



חלק ב

הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - ביקורת מעקב

רקע

בשנת 2013 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות (להלן - הדוח הקודם). באותה השנה היו בישראל כמאה תחנות תדלוק שהוקמו ללא היתר בנייה וללא רישיון עסק ומכרו דלק לציבור בניגוד לחוק (להלן - תחנות תדלוק פירטיות). תחנות התדלוק הפירטיות עלולות לחשוף את הציבור לסיכונים בתחום הבטיחות, הבריאות, הסביבה והתחבורה, והן גורמות למדינה הפסדים כספיים בשל אי-תשלום מיסים. קיימות בישראל גם מאות תחנות תדלוק המשרתות קבוצה סגורה של לקוחות (תחנות פנימיות). בחודשים ינואר עד מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של הרשויות הממשלתיות לתיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם (להלן - ביקורת מעקב).

נתוני מפתח

2	206,000	93	1
תחנות תדלוק פירטיות שסגרה המשטרה בשנת 2019.	ליטר - כמות הדלק שהוחרמה מתחנות תדלוק פירטיות בשנים 2017 עד 2019.	מבצעי האכיפה על תחנות תדלוק פירטיות בשנים 2017 עד 2019.	מספר העיצומים הכספיים שהטיל משרד האנרגיה על ספקי דלק לתחנות הפירטיות במשך השנים 2013 עד 2019.

פעולות הביקורת

בעקבות הדוח הקודם, כאמור, בחודשים ינואר עד מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרד האנרגיה, משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) והרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - גופי הפיקוח) לתיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם (להלן - ביקורת המעקב). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב על תיקון ליקויים אלו (להלן - דוח המעקב).



תמונת המצב העולה מן הביקורת

תיאום בפעולות הפיקוח - בדוח הקודם צוין כי נוכח ביזור סמכויות האכיפה בתחום תחנות התדלוק והאחריות המיניסטריאלית של משרד האנרגיה בנושא משק הדלק, על משרד האנרגיה להוביל את המאבק נגד תחנות תדלוק פירטיות בשיתוף כלל גופי הפיקוח הנוגעים בדבר. **ליקוי זה תוקן באופן חלקי.** בביקורת המעקב עלה כי לא מתבצע מהלך יזום, סדור ועיתי להובלת המאבק נגד תחנות התדלוק הפירטיות, ובסוגיה מטפלים כמה גופי פיקוח ואכיפה (משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה) בתיאום חלקי, כך שכיום אין מיפוי עדכני להיקפי התופעה.

נהלים - בדוח הקודם צוין כי משרד האנרגיה לא קבע נוהל עבודה לאכיפת חוק משק הדלק (איסור מכירת דלק לתחנות תדלוק מסוימות), תשס"ה-2005, ולא נקבעו פעולות שעל פקחי המשרד לבצע כשמתגלה תחנת תדלוק פירטית. **ליקוי זה לא תוקן.** ממצאי ביקורת המעקב מעלים שמשרד האנרגיה טרם קבע נהלים לפעולות אכיפה לפי חוק זה.

תוכנית עבודה והכשרת כוח אדם - בדוח הקודם צוין כי למשרד האנרגיה אין תוכנית עבודה הכוללת יעדים ברורים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק של תחנות פירטיות ולסגירת תחנות אלה. המשרד לא הכשיר את עובדיו לפיקוח על תחנות תדלוק פירטיות. **ליקוי זה תוקן באופן חלקי.** בתגובתו ממרץ 2020 מסר משרד האנרגיה כי בשנת 2019 ניתנו למפקחי האגף ולחוקרי הכשרות בתחום האכיפה ובתחום הביקורת. המשרד הוסיף כי בשנת 2020 תינתן הכשרה נוספת למפקחים בנושא חקירות, תיעוד ראיות, תשאול ועוד.

מאגר נתונים משותף - בדוח הקודם צוין כי לגופי הפיקוח אין מסד נתונים על תחנות תדלוק פירטיות ועל תחנות תדלוק פנימיות המוכרות דלק לציבור, והעברת המידע על תחנות אלו מיחידות השדה למטה לוקה בחסר. **ליקוי זה לא תוקן.** עדיין לא הוקם מאגר הנתונים, שנחוץ להצגת תמונת מצב מעודכנת ואחודה, ואשר יסייע לגופי הפיקוח ולמקבלי ההחלטות האחרים לגבש תוכניות פעולה לשם המאבק בתחנות התדלוק הפירטיות.

פעילות אכיפה יזומה על ידי רשות הארצית לכבאות והצלה - בדוח הקודם צוין כי לרשות הארצית לכבאות והצלה אין מידע על תחנות תדלוק פירטיות, והיא אינה מבצעת ביוזמתה ביקורות בתחנות התדלוק האלה. **ליקוי זה לא תוקן.** טרם נקבעו הדרכים להעברת המידע על תחנות תדלוק פירטיות מכלל הגופים המפקחים לרשות הארצית לכבאות.

עיצומים כספיים על ספקי דלק לתחנות פירטיות - בדוח הקודם צוין כי במשך כשנתיים, בעת שפעלו כ-100 תחנות פירטיות, הטיל מינהל הדלק רק ארבעה עיצומים



כספיים, וגם לא גבה אותם; הלשכה המשפטית במשרד האנרגיה הפסיקה את הטיפול בגביית 22 עיצומים כספיים שהוטלו בשנים הקודמות; מינהל הדלק לא הפעיל את סמכויותיו נגד גופים המוכרים או מספקים דלק לתחנות תדלוק פירטיות. **ליקוי זה לא תוקן.** משרד האנרגיה טרם קבע נוהל להטלת עיצומים כספיים על מי שמוכר או מספק דלק לתחנות תדלוק פירטיות, וגם טרם קבע נוהל לגביית הכספים בגין עיצומים שהוטלו עליהם.

אחסון ציוד מוחרם - בדוח הקודם צוין כי משרד האנרגיה ייעד תקציב לאחסון של ציוד ודלק מוחרמים מתחנות תדלוק פירטיות עד שנת 2006, אבל משנת 2007 הוא הפסיק את התקצוב למטרה זו. בעקבות זאת הפסיקו גופי האכיפה להרוס תחנות תדלוק פירטיות. **ליקוי זה תוקן באופן חלקי.** טרם נמצא פתרון לאחסון ציוד מוחרם מתחנות פירטיות אשר הוקמו על קרקע שאינה בבעלות המדינה, והדבר מקשה את האכיפה נגדן.

תחנות תדלוק פנימיות - בדוח הקודם צוין משרד מבקר המדינה כי על משרד האנרגיה לבדוק את איכות הדלק בתחנות אלה, וכי לשום גוף אין מסד נתונים מלא על תחנות תדלוק פנימיות. **ליקוי זה לא תוקן.** משרד האנרגיה אינו בודק את איכות הדלק בתחנות תדלוק פנימיות, והוא לא הקים מאגר מידע על פרטי התחנות האלה כדי שייסיע לו וליתר גופי הפיקוח בפעולות הפיקוח.



אגף הפיקוח במשרד האנרגיה - מספר הפקחים באגף האכיפה של משרד האנרגיה עלה מ-15 פקחים בשנת 2013 ל-26 פקחים בשנת 2020.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האנרגיה ירכז ויוביל את המאמץ למיגור התופעה של תחנות התדלוק הפירטיות, המסכנות חיי אדם, ובכך יגביר את התיאום בין הגופים השונים לצורך שיפורם וחיזוקם של הפיקוח, האכיפה והפעולות למיפוי התופעה ולמיגורה.

מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים את הכנת הנהלים הנדרשים לאכיפת חוק משק הדלק - איסור מכירה, ואת הנוהל להטלת עיצום כספי בהתאם לחוק.

מומלץ שמשרד האנרגיה יקים מאגר נתונים שישמש את כל גופי הפיקוח, יכיל מידע אחוד, עדכני ושלם על תחנות התדלוק הפירטיות, וכך ייעל את הפיקוח עליהן.

מומלץ כי משרד האנרגיה, ומשטרת ישראל יבחנו דרכים להסדיר את אחסון הציוד המוחרם מתחנות תדלוק פירטיות הפועלות על קרקע שאינה בבעלות המדינה.

מומלץ כי משרד האנרגיה יקים מאגר מידע על תחנות התדלוק הפנימיות לצורכי ניהול פעולות הפיקוח, ויפרסם את הממצאים מביקורת איכות הדלק בתחנות אלה ואת רשימת התחנות שאינן משתפות פעולה איתן.

מידת תיקון הליקויים

הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב					
פרק הביקורת	הליקוי בדוח הביקורת	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
		לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
פעילות המטה של משרד האנרגיה	חסר כוח אדם ייעודי ומוכשר לצורכי ביצוע פיקוח ואכיפה נגד תחנות תדלוק פירטיות.				
	משרד האנרגיה אינו מוביל את המאבק נגד תחנות תדלוק פירטיות.				
נהלים	משרד האנרגיה לא קבע נוהלים לפעולות אכיפת חוק משק הדלק נגד תחנות תדלוק פירטיות ובכלל זה נוהל להטלת עיצום כספי על מי שמכר או סיפק להן דלק.				
תכנית עבודה והכשרת כוח אדם	אין למשרד האנרגיה תכנית עבודה הכוללת יעדים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק של תחנות תדלוק פירטיות ולסגירת תחנות אלה.				
פעילות פיקוח בלתי מתואמות	זרימת המידע בנושא בין יחידות השדה והמחוזות למטות במשרד האנרגיה, במשטרת ישראל ובמשרד להגנת הסביבה בלתי יעילה.				
הקמת מסד נתונים משותף	לגופי הפיקוח אין מסד נתונים על תחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות המוכרות דלק לציבור, והעברת המידע על תחנות אלו מיחידות השדה למטה לוקה בחסר.				
פעילות אכיפה	רשות הכבאות וההצלה לא מבצעת ביזמתה פעולות אכיפה				
	גופי הפיקוח לא מצאו פתרון מוסדר לאחסון ציוד מוחרם מתחנות תדלוק פירטיות המוקמות על קרקע פרטית				
עיצום כספי	משרד האנרגיה אינו פועל ביעילות על פי נוהל כדי להטיל עיצומים כספיים על מי שמוכר או מספק דלק לתחנות התדלוק הפירטיות				
תחנות תדלוק פנימיות	משרד האנרגיה אינו בודק את איכות הדלק בתחנות התדלוק הפנימיות				
	משרד האנרגיה לא הקים מאגר מידע על פרטי תחנות התדלוק הפנימיות שדרוש לצורכי פיקוח				

סיכום

הפעלת תחנות תדלוק פירטיות היא תופעה שיש למגר, שכן היא מסכנת את בטיחותם ואת בריאותם של אזרחי המדינה וגורמת נזק כלכלי. ממצאי המעקב מלמדים שעדיין קיימים ליקויים והמלצות שטרם יושמו, וגופי הפיקוח לא מיצו את סמכויותיהם הנרחבות לפעול נגד התחנות האלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי תחנות תדלוק פירטיות המצויות באזורים מאוכלסים הן סכנת בטיחות שעלולה להביא לידי אובדן חיי אדם, ולכן גופי הפיקוח נדרשים למצות עד תום את אפשרויות המניעה והאכיפה נגד התופעה. לשם כך חשוב שגוף מרכזי ינהל את המאבק בה. על משרד האנרגיה להבטיח שבידיו הכלים הנדרשים לבדיקת איכות הדלק בתחנות התדלוק הפנימיות. נחוץ שמשרד האנרגיה יקים מאגר מידע על תחנות התדלוק הפנימיות לצורך ניהול הפיקוח, וכן נחוץ שיפרסם את ממצאי הבדיקות של איכות הדלק בתחנות האלה ואת רשימת התחנות שאינן משתפות פעולה איתן.



תחנת תדלוק פירטית על כביש סמוך לבתי מגורים
המקור: מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013).