

ניתוח הזכות לחשמל ומדיניות ניתוק החשמל בישראל

מוגש לחבר הכנסת יואב סגלוביץ'

1. מבוא:

מסמך זה עוסק במצב המשפטי הקיים במדינת ישראל ביחס לזכות לחשמל כאמצעי למימוש חיים בכבוד, ובמדיניות המדינה ביחס לניתוק החשמל בביתו של אזרח. כמו כן, במסמך זה נבחן את המדיניות של מדינות נוספות מארגון ה-OECD ביחס לניתוק החשמל. יודגש כי כיום מעמדה של הזכות לחשמל גדול יותר מבעבר, וזאת לאור ההבנה כי בעידן בו אנו חיים, לא ניתן להתקיים ללא חשמל המשמש לשמירה על אוכל, תרופות וטיפול רפואי, ולכן, החשמל הוא למעשה הבסיס לקיום מינימלי בכבוד.

2. עיקרי הדברים:

(1) סקירת המצב כיום: כיום חברת החשמל הינה הספקית הכמעט בלעדית של חשמל למדינת ישראל. לאורך פרק הרקע נציג כיצד הרפורמה משנת 2017, הגבילה מעט את כוחה של חברת החשמל, והקשתה את הקריטריונים להפסקת אספקת החשמל, או הגבלתה עקב אי-תשלום בעבור השירות. עם זאת, נראה כי מדובר רק בכללים טכניים, והחוק עדיין לא כולל בחובו קביעה מהותית שהזכות לחשמל היא זכות יסוד. לאור העובדה שבישראל כיום ישנם למעלה מ-46 אלף מנותקי חשמל,¹ אנו מבקשים לבחון האם וכיצד ניתן לשפר את מדיניות המדינה ואת החקיקה ביחס לאי-אספקת חשמל.

(2) חקיקה: בפרק זה נדון בחוקים המסדירים את מדיניות ניתוקי החשמל בארץ. נסביר מדוע החוקים הם חסרים ואינם נותנים מענה מיטבי לבעיה. בעוד כיום רואים את החשמל כמצרך בסיס שבלעדיו לא יוכלו אזרחי המדינה לקיים חיים בכבוד, החוקים בפועל מציעים פתרונות פרוצדורליים בלבד. במהלך השנים הוצעו הצעות חוק רבות, דומות במהותן, אשר מבקשות למנוע את ניתוק החשמל לאוכלוסיות מסוימות, או דורשות למנות גורם נוסף, אשר יברור ביתר דייקנות את הניתוק, אך הצעות אלו לא התקבלו.

(3) פסיקה: ישנה פסיקה מרובה המתייחסת לחברת חשמל, על-אף היותה חברה פרטית, כגוף שיש בו מאפיינים סטטוטריים, ולכן חלות עליו החובות של המשפט המנהלי. בפסיקה הישראלית נקבע לא פעם כי החשמל הוא זכות יסוד, וכיום, לא ניתן להתקיים בכבוד בלעדיו, כמו חמצן ומים. בנוסף, ראינו לנכון, לבצע היקש בין ההסדרה הקיימת בין הזכות למים, לבין ההסדרה המתבקשת ביחס לזכות לחשמל שכן מדובר בזכויות בסיסיות הנוגעות לצרכים בסיסיים של כל אדם.

(4) משפט משווה: בפרק זה סקרנו כיצד ארגוני העולם, בראשם האו"ם והאיחוד האירופי, מתייחסים לזכות לחשמל, באמצעות חתימה על אמנות, וכיצד הם רואים בזכות זו אמצעי להשגת חיים בכבוד

¹ ליאת גוטמן "למרות ההבטחה: מספר מנותקי החשמל בישראל קפץ ל-46 אלף" כלכליסט (24.11.19)

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3774396,00.html>

בסיסי. בנוסף, חקרנו כיצד מדינות שונות מתנהלות כאשר לקוח אינו יכול לשלם את חשבון החשמל, ומה הן הפרוצדורות הננקטות טרם הניתוק.

(5) דיון והמלצות: לאור הממצאים שעלו במהלך היוזמה, יש להכיר בכך שחשמל הינו אמצעי צריכה בסיסי, שבלעדיו לא ניתן לקיים חיים בכבוד מינמלי, בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לכן המלצתינו הן כי המדינה תצמצם ככל האפשר את פעולת ניתוק החשמל, ותפעל להקטנת הוצאות האנרגיה של משפחות ממצב סוציאקונומי נמוך. לחלופין, או בנוסף לכך, על רשות החשמל לנהוג במדיניות לפיה משפחה לא תנותק מחשמל, עד שלא נבדקה הפניה של אותה משפחה באופן פרטני.

3) רקע ונתונים:

חברת החשמל (להלן: "החברה") הינה חברה ממשלתית, וספקית החשמל העיקרית והכמעט בלעדית בישראל. החברה פועלת מכוח החוק, כשהחוק העיקרי הינו **חוק משק החשמל**, והרשות לשירותים ציבוריים-חשמל (להלן: "הרשות"), הינה המפקחת העיקרית על חברת החשמל. הרשות אחראית לקביעת אמות המידה שלפיהן תפעל חברת החשמל.²

עד שנת 2017, אמות המידה, בעניין הכללים להפסקת אספקת החשמל, או הגבלתה עקב אי-תשלום בעבור השירות, קבעו שלאחר זמן מינימלי של ארבעה שבועות מיום הפקת החשבון, כלומר 14 יום מהמועד האחרון לתשלום, החברה רשאית לנתק את הצרכן מחשמל. תנאים מצומצמים אלו, הובילו לכך שבכל שנה חברת החשמל ניתקה את אספקת החשמל הביתי לעשרות אלפי משקי-בית בשנה.³ הודות ללחץ ציבורי ממושך, שהתבטא בעתירות לבג"צ ודיונים בועדת הכלכלה של הכנסת, בשנת 2017 בוצעה אסדרה באמות המידה ובמסגרתה עודכנו הכללים לעיל.

לטענת חברת החשמל, מטרת הכללים המעודכנים היא "לקבוע הסדרים המתחשבים במצוקות של אוכלוסיות מוחלשות וזקוקות, תוך יישום הליכי גבייה באמצעים מדורגים, סבירים ומידתיים".⁴ במסגרת העדכון נקבעו כללים שיחולו על ספק השירות.⁵

להלן תמצות הכללים: עשרה ימים לאחר המועד האחרון לתשלום, על הספק לשלוח בדואר התראה ראשונה; חמישים ושימונה ימים לאחר המועד האחרון, תשלח בדואר התראה שנייה; לאחר תשעים ימים מהמועד האחרון לתשלום, באפשרות הספק לנתק את אספקת החשמל לצרכן, להציע לו להתקין מונה תשלום מראש (להלן: "מת"מ"), מכשיר המותקן בבית הצרכן, ומספק זרם חשמל למשק הבית

² ס' 17(ד) **לחוק משק החשמל**, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק משק החשמל").

³ "אסדרת גביית תשלומי חשבונות צריכה של צרכנים בתעריף חשמל ביתי" **חברת החשמל** (ספטמבר 2017) (להלן: "מסמך מדיניות גבייה").

https://www.gov.il/BlobFolder/policy/52501d/he/Files_Hachlatot_nisp1_01525.pdf

"דוח צרכנות ובקרה לשנת 2019" **רשות החשמל** (2019)

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/dochpanatz/he/Files_Tzarchanut_doch_tzarchanut_%D7%A0bakara_2019.pdf

⁴ מסמך מדיניות גבייה, לעיל ה"ש 3.

⁵ "ספר אמות מידה" **רשות החשמל**, מרץ 2021, עמ' 97-98, בפרק ב', סימן ב', סעיף 24(ב) (להלן: "ספר אמות המידה").

בהתאם לטעינה מראש. או לבצע הקטנת זרם, כאשר תנאי המינימום לניתוק הינו, חוב מעל 500 ש"ח או שלושה חשבוניות חוב שסכומם יחד עולה על 500 ₪.

אמות המידה המעודכנות מתחשבות באוכלוסיות מסוימות לעניין ניתוקי החשמל. כך למשל, אין לנתק מחשמל בגין חוב צרכנים שאספקת חשמל חיונית להם,⁶ אלא ניתן לפעול בהליכי גבייה אזרחיים בלבד.⁷ אוכלוסייה נוספת שמקבלת התייחסות היא "צרכני התעריף המופחת",⁸ שלפי אמות המידה המעודכנות אין לנתק צרכנים אלו, אלא ניתן רק להתקין מת"מ.

אכן, הכללים האמורים מגלמים התקדמות ביחס למצב הקודם; במסגרתם הכירו בחיוניות החשמל של אוכלוסייה מסוימת, הורחבו אמצעי התשלום והוגדר פרק זמן ארוך עד ניתוקו של בעל חוב מאספקת החשמל. אולם, עדיין מתבצעים עשרות אלפי ניתוקים מחשמל בכל שנה בגין חוב לחברת החשמל.⁹ ואף מספרם עלה בשנה שלאחר העדכון הנ"ל.¹⁰ המצב נובע מכך שהכללים המוצגים להלן אינם אלא פרוצדורה טכנית, שברובה אינה מונעת את ניתוק משקי הבית, אלא קובעת בעיקר את מסגרת הזמן עד שחברת החשמל תהיה רשאית לנתק את אספקת החשמל של הצרכן. הכללים הללו אינם נותנים מענה מהותי למרבית האוכלוסייה שחיה בעוני במדינת ישראל.

אחד האמצעים שהרשות משתמשת בו לשם צמצום הניתוקים הוא "מת"מ", אמצעי המאפשר להסדיר את החוב, כך שמתוך הסכום שהצרכן מטעין, 20% יוקצה לטובת קיזוז החוב.¹¹ בנוסף, נגבים דמי שימוש קבועים ומע"מ. היתרה מהסכום הנטען ישמש את הצרכן לאספקת חשמל.¹² הבעיה המרכזית בשימוש במת"מ, היא שרבים מבעלי החוב אינם בעלי אשראי מספיק גדול בכדי שיהיו מסוגלים לרכוש את הכמות המינימאלית לקיום. אופציית התקנת המת"מ מהווה מדרגה נוספת של חברת חשמל לפני ניתוק האספקה, אך בפועל המת"מ שקול לניתוק, עבור משפחות שאינן מסוגלות לרכוש מראש את החשמל הנדרש להן.

לא למותר לציין, כי רשות החשמל אינה כוללת בנתונה את הניתוקים של משקי-הבית אשר משתמשים במת"מ, כתוצאה מכך עשרות אלפי בעלי חוב נכנסים למעגל המנותקים, בלי שמספרם מגולם בנתונים תחת הכותרת "מנותקים".¹³

⁶ שם, בעמ' 60, נספח א (ג).

⁷ שם, עמ' 91, פרק ב', סימן ב', סעיף 21(ז).

⁸ בס' 1 לתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים לקצבאות מסוימות מביטוח לאומי או ניצולי שואה והם זכאים להנחה צרכנים בתעריף מופחת הינם כאלה הזכאים לקצבאות מסוימות מביטוח לאומי או ניצולי שואה והם זכאים להנחה בתשלומי החשמל בשיעור של 50% בהגבלה של עד 400 קוט"ש בחודש.

⁹ "דוח צרכנות ובקרה לשנת 2019", לעיל ה"ש 3, היקף ניתוקי אספקת החשמל עמד ב-2019 על כ-34,641.

¹⁰ שם, בשנת 2018 בוצעו כ-38,785 ניתוקים, לעומת 2017 שבוצעו במהלכה כ-33,296 ניתוקים.

¹¹ רשות החשמל, ספר אמות מידה, מרץ 2021, עמ' 101, בפרק ב', סימן ב', סעיף 24(ו).

¹² ספר אמות מידה, לעיל ה"ש 5, עמ' 101, בפרק ב', סימן ב', סעיף 24(ו).

¹³ "דוח צרכנות ובקרה לשנת 2019", לעיל ה"ש 3, עמ' 13, בשנת 2019 ישנם כ-33,164 מקומות צרכנות בעלי מת"מ.

חשיבות הגנת זכות השימוש בחשמל:

התוצאה המוצגת לעיל, נובעת מכך שאין יחס הולם והגנה מספקת לזכות השימוש בחשמל. החוק הקיים כמעט ואינו מגביל את שיקול דעתה של הרשות בקביעת התנאים לניתוק משק בית מאספקת החשמל.

ניתוק אספקת החשמל פוגע בזכות האזרחים לקיום בכבוד, לחיים, ולביטחון. ניתוק מחשמל מהווה פגיעה כה חמורה משום שבעידן המודרני החשמל מהווה תנאי לשימוש במוצרים חיוניים לקיום, ובלעדיו החיים קשים ביותר עד בלתי אפשריים, כדברי השופט **בפס"ד יליזרוב** "ההיזקקות לחשמל הייתה אכן כהיזקקות לחמצן שבלעדיו אין חיים".¹⁴ משפחה המנותקת מחשמל אינה יכולה לשמור על טריות האוכל והתרופות במקרה, ולחמם את הבית בחורף. אנשים שנותקו מחשמל חווים תחושת בושה, אכזבה ודיכאון, ילדים גדלים בחוסר יציבות וחוסר ודאות. כך שלניתוק יש השפעה עצומה על המצב הנפשי של אותם אנשים.¹⁵ לאור כל זאת, חשמל לדעת רבים הוא אחד מאותם צרכים שלא נתונים לחסדי השלטון כמו מים ואוויר.¹⁶

(4) סקירת המצב החקיקתי הקיים:

חלק זה ידון בחוקים הקיימים בעניין ניתוקי חשמל. נסביר מדוע החוק לא נותן מענה הולם, ונציג את הפער שבין החוק עלי ספר לבין יישומו בפועל. בנוסף, הפרק יסקור את הצעות החוק השונות שהועלו תוך הדגשת המטרות שבאו לקדם וההתנגדויות שהובעו כלפיהן.

טרם הניתוק מחשמל, חברת החשמל מציעה ללקוחות פרוצדורות שונות במטרה למנוע ניתוק מוחלט מהחשמל.

← **חוק משק החשמל התשנ"ו-1996** – כפי שהוסבר בפרק סקירת המצב הקיים, מטרת החוק היא להסדיר את פעילות משק החשמל, לטובת הציבור תוך הבטחת אמינות זמינות, יעילות ואיכות, והכל תוך יצירת תנאי תחרות ומזעור עלויות.

בתיקון לחוק משק החשמל, נקבע כי אנשים הזכאים להבטחת הכנסה יקבלו הנחה בתשלומי החשמל בשיעור של 50% מהתעריף הביתי.¹⁷ תוספת זו הינה חשובה ומשמעותית לצורך הכרה בהנחה בתשלומים לאוכלוסיות המתקשות לעמוד בנטל הכלכלי. בדברי ההסבר לתיקון החוק נכתב כי "חשמל הוא מצרך יסודי, ולכן בלתי אפשרי לנהל אורח חיים סביר בלעדיו".¹⁸ שכן, אנשים המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות בארץ, מתקשים לעמוד בהוצאות הכרוכות בתשלום

¹⁴ ת"א (שלום חיפה) 9120-03-14 יצחק יליזרוב נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, עמ' 5 (פורסם בנבו 13.07.2014).

¹⁵ "הזכות לחשמל - עדויות של אנשים החיים בעוני" פורום החשמל, עמ' 11-5 (ספטמבר 2015)

<https://law.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2015/10/electricity-testimonies1015.pdf>

¹⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 61 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20 (20.10.2015), עמ' 3

https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_315629.doc

¹⁷ ס' 31א(א) לחוק משק החשמל, לעיל ה"ש 1.

¹⁸ דברי ההסבר לתיקון 6 חוק משק החשמל, בעמ' 86, התשנ"ו-1996.

עבור שימוש בחשמל ומטרת התוספת לסייע להם לעמוד בנטל הכלכלי תוך התחשבות במצבם המגולם במחיר המופחת.¹⁹

בכך ניתן לראות כי ניתנה הכרה בחשיבות אספקת חשמל למשקי בית פרטיים על מנת לאפשר קיום בסיסי בכבוד.

← חברת החשמל רשאית להתקין מת"מ (מונה תשלום מראש) – בחוק משק החשמל נקבע כי ספק החשמל יורה להתקין מת"מ או יורה להקטין את זרם החשמל.²⁰ המונה מספק חשמל לבית רק אם הצרכן טען בו כסף. זרם החשמל מנותק ברגע שסכום הכסף הטעון נגמר, ומתחדש רק אם המת"מ מוטען שוב. כך למשל, "צרכנים בתעריף מופחת",²¹ לא ינותקו במקרה של חוב, אך הם יחויבו בהתקנת מת"מ.²² חברת החשמל מציגה את המת"מ כאמצעי למניעת ניתוק. למרות זאת כפי שהוצג לעיל, השימוש במת"מ מתייתר במקרים רבים משום שחייבים רבים המשתמשים במת"מ חיים בעוני ואין ביכולתם להטעין את המונה.

← תקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת אספקת חשמל), התשס"ג-2003 – התקנות קובעות כללים לניתוק צרכן מזרם חשמל, כגון, הפסקות באספקת חשמל לצרכן, בשל אי תשלום החשבונות,²³ וחובת מתן הודעה מוקדמת.²⁴

תקנות החשמל בנושא הן טכניות ולא מספקות משום שהן לא כוללות הוראות מהותיות בנוגע לפעולת ניתוק החשמל.

← כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים וביוב), התשע"ה-2015 – אומנם הזכות למים אינה מוחלטת וניתנת לסתירה, אך קיימים בחוק חסמים רבים המקשים על ניתוק משק בית מאספקת מים. כך למשל, אין לנתק צרכן פרטי מאספקת מים בנכסו בשל אי-תשלום.²⁵ חברת המים רשאית לפנות לרשות המים בבקשה לניתוק אספקת המים במידה והתקיימו התנאים המופיעים בחוק.²⁶

ניתוק אספקת מים יתבצע רק במקרים קיצוניים בהם השתכנע מנהל רשות המים כי תאגיד המים פעל למיצוי כלל הליכי הגבייה האחרים העומדים לרשותו, ולאחר היוועצות וקבלת עמדה מקצועית

¹⁹ ס' 31 לחוק משק החשמל, לעיל הי"ש 1.

²⁰ "ספר אמות מידה", לעיל הי"ש 5, ס' 24(ז).

²¹ צרכנים בתעריף מופחת הסוגים כאלה הזכאים לקצבאות מסוימות מביטוח לאומי או ניצולי שואה והם זכאים להנחה בתשלומי החשמל בשיעור של 50% בהגבלה של עד 400 קוט"ש בחודש.

²² יהודה טרואן "ניתוקי מים וחשמל בקרב צרכנים ביתיים בתקופת הקורונה, הכנסת "מרכז המחקר והמידע", (תשפ"א-2020). https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/87188ee0-a5c6-ea11-8107-00155d0aee38/2_87188ee0-a5c6-ea11-8107-00155d0aee38_11_16369.pdf

²³ תקנה 3 לתקנות משק החשמל (כללים, תנאים ומקרים להפסקת חשמל), תשס"ג-2003 (להלן: "תקנות משק החשמל")

²⁴ תקנה 4 לתקנות משק החשמל, לעיל הי"ש 22.

²⁵ ס' 5 לכללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים וביוב), תשע"ה-2015 (להלן: "כללי תאגידי המים והביוב").

²⁶ ס' 6 לכללי תאגידי המים והביוב, לעיל הי"ש 5.

מוועדה ייעודית המורכבת מנציגי ציבור. בשנים 2018-2020 לא אישר מנהל רשות המים ניתוקים כלל.²⁷

← חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 – חוק ההוצאה לפועל קובע רשימת מיטלטלין שאין לעקל וביניהם ציוד רפואי, כלי מטבח ובית שהם צרכים חיוניים לחייב ולבני משפחתו.²⁸ מכשירי חשמל ביתיים המיועדים לקיום בסיסי כמו מכונת כביסה, מקרר, תאורה, חימום וקירור של הבית, שכן אלו מכשירים שבלעדיהם לא ניתן לקיים חיים בכבוד. על כן, בחוק זה המחוקק גילה דעתו כי יש להקנות למכשירים אלו הגנה בחוק מפני עיקול.

רשימת המכשירים הם מכשירי המופעלים באמצעות חיבור לחשמל וכך מגולם הצורך לספק מקור חשמל זמין על מנת להמשיך לקיים חיים בכבוד מינימלי. **ומכאן שמתבקש ההיקש לפיו כשם שאסור לעקל את אותם המכשירים, אסור אף לנתק אותם מאספקת החשמל.**

הצעות חוק קודמות שהוגשו לדיון ולא התקבלו

בעבר הוצעו מספר הצעות חוק שמטרתן הייתה לאסור על ניתוק חשמל. בשנים האחרונות כל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בעניין איסור ניתוק מחשמל נדחו. הסיבה לדחייה לא נרשמה אך כל ההצעות הגיעו מחברי הכנסת באופוזיציה ולכן ייתכן כי זו הסיבה לדחיית ההצעות. להלן מספר הצעות שנדחו:

1. הצעת חוק מניעת הפסקת אספקת חשמל לצרכן נזקק – ההצעה הוגשה ע"י חבר הכנסת גדי ברקן, הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 18/05/2020, ונדחתה בקריאה טרומית. הצעות חוק זהות הונחו מספר רב של פעמים קודם לכן, ונדחו.

ההצעה מבקשת להוסיף את סעיף 31 לחוק, ולקבוע כי ספק שירות חיוני לא יהיה רשאי להפסיק את אספקת החשמל בשל חוב עבור צריכת חשמל בבית מגורים לצרכן נזקק, שלא שילם את חובו עקב מצוקה כלכלית קשה. ספק השירות החיוני יהיה מנוע מלהפסיק את אספקת החשמל הסדירה, כך שאותו צרכן יוכל לצרוך חשמל בכמות מינימלית הדרושה לספק צרכים בסיסיים.²⁹

בהצעת החוק אין בכדי למנוע מספק החשמל לנקוט בהליכי גביית חוב נוספים שהצטברו או להגיע להסדר תשלומים עם הצרכן.

2. הצעת חוק איסור ניתוק חשמל – הצעה שהוגשה ע"י חברי הכנסת ג'אבר עסאקלה, איימן עודה ואחרים. הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 18/05/2020 ונדחתה בשלב הקריאה הטרומית. הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת מספר פעמים רבות ונדחו גם כן.

ההצעה מבקשת להוסיף את סעיפים 17ב ו-17ג האוסרים על חברת החשמל לנתק צרכן מאספקת חשמל. מוצע כי במקרה בו קיים חוב של צרכן לחברת חשמל, חברת החשמל תשלח

²⁷ "ניתוקי מים וחשמל בקרב צרכנים ביתיים בתקופת הקורונה, הכנסת", לעיל ה"ש 21.

²⁸ ס' 22 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

²⁹ ה"ח משק החשמל (תיקון) – מניעת הפסקת אספקת חשמל לצרכן נזקק, התש"ף-2020, פ/809/23.

הודעת חיוב לצרכן. אם הצרכן לא שילם את החוב בתוך 15 ימים מהמועד הנקוב בהודעת החיוב, חברת החשמל תשלח התראה שהחוב עדיין לא שולם וכי ניתן יהיה לפתוח בהליכים לגביית החוב. כמו כן, הצעת החוק מאפשרת לערוך הסדר תשלומים להסדרת החוב, שיחול רק על צרכנים ביתיים בנוגע לחוב בדירת מגורים.³⁰

3. הצעת חוק להוספת ועדה מיוחדת – ההצעה הוגשה ע"י חברי הכנסת אחמד טיבי ואחרים. ההצעה הונחה על שולחן הכנסת בתאריך 10/08/2020 ונדחתה בקריאה טרומית. ההצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת פעמיים ונדחו גם כן.

הצעת החוק מבקשת להוסיף את סעיף 17(ד1) ומציעה להקים ועדה מיוחדת שתאפשר טיפול בפניות של אוכלוסיות במצוקה כלכלית שחבים בתשלום לחברת החשמל. כמו כן, חברת החשמל לא תהיה רשאית לנקוט בפעולות לגביית חובות או לניתוק מאספקת החשמל מצרכנים שפנו לוועדה וטרם התקבלה החלטה בעניינם. הוועדה תורכב משלושה חברים בהם נציג השר שיכהן כיו"ר הוועדה, עובד משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ונציג ארגון צרכנים שימנה השר.³¹

המתנגדים להצעות חוק אלו, אשר מתנגדות לשימוש בניתוקים, טוענים כי ויתור על כלי הניתוק עלול להוביל להשלכות כלכליות של דחיית חשבונות ופריסת התשלום. כך לדוגמה, מרשות החשמל נמסר, כי בעקבות מדיניות הגבייה המקלה, שהתפתחה בתקופת הקורונה, נרשם גידול של כ-100 מיליון בהיקף החובות, לעומת התקופה המקבילה בשנה הקודמת (נכון לחודש אוגוסט 2020).³²

רשות החשמל רוצה להשתמש בניתוק כמוצא אחרון לגביית תשלום. פריסת חובות, שימוש במת"מ ודחיית תשלומים הם הכלים שבהם חברת החשמל תשתמש לפני הגעה למצב של ניתוק.³³

למרות האמור לעיל, אנו סבורים כי כשם שניתנה הגנה חקיקתית חזקה מאוד על אספקת המים, כך גם ראוי להיות המצב בנוגע לאספקת חשמל. מן הראוי כי השיקולים הכלכליים של רשות החשמל לא יזכו למשקל הפוגע באופן גורף באוכלוסיות מוחלשות שאין באפשרותן לעמוד בתשלומי חשבונות החשמל. כפי שנדון בהרחבה בפסיקה,³⁴ ויוצג בפרק הפסיקה, הזכות למים והזכות לחשמל הן זכויות הנגזרות מהזכות לחיים ולכבוד לפי **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, ועומדות זו לצד זו. לפיכך, יש להחיל את כוונת המחוקק ברפורמה באספקת המים ולהתאימה לעניין אספקת החשמל.

5) המצב הפסיקטי הקיים

בפרק זה נסקור ונציג את הפסיקה בישראל הנוגעת לזכות לחשמל ולסוגיית הניתוקים מחשמל. בנוסף, נשווה את הזכות לחשמל למול הזכות למים בראי הפסיקה. ההשוואה בין החשמל והמים נובעת

³⁰ ה"ח משק החשמל (תיקון – איסור ניתוק חשמל), התש"ף-2020, פ/824/23.

³¹ ה"ח משק החשמל (תיקון – ועדה מיוחדת) התש"ף-2020, פ/1815/23.

³² "ניתוקי מים וחשמל בקרב צרכנים ביתיים בתקופת הקורונה, הכנסת", לעיל ה"ש 21.

³³ פרוטוקול ישיבה מס' 61 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-20 (20.10.2015).

https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_315629.doc

³⁴ ת"א (חי') 19120-03-14 ילזרוב נ' חברת החשמל לישראל (פורסם בנוב 13.7.2014).

מהעובדה שהן הזכות למים והן הזכות לחשמל נדונו בפסיקה כזכויות בסיסיות הנוגעות לצרכים בסיסיים וחיוניים של כל אדם ואזרח וכנובעות מחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו.

בג"ץ מיקרו דף,³⁵ נקבע כי מעמדה של חברת החשמל שונה ממעמדה של חברה ממשלתית רגילה.³⁶ המייחד את חברת החשמל הוא שהצטברו בה מספר תכונות המשוות אותה לתאגידי סטטוטוריים : קיומן של סמכות שלטוניות, הענקת זיכיון בלעדי מהמדינה והשליטה על אמצעי ייצור חיוני. לפיכך, יש להפעיל עליה את עקרונות היסוד של הגינות, שוויון, סבירות, יושר תום-לב וכדומה. זאת בהתחשב באופייה המיוחד של חברת החשמל שהיא "ייצור כלאיים" מיוחד במינו.

בפסיקה הישראלית ישנם מספר פסקי דין הנוגעים בזכות לחשמל כזכות יסוד ובניהם **פס"ד ילזרוב**,³⁷ שעסק בבקשה למתן פס"ד הצהרתי וסעד זמני של חיבור לחשמל. מר ילזרוב, חב לחברת חשמל 617 ש"ח בגין שימוש בחשמל בדירתו בקריית אתא. מעבר לחובותיו בדירתו, ילזרוב צבר חובות בגין השימוש בחשמל בעסקו שקרס והן הסתכמו בכ-12,000 ש"ח.

בעקבות החוב הקיים על שמו בגין השימוש בעסק, ניתקה חברת החשמל את זרם החשמל לדירתו של ילזרוב. בנוסף, חברת החשמל סירבה להיענות לבקשתו לשלם את חובו הנמוך יחסית בגין השימוש בחשמל בדירתו בתשלומים. גם בקשת לשכת הרווחה של עיריית קריית אתא לחבר את דירתו של מר ילזרוב לרשות החשמל מחדש נדחתה. חברת החשמל פעלה שלא על-פי החוק המחייב אותה בהודעה בכתב 7 ימים לפני מועד הניתוק שכן ילזרוב לא קיבל התראה מראש או הודעה (בכתב או בע"פ) על כוונת חברת החשמל לנתקו. בעקבות חובותיו הרבים, פנה ילזרוב בבקשה להכריז עליו כפושט רגל. לבסוף, הורה ביהמ"ש על סעד זמני של חיבור ילזרוב לחשמל עד לבירור הליך פשיטת הרגל בעניינו.

בדברי ההחלטה, העלתה כבוד השופטת חנה לפין הראל אמירות המעגנות את מעמדה של הזכות לחשמל כזכות ממעלה עליונה, כמעט כמו הזכות למים : **"אי אפשר לחיות בלי חמצן ומים. אפשר להישאר בחיים" בדרך כלל במובן הפיסיולוגי של המילה, גם בלי חשמל ... עם זאת, הזכות למים והזכות לחשמל בלעדיהם החיים בימינו קשים ביותר עד בלתי אפשריים**.³⁸

ניתן לראות קווים מתמשקים בין הזכות למים והזכות לחשמל בהסתכלות על הפסיקה בישראל. **בפס"ד אבו מסאעד**,³⁹ העתירה עסקה בסוגיית הניתוקים ממים. בדומה לסוגיית החשמל, דרשו ארגוני זכויות האזרח לחוקק נהלים ואמות מידה ברורות באשר לניתוקי חייבים ממים.⁴⁰ בשנת 2001, לאחר רפורמה במשק המים, תוקן החוק המסדיר ונקבע בו כי הרשות הממשלתית למים וביוב תקבע כללים בנוגע לאפשרות של תאגידי מים לנתק צרכנים מזרם המים, וזאת באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.⁴¹

³⁵ בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל, פ"ד מא(2), 449 (להלן : "בג"ץ מיקרו דף").

³⁶ בג"ץ מיקרו דף, לעיל ה"ש 34, בעמ' 462-463.

³⁷ ת"א (חי') 19120-03-14 ילזרוב נ' חברת החשמל לישראל (ההחלטה מיום 13.7.2014) (להלן : "פס"ד ילזרוב").

³⁸ עמ' 4-5 לפס"ד ילזרוב, לעיל ה"ש 3.

³⁹ ע"א 9535/06 אבו-מסעד נ' נציב המים (פורסם בנוב 5.6.2011) (להלן : "פס"ד אבו-מסעד").

⁴⁰ פס"ד אבו-מסעד, לעיל ה"ש 537 עמ' 22.

⁴¹ חוק תאגידי מים וביוב, לעיל ה"ש 25.

מאחר שרשות המים לא קבעה כללים כנדרש, הוגשו מספר עתירות (להלן: "העתירות").⁴² העתירות עסקו בשאלת ניתוק צרכנים ממים עקב אי-תשלום חוב לתאגידי המים והביוב. בהתאם להערות ביהמ"ש, המדינה פעלה להשלים את קביעת הכללים, ואלו פורסמו ביום 23.3.15.⁴³

ההסדר, אשר נדון לעומק בוועדת הכלכלה של הכנסת קבע כי **ככלל אין לנתק צרכן ממים בשל אי תשלום**. הוועדה התירה לתאגיד המים לבקש ממנהל רשות המים לקבוע כי הצרכן בעל יכולת כלכלית כתנאי לביצוע פעולת ניתוק, אם הליכי הגבייה האחרים לא צלחו. ניתוק אפשרי רק בכפוף לקביעה זו. כלומר, בבואו של תאגיד המים לנתק צרכן, עליו לקבל קביעה ממנהל רשות המים כי הצרכן הוא למעשה בעל יכולת כלכלית לשלם את תשלומי המים שלו. מנהל רשות המים או מי מטעמו ייקבע האם הצרכן בעל יכולת כלכלית רק לאחר בחינה פרטנית, קיום שימוע לצרכן ובחינת דו"ח סוציאלי, במידה שקיים דו"ח כזה.⁴⁴ אם קבע מנהל רשות המים כי הצרכן אינו בעל יכולת כלכלית, אסור לנתקו ממים. במקרה כזה, גביית החוב תיעשה בתהליכי גבייה חלופיים.⁴⁵

בשל ההשוואה האינטואיטיבית בין הזכות למים והזכות לחשמל, נראה כי יש מקום להחיל את האיסור על תאגידי המים כספק של מוצר חיוני לניתוק ממים, גם על ספקית החשמל בישראל שכן גם היא ספק של מוצר חיוני. החריג לבקשת תאגיד המים לנתק צרכן שנקבע כי אינו בעל אמצעים הוא אם קבע מנהל רשות המים לבקשת תאגיד המים שהצרכן מנצל לרעה את האיסור לנתקו ממים, למשל – צורך מים בכמות גדולה מהכמות הסבירה לצרכן ביתי.⁴⁶

פסק דין נוסף העוסק בנושא הניתוקים מחשמל הוא **בג"ץ שרונה רום**.⁴⁷ העתירה נסובה בבקשת העותרים להורות לרשות החשמל לקבוע אמות מידה מהותיות להפעלת שיקול דעתה של חברת החשמל באשר לניתוק צרכנים ובאשר להתקנת ותפעול מונה תשלום מראש בביתם של צרכנים. בעקבות עתירת שרונה רום, רשות החשמל קבעה אמות מידה כפי שנתבקשה בעתירה. לאור פעולה זו של רשות החשמל, נמחקה עתירת שרונה רום תוך פסיקת הוצאות ושמירת הטענות הנוגעות לגופן של אמות המידה ולסוגיית השימוש במונה תשלום מראש.

בימים אלו, נדונה עתירה של האגודה לזכויות האזרח בישראל בנושא.⁴⁸ העתירה עומדת ובעניינה טרם התקבלה הכרעה. עם זאת, ישנן שאלות עליהן ביקש ביהמ"ש מענה.⁴⁹ נשוא העתירה הוא בקשת מתן צו על תנאי ובקשה לצו ביניים בקשר לתיקון שהתבצע בשנת 2018, המתייחס לאמות המידה, לרמה,

⁴² בג"ץ 671/13 מזרחי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (פורסם בנבו 26.1.2015) (להלן: "בג"ץ מזרחי"); בג"ץ 4707/13 סבג נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (פורסם בנבו 17.12.2013) (להלן: "בג"ץ סבג").

⁴³ כללי תאגידי מים וביוב (ניתוק אספקת מים וביוב), תשע"ה-2015.

⁴⁴ ס' 6-8 לכללי תאגידי מים וביוב, לעיל ה"ש 41.

⁴⁵ ס' 3(1), לכללי תאגידי מים וביוב, לעיל ה"ש 41.

⁴⁶ ס' 6(ב) לכללי תאגידי מים וביוב, לעיל ה"ש 41.

⁴⁷ בג"ץ 214/17 שרונה רום נ' הרשות לשירותים ציבוריים לחשמל (פורסם בנבו 29.10.2018) (להלן: "בג"ץ שרונה רום").

⁴⁸ בג"ץ 4988/19 ס' ר' מ' – ב"כ עו"ד ניר בנימיני, עו"ד משכית בנדל נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (פורסם בנבו 22.7.2019).

⁴⁹ בג"ץ 4988/19 סיגלית רוזנצוויג מויסה נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל (פורסם בנבו 14.12.2020).

לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק השירות העוסק בהליכי גביית חובות וניתוקי חשמל לצרכנים ביתיים ונכנס לתוקף ביום 1.1.2018.⁵⁰

השאלות המרכזיות שנשאלו בעתירה וממתינות לתשובת המשיבים הן:⁵¹

1. מדוע לא ייקבע שהחלטה בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת החשמל לצרכן ביתי בעל חוב, לא יכולה להתקבל ע"י חברת החשמל לאחר בחינה פרטנית ומתן זכות טיעון?
2. מדוע לא ייקבע כי אין לנתק אספקת חשמל לצרכן בעל חוב, לרבות ניתוק אוטומטי של צרכן המחובר למונה תשלום מראש, מבלי להותיר לו אספקת חשמל מספקת לצורך מימוש הזכות לקיום בכבוד (למעט אם נקבע שהוא בעל אמצעים המשתמט ללא צידוק מתשלום חובותיו)?
3. מדוע לא ייקבע כי רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם כמפורט באמת המידה ג' לתקנות מצומצמת באופן החורג ממתחם הסבירות?
4. מדוע חברת החשמל מניחה מראש שיש לבצע קיזוז, ללא אישורו של החייב.

מטרת העותרים הייתה קידום חקיקת קריטריונים חדשים לניתוק מחשמל וכן השגה על יישום הנוהל הקיים בטענה כי הניתוק מהווה גרימת עוול לצרכנים במצוקה ובהם חלק מן העותרים. עוד, התייחסו בעתירתם לעובדה שהכללים שהושלמו לאחר העתירות נדונו לעומק בוועדת הכלכלה של הכנסת. העותרים ציינו כי הכללים מהווים דוגמא לאמות מידה מהותיות המסדירות את אופן השלילה של אספקת מצרך יסוד חיוני בגין חוב. כמו כן, התייחסו העותרים לכך שהכללים משקפים את תפיסתה הערכית של המדינה בסוגיה ואת האיזון שערכה רשות המים, בין הרצון לנתק מים במקרים מסוימים לבין החובה להגן על זכויות הצרכנים.⁵²

לסיכום, בראי הפסיקה הקיימת כיום במדינת ישראל, ניתן ללמוד כי הפסיקה נוטה להכיר בזכות החשמל כזכות יסוד הנובעת מחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואף מעודדת את המחוקק לפעול על מנת לעגן זאת בחוק. נראה כי ההסדר שעסק בסוגיית הניתוק ממים ועבר את אישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת מאוזן, קובע תנאים מידתיים לסוגיות הניתוק משירותים חיוניים ובסיסיים ועליו לחול גם במקרים של צריכת חשמל. הזכות למים, ובקשר ישיר ומשלים אליה, הזכות לחשמל, צריכות להיות כלולות כזכויות יסוד חברתיות ועל רשות החשמל לשקול את כלל השיקולים הרלוונטיים בדומה לאלו המצוינים בהסדר הניתוק ממים לפני ניתוקם של חייבים מחשמל, ולקבוע אמות מידה מהותיות המהוות איזון בין הרצון לנתק חייבים מחשמל במקרים מסוימים לבין חובת הרשות להגן על זכותם לקיום בכבוד.

6) משפט משווה:

כיום ישנה הכרה גלובלית כי חיבור ישיר לחשמל הוא צורך חיוני, אולם, אין הצהרה מפורשת או חקיקה הטוענת במפורש, כי הגישה לחשמל היא זכות אנושית אוניברסלית. בפרק זה נציג את האמנות מתוכן ניתן להצדיק את הזכות לחשמל, עמדת ארגון ה-OECD, נסקור את מדיניותן של מדינות נוספות בנוגע

⁵⁰ כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק חיוני), תשע"ח-2018.

⁵¹ המשיבים בעתירה הינם: הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, שר האנרגיה, חברת החשמל לישראל בע"מ.

⁵² בג"ץ ס' ר' מ', לעיל הי"ש 14, עמ' 11.

לסוגיית הניתוק מחשמל והפתרונות שמדינות אלו מציעות, בנוסף, נציג ארגונים שהתאגדו במטרה להנגיש וליעיל את צריכת החשמל, מתוך הכרה בחיוניות המשאב.

א. הזכות לחשמל במשפט הבינלאומי:

- מגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי – המגילה מעגנת את חובת המדינות להבטיח גישה לשירותים בעלי עניין כלכלי.⁵³
- הדירקטיבה האירופית – הפרלמנט האירופאי קבע דירקטיבה מיוחדת המנחה את המדינות החברות בו להתמודד עם "Poverty Energy", מושג המתייחס לאנשים אשר אין להם נגישות, או שיש להם נגישות מצומצמת לאנרגיה מכל סוג, לרבות חשמל וכל אמצעי הנדרש לשם קיום חיים תקינים, כגון, חימום, בישול, תאורה, חינוך תקשורת ועוד.⁵⁴
- אמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות – האמנה מעגנת את זכותו של כל אדם לתנאי מחיה נאותים.⁵⁵ מומחי האו"ם קבעו,⁵⁶ כי התנאים הבסיסיים שצריכים להתקיים בכל מקום חייבים לכלול, גישה ישירה למשאבים משותפים, מי שתייה בטוחים, אנרגיה לבישול, חימום ותאורה, אמצעי אחסון מזון, פינוי אשפה ועוד.⁵⁷
- האמנה מעגנת גם את זכותו של כל אדם לבריאות.⁵⁸ הזכות לבריאות כוללת קיומם של מכלול תנאים סביבתיים ושירותים בסיסיים המאפשרים קיום בריא.⁵⁹ בענייננו חימום מקום המגורים בחורף, קירור מזון ותרופות והפעלת מכשור רפואי, הם חלק מזכותו של אדם לבריאות, ותלויים באספקת חשמל סדירה.⁶⁰
- אמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים – קובעת כי לנשים צריכים להיות תנאי מחייה נאותים, לרבות גישה לחשמל ולמים.⁶¹ אמנה זו מאשרת כי ניתן לדבר על גישה לחשמל כזכות חוקית אך מתייחסת לנשים בלבד.⁶²
- הזכות של ילדים לחשמל - מניעת אספקת חשמל שוטפת לבית בו מתגוררים קטינים פוגעת בזכויותיהם לבריאות, לשוויון, לכבוד ולחינוך. זכותם של ילדים לתנאי חיים הולמים ובריאות ברמה גבוהה שהולמת את התפתחותם הוכרה באמנה לזכויות הילד.⁶³ על המדינות החברות לנקוט

⁵³ concerning common (Directive 2009/72, of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009, 55 (EC)) rules for the internal market in electricity, 2009 ((O.J (L 211) 55 (EC))

⁵⁴ מגילת זכויות היסוד של האיחוד האירופי.

⁵⁵ ס' 11 לאמנה.

⁵⁶ הערה כללית מספר 4, המהווה פרשנות רשמית לאמנה.

⁵⁷ 97 Comment 4, Art 8(b) . The Right to Adequate Housing (Art. 11.1),13/12/1991, CESCR General

⁵⁸ ס' 12 לאמנה.

⁵⁹ בהערה כללית מספר 14 לאמנה.

R. The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12): 11/08/2000.E/C.12/2000/4, CESCR General Comment 14, Art. 11)

⁶¹ (CEDAW- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

⁶² Is there a universal human right to electricity? Lars Lofquist (2019 Oct 02).

⁶³ סעיף 6 לאמנה.

בצעדים, על מנת לסייע להורים לממש את הזכויות הללו.⁶⁴ טובת הילד תהווה את השיקול הראשון בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם הן ננקטות בידי גופים ציבוריים או פרטיים, רשויות מינהל או גופים תחיקתיים.

ההכרה בהשפעה הקשה, הפיזית והנפשית, על ילדים שבתיהם מנותקים מאספקת חשמל מחייבות את הרשויות בישראל לאסור באופן מוחלט לנתק בתים בהם מתגוררים ילדים מאספקת חשמל. גם אם הורי הילדים נמנעים מלשלם את חשבונות החשמל, על המדינה לקדם הסדרים המבטיחים כי כל ילד יקבל מינימום של אספקת חשמל הנדרשת לקיומו הפיזי.

ג. מדיניות ניתוק חשמל במדינות העולם:

מדינת הרווחה הישראלית הינה היברידית, ניתן לראות כי מאז שנות השמונים ניכר צמצום אחריותה של המדינה לרווחת אזרחיה. מדינות אלה אשר בחרנו לסקור, **ארה"ב, בריטניה, קנדה, ואוסטרליה** כולן נמנות כמדינות רווחה דמוקרטית ליברלית. מדיניות רווחה זו מונעת ע"י כלכלת שוק חופשי ומטרתה איננה ליצור חברה שיוויונית אלא להבטיח תנאי חיים מינימליים. השוואה למדינות אלה אשר מכירות כולן בחשמל כצורך קיום מינימלי מצביעה על כך שישראל מאחור בנוגע להענקת רצפת קיום מינימלית לאזרחיה.⁶⁵

❖ ארצות הברית:

ישנם חוקים ותקנות, שנועדו להגן על האזרח, הקובעים מתי רשאיות החברות לנתק חשמל, גז, מים או כל משאב חיוני אחר; כלומר, רק המדינה קובעת מתי חברה יכולה לנתק מחשמל, והרשויות אוכפות זאת. לדוגמה במהלך קיץ או חורף הניתוקים מוגבלים בתאריכים מסויימים ולטמפרטורות מסויימות. בנוסף המדינה מציעה ייעוץ משפטי חינם לכל אזרח בנוגע לזכויותיו כשהוא מתמודד עם ניתוק החשמל.

בארה"ב משפחות מעוטות הכנסה בארה"ב מוציאות במוצאן כ-14% מהכנסתן על אנרגיה, לעומת ממוצע של 3.5% בקרב כלל המשפחות.⁶⁶ פער זה נובע הן מהכנסה פנויה נמוכה יחסית והן משום שבתים של משפחות מעוטות הכנסה אינם יעילים מבחינה אנרגטית. פער משמעותי זה הביא להתערבות הממשל, במטרה לסייע לאותם משקי-בית ולצמצם ככל האפשר את ניתוקי החשמל בהם.

הכלים באמצעותם הממשלה משיגה את המטרה הם:

(1) תוכניות תקציביות לסיוע למשפחות מעוטות הכנסה, וסיוע להגברת היעילות האנרגטית במשקי-בית. התוכנית מביאה להקטנת צריכת האנרגיה ויוצרת תעסוקה לטכנאים וליועצי אנרגיה. על-פי נתוני משרד האנרגיה, מאז הפעלת התוכנית יותר מ-5.6 מיליוני משקי בית קיבלו סיוע במסגרתו, נוצר חיסכון

⁶⁴ סעיף 27(ג) לאמנה.

⁶⁵ נועם תרשיש "מדינות רווחה בראייה משווה, כיצד להגדיר את ישראל?" **מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל**. בעמ' 13-15.

⁶⁶ עמי צדיק **סיוע למשקי – בית שהכנסתם נמוכה בתשלום חשבונות חשמל בארצות הברית, בבריטניה ובאיטליה** מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007). עמ' 6.

של 23% בשימוש באנרגיה. בעקבות התוכנית משפחות מעוטות הכנסה חסכו במוצע סכום של 358 דולר בשנה.

(2) הקלות מס לספקי החשמל המעניקים להם הנחות. חברות החשמל מסייעות למשפחות עניות ע"פ קריטריונים של זכאות, וההפסד מתקזז עם זיכוי המס.

המימון לתוכניות אלו הוא התקציב הפדרלי, תקציב המדינה ותרומות.

דרכי הסיוע העיקריות שצוינו ע"י איגוד חברות החשמל בארה"ב:

(א) עזרה בתשלום החשבון לרבות הנחות ופריסת תשלום חודשי גבוה על פני מספר חודשים;

(ב) קישור משפחות מעוטות הכנסה לקרנות מימון ממשלתיות, על מנת שיוכלו לשלם את חשבונות החשמל;

(ג) פעילות ליעול ולהקטנה של צריכת החשמל, לרבות קביעת תעריף מופחת בעקבות ייעול השימוש;

(ד) עזרה לטווח קצר בתשלום חשבונות ללקוחות במשבר כלכלי;

(ה) העברת תשלומי החשמל מרשויות הסעד ישירות לחברת החשמל;

(ו) מתן אפשרות ללקוחות לשלם על-פי רמת הכנסתם.⁶⁷

ארה"ב ידועה כמדינה הנוקטת בכלכלה קפיטליסטית, אשר שמה דגש על על הזכות האישית והזכות לקניין, ונוטה לא להתערב בחירותו של הפרט ובכך גם נמנעת מצעדים לקידום השיוויון. מכאן, כי גישתה של ארה"ב לסוגיית ניתוק החשמל מפתיעה. מדיניות הניתוק בה מוגבלת מאוד ומגנה על האזרח שאינו מסוגל לעמוד בתשלום עבור החשמל. לעומת זאת, במדינת ישראל, אשר ע"פ חוקיה השונים ופסיקות ביהמ"ש העליון מקדשת את זכויות הפרט, אופן ניתוק החשמל קל יותר.

❖ **בריטניה:**⁶⁸

בדומה לארה"ב, גם בריטניה מעניקה כלי כלכלי לצרכנים: סיוע בתוכנית חיסכון בחשמל. כלי זה מעניק סיוע כספי וטכני הניתן למשפחות מעוטות הכנסה לשם ייעול אנרגטי של הבית. ההשקעה נועדה לשפר את מערכת החימום בבית, ועל ידי כך להקטין את צריכת החשמל ואת ההוצאות בגינה למשפחה הענייה.

מספר המשפחות הרב שנעזר בתוכניות הסיוע הללו וההתרחבות המתמדת של התוכניות עם השנים, יכולים להעיד על הצלחתן.

⁶⁷ שם, עמ' 6-7.

⁶⁸ שם, עמ' 7-8.

מדיניות ממשלת בריטניה בעשור האחרון מתמקדת בצמצום ממדי העוני. ע"פ ממד זה, משקי-בית המוציאים מעל 10% מהכנסותיהם על אנרגיה, לרבות חשמל נחשבים "עניי דלק". לפי הערכות המעודכנות, כארבעה מיליון משקי-בית בבריטניה הם "עניי דלק". החקיקה הבריטית מאפשרת לממשלה להתערב, על מנת להגן על האינטרסים של משפחות מעוטות הכנסה. במסגרת מדיניות זו חברות חשמל בריטיות מציעות תוכניות שונות ותעריפים נמוכים לאוכלוסיות חלשות, למשל:

(א) תעריף נמוך קבוע לאוכלוסיית הקשישים;

(ב) תקרה לחיוב חשבון החשמל לפי גודל הדירה ומספר הדיירים;

(ג) פריסה ומיצוע של התשלום עבור חימום חשמלי במשך 24 שעות ברציפות של חדר בדירה במשך עונת החורף.

נוסף על כך, החקיקה מחייבת את חברות האנרגיה לעמוד ביעד של הקטנת צריכת האנרגיה על ידי לקוחותיהן, ולשם כך הן מחויבות להשקיע ביעול אנרגטי של בתי הלקוחות; ההתניה היא שכ-50% מן ההשקעות ינותבו למשקי בית מעוטי הכנסה.

❖ קנדה: 69

ב – OEB⁷⁰ כללי השירות שמים דגש על הגנת הצרכן, ומכסים מגוון רחב של נושאים כגון ניתוקים, חיובים והפקדות אבטחה. מרבית הכללים חלים על ספקי תת יחידות (USMP), שהן חברות המספקות שירותי מדידה וחיוב עבור כמה דירות שיש להן מדדים פרטניים משלהן. כללי משק החשמל שופרו החל מ-1 במרץ 2020 וכעת הם חלים גם על שירותי גז.

- איסור על ניתוק חשמל לצרכי מגורים במהלך החורף – חל איסור על שירותי חשמל לנתק לקוחות מגורים בגין אי-תשלום בין התאריכים 15 בנובמבר ועד ה-30 באפריל. לקוחות שנתקו לפני תקופת האיסור חייבים לעבור חיבור מחדש עד ליום ה-15 בנובמבר. הספקים חייבים להסיר גם התקני בקרת עומסים שהותקנו כחלופה לניתוק, והם אינם יכולים להתקין התקני בקרת עומסים חדשים בתקופת איסור הניתוק, אלא אם הלקוח מעוניין במכשיר.
- פיקדונות אבטחה – יש להחזיר את פיקדונות הביטחון ללקוח, לצורכי מגורים, לאחר שנה של היסטוריית תשלומים טובה. בנוסף לפקטור הקיים, ניתן לוותר על פיקדונות אבטחה עבור לקוחות חדשים אשר נרשמים לתוכנית התשלומים השווה של השירות או לתוכנית תשלום מאושרת מראש.
- תוכניות תשלום שוות – על שירותי החשמל להציע תכנית תשלום חודשית שווה או תכנית חיוב שווה העונה על הדרישות שקבעה ה-OEB. על פי תוכניות אלה, הספקים מוסיפים את חשבונות הלקוח במשך 12 החודשים האחרונים ומחלקים אותם ב-12 כדי לקבל ממוצע. הממוצע נמשך באופן אוטומטי מחשבון הבנק של הלקוח מדי חודש או מחויב ללקוח מדי חודש, בהתאם לתוכנית.

⁶⁹ New Ontario Energy Board.

<https://www.oeb.ca/rates-and-your-bill/electricity-rates>

OEB⁷⁰ - ONTARIO ENERGY BOARD (מועצת האנרגיה באונטריו אשר פועלת להספקת אנרגיה אמינה ויציבה).

הספקים עשויים לבטל את תוכנית התשלום החודשית השווה של הלקוח לאחר 2 תשלומים שהוחמצו בתוך שנת תשלום שווה.

- **הקצאת תשלום** – חל רק על לקוחות מגורים. אם חשבון לקוח מגורים כולל חיובים שאינם חיובי חשמל, למשל עבור שירותי מים, התשלומים מהלקוח חייבים לעבור תחילה לתשלום חלק החשמל בחשבון. עם זאת, הספקים יכולים להקצות תשלום באופן שונה ע"פ בקשת אותו לקוח, אך אין חובה לעשות זאת.
- **הסכמי תשלום פיגורים (APA)** - לקוחות מגורים שמתמודדים עם ניתוק בגלל אי תשלום יכולים להיכנס ל-APA שעומד בדרישות המינימום שקבע ה-OEB. חל איסור על שירותי חשמל להחיל חיובי תשלום מאוחר על הסכום המכוסה על ידי ה-APA עבור לקוחות בעלי הכנסה נמוכה אשר נחשבים זכאים.

❖ **אוסטרליה: 71**

במצב בו אדם לא יכול לשלם את חשבונו, עליו לשוחח עם הקמעונאי,⁷² שיכול להציע הסדרי תשלום גמישים ועזרות אחרות. ע"פ החוק הלאומי לאנרגיה קמעונאית, הקמעונאים חייבים לבצע מספר צעדים לפני שהם יכולים לנתק את השירות. על הקמעונאי לשלוח חשבון שמפשט את הסכום אותו הלקוח חייב, מועד תשלום הסכום, ודרך התשלום.

אם הקמעונאי לא יקבל את הסכום במלאו עד לתאריך המוסכם, הקמעונאי ישלח הודעת תזכורת, כמו גם הודעת תזכורת אם היה הסכם לתוכנית תשלומים שבה הלקוח משלם עבור האנרגיה שלו בתשלומים ולא ביצע את התשלומים כמוסכם. אם אדם לא משלם בפרק הזמן הנתון, המצוין בהודעת אזהרה על ניתוק ולאחר שליחת הודעת אזהרה על ידי הקמעונאי, על הקמעונאי לנסות ליצור קשר, כצעד אחרון לפני ניתוק. אם אדם עדיין לא שילם יש ליצור קשר עם הלקוח כדי לדון בתשלום חובו. כאשר אין מענה ובתום כל ההליכים רשאי הקמעונאי לנתק מהחשמל.

באוסטרליה כשישנו חשד כי לקוח נותק שלא כדין, עליו לפנות לקמעונאי שלו. אם הקמעונאי אינו מסכים לעזור ע"י עיכוב מועד התשלום או בניית תוכנית תשלום, ישנה אפשרות לפנות לנציב תלונות הציבור.

חברת Kamstrup: 73

חברה דנית אשר הוקמה ב-1946. החברה קמה מתוך הבנה כי ניתן לייעל את צריכת החשמל באמצעות מונה חכם. למונה דרכי מדידה חכמות אשר מטרתן להגביר את יעילות האנרגיה ע"י הספקת נתונים לחברות החשמל ותובנות כיצד למקד את מאמציהם. מטרת החברה היא לספק אנרגיה לכמות האנשים

⁷¹ Australian Government – Australia Energy Regulator - <https://www.aer.gov.au/consumers/my-energy-service/energy-disconnections> Under eenergy disconnections

⁷³ <https://www.kamstrup.com/en-en/electricity-solutions/smart-electricity-meters/omnia-e-meter>

המקסימלית ביותר תוך התחשבות בגמישות ובמקרי שימוש עתידיים. טווח ממדים זה מאפשר לנהל טוב יותר את משאבי האנרגיה.

המונה מאפשר ניתוח מתקדם ואופטימיזציה באמצעות טווח המדידה ללא תחרות וגרעיניות הנתונים, בנוסף לגמישות תקשורת סולרית ועיצוב ידידותי למשתמש להתקנה מהירה וקלה. לבסוף, קיימת דרישת תגובה באמצעות בקרת עומסים משוכללת עם קריאת מדי חום ומים דרך המונה האקטרוני.

מטרת המערכת הינה לוודא כי כל צרכן משלם עבור צריכתו בפועל, בהתאם למדידה שמבצע מונה האנרגיה. באופן עקיף, המערכת מאפשרת לצרכן לכלכל את צעדיו בנושא צריכת מיזוג אוויר על מנת לחסוך באנרגיה. המונים מחשבים את ספיקת המים ואת הפרש הטמפרטורות ומחשבים, באמצעות בקר מובנה, את צריכת אנרגיית הקירור ביחידות אנרגיית קירור. חשמל מיזוג אוויר הינה מערכת ייעודית אשר מטרתה לשלוט, לאסוף, לאחסן ולנהל נתוני צריכת אנרגיה במערכות מיזוג אוויר ולבצע חלוקת עלויות ייצור אנרגיית מיזוג אוויר בין המשתמשים השונים, בהתאם לצריכתם בפועל.

7) דיון והמלצות

לאחר סקירת הנושא כפי שהוצג לעיל, בחרנו להציג ארבע המלצות חלופיות ומשלימות ליעול מדיניות הניתוק מחשמל. בהמלצות אלו אנו לא מתייחסים לגובה סכום התקציבים אותם יש להעביר, כיוון שלשם כך דרושה מומחיות כלכלית וכן לאור תקציב המדינה המתמשך ושאינו ברור.

1) תקציבי סיוע להגברת היעילות במשקי בית – שיטה הנהוגה בעיקר בארה"ב ובבריטניה. מטרת התכנית היא להקטין את הוצאות האנרגיה של בעלי ההכנסה הנמוכה, על ידי יעול אנרגטי בביתם ששומר על בריאות ובטיחות המתגוררים. ספקים אינם רשאים לנתק בקלות משק בית אשר נמצא בתוכנית יעול אנרגטי בגין אי תשלום, מתוך הבנה כי יש רצון להתייעל. **בענייננו ניתן להחיל את תוכניות הסיוע התקציבי גם בארץ.**

תופעת הניתוק פוגעת לרוב באוכלוסיות הסובלות גם כך ממצוקה כלכלית חריפה ומהכנסות מועטות. הכוונת התנהגותה של אוכלוסייה זו באמצעות תוכניות המסבירות כיצד ניתן לצרוך חשמל בצורה יעילה יותר, תתרום לכולם. התוכנית תקדם חיסכון משאבים רב והזדמנות לחלוקת משאב החשמל בצורה נכונה יותר.⁷⁴ באותה עת אימוץ מודל זה עשוי לייצר מקומות תעסוקה נוספים, כגון משרות טכנאים ויועצים, ולסייע למשבר האקלים לאור החיסכון בחשמל.

2) מונה חכם – פיזור מונים מסוג המונה החכם של חברת KAMSTRUP גם במשקי בית. מונים חכמים אלו מצליחים להעניק תמונה רחבה של מצב החשמל והצריכה היום יומית באופן רחב. תמונה זו נוצרת מהיכולת של המונה לאסוף נתונים מדוקיים ולחברם למודיעין היסודי אשר נאסף. ביכולתו לצפות מה תהא צריכת החשמל העתידית, ולבצע חלוקת עלויות ייצור אנרגיה בין המשתמשים השונים בהתאם לצריכתם בפועל.

⁷⁴ במדינת ישראל קיימים ארגונים אשר מסייעים לאנשים מעוטי יכולת לסדר מחדש את סדר העדיפויות שלהם, כאשר הדבר מצליח בהוצאת, יכולה להיות הצלחה גם בארגון נכון של צריכת האנרגיה.

בקהר יסודית מסוג זה תאפשר למדינה להיות בבקרה תמידית על צריכת החשמל ולחלק משאב חיוני זה בקפידות יתרה אשר תימנע ביזבוזים מיותרים.

(3) **הקמת ועדה מיוחדת לטיפול בפניות** – לאורך המסמך הראנו כי הזכות למים והזכות לחשמל הינן זכויות בסיסיות, ולכן ראוי להחיל את ההסדר החל על ניתוק ממים, על מנותקי חשמל. כלומר, המצב הקיים צריך להיות כי ככלל אין לנתק צרכן מחשמל בשל אי תשלום, אלא אם מדובר במצב בו החייב בעל יכולת כלכלית לעמוד בתשלום.

לשם כך יש להקים ועדה מיוחדת שתאפשר טיפול בפניות של אוכלוסיות במצוקה, אשר חבים בתשלום לחברת חשמל. אותן אוכלוסיות, המתקשות לשלם את החשבונות לא יוכלו לייצר הכנסה יש מאין, ולכן כשחברת החשמל מנתקת אותן מאספקת החשמל, היא למעשה פוגעת בזכותם להתקיים בכבוד, ללא כל אפשרות ממשית להיחלץ מן הסיטואציה.

הקמת ועדה מסוג זה תביא לכך שחברת החשמל תוכל לברור, מבין אלו שאינם משלמים את חשבונם, מי הם אלו שלא משלמים משום שהם סרבני תשלום, ומי הם אותן משפחות שלא משלמות משום שאין ביכולתן לשלם את חשבון החשמל ברמה הכלכלית (ולא כתוצאה מסירוב כללי או דחיינות).⁷⁵

לעניות דעתנו, הערך הכלכלי שבניתוק החשמל, כשלא ניתן עוד לגבותו מכיוון שהצרכן נמצא במצוקה כלכלית, מתבטל לחלוטין. באמצעות ועדה מסוג זה יהיה ניתן להבטיח כי גם לצרכן העני תהיה אספקה מינימלית של חשמל, בהתאם לזכותו לקיום בכבוד,⁷⁶ וכן כזו העומדת בכללי המשפט המנהלי, כפי שנוהגות כלל רשויות המנהל.

מסמך זה נכתב ע"י: ראשת צוות – שיר בן עזרא; זיו גדסי, עדי לביא, רז פתחי, תמרה פאפו, מאיה שני.
נבדק ע"י: מנהלות הסניף – זוהר זמיר וים פריש; נציגת צוות המחקר – נועית גלברמן.
אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל "עומק" – מטר בן ישי.

⁷⁵ הדר גיל עד "אלף ניתוקים בשנה: "אי אפשר לשרוד בלי חשמל" Ynet (26.11.2019)

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5631715,00.html>

⁷⁶ רופאים לזכויות אדם "עתירה לבג"ץ בגין ניתוק אספקת חשמל למשקי בית עניים" רופאים לזכויות אדם (6.8.2019).

<https://www.phr.org.il>