

მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები და წინადადებები  
საქართველოს პარლამენტში განსახილველად წარდგენილი

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ პროექტის თაობაზე

13 მარტი, 2017

1. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება

კანონპროექტის თანახმად, გზშ-ს დაქვემდებარებული, კანონპროექტივით დადგენილი საქმიანობების განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების“ მიღების შემდგომ. **„გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“ არის ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი, რომელიც პირს ანიჭებს „საქმიანობის განხორციელების უფლებას“.**

კანონპროექტის ბოლო დრომდე (2016 წლის სექტემბრამდე) გასაჯაროებულ ყველა ვერსიაში ეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მოხსენიებული იყო როგორც „გარემოსდაცვითი ნებართვა“ (დღეს ამ სფეროში მოქმედ კანონში, ასევე „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონში, ეს აქტი მოხსენიებულია როგორც „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა“). სამწუხაროდ, კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არაფერია ნათქვამი, რამ გამოიწვია „გარემოსდაცვითი ნებართვის“ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებით“ ჩანაცვლება (უბრალოდ აღნიშნულია, რომ „უქმდება არსებული გარემოზე ზემოქმედების სანებართვო სისტემა“ და „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგად, გაიცემა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“). **არ არის განმარტებული რა არის „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“ - ნებართვა თუ ლიცენზია?** კანონპროექტის თანმიმდევრულ საკანონმდებლო პაკეტში, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონში შესატანი ცვლილებები არ ითვალისწინებს კანონით დაშვებული არც ლიცენზიებისა და არც ნებართვების ჩამონათვალში შესაბამისი ცვლილების შეტანას - ერთ ან მეორე ჩამონათვალში „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების“ დამატებას.

2016 წლის 23 დეკემბერს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში გამართულ კანონპროექტის განხილვაზე, მინისტრის მოადგილემ განმარტა, რომ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“ არც ლიცენზიაა და არც ნებართვა; ის არ ექცევა ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემაში. ეს არის ერთგვარი „აუტორიზაციის დოკუმენტი“, რომელიც ადგენს, შეიძლება, თუ არა საქმიანობის განხორციელება.

მინისტრის ამ განმარტებიდანაც და თავად კანონპროექტის შინაარსიდანაც გამომდინარეობს, რომ **„გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“**, თავისი არსით, საქმიანობის ლიცენზიაა, თუმცა, ეს, გაუგებარი და დაუსაბუთებელი მიზეზების გამო, არ არის აღნიშნული არც კანონპროექტში და არც განმარტებით ბარათში.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის თანახმად:

- ეს კანონი განსაზღვრავს „ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს“ (მუხლი 1, პუნქტი 1);
- „ლიცენზირებადი საქმიანობის და სანებართვო ქმედების სფეროების ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს განსაზღვრავს ეს კანონი. დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე“ (მე-4 მუხლი);
- ლიცენზია არის „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე პირისათვის კანონით დადგენილი პირობების დაკმაყოფილების საფუძველზე მინიჭებული განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლება“;
- საქმიანობის ლიცენზია არის „ლიცენზიის სახეობა, რომლითაც პირს ენიჭება ამ კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების უფლება“;
- დაშვებულია ლიცენზიის საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით გაცემა (მუხლი 9);

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი აწესებს ისეთ მექანიზმებს, რომელიც იძლევა „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ პროექტით დასახული ამოცანების დაკმაყოფილების შესაძლებლობას. კანონპროექტით შემოთავაზებული მიდგომა („გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“ მართალია საქმიანობის უფლების მიმნიჭებელია, მაგრამ ის არც ლიცენზიაა და არც ნებართვა) **არამართო უკანონოა, არამედ ანგრევს მთელ სალიცენზიო და სანებართვო სისტემას.**

ამ შემთხვევაში, გამოსავალი შემდეგშია: კანონპროექტში ნათლად უნდა განიმარტოს, რომ „გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება“ არის საქმიანობის ლიცენზია და აქედან გამომდინარე, შესაბამისი ცვლილებები უნდა იქნეს შეტანილი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონში (ასევე, სხვა საკანონმდებლო აქტებში).

## 2. ალტერნატივები გზმ კვლევაში (მუხლი 10)

მე-10 მუხლი განსაზღვრავს გზმ ანგარიშის შინაარსს. ამ მუხლის მე-3 პუნქტში ჩამოთვლილია საკითხები, რომელიც აუცილებლად უნდა იყოს განხილული გზმ ანგარიშში. „ბ“ ქვეპუნქტი ეხება ალტერნატივების განხილვას და მასში აღნიშნულია, რომ გზმ ანგარიში უნდა მოიცავდეს „გარემოს დაცვის კუთხით შემოთავაზებულ ყველაზე გონივრულ ალტერნატივას... შესაბამისი დასაბუთებით“. ალტერნატივების განხილვა გზმ სისტემის ერთ-ერთი ცენტრალური საკითხია. გზმ-ში განხილული უნდა იყოს არა „ყველაზე გონივრული ალტერნატივა“, არამედ „ყველა გონივრული ალტერნატივა“. სწორედ ამას ითხოვს ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივას „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ („A description of the reasonable alternatives... studied by the developer“).

იმედს გამოვთქვამთ, რომ „ყველა“-ს ნაცვლად „ყველაზე“-ს ჩაწერა მექანიკური შეცდომაა და არა გამიზნული ქმედება. ეს, ერთი შეხედვით, უმნიშვნელო სიტყვა პრინციპულად ცვლის გზმ-ს მთელ არსს და ასევე, ევროკავშირის სათანადო დირექტივასთან შესაბამისობის სტატუსს.

### 3. გარემოსდაცვითი კონტროლი (მუხლი 44)

კანონპროექტის 44-ე მუხლის თანახმად, გარემოსდაცვითი კონტროლი გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებით დაწესებული პირობების შესრულებაზე უნდა განხორციელდეს შერჩევითი წესით („გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებით და მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილებით განსაზღვრული პირობების შესრულების კონტროლს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო საჯვარეულო დაწესებულება შერჩევითი შემოწმებით“).

ეს დებულება ეწინააღმდეგება „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის 57-ე მუხლით გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში დაწესებულ სახელმწიფო კონტროლის ფორმას - ინსპექტირებას და მის სახეობებს - გეგმიურ შემოწმებას, არაგეგმიურ შემოწმებას და დათვალიერებას.

იმედი გვაქვს, რომ ეს შეუსაბამობა კანონთან უნებლიე შეცდომაა და ის გამოსწორდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, კანონპროექტის ავტორმა აუცილებლად უნდა დაასაბუთოს კანონპროექტში შემოთავაზებული ამ მიდგომის ეფექტურობა და ეფექტიანობა.

### 4. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების სხვა პირისთვის ნაწილობრივ გადაცემა (მუხლი 15)

მე-15 მუხლი მთლიანად ეხება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების სრულად ან ნაწილობრივ სხვა პირისთვის გადაცემას. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ნაწილობრივ სხვა პირისთვის გადაცემის შესაძლებლობა და აუცილებლობა, ვფიქრობთ, არ არის დასაბუთებული და უფრო მეტიც, არ არის გათვლილი ასეთი მიდგომის უარყოფითი შედეგები.

1. 2016 წლის 23 დეკემბერს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში გამართულ კანონპროექტის განხილვაზე სამინისტროს წარმომადგენელმა განმარტა, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ნაწილობრივ სხვა პირისთვის გადაცემა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ საქმე ეხება წიაღით სარგებლობას და წიაღით სარგებლობის ლიცენზიას (რომელიც, მოქმედი კანონმდებლობით, ასევე შეიძლება დანაწევრდეს). სამწუხაროდ, კანონპროექტის არც 2016 წლის დეკემბერში გამოქვეყნებულ და არც პარლამენტისთვის განსახილველად წარდგენილ ვერსიაში, ეს არ ჩანს. **კანონპროექტი არ მოიცავს არანაირ დამაზუსტებელ დებულებას, რომ გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების ნაწილობრივ სხვა პირისთვის გადაცემის შესაძლებლობა ეხება მხოლოდ და მხოლოდ სარგებლობის ლიცენზიას.**

2. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში არ არის დასაბუთებული, იყო თუ არა ამ დრომდე სარგებლობის ლიცენზიის დაყოფის შემთხვევები? როგორია ამ მექანიზმის პრაქტიკაში გამოყენების შედეგები? რა სარგებელი ან/და ზიანი მოიტანა ამ მექანიზმის არსებობამ? მაშინ, როდესაც გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების პროცედურა, კანონპროექტით, „ერგება“ უკვე არსებულ სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის (სხვა პირისთვის ნაწილობრივ გადაცემის) პროცედურას, ასეთი მონაცემებისა და დასაბუთების წარმოდგენა აუცილებელია.

3. გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების სხვა პირისთვის ნაწილობრივ გადაცემა გაუმართლებელია და საზიანო იქნება გარემოსთვის და ადამიანთა ჯანმრთელობისთვის. ამ მექანიზმის არსებობა ყოველთვის მისცემს საშუალებას ლიცენზიისა და გადაწყვეტილების მფლობელ პირს და ნაწილობრივი უფლების მიმღებ პირს (პირებს), ამა თუ იმ სადავო სიტუაციაში, ერთმანეთს დააბრალონ დამდგარი შედეგები და აიცილონ პასუხისმგებლობა.

ჩვენი აზრით, თუკი დასაბუთდება სარგებლობის ლიცენზიის დაყოფის აუცილებლობა, ნაწილობრივი უფლების მიმღები პირი, საქმიანობის დაწყებამდე, ვალდებული უნდა იყოს ჩაატაროს (ა) ეკოლოგიური აუდიტი (თუ სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელს საქმიანობა უკვე დაწყებული ჰქონდა უფლების გადაცემის მომენტისთვის), ან გზშ (თუ სარგებლობის ლიცენზიის მფლობელს საქმიანობა არ ჰქონდა დაწყებული უფლების გადაცემის მომენტისთვის) და მოიპოვოს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება სამინისტროსგან. გადაწყვეტილება, ასეთ შემთხვევაში, მიღებული უნდა იყოს კანონპროექტით დადგენილი საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით (სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპების გამოტოვებით).

## 5. საქმიანობების ჩამონათვალი

1. კანონპროექტის ორივე - პირველ და მეორე დანართში, საქმიანობათა ჩამონათვალში მოცემულია აზბესტთან დაკავშირებული საქმიანობები. კერძოდ:

- I დანართში მოქცეულია შემდეგი საქმიანობა: „აზბესტის ამოღება, აზბესტისა და აზბესტშემცველი პროდუქტების დამუშავება ან/და გარდაქმნა: წელიწადში 20 000 ტონაზე მეტი აზბესტ-ცემენტის პროდუქციის წარმოება. წელიწადში 50 ტონაზე მეტი ფრიქციული მასალების წარმოება. წელიწადში 200 ტონაზე მეტი აზბესტის სხვაგვარად გამოყენება“ (პუნქტი 7);
- II დანართში: „აზბესტის ან/და აზბესტშემცველი პროდუქციის წარმოება“ (პუნქტი 5.5);

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 26 მარტის #133/ნ ბრძანებით<sup>1</sup> დამტკიცებულია საქართველოში წარმოების, გამოყენებისა და ექსპორტ-იმპორტის აკრძალვას ან მკაცრად შეზღუდულ გამოყენებას დაქვემდებარებული ქიმიური ნივთიერებების ნუსხა. ამ ნუსხაში, აკრძალვას დაქვემდებარებულ სხვა ქიმიურ ნივთიერებებს შორის, მოხსენიებულია აზბესტიც<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 26 მარტის #133/ნ ბრძანება „საქართველოს ტერიტორიაზე წარმოების, გამოყენებისა და ექსპორტ-იმპორტის აკრძალვას ან მკაცრად შეზღუდულ გამოყენებას დაქვემდებარებული საშიში ქიმიური ნივთიერებების ნუსხა“ დამტკიცების შესახებ“. ხელმისაწვდომია „საკანონმდებლო მაცნეს“ ვებ-გვერდზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/52180>

<sup>2</sup> მე-8 პუნქტი - აზბესტის ბოჭკო: კროციდოლიტი, ამოზიტი, ანტოფილტი, აქტინოლიტი, ტრემოლიტი

ამდენად, გაუგებარია, როგორ შეიძლება იმ ნივთიერების წარმოების რეგულირება (გზმ-ს ჩატარებითა და გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გაცემით), რომლის საქართველოში წარმოება, გამოყენება და ექსპორტ-იმპორტი აკრძალულია?!

2. კანონპროექტის არც პირველ და არც მეორე დანართში არ არის მოხსენიებული ნავთობის და გაზის მოპოვება, მაშინ, როდესაც ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივა, ასევე ორჰუსის კონვენცია, მოითხოვს ამ საქმიანობების გზმ სისტემით რეგულირებას.

კანონპროექტის მე-5 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, „გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას არ საჭიროებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებული საქმიანობა, რომელიც რეგულირდება შესაბამისი სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობით“. ამასთანავე, 48-ე მუხლი ავალებს საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოს, ნავთობისა და გაზის ოპერაციების მარეგულირებელი კანონმდებლობა შესაბამისობაში მოიყვანოს კოდექსით დადგენილ პროცედურებთან.

გაუგებარია, კოდექსში მოყვანილი რა ვალდებულების გამო უნდა მოიყვანოს შესამისობაში სააგენტომ ნავთობისა და გაზის ოპერაციების მარეგულირებელი კანონმდებლობა? ასეთი ვალდებულება კოდექსის პროექტში უბრალოდ არ არსებობს. კოდექსი პირდაპირ ამბობს, რომ „გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას არ საჭიროებს ნავთობისა და გაზის ოპერაციებთან დაკავშირებული საქმიანობა“ და არც დანართებში მოიხსენიებს ნავთობისა და გაზის მოპოვებას.

ჩვენი აზრით, აუცილებელია, კანონპროექტის ტექსტში ნათლად გაიწეროს, რომ ნავთობისა და გაზის მოპოვება მართალია არ საჭიროებს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღებას, მაგრამ საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია გაიაროს სკრინინგს, სკოპინგისა და გზმ-ს ჩატარების ეტაპები, როგორც ეს დადგენილია კანონპროექტით. კანონპროექტის ორივე დანართში კი, აუცილებლად უნდა დაემატოს ნავთობისა და გაზის მოპოვება (შესაბამისი ფორმულირებით), როგორც ამას ითხოვს ევროკავშირის დირექტივა.

**6. მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება (მუხლი 47)**

კანონპროექტით შემოთავაზებული „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმი მიკერძოებულია არაკანონმორჩილი მეწარმეების და არასამართლიანია კანონმორჩილი მეწარმეების მიმართ; ის, ასევე, ქმნის კორუფციული გარიგებების დადების ფართო შესაძლებლობებს.

შემოთავაზებული მექანიზმი პირდაპირ მიმართულია უკანონოდ წარმოებული საქმიანობების ლეგალიზებაზე და არც კი იხილავს იმის შესაძლებლობას, რომ სამინისტრომ უარი თქვას უკანონოდ წარმოებული საქმიანობის გაგრძელებაზე, გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობის დაცვის მოსაზრებებით. მექანიზმი შემოტანილია მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის, რომ: (1) როგორმე, საწარმოთა გაჩერების გარეშე, რეგულირების ქვეშ მოაქციონ საბჭოთა დროიდან მომუშავე ურჩი მსხვილი დამაზინძურებლები, რომელთათვისაც უბრალოდ არარენტაბელურია გარემოს

დაბინძურების შემცირება, ადამიანთა (როგორც საწარმოებში დასაქმებულთა, ისე საწარმოთა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა) ჯანმრთელობაზე ზრუნვა და გარემოსდაცვით ღონისძიებებში ინვესტირება; და (2) სახელმწიფო ორგანოებმა დაიტოვეს შესაძლებლობა, ლეგალური გახადონ „ზემოდან“ თავსმოხვეული, „ნებადართული“ და არალეგალურად მიმდინარე პროექტები.

ჩვენი გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის ის ნაწილი, რომელიც „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმს ეხება, მთლიანად ამოღებულ უნდა იქნეს კანონპროექტიდან, უპირველეს ყოვლისა იმის გამო, რომ ის კანონპროექტით რეგულირებული საკითხებისგან პრინციპულად განსხვავებულ სფეროს ეხება.

„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმის შემოღების ნაცვლად, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ უნდა მოახდინოს რეგულირებადი საწარმოების სრული ინვენტარიზაცია და დააწესოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა აღსრულების ხელშეწყობის სამართლიანი და გამჭვირვალე სისტემა.

აუცილებელია კანონდასრულების კონტროლის კანონმდებლობის სრულყოფა და ამის პარალელურად, „პრობლემური“ საწარმოების სპეციფიური ჯგუფების (და თითოეულ ჯგუფში კონკრეტული ობიექტების) მიმართ კონკრეტული მიდგომების შემუშავება; თითოეულ ჯგუფზე მიმართული, კანონდასრულების ხელშეწყობის ქმედითი და რეალისტური, მოკლე და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების შემუშავება. ამისათვის, თავის მხრივ, აუცილებელია საჭირო ხარჯების გათვლა და შესაბამისი სტრუქტურების ბიუჯეტში ასახვა. ძალზე მნიშვნელოვანია, ასევე, გეგმების საზოგადოებისთვის გაცნობა და საზოგადოებრივი აზრის მოსმენა.

ამ საკითხზე მწვანე ალტერნატივას პოზიცია არაერთხელ გამოითქვა კანონპროექტის ადრეული ვერსიების განხილვისას. ეს პოზიცია და დასაბუთება აღწერილია ასევე თანდართულ დოკუმენტში (იხ. თანდართული პოლიტიკის დოკუმენტი *„როგორ ვაიძულოთ პრივილეგირებული საწარმოები, შეასრულონ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნები? გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული მექანიზმი და მისი მართებულობა“*).

# ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი

## როგორ ვაიკულოთ პრივილეგირებული სანარმოები, შეასრულონ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნები

### გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული მაქანიზმი და მისი მართებულობა

#### პოლიტიკის დოკუმენტი

#### შესავალი



სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრი

პუბლიკაცია მომზადებულია სტრატეგიული კვლევების რეგიონული ცენტრის პროექტის – „ასოციირების შეთანხმების დღის წესრიგისა და სამოქმედო გეგმის ხუთი სფეროს სამოქალაქო მონიტორინგი“ – ფარგლებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე.

#### ავტორი:

ქეთევან გუჯარაიძე \*

გარემოსდაცვითი ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივა“

#### რედაქტორი:

ნესტან ჩხიკვაძე



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION  
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

პროექტი დაფინანსებულია ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მიერ. ტექსტისა და კომენტარების ავტორების მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მათ ეკუთვნით და არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოციირების შესახებ შეთანხმება“, რომელიც აყალიბებს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის თანამშრომლობის ფარგლებს. ამ ხელშეკრულებით საქართველო იღებს ვალდებულებას, გაატაროს რეფორმები და უზრუნველყოს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან პროგრესული დაახლოება (ეტაპობრივად, შეთანხმებული ვადების მიხედვით), მათ შორის, გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების სფეროში.

გარემოსდაცვით სფეროში ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დასაახლოებლად შეთანხმებაში (დანართი XXVI, „გარემო“) თავდაპირველად ჩამოთვლილია აქტები, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყონ გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესებასა და გარემოს საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ინტეგრირებას. ამ აქტებს ერთად ხშირად ჰორიზონტულ გარემოსდაცვით კანონმდებლობად მოიხსენიებენ<sup>1</sup>. ჰორიზონტულ კანონმდებლობაში მოცემული ხუთი დირექტივიდან სამი ეხება დაგეგმილი პროექტების, გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზეგავლენის შეფასებისა და მათ დამტკიცებასა თუ მონონებაზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის პროცედურებს. ესენია:

\* ქეთევან გუჯარაიძე, 2002 წლიდან „მწვანე ალტერნატივას“ პოლიტიკის ანალიტიკოსია. ის ფლობს გარემოსდაცვითი მართვისა და პოლიტიკის მაგისტრის ნოდებას ლუნდის უნივერსიტეტიდან (შვედეთი, 2001 წ.).

- 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივა „გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“ (კოდიფიცირებული);
- 2001 წლის 27 ივნისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2001/42/EC დირექტივა „გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“;
- 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა „გარემოსთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფის შესახებ, რომელსაც, ასევე, ცვლილებები შეაქვს საბჭოს 85/337/EEC და 96/61/EC დირექტივებში საზოგადოების მონაწილეობასა და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით“.

ჩამოთვლილ აქტებთან დაახლოების მიზნით გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ (შემდგომში – „სამინისტრო“) შეიმუშავა ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტი: – „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“. პროექტით შემოთავაზებული მექანიზმების ნაწილი (მაგალითად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობების/ პროექტების „გარემოზე ზემოქმედების შეფასება“ – გზმ (Environmental Impact Assessment, EIA) და მათ შესახებ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა) უკვე რეგულირდება საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით (1996 წლიდან) და ამდენად, ამ შემთხვევაში მოქმედი ნორმები საჭიროებენ ევროკავშირის ზემოაღნიშნულ დირექტივებთან დაახლოებას. პროექტით დარეგულირებული საკითხების მეორე ნაწილი აბსოლუტურად ახალია საქართველოს კანონმდებლობისთვის. ეს ახალი ინსტრუმენტებია: სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA) და გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურა (transboundary EIA and SEA).

ზემოხსენებული მექანიზმების გარდა, კანონპროექტის დასასრულს, გარდამავალ დებულებებში, შემოტანილია კიდევ ერთი **უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი, რომელსაც არაფერი აქვს საერთო ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან**. ესაა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ ზოგიერთი სანარმოსთვის **„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების“ უფლების მინიჭების პროცედურა**. ანალოგიურ მექანიზმს ითვალისწინებს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა 2015 წლის 1 ივნისიდან<sup>2</sup> და ის, პრაქტიკულად, უცვლელადაა გადმოტანილი ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტში.

მარტივად რომ ვთქვათ, მთელი კანონპროექტი – „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ (ისევე როგორც ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივები), ეხება **დაგეგმილი** პროექტებისა (საქმიანობების) და სტრატეგიული დოკუმენტების (გეგმების, პროგრამების) გარემოზე ზეგავლენის შეფასებასა და მათს განხორციელებაზე გადანყვეტილების მიღების პროცესს; და მხოლოდ ერთი (47-ე) მუხლი ეხება **უკვე მიმდინარე** პროექტებს/საქმიანობებსა და მათს რეგულირებას.

<sup>1</sup> ჰორიზონტული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა მოიცავს საკითხებს, რომლებიც თანაბრად ეხება გარემოს სხვადასხვა ელემენტის (მაგ., წყლის, ჰაერის, ნიადაგის) მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ვინაიდან ჰორიზონტული კანონმდებლობა არ შემოიფარგლება რომელიმე ერთი სექტორით, მას ხშირად „გამჭოლ კანონმდებლობასაც“ უწოდებენ. სექტორული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ჰორიზონტული კანონმდებლობა პროცედურული ხასიათისაა და ძირითად მიზნად ისახავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას, გადანყვეტილებების მიღების პროცესის გამჭვირვალობასა და მასში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფას.

<sup>2</sup> იხ. საქართველოს კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“, მე-91 და 22-ე მუხლები.



ამგვარად, ამ ნარკვევში არ განვიხილავთ მთლიანად გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტს და ამ კანონპროექტით შემოთავაზებულ მექანიზმებს. აქ ყურადღებას გავამახვილებთ მხოლოდ და მხოლოდ რეგულირების ერთ, განსაკუთრებით პრობლემურ მექანიზმზე – „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ **გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე**. შევეცდებით, დავასაბუთოთ, რომ ეს მექანიზმი არათუ არ უწყობს ხელს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობის მოთხოვნებთან დაახლოებას, არამედ, პირიქით, აშორებს მას; ამასთანავე, ის არათანაბარ პირობებში აყენებს მენარმეებს, ქმნის კორუფციული გარიგებების რეალურ რისკს და ხელს უწყობს გარემოს შეუქცევად დეგრადაციას.

მომდევნო თავებში თავდაპირველად, აღწერილია კანონპროექტით შემოთავაზებული მექანიზმი ისე, როგორც ის მოცემულია თავად კანონპროექტში<sup>3</sup>; შემდეგ წარმოდგენილია მოკლე კრიტიკული ანალიზი; დასასრულს კი ჩვენი ხედვა და რეკომენდაციები პრობლემური საკითხის გადასაჭრელად.

### „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ **გადაწყვეტილების მიღების პროცედურაზე**

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის დასასრულს, გარდამავალ დებულებებში, კანონპროექტის იმ ნაწილში, რომელშიც დროებითი, გარკვეულ ვადაში შესასრულებელი ნორმებია მოცემული, ერთი მუხლი მთლიანად ეთმობა „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს. კანონპროექტის თანახმად:

- სამინისტროსგან „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მოპოვება სავალდებულოა იმ მენარმეებისთვის, რომლებიც კანონპროექტის ამოქმედებამდე გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე უკვე ახორციელებდნენ კანონპროექტით რეგულირებად, გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობებს და რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებს. ამასთანავე, ეს მოთხოვნა არ ვრცელდება არსებულ ნაგავსაყრელებზე<sup>4</sup>;
- „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილება მენარმეებმა უნდა მოიპოვონ 2019 წლის 1 ივნისამდე (კანონპროექტის ადრეულ ვარიანტში – 2017 წლის 1 ივნისამდე; იგივე ვადაა დადგენილი მოქმედ ნორმებშიც);
- „**მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ**“ გადაწყვეტილების მისაღებად მენარმემ სამინისტროს უნდა წარუდგინოს ეკოლოგიური აუდიტის ანგარიში და მიმდინარე საქმიანობით გამოწვეული გარემოზე ზემოქმედების შერბილების ღონისძიებათა გეგმა-გრაფიკი.

#### სამინისტრო ვალდებულია:

- მიღებული დოკუმენტაცია განათავსოს უწყების ვებგვერდზე;

<sup>3</sup> გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის პირველი ვერსია საზოგადოებრივი განხილვისთვის გამოქვეყნდა 2015 წლის მაისში; მომდევნო, განახლებული და უფრო დეტალური ვერსია - იმავე წლის სექტემბერში. სექტემბერშივე გაიმართა ორდღიანი დისკუსია კანონპროექტზე. ამის შემდეგ, 2016 წლის ზაფხულამდე, კანონპროექტის ბედი უცნობი იყო. 2016 წლის ივნისის დასასრულს გამოქვეყნდა კანონპროექტის მესამე, გადამუშავებული ვერსია. მთელი ამ პერიოდის განმავლობაში, ამ ნარკვევში განხილულ მექანიზმს ცვლილებები, პრაქტიკულად, არ განუცვლია. გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო კანონპროექტის პარლამენტში განსახილველად წარდგენას გეგმავდა 2016 წლის საგაზაფხულო სესიაზე, თუმცა, არ წარუდგინა. ამჟამინდელი გეგმით კანონპროექტი ახალარჩეულ პარლამენტს 2016 წლის სამემდგომო სესიაზე უნდა წარედგინოს.

<sup>4</sup> ფუნქციონირებად ნაგავსაყრელებზე გამონაკლისი დაშვებულია ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობითაც. ნებართვის არმქონე ნაგავსაყრელებისთვის ფუნქციონირების უფლების მინიჭების საკითხი რეგულირდება საქართველოს 2014 წ. 26 დეკემბრის ნარჩენების მართვის კოდექსით (მუხლი 23. არსებული ნაგავსაყრელი); უფრო ადრე, ნარჩენების მართვის კოდექსის მიღებამდე, მოქმედ უნებართვო ნაგავსაყრელებზე ვრცელდებოდა „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ კანონით დადგენილი დროებითი ნორმა (22-ე მუხლის 21 პუნქტი). ამ ნორმის თანახმად ფუნქციონირებად ნაგავსაყრელებს უნდა მოეპოვებინათ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა 2014 წლის 1 იანვრამდე. ეს ვადა მოგვიანებით გადავადდა 2015 წლის 1 იანვრამდე და ბოლოს, ახალმიღებულ „ნარჩენების მართვის კოდექსში“ არსებულ ნაგავსაყრელებზე სპეციალური მუხლის არსებობის გამო, საერთოდ გაუქმდა.

- დოკუმენტაციის ვებგვერდზე განთავსებიდან 30 დღის განმავლობაში მიიღოს და განიხილოს საზოგადოების მიერ წერილობით წარდგენილი შენიშვნები და მოსაზრებები;
- დოკუმენტაციის ვებგვერდზე განთავსებიდან მე-40 დღეს მოაწყოს საჯარო განხილვა;
- შექმნას საექსპერტო კომისია და ჩაატაროს ექსპერტიზა;
- განცხადების რეგისტრაციიდან არანაკლებ 50 და არაუმეტეს 60 დღისა ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე გასცეს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება;

**მენარმე ვალდებულია:**

- დადგენილ ვადებში შეასრულოს გადაწყვეტილებით დადგენილი პირობები;
- ამასთანავე, თუ მენარმეს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღებამდე უკვე დაკისრებული ჰქონდა გარემოსათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, გადაწყვეტილების მიღება არ ათავისუფლებს მას ამ ვალდებულების შესრულებისგან. ანალოგიურად, მენარმე ვალდებულია აანაზღაუროს გარემოსთვის გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ თავისი საქმიანობით მიყენებული ზიანი;
- თუ მენარმე დადგენილ ვადებში სრულად შეასრულებს პირობებს, მას შეუძლია მიმართოს სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის<sup>5</sup> მისაღებად (ესაა ნებართვა, რომელიც კანონპროექტის თანხმად გაიცემა გზშ-ს დაქვემდებარებულ დაგეგმილ საქმიანობაზე); სხვა სიტყვებით, „არაჩვეულებრივი“ ნებართვის („მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების) პირობების სრულად და დროულად შესრულების შემთხვევაში მენარმეს უფლება აქვს მოიპოვოს „ჩვეულებრივი“ ნებართვა (გარემოსდაცვითი ნებართვა);
- თუ მენარმე ვერ ასრულებს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების პირობებს, ის დაჯარიმდება. სამინისტრო კი, განსაზღვრავს ახალ პირობებს და ახალ, გონივრულ ვადას;
- თუ ჯარიმის შემდეგ მენარმე კვლავ ვერ შეასრულებს პირობებს დადგენილ ვადაში, ის კვლავ დაჯარიმდება, თავდაპირველად დაკისრებული ჯარიმის სამმაგი ოდენობით. ამ შემთხვევაშიც, სამინისტრო კვლავ განსაზღვრავს ახალ პირობებს და ახალ, გონივრულ ვადას;
- თუ გასამმაგებული ჯარიმის შემდეგ მენარმე კვლავ ვერ შეასრულებს დადგენილ ვადაში პირობებს, ის კიდევ ერთხელ დაჯარიმდება; გასამმაგებული ჯარიმა კიდევ გასამმაგდება.
- თუ მენარმე ამის შემდეგაც ვერ შეასრულებს „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების პირობებს, სამინისტრო ძალადაკარგულად გამოაცხადებს გადაწყვეტილებას.

<sup>5</sup> კანონპროექტის ყველაზე გვიანდელ ვერსიაში „გარემოსდაცვითი ნებართვა“ მოხსენიებულია „გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებად“, თუმცა, განმარტებით ბარათში ამისეი მიზეზი არ არის ახსნილი. მოსალოდნელია, რომ შემდგომი დისკუსიებისას საქმიანობის უფლების მიმნიჭებელი ამ დოკუმენტის დასახელება კიდევ შეიცვლება.

## „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღება – კრიტიკული ანალიზი

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის დღემდე გამოქვეყნებული არც ერთი ვერსიის განმარტებით ბარათში არ არის წარმოდგენილი რაიმე დასაბუთება, რა აუცილებლობითაა გამონეული ამ მექანიზმის შემოღება. არ არის მოცემული რაიმე სტატისტიკა, თუ რამდენ და რა ტიპის სანარმოს შეიძლება შეეხოს ეს მექანიზმი; ასევე, რა დადებითი ან/და უარყოფითი შედეგები მოჰყვება მის გამოყენებას. ქვემოთ მიმოხილულია, ჩვენი თვალსაზრისით, ამ მექანიზმთან დაკავშირებული პრობლემური ასპექტები.

### (1) რა არის „მიმდინარე საქმიანობა“?

კანონპროექტში არაა მოცემული ტერმინის „მიმდინარე საქმიანობა“ განმარტება, თუმცა, განმარტებულია „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“. კერძოდ, „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“ არის „**მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანება, რომელიც მიმდინარე საქმიანობის განმასხვრციელებელს ანიჭებს მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების უფლებას**“.

კანონპროექტის 47-ე მუხლი მაინც იძლევა შესაძლებლობას, დადგინდეს, **რა განიხილება „მიმდინარე საქმიანობად“**. კერძოდ, მუხლის (პირველი პუნქტის) თანახმად „მიმდინარე საქმიანობა“ ისეთი საქმიანობაა, რომელიც ამჟამად მოქმედი კანონმდებლობით, მართალია, ექვემდებარება გზშ-ს და საჭიროებს ნებართვას, მაგრამ მისი **განხორციელება დაიწყო გზშ-ს ჩატარებისა და შესაბამისი ნებართვის მოპოვების გარეშე, კოდექსის ამოქმედებამდე**<sup>6</sup>. ყურადსაღებია, რომ ასეთი საქმიანობა საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით უკანონოდ ითვლება და ასეთ დარღვევას მოჰყვება ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა<sup>7</sup>. კანონპროექტით აქვე დაწესებულია გამონაკლისი: „მიმდინარე საქმიანობად“ არ განიხილება მოქმედი, ექსპლუატაციაში მყოფი უნებართვო ნაგავსაყრელები. ამგვარად, ეს არის უკანონოდ წარმოებული საქმიანობები, რომლებიც ამავდროულად ვერ აკმაყოფილებენ მოქმედ გარემოსდაცვით ნორმებს (მე-14 პუნქტი).

საინტერესოა, რა შეიძლება ჩაითვალოს პრაქტიკაში „მიმდინარე საქმიანობად“ და უკანონოდ მოქმედი რომელი სანარმოების მიმართ შეიძლება იქნეს გამოყენებული ეს ნორმები. ჩვენი აზრით:

- ეს ნორმები უეჭველად გამოიყენება საბჭოთა პერიოდიდან მომუშავე მსხვილი დამაბინძურებელი სანარმოების მიმართ, რომელთაც 25-ზე ნელზე მეტი დრო ჰქონდათ თავიანთი საქმიანობის თანამედროვე (ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, 1990-იანი წლების მეორე ნახევრიდან დღემდე მიღებულ) ნორმებთან შესაბამისობაში მოსაყვანად. ეს სანარმოები ბოლო 25 წლის განმავლობაში მუდმივად იყვნენ ამოფარებული კანონმდებლობასთან მათი საქმიანობის შესაბამისობაში მოყვანისთვის დადგენილ ვადებს (რომლებიც მუდმივად გადავადდებოდა), ანდა იხდიდნენ ჯარიმებს

<sup>6</sup> ადრინდელ ვერსიაში - 2015 წლის 1 ივნისამდე.

<sup>7</sup> საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე ისჯება ჯარიმით შვიდი ათასიდან ათი ათას ლარამდე (საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 791 მუხლი; საქმიანობის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორნობამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამწლამდე (საქართველოს სისხლის სამართლი კოდექსი, მუხლი 306).

და კვლავ აგრძელებდნენ ფუნქციონირებას. კანონპროექტით გათვალისწინებული უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების ეს მექანიზმი ასეთ სანარმოებს კვლავ მისცემს საშუალებას, უსასრულოდ გააგრძელონ საქმიანობა ისე, რომ კვლავაც მიაყენონ გამოუსწორებელი ზიანი გარემოსა და მათი საქმიანობის ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულ ადგილობრივ მოსახლეობას.

- არავისთვისაა სიახლე, რომ საქართველოში ხშირად ინვესტორები მაღალი თანამდებობის პირთა მხარდაჭერითა და წახალისებით თითქოსდა ქვეყნისთვის მაღალი ეკონომიკური სარგებლის მქონე პროექტების განხორციელებას იწყებენ სახელმწიფო ორგანოებისგან შესაბამისი ნებართვების მოპოვებამდე (ან ითხოვენ საქმიანობის გათავისუფლებას გზშ-ს ჩატარების ვალდებულებისგან, ვინაიდან ამას „საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვს“); ისინი არ ატარებენ გზშ-ს, არ მოიპოვებენ ნებართვას და, შესაბამისად, არღვევენ კანონს<sup>8</sup>. ასეთ შემთხვევებში მაკონტროლებელი ორგანოები უკეთეს შემთხვევაში, როგორც წესი, შემოიფარგლებიან ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრებით, ხოლო სანარმოები კვლავ აგრძელებენ უკანონოდ მუშაობას. მაკონტროლებელი ორგანოები არც კი განიხილავენ მომუშავე სანარმოების დახურვისა და გარემოს პირვანდელ მდგომარეობამდე აღდგენის მოთხოვნის შესაძლებლობას.

ოდესმე, მოგვიანებით, ინვესტორები მოინდომებენ (ან კანონი მოსთხოვთ მათ) ნებართვის მოპოვებას, მაგრამ ასეთ შემთხვევაში გზშ-ს ჩატარება ყოველგვარ აზრს მოკლებულია, ვინაიდან გზშ დაგეგმილი და არა მიმდინარე საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტი. მიმდინარე საქმიანობის გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობაზე ზეგავლენის შესაფასებლად სხვა ინსტრუმენტი – გარემოსდაცვითი აუდიტი გამოიყენება. სწორედ ამას ითვალისწინებს კანონპროექტი: უკანონოდ დაწყებული საქმიანობის ლეგალიზებას ეკოლოგიური (გარემოსდაცვითი) აუდიტის ჩატარებისა და „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების (საქმიანობის უფლების მიმნიჭებელი თანხმობის) გაცემის გზით.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონპროექტის განმარტებითი ბარათი არ მოიცავს ინფორმაციას იმ სანარმოების/კომპანიების შესახებ, რომლებიც საქმიანობის გასაგრძელებლად ვალდებული იქნებიან სამინისტროსგან მოიპოვონ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება. ამდენად, მწვანე ალტერნატივამ პირდაპირ მიმართა სამინისტროს, მოეწოდებინა ინფორმაცია მათ შესახებ. სამინისტროს პასუხით<sup>9</sup> შემდეგი სურათი გამოიკვეთა: სულ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება მოსაპოვებელი აქვს ამჟამად მოქმედ 34 სანარმოს. საჯარო რეესტრის მონაცემების თანახმად ამ კომპანიებიდან მხოლოდ ექვსი ფუნქციონირებს 1990-იანი წლებიდან; 13-მა 2010-2015 წლებში დაიწყო ოპერირება; დანარჩენი 12 კომპანია 2000-2010 წლებში დარეგისტრირდა.

ქვემოთ წარმოდგენილი ცხრილი ეფუძნება სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას. აქ „მიმდინარე საქმიანობები“ დაჯგუფებულია საქმიანობის ტიპის მიხედვით და მოცემულია მათი ადგილმდებარეობები. როგორც ცხრილიდან ჩანს, ჩამოთვლილი საქმიანობები გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობისთვის მაღალი რისკით ხასიათდება; გარდა ამისა, უმეტეს შემთხ-

<sup>8</sup> ამის ბოლო, ყველაზე ნათელი მაგალითებია: ბოლნისის რაიონში კომპანია RMG-ის მიერ მადნის გამოსატუტი მოედნების მონყობა, კომპანია „დარიალი ენერჯის“ მიერ დარიალის ჰესის მშენებლობა ყაზბეგის რაიონში.

<sup>9</sup> გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირის 2016 წლის 28 მარტის №2348 წერილი.

ვევაში ისინი განთავსებული არიან ისედაც მნიშვნელოვნად დაბინძურებულ დასახლებულ პუნქტებში (34-დან 17, ანუ სანარმოების ნახევარი დედაქალაქშია განთავსებული, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის თითქმის ნახევარი ცხოვრობს).

**ცხრილი 1. სანარმოები, რომელთაც უნდა მოიპოვონ „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილება**

№	საქმიანობა	კომპანია	ადგილმდებარეობა
<b>ქიმიური მრეწველობა (მათ შორის, ქიმიური ნივთიერებების საცავები)</b>			
1	ტულეტიისა და მეორადი ქალაქის დამამზადებელი სანარმო	შპს „ჯორჯიან ფეიფერ პროდაქმენი“	ქ. თბილისი
2	ბიტუმი-ემულსიის დამამზადებელი სანარმო	შპს „ვითი ჯგუფი“	ქ. თბილისი
3	პოლიეთილენის ნანარმის დამამზადებელი სანარმო	შპს „მადლი“	ქ. თბილისი
4	ქიმიური ნივთიერებების შესანახი სანარმო – ბაზა	შპს „Foam Georgia“	ქ. თბილისი
5	პოლიეთილენის პარკების დამამზადებელი სანარმო	შპს „ლორდი“	ქ. თბილისი
6	ნავთობპროდუქტების საცავი (შეცვლილია ტექნოლოგიური სქემა)	შპს „სინერჯი“	ქ. თბილისი
7	ნავთობბაზა	შპს „Iveria Supply Logistics & Energy Trading Group (ISLET Group)“	ქ. თბილისი
8	ნავთობპროდუქტების ბაზა	შპს „სათონი“	ქ. ფოთი
<b>ტყავის მრეწველობა</b>			
9	ტყავის გადამამუშავებელი სანარმო	შპს „გესა“	ქ. თბილისი
10	ტყავის გადამამუშავებელი სანარმო	შპს „ლომისა“	ქ. თბილისი
11	ტყავის ქიმიური დამუშავება	შპს „ორხევი“	ქ. თბილისი
12	ტყავის ქიმიური დამუშავება	ი/მ ივანე სულხანიშვილი	ქ. თბილისი
<b>ნარჩენების (მათ შორის, სახიფათო ნარჩენების) გადამუშავება, გაუვნებლება და განთავსება</b>			
13	სახიფათო ნარჩენების განთავსება და გადამუშავება (ფიქსაჟი, რენტგენის ფირები)	შპს „ვერცხლი“	ქ. თბილისი
14	წუნდებული ქლორის კონტეინერების გაუვნებლყოფა	შპს „Novoretec Georgia“	ქ. თბილისი
15	ცხოველური ნარჩენების განთავსება ე.წ. „ბეიკერის ორმო“	ინდ. მენარმე ვალერიან თათელაძე	ქ. თბილისი

16	ყოფილი ელემენტების ქარხანა, ტერიტორიაზე განთავსებულია 25250 ტ. სახიფათო ნარჩენი – ვადაგასული ელემენტის ბატარეები	შპს „მარსი“	ზესტაფონი, დაბა შორაპანი
17	ტოქსიკური და სახიფათო ნარჩენების მართვა/ინსინერატორი (შეცვლილია ტექნოლოგიური სქემა)	შპს „ქიმიანი“	ქ. თბილისი
18	სახიფათო ნარჩენების ვადაგასული აკუმულატორების შესყიდვა, დროებითი განთავსება	შპს „ჯეოგადამამუშავებელი“	ოზურგეთი სოფ. ლიხაური
19	მეტალოპლასმასის ნარჩენების გადამუშავება	შპს „TEKSAN GEO“	ქ. ბათუმი
20	პოლიეთილენის ნარჩენების გადამუშავება	შპს „ფორუმი“	ქ. ბათუმი
21	სახიფათო ნარჩენის განთავსება	შპს „მანგანუმ სერვიზი“	საჩხერის გზატკეცილი
<b>საშენ მასალათა მრეწველობა (ასფალტი, ცემენტი)</b>			
22	ასფალტის წარმოება	შპს „ჯავახავტოგზა“	ქ. ახალქალაქი
23	კირქვის გადამუშავება	შპს „ევრო ცემენტი 2009“	ქ. თბილისი
24	ასფალტ-ბეტონის საწარმო	შპს „მექანიზატორი – 2005“	დედოფლისწყაროს რ-ნი, სოფ. ნითელწყარო
25	ასფალტის წარმოება	შპს „ამბრი+“	ქ. თბილისი
26	ცემენტის წარმოება	შპს „მაგ ცემენტ“	ხობის რ-ნი, სოფ. პატარა ფოთი
27	ასფალტის ქარხანა	შპს „მონოლითმშენი“	ქ. ჭიათურა, საჩხერის გზატკეცილი
<b>მეტალურგია</b>			
28	მეტალურგიული ქარხანა	შპს „მოულდს ენდ მეტალს ჯორჯია“	ქ. ფოთი
29	მანგანუმის მადნის გამამდიდრებელი საწარმო	შპს „ჩითა“	ქ. ჭიათურა
30	მანგანუმის მადნის გამამდიდრების შედეგად მიღებული შუალედური პროდუქტების გამამდიდრებელი საწარმო (ე.წ. ქვედა ფაბრიკა)	შპს „ჯორჯიან მანგანეზი“	ქ. ჭიათურა
31	მეტალურგიული წარმოება (ზესტაფონის ფეროშენადნობთა ქარხანა)	შპს „ჯორჯიან მანგანეზი“	ქ. ზესტაფონი
<b>სოფლის მეურნეობა</b>			
32	თევზის სატბორე მეურნეობა	შპს „თევზსაშენი“	წყალტუბო, სოფ. გეგუთი
33	წყალსაცავი, რომლის მოცულობა აღემატება 10 000 კუბ.მ-ს	სს „კორპორაცია ქინძმარაული“	ქ. ყვარელი
<b>ენერგეტიკა</b>			
34	110/6 კვტ სიმძლავრის ქვესადგურის განთავსება	შპს „ვოთერ ენერჯი“	ბოლნისის რ-ნი, სოფ. კიანეთი

(2) „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“ პრაქტიკულად, ახალი ტიპის ნებართვაა<sup>10</sup>, რომელიც გაიცემა უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის; იმისათვის, რომ უკანონოდ ფუნქციონირებადმა სანარმომ „ლეგალურად“ შეძლოს ფუნქციონირების გაგრძელება (და თანაც, უსასრულოდ – იხ. ქვემოთ).

(3) „ნებართვა“ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის გაცემს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით, თუმცა რა ვადით, კანონპროექტიდან გაუგებარია (1 წლით, 5-ით, 10-ით თუ 20-ით – ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სამინისტროს გადასაწყვეტია). სხვა სიტყვებით, უკანონოდ ფუნქციონირებადი სანარმო „ლეგალურად“ შეძლებს ფუნქციონირების გაგრძელებას მისთვის ხელსაყრელი ვადით, სამინისტროსთან მოლაპარაკების საფუძველზე.

(4) „ნებართვით“ დადგენილი პირობების სრულად და დროულად შესრულების შემთხვევაში მიმდინარე საქმიანობის განმასხვრციელებელს ეძლევა უფლება, მიმართოს სამინისტროს გარემოსდაცვითი ნებართვის მიღების თხოვნით. ამ შემთხვევაში საქმიანობის განმასხვრციელებელმა მაინც უნდა ჩაატაროს გზმ და ნებართვის მოსაპოვებლად წარადგინოს გზმ ანგარიში სამინისტროში. ეს მოთხოვნა აზრს მოკლებულია, ვინაიდან, როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, გზმ დაგეგმილი და არა მიმდინარე საქმიანობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის დამხმარე ინსტრუმენტი.

(5) უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის, კანონდამრღვევებს დადგენილი აქვთ ვადა – 2019 წლის 1 ივნისამდე (კანონპროექტის ადრინდელ ვერსიაში და ამჟამად მოქმედ კანონშიც – 2017 წლის 1 ივნისამდე). ეს თითქოს ნიშნავს, რომ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის კანონპროექტით შემოთავაზებული ნორმები დროებითია, მაგრამ ამის დაჯერება მხოლოდ თავის მოტყუება იქნებოდა. კანონმდებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობის გამო ვადების მუდმივად გადაწევის ბოლო 20 წლის განმავლობაში დამკვიდრებული პრაქტიკა არ იძლევა იმის საბაბას, დავიჯეროთ, რომ ეს დროებითი ნორმაა და „2019 წლის 1 ივნისი“ მომავალში არ შეიცვლება რაიმე სხვა, მენარმეებისა და მაკონტროლებელი ორგანოებისთვის უფრო მისაღები ვადით.

(6) კანონპროექტი, თითქოს, არ გამორიცხავს უნებართვოდ მომუშავე კანონდამრღვევის მიმართ ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების შესაძლებლობას, თუმცა, საბოლოოდ მაინც არ არის ნათელი, როდის, რა შემთხვევაში დგება პასუხისმგებლობის დაკისრების მომენტი. აქ ყურადსაღებია შემდეგი ასპექტები:

კანონპროექტში ნათქვამია, რომ უკანონო საქმიანობის ლეგალიზებისთვის მიღებული „ნებართვა“ არ ათავისუფლებს ამ საქმიანობის განმასხვრციელებელს „ნებართვის“ გაცემამდე და „ნებართვის“ გაცემის შემდგომ გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულებისგან. აქ საუბარია მხოლოდ გარემოსთვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე, მაგრამ არაფერია ნათქვამი, ათავისუფლებს თუ არა „ნებართვა“ კანონდამრღვევებს გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე საქმიანობის განხორციელებისათვის

<sup>10</sup> უფრო სწორი იქნებოდა, გვეთქვა ლიცენზია, ვინაიდან ის საქმიანობის და არა ქმედების განხორციელების უფლებას იძლევა. საგულისხმოა, ასევე, რომ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ ჩარჩო-კანონის პირველი მუხლის თანახმად, მხოლოდ ამ კანონით შეიძლება იქნეს შემოღებული ახალი ლიცენზია ან ნებართვა („...ეს კანონი განსაზღვრავს ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამონაწერს ჩამონათვალს..“); „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი კი ასეთი სახის ნებართვას ან ლიცენზიას („მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ გადაწყვეტილება“) დღესაც არ ცნობს.

გათვალისწინებული ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან. საინტერესოა, ასევე, მაგალითად, გამოიყენება თუ არა გარემოსდაცვითი ნებართვის გარეშე საქმიანობისთვის გათვალისწინებული სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ზომები, თუ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის უნებართვოდ მოქმედი კანონდამრღვევის მიმართ უკვე გამოყენებულია ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ყველა ზომა და კანონდამრღვევა მიმართა სამინისტროს უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვის“ მოსაპოვებლად ან უკვე მოიპოვა ასეთი ნებართვა?!

უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვით“ დადგენილი პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კანონპროექტი ითვალისწინებს საჯარო სანქციების გამოყენების შესაძლებლობას (იხ. ზემოთ). ყოველ ჯერზე პირობების შეუსრულებლობის დაფიქსირების შემთხვევაში ჯარიმის დაკისრებასთან ერთად სამინისტროს აქვს შესაძლებლობა, [უკანონო] საქმიანობის განმასრულებელს დაუდგინოს ახალი პირობები და ახალი ვადები. ყურადსაღებია, რომ სანქსიის გადანყვეტილებისგან განსხვავებით, პირობებისა და ვადების ხელახლა დადგენის ეს გადანყვეტილებები არ მიიღება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით. ეს კი კორუფციული გარიგებების დადების ძალზე კარგ შესაძლებლობას ქმნის, განსაკუთრებით, თუ გავითვალისწინებთ იმას, თუ როგორ სანარმოებზე (არაკანონმორჩილ, ურჩ სუბიექტებზე) ვრცელდება საერთოდ ეს მექანიზმი.

მესამედ დაჯარიმებისა და ხელახლა დადგენილი პირობების კვლავ შეუსრულებლობის შემთხვევაში სამინისტრო ძალადაკარგულად აცხადებს უკანონო საქმიანობის ლეგალიზების „ნებართვას“. რა ხდება ამის შემდეგ, კანონპროექტიდან ყოვლად გაუგებარია. მაგალითად, არ არის ნათელი, არის თუ არა ვალდებული საქმიანობის უკანონოდ მწარმოებელი სუბიექტი, აღადგინოს გარემო სანქსის (ან სანქსისთან მიახლოებულ) მდგომარეობამდე?! ეკისრება თუ არა მას გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობისთვის მიყენებული ზიანის კომპენსაცია?!

## დასკვნა

ზემოაღწერილი გვაძლევს საფუძველს დავასკვნათ, რომ კანონპროექტით შემოთავაზებული „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადანყვეტილების მიღების მექანიზმი მიკერძოებულია არაკანონმორჩილი მწარმოებლისა და არასამართლიანია კანონმორჩილი მწარმოებლის მიმართ; ის, ასევე, ქმნის კორუფციული გარიგებების ფართო შესაძლებლობებს.

შესაძლოა, კანონპროექტით შემოთავაზებული ეს მექანიზმი ვინმემ განიხილოს კანონალსრულების ხელშეწყობად და მწარმეთა მიერ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა ნებაყოფლობითი შესრულების სტიმულირების მექანიზმად (voluntary compliance mechanisms), მაგრამ ეს მექანიზმი ვერავითარ შემთხვევაში ვერ იქნება გაგებული ასეთად. შემოთავაზებული მექანიზმი პირდაპირ მიმართულია უკანონოდ წარმოებული საქმიანობების ლეგალიზებისკენ და არც კი განიხილავს იმის შესაძლებლობას, რომ გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობის დაცვის მოსაზრებებით



სამინისტრომ უარი თქვა უკანონოდ წარმოებული საქმიანობის გაგრძელებაზე. მექანიზმი შემოტანილია მხოლოდ და მხოლოდ იმისათვის, რომ: (1) როგორმე, სანარმოთა გაჩერების გარეშე, რეგულირების ქვეშ მოაქციონ საბჭოთა დროიდან მომუშავე ურჩი მსხვილი დამაბინძურებლები, რომელთათვისაც უბრალოდ არარენტაბელურია გარემოს დაბინძურების შემცირება, ადამიანთა (როგორც სანარმოებში დასაქმებულთა, ისე სანარმოთა ზეგავლენის ქვეშ მოქცეულთა) ჯანმრთელობაზე ზრუნვა და გარემოსდაცვით ღონისძიებებში ინვესტირება; და (2) სახელმწიფო ორგანოებმა დაიტოვეთ შესაძლებლობა, ლეგალური გახადონ „ზემოდან“ თავსმოხვეული, „ნებადართული“ და არალეგალურად მიმდინარე პროექტები.

## რეკომენდაციები

გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის პროექტის ის ნაწილი, რომელიც „მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმს ეხება, მთლიანად ამოღებული უნდა იქნეს კანონპროექტიდან, უპირველეს ყოვლისა, იმის გამო, რომ ის კანონპროექტით რეგულირებული საკითხებისგან პრინციპულად განსხვავებულ სფეროს ეხება.

„მიმდინარე საქმიანობის გაგრძელების შესახებ“ გადაწყვეტილების მიღების მექანიზმის შემოღების ნაცვლად გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ უნდა ჩაატაროს რეგულირებადი სანარმოების სრული ინვენტარიზაცია და დაანესოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა აღსრულების ხელშეწყობის სამართლიანი და გამჭვირვალე სისტემა.

აუცილებელია კანონალსრულების კონტროლის კანონმდებლობის სრულყოფა და ამის პარალელურად „პრობლემური“ სანარმოების სპეციფიური ჯგუფების (და თითოეულ ჯგუფში კონკრეტული ობიექტების) მიმართ კონკრეტული მიდგომების შემუშავება; თითოეულ ჯგუფზე მიმართული, კანონალსრულების ხელშეწყობის ქმედითი და რეალისტური, მოკლე და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების შემუშავება. ამისათვის, თავის მხრივ, აუცილებელია საჭირო ხარჯების გათვლა და შესაბამისი სტრუქტურების ბიუჯეტში ასახვა. ძალზე მნიშვნელოვანია, ასევე, გეგმების საზოგადოებისთვის გაცნობა და საზოგადოებრივი აზრის მოსმენა.