

7-1. ס מ ואח'
כולם על ידי ב"כ עוה"ד עדי בנימיני ואח'
התכנית לזכויות אדם, התכנית הקלינית
הפקולטה למשפטים אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978
טלפון: 03-6408361; פקס': 03-6407422

וכן על ידי ב"כ עוה"ד משכית בנדל ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417
טל': 03-5608185; פקס': 03-5608165

העותרים

נ ג ד

1. הרשות לשירותים ציבוריים חשמל

2. שר האנרגיה
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס': 02-6467011

3. חברת החשמל לישראל בע"מ
על ידי ב"כ עוה"ד יהושע חורש ואח'
רח' אחד העם 31, תל אביב 6520204
טל': 03-5660974; פקס': 03-5670700

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 2-1

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, והארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיבים 2-1 (להלן גם – **המשיבים**; או **רשות החשמל**, לפי העניין) לעתירה, כדלקמן:

1. עניינה של העתירה בתיקון לאמות המידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני, אשר נכנסו לתוקף ביום 1.1.18 (להלן – **אמות המידה** או **האסדרה** או **האסדרה החדשה**), בהתאם לקבוע בהחלטת רשות החשמל מס' 1 (1187), מישיבה מספר 525 מיום 27.9.17 (להלן – **החלטת רשות החשמל**), העוסקת בהליכי גביית חובות מצרכנים המחויבים בתעריף ביתי (להלן – **צרכנים ביתיים**).

2. במסגרת העתירה התבקשו ארבעה סעדים:

הראשון, "מדוע לא ייקבע כי החלטה בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של אספקת החשמל לצרכן ביתי בעל חוב אינה יכולה להתקבל על ידי חברת החשמל, ואינה יכולה להתקבל ללא בחינה פרטנית ומתן זכות טיעון".

השני, "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".

השלישי, "מדוע לא ייקבע כי רשימת הצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם כמפורט באמת המידה 7ג' מצומצמת באופן החורג ממתחם הסבירות".

הרביעי, "מדוע לא ייקבע כי גביית חובות חשמל באמצעות קיזוז אוטומטי מסכום הנטען במונה תשלום מראש [...] הינה בטלה, למעט אם ביקש זאת הצרכן".

3. לעמדת המשיבים, דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בהוראות הקבועות באמות המידה. כפי שיפורט בהרחבה להלן, אמות המידה מבטאות מדיניות סבירה ומידתית אשר נועדה להסדיר את אופן גביית חובות צריכת חשמל מצרכנים ביתיים. זאת, תוך שמירה על האיזון הקבוע בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - **החוק** או **חוק משק החשמל**), בין החובה לשלם בעד החשמל והאיסור בדבר הפחתת מחיר על חשבון העלאתו של אחר, לבין החשיבות ברציפות אספקת חשמל בהיותו צורך חיים בסיסי. תכלית האסדרה החדשה היא להוביל לעלייה במספר הסדרי החוב וכפועל יוצא מכך צפויה ירידה בניתוק הספקת החשמל בהיעדר תשלום בקרב צרכנים פרטיים.

4. מדיניות הגבייה שבאמות המידה נקבעה על בסיס שיקולים מקצועיים ובתום עבודת מטה מעמיקה ויסודית שנעשתה על ידי צוות מקצועי ברשות החשמל, ובאישור מליאת רשות החשמל המורכבת מעובדי מדינה ומנציגי ציבור. במסגרת עבודת המטה נשמעו כלל הגורמים שביקשו להביע עמדתם, לרבות ארגונים חברתיים שונים לרבות העותרות 6-7, בין היתר, באמצעות שני שימועים ציבוריים שפרסמה הרשות. יצוין כי הליכי השימוע תרמו במידה רבה לעיצוב המדיניות המשתקפת באמות המידה.

5. בתמצית, האסדרה מעגנת את השימוש של מונה מיוחד המאפשר תשלום מראש עבור צריכת חשמל (prepaid). באמצעות מונה זה מתאפשרת לכל צרכן המשך צריכת חשמל שוטפת (להלן - **מת"מ**). טכנולוגיית המת"מ מייצרת פלטפורמה לצמצום משמעותי של השימוש בניתוק ככלי גבייה, שכן הצרכן רשאי להמשיך לצרוך חשמל כנגד תשלום, **ללא קשר לגובה החוב שלו ולשאלה אם חובו מצוי בהסדר כלשהו**; במסגרת האסדרה הוארכה התקופה לתשלום החוב טרם שימוש בכלי גבייה; הורחבו אמצעי תשלום שבאמצעותם ניתן לשלם את חשבונות חשמל; נקבעו ריביות חדשות נמוכות ומתמרצות לצרכנים המבקשים הסדרי חוב; נקבעו הליכים המאפשרים יצירת הסדרי תשלום חריגים המתחשבים במצוקות של אוכלוסיות מוחלשות וניזקקות, כולל מנגנון טיפול ייעודי באוכלוסיות אלה; נקבע כי לא ניתן יהיה להשתמש בניתוק ככלי גבייה לצרכנים מקרב אוכלוסיות שלהן נדרשת אספקת חשמל רציפה המזינה מכשיר מציל חיים מטעמים בריאותיים וכן לניצולי שואה הזכאים לתשלום מופחת על פי תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים מקרב נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים (התשס"א-2010) (להלן בהתאמה - **צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם**; **נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים**)).

6. אמנות המידה שקבעה רשות החשמל מהוות ביטוי ראוי וסביר לסמכותה של הרשות לפי חוק משק החשמל לקבוע את התנאים שבהם יהיה רשאי ספק שירות חיוני שלא לתת שירות. זאת, בהינתן עיקרון ברירת המחדל, כי חשמל הוא מוצר שיש לשלם בעבורו. יצוין כי ככלל, מדיניות הרווחה של המדינה, שרשות החשמל איננה אמונה עליה, אינה כוללת חלוקת מצרכים בסיסים ללא קבלת תשלום בגינם.
7. חברת החשמל פועלת מכוח רישיונה ובהתאם לחוק משק החשמל ואמנות המידה שהותקנו על-פיו. בכלל זאת, קיימת לה הסמכות לנתק צרכנים שלא שילמו את חובם, בהתאם להוראות אמנות המידה. שיקול הדעת שהוענק לחברת החשמל באמנות המידה צומצם ותוחם לאפשרות להציע לצרכנים הסדרי חוב גמישים. מתן שיקול דעת זה, לדעת רשות החשמל, הוא חיוני וראוי.
8. לעמדת רשות החשמל, ככלל, כל הסדר אשר קובע מנגנוני סבסוד, פטור מתשלום או הנחה מתשלום מטעמים כלכליים-סוציאליים ובכלל זה הסעדים המתבקשים במסגרת העתירה, צריך להיעשות רק על-ידי הרשות המחוקקת בהיותה הגוף שרשאי לקבוע הסדרים ראשוניים בכלל, ותשלומי חובה בפרט. סמכויותיה של רשות החשמל בעניינים אלו, מוגבלת ומתוחמת לפיקוח על הסדרי הגבייה, לפי הקבוע בחוק החשמל ועל פי תכליותיו, אשר מבוססות על עיקרון העלות – הספקת חשמל תמורת תשלום.
9. כדרכנו, נציג תחילה את העובדות הצריכות לעניין, לאחר מכן את הרקע הנורמטיבי הכולל את סמכויות רשות החשמל, ואת האסדרה החדשה לעניין גביית תשלומי חשמל אשר נקבעה באמנות המידה, בין היתר, בעקבות השימועים הציבוריים שנערכו לפני כניסתה לתוקף. לבסוף, נשיב לטענות העולות בעתירה.

העובדות הצריכות לעניין

10. כמצוין בפתח הדברים, להחלטת רשות החשמל קדמה עבודת מטה מעמיקה שביצעה רשות החשמל לקביעת האסדרה החדשה במטרה להשיג הליכי גביה מאוזנים, המתווים תהליכי פירעון חובות חשמל שוטפים של צרכנים ביתיים.
11. במסגרת עבודת המטה שניהל הצוות המקצועי ברשות החשמל התקיים דין ודברים ארוך עם כלל הגורמים הדרושים לעניין לרבות ארגונים חברתיים, חברת החשמל לישראל, וחברת החשמל מזרח ירושלים.
12. ביום 3.8.15 פורסמה הצעת החלטה לשימוע במסגרתה הוצגו מספר הצעות לשינויים באמנות המידה.

צילום הצעת החלטה לשימוע מיום 3.8.15 מצורף ומסומן מש/1.

13. במענה לשימוע התקבלו תגובות רבות מהציבור והתקיימו מספר ישיבות בין הגורמים הרלוונטיים לנציגי רשות החשמל. נוכח התגובות שהתקבלו ביצעה הרשות שינויים רחבים ומהותיים באמות המידה ולפיכך החליטה לצאת בשימוע נוסף בטרם קביעת הכללים.
14. ביום 20.2.17, פורסמה הצעת החלטה לשימוע, ובה תיקונים, עדכונים ושינויים באמות המידה בנוגע להליכי גבייה מצרכנים ביתיים.
- להצעת ההחלטה לשימוע צורף מסמך נלווה עם דברי הסבר לתיקונים והשינויים המוצעים.
- צילום הצעת החלטה לשימוע מיום 20.2.17 מצורף ומסומן מ/ש/2.
- צילום המסמך הנלווה להצעת ההחלטה מצורף ומסומן מ/ש/3.
15. יצוין, כי בין שני השימועים האמורים וגם לאחריהם, עד מועד מתן ההחלטה, נמשכה כל העת עבודת המטה של רשות החשמל וגיבוש אמות המידה הסופיות בעקבות ההתייחסויות שהתקבלו במסגרת השימועים ועבודת המטה שנעשתה.
16. ביני לביני, בחודש ינואר 2017, כחודשיים בלבד טרם פרסום השימוע וכאשר העבודה על טיוטת השימוע הייתה בעיצומה הגישו חלק מהעותרים בעתירה הנוכחית את בג"צ **214/17 שרונה רום ואח' נ' הרשות לשירותים ציבוריים חשמל ואח'** (להלן – **עתירת רום**) שעניינה בקשת העותרים כי ייקבעו "אמות מידה מהותיות המסדירות את אופן הפעלת שיקול הדעת של חברת החשמל לישראל בע"מ ... בביצוע פעולת ניתוק מחשמל של צרכניה, צמצומו או הגבלתו, וזאת בהתאם לחובתה מכוח סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996".
17. בתגובה לעתירת רום עדכנו המשיבים כי שימוע ציבורי לעניין זה צפוי להתפרסם בחודש פברואר 2017 וכי לאחר שיועברו הערות הציבור, בכוונתה לפעול לקבלת החלטה לעדכון אמות המידה המסדירות את יכולתו של בעל רישיון ספק שירות חיוני שלא ליתן שירות אספקת חשמל או לצמצמו, אם לא שולמו לו התשלומים בעד השירות שסיפק, וכן את אמות המידה הנוגעות לאופן גביית חובות צריכה וחיבור צרכנים לחשמל לאחר ניתוקם.
18. ואכן, ביום 27.9.17 ניתנה החלטת רשות החשמל אשר פרסמה את אמות המידה. להחלטת רשות החשמל צורף מסמך נלווה עם דברי הסבר לכלל השינויים והתיקונים. צילום החלטת רשות החשמל והמסמך הנלווה לה צורפו כנספח 1 לעתירה.
19. בשים לב לסעד המבוקש בעתירת רום, הציעו המשיבים לשוב ולעדכן את בית המשפט הנכבד בדבר התקדמות הליך האסדרה וכך נעשה מעת לעת עד להגשת הודעה מטעם המשיבים מיום 23.10.2017, במסגרתה הודיעו המשיבים לבית המשפט על קבלת

החלטת רשות החשמל מיום 27.9.17. בעקבות הודעה זו הודיעו העותרים לבית המשפט כי הם מסכימים למחיקת עתירת רום תוך שמירת כל טענותיהם. ביום 29.10.2018 ניתן פסק דין המוחק את העתירה.

20. יצוין כי בניגוד לטענת העותרים במסגרת העתירה הנוכחית, לפיה השימוע בעניין מדיניות הגביה פורסם בעקבות העתירה הקודמת שהגישו חלקן, עבודת המטה על השימוע החלה הרבה לפני הגשת עתירת רום. כלומר, בעת הגשת עתירת רום היתה רשות החשמל **בשלהי** עבודתה על פרסום השימוע בעניין מדיניות הגביה ותיקון אמות המידה, כפי שאף ניתן ללמוד מכך שהשימוע הארוך והמורכב פורסם בסמוך לאחר הגשת עתירת רום.

21. כמצוין בעתירה, ביום 15.1.19, פנתה האגודה לזכויות האזרח לשר האנרגיה וליו"ר רשות החשמל. במסגרת פנייה זו הוצגו טענות הדומות לטענות העולות בעתירה הנוכחית, אשר תוקפות את אמות המידה החדשות. ביום 19.2.19 השיב יו"ר רשות החשמל לפנייה. במסגרת המענה נטען כי אמות המידה נכנסו לתוקף לאחר עבודת מטה מסודרת. בין היתר נאמרו הדברים הבאים:

"[רשות החשמל] ערכה את האיזון הראוי בין כלל השיקולים והאינטרסים שהועלו במהלך העבודה. בפרט, הרשות קבעה את אמות המידה האמורות תוך שהיא מתבססת על תלונות ופניות שהתקבלו מהציבור, עורכת בחינות ובדיקות יזומות ומקיפות, ולאחר ניהול שיח משמעותי עם הצדדים הנוגעים לדבר ועריכת שימוע ציבורי כמתחייב בחוק".

עוד נאמר במסגרת המענה, כי:

"לאחר שנה אחת בלבד מאז כניסתן של אמות המידה לתוקף, ולמרות שמדובר בפרק זמן קצר ביחס לשינוי המשמעותי שמתרחש במשק בעקבות יישום אמות המידה, כבר ניתן לראות שמספר הניתוקים בקרב צרכנים ביתיים נמצא במגמת ירידה מתמדת ותלולה. ביחס לשנת 2016 נמצא שהיקף הניתוקים במשק לצרכנים בתעריף הביתי ירד בכ-25%. בימים אלה אנו בוחנים במקביל את ההשפעה של אמות המידה על שיעור הסדרי החוב".

לבסוף, נאמר כי:

"בעת הזו, טרם הושלמה בחינת השלכות תיקון אמות המידה, ובשים לב לתהליך הארוך והמעמיק שקדם לתיקון האמור, הרשות סבורה שעוד מוקדם לשוב ולהידרש לתיקון אמות המידה הקיימות. יחד עם זאת, הרשות בוחנת באופן רציף את הצורך בעדכון אמות המידה ותשמח לקיים שיח פתוח ושוטף עם הארגונים החברתיים ושאר הגורמים הרלוונטיים, על מנת להבטיח את האיזון הראוי בין הצורך להבטיח אספקת חשמל לכול לבין הצורך להבטיח שצרכנים ישלמו בגין השירות אותו הם מקבלים".

צילום פניית האגודה לזכויות האזרח מיום 15.1.19 ומענה יו"ר רשות החשמל מיום 19.2.19 צורפו כנספחים 9, 10 לעתירה.

22. ביום 6.3.19 הועברה פנייה נוספת ליו"ר רשות החשמל על ידי ב"כ העותרים במסגרתה שבו על טענותיהם. ביום 14.3.19 השיבה ראש אגף צרכנות ובקרה ברשות החשמל לפנייה. תוך שציינה, בין היתר, את הדברים הבאים:

"הרשות ממשיכה לקדם ולקיים שיח פתוח ושוטף עם הארגונים החברתיים בנושאים שבתחום סמכותה. ביום שני ה- 18.3.19, הרשות תקיים הליך שיתוף ציבור (יישום וביצוע) עבור החלטת רשות מספר 1 מישיבה מספר 525, העוסקת בהליכי גביה מצרכנים ביתיים, ביניהם צרכנים המתקשים בתשלום חשבונותיהם".

צילום הפנייה מיום 6.3.19 והמענה מיום 14.3.19 צורפו כנספחים 11, ו-12 לעתירה.

23. בהמשך לכך, כמתואר בעתירה, התקיים ביום 18.3.19 שולחן עגול ביוזמת רשות החשמל, אשר עסק ביישום אמות המידה ובהפקת לקחים להמשך. לשולחן העגול הוזמנו והשתתפו נציגי האגודה לזכויות האזרח, נציגי הקליניקה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, נציגי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים (להלן – **הסיוע המשפטי**), נציגי רווחה, עובדים סוציאליים, רבנים למען זכויות אדם ועוד.

צילום סיכום השולחן העגול מצורף ומסומן **מש/4**.

24. ביום 6.6.19, כמצוין בעתירה, התקיימה פגישה בחברת החשמל, בהשתתפות נציגי רשות החשמל, וב"כ העותרים, אשר עסקה ביישום ובהטמעת אמות המידה.

25. ביום 22.7.19 הוגשה העתירה דנן.

26. ביום 14.8.19 הגישו המשיבים תגובה לבקשה למתן צו ביניים, במסגרתה, לאור תגובת המשיבה 3 (חברת החשמל), לפיה, "**אספקת החשמל של העותרים 1-4 למקום מגוריהם ... לא תנותק בשל חוב של מי מהם לחברה, עד להכרעה בעתירה**", ההכרעה בבקשה למתן צו הביניים התייתרה.

27. בהחלטה מיום 18.8.19 קבע בית המשפט הנכבד, כדלקמן: "נוכח האמור בתגובת המשיבים, ובכפוף להתחייבותם שלא לנתק את אספקת החשמל למקום מגוריהם של העותרים 1-4, אין צורך במתן צו ביניים בהחלטה שיפוטית".

רקע נורמטיבי

רשות החשמל וסמכויותיה (א)

28. בשנת 1996 חוקק חוק משק החשמל, אשר מטרתו "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות והתייעלות אנרגטית, והכול תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות" (סעיף 1 לחוק).

29. מכוח החוק הוקמה רשות החשמל כרגולטור אשר תפקידו העיקריים הם קביעת תעריפים ואמות מידה לטיב ואיכות השירות שניתן על ידי ספק שירות חיוני. זאת, במטרה ליצור גוף מקצועי שיהיה אמון על תפקידים אלו בהתבסס על שקלול כלל האינטרסים העומדים על הכף – ובענייננו הן צרכני החשמל והן חברת החשמל כספק שירות חיוני.

30. לעניין הקמתה של הרשות וסמכויותיה, קובע החוק כדלקמן:

”21. מוקמת בזה רשות החשמל במשרד שתפעל בהתאם למטרותיו של חוק זה ובהתאם למדיניות השר ולמדיניות הממשלה בהתאם לסמכויותיהם לפי כל דין, בתחום משק החשמל, תיישם את מדיניותם בהתאם להוראות חוק זה וכן תפקח על מילוי ההוראות לפי חוק זה ולפי הרישיונות ותמלא את התפקידים שנקבעו לה בחוק זה ושהוטלו עליה לפי כל דין אחר.”

31. הרכב הרשות נקבע בסעיף 22 לחוק והוא כולל 5 חברים: יו"ר שימונה על ידי הממשלה לפי הצעת שר האנרגיה בהתייעצות עם שר האוצר; מנכ"ל משרד האנרגיה מתוקף תפקידו או נציג שר האנרגיה שימונה על-ידי הממשלה; הממונה על התקציבים מתוקף תפקידו או נציג שר האוצר שימונה על-ידי הממשלה; שני נציגי ציבור לפי הצעות שר האנרגיה ושר האוצר שימונו על-ידי הממשלה.

32. לפי סעיף 30 לחוק, לרשות החשמל מסורה הסמכות הבלעדית לקביעת תעריפים ואמות מידה במשק החשמל, הקובע, כדלקמן:

”30. ואלה תפקידי הרשות:

- (1) קביעת תעריפים ודרכי עדכוןם וביצוע בקרת עלויות לשם כך, לפי שיקול דעתה המקצועי הבלעדי ובהתאם להוראות סעיפים 31 ו-32;
 - (2) קביעת אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן בעל רשיון ספק שירות חיוני לצרכן, לבעל רישיון הספקה, ליצרן חשמל, ליצרן חשמל פרטי, לבעל רישיון אגירה או לבעל רישיון ספק שירות חיוני אחר (להלן – אמות מידה) ופיקוח על מילוי חובותיו על פי אמות המידה;
 - (3) מתן רישיונות ופיקוח על מילוי תנאים שנקבעו ברישיונות וכן, ככל שלא קבע השר תקנות לפי פסקאות (1) או (4) של סעיף 7(א) – קביעת כללים בעניינים המנויים בפסקאות האמורות, בכפוף למדיניות השר;
 - (3א) קביעת אמות מידה לעניין המקרקעין שייחשבו לחטיבת קרקע, ולעניין הגורם שייחשב לצרכן בחטיבת קרקע אם יש יותר מגורם אחד שיכול להיחשב לצרכן כאמור;
 - (4) קביעת כללים לעריכת עסקאות בין בעל רישיון ספק שירות חיוני לבין בעל רישיון;
 - (5) פיקוח על מילוי הוראות לפי חוק זה על ידי בעל רישיון ואכיפתן.”
- [כל ההדגשות לעיל ולהלן, ככל שלא צוין אחרת, הוספו – הח"מ]

33. סעיף 31(א) לחוק קובע כי מחירי השירותים במשק החשמל יקבעו על פי "עקרון העלות". כן קובע הסעיף כי אין לאפשר סבסוד צולב בין שירותים שונים:

"31(א) הרשות תקבע את התעריפים על בסיס עקרון העלות בהתחשב, בין היתר, בסוג השירותים וברמתם; **כל מחיר ישקף את עלות השירות המסוים, בלא שתהיה הפחתת מחיר אחד על חשבון העלאתו של מחיר אחר**; נקבעה בתקציב המדינה תמיכה לצורך הפחתת מחיר שירות, יופחת סכום התמיכה מן העלות של אותו שירות".

34. סעיף 17(ד) לחוק משק החשמל קובע כי על רשות החשמל לקבוע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי ספק שירות חיוני להפסיק או להגביל את אספקת החשמל, כאשר לא מבוצעים התשלומים עבור השירות:

"17(ד) הרשות תקבע אמות מידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רשיון ספק שירות חיוני שלא לתת את השירות או שלא לבצע את הרכישה שבהם הוא חייב לפי חוק זה, **להפסיקם, לעכבם או להגבילם, אם לא שולמו לבעל הרשיון התשלומים בעדם לפי כל דין או לא נתקיימו התנאים למתן השירות או לביצוע הרכישה כדין**".

35. החוק מורה, בבחינת ברירת מחדל, כי יש להפסיק מתן שירות, במקרה של אי ביצוע תשלום עבור שירות שספק שירות חיוני נותן, בהתאם לאמות המידה של רשות החשמל. נקודת המוצא של החוק, אם כן, היא שספק שירות חיוני רשאי שלא לתת שירות כאשר לא ניתן לו תשלום עבור השירות. מכאן, שאמות המידה נועדו לקבוע, בעיקרו של דבר, **אך את האופן שבו מתבצעת הפסקת השירות**.

36. דברים אלו נלמדים אף מדברי ההסבר לחוק שנכתבו על סעיף זה, כדלקמן:

"בעל רישיון ספק שירות חיוני יחויב ליתן שירות לכלל הציבור באמינות, ביעילות, ברמה הדרושה, לפי תנאי רישיונו ולפי כל דין; **כל זאת בתנאי שהצרכן שילם את התשלומים שחויב בהם בדין ומילא אחר כל התנאים לקבלת השירותים שנקבעו בדין**". (סעיף 16(ג) להצעת החוק).

צילום דברי ההסבר לחוק מצורף ומסומן **מש/5**.

37. הנה כי כן, בהתאם לחוק משק החשמל, תנאי לקבלת שירות הוא עמידה בתנאי התשלום. לצד זאת, המחוקק ביקש כי הרגולטור (תחילה השר, ומשנת 2003 ואילך רשות החשמל), יקבע כללים להפסקת מתן שירות, בין היתר, **בכדי למנוע שימוש לרעה בזכות להפסיק שירות**.

38. אמות המידה נקבעו בהחלטת רשות החשמל מס' 1 (1187), מישיבה מספר 525 מיום 27.9.17 שכותרתה "תיקונים, עדכונים ושינויים באמות המידה – הליכי גבייה מצרכנים המחויבים בתעריף ביתי", אשר חלק מהוראותיה נכנסו לתוקף ביום קבלת ההחלטה, וחלק אחר נכנס לתוקף ביום 1.1.18. צילום ההחלטה צורף כנספח 1 לעתירה.

39. נרחיב עתה, על אודות ההסדרים שנקבעו באמות המידה, אשר רלוונטיים לענייננו.

(ב) החלטת רשות החשמל – אסדרת גביית תשלומי חשבונות צריכה של צרכנים בתעריף

חשמל ביתי

40. בשנים האחרונות הובאה לפתחה של רשות החשמל כמות הולכת וגוברת של צרכנים ביתיים המתקשים בתשלום חשבונות הצריכה השוטפים וצוברים חובות בגינם, בשל מצוקה כלכלית קשה. מקרים אלו הציבו בפני רשות החשמל את הצורך בעדכון אמות המידה המסדירות את הליכי הגבייה והניתוק של צרכנים ביתיים על ידי ספק שירות חיוני.

41. לפיכך, ובהתאם לקבוע בסעיף 17(ד) לחוק משק החשמל המצוטט לעיל, עדכנה רשות החשמל בהחלטתה את אמות המידה שלפיהן יהיה רשאי בעל רישיון ספק שירות חיוני שלא לתת שירות אספקת חשמל או לצמצמו, אם לא שולמו לו התשלומים בעד השירות שסיפק. עוד עדכנה הרשות אמות מידה הנוגעות לאופן גביית חוב צריכה ולחיבור צרכנים לחשמל לאחר ניתוק.

42. תכלית האסדרה החדשה היא לקבוע הסדרים המתחשבים במצוקות של אוכלוסיות מוחלשות ונוקשות, תוך יישום הליכי גבייה באמצעים מדורגים, סבירים ומידתיים אשר מאזנים בין ההבנה כי השימוש בחשמל הוא מצרך חשוב ולעיתים אף צורך חיים בסיסי, לבין הצורך הציבורי בגבייה אפקטיבית של חשבונות החשמל, בהתאם לתכלית חוק החשמל.

43. האסדרה החדשה מתווה לספק שירות חיוני הליך גביה חדש, הכולל שימוש בכלים ובאמצעי גבייה מגוונים ומדורגים, שרק לאחר מיצויים, רשאי ספק שירות לנתק אספקת החשמל ככלי גביה. המשיבים סבורים כי האסדרה צועדת כברת דרך משמעותית לטובת הגנה על צרכנים מפני שימוש לרעה בניתוק כאמצעי גבייה. **לפי האסדרה החדשה השימוש בניתוק ככלי גבייה ייעשה רק כאשר מוצו כל ההליכים להסדרת החוב.**

44. להלן נתאר בהרחבה את עיקרי האסדרה החדשה.

(ב.1.) שימוש מרכזי בכלי המת"מ שנועד, בין היתר, לצמצם את הצורך בנייתוק אספקת

חשמל

45. **המת"מ** – הסדרת המת"מ נקבעה באמת מידה 24(ו). המת"מ, כאמור, הוא מונה המאפשר צריכת חשמל בהתאם לכמות חשמל הנרכשת מראש (prepaid) על ידי צרכן. על מנת להסביר את השינוי שאיפשרה טכנולוגיית המת"מ בנושא גביית חובות, נרחיב מעט על האופן שבו משולמים חשבונות חשמל בישראל. לרוב המוחלט של הצרכנים הביתיים בישראל מותקנים מונים אלקטרו-מכאניים המכונים "מוני קרדיט". מונים אלה מאפשרים צריכת חשמל שוטפת ותשלום באשראי של תקופת חשבון. אחת לחודשיים המונים נקראים פיסית על-ידי בעל רישיון אספקת החשמל ומופקות לצרכנים חשבוניות על הצריכה שנעשתה בחודשיים שקדמו להפקת החשבון. המת"מ, לעומת זאת, הוא מונה אלקטרוני המאפשר את הפסקת או המשכת הזרם באמצעות כרטיס מגנטי או הקשת קוד, והוא מאפשר לפיכך צריכת חשמל מוגבלת בתשלום מראש. לפי האסדרה, צרכנים שהתגלה כי יש להם קושי לצרוך חשמל באשראי ולשלם את החשבון בעבורו, עומדת לרשותם האפשרות לעבור לשיטת התשלום מראש. בשיטה זו הצרכן מקציב לעצמו את הסכום שאותו הוא רוצה לשלם בעבור החשמל שיצרוך. כאשר יתרת הסכום שהוטען במת"מ יורדת מתחת ל-10 ₪, הצרכן מקבל התראה על כך. כמו כן, נקבע באמות המידה כי קיימת לצרכן אפשרות להטענה חריגה של המת"מ באשראי, במקרים של מצוקה רפואית או סוציאלית (אמת מידה 29ב, סעיף קטן ד(1)). יצוין כי אמת מידה זו נקבעה בעקבות טענה שעלתה על ידי האגודה לזכויות האזרח והסיוע המשפטי בשימוע הציבורי.

46. ככל שהצרכן לא הסדיר את חובות העבר שלו באחד מהסדרי החוב הגמישים שהוצעו לו (כפי שיובהר להלן), או לבקשתו, השימוש במת"מ יכול גם גביית חובות עבר מתוך התשלום המשולם מראש על ידי הצרכן עבור אספקת החשמל. ואולם, באסדרה החדשה הוגבלה גבייה זו לשיעור של 20% (אלא אם כן הצרכן בוחר שיעור גבוה יותר). טרם האסדרה, ברירת המחלטה לגבייה זו עמדה על 50%. יצוין כי גם הורדת שיעור גביית החוב לשיעור של 20% נקבעה, בין היתר, בעקבות טענות שעלו מטעם האגודה לזכויות האזרח והסיוע המשפטי בשימוע הציבורי. לאחר שמיעת כלל העמדות, הגיעה מליאת רשות החשמל לכלל החלטה כי שיעור זה מהווה איזון ראוי בין הצורך בגביית חובות, לבין יכולת הצרכן לשלם את החוב באמצעות המת"מ. בהיעדר קביעת שיעור מידתי לצורך החזר חוב, עשוי להיווצר תמריץ שלילי לסרבני תשלום. במצב דברים זה, תתאפשר צבירת חובות משמעותיים, תוך הסתמכות על מעבר למנגנון תשלום מראש. לעומת זאת, קביעת שיעור מינימלי של החזר חוב, מעודדת חייבים שלא לצבור חובות משום שגם באמצעות מנגנונים אחרים אין מקום להתחמקות מהם. בסופו של יום, המנגנון מיטיב עם החייב ומסייע לו שלא להגדיל את חובותיו באופן חריג ולהקטין את הריבית המשולמת בעד החוב שבפיגור.

על מנת לסבר את האוזן, בשנת 2019 בוצעו כ- 4100 התקנות מת"מ לצרכנים ביתיים. שה"כ נעזרים בשירות מת"מ בשנת 2019 - 33,164 מקומות צרכנות במצטבר.

(ב.2.) מתן הגנות לצרכני התעריף המופחת ולצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם

47. **"צרכני התעריף המופחת"** (אמת המידה 24(ו)(7-6)) – כפי שיפורט בהמשך, מתוקף סעיף 31א לחוק משק החשמל והתקנות שהותקנו על-פיו, נקבעה קבוצה של צרכנים שזכאים לקבל 400 קוט"ש של חשמל ב-50% הנחה מהתעריף הקבוע לשאר הצרכנים הביתיים. בתוך קבוצה זו נמנים, בין היתר, מקבלי קצבת הבטחת הכנסה, מקבלי קצבת סיעוד, אזרחים ותיקים, משפחות חד הוריות, משפחות מרובות ילדים, נכים, נפגעי פעולות איבה וחייילים בודדים. עבור צרכנים אלו מוצע אותו מנגנון מדורג חדש של הליך גביה שפורט לעיל לגבי קבוצת סרבני התשלום, אולם עבור צרכנים אלו הליך הגבייה לא יסתיים כברירת מחדל בניתוק אספקת החשמל, אלא בחיוב של התקנת מת"מ. רק במקרים שבהם הצרכן לא מאפשר את התקנת המת"מ בביתו, רשאי ספק השירות החיוני להפסיק את מתן השירות. יודגש כי **חיוב המעבר של צרכני התעריף המופחת למת"מ וקיזוז החובות באמצעותו מפחיתה מיידית את ריבית הפיגורים שמוטלת על החוב שלהם (במועד קביעת האסדרה עמדה על 8.1%) לריבית חשכ"ל (במועד קביעת האסדרה עמדה על 1.6%).**

בעקבות טענה שעלתה בשימוע הציבורי מטעם הסיוע המשפטי, חודד באמות המידה כי צרכן אשר פרע את חובותיו, יוכל, ככל שיחפוץ בכך, לחזור למסלול מונה הקרדיט, ללא חובה להעמיד ערובות כגון הוראת קבע כפי שהיה קבוע בעבר.

לבסוף יצוין, כי צרכני התעריף המופחת מתומרצים בפריסת תשלומים נוחה ומקלה ובתחולת ריבית מהנמוכות במשק במטרה למנוע זליגת מקרים של מתקשים בתשלום אל הליכי גביה אזרחיים שהם, מטבע הדברים, קשים יותר.

48. **"צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם ונכי רדיפות הנאצים"** (אמת מידה 21(י)) המדובר בקבוצת הצרכנים הנמנים על אוכלוסייה הזקוקה לאספקת חשמל רציפה לצורך שימוש במכשיר רפואי חיוני וכן ניצולי שואה הזכאים לתשלום מופחת בהתאם לסעיף 31א לחוק משק החשמל ולתקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים מקרב נכי הרדיפות והמלחמה בנאצים (התשס"א-2010)). קבוצה זו מונה כיום כ-700 צרכנים בחיוניות אספקה מטעמים בריאותיים, וכ-14,500 צרכנים ניצולי שואה. צרכנים אשר יוגדרו כצרכנים בחיוניות אספקה, מטעמים בריאותיים, הינם צרכנים רשומים העומדים בתנאים הקבועים באמת מידה 7ג, קרי, משתמשים במכשיר רפואי חיוני המנוי בטבלה המצורפת כנספח לאמות המידה והמצרפים הצהרה מתאימה מרופא בנוסח המצורף כנספח לאמות המידה.

49. עבור צרכני חיוניות אספקה, עם סיום הליך הגביה המדורג שנקבע באמות המידה, **תבוצע אכיפת הגבייה באמצעות הליכי גבייה אזרחיים בלבד**. יודגש כי לא יתאפשר לנתק אספקת חשמל לאוכלוסייה זו בגין חוב צריכה שוטפת וכן לא יתאפשר להתקין לאוכלוסייה זו נתיך מוקטן או מת"מ.

50. יודגש, כי קבוצת צרכני חיוניות אספקה מונה **פוטנציאל** של עד כ- 15,000 אנשים סה"כ. זאת משום שרובה המוחלט של קבוצה זו ממילא אינו נדרש להגנה מפני ניתוק מאחר שמדובר בציבור אשר ככלל, משלם עבור הספקת החשמל. מדובר אפוא בקבוצה ידועה, מצומצמת, מסוימת ומוגדרת, שכן מדובר בנתונים המתקבלים מגורמים החיצוניים לספק שירות חיוני. בכל הנוגע לניצולי השואה המידע מתקבל מהרשות לניצולי שואה במשרד האוצר, ובכל הנוגע לצרכנים שאספקת החשמל חיונית להם המידע מתקבל באמצעות טפסים מפורטים, המצורפים כנספח לאמת מידה 7ג, עליהם חותמים הרופאים הרלוונטיים לעניין.

51. זאת ועוד, בעקבות טענות שנשמעו במסגרת השימוע מטעם האגודה לזכויות האזרח ומטעם הסיוע המשפטי, הובהר כי החסינות מפני ניתוק שנקבעה עבור קבוצות אלו, חלה גם על ילדיו הקטינים של צרכן אשר רשום כשייך לאחת מהן.

(ב.3.) נקבע מנגנון המאפשר טיפול בבקשות חריגות באמצעות הסדרי חוב גמישים (אמת מידה 24(ח)).

52. על-מנת לאפשר לספק שירות חיוני ליתן מענה למקרים חריגים המגיעים לפתחו, ניתנה אפשרות לצרכן לפנות **בבקשה לפרוס את חוב הצריכה לצורך תשלום החוב**. במסגרת זו על הצרכן להביא בפני ספק שירות חיוני בקשה מנומקת להסדר תשלומים שבו הוא יוכל לעמוד והוא רשאי לצרף אליה כל מסמך התומך בבקשתו וכל מידע שיש בו כדי לסייע לבחון את בקשתו לעומקה.

53. כן נקבע כי ספק השירות החיוני ימנה **נציג בכיר** מטעמו או אצל נציבות תלונות הציבור, לפי העניין, כמען לקבלת פניית צרכן בעניין הסדרת תשלום חוב – לדון בבקשת הצרכן ובשיתוף פעולה עימו להחליט בנוגע לפריסת חוב הצריכה לתשלומים. **יודגש כי ספק השירות החיוני אינו מוגבל בפריסת התשלום שאותה הוא רשאי להציע לצרכנים המתקשים בתשלום חובותיהם, ללא קשר לשאלה אם הם זכאים לתעריף מופחת: "במקרים חריגים ובהתאם לשיקול דעתו של ספק השירות החיוני, רשאי הוא להגיע להסדר תשלום עם צרכנים המחויבים בתעריף ביתי בלבד שיש להם חוב ומתקשים בתשלום החוב, באופן שיקבע עם הצרכן"** (אמת מידה 24(ז)(1)). לבקשת הצרכן, הוא יזומן לפגישה במשרדי ספק השירות החיוני לצורך דיון בבקשתו לפריסת החוב (אמת מידה 24(ח)(1)). תשובתו של ספק השירות החיוני תינתן בתוך 21 ימי עבודה.

54. המענה לבקשת צרכן להסדר יכלול פריסת חוב לתשלומים באמצעים שסיפק הצרכן (הוראות קבע בבנק ובכרטיס אשראי, המחאות, שוברים לתשלום במזומן, פריסה בחשבון חד חודשי) או התקנת מת"מ, ותחולת ריבית איחורים בנקאית על כל חוב שמשולם בהסדר תשלום, לרבות באמצעות מת"מ, למעט צרכני התעריף המופחת שזכאים לריבית חשכ"ל כאמור. כמו כן, במסגרת הסדרי החוב רשאי ספק שירות חיוני לבחון בקשות להסדרי חוב במת"מ הנמוכים מ-20%.

לאחר קבלת תשובת בעל רישיון ספק שירות חיוני, הצרכן זכאי לפנות בתלונה, בכל עת, אל רשות החשמל לפי סעיף 37(2) לחוק משק החשמל, והן יטופלו בהתאם לזמנים הקבועים באמת מידה 33 "טיפול בתלונות בכתב".

באמת מידה זו נעשתה אפוא כברת דרך משמעותית במתן מענה פרטני לצרכנים המתקשים לשלם את חובותיהם, לרבות האפשרות להמשיך לצרוך חשמל לפי יכולתם לשלם, ופריסת חוב מקלה המסייעת להם לעמוד בתשלומי החוב.

(ב.4.) הווארד פרק הזמן הניתן לצרכן לשלם את חובותיו טרם נקיטה בהליכי גבייה (אמת מידה 24).

55. אמות המידה הרחיבו את התקופה המינימאלית עד להפעלת כלי גבייה מ-14 ימים ל-90 ימים מהמועד האחרון לתשלום החשבון (106 ימים ממועד הפקת החשבון).

56. בהחלטת רשות החשמל קבוע כי ספק שירות חיוני רשאי לסטות, בעת יישום כל אחד משלבי הליך הגבייה (כולל בעת משלוח התראות, מסרונים וכיו"ב), ממספר הימים הקבוע באמות המידה, ובלבד שהסטייה תהיה **לטובת** הצרכן ושהשימוש בכלי הגבייה, כולל הניתוק, לא ייעשה אלא בחלוף 106 ימים **לכל הפחות** ממועד הפקת החשבון. לפי אמות המידה, באם סטה ספק שירות חיוני מהמועדים הקבועים יידחה המועד להפעלת כלי הניתוק בהתאמה בשים לב למספר ימי הסטייה.

57. זאת ועוד, על מנת לסייע לצרכן, על ספק שירות חיוני מוטלת חובת הניסיון ליצור קשר עם הצרכן **בכל שלב ובכל דרך התקשרות** המבוצעת על ידי ספק שירות חיוני (לרבות הודעה אוטומטית) החל ממועד היווצרות החוב.

(ב.5.) הוגדל הסכום שבגיננו ניתן לפתוח בהליכי גבייה ל-500 ₪ ומעלה (אמת מידה 24(4)).

58. הליכי אכיפת גבייה יופעלו לאחר שהצרכן לא שילם, במועד שהיה עליו לשלם, חוב צריכה **העולה על סך של 500 ₪ כולל ריביות**, או לחלופין אם קיימים שלושה חשבונות בחוב אף אם סכומם יחד אינו עולה על 500 ₪. כלומר, אמות המידה קובעות שיעור חוב מינימלי שרק אם החוב עולה עליו, ניתן להתחיל לנקוט בהליכי גבייה מול צרכן מחשמל.

(ב.6.) הורחבה החובה למתן התראות טרם הליך הגבייה, לרבות במסרונים ובהודעות מוקלטות ולרבות תרגום לשפות שונות (אמת מידה 24/ב).

59. גם בכל הקשור למתן התראות טרם הליך הגבייה נעשו שינויים שמטרתם להקל על הצרכנים: כך למשל, על מנת להקל על צרכנים ששפתם אינם עברית, נקבע כי התראה ראשונה בכתב תופק בשפה העברית. על גבי ההתראה יופיע כיתוב בולט "התראה" בשפות: ערבית, רוסית ואמהרית. על גבי ההתראה השנייה - "לפני ניתוק" יופיע כיתוב בולט "התראה" בשפות: עברית, ערבית, רוסית ואמהרית וכן תופיע הפנייה לאתר האינטרנט של ספק שירות חיוני, שם יופיע תרגום נוסח ההתראות בשפות ערבית, רוסית ואמהרית, וכן **תתקבל הודעה בדבר אפשרותו של הצרכן לפנות לספק שירות חיוני ולבקש פריסת חוב**. גם הפנייה זו, על גבי החשבון, תופק בשפות: עברית, ערבית, רוסית ואמהרית.

60. לפי אמות המידה, הודעות המיידעות על הפקת חשבון והתראה על אי תשלום, נשלחות לצרכנים אשר הצטרפו לשירות דוא"ל / פקס / מסרון, ומספרי הטלפונים שלהם מצויים ברשותו של ספק שירות חיוני. יצוין כי הרחבת ההתראות ושיפור האפקטיביות שלהן אל מול הצרכנים, נעשתה, בין היתר, כמענה לטענות שעלו על ידי האגודה לזכויות האזרח, והאגף לסיוע משפטי, במסגרת הליך השימוע.

(ב.7.) הוטל איסור לנתק אספקת חשמל בימי שישי וישבת, בחגים ובערבי חגים, במזג אוויר קיצוני או בשעת חירום; קוצר משך הזמן לחידוש אספקת החשמל (אמות המידה 29א(א) ו-29ב).

61. פעולת הניתוק לא תבוצע אלא בימים א'-ה' וככל שלא מדובר בחג או בערב חג. עוד נקבע כי ספק השירות החיוני חייב לחבר מחדש את הצרכן בתוך 6 שעות מרגע שהודיע הצרכן לספק השירות החיוני על תשלום החוב (זאת לעומת הקביעה באסדרה הקודמת, לפיה ככל ששולם החוב לפני השעה 17.30 יחובר הצרכן מחדש עד השעה 24.00 באותו היום, וככל ששולם החוב לאחר 17.30 יחובר הצרכן מחדש לא יאוחר מהשעה 12.00 ביום שלמחרת). יצוין כי בעקבות טענה שנטענה מטעם הסיוע המשפטי במסגרת השימוע, נקבע להוסיף את הוראה נוספת לפיה מזג אוויר קיצוני יתווסף לרשימת המקרים בהם לא יותר ניתוק אספקת החשמל.

(ב.8.) נקבעו שיעורי ריבית מופחתים לחובות המצויים בהסדרי תשלום (אמת מידה 6(ב)(3)).

62. עד לאסדרה החדשה, חוב חשמל חויב בריבית פיגורים (במועד קבלת האסדרה עמדה על 8.1%) עד לפירעון החוב. במסגרת האסדרה החדשה נקבע כי חוב המצוי **בהסדר תשלום**

מכל סוג, לרבות הסדר חריג, יהנה משיעור ריבית מופחת של ריבית איחורים (במועד קביעת האסדרה עמדה על 6.1%). בנוסף, צרכני תעריף מופחת המצויים בהסדר תשלום באמצעות מת"מ זכאים כאמור לריבית חשכ"ל במועד קביעת האסדרה עמדה על 1.6%.

63. פירוט מכלול הטענות שהועלו במסגרת השימוע הציבורי נמצא במסמך "טענה מענה" אשר נערך על ידי רשות החשמל.

עמדת המשיבים

64. עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה להתערבות בהחלטת רשות החשמל. כמפורט לעיל, חוק משק החשמל קובע, כי חשמל הוא מוצר המסופק כנגד תשלום. תחת העיקרון הזה, רשות החשמל הופקדה על התנאים שלפיהם יהיה רשאי ספק שירות חיוני שלא לתת שירות, וזאת על-מנת לוודא שקודם הפסקת השירות, בעל הרישיון נקט בכל האמצעים העומדים לרשותו, אשר מוסדרים באמות המידה, בשים לב לשוני הרב באוכלוסיית צרכני החשמל בישראל – כ-2.5 מיליון בתי אב.

65. לעמדת המשיבים, אמות המידה שקבעה רשות החשמל יוצרות איזון אשר עולה בקנה אחד עם העיקרון של הספקת חשמל תמורת תשלום מחד גיסא, ואשר מונע ניצול לרעה של אמצעי הניתוק כלפי צרכנים חייבים, תוך שימוש במגוון אמצעי גבייה מידתיים, מאידך גיסא. זאת, מתוך הכרה בחשמל כצורך חיים בסיסי.

66. כאמור, הליך התקנת אמות המידה נעשה באופן מקצועי, בתום הליך מינהלי ראוי וסדור, במסגרתו קוימו שני שימועים ציבוריים מקיפים, במסגרתם נשמעו, בין היתר, טענות העותרים בלב פתוח ובנפש חפצה ורבות מטענותיהן אף התקבלו. עסקינן אם כן בהחלטה מקצועית סבירה וראויה ולכל הפחות, כזו שאינה חורגת באופן קיצוני ממרחב שיקול הדעת הרחב הנתון לרשות החשמל, אשר אינה מסוג ההחלטות שבית המשפט הנכבד נוטה להתערב בהן.

67. נקודת המוצא לבחינת העניין מושא העתירה, היא כי מדובר בעניין הנתון לשיקול הדעת המקצועי של הרשות, ולכן התערבותו של בית משפט במקרים מעין אלו תיעשה במשורה (בג"ץ 1261/98 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' רשות לשירותים ציבוריים – חשמל**, (פורסם באר"ש, 22.3.98); כן, ראו בג"ץ 7976/04 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל ואח' פד"י נט (0001) 0865**, דינים עליון (2004)). הדברים נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן בסוגיה הנוגעת במהותה לגיבוש מדיניות חברתית-כלכלית.

68. לפני ששיבו המשיבים לטענות העותרים כסדרן, יבקשו המשיבים לטעון כי בכל הנוגע לעותרים 5-7, העותרים הציבוריים, חל שיהוי משמעותי בהגשת העתירה. כאמור,

במוקד העתירה, טענות כנגד אמות המידה שנכנסו לתוקף ביום 1.1.18. כפי שצוין לעיל, העותרת 6 והעותרת 7, נטלו חלק פעיל ומשמעותי בשימועים הציבוריים שהתקיימו בנוגע לתיקון אמות המידה.

לפיכך, לא ברור מדוע הוגשה העתירה אך ביום 22.7.19, כשנה וחצי לאחר כניסת אמות המידה לתוקף.

69. במסגרת האמורה לעיל, נשיב עתה לטענות העותרים בהתאם לסעדים שנתבקשו.

(א) באשר לסעד הראשון ולפיו יש להעביר את ה"סמכות" ו"שיקול הדעת" בדבר ניתוק, צמצום או הגבלה של הספקת חשמל לידי רשות החשמל; מתן זכות טיעון פרטנית

70. לעמדת המשיבים, דין טענה זו להידחות. רשות החשמל היא רגולטור שתפקידו להסדיר את משק החשמל לטובת הציבור. תפקיד הרגולטור הוא אינו להחליף את שיקול דעתו של המפוקח בשיקול דעתו שלו אלא להתוות את מסגרת הכללים שלפיהם הוא יפעל. כך בדיוק פעלה רשות החשמל בענייננו עת קבעה באמות המידה אסדרה מפורטת של המקרים שבהם יהיה רשאי ספק שירות חיוני להשתמש בניתוק ככלי הגבייה, בהתאם לסמכותה החל משנת 1996. יצוין כי אמות המידה נשוא ענייננו משולבות בספר אמות מידה הנושא כ-250 אמות מידה ובהן הוראות שונות באשר לטיב, לרמה ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני, שעל כולם נדרשת רשות החשמל לפקח.

71. לא זו בלבד, אמות המידה שקבעה רשות החשמל, מסדירות את התנאים שצריכים להתקיים על-מנת שספק שירותי חיוני יהיה רשאי להפסיק את השירות, ועל כן לא הוענקה לחברת החשמל כל סמכות או שיקול דעת להחליט האם ומתי צרכנים ינותקו. כפי שהובהר, הרשות קבעה שורה של הסדרים מידתיים – החל ממשך הזמן בין הפקת החשבון להפעלת כלי הגבייה, וכלה בהקמת מנגנון ליצירת הסדרי חוב חריגים. הסדרים אלה קובעים למעשה כיצד להכריע אילו צרכנים ינותקו ותחת אילו תנאים. משכך אפוא, לא הוענקה לספק שירות חיוני כל סמכות או שיקול דעת להחליט האם ומתי צרכנים ינותקו.

72. בתי המשפט אישרו לאורך השנים לא פעם את סמכותו של ספק שירות חיוני לנתק צרכן שלא שילם את חובו כל עוד הוא פועל לפי החוק ובהתאם לאמות המידה. ראו לענין זה את שנקבע ברע"א 16557-03-14 **חברת החשמל נגד אבו ג'בל** (טרם פורסם, 25.5.14) (להלן – **עניין אבו-ג'בל**):

"עצם סמכותה של חברת החשמל לנתק חשמל, במקרים המתאימים ובהתאם לחוק ולתקנות, אושררה בפסקי דין רבים של בית משפט השלום [ראו לדוגמה את בש"א (מחוזי-חיפה) 1161/04 סאלח נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (טרם פורסם, 28.4.2004)]"

וראו גם ע"א (מחוזי-חיפה) 35539-12-18 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' ג'מאל תופיק ג'ורבאן** (פורסם באר"ש, 6.1.19):

העולה במקובץ מכל האמור לעיל הוא, שרשאית חברת החשמל לנתק את אספקת החשמל מביתו או עסקו של צרכן בהתקיים התנאים שצוינו בחוק משק החשמל, בתקנות משק החשמל, ובספר אמות המידה, ואולם, אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של בית-המשפט להפעיל את שיקול דעתו, כאשר מונחת בפניו בקשה למנוע את הניתוק, ולחלופין, ליתן צו-עשה לחיבור מחדש, כבענייננו".

73. לעמדת המשיבים, שיקול הדעת הנתון לספק שירות חיוני באמות המידה מתמצה בעיקר ביצירת הסדרי תשלום חריגים. המדובר בשיקול הדעת שניתן לחברת החשמל להציע פריסות תשלום גמישות במת"מ או באמצעי תשלום אחר לצרכנים המתקשים בתשלום חובותיהם (אמת מידה 29(ח)). בהתאם לאמת המידה, ספק השירות החיוני נדרש למנות נציג בכיר מקרב עובדיו שידון **באופן פרטני** בבקשות צרכנים לפריסת חובותיהם. זאת, וככל שהצרכן ביקש זאת, לאחר שניתן לו זכות טיעון בעל-פה בפני נציגיו של בעל הרישיון. בהקשר זה העניקה רשות החשמל לבעל הרישיון סמכות ליצור הסדרי חוב גמישים במיוחד, על מנת שיהיה בידו לתת פתרון לקשת המקרים הרחבה שעשויה לבוא בפניו. הפקדת שיקול דעת זה בידי בעל הרישיון הוא חיוני וראוי, ונועד לתת מענה יעיל ואפקטיבי בלוחות זמנים קצרים לבקשות המוגשות על-ידי צרכנים העומדים בפני ניתוק.

74. משק החשמל הוא "משק סגור" המבוסס על עקרון העלות, בתוספת שיעור תשואה נאותה על ההון (סעיף 31(ג) לחוק). מבנה זה נושא בחובו את הצורך בהפעלתו על-ידי תאגידים השוקלים שיקולי רווח. יחד עם זאת, אין משמע הדבר כי אין הוא יכול ומחויב לשקול שיקולים סוציאליים במקרים בהם מתחייב להתחשב ולהקל על צרכן עקב מצוקה קשה, ובוודאי לאחר שהנוחה לכך במפורש במסגרת אמות המידה.

75. לפיכך נקבע בחוק כי על "ספק שירות חיוני" יוטלו חובות מספירת המשפט הציבורי. כך לדוגמה נקבע כי ספק שירות חיוני "יתן שירות לכלל הציבור בלא הפליה, בהתאם לאמות המידה שקבעה הרשות, באמינות וביעילות, והכל לפי תנאי רשיונו ולפי כל דין" (סעיף 17(א)(1) לחוק משק החשמל). בנוסף, כידוע, הוכרה חברת החשמל כ"גוף דו-מהותי" בהיותה ספק שירות חיוני הממלא תפקידים ציבוריים (בג"ץ 731/86 **מיקרו דף נ' חברת החשמל**, פ"ד מא(2) 449 (199)). משמעות הדבר שעקרונות היסוד של המשפט הציבורי חלים עליה במלאה תפקידים בעלי היבט ציבורי.

76. ניתוק אספקת החשמל, נמצא בסופה של שרשרת פעולות הכוללת יידוע של הצרכן, מספר התראות, אפשרות השגה כללית, וכן אפשרות להגיש בקשה חריגה לקביעת הסדר חוב באופן פרטני. בכל אחת מאבני הדרך האלה, על ספק השירות החיוני להפעיל את סמכויותיו בענייניות, בסבירות, בהוגנות, וללא משום ופנים. בנוסף, על החלטותיה של חברת חשמל מפקחת רשות ציבורית, היא רשות החשמל. לפי סעיף 37(2) לחוק לרשות

החשמל ניתנה סמכות לבדוק תלונות של צרכנים ולהחליט בהן. לעמדת המשיבים הסדרים אלה ממצים את זכות הטיעון וההשגה של צרכנים פרטיים.

77. הנה כי כן, ההסדרים שנקבעו באמות המידה הם ביטוי ראוי, סביר ומידתי לסמכותה של רשות החשמל לקבוע את התנאים שלפיהם יהיה רשאי בעל רישיון ספק שירות חיוני שלא לתת שירות בהתאם לסעיף 17(ד) לחוק. חברת החשמל פועלת מכוח רישיונה ובהתאם לחוק משק החשמל ולאמות המידה שהותקנו על-פיו. בכלל זאת, קיימת לה הסמכות לנתק צרכנים שלא שילמו את חובם, בהתאם להוראות אמות המידה. שיקול הדעת שהוענק לחברת החשמל באמות המידה צומצם ותוחם לאפשרות להציע לצרכנים פרטיים הסדרי חוב גמישים. מתן שיקול דעת זה, לעמדת רשות החשמל, הוא חיוני וראוי.

(ב) באשר לסעד השני ולפיו על רשות החשמל לקבוע מהי צריכת החשמל הנדרשת לקיום בכבוד ולכן מוגנת מניתוק.

78. לעמדת המשיבים, דין הטענה להידחות. דרישת העותרים להעניק לאוכלוסיות מסוימות מכסת חשמל בסיסית שתספיק להם לשם קיום בכבוד ללא קשר לשאלת היכולת לשלם בעבורו, יכולה להיעשות רק על-ידי הרשות המחוקקת בהיותה הגוף שרשאי לקבוע הסדרים ראשוניים בכלל, ותשלומי חובה בפרט, ואין זה סביר כי רשות החשמל תידרש לסוגיה זו במסגרת הסמכות המוגבלת שניתנה לה לפי החוק. נפרט.

79. חוק משק החשמל קובע שברירת המחדל היא כי ספק שירות חיוני נותן את השירות בכפוף למתן תשלום. הסמכות להפסיק אספקת מצרך בגין אי תשלום היא אינהרנטית לסמכות לגבות מחיר עבור המצרך, ודומה שאין מי שיחלוק כי אלה הם פני הדברים ביחס למצרכי יסוד נוספים דוגמת מזון ותרופות. ברור לחלוטין שלא ניתן לנהל את משק החשמל בלא תשלום של אלפי צרכנים. עוד ברור, כי אילו ייקבע שיש חובה תמידית להמשיך ולספק חשמל, יגדל מספר הצרכנים שאינם משלמים את חובם במועד ותגדל צריכת החשמל במקומות הצרכנות שלהם. הדבר יגרום פגיעה ברורה, ואפשר אף אנושה, ביכולתה של חברת החשמל לספק חשמל, והצרכנים כולם יפגעו. התוצאה המתחייבת היא שמי שאינו משלם בעד החשמל אינו זכאי לקבלו. עמד על כך בית המשפט הנכבד בבג"ץ 490/10 מועצה מקומית ראמה נ' מקורות חברת מים בע"מ (פורסם באר"ש, 6.3.11), בקבעו כדלקמן:

"... אין צורך להדגיש, כי כל תושבי ישראל חייבים בנטל תשלומים עבור שירותים חיוניים המסופקים להם, ובהם חשמל, מים וגז. חובת תשלום התמורה עבור מים כמצרך חיוני משותפת לכל תושבי המדינה, וכאשר תושב אינדיבידואלי אינו עומד בחובה זו, הוא צפוי לניתוק זרם המים בביתו; כך מקובל גם ביחס למוצרים חיוניים אחרים כמו חשמל, גז וטלפון. רציונל זה אינו שונה ביחס למועצה המקומית ראמה, ואין לה לצפות כי תוכל לאורך מים לזכות באספקה סדירה ובלתי מופרעת של מצרך חיוני זה בלא לשלם

את תמורתו, כדרך שהדבר מתקיים בכל הרשויות וכלפי כלל תושבי המדינה..."

80. בתי המשפט השונים קבעו כאמור לא אחת, את סמכותה של חברת החשמל לנתק צרכנים שאינם שילמו את חובם, זאת לצד הקביעה שלבית המשפט נתונה סמכות רחבה להורות שלא לנתק אדם מחשמל, **במקרים חריגים**, אשר אינם יוצרים השפעות רחב. כך למשל, כפי שנקבע בעניין אבו ג'אברל, אשר הוזכר לעיל:

"אשוב ואדגיש, כי אין בהחלטת בית משפט קמא או בהחלטתי זו, כדי לשלול את סמכותה של המבקשת לנתק חשמל על-פי ההוראות שנקבעו בדיון, אולם לבית המשפט סמכות רחבה במסגרתה הוא יכול להורות למבקשת להימנע מלהפעיל את סמכותה, במקרים חריגים כגון אלו, וספק אם למקרים חריגים אלו יש השפעות רחבות, כפי שנטען ע"י המבקשת".

81. זאת ועוד, סעיף 31 לחוק קובע כי מחירי השירותים במשק החשמל יקבעו על פי "עקרון העלות". כן קובע הסעיף כי אין לאפשר סבסוד צולב בין שירותים שונים וכי תמיכה, אם תינתן, **מתקציב המדינה** לצורך הפחתת מחיר השירות, תבוטא על-ידי הרשות בהפחתת המחיר:

"31(א) הרשות תקבע את התעריפים על בסיס עקרון העלות בהתחשב, בין היתר, בסוג השירותים וברמתם; **כל מחיר ישקף את עלות השירות המסוים, בלא שתהיה הפחתת מחיר אחד על חשבון העלאתו של מחיר אחר**; נקבעה בתקציב המדינה תמיכה לצורך הפחתת מחיר שירות, יופחת סכום התמיכה מן העלות של אותו שירות".

בית המשפט העליון עמד, בין היתר, ברע"א 3456/13 **חברת חשמל לישראל בע"מ נ' יונתן שליידר** (פורסם באר"ש, 30.8.17) על עקרון מרכזי זה בביצוע תפקיד רשות החשמל בקביעת תעריף:

"**עקרון העלות משמעו, כי המחיר בו נושאים צרכני החשמל ישקף את עלותו של השירות המסופק להם, באופן אשר ימנע סבסוד צולב**. בנתון לעקרון העלות, קובעת הרשות את תעריף החשמל (להלן גם התעריף), המשקף את עלויות ייצור החשמל, הולכתו, חלוקתו, אספקתו וחייבורו, וכן את השירותים הנוספים שמספקת המבקשת לצרכן, כגון קריאת מונים ועריכת חשבונות"

וראו גם: בג"ץ 7976/04 **חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל**, פ"ד נט(1) 865, 871 (2004).

82. כך גם, בסעיף 1.2(ב) לדיון-וחשבון לבידיקת תעריפי החשמל מאוקטובר 1991, שנערך על ידי ועדה שמונתה על-ידי שרי האנרגיה והאוצר על מנת לבחון את רמת ומבנה התעריפים במשק החשמל טרם חקיקת חוק משק החשמל (המכונה ועדת פוגל), נקבע בפרק המתייחס לעקרונות המומלצים ל"מערכת המחירים, לרמת התעריפים ולמבנה שלהם":

3" תעריף החשמל ישקף את עלות ייצורו, מסירתו חלוקתו ושיווקו, ללא סבסוד מסוג כל שהוא.
4) על המחירים והתעריפים להיות בלתי מפלים בין צרכנים או מקבלי שירות שונים.
5) יש להימנע מ"סבסוד צולב" במשק החשמל בשני מישורים: סבסוד צולב בין צרכני החשמל ומקבלי השירות, וסיבסוד צולב על פני זמן (סבסוד בין דורי). במיוחד אין להשתמש בתעריפי החשמל ובמחירי שירותים אחרים המסופקים על-ידי חברת חשמל, לחלוקה מחדש של ההכנסות במשק פיזור אוכלוסייה או לכל יעד ממלכתי אחר

ניתן לראות את דו"ח ועדת פוגל מחדש אוקטובר 1991 בקישור:

<https://bit.ly/2TJs3Ht>

83. בית המשפט הנכבד קבע בבג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (פורסם באר"ש, 13.11.14), בפסקה נ' לפסק-דינו של כב' השופט רובינשטיין (כתוארו אז), כי "עקרון העלות הריאלית" הוא העיקרון המרכזי המבחין בין היותו של תעריף משקף "מחיר" לבין היותו משקף "תשלום חובה" (להלן – עניין מרכז השלטון המקומי), בקבעו כדלקמן:

"קיומה של תמורה שוות ערך: לא מן הנמנע לציין בקשר למאפיין זה את בחירת מלותיו של המחוקק בסעיף 102(ב) לחוק תאגידי מים, סעיף ההסמכה כאמור, "כל מחיר ישקף, ככל האפשר, את עלות השירות שלו הוא נקבע" (ההדגשות הוספו – א"ר). הלכה למעשה, בצדו של התשלום בגין שירותי המים והביוב נמצאת תמורה ישירה ומיידית האמורה להיות שוות ערך לשווי הכלכלי של השירות המסופק בעבורה. משק המים מתפקד כמשק סגור, כך שעמדות הוצאות ועמדות ההכנסות בו מאוזנות מנקודת מבט כלל ארצית. משמעות הדברים, שאין גביה ביתר לטובת נושאים אחרים (כמו – כמקובל בישראל לא אחת – ביטחון), או בחסר, בהתחשב בסובסידיה שיועדה להם מראש בתקציב המדינה (אדרעי, עמ' 34-35). קיימת איפוא זיקה ממשית בין סך התשלום בעבור שירותי המים והביוב לבין סך שוויים של שירותים אלה – הוא עקרון העלות הריאלית. זאת – למעט רווח סביר, שכן מטרת החוק, בין היתר, להביא לניהול עסקי של תאגידי המים והביוב תוך שיתוף משקיעים פרטיים בבעלות ובחלוקת הרווחים כנהוג בשוק חופשי (סעיפים 1(א)(3) ו-1(א)(4) לחוק תאגידי מים), ומשקיעים כאלה מצפים לרווח. מאפיין זה של תשלומי המים והביוב נוגד את המס ביסוד הגדרתו המקובלת, ומרחיק אותנו ממנו. בנוסף, מנוגד הוא במובהק לטבעה של האגרה."

84. משק החשמל מתנהג מהבחינה הזו כמו משק המים, כמשק סגור. במשק מסוג זה, הפועל על בסיס כלכלי, יש לשמור על האיזון בין עמדות הוצאות להכנסות, שכן אחרת עשוי הדבר להוביל לערעור יציבותו של משק החשמל. כזכור, מטרת חוק משק החשמל היא בראש ובראשונה "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור, וזאת תוך הבטחת אמינות, זמינות, איכות, יעילות והתייעלות אנרגטית, והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומיזעור עלויות".

85. השתת עלויות שנועדו להשיא תועלות חברתיות, שאינן קשורות בעלות ייצור החשמל, על תעריף החשמל, אינה עולה בקנה אחד עם הסמכות המוגבלת על פי החוק לרשות החשמל.

86. לעמדת המשיבים, קשה להלום את טענת העותרים לפיה הם אינם מבקשים "חשמל חינם" עם האופן בו פועל משק החשמל אשר מבוסס על עיקרון העלות. כפי שצינו העותרים עצמם, המדובר בקושי עמו מתמודדים אלפי בתי אב. נכון ליום 30.6.19 חוב הצריכה הביתי עמד על כ-200 מיליון ₪. אם כך, נקל לראות, כי משמעות קבלת הסעד היא הגדלה של עמודת החובות של חברת החשמל, לפחות בטווח הזמן המיידי ודחיית ההכנסה הצפויה להתקבל בגינה עד לזמן בלתי ידוע, אם בכלל.

87. לפיכך, מכיוון שהמשק הוא משק סגור וכן מכיוון שחברת החשמל נדרשת, בין היתר, לממן את תכנית הפיתוח של משק החשמל ממשאביה המתקבלים מהתעריף, משמעות הדבר בהכרח היא הגדלת התעריף שיושת על כלל צרכני החשמל.

88. **בהתאם לכך, כאשר המחוקק ביקש לקבוע הטבה סוציאלית לפיה אוכלוסיות "מוחלשות" ייהנו מתעריף מופחת, הוא דאג להשלים גם את צד ההכנסה של בעל הרישיון.** סעיף 31א לחוק משק החשמל (תיקון מס' 6 לחוק) קובע כי אוכלוסיות מסוימות יזכו לתעריף חשמל מופחת.

89. כך, כעולה מדברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים), התשס"ז-2007, הצעות חוק הכנסת 135, ח' באדר התשס"ו 26.2.2007, סעיף 31א התווסף לחוק בשנת 2007 במטרה לאפשר "לאוכלוסיה הנמנית עם השכבות החברתיות המוחלשות כגון מעוטי הכנסה שהם קשישים, חולים, עולים, מובטלים ומשפחיות חד הוריות המתקשות לעמוד בהוצאות הכרוכות בתשלום עבור חשמל... להינות ממכסת חשמל במחיר מופחת".

צילום דברי ההסבר להצעת חוק משק החשמל (תיקון מס' 6) (תעריפים מופחתים) מצורף ומסומן מש/6.

90. לקראת הצבעה בקריאה שנייה ושלישית אמר מגיש ההצעה, יו"ר ועדת הכלכלה באותה עת, ח"כ משה כחלון, במסגרת ישיבת מליאת הכנסת מיום 19.3.07, את הדברים הבאים:

"במסגרת האמונה שכל ישראל ערבים זה לזה, החלטנו כי מימון ההנחה במחיר החשמל יהיה מהעמסת ההפחתה על כלל צרכני החשמל, ולפי חשבוננו הדבר יביא להתייקרות זעירה בלבד של מחיר החשמל".... מאחר שההנחות אמורות להיות על חשבון כל צרכני החשמל, ומאחר שהבנו שצריך לקבוע תקרה להתייקרות.... **אני חושב שזה חברתי ממדרגה ראשונה, ואני**

חושב שהמספרים פה הם לא גדולים, והכנסת יכולה לתת את מתנת החג הזאת לנזקקים, לקשישים. אני לא יודע אם הכסף פה משמעותי, אדוני יושב-ראש הקואליציה, וחברי הכנסת, כמו המסר שלנו לציבור הנזקקים, לציבור הקשישים ערב החג, שאנחנו באים עם בשורה ואומרים להם: הנה, אנחנו חושבים עליכם, אנחנו רוצים שהחיים שלכם יראו קצת יותר טוב. שוב – אלה לא מיליונים. כל אחד מקבל עשרות שקלים בחודש, אבל זה יותר ההתייחסות מאשר הכסף". ובהמשך – "אדוני היושב ראש זה חוק. זה חצי חוק-יסוד" (דברי הכנסת, הכנסת השבע-עשרה, הישיבה המאה-ועשר, יום שני, כ"ט באדר תשס"ז, 19 במרס 2007, עמ' 83; ההדגשות הוספו).

צילום החלקים הרלוונטים מפרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת מס' 110 מיום 19.3.07 מצורף ומסומן מש/7.

91. אמירות אלה מחדדות את העיקרון הידוע לפיו "ההכרעות הבסיסיות לגבי הנשיאה בנטלים החברתיים – מבחינת עצם הטלתם ומבחינת אופן חלוקתם – חייבות להתקבל על ידי בית המחוקקים הדמוקרטי" (ראו, דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי, עמ' 110-111 (2010)).

92. זאת ועוד, עמדת רשות החשמל היא שלא ראוי להשתמש בתעריף החשמל ככלי מיסויי שכן גביית המס בדרך זו נעשית באופן רגרסיבי ולא בשיטה הפרוגרסיבית שעל-פיה פועל משטר המס בישראל. כך יוצא שבפועל צרכני חשמל "עניים" שאינם נכנסים להגדרות המזכות אותם בתשלום מופחת, מסבסדים באמצעות חשבון החשמל שלהם את צרכני התשלום מופחת. זאת בעוד שמצרכנים אלה לא היה נגבה מס הכנסה או מיסים ישירים אחרים שנועדו לממן את ההוצאה הציבורית. אמנם, תמיכה מתקציב המדינה קשה יותר להשגה בהיותה כפופה לחוקים הפיסקאליים ולסביבה הפוליטית הקיימת, בעוד שהעלאת תעריף החשמל עשויה להיות קלה יותר. אולם, זוהי אחת הסיבות המרכזיות, כאמור, שקביעת תעריף החשמל הוצאה מידיהם של הגורמים הפוליטיים והופקדה בידי רשות מקצועית. לעניין זה התייחס כב' השופט רובינשטיין בעניין מרכז השלטון המקומי (פסקה ל"ח), בקבעו כדלקמן:

"העברת הסמכות לגוף מקצועי ארצי ה"כבול" לעקרון העלות הריאלית, אמורה – מבלי לפגוע – לנטרל לחצים פוליטיים, אשר בעבר הקנו למגזרים כאלה ואחרים הנחות מפליגות בתשלומי המים והביוב תוך אי שוויון כלפי הכלל"

93. החשיבות בשמירה על עיקרון זה הודגשה שוב לאחרונה בפסיקתו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 5217/18 פורום קהלת נ' שר האנרגיה (טרם פורסם, 27.12.2018). בעניין זה נתקפה החלטת שר האנרגיה, במסגרת הרפורמה במשק החשמל, לקבוע עיקרון מדיניות שמשמעו הכרה בעלויות ההסכם הקיבוצי שנחתם עם עובדי חברת החשמל במסגרת קביעת תעריפי החשמל. בית המשפט הנכבד קבע (פסקה 15 לפסק הדין) כדלקמן:

"יש חשיבות רבה בשימור סמכותה ושיקול דעתה המקצועי העצמאי של רשות החשמל בקביעת התעריפים במשק החשמל על בסיס עקרון העלות

לפי סעיף 31 לחוק משק החשמל. לפיכך, ככלל, אכן אין מקום שעקרונות מדיניות יתייחסו לעלות ספציפית באופן שיש בו כדי לשלול את שיקול דעתה המקצועי של הרשות בקביעת תעריפים במשק החשמל"

94. יחד עם זאת, גם לאחר הקמת רשות החשמל בחוק משק החשמל וחרף הסתייגויותיה של רשות החשמל לעניין זה, לא נמצאה מניעה משפטית לקבוע כי תעריף החשמל יפנים תועלות חברתיות, **ובלבד שהדבר נעשה על-פי חוק לרבות קביעת פיתרון מימוני מתאים**. בענייננו, הפיתרון שנמצא הוא קביעת סייג בחוק "לעקרון העלות" בקביעת התעריפים, כך שעלות התשלומים המופחתים תוטל על יתר צרכני החשמל, "כך שהכנסותיו של בעל רישיון להספקת חשמל לא ייגרעו בשל ההפחתה" (דברי ההסבר להצ"ח, שם). ובלשונו של סעיף 31(ד):

" 31(ד). על אף האמור בסעיף קטן (א), בקביעת התעריפים המשולמים על ידי כלל הצרכנים תביא הרשות בחשבון את העלויות שלא הובאו בחשבון כתוצאה מהתשלומים המופחתים לפי סעיף 31א."

95. בסעיף 31א לחוק נקבעו האוכלוסיות הזכאיות לתעריף מופחת, באילו תנאים יינתנו התשלומים המופחתים, מהו שיעור ההפחתה שיינתן לכל סוג אוכלוסייה, ומהו היקף ההפחתות הכולל שיסובסד על-ידי שאר הצרכנים, כדלקמן:

"31א. (א) צרכן הזכאי לגמלה לפי סעיף 2(א)4 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, ישלם תשלום מופחת בשיעור של 50% מהתעריף הביתי, בעד 400 קוט"ש הראשונים שצרך מדי חודש בשימוש ביתי בלבד; בסעיף זה, "תעריף ביתי" – התעריף לתשלום בעבור צריכת חשמל המיועדת לבתים המשמשים למגורים בלבד.

(ב) השר, בהתייעצות עם שר הרווחה ובהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע אוכלוסיות נזקקות נוספות, שמי שנמנה עמן ישלם תשלום מופחת, בשיעור שיקבע מהתעריף הביתי, כמות החשמל שבעדה יהיה זכאי לתשלום מופחת, וכן שיעורי הנחה וכמויות שונים לקבוצות אוכלוסייה, ולשם כך רשאי הוא להביא בחשבון את מספר הנפשות המתגוררות בבית הצרכן ואזור המגורים, את הכנסותיהן, גילן ומצבן הרפואי, והכל ביחס לצריכת החשמל הממוצעת של צרכנים שבביתם אותו מספר נפשות.

(2) זכאות לתשלומים מופחתים לפי סעיף קטן זה תיקבע כך, שסך ההפחתה מהתשלומים בעבור צריכת חשמל לפי סעיף זה לא יעלה על סכום השווה ל-1.5% מסך התשלומים המשולמים על ידי כלל הצרכנים בעבור צריכת חשמל.

(ג) השר, בהתייעצות עם שר הרווחה, יקבע הוראות בדבר דרכים להוכחת הזכאות לתשלום מופחת בהתאם להוראות סעיף זה, וכן רשאי הוא לקבוע הוראות לענין אופן מסירת מידע לשם הוכחת זכאות כאמור."

96. יצוין כי בהתאם לסמכות שניתנה לו, קבע שר האנרגיה, בהתייעצות עם שר הרווחה ובהסכמת שר האוצר קבוצות נוספות אשר יהיו זכאיות לתעריף המופחת (ראו תקנות משק החשמל (תשלום מופחת לזכאים שונים), התשע"א-2011). שיעור ההנחה שנקבע בתקנות לכל הקבוצות זהה לזה שנקבע בחוק ביחס למקבלי גמלה לפי סעיף 2(א)4, קרי, 50% הנחה על 400 קוט"ש. עלות ההנחה הניתנת לצרכני התעריף המופחת מוערכת בכ-250 מיליון ₪.

97. לפיכך, לעמדת המשיבים, שיקול הדעת הקיים לרשות החשמל, לעניין קביעת אוכלוסיות או פרטים הפטורים מתשלום עבור הספקת חשמל מטעמי יכולת כלכלית ומטעמים סוציאליים, ובכלל זה להעניק לאוכלוסיות מסוימות מכסת חשמל בסיסית שתספיק להם לשם קיום בכבוד ללא קשר לשאלת היכולת לשלם בעבורו, הוא מצומצם ביותר, והרחבתו מעבר להסדרים שנקבעו במסגרת אמות המידה חורגת באופן ניכר מברירת המחל הקבועה בחוק משק החשמל. קביעה שכזו יכולה להיעשות רק על-ידי הרשות המחוקקת בהיותה הגוף שרשאי לקבוע הסדרים ראשוניים בכלל, ותשלומי חובה בפרט. למותר לציין, כי תקיפת ההסדר הקבוע בחקיקה ראשית, חורגת מגדרי העתירה דנו, וממילא לא הונחה התשתית העובדתית והמשפטית הנדרשת להוכחת פגיעה חוקתית כתוצאה מהוראות חוק החשמל.

98. בהקשר זה יצוין כי הפסיקה טרם הכירה בקיומן של זכויות חברתיות-כלכליות, וזאת לעומת זכויות אזרחיות המעוגנות בין השאר בחוקי היסוד, וכן לעומת חובות לספק "רשת מגן" למעוטי יכולת המעוגנות בדברי חקיקה שונים. תמיכה בתחום חברתי-כלכלי מסוים היא בגדר קביעת מדיניות ממשלתית שצריכה להיקבע בזירה הפוליטית, ונתונה מטבע הדברים לשינויים.

99. עוד חשוב לזכור, כי המענה לבעיית העוני מצוי בטיפול המדינה במסגרות אחרות. המדינה מספקת לכל אזרח סל שירותים בסיסי הדרוש לו כדי להתקיים בכבוד, באמצעות קצבאות הביטוח הלאומי (ובכלל זאת קצבת הבטחת הכנסה) כמו גם באמצעים נוספים דוגמת ביטוח בריאות ממלכתי, חינוך חובה חינוכי, סיוע בדיוור וסמכויות שונות מתחום הרווחה. כספי הביטוח הלאומי נועדו לאפשר לאזרח לצרוך את מצרכי היסוד הדרושים למחייתו בכבוד: מים, מזון, מגורים, וכמובן אף חשמל. ישנן אף סמכויות פרטניות לרשויות מקומיות להתחשב במצורה כלכלית של תושב, כגון הנחות מתשלומי ארנונה, מחיקת חובות, קביעת הסדרי תשלום נוחים ואף סיוע ישיר על ידי קרנות עירוניות המיועדות לכך. במסגרת כלים אלה, באה לידי ביטוי התחשבות רשויות השלטון בזכות הבסיסית של האדם לקיום בכבוד. מעבר לכך, קביעת הסדר שמהותו מתן פטור מתשלום בעד הספקת חשמל מטעמי רווחה ומטעמי יכולת כלכלית, מהווה למעשה התערבות במדיניות הרווחה של הממשלה אשר ככלל, תחמה את מדיניות הרווחה והסיוע לאוכלוסיות מוחלשות באמצעות מערכת הקצבאות ולא באמצעות חלוקת מצרכים ושירותים בלא תשלום, וחורגת, הלכה למעשה משיקול הדעת המוקנה לרשות החשמל. כאמור לעיל, כאשר המחוקק רצה לקבוע תעריף מופחת להספקת חשמל – מטעמי היעדר יכולת כלכלית, הוא קבע זאת בצורה מפורשת תוך פירוט של האוכלוסיות שזכאיות לכך ותוך קביעת שיעור ההנחה שתינתן.

100. כאמור, על פי החוק יש לשלם עבור השירותים של ספק שירות חיוני ויש להפסיק את השירותים באם לא משולם עבורו תשלום. על רשות החשמל הוטלה החובה לקבוע את הכללים לפיהם יפעל ספק השירות החיוני בעת הפסקת השירות.

101. אכן, בבחינת חריג לברירת המחדל, נקבעו באמות המידה אוכלוסיות החסינות מפני ניתוק – צרכנים שאספקת החשמל חיונית להם ונכי הרדיפות והמלחמה בנאצים. אולם, לעמדת המשיבים, חריג זה שונה במהותו ממתן פטור מטעמי רווחה ומטעמים כלכליים. ניתוק חשמל למי שמחובר למכשירי הנשמה הוא בלתי סביר בעליל לכל הדעות ואין צורך לנמקו. יצוין כי המדובר באוכלוסייה המונה כ-700 איש. ביחס לנכי רדיפות הנאצים החליטה מליאת רשות החשמל כי יש להשוות את מעמדם לאלו שאספקת החשמל חיונית להם. זאת, נוכח העובדה שמדובר בקבוצה חריגה, תחומה וייחודית, שלמרבה הצער עתידה להישאר בטווח הזמן הקרוב קבוצה ריקה. יצוין כי הגם שקבוצה זו מונה באופן פוטנציאלי כ-14,500 איש, רובם משלמים את חובותיהם בזמן ועל כן לא נדרשים בפועל לחסינות בפני ניתוק. הרחבת חריג זה חורגת באופן ניכר מברירת המחדל הקבועה בחוק משק החשמל, ומשמעותה קביעת מדיניות רווחה אשר אינה בגדר השיקולים שרשות החשמל צריכה לשקול במסגרת אמות המידה על פי החוק.

102. הנה כי כן, החריגים המצומצמים שנקבעו באמות המידה אשר להם לא ניתן להתקין מת"מ או לנתקם מחשמל היא קבוצה מצומצמת וניתן אף לומר הכרחית. החובות הנצברים של לקוחות אלה לא צפויים להשפיע על תעריף החשמל.

103. **סיכומם של דברים, לעמדת המשיבים, הסמכויות שהוקנו לרשות החשמל בחוק נועדו על-מנת למנוע שימוש לרעה בסמכויות הגבייה של ספק שירות חיוני, בהינתן שחשמל הוא מוצר חיוני המסופק כנגד תשלום. הרחבת האוכלוסיות הפטורות מניתוק תביא בהכרח לעלייה בהיקף החובות של ספק השירות החיוני ולהשתת עלויות עודפות, שאינן קשורות בייצור החשמל, על צרכני החשמל.**

(ג) באשר לטענת העותרים כי הגדרת הקבוצות החסינות מניתוק מהספקת החשמל מטעמי בריאות היא מצומצמת ושרירותית.

104. לטענה זו, ישיבו המשיבים, כי אוכלוסיית הצרכנים שהספקת החשמל חיונית להם נקבעה לאחר התייעצויות עם גורמי משרד הבריאות הרלוונטיים לנושא.

105. במכתב מיום 17.7.17, מטעם הממונה הארצי על יישום סטנדרטים בקהילה אשר השיב לפניית רשות החשמל לעניין קביעת אמות המידה, נכתבו הדברים הבאים, שלאורם נקבעה אוכלוסיית הספקת חשמל חיונית:

”להלן התייחסות למסמכי אסדרת הגבייה של חברת החשמל (2/2017) שבסימוכין, בנושאים הרלוונטיים למשרד הבריאות: קיימים מכשירים רפואיים רבים נוספים התלויים בחשמל, פרט למכשיר הנשמה (להלן: מכשיר רפואי חיוני), אשר נמצאים בבית המטופלים. מוצע לחלקם לשני מדרגים לפי רמת הסיכון למטופל מניתוקם: (א) מדרג ראשון: מכשירים שניתוקם עשוי לסכן את חיי המטופל בטווח הזמן המיידית: מנשמים, וכל ניתוק מהחשמל, גם קצר - עלול לגרום למטופל נזק חמור ובלתי הפיך – ולגביהם לא יהיו ניתוקים כלל.

(ב) מדרג שני: מכשירים שניתוקם עשוי לסכן את חיי המטופל בטווח זמן של שעות עד ימים: מערכות תומכות נשימה (מחוללי חמצן, CPAP, BIPAP), סופרי טיפות (להזנה או למתן תרופות), מכשירי אינהלציה, מכשירי דיאליזה ביתית. לגבי מכשירים אלה יש לתת קדימות בתיקון תקלות ולמנוע ניתוק מתוכנן ממושך.

אנו ממליצים ומבקשים להחיל את הנוהל האמור גם על מטופלים המשתמשים במכשירים במדרג השני – במתן קדימות לתיקון ולמניעת ניתוק מתוכנן העולה על שעות ספורות (לרבות בשל אי תשלום)."

צילום המכתב ממשרד הבריאות מצורף ומסומן מ/ש/8.

106. המלצת משרד הבריאות התקבלה במלואה על-ידי רשות החשמל בכל הקשור למדרג הראשון. ברי, כי לא ניתן לנתק מי שאספקת החשמל חיונית לו כך שניתוקה עשוי לגרום לו נזק חמור ובלתי הפיך. באשר למדרג השני, שכולל קבוצה גדולה, משתנה ובלתי מסוימת של חולים, אשר לפי המלצת משרד הבריאות אין מניעה לנתקם בטווח של שעות עד ימים, הוחלט כי אין ליתן להם חסינות מוחלטת מפני ניתוק, ובהינתן פתרון המת"מ. כאמור, חשמל, כמו מצרכים חיוניים אחרים, הוא מוצר שיש לשלם בעדו. הכללת אוכלוסייה זו עשויה היתה להרחיב באופן ניכר את זכאי החסינות מפני ניתוק. בהינתן שניתוק החשמל לא מעמיד את הצרכנים בסכנת חיים מיידי, אין בידי רשות החשמל הכלים להכריע האם דווקא קבוצה זו תזכה לחסינות מפני ניתוק או דווקא אוכלוסיית התינוקות או הקשישים, או שמא האוכלוסיות המוצעות על-ידי העותרים. אלו הן, כפי שהודגש, שאלות שבמדיניות שאין בסמכות רשות החשמל להכריע בהן.

107. אמות המידה מתוות כאמור מסגרת להתחשבות בנסיבות מיוחדות בדרך של יצירת הסדרי תשלום חריגים. כמו כן ניתן מענה לצורך באספקת חשמל דחופה במקרים חריגים במסגרת המת"מ (אמת מידה 29ב(ד)(1)). החלטה בכל מקרה צריכה להיגזר על-פי נסיבותיו הייחודיות ועל פי אופן היישום של ספק השירות החיוני בכלי הגבייה שהועמדו לו על ידי הרגולטור.

(ד) דין הטענה כי יש לבטל גביית חובות באמצעות קיזוז אוטומטי מסכום הנטען במת"מ

להידחות

108. כפי שהוסבר לעיל, המת"מ הוא כלי גבייה "רך" בעל יתרונות רבים לצרכנים מיעוטי יכולת. ראשית, המת"מ מאפשר צריכה מותאמת ליכולת כלכלית מבלי לצבור חובות עתידיים. המת"מ מאפשר לצרכן, המתקשה בתשלום חובות צריכה, לשלוט בהיקף החזרת חובותיו באמצעות פריסה לתשלומים במת"מ, הנגבים כחלק יחסי מכל פעולה לרכישת חשמל שוטפת שהוא מבצע, או כחלק קבוע, המוסכם מראש, במסגרת הסדר רלוונטי.

109. עוד יצוין בהקשר זה, כי המת"מ הוא כלי גבייה ש"מקרב" את החשמל למוצרי צריכה בהספקה מיידית, באמצעות מנגנון התשלום מראש (prepaid). כך, המת"מ נועד להקל על

צרכנים מעטי יכולת, לשלוט על צריכת החשמל, ולכלכל את צעדיהם באופן שלא יסבך אותם בחובות נוספים, ובמנגנוני גבייה אזרחיים, שיכולים אף להעצים את הפגיעה הכלכלית בהם.

110. במסגרת אמות המידה, הוסבה תחולת ריבית הפיגורים על פריסת חוב הצריכה הכלול במת"מ לתחולת ריבית איחורים, לאור העובדה שהחוב משולם במסגרת הסדר תשלום ואין מדובר בחשבון שלא משולם.

111. כן נקבעה מגבלה חדשה לקביעת שיעור של חובות צריכה הניתנים לגבייה במת"מ, כך שעיקר התשלום במת"מ יופנה לצריכה שוטפת ולא לחוב צריכה (השיעור עומד על 20% במקום 50% טרם ההחלטה, תוך מתן אפשרות לצרכן לבחור שיעור גבוה יותר מ-20%).

112. כפי שצוין לעיל, קביעת השיעור הקבוע של 20% נקבע, לאחר שנשמעו והתקבלו טענות האגודה לזכויות האזרח, והסיוע המשפטי במסגרת השימוע אשר בעקבותיהן ירד שיעור משיעור של 50% לפני האסדרה החדשה, ומשיעור של 35% לפני השימוע הציבורי לשיעור של 20%.

113. עבור צרכני התעריף המופחת, נקבע הסדר להתקנת מת"מ הכרחי ופריסת תשלומים באמצעות תחולת ריבית נמוכה – ריבית חשב כללי על כל חוב שהוסדר בתשלומים במת"מ.

114. יתירה מזו, ספק שירות חיוני רשאי לבחון בקשה להסדר חוב חריג שמפחית את קיזוז החוב מהמת"מ אף מתחת לשיעור של 20%.

115. חשוב אף לציין כי הצרכן רשאי בכל עת לפנות אל ספק שירות חיוני ולבקש הסדר חוב בו יוכל לעמוד, חלף ניתוק וחלף התקנת מת"מ, היינו, הצרכן יכול להציע בכל עת, מיוזמתו הסדר חוב חלופי, ובכך להחזיר את הספקת החשמל.

116. לעמדת המשיבים, קיזוז חובות באמצעות המת"מ במתכונת הנוכחית, הוא הסדר מידתי ומאוזן, אשר מיטיב עם צרכנים שמתקשים לעמוד בתשלומי חשמל, מאפשר להם להסדיר את חובם, ומאפשר להם לשלוט בצריכת החשמל מבלי להגדיל את חובם.

117. לא זו אף זו, הפרדה בין השימוש במת"מ לבין קיזוז החובות, עשויה לתמרץ צרכנים להיקלע לחובות מתוך ידיעה כי ביכולתם להמשיך לצרוך מבלי שיסדירו או יצמצמו את חובם.

118. בכל הנוגע לטענה כי המת"מ משמש כלי גבייה בחוסר סמכות, יובהר כי טענה זאת אינה ברורה ואין לה על מה לסמוך. כאמור, החוק קובע בצורה מפורשת את העיקרון של אספקת חשמל כנגד תשלום. אין בחוק כל הוראה המחייבת את ספק שירות חיוני לספק

חשמל לצרכנים דווקא באמצעות מוני קרדיט המאפשרים צריכת חשמל מראש, ותשלום באשראי של תקופת החשבון לאחר הצריכה בפועל. כך, אף אין כל מניעה בחוק, כי כל המונים שיותקנו אצל צרכנים יהיו מוני מת"מ, כברירת מחדל, לו הדבר התבקש.

119. סיכומו של עניין, המת"מ הוא כלי גבייה רך יותר אשר מצד אחד מקל על צרכנים המתקשים בתשלום, לכלכל את צריכת החשמל שלהם, ומצד שני מאפשר להסדיר את חובם לספק שירות חיוני, מבלי לחייב את ספק השירות החיוני לנקוט בהגבלת הספקת החשמל או ניתוקה. לעמדת המשיבים, מדובר בהסדר מידתי ומאוזן, ולפיכך דין טענה זו להידחות.

(ה) באשר לטענת העותרים כי יש להשוות את אופן הניתוקים בחשמל לניתוקים במים

120. המשיבים ייטענו כי אין כל בסיס להשוואה בין האסדרה שנקבעה לגבי ניתוקי מים לבין האסדרה שקבעה הרשות לעניין גבית חשבונות חשמל. זאת, בעיקר נוכח העובדה שעל גביית חובות המים חלה פקודת המיסים (גבייה)-1929, (להלן – **פקודת הגבייה**), בעוד שלחברת החשמל לא ניתנו סמכות זו.

121. סעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן – **חוק תאגידי מים**) מקנה לתאגידי המים (אשר נמצאים בשליטת רשות מקומית) סמכויות לגבות את התשלומים המגיעים להם בעבור השירותים שסיפקו וההוצאות שהוציאו כאילו היו מס כמפורט בפקודת הגבייה, בדומה לסמכויות לגביית חובות המים של הרשויות המקומיות.

כך נקבע בסעיף 39 לחוק תאגידי מים וביוב:

"39. (א) חברה תנקוט את האמצעים הדרושים לגביית התשלומים המגיעים לה בעבור השירותים שהיא מספקת וכן הוצאות שהוציאה לפי סעיף 53, ואולם היא לא תהיה רשאית להפסיק או לצמצם את מתן שירותי המים והביוב לצרכן שלא שילם את התשלומים שנדרשו ממנו כדין, אלא על פי כללים שייקבעו לפי סעיף 146.

(ב) פקודת המסים (גבייה), להוציא סעיף 12 שבה, תחול על תשלומים והוצאות כאמור בסעיף קטן (א) **כאילו היו מס כמשמעותו בפקודה האמורה**; הוראה זו תחול כל עוד החברה היא חברה בשליטת רשות מקומית, כהגדרתה בסעיף 59(ב)".

סעיף 146(א) לחוק תאגידי מים וביוב מסמיך את רשות המים לקבוע את התנאים והמקרים בהם רשאית חברה להפסיק או לצמצם את מתן שירותי מים וביוב לצרכן או למקרקעין, לרבות בשל אי תשלום.

122. משמעות תחולת פקודת הגבייה, היא שתאגיד המים אינו נדרש לנקוט הליכי הוצאה לפועל כדי לגבות את החוב והוא יכול, לאחר מתן התראה, לעקל מיטלטלין או נכסים (לרבות חשבון בנק, כסף מזומן או חוב) השייכים לצרכן שלא פרע את חובו, ואם הצרכן

ממשיך לסרב לפרוע את חובו – למכור את המעוקלים או לממש את הגבייה בדרך אחרת לשם תשלום הסכום המגיע לו.

123. המשיבים יטענו כי שימוש בפקודת הגבייה אכן הוכח כיעיל ביותר וכי כאשר היא חלה מצטמצם מאד מספר החייבים המגיע לכדי ניתוק. כמובן שיחד עם יעילותו מדובר בהליך שעשוי להיות פוגעני מאוד כלפי הצרכן, הכולל עיקול נכסים בלא שהתקיים הליך אזרחי. עוד יצוין, כי עד לאסדרת ניתוק המים בידי המחוקק, בית המשפט הנכבד אישר לא פעם ניתוק צרכנים ממים, וזאת חרף כלי הגבייה הנתון בידי תאגידי המים.

124. לפיכך, לעמדת המשיבים, הליך הגבייה המדורג שנקבע באמות המידה, מיטיב עם הצרכן ופוגע בו במידה **פחותה** מהליכי פקודת הגבייה. ודוק, האגודה לזכויות האזרח, אשר מבקשת להשוות את הליכי הגבייה במשק המים למשק החשמל במסגרת העתירה, עמדה בהקשר אחר, כעולה מפרסומים באתר האגודה לזכויות האזרח, על כך שלשיטתה יש לבטל את ההסדר של פקודת המסים גבייה.

צילום פרסום מאתר האגודה לזכויות האזרח מצורף ומסומן **מש/9**.

125. מכל מקום, כאמור, כל עוד חוק משק החשמל אינו כולל סעיף אשר מחיל את פקודת הגבייה, לא ניתן להשוות בין הקבוע בכללי המים לבין אמות המידה הקבועות בהחלטת רשות החשמל.

(ו) באשר לטענת העותרים כי יש לנקוט בצמצום הזרם חלף ניתוק.

126. לעמדת המשיבים, דינה של טענה זו להידחות. כאמור לעיל, ישנה אפשרות לספק שירות חיוני להתקין נתיך מוקטן בהספק של 10 אמפר – באמצעותו מתבצעת הגבלת אספקת החשמל למקום הצרכנות. על-ידי התקנתו של נתיך מוקטן מתאפשר שימוש מינימאלי ביותר במכשירי חשמל (מספיק להפעלת מקרר ותאורה בלבד).

127. אולם, לאפשרות זו ישימות טכנית מוגבלת, והיא איננה מתאימה לכל צרכן. את הנתיך המוקטן אפשר להתקין רק במקומות צרכנות בהם גודל החיבור הוא 1X25 אמפר בלבד – תנאי שמעט מאוד צרכנים ביתיים עונים לו.

על מנת לסבר את האוזן, יצוין כי בשנת 2015 הותקנו 105 נתיכים מוקטנים והם מהווים 0.2% מכלל תחליפי הניתוקים בשנה זו. בשנת 2016 פחתה הכמות והותקנו 63, בשנת 2017 – 34, בשנת 2018 – הותקנו 3, ובשנת 2019, הותקנו 6 נתיכים.

(ז) לפני סיום

128. בטרם סיום, נבקש להדגיש כי בכוונת המשיבה 1 לבצע בעתיד בדיקת עלויות, אשר תכלול בחינה וניתוח של כלל הנתונים, והכל בהתאם להחלטת הרשות מספר 5 (1199) מישיבה מספר 528 מיום 23.10.2017, אשר קבעה חובת דיווח שנתית לחברת החשמל על עלויות הליכי גבייה מצרכנים המחויבים בתעריף ביתי.

כמו- כן מבצעת המשיבה 1 מעקב שוטף הבוחן האם הטמעת האסדרה החדשה תואמת את תכליותיה – ובכלל זה, האם ישנה עלייה בהסדרי החוב והאם האסדרה מובילה לירידה במספר הניתוקים ובמשך הניתוקים.

צילום החלטת רשות החשמל מיום 23.10.17 מצורף ומסומן **מש/10**.

129. ודוק, ההחלטה לקיים בחינת עלויות בעתיד נקבעה בכדי לאפשר לרשות החשמל פרק זמן ארוך לבחינת יישומם והטמעתם כראוי, של אמות המידה החדשות, באמצעות ניתוח של כלל הנתונים הרלוונטים.

130. יחד עם זאת, למען שלמות התמונה, נצרף נתונים שהתקבלו מחברת החשמל, חלקם טרם פורסמו לציבור, ביחס לשנים 2015-2019. בשנת 2015 החלה רשות החשמל לעבוד על אסדרת הגבייה ונערכו ישיבות רבות עם בין הגורמים המקצועיים לבין נציגי ספק השירות החיוני, שסופן בפרסום השימוע הראשון על האסדרה בסוף שנת 2015. החל משנה זו החל ספק השירות החיוני לשים דגש מיוחד על אופן ביצוע הניתוקים והיקף הסדרי החוב שיש להציע לצרכנים. מנתונים אלו ניתן לראות כי משנת 2015 ישנה ירידה עקבית במספר הניתוקים. במקביל, החל משנת 2017 חלה עלייה תלולה בהיקף הסדרי החוב.



131. כפי שנמסר מרשות החשמל, מנתונים אלו, ניתן לומר, בזהירות הנדרשת, שביחס לשיעור הניתוקים, ושיעור העלייה בהסדרי החוב עם צרכנים חייבים, מסתמנת מגמה חיובית. כאמור, הרשות מקיימת בקרה שנתית שוטפת אודות הנתונים המתקבלים מספק שירות החיוני אודות יישום מנגנון הגבייה ובוחנת שינויים במידת הצורך.

יצוין כי כפי שנמסר מחברת החשמל, ההסבר לעלייה בשיעור ניתוקי החשמל בשנת 2018 לעומת שנת 2017, נעוץ בכך שבשנת 2017 הוחלפה בחברת החשמל מערכת ההתחשבות ("ביליניג") של החברה בצורה מדורגת, שהטמעה מורכבת. מדיניות חברת החשמל בתקופת ההטמעה הייתה, שלא לנתק לקוחות מפאת הזהירות הנדרשת עם כל הטמעה של מערכת חדשה. בנוסף לכך, כתוצאה מצעדים ארגוניים שנקטו חלק מעובדי החברה בקיץ 2017, נגרמו שיבושים בהנפקת חשבונות וגביית חובות, וכפועל יוצא מכך עוכבו ניתוקי חשמל בתקופה זו. לאור האמור לעיל, כמות הניתוקים בשנת 2017, אינה יכולה להוות בסיס השוואתי לשנים קודמות או לשנים מאוחרות.

132. המשיבים יטענו כי ככל שהעתירה מכוונת להשלכות ולתוצאות יישום אמות המידה, הרי שחסרה, בנקודת הזמן הנוכחית, תשתית עובדתית קונקרטית שתעניק לבוש מוחשי לדיון המשפטי, ועל כן, בהיבט התוצאתי – ובכלל זה כהשוואה למצב שקדם לאמות המידה, לא בשלה העת לבחינת יישומן של אמות המידה.

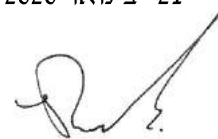
סיכום

133. לאור כל האמור לעיל, דין העתירה להידחות, בהיעדר עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בהחלטת רשות החשמל, תוך חיוב העותרים בהוצאות משפט.

134. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהירה של הגברת מירב יוסף, המשמשת בתפקיד ראש אגף צרכנות ובקרה ברשות החשמל.

היום,

כ"ד בטבת תש"פ
21 בינואר 2020



רנאד עיד, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



אבי טוויג, עו"ד

עוזר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה