

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



משרדי הממשלה - משרד האנרגיה

הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות



חלק א

הפיקוח על תחנות תדלוק

רקע

בסוף שנת 2019 היו על כבישי ישראל כ-3.65 מיליון כלי רכב, ו-1,209 תחנות תדלוק ציבוריות המספקות דלק ושירותים נלווים. 927 מהן - כ-77% - בבעלות ארבע חברות הדלק הגדולות. כדי לקדם תחרות במחירי הבנזין והסולר החליטה הממשלה בשנת 2011 על פעולות לקידום התחרות בענף. משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות האלה וכן את הפיקוח הממשלתי על השירותים בתחנות התדלוק.

נתוני מפתח

14 אג'	65%	3.6 מיליארד	56 אג'
הפער הממוצע בגובה ההנחה מהמחיר המפוקח של הבנזין בין תחנות תדלוק של החברות הגדולות לבין תחנות תדלוק של החברות הקטנות.	שיעור רכיב המיסים במחיר הבנזין בינואר 2020. הכנסות המדינה ממיסוי על דלק לתחבורה בשנת 2018 היו כ-24 מיליארד ש"ח.	ליטרים דלק נמכרים בשנה.	לליטר הוא מרווח השיווק (בינואר 2020) - החלק מעלות הדלק שממנו ניתן לתת הנחה לצרכן.
42%	3	77%	
ב-500 תחנות תדלוק (42%) מכלל התחנות בארץ) נמצא שעברה יותר משנה מאז בדיקת המשאבות הקודמת (פרק הזמן הנדרש הוא עד שנה).	פעמים בשנה נבדקת איכות הדלק בכל תחנה.	שיעור תחנות התדלוק שבבעלות 4 החברות הגדולות מסך 1,209 תחנות תדלוק בדצמבר 2019.	

פעולות הביקורת

חלק א' של הדוח "הפיקוח על תחנות תדלוק": מנובמבר 2019 עד פברואר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו משרד האנרגיה, רשות התחרות ורשות מקרקעי ישראל לקידום התחרות במחירי הדלק בתחנות התדלוק הציבוריות, וכן את פעולות הפיקוח: של משרד האנרגיה על איכות הדלק; של משרד הכלכלה על כמות הדלק שסופק ללקוחות; ועל שירותים מסוימים שהתחנות מספקות, לרבות הנגישות לאנשים עם מוגבלות. הביקורת בוצעה במשרד האנרגיה, ברשות מקרקעי ישראל, ברשות התחרות, במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה, ביחידה למשקלות ומידות שבמשרד הכלכלה. בדיקות משלימות בוצעו בחברה הלאומית לדרכים, במינהל התכנון שבמשרד האוצר, בעיריית בת ים ובעיריית ראשון לציון, ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים.

נושא חלק ב' של דוח זה הוא "הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - ממצאי מעקב", ובו מובאים ממצאי המעקב על יישום דוח מבקר המדינה משנת 2013.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מיקום תחנות תדלוק באזור תחרות ריכוזי: בבחינה שערכה רשות התחרות בשנת 2015 היא העלתה כי מתוך 715 תחנות תדלוק עירוניות היו 360 תחנות שמשווקות בנזין אשר אזור התחרות שלהן נמצא ריכוזי, באזור התחרות של 309 מהן לא נמצא מתחנה קטן, ובאזור התחרות של 297 מהן מוחזקת רק תחנת תדלוק אחת על ידי אחת מחברות הדלק. בחינה זו נעשתה על בסיס הגדרות ל-"תחנה עירונית" ול-"אזור תחרות" וקביעתו לכל תחנת תדלוק.

הבדלים בהנחות על מחיר הבנזין בין חברות דלק: על פי נתוני משרד האנרגיה לשנת 2016, כ-70% מתחנות התדלוק מכרו בנזין 95 ללא הנחה. בין החברות הגדולות שיעור התחנות שנתנו הנחה היה מ-8% עד 34% והיקף ההנחה היה 1 עד 5 אגורות לליטר. לעומת זאת, כמעט כל החברות הקטנות (המפעילות 9-55 תחנות תדלוק) נתנו הנחה, שגודלה היה מ-14 עד 25 אגורות לליטר.

שיווק מגרשים חדשים לתחנות תדלוק: על פי החלטת הממשלה מ-2011, נקבע יעד לשיווקם של 40 מגרשים ליזמים שאינם מוגדרים גוף ריכוזי בענף, לשם הקמת תחנות תדלוק. אולם במשך כעשור לא הושלמו הפעולות הנדרשות לפי ההחלטה להשגת יעד זה.

חוק משק הדלק: בחלוף תשע שנים מאז החלטת הממשלה שעניינה הגברת התחרות במשק הדלק, טרם הושלמה הכנת טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, אותה נדרש לגבש שר האוצר בשיתוף עם משרד האנרגיה,



משרד הכלכלה, רשות התחרות ומשרד המשפטים להסרת חסמים בשוק הדלק, והפעולות שעשו גופים אלה לא קידמו את התחרות בין תחנות התדלוק.

בדיקת דיוק משאבות הדלק: המפקח על היחידה למשקלות ומידות במשרד הכלכלה קבע שיש לבדוק את דיוק משאבות הדלק בכל תחנות התדלוק פעם בשנה. על פי נתוני היחידה למשקלות ומידות לסוף 2019, היחידה בדקה רק כ-58% מהמשאבות עד שנה מאז בדיקתן הקודמת. יתר התחנות (כ-42%) נבדקו לאחר יותר משנה.

פיקוח על כמויות גז פחמימני מעובה (גפ"ם): תקנות המשקלות והמידות אינן מגדירות גפ"ם כחומר דלק, ולכן למפקח אין סמכות לאישור דגם למנפקות (משאבת דלק) גפ"ם, לבדיקת אימות דיוק ראשוני בזמן ההקמה או לביצוע מעקב תקופתי על תקינות המנפקות. אי לכך לא ניתן להבטיח שבעלי כלי הרכב המונעים בגפ"ם מקבלים את כמות הגפ"ם הנאותה והמדויקת בתמורה לתשלום ששילמו בעת התדלוק.

פיקוח על איכות הדלק: בשנים 2017 עד 2019 בוצעו 2,764 בדיקות אקראיות של סולר ובנזין בתחנות התדלוק, ונמצאו 64 סטיות מתקני איכות הדלק ו-2 מתקני גפ"ם. ב-16 מתוך 64 המקרים שבתחום איכות הדלק חלפו יותר מ-10 ימים עד לפרסום באתר האינטרנט של משרד האנרגיה על הימצאות הסטייה.

פיקוח על מתקני מילוי אוויר: נמצא כי אין הסדרה של נושא הבדיקות למתקני מילוי אוויר והמעקב התקופתי אחר תקינותם. לפיכך קיים קושי להבטיח כי מילוי האוויר בצמיגים מתאים לדרישות מילוי האוויר של יצרן הרכב.

הנגשת תחנות התדלוק לאנשים עם מוגבלות: מתלונות של אנשים עם מוגבלות למשרד מבקר המדינה עולה שלא ניתן מענה מספק לצורכיהם בתחנות התדלוק. כמו כן, תוכנית העבודה של הנציבות לשוויון זכויות אנשים עם מוגבלות לא כללה בדיקות נגישות בתחנות תדלוק בשנים 2017 עד 2019; וכן לא אותרו בדיקות או חקירות של הנציבות משנים קודמות בעניין זה.



מספר תחנות התדלוק של החברות הקטנות - בשנים 2011 עד 2019 נוספו 120 תחנות תדלוק של חברות קטנות, לעומת הוספה של 9 תחנות תדלוק של החברות הגדולות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד האנרגיה והגופים האחרים הקשורים לתכנון ולהקמה של תחנות תדלוק יקדמו את ההוספה של תחנות תדלוק, בעיקר באזורים שאין בהם תחנות ובאופן שיקל גם על כניסת מתחרים חדשים לשוק, וזאת בייחוד לאור מחירי הבנזין והסולר בתחנות שבבעלות חברות קטנות, שהם נמוכים יותר מן המחירים בתחנות שבבעלות החברות הגדולות.

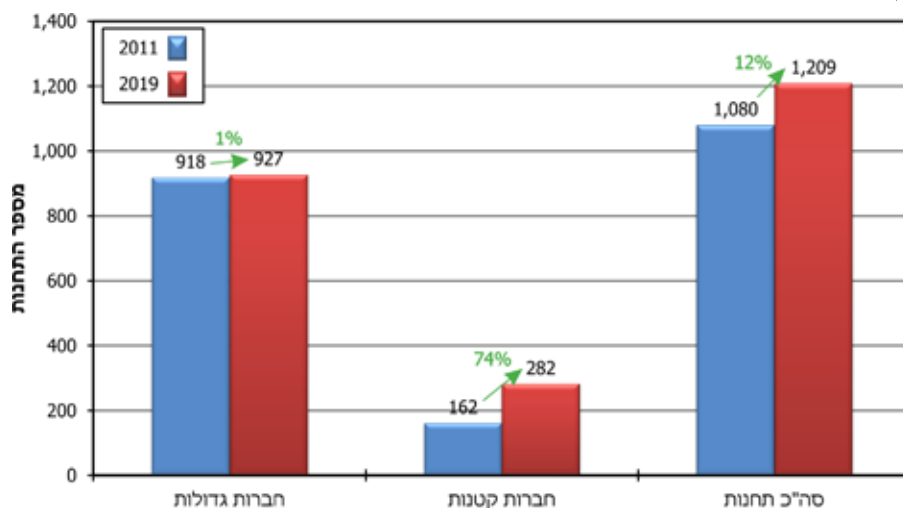
מומלץ כי המפקח על היחידה למשקלות ומידות במשרד הכלכלה יבחן קביעה של משטר בדיקות בתדירות קבועה או באמצעות מערך לניהול סיכונים כדי לתת ביטחון לצרכנים שקיים פיקוח סדיר על דיוק המשאבות בתחנות התדלוק.

מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן קביעת הוראת נוהל מפורשת בנוגע לפרק הזמן הקצר שנדרש לפרסם במהלכו את פרטי הסטייה מהתקן של בדיקות איכות הדלק, זאת מתוך יצירת אמצעים לשם מתן הודעה לצרכנים שתדלקו בדלק לא-תקני (ריקול) ובחינת דרכי פרסום נוספות מעבר לאתר האינטרנט של המשרד, כדי שהמידע יהיה נגיש לצרכני הדלק בתחנות התדלוק.

מומלץ כי לנוכח מספרם הרב של כלי הרכב המונעים בגפ"ם, יבחנו משרד הכלכלה והמפקח הסדרה של בדיקות אימות דיוק ראשוני ותקופתי למנפקות גפ"ם.

מומלץ כי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תבחן את נגישות השירות ונגישות המבנים לאנשים עם מוגבלות בתחנות התדלוק ברחבי הארץ.

הגידול במספר תחנות התדלוק בין השנים 2011 ו-2019



על פי נתוני משרד האנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בעשור הקרוב כמות כלי הרכב בישראל צפויה לגדול ביותר מ-3% בכל שנה. נראה כי בעתיד ישתנה תפקידן של תחנות התדלוק, זאת בשל השימוש העתידי בגז טבעי דחוס כדלק למכוניות והתרבות עמדות טעינה למכוניות המופעלות בחשמל, ובעקבות מדיניות משרד האנרגיה להפסיק מכירת רכבים עם מנועי בנזין ודיזל עד שנת 2030. כל אלה אמורים לשנות את אופי השירותים הניתנים בתחנות התדלוק. ראוי כי השינויים הצפויים יובאו בחשבון כבר היום בתכנון התחנות החדשות.

על הגופים המאסדרים להיערך לכך גם בתחום אסדרת פעילותן של תחנות התדלוק והשירותים שהן אמורות לספק ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה - כל זאת כדי להמשיך ביצירת התנאים לשוק תחרותי, ללא מונופולים וקבוצות ריכוז, כדי להפחית את יוקר המחיה למען הצרכן.



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 מוחזר - בדוח הקודם צוין כי משרד האנרגיה ייעד תקציב לאחסון של ציוד ודלק מוחזרים 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 מוחזר 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 המוחזר 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.				
פעולות פיקוח בלתי מתואמות	זרימת המידע בנושא בין יחידות השדה והמחוזות למטות במשרד האנרגיה, במשרת 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).

חלק א

הפיקוח על תחנות תדלוק

מבוא

בדצמבר 2019 היו בישראל 1,209 תחנות תדלוק ציבוריות¹ רשומות² (להלן - תחנות תדלוק או תחנות); 927 מהן (כ-77%) מוחזקות בפועל על ידי ארבע חברות הדלק הגדולות; 7 חברות נוספות מחזיקות ב-162 תחנות תדלוק (כ-13%); וחברות שונות (115) מחזיקות ב-120 תחנות (כ-10%) - בסך הכול 282 תחנות תדלוק (23%) שאינן מופעלות על ידי החברות הגדולות (להלן - החברות הקטנות). בלוח 1 שלהלן מוצגים נתוני סיווג תחנות התדלוק לפי פריסתן הגיאוגרפית בחלוקה לתחנות דלק עירוניות, בין-עירוניות ומשולבות, נכון לשנת 2015. בלוח 2 שבהמשך מוצג מידע בדבר יבוא מוצרי גלם ומוצרים מעובדים להפקת דלק, עלותם וכמויות הייבוא של מוצרים אלה, נכון לשנת 2019. בלוח 3 שבהמשך מוצגים נתוני צריכת מוצרי הדלק לשנים 2016-2018.

לוח 1: תחנות תדלוק לפי פריסה גיאוגרפית, יולי 2015

מספר תחנות	סיווג התחנות
715	עירוניות
357	בין-עירוניות
63	משולבות ³
13	לא ידוע
1,148	סה"כ תחנות

המקור: רשות התחרות, טיוטת דוח תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי תזקימים (בנזין וסולר), (2017).

1 קיימים שני סוגים של תחנות תדלוק: תחנות "ציבוריות" - המוכרות דלק לכלל הציבור; ותחנות "פנימיות" - לצריכה עצמית, לדוגמה תחנות הממוקמות בתוך יישובים חקלאיים ומשרות רק את האגודה החקלאית ואת חבריה, או תחנות הממוקמות בשטחי מפעלים או בחברות ציי רכב ומשרות את רכבי המפעל או החברה בלבד. תחנות אלה אינן מוכרות דלק לכלל הציבור ולכן אינן מתחרות או מתחרות במידה מעטה בתחנות תדלוק ציבוריות. הדוח עוסק בתחנות תדלוק ציבוריות בלבד (אשר לתחנות פנימיות - ראו דוח מעקב - חלק ב').

2 על פי רשימת תחנות התדלוק הציבוריות הרשומות במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה ב-5.12.2019.

3 תחנות תדלוק משולבות - הן עירונית ובין-עירונית והן הממוקמת בסמוך לכביש ראשי בתוך מטרופולין. רשות התחרות עורכת את בחינת הריכוזיות הגיאוגרפית בתחנות משולבות באמצעות מודל אזורי ומודל תנועה - כמוגדר וכמצוין בדוח תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי תזקימים (בנזין וסולר), 2017.

לוח 2: היקף הייבוא של מוצרי הדלק, 2019

עלות (במיליארד דולר)	כמות (באלפי טונות)	סוג מוצר
2.4	4,125	מוצרי דלק מוגמרים *
6.0	12,054	חומרי גלם **
8.4	16,179	סה"כ

*מוצרי דלק מוגמרים שרכשו: בית זיקוק חיפה (60%); בתי זיקוק אשדוד (15%); חברות הדלק (25%).

**חומרי גלם שרכשו: בית זיקוק חיפה (67%); בית זיקוק אשדוד (33%).
המקור: משרד האנרגיה.

לוח 3: מכירות של מוצרי דלק בתחנות התדלוק לצרכנים והצריכה הכוללת של המשק, 2016 - 2018

מוצר שנים	כמות שנתי שנומכרה בתחנות התדלוק (באלפי ליטר)	הצריכה הכוללת של המשק (באלפי ליטר)
סולר		
2016	1,664,842	3,805,686
2017	1,815,466	3,817,174
2018	1,881,293	3,765,523
בנזין		
2016	3,611,914	4,182,747
2017	אין נתונים	4,266,242
2018	אין נתונים	4,271,473
צריכה במשק בטונות		
2016	אין נתונים	615,344
2017	אין נתונים	633,864
2018	אין נתונים	591,757

המקור: משרד האנרגיה.

אלה השירותים שמסופקים בתחנות התדלוק השונות: תדלוק בדלק, בחלקן גם בגז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם); מילוי אוויר בצמיגים; מכירת מוצרים שונים בחנויות נוחות; מכירת אביזרי רכב; שטיפת רכב; שירות דואר. כמה מהן מחזיקות בשטחי מסחר נוספים. עם התרבות כלי הרכב על כבישי ישראל בשנים האחרונות (כ-3% לשנה) עלה גם השימוש בשירותי תחנות התדלוק. צריכת הדלק מתחלקת בין צרכנים מזדמנים (כ-70%) ובין ציי רכב - גופים הקשורים בהסכם עם חברת דלק ומשלמים מחירים כלל-ארציים אחידים לתדלוק רכביהם (30%). הלקוחות



המזדמנים - בהיעדר הסכם עם תחנת תדלוק או עם חברת דלק מחליטים על מקום הקנייה על פי התחרות הגיאוגרפית⁴ בקרבת מקום התדלוק.

פעולות הביקורת

מנובמבר 2019 עד פברואר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו גופי הפיקוח לקידום תחרות מחירים בין תחנות התדלוק הציבוריות, ולפיקוח על השירותים לציבור בתחנות התדלוק, על איכותו ועל כמותו של הדלק שסופק ללקוחות ועל שירותים מסוימים שהתחנות מספקות ללקוחות, לרבות הנגישות לאנשים עם מוגבלות. הביקורת נעשתה במשרד האנרגיה⁵, ברשות מקרקעי ישראל⁶, ברשות התחרות, במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה וביחידה למשקלות ומידות שבמשרד הכלכלה. בדיקות משלימות נעשו בחברה הלאומית לדרכים, במינהל התכנון שבמשרד האוצר, ברשויות מקומיות - עיריית בת ים ועיריית ראשון לציון - ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים.

קידום תחרות בענף תחנות התדלוק

מבנה הענף ומאפייניו

הבנזין והסולר הם תוצרים של תהליך זיקוק הנפט. הנפט הגולמי, שהוא תשומה עיקרית בתהליך הזיקוק, מיובא לישראל ומזוקק בשני בתי זיקוק - בחיפה ובאשדוד. נוסף לכך, מתקיים יבוא של דלק מזוקק. להלן בתרשים 1 מוצג מבנה משק הדלק הקשור לתחנות תדלוק ציבוריות⁷.

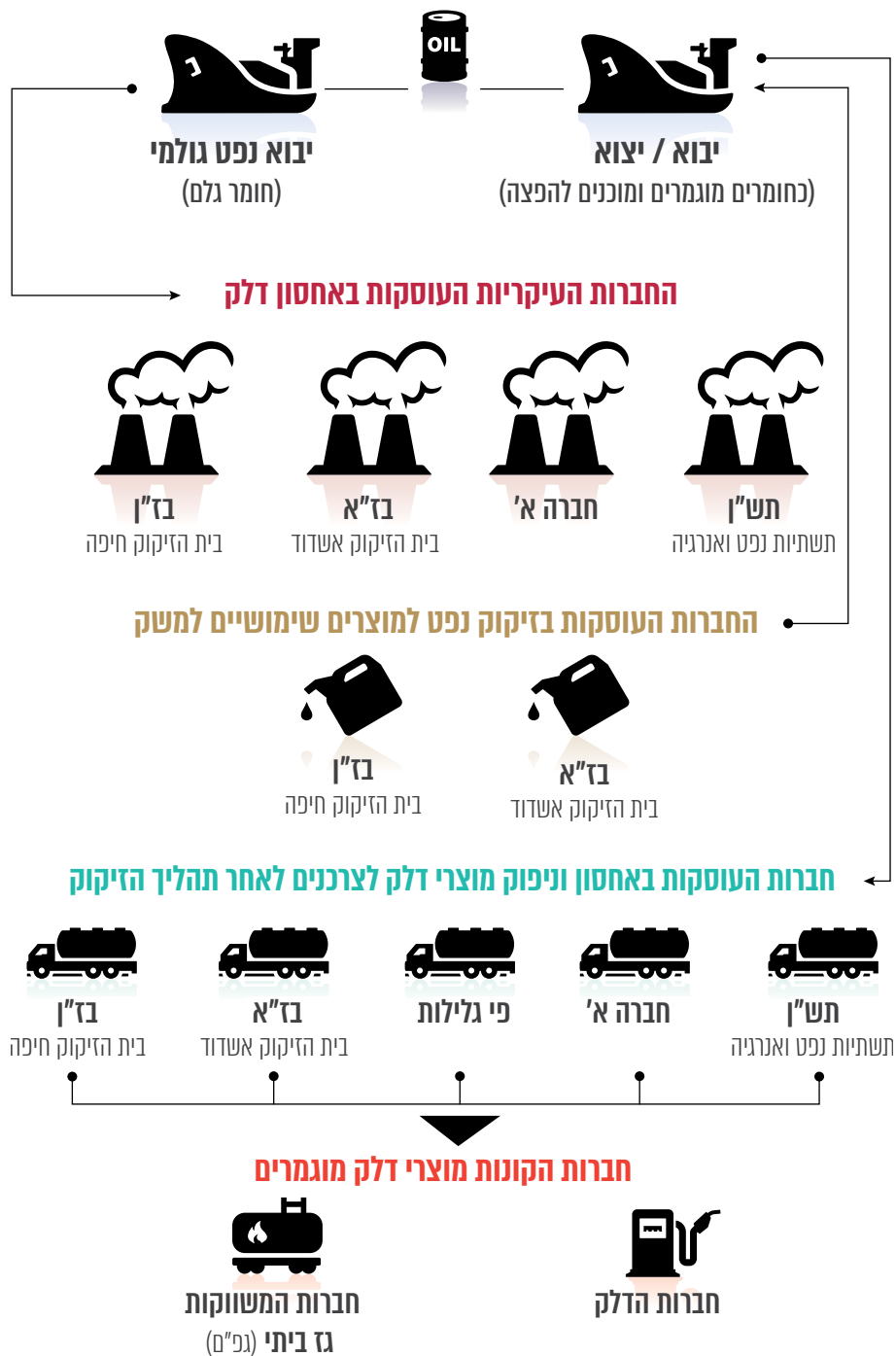
4 תחרות בין חברות הדלק שהתחנות שלהן ממוקמות בטווח הרלוונטי מבחינת הצרכן. התחרות היא בעיקר על מחיר מוצרי הדלק.

5 שמו של משרד האנרגיה השתנה כמה פעמים במהלך השנים ונקרא בין היתר "משרד התשתיות והמים" או "משרד האנרגיה והמים".

6 רשות מקרקעי ישראל נקראה בעבר "מינהל מקרקעי ישראל".

7 בשנת 1988 יזמה הממשלה רפורמה מקיפה במשק הדלק שנועדה להשיג את המטרות הבאות: ביטול מכסות וחלוקת השוק בין חברות הדלק הוותיקות, פתיחת משק הדלק לחברות דלק חדשות, יצירת שוק חופשי בשיווק דלק מתוך תחרות בשירות ובמחירים במטרה להפחית את העלות לצרכן, צמצום המעורבות הממשלתית והפחתת הריכוזיות, יבוא חופשי של מוצרי דלק, מניעת אפליה באספקת מוצרי נפט, מתן שירותי תשתית ממלכתיים לגופים שיפעלו במשק.

תרשים 1: מקטע ממבנה משק הדלק בעבור רכבים פרטיים

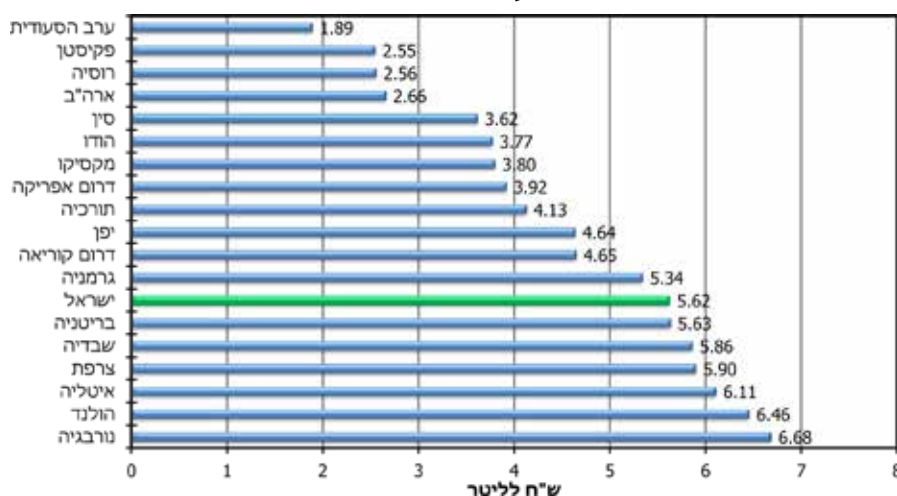


המקור: חברת קצא"א.

חברות הדלק רוכשות את מוצרי הדלק - סולר ובנזין - מבתי הזיקוק ומשנעות אותם לאתרי אחסון ולאתרי ניפוק. מאתרי הניפוק מפיצות חברות הדלק את מוצרי הדלק (תזקיקים) באמצעות מכליות כביש לתחנות תדלוק ברחבי הארץ, ובהן רוכש אותם הצרכן הסופי. מחיר הבנזין המרבי לצרכן הסופי בתחנת התדלוק, המשמש בעיקר כלי רכב פרטיים, נתון לפיקוח משרד האנרגיה, ואילו מחיר הסולר, המשמש בעיקר כלי רכב מסחריים, אינו מפוקח⁸.

לחברות הדלק סוגי התקשרות שונים בנוגע לתחנות התדלוק, כגון הסכמי תפעול עם בעלי תחנות תדלוק שבמסגרתם חברת הדלק מפעילה את התחנה בעצמה; הסכמי שכירות עם בעלי המקרקעין של תחנות התדלוק שבמסגרתם חברת הדלק שוכרת את המקרקעין, בונה עליהם תחנת תדלוק ומפעילה אותה; הסכמי אספקת תזקיקים עם מפעילי תחנות תדלוק שבמסגרתם חברת הדלק מספקת תזקיקים למפעיל התחנה, אך אינה מפעילה את תחנת התדלוק בעצמה. בטיטות דוח רשות התחרות הוגדרה תחנת תדלוק כ"מוחזקת על-ידי חברת דלק", אם היא קשורה בהסכם, לרבות הסכם בעלות, שכירות, חכירת משנה, הפעלה ואספקת תזקיקים.

תרשים 2: מחירי הדלק לצרכן בש"ח במדינות נבחרות בעולם ברבעון הרביעי של שנת 2019



על פי נתוני <https://www.statista.com/statistics/221368/gas-prices-around-the-world> בעיבוד משרד מבקר המדינה.

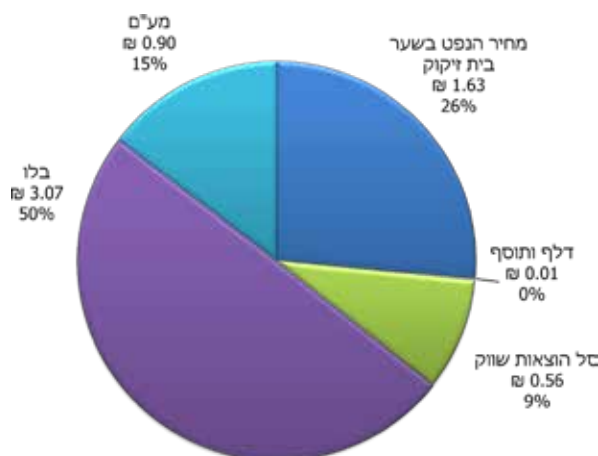
8 בשנים 2013 - 2014 בחן משרד האנרגיה אם נדרשת קביעת מחיר מרבי לסולר. המשרד הגיע למסקנה כי לא קיימת עילה או הצדקה או כדאיות משקית להכנסת הסולר לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, שכן פעולה זו עלולה לגרום לעליית המחיר הממוצע. עוד הומלץ להמשיך במעקב תקופתי אחר מחירי הסולר בתחנות, ללקוחות מזדמנים וללקוחות בהסדר. על בסיס המלצות המשרד לא הוטל פיקוח על מחיר הסולר.

מהתרשים עולה כי מחירי הדלק לצרכן בישראל גבוהים בכ-110% מארה"ב, בכ-120% מרוסיה ובכ-55% מסין והם דומים למחירים במדינות אירופה.

קביעת מחיר מרבי לבנזין

המחיר המרבי לצרכן לליטר בנזין מפוקח מכוח צו פיקוח על מצרכים ושירותים (מחירים מרביים בתחנות תדלוק), התשס"ב-2002 (להלן - צו הפיקוח על מחירי הדלק)⁹. המחיר המרבי שתחנות התדלוק רשאיות לגבות מן הצרכן נקבע על בסיס ארבעה רכיבים: (א) שער ב"ן¹⁰; (ב) בלו¹¹; (ג) מע"ם¹²; (ד) "מרווח השיווק" (סל הוצאות) - מרווח השיווק הוא כ-9% מהמחיר לצרכן¹³. רק על הרכיב הזה יכולות תחנות התדלוק להתחרות. מרווח השיווק משקף את העלות המשוערת של אספקת הדלק משער בית הזיקוק עד לצרכן בתחנת התדלוק בתוספת רווח שנקבע מעבר לעלויות אלו. המחיר המפוקח המרבי של הבנזין הוא אחד בכל הארץ¹⁴. להלן בתרשים 3 מוצגים רכיבי המחיר לליטר בנזין בינואר 2020.

תרשים 3: רכיבי מחיר הבנזין לצרכן, ינואר 2020



המקור: משרד האנרגיה. נתוני אירופה מובאים בדוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

9 כל המחירים שבדוח נקובים בשקלים (ובאגורות) לליטר.

10 מחיר זה מבוסס על פרסום בשם Platt's, המשקף ממוצע של מחירי הבנזין בעסקאות שמבוצעות בנמל ליבורנו שבאיטליה, בתוספת עלויות המכונות "תוספת לשער ב"ן" - מינהל הדלק במשרד האנרגיה מפרטן במסמך שהוא מפיץ בעניין מבנה המחיר.

11 על פי חוק הבלו על הדלק התשי"ח-1958.

12 על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

13 משרד האנרגיה: <http://energy.gov.il/Subjects/Fuel/Pages/GxmsMniPricesAndTaxes.aspx>.

14 למעט אילת, שבה אין חובת תשלום מע"ם, ולכן המחיר המפוקח הוא ללא רכיב המע"ם.



מהתרשים עולה כי הרכיב הגדול במחיר הבנזין הוא רכיב המיסים: כ-65% מהמחיר לצרכן בשירות עצמי; מרווח השיווק הוא 56 אגורות - בתחומי יכולות תחנות התדלוק בישראל להתחרות על כיסו של הצרכן, והיקף ההנחה שהן יכולות לתת הוא עד גובה רכיב המרווח הכלול במרווח השיווק. יצוין כי שיעורו של רכיב המיסים על הבנזין (במאי 2018) ב-15 מדינות אירופיות גבוה בכ-10% משיעורו בישראל¹⁵; לעומת זאת, שיעורו בארה"ב (במרץ 2020) נמוך בכ-22% משיעורו בישראל¹⁶. הכנסות המדינה ממיסים הבלו על דלק בשנת 2018 היו כ-19 מיליארד ש"ח וסך ההכנסות ממסים על הדלק כולל מע"מ - 25 מיליארד ש"ח בקירוב. 95% מההכנסות כאמור הן לתחבורה כ-18 ו-24 מיליארד ש"ח בהתאמה.

נוסף לחמשת הרכיבים לעיל, גם רכיב ה"שירות המלא"¹⁷ מפוקח. תחנת תדלוק תוכל לגבות תוספת בעבור שירות מלא, בתנאי שהיא מאפשרת גם שירות עצמי. כלומר, תחנה יכולה להציע אחד משלושה סוגי שירות בשוק הבנזין: (א) שירות עצמי בלבד; (ב) שירות מלא בלבד - בסוג זה התחנה לא תוכל לגבות מחיר גבוה מהמחיר המפוקח לשירות עצמי; (3) שירות עצמי ומלא. בדיון של ועדת המחירים שבמשרד האנרגיה מינואר 2020 צוין כי "על פי דיווחי חברות הדלק, תדלוק בנזין 95 במשאבות שירות עצמי בשנת 2016 עמד במוצע על כ-80% מסך תדלוקי בנזין 95 בתחנות התדלוק (ממוצע נתוני החברות הגדולות; טווח התדלוקים בשירות עצמי הינו 75%-82%)". להערכת גורמי המקצוע במשרד האנרגיה, שיעור זה נמצא במגמת עלייה ונכון לינואר 2020 גבוה אף יותר. הסיבה לכך, להערכת משרד האנרגיה, הינה פערי המחיר בין תדלוק בשירות עצמי לבין תדלוק בשירות מלא. יצוין כי לפי נתוני משרד האנרגיה, במרבית התחנות שיעור המשאבות בשירות עצמי גבוה מהשיעור הקבוע בצו [33%], וגבוה מ-70%¹⁸.

משרד האנרגיה רשאי לפקח על מחיר הבנזין לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, (התשנ"ו-1996), שבו נקבעו התנאים להחלת הפיקוח. נקבע בין היתר כי השרים רשאים, בצו, להחיל חוק זה על מצרך או על שירות, בתנאי (בין יתר התנאים) שבין ספקיו או בין רוכשיו אין תחרות או קיימת תחרות מועטה בלבד. בשנת 2016 שקל משרד האנרגיה את הצורך בהמשך הפיקוח והחליט להמשיכו.

15 נעם בוטוש, הכנסת - מרכז המחקר והמידע תיאור וניתוח של השינוי במחירי הבנזין ומרכיביו בישראל ובמדינות אירופה - מעודכן (2018).

16 המקור: United States Energy Information Agency. יש לציין שהמיסים כוללים מיסי המדינה הפדרלית וממוצע של מיסים שמטילות המדינות השונות בארה"ב. המיסים של המדינות כולל בלו, מיסים עבור איכות הסביבה, מיסים מיוחדים ואגרות עבור בדיקת התחנה, אך אינו כולל מע"מ של המדינה או מיסים של העירייה או של המחוז.

17 תוספת למחיר הדלק לצרכן שבוחר לקבל שירותי תדלוק מאת עובדי תחנת התדלוק כאשר עומדת לפניו בתחנה האפשרות לתדלק את רכבו בעצמו.

18 פרוטוקול של סיכום דיון ועדת המחירים בנושא משאבות בנזין 95 בשירות עצמי בתחנות התדלוק, 22.1.2020. ועדת המחירים קובעת את מחיר הדלק בפיקוח, וחברים בה, בין היתר, נציגים ממשרד האנרגיה ומשרד האוצר.

תחנות התדלוק - תמונת מצב

על פי טיוטת הדוח¹⁹ של רשות התחרות, אלה עיקרי ההבדלים בין תחנות התדלוק: מחירי הדלק, מיקום גיאוגרפי ונגישות, סוג השירות (עצמי, או מלא), זמני הפעילות, מיתוג התחנה והמוניטין של החברה, שירותים נוספים הניתנים בתחנה (למשל חנות נוחות, מסעדה, ושטיפת מכוניות).

בספטמבר 2011 פורסם דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי²⁰ (להלן - ועדת טרכטנברג או הוועדה), ובו הועלו, בין היתר, המלצות לגבי תחנות תדלוק. הממשלה אימצה את הדוח באוקטובר 2011²¹. לפני הוועדה הוצג ניתוח המלמד על חשיבותן התחרותית של תחנות "עצמאיות", שאינן נמנות עם ארבע החברות הגדולות. הוועדה ציינה כי "באזורים רבים בארץ קיימת בעיה של תחרות גיאוגרפית אפקטיבית בין תחנות תדלוק, עקב ריכוזיות גיאוגרפית משמעותית ומיעוט שחקנים גדולים גם בהיבט הארצי". ארבע חברות הדלק הגדולות מחזיקות יחדיו נתח שוק של כ-90%. שני חסמים מרכזיים עומדים בפני כניסתן של תחנות עצמאיות לתחרות באזורים רבים: הליכי התכנון והרישוי של תחנות תדלוק, שהם ארוכים וסבוכים, והקושי שלהן להתקשר בהסכמים עם ציי רכב ללא התקן תדלוק אוניברסלי.

הוועדה המליצה לעשות את הפעולות האלה להגברת התחרות: (א) ליזום חקיקה שתשחרר מיד את כל תחנות התדלוק מהסכמים שחתמו עם חברות הדלק הגדולות²²; (ב) לתת עדיפות לעצמאים [הפועלים לצד פעילות החברות הגדולות] בהליכי תכנון; (ג) להנחות את המינהל ואת מוסדות התכנון לתכנן קרקעות ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאים בתוך שנתיים וכן להנחות את המינהל לשווקן בסיום התכנון; (ד) להנחות את משרד התשתיות הלאומיות לפעול ליישום תקנות התקן תדלוק אוניברסלי; (ה) להטיל על משרד התשתיות הלאומיות למפות אזורים גיאוגרפיים שנוכחות בהם ארבע החברות הגדולות, ובהתאם לרמת התחרות בכל אזור - לקבוע מנגנון המחייב מכירת תחנות שם לחברות קטנות יותר. מנגנון זה ואופן יישומו יוטמעו בטיטוט חוק משק הדלק²³ שמשרד התשתיות הלאומיות הציג בעבר ויציע שוב לממשלה.

בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג ולנוכח רמת התחרותיות הנמוכה, הכשלים הקיימים במקטע שיווק הדלק והשפעתם על יוקר המחיה והצורך בהוזלת המחיר לצרכן ושיפור רמת השירות, קיבלה הממשלה החלטה בנושא התחרות בין תחנות תדלוק (להלן - החלטת הממשלה)²⁴.

19 רשות התחרות, תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי הבנזין (2017).

20 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי מספטמבר 2011, עמ' 182.

21 החלטת הממשלה 3756 (9.10.2011).

22 על פי ההסכמים בעלי תחנות תדלוק התחייבו לרכוש דלק מספק מסוים

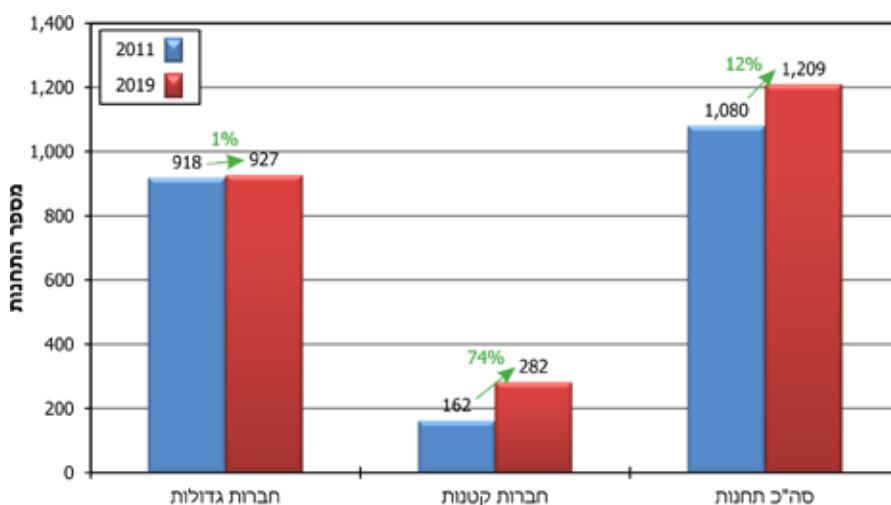
23 חוק משק הדלק (קידום התחרות), תשנ"ד-1994.

24 החלטת הממשלה 3991 (18.12.11).

רשות התחרות מצאה כי "נכון לתקופת איסוף הנתונים [2015], היה קיים פער של 14 אגורות במוצע בגובה ההנחה (מהמחיר המפוקח הרלוונטי) אשר ניתן בתחנות של חברות קטנות לעומת תחנות של ארבע החברות הגדולות במכירות בנזין, ובנוסף, נמצא כי מחיר ממוצע לליטר סולר הנמכר על-ידי חברה קטנה נמוך בכ-50 אגורות מהמחיר הממוצע לליטר סולר הנמכר על-ידי חברה גדולה"²⁵.

משרד מבקר המדינה בחן את העלייה במספר תחנות התדלוק משנת 2011 עד לשנת 2019 ואת העלייה במספר כלי הרכב באותן השנים. להלן בתרשים 4 נתונים על מספר תחנות התדלוק ב-2011 וב-2019, ובתרשים 5 נתונים על מספר כלי הרכב על כבישי ישראל באותן השנים, וכן תחזית העלייה במספרם עד שנת 2030.

תרשים 4: מספר תחנות התדלוק, 2011 ו-2019



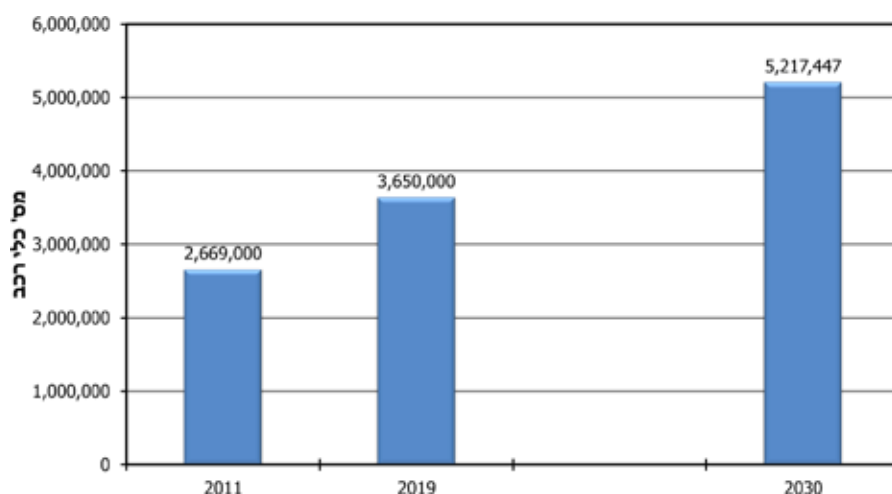
על פי נתוני משרד האנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים לעיל עולה כי מ-2011 עד 2019 עלה ב-120 מספר תחנות התדלוק שמופעלות על ידי החברות הקטנות (עלייה של כ-74%), ואילו מספרן של תחנות התדלוק שמופעלות על ידי ארבע החברות הגדולות עלה ב-9 בלבד (עלייה של כ-1%). על פי הנתונים האלה, בסוף 2019 עדיין קיימת ריכוזיות רבה בענף. במשך כתשע שנים לא נוספו תחנות תדלוק לפי יעדי הממשלה לקידום התחרות בענף (ראו להלן), ולעומת זאת נוספו תחנות תדלוק ביוזמתן הפרטית של החברות הקטנות. רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) ציינה בתשובתה כי "משנת 2011 עד היום שווקה קרקע לכ-70 תחנות תדלוק".

25 רשות התחרות, דוח תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי תזקימים (בנזין וסולר), (2017).

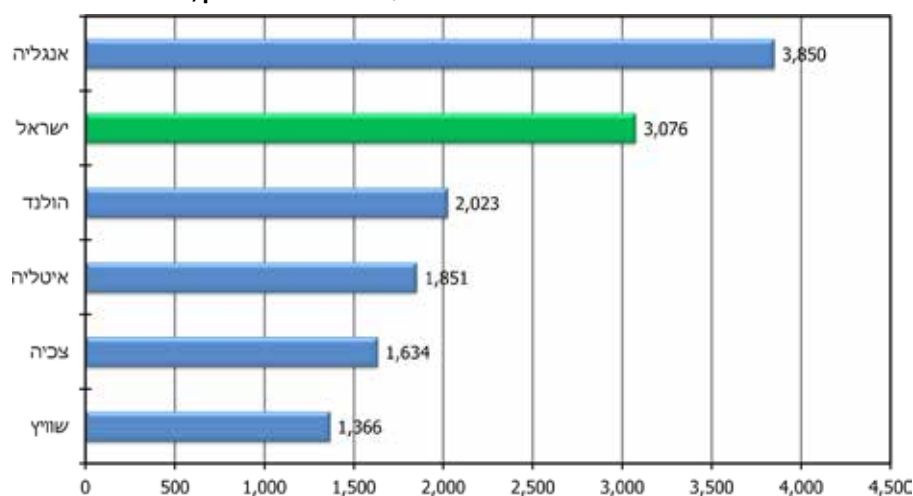
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עליית מספרן של תחנות התדלוק שבבעלות חברות קטנות.

תרשים 5: מספר כלי הרכב בשנים 2011 ו-2019 והצפי לשנת 2030



על פי נתוני איגוד יבואני הרכב בישראל, ע"ר, סקירה כלכלית שוק הרכב ותחזית לשנת 2030²⁶, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 6: מספר כלי רכב ממוצע לתחנת תדלוק, 2018



על פי נתוני אתר www.statistica.com, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

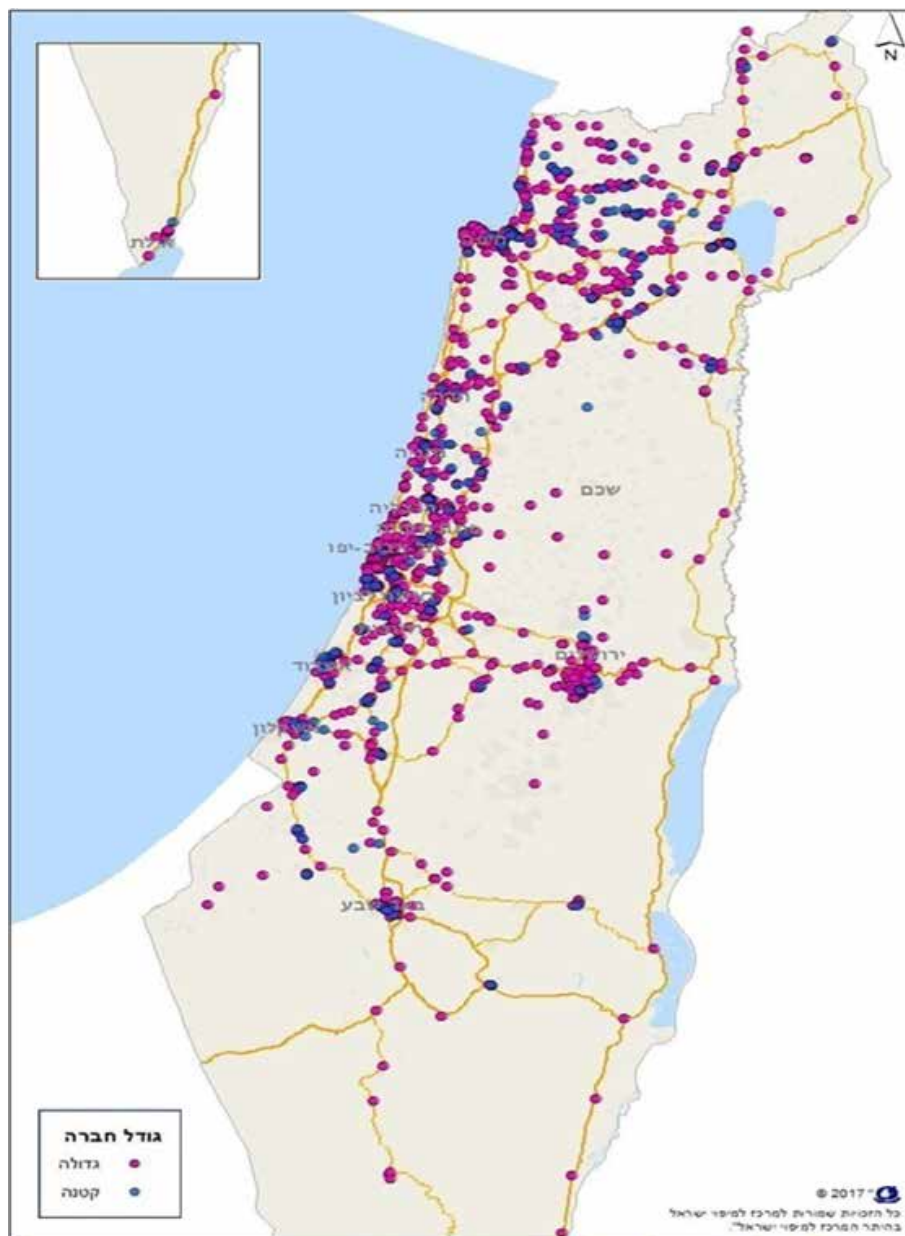


מתרשים 5 עולה כי משנת 2011 עד 2019 עלה מספר כלי הרכב בישראל ב-981,000 - עלייה של כ-36%; באותה התקופה עלה מספר תחנות התדלוק רק ב-129 - עלייה של כ-12%. כלומר, כלי הרכב התרבו מהר יותר מההתרבות של תחנות התדלוק. מתרשים 6 עולה כי מספר כלי הרכב הממוצע לתחנת תדלוק בישראל גבוה פי שניים מהנתונים במדינות אירופיות בעלות תכונות דומות לישראל (צ'כיה ושווייץ).

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי "המשרד פועל במישורים רבים לקידום תחרות והפחתת יוקר המחיה במשק הדלק, במסגרת זו הוא פעל לקדם בשנים האחרונות מספר מהלכים: (1) רפורמת הדלקן האוניברסלי; (2) בחינת האפשרות להסיר פיקוח על תוספת התשלום עבור שירות מלא; (3) הסרת פיקוח על מחירי מכירת בנזין 95 בתחנות תדלוק חדשות; (4) הרחבת מספר המשאבות בתדלוק עצמי בתחנות התדלוק".

להלן במפה 1 מוצגים נתונים על פריסת תחנות תדלוק בחלוקה לחברות גדולות ולחברות קטנות, נכון ליולי 2017.

מפה 1: פריסת תחנות תדלוק, לפי חברות גדולות וחברות קטנות, יולי 2017



המקור: רשות התחבורה, תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה השוק למחירי בנזין (טייטה), (2017).

מהמפה ניתן לראות את מיקומי תחנות התדלוק ואת ריכוז התחנות הגדולות והקטנות באזורים השונים. רשות התחרות ציינה כי בבחינה שהיא ערכה "נקבע אזור תחרות לכל תחנת [תדלוק] ... תחום אזור התחרות נקבע לפי מיקומה של תחנת הדלק - עירונית או בין-עירונית. במקרה של תחנות משולבות... נקבעו שני אזורי תחרות רלוונטיים - אחד לכל מודל (עירוני ובין-עירוני)". בהתאם לבחינה זו מצאה רשות התחרות כי "יש 360 תחנות תדלוק עירוניות המשווקות בנזין שאזור התחרות שלהן נמצא כריכוזי ('תחנות ריכוזיות'). מתוכן, 309 תחנות - לא נמצאו באזור התחרות שלהן מתחרה קטן. מתוך 360 התחנות הריכוזיות, לגבי 297 מהן, כל חברת דלק מחזיקה רק תחנה אחת באזור התחרות". עוד עולה מטיטוט הדוח של רשות התחרות כי ההפרש הממוצע בהנחה על הבנזין בין החברות הקטנות לגדולות הוא כ-14 אגורות.

מומלץ כי משרד האנרגיה והגופים האחרים הקשורים לתכנון ולהקמה של תחנות תדלוק יקדמו הוספה של תחנות תדלוק, בעיקר באזורים שאין בהם תחרות, ובאופן שיקל גם על כניסת מתחרים חדשים לשוק, לאור מחירי הבנזין והסולר בתחנות תדלוק בבעלות חברות קטנות שהם נמוכים יחסית למחירים בתחנות תדלוק בבעלות החברות הגדולות.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ביולי 2020 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד האנרגיה) כי הוא "פועל לקדם כלי רגולציה המאפשרים הקמת תחנות תדלוק, לפיכך המשרד נמנע מהטלת נטל רגולטורי נוסף, אשר יחייב בקבלת אישורים של מספר רב של גופים שונים".

החלטת הממשלה לקידום התחרות בתחנות התדלוק

לפי החלטת הממשלה מדצמבר 2011 הוטלו אחריות, תיאום וביצוע על הגופים האלה: משרד האוצר, משרד האנרגיה, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון במשרד האוצר, משרד התחבורה, החברה הלאומית לדרכים וכביש חוצה ישראל, לרבות בשיתוף גופים אחרים ובהם משרד הכלכלה, משרד המשפטים ורשות התחרות.

איתור מקומות חדשים להקמת תחנות תדלוק

בהחלטת הממשלה נקבע, בין היתר, שיש לפעול לתיקון חוק משק הדלק (קידום תחרות), התשנ"ד-1994, בנושא שיווק מקרקעין לצורך הקמת תחנות תדלוק, ויש להורות לרשות מקרקעי ישראל בהפעלת שיקול הדעת בשיווק מקרקעין לאחר תיקון החוק לפעול כמפורט להלן:



"לא ישווקו מקרקעין המיועדים להקמת תחנת תדלוק על ידי רשות מקרקעי ישראל... למי שהינו בעל זכות בתחנות תדלוק בהיקף העולה על 10% מסך תחנות התדלוק המסחריות הפועלות בישראל או בעל עניין בבעלי זכות בתחנות תדלוק, זכות להחזיק או להשתמש במקרקעי תחנת תדלוק לתקופה כלשהי (להלן - גורם ריכוזי בענף), וזאת עד לשיווקם של 40 מגרשים המיועדים להקמת תחנות תדלוק למי שאינו גורם ריכוזי בענף. לא תוקנה זכות בתחנת תדלוק במקרקעין האמורים למי שהינו גורם ריכוזי בענף ממועד שיווק המגרש ובמשך תקופה של 5 שנים ממועד רישויה של תחנת תדלוק במגרש כאמור"²⁷.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה, להנחות את משרד האנרגיה לפעול לאיתור קרקעות לצורך הקמתן של תחנות תדלוק באזורים בהם קיימת רמת תחרותיות נמוכה.

בתשובתה מיולי 2020 למשרד מבקר המדינה מסרה רמ"י (להלן - תשובת רמ"י) כי היא "נדרשת במסגרת תפקידיה על פי דין לשווק קרקע ובכלל זאת ליעוד תחנות תדלוק. עם זאת, באזורים בעלי שיעור גבוה של קרקעות פרטיות בעלי הקרקע הפרטיים מהווים גורם מכריע בהקמת תחנות חדשות". עוד ציינה רמ"י כי היא "פועלת בנושא תחנות התדלוק בשתי דרכים עיקריות: (1) שיווק קרקעות במכרז פומבי; (2) שיווק קרקע בפטור ממכרז. באפשרות להקצאה בפטור ממכרז נכללת האפשרות לשינוי יעוד/ניצול למטרת הקמת תחנת תדלוק". עוד הוסיפה כי במילוי תפקידיה היא "מסייעת לענות על צרכי השוק - איתור שטח מתאים לתחנות במקומות שבהן הן נחוצות והגברת התחרות... מאמצת יוזמות [של] יזמי תכניות מתוך הנחה, כי אם בעל ענין מקדם תחנה חדשה - הרי שיש צורך וביקוש להקמתה".

בעקבות החלטת הממשלה הזמין משרד האנרגיה בשנת 2012 עבודה לאיתור אתרים מתאימים להקמת תחנות תדלוק חדשות על קרקעות בבעלות המדינה. את העבודה ליוותה ועדת היגוי בין-משרדית. נבדקו היבטים של תמ"א 18²⁸ ושל הגנת הסביבה ובחינות כלכליות להקמת תחנות תדלוק. 210 אתרים פוטנציאליים אותרו והועברו בשנת 2018 לבדיקתה של רמ"י.

רמ"י ציינה בתשובתה כי "סקר זה לא תואם מלכתחילה עם רמ"י, פעולה שהייתה מועילה ויעילה יותר וסביר שהייתה חוסכת בעלויות ובזמן שהוקדש לכך".

עוד ציינה רמ"י כי היא "בחנה את האיתורים שהומצאו על ידי [משרד האנרגיה], בהתאם למדדים המקובלים [על רמ"י] לבדיקת היתכנות, שבסופה הביאה לתוצאה,

27 עם זאת, ההחלטה קובעת בנוסף כי אם לא נבחרו מועמדים שאינם גורם ריכוז בענף, רשאית רמ"י לצאת במכרז נוסף אשר במסגרתו יתאפשר מתן זכות בתחנות תדלוק גם לגורם ריכוזי בענף.

28 תוכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק הקובעת הוראות לתכנון ולאישור של תחנות תדלוק מסוגים שונים. נוסח משולב, לאחר שינוי מס' 4, פורסם למתן תוקף ב"פ 5568, 23.8.06.



כי רק לגבי 4 איתורים רמ"י סברה שיש היתכנות לשיווק". עוד היא ציינה כי "בכל מקרה הקצאה לגורמים מסוימים, נראה כי לא אפשרית נוכח אי יישום תיקוני חקיקה" [בהתאם להחלטת הממשלה].

לפי המתווה שבהחלטת הממשלה משנת 2011, כדי להגביר את רמת התחרותיות האזורית בין תחנות התדלוק, נדרש להרבות את מספר תחנות התדלוק על קרקעות בבעלות המדינה שישווקו לצורכי הקמת תחנות תדלוק באזורים בהם קיימת רמת תחרות נמוכה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת איתרה רמ"י רק 4 אתרים שיש אפשרות לשווקם להקמת תחנות תדלוק מתוך 210 אתרים שאותרו לשם כך על ידי משרד האנרגיה, ולא הוקמה אף תחנת תדלוק חדשה אחת. יוצא אפוא שעד מועד סיום הביקורת לא אותרו מספיק קרקעות מתאימות לצורך הקמת תחנות תדלוק חדשות כנדרש להגברת התחרות בהתאם ליעדי הממשלה.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי הוא "פעל למעלה מ-7 שנים באמצעות צוות יועצים ואיתר 210 אתרים פוטנציאליים באזורים שבהם התחרותיות נמוכה" והוסיף כי "אינו הגורם המופקד על תכנון תחנות תדלוק או על הרחבתן, פעולות אלו ראוי שיבוצעו על ידי יזמים פרטיים, ככל ויש צורך בכך. המשרד תומך בעידוד פעולות אלו באמצעות הקלות רגולטוריות בתחומים עליהם מופקד מנהל התכנון". עוד הוסיף כי אינו אחראי להקצאת קרקעות.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי "קידום התחרות בין תחנות התדלוק טופל באמצעות משרד האנרגיה האמון עליהן. אלה בחנו את האפשרות לקידום תכנית ל-40 תחנות ונפגשו עמנו בנושא מספר פעמים. התקיים דיון 'שולחן עגול' בהשתתפות נציגים של חברות הדלק השונות וכן ועדת העורכים של תמ"א 18 התכנסה ב-8.10.2013 ודנה בנושא, אולם תכנית שכזו לא הוגשה מעולם אל מוסדות התכנון. מינהל התכנון יכול לקדם תכניות המובאות אליו אולם לא יכול לקבוע היכן יוקמו תחנות תדלוק".

חלף כמעט עשור מאז החלטת הממשלה, אך משרד האנרגיה, משרד הכלכלה ורשות התחרות טרם גיבשו טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, בסיוע משרד המשפטים, שתכלול את ההסדרים להגברת רמת התחרותיות האזורית בין תחנות תדלוק. על הרשויות האמורות לפעול לקידום תיקון החוק כדי לאפשר את הגשמת יעדי הממשלה. משרד מבקר המדינה ממליץ שרמ"י ומשרד האנרגיה יפעלו לפי המתווה שבהחלטת הממשלה בשיתוף רשות התחרות, משרד הכלכלה ומינהל התכנון, כדי להשלים את איתורם של מתחמים ראויים להקמת תחנות תדלוק, בפרט באזורים בהם קיימת רמת תחרות נמוכה.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה בסעיף 13: להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), החברה הלאומית לדרכים (להלן - נתיבי ישראל)²⁹ וחברת כביש חוצה ישראל (להלן - חוצה ישראל)³⁰ לפעול כך שתוכנית להרחבתה או לסלילתה של דרך בין-עירונית תלווה בתוכנית משלימה להקמתן של תחנות תדלוק לאורך תוואי הדרך. (א) במסגרת תוכנית לסלילתה של דרך בין-עירונית חדשה, תכלול התוכנית המשלימה הקמתן של תחנות תדלוק בהתאם לצורכי התחבורה ולשיקולי התחרות, וזאת בכל אחד מכיווני הנסיעה; (ב) במסגרת תוכנית להרחבתה של דרך בין-עירונית חדשה, תכלול התוכנית המשלימה הקמתן של תחנות תדלוק נוספות כך שהמרחק בין תחנות התדלוק לאורך תוואי הכביש יענה על צורכי התחבורה הקיימים מתוך הבטחתה של רמת תחרות נדרשת בין תחנות תדלוק, וזאת בכל אחד מכיווני הנסיעה. לעניין זה - תוכנית להרחבתה של דרך בין-עירונית תיחשב תוכנית הכוללת הוספת נתיב נסיעה אחד לפחות לאורך תוואי הדרך או לאורך קטע ממנה.

ביוני 2020 מסרו משרד התחבורה, נתיבי ישראל וחוצה ישראל (להלן - רשויות התחבורה) את תגובותיהם למשרד מבקר המדינה: משרד התחבורה מסר כי "אין [לו] הערות אשר לעניין תחום אחריותו וסמכותו"; נתיבי ישראל מסרה כי החלטת הממשלה לא הועברה כהנחיה לחברה לביצוע או לגופים המקצועיים בחברה. עוד היא ציינה כי בהתאם להסמכתה היא מגישה "תכניות דרך למוסדות התכנון בהתאם לסעיף 119 ב' וסעיף 261ד [לחוק התכנון והבניה]. בתוכניות דרך נקבעים שימושים הנחוצים לצורך ביצוע ותפעול הדרך ולא נכללים שימושים מסחריים (למעט בתחנות רכבת ומתחמי תחבורה). השטח שנכלל בתכנית לצורך ביצוע הדרך, מופקע לצרכי ציבור גם מבעלים פרטיים. לחברה אין סמכות להפקיע שטחים עבור תחנות תדלוק ולכן, גם אין ביכולתה ליזום תכניות משלימות להקמתן של

29 כיום: נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ.

30 כיום: חוצה ישראל - תשתיות ומיזמי תחבורה לאומיים.

תחנות תדלוק לאורך תוואי הדרך". חוצה ישראל מסרה כי "קיומה של החלטת הממשלה... לא הובאה לידיעתנו ולא קיבלנו כל הנחיה בנושא זה מגורם ממשלתי כלשהו. קיומה... נודע לנו לראשונה רק במהלך השנה האחרונה, עת שפנו אלינו ממשרד התחבורה בעקבות תחילתה של עריכת הביקורת על ידי משרד מבקר המדינה לקבלת התייחסותנו בנושא".

מתשובות משרד התחבורה, נתיבי ישראל וחוצה ישראל עולה כי הן אינן לוקחות חלק במכלול התכנון שבהחלטת הממשלה, ואין רשות ממשלתית המכוונת ומנחה כדי להביא בחשבון את חלקן בתכנון תחנות תדלוק, כנדרש בהחלטת הממשלה.

על משרד התחבורה להנחות את חברות נתיבי ישראל וחוצה ישראל, בהתאם להחלטת הממשלה, לפעול לתכנון שילוב תחנות דלק בעת תכנון דרכים בינעירוניות ולעקוב אחר מימוש התכנון שלהן והגדלת מספר תחנות התדלוק החדשות.

תחנות תדלוק זעירות

בסעיף 11 בהחלטת הממשלה נקבע "להנחות את מנהל התכנון... לבחון את עדכון תמ"א 18 - תחנות זעירות, כך ש: (א) ייבחנו אפשרויות, ככל שניתן, לפישוט ההוראות הנוגעות לתכנון ולרישוי של תחנת דלק זעירה; (ב) ייבחנו ההוראות בסעיף 10 לתמ"א בדבר הקמת תחנת תדלוק בשטח המיועד לבינוי בלבד או בשטח צמוד דופן אליו".

ממסמכי משרד האנרגיה עולה כי תהליך הקמת תחנה זעירה הוא ארוך היות שיש צורך לקבל את אישורם של עשרה רגולטורים ולהגיב על התנגדויות מקומיות להקמת התחנה. מרבית הדרישות נוגעות לבטיחות, לביטחון ולאיכות הסביבה. משרד האנרגיה מנסה לקדם הקמת תחנות זעירות בהתאם לתמ"א 18, אך אינו מוסמך לחייב הקמת תחנה כזו. מהבירור שהוא עשה כדי להבין מדוע הוקמו מעט מאוד תחנות תדלוק זעירות עלה כי: (א) אין באפשרותה של תחנת תדלוק זעירה למכור מוצרים אחרים מלבד דלק - מה שמפחית את הכדאיות הכלכלית להקימה; (ב) הליכי הרישוי דומים להליכי הרישוי של תחנות מסחריות; (ג) היזמים העדיפו להקים תחנות מסחריות.

מינהל התכנון ציין בנוגע לחלק (א) של סעיף 11 כי הוא "יזם בחינה לקביעת מרחקים חדשים וקידם, על סמך מסקנותיה, שינוי להוראות התמ"א המצמצם את המרחקים מתחנות קטנות - תמ"א 1/4/18. לאור התנגדות עזה של המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות לשינוי המוצע, לא אושר שינוי המרחקים בהוראות התמ"א ונשאר כפי שהיה בתמ"א הראשית". בנושא מיקום התחנות הזעירות הוא ציין כי "הקמתן



מותרת רק בשטחים בנויים. באזור זה מגבלות מרחקי ההפרדה משימושים רגישים ומגבלות תחבורתיות משמעותיות יותר ומקשות על מציאת אתר מתאים. אולם כאמור, משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה מתנגדים לצמצום מרחקים אלה". בנוגע לחלק (ב) של סעיף 11 ציין מינהל התכנון כי "נבחנה משמעות שינוי סעיף 10 בתמ"א המחייב הקמת תחנות תדלוק במרקם שמור ארצי בשטח המיועד לבינוי או צמוד דופן אליו בלבד. הנושא הוצג בפני הוועדה המשותפת לתחבורה יבשתית. עוד צוין כי אין בשינוי סעיף זה משמעות לגבי קידום תחנות תדלוק זעירות היות וממילא הן תחנות המיועדות לאזור בנוי בלבד ועל כן לא נדרש שינוי". עוד הוסיף בתשובתו כי תחנות תדלוק זעירות חדשות מוגשות לרוב באמצעות היתרים ולא באמצעות תוכנית, ולכן אין למינהל התכנון דרך לעקוב אחריהן ולנקוב במספר התחנות הזעירות שאושרו מאז 2012.

מתשובת מינהל התכנון עולה כי הוא בחן את האפשרויות לעדכון תמ"א 18 לצורך קידום הקמתן של תחנות תדלוק זעירות הנדרש על פי סעיף 11 להחלטת הממשלה, אך מטעמי בריאות הציבור, הצעותיו לא התקבלו על ידי הממשלה בשל התנגדות מצד כמה משרדי ממשלה.

מומלץ כי משרד האנרגיה בתאום עם מינהל התכנון ישלימו בחינת החסמים להקמת תחנות דלק זעירות וקידומן, בהתאם להחלטת הממשלה, לשם עידוד הקמתן והגדלת התחרות.

תמונה 1: תחנת תדלוק זעירה



צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

שחרור מהסכמים ארוכי טווח

הסדר נוסף שעל פי החלטת הממשלה נדרש לכלול בתיקון לחוק הוא הסדר לשחרורם של מפעילי תחנות התדלוק הקשורים עם חברות הדלק בהסכם קנייני ובהסכם קמעונאי, מהסכמים אלו (להלן - הסכמים ארוכי טווח).

כאמור, בחלוף כתשע שנים מאז החלטת הממשלה טרם הושלמה הכנת טיוטת תזכיר לתיקון החוק.

משרד המשפטים ציין בתגובתו מיוני 2020 כי הסיבה לכך שהוא צוין במפורש בהחלטת הממשלה 3991 הייתה ההערכה כי התיקון לחוק האמור יהיה כרוך בהתמודדות עם שאלות משפטיות שעשויות להיות מורכבות. ואכן, המשרד ליווה את התהליכים שהתקיימו לאורך השנים בהקשר זה, ואשר טרם הבשילו לכדי תזכיר חוק.

רשות התחרות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת רשות התחרות) כי "במצב הדברים הקיים, לצורך ביטול גורף של ההסכמים ארוכי הטווח מכוח הכלים הקיימים כיום בחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988, נדרשת



השקעת משאבים כבדה³¹. על כן אנו בוחנים מספר פתרונות אפשריים, הכוללים בין השאר, גם הוראה על בחינת הסכם בעת חידושו או הטלת מגבלות החלות בעת כריתת הסכם גם על חידושו (ואף תיקון החוק כך שיכלול הוראות הנוגעות להסכמים קיימים). איסור גורף על חידוש הסכם עלול ליצור קשיים תחרותיים אחרים. עוד צוין כי הסוגיה עדיין נבחנת, וטרם נבחר פתרון זה או אחר.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 נמסר כי "משרד האוצר בשיתוף פעולה עם רשות התחרות ומשרד האנרגיה מקדמים טיוטת תזכיר לחוק והוא נמצא בשלבים מתקדמים מאוד. תזכיר החוק עתיד להתפרסם במהלך השנה הקרובה בהנחה שעבודת הממשלה תהיה כסדרה. בנוסף, רשות התחרות ביצעה מחקרים ועבודות מעמיקות בכדי לתת מענה מעמיק ופרסמה שני דוחות בשנת 2017... כפי שצוין בדוח הביקורת".

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי "בתחילת שנת 2012 פעל המשרד, בשיתוף צוות בין-משרדי שכלל את משרד המשפטים, משרד האוצר, משרד הכלכלה ורשות התחרות לניסוח הצעת חוק לקידום התחרות, במסגרתה נכללו כללים לביטול הסדרים כובלים בין חברות דלק לבין מפעילי תחנות [תדלוק], ולשחרור התחנות הכבולות. מאז ועד לשנת 2017, התקיימו מספר דיוני צוות בהרכב האמור לקידום השלמת הצעת החוק. בעקבות הדיונים שנערכו, ובהנחיית משרד המשפטים לפיה נדרשנו להציג נתונים המצדיקים צורך בפרוק הכבילות" פרסם המשרד פעמיים בשנת 2017 "קול קורא" לקבלת מידע בנושא התחנות הכבולות: "על החוזים הכובלים ועל דרכים להגברת התחרות במקטע השיווק במשק הדלק". התקבלו תגובות מועטות מאוד שלא אפשרו למשרד האנרגיה "להוכיח הצדקה משפטית לפירוק כבילות", ולכן לא היה ביכולתו להמשיך לקדם את התהליך.

על משרד האוצר בשיתוף עם משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, רשות התחרות ומשרד המשפטים להשלים אסדרה בחוק של פתרונות להסרת כשלי שוק בשוק הדלק כדי לקדם את התחרות בו בהתאם למטרת החלטת הממשלה. נוכח חלוף הזמן ממועד החלטת הממשלה מומלץ לבחון הצורך בהתאמת ההסדרים למצב המשק היום, תוך שמיעת כלל הגורמים הרלוונטיים.

31 בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בשאלת חוקיות ההסכם הקמעונאי המשולב בהסכם הקנייני במסגרת ע"א 9959/03 הנ"ל, הוא עמד על כך כי חוק התחרות הכללית, התשמ"ח-1988, חל באופן "אקטיבי" גם על הסדרים נמשכים שנוצרו לפני כניסתו לתוקף, שכן "יש להניח כי הצדדים להסכם (כמו כל צד להסכם) התכוונו לפעול כדין, ולכן יש להניח כי התכוונו לקבל כל אישור הנדרש לפי דין מעת לעת. כך, גם אם הצורך באישור כלשהו כלל לא היה קיים וממילא לא היה ידוע לצדדים בעת כריתת ההסכם". אין משמעות חוות הדעת שכל חוזי העבר הפכו להיות בלתי חוקיים.

מחקר של רשות התחרות

כדי לקדם את הדיון הפנים-ממשלתי בדבר היבטי התחרות בתחום ולגבש המלצות בנוגע לשיפורה, ערכה רשות התחרות (להלן גם - הרשות)³² דוח הכולל מחקר שוק של מחירי תחנות התדלוק, ובמסגרתו פיתחה מתודולוגיה לבחינת היבטי תחרות גיאוגרפיים בתחנות. בין היתר, בחנה הרשות את הקשר בין מאפייני תחנת תדלוק לסביבתה התחרותית, ההנחות המוצעות לצרכן בתחנה מתחת למחיר המפוקח בשוק הבנזין ורמת המחיר המוצע בתחנה בשוק הסולר. הרשות הפיצה שני דוחות לתגובות הציבור: ביולי 2017 את הדוח "תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי הבנזין" (להלן - דוח הבנזין), ובדצמבר 2017 היא הפיצה את הדוח "תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי הסולר" (להלן - דוח הסולר). בכוונת רשות התחרות לעדכן ולעבד את הדוח מתוך התחשבות בתגובות הציבור על הדוחות האמורים, ולאחר מכן לפרסם דוח סופי. דוח זה יכלול את דוח הבנזין כדוח העיקרי ואת דוח הסולר כפרק המשלים את ניתוח התמונה התחרותית בנוגע לכלל הלקוחות המזדמנים בשוק הדלק הקמעונאי. עד למועד סיום הביקורת לא פרסמה רשות התחרות דוח סופי. להלן מובאים פרטים עיקריים מתוך טיוטות הדוחות.

רשות התחרות השתמשה בכמה מודלים להכנת הדוח בעניין התחרות הגיאוגרפית וכללה בו כמה הגדרות: אזור תחרות סביב התחנה הנבחרת; סוגי תחנות (תחנת תדלוק עירונית, תחנת תדלוק בין-עירונית ותחנת תדלוק משולבת); קבוצת תחרות; חישוב מדדי דומיננטיות. בסיכום הנתונים של 712 תחנות תדלוק עירוניות צוין כי כמחצית התחנות הן במצב דומיננטי, וישנם 174 מונופולים אזוריים מושלמים (אזור תחרות שבו פועלת חברת דלק אחת באמצעות תחנת תדלוק אחת או יותר) בבנזין ובסולר. בסיכום הנתונים של 358 תחנות בין-עירוניות - שבו הוחל מודל התנועה של תחרות על גבי כבישים ראשיים - נמצא כי ישנם 46 מונופולים אזוריים מושלמים בבנזין ובסולר.

לפי הסיכום וההמלצות שבטיטות דוח רשות התחרות, התמונה הכללית בנוגע ללקוחות המזדמנים בתחנות התדלוק היא של שוק סולר בעל דינמיקה של מחירים גדולה יותר מזו שבשוק הבנזין. בשוק הסולר, בשונה משוק הבנזין, נתחי השוק של החברות קשורים באופן חיובי למחיריהן, ונראה כי קיימת תחרות במידה מסוימת גם בין ארבע חברות הדלק הגדולות. עם זאת, תחרות זו פחותה בעוצמתה מהתחרות בין לבין חברות קטנות, המציעות מחירים נמוכים במידה ניכרת ממחירי חברות הדלק הגדולות. תוצאות הבדיקה מלמדות כי יש חשיבות רבה לנוכחותן של חברות דלק קטנות, הן משום שהן מציעות חלופה טובה יותר בהיבטי המחיר והשירות והן משום שהן מייצרות דינמיקה תחרותית באזורן המאיצה בחברות הדלק הגדולות

32 עד סוף 2018 נקראה רשות התחרות בשם "הרשות להגבלים עסקיים".

להעניק הנחות גדולות יותר. נמצא כאמור כי בשוק הסולר קיימת תחרות מסוימת גם בקרב ארבע החברות הגדולות - מה שמלמד שאפשר לשפר את מצב התחרות גם בשוק הבנזין, אם יוסר בו הפיקוח. על כן יש לשאוף להכנסת שחקנים חדשים לאזורים גיאוגרפיים ריכוזיים, גם אם מדובר בחברת דלק גדולה, אך עדיף מנגנון שיקדם בעיקר הכנסת חברות קטנות.

מסיכום ממצאי טיוטת הדוח של הרשות עולה, שבין ארבע חברות הדלק הגדולות קיימת תחרות מחירים מועטה יחסית. לעומת זאת, תחנות תדלוק של חברות קטנות מציעות בדרך כלל מחירים זולים יותר, ובכך הן מביאות לידי הורדת מחירים גם בשאר תחנות התדלוק שבקרבתן הגיאוגרפית. ממצאים דומים התקבלו במחקר שעשתה מחלקת המחקר של בנק ישראל³³, לבדיקת התחרות במכירת סולר ללקוחות מזדמנים בתחנות תדלוק בישראל³⁴.

רשות התחרות מציינת שחסמי כניסה והתרחבות מקשים על כניסתן של חברות דלק חדשות לשוק. חסמי כניסה אלה הם מגבלות המונעות את הרחבת ההיצע של התחנות הקיימות והסכמים ארוכי טווח עם מפעילים ובעלים של תחנות תדלוק קיימות. על כן, בצד פעולות ממשלתיות לצמצום החסמים לצורך הרחבת ההיצע באזורים מעוטי תחנות, מומלץ בטיטת הדוח גם על צעדים לצמצום הריכוזיות ולהקלת כניסתם של מתחרים חדשים לאזורים ריכוזיים.

משרד האנרגיה מצא כי כ-70% מהתחנות מכרו בנזין 95 ללא הנחה. מקרב החברות הגדולות שיעור התחנות שנתנו הנחה היה מ-8% עד 34%, והיקף ההנחה היה מאגורה אחת עד חמש אגורות לליטר. לעומת זאת החברות הבינוניות (המפעילות 9 עד 55 תחנות תדלוק) - כמעט כולן נתנו הנחה. גודל ההנחה היה 14 עד 25 אגורות לליטר.

33 בנק ישראל - <http://www.boi.org.il/he/Research/DocLib3/1-144.pdf>.

34 על השוואה בין התחרות במחירי הסולר לתחרות במחירי הבנזין כתבה רשות התחרות בדצמבר 2017 טיוטת דוח: **תחרות גיאוגרפית בתחנות תדלוק - הקשר בין מבנה שוק למחירי סולר**. בסיכום דוח זה צוינו, בין היתר, פרטים אלה: עבור לקוחות מזדמנים מצטיירת תמונה כללית של שוק סולר בעל דינמיקת מחירים גדולה יותר מזו שבשוק הבנזין. בשונה משוק הבנזין, נתחי השוק של החברות קשורים באופן חיובי למחיריהן, ונראה שקיימת תחרות מסוימת גם בקרב ארבע חברות הדלק הגדולות. ההבדלים בתוצאות הניתוח בתחום התחרות בין שני השווקים נובעים, בין היתר, מהבדלים במאפייני השווקים: (1) שוק הסולר, שאינו מפוקח כלל, מאופיין בקשרים חזקים יותר בין הסביבה התחרותית למחירים, לעומת זאת בשוק הבנזין המחיר מפוקח ומצטיירת בו תמונה כללית של היעדר תחרות בין חברות הדלק הגדולות, שמתבטא ביציבות ההנחות הממוצעות שכל חברה מציעה לאורך זמן; (2) ייתכן כי לקוחות מזדמנים של סולר כוללים קהל גדול יותר של נהגים מקצועיים, הנוהגים שעות ארוכות במיוחד (כגון נהגי מוניות ונהגי משאיות פרטיות), ולכן הם רגישים למחיר הסולר יותר מכפי שלקוחות מזדמנים של בנזין רגישים למחיר הבנזין.

לנוכח כל האמור לעיל בעניין הצורך לקדם את התחרות בענף התדלוק, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות, למשרד האנרגיה ולרמ"י להשלים את הפעולות השונות שננקטו ואת המחקרים שנערכו, ובהמשך להחלטת הממשלה מ-2011 - לקדם פתרונות יישומיים כדי לשפר את התחרות בענף.



זה יותר משלושים שנה שהמדינה מובילה רפורמה בענף תחנות התדלוק כדי לקדם בו תחרות ולהפחית את יוקר המחיה לצרכנים³⁵. החלטת הממשלה משנת 2011, הייתה צעד נוסף וחשוב למימוש המטרה. בהחלטה הזאת נקבעו הוראות לפעולות הנדרשות, בכמה מישורים, כדי לקדם את התחרות בענף תחנות התדלוק אך הן לא ייושמו ברובן. ממצאי הביקורת עולה כי מ-2011 עד 2019, עלה ב-120 מספר תחנות התדלוק שמופעלות על ידי החברות הקטנות (עלייה של כ-74%) לעומת עלייה של 9 במספר תחנות התדלוק שמופעלות על ידי ארבע החברות הגדולות (עלייה של כ-1%). ואולם, עדיין קיימת ריכוזיות רבה בענף, כך שיש חשיבות בהשלמת הרפורמה.

על הגופים המוזכרים בהחלטת הממשלה להשלים את הפעולות הנדרשות במועד סיום הביקורת לשם קידום תחרות הולמת בענף תחנות התדלוק.

פיקוח על מחירי הסולר

בהחלטת הממשלה נקבע כי יש "להנחות את ועדת המחירים הפועלת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, לבחון הטלת פיקוח על מרווח השיווק בסולר לתחבורה בתחנות התדלוק" ו"להנחות את שר האוצר ושר האנרגיה והמים, על בסיס המלצה של ועדת המחירים, ככל שתינתן, לקבוע בצו לפי החוק, כי מרווח השיווק בסולר יהיה מפוקח".

בשנים 2013 עד 2014 בחן משרד האנרגיה אם קיימת רווחיות עודפת בענף הסולר, ואם נדרשת קביעת מחיר מרבי לסולר כדי לצמצם רווחיות זו. המשרד הגיע למסקנה כי אין עילה או הצדקה או כדאיות משקית להכנסת הסולר לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הנזכר, שכן פעולה זו עלולה לגרום לעליית המחיר הממוצע. עוד הומלץ להמשיך במעקב תקופתי על מחירי הסולר בתחנות, ללקוחות מזדמנים וללקוחות בהסדר. על

35 בדוח רשות התחרות צוין כי "בנזין וסולר מהווים תשומה משמעותית עבור משקי הבית בישראל. בשל חשיבותו הרבה של ענף תחנות התדלוק, נעשו החל מסוף שנות ה-80 ניסיונות רבים להפוך אותו לתחרותי יותר. ועדות בין-משרדיות, מאסדרים שונים, בתי המשפט, [רשות התחרות] ואף [המחוקקים] נדרשו לתחום מעת לעת".

בסיס המלצות המשרד לא הוטל פיקוח על מחיר הסולר.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי "מאז שנת 2017, שבה החליט המשרד שלא לפקח על המוצר ברמה של קביעת מחיר מקסימלי, המשרד במעקב צמוד אחר רמת הרווחיות הנובעת לחברות הדלק מפעילות שיווק הסולר בתחנות התדלוק. המשרד אוסף מידי שנה נתונים המעידים על כמויות מכירה, מחירים ורווחיות הנובעת משיווק המוצר, מנתח מידע זה ומסיק מסקנות לגבי קיומה של רווחיות יתר בענף. תהליך עבודה זה מאפשר לעקוב מקרוב אחרי רמת התחרות בתחום ולבחון שינוי הרגולציה על פי הצורך".

התקן תדלוק אוטומטי כללי (אוניברסלי)

בדוח ועדת טרכטנברג מספטמבר 2011 צוין, בין היתר, כי אחד החסמים המרכזיים לכניסתן של תחנות תדלוק עצמאיות לתחרות הוא הקושי שלהן להתקשר בהסכמים עם ציי רכב ללא התקן תדלוק אוטומטי אוניברסלי³⁶ ("דלקן אוניברסלי"). התקן זה הוא עוד אמצעי להגברת התחרות בין חברות שמפעילות תחנות תדלוק.

שר האנרגיה, בהתייעצות עם הממונה על התחרות הכללית ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, התקין ב-2011 את תקנות משק הדלק (קידום התחרות) (כללים לעניין התקני תדלוק אוטומטיים כלליים), תשע"ב-2011 (להלן - התקנות)³⁷, ולפי תקנות אלו, חברת דלק לא תמכור דלק באמצעות התקן תדלוק אוטומטי, אלא אם כן זהו התקן אוניברסלי. כלומר, התקנות אוסרות מכירת דלק באמצעות התקן תדלוק אוטומטי שמקושר לחברה אחת (כנהוג בחברות הדלק הגדולות) החל מהמועד שנקבע בהן³⁸. ההתקן האוניברסלי מתבסס על טכנולוגיית Open Access (גישה חופשית), שמאפשרת שימוש בדלקן בכל תחנות התדלוק מתוך זיהוי כלי הרכב, מדידה אלקטרונית של כמות הדלק ורישומם במאגר מידע אלקטרוני לצורך חיוב כספי ממוחשב. עוד נקבע בתקנות כי החל ביום 1.4.16, חברת דלק לא תמכור דלק באמצעות התקן תדלוק אוטומטי, אלא אם כן בתחנה שבה מתבצע התדלוק קיימת פיית תדלוק אחת לפחות לכל מוצר דלק, שבה ניתן לרכוש דלק באמצעות התקן תדלוק אוניברסלי.

חברות הדלק הגדולות, עם איגוד חברות הנפט בישראל ועם חברת דלק נוספת (להלן - העותרים), עתרו לבג"ץ בטענה שההתקן שהציע משרד האנרגיה אינו מאובטח דיו מאחר שהוא מתבסס על רכיב זיהוי לא בטיחותי ולא מוצפן. העותרים

36 התקן תדלוק אוטומטי המאפשר לרכוש דלק מכל חברת דלק.

37 התקנות הותקנו מכוח חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, סעיפים 7(ב) ו-1(ג) וסעיף 9.

38 על פי הוראות המעבר בתקנות, האיסור ייכנס לתוקף 36 חודשים מיום שמנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה יאשר מפרט להתקן תדלוק אוטומטי אוניברסלי.



טענו שההתקן קל לפריצה ובכך מסכן את הנהג ואת תחנת התדלוק ועלול לחשוף את לקוחותיהן לחיובים כוזבים³⁹.

בעקבות העתירה הורה בג"ץ במרץ 2016 לדחות בחודש את המועד לתחילת יישומו של התקן התדלוק האוניברסלי וכן הורה למדינה להשיב על הטענה כי ההתקנים אינם מאובטחים. במאי באותה השנה הורה בג"ץ לבדוק בדיקה משלימה של רמת ההצפנה במכון התקנים.

בהמלצת בג"ץ הגיעו הצדדים להסכמות, שקיבלו תוקף של פסק דין ביוני 2017, ולפיהן נדחתה חובת יישומו של ההתקן לסוף 2018.

משרד האנרגיה הודיע כי מינואר 2018 יותקנו בכל תחנת תדלוק לפחות שלוש פיות של התקן תדלוק אוניברסלי לכל מוצר דלק הנמכר בתחנה, וכי מינואר 2019 יעבדו כל פיות התדלוק עם הדלקן האוניברסלי, ולא יהיה אפשר לתדלק בהתקן תדלוק המקושר לחברה אחת. מינואר 2019 התקנות בתוקף, ובכל תחנות התדלוק ניתן לתדלק עם דלקן אוניברסלי.

לפי נתוני משרד האנרגיה, השימוש בהתקן אוניברסלי שיפר את תנאי התחרות בענף התדלוק בדרכים האלה: (א) לפי אומדן, הרפורמה השפיעה על כ-440,000 כלי רכב פעילים - היא מאפשרת כניסה של כלי רכב פרטיים או של ציים זעירים אשר לא התקינו התקני תדלוק לפני הרפורמה; (ב) מספר החברות המספקות התקנים עלה משתיים לשלוש חברות; (ג) מספר חברות הדלק שמשתמשות בהתקנים עלה מחמש הגדולות ל-17 חברות; (ד) עלה מספר חברות הרכב שחתמו הסכם עם כמה חברות דלק לאספקת דלק לציי הרכב שלהם. עד הרפורמה לא היה הדבר אפשרי; (ה) משרד האנרגיה יזם קמפיין לעודד בעלי ציי רכב להשוות מחירים בין חברות הדלק, לרבות חברות הדלק הקטנות, המציעות מחירים מחוללי תחרות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יישומה של רפורמת הדלקן האוניברסלי. הדבר עשוי להגביר את התחרות בין חברות הדלק ולסייע בהורדת מחיר הדלק. על משרד האנרגיה ורשות התחרות להמשיך לעקוב אחר תרומתה של הרפורמה לתחרות בענף תחנות התדלוק.

39 בג"ץ 1951/16 איגוד חברות הנפט ואח' נ' שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים ואח' (12.6.17).



פיקוח הרשויות על השירותים לצרכן בתחנות התדלוק

משרד מבקר המדינה בחן את הפיקוח על השירותים שמקבל הצרכן בתחנות התדלוק: הפיקוח על כמות הדלק שמונפק לצרכן מהמשאבות; על הכמויות של גז פחמימני מעובה (גפ"ם); על איכות הדלק; על המתקנים למילוי אוויר; על השירותים לאנשים עם מוגבלות.

הפיקוח על כמויות מוצרי דלק

הפיקוח על כמויות הדלק והסולר שמקבל הצרכן נעשה מכוח פקודת המשקלות והמידות, 1947 (להלן - הפקודה), ומכוח הסמכות שהועברה לשר המסחר והתעשייה (היום: שר הכלכלה) ביוני 1948, ומאז על פי הפקודה, השר ממנה מפקח על משקלות ומידות (להלן - המפקח). בפקודה מפורטות הוראות על דרכי הבדיקות, אימות דיוק באמצעות מפקחי משנה למפקח ומבקרים של משקלות ומידות על מוצרים הנתונים לפיקוח. הפיקוח על כמויות הבנזין והסולר שמקבל הצרכן נעשה גם מכוחם של אלה: תקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963; צו המשקלות והמידות (שימוש במכשירים לצרכי מסחר), התשכ"ג-1963; הוראות המשקלות והמידות (אישורי דגם מסוימים), התשס"ה-2005. בשנת 2013 פרסם משרד מבקר המדינה דוח על פעילות היחידה למשקלות ומידות⁴⁰.

המפקח על משקלות ומידות במשרד הכלכלה פועל על פי מערכת נהלים שנכתבו בעבר, ותחולתם מפברואר 2003. בנהלים אלה הוראות הנוגעות לבדיקת מוצרים ביחידה למשקלות ומידות (להלן - היחידה או יחידת המפקח), שהמפקח עומד בראשה, ובהם מדי דלק בתחנות תדלוק המשמשים למסחר. המפקח מופקד על צוות עובדים בתחום המשקלות והמידות, הכולל חמישה מבקרים בתחום תחנות התדלוק.

על פי נוהלי היחידה, סוגי הבדיקות של מדי הדלק שבטיפול המפקח והיחידה הם כמפורט להלן:

בדיקת דגם: של מדי דלק נעשית על דגם של מד דלק מסוג חדש שצטייד לשמש למכירת דלק. הבדיקה נעשית במעבדות בדיקה, ואם ישתכנע המפקח שהתקיימו כל התנאים לאישור מד הדלק כמתאים לעבודה במדינת ישראל, הוא יאשר את הדגם ויחתום על תעודת האישור.

בדיקת אימות ראשונית לדיוק: של מדי דלק בתחנות תדלוק נעשית על מדי דלק

40 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), "הפיקוח על משקלות ומידות", עמ' 411. דוח קודם על אותו הנושא: מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), עמ' 677.

חדשים ועל מדי דלק לאחר תיקון. את מדי הדלק החדשים יכוון מטרולוג⁴¹ מוסמך של מבדקה, ויחתום בחותם מאושר שלו. מטרולוג מוסמך של מבדקה⁴² שתיקנה את מד הדלק ואשר כיוון אותו חייב להודיע על התיקון בתוך 48 שעות מגמר התיקון. את אימות הדיוק של מדי הדלק בתחנות התדלוק עושים צוותי היחידה. מטרת הבדיקה לוודא שמדי הדלק מתאימים לבדיקות הדגם של מד הדלק ועומדים בדרישות התקינות והדיוק. הבדיקה תיעשה בתחנת התדלוק במקום שבו מורכב מד הדלק כאשר כל המערכת ממוקמת סופית ומוכנה להפעלה.

בדיקת אימות תקופתית לדיוק: של מדי דלק בתחנות תדלוק נעשית על מדי הדלק שבשירות והמשמשים למכירת דלק לבעלי כלי רכב. את הבדיקה הזאת עושים צוותים של היחידה למשקלות ומידות בלבד. מטרת הבדיקה לוודא שמדי הדלק עומדים בדרישות התקינות והדיוק לפי הנוהל. בתמונה שלהלן דוגמה של מעבדה ניידת שבה משתמשת היחידה לבדיקת אימות דיוק מחדש:

תמונה 2: מעבדה ניידת של היחידה לבדיקת אימות דיוק בתחנות תדלוק



המקור: מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013).

41 מטרולוג - אדם שהוכשר לבדוק מכשירי מדידה ועמד ביתר הדרישות שבנהלים.

42 מבדקה - מבדקת שירות שאושרה מטעם המפקח בהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה "אמות מידה לאישור מבדקת שירות".



היקף הבדיקות בתחנות תדלוק

משרד מבקר המדינה סקר את היקף הבדיקות של משאבות הדלק בתחנות התדלוק בארצות הברית ובקנדה, ולהלן כמה פרטים מסקירה זאת: בארצות הברית הבדיקה התקופתית היא באחריות המדינות, והן הקובעות את רמת הדיוק הנדרשת. המדינות יכולות לאמץ את הגדרות מכון התקנים של ארצות הברית - National Institute of Standards and Testing⁴³. הארגון קובע שהסטייה המותרת היא 0.3%, בדומה לסטייה המותרת בישראל. אשר לתדירות הבדיקה - אין כלל אחיד. כך לדוגמה: בפלורידה לא נקבעה תדירות קבועה למספר הבדיקות שיש לעשות בכל תחנת תדלוק, אלא מקיימים מספר רב של בדיקות אקראיות. בקליפורניה נדרשת לפי החוק בדיקה שנתי של משאבות הדלק, והבדיקות הן באחריות מחוזות המדינה. המחוזות יכולים לשנות את תדירות הבדיקות באישורו של ראש מחלקת המידות ומשקלות של המדינה. בג'ורג'יה נקבעה תדירות של אחת לשנה וחצי לכל תחנת תדלוק. בקנדה הפיקוח על המשקלות והמידות הוא בידי רשות ממשלתית ארצית - Measurement Canada. בשנת 2018 בדקה הרשות מהו מערך הפיקוח הממשלתי הנדרש לאימות הדיוק. בשל גודל המדינה והמרחקים בין האזורים המאוכלסים, לא נקבעה תדירות לבדיקות: הן אקראיות ולפי החלטה על נחיצותן.

בפקודה ובתקנות לא נקבעה תדירות הבדיקה לאימות הדיוק מחדש. משרד הכלכלה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי אין זה נכון לקבוע בפקודה או בתקנות הנגזרות ממנה תדירות אחידה לבדיקה, לכל סוגי המכשירים המפוקחים, אלא התדירות צריכה להשתנות לפי סוגי המכשירים ולפי פרמטרים נוספים שיש לשקול לאחר בחינת הסיכונים השונים העולים בהקשר לפיקוח. לכן יש להשאיר את ההחלטה בעניין תדירות הבדיקות למפקח ולאפשר גמישות בפיקוח בהתאם לתוכנית ניהול סיכונים. לפי קביעת המפקח, התדירות תהיה אחת לשנה.

משרד מבקר המדינה בדק את תדירות הבדיקות התקופתיות של המפקח על תחנות תדלוק בסוף 2019, לפי הנתונים שהמציא המפקח מהמערכת הממוחשבת של ניהול הפיקוח.

הבדיקה העלתה כי יחידת המפקח איננה מספיקה לבצע את הבדיקות בתדירות שקבע המפקח - אחת לשנה בכל תחנה. רק 58% מתחנות התדלוק בארץ נבדקו בתדירות הנדרשת, וישנן חריגות רבות ממנה, אף מעל לשלוש שנים. ראוי לציין לחיוב את מחוז ירושלים, שבו 91% מהתחנות נבדקו בשנה שעברה. מאידך, חריגות בולטות במיוחד נמצאו בתחנות התדלוק שבמחוז הצפון: 40% מהתחנות נבדקו רק בחלוף שלוש שנים ומעלה. נתונים אלה הם סמן מדאיג לצרכנים במחוז הצפון בדבר דיוק כמויות הדלק שהם מקבלים מתחנות התדלוק.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המפקח יבחן קביעה של משטר בדיקות בתדירות קבועה או באמצעות מערך לניהול סיכונים, כדי להבטיח פיקוח סדיר על דיוק המשאבות בתחנות התדלוק.

עוד מומלץ כי משרד הכלכלה יפעל לכך שהמפקח יקבע את תדירות הבדיקות כך שיבטיחו אספקת דלק מדויקת לצרכנים באמצעות בדיקות אימות דיוק מחדש בתדירות מתאימה, וזאת בהמשך ליעדיו לבצע בדיקה בתדירות של אחת לשנה או לאמץ משטר בדיקות אחר כאמור. ניתן לשקול שימוש במעבדות חיצוניות כדי שיעשו את הבדיקות עבור היחידה, ואילו היחידה עצמה תעשה רק פיקוח מעט בדיקות אקראיות כדי לפקח על איכות הבדיקות של המעבדות החיצוניות.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו את הסבריו לממצאים ואת תוכניותיו לטיפול בהם כדלהלן:

1. עד מאי 2020 היו ברשות היחידה למשקלות ומידות 5 מכיילות דלק. 4 מתוכן רכש המשרד לאחרונה, ו-1 מתוכן 3 הן מבצעיות ממאי 2020. עם קליטת עובד מתאים תוכנס לשימוש גם המכיילת הרביעית;
2. כדי לכסות את כלל תחנות התדלוק שבפיקוח נדרשות למשרד 5 עד 6 מכיילות דלק, ולכן נעשים מאמצים רבים לרכוש לפחות מכיילת דלק אחת נוספת;
3. כדי לכסות את כלל תחנות התדלוק שבפיקוח נדרשים לפחות 10 עובדים.

אבל כיום ישנם רק 5 עובדים, והמשרד מנהל כעת הליך מכרז לגיוס כוח אדם נוסף כדי לשפר את הפעילות, בייחוד במחוז חיפה והצפון. עוד ציין משרד הכלכלה כי בתזכיר חוק המשקלות והמידות, התשע"ט-2018, שפורסם ישנה הצעה למנגנון של בדיקות על ידי מבדקות שירות שיוכלו לסייע בביצוע בדיקות בתחנות התדלוק, וכי תזכיר החוק האמור יועבר לבחינת שר הכלכלה. עוד מסר כי הוא מקדם תוכנית ניהול סיכונים שתביא בחשבון את כל הפרמטרים שיש לשקול בנושא היקף הבדיקות



והאכיפה, ו"מינהל האכיפה מצוי בעיצומו של תהליך עיבוד תכנית ניהול הסיכונים לאכיפה אשר תהווה בסיס כתכנית עבודה לביצוע אכיפה בשווקים ו[בתחנות תדלוק]. בנוסף, המשרד שוקל בימים אלה לפרסם מכרז... לזיהוי פעילות חריגה במנפקות⁴⁴ הדלק בתחנות [התדלוק] באמצעות כלים טכנולוגיים מתקדמים כך שזה יהיה כלי טכנולוגי שיסייע לאכיפה".

נוסף לכך, משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון פרסום של כל תוצאות הבדיקות ומועדיהן באתר האינטרנט של משרד הכלכלה ולייחד פרסום לחריגות במדידת כמות הדלק בתחנות התדלוק מתוך ציון שמן וכתובתן של התחנות.

בתשובתו ציין משרד הכלכלה כי אין באפשרותו לפרסם כל חריגת מנפקה שנמצאה בבדיקת מפקח, וכי אין טעם בפרסום שלילי על מנפקות לא תקינות, כי לרוב הן מתוקנות בו במקום על ידי טכנאי של מבדקת שירות. עם זאת, המשרד שוקל להעלות את מודעות הציבור לנושא, ובין היתר להפנות את תשומת ליבו לחותם ולתווית האימות שיופיעו על המנפקה ויעידו אם הפייה הייעודית בתחנה תקינה ומתי היא נבדקה (סימון המדבקה ב"רוק" יבהיר לצרכן שהפייה בדוקה ותקינה, וסימון ב"אדום" יציין את ההפך).

מומלץ כי מלבד הכוונה להגביר את המודעות של הציבור לנושא, ישקול המשרד גם להגביר את השקיפות כלפי הציבור בדבר הבדיקות שבוצעו ותוצאותיהן, בדומה לתוצאות הבדיקות המתפרסמות על איכות הדלק.

הטיפול בסטיות וחריגות: ליחידה יש מערכת ממוחשבת לניהול נתונים ומידע על הבדיקות בתחנות התדלוק. המבקרים רושמים את תוצאות הבדיקות ידנית, ולאחר מכן הנתונים מוזנים למערכת הממוחשבת. מערכת זו אינה כוללת אפשרות ליצור דוחות על סטיות וחריגות מהבדיקות שעשתה היחידה בכל תחנת תדלוק.

מומלץ כי היחידה תבחן הזנת נתונים מקוונת למערכת הממוחשבת ושדרוג מערכת זו כדי לאפשר להפיק ממנה דוחות ניהוליים, לרבות מידע על הסטיות והחריגות העולות בבדיקות היחידה בתחנות תדלוק.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה.

אכיפה: הפקודה מאפשרת הגשת כתב אישום נגד בעל עסק שנמצאה סטייה של ממש במכשיר המדידה שלו. הפקודה אינה מקנה לממונה סמכות אכיפה אחרת,



כגון עיצום כספי. בפועל, במקרים חריגים בלבד מועברים תיקי החקירה כתלונה למשטרה.

בבדיקה של ארבעת תיקי האכיפה שהיו בטיפול בשנים 2014 עד 2016 עולה כי לאחר הגשת תלונות למשטרת ישראל לא הגיעו התיקים לידי מיצוי החקירה על פי הדין, ויוצא שאין אכיפה אפקטיבית נגד עבירות לפי הפקודה בתחום תחנות תדלוק.

מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן הסדרה של כלי אכיפה נוספים ליחידת המשקלות והמידות כדי לצמצם את החריגות בכמות הדלק המסופקת לצרכנים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי בתזכיר חוק המשקלות והמידות נוספו כלי אכיפה מינהליים (ובפרט עיצומים כספיים) על האכיפה הפלילית הקיימת כיום.

הפיקוח על הכמויות של גז פחמימני מעובה (גפ"ם)

בפרק ג' לתקנות המשקלות והמידות, התשכ"ג-1963 (להלן - התקנות), מפורטות ההוראות לגבי משאבות למדידת כמויות חומרי דלק. בתקנות "חומר דלק" מוגדר חומר נוזלי, ולכן הוא אינו כולל חומר דלק במצב הצבירה גז⁴⁵.

בשנת 2017 היו במדינת ישראל כ-21,000 כלי רכב⁴⁶ המונעים בגז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם), ובאוגוסט 2019 היו כ-100 תחנות תדלוק ציבוריות שבהן נמכר גפ"ם.

מאחר שתקנות המשקלות והמידות אינן מגדירות גפ"ם כחומר דלק, למפקח אין סמכות לאישור דגם למנפקות גפ"ם, לבדיקת אימות ראשונית לדיוק בזמן ההקמה או למעקב תקופתי על תקינות מנפקת גפ"ם.

בעקבות הממצאים אין ודאות שבעלי כלי רכב שמתדלקים בגפ"ם מקבלים את כמות הגפ"ם המתאימה לסכום המשולם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולמפקח כי לנוכח מספרם הרב של כלי הרכב המונעים בגפ"ם, ראוי לבחון הסדרה של בדיקות לאימות דיוק ראשוני ותקופתי למנפקות גפ"ם.

45 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים" (אמור להתפרסם בעתיד). בדוח זה נכתב על תחנות תדלוק לרכבים חשמליים והפיקוח עליהן.

46 ראו הודעה לתקשורת מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאי 2018.



בתשובתו ציין משרד הכלכלה כי הוא פרסם "תזכיר חוק [בשנת 2018] בנושא אסדרת תחום המשקלות והמידות, אשר בכוונתנו להעבירו לבחינת שר הכלכלה. בין היתר, יועלה הנושא לקבלת הכרעה בדבר אופן הטיפול, בכפוף להקצאת המשאבים המתאימים, הן מבחינת כוח אדם והן מבחינת תקציב".

הפיקוח על מתקני לחץ אוויר

לפי תמ"א 18, יש להקים בכל תחנת תדלוק, למעט בתחנת תדלוק זעירה, עמדה למילוי אוויר בצמיגים⁴⁷ (להלן - עמדות מילוי אוויר). לדיוק לחץ האוויר בצמיגים יש היבטי בטיחות הקשורים ליציבות הרכב והיבטים צרכניים הנוגעים לאורך חיי הצמיג. מחקר שפרסמה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בארה"ב (NHSTA) מראה כי כלי רכב שבצמיגיהם תת-לחץ אוויר של 25% או יותר - הסיכוי שיהיו מעורבים בתאונה גבוה פי שלושה מכלי רכב בעלי לחץ אוויר תקין, שכן הם בעלי סיכון לחימום יתר, הגורם לכשל שמקשה לשלוט על הרכב ומקצר את אורך החיים של הצמיג. עוד עלה מהמחקר שכ-3.5% מן התאונות נגרמו בעקבות תת-לחץ אוויר או התפוצצות הצמיג⁴⁸.

פקודת המשקלות והמידות והתקנות מכוחה אינם מטילים על המפקח את החובה לאישור דגם למתקני מילוי אוויר, לבדיקת אימות דיוק ראשוני בזמן ההקמה או למעקב תקופתי על תקינותם של המתקנים. בדוחות מבקר המדינה נדון נושא זה⁴⁹, והומלץ כי בשל חשיבותו תינתן סמכות לרשות ממשלתית לבדוק ולאכוף את תקינות מדי לחץ האוויר. עוד הומלץ כי במסגרת השינוי בפקודת המשקלות והמידות תימסר סמכות זו לעובדי משרד הכלכלה, אשר ממילא מגיעים לתחנות התדלוק לבדיקת אימות של דיוק פיות התדלוק. הביקורת העלתה כי עדיין אין גוף ממשלתי המפקח על דיוק מתקני מילוי האוויר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה להסדיר את נושא הבדיקות של מתקני מילוי אוויר. ניתן לשקול לחייב את התחנות בבדיקה של גוף חיצוני מוסמך ומוסכם על המשרד ולהסדיר את דרכי פרסום תוצאות הבדיקות לציבור.

בתשובתו מסר משרד הכלכלה כי המפקח על המשקלות והמידות מבצע בדיקות אישורי דגם למכשירים נייחים המודדים את לחץ האוויר. מכשירים נייחים בתחנות

47 ראו סעיף 6 לתמ"א 18.

48 Eun-ha Choi, National Highway Traffic Safety Administration, *Factors in the Pre-crash Phase* (2012), p. vi

49 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), עמ' 702.



תדלוק לא נבדקו עד היום. עוד ציין כי "הנושא ייבדק אל מול תחנות התדלוק ואל מול תזכיר חוק המשקלות והמידות".

הפיקוח על איכות הדלק

הפיקוח על מוצרי הדלק בתחנות התדלוק מתבסס על חוק הפעלת רכב (מנועים ודלק), התשכ"א-1960. בחוק זה נקבעו סמכויות פיקוח על ביצוע הוראות החוק למנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה או לעובד המדינה ששר האנרגיה הסמיך לכך בכתב (להלן - המפקח). החוק מקנה למינהל הדלק סמכויות פיקוח וחקירה גם בנוגע לאיכות הדלק (בנזין וסולר) בתחנות התדלוק ובבתי הזיקוק.

הפיקוח על איכות הדלק בתחנות התדלוק ובמסופי הדלק הוא באחריות אגף הפיקוח ובטיחות הגז והדלק במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה (להלן - אגף הפיקוח). האגף מופקד על אכיפת החוקים, הצווים והתקנות במשק הגז והדלק, והוא באחריות מנהלי שלושה מרחבים: את הפיקוח עושים עובדים שהוכשרו לתפקיד של מפקחי גז ודלק במרחב. לפי התכנון, יש לבקר לפחות שלושה ביקורים בכל תחנת תדלוק במשך שנה, ובלי הודעה מראש לבעל התחנה.

לפי הקובץ "נהלים והנחיות לאגף פיקוח ובטיחות דלק וגפ"מ" (להלן - קובץ הנהלים), בכל ביקור בתחנה יש: (א) לרשום את המחירים; (ב) לבדוק את השלטים; (ג) לבדוק את רישיונות הרישוי ואת היתר הבנייה; (ד) במקרה הצורך, כדי לוודא שאיכות הדלק עומדת בתקנים - יש לקחת דגימה ולהעבירה לבדיקה. עובדי מינהל הדלק לוקחים דגימות של סולר ובנזין ומעבירים אותן לבדיקה במעבדה אשר זכתה במכרז לבדיקות מסוגים אלה. לפי הוראות מינהל הדלק, אם מתגלה דגימה שאינה מתאימה לדרישות התקן הרשמי לבנזין ולסולר, ינחה מרכז פיקוח הדלק את מנהל המרחב לפתוח בחקירה, ומנהל המרחב יודיע מיד לחברת הדלק ולתחנת התדלוק על הפתיחה בחקירה בשל גילוי אי-התאמה לתקן ועל קיום שארית דגימה.

אם מתגלה אי-התאמה לתקן, על בעל התחנה לרוקן את מכל הדלק ולנקותו בטרם יהיה רשאי לקבל דלק חדש. עובדי מינהל הדלק אמורים לפקח על תהליך זה, ועד לאישור המינהל על ביצוע התהליך אין תחנת התדלוק רשאית למכור דלקים לציבור. מלבד זאת, על משרד האנרגיה לפרסם באתר האינטרנט שלו הודעה על סטיות מהתקן שהתגלו בתחנות.

משרד האנרגיה הוסיף בתשובתו המשלימה מיוני 2020 (להלן - התשובה המשלימה) כי "כל תחנה בה נמצא דלק לא תקין מקבלת הודעה תוך 24 שעות הדורשת ממנה להפסיק מיידית את המכירה, להחליף את הדלק, לבדוק את המנה החדשה, ורק אז התחנה רשאית לשווק את הדלק התקני מחדש". עוד הוא הוסיף כי פעולות אלה מגינות על הציבור מייד.

סטיות מתקן איכות הדלק

לפי נתוני משרד האנרגיה, בשנים 2017 עד 2019 בוצעו 2,764 בדיקות אקראיות של סולר ובנזין בתחנות התדלוק, ונמצאו 64 סטיות מתקני איכות הדלק ו-2 - מתקני גפ"ם. הסטיות היו בעיקר באוקטן (22 מקרים), בכמות הגופרית (34 מקרים), בכמות האולפינים⁵⁰ (2 מקרים) וליקויים שונים (6 מקרים). ב-8 סטיות הייתה כמות הגופרית יותר מ-1000% מעל לתקן. גופרית נחשבת רכיב המזהם את האוויר. בלוח 4 שלהלן מוצג סיכום סוגי הסטיות מתקן איכות הדלק, לפי גודל החברה שמפעילה את תחנת התדלוק, בשנים 2017 עד 2019.

לוח 4: סוגי חריגה מתקני איכות הדלק בתחנות התדלוק, לפי השיוך לחברות הדלק, 2017 עד 2019

סוג החריגה	חברה גדולה	חברה קטנה	סה"כ חריגות
אולפינים		2	2
אוקטן	13	9	22
גופרית	15	19	34
אחרת		6	6
סה"כ	28	36	64
החלק בסך החריגות	44%	56%	

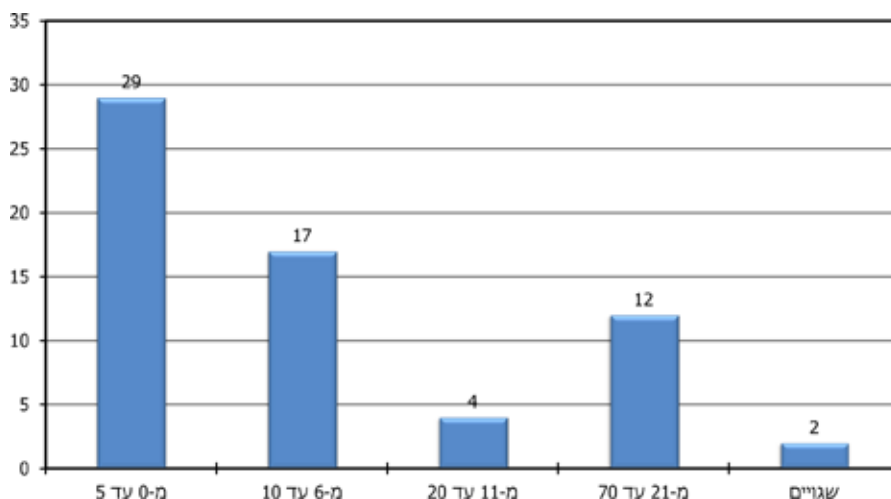
בתחנות הקטנות - שהן כ-23% מסך תחנות התדלוק - התגלו אפוא 56% מסך הסטיות באיכות הדלק. מוצע שמשרד האנרגיה יבחן את הסיבות לשיעור הגבוה של החריגות בחברות התדלוק הקטנות, כדי לסייע להן לצמצם את התופעה ולהבטיח אספקת דלק לצרכנים באיכות העומדת בדרישות התקן, וכדי שהתחרות שלהן עם חברות הדלק הגדולות לא תיפגע מכך.

פרסום ממצאי הבדיקות

פרסום ממצאי בדיקה בלתי תקינה סמוך למועד קבלתם מאפשר לנהגים לבחון אם התקלה ברכבם נגרמה בגלל דלק לא תקין או לשקול אם להמשיך לתדלק בתחנה לאחר שתקבל אישור מהאגף למכור שוב דלק. משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן שחלף מגילוי החריגה מהתקן עד לפרסום הודעה לציבור באתר משרד האנרגיה. בתרשים 7 שלהלן מוצג הזמן שעבר בין מועד גילוי הסטייה לבין מועד פרסומה באתר.

50 אולפינים הם חומרי גלם חשובים של כימיקלים תעשייתיים ומוצרי פלסטיק.

תרשים 7: מספר הימים עד לפרסום הממצאים על חריגות באיכות הדלק, 2019



* המקרים השגויים עלו כתוצאה מכך שבמערכת נקלט תאריך הפרסום קודם לתאריך לקיחת הדגימה.

על פי נתוני משרד האנרגיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הבדיקה העלתה שב-16 מתוך 64 החריגות חלפו יותר מעשרה ימים עד לפרסום.

כמו כן לאגף הפיקוח אין הוראת נוהל מפורשת בנוגע להגבלת פרק הזמן לפרסום פרטי הסטייה מעת שנודע לו עליה. עוד הועלה כי לאגף אין נוהל למקרים חריגים המחייבים את ההנהלות של תחנות התדלוק לאתר את הצרכנים שייתכן כי רכבם נפגע בגלל דלק לא-תקין ולהודיע להם על כך (ריקול).

משרד מבקר המדינה מציין כי כיום הצרכן יכול לדעת באילו תחנות הייתה סטייה מהתקן רק אם יבדוק זאת באתר האינטרנט של משרד האנרגיה; וככל שמתארך פרק הזמן בין גילוי הסטייה מהתקן ועד פרסומה, כך נפגעת יכולתו לפעול נגד בעלי התחנה שמכרה לו את הדלק הפגום ולהוכיח כי נגרם לו נזק בגללה.

מומלץ כי משרד האנרגיה יסדיר עניינים אלה: (1) קביעה של הוראת נוהל מפורשת באשר לפרק הזמן הקצר שנדרש לפרסום פרטי הסטייה מהתקן של בדיקות איכות הדלק, ומהי נקודת הזמן הקובעת להתחלתו של פרק זמן זה ולסיומו; (2) מיסוד נוהל בשיתוף חברות הדלק, ובו יוגדרו המקרים החריגים המחייבים את הנהלות תחנות התדלוק לאתר את הצרכנים אשר ייתכן שייפגעו או כבר נפגעו מהתדלוק בתחנה שלהם בסמוך לגילוי הסטייה מהתקן. חשוב שיפנו לצרכנים האלה בהודעת



תוכן מתאימה (כמו - ריקול); (3) קביעת דרכי פרסום נוספות לציבור, מלבד אתר האינטרנט של המשרד, כדי להרחיב את הפצת המידע לציבור.

הסדרת עניינים אלו תגביר את יעילות הפיקוח של המשרד ואת אמן הציבור בתחנות התדלוק.

משרד האנרגיה ציין בתשובתו כי "הנוהל הנגזר מהחוק קובע כי פרסום התחנה באתר המשרד הינו מחויב ומתבצע לאורך 6 חודשים מיום תפיסת הדלק הבלתי תקין בתחנה. לאור הזמן שעובר מרגע לקיחת הדגימה ועד לרגע שהמידע מהמעבדה מגיע, נבדק ומאושר לפרסום, תחנת הדלק פעמים רבות כבר ביצעה את החלפת המלאי. הדלק בתחנה הנמכר במועד הפרסום הינו דלק העומד בתקן (לאחר שהוחלף בהתאם להוראות מנהל הדלק). לאור האמור פרסום המידע מייצר קושי בנוגע לנכונות גורמי הפרסום [במשרד האנרגיה] לפרסמו בטענה כי אינו מציג את המצב הנוכחי. צוות המשרד יבחן את הנושא ויבדוק האם וכיצד ניתן או רצוי לשנות את שיטת העבודה בתחום זה".

הנגישות לאנשים עם מוגבלות בתחנות התדלוק

הנגישות בבתי עסק ובמבנים ציבוריים מוסדרת בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון זכויות), ובחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. הוראות נוספות קיימות בתקנות מכוח חוק שוויון זכויות ובתקן ישראלי 1918 - נגישות הסביבה הבנויה: עקרונות ודרישות כלליות. מטרת חוק שוויון זכויות לצמצם את הפער הקיים בין מציאות חייהם של אנשים עם מוגבלות לבין עקרונות השוויון וכבוד האדם.

בחוק שוויון זכויות נקבע שאדם עם מוגבלות זכאי לנגישות למקום ציבורי ולשירות ציבורי. בתוספת השנייה לחוק צוין כי החוק חל, בין היתר, על שירותי מסחר, ולפיכך הוא חל על תחנות תדלוק. עוד נקבע בחוק כי מקום ציבורי יהיה נגיש לאנשים עם מוגבלות (להלן - נגישות מבנה), בהתאם להוראות חוק זה או להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. החובה להתאים את הנגישות למקום ציבורי ולתחזקה חלה על הבעלים, ואם יש חוכר לדורות - על החוכר לדורות, ואם ההתאמות אינן דורשות היתר בנייה, החובה חלה על המחזיק במקום הציבורי או על מפעילו. חשיבות העמידה בתנאי הנגישות מודגשת מתוך הקביעה בחוק כי לא יפעיל אדם מקום ציבורי אלא אם כן בוצעו במקום התאמות נגישות כדין. בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירים מרביים בתחנות תדלוק), תשס"ב-2002, נקבע כי בתחנות תדלוק לא ייגבה בעד בניזין כל תשלום נוסף על המחיר המרבי, מרכב הנושא תג נכה, שהוצג לעובד התחנה, והנהוג בידי בעל התג; לעניין זה, "תג נכה" - כהגדרתו בחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993.



נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים⁵¹ פועלת למניעת אפליה של אנשים עם מוגבלות ולקידום השתלבותם בחברה הישראלית. בתחום הנגישות הוטלו על הנציבות תפקידי אכיפה, פיקוח ותביעה ותפקידים מינהליים. הנציבות רשאית להגיש צווי נגישות למי שחייב לבצע התאמות נגישות ולהורות לו לבצען. הנציבות רשאית גם לבצע חקירות בנוגע להפרה או חשד להפרה של צו נגישות, או בשל אפליית אדם עם מוגבלות במקום ציבורי או בשירות ציבורי.

בהתאם לחוק, הנציבות רשאית לבדוק את העמידה בתנאי הנגישות בתחנות תדלוק, ובידיה הכלים לבצע בקרות בתחנות אלו.

נמצא כי תוכנית העבודה של הנציבות לשוויון זכויות לשנים 2017 עד 2019, לא כללה בדיקות נגישות בתחנות תדלוק; וכן לא אותרו בדיקות או חקירות של הנציבות מן השנים שקדמו להן בעניין זה. משרד מבקר המדינה מדגיש שכ-20% מאוכלוסיית המבוגרים בארץ הם אנשים עם מוגבלות, בהם נהגי כלי רכב ומשתמשים בשירותיהן השונים של תחנות תדלוק ברחבי הארץ. מוצע שהנציבות תשקול הוספת בדיקות נגישות בתחנות התדלוק לתוכנית העבודה השנתית שלה.

בתשובת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ממאי 2020 (להלן - תשובת הנציבות) נמסר כי "תוכנית העבודה של הנציבות נקבעת מדי שנה בהתאם למשאבי כוח האדם ומתוך ניסיון ליצור מערך [פיקוח] אפקטיבי כל שנה בהתאם לצרכים העולים ובכך להגיע למקומות מרכזיים המשמשים ציבור רחב ככל האפשר. עם זאת, במקרים בהם מגיעות פניות ותלונות והפונה מעוניין בבירור נוסף אנו יוצאים למקום ובכלל זה תחנות [תדלוק]". עוד צוין כי "מבדיקה נוספת שערכנו עולה כי בשנים האחרונות נערכו מספר בקרות על חברות הדלק בדרך כלל בהמשך לפניית ציבור שהתקבלה. בנוסף בשנים 2012-2013 נערכו מספר בקרות על חברות דלק באמצעות בדיקה של תכניות שהוגשו להיתר בניה. על פי החוק תכניות אלו היו צריכות להיות מאושרות על ידי מורשה נגישות. על בסיס הבדיקה המדגמית שנערכה נעשתה פניה לחברות דלק שונות, הובהרו דרישות הנגישות הרלוונטיות לתחנה ולחנות כמו גם ליקויים ספציפיים. ניכר כי בעקבות פעילות זו נעשו פעולות הנגשה על ידי חברות הדלק. כמו כן ענתה הנציבות לאורך השנים לשאלות של בעלי מקצוע בתחום הנגישות בעניין חובות הנגישות בתחנות [תדלוק] וסיפקה מידע".

51 הנציבות הוקמה בהתאם לחוק זכויות אנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. החוק מגדיר את סמכויות הנציבות.



עוד הוסיפה הנציבות בתשובתה כי לתוכנית עבודתה בשנה הקרובה יתווספו כ-12 בקורות בחברות עצמן ובמדגם תחנות.

מתלונות ומעדויות על התנסויות של אנשים עם מוגבלות שהגיעו לידי משרד מבקר המדינה עלו בעיקר הבעיות האלה: (א) אנשים עם מוגבלות מתקשים לקבל שירות מילוי דלק בעיקר לאחר השעה 22:00 בלילה, שאז אסור למתדלק לצאת מחנות הנוחות; (ב) לעיתים נהג בעל תו נכה נדרש לשלם על התדלוק מחיר בשירות מלא כי לא יידעו את עובדי התחנה שיש לגבות ממנו רק מחיר שירות עצמי; (ג) קיימות תחנות שבהן המעברים לתאי השירותים צרים מדי בשל סידור הסחורה, וכך נמנע מעברם של אנשים עם מוגבלות, ובתחנות מסוימות שירותי הנכים משמשים גם מחסן מוצרים; (ד) לעיתים לא ניתן סיוע בתדלוק אף שהנהג צופר, לפי המוסכם, שלוש פעמים; (ה) קיימים אזורים שבהם יש רק תחנות בתדלוק עצמי, מה שאינו מסייע לאנשים עם מוגבלות שאינם יכולים לתדלק בעצמם.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בנגישות המבנה והשירות בתחנות התדלוק ומציע לנציבות: לבחון את המצב ולפעול לשיפורו; לחדד את כלל הנחיות הנגישות בקרב בעלי תחנות התדלוק ולפרסם מידע רלוונטי לאנשים עם מוגבלויות.

בתשובתה מסרה הנציבות שהיא אינה מפרסמת את ממצאי הפיקוח, אלא פועלת לכך שהחייבים יתקנו את הליקויים ויימשך הליך האכיפה. ככלל, ממצאי הפיקוח הם חלק מהליך אכיפה אזרחי ויכולים אף לשמש חומר חקירה בהליך פלילי. הפיקוח הוא שלב ראשוני בהליך האכיפה, ובעקבותיו ניתנת לחייבים אפשרות להשמיע את טענותיהם. לפיכך אין מפרסמים את ממצאי הפיקוח. עוד צוין בתשובת הנציבות כי "נוכל לפרסם לאנשים עם מוגבלות את זכויותיהם בנגישות בתחנות הדלק".

תחנות התדלוק בראייה צופה פני עתיד

על פי הסקירה הכלכלית שעשה איגוד יבואני הרכב בישראל, ב-30 השנים האחרונות עלה הביקוש לכלי רכב וקרוב לעלייה בתוצר. הביקוש לרכב ולנסועה צפוי להמשיך ולעלות, ובהנחה שהוא יעלה בעשור הקרוב בשיעור דומה - כ-3.5% לשנה, בשנת 2030 הוא יגיע לכ-5.2 מיליון כלי רכב לעומת כ-3.6 מיליון בשנת 2019. התפקיד המסורתי של תחנות התדלוק בדרך לשינוי: שימוש עתידי בסוגי דלקים שונים, כגון גז דחוס טבעי; עלייה במספר עמדות הטעינה למכוניות המופעלות בחשמל; שאיפת משרד האנרגיה להפסיק בשנת 2030 את מכירתם של כלי רכב המונעים בבנזין ובדיזל - כל אלה אמורים להביא לידי שינוי בשירותי תחנות התדלוק.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, משרד האנרגיה, רמ"י, רשות התחרות ושאר גופי הממשלה לקיים דיון מעודכן בעניין יצירת מתווה לקידום התחרות בענף תחנות התדלוק לשנים הקרובות, מתוך התחשבות בשינויים הצפויים בעתיד בשירותי תחנות התדלוק ובשוק הדלק העתידי בעולם ובישראל. עליהם גם להיערך להסדרת תנאי האספקה של המוצרים החדשניים להנעת כלי רכב (טעינה לכלי רכב חשמליים, מילוי גז לרכב המונע בגז ועוד). כמו כן, יש לבחון את הענף על התמורות שבו ולהסדירו כך שיפעל כשוק תחרותי, כדי להפחית את יוקר המחיה למען הצרכן.

משרד האנרגיה השיב בתשובתו המשלימה כי מתקיימים כיום דיונים על החוק שרשות התחרות מנסה לקדם בנוגע לזהות הבעלים של תחנות באזורים ברמת ריכוזיות גבוהה. מועד הסיום של הכנת החוק תלוי בעיקר ברשות התחרות. עוד ציין כי משרד האנרגיה ומשרד האוצר שותפים בצוות לבחינת התחרות בענף.



סיכום

לתחנות התדלוק חלק חשוב במערך התחבורה בישראל, והן נדבך חשוב במערך השירות לציבור. מממצאי דוח ביקורת זה עולה כי קצב העלייה במספר תחנות התדלוק ופריסתן אינו עומד בקצב העלייה במספר כלי הרכב ובהיקף הנסועה.

ממצאי הביקורת עולה כי בשנים 2011 עד 2019 עלה ב-120 מספר תחנות התדלוק שמופעלות על ידי החברות הקטנות (עלייה של כ-74%) לעומת עלייה של 9 במספר תחנות תדלוק שמופעלות על ידי ארבעת החברות הגדולות (עלייה של כ-1%).

עם זאת, עדיין קיימת ריכוזיות רבה בענף. במשך כ-9 שנים לא נוספו תחנות תדלוק לפי יעדי הממשלה לקידום התחרות בענף, אם כי נוספו תחנות תדלוק ביוזמתן הפרטית של החברות הקטנות. כמו כן, הרשויות המוזכרות בהחלטת הממשלה לא השלימו את יישום החלטת הממשלה לפעול לאסדרה בחוק של פתרונות להסרת כשלי שוק בשוק הדלק.

אשר לפרסום המידע על הממצאים מבדיקות איכות הדלק אשר מבצע משרד האנרגיה, נמצא כי ב-16 מתוך 64 המקרים שבהם נמצאו סטיות מתקן איכות הדלק חלפו יותר מעשרה ימים ממועד גילויין עד לפרסומן באתר האינטרנט של המשרד.

מערך התחבורה בישראל עתיד לשנות את פניו בשנים הבאות. על הגופים המאסדרים להיערך לכך גם בתחום אסדרת פעילותן של תחנות התדלוק והשירותים שהן אמורות לספק, ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה - כל זאת לשם יצירת תנאים לשוק תחרותי, ללא מונופולים וקבוצות ריכוז, כדי להפחית את יוקר המחיה למען הצרכן.