

## הטיפול בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות

### תקציר

תחנות דלק פירטיות<sup>1</sup> עלולות לחשוף את הציבור לסיכונים בטיחותיים, בריאותיים, אקולוגיים ותחבורתיים, והן גורמות למדינה הפסדים כספיים בשל אי-תשלום מסים. בשנת 2012 פעלו בישראל כ-100 תחנות דלק פירטיות<sup>2</sup>. נוסף על כך פעלו בישראל כמה מאות תחנות דלק פנימיות<sup>3</sup>, ועשרות מהן מכרו דלק לציבור בניגוד לחוק.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרד האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה) בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות בשנים 2008-2012. בדיקות השלמה נעשו בגופים האלה: המשרד להגנת הסביבה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה<sup>4</sup> (להלן - משרד התמ"ת), משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), רשות המים, רשות המסים בישראל, משטרת ישראל, נציבות הכבאות והצלה<sup>5</sup> וכמה רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה.

### עיקרי הממצאים

1. בשנים 2008-2011 היו פעולות גופי הפיקוח<sup>6</sup> נגד תחנות דלק פירטיות בלתי מספיקות. אמנם בשנת 2012 הגביר משרד הפנים את פעולותיו נגד תחנות דלק פירטיות ובעקבות זאת נסגרו 28 מהן על ידי בעליהן, אולם התופעה בכללה עדיין נמשכת.

2. בעת הריסה של תחנות דלק פירטיות גורמי הפיקוח מחרימים ציוד ודלק. עד שנת 2007 היה משרד האנרגיה מתקצב את האחסון של הציוד והדלק שהוחרמו, אולם בשנת 2007 הפסיק את התקצוב. בעקבות זאת הפסיקו גורמי האכיפה להרוס תחנות דלק פירטיות.

1 תחנות דלק המוכרות דלק לציבור, שהוקמו ללא היתר בנייה ורישיון עסק והן פועלות בניגוד לחוק.  
2 לגופי הפיקוח אין מיפוי מדויק של תחנות דלק פירטיות. משרד מבקר המדינה ביצע הערכות המבוססות על בדיקת מסמכים בגופי הפיקוח וסיוורם ברחבי הארץ.  
3 לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, תחנת תדלוק פנימית היא "אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק [מטר קוב]".  
4 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת".  
5 מפברואר 2013 היחידה נקראת הרשות הארצית לכבאות והצלה.  
6 משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד התמ"ת, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, ממ"י, הרשויות המקומיות וועדות לתכנון ולבנייה.

3. למשרד האנרגיה אין תכנית עבודה הכוללת יעדים ברורים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק של תחנות פירטיות ולסגירת תחנות אלה. המשרד לא הכשיר את עובדיו לפיקוח על תחנות דלק פירטיות. העיצומים הכספיים שהטיל המשרד על ספקים המספקים דלק לתחנות דלק פירטיות היו מועטים, והם אף לא נגבו. המשרד אינו בודק את איכות הדלק בתחנות פנימיות אשר מוכרות דלק לציבור.
4. לגופי הפיקוח אין מסד נתונים על תחנות דלק פירטיות ותחנות דלק פנימיות המוכרות דלק לציבור, והעברת המידע על תחנות אלו מיחידות השדה למטה לוקה בחסר.
5. רוב הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו לא פעלו נגד תחנות הדלק הפירטיות שבמרחב התכנון שלהן.
6. ממ"י ער משנת 2006 לקיומן של תחנות דלק פנימיות המוכרות דלק לציבור, אך לא פעל להסדרת השימוש המסחרי בקרקעות בחוזה מתאים ולגביית דמי שימוש עבור השימוש החורג בקרקע או להפסקת הפעילות באמצעות הגשת תביעות משפטיות לפינוי הקרקע. המשא ומתן עם גוף המייצג כמאה תחנות דלק פנימיות, שפנה לממ"י להסדרת פעילותן, נמשך זה ארבע שנים וטרם הסתיים.
7. מינהל הרכב הממשלתי מאפשר לכלי הרכב שלו לתדלק לפחות בחמש תחנות דלק פנימיות, אף על פי שהן אינן מורשות לכך.

## סיכום והמלצות

תחנות דלק פירטיות הממוקמות בריכוזי אוכלוסייה חושפות את הציבור לסיכונים רבים וגורמות נזקים למדינה ולאזרחיה. ממצאי דוח זה מלמדים על ליקויים רבים בפעולות הפיקוח והאכיפה של גופים ממשלתיים נגד תחנות דלק הפועלות בניגוד לחוק ועל גישה סלחנית כלפי מפעיליהן. הביקורת העלתה כי בשנים האחרונות, למעט פעולות מסוימות שביצע משרד הפנים בשנת 2012, אכיפת החקיקה נגד תחנות דלק פירטיות נעשית בהיקף קטן. בהיעדר פעולות תקיפות משותפות של גופי הפיקוח - משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד התמ"ת, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, ממ"י, הרשויות המקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, קיים חשש כי רק אחרי שיקרה אסון, חלילה, ינקטו צעדים נגד תחנות אלה.

ריבוי הגופים שלהם יש סמכויות כנגד תחנות דלק פירטיות (כמפורט לעיל) וחוסר התיאום ביניהם פוגעים במאבק נגד התחנות.<sup>7</sup> על גופים אלה שפורטו לעיל, בהובלת משרד האנרגיה, להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם ולפעול בנחרצות למיגור תופעת תחנות הדלק הפירטיות. אם משרד האנרגיה סבור כי הסמכויות שבידו אינן מספיקות, עליו ליזום החלטת ממשלה או שינוי חקיקה כדי להסדיר נושא זה. על ממ"י לפעול להסדרת השימוש החורג של תחנות דלק פנימיות בקרקע למטרות מסחר, או לפעול לפינוי הקרקע ולהפסקת השימוש בה ולגבות דמי שימוש למפרע.

7 בנושא מפגעי בטיחות בתחנות דלק ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012, עמ' 357.



## מבוא

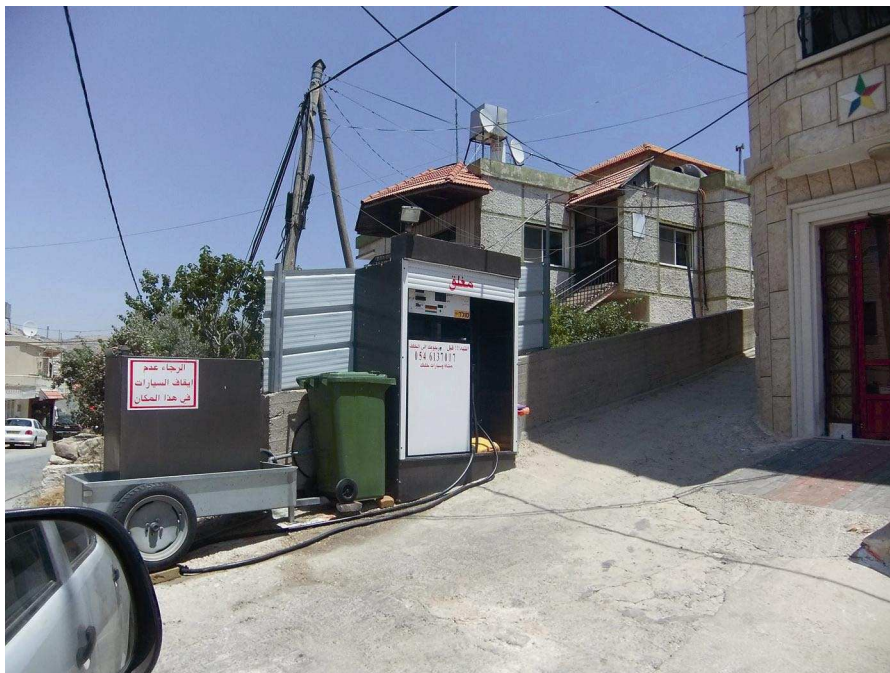
תחנות הדלק בישראל נחלקות לשלושה סוגים עיקריים: (1) תחנות דלק ציבוריות,<sup>8</sup> המוכרות דלק לכל דורש; (2) תחנות דלק פנימיות,<sup>9</sup> הנמצאות בקיבוצים, מושבים, מפעלים וחברות ומספקות דלק לגוף שבו הן פועלות, ולא אמורה להתבצע בהן פעילות מסחרית; (3) תחנות דלק זעירות, ששטחן קטן ומספר עמדות התדלוק בהן אינו עולה על שתיים, ולא מתבצעת בהן פעילות מסחרית מלבד תדלוק. נוסף על תחנות הדלק המורשות הללו קיימות תחנות דלק שהוקמו ללא היתר בנייה ואין להן רישיון עסק והן מוכרות דלק לציבור בניגוד לחוק (להלן - תחנות דלק פירטיות). בשנת 2003 פרסם מבקר המדינה<sup>10</sup> דוח העוסק בטיפולם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בתחנות דלק פירטיות.

בישראל קיימות כ-1,100 תחנות דלק ציבוריות, מאות תחנות דלק פנימיות, ולפי הערכת משרד מבקר המדינה, כמאה תחנות דלק פירטיות<sup>11</sup>. רוב תחנות הדלק הפירטיות מוכרות סולר המאוחסן במכלים עיליים. לפיכך ניתן להקים תחנות כאלה ולהעבירן למקום אחר בקלות ובתוך זמן קצר. הן נמצאות בעיקר בצמתים מרכזיים וביישובים בדרום הארץ ובצפונה. חלק מהתחנות מוקמות בסמוך לבתי מגורים, בתי עסק<sup>12</sup> או חצרות ואף בתוכם; חלקן מוסתרות וקשה להבחין בהן. להלן תמונת של כמה תחנות דלק פירטיות:

- 
- 8 לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, תחנת תדלוק ציבורית היא "אתר לאחסנת נפט למכירה לציבור לשם תדלוק רכב או למטרות אחרות, לרבות תחנת תדלוק פנימית שכמות הנפט המאוחסנת בה עולה על 100 מ"ק [מטר קוב]".
- 9 לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, תחנת תדלוק פנימית היא "אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק [מטר קוב]".
- 10 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2003, עמ' 145.
- 11 לגופי הפיקוח אין מיפוי מדויק של תחנות הדלק הפנימיות ותחנות הדלק הפירטיות. משרד מבקר המדינה ביצע אומדן המבוסס על בדיקת מסמכים בגופי הפיקוח ועל סיורים ברחבי הארץ.
- 12 מגרש מכוניות, מכולת וכד'.



תחנת דלק בחצר בית



תחנת דלק על כביש ראשי בסמוך לבתי מגורים



תחנת דלק בתוך בית עסק



תחנת דלק נגררת



הפעלת תחנות דלק פירטיות עלולה לחשוף את הציבור לסיכונים ולפגוע בסדר הציבורי, זאת מכמה היבטים: בטיחות - סכנה לחיי אדם במקרה של שרפה או פיצוץ ובשל אי-שמירת מרחק בטיחות מנקודות רגישות (מצבורי גז, מבני מגורים); בריאות - שאיפה של אדי דלק; איכות הסביבה - זיהום מי תהום, אוויר, קרקע ונחלים; תחבורה - התחנות ממוקמות בצמתים או ליד צירי תנועה, ללא כל התחשבות בתחבורה ובניגוד לתכניות המחייבות בשטח (ראו להלן את הפרק "התשתית הנורמטיבית"); צרכנות - היעדר פיקוח על איכות הדלק הנמכר. נוסף על כך הפעלת תחנות דלק פירטיות גורמת הפסדים כספיים לרשויות המדינה בשל אי-תשלום מסים ואגרות המתחייבים מהפעלת התחנה, וכן נגרמים הפסדים כספיים עקיפים לבעלי תחנות דלק מורשות.

בחודשים אפריל-אוקטובר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של משרד האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה) בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות בשנים 2008-2012. בדיקות השלמה נעשו בגופים האלה: המשרד להגנת הסביבה, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה<sup>13</sup> (להלן - משרד התמ"ת), משרד המשפטים, משרד הפנים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"ק), רשות המים, רשות המסים בישראל, משטרת ישראל, נציבות הכבאות וההצלה<sup>14</sup> וכמה רשויות מקומיות<sup>15</sup> וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>16</sup>.

## התשתית הנורמטיבית

תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק, תמ"א 18, מסדירה את תכנון תחנות הדלק וקובעת את מקומן. מטרת תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק היא, בין השאר, לקבוע אילו שירותים ניתן לספק בתחנה ומה ניתן לבנות בה וכן למנוע מפגעי תחבורה, בטיחות וסביבה. באוגוסט 2006 קיבל תוקף שינוי 4 לתמ"א 18<sup>17</sup> (להלן - תמ"א 18), המחליף את תמ"א 18 הקודמת. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), נותן לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) סמכויות אכיפה בתחום השיפוט שלה. הוועדה המקומית פועלת מכוח חוק התכנון והבניה והתקנות שהותקנו על פיו ומכוח התכניות התקפות, ובהן תמ"א 18, והיא ממונה על מתן היתר בנייה לתחנות דלק ועל הפיקוח על הבנייה. היחידה לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים מסייעת לוועדה המקומית בייזום פעולות פיקוח, אכיפה וחקירה.

הרשות המקומית מופקדת על אכיפת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). על רשות הרישוי<sup>18</sup> לבדוק במסגרת הליכי רישוי העסק אם המבנה שהעסק ינוהל בו נבנה על פי היתר בנייה ואם השימוש בו תואם את התכניות החלות על השטח על פי דין<sup>19</sup>.

- 
- 13 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת"
- 14 מפברואר 2013 היחידה נקראת הרשות הארצית לכבאות והצלה.
- 15 עיריית רהט; המועצה המקומית חורה; המועצה המקומית לקייה; המועצה מקומית בוקעאתה; המועצה המקומית מראר.
- 16 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט; הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי; הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שמעונים.
- 17 שינוי 4 לתמ"א 18 מגדיר שני סוגים נוספים של תחנות תדלוק: (א) תחנת תדלוק זעירה, המאופיינת בשטח קטן, מוגבלת לשתי עמדות תדלוק ולא נעשית בה פעילות מסחרית מלבד תדלוק. (ב) תחנת תדלוק לצריכה עצמית - המיועדת לציבור לקוחות מוגדר ולא לאספקת דלק לציבור הרחב.
- 18 לפי חוק רישוי עסקים, רשות הרישוי ברשות המקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך.
- 19 בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי), נקבע כי עסק טעון רישוי גם למטרת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי הכבאות וההצלה.

צו רישוי עסקים קובע כי תחנת דלק היא עסק טעון רישוי. על פי חוק רישוי עסקים, לא תיתן רשות הרישוי רישיון לעסק טעון רישוי, אלא אם כן ניתן לכך אישור מוקדם ממי שהוסמך לכך על ידי השרים הנוגעים לעניין: השר להגנת הסביבה - כדי להבטיח את איכות הסביבה ברמה נאותה ולמנוע מפגעים ומטרדים; שר התחבורה והחברה הלאומית לרכבים בישראל - כדי להבטיח כי דרכי הגישה לתחנה מרווחות ובטוחות דיין ללקוחות ועוד; השר לביטחון הפנים - לשם מניעת סכנות לשלום הציבור ובכלל זה שוד והתפרצות ולשם קיום הוראות חוקיות של נציבות הכבאות וההצלה; שר התמ"ת - כדי להבטיח את בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.

סמכויות האכיפה בתחום תחנות הדלק מבוזרות בין כמה משרדי ממשלה ורשויות. היועץ המשפטי לממשלה קבע<sup>20</sup> בדיון שקיים ביולי 2001 בנושא "אכיפת החוק על תחנות דלק פירטיות", כי "מבחינה משפטית אין מניעה שמשרד התשתיות הלאומיות [כיום - משרד האנרגיה והמים], כאחראי על משק הדלק, יהיה אחראי על אכיפת החוק על תחנות הדלק הפירטיות". עם זאת, לדברי שר האנרגיה<sup>21</sup>, "פעילות הליבה כנגד התחנות הלא רשומות [תחנות דלק פירטיות] אינה נמצאת בסמכות משרד האנרגיה, אלא בידי גורמי אכיפה שונים... רק מנגנון יעיל של אכיפה משולבת המשלב את כל גורמי האכיפה... יצליח למגר את התופעה".

מינהל הדלק והגז (להלן - מינהל הדלק) שבמשרד האנרגיה הוא המאסדר (רגולטור) בתחום משק הדלק. חוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות מסוימות), התשס"ה-2005 (להלן - חוק משק הדלק), קובע לאילו תחנות דלק מותר לספק דלק. על מינהל הדלק מוטל, בין היתר, לאכוף על ספקי הדלק את האיסור למכור דלק לתחנות שאינן ברשימת התחנות שקבע ופרסם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ביזור סמכויות האכיפה בתחום תחנות הדלק והאחריות המיניסטרילית של משרד האנרגיה בנושא משק הדלק, על משרד האנרגיה להוביל את המאבק נגד תחנות דלק פירטיות בשיתוף כלל גופי הפיקוח הנוגעים בדבר<sup>22</sup>. אם המשרד סבור כי גופי הפיקוח הללו אינם משתפים פעולה כראוי, עליו ליוזם החלטת ממשלה או שינוי חקיקה כדי להסדיר נושא זה.

## עבודת מטה של משרד האנרגיה

במאי 2010 קיימו מנכ"ל משרד האנרגיה ועובדים בכירים במשרדו ישיבה בנושא הקשיים באכיפת חוק משק הדלק על תחנות דלק פירטיות. בישיבה נאמר כי למשרד אין מיפוי של תחנות אלה, אין מקומות לאחסון מכלי הדלק והמשאבות הנתפסים בעת פשיטות על התחנות, המשרד אינו משתמש בכל הכלים שהחוק מעמיד לרשותו ותחום אכיפת חוק משק הדלק מוזנח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי טיפולו בתחנות הדלק הפירטיות לקוי כפי שבא לידי ביטוי בישיבה האמורה לעיל. להלן שלוש דוגמאות לכלים ניהוליים ולפעולות הנדרשים לעבודה יעילה של המשרד בתחום זה:

- |    |   |
|----|---|
| 20 | ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, שנת 2003, עמ' 156.                                   |
| 21 | מתוך מכתב שכתב שר האנרגיה לשר לביטחון הפנים באוגוסט 2012.   |
| 22 | המשרד להגנת הסביבה, משרד התמ"ת, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, מ"מ, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. |

1. **תכנית עבודה** : מינהל הדלק שם לו למטרה למגר את הפשיעה בתחום הדלק באמצעות חקיקה, פיקוח ואכיפה. אגף הפיקוח והבטיחות במשרד האנרגיה (להלן - אגף הפיקוח) אחראי בין היתר לפיקוח על תחנות דלק (לרבות נקיטת פעולות נגד תחנות דלק וספקי דלק בלתי חוקיים). כדי לבצע פיקוח ואכיפה יעילים על תחנות דלק פירטיות, על המשרד להכין תכנית עבודה שבה מוגדרים מטרות ויעדים, תפוקות ארגוניות, מדדים להשגת היעדים, אבני דרך מרכזיות ולוח זמנים רבעוני, ולהקצות לכל אלה תקציב ומשאבים.

(א) בפרק בתכנית העבודה של מינהל הדלק הודן במאבק בעבריינות נקבעו יעדים כלליים, כגון מעקב ובקרה שוטפים וקיום שימוע לספקי דלק לתחנות דלק פירטיות; לא נקבעו בה יעדים ברורים ומדידים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק לתחנות דלק פירטיות ולפעולות פיקוח על תחנות כאלה. על ביצוע יעדי מינהל הדלק ממונים מפקחים. משנת 2009, בעקבות בירור תלונות שהוגשו למשטרה נגד שמונה מעובדי אגף הפיקוח (כמחצית ממפקחי האגף)<sup>23</sup>, סמכות החקירה של שישה מפקחים נשללה לפרק זמן ממושך ושני עובדים בכירים באגף פרשו. השלילה עמדה בעינה במועד סיום הביקורת - אוקטובר 2012.

בתשובת משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 (להלן - תשובת משרד האנרגיה) נמסר, כי נוכח הצמצום במצבת כוח האדם המאושרת לבצע חקירות "בוודאי שלא ניתן לקבוע 'תוכנית עבודה לאכיפה בתחום הפיראטי'. מדובר על משימה רצינית בתחום המודיעין והחקירה [ו]לא ניתן ולא נכון להגדיר משימה זו כיעד מחייב". עוד מסר המשרד כי "עם זאת, נכון הוא כי ככל גוף אכיפה, גם המשרד נאלץ לקבוע סדרי עדיפויות באכיפה, ובעניין זה נותן המשרד קדימות לאכיפת החוק בתחומים בהם הוא גורם האכיפה היחיד. וכן בתחומים בהם קיימת סכנה מוחשית מיידית ורחבה לחיי אדם, היינו - בטיחות הגז, שם הסכנה גבוהה לאין שיעור, ומצויה בכל בית".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אגף הפיקוח במשרד האנרגיה אינו מתפקד באופן מלא ושיכולת האכיפה שלו נפגעה<sup>24</sup>. עוד עולה כי מאז חקיקת חוק משק הדלק בשנת 2005 לא ביקש משרד האנרגיה מנציבות שירות המדינה להגדיל את מצבת כוח האדם באגף הפיקוח בעקבות חוק זה<sup>25</sup>. על משרד האנרגיה לפעול כדי לאפשר תפקוד מלא ויעיל של האגף.

(ב) בישיבה האמורה לעיל, ממאי 2010, הוחלט כי משרד האנרגיה יכין תכנית עבודה לפעולה עם המשטרה ויפעל על פיה. עד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2012 לא הוכנה תכנית עבודה כאמור.

2. **הכשרת עובדים** : כדי להבטיח פיקוח ברמה נאותה נדרש משרד האנרגיה להכשיר את עובדי האגף לפיקוח למילוי הוראות החוק ולאכיפתו. נמצא כי ההכשרה האחרונה בתחום תחנות הדלק הפירטיות שקיבלו העובדים הייתה בשנת 2001 - לפני יותר מעשור ולפני חקיקת חוק משק הדלק בשנת 2005 - ורק ארבעה מ-15 העובדים המקצועיים המועסקים באגף כיום השתתפו בהכשרה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הכשרה מקצועית בתחום תחנות הדלק הפירטיות מוריד מעילותן של פעולות הפיקוח והאכיפה נגד תחנות אלה. על משרד האנרגיה להכשיר את עובדי אגף הפיקוח לאכיפה של חוק משק הדלק.

23 התלונות שהוגשו אינן קשורות לפיקוח על תחנות דלק פירטיות.

24 בעניין תפקוד אגף הפיקוח בנושא הגפ"מ ראו את הפרק "בטיחות מערך הגז הפחמימיני המעובה", עמ' 240.

25 בעניין זה ראו את הפרק "בטיחות מערך הגז הפחמימיני המעובה", עמ' 248.



3. נהלים: כדי שיהיה אפשר להוציא את חוק משק הדלק מן הכוח אל הפועל, נדרשים נוהלי עבודה הקובעים את הפעולות שייעשו לשם ביצוע המשימות. נהלים כאלה אמורים לפרט את הצעדים שעל המפקחים לנקוט כדי לקבוע אם בוצעה עברה, את דרכי הפעולה לאכיפת החוק, ואת הפעולות הנדרשות להטלת עיצום כספי.

הביקורת העלתה כי משרד האנרגיה לא קבע נוהל עבודה לאכיפת חוק משק הדלק, אף שהחוק נחקק שבע שנים לפני מועד הביקורת, לא נקבעו הפעולות שעל פקחי המשרד לבצע כשהם מגלים תחנת דלק פירטית, ואין נוהל להטלת עיצום כספי בהתאם לחוק.

בתשובתו מסר משרד האנרגיה כי את הפעולות להטלת עיצומים כספיים ולגבייתם הוא ביצע בלי נוהל כתוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי במצב המתואר לעיל, שבו לא קיים נוהל עבודה והכשרת העובדים לוקה בחסר, יש קושי ליישם את החוק ולוודא שהטיפול של פקחי האגף בתחנות הדלק הפירטיות אחיד ונעשה כראוי. לפיכך על המשרד להכין נוהלי עבודה בהקדם ולפעול לפיהם.

### פעולות פיקוח בלתי מתואמות

1. משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה ומשטרת ישראל מפעילים, כל אחד בנפרד, אגפי פיקוח המבצעים סיורים בשטח. רבות מתחנות הדלק הפירטיות נמצאות במקומות מרכזיים ומאוכלסים, ולכן קל יחסית לגלותן.

(א) המרחבים של משרד האנרגיה, שהם יחידות השדה שלו, נחשפים למידע על תחנות דלק פירטיות בשיבות צוות אכיפה מצומצם<sup>26</sup>. אגף הפיקוח נחשף למידע על תחנות פירטיות בסיורים שהוא מקיים לאכיפת החוקים שבאחריותו. אולם, כפי שצוין בדיון שהתקיים במשרד במאי 2010, אין בנמצא מיפוי של תחנות דלק פירטיות.

(ב) המשטרה הירוקה, שהיא זרוע האכיפה והפיקוח העיקרית של המשרד להגנת הסביבה, מקיימת גם היא סיורים בשטח. אף שבמהלך העבודה השוטפת אנשיה מגלים תחנות דלק פירטיות, הנהלת המשרד להגנת הסביבה אינה מבקשת מהם לרכז את המידע ולהעבירו אליה.

(ג) בשנת 2012 ביצעה משטרת ישראל סקר על תחנות דלק פירטיות במחוז הדרום. המידע לא הועמד לרשות גופי הפיקוח האחרים<sup>27</sup>. במכתב שהעבירה המשטרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 נכתב כי בתחנות המשטרה הטריטוריאליות<sup>28</sup> קיימת תמונת מצב מדויקת לגבי תחנות דלק פירטיות הנמצאות בתחום פעילותן. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במטה המשטרה לא נמצאו נתונים על מספרן ומיקומן של תחנות הדלק הפירטיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לייצל את זרימת המידע מיחידות השדה והמחוזות למטות במשרד האנרגיה, במשרד להגנת הסביבה ובמשטרת ישראל, במטרה להציג בפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב מעודכנת על תחנות הדלק הפירטיות, אשר תסייע להם לקבוע תכנית פעולה למיגור תופעת התחנות הפירטיות.

26 צוות זה כולל נציגי גופי פיקוח ומטרתו להגביר את התיאום ביניהם.  
 27 משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד התמ"ת, משרד הפנים, מ"מ, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.  
 28 תחנות משטרה הנמצאות ביישובים.

2. הנציבות לכבאות והצלה היא יחידת סמך של המשרד לביטחון הפנים, ותפקידה הוא להנחות את שירותי הכבאות וההצלה ולפקח עליהם. שירותי הכבאות וההצלה פועלים על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959. השר לביטחון הפנים מופקד על ביצוע החוק והוא אצל את סמכויותו לנציב כבאות והצלה.

בתחנות הדלק טמון פוטנציאל בערה גבוה בשל סוגיהם וכמותם של מוצרי הדלק המאוחסנים בהן. לרוב, בתחנות הפירטיות סכנת הדלקה גדולה יותר, משום שבדרך כלל הדלק מאוחסן בהן במכלים עיליים (על-קרקעיים), שחלקם אינם מותקנים על פי הוראות הבטיחות.

הוראות שפרסם נציב כבאות והצלה קובעות את סדרי בטיחות האש ואת ציוד הכיבוי הנדרש במקומות שונים ובהם תחנות דלק. שירותי הכבאות וההצלה נותנים את האישור לתחנות הדלק לצורך קבלת רישיון עסק.

בדצמבר 1993 פרסם מפקח כבאות ראשי (להלן - מכ"ר)<sup>29</sup> הוראה<sup>30</sup> שעניינה "אמצעי כיבוי בתחנות תדלוק", במטרה "לקבוע דרישות אחידות של שירותי הכבאות לסידורי בטיחות אש ומניעת דליקות בתחנות התדלוק הקיימות והחדשות". ההוראה עודכנה בינואר 2011. ההוראה נועדה להקטין ככל האפשר את האפשרות לדלקה והתפוצצות בתחנות הדלק, והיא מתמקדת בנושאים אלה: (1) אספקת מים; (2) התקנה ופיזור של ברזי כיבוי אש, גלגלונים כיבוי אש ומטפי כיבוי אש בשטח התחנה; (3) אמצעי בטיחות וכיבוי אוטומטיים בלוחות החשמל.

לנציבות הכבאות והצלה אין מידע על תחנות דלק פירטיות, והם נותנים חוות דעת לצורך מתן רישיון עסק לתחנת דלק על פי דרישת הרשות המקומית. הם אינם מבצעים ביוזמתם ביקורת בתחנות דלק פירטיות ואינם בודקים אם הן פועלות על פי הוראות החוק והוראת מכ"ר.

בתשובתה מתחילת פברואר 2013 מסרה נציבות כבאות והצלה כי במהלך החודש המצב החוקי ישתנה: "תכונן בישראל הרשות הארצית לכבאות והצלה ויבוטלו רשויות הכבאות המקומיות הקיימות כיום... יינתנו בידי רשות הכבאות כלים לפעול עצמאית כנגד מקומות לרבות תחנות דלק פירטיות, לרבות סגירה מינהלית ושיפוטים". עוד נכתב בתשובת נציבות כבאות והצלה כי נציב כבאות והצלה הנחה "את מחוזות רשות הכבאות לקדם את הטיפול בתחנות הדלק הפירטיות, לשם הקטנת הסיכון לשלום הציבור וביטחוננו".

3. משרד התמ"ת ממונה על הבטיחות בעבודה מכוח פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970, וחקיקים נוספים. חוק רישוי עסקים קובע כי שר התמ"ת רשאי להתקין תקנות לעסקים טעוני רישוי בעניין בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו. תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976 (להלן - תקנות אחסנת נפט), עוסקות בהגנת מכלים וכיסויים, באוויר ובכמויות הדלק שניתן לאחסן בתחנת דלק. תקנות אלה קובעות, בין השאר, כי רשות הרישוי לא תיתן רישיון עסק לתחנת דלק, אלא אם כן אישר מפקח עבודה<sup>31</sup> את המתקן<sup>32</sup>.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי למפקח העבודה אין מידע על תחנות דלק פירטיות, והוא נותן חוות דעת כאשר הרשות המקומית מבקשת זאת לצורך מתן רישיון עסק לתחנת דלק. עוד עלה כי מפקח העבודה אינו יוזם ביקורות בתחנות דלק פירטיות ואינו בודק אם הן פועלות על פי תקנות אחסנת נפט.

29 מפקח כבאות ראשי כפוף לנציבות כבאות והצלה.  
30 פרק 506, הוראה 506 - "אמצעי כיבוי בתחנת תדלוק".  
31 בחוק פיקוח על העבודה, התשי"ד-1954, מוגדר מפקח עבודה כמפקח הפועל מטעם מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית ומפקח בין השאר על הבטיחות בעבודה.  
32 "מתקן" - חוות מכלים, חוות מכלי גפ"ם, תחנת תדלוק ציבורית, מחסן גפ"ם, תחנת תדלוק פנימית, מחסן פרטי ומחסן קמעוני.

4. רשות המים ערה לסכנה הפוטנציאלית של תחנות דלק פירטיות וציינה ברוח שפרסמה<sup>33</sup> שהן מסכנות את מי התהום. לרשות המים אין מחלקת פיקוח, ומידע על זיהומים פוטנציאליים מתקבל מהמשרד להגנת הסביבה. רשות המים והמשרד להגנת הסביבה גיבשו נוהל עבודה משותף ולפיו "יתקיים יידוע מלא... בין המשרד והרשות, לרבות בקשר להעברת מסמכים ונתונים". בשנים 2008-2012 לא העביר המשרד להגנת הסביבה כל מידע על תחנות דלק פירטיות לרשות המים, והרשות לא ביקשה מידע זה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 מסרה רשות המים כי "רשות המים תפנה למשרד להגנת הסביבה בבקשה לקבלת מידע על דליפות הידועות להם בתחנות דלק פירטיות לצורך ההערכה של הסיכונים למקורות המים".

5. היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן - יחידת הפיקוח) פועלת לאכיפת חוק התכנון והבנייה ברחבי הארץ בעיקר בשטחים גליליים<sup>34</sup>. היחידה מתאמת את פעילותה עם מוסדות התכנון, מספקת להם נתונים על בנייה בלתי חוקית, ויש לה סמכות<sup>35</sup> להיכנס למקרקעין לסקור, לבצע חקירה ולעכב חשודים בביצוע עברות בנייה. מפקחי היחידה מסיירים בשטח ואוספים מידע מזהה על תחנות דלק פירטיות ובעליהן; המידע נשמר במאגר נתונים של משרד הפנים ומשמש את היחידה בלבד בפעולות אכיפה. היחידה אינה משתפת במידע זה גופי פיקוח אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה להוביל להקמת מאגר נתונים בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משטרת ישראל, הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה וממ"י. מאגר הנתונים יכלול מידע על תחנות דלק פירטיות, בין היתר, מידע על מיקום התחנה, בעליה ופעולות פיקוח ואכיפה שבוצעו בה. יש לאפשר גישה למאגר זה לכל הגופים שהמידע שנמצא בו חיוני עבורם, ובהם משרד התמ"ת, רשות המים, רשות המסים ונציבות כבאות והצלה. בהתבסס על המידע הזה, על משרד התמ"ת, רשות המים ונציבות הכבאות וההצלה לבצע בדיקות יזומות בתחנות דלק פירטיות בתחומים שבסמכותם. נוסף על כך המידע יסייע לגופי הפיקוח למגר את תופעת תחנות הדלק הפירטיות.

בתשובת המשטרה נאמר כי היא יזמה זה לא כבר "פנייה ליחידות השטח לקבלת תמונת מצב מעודכנת. בהמשך, לאחר ריכוז הנתונים שבידי המשטרה, תיערך פעילות לשם העברת המידע בין הגופים השונים". עוד הוסיפה המשטרה כי "קצין הערכה מחוזי יעדכן אחת לחודש את כלל גורמי הפיקוח האזרחיים בקיומן של תחנות דלק פירטיות".

## פעולות אכיפה

1. הפעולה העיקרית שננקטת למיגור תופעת תחנות הדלק הפירטיות היא סגירתן. סגירת תחנת דלק פירטית נעשית באמצעות בעל התחנה המפנה את הציוד מהשטח, או באמצעות צו של בית משפט המורה לגופי הפיקוח להרוס את התחנה ולהחרים את הציוד והדלק שבה. הריסת תחנת דלק דורשת חורמת ציוד, שאיבת הדלק מהתחנה, מומחיות בטיפול בחומרים מסוכנים ומשאבים להובלת הפריטים (ציוד ודלק) ולאחסונם. עד שנת 2006 תקצב משרד האנרגיה את הטיפול

33 רשות המים, יעילות אגף איכות המים ברשות המים בנושא מניעת זיהומי דלק - סיכום פעילות לשנת 2010.

34 שטחים גליליים הינם שטחים, שאינם נמצאים בתוך תחום התכנון של וועדה מקומית כלשהיא.

35 חוק התכנון והבניה, (התשכ"ה-1965) סעיף 257.

בפריטים שהוחרמו מתחנות הדלק הפירטיות. בשנת 2007 קבע משרד האנרגיה בדיון פנימי כי בעקבות השינויים בחוק משק הדלק, החרמת ציוד אינה אמצעי אכיפה יעיל והחליט להפסיק לתקצב את אחסון הפריטים שהוחרמו מתחנות הדלק הפירטיות. בעקבות החלטה זו הפסיקו המשרה וגופי הפיקוח האחרים להחרים ציוד ולשאוב דלק מתחנות הדלק הפירטיות, ובשל כך התמעטו מאוד הפעולות כנגד התחנות. בשנת 2012 היו גופי הפיקוח, ובכללם משרד האנרגיה, תמימי דעים שאכיפה יעילה כנגד התחנות הפירטיות דורשת החרמת ציוד ושאיבת דלק. אולם עד מועד סיום הביקורת לא פעלו גופי הפיקוח להחרמת הפריטים, בין היתר עקב אי-הסכמות בנוגע לאחריות לאחסון ולתקצובו.

בתשובת משרד האנרגיה נאמר כי בשנת 2010 "נערכו ישיבות עם היחידה הכלכלית במשרה, נשלחו פניות בכתב ליחידה זו וגם לאגף תקציבים במשרד לביטחון הפנים ובהן הצעות נדיבות להשתתפות במימון מחסן למיציגים אותם המשרה או הרשות המקומית מוסמכת לתפוס. גורמים אלו מעולם לא שכרו את מחסן התפוסים". עוד מסר המשרד כי בעבר שכירת המחסנים נעשתה על ידו אך ניהול ההליך המשפטי נגד בעלי תחנות הדלק הפירטיות נעשה על ידי גופי פיקוח אחרים. לעתים קרובות הגוף שניהל את ההליך המשפטי התעלם לחלוטין מן הציוד שנשכח תקופה ארוכה במחסנים שהתמלאו בו, עד כי לא הייתה אפשרות לתפיסת ציוד נוסף. עוד מסר המשרד כי הליך לבחירת מקום אחסון לדלק שהוחרם מתוכנן להתפרסם בפברואר 2013.

נציגי המשרה מסרו למשרד מבקר המדינה שהסכום שהציע משרד האנרגיה (350,000 ש"ח) היה מספיק לשכירת מגרש אחסון לתקופה קצרה בלבד, וכי יש צורך להקציב כספים לאחסון וטיפול בפריטים לתקופה ממושכת, דבר שמשרד האנרגיה לא הציע. עוד מסרה המשרה כי "לאחרונה [לאחר מועד סיום הביקורת] נמצא פתרון [לאחסון ציוד מוחרם] במחוז הדרומי (בסיוע מנהל מקרקעי ישראל), ובוצעה שם פעילות כנגד מספר תחנות דלק פירטיות", וכי "באם ינתנו הכלים המתאימים (אחסון ועוד) תהא יכולת הטיפול בשיתוף כלל הגורמים יעילה יותר".

בתשובתו מפברואר 2013 מסר משרד המשפטים כי משרד האנרגיה בחר [לאחר מועד סיום הביקורת] קבלן הובלות לשינוע דלק שהוחרם מתחנות דלק פירטיות ופינוי יתר הציוד נעשה בהתקשרות בין מ"י לבין קבלן הריסות ופינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב שבו המאבק בתחנות הדלק הפירטיות נפגע עקב חוסר שיתוף פעולה בין גופי הפיקוח השונים, אי-קבלת אחריות לנושא ואי-הסכמות בעניין התקציב. על משרד האנרגיה לבחון עם יתר גופי הפיקוח את הדרכים לאגם את המשאבים הנדרשים כדי למצוא פתרון לטווח ארוך לסוגיית האחסון של פריטים המוחרמים מתחנות הדלק הפירטיות.

2. חוק התכנון והבנייה מסמיך ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה לפעול נגד מי שבונה ללא היתר בנייה במישור המינהלי והשיפוטי. אם מתגלית בנייה ללא היתר או בסטייה מההיתר, הוועדה המקומית רשאית להוציא צו הפסקה מינהלי. בסמכות הוועדה אף להגיש כתב אישום לבית המשפט ובית המשפט רשאי להטיל קנס ומאסר עד שנתיים.

חוק רישוי עסקים מסמיך את ראש הרשות המקומית להורות על הפסקה ארעית של הפעילות בעסק הפועל ללא רישיון, אם בסגירת החצרים ואם בכל דרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות העניין, כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק. החוק מתיר לרשות המקומית להוציא צו סגירה מינהלי ל-30 יום ולהאריכו ב-30 יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על העברה שבגללה הוצא הצו. החוק אף מאפשר לראש הרשות המקומית "להורות למשפטן כתב אישום על להיכנס לחצרים שעליהם ניתן הצו ולהרחיק מהם כל טובין שבהם, ומותר לנקוט כל אמצעים, לרבות שימוש בכוח סביר הדרוש בנסיבות העניין, כדי להבטיח ציות להוראות הצו".

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות של חמש רשויות מקומיות<sup>36</sup> ושלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>37</sup> נגד תחנות דלק פירטיות בשנים 2008-2012. הועלה כי שבע מהרשויות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שנבדקו לא ביצעו פעולות אכיפה נגד תחנות דלק פירטיות ורק הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי נקטה צעדים נגד תחנות אלו שבתחומה. בעקבות צעדי הוועדה נסגרו שתי תחנות דלק פירטיות בתחום שיפוטה לאחר מועד סיום הביקורת. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שמעונים מסרה בתשובתה מפרוואר 2013 למשרד מבקר המדינה כי "תפעל להגשת כתבי אישום ככל שתאתר מיכלים בחצרות או תקבל מידע בנושא".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולוועדות לתכנון ולבנייה שנבדקו כי עליהן להפעיל את הסמכויות המוקנות להן בחוק רישוי עסקים ובחוק התכנון והבנייה ולפעול נגד תחנות הדלק הפירטיות במישור המינהלי והשיפוטי.

יצוין כי בשנים 2008-2011 פעלה יחידת הפיקוח של משרד הפנים נגד שבע תחנות דלק פירטיות בכל שנה בממוצע. אף כי ממרץ 2012 הרחיבה היחידה את פעולותיה בדרום הארץ, התופעה בכללה עדיין קיימת. כך למשל, ממרץ 2012 עד מועד סיום הביקורת נפתחו הליכים נגד 76 תחנות פירטיות<sup>38</sup>. 28 מהן נסגרו על ידי בעליהן ולכן לא היה צורך בהחרמת הציוד והדלק שלהן. בשאר המקרים המשך הטיפול הועבר לפרקליטות המדינה, למועצות המקומיות או לוועדות המקומיות.

3. חוק משק הדלק<sup>39</sup> מסמיך את משרד האנרגיה להטיל עיצומים כספיים בשיעור הקנס שבסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין (בסך 75,300 ש"ח) או פי עשרה מהקנס האמור, או לבקש מבית המשפט להטיל מאסר של שישה חודשים על מי שמוכר או מספק דלק לתחנת תדלוק שאינה כלולה ברשימת התחנות שמנהל מינהל הדלק. בעברות שמניבות רווח כלכלי לעבריין, דוגמת אספקת דלק לתחנה פירטית, אכיפה אפקטיבית מחייבת שסכום הקנס יעשה את העברה לא משתלמת כלכלית. לכן חוק משק הדלק מאפשר להטיל קנסות גדולים יחסית. משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שעשה משרד האנרגיה בכלים האמורים נגד ספקי הדלק לתחנות דלק פירטיות.

כאמור לעיל, בישראל פועלות כ-100 תחנות דלק פירטיות. למרות זאת מינואר 2008 עד יוני 2010 הטיל מינהל הדלק רק ארבעה עיצומים כספיים, ולא גבה אותם. במהלך שנת 2011 הפסיקה הלשכה המשפטית במשרד האנרגיה את הטיפול בגביית 22 עיצומים כספיים שהוטלו בשנים 2006-2007 מהסיבות האלה: (א) תחנת הדלק נסגרה ומטרת הפעולה הושגה; (ב) חלף זמן רב ממועד התפיסה; (ג) אין די ראיות נגד התחנה; (ד) נסיבות העניין אינן מצדיקות הטלת עיצומים כספיים. מיולי 2010 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2012 לא הפעיל מינהל הדלק את הסמכויות שלו נגד גופים המוכרים או מספקים דלק לתחנת דלק פירטית.

מתשובתו של משרד האנרגיה למשרד מבקר המדינה עולה כי נוהל בעניין הטלה וגבייה של עיצומים ייכתב ברבעון הראשון של שנת 2013. עוד עולה מתשובתו כי חלק מהעיצומים לא נגבו מאחר שהיו "קשיים ראייתיים" בתיק העיצומים.

36 עיריית רהט, המועצה המקומית חורה והמועצה המקומית לקייה בדרום; המועצה המקומית בוקעאתה והמועצה המקומית מ'אר בצפון.  
 37 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רהט; הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה גליל מזרחי; הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שמעונים.  
 38 בשנת 2012 נפתחו הליכים נגד חמש תחנות פירטיות ביתר המחוזות של משרד הפנים.  
 39 על פי סעיף 5 ו-7 לחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי מטרת החוק היא למנוע אספקת דלק לתחנות שאין להן האישורים הסטטוטוריים הנדרשים. לכן סגירת תחנת דלק אינה יכולה להיחשב עילה לסגירת תיק חקירה, בין היתר מכיוון שהעיצום הכספי מוטל לפי חוק משק הדלק על מי שמוכר דלק לתחנת דלק פירטית, וסגירת תחנה אחת אין פירושה שהספק שלה אינו מוסיף למכור דלק לתחנות אחרות. על משרד האנרגיה לקבוע, כאמור לעיל, נוהל להטלה וגבייה של עיצומים כספיים, ולנקוט שימוש רחב יותר בסמכויות שהחוק מקנה לו להטיל עיצומים כספיים על מפרי החוק ולוודא את גבייתם.

4. בשנים 2009-2011 הקימה פרקליטות המדינה במחוז חיפה ובמחוז הדרום "צוות אכיפה מצומצם" (פורום "שולחן עגול") לקידום אכיפה כלכלית כללית (להלן - הפורום). בראש הפורום עומדים נציגי פרקליטות המחוז (אזרחית), והוא כולל נציגים של משרת ישראל, משרד הפנים, משרד האנרגיה, ממ"י, רשות המסים והמשרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה. הפורום מיועד, בין היתר, ללימוד הנושא של תחנות דלק פירטיות ולמציאת פתרון לבעיות המעכבות את הטיפול בהן.

המשרה כתבה בתשובתה כי ככוונתה להרחיב למחוזות נוספים את הפעילות במודל שהופעל לאחרונה בהצלחה במחוז הדרומי בשיתוף גורמי הפיקוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול בתחנות דלק פירטיות דורש שיתוף פעולה בין כל גופי הפיקוח בהובלת משרד האנרגיה, כדי שיפעילו את מלוא סמכויותיהם בעת ובעונה אחת נגד מפעילי תחנות דלק פירטיות. ההתארגנות של הפורום לפעילות משותפת נגד תחנות דלק פירטיות היא גישה מועילה, ויש לעודד אותה במטרה לשפר את האכיפה גם בתחום תחנות הדלק הפירטיות.

5. מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) הוא הגוף המנהל על פי חוק<sup>40</sup> את קרקעות המדינה, שהן כ-93% משטח מדינת ישראל, ומפקח על השימוש בהן. הניהול נעשה בהתאם למדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל. עשרות תחנות דלק פירטיות במחוז הדרום של ממ"י נמצאות על קרקע שממ"י חתם עם רוכשיה על הסכמי פיתוח מכר<sup>41</sup> (להלן - ההסכמים). בחלק מההסכמים נקבע שהקרקעות מיועדות למגורים, ואם ייעשה בהן שימוש אחר, ממ"י יהיה רשאי לבטל את ההסכם.

הביקורת העלתה כי אף שממ"י היה ער לפעילותן של התחנות האמורות, הוא לא פעל לביטול ההסכמים עם רוכשי הקרקעות.

## תחנות דלק פנימיות

1. הסדרת השימוש החורג של תחנות פנימיות בקרקע חקלאית: בהחלטה 949 מפברואר 2003 (להלן-החלטה 949) אפשר ממ"י לחברי האגודות החקלאיות

40 חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

41 לאחר מילוי התנאים בהסכם פיתוח מכר מתחייב ממ"י לרשום את המגרש בלשכת רישום המקרקעין על שם הרוכש.



ביישובים חקלאיים פתרונו תעסוקה חלופיים כולל שימוש במקרקעין לצורך הפעלת תחנת דלק<sup>42</sup>. על פי ההחלטה, דמי השימוש השנתיים עבור השימוש החורג בקרקע יהיו בשיעור משווי הקרקע, ושיעור זה ייקבע על פי האזור שבו נמצאת הקרקע ונע בין 2% ל- 6%.

(א) במאי 2003 הודיעה דוברות ממ"י כי ממ"י יפעל נגד תחנות דלק פנימיות<sup>43</sup> הפועלות על קרקעות חקלאיות ובהן מתבצעת פעילות מסחרית. בשנת 2006 ביצע אגף הפיקוח בממ"י סקר ובו מיפה את התחנות הפנימיות הפועלות על קרקעות חקלאיות ובדק אם נעשה בהן שימוש מסחרי. תוצאות הסקר נמסרו למחוזות ממ"י, על מנת שיחתמו במידת הצורך על הסכמי חכירה חדשים לפי החלטה 949. בעלי תחנות שסירבו לחתום על הסכם חכירה חדש - היה על ממ"י להגיש נגדם תביעות לפינוי הקרקע או להפסקת השימוש בה ולגבות מהם דמי שימוש למפרע. גם בהחלטת הנהלה שהתקבלה בשנת 2009<sup>44</sup> הונחו מנהלי המחוזות לטפל בעניין. במועד סיום הביקורת בנושא, בספטמבר 2012, היו במחוז הצפון 29 תחנות דלק פנימיות הפועלות על קרקע חקלאית ובהן מתבצעת פעילות מסחרית, אך רק הסכם חכירה אחד נחתם, והסכם נוסף נמצא בטיפול. במחוז הדרום היו שבע תחנות דלק כאלה, אך עדיין לא נחתמו הסכמים המסדירים את פעילותן, והמחוז פעל להסדרת פעילותן של תחנה אחת בלבד. המחוזות אף לא נקטו אמצעים חלופיים לפינוי התחנות או להפסקת השימוש בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ממ"י לפעול בנחרצות, בהתאם להחלטה 949 ותמ"א 18, להסדרת השימוש החורג של תחנות דלק פנימיות בקרקע חקלאית, לחתום על חוים מתוקנים עמן ולגבות מהן דמי שימוש עבור השימוש החורג, ולפי הצורך גם דמי שימוש למפרע, או למנוע את פעילותן המסחרית.

(ב) בשנת 2008 פנתה לראשונה לממ"י חברה המפעילה כמאה תחנות דלק פנימיות<sup>45</sup> שמתבצעת בהן פעילות מסחרית בניגוד לחוזה עם ממ"י, וביקשה להסדיר את החכרת הקרקע לצורך הסדרת רישוי התחנות וקבלת היתרי בנייה מתאימים. עמדת ממ"י הייתה כי העסקה להקצאת הקרקע לתחנות צריכה להיחתם לפי הכללים שנקבעו בהחלטה 949. ביוני 2011 הציעה החברה לממ"י הצעה קונקרטית להסדרת פעילותן של תחנות אלו. במאי 2012 דנה הנהלת ממ"י בהצעת החברה, אך עד מועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון המוסכם על שני הצדדים בדבר השימוש החורג בקרקעות, ולחלופין ממ"י לא פעל להפסיקו.

2. הפיקוח על תחנות הדלק הפנימיות: חלק ניכר מהחוקים, הצווים והתקנות הנוגעים לתחנות דלק ציבוריות חלים גם על תחנות דלק פנימיות ומחייבים פעולות פיקוח ואכיפה כמו בתחנות דלק ציבוריות. תחנות דלק פנימיות אינן מורשות, על פי היתר בנייה ורישיון עסק, לשרת את הציבור.

(א) בישראל פועלות כאמור מאות תחנות דלק המוגדרות פנימיות, ועשרות מהן מוכרות דלק גם לציבור הרחב. לשם אכיפת החוקים נדרש מידע על מספרן של תחנות הדלק הפנימיות ועל מקומן.

42 החלטות נוספות של ממ"י הבהירו כי כוונת החלטה 949 לאפשר הפעלת תחנות דלק פנימיות.  
 43 לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, תחנת תדלוק פנימית היא "אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק [מטר קוב]".  
 44 החלטה מס' 2481 מיום 9.6.09.  
 45 תחנות הדלק של חברה זו נמצאות בפריסה ארצית, והן חלק מהתחנות שנמצאו בסקר של אגף הפיקוח של ממ"י.

הביקורת העלתה שאין בידי שום גורם מסד נתונים מלא על תחנות דלק פנימיות, ובידי גופי הפיקוח יש רק מידע חלקי על מקומן ועל בעליהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה בשיתוף גופי הפיקוח להוביל ליצירת מסד נתונים כאמור ולאפשר לכל גוף פיקוח להשתמש בו.

(ב) חוק הפעלת רכב (מנועים ודלק), התשכ"א-1961, מחייב בעל תחנת דלק המוכרת דלק לציבור לבדוק את איכות הדלק הנמכר. הבדיקה נעשית באמצעות מעבדה מאושרת. נוסף על כך, שר התמ"ת הסמיך את מפקחי משרד האנרגיה, באמצעות מינהל הדלק, לבדוק את איכות הדלק.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי מינהל הדלק אינו עושה בדיקות איכות של הדלק הנמכר בתחנות פנימיות המוכרות דלק לציבור. על פי חוות דעת של לשכת הייעוץ המשפטי של משרד האנרגיה, נדרש לעשות בדיקות כאלה מכוח החוק, אך המשרד חושש שבכך תינתן לתחנות אלה לגיטימציה.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי אינו בודק את איכות הדלק בתחנות פנימיות המוכרות דלק לציבור משתי סיבות: (1) "קביעת סדרי עדיפויות של הפיקוח במצב של משאבים מוגבלים"; (2) "על מנת לא לתת הכשר לתחנות אלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש להגביר את האכיפה על תחנות הדלק הפנימיות במטרה למנוע מהן למכור דלק לציבור הרחב בניגוד לחוק. נוסף על כך, על משרד האנרגיה לבדוק את איכות הדלק בתחנות אלה, בלא לוותר על יתר הדרישות מבעליהן ולהדגיש שאין בביצוע הבדיקה משום הכשר למכירת דלק לציבור.

(ג) המשרד להגנת הסביבה בודק אם תחנות דלק עומדות בדרישות של תקנות המים (מניעת זיהום מים) (תחנות דלק), התשנ"ז-1997, באמצעות בדיקות אטימות מכלי דלק וצנרת תת-קרקעית בתחנות דלק, שמבצעים מפעילי תחנות הדלק.

בשנים 2008-2011 הכין המשרד להגנת הסביבה דוחות שנתיים<sup>46</sup> המפרטים את תוצאות בדיקות האטימות של מכלי דלק ושל הצנרת התת-קרקעית שבוצעו בכ-1,600 תחנות דלק ברחבי הארץ על ידי מפעילי תחנות הדלק. לפי הנתונים, בשנים 2008-2011 חלה ירידה במספר תחנות הדלק שלמשרד לא היה מידע על בדיקות אטימות שבוצעו בהן מכ-25% ל-10%. עם זאת עדיין אין למשרד מידע על תחנות דלק רבות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי בשנת 2012 סוכם עם ארבע חברות הדלק הגדולות כי יודיעו למפעילי תחנות הדלק הפנימיות בדבר החובה לבצע בדיקות אטימות של מכלי דלק וצנרת וכי הן יספקו למשרד את רשימת לקוחותיהן המפעילים תחנות דלק פנימיות. עד ינואר 2013 התקבלו שמות של 200 תחנות דלק פנימיות נוספות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגנת הסביבה להגביר את הפיקוח על ביצוע בדיקות אטימות כדי למנוע זיהום של הקרקע ושל מי התהום על ידי תחנות דלק. לשם כך עליו להשלים את מאגר הנתונים על תחנות דלק פנימיות הפועלות בארץ.

46 הדוח לשנים 2008-2011 הוכן באמצעות הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ, הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול.

3. תדלוק כלי רכב ממשלתיים בתחנות פנימיות: מינהל הרכב הממשלתי הוא יחידה בחטיבת הנכסים, הרכש והלוגיסטיקה שבאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. תפקידה המרכזי של היחידה הוא לספק שירותי רכב לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם ולפקח על השימוש במשאבים אלה. שירותים אלה כוללים רכש ותחזוקה של כלי רכב, רכישת דלק וכיו"ב. חברת הדלק שזכתה במכרז של מינהל הרכב הממשלתי לתדלוק כלי רכב ממשלתיים מפעילה תחנות דלק ציבוריות ותחנות דלק פנימיות. תדלוק כלי הרכב הממשלתיים מתבצע בתחנות הדלק של החברה באמצעות התקן ממוחשב.

כאמור, תחנות דלק פנימיות אינן מורשות לשרת את הציבור, ובכלל זה כלי רכב ממשלתיים. בתחנות אלו מינהל הדלק אינו מבצע בדיקות של איכות הדלק. ואולם בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי כלי רכב ממשלתיים תדלקו בחמש תחנות דלק פנימיות לפחות.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על מינהל הרכב הממשלתי לפעול כדי למנוע תדלוק כלי רכב ממשלתיים בתחנות דלק פנימיות בניגוד להיתר הבנייה ורישיון העסק שהוצאו להן.**

מינהל הרכש הממשלתי מסר בתשובתו בפברואר 2013 כי התדלוק בתחנות הדלק הפנימיות היה בהיקף נמוך. עוד ציין מינהל הרכש כי חברת הדלק התבקשה לחסום תחנות אלה לתדלוק כלי רכב ממשלתיים בעתיד.

## סיכום

תחנות דלק פירטיות הן מקור למפגעים קשים וסכנה בטיחותית מובהקת, והעובדה שהן מוסיפות להתקיים היא הראיה הטובה ביותר לכך שלא נעשה די בתחום האכיפה נגדן. ריבוי הגופים העוסקים באכיפה בלא תיאום והעברת מידע הדדית הוא מתכון לאכיפה לא יעילה. כדי לצמצם משמעותית את מספר תחנות הדלק הפירטיות יש צורך באכיפה יעילה והגברת שיתוף הפעולה בין גופי הפיקוח.

על משרד האנרגיה, האחראי למשק הדלק, להוביל את המאבק כנגד התחנות עם כלל גופי הפיקוח<sup>47</sup>; למצוא פתרון שיאפשר את סגירת תחנות הדלק הפירטיות, כולל החרמת הציוד ושאיבת הדלק שבהן. כמו כן עליו להוביל להקמת מאגר נתונים על תחנות פירטיות ופנימיות בשיתוף עם גופי הפיקוח וכן לקבוע דרכים לעדכון השוטף. אם המשרד סבור כי ההיררכיות בין גופי הפיקוח מונעות זאת ממנו, עליו ליזום החלטת ממשלה או שינוי חקיקה כדי להסדיר נושא זה.

על ממ"י למצוא פתרון לשימוש המסחרי החורג של תחנות דלק פנימיות בקרקע חקלאית או לפעול להפסקת הפעילות באמצעות הגשת תביעות משפטיות לפינוי הקרקע.

47 המשרד להגנת הסביבה, משרד התמ"ת, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משרת ישראל, ממ"י, הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה.

