

טיפול הרשויות המקומיות
בצוברי גפ"ם ובמחסני גפ"ם

תקציר

רקע כללי

גז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם) הוא תערובת של גזים המופקים מנפט גולמי שבה נעשה שימוש ביתי, חקלאי ותעשייתי. הגפ"ם מסופק לצרכני הקצה באמצעות מכלי גפ"ם מיטלטלים¹, או מכלי גפ"ם נייחים המוטמנים בהטמנה תת-קרקעית או על-קרקעית (להלן - צוברי גפ"ם).

יש היבטים בטיחותיים חשובים לעיסוק בגפ"ם ובמתקני גפ"ם². שימוש בלתי מבוקר במתקני גפ"ם או פגיעות בצנרת גז עלולים לגרום לדליפות גז, לפיצוצים, לדליקות, לחנק ולהרעלות גז³.

חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, (להלן - חוק הגז) מסדיר - באמצעות צווים ותקנות של שר האנרגיה - את בטיחות הטיפול בגפ"ם בכל שלביו (לרבות בטיחות העבודה במתקניו), ואת רישוי המתקנים, ספקי הגז והעוסקים בעבודות גז. החוק גם קובע את סמכויות האסדרה (הרגולציה), הפיקוח והאכיפה בענף הגפ"ם.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את מעורבותן של הרשויות המקומיות בפיקוח ובבקרה הן על הטמנת צוברי גפ"ם, הן על מחסני גפ"ם ומחסני עזר המשמשים לאחסון ולמילויים של מיכלי גפ"ם מיטלטלים (להלן גם - בלוני גפ"ם⁴) בתחומן של הרשויות המקומיות.

הביקורת הנוגעת לצוברי גפ"ם נעשתה בעיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חיפה, נצרת, פתח תקווה, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו ובוועדות

1 על פי סעיף 1 לצו הגז (בטיחות ורישוי) (מכלי גפ"ם מיטלטלים), התשע"ה-2015, מכל או מכל גפ"ם הם "כלי קיבול מיטלטל המיועד לאחסון גפ"ם אשר תקן ישראלי ת"י 70 או תקן ישראלי ת"י 844 חל עליו".

2 על פי ההגדרות בחוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, "מיתקן גז" - מיתקן, מכשיר או אזור, המשמש להחסנה, להולכה, להובלה, למדידה, לשקילה, להפצה, לצריכה, לצבירה, או לשריפת גזי שריפה של גז ולפליטתם, לרבות מבנים, מכלים, צינורות ואבזרים קבועים או מיטלטלים המשמשים במיתקן".

3 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד האנרגיה והמים - בטיחות מערך הגז הפחמימני המעובה", עמ' 231.

4 על פי צו הגז (בטיחות ורישוי) (בטיחות ההחסנה של מכלים ומכלי מחנאות במחסן גפ"ם ובמחסן עזר), התשנ"ב-1992, במחסן גפ"ם מאוחסן גפ"ם למטרות מסחריות במכלים ובגילי מחנאות שקיבולם הכולל עולה על 1,000 ליטר (500 ק"ג גפ"ם), ואילו במחסן עזר מאוחסנות במכלים ובמכלי מחנאות כמויות קטנות יותר של גפ"ם למטרות אלו.

המקומיות לתכנון ולבנייה שלהן (להלן - הוועדות המקומיות), וכן במועצות האזוריות מבואות החרמון ומטה אשר ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הגליל העליון וחבל אשר⁵.

במסגרת הבדיקה נשלח שאלון למדגם מייצג אשר כלל 61 רשויות מקומיות, זאת לצורך איסוף מידע בדבר הפיקוח והבקרה על הטמנת צוברי גפ"ם בתחומן (להלן - השאלון). 54 (כ-89%) מהרשויות המקומיות ענו על השאלון⁶. בדיקות השלמה נעשו במשרד האנרגיה, במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה), במשרד להגנת הסביבה, ברשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות) ובמכון התקנים הישראלי.

הליקויים העיקריים

אסדרת הסמכויות לטיפול בגפ"ם

למרות הצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה עוד ביוני 2012, ולפיה יש לרכז במשרד האנרגיה את כל הסמכויות הנדרשות להסדרת העיסוק בגפ"ם, במועד סיום הביקורת בנובמבר 2018, טרם התקבלה בממשלה החלטה סופית ומחייבת להעברת הסמכויות לידי משרד האנרגיה כפי שהוצע.

ניהול המידע על צוברי גפ"ם הטמונים בתחומי הרשויות המקומיות

ל-70% מהרשויות המקומיות אשר השיבו על השאלון - אין מאגר נתונים מרוכז על מספרם ועל מקומם של צוברי הגפ"ם הטמונים בתחומן, דרישות הדין בתחום הטיפול בגפ"ם אינן ברורות להן, וטיפולן בנושא הגפ"ם לוקה בחוסר אחידות.

במשרד האנרגיה ובמשרד העבודה (שהם הגורמים המאסדרים העיקריים בתחום הגפ"ם) אין מידע שלם ומרוכז על מספרם, על מקומם ועל תקינותם של צוברי הגפ"ם ברחבי הארץ. גם לרשות הכבאות - הממלאת תפקיד מרכזי בטיפול באירועים הקשורים לחומרים מסוכנים (ובהם גפ"ם) - אין מסד נתונים או מידע מרוכז על מקומם ועל תקינותם של צוברי הגפ"ם.

5 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל העליון פועלת במרחב התכנון של המועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון, ואילו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר - במרחב התכנון של המועצה האזורית מטה אשר והמועצה המקומית מזרעה.

6 הרשויות המקומיות אום אל-פחם, חצור הגלילית, טבריה, טירת כרמל, נהריה, קריית מלאכי וקריית שמונה לא השיבו על השאלון.

נוכח קיומם של היבטים שונים הנוגעים לשימוש במידע שבידי משרד האנרגיה, ביניהם סיכונים ביטחוניים ושיקולי אבטחת מידע, משרד האנרגיה אינו משתף את הרשויות המקומיות ואת רשות כבאות במידע הנמצא ברשותו בדבר מספרם, מקומם ותקינותם של צוברי הגפ"ם, או בדבר מידת בטיחותם של מתקני הגפ"ם.

תכנון ובנייה - היתרי בנייה להטמנת צוברי גפ"ם

היעדר היתרי בנייה להטמנת צוברי גפ"ם מהוועדה המקומית בבנייה קיימת: כ-77% מהוועדות המקומיות ברשויות המקומיות שהשיבו על השאלון לא הנפיקו היתרי בנייה להטמנת צוברי גפ"ם בבניינים קיימים.

הוועדות המקומיות האמורות לא אכפו את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ואת התקנות שהותקנו מכוחו, ולא דרשו מחברות הגז אשר הטמינו צוברי גפ"ם בבניינים קיימים להסדיר את היתרי הבניה כנדרש.

אישורי משרד העבודה להטמנת צוברי גפ"ם: בבואו לקבוע אם לאשר בקשות להטמנת צובר גפ"ם משרד העבודה אינו מוודא שהן הוגשו גם לוועדות המקומיות לתכנון ולבניה לצורך קבלת היתר בנייה.

בוועדות המקומיות של עיריות אשדוד, אשקלון, חדרה, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו תויקו חלק מאישורי משרד העבודה להטמנת צובר גפ"ם בתיקי הבניה של בניינים קיימים, וזאת מבלי שהן בדקו אם ניתן היתר בנייה כנדרש או דרשו להגיש בקשה למתן היתרי בנייה לצוברים שנמצא כי הוטמנו ללא היתר כנדרש. בחלק מהוועדות המקומיות אישורי משרד העבודה נאספו במרכז ולא תויקו בתיקי הבניה המתאים.

היעדר אישור על תקינותה ובטיחותה של הטמנת צוברי גפ"ם בבניה חדשה: בתיקי הבניה של מבנים שנבנו בשנים האחרונות בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו לא נמצאו דרישות מטעם חלק מן הוועדות המקומיות להמציא להן אישור של מעבדה מאושרת לכך שמערכת הגז המרכזית - על מכליה, מתקניה ואבזריה - הותקנה כנדרש על פי תקן ישראלי (להלן - ת"י 158)⁷.

חלק מן הוועדות המקומיות אינן בודקות בשטח, שצוברי הגפ"ם הוטמנו בהתאם לאישור מפקח עבודה של משרד העבודה, בכל הנוגע למרחקי הבטיחות אשר נקבעו בתוכנית המצבית שהוגשה לאישור משרד העבודה עוד

7 ת"י 158 "מתקנים לגזים פחמימניים מעורבים (גפ"מ)" הוא תקן רשמי המחייב על פי חוק את כל העוסקים בהתקנת מערכות גז. תקן זה מגדיר את דרישות הבטיחות בדבר מכלים תת-קרקעיים, מכלים על-קרקעיים ומכלים מיטלטלים (בלוני גפ"ם), בין היתר לעניין מרחקים, צורת ההתקנה, צנרת, התקנת מכשירים צורכי גפ"ם, אבזרי בטיחות, בדיקות לאחר ההתקנה וביקורת תקופתית.

לפני מתן היתר הבנייה, לפני שהן נותנות תעודת גמר למבנים חדשים בתחום אחריותן⁸.

אישור מעבדה מאושרת לפי ת"י 158: בדיקות המעבדות אינן מתבצעות כנדרש בת"י 158, שכן בפועל לא ניתן לבדוק במסגרתן את העמידה בדרישות לפי כל סעיפי התקן לאחר הטמנת הצובר. חלק מאישורי המעבדות כוללים הערות נלוות שאינן קשורות לסעיפי הבדיקה הנדרשים בתקן, ולא ברור אם הערות אלו אכן משפיעות על ההחלטה לאשר כי המבנים עומדים בתנאי התקן.

רישיון מטעם מנהל בטיחות הגז במשרד האנרגייה למחסני גפ"ם

משרד האנרגייה אינו נוהג לעדכן את הרשויות המקומיות על החלטתו לבטל (או שלא לחדש) רישיון הפעלה של מחסן גפ"ם.

רישיונות עסק לעסקים שבתחומם הותקן צובר גפ"ם ללא היתר מאת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

במהלך הבחינה אם המבנה שבו מנוהל העסק נבנה על פי היתר בנייה ובהתאם לתנאיו (לצורך מתן היתר לרישוי עסקים), הרשויות המקומיות אינן מתייחסות להטמנת צובר גפ"ם ללא היתר בנייה כאל עבירת בנייה. למשל ברישיונות עסק לחדרי אירוח במועצות האזוריות מבואות החרמון וברישיונות עסק ללולים - במועצה האזורית מטה אשר.

ההמלצות העיקריות

על משרד האנרגייה ועל משרד העבודה להמשיך לקדם את העברת הסמכויות בתחום הטיפול בגפ"ם ממשרד העבודה למשרד האנרגייה כדי לרכז במשרד האנרגייה וכן לסיים את חקיקת חוק הגז הפחמימני המעובה, התשע"ט-2018.

עד להשלמת הליכי החקיקה של חוק הגז הפחמימני המעובה, התשע"ט-2018, על משרד האנרגייה לבחון את האפשרות לשתף בהקדם האפשרי את

8 עם סיום הבנייה נותנות הוועדות המקומיות למבקש ההיתר תעודת גמר, כלומר אישור שהמבנה בנוי על פי היתר הבנייה ותנאיו. אישור זה - שהיה ידוע גם בכינוי "טופס 4" או "טופס אכלוס" - הינו תנאי לחיבור המבנה לרשת חשמל, מים או טלפון.

הרשויות המקומיות ואת רשות הכבאות בממצאיו של מיפוי הצוברים הארצי לעניין מקומם ובטיחותם של צוברי הגפ"ם בתחומן של הרשויות המקומיות - והכול, בכפוף לדין בדבר העברת מידע בין גופים ציבוריים ולקבוע הסדרים שיבטיחו ככל הניתן שמירה על סודיות המידע. על הרשויות המקומיות לפעול לקבלת המידע ממשרד האנרגיה וחברות הגז באופן נמרץ - לאחר הסדרתו של הנושא.

על כל הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שלהן, לבצע פעולות פיקוח לשם איתור כל צוברי הגפ"ם שהטמינו חברות הגז במבנים קיימים בתחומן ללא היתר בנייה, ולאכוף את הוראות חוק התכנון והבנייה החלות בעניין זה.

על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבחון את האישורים להטמנת צוברי גפ"ם המתקבלים במשרדיהן, ולוודא כי נוסף על אישור ממשרד העבודה הגיש ספק הגז לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בקשה להיתר בנייה כדין.

על משרד האנרגיה לסייע לרשות הלאומית להסמכת מעבדות⁹ בהנחיית המעבדות המאושרות לבדוק את מתקני הגפ"ם בהתאם להוראות ת"י 158. על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לדרוש ממבקשי ההיתר את אישור המעבדה על עמידה בתנאי התקן הישראלי של הטמנת צוברי הגפ"ם קודם שייתנו תעודת גמר. כמו כן עליהן לבדוק את מרחקי הבטיחות שנקבעו במפה המצבית בשלב ההטמנה בפועל, וזאת כדי לוודא כי צוברי הגפ"ם בתחומן מוטמנים במקום שנקבע במפה.

על משרד האנרגיה לעדכן באופן שוטף את הרשויות המקומיות בכל החלטה שלו לבטל (או שלא לחדש) רישיון לאחסנת גפ"ם, שכן רישיון זה הוא תנאי הכרחי לעניין רישיון העסק מטעם הרשות המקומית.

על המועצות האזוריות מבואות חרמון ומטה אשר להתנות את חידושו של רישיון העסק לכל עסק שבו הוטמן צובר גפ"ם בהסדרת היתרי הבנייה של הצוברים שהוטמנו בהם.

סיכום

לעיסוק בגפ"ם ובמתקני גפ"ם יש היבטים בטיחותיים חשובים ומשמעותיים. שימוש בלתי מבוקר במתקני גפ"ם או פגיעות בקווי גז עלולים לגרום לדליפות גז, לפיצוצים, לדליקות, לחנק ולהרעלת גז המסכנים לחיי אדם. הביקורת העלתה כי תחומי האחריות, הסמכויות וחלוקת התפקידים בין הגורמים המאסדרים בתחום אינם ברורים דיים ומקשים את הפיקוח הנדרש בתחום.

9 הרשות הלאומית להסמכת מעבדות הינה תאגיד שהוקם על פי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997. הרשות פועלת לקידום "האיכות והכשירות של גופים מכיילים/בודקים". ההסמכה שנותנת הרשות "מוגדרת כהכרה רשמית ביכולת המקצועית" של מעבדות כיוול או בדיקה ושל גופים בודקים אחרים לבצע את פעולותיהן.

באחריות הרשויות המקומיות ורשות הכבאות להבטיח (בין היתר) כי יהיה בידיהן כל המידע על עבודות בתחום הגז הנעשות בתחומן ועלולות להשפיע על בריאות התושבים, בטיחותם וביטחונם.

בביקורת נמצאו ליקויים בטיפולן של הרשויות המקומיות והועדות המקומיות שלהן בעניין הפיקוח והבקרה על צוברי גז"ם ועל מחסני גז"ם הנמצאים בתחומן. ליקויים נמצאו גם בפעילותם של המשרדים המאסדרים - משרד האנרגיה ומשרד העבודה.

בתחום הטיפול בגז"ם קיימים פערים הן בדבר הדרישות הן בדבר התיאום הנחוץ בין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה והרשויות המקומיות ובין משרדי הממשלה, זאת בעיקר לגבי הנפקתם של היתרי בנייה לצוברי גז"ם ורישיונות עסק למחסני גז"ם ולעניין העברת המידע הרלוונטי לצורך פעילות הפיקוח והבקרה של הרשויות המקומיות.

על משרד האנרגיה ועל משרד העבודה לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה בנוגע לתחומי אחריותם וסמכותם. רשות הכבאות, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה חייבות לפעול בתחומי סמכותן בנושאי תכנון ובנייה ורישוי עסקים.

מבוא

גז פחמימני מעובה (להלן - גפ"ם) הוא תערובת של גזים המופקים מנפט גולמי. הגפ"ם משמש כחומר דלק לבישול ולחימום במגזר הביתי, במגזר החקלאי ובמגזר התעשייתי וגם כחומר גלם לתעשייה. משק הגפ"ם בישראל הינו משק ארצי וכולל מערכת ייצור, אחסון, מילוי, שינוע וחלוקה לצרכני הגז באמצעות חברות גז וסוכנויותיהן (להלן - ספקי הגז).

הגפ"ם בישראל מסופק לצרכני הקצה באמצעות מכלי גפ"ם מיטלטלים (להלן - בלוני גפ"ם)¹⁰, או מכלי גז נייחים המוטמנים בהטמנה תת-קרקעית או על-קרקעית (להלן - צוברי גפ"ם). יש היבטים בטיחותיים חשובים לעיסוק בגפ"ם ובמתקני גפ"ם¹¹. שימוש בלתי מבוקר במתקני גפ"ם או פגיעות בצנרת גז עלולים לגרום לדליפות גז, לפיצוצים, לדליקות, לחנק ולהרעלות גז¹².

תמונה 1: צוברי גפ"ם



מימין - צובר בהטמנה עילית; משמאל - צובר בהטמנה תחתית
צולם על ידי צוות הביקורת, ספטמבר 2018

חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989 (להלן - חוק הגז), קובע כי שר האנרגיה רשאי להסדיר באמצעות צווים את בטיחות הטיפול בגפ"ם בכל שלביו (לרבות בטיחות העבודה במתקניו) ולהתקין תקנות בדבר רישוי המתקנים, ספקי

10 על פי סעיף 1 לצו הגז (בטיחות ורישוי) (מכלי גפ"ם מיטלטלים), התשע"ה-2015, מכל או מכל גפ"ם הם "כלי קיבול מיטלטל המיועד לאחסון גפ"ם אשר תקן ישראלי ת"י 70 או תקן ישראלי ת"י 844 חל עליו".

11 על פי ההגדרות בחוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989, "מיתקן גז" - מכשיר או אזור, המשמש להחסנה, להולכה, להובלה, למדידה, לשקילה, להפצה, לצריכה, לצבירה, או לשריפת גז שריפה של גז ולפליטתם, לרבות מבנים, מכלים, צינורות ואבזרים קבועים או מיטלטלים המשמשים במיתקן".

12 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד האנרגיה והמים - בטיחות מערך הגז הפחמימני המעובה", עמ' 231.



גפ"ם משמש חומר
דלק לבישול ולחימום
במגזר הביתי,
החקלאי והתעשייתי.
הגפ"ם מסופק
באמצעות בלוני גפ"ם
או מכלי גפ"ם נייחים
המוטמנים בקרקע
(צוברי גפ"ם). לעיסוק
בגפ"ם ובמתקניו יש
היבטים בטיחותיים
חשובים

הגז והעוסקים בעבודות גז. החוק גם קובע את סמכויות האכיפה של גופי הפיקוח והבקרה במערך הגפ"ם.

סמכויות האסדרה (רגולציה), הפיקוח והאכיפה העיקריות בענף הגפ"ם נתונות למשרד האנרגיה¹³, למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד העבודה)¹⁴, לרשויות המקומיות (לעניין רישוי עסקים) ולוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר-נובמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את מעורבותן של הרשויות המקומיות בפיקוח ובבקרה (בתחום שיפוטן) הן על הטמנת צוברי גפ"ם, הן על מחסני גפ"ם, הן על מחסני עזר המשמשים לאחסון ולמילוי של בלוני גפ"ם¹⁵.

הביקורת הנוגעת לצוברי גפ"ם נעשתה בעיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חיפה, נצרת, פתח תקווה, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו (ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה שלהן), וכן במועצות האזוריות מבואות החרמון ומטה אשר ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הגליל העליון וחבל אשר¹⁶.

במסגרת הבדיקה שלח משרד מבקר המדינה שאלון למדגם מייצג אשר כלל 61 רשויות מקומיות, וזאת לצורך איסוף מידע בדבר הפיקוח והבקרה על הטמנת צוברי גפ"ם בתחומן (להלן - השאלון). 54 (כ-89%) מהרשויות המקומיות ענו על השאלון¹⁷.

בדיקות השלמה נעשו במשרד האנרגיה, במינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית של משרד העבודה, במשרד להגנת הסביבה, ברשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות) ובמכון התקנים הישראלי.

13 עד שנת 1996 נקרא משרד האנרגיה בשם "משרד האנרגיה והתשתית", וממועד זה שונה שמו ל"משרד התשתיות הלאומיות"; בדצמבר 2011 אישרה הממשלה את שינוי שמו של משרד התשתיות הלאומיות ל"משרד האנרגיה והמים"; בספטמבר 2013 שונה שם המשרד ל"משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים"; ביוני 2017 שונה שם המשרד לשמו העכשווי "משרד האנרגיה".

14 ביולי 2016 הופרד משרד העבודה על יחידותיו ממשרד הכלכלה והתעשייה והוקם "משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים".

15 על פי צו הגז (בטיחות ורישוי) (בטיחות ההחסנה של מכלים ומכלי מחנאות במחסן גפ"ם ובמחסן עזר), התשנ"ב-1992, במחסן עזר מאוחסן גפ"ם למטרות מסחריות במכלים ובמכלי מחנאות שקיבולם הכולל אינו עולה על 1,000 ליטר (500 ק"ג גפ"ם), ואילו במחסן גפ"ם מאוחסנות במכלים ובגלילי מחנאות כמויות גדולות יותר של גפ"ם למטרות אלו.

16 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל העליון פועלת במרחב התכנון של המועצות האזוריות הגליל העליון ומבואות החרמון, ואילו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר - במרחב התכנון של המועצה האזורית מטה אשר והמועצה המקומית מזרעה.

17 הרשויות המקומיות אום אל-פחם, חצור הגלילית, טבריה, טירת כרמל, נהריה, קריית מלאכי וקריית שמונה לא השיבו על השאלון.

סקירת הסמכויות בתחום הטיפול בגפ"ם

משרד האנרגיה
מופקד על משק
הגפ"ם, והוא בעל
הסמכות והאחריות
לעניין הפיקוח על
הבטיחות ועל הרישוי
לפי חוק הגז. מפקח
מטעם משרד העבודה
הוא שמאשר מראש
כל הטמנת צובר
גפ"ם, במסגרת תנאי
היתר הבנייה

משרד האנרגיה: בהתאם לחוק הגז, שר האנרגיה ממונה על ביצוע החוק, והוא ממנה מנהל בטיחות גז כבעל הסמכות והאחריות לעניין הפיקוח על הבטיחות ועל הרישוי לפי חוק זה. מינהל הדלק והגז אשר במשרד האנרגיה (להלן - מינהל הגז) מופקד על משק הדלק והגפ"ם. בתחום הגפ"ם מופקד מינהל הגז על רישוי ספקי גז ומתקני גז שלא לצריכה עצמית, על בטיחות השימוש בגפ"ם ועל קידום התחרות במשק הגז.

בתוספת הראשונה לחוק הגז נקבעה, בין היתר, הגדרתו של מתקן גפ"ם לצריכה עצמית:

"מיתקן גז פחמימי מעובה המשמש לצריכה עצמית, לרבות מיתקן שאינו בבעלות המשתמש ונתקיים בו אחד מאלה:

א. קיבולו המרבי הכולל אינו עולה על 10 טונות והוא נמצא באזור מגורים;

ב. קיבולו המרבי הכולל אינו עולה על 20 טונות והוא נמצא באזור תעשייה או חקלאות".

משרד העבודה: משרד העבודה מטפל בנושא התעסוקה, ובכלל זה רישוי עסקים, וכן בריאות ובטיחות תעסוקתית. בתקנות 20.09 ו-20.10 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות בקשה להיתר), נקבע כי לא יותקן מכל ניח (צובר גפ"ם) במערכת לאספקת גז אלא באישור מפקח עבודה של משרד העבודה¹⁸. מפקח זה הוא שמאשר מראש כל הטמנת צובר בבנייני מגורים ובבניינים שאינם מיועדים למגורים, וזאת על בסיס בחינתה של תוכנית המתקן (כחלק מתנאי היתר הבנייה). על פי מתווה הנפקת אישור לעניין התקנת צובר גפ"ם אשר הפיץ משרד העבודה בדצמבר 2015, על התוכנית לכלול את הפרטים האלה: (א) תוכנית אתר ותוכנית סידורם של המכלים בקנה מידה של 1:250 לכל הפחות; (ב) פירוט מספר המכלים וקיבולו של כל מכל (בגלונים); (ג) ציון מרחקי הבטיחות מקווי מתח גבוה, ממבנים סמוכים ועוד; (ד) גידור ומחסומים בפני כלי רכב; (ה) אם הצובר מותקן בצמוד לחניון תת-קרקעי או מעליו - יש לציין זאת על גבי התוכנית באופן ברור; (ו) על התוכנית לשאת את חתימתו של מודד מוסמך.

הרשות המקומית: הרשות המקומית משמשת כנאמן הציבור בכל פעולותיו¹⁹. בפקודת העיריות [נוסח חדש] הוגדרו תפקידיה וסמכויותיה של העירייה. בסעיף 249 (29) לפקודה נקבע כי על העירייה "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו".

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), מסמיך את שר הפנים לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם. על פי סעיף 4 לחוק רישוי

18 על פי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאי ואגרות), התש"ל-1970, "מפקח עבודה" - כמשמעותו בחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954.

19 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד (4) 220 (2000).

עסקים, "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזוהז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו"²⁰.

על פי סעיף 5(א) לחוק רישוי עסקים "רשות הרישוי לעסק טעון רישוי היא - (1) בתחום רשות מקומית - ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך". לפיכך, הרשות המקומית מופקדת על רישוי העסקים ועל אכיפת חוק רישוי עסקים בתחום שיפוטתה.

על פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), העסקים המפורטים בתוספת לצו הם עסקים טעוני רישוי. בסעיף 2.1ב לתוספת לצו רישוי עסקים נקבע כי אחסון גז - למעט אחסון גז במתקן לצריכה עצמית כהגדרתו בחוק הגז - טעון רישוי מאת הרשות המקומית.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) פועלת מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), והתקנות שהותקנו מכוחו, והיא ממונה על אישור תוכניות מפורטות ותוכניות מתאר מקומיות במרחב התכנון, על מתן היתרי בנייה ועל הפיקוח על הבנייה. מכוח סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, הוועדה המקומית אחראית למרחב תכנון מקומי אשר לרוב חופף את שטחה של רשות מקומית אחת²¹. בסעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה נקבע כי "ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבניה" (להלן - ועדת המשנה לתכנון ולבניה). על פי סעיף 30 לחוק התכנון והבניה, "יושב ראש הוועדה המקומית או יושב ראש ועדת המשנה של הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית, יחדיו, יהיו רשות רישוי מקומית לענין מתן היתר לפי סעיף 145 [לחוק התכנון והבניה]" (להלן - רשות הרישוי).

וכך קובע סעיף 145 לחוק התכנון והבניה:

"(א) לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו רשות הרישוי המקומית היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

...

(3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבנין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית."

בהתאם לתקנה 35 לתקנות התכנון והבניה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017, בקשות להיתר להתקנת צובר גז"ם יידונו בהליך רישוי בדרך מקוצרת.

20 ביום 1.1.2019, לאחר סיום הביקורת, נכנס לתוקפו תיקון מס' 34 לחוק רישוי עסקים. התיקון התקבל על רקע החלטת הממשלה לבצע רפורמה בהליכי רישוי עסקים, שעיקרה קביעת רישוי עסקים דיפרנציאלי. מטרת הרפורמה הייתה לעשות הבחנה בין דרגות מורכבות של סוגי עסקים שונים ולהתאים לכל אחת מהן תהליך רישוי ייחודי. זאת, כדי לפשט את תהליך הרישוי, להגביר את השקיפות והוודאות עבור מבקש הרישיון או ההיתר ולקצר את הזמנים הנדרשים לצורך רישוי העסק.

21 על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (הרשויות המרחביות) יהיה הרכבה של הוועדה המקומית בהתאם לקבוע בסעיף זה, ולרוב היא תכונה בשם "ועדה מקומית מרחבית".

הרשות הארצית לכבאות והצלה: רשות הכבאות היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל המופקד, בין היתר, על כיבוי דליקות ומניעת התפשטותן, וכן על הצלת נפש ורכוש. רשות הכבאות פועלת מתוקף חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק הכבאות). החוק קובע כי במקום שירותי הכיבוי המוניציפליים שסיפקו איגודי ערים ומחלקות עירוניות תוקם רשות ארצית ממלכתית ותפעל במסגרת המשרד לביטחון הפנים.

בסעיף 132 לחוק הכבאות תוקן סעיף 18(ה)(3) לחוק התכנון והבנייה באופן שנוציגה של רשות הכבאות יוזמן דרך קבע לדיוני ועדת המשנה לתכנון ולבנייה כיועץ בענייני בטיחות אש והצלה. בתקנה 18(א) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 נקבע כי על רשות הרישוי להתייעץ עם רשות הכבאות לפני מתן היתר לכל בניין. בתקנה 95(ב)(5) לתקנות אלו נקבעה החובה להציג אישור בדבר קיום התייעצות עם רשות הכבאות אם ההתייעצות נדרשה לפי תקנה 18(א) לתקנות האמורות, וזאת לצורך קבלת תעודת גמר²².

אסדרת הסמכויות בתחום הטיפול בגפ"ם

כאמור, מינהל הגז מופקד על רישוי ספקי גז ומתקני גפ"ם שלא לצריכה עצמית, על בטיחות השימוש בגפ"ם ועל קידום התחרות במשק הגז. להערכת משרד האנרגיה מפברואר 2019, מספר הצוברים ומערכות הגז המרכזיות בישראל נאמד בכ-90,000²³.

לפי הצעה להחלטת ממשלה מ-17.6.12 שהוגשה לממשלה ועניינה שיפור האסדרה והפיקוח במשק הגפ"ם לשם מניעת מפגעים בטיחותיים, יש לרכז במשרד האנרגיה את כלל הסמכויות הנדרשות להסדרת העיסוק בגפ"ם; להטיל על שר האנרגיה להכין את כלל תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך איחוד הסמכויות במשרדו, וזאת בתיאום עם המשרד להגנת הסביבה²⁴ ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה²⁵; לבצע מיפוי ארצי של כל מתקני הגפ"ם באמצעות איסוף נתונים מספקי הגז. עוד הוצע כי שר האנרגיה יהיה אחראי למעקב בדבר אופן יישומה של החלטה זו.

22 עם סיום הבנייה נותנות הוועדות המקומיות למבקש ההיתר תעודת גמר, כלומר אישור שהמבנה בנוי על פי היתר הבנייה ותנאיו. אישור זה - שהיה ידוע גם בכינויו "טופס 4" או "טופס אכלוס" - הינו תנאי לחיבור המבנה לרשת חשמל, מים או טלפון.

23 המונח "מערכת גז מרכזית" מוגדר בסעיף 1 לתקנות הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מסירת מידע בנוגע להספקת גז), התשע"ה-2015. מדובר במערכת לאספקת גז לשני צרכנים או יותר.

24 המשרד להגנת הסביבה אחראי בתחום הגפ"ם לעניין היתר רעלים, שכן על פי תקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996, גפ"ם בכמות העולה על 8 טון הוא רעל המצריך היתר רעלים מהמשרד להגנת הסביבה.

25 עד שנת 2016 היה תחום הבטיחות בעבודה בסמכותו של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, וכיום תחום זה הינו בסמכותו של משרד העבודה.

הביקורת העלתה כי למרות הצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה עוד ביוני 2012, ולפיה יש לרכז במשרד האנרגיה את כל הסמכויות הנדרשות להסדרת העיסוק בגז, במועד סיום הביקורת בנובמבר 2018, טרם התקבלה החלטה סופית ומחייבת בממשלה להעברת הסמכויות לידי משרד האנרגיה כפי שהוצע.

משרד האנרגיה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי ביזור הסמכויות בתחום הטיפול בגז בין כמה גורמים ומחסור בכוח אדם - יש בהם כדי להגביל את יכולתו של המשרד לפקח כראוי על משק הגז.

בשנת 2017 העיר משרד מבקר המדינה כי ראוי שיזוז הליך העברת הסמכויות והמידע בנוגע לצוברי גז למשרד האנרגיה. זאת, מאחר שצעד זה "היה מונע את הפיצול הקיים כיום" ואף היה בו כדי לסייע למשרד "להגביר את מאמציו בנושא הבטיחות במשק הגז"²⁶.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו מפברואר 2019 כי "נדרש שיפור בתחום אסדרת שוק הגז", וכי "הפערים והמסקנות המוצגים במסגרת דוח מבקר המדינה תואמים לאלו שעלו במסגרת המנחה הלאומי עוד בשנת 2012"²⁷.

בסעיף 23 להצעת חוק הגז הפחמימני המעובה, התשע"ט-2018, שאושרה בכנסת בקריאה ראשונה ב-24.12.18 (להלן - הצעת החוק), הוטלה על כל בעל רישיון ספק גז החובה לדווח למנהל בטיחות הגז במשרד האנרגיה (בין השאר) על כל מכל ניח (צובר גז) שאינו טעון היתר מאת המנהל או על כל מכל מיטלטל המחובר למערכת גז מרכזית ובאמצעותו הוא או סוכנו מספקים גז לצרכני גז²⁸. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי חובת הדיווח האמורה תבוא במקום החובה הקיימת היום לקבלת היתר להתקנת מכל ניח מאת מפקח העבודה, באופן שכל הסמכויות בנושא ירוכזו בידי משרד האנרגיה, והחובה לקבל היתר ממשרד העבודה תבוטל לאחר חקיקת החוק.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו מפברואר 2019 וממאי 2019 (להלן - תשובת משרד האנרגיה) כי בהתאם להצעת החוק, ספקי הגז יחויבו לדווח למשרד האנרגיה על מאגרי גז (ובכלל זה צוברים) שהם מספקים להם גז. מידע זה יהיה הבסיס לפעולות פיקוח ואכיפה בהמשך ובכך ירכז את כל היכולות הממשלתיות בעניין זה בידי המשרד. עוד הובהר כי בתיאום עם משרד העבודה הוסכם שחובת הדיווח תחליף את החובה לקבל אישור הטמנה לצוברים ממשרד העבודה, וכי בכוונת משרד האנרגיה לקדם את ההצעה בכנסת הבאה.

26 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68 א** (2017), "משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים - משק הגז" (גז ביטוח) - תחרותיות והיבטים בבטיחות, עמ' 569.

27 במסגרת החלטת ממשלה מס' 10ממ/3481 הוטל על המשרד להגנת הסביבה לשמש כמנחה מקצועי לאומי לכל רשויות המדינה בכל הנוגע לטיפול משולב בחומרים מסוכנים, ולרכז ועדה בין-משרדית מקצועית מייעצת שתשמש כסמכות מקצועית מייעצת למשרד בנושאים שונים.

28 חובת הדיווח חלה גם במקרה של שינוי יסודי במתקן הגז, לרבות שינוי מיקומו של מתקן הגז ביותר מחמישה מטרים, הוספתו או גריעתו של מכל ניח, וכן חיבור מבנה נוסף למתקן הגז.

לנוכח העמדה
המשותפת של משרד
האנרגיה ומשרד
העבודה עליהם
להמשיך לקדם את
העברת הסמכויות
בתחום הטיפול בגפ"ם
ממשרד העבודה
למשרד האנרגיה כדי
להפסיק את הפיצול
הקיים כיום בעניינים
אלו

משרד העבודה מסר בתשובתו מפברואר 2019 (להלן - תשובת משרד העבודה) כי סוגיית העברתן של הסמכויות ממשרד העבודה למשרד האנרגיה מצריכה "הירתמות לעניין" מצד מינהל התכנון במשרד האוצר, המופקד על תקנות התכנון והבנייה. זאת, לצורך "ביטול אזכורו של מפקח עבודה" בתקנות התכנון והבנייה, וכן "הליכי התייעצות ואף הסכמה" מצד גורמים רלוונטיים, לרבות משרד האנרגיה, מינהל התכנון ומשרד הפנים. עוד ציין משרד העבודה כי בישיבה שהתקיימה בפברואר 2019 עם נציגי משרד האנרגיה ומינהל התכנון הוסכם כי "מינהל התכנון יכין טיוטת תקנות התכנון והבניה בכדי למחוק את אזכורו של מפקח עבודה במקומות הנדרשים. ככל שטיטה זו תושלם ותאושר, לא יידרש עוד אישור מפקח עבודה להתקנת צוברי גפ"ם במסגרת תקנות אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה ולמשרד העבודה כי לנוכח עמדתם המשותפת עליהם להמשיך לקדם את העברת הסמכויות בתחום הטיפול בגפ"ם ממשרד העבודה למשרד האנרגיה כדי להפסיק את הפיצול הקיים כיום בעניינים אלו ולרכזן במשרד האנרגיה.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 כי המועצה הארצית בישיבתה באותו חודש, המליצה לשר האוצר על תיקון התקנות בעניין מחיקת אזכורו של מפקח עבודה במקומות הנדרשים.

ניהול המידע על צוברי גפ"ם הטמונים בתחומי הרשויות המקומיות

מאגר נתונים מרוכז, מעודכן וזמין על מקומם של מתקני גפ"ם הוא בעל חשיבות רבה לגורמי האסדרה השונים לצורך קבלת החלטות וגיבושה של מדיניות פיקוח ובקרה על מתקני הגפ"ם. רשות הכבאות הבהירה במכתבה מדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי "קיים צורך מבצעי" של הגורמים המטפלים באירועי גפ"ם לקבל מידע מפורט על חיבורי הצובר, מקומם של ברזי הניתוק, המבנים אשר להם מסופק הגז וכמות הגז המרבית בכל צובר.

ניהול המידע ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

הרשויות המקומיות אחראיות לשמור על בטיחות תושביהן, ולהבטיח (בין היתר) כי יהיה בידיהן כל המידע על העבודות הנעשות בתחומן ועלולות להשפיע על בריאות הציבור וביטחונן - דוגמת הטמנת צוברי גפ"ם - ולכן נודעת חשיבות רבה לכך שיהיה בידיהן בסיס נתונים עדכני על מקומם של צוברי הגפ"ם הטמונים בתחומן.

ההכרה בחינויות המידע על מספרם ומקומם של צוברי הגפ"ם הנמצא ברשויות המקומיות והוועדות המקומיות שלהן קיבלה משנה תוקף בהחלטתה של ועדת ערר משנת 2008²⁹. הערר האמור הוגש בעקבות החלטת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון להתנות מתן אישור לחברת גז להטמין צובר גפ"ם בהצגת תשריט הממפה את כל צוברי הגפ"ם המצויים בעיר. וכך נקבע בהחלטתה של ועדת הערר:

"בהעדר מידע מרוכז שכזה, הועדה המקומית עלולה להתעלם ממצאותו של צובר גז לצורך אישור שימוש סמוך לו, דבר אשר עלול להביא לסיכונים בטיחותיים... הדברים מקבלים משנה תוקף מקום בו מדובר על תכנון יזום על ידי הוועדה המקומית, לשינוי ייעוד וכיו"ב. ברי כי המידע בדבר מציאותם של צוברי גז משפיע בהכרח על מיקומם של ייעודים שונים".

בשנת 2011 נקטו עיריית הרצליה והוועדה המקומית שלה הליך משפטי נגד חברות גז שונות "בבקשה לקבל מידע מלא ועדכני לגבי כל צוברי הגז שהקימו ברחבי העיר הרצליה", וזאת לאחר שפניותיהן בעניין זה לחברות הגז השונות לא נענו³⁰. בפנייתה לבית המשפט ציינה העירייה כי המידע חשוב לה גם בעיות שגרה, שכן מקום הצוברים עשוי להשפיע על החלטות שוטפות דוגמת החלטה בדבר המקום שבו יוקמו גז ציבורי או מוסד קהילתי, ולכן ראוי כי העירייה תדע מראש אם נמצא צובר גפ"ם בשטח הרלוונטי או בסמוך לו. עוד ציינה העירייה כי המידע נחוץ לה גם בעיות חירום, שכן בהתרחש אירוע כגון שריפה או רעידת אדמה חיוני שלעירייה יהיה מידע "מדויק אמין וזמין על צוברי הגז, לצורך תפקודה באירוע ומניעת השלכות הרוח אסון". במקרה זה לא נדרש בית המשפט להכרעה, הואיל והצדדים הגיעו לידי הסכמה כי חברות הגז יעבירו לעירייה את המידע שביקשה.

ראוי לציין כי בחוות דעת מינואר 2014 שהכינה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים³¹ בעניין העברת מידע בדבר מיקומם של צוברי גפ"ם לרשויות מקומיות נאמר, כי "אין מניעה משפטית שהמידע הנוגע למיקום צוברי הגפ"ם יהיה בידי הרשויות המקומיות. השיקול הבטיחותי עליו הצביעו הרשויות המקומיות כטעם המבסס את בקשתן לקבלת המידע מבטא אינטרס ציבורי חשוב". עם זאת, בחוות הדעת נאמר כי "קודם להעברת המידע לרשויות המקומיות יש לקבל את חוות דעתם של גורמי מערכת הביטחון בעניין הסיכונים הביטחוניים הנובעים מחשיפת המידע בדבר מיקומם של צוברי הגז ובאשר לדרכי שמירת המידע הנדרשות על מנת למזער סיכונים אלה. בדומה יש לקיים בדיקה דומה גם מול גורמי המשטרה, המשרד לביטחון פנים והמשרד להגנת העורף". עוד צוין בחוות הדעת - בלי להביע עמדה לגופו של עניין - כי חברות הגז טענו כי המידע הוא

29 משרד הפנים - ועדת ערר מחוזית, ערר מס' 72/08, סופר גז נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ראשל"צ.

30 ה"פ 46876-12-11 עיריית הרצליה ואח' נ' אמישראל - גז טבעי בע"מ ואח' (לא פורסם).

31 מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסייעת ליועץ המשפטי לממשלה במתן חוות דעת והנחיות משפטיות לממשלה על זרועותיה וגופיה. חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה קובעת את פירושו המחייב של הדין עבור הגופים הממשלתיים השונים, והנחיותיו בסוגיות משפטיות מחייבת אותם בפעולתם.

ל 70% מהרשויות המקומיות אשר השיבו על השאלון אין מאגר נתונים מרוכז על מספרם ומקומם של צוברי הגפ"ם הטמונים בתחומן, ו-95% מהן סבורות שמידע על צוברי הגפ"ם יכול לסייע להן לטפל במצבי חירום

בגדר "סוד מסחרי" וגם "מטעם זה יש להיזהר עת נחשף המידע בפני הרשויות המקומיות".

התאחדות התעשיינים בישראל³² מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 כי לדעתה המידע בנוגע למיקום צוברי הגפ"ם של החברות הוא מידע רגיש מההיבט הביטחוני, מההיבט של תחרות מסחרית וכן מההיבט של חובת פרסום לציבור. בשל הטעמים האלו סוכם עם משרד האנרגיה כי המידע יועבר אליו בהשמטת שם חברת הגז, ירוכז בקובץ אחד כלל ארצי, יישמר במערכת מידע מאובטחת וישמש את המורשים בלבד, וזאת אך ורק לצורך בטיחותי ובטחוני.

בתשובת משרד המשפטים מאפריל 2019 נמסר, בין היתר, כי משרד המשפטים לא הביע, ואינו מביע כעת, עמדה לגבי השאלה אם אכן מדובר בסוד מסחרי.

יצוין כי ועדות הכנסת דנו כמה פעמים בנושא הטיפול בגפ"ם והעברת מידע לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות שלצידן בנוגע למקומם ולמספרם של צוברי הגז, למשל בישיבות ועדת הפנים והגנת הסביבה מיוני 2013 ומינואר 2014 ובדיון בוועדת הכלכלה ממרץ 2018.

ל-70% מהרשויות המקומיות אשר השיבו על השאלון אין מאגר נתונים מרוכז על מספרם ומקומם של צוברי הגפ"ם הטמונים בתחומן, ו-95% מהן סבורות שמידע על צוברי הגפ"ם יכול לסייע להן לטפל במצבי חירום ולהנפיק היתרים בהתאם לחוק התכנון והבנייה.

על הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתת משקל ראוי לשמירה על בטיחות התושבים. לפיכך, עליהן לפעול מול גורמי האסדרה וחברות הגז כדי להשיג את מלוא המידע על מיקומם המדויק של צוברי הגפ"ם בתחומן.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי היא מייחסת חשיבות רבה לתחום הגפ"ם, ולכן פנתה לא פעם אל חברות הגז כדי לקבל נתונים בעניין זה, אך נתקלה בסירוב מטעמים שונים שעיקרם "מידע עסקי רגיש".

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מפברואר 2019 (להלן - תשובת עיריית אשקלון) כי אין בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מיפוי או בסיס נתונים לגבי כל צוברי הגז המוטמנים בעיר, וכי החלטה על "ביצוע פרויקט מיפוי כל הנכסים בהם הוטמנו הצוברים" תועבר לבחינתה של הנהלת העירייה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל העליון מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת החלו צוותי מחלקות הפיקוח, התכנון והרישוי בוועדה לשקוד על הקמתו של מאגר נתונים וכי כבר הוחל בביצועו של סקר לצורך מיפוי מתקני הגז, סוגי המתקנים וחברות הגז הפועלות במרחב התכנון של

32 ענף הגפ"ם בהתאחדות התעשיינים בישראל מאגד ארבע חברות גפ"ם גדולות בישראל, ובנוסף פועלות בישראל עוד כ-50 חברות גפ"ם קטנות יותר, אשר אינן מאוגדות בהתאחדות התעשיינים.

הוועדה, והיעד הסופי הוא ליצור שכבה דינמית במערכת המידע הגיאוגרפי (GIS) של הוועדה.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה ממרץ 2019 (להלן - תשובת עיריית חדרה) כי היא תפנה לחברות הגז כדי לברר את מקום הימצאן של הצוברים, וכי המידע יסומן על מפה ייעודית.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי המידע בדבר מיקומם של צוברי הגז התקבל אצלה על פי דרישתה, אומת באמצעות עובדי הפיקוח על הבנייה והוטמע במערכת המיפוי העירונית, וכי **"התועלת במיפוי באה לידי ביטוי בשעת מבחן אמת בזמן השריפה הגדולה שהתרחשה בכרמל"** (ההדגשה אינה במקור).

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא פועלת למיפוי צוברי הגז ואף הצליחה לקבל מידע מחלק מחברות הגז "ומתקיים הליך איכפה ורישוי". אולם עמדת העירייה היא שהמדינה צריכה לסייע לוועדות המקומיות באמצעות חקיקה שתחייב את חברות הגז למסור באופן שוטף את המידע לוועדות המקומיות, וכן תקבע סנקציות מתאימות שיינקטו נגד גורמים המפרים חובה זו.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה ממרץ 2019 (להלן - תשובת עיריית תל אביב-יפו) כי היא מכירה באחריותה להשגת מידע על צוברי הגז, אשר נודעת להם השפעה על בריאותם ועל ביטחונם של התושבים, וכי בכוונתה לפעול למיפוי הצוברים שבתחומה. עוד מסרה העירייה כי היא תפעל מול חברות הגז כדי לקבל מידע על מיקומם המדויק של צוברי הגז "שבתחומה לצורך מיפויים, וכי בכוונתה להקים מאגר נתונים מרוכז על המקום והמאפיינים של צוברי הגז הטמונים בתחומה עד סוף שנת 2019.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי היא החלה לנהל מאגר מידע על צוברי הגז "שבתחומה, וכי תפעל מול חברות הגז וגורמים נוספים לקבלת עדכון על צוברי גז"ם שלא דווחו, וזאת כדי להוסיף למאגר המועצה.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי היא החלה למפות את כל צוברי הגז "שבתחומה, וכי תכלול את ממצאי המיפוי במערכת המידע הגיאוגרפי (GIS) המקומית. לדברי העירייה, הצוברים בשכונות החדשות ידועים ומאושרים במסגרת היתרי הבנייה שהוצאו.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי לוועדה המקומית יש ארכיון הכולל מאגר נתונים עצום המורכב מתיקי הבנייה - וכן מאגר ממוחשב - הכוללים גם את המידע על צוברי הגז. עוד ציינה העירייה כי היא תקבל בברכה כל שיתוף פעולה עם משרד האנרגיה או עם כל גורם ממשלתי אחר לשם העברת הממצאים בדבר מיפוי הצוברים הארצי אל העירייה, ולפיכך ניתן יהיה להשתמש בהם כמאגר מידע בנושא זה.

הבדיקה העלתה כי גם במשרד האנרגיה ובמשרד העבודה אין מידע מלא ומרוכז על מספרם, על מקומם ועל מידת תקינותם של צוברי הגפ"ם ברחבי הארץ

מכלול התשובות השונות שהתקבלו מהרשויות המקומיות מעיד הן על חוסר בהירות אצלן בנוגע לנדרש מהן על פי הדין בתחום הטיפול בגפ"ם והן על חוסר אחידות בטיפולן בנושא הגפ"ם.

ניהול המידע במשרדי הממשלה

1. הבדיקה העלתה כי גם במשרד האנרגיה וגם במשרד העבודה - שהם הגורמים המאסדרים העיקריים בתחום הגפ"ם - אין מידע שלם ומרוכז על מספרם, על מקומם ועל תקינותם של צוברי הגפ"ם ברחבי הארץ.

עוד בשנת 2013 העיר משרד מבקר המדינה למשרד האנרגיה, למשרד התמ"ת דאז (וכיום הגורם האחראי הוא משרד העבודה) ולמשרד להגנת הסביבה כי "הם לא הצליחו להשיג מידע שלם, מרוכז ומהימן על צוברי הגפ"ם הפרוסים ברחבי הארץ המוגדרים מתקני גז לצריכה עצמית". בשל היעדר מידע זה נבצר מן הגופים המוסמכים למלא את תפקידם ולפקח באופן שיטתי ומסודר על בטיחותם של צוברים אלו, וכן על גופים המטפלים בחומרים מסוכנים³³.

משרד העבודה מסר בתשובתו כי בתהליך מתן היתר הבנייה מינהל הבטיחות במשרד העבודה רק בוחן אם מקומו המתוכנן של הצובר המיועד להטמנה עומד בדרישות התקן לעניין מרחקי הבטיחות. המינהל שומר מידע רק בנוגע לבקשות להטמנת צובר שהוגשו לאישורו, ולכן אין לו ולא יכול להיות לו מידע מלא על אופן פריסתם של כלל הצוברים במדינה.

עוד מסר משרד העבודה כי משרד האנרגיה - הנותן רישיונות לחברות הגז - יכול להתנות מתן רישיון בתנאים שונים, וכך לחייב את חברות הגז להעביר לידיו את כל המידע הנוגע לפריסתם של צוברי הגפ"ם. משרד העבודה הוסיף כי לדעתו עניין זה מוסדר במסגרת תקנות הגז (בטיחות ורישוי) (רישוי ספקי גפ"ם), התשע"ט-2018, שבהן נקבע כי בעל רישיון לאספקת גפ"ם ימסור למינהל הבטיחות רשימה עדכנית של כתובות המכלים הנייחים שהוא מספק להם גפ"ם.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי הוא פעל לקבל מחברות הגז את הרשימות של כל מאגרי הגפ"ם (צוברים ומערכות גז מרכזיות ומכלים מיטלטלים) שהן מספקות להם גז, אולם "רמת הדיוק" של המידע לא השביעה את רצונו. לפיכך, משרד האנרגיה החל (באמצעות מיקור חוץ) לבחון את "עמידת המתקנים בתקן... ולמפות באופן מדויק יותר את המיקום

33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד האנרגיה והמים - בטיחות מערך הגז הפחמימני המעובה", עמ' 245, ולעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (יולי 2018), "מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים".

שיתוף הרשויות
המקומיות בממצאיו
של מיפוי הצוברים
הארצי שמבצעות
חברות זכייניות עבור
משרד האנרגיה
יחסוך לרשויות
המקומיות מאמצים
ומשאבים הנדרשים
לאיתור צוברי הגפ"ם
המוטמנים בתחומן

שלהם". עוד מסר משרד האנרגיה כי להערכתו עד סוף שנת 2020 יהיה לו מידע לגבי מיקומם ותקינותם של כלל מאגרי הגפ"ם בישראל.

2. באוגוסט 2016 פרסם משרד האנרגיה מכרז (מס' 30/2016) ל"קבלת שירותי מתן חוות דעת למינהל הדלק והגז על בטיחות מתקני גפ"ם". בתחילת שנת 2018 נבחרו שלוש חברות והן החלו לבצע מיפוי ובדיקות בטיחות של כל מתקני הגפ"ם, והמלאכה אמורה להימשך כשלוש שנים.

בדיקת משרד מבקר המדינה במשרד האנרגיה העלתה כי במועד סיום הביקורת בנובמבר 2018 החברות הספיקו למפות ולבדוק כ-35,000 (כ-40%) ממתקני הגפ"ם הקיימים.

עוד העלתה הבדיקה כי משרד האנרגיה אינו משתף את הרשויות המקומיות ואת רשות הכבאות במידע הנמצא ברשותו בדבר מספרם ומיקומם של הצוברים או בדבר בטיחותם של מתקני הגפ"ם. בפגישת נציגי מבקר המדינה עם הנהלת מינהל הגז באוקטובר 2018 מסרו אלו האחרונים כי הם מנועים מלשתף במידע האמור, שכן מינהל הדלק התחייב לשמור על סודיות בעניין זה לפי הסכם עם חברות הגז. בשל כך אפילו המידע שמשרד האנרגיה החל לאסוף בשנת 2018 בדבר בטיחותם של מתקני גפ"ם הנמצאים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות אינו מועבר אליהן או אל רשות הכבאות.

יצוין כי בשנים האחרונות פנו מספר רשויות מקומיות - ובהן עיריות באר שבע, הרצלייה, חיפה ופתח תקווה - אל חברות הגז ודרשו מהן מידע ונתונים על מספרם ומיקומם של כל מתקני הגפ"ם שהוטמנו בתחומן ללא ידיעתן. הרשויות שעמדו על מילוי דרישותיהן קיבלו לבסוף מחברות הגז את המידע המבוקש אף בלא לנהל כנגדן הליכים משפטיים מלאים. כאמור, בינואר 2013 - לאחר שעיריית הרצלייה והוועדה המקומית שלה נקטו הליכים משפטיים נגד חלק מחברות הגז - הושגה בין הצדדים הסכמה שבסופו של דבר קיבלה תוקף של פסק דין, ובמסגרתה מסרו להן חברות הגז את המידע על מקום הצוברים שהטמינו³⁴.

שיתוף הרשויות המקומיות בממצאיו של מיפוי הצוברים הארצי שמבצעות חברות זכייניות עבור משרד האנרגיה יחסוך לרשויות המקומיות מאמצים ומשאבים הנדרשים לאיתור צוברי הגפ"ם המוטמנים בתחומן. מסד הנתונים יכול לשמש כבסיס למאגר מידע בכל רשות מקומית והרשויות יוכלו להמשיך לעדכן באופן שוטף על פי מידע שיתקבל מן הוועדה המקומית בעת מתן היתר בנייה.

בהצעת החוק הוצע לקבוע כי המידע על צוברי הגז שיקבל מנהל בטיחות הגז במשרד האנרגיה מבעלי רישיון לספק גז יועבר לרשות ציבורית - בשלב זה לרשות הכבאות ולשירות ההתגוננות האזרחית - וזאת על פי בקשתה, ולצורך הצלת חיי אדם או מניעת פגיעה ברכוש. רשות ציבורית זו

לא תעביר את המידע לשום גורם אחר ולא תשתמש בו אלא להצלת חיי אדם או למניעת פגיעה ברכוש כאמור³⁵.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי עליו לבחון את האפשרות להוסיף לרשימת הגופים בהצעת החוק שאליהן הועבר המידע גם את הרשויות המקומיות. עד להשלמת הצעת החוק על משרד האנרגיה לבחון לשתף את הרשויות המקומיות ואת רשות הכבאות בממצאיו של מיפוי הצוברים הארצי לעניין מיקומם ובטיחותם של צוברי הגפ"ם בתחומן של הרשויות המקומיות - והכול, בכפוף לדין בדבר העברת מידע בין גופים ציבוריים ובכפוף לבדיקת המשטרה, המשרד לביטחון פנים והמשרד להגנת העורף בדבר הסיכונים הביטחוניים הנובעים מכך, וכמו כן עליו לקבוע הסדרים שיבטיחו שמירה על סודיות המידע. על משרד האנרגיה ומשרד המשפטים לבחון את טענותיהם של חברות הגז בדבר סוד מסחרי.

משרד האנרגיה מסר (בין היתר) בתשובתו כי בזמן הכנתה של הצעת החוק נשקלה האפשרות להוסיף את הרשויות המקומיות לתוספת הרביעית לחוק, אולם בהתחשב ברגישותו הביטחונית של המידע - ובשל עמדתו של משרד המשפטים כי צעד זה טעון בחינות נוספות, בין היתר עם גורמי מערכת הביטחון - הוחלט להמתין לסיום בחינתו של העניין. עוד ציין משרד האנרגיה כי מרבית הצוברים אינם טעונים היתר מטעם משרד האנרגיה אלא היתר של הרשויות המקומיות, ולכן המידע על הצוברים אמור להימצא בראש ובראשונה ברשותן.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו ממאי 2019 כי הוא פועל להסדרה של העברת המידע לגופים הרלבנטיים במסגרת הצעת החוק. המשרד יבחן בתקופה הקרובה אם יש הצדקה להוסיף לרשימת הגופים האמורים בין היתר גם את הרשויות המקומיות.

לנוכח ממצאי הביקורת שהעלו כי אין בידי הרשויות המקומיות מידע מרוכז על מקום צוברי הגפ"ם בתחומן, על משרד האנרגיה לקיים בשיתוף משרד המשפטים את הבחינות הנוספות הנדרשות ולשקול לשתף את הרשויות המקומיות בממצאיו של מיפוי הצוברים הארצי שמבצעות חברות זכייניות עבור משרד האנרגיה. ראוי כי מסד הנתונים ישמש כבסיס למאגר מידע בכל רשות מקומית, וזו תמשיך לעדכנו באופן שוטף על פי מידע שיתקבל מן הוועדה המקומית בעת מתן היתר בנייה, והכול - בכפוף למגבלות הדין ובהתאם לצורך באבטחת המידע.

35 סעיף 23 להצעת החוק מטיל חובת דיווח בדבר כל מכל נייה שאינו טעון היתר (פחות מ-10 טון באזור מגורים או פחות מ-20 טון באזורים אחרים), וכן בדבר מכלים מיטלטלים המחוברים למערכת גז מרכזית. רובם המוחלט של צוברי הגז נכללים בקטגוריה זו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מאפריל 2019 כי בישיבה שהתקיימה במשרד האנגרייה, בתחילת החודש, בהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד המשפטים, סוכם כי "תיערך פניה לרשויות המקומיות על מנת שיבהירו את הצורך המעשי שבבסיס קבלת המידע ואת הסמכויות שעשויות להיות רלוונטיות לצורך העניין ובהתאם לכך, ננסה להתוות את המנגנון המתאים".

ניהול המידע ברשות הכבאות

בסעיף 4(א) לחוק הכבאות נקבעו תפקידיה של רשות הכבאות, ובהם תפקידה לפעול באירוע חומרים מסוכנים, המוגדר בחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993, כ"התרחשות בלתי מבוקרת או תאונה, שמעורב בה חומר מסוכן, הגורמת או העלולה לגרום סיכון לאדם ולסביבה, לרבות שפך, דליפה, פיזור, פיצוץ, התאיידות, דליקה"³⁶.

בתיקון לתוספת השנייה לתקנות בקשה להיתר, שנכנס לתוקף במרץ 2009, נקבעו הוראות אחידות בנושא בטיחות אש בבניינים המיועדות לכל הרשויות המקומיות, והן חלות על כל בקשה להיתר לבניית כל סוגי הבניינים, בכל שימושיהם.

בהתבסס על התקנות האמורות מפרסמת רשות הכבאות מדי פעם "דרישות כבאות להיתרי בניה" לסוגי בניינים שונים בכל שימושיהם, ובין היתר פורסמו דרישות הנוגעות לצוברי גפ"ם³⁷.

הבדיקה העלתה כי למרות תפקידה המרכזי של רשות הכבאות בטיפול באירועים הקשורים לחומרים מסוכנים, ובהם גפ"ם, ואף כי היא נותנת אישורים במסגרת הנפקת היתרי בנייה לבניינים שבהם מוטמנים צוברי גפ"ם - לרבות היתרים להטמנת צובר בבניין קיים (כמפורט להלן) - אין לרשות הכבאות מסד נתונים או מידע מרוכז על מקומם ותקינותם של צוברי הגפ"ם.

בהתחשב בתפקיד שממלאת רשות הכבאות בכיבוי דליקות באזורים שבהם נמצאים חומרים מסוכנים - הן בעיתות שגרה הן בעיתות חירום - דרוש לה כל המידע הרלוונטי והמעודכן על מיקומם של מתקני הגז במדינה, וזאת כדי להקל עליה לטפל במקרי חירום.

יצוין כי משרד מבקר המדינה העיר בדוח שפורסם ביולי 2018 כי "על משרד האנגרייה להעביר בהקדם לרשות הכבאות את המידע המעודכן שאסף על מקום הצוברים... עוד בטרם ישרים את הבקרה בנושא, ועם השלמת הבקרה

36 כאמור, גפ"ם מוגדר כחומר מסוכן על פי התוספת לתקנות החומרים המסוכנים (סיווג ופטור), התשנ"ו-1996.

37 ראו לדוגמה הוראת נציב כבאות והצלה מס' 532 (יולי 2014) "אופן הגשת נספח אמצעי בטיחות ומקרא אחיד".

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חשוב שגם בידי רשות הכבאות יהיה מאגר מידע עדכני ומלא

עליו לעדכן את רשות הכבאות ולהוסיף ולעדכן אותה מפעם לפעם במידע שיתווסף³⁸.

בעקבות הביקורת התקיימה בנובמבר 2018 פגישה בין נציגי רשות הכבאות ובין נציגי מינהל הגז. הדבר נועד לסייע לרשות הכבאות לקבל מידע על מיקום הצוברים ומערכות הגז המרכזיות. נציגי משרד האנרגיה הבהירו בפגישה כי בשל הסכם לשמירת סודיות בין מינהל הגז לחברות הגז מנוע משרד האנרגיה מלהעביר את המידע המבוקש לרשות הכבאות. עוד הבהירו נציגי משרד האנרגיה כי אין להם את כל המידע הדרוש לרשות הכבאות³⁹. משרד האנרגיה הציע כי רשות הכבאות תפנה במישרין לחברות הגז בבקשת מידע. בפגישה מאמצע דצמבר 2018 הציע משרד האנרגיה להעביר בעצמו לרשות הכבאות את המידע הנמצא ברשותו אם יאשר זאת חברות הגז.

בפגישה אחרת שהתקיימה בנובמבר 2018 בין נציגי רשות הכבאות ובין נציגי חברות הגז ונציגיה של התאחדות התעשיינים הושגה הסכמה עקרונית להעברת מידע בדבר מקום צוברים ומתקני גז ממינהל הגז לרשות הכבאות בכפוף לנקיטת צעדים לצורך אבטחת המידע.

לנוכח הערתו של משרד מבקר המדינה בהקשר זה בדוח הביקורת ביולי 2018 וחוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי אין מניעה להעביר לרשויות המקומיות מידע על צוברי הגז - זאת בכפוף לדין ובכפוף לבחינה אשר יבצעו הגופים הרלוונטיים בדבר המגבלות הנובעות מן הסיכונים הביטחוניים הכרוכים במסירת המידע - משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבות קיומו של מאגר מידע עדכני ומלא גם בידי רשות הכבאות. על רשות הכבאות להמשיך לפעול מול משרד האנרגיה וחברות הגז כדי להשיג את מלוא המידע הדרוש לה לצורך פעילותה המבצעית.

משרד האנרגיה מסר בתשובתו כי על פי רוב, אנשי רשות הכבאות הם הראשונים אשר מגיעים לטפל באירועי גפ"ם, ולכן יש חשיבות עליונה לכך שהרשות תחזיק במידע מקיף ומדויק בכל הנוגע למיקומם של צוברי גפ"ם ומתקני גפ"ם. המשרד יוכל להעביר לרשות את המידע שבידו, ובלבד שהרשות תשמור עליו בסוד.

רשות הכבאות מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי היא מקיימת מגעים מתקדמים עם התאחדות התעשיינים ונציגי חברות הגז כדי למצוא פתרון שיאפשר קבלת מסד נתונים הממפה את צוברי הגז, מסד נתונים "המוגדר כצורך מבצעי חיוני". גם התאחדות התעשיינים בתשובתה מאפריל 2019 ציינה עובדה זו. עוד נמסר כי

38 מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (יולי 2018), "מוכנות המדינה לרעידת אדמה - תשתיות לאומיות ומבנים".

39 על פי המסמך של סיכום הפגישה מדצמבר 2018, אלה הם הפרטים הדרושים לרשות הכבאות: כתובת הצובר או מרכזיית הגז; נקודות ציון של הצובר או של מרכזיית הגז; ציון הבניין או המבנה אשר לו מתקן הגז מספק את הגז; הכתובת שבה נמצא הברז הראשי של המתקן; נקודת הציון של הברז הראשי של המתקן; שם ספק הגז של המתקן; כתובת המאידיים (אם הם קיימים); מנהל הסניף (או הכונן) באזור.

למועד מתן התשובה, המידע על מתקני גפ"ם נמצא בידי משרד האנרגיה וממופה על פי חברות הגז, וכי נותרו כמה סוגיות בדבר הרשאות והבטחת מידע שהסדרתן תאפשר את קבלת המידע, ובהן אישור רמת האבטחה הדרושה כדי להחזיק את מסד הנתונים אצל רשות הכבאות, קביעת מורשים ברשות הכבאות כדי למנוע הדלפת נתונים וקביעת פרקי הזמן שבהם יתקבלו הנתונים.

תכנון ובנייה - היתרי בנייה להטמנת צוברי גפ"ם

זה יותר מארבעה עשורים מתחולל שינוי במתכונת אספקת גז בבנייני מגורים שעיקרו המעבר ממערכות גז מרכזיות שבהן נעשה שימוש בבלוני גפ"ם למערכות גז מרכזיות שבהן נעשה שימוש בצוברי גפ"ם.

כאמור, הגפ"ם מגיע לצרכני הקצה בבלוני גפ"ם או בצוברי גפ"ם, ועדיפותה של אספקת הגפ"ם באמצעות צובר מוטמן על אספקתו באמצעות בלון גפ"ם באה לידי ביטוי בעיקר בהיבט הבטיחותי, מאחר שהצובר טמון באדמה והסכנה לדליפות גפ"ם ממנו מועטה יחסית.

הטמנת צוברי גז מתבצעת בשני מקרים: האחד - לבקשת היזמים להטמין צוברי גפ"ם לשימוש הדיירים במיזמי בנייה חדשה, וזאת כחלק בלתי נפרד מהבקשה להיתר הבנייה הכללי. השני, כאשר הדיירים בדירות שכבר אוכלסו בבניינים שבנייתם הסתיימה מבקשים להחליף את בלוני הגפ"ם בצוברי גפ"ם.

הטמנת צוברי גפ"ם בבנייה חדשה

ככלל, הבקשה לקבלת היתר להטמנת הצובר היא חלק בלתי נפרד מבקשת היתר הבנייה של המבנים.

כאמור, בהתאם לתקנה 20.02 לתקנות בקשה להיתר, מערכת לאספקת גז לבניין - לרבות מערכת לאספקת גז מרכזית על מכליה, מתקניה ואבזריה - תותקן על פי הוראות ת"י 158⁴⁰, ואישור על עמידה בתקן האמור יינתן על ידי מעבדה מאושרת. עוד נקבע בתקנות כי אם מעבדה מאושרת תקבע כי המערכת לאספקת הגז או אופן התקנתה אינם בהתאם לדרישות ת"י 158, על המעבדה המאושרת למסור לוועדה המקומית הודעה על כך תוך שבעה ימים. מבקש ההיתר ימסור לוועדה המקומית את חוות דעתם של האחראי לביקורת ושל מתכנן המערכת לאספקת הגז בנוגע לממצאי המעבדה המאושרת, וכן את

40 תקן ישראלי רשמי (להלן - ת"י) 158 "מתקנים לגזים פחמימניים מעורבים (גפ"מ)" הוא תקן רשמי המחייב על פי חוק את כל העוסקים בהתקנת מערכות גז. תקן זה מגדיר את דרישות הבטיחות בדבר מכלים תת-קרקעיים, מכלים על-קרקעיים ומכלים מיטלטלים (בלוני גפ"ם), בין היתר לעניין מרחקים, צורת ההתקנה, צנרת, התקנת מכשירים צורכי גפ"ם, אבזרי בטיחות, בדיקות לאחר ההתקנה וביקורת תקופתית.

הוראותיהם לתיקון הליקויים שנמצאו לפי הודעתה. בתקנה 20.10 לתקנות אלו נקבע כי "לא יותקן מכל ניח למערכת לאספקת גז לפי תקנות אלה אלא באישורו של מפקח עבודה".

מכאן, שיש למלא שני תנאים לצורך התקנת מערכת לאספקת גפ"ם לבניין: אישור מפקח עבודה ואישור מעבדה מאושרת על עמידה בדרישות ת"י 158.

משרד העבודה מאשר כי המיקום שנקבע בתוכנית להטמנת צובר הגפ"ם עומד בדרישות ת"י 158 לעניין מרחקי הבטיחות. מכאן, שנודעת חשיבות למתן אישורו עוד בשלב הנפקת היתר הבנייה ולפני הטמנתו של צובר הגפ"ם.

מפקח העבודה נותן "אישור התקנת צובר גפ"ם" (להלן - אישור משרד העבודה או האישור) אם צורפה לבקשה תוכנית המתקן בחתימתם של מודד מוסמך ושל מתכנן גפ"ם, ואם המיקום תואם את מרחקי הבטיחות המצוינים בת"י 158. האישור תקף בצירוף התוכנית שהוגשה במסגרת היתר הבנייה לוועדה המקומית. באישור משרד העבודה מצוין כי "האישור ניתן על בסיס תוכנית מתקן ומרחקי הבטיחות שצוינו, בהלימה למרחקים הנקובים בת"י 158". עוד נכתב על גבי האישור כי **"אישור זה אינו מחליף את אישור המעבדה המאושרת בדבר עמידה בהוראות ת"י 158 על כל חלקיו"** (ההדגשה במקור)⁴¹.

הביקורת העלתה כי חלק מהוועדות המקומיות ברשויות המקומיות שנבדקו - ובהן חדרה, נצרת ושדרות - אינן דורשות כלל ממבקשי היתר הבנייה לבנייני מגורים שבהם תוכננה הטמנת צוברי גפ"ם להמציא להן אישור של משרד העבודה הנוגע למרחקי הבטיחות שנקבעו בת"י 158, וזאת כחלק מתנאי ההיתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדות המקומיות חדרה, נצרת ושדרות כי עליהן להקפיד על קבלת אישור משרד העבודה לפני הדיון בבקשות לקבלת היתר בנייה בבניינים שבהם מתוכננת מערכת גז מרכזית המחוברת לצובר גפ"ם.

על פי תקנה 97 לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016, אם מצאה רשות הרישוי לעניין תכנון ובנייה כי הבנייה או העבודות שעליהן נסבה הבקשה בוצעו בהתאם להיתר ולפי כל דין - וכן כי התקיימו התנאים שנקבעו בהיתר לעניין הנפקתה של תעודת גמר - תיתן רשות הרישוי תעודת גמר בתוך חמישה ימים ממועד הגשת הבקשה או מועד מילויים של כל התנאים, לפי המאוחר בהם⁴².

41 מכון התקנים הישראלי או מי שהממונה על התקינה - על פי סעיף 12(א) של חוק התקנים התשי"ג-1953 - הסמיכו לבדוק את התאמת המכלים לתקן או את התאמת מתקן הגפ"ם לתקן (לפי העניין) ולתת תעודת בדיקה על כך.

42 לפני התקנות האמורות, עם סיום הבנייה נתנו הוועדות המקומיות למבקש ההיתר תעודת גמר, כלומר אישור שהמבנה בנוי על פי היתר הבנייה ותנאיו. אישור זה - הידוע גם בכינוי "טופס 4" או "טופס אכלוס" - היוו תנאי לחיבור המבנה לרשת חשמל, מים או טלפון.



כמה מהוועדות
המקומיות שנבדקו
אינן דורשות ממבקשי
היתר בנייה להמציא
להן אישור של מפקח
משרד העבודה
ואישור מעבדה
מאושרת על עמידה
בת"י 158 עוד לפני
מתן תעודת גמר

על פי הוראות ת"י 158, על המעבדה המאושרת לבדוק את צובר הגפ"ם רק לאחר התקנתו, ולכן על מבקש ההיתר להציג את אישור המעבדה המאושרת לפני הוועדה לאחר סיום הבנייה וקודם למתן תעודת גמר.

הבדיקה העלתה כי חלק מהוועדות המקומיות שנבדקו - ובהן אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חיפה, נצרת, פתח תקווה, שדרות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הגליל העליון וחבל אשר - אינן דורשות ממבקשי היתר בנייה להמציא להן אישור של מעבדה מאושרת לכך שמערכת הגז המרכזית בבניינים - על מכליה, מתקניה ואבזריה - הותקנה כנדרש על פי ת"י 158 עוד לפני מתן תעודת גמר.

עוד עלה בבדיקה כי היות שרשות הכבאות דורשת במסגרת טיפולה בבקשות להטמנתם או להתקנתם של צוברי גפ"ם להמציא לה אישור מטעם מעבדה מאושרת ולפיו צוברי הגפ"ם עומדים בדרישות ת"י 158, חלק מהוועדות המקומיות שנבדקו רואות את עצמן פטורות מלדרוש המצאת אישור כאמור. ועדות אלו רואות כי בפועל נושא בטיחות הגז בכללותו הוא באחריותה של רשות הכבאות, ולכן מסתפקות הן באישור כוללני של רשות הכבאות לעניין עמידה בדרישותיה, ואינן דנות כלל בנושא העמידה בדרישות הנוגעות למערכות הגז.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה של עיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע, חדרה, חיפה, נצרת, פתח תקווה, שדרות ולוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הגליל העליון וחבל אשר כי לפי הוראות תקנות בקשה להיתר, עליהן לדרוש ממבקשי היתר הבנייה את אישור המעבדה לעניין העמידה בתנאי ת"י 158 - ועליהן אף לפעול לשם כך - קודם למתן תעודת גמר. זאת כדי לוודא כי הטמנת הצובר בוצעה בהתאם לתקנים המחייבים.

עיריית אשדוד מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי מינהל ההנדסה פועל לפי נוסח קבוע לאישור לעניין גמר בנייה, המצריך אישור מטעם משרד העבודה ורשות הכבאות להתקנתם ולהפעלתם של צוברי גז.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מפברואר 2019, בין היתר, כי בהתחשב בהערות הביקורת היא תדרוש ממבקשי היתר הבנייה את אישור המעבדה לעניין עמידה בתנאי ת"י 158 וכי דרישה זו תימסר למבקשי ההיתר ובד בבד תכלול בטופס היתר הבנייה.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לכך שקבלת טופס אכלוס תותנה בקבלת אישורם של כל הגורמים הרלוונטיים לתקינות המתקן.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי בעקבות הביקורת "אגף הפיקוח על הבנייה הוסיף דרישה לקבלת אישור מעבדה עפ"י ת"י 158 לצורך הנפקת תעודת גמר".

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי הוועדה המקומית "מסתמכת על האישור הכללי של רשות הכבאות לאכלוס בדבר עמידה

בדרישותיהם, תוך מודעות לפריטי הדרישות עצמן, לרבות הדרישות הנוגעות למערכות הגז. הסתמכותה על רשות מוסמכת לעניין זה, קרי רשות הכבאות, עונה לדעתה על חובת העירייה במילוי תפקידה ובהפעילה את סמכויותיה הסטטוטוריות על פי חוק התכנון והבנייה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי לפי מסמך "ריכוז אישורים ודרישות" - שהוא רשימת הדרישות לעניין טופס אכלוס בבנייה חדשה - יש להמציא "תעודת בדיקה ראשונית של מתקן גפ"ם חדש ע"י מעבדה מאושרת", וכי העירייה אינה רואה את החובה לבדוק את העמידה בת"י 158 כחובתה של רשות הכבאות.

מתשובות הרשויות המקומיות על השאלון עולה כי 45% מהוועדות המקומיות שלהן אינן בודקות בשטח את מיקומם של צוברי הגפ"ם לפני מתן תעודת גמר למבנים חדשים בתחום אחריותן, ואף אינן מוודאות שצוברי הגפ"ם הוטמנו בהתאם לאישור משרד העבודה ובהתאם לדרישות בדבר מרחקי הבטיחות אשר נקבעו בתוכנית המצבית שהוגשה למשרד העבודה לפני מתן היתר בנייה.

על הוועדות המקומיות לבדוק בשלב ההטמנה בפועל את מרחקי הבטיחות שנקבעו במפה המצבית כדי לוודא שצובר הגפ"ם הוטמן במקום הדרוש לפי המפה במסגרת הבדיקות שהן מבצעות קודם למתן תעודת גמר, וזאת כדי להבטיח שהקמתו תואמת את תנאיו של היתר הבנייה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי הבדיקות לפני מתן תעודת גמר מתבצעות לאחר סיום עבודות הבנייה. אך לא ברור כיצד יכול מפקח בנייה לבדוק את מיקום הטמנתו של צובר הגפ"ם "לאחר שזה כבר הוטמן בקרקע" וכוסה באדמה.

עוד ציינה העירייה כי לפי מיטב הבנתה, "חובת מתן האישור על התקנת מיכל הינה על מפקח עבודה ולא על מפקח בניה. הדעת נותנת כך גם משום שהרקע המקצועי הנדרש בעניין מיקום מכלי גפ"ם, עומקם והיכולת המקצועית לוודא שאכן בוצעו ע"פ תכנית שהוא אישר מתאים יותר לידע המקצועי של מפקח עבודה ולא של מפקח בניה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אשקלון כי בפועל ניתן לאתר את מקומו של צובר גפ"ם טמון, וזאת על בסיס המפה המצבית שהכין מודד מוסמך מטעם ספק הגז, וגם בהתאם לפתח המילוי, לגידור ולשילוט. לפיכך, אם ימצא מפקח הבנייה שהצובר לא הוטמן במקום שקבע ואישר משרד העבודה, על הוועדה המקומית לעכב את מתן תעודת הגמר, לדרוש מהיזם לפנות לחברת הגז בבקשה לפעול לשינוי המקום ולהטמנת הצובר במקום שיועד לו. ראוי שחברי הוועדה המקומית יעדכנו את משרד האנרגיה ואת משרד העבודה בעניינו של כל צובר גפ"ם שהוטמן במקום שונה מזה שנקבע ואושר.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא תשפר את הליך הטיפול בנושא זה.

הטמנת צוברים בבניינים קיימים

היעדר היתר בנייה להטמנת צוברי גפ"ם מהוועדה המקומית

הטמנת צוברי גפ"ם בבניינים קיימים מתבצעת ביוזמת ספקי הגז ונציגיהם של דיירי הבניינים שבהם מאשרים להחליף את בלוני הגפ"ם בצוברי גפ"ם.

בתקנה 2 לתקנות התכנון והבניה (היתר לעבודה מצומצמת), התשס"ג-2003 (להלן - תקנות לעבודה מצומצמת), נקבע כי התקנת מתקן גז במכל ניח בבניין קיים או ליד בניין קיים היא "עבודה מצומצמת" המאפשרת מסלול רישוי מקוצר להנפקת היתר בנייה. תקנה 4(6) לתקנות אלו קובעת כי לא יינתן היתר להתקנת מכל גז ניח אלא אם כן קיבל מבקש ההיתר את אישורו של משרד העבודה לעשות זאת.

ביוני 2017 בוטלו התקנות לעבודה מצומצמת, ובמקומן נכנסו לתוקף תקנות התכנון והבניה (הליך רישוי בדרך מקוצרת), התשע"ז-2017 הקובעות כי בקשות להיתר להתקנת צובר גפ"ם יידונו בהליך רישוי בדרך מקוצרת⁴³.

כ-77% מן הוועדות המקומיות שהשיבו על השאלון לא הנפיקו היתרי בנייה להטמנת צוברי גפ"ם בבניינים קיימים.

הוועדות המקומיות אמונות (בין היתר) על איתור חריגות בנייה והפרות של דיני התכנון והבניה, ובכלל זה בנייה ללא היתר, והכול - בהתאם להוראותיו של חוק התכנון והבניה.

משרד מבקר המדינה מציין לשבח כי במהלך הביקורת נמצא שעיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה והוועדות המקומיות שלהן פועלות בעשור האחרון מול ספקי הגז כדי להסדיר בדיעבד את הנפקתם של היתרי בנייה לצוברי גפ"ם שהן הטמינו (לגליציה).

לדוגמה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה פתחה כ-100 תיקים לשם הכשרה בדיעבד של צוברי גפ"ם שהוטמנו בתחומה ללא היתר. עוד בשנת 2008 פנה מהנדס עיריית באר שבע לחברות הגז בבקשה להסדרת היתרים, ובעקבות פנייתו זו נפתחו כ-250 תיקים להכשרה בדיעבד של הצוברים. באגף רישוי ופיקוח בעיריית חיפה התקיימה עוד בשנת 2006 פגישה עם נציגי כל חברות הגז, ובה הוסכם כי "יוגשו בקשות להיתרי בניה לכלל הצוברים במהלך 12

43 מטרתו של תיקון 101 לחוק התכנון והבניה הינה ייעולם ושיפורם של הליכי הרישוי מבלי לפגוע באיכות הבניה. אחת הדרכים להשגת יעד זה היא יצירת מדרג והבחנה בין מסלולי הרישוי, וקביעת שלושה מסלולים: הליך רישוי מלא, הליך רישוי מקוצר, וכן עבודות ושימושים הפטורים מהליך רישוי.

החודשים הבאים... בהליך מקוצר מבחינת הועדה המקומית". כמו כן פקחי העירייה שמצאו צוברים בלא היתרי בנייה התריעו על כך לפני חברות הגז.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי בעקבות דרישתה פעלו חברות הגז להוצאת היתרי בנייה לצוברים בבנינים קיימים.

בסיורים שהתקיימו במסגרת הביקורת בתחומן של עיריות אשדוד, אשקלון, חדרה, קריית אתא, שדרות, תל אביב-יפו ושל המועצות האזוריות מבואות החרמון ומטה אשר נמצא כי הוטמנו צוברי גפ"ם במבנים קיימים ללא היתר כנדרש. להלן יוצגו מספר תמונות שצולמו במהלך הביקורת:

תמונה 2: צוברי גפ"ם טמונים בקרקע



מימין - צובר טמון בקריית אתא; באמצע - צובר טמון באשדוד; משמאל - צובר טמון בשדרות
צולם על ידי צוות הביקורת, אוגוסט 2018

הבדיקה העלתה כי ספקי הגז התקינו את צוברי הגפ"ם בבניינים קיימים בתחומי אותן רשויות בלא להגיש בקשה לקבלת היתר מהוועדה המקומית לפני ההתקנה כנדרש, ולמותר לציין כי הן לא קיבלו את ההיתר לכך.

אף שניתן לזהות ללא קושי את צוברי הגפ"ם שהוטמנו, במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו - ובהן עיריות אשדוד, אשקלון, חדרה, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו - נציגי הוועדות המקומיות של אותן רשויות מקומיות ציינו לפני צוות הביקורת במהלך הביקורת כי הם לא פעלו לאיתור צוברי גפ"ם אשר הוטמנו בבניינים קיימים ולא דרשו מחברות הגז אשר הטמינו צוברי גפ"ם בבניינים קיימים להסדיר את היתר הבנייה להטמנה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות - ובפרט לעיריות אשדוד, אשקלון, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו ולוועדות המקומיות שלהן - כי עליהן לבצע פעולות פיקוח לשם איתור כל צוברי הגפ"ם שהטמינו חברות הגז בבניינים קיימים בתחומן ללא היתר בנייה, ולאכוף את הוראות חוק התכנון והבנייה החלות בעניין זה.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי לשכתה המשפטית בשיתוף מחלקת הפיקוח יפעלו מול ספקי הגז להסדרת צוברים אשר הותקנו ללא היתר בנייה,



אף שניתן לזהות ללא
קושי צוברי גפ"ם
שהוטמנו, מרבית
הרשויות המקומיות
שנבדקו לא פעלו
לאיתור צוברי גפ"ם
אשר הוטמנו בבניינים
קיימים ולא דרשו
מחברות הגז להסדיר
את היתר ההטמנה
כנדרש

וזאת הן באמצעות מכתבי דרישה לספקי הגז הן באמצעות אכיפה ופעילות פיקוח על הבנייה.

הוועדה המקומית הגליל העליון ציינה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא הכינה פנייה מסודרת לכל היישובים שבהם אותרו צוברי גז אשר לא נמצא היתר בנייה בעניינם, וכן כי הכינה פנייה לחברות הגז הפועלות במרחב התכנון של הוועדה. הוועדה המקומית מסרה כי תיקבע פגישה בין כל הגורמים לצורך הבהרתם ומיסודם של נוהלי עבודה ברורים המתחייבים על פי החוק. עוד מסרה הוועדה המקומית כי לאחר שיושלם מסד הנתונים תבוצע - במסגרת עבודות הפיקוח - בחינה של הנושא ושל אופן שילובו במדיניות האכיפה של הוועדה.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי היא תבצע פעולות פיקוח לאיתור צוברים שהוטמנו ללא היתר בנייה.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה כי אין חולק שיש לאכוף את דיני התכנון והבנייה, אולם אין להטיל על הוועדה המקומית חובת אכיפה יזומה בעניינם של עבירות שחברות הגז מבצעות ביוזמה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא ולוועדה המקומית שלה כי על פי הדין על הוועדה המקומית לאכוף את הוראות חוק התכנון והבנייה גם על חברות גז המטמינות צוברי גפ"ם ללא היתר בנייה.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה כי היא פועלת לאיתור הצוברים הלא חוקיים, וזאת באישורם ובתמיכתם של כל הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובוועדה המקומית, ודורשת להוציא בעניינם היתרי בנייה בדיעבד.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי בכוונתה לבצע פעולות פיקוח לאיתור כל צוברי הגפ"ם שהטמינו חברות הגז בבניינים קיימים ללא היתר בנייה ולאכוף את הוראותיו של חוק התכנון והבנייה.

טיפול הוועדות המקומיות באישורי משרד העבודה להטמנת צוברי גפ"ם

משרד העבודה מפרסם מפעם לפעם נוהלי מדיניות, בין היתר בנושאים הנוגעים לצוברי גפ"ם. נהלים אלה נשלחים לחברות הגז, לראשי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ולמהנדסי הוועדות המקומיות. על פי נוהל של משרד העבודה מינואר 2016 ("הודעה בדבר הסדרים הנוגעים למתן אישור להתקנת גפ"מ"), בקשתו של ספק גז לקבל את האישור תוגש לוועדה המקומית והעתק שלה יועבר למשרד העבודה בצירוף תוכנית הבנייה.

אישור מטעם משרד העבודה נשלח לכתובות הדוא"ל של מהנדסי הוועדות המקומיות, והעתק שלו נשלח לחברת הגז אשר הגישה את הבקשה.

בבדיקה נמצא כי בשנים 2016 עד 2018 נתן משרד העבודה אישורים להטמנתם של יותר מ-5,000 צוברי גפ"ם בתחומי הרשויות המקומיות. להלן נתונים

שהתקבלו ממשרד העבודה בדבר מספר האישורים אשר ניתנו להטמנת צוברים בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 1: אישורים להטמנת צוברים מטעם משרד העבודה

רשות מקומית	2016	2017	2018
אשדוד	18	26	29
אשקלון	54	31	29
באר שבע	50	23	30
חדרה	29	36	28
חיפה	58	82	38
מבואות החרמון	5	5	60
מטה אשר	13	7	15
נצרת	8	15	8
פתח תקווה	92	81	49
קריית אתא	9	4	13
שדרות	8	15	4
תל אביב-יפו	56	44	66

* ברישומים המרוכזים במשרד העבודה לא ניתן להפריד (מבחינה סטטיסטית) בין אישורים להטמנת צובר גפ"ם בבנייה חדשה ובין אישורי הטמנה בבניין קיים.

בביקורת נמצא כי אף שנוהל משרד העבודה קובע כי בקשת ספק גז לקבל אישור להתקנתו של צובר גפ"ם תוגש לוועדה המקומית והעתק שלה יועבר למשרד העבודה, בפועל ספקי הגז מגישים במישרין את הבקשות למשרד העבודה, וזה אינו מוודא קודם למתן האישור כאמור שהבקשות להטמנת צובר גפ"ם הוגשו גם לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לצורך קבלת היתר בנייה.

ראוי כי משרד העבודה יבחן את הבקשות רק לאחר שוודא כי בד בבד הוגשה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה, וידרוש שיוגש לו העתק של התוכנית בחתימת הוועדה, וזאת כדי להבטיח שספקי הגז הגישו בקשות לצורך הסדרת היתרי בנייה לצוברי הגפ"ם.

משרד העבודה טען (בין היתר) בתשובתו כי לא ראוי שמפקחי משרד העבודה ייתנו את האישור שנותן מפקח עבודה בהצגת העתק בקשה להיתר בנייה, וזאת הן משיקולי ניצולם המיטבי של משאבי כוח אדם, הן משיקולי צמצומו של נטל רגולטורי מיותר.

הבדיקה העלתה כי חלק מאישורי משרד העבודה שקיבלו הוועדות המקומיות תויקו בתיקי הבנייה של בניינים קיימים, וזאת בלי שהוועדות בדקו אם ניתן היתר בנייה כנדרש להטמנת הצוברים

עוד טען משרד העבודה כי התניית מתן האישור במילוי הדרישות האמורות לא תקדם את אכיפת התקנות, שכן בהגשת בקשה כשלעצמה אין משום ערובה לכך שהחברה לא תתקין את הצובר אף בניגוד לעמדתו של המפקח. משרד העבודה הוסיף כי לא מקובל שרגולטור אחד בעל תפקיד משני בתהליך ימלא את מקומם של שני רגולטורים: האחד הוא משרד האנרגיה - היכול להפעיל סנקציות מינהליות או פליליות נגד חברות הגז אשר את פעולתן הוא מסדיר - והשני הוא הרשות המקומית, אשר יש ביכולתה להוציא צווי הריסה ועוד.

תפקידו של משרד העבודה כמאסדר בהליך התכנוני נקבע בתקנות הבטיחות, ולכן על משרד העבודה לפעול על פי הנוהל שקבע בינואר 2016 ("הודעה בדבר הסדרים הנוגעים למתן אישור להתקנת גפ"מ"), ולוודא כי בקשתו של ספק גז לקבל את האישור תוגש לוועדה המקומית, וכי העתק שלה יועבר למשרד העבודה בצירוף תוכנית הבנייה.

הבדיקה בוועדות המקומיות של עיריות אשדוד, אשקלון, חדרה, קריית אתא, שדרות ותל אביב-יפו העלתה כי חלק מאישורי משרד העבודה לעניין הטמנת צוברי גפ"מ תויקו בתיקי הבנייה של בניינים קיימים, וזאת מבלי שהוועדות בדקו אם ניתן היתר בנייה כנדרש להטמנת הצוברים. יתרה מזו, גם כאשר לא נמצא היתר, הן לא דרשו כי יוגשו בקשות לקבלת היתרי בנייה. בחלק מהוועדות המקומיות אישורי משרד העבודה נאספו במרוכז ללא שיוך לתיק הבנייה המתאים.

על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה האמורות לבחון את אישורי משרד העבודה להטמין צוברי גפ"מ המתקבלים במשרדיהן, ולוודא כי נוסף על אישורים אלו הוגשה לוועדה בקשה להיתר בנייה כדין לצורך הטמנת הצובר בבניין הקיים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי בהתחשב בהערת הביקורת הנחה מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה כי בגין כל אישור שיתקבל ממשרד העבודה בדבר הטמנת גפ"מ ייפתח תיק בנייה חדש ותישלח פנייה לספק הגז בדרישה להסדיר את ההיתר כראוי, ואגף הרישוי והפיקוח על הבנייה יוודא כי הוראות החוק מיושמות.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל העליון מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי היא בדקה את האישורים שקיבלה ממשרד העבודה, ובהתאם לממצאי הבדיקה חודדו הנהלים בדבר בחינתם של האישורים והטיפול בהם.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חבל אשר מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי בהתחשב בהמלצות הביקורת, עם קבלת אישור מטעם משרד העבודה להתקנת צוברי גפ"מ יישלח למשרד ולמבקשי ההיתר להטמנת הצובר מענה המציין כי כדי שיוטמן הצובר מחובתם להצטייד בהיתר בנייה מטעם הוועדה המקומית.

עיריית חדרה מסרה בתשובתה כי היא תפעל לוודא כי מתקני הגפ"ם נכללו בבקשות להיתרי הבנייה וכן תוודא את מקומם עוד בשלב הגשת הבקשה למידע.

עיריית קריית אתא מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי ההערה מקובלת עליה ותיושם בהקדם.

עיריית שדרות מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי הוועדה המקומית אינה מסתפקת בהיתר מטעם משרד העבודה, אלא דורשת לציין כל צובר גם בבקשה להיתר בנייה עבור מבנה הסמוך לו, וההיתר ניתן רק לאחר שמבקש ההיתר עמד בכל תנאי החוק והתקן.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי בכוונתה לבחון את האישורים להטמנת צוברי גפ"ם המתקבלים במשרדיה ולוודא כי כל אימת שנדרש היתר כזה הוגשה בקשה להיתר בנייה.

אישור מעבדה מאושרת לפי ת"י 158

בסעיף 5 לחלק 4 בגיליון תיקון מס' 1 לת"י 158 (אפריל 2016) נקבע כי "אם נדרש מטעם הרשות המוסמכת ייבדק מתקן הגפ"ם ע"י מעבדה מאושרת. הבדיקה תהיה בחינה חזותית בלבד". עוד נקבע כי "המעבדה רשאית לקבוע התאמה של מתקן גפ"ם לתקן אם נמצאה התאמה **בכל סעיפי הבדיקה**" (ההדגשה אינה במקור).

עיון בטופסי בדיקות מעבדה בביצוען של שלוש מעבדות מאושרות שונות שהתקבלו מרשות הכבאות העלה כי לכאורה הבדיקות אינן מתבצעות כנדרש בת"י 158, שכן בפועל לא ניתן לבדוק במסגרתן אם הצובר הוטמן בהתאם לדרישות שנקבעו בכל סעיפי התקן. לדוגמה, בטופס של מעבדה א' צוין כי "על פי בדיקה **מדגמית**" (ההדגשה אינה במקור), המערכת מתאימה לדרישות התקן. בטופס של מעבדה ב' נרשמו הערות כגון "לא הוגשה תכנית עם מערכת הגז בזמן הבדיקה", וכן "לא נבדק המרחק בין דופן מיכל תת-קרקעי לכבל חשמל תת-קרקעי". הערות אלה אינן קשורות לסעיפי הבדיקה הנדרשים בתקן, ולא ברור אם הן אכן השפיעו על ההחלטה לאשר כי ההתקנה התבצעה בהתאם לתנאי התקן. בטופס של מעבדה ג' צוין כי "התקנת מערכת הגפ"ם מתאימה לסעיפי התקנים **שלפיהם היא נבדקה**" (ההדגשה אינה במקור), ולא נאמר כי ההתקנה בוצעה על פי כל סעיפי התקן כנדרש.

הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (להלן - הרשות להסמכת מעבדות)⁴⁴ ציינה בתשובתה מפרברואר 2019 כי מעבדה א' "אינה רשאית לבצע בדיקה מדגמית בתקן זה". בתשובה נוספת ממרץ 2019 ציינה הרשות להסמכת מעבדות - לאחר שהועברו לעיונה טופסי המעבדות א', ב' וג' - כי בסעיף האמור "אין התייחסות

44 הרשות הלאומית להסמכת מעבדות הינה תאגיד שהוקם על פי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז-1997. הרשות פועלת לקידום "האיכות והכשירות של גופים מכיילים/בודקים". ההסמכה שנותנת הרשות "מוגדרת כהכרה רשמית ביכולת המקצועית" של מעבדות כיוול או בדיקה ושל גופים בודקים אחרים לבצע את פעולותיהן.

לבדיקה מדגמית", וכי יהיה עליה לברר מול המעבדה את עניין הבדיקה המדגמית.

עוד מסרה הרשות להסמכת מעבדות בתשובתה כי אם מעבדה ב' לא פעלה לפי סעיפי הבדיקה שנדרשו, "נראה שמסקנת המעבדה שגויה". בתשובתה הנוספת ממרץ 2019 היא ציינה כי לא ברור "מהו הסימוכין שעל בסיסו בודקת ומאשרת המעבדה [מעבדה ב'] התאמה על פי מדגם ולא בדיקת 100%". עוד נמסר בתשובתה כי בעניין מעבדה ג' היא לא מצאה בסימוכין כי ת"י 158 מציין אפשרות לבצע בדיקות מדגמיות בלבד.

הרשות להסמכת מעבדות כתבה בתשובתה כי לדעתה על הרגולטור לדרוש כי בדוחות מעבדה שמפיקה מעבדה מאושרת יצוין בבירור כי ביצעה את הבדיקה והכינה את הדוח בהתאם להסמכתה. היעדר מאפיינים אלו פוגם בתקפותו של הדוח וביכולת הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לפעול נגד מעבדה שהפיקה דוח זה.

מעבדה א' מסרה בתשובתה מאפריל 2019, כי בדוח המעבדה המיוחס לה נפלה טעות סופר והבדיקה לעולם אינה מדגמית. עוד ציינה המעבדה כי בשנת 2017 לאחר שהתגלתה הטעות, הדבר תוקן לקראת סוף שנת 2017.

במסגרת הביקורת העביר משרד מבקר המדינה את בדיקות המעבדה האמורות לבדיקתו של משרד האנרגיה וביקש לברר אם על פי חוות דעתו המקצועית בדיקות אלו מעידות כי מתקני הגפ"ם שנבדקו אכן תואמים את דרישות התקן.

בעניין זה מסר משרד האנרגיה בדצמבר 2018 כי "בתקן 158 חלק 4 סעיף 5 גיליון תיקון 2016 רשום במפורש שהבדיקה המבוצעת ע"י מעבדה המאושרת חייבת להתבצע על פי כל סעיפי הבדיקה ולא ניתן לקבוע התאמה של מתקן גפ"ם לתקן על בסיס בדיקה חלקית", וכי **"המשמעות היא שהמעבדות לא ביצעו בדיקה מלאה ולכן בדיקה זו אינה קבילה"** (ההדגשה במקור).

על משרד האנרגיה לסייע לרשות הלאומית להסמכת מעבדות בהנחיית המעבדות המאושרות לבדוק את מתקני הגפ"ם בהתאם להוראות ת"י 158.

הרשות מסרה בתשובתה כי את ההתקשרות עם המעבדה המאושרת מבצעים הלקוחות המזמינים את הבדיקה על פי ת"י 158, וכי דוחות הבדיקה מונפקים ללקוח ומוגשים לרשויות המקומיות. אם יש ללקוח או לרשות המקומית דרישות לביצוע פעילויות נוספות, אין לרשות כל מידע על פעילויות אלו. ההנחיה מתקבלת ממבקש הבדיקה ולא מהרשות המסמיכה את המעבדה.

עוד ציינה הרשות כי בעבר פרסמה את נוהל מס' TR-0017-1 "הנחיות הרשות להסמכת מעבדות לארגונים המבקשים הסמכה לביצוע בדיקות למערכות גז לפי ת"י 158", וכי בדצמבר 2018 היא קיימה פגישה עם נציגי משרד האנרגיה לצורך עדכון של הנוהל. הנושאים שעלו בפגישה היו קביעת תנאי סף למנהל תחום במעבדה המוסמכת לבצע בדיקות לפי ת"י 158, בקשה שמשרד האנרגיה (הרגולטור) יעבה את נוהל הרשות ויקבע דרישות להסמכת המעבדות, טכנולוגיות ושיטות ביצוע של המבדק, וכן אפשרות להסמכת חברות הגז לביצוע



הממצאים העלו כי
בדיקות המעבדות
אינן מתבצעות כנדרש
בת"י 158, וכי
מהימנותן מוטלת
בספק, שכן בפועל
לא ניתן לבדוק
במסגרתן אם הטמנת
הצובר בוצעה בהתאם
לדרישות שנקבעו
בכל סעיפי התקן

הבדיקות לאחר ההתקנה. כמו כן נקבע כי תתקיים פגישה נוספת לאחר שהנושאים יידונו במשרד האנרגייה ותגובש עמדה משותפת בעניינו של כל אחד מהם.

משרד האנרגייה מסר בתשובתו כי מפקחי אגף פיקוח ובטיחות של המשרד מבצעים מדי שנה אלפי בדיקות מדגמיות לעניין עמידתם של מתקני גז בדרישות ת"י 158, וכי המשרד נוקט הליכים מתאימים כל אימת שמתקן הגז אינו עומד בדרישות התקן. עוד מסר המשרד כי לא-עמידה בדרישות ת"י 158 עלולות להיות השפעות בהיבט הבטיחות, ובכלל זה אף לגרום לפגיעה בחיי אדם. עוד ציין המשרד כי משרד האנרגייה אינו רגולטור של המעבדות המאושרות, ולכן אינו אחראי לפעולותיהן. עוד מסר משרד האנרגייה בתשובתו כי עניין אישור המעבדה הוא באחריות שלושה גופים: הרשות להסמכת מעבדות, הממונה על התקינה במשרד הכלכלה ומכון התקנים.

הממצאים בפרק זה מלמדים כי בדיקות המעבדות אינן מתבצעות כנדרש בת"י 158, וכי מהימנותן מוטלת בספק, שכן בפועל לאחר הטמנת הצובר לא ניתן לבדוק במסגרתן אם הוטמן בהתאם לדרישות שנקבעו בכל סעיפי התקן. חלק מאישורי המעבדות כוללים הערות נלוות שאינן קשורות לסעיפי הבדיקה הנדרשים בתקן, ולא ברור אם הערות אלו אכן משפיעות על ההחלטה לאשר את העמידה בתנאי התקן.

רישוי עסקים

הסדרת רישוי עסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות האכיפה בעניינם הם כלים חשובים שניתנו לרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם.

חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו מכוחו מסדירים את נושא רישומם של עסקים. בחוק נקבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים טעונים רישוי ולהגדירם כדי להבטיח את השגת המטרות שקובע החוק.

פיקוח הרשות המקומית על עסקים בתחומה נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון, ולהסדיר את פעילותם כדין. על הגוף המפקח ברשות המקומית לבקר בעסקים בתדירות סבירה כדי לפקח על מילוי תנאי הרישיון, להתריע על ליקויים ולבצע מעקב לעניין תיקונם. אם מתגלות עבירות, על הגוף המפקח להגיש דוח לצורך נקיטת הליכים מינהליים ומשפטיים.

רישיונות עסק לעסקים שבהם הותקן צובר גפ"ם ללא היתר מאת הוועדה המקומית

בצו רישוי עסקים פורטו כאמור העסקים טעונו הרישוי לפי מטרות הרישוי העיקריות שלהם. בסעיף 1(א)(6) לחוק רישוי עסקים נאמר כי שר הפנים רשאי לקבוע בצווים אילו עסקים טעונים רישוי ולהגדירם כדי להבטיח, בין היתר, את קיום תכליתם של דיני התכנון והבנייה.

הבדיקה העלתה כי במהלך הבחינה אם המבנה שבו מנוהל העסק אכן נבנה על פי היתר בנייה ובהתאם לתנאיו (לצורך מתן היתר לרישוי עסקים) הרשויות המקומיות אינן מתייחסות להטמנת צובר גפ"ם ללא היתר בנייה כאל עבירת בנייה, וממילא אינן שוקלות נושא זה.

על הרשויות המקומיות לפקח על העסקים הפועלים בתחומן, וראוי שיאכפו את דיני רישוי עסקים, ובכלל זה שיתנו את מתן רישיונות העסק לבתי עסק שבהם הותקנו צוברי גפ"ם גם בהסדרת היתר הבנייה של הצוברים.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה כי בהתחשב בהערות הביקורת היא תדגיש לפני בוחני התוכניות לרישוי עסקים כי בבואם לבחון אם העסק פועל כדין עליהם להתייחס גם למכלי גפ"ם טמונים כאל בנייה הטעונה היתר. עוד מסרה העירייה כי הוועדה המקומית שלה תאכוף את נושא הטמנת צוברי הגז שבוצעה ללא היתר, וכי הדבר ייעשה בהתאם לאישורים שתקבל הוועדה המקומית ממשרד העבודה, וכן בהתאם לנתונים שייאספו במסגרת פיקוח יזום.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי במסגרת הליך הרישוי יבדוק אגף רישוי עסקים אם בעל העסק נרשם כספק גז מורשה מטעם משרד האנרגיה. כמו כן האגף יבקש ממנהל ההנדסה את מיפוי הצוברים כדי לבדוק אם הם טעוני רישוי עסק ואם יש להם רישיון כנדרש.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי בעת קבלת בקשה לרישוי עסק שיש בו צורך באחסנת גפ"ם תיבדק אחסנת הגז בהתאם לתכליתו של חוק התכנון והבנייה כמפורט בחוק רישוי עסקים. עוד מסרה העירייה כי היא תפעל להסדרת ההליכים להוצאת רישיון עסק, לרבות אכיפה בהתאם להוראות הדין. העירייה ציינה כי בכוונתה לדרוש לשם כך מחברות הגז רשימה מפורטת של בתי עסק שבהם הותקנו צוברי גז, ובהתאם לרשימה זו יידרשו בעלי עסק להסדיר את סוגיית הרישוי בלא דיחוי, ואם יימצא כי לא הסדירו אותה כנדרש יינקטו נגדם צעדי אכיפה בהתאם להוראות החוק.

המועצה האזורית מבואות החרמון: על פי נתוני משרד העבודה, בשנים 2016 עד 2018 נתן משרד העבודה היתרי הטמנה ל-70 צוברי גפ"ם, וכ-30 מהם נועדו להטמנה במתחמי יחידות אירוח (להלן - צימרים). בבדיקה שבוצעה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל העליון - האחראית למרחב התכנון והבנייה של המועצה - נמצא כי צוברי הגפ"ם הוטמנו ללא היתרי בנייה כנדרש בחוק.

על פי נתונים שהתקבלו מהמחלקה לרישוי עסקים במועצה האזורית מבואות החרמון, בתחום המועצה פועלים מתחמי צימרים ולתשעה מהם היה במועד הביקורת רישיון עסק⁴⁵. הבדיקה העלתה כי בחמישה ממתחמי הצימרים הוטמנו צוברי גפ"ם בלא שהוגשה בקשה לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית הגליל העליון. היעדרו של היתר הבנייה לצוברי הגפ"ם לא נשקל בעת מתן רישיון העסק.

על הוועדה המקומית הגליל העליון למפות את צוברי גפ"ם שהוטמנו במרחב התכנון שלה. עליה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה בעניין זה, ולדרוש מספקי הגז אשר הטמינו את הצוברים בתחום המועצה האזורית מבואות החרמון לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם הבטחת קיומן של הוראות החוק בנושא זה.

זאת ועוד, על המועצה האזורית מבואות החרמון להתנות את חידוש רישיון העסק של בעלי הצימרים שהתקינו צוברי גפ"ם ללא היתר בנייה גם בהסדרת היתר הבנייה של הצוברים שהותקנו בהם.

הוועדה המקומית הגליל העליון מסרה בתשובתה מפברואר 2019 כי הנהלים בנושא הבדיקה הובהרו הן למחלקת הפיקוח הן למנהלי אגף רישוי עסקים ולמנהלסד המועצות בתחומה המוניציפלי של הוועדה.

המועצה האזורית מטה אשר: על פי נתוני משרד העבודה, בשנים 2016 עד 2018 נתן משרד העבודה היתרי הטמנה ל-22 צוברי גפ"ם הפועלים בתחום המועצה האזורית, ששמונה מהם נועדו להטמנה בלולים מבוקרים⁴⁶. בבדיקה שקיימה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר - האחראית למרחב התכנון והבנייה של המועצה - נמצא כי לכל צוברי הגפ"ם המוטמנים בתחומה אין היתר בנייה כנדרש בחוק.

עוד נמצא בבדיקה כי בתחום המועצה פועלים 19 לולים מבוקרים המחוממים באמצעות צוברי גפ"ם, וכי רק לשנים מאותם לולים יש רישיון עסק.

על הוועדה המקומית חבל אשר למפות את צוברי הגפ"ם שהוטמנו במרחב התכנון שלה. עליה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה ולדרוש מספקי הגז אשר הטמינו את הצוברים לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי להבטיח את קיומם של דיני התכנון והבנייה בנושא זה.

על המועצה האזורית מטה אשר לפקח על העסקים הפועלים בתחומה. עליה לאכוף את דיני רישוי עסקים, ובכלל זה להתנות את מתן רישיונות העסק של כל הלולים הפועלים בתחומה גם בהסדרת היתר הבנייה של הצוברים שהותקנו בהם.

45 על פי צו רישוי עסקים, מתחם צימרים הכולל מעל ארבע יחידות אירוח מצריך רישיון עסק.
46 על פי צו רישוי עסקים, לול מצריך רישיון עסק; לול מבוקר הוא לול שבו פועלת מערכת לצורך בקרת אוורור, טמפרטורה ולחות, ותנועת האוויר אליו וממנו מבוקרת.



על משרד האנרגייה
לעדכן באופן שוטף
את הרשויות
המקומיות בכל
החלטה שלו לבטל
(או שלא לחדש)
רישיון לאחסנת גפ"ם,
שכן רישיון זה הוא
תנאי הכרחי למתן
רישיון העסק מטעם
הרשות המקומית

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה ממרץ 2019 כי בדיונים בעניין בקשות לאישור הוועדה המקומית בדבר עמידת עסקים בדרישותיהם של דיני התכנון והבנייה תדרוש הוועדה המקומית מהזים פירוט של צוברי גז או הצהרה כי בבדיקתו מול הגורמים הרלוונטיים נמצא שאין צוברים כאלה באזור העסק.

רישיון מטעם מנהל בטיחות הגז במשרד האנרגייה למחסני גפ"ם

כאמור, על פי צו הגז (בטיחות ורישוי) (בטיחות ההחסנה של מכלים ומכלי מחנאות במחסן גפ"ם ובמחסן עזר), התשנ"ב-1992, גפ"ם למטרות מסחריות בכמות של יותר מ 1,000 ליטר (500 ק"ג גפ"ם) מאוחסן במחסן גפ"ם, ואילו גפ"ם בכמות מסחרית קטנה יותר - במחסן עזר.

על פי הוראות צו רישוי עסקים, הפעלת מחסן גפ"ם או מחסן עזר מצריכה רישיון עסק מטעם רשות הרישוי, רישיון שתקופת תוקפו היא 15 שנה. לפי סעיפים 9 ו-16(א) לחוק הגז, רישיון העסק מותנה בקבלת רישיון מטעם מנהל בטיחות הגז במשרד האנרגייה, הממונה כאמור על חוק הגז, רישיון שתוקפו שלוש שנים.

על פי נתוני משרד האנרגייה, בתחום הרשויות המקומיות ישנם 82 מחסני גפ"ם ו-352 מחסני עזר מורשים, וכן 26 מחסני גפ"ם ו-17 מחסני עזר בתהליך רישוי. מהנתונים של משרד האנרגייה עולה עוד כי במערכות המיחשוב שלו רשומים גם 38 מחסני גפ"ם ו-220 מחסני עזר אשר פג תוקף רישיונם או רישיונם בוטל על ידי המשרד.

בבדיקה נמצא כי משרד האנרגייה אינו נוהג לעדכן את הרשויות המקומיות (כרשויות רישוי) בדבר החלטתו לבטל - או שלא לחדש - את רישיון ההפעלה שנתן למחסן גפ"ם, ועל כן יש מחסני גפ"ם שהם בעלי רישיון עסק תקף מטעם הרשות המקומית למרות היעדרו של רישיון מטעם משרד האנרגייה כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגייה כי עליו לעדכן באופן שוטף את הרשויות המקומיות - בהיותן רשויות רישוי לעניין רישוי עסקים - על כל החלטה שלו לבטל (או שלא לחדש) רישיון לאחסנת גפ"ם, שכן רישיון זה מטעם משרד האנרגייה הוא תנאי הכרחי למתן רישיון העסק מטעם הרשות המקומית.

משרד האנרגייה מסר בתשובתו כי בהתחשב בהערות הביקורת, בכוונתו לעדכן את הרשויות המקומיות על כל ביטול היתר למחסן גפ"ם.

סיכום

לעיסוק בגפ"ם ובמתקני גפ"ם יש היבטים בטיחותיים חשובים ומשמעותיים. שימוש בלתי מבוקר במתקני גפ"ם או פגיעות בקווי גז עלולים לגרום לדליפות גז, לפיצוצים, לדליקות, לחנק ולהרעלת גז המסכנים חיי אדם. הביקורת העלתה כי תחומי האחריות, הסמכויות וחלוקת התפקידים בין הגורמים המאסדרים בתחום אינם ברורים דיים ומקשים את הפיקוח הנדרש בתחום.

באחריות הרשויות המקומיות ורשות הכבאות להבטיח (בין היתר) כי יהיה בידיהן כל המידע על עבודות הנעשות בתחום הגז בתחומן ועלולות להשפיע על בריאות תושביהן, בטיחותם וביטחונם.

בביקורת נמצאו ליקויים בטיפולן של הרשויות המקומיות בעניין הפיקוח והבקרה על צוברי גפ"ם ועל מחסני גפ"ם הנמצאים בתחומן. ליקויים נמצאו גם בפעילותם של המשרדים המאסדרים - משרד האנרגיה ומשרד העבודה.

בתחום הטיפול בגפ"ם קיימים פערים הן בדבר הדרישות הן בדבר התיאום הנחוץ בין הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה והרשויות המקומיות ובין משרדי הממשלה, זאת בעיקר לגבי הנפקתם של היתרי בנייה לצוברי גפ"ם ורישיונות עסק למחסני גפ"ם ולעניין העברת המידע הרלוונטי לצורך פעילות הפיקוח והבקרה של הרשויות המקומיות.

על משרד האנרגיה ועל משרד העבודה לפעול לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה בנוגע לתחומי אחריותם וסמכותם. רשות הכבאות והרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה חייבות לפעול בתחומי סמכותן בנושאי תכנון ובנייה ורישוי עסקים.

