

## **רגולציה של שימושי אפר פחם – בעיית המאקרו ופתרון המיקרו**

עו"ד אריה ניגר

עמית פולק מטלון ושות', עורכי דין

לאפר פחם שימושים רבים ומועילים, אבל שימוש לא מוסדר בו עלול להיות כרוך בסיכונים סביבתיים. אין חולק כי נדרשת רגולציה של השימוש באפר פחם, אך האתגר הוא ליצור רגולציה מושכלת: כזו שתבטיח מידה הולמת של הגנה על הסביבה מצד אחד, אבל לא תחניק את השימוש באפר פחם בכך שתעשה אותו בלתי כדאי או בלתי ישים, מצד שני. זהו אתגר הניצב בפני כל רגולטור, בכל תחום, אבל הוא מורכב במיוחד ברגולציה הסביבתית אשר ברובה עוסקת במניעה או הקטנה של סיכונים.

מחקרים רבים שנעשו בעולם מראים כי לרגולטור נטייה טבעית להחמיר יותר מהנדרש בבואו להסדיר סיכונים שמקורם בפעילות אנושית. התוצאה היא לעיתים תקינה שעלותה יכולה להיות גבוהה מתועלתה, או שהנזק הסביבתי שהיא יוצרת גבוה מהנזק הסביבתי שבקשה למנוע.

בספר שפרסם בשנת 1994 (**Breaking the Vicious Circle**), תאר שופט בית המשפט העליון של ארצות הברית סטפן ברייר כיצד הרגולציה של ה- **EPA** נגועה בחוסר רציונאליות משום שהיא מתעלמת מהסיכון בפועל שאיתו נועדה להתמודד ואינה לוקחת בחשבון את השלכות הרחב של הרגולציה. הדוגמאות שנתן הן הרגולציה של אסבסט והרגולציה של שיקום קרקעות מזוהמות בארה"ב שעלות יישומן עלתה לעין שיעור על התועלת שבהן.

דעה דומה הביע פרופ' קאס סנסטיין, בספרו **Laws of Fear**. דעתו של סנסטיין חשובה כי הוא בעל ידע אישי מיוחד: עד לאחרונה עמד בראש מנהל הרגולציה (**OIRA**) בממשל אובמה. לטענתו, הסיבה העיקרית להחמרת יתר ברגולציה נובעת מהפער שבין תפיסת הסיכון (**Risk Perception**) של הציבור לבין הסיכון בפועל (במובן של הסתברות לקרות הנזק). פער זה מוכר לנו מחיי היום יום: רבים פוחדים לטוס ומעטים, אם בכלל פוחדים לנסוע בכביש, אף שהכול יודעים שההסתברות למוות בתאונה בכביש גבוהה בהרבה מההסתברות למוות בתאונת מטוס. הבעיה היא שהרגולטור נוטה להיות מושפע מתפיסת הסיכון של הציבור יותר מאשר מעמדת המומחים.

את הכשלים האלה ברגולציה הסביבתית נמצא בכל העולם, לפחות במדינות דמוקרטיות. אלא שבעוד שברוב מדינות ה- **OECD** יש מנגנון שתפקידו לבחון את הרגולציה ולאזן אותה, בישראל אין מנגנון כזה. התוצאה היא שהרגולציה הסביבתית בישראל נוטה להיות מחמירה מדי. גם כשאנו פונים לחו"ל לחפש תקינה, אנו נוטים לייבא דווקא את המחמירה ביותר (ראו למשל את חוק אויר נקי ותקנותיו).

הפתרונות המקובלים בעולם כוללים: (1) קביעת תקנים בהליך הידברות ששותפים לו כל הגורמים המעורבים, בעיקר אלה שהרגולציה חלה עליהם; (2) מנגנון לבחינת עלות מול תועלת. לברייר היתה הצעה משלו לפתרון: לא להפקיד את מלאכת התקינה בידי רשות אחת או משרד אחד אלא בידי גוף רגולציה המורכב ממומחים מתחומים שונים שיפתח מתודולוגיה של רגולציית סיכונים ויפעל לפיה.

אף שממשלת ישראל כבר החליטה לפתח מתודולוגיה לבחינת רגולציה כמקובל במדינות המפותחות בעולם (**Regulatory Impact Assessment - RIA**), נראה שיישום ההחלטה רחוק. אין צורך להמתין לפתרון כולל לכשלי הרגולציה הישראלית ברמת המאקרו כדי להבטיח רגולציה רציונאלית ברמת המיקרו. למשל לגבי הרגולציה של שימושי אפר פחם. מנהלת אפר הפחם יכולה לפעול במתכונת הצעת השופט ברייר, כגוף מקצועי רב תחומי ובלתי תלוי שאינו פועל בחסותו של רגולטור אחד. גוף כזה ייתן מענה מידתי לסיכונים האמיתיים הכרוכים באפר פחם, שיאפשר שימוש יעיל ובטוח באפר.

