



28 בספטמבר 2014

לכבוד :

גב' מירב יוסף

ראש אגף צרכנות ופניות ציבור ברשות החשמל

בפקס : 02-6217122

בדוא"ל : meirav@pua.gov.il

שלום רב,

הנדון: הסדרת הליך ניתוק אספקת חשמל והטלת מגבלות עליה

בגין חוב כספי של משקי בית פרטיים

סימוכין : מכתבנו מיום 29.7.2014 ; מכתבך מיום 12.8.2014

1. ראשית ברצוננו להודות לך על הזמן שהקדשת לנו בפגישה שנערכה ביום 4.8.12, ועל נכונותך להקשיב ולתת את הדעת לסוגיות שהעלנו בנושא שבנדון. כן, אנו שמחים על נכונותך לשתפנו בהתקדמות עבודת האגף לצרכנות ברשות החשמל ומקווים כי זו תחילתה של הידברות פוריה, במסגרתה תינתן לנו ההזדמנות להעיר ולהאיר בטרם יבורך על המוגמר.
2. נבקש לשוב ולהזכיר, כי על חברת החשמל ורשות החשמל חלים כללי המשפט הציבורי ועל כן הן מחויבות לפעול ראשית בסמכות, ושנית, בסבירות, במידתיות, באופן שוויוני ובשקיפות. בכל הנוגע להגנה על אוכלוסיות פגיעות חובות אלו אף גוברות.
3. נדגיש תחילה, כי לעמדתנו העקרונית הפסקה מלאה של אספקת חשמל, בהיותו אמצעי למימוש זכויות היסוד לקיום בכבוד, לחיים ולבריאות אסורה, וגם צמצום אספקתו אסור במקרים מסוימים.¹
4. עם זאת, במצב דברים בו חברת החשמל מנתקת ומצמצמת אספקת חשמל בגין חוב, לרשות משק החשמל עומדת סמכות שבחובה לקבוע אמות מידה מפורטות, אחידות ושקופות לפעולות אלו, אלא שעד עתה היא נמנעה מלהסדיר זאת באופן ההולם את חשיבות אספקת החשמל ואת ההשפעה הקשה של ניתוקה או צמצומה. בפועל, ההסדרים הקיימים באמות המידה לאקונומיים וחלקיים. היבטים נוספים הנוגעים לניתוקי חשמל נקבעו בנהלים פנימיים וחסיים של חברת החשמל, שלקחה לעצמה סמכות לעשות כן שלא כדין, ומעבר לכך אף הם אינם עונים על הדרישה המשפטית. בנסיבות אלו פעולת ניתוקי החשמל נעשית בהעדר מקור סמכות מספק ובאופן הפוגע בזכויות יסוד.

¹ עמדתנו כי חשמל הוא מצרך חיוני ומהווה תנאי למימוש זכויות יסוד מפורטת במכתבנו מיום 29.7.2014 אל שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ויו"ר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל.

5. במצב דברים זה, נדרשת דחיפות מסוימת בקביעת נוהל הגבלת אספקת חשמל, כזה העומד כאמור בתנאים שמחייבים רשות מנהלית. על כן נודה לך אם נוכל לקבל עדכון על התקדמות עבודת האגף עד כה ופירוט סד זמנים משוער לסיום התהליך.

6. לגופו של עניין, להלן נפרט מספר עקרונות וכן הצעות קונקרטיות שיוכלו לעמוד לרשותכם בעת ניסוח הנוהל.

איסור על ניתוק או צמצום אספקת החשמל בכלי לגביית חוב

7. יש לקבוע שורה של אמצעים לפירעון חוב, ללא עשיית שימוש בכלי הקיצוני של הפסקה מלאה של אספקת החשמל, באמצעות שימוש בכלים חוקיים ראויים לגביית חובות כגון הסדרי תשלום וגבייה ובאמצעות מערכת המשפט ומערכת ההוצאה לפועל.

8. נוסף על כך, כפי שדובר בפגישתנו, עשיית שימוש במת"מ כאמצעי לגביית חוב כלל אינה בסמכות והיא בלתי חוקית. **בעניין זה נדרשת התערבותה הדחופה של רשות החשמל לאסור באופן מיידי את השימוש באמצעי זה על ידי חברת החשמל.**

9. ככל שהשימוש בניתוק חשמל כאמצעי לגביית חוב נמשך, יש להטיל חובה על חברת החשמל למצוא תוך פרק זמן סביר אמצעים חלופיים לניתוק חשמל כגון הגבלת אספקת חשמל למספר שעות ביום וזאת רק במקרים בהם אין בהפסקת זרם החשמל או בצמצומו פגיעה קשה בצרכן, ואו לקבוע תקופות מירביות לניתוק חשמל שתהיינה סבירות ומידתיות בשים לב לכך שחשמל הינו מצרך חיוני. חשוב להדגיש, **על כל אלו להיות כפופים לכללים שיסדירו איסור קטגורי על ניתוק ואו צמצום אספקת חשמל לאוכלוסיות שחשמל יוגדר עבורן כחיוני להגנה על בריאותן, או חייהן, או מטעמים אחרים.**

התראה לפני צמצום אספקת חשמל

10. **המצאת הודעה על הפסקה / הגבלה:** יש לקבוע כי משלוח הודעות בטרם ניתוק יתבצע במסירה אישית או לכל הפחות בדואר רשום. במקביל, ככל שהדבר ניתן, על החברה לפעול למסירת התראות באמצעות הודעת דואר אלקטרוני לכתובתו של הצרכן; או בשליחת הודעת טקסט למספר הטלפון הנייד של הצרכן.

11. לעמדתנו, יש אף לחייב את החברה **לוודא קבלת המידע על ידי הצרכן גם בעל פה.** לשם כך יש לקבוע חובת הודעה טלפונית לצרכן בגין החוב תוך הבהרה בעל פה של כוונת החברה לנקוט בהליכים של הגבלת אספקת החשמל.

12. **הגדרת לוחות זמנים עובר לניתוק:** לשיטתנו התראה אחת של שבעה ימים מיום מועד התשלום המקורי אינה סבירה עובר להפעלת צעד קיצוני כמו הפסקה או הגבלה של מצרך חיוני, בייחוד כאשר מדובר באוכלוסיות מוחלשות המצויות במצוקות כלכליות ואחרות. על כן, במסגרת אמות המידה שיקבעו, יש להסדיר כללים שמטרתם לוודא כי הצרכן **קיבל** את ההתראה, וכי נקבעו מועדים סבירים, עובר לנקיטת אמצעים לגביית החוב, או להגבלת אספקת החשמל, שיאפשרו לו להסדיר את חובו. גם אם בפועל התקופות עובר לניתוק ארוכות יותר, עומדת לכם, כרגולטור, החובה לעגן זאת באופן מפורש בכתובים ולא להשאיר זאת לשיקול דעת או למדיניות של ספק השירות שעשויה להשתנות.

13. הגדרת גובה מינימלי של חוב כתנאי לנקיטה בצעדים לצמצום אספקת חשמל: יש לקבוע סכום סביר שרק מעליו ניתן לנקוט באמצעים של הגבלת אספקת חשמל. הסכום בו נקבת בפגישתנו, של חמש מאות שקלים, אינו עונה על תנאי זה בהתחשב בכך שחשבון חשמל דו-חודשי ממוצע הוא גבוה הרבה יותר ועל כן, קביעה של סכום זה כלל אינה משנה את המצב בפועל. על רקע ההבדלים בגובה חשבון דו-חודשי ממוצע של מים וחשמל, אימוץ הרף שהוצע בטיטת כללי המים,² ושמיאל היה שנוי במחלוקת, אינו סביר.

החריגים לצמצום אספקת חשמל

14. יש להגדיר קבוצות אוכלוסייה שיהיו חסינות לחלוטין מפני ניתוק. לשם הדוגמא בלבד, להלן רשימה לא ממצה של קבוצות אוכלוסייה שעבורן, ניתן להניח (אם מטעמים כלכליים או רפואיים), חשמל מהווה צורך חיוני:³

- א. הצרכן מקבל הטבה לפי סעיף 3 לחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007; הצרכן מקבל "קצבה בשל רדיפות הנאצים" שבחוק ההטבות; הצרכן מקבל תגמול לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954;
- ב. הצרכן מקבל גמלת הבטחת הכנסה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980;
- ג. הצרכן מקבל תשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, או שלא דרך המוסד לביטוח לאומי מתחת לסכום שיקבע.
- ד. הצרכן מקבל קצבה לפי חוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007;
- ה. הצרכן מקבל קצבה לפי חוק לפיצוי נפגעי גזזת, התשנ"ד-1994;
- ו. הצרכן מקבל תגמול לפי חוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992;
- ז. הצרכן מקבל גמלה לפי החסכם בדבר גמלת ניידות שנערך לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי);
- ח. הצרכן מקבל קצבת נכות;
- ט. הצרכן מקבל גמלת סיעוד לפי סעיף 224(א)(א1) או (2) לחוק הביטוח הלאומי;
- י. הצרכן מקבל קצבת זקנה לנכה כמשמעותה בסעיף 251 לחוק הביטוח הלאומי;
- יא. הצרכן מקבל גמלת ילד נכה לפי סימן ו' לפרק ט' לחוק הביטוח הלאומי;
- יב. הצרכן מקבל קצבה מיוחדת לפי תקנה 3(ב) או (ג) לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות)(מתן שירותים מיוחדים), התשל"ט-1978;
- יג. הצרכן בעל דרגת נכות רפואית בשיעור שייקבע;
- יד. הצרכן הוא קשישה/אלמן/ה הזכאי לקצבת זקנה;
- טו. נכי צה"ל הזכאים לגמלה מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, שמקבלים תוספת כמי שאינם מסוגלים להשתכר למחייתם.

² טיטת כללי תאגידי מים וביוב (הפסקה או צמצום מתן שירותי מים וביוב), התשע"ד-2013

³ מדובר ברשימה ברוח הרשימה שקבעה רשות המים בטיטת האמורה (שם), בתוספת צרכנים ושינויים שאנו סברנו כי יש לכללם ברשימה.

- טז. הצרכן זכאי לתגמול לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, ומקבל תוספת כמי שאינו מסוגל להשתכר למחייתו.
- יז. הצרכן הוא חייב מוגבל באמצעים לפי חוק החוצאה לפועל, תשכ"ז-1967.
- יח. הצרכן מצוי בהליך פשיטת רגל לפי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש].
- יט. צרכן שמצבו הכלכלי קשה, אף על פי שאינו מקבל קצבת הבטחת הכנסה, על פי פרמטרים של הכנסה שייקבעו מראש.

15. **העברת מידע בדבר צרכנים חסיני ניתוק:** יש לקבוע מנגנון של העברת המידע האמור מהגופים הרלוונטיים לחברת החשמל, כגון המוסד לביטוח לאומי, משרד הביטחון וכדומה. העברת המידע תעשה באופן אוטומטי וללא שהצרכן יאלץ להוכיח כי הוא נמנה על אוכלוסיות אלו, בדומה למנגנון מתן ההנחות על חשמל. כל זאת תוך נקיטת אמצעים להגנה על פרטיות הנמנים על הקבוצות שיקבעו.

16. יש לכלול ברשימה זו גם את קבוצת הצרכנים שמטעמי הגנה על בריאותם וחייהם נזקקים לאספקת חשמל רציפה כגון צרכנים מוונשמים; צרכנים העושים שימוש בתמיכה נשימתית כגון בלון חמצן, אינהלציות; חולים הנזקקים לקירור תרופות כגון אינסולין; חולים הנזקקים לחימום או קירור; תינוקות רכים וכיוצ"ב. **על אלו להיקבע על בסיס אמות מידה רפואיות מקצועיות ועל ידי גורם רפואי בר סמכא שיש לקבוע את זהותו בכללים.**

17. יש לקבוע מהם תנאי מזג האוויר שבהם אסור לנתק חשמל לכלל הצרכנים, למשל בתנאי קור או חום קיצוני.

18. בנוסף, יש לקבוע בנוהל מנגנון המחייב את חברת החשמל לברר באופן יזום, עובר להפסקת או הגבלת אספקת החשמל, האם במשק הבית נמצא אדם הנמנה על האוכלוסיות שהוגדרו כבעלות צורך חיוני בחשמל, או האם קיימים במשק הבית צרכנים שעבורם חשמל הוא צורך חיוני.

מנגנוני ערר והשגה

19. מטבע הדברים, ישנן קבוצות אוכלוסייה שלא ניתן לכלול מראש ברשימת הזכאים כיוון שיש קושי לקבוע את מצבן באופן אוטומטי על בסיס נתונים רשמיים. לפיכך, יש לכוון באמות המידה ועדות חריגים אשר תהיינה רשאיות לקבוע כי צרכן שפנה אליהן שרוי במצוקה כלכלית קשה או מתקיימות לגביו נסיבות אישיות חריגות שמקנות לו הגנה, ולו זמנית, מצמצום אספקת חשמל. יש לקבוע ולהסדיר את סמכותה של ועדת חריגים לבחון בקשות צרכנים לפטור מתשלום ריבית פיגורים, מחיקת חובות, פריסת חובות וכיוצ"ב. כן יש לקבוע לוחות זמנים לפעולת ועדות החריגים.

20. **הרכב וכללים לפעולה:** יש לקבוע את הרכבה של ועדת החריגים ואת דרכי פעולתה ובכללן אמות מידה להפעלת שיקול הדעת ולפרסמן. כן יש לעגן בכללים את הליך הטיפול בפניה ובכללו עקרונות של הגנה על הליך הוגן: לקבוע כי יש לאפשר לצרכן להגיע לדיוני הוועדה מלווה או מיוצג באמצעות מיופה כוח; לספק תרגום בעת הצורך; לקבוע חובת מסירת החלטה מנומקת בכתב לצרכן; לקבוע זכות השגה על החלטות הוועדה ודרכי הערר וכיוצ"ב.

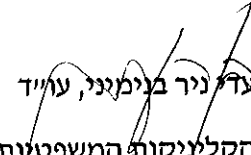

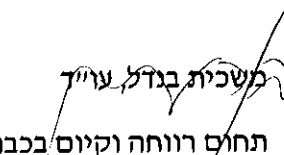
21. **יידוע:** יש ליידע את הצרכן בדבר קיומן וסמכותן של וועדות חריגים, בכתב, על גבי כל הודעת התראה לפני הפסקה/ הגבלת האספקה ולפרסם את דרכי הפנייה אליהן. זאת, נוסף על פרסום המידע באתר האינטרנט של חברת החשמל ובמשרדי קבלת הקהל שלה. יש לחייב את חברת החשמל בפרסום שיהיה נגיש לצרכנים דוברי שפות שונות.
22. **שקיפות פעילות ועדת החריגים ובקרה על החלטותיה:** כדי להגביר את השקיפות והפיקוח על ועדות החריגים, יש לפרסם פרוטוקולים של ישיבות ועדות החריגים (בהסתר פרטים מזהים ובכפוף לחוק הגנת הפרטיות) וכן, מעת לעת, דו"ח עם מידע כולל סטטיסטי של הסיבות לאישור הבקשות ודחייתן. באופן זה ניתן יהיה לבחון את יסודיות הבחינה שנעשתה בוועדה, את השיקולים שהנחו את חבריה, את אחידות ההחלטות ושוויון וכיוצ"ב.
23. **ערר על החלטת הוועדה:** יש לקבוע את התנאים והכללים לפנייה לוועדת הערר הארצית של הרגולטור – רשות החשמל ואת דרכי פעולתה של ועדת הערר. יש לקבוע לוחות זמנים להגשת ערר ואת לוחות הזמנים לפעולת הוועדה.
24. **אכיפה ופיקוח:** יש לעגן בכללים מנגנון אכיפה של רשות החשמל על פעולת חברת החשמל. על הכללים לפרט את הצעדים האקטיביים שבהם רשות החשמל תהיה מחויבת לנקוט כדי לאכוף את אמות המידה שינוסחו. יש לקבוע חובת דיווח לרשות מצד חברת החשמל.
25. נבקש לשוב ולהזכיר בהודמנות זו, כי הנהלים שהועברו לאגודה לזכויות האזרח במסגרת בקשת חופש מידע, הושחרו באופן שהליך הפעלת שיקול הדעת, כמו גם בעל הסמכות לעשות כן, נותר עלום, בתואנה המופרכת של "סוד מסחרי", ובניגוד מובהק לחובת השקיפות שחלה על גוף כדוגמת חברת החשמל. פניות חוזרות לחברת החשמל בדרישה לחשיפת חלק מן הנהלים טרם נענו, אע"פ שהמועד הקבוע בחוק חופש המידע חלף זה מכבר (מצ"ב בקשת חופש מידע מיום 16.12.2013, תשובת חברת החשמל מיום 3.4.2014 אליה מצורפים הנהלים המושחרים, בקשת הבהרה מיום 15.5.2014). מעבר לעובדה שחברת החשמל מסרבת לחשוף מידע שאמור להיות פומבי בתואנות שונות, דבר זה חמור עוד יותר כיוון שמדובר במידע שחיוני עבור מי שעשוי להיכלל באוכלוסיות שחשמל הוא צורך חיוני עבורן ואשר אליהן מתייחס אחד הנהלים, או לאוכלוסיות שעשויות לבקש הקלה בתשלום החוב מטעמים שונים, אליהן מתייחס נוהל אחר. כאמור, מידע כזה חייב להיות נגיש ומפורסם באתר האינטרנט של חברת החשמל, במשרדי קבלת הקהל שלה ועל כל טופס התראה לפני ניתוק. כרגולטור של משק החשמל אנו מצפים מכם לפעול על מנת לחייב את חברת החשמל להשיב לפנייתנו ולחשוף את הנהלים האמורים.

סיכום

26. עמדתנו בתמצית היא, כי לרשות משק החשמל חובה חוקית להסדיר במפורט את התנאים והכללים לצמצום אספקת חשמל, ובהתאם לחשיבותה של אספקת חשמל להבטחת זכויות יסוד.
27. כאשר הגבלת אספקת חשמל משמשת לשם גביית חוב ולחייב אין אמצעים לשלם את חובו הוא נענש על כך, הלכה למעשה, בהגבלת אספקת חשמל - מדובר לטעמנו בעונש בלתי חוקי.

- על כן לשם גביית חוב חשמל יש לנקוט בהליכי גבייה אזרחיים ולעשות שימוש באמצעים חוקיים מידתיים כגון פנייה למערכת המשפט ולמערכת ההוצאה לפועל.
28. בהיעדר הסמכה בחוק ובאמות המידה, יש להפסיק לאלתר את השימוש במת"מ לשם גביית חוב.
29. ככל שהשימוש בניתוק חשמל כאמצעי לגביית חוב נמשך, יש לקבוע סכום סביר שרק מעליו ניתן לנקוט באמצעים ויש להשתמש באמצעים מידתיים כגון הגבלת אספקת החשמל למספר שעות ביום ו/או קביעת תקופות מירביות לניתוק ויש להסדיר הליך התראה סביר. כל זאת בכפוף להגדרת אוכלוסיות החסינות מניתוק חשמל בגין חוב, מטעמים שונים.
30. יש להגדיר בבירור קבוצות אוכלוסייה חסינות מפני ניתוק. ככל שמדובר בקבוצות שמטעמים רפואיים נזקקות לאספקת חשמל רציפה, יש להתייעץ עם גורם רפואי בר סמכא באשר לאמות המידה שייקבעו.
31. יש להקים ועדות חריגים מתוזויות וועדת ערר ארצית אשר יפעלו בשקיפות וידונו במקרים של צרכנים אשר לא נופלים בגדר האוכלוסיות החסינות אך עקב מצוקה כלכלית ו/או נסיבות אישיות אחרות לצרכן זכאים להגנה מפני ניתוק.
32. יש לעגן מנגנון אכיפה של אמות המידה מצד רשות החשמל כלפי חברת החשמל ולקבוע חובת שקיפות ופרסום הנהלים לציבור באופן הנגיש לאוכלוסיות שונות.
33. אנו מקווים להמשך שיתוף פעולה פורה עם רשות החשמל.
34. נבקש כאמור להתעדכן על אודות התקדמות עבודת האגף בקשר להסדרת הנוהל.

בברכת שנה טובה,

 עדה ניר בנימוני, עו"ד הקליניקות המשפטיות אוניברסיטת תל אביב	 רעות כהן, עו"ד תחום רווחה וקיום בכבוד האגודה לזכויות האזרח	 משכית בנדל, עו"ד תחום רווחה וקיום בכבוד האגודה לזכויות האזרח
--	---	---

העתק:

מר סילבן שלום, שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, בפקס: 02-5006715
 ח"כ אבישי ברורמן, יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת, בדואר אלקטרוני.
 גבי אורית פרקש-הכהן, יו"ר הרשות לשירותים ציבוריים חשמל, בפקס: 02-6217122
 יפתח רון טל, יו"ר חברת החשמל לישראל, בפקס: 076-8642125
 אלי גליקמן, מנכ"ל חברת החשמל לישראל, בפקס: 04-8185151