

ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ერთ-ერთია მწვანე ალტერნატივას მიერ მომზადებული ანალიტიკური ნაშრომებიდან, რომლებიც ქვეყნის მდგრადი განვითარებისთვის აქტუალურ საკითხებს ეხება. მისი მიზანია წამოწიოს საჯარო პოლიტიკის კონკრეტულ სფეროში გადაუდებლად გადასატრიალი საკითხები და ხელი შეუწყოს დისკუსიას ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და გარემოსდაცვითი მიზნების ჰარმონიულად მიღწევის გზებზე.

წარმოდგენილი ნარკვევი განკუთვნილია იმ ორგანიზაციებისა და პირებისთვის, რომლებიც იღებენ გადაწყვეტილებებს საქართველოს საჯარო პოლიტიკისა და მმართველობის საკითხებზე. ნაშრომი, ასევე, სასარგებლო იქნება მათთვის, ვინც ცდილობს ზეგავლენა მოახდინოს საქართველოს საჯარო პოლიტიკაზე, მისი გაუმჯობესების მიზნით.

მდგრადობის კრიტერიუმები ჰიდროელექტროსადგურებისთვის

შესავალი

2014 წლის 27 ივნისს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ხელი მოეწერა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების ხელშეკრულებას, რამაც შექმნა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ახალი სამართლებრივი ჩარჩო. ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერით (და შემდგომ რატიფიცირებით), საქართველომ აიღო ვალდებულება, კონკრეტულ ვადებში, უზრუნველყოს საკუთარი კანონმდებლობის დაახლოება ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან, მათ შორის, გარემოს დაცვისა და ენერჯეტიკის სფეროებში. ასოცირების ხელშეკრულების გარემოსდაცვითი ნაწილი მეტად შთაბეჭედავია. ის მოიცავს როგორც ჰორიზონტულ კანონმდებლობასთან (გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივა, სტრატეგიული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივა, საზოგადოების მონაწილეობის დირექტივა და ა.შ.), ისე სექტორულ დირექტივებთან (მაგ., წყლის ჩარჩო დირექტივა) დაახლოების ვალდებულებას.

2013 წლიდან საქართველო მოლაპარაკებებს აწარმოებს ევროპის ენერჯეტიკის გაერთიანებასთან ნამდვილი წევრის სტატუსის მისაღებად. აღსანიშნავია, რომ ენერჯეტიკის გაერთიანების ხელშეკრულების ძირითადი მოთხოვნაა, ენერჯეტიკული პროექტების დაგეგმვისას, გარემოს დაცვის სფეროში განსაზღვრული დირექტივების შესრულება.

საქართველოს მთავრობა ენერჯეტიკის სექტორის განვითარების მთავარ პრიორიტეტულ მიმართულებად სახავს ჰიდრო-რესურსების არსებული პოტენციალის მაქსიმალურ ათვისებას. კვლევების თანახმად, საქართველო მდიდარია ჰიდრო-რესურსებით¹ ჯამურად 15,630 მგვტ წლიური ტექნიკური პოტენციალითა და საშუალო წლიური 135.80 მლრდ კვტ/სთ ენერჯის გამოუმუშავების შესაძლებლობით².

საქართველოს მთავრობა გეგმავს 100-ზე მეტი ჰიდროელექტროსადგურის (შემდგომში - ჰესი) მშენებლობას³, მათ შორის, უდიდესი წილი მოდის დერივაციული⁴ ჰესების მშენებლობაზე; ასევე, დაგეგმილია რამდენიმე დიდი, მაღალკაშხლიანი ჰესის მშენებლობაც⁵. საგულისხმოა, რომ ჰესების მშენებლობის საქართველოში დამკვიდრებული პრაქტიკის შედეგად, ორივე ტიპის ჰესის მშენებლობა საკმაოდ ძლიერ და შეუქცევად ზიანს აყენებს ბუნებრივ და სოციალურ გარემოს.

ქვეყანაში დღეს არსებული ჰესების მშენებლობის პრაქტიკა ეწინააღმდეგება ევროკავშირის გარემოსდაცვით დირექტივებსა და საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებებს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობამ და საზოგადოებამ ერთობლივად შეიმუშაონ ენერჯეტიკის და ჰიდრო-ენერჯეტიკის პროექტების მდგრადობის კრიტერიუმები, რაც უზრუნველყოფს ასოცირების ხელშეკრულებით განსაზღვრული დირექტივების შესრულებას და ამავედროულად, დაეყრდნობა მსოფლიოში არსებულ ჰესების მშენებლობის კარგ პრაქტიკას. ეს იქნება საფუძველი გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ჰესების განხორციელებისთვის.

¹ საქართველოს მეორე ეროვნული შეტყობინება კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციისთვის: დღეს არსებული მდგომარეობით საქართველოს ტერიტორიაზე სხვადასხვა მონაცემებით, მთლიანობაში სულ 26 ათასი მდინარეა, თუმცა, მათგან მხოლოდ 319 მდინარეა განსაკუთრებით საინტერესო ენერჯეტიკის ათვისების თვალსაზრისით.

² საქართველოს მეორე ეროვნული შეტყობინება კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენციისათვის; გვ. 177.

³ იხ. <http://gedf.com.ge/wp-content/uploads/2014/04/Energy-Market-Overview.pdf>

⁴ დერივაციული ჰესი გულისხმობს მდინარიდან წყლის ამოღებას და დერივაციული მილებისა, არხებისა თუ გვირაბების საშუალებით, კილომეტრებით მანძილზე გადასროლას ტურბინებისკენ.

⁵ მაღალკაშხლიანი ჰესების შემთხვევაში გათვალისწინებულია დიდი რეზერვუარების მოწყობა და ათასობით ჰექტარი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებისა და ტყის მასივების დატბორვა და მოსახლეობის გადასახლება.

1. საქართველოში ჰესების მშენებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები

1.1 ენერჯეტიკის განვითარების სტრატეგიული გეგმის არარსებობა

დღეის მდგომარეობით საქართველოს მთავრობასა და ქართულ თუ უცხოურ კომპანიებს შორის დადებულია 40-ზე მეტი ურთიერთგაგების მემორანდუმი ან/და შეთანხმება 100-მდე მცირე, საშუალო და დიდი ჰესების მშენებლობაზე. აღნიშნულის ფონზე, ყურადსაღებია, რომ საქართველოში დღემდე არ არსებობს სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც დაასაბუთებდა ამ ჰესების მშენებლობის საჭიროებას და მათ ადგილს ქართულ ენერჯეტიკაში, რომელიც გაითვალისწინებდა ქვეყნის ენერგოსექტორში უკვე არსებულ სეზონურ დისბალანსს და მისი აღმოფხვრის გზებს⁶.

მთავრობა, ზოგადად, თვლის, რომ რაც უფრო მეტი ელექტრო-ენერგო-გენერაციის ობიექტი იქნება საქართველოში, მით უფრო ენერგოდამოუკიდებელი იქნება ქვეყანა, რაც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას და შეამცირებს ელექტროენერჯის მოხმარების ზრდის მაღალ ტემპს (ნელინადში - 10%); თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ყველა დაგეგმილი და მიმდინარე ჰესების მიერ გამოიმუშავებული ელექტროენერჯის უდიდესი ნაწილი საქსპორტოდაა გათვლილი, ჰესების მშენებლობისთვის დამკვიდრებულ მოდელს - „მშენებლობა, ფლობა, ოპერირება“ - ქვეყნის ბიუჯეტისთვის უმნიშვნელო შემოსავლები მოაქვს.

მაშინ, როდესაც დღემდე არ შეფასებულა ქვეყნის ენერჯეტიკული საჭიროებები და არ მომზადებულა ენერჯეტიკის განვითარების სტრატეგიული გეგმა, ელექტროენერჯეტიკის, უფრო სწორედ ჰიდროენერჯეტიკის განვითარება მესაძლებელია, უფრო მეტი პრობლემა მოუტანოს ქვეყანას, ვიდრე სარგებელი.

1.2 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების და ნებართვების გაცემის ნაკლოვანი სისტემა

ჰესის მშენებლობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების დამკვიდრებული პრაქტიკა დღეს ერთ-ერთი მთავარი პრობლემური საკითხია. როგორც წესი, ინვესტორი კომპანია და ენერჯეტიკის სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის სახელით, დებენ ხელშეკრულებას ან მემორანდუმს ამა თუ იმ ჰესის მშენებლობაზე. ამ დოკუმენტით უკვე განსაზღვრულია ასაშენებელი პოტენციური ჰესის ტექნიკური პარამეტრები, მშენებლობის დაწყებისა და დასრულების თარიღები და სხვა საკვანძო საკითხები. სწორედ ხელშეკრულების/მემორანდუმის დადების შემდეგ იწყებს ინვესტორი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) პროცესს (მშენებლობის ნებართვისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მოპოვების პროცესის ნაწილი), რაც რეალურად ფორმალურაა, ვინაიდან გადაწყვეტილება პროექტის ტექნიკურ პარამეტრებზე უკვე მიღებულია და შესაბამისად, გზმ-ს ჩატარებას აზრი უკვე დაკარგული აქვს. შედეგად, პროექტის, სოციალური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, ყველაზე მისაღები ალტერნატივის განხილვის შესაძლებლობა, პრაქტიკულად, არ არსებობს.

ამასთან, ვინაიდან გზმ პროცედურა ფორმალურაა და კონტრაქტით/მემორანდუმით უკვე განერილია, როგორც ჰესის სიმძლავრე, ისე მისი გამოიმუშავება, ინვესტორები, საქართველოში უკანასკნელ წლებში დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, დერივაციული ჰესების მშენებლობის შემთხვევაში, ყოველგვარი დეტალური შესწავლების გარეშე, მდინარიდან იღებენ მდინარის საშუალო მრავალწლიური წყლის ხარჯის 90%-ს, ხოლო დერივაციის მონაკვეთში, მდინარის ბუნებრივი კალაპოტის მნიშვნელოვან ნაწილზე, რჩება წყლის ხარჯის მხოლოდ 10%-ი, ე.წ. „სანიტარული ხარჯის“ სახით. აღნიშნული პრაქტიკის გამო, მცირე სიმძლავრის ჰესებიც კი, ინვევენ მდინარეთა ეკოსისტემების სრულ განადგურებას.

აქვე, ყურადსაღებია, რომ საქართველოში არსებული გზმ სისტემა დიდწილად არ შეესაბამება ევროკავშირის გზმ-ს შესახებ დირექტივის მოთხოვნებს. მაგალითად, საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ ცნობს სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპებს, მაშინ როდესაც ევროკავშირის დირექტივის მიხედვით, მხოლოდ ამ ეტაპების გავლის შემდეგაა შესაძლებელი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადება. საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საქმიანობათა ნუსხა, რომლებიც საჭიროებენ სავალდებულო გზმ-ს, ასევე არ შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივით დადგენილ საქმიანობათა ჩამონათვალს და არ ითვალისწინებს იმ საქმიანობების ინდივიდუალური განხილვის შესაძლებლობას, რომლებიც არ არიან მოქცეული ნუსხაში, თუმცა, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ გარემოზე.

საქართველოს კანონმდებლობით შესაძლებელია საქმიანობის გათავისუფლება გზმ-ს ჩატარების ვალდებულებისაგან, თუ მას სახელმწიფო ან/და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ. ევროკავშირის დირექტივისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა გამოირიცხავს საზოგადოების დროული ინფორმირების და მონაწილეობის შესაძლებლობას გარემოსა და მოსახლეობაზე მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენის მქონე პროექტებზე (მათ შორის, ენერჯეტიკულ პროექტებზე) კომპეტენტური ორგანოების მიერ ნებართვების გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღებისას.

საინტერესოა, რომ ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება ხაზს უსვამს გზმ-ს შესახებ დირექტივის შესრულების აუცილებლობას მომდევნო სამი წლის განმავლობაში. გზმ სისტემის სრულყოფის მნიშვნელობაზე აქცენტი კეთდება ენერგო-გაერთიანების ხელშეკრულების მე-2 დანართშიც, რომელიც მთლიანად ეძღვნება გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობას, მათ შორის ინდივიდუალური ენერჯეტიკული პროექტების განხორციელების კუთხით. აქ პირდაპირაა მოთხოვნილი, რომ პროექტის განმახორციელებელმა გზმ-სთან ერთად, უნდა წარმოადგინოს პროექტის ძირითადი

⁶ იხ. www.iset.ge/blog/?p=1726.

⁷ ელექტროენერჯიზე მოთხოვნილების 10%-იანი ზრდა არ დასტურდება ელექტროენერჯეტიკული სისტემის კომერციული ოპერატორის (ესკო) ოფიციალური მონაცემებით www.esco.ge.

ალტერნატიული ვარიანტები და დაასაბუთოს არჩეული ვარიანტის მართებულობა, გარემოზე მიყენებული ზიანის გათვალისწინებით⁸.

1.3 საზოგადოების მონაწილეობა

გზმ-ის სისტემა საქართველოში არაეფექტურად მუშაობს საზოგადოების ინფორმირებისა და პროცესებში საზოგადოების ჩართვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისითაც; ასევე, ეს ნაკლოვანი სისტემა ვერ უწევს ღირებულ დახმარებას გადაწყვეტილების მიღებაში პირებს, მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილება იმ საქმიანობებზე, რომელთაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინონ გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობაზე.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, შეუძლებელია საზოგადოების დროული და სრულფასოვანი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. საზოგადოება არ არის ინფორმირებული იმ პროექტების შესახებ, რომლებიც გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მისაღებად გარემოს დაცვის სამინისტროში შედის, ხოლო საზოგადოების მონაწილეობის კომპონენტი გატანილია გადაწყვეტილების მიღების პროცესიდან და სრულად აქვს მინდობილი ინვესტორს. შესაბამისად, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემა არ მოდის შესაბამისობაში არც ორპუსის კონვენციასთან და არც ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან.

ევროკავშირის დირექტივა საზოგადოების მონაწილეობის შესახებ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში (2003/35/EC) ადგენს, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი უნდა განხორციელდეს საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობით და მათ მიერ გამოთქმული მოსაზრებების გათვალისწინებით, ხოლო საზოგადოებასთან კონსულტაციები, გზმ-ის ჩატარების ადრეულ ეტაპებზე უნდა იყოს შესაძლებელი.

1.4 სხვა პრობლემები

საქართველოში არ არსებობს მთელი რიგი ინსტრუმენტები, რომლებიც ევროკავშირსა და ზოგადად, მსოფლიოში არეგულირებს ჰიდროენერჯეტიკის განვითარებას, მათ შორის, **მდინარეთა სააუზო მართვის სისტემა** და **სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება**. ამ ინსტრუმენტების დანერგვის ვალდებულება, ასევე განსაზღვრულია ასოცირების ხელშეკრულებით.

ასოცირების ხელშეკრულება ითხოვს მდინარეთა სააუზო მართვის სექტორზე გადასვლას მომდევნო 10 წლის განმავლობაში; ამასთანავე, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სააუზო მართვის გეგმების მომზადებისას ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა⁹ და მდინარის აუზის უბნების მახასიათებლების ანალიზის ჩატარება¹⁰. საგულისხმოა, რომ დღეს ქვეყანაში არ არსებობს მდინარეთა სააუზო მოწყობისა და მართვის შესახებ კანონმდებლობის საფუძვლებიც კი.

საქართველოში სააუზო მართვის გეგმების შედგენის აუცილებლობა განსაკუთრებით აქტუალურია, რადგან ახალი ჰესების მშენებლობის დაგეგმვისა და ხელშეკრულებების/მემორანდუმების ხელმოწერისას, მხედველობაში არ მიიღება, არა მხოლოდ გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედების საკითხები, არამედ ეკონომიკის სხვა სექტორებთან (მაგ., სოფლის მეურნეობა) დაკავშირებული მოთხოვნებიც წყალზე. მსგავს პირობებში კი, განსაკუთრებით, დერივაციული ჰესების განხორციელების არსებული პრაქტიკის პირობებში, შესაძლოა, ჰესებმა უარყოფითად იმოქმედოს ეკონომიკის სხვა სექტორებზეც, რომ არაფერი ვთქვათ ადგილობრივი მოსახლეობისთვის წყლის ხელმისაწვდომობის პრობლემებზე.

მდინარეთა სააუზო მართვის გეგმების არარსებობასთან ერთად, პრობლემურია ქვეყანაში სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების კანონმდებლობის არარსებობაც. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება არ უტარდება ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ სხვადასხვა გეგმებს, პროგრამებსა თუ პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებს. შესაბამისად, არ რეგულირდება ამ პროცესში საზოგადოების მონაწილეობაც.

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების დირექტივა¹¹, განსაზღვრავს ერთი მხრივ, იმ გეგმებსა თუ პროგრამებს, რომლებიც ექვემდებარებიან სტრატეგიულ გარემოსდაცვით შეფასებას, ხოლო მეორეს მხრივ, ადგენს შეფასების პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვის ვალდებულებას. სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული ენერჯეტიკული გეგმები და პროგრამები პირდაპირ ექვევა ამ დირექტივის ქვეშ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში ეს ინსტრუმენტი არ არის დამკვიდრებული, რის გამოც, მიიღება გადაწყვეტილებები ჰესების მშენებლობაზე ისეთ ხელუხლებელ ეკოსისტემებში, როგორცაა არსებული ან/და დაგეგმილი დაცული ტერიტორიები ან მათ უშუალო სიახლოვეს, რომლებიც იქმნება უნიკალური ბუნების პირველადი სახით

⁸ დანართი II გარემოსთან დაკავშირებული კანონმდებლობა; „1. Each Contracting Party shall implement Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directives 97/11/EC of 3 March 1997 and Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, on the entry into force of this Treaty.“ Council Directive 85/337/EEC Article 5: „3. The information to be provided by the developer in accordance with paragraph 1 shall include at least: - an outline of the main alternatives studied by the developer and an indication of the main reasons for his choice, taking into account the environmental effects“;

⁹ ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2000/60/EC დირექტივა „წყლის პოლიტიკის სფეროში საზოგადოებრივი მოქმედებისათვის ჩარჩოს შემუშავების შესახებ“; მუხლები 13 და 14.

¹⁰ ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2000/60/EC დირექტივა წყლის პოლიტიკის სფეროში საზოგადოებრივი მოქმედებისათვის ჩარჩოს შემუშავების შესახებ; მუხლი 5.

¹¹ 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა; დირექტივა „გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“.

კონსერვაციის მიზნით (ხდის ხეობა, თერგის ხეობა, მაჭახელას ხეობა, ფარავნის ხეობა, კინტრიძის ხეობა, ნენსკრას ხეობა და სხვ.), რაც კიდევ უფრო ამძიმებს პროექტების უარყოფით ზეგავლენას ბიომრავალფეროვნებაზე.

2. მდგრადობის კრიტერიუმები ჰიდროელექტროსადგურებისთვის

მდინარე წარმოადგენს სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან ელემენტს, გარემოსდაცვითი, კლიმატის ცვლილებასთან ადაპტაციისა და კულტურული სისტემების შენარჩუნების თვალსაზრისით და შესაბამისად, მდინარეების მაღალი კონსერვაციული ღირებულების დაცვა და შენარჩუნება უაღრესად მნიშვნელოვანია. ამდენად, აუცილებელია, საქართველომ თავისი ჰიდროენერგეტიკული პოტენციალის ათვისებამდე შეიმუშავოს ჰიდროელექტროსადგურების მდგრადობის კრიტერიუმები, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის გარემოსდაცვით ღირებულებებთან, ენერგოგაერთიანების მოთხოვნებთან და აგრეთვე, მსოფლიოში აღიარებულ კარგ პრაქტიკასა და კაშხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციებთან¹².

სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ, საერთაშორისო და ევროპული კანონმდებლობის და კარგი პრაქტიკის საფუძველზე, მუშავდება ჰესების მდგრადობის კრიტერიუმები¹³. მწვანე ალტერნატივამ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელთან ერთად, ჯერ კიდევ 2013 წელს შეიმუშავა ჰესების მდგრადობის კრიტერიუმები¹⁴. კრიტერიუმები ეყრდნობოდა აღმოსავლეთ ევროპაში, მათ შორის, უკრაინასა და საქართველოში განხორციელებული ჰესების მშენებლობის დროს გამოვლენილ პრობლემებს და მათი გადაჭრის გზებს.

მდგრადობის კრიტერიუმები განხილულ იქნა სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარესთან, მათ შორის, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკთან, ევროპის მცირე ჰიდროელექტროსადგურების ასოციაციასთან, ბუნების დაცვის მსოფლიო ფონდთან, ევროკომისიის ენერგეტიკის დეპარტამენტთან და სხვა ორგანიზაციებთან და პირებთან. ის აშუამადაც განხილვის სტადიაშია.

ჰესების მდგრადობის კრიტერიუმების დადგენისას, მთავარ ფაქტორად გამოიყო ენერგეტიკის სექტორის სტრატეგიული დაგეგმვის მნიშვნელობა და კონკრეტული პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრის გზები. შესაბამისად, მომდევნო ქვეთავებში შედარებით დეტალურადაა განხილული ეს კრიტერიუმები; ასევე, წარმოდგენილია ევროკავშირში არსებული საუკეთესო პრაქტიკა, რომლის გაზიარება და საქართველოში გადმოტანა მნიშვნელოვნად მიგვაჩინა.

2.1 ენერგო-სექტორის გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვის აუცილებლობა

საქართველოში დაგეგმილი და მიმდინარე ასზე მეტი დიდი, საშუალო და მცირე ჰესების პროექტი არ ეყრდნობა არც ენერგეტიკული საჭიროებების შეფასებას და არც ენერგეტიკის განვითარების სტრატეგიული გეგმას. ასეთი შეფასებისა და გეგმის არსებობა ქვეყნის რეალური ენერგო-საჭიროებების დადგენის და მისი დაკმაყოფილების შესაძლებლობას მოგვცემდა.

საქართველოს ხელისუფლების მიერ ჰესების განვითარების არჩეული კურსი წინააღმდეგობაში მოდის კაშხლების მსოფლიო კომისიის მიერ 2000 წელს გაკეთებულ რეკომენდაციებთან. კაშხლების მსოფლიო კომისიამ ნათლად წარმოაჩინა ის კრიტერიუმები, რომელთა დაკმაყოფილება აუცილებელია ჰესების მშენებლობის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე¹⁵.

კაშხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციით, პირველ რიგში, ქვეყანამ უნდა შეიმუშაოს ქვეყნის ენერგეტიკული სექტორის განვითარების სტრატეგიული გეგმა, რომელიც უნდა დაეფუძნოს ენერგეტიკული საჭიროებების შეფასების პროცესს და მისი დაკმაყოფილების საუკეთესო სცენარს, არამართო ტექნიკური, ეკონომიკური და ფინანსური თვალსაზრისით, არამედ, გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისითაც.

ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს დაგეგმვის ღია და დეცენტრალიზებული პროცესი, რისთვისაც უნდა მოხდეს ყველა დაინტერესებული მხარის იდენტიფიცირება ენერგეტიკული საჭიროებების დადგენის პროცესის დაწყებამდე და უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს განხილვის პროცესში მათი ჩართვა.

ენერგეტიკის სექტორში არსებული საჭიროებების შეფასების სამუშაო ვერსიის მომზადების შემდეგ, სახელმწიფო ვალდებულია მოახდინოს ეროვნულ ან/და რეგიონულ დონეზე ამ დოკუმენტის საჯარო განხილვები, ხოლო თუ საჭირო გახდა, დამატებით, აუცილებელია, კონსულტაციების მოწყობაც მიზნობრივ ჯგუფებთან.

კაშხლების მსოფლიო კომისიამ ხაზი გაუსვა, რომ აღნიშნული ქმედებების განხორციელება განპირობებულია მსოფლიო მასშტაბით ჰესების მშენებლობის პროცესში დაგროვილი უარყოფითი გამოცდილებით - როცა მთავრობების ენერგეტიკულ გეგმებში ძირითადი აქცენტი კეთდებოდა მხოლოდ ენერგეტიკულ საჭიროებებზე და საერთოდ არ ითვალისწინებდა

¹² მსოფლიო ბანკისა და ბუნების დაცვის საერთაშორისო კავშირის (IUCN) ინიციატივით შეიქმნა კაშხლებზე მსოფლიო კომისია 1998 წლის მაისში, რომლის მიზანი იყო შეესაწავა დიდი კაშხლების განვითარების მიზანშეწონილობა, შეფასებინა წყლის რესურსების ათვისების ალტერნატივები ენერგეტიკული თვალსაზრისით და შეემუშავებინა საერთაშორისოდ მიღებული კრიტერიუმები, გზამკვლევი და სტანდარტები კაშხლებისთვის.

¹³ კაშხლების მსოფლიო კომისია, მსოფლიო ბუნების დაცვის ფონდი და სხვ.

¹⁴ იხ. <http://bankwatch.org/sites/default/files/briefing-sustainable-hydropower-Aug2013.pdf>

¹⁵ იხ. http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/world_commission_on_dams_final_report.pdf გვ. 269.

ჰესების მშენებლობასთან დაკავშირებულ სოციალურ და გარემოსდაცვით გემოქმედებებს, დანახარჯებისა და სარგებლის გადანაწილების, ადგილობრივ თემებზე გემოქმედებასა და სხვა პრობლემურ საკითხებს.

კომისიის რეკომენდაციით, ენერგეტიკულ სექტორში არსებული საჭიროებების დადგენის შემდეგ, აუცილებელია, მომზადდეს არსებული ენერგეტიკული საჭიროებების დაკმაყოფილების სხვადასხვა სცენარები, სადაც განხილული და შეფასებული უნდა იყოს თავად არსებული ენერგეტიკული პოლიტიკა და პროგრამები, დაგეგმილი პროექტის მასშტაბი, გეოგრაფიული არეალი და ის, თუ რამდენად პასუხობს ეს გეგმები არსებულ გამოწვევებს.

ამასთან, აუცილებელია, უკვე შემუშავებულ სცენარებს ჩაუტარდეს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება, რათა დაგეგმვის ადრეულ ეტაპზე მოხდეს სოციალური და გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მიუღებელი ვარიანტების გამორიცხვა. ამასთან, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება უნდა ქმნიდეს უკვე დადგენილი სცენარებისთვის მრავალკრიტერიუმის შეფასების მოდელს, სადაც თითოეული კრიტერიუმის (უარყოფითი გემოქმედების მასშტაბი, დანახარჯები, სარგებელი) მნიშვნელობა განსაზღვრული იქნება ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვის შედეგად. ეს კი, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს სცენარების რანჟირების შესაძლებლობას.

სცენარების შეფასებისას, თანაბრად უნდა იყოს მიღებული მხედველობაში როგორც ტექნიკური, ეკონომიკური და ფინანსური ასპექტები, ისე გარემოსდაცვითი და სოციალური ასპექტები. საჭიროების შემთხვევაში, უნდა ჩატარდეს თითოეული სცენარის დამატებითი კვლევებიც, იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად პასუხობს წარმოდგენილი სცენარი თავდაპირველად განსაზღვრულ განვითარების მიზნებს და იხილავს, თუ არა ისეთ საკითხებს, როგორცაა, მაგალითად:

- ენერგეტიკის სექტორში არსებული ინვესტიციების ოპტიმიზაციის საკითხი, რომელიც დაკავშირებულია არსებული ენერგო-ობიექტების რეაბილიტაციასთან, რათა გაიზარდოს ამ ობიექტების საოპერაციო ეფექტიანობა და პროდუქტიულობა;
- ელექტროენერჯიაზე არსებული მოთხოვნის მართვის შეფასების საკითხი;
- დეცენტრალიზებული მიწოდების ვარიანტები და სათემო ინიციატივები;
- არსებული ენერგო-პოლიტიკისა და ინსტიტუციური რეფორმის საკითხები.

კამხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციების შესრულების კარგი მაგალითია ალპური კონვენცია¹⁶ და მისი შესრულების უზრუნველსაყოფად შემუშავებული სახელმძღვანელო დოკუმენტები, მათ შორის, ალპებში მცირე ჰიდროელექტროსადგურების განვითარების გზამკვლევი¹⁷. გასათვალისწინებელია, რომ ალპების ბუნებრივი რელიეფი კავკასიონის რელიეფის მსგავსია, შესაბამისად, ქართული საზოგადოებისთვის სასარგებლო უნდა იყოს გამოცდილება, რომელიც ალპური კონვენციის შესრულებისას დაგროვდა.

ჩანართი. ალპებში მცირე ჰესების განვითარების გზამკვლევი

გზამკვლევის შემუშავების მიზანს წარმოადგენდა რეკომენდაციების მომზადება წევრი სახელმწიფოებისთვის, რათა შესრულებულიყო ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დირექტივა და გათვალისწინებულიყო კამხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციები.

ალპურ კონვენციაში შემავალი ქვეყნების უმრავლესობის ძირითად მიზანს ჰესების მიერ გამოუმუშავებელი ელექტროენერჯის მოცულობის ზრდა წარმოადგენს; ამასთან, კონვენცია უპირველეს კრიტერიუმად სახავს ენერგეტიკის სექტორის **განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის** და ახალი ჰესების მიზანშეწონილობის დადგენის მნიშვნელობას, რომლის შემუშავებაში სრულად უნდა იყოს ჩართული ყველა დაინტერესებული მხარე.

იმ შემთხვევაში თუ ენერგეტიკის სექტორის სტრატეგიული დაგეგმვისა და არსებული ენერგო-საჭიროების დაკმაყოფილების საუკეთესო სცენარის შერჩევის შემდეგ, გამოიკვეთა ახალი ჰესების მშენებლობის საჭიროება, კონვენცია მიიჩნევს, რომ ქვეყანამ უნდა შეიმუშაოს იმ მდინარეთა სააუზო მართვის გეგმები, სადაც სავარაუდოდ, ახალი ჰესების პროექტების განხორციელებაა დაგეგმილი¹⁸. ამასთან მდინარეთა სააუზო მართვის გეგმები შესაბამისობაში უნდა იყოს ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დირექტივის მოთხოვნებთან.

გზამკვლევი ყურადღებას ამახვილებს ასევე **კუმულაციურ გემოქმედებაზე**; იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შერჩევა გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ჰესი, მდინარის ერთ აუზში მრავალი ასეთი პროექტის განხორციელებამ შეიძლება გამოიწვიოს შეუქცევადი უარყოფითი კუმულაციური გემოქმედება მდინარის მთელ აუზზე. ამდენად, უადრესად მნიშვნელოვანია. სააუზო მართვის გეგმების შემუშავებისას, შეფასდეს არსებული და დაგეგმილი ჰესების კუმულაციური გემოქმედება მდინარის მთელ აუზზე.

¹⁶ იხ. <http://www.alpconv.org>

¹⁷ ალპების წყლის მართვის პლატფორმამ შეიმუშავა 2009 წლის მარტში ევიანში გამართულ მე-10 ალპურ მინისტერიალზე http://www.alpconv.org/en/publications/alpine/Documents/SHP_common_guidelines_en.pdf

¹⁸ იხ. http://www.alpconv.org/en/publications/alpine/Documents/SHP_common_guidelines_en.pdf ეს სრულ შესაბამისობაშია კამხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციასთან, რომლის თანახმად, ენერგეტიკული საჭიროებების დაკმაყოფილების სცენარების შეფასებისას, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სააუზო მართვის გეგმები და პროექტების კუმულაციური გემოქმედებები მდინარეთა აუზებზე, რომელიც უნდა დადგინდეს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შედეგად.

ალპური კონვენციის შესრულების გზამკვლევი ხაზს უსვამს, რომ დაუშვებელია მდინარის აუზის მთლიანი ათვისება და ამიტომ აუცილებელია, სააუზო მართვის გეგმების შემუშავებისას, ერთი მხრივ, განისაზღვროს მდინარის აუზის ის უბნები (მაგ., მდინარის აუზის 30-50%), რომლის ათვისება ჰესებით დაუშვებელი იქნება (რათა თავიდან იქნეს აცილებული ახალი ჰესების დამატებით გამოწვეული შეუქცევადი ზემოქმედებები გარემოსა და ლანდშაფტზე¹⁹), ხოლო მეორე მხრივ, აღნიშნული უბნების განსაზღვრის შემდეგ, დადგინდეს მდინარეთა ის მონაკვეთები, რომელთაც მაღალი ეკოლოგიური და ლანდშაფტური ღირებულებები გააჩნია²⁰.

მას შემდეგ რაც მდინარის სააუზო მართვის გეგმების სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შედეგად, დადგინდება მაღალი ეკოლოგიური და ლანდშაფტური ღირებულების მქონე მდინარის მონაკვეთები, აუცილებელია, მათ მიენიჭოს „ხელშეუხებლობის სტატუსი“²¹, სადაც აკრძალული იქნება ნებისმიერი სახის ჰესის მშენებლობა.

ალპური კონვენციის გზამკვლევი მოცემულია „ხელშეუხებლობის სტატუსის“ განსაზღვრისათვის აუცილებელი კრიტერიუმები, რომლის დაკმაყოფილების შემთხვევაში მდინარის ამა თუ იმ მონაკვეთს ენიჭება ხელშეუხებლობის სტატუსი. გზამკვლევის მიხედვით, მაგალითად, დაუშვებელია ჰესების მშენებლობა დაცულ ტერიტორიებზე, ეროვნული თუ რეგიონული მნიშვნელობის ლანდშაფტებსა და ბუნების ძეგლის სტატუსის მქონე ტერიტორიებზე ან მათ უშუალო სიახლოვეს, მაღალი კონსერვაციული ღირებულებისა და მნიშვნელობის ტერიტორიებზე და სხვა ადგილებზე.

მდინარის აუზში ხელშეუხებელი მონაკვეთების სტატუსის განსაზღვრის შემდეგ, აუცილებელია, მოხდეს მდინარის აუზში ჰესების განვითარებისთვის ხელსაყრელი მდინარის დარჩენილი მონაკვეთების კლასიფიკაცია ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დოკუმენტში განსაზღვრული კრიტერიუმების შესაბამისად.

ზედაპირული წყლების შესაფასებლად და მათი არსებული სტატუსის განსაზღვრის მიზნით, ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დირექტივა, მდინარეებს, მათი ბიოლოგიური, ქიმიური და მორფოლოგიური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ხუთ კლასად ყოფს: უმაღლესი, კარგი, საშუალო, დაბალი და ცუდი²². „უმაღლესი სტატუსი“ ენიჭებათ ისეთ მდინარეებს ან მდინარეების მონაკვეთებს, სადაც ადამიანის ჩარევის შედეგად ზემოქმედება მდინარის ბიოლოგიურ, ქიმიურ და მორფოლოგიურ მდგომარეობაზე ან საერთოდ არ არის, ან ძალზე მცირეა. ამასთან, „უმაღლესი სტატუსი“ წარმოადგენს ინდიკატორს, რომლის მიხედვით, ისაზღვრება მდინარეთა უფრო დაბალი სტატუსები. მაგალითად, „კარგი სტატუსის“ მდინარეებზე მიჩნეულია ის მდინარეები, სადაც ბიოლოგიური, ქიმიური და მორფოლოგიური მდგომარეობა მცირედით განსხვავდება „უმაღლესი სტატუსის“ მქონე მდინარისგან და ა.შ.²³

მდინარეთა კლასიფიკაცია განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, დერივაციული ტიპის ჰესების შემთხვევაში, მდინარის ქვედა ბიეფში გარემოსდაცვითი (ე.წ. სანიტარული) ხარჯის განსაზღვრისთვის, რათა ზუსტად შეირჩეს გარემოსდაცვითი ხარჯის²⁴ განსაზღვრის ის მეთოდოლოგია, რომელიც უზრუნველყოფს მდინარის არსებული სტატუსის შენარჩუნებას.

2.2 ჰესის პროექტის მდგრადობის კრიტერიუმები

ქვემოთ მოცემული კრიტერიუმები უკვე შეეხება არა სტრატეგიულ, არამედ პროექტის დონეზე - კონკრეტული ჰესის პროექტის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესს, პროექტის ტიპისა და ზემოქმედების მასშტაბებიდან გამომდინარე.

- **ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართვა** - ახალი ჰესის მშენებლობის საჭიროების გამოკვეთისას, უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ პროექტის შემუშავების საწყის ეტაპზევე მოხდეს ყველა დაინტერესებული მხარის დროული იდენტიფიცირება, ინფორმირება და გადანაცვლების მიღების პროცესში მათი ჩართვა (სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპი), როგორც ეს განსაზღვრულია კაშხლების მსოფლიო კომისიის რეკომენდაციებით და გზმ-ს შესახებ ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივით, რომლის განხორციელების ვალდებულება საქართველომ ასოცირების ხელშეკრულებაზე ხელმოწერით აიღო.
- **გარემოსდაცვითი ხარჯი დერივაციული ჰესებისათვის** - ასეთი ჰესის პროექტის შემთხვევაში, აუცილებელია, გამოყენებულ იქნეს გარემოსდაცვითი ხარჯის განსაზღვრის გამარტივებული ან რთული, ჰოლისტიკური მეთოდოლოგია მდინარის კლასიფიკაციის შედეგად განსაზღვრული სტატუსის შესაბამისად, რომლის მიზანი იქნება არსებული სტატუსის შენარჩუნება.
- **დაზარალებული მოსახლეობისთვის²⁵ კომპენსაციის განსაზღვრა** - იმ შემთხვევაში, თუ მოსალოდნელია პროექტის უარყოფითი სოციალური ზემოქმედება ადგილობრივ მოსახლეობაზე, აუცილებელია, პროექტის ადრეულ ეტაპზევე

¹⁹ ალპური კონვენციის შესრულების გზამკვლევი; რეკომენდაცია #13;

²⁰ ალპური კონვენციის შესრულების გზამკვლევი; რეკომენდაცია #12;

²¹ ე.წ. “No go zone”

²² იხ. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/status_en.htm#_Assessment_of_water

²³ ევროკავშირის წყლის ჩარჩო დირექტივის მიხედვით, 2015 წლისთვის ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან უზრუნველყონ ყველა ზედაპირული წყლებისთვის „კარგი ეკოლოგიური სტატუსის“ მიღწევა, რისთვისაც აუცილებელია, განისაზღვროს კარგი ეკოლოგიური სტატუსის ზედა და ქვედა ზღვრები, რომელიც მოქცეული უნდა იყოს „უმაღლესი-კარგი“ და „კარგი- საშუალო“ სტატუსებს შორის.

²⁴ Environmental flows describe the quantity, timing and quality of water flows required to sustain freshwater and estuarine ecosystems and the human livelihoods and well-being that depend upon these ecosystems (Brisbane Declaration, 2007, Appendix 1).

²⁵ As defined by the UN Special Rapporteur on Adequate Housing; October 16, 2011: “Affected parties consist not only of those who will be displaced, but also those who will be subject to any restrictions on their access to resources required for continuity of their way of life, or any loss or reduction of employment, income or means of subsistence. Affected parties also include those living around the project sites, those that may be segregated from their original communities, those living in or near resettlement sites, and downstream communities in the case of a dam project. owners and non-owners, renters, sharecroppers, partners, occupants, lessees, informal workers, for example, may be considered as the affected community

მოხდეს მოსახლეობის ჩართვა განსახლების სამოქმედო გეგმის (თუ პროექტი ითვალისწინებს განსახლებას) ან მიწისა და საარსებო საშუალებათა ადგილის გეგმების მომზადების პროცესში; ისე, როგორც ეს გათვალისწინებულია გაერო-ს ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების საერთაშორისო პაქტსა თუ მსოფლიო ბანკისა და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის უსაფრთხოების პოლიტიკებით, რომელთა თანახმად, ადამიანებს აქვთ უფლება უკეთეს ან მსგავს ალტერნატიულ მიწაზე და ადექვატურ საცხოვრისზე, რომელიც მოიცავს ცხოვრებისთვის აუცილებელი საშუალებების არსებობასაც (შრომის, ინფრასტრუქტურას და სხვა საშუალებები).

ჰესის პროექტის ეკოსისტემაზე ზეგავლენის მინიმუმამდე დასაცვანად და გარემოსდაცვითი საკითხების მაქსიმალურად გასათვალისწინებლად, ჰესის პროექტი:

1. არ უნდა ითვალისწინებდეს ისეთი კაშხლის მშენებლობას, რომელიც სრულად დაკეტავს მდინარეს;
2. არ უნდა აუარესებდეს მდინარის უკვე განსაზღვრულ სტატუსს;
3. უარყოფითად არ უნდა მოქმედებდეს მდინარის ეკოსისტემურ სერვისებსა და მდინარის ფუნქციებზე;
4. არ უნდა ითვალისწინებდეს ისეთი თევზსაგალების ან/და ე.წ. „თევზებისთვის მეგობრული“ ტურბინის მონყობას, რომელიც არ გამოირჩევა მაღალეფექტიანობით;
5. არ უნდა ითვალისწინებდეს განსაკუთრებულად დიდი მასშტაბის ფიზიკურ და ეკონომიკურ განსახლებას;
6. სრულად უნდა იყოს ინტეგრირებული არსებულ ლანდშაფტში, ისე რომ მინიმალური ვიზუალური ცვლილებები გამოიწვიოს, ისე როგორც ეს განსაზღვრულია ევროკავშირის ლანდშაფტების დირექტივაში²⁶.

რეკომენდაციები

ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შეთანხმების შესრულებისთვის და საქართველოს ენერგო-სექტორის მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია საქართველომ დანერგოს და გამოიყენოს მსოფლიოში აპრობირებული დაგეგმვისა და ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტები.

გადაუდებლად აუცილებელია, დაიწყოს ქვეყნის ენერგეტიკული საჭიროების შეფასების პროცესი და მის საფუძველზე, შემუშავდეს ენერგეტიკის სტრატეგიული განვითარების გეგმა; პარალელურად, მნიშვნელოვანია, ქვეყანაში სააუზო მართვის სისტემაზე გადასვლისთვის ბრუნვა და მდინარეთა სტატუსების განსაზღვრა.

²⁶ In line with the European Landscape Convention.



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი გამოიცა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „განათლება ენერჯეტიკის სფეროში - საქართველოში მდგრადი ენერჯეტიკის პოლიტიკის ჩამოყალიბების მხარდასაჭერად“ ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონული ბიუროს ფინანსური მხარდაჭერით.

ამ ნარკვევში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ჰაინრიჰ ბიოლის ფონდის სამხრეთ კავკასიის რეგიონალური ბიუროს, ევროკავშირის და ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ბანკების დამკვირვებელთა ქსელის შეხედულებათა ამსახველად.



© მწვანე ალტერნატივა, 2014

თბილისი, 0179,
ფალიაშვილის ქ.#27/29, II სართ.
ტელ: (995 32) 222 38 74; 229 27 73
ფაქსი: (995 32) 222 38 74
GREENALT@GREENALT.ORG
WWW.GREENALT.ORG