

**ეკონომიკური პროექტების ზემოქმედების შედეგად
ეკოსისტემების განადგურებასთან
დაკავშირებული გამოწვევები**

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 გადასატრევი 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.

რეზიუმე

საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი ეძღვნება საქართველოს ერთ-ერთი ყველაზე მწვავე გარემოსდაცვით პრობლემას - სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული/ეკონომიკური პროექტების შედეგად ეკოსისტემების განადგურებას და დეგრადაციას. ნარკვევში განხილულია ამ საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ნაკლოვანებები; დახასიათებულია ბუნებრივ და სოციალური გარემოსთან დაკავშირებული საფრთხეები, რომელიც ახლავს აღნიშნული რეგულაციების საფუძველზე დაგეგმილ და მიმდინარე საქმიანობებს.

ნარკვევში განხილულია საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული საქართველოს კანონების „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“, „საქართველოს ტყის კოდექსი“ და „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ პროექტები. სწორედ ამ კანონებმა უნდა უზრუნველყონ ეკოსისტემებისა და სახეობების დაცვა და მდგრადი გამოყენება. ნარკვევში გამოკვეთილია ბიომრავალფეროვნების და სატყეო სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობის კავშირი ჰორიზონტულ კანონმდებლობასთან. ანალიზიდან ჩანს ის ნაკლოვანებები, რომლებიც ახლავს აღნიშნულ კანონპროექტებს და რომლებიც დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის გზით, უნდა აღმოიფხვრას.

შესავალი

2013-14 წლებში საქართველოს ხელისუფლებამ დაამტკიცა ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და მდგრად გამოყენებასთან დაკავშირებული ეროვნული პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები: „საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფცია“¹ და „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა 2014-2020“². აღნიშნულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში აღწერილია ბიომრავალფეროვნების დაცვასა და სატყეო სექტორის მართვასთან დაკავშირებული პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები. სხვა საკითხებთან ერთად, ამ დოკუმენტში განხილულია ინფრასტრუქტურული/ეკონომიკური პროექტების ნეგატიური ზემოქმედება ეკოსისტემებზე (მათ შორის, ტყეებზე).

„ეროვნულ სატყეო კონცეფციაში“ ტყის საფარის შემცირებისა და ეკოსისტემების დეგრადაციის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად დასახელებულია ტყის ფასეულობების არასათანადოდ გათვალისწინება დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. დოკუმენტის მიხედვით, ეს დაკავშირებულია იმ სამართლებრივი ინსტრუმენტების არარსებობასთან ან სისუსტესთან, რომლებიც უნდა გამოიყენებოდეს განვითარების პროგრამების შემუშავებისას და კონკრეტული გადაწყვეტილებების მიღებისას (გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება). ეროვნული სატყეო კონცეფციის 3.1 და 6.1 თავებში ასევე ხაზგასმულია, რომ მოქმედი „ტყის კოდექსი“ არ შეესაბამება ტყის მდგრადი მართვის პრინციპებს ვერ პასუხობს სატყეო რეფორმის ამოცანებს.

¹ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება N1742-III, 11.12.2013

² საქართველოს მთავრობის დადგენილება N343, 08.05.2014

„ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმაში“ (თავი 11. „გამჭოლი საკითხები და მმართველობა“) აღნიშნულია, რომ ინფრასტრუქტურული პროექტები (გზების, მილსადენების, შენობა-ნაგებობებისა და წყალსაცავების მშენებლობა), წიაღისეულის მოპოვება ღია კარიერული წესით და მიწის ნაყოფიერი ფენის მოხსნა, იწვევს ტყის საფარის კარგვასა და დეგრადაციას. „დაგეგმილია ახალი მილსადენების, კაშხლების, ელექტროგადამცემი ხაზების, რკინიგზების, მაღაროების და გზების მშენებლობა. მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკა ორიენტირებულია ჰიდრორესურსების განვითარებაზე. ჰიდროელექტროსადგურებისა და კაშხლების მშენებლობის მიზნით, ტყეების მნიშვნელოვანი ფართობები გაიკაფება. საქართველოს სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი გეოგრაფიული მდებარეობისა და ევროპასა და აზიას შორის მისი, როგორც „დერეფნის“ ფუნქციის გამო, სატრანსპორტო ქსელი (რკინიგზები, საავტომობილო გზები, სასტუმროები) კიდევ უფრო გაფართოვდება და მოხდება მისი მოდერნიზაცია... ინფრასტრუქტურის განვითარებამ შეიძლება ბიომრავალფეროვნების თვალსაზრისით მაღალი ფასეულობის მქონე ეკოსისტემების განადგურების საფრთხე შექმნას. ეკოლოგიურ დერეფანში ან სხვა მგრძობიარე ტერიტორიაზე მდებარე ბუნებრივი ჰაბიტატის შედარებით მცირე ფართობის გაკავვამაც კი, შესაძლებელია შეუქცევადი ზიანი გამოიწვიოს“. პრობლემების გამომწვევ ძირითად მიზეზებად დასახელებულია - სწრაფი გადანაცვტილებების მიღება; არასაკმარისი ინფორმაცია ეკოლოგიური ფასეულობების შესახებ ან მისი უგულვებელყოფა; ბუნებრივი ეკოსისტემების განადგურების ეკონომიკური შედეგების გაუთვალისწინებლობა.

2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას“³. ამ ხელშეკრულებით, საქართველომ აიღო ვალდებულება, 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.

გარემოსდაცვითი მმართველობისა და გარემოს საკითხების პოლიტიკის სხვა სფეროებში ინტეგრირების ხელშეწყობის კუთხით (ე.წ. გარემოსდაცვითი ჰორიზონტული კანონმდებლობა⁴) აღსანიშნავია ხელშეკრულებაში აღნიშნული ევროკავშირის სამი დირექტივა: 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“; და 2003 წლის 26 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2003/35/EC დირექტივა „გარემოსთან დაკავშირებული კონკრეტული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობას უზრუნველყოფის შესახებ, რომელსაც ასევე ცვლილებები შეაქვს საბჭოს 85/337/EEC და 96/61/EC დირექტივებში საზოგადოების მონაწილეობასთან და მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით“. ამ დირექტივებთან დაახლოების მიზნით, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა ახალი საკანონმდებლო აქტის პროექტი - „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“. ამ პროექტით შემოთავაზებული მექანიზმები/პროცედურები აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა გარემოზე ზემოქმედების შეფასება - გზმ (Environmental Impact Assessment, EIA) და გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის მქონე საქმიანობების შესახებ გადანაცვტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება (Strategic Environmental Assessment, SEA) და გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების შეფასების პროცედურა (transboundary EIA and SEA)⁵.

2015 წლის ბოლოს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ კომენტარებისა და შემდგომი განხილვისათვის გამოაქვეყნა საქართველოს კანონების „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ და „ტყის კოდექსი“ პროექტები. ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიისა და მოქმედებათა გეგმის სრულყოფილი შესრულება ასოცირების ხელშეკრულების ერთ-ერთ პირობას წარმოადგენს. საქართველომ ასოცირების ხელშეკრულების ძალაში შესვლიდან ორი წლის მანძილზე ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში უნდა მოიყვანოს „ფრინველთა კონსერვაციის შესახებ“⁶ (2009/147/EC) და „ბუნებრივი

³ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის

⁴ ჰორიზონტული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა მოიცავს ისეთ საკითხებს, რომლებიც თანაბრად ეხება გარემოს სხვადასხვა ელემენტის (მაგ., წყლის, ჰაერის, წიაღისეულის) მარეგულირებელ კანონმდებლობას. ჰორიზონტული კანონმდებლობა არ შემოიფარგლება რომელიმე ერთი სექტორით, არამედ მოიცავს მთელ რიგ გარემოსდაცვით საკითხებს და ამიტომ, მას ხშირად „გამჭოლ კანონმდებლობასაც“ უწოდებენ. სექტორული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ჰორიზონტული კანონმდებლობა პროცედურული ხასიათისაა და მიზნად ისახავს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას და გადანაცვტილებების პროცესის გაუმჯობესებას.

⁵ ამ კანონპროექტთან დაკავშირებული მწვანე ალტერნატივის შენიშვნები და კომენტარები, ასევე საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი იხილეთ ვებ გვერდზე www.greenalt.org

⁶ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (“ Bird Conservation Directive”).

ჰაბიტატებისა და ველური ფაუნისა და ფლორის კონსერვაციის შესახებ⁷ (92/43/EEC) ევროკავშირის დირექტივებთან. „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის შემუშავების მიზანის სწორედ ევროკავშირის ამ დირექტივებთან საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის ჰარმონიზება წარმოადგენს. „ასოციების შესახებ შეთანხმების“ ხელშეკრულების 233-ე მუხლის მიხედვით, საქართველომ ასევე აიღო ახალი „ტყის კოდექსის“ შემუშავების ვალდებულება.

სწორედ ზემოხსენებულმა კანონებმა უნდა უზრუნველყონ ეკოსისტემებისა და ჰაბიტატების დაცვა და მდგრადი გამოყენება. ამ კანონპროექტებმა უნდა ჩაანაცვლონ მოქმედი კანონები „ცხოველთა სამყაროს შესახებ (1996)“, „ტყის კოდექსი (1999), „წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ“ (2003), „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ (2007), „ეკოლოგიური ექსპერიმენტის შესახებ“ (2007), „ტყის ფონდის მართვის შესახებ“ (2010).

ბუნებრივ ეკოსისტემებში ეკონომიკური პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მოკლე მიმოხილვა

ბუნებრივ ეკოსისტემებში (მათ შორის ტყით დაფარულ ფართობებზე) სხვადასხვა ეკონომიკური/ინფრასტრუქტურული პროექტი ხორციელდება ისეთი რეგულაციების გამოყენებით, როგორებიცაა „სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა“ და ამორიცხვა „ტყის ფონდიდან“. ეს კანონმდებლობა ძალზე არათანამიმდევრულია და შორს დგას მდგრადი განვითარების პრინციპებისგან. მისი პრაქტიკაში გამოყენების კონკრეტულ მაგალითების განხილვა მეტად რთულ სურათს წარმოაჩენს. ამ ფორმით ტყითსარგებლობის შედეგად ტყის განადგურებისა და დეგრადაციის ტემპმა გადააჭარბა ისეთ ტრადიციულ საფრთხეებს, როგორიცაა არამდგრადი ტყის ჭრა და ძოვება⁸.

სახელმწიფო „ტყის ფონდიდან“ ფართობების ამორიცხვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა წლების მანძილზე მნიშვნელოვნად იცვლებოდა. 1999 წლიდან (ტყის კოდექსის მიღებიდან) 2004 წლამდე სახელმწიფო „ტყის ფონდიდან“ ფართობების ამორიცხვა საქართველოს მიწის გამოყენებისა და დაცვის სახელმწიფო კომისიის გადაწყვეტილებებით ხდებოდა. ამ პერიოდში კომისიის მიერ მიღებულია 23 ამგვარი გადაწყვეტილება⁹. 2004 წლიდან 2011 წლის ივნისამდე სახელმწიფო „ტყის ფონდიდან“ ფართობების ამორიცხვა ხორციელდებოდა საქართველოს მთავრობის განკარგულებით ან დადგენილებით. ამ პერიოდში მიღებულია 75 ასეთი აქტი¹⁰. აქედან გამოქვეყნებულია 65 აქტი, რომელთა მიხედვითაც, სხვადასხვა მიზნით 2006-2011 წლებში „ტყის ფონდიდან“ ამორიცხულია 4512,4 ჰა. დღევანდელი კანონმდებლობით, ტერიტორიის „ტყის ფონდიდან“ ამორიცხვა ხორციელდება მთავრობის 2010 წლის 13 აგვისტოს №240 დადგენილების „სახელმწიფო ტყის ფონდის საზღვრის დადგენის წესის შესახებ“ შესაბამისად. სახელმწიფო „ტყის ფონდიდან“ ტერიტორიის ამორიცხვასთან (საზღვრების კორექტირებასთან) დაკავშირებული გადაწყვეტილების მიმღები მთავარი სახელმწიფო ინსტიტუცია არის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო. ამორიცხვით დაინტერესებულმა ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა, სახელმწიფო უწყებამ ან ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანომ განცხადებით უნდა მიმართოს ამ სამინისტროს. გარდა ამისა, სამინისტროს თავადაც შეუძლია ტყის ფონდის საზღვრების კორექტირების ინიცირება. ტერიტორიის ამორიცხვისთვის საკმარისია, რომ ინიციატორმა წარადგინოს ტყის ფართობის ცვლილების საჭიროება (აუცილებლობა), მიზეზი (მიზანი) და ამ ფართობის საკადასტრო აზომვითი ნახაზი (ელექტრონული ვერსია). დოკუმენტაციას ეკონომიკის სამინისტრო შესათანხმებლად უგზავნის გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს¹¹, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მდებარე სამეურნეო ტყის შემთხვევაში – აჭარის სატყეო სააგენტოს. ამ უწყებებიდან დადებითი პასუხის შემთხვევაში, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო წერილობით მიმართავს საჯარო რეესტრის ეროვნულ სააგენტოს, რათა მან განახორციელოს სახელმწიფო „ტყის ფონდის“ საზღვრის კორექტირება (ამორიცხვა). დადგენილებით განსაზღვრულია, რომ ტყის ფართობების ამორიცხვა შეიძლება მოხდეს ისეთი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებისას, რომლებიც დაკავშირებულია:

⁷ Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (“Habitat Directive”).
⁸ GLOBAL FOREST WATCH-ის მიერ მომზადებულ ინტერაქტიულ რუკაზე თვალნათლივ ჩანს საქართველოში ამ ტიპის საჭმინობების შედეგად დაკარგული ტყის ფართობები <http://www.globalforestwatch.org/map/>
⁹ წყარო: ეროვნული სატყეო სააგენტოდან მიღებული საჯარო ინფორმაცია.
¹⁰ შესაძლებელია იყოს ცდომილება
¹¹ დადგენილებაში არ არის ნახსენები ეროვნული სატყეო სააგენტო, მაგრამ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში შესული განცხადება ავტომატურად დასკვნისთვის ეგზავნება ეროვნულ სატყეო სააგენტოს.

- სახელმწიფო თავდაცვასთან, უსაფრთხოებასა და უშიშროებასთან;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურასთან;
- სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის წყალმომარაგებასა და ენერგეტიკასთან;
- სახელმწიფო მნიშვნელობის ციფრული მაუწყებლობასთან.

გარდა ჩამოთვლილისა, სახელმწიფო ტყის ფონდიდან ფართობის ამორიცხვა შეიძლება დაკავშირებული იყოს საინვესტიციო წინადადებასთან. ამ შემთხვევაშიც შესაძლებელია არაუმეტეს 3 ჰექტარის ამორიცხვა, ხოლო საინვესტიციო ღირებულება ერთ ამოსარიცხ ჰექტარზე არანაკლებ 250000 ლარის ოდენობის ინვესტიციას უნდა გულისხმობდეს. ამორიცხვის პირობას წარმოადგენს ამოსარიცხი ტერიტორიის არანაკლებ 75% ფართობზე ხე-მცენარეების შენარჩუნება. ინვესტორი ვალდებულია, რომ ტყის მართვის ორგანოს თითოეულ ამორიცხულ ჰექტარზე 25.000 ლარი გადაუხადოს.

ამრიგად, ამორიცხვა ხორციელდება ძირითადად სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პროექტების შემთხვევაში, გარდა ენერგეტიკული პროექტებისა - ენერგეტიკულ პროექტები - თბო და ჰიდროელექტოსადგურების მშენებლობა ხორციელდება კერძო ინვესტორების მიერ, წარმოადგენს მათ საკუთრებას და ძირითადი ფინანსური მოგებაც მათ ხვდებათ და არა სახელმწიფოს. სხვა მხრივაც სასათბურე მდგომარეობაში იმყოფებიან ენერგოპროექტების ინვესტორები, რადგან მათზე არ ვრცელდება საკომპენსაციო თანხის გადახდისა და მცენარეული საფარის 75%-ის შენარჩუნების ვალდებულებები. თუ ამორიცხვის მიზეზი არ შეესაბამება არც ერთ ზემოთხსენებულს, ამორიცხვის განხორციელება შესაძლებელია საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით (დადგენილების მე-4 მუხლის მე-5 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი). ამრიგად, დადგენილების ეს პუნქტი ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა.

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ ტყის ფონდიდან ტერიტორიის ამორიცხვასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების ასლები გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში არ მოიპოვება. მას აქვს ინფორმაცია მხოლოდ იმის შესახებ, თუ რამდენ შემთხვევაში მისცეს თანხმობა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ტყის ფონდიდან ფართობის ამორიცხვაზე. თუმცა არ იციან, ფაქტობრივად, განხორციელდა თუ არა ეს ამორიცხვები. ეროვნული სატყეო სააგენტოს მონაცემებით, მათი მართული სახელმწიფო ტყის ფონდიდან 1999-2011 წლებში ამორიცხა 44272,79885 ჰა ფართობი (ამ ფართობში შედის დაცულ ტერიტორიებზე გადაცემული ფართობები, ასევე თბილისის მერიამზე გადაცემული ფართობი). 2011-2015 წლებში მათ მიერ თანხმობა გაიცა 1781.29 ჰა-ს ამორიცხვაზე. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ მოწოდებული წერილობითი ინფორმაციის თანახმად (2015 წლის აგვისტოს მდგომარეობით), სამინისტროს მიერ მიღებულია 154 გადაწყვეტილება „ტყის ფონდის“ ფართობის კორექტირების თაობაზე.

სახელმწიფო ტყის ფონდის კორექტირებასთან დაკავშირებით მიღებულ გადაწყვეტილებების პრაქტიკა ძალზე არაერთგვაროვანია. რიგ შემთხვევებში ტყის ფართობების ამორიცხვა ხდება ისეთი მიზეზით, რომელიც არ შეესაბამება მთავრობის N240 (13/08/2010) დადგენილებით განსაზღვრულ წესს. მაგალითად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ „ტყის ფონდიდან“ ამორიცხულია ფართობები ტაძრების მშენებლობის ან მონასტრების ვიზიტორთათვის განკუთვნილი ინფრასტრუქტურის მოსაწყობად. მთავრობის განარგვლებით ხდება ამორიცხვა გზების მშენებლობის მიზნით, მაშინ როცა ასეთი საკითხების გადაწყვეტა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პრეროგატივაა. ვხვდებით გადაწყვეტილებებს, რომლებიც დაკავშირებულია დაცული ტერიტორიების საზღვრების კორექტირებასთან. ხშირ შემთხვევაში, კომპანიებსა და სხვადასხვა ინსტიტუციებს გადაეცემა საძოვრები და სატყეო ფართობები, რომლებითაც ტრადიციულად სარგებლობდა ადგილობრივი მოსახლეობა.

ამრიგად „ტყის ფონდიდან“ ფართობების ამორიცხვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა და პრაქტიკა არ შეესაბამება გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების ფუძემდებლურ პრინციპებს. ამორიცხვის შედეგად დაკარგული ეკოსისტემებზე, ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე მიყენებული ზიანის კომპენსაციის მექანიზმები არაადეკვატურია. საჯარო უწყებების კოორდინაციის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და ინფორმაციის მიწოდების კანონმდებლობა და პრაქტიკა შორს დგას კარგი მმართველობის პრინციპებიდან¹².

¹² კარგი მმართველობის პრინციპების შესახებ მეტი ინფორმაციისათვის იხ. პუბლიკაცია მიწის გონივრული მმართველობა მდგრადი განვითარებისთვის (www.greenalt.org)

„სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა“ დღესდღეობით ტყის კოდექსითა (მუხლი 33) და „ტყისსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით (N242 20.08.2010) რეგულირდება¹³. ტყისსარგებლობის ეს ფორმა გამოიყენება იმ საქმიანობების განსახორციელებლად, რომელთა შედეგადაც ყველაზე მეტად ხდება ბიომრავალფეროვნების განადგურება, ბუნებრივი და სოციალური გარემოს დეგრადაცია: წიაღის შესწავლა ან/და მოპოვება, ნავთობისა და გაზის ოპერაციების ჩასატარება, ელექტროსადგურების, ასევე მილსადენების, გზების, ელექტროგადამცემი კომუნიკაციების, და სხვა ხაზობრივი ინფრასტრუქტურის მშენებლობა, ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება და ა.შ. სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს პრეროგატივაა. საქართველოს მთავრობას ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში შეუძლია - როდესაც საქმიანობა მოითხოვს 35 გრადუსის და მეტი დაქანების ფერდობებზე ტყის ჭრას. სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად, საჭიროა რამდენიმე პირობა არსებობდეს:

- სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა არ უნდა არღვევდეს გარემოსდაცვით კანონმდებლობას;
- საქმიანობა დაკავშირებული უნდა იყოს აუცილებლობასთან ან მნიშვნელოვან ეკონომიკურ სარგებელთან;
- გადაწყვეტილება უნდა მიიღებდეს დაინტერესებულ პირებთან შეთანხმებით.

მოკლედ განვიხილოთ ამ პირობების შესრულებასთან დაკავშირებულ კანონმდებლობა და პრაქტიკა. კანონმდებლობა განსაზღვრავს, რომ „ტყის ფონდით“ სპეციალური სარგებლობა შეიძლება „საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით“. შესაბამისად, „ტყის ფონდით“ სპეციალური სარგებლობა დაუშვებელია, თუ ირღვევა დაცული ტერიტორიების, სახეობების, მათი საბინადრო გარემოსა და ეკოსისტემების, წყლის, ჰაერის, მიწის და გარემოს სხვა კომპონენტების დაცვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობების მოთხოვნები. ტყის კოდექსის მე-4 მუხლში აღიარებულია, რომ საქართველოს სატყეო კანონმდებლობა ემყარება რიოს პრინციპებს და საქართველოს კანონის „გარემოს დაცვის შესახებ“ მე-5 მუხლს, რომელიც ასევე რიოს მდგრადი განვითარების პრინციპებს იმეორებს. „გარემოს დაცვის შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი ადგენს, რომ „საქმიანობის დაგეგმვისა და განხორციელების დროს, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები, ფიზიკური და იურიდიული (საკუთრების და ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის განურჩევლად) პირები ვალდებული არიან იხელმძღვანელონ გარემოს დაცვის ძირითადი პრინციპებით“. „ტყის ფონდით“ სპეციალური სარგებლობის ან ამორიცხვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას გათვალწინებული უნდა იქნეს „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლში ჩამოთვლილი (სულ მცირე) შემდეგი პრინციპები: „პრიორიტეტულობის პრინციპი“, „დამაბინძურებელი იხდის“, „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნების პრინციპი“, „რესტიტუციის პრინციპი“, „გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პრინციპი“, „გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპი“, „ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრინციპი“.

ამ პრინციპების ცხოვრებაში გატარების ერთადერთი საშუალება კი იმაში მდგომარეობს, რომ „ტყის ფონდით“ სპეციალური სარგებლობის ან „ტყის ფონდიდან“ ტერიტორიის ამორიცხვის შესახებ გადაწყვეტილება მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების საფუძველზე უნდა ხდებოდეს.

გარემოს დაცვის კანონმდებლობა სხვა მოთხოვნებსაც ადგენს, რომლებიც სხვადასხვა პროექტების განხორციელების შედეგად ეკოსისტემების დაცვას ეხება. „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45.1 მუხლის თანახმად, „ბუნებრივი ეკოსისტემები, ლანდშაფტები და ტერიტორიები დაცული უნდა იყოს დაბინძურების, დარღვევის, დაზიანების, დეგრადაციის, გამოფიტვისა და დაშლისაგან“; ამავე კანონის 46.2 მუხლის თანახმად, „აკრძალულია ყოველი ქმედება, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს ველურ მცენარეთა და გარეულ ცხოველთა სამყაროს, საბინადრო გარემოს, გამრავლების არეალებს და სამიგრაციო გზებს“; კანონის 53.1 მუხლის თანახმად, „საქმიანობა არ უნდა იწვევდეს ბიომრავალფეროვნების შეუქცევად რაოდენობრივ ან ხარისხობრივ ცვლილებებს და მის დეგრადაციას“. „საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ“ საქართველოს კანონის 10.2 მუხლის თანახმად: „აკრძალულია ყოველგვარი ქმედება, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფი სახეობების რაოდენობის შემცირება, მათი საბინადრო გარემოს და საარსებო პირობების გაუარესება, გარდა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით განსაზღვრული შემთხვევებისა.“ ამავე კანონის 11.1 მუხლის თანახმად, „აკრძალულია ყოველგვარი ქმედება, რომელსაც

¹³ ამ საკითხის დასარეგულირებლად, მთავრობის დადგენილებით (N 228, 01.06.2011) „ტყისსარგებლობის წესი“ (მთავრობის დადგენილება N242 20.08.2010) დაემატა თავი V¹ „სახელმწიფო ტყის ფონდით“ სპეციალური სარგებლობა“

შეიძლება მოჰყვეს გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფ გარეულ ცხოველთა რაოდენობის შემცირება, მათი საბინადრო გარემოს, გამრავლების არეალის, გადარჩენის სტაციების, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელი გზებისა და წყლის სასმელი ადგილების დარღვევა, გარდა ამ კანონითა და საქართველოს სხვა საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით“. „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“ კანონის 17.1 მუხლის თანახმად, „ყოველგვარი საქმიანობა, რომელიც გავლენას ახდენს ცხოველთა სამყაროს მდგომარეობაზე, გარეულ ცხოველთა საბინადრო გარემოზე, გამრავლების არეალებზე, გადარჩენის სტაციებზე, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელ გზებზე და წყლის სასმელ ადგილებზე უნდა ხორციელდებოდეს იმ მოთხოვნათა შესაბამისად, რომლებიც უზრუნველყოფენ მათ დაცვას“.

მიუხედავად კანონმდებლობის ამ მოთხოვნებისა, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს არასოდეს გამოუყენებია ეს ნორმები სხვადასხვა დესტრუქციული პროექტის განხორციელებაზე ზემოქმედების მოსახდენად - გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცესში. საპირისპიროდ, მწვანე ალტერნატივას სხვადასხვა სასამართლო პროცესზე თუ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშების საჯარო განხილვებისას, არაერთხელ დაუმყარებია საკუთარი თვალსაზრისი ამ მუხლებზე, თუმცა სამინისტროს წარმომადგენლები, აღნიშნული მუხლების ზოგადი ხასიათის მომიზეზებით, მას არ იზიარებდნენ. ასევე არ თვლის სამინისტრო, რომ გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის დარღვევას წარმოადგენს ისეთი საქმიანობის (პროექტის) განხორციელება დაცული ტერიტორიებში, რომელსაც არ ითვალისწინებს/კრძალავს „დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ“ კანონი (მაგალითად ჰესების მშენებლობა ყაზბეგისა და მაჭახელას ეროვნული პარკების ტერიტორიაზე). **ამრიგად, საქმე გვაქვს იმ შემთხვევასთან, როდესაც კანონმდებლობა იძლევა საშუალებას, რომ გზმ პროცესში შეფასებული იქნეს გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან დაგვემილი საქმიანობის შესაბამისობა, მაგრამ გადაწყვეტილების მიმღებნი არ იყენებენ კანონის შესაბამის ნორმებს.**

როგორც აღვნიშნეთ, სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობის შესახებ დადებითი გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობას წარმოადგენს, რომ საქმიანობის განხორციელება დაკავშირებული უნდა იყოს აუცილებლობასთან ან მნიშვნელოვან ეკონომიკურ სარგებელთან. საქმიანობების დიდი ნაწილი, რომელთა შემთხვევაშიც წარმოადგენს წიაღის მოპოვება ღია კარიერული მეთოდით და ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობა.

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის ინფორმაციის თანახმად, მხოლოდ 2013-2014 წლებში შპს „ჯორჯიან მანგანების“ საქმიანობის შედეგად გარემოსთვის მიყენებული ზიანმა 357,364,708 ლარი შედგინა¹⁴. ეს იმ პირობებში, როდესაც გარემოზე მიყენებული ზიანის გაანგარიშება ხდება ბუნებრივი რესურსების მოსაკრებლების მიხედვით და არა ეკოსისტემის მთლიანი ღირებულების შეფასებით (ეკოსისტემური სერვისების ღირებულების გათვალისწინებით). გარემოსდაცვითი ეკონომიკის თანამედროვე მეთოლოგიით შეფასების შემთხვევაში, ზიანის რაოდენობა რამდენჯერმე მეტი იქნებოდა. აქვე გასათვალისწინებელია ის სოციალურ-ეკონომიკური ზიანიც, რომელსაც იღებს წიაღის მოპოვებელი კომპანიების საქმიანობის შედეგად მოსახლეობა (საკუთრების უფლების შელახვა, საცხოვრებელი სახლებისა და სხვა ქონების დაზიანება, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების გაუარესება, დაბინძურების სხვადასხვა ფორმის ზემოქმედების შედეგად ჯანმრთელობაზე მიყენებული ზიანი).

იგივე შეიძლება ითქვას ჰესების მშენებლობის შედეგად გარემოზე მიყენებული ზიანის შესახებაც. საქართველოსთვის გარემოს (ბიომრავალფეროვნების) მთავარ საფრთხეებს წარმოადგენენ: საბინადრო გარემოს განადგურება, დეგრადაცია ფრაგმენტაცია, რესურსების ჭარბი მოპოვება. საქართველოში ჰესების მშენებლობის არსებული პრაქტიკის შედეგად (წყალსაცავიანი ჰესები; დერივაციული ჰესები, რომლებიც გულისხმობენ რამენიმე კილომეტრზე მდინარეში მისი წლიური ხარჯის მხოლოდ 10%-ის დატოვებას და წყლის დანარჩენი 90%-ის მიღებით გადასროლას) ეს საფრთხეები განუხრელად ძლიერდება.

წყალსაცავიანი ჰესების მშენებლობის დროს ადგილი აქვს ტყეების, მდინარეების, სხვა ეკოსისტემების განადგურებას დატბორვის, გაჩეხვის, წიადაგის დაზიანების შედეგად. იკარგება და იცვლება ხმელეთისა და წყლის ორგანიზმების საბინადრო გარემო და სამიგრაციო გზები. კაშხლებისა და წყალსაცავების მშენებლობასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულია დაბინძურის სხვადასხვა სახე: წყლის თერმული, ქიმიური და ფიზიკური დაბინძურება, ვიზუალური დაბინძურება (კაშხლები, გადამცემი ხაზები, სხვა ინფრასტრუქტურა); იმატებს ტენიანობა, დაშლამვა, ევტროფიკაცია. უმძიმეს შედეგებს იწვევს ზღვის სანაპირო ზოლისა და მდინარეთა ნაპირების ეროზია. დერივაციული ჰესების შემთხვევაში მდინარე და მისი სანაპირო ჰაბიტატები

¹⁴ წყარო: გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტის ანგარიში, 2013-2014 წ.წ. მეტი ინფორმაციისთვის იხ. მწვანე ალტერნატივას ანგარიში **გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში** (2015), www.greenalt.org.

დღიურ დეგრადირდება დერივაციის მონაკვეთებზე 90%-ით შემცირებული წყლის ნაკადის გამო; პრაქტიკულად ნადგურდება ტევზების სამიგრაციო გზები.

კაშხლების მსოფლიო კომისიის (2000 წ.) ანგარიშის თანახმად, დიდი კაშხლების უარყოფითი ზემოქმედება ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე (იძულებითი გადასახლება, ტრადიციების დაკარგვა, ბუნებრივი და კულტურული მემკვიდრეობის განადგურება, ბიომრავალფეროვნების, ლანდშაფტის და ლოკალური კლიმატის ცვლა) იმდენად ძლიერია, რომ ისინი აღარ განიხილება განახლებადი ენერჯეტიკის ნაწილად.

საბჭოთა პერიოდში საქართველოში აშენებულმა ჰესებმა უზარმაზარი ზიანი მიაყენეს ბიომრავალფეროვნებას და თევზის მწერველობას. ოფიციალური მონაცემებით, 1948-55 წლებში ენგურის შესართავში მოიპოვეს 14100 კგ სვია და 8762 კგ რუსული ზუთხი. 1927-28 წლებში რიონში მოიპოვეს 2566 კგ ატლანტური ზუთხი. ყოველწლიურად მდინარეებში იჭერდნენ 9 ტონა შავი ზღვის ორაგულს და 50-80 ტონა კალმასს. ჰესების აშენების შედეგად, საბინადრო გარემოს განადგურების გამო, ყველა ეს სახეობა გადაშენების საფრთხის წინაშე დგას და ბუნებრივია, კომერციული მოპოვება აკრძალულია. ენგურჰესის და რიონის კასკადის მშენებლობამ ფაქტობრივად გაანადგურა ზუთხების ექვსივე სახეობის საბინადრო გარემო. ზოგიერთი სახეობა ერთეულების სახითაა შემორჩენილი¹⁵.

ჰესების მშენებლობის შედეგად მყარი ზღვის სანაპიროს ნაპირშემქმნელი ნატანის მწვავე დეფიციტის გაჩენა საქართველოში უდიდეს პრობლემას წარმოადგენს. 2012 წელს თურქი მეცნიერების მიერ გამოქვეყნებული სამეცნიერო სტატიის თანახმად, შავი ზღვის სამხრეთ-დასავლეთი რეგიონი სანაპირო ეროზიისა და სანაპირო ზოლის რეცესიის ძლიერი საფრთხის ქვეშ იმყოფება, რაც გამოწვეულია ადამიანის საქმიანობით. თურქეთის შავი ზღვის აუზის მდინარეების ნატანის 98%-ს კაშხლები აჩერებენ¹⁶. შავი ზღვის სანაპიროს შემავსებელი ინერტული მასალის უდიდესი ნაწილი (ნატანის 83%) მდინარე ჭოროხზე მოდიოდა, რაც განსაზღვრავდა კიდევ ზღვის სანაპიროს ფორმას. ჯერ კიდევ 2002 წელს ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს ბიულეტენში გამოქვეყნდა ს. ჯაოშვილის ანგარიში¹⁷, სადაც ნათქვამია, რომ მას შემდეგ, რაც თურქეთში მდინარე ჭოროხზე დასრულდება ჰესების კასკადის მშენებლობა, მდინარე ფაქტობრივად შეწყვეტს ინერტული მასალების ჩამონატანას. რაც შეეხება სხვა მდინარეებს, მათი ჩამონატანი აჭარის სანაპიროზე შედარებით უმნიშვნელოა - მაჭახელასა და აჭარისწყალის ჩამონატანი სანაპიროზე დაახლოებით 80 000 კუბური მეტრია. საქართველოს ტერიტორიაზე არსებულ მდინარე ჭოროხის მცირე მონაკვეთზე, ამ მდინარეებზე აჭარისწყალზე და მაჭალაზე ასევე შენდება და იგეგმება ახალი ჰესები, რაც კიდევ უფრო შეამცირებს მდინარის ნატანს. ამას უნდა დავუმატოთ კლიმატის ცვლილების ზეგავლენაც. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ჭოროხის შესართავსა და ბათუმს შორის მჭიდროდ დასახლებულ მონაკვეთს ზღვა გადარეცხვით დაემუქრება.

სხვადასხვა სამეცნიერო კვლევით დამტკიცებულია, რომ შეცდომაა, თითქოს კაშხლები არ ახდენენ ზეგავლენას კლიმატის ცვლილებაზე და ნახშირბად-ნეიტრალური არიან. აღმოჩნდა, რომ მსოფლიოს 52 000 დიდ კაშხალზე (სადაც კაშხლის სიმაღლე 15 მეტრს აღემატება) მოდის ადამიანის საქმიანობით გამოწვეული გლობალური დათბობის 4%. ამას ძირითადად ოთხი პროცესი განაპირობებს: 1. წყალსაცავების შევსების შედეგად დატბორილი ბიომასის ლპობის შედეგად გამოიყოფა სათბური აირები (მეთანი და ნახშირორჟანგი). 2. წყალსაცავის შევსების შემდეგ, მისი მთელი არსებობის განმავლობაში, წყალსაცავში გავრცელებული პლანქტონი და მცენარეები, ასევე წყალსაცავებში სეზონური წყალდიდობების დროს (მაგ. ზვავებით ჩამოტანილი ხეები, ფოთლები და ა.შ) დაგროვებული ბიომასა ლპობის შედეგად გამოყოფს სათბურ აირებს, 3. სათბური აირები გამოიყოფა ჰესის მშენებლობისათვის ტყეების გაჩეხვის გამო; 4. მშენებლობის დროს გამოყენებულ ბეტონის უდიდეს რაოდენობა¹⁸.

2014 წელს მაღალი დონის რეცენზირებად გამოცემაში გამოქვეყნდა ოქსფორდის უნივერსიტეტის მკვლევარების სამეცნიერო სტატია. დიდი კაშხლების ასეთი მასშტაბური ეკონომიკური ანალიზი აქამდე არ გაკეთებულა. კვლევა 4 წელი გრძელდებოდა და მოიცვა 1934 წლიდან 2007 წლამდე აშენებული ყველა დიდი ჰესის პროექტი, რომელთა ხარჯების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყო. მონაცემთა ბაზა მოიცავდა 65

¹⁵ FAO Fisheries Circular No. 1007, 2006
¹⁶ Mehmet Berkun, Egemen Aras, Ummugulsum Ozel Akdemir, 2012, Water runoff, sediment transport and related impacts in the Southeastern Black Sea rivers, Environmental Engineering and Management Journal, <http://omicron.ch.tuiasi.ro/EEMJ/>
¹⁷ S. Jaoshvili (2002) The rivers of the Black Sea. European Environmental Agency, Technical report No 71.
¹⁸ International Rivers, 2008, Nov. Dirty Hydro: Dams and Greenhouse Gas Emissions http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/dirtyhydro_factsheet_lorez.pdf

ქვეყანაში განხორციელებულ 245 პროექტს, რომელთა ჯამური ღირებულება 353 მილიარდ ამერიკულ დოლარს შეადგენდა (2010 წლის ფასებით). ავტორებმა მოიპოვეს დამატებითი მტკიცებულება, რომ სისტემატიურად ხდება დიდი ჰესების რეალური ხარჯების შესახებ ინფორმაციის მიკერძოებულად წარმოჩენა, ვინაიდან იმალება ინფლაციასთან, ვალების მომსახურებასთან, გარემოსდაცვით და სოციალურ ზიანთან დაკავშირებული ხარჯები. ანალიზის შედეგად მიღებული დასკვნები განსაცვიფრებელი და შემამფთოთებელია:

- დიდი კაშხლების ბიუჯეტი დაგეგმილს საშუალოდ 96%-ით აჭარბებს. დაგეგმილი ბიუჯეტის გადაჭარბება პროექტის ზომის პროპორციულად იზრდება. ეს ნიშნავს, რომ გარემოსდაცვითი და სოციალური ზიანის გათვალისწინების გარეშე კი, მთლიანობაში დიდ ჰესები ეკონომიკურ თვალსაზრისით არ არის მომგებიანი.
- პროექტის განხორციელების პერიოდი დაგეგმილზე საშუალოდ 44%-ით მეტხანს გრძელდება. განხორციელების გრაფიკი არ მოიცავს პროექტის მომზადებისათვის საჭირო პერიოდს.

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საზოგადოებასა და ბუნებრივ გარემოზე მიყენებული ზიანის გათვალისწინების გარეშე კი, დიდი ჰესების მშენებლობასთან დაკავშირებული ხარჯები ძალზე დიდია იმისათვის, რომ მიღებული იქნეს დადებითი უკუგება/შემოსავალი. ამასთანავე, დიდი ჰესების მშენებლობა ძალზე დიდ დროს საჭიროებს, რაც მათ არაეფექტურს ხდის არსებული ენერგეტიკული კრიზისების გადასაჭრელად.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ წიაღის მოპოვების მიზნით ტყეების განადგურების დასაბუთება გზმ-ს კვლევის გარეშე, მხოლოდ იმის გამო, რომ ეს დაკავშირებულია „მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სარგებლის მიღებასთან“, არ არის სწორი. ასევე არ არის სწორი, როდესაც ჰესების მშენებლობა, მთავრობის წარმომადგენლების მიერ წარმოჩნდება, როგორც გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით მეგობრული საქმიანობა და ამ საბაბით სათანადოდ არ ხდება მათ მიერ გამოწვეული საფრთხეების შეფასება. ამ საქმიანობების შედეგად სახელმწიფოსა და საზოგადოების მიერ მიღებული სარგებელი, როგორც წესი, არ არის ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე მიყენებული ზიანის ადეკვატური.

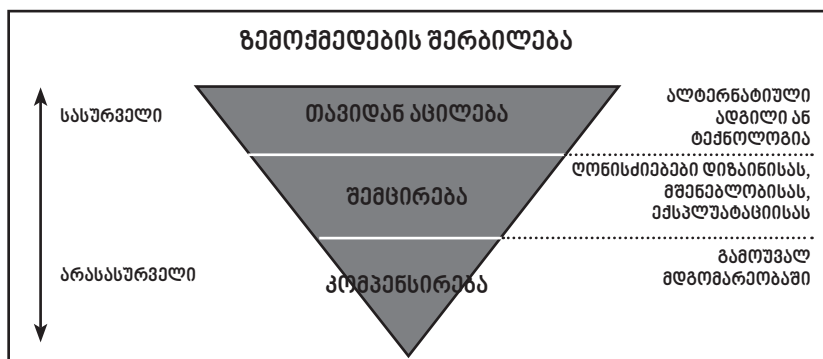
მოქმედ ტყის კოდექსში არ არის განსაზღვრული, ვინ არიან ის დაინტერესებულ პირები, ვისთანაც უნდა მოხდეს სპეციალური დანიშნულებით ტყითსარგებლობის და/ან „ტყის ფონდიდან“ ფართობის ამორიცხვის შესახებ გადაწყვეტილების შეთანხმება. საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის თანახმად, „საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებსა და ნორმებს. საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებას ან შეთანხმებას, თუ იგი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას, აქვს უპირატესი იურიდიული ძალა შიდა სახელმწიფოებრივი ნორმატიული აქტების მიმართ“. კონსტიტუციის ამ მუხლის შესაბამისად, ჩვენ უნდა ვიხელმძღვანელოთ, ორჰუსის კონვენციით¹⁹, რომელიც განმარტავს, რომ „დაინტერესებული საზოგადოება“ ნიშნავს საზოგადოებას, რომელსაც ეხება ან შესაძლოა შეეხოს გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღება ან რომელიც დაინტერესებულია გარემოს დაცვის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობით; არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც ხელს უწყობენ გარემოს დაცვას და პასუხობენ ეროვნული კანონმდებლობის ყველა მოთხოვნას, განიხილებიან, როგორც დაინტერესებული სუბიექტები“.

ორჰუსის კონვენციის მე-6 მუხლით განსაზღვრულია, რომ სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა გარკვეულ საქმიანობებთან (სფეროებთან) დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. ამ მუხლთან დაკავშირებულ პირველ დანართში მართალია არ შედის ტყითსარგებლობა, მაგრამ აღნიშნულია ის საქმიანობები, რომელთა განხორციელების მიზნითაც ყველაზე ხშირად ხდება „სპეციალური დანიშნულებით ტყითსარგებლობა“ და „ამორიცხვა ტყის ფონდიდან“: „მალაროები და კარიერები, სადაც ღია წესით მოპოვების ადგილის ზედაპირი აღემატება 25 ჰექტარს ან მიწისქვეშა მოპოვება, სადაც სამთო-სამუშაოების გავლენის ზონა აღემატება 150 ჰექტარს“. გარდა ამისა, კონვენციის მიხედვით, მე-6 მუხლის რეგულაცია ვრცელდება „იმ საქმიანობებზეც, რომლებიც არ არის ჩამოთვლილი I დანართში, თუმცა შეუძლიათ მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინონ გარემოზე“. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ საქმიანობა გულისხმობს წიაღის მოპოვებას და ტყეების განადგურებას, „სპეციალური დანიშნულებით ტყითსარგებლობისა“ და „ტყის ფონდიდან“ ტერიტორიის ამორიცხვის შესახებ გადაწყვეტილება აუცილებლად უნდა მიღებულ იქნეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე.

ამრიგად, „სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობასთან“ დაკავშირებული კანონმდებლობა მოიცავს შემდეგ ძირითად ნაკლოვანებებს:

¹⁹ "გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში, მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ" კონვენცია

- არ არის დადგენილი სამართლებრივი მექანიზმი, რომლითაც განისაზღვრება რამდენად აუცილებელია ამა თუ იმ კონკრეტული საქმიანობის განხორციელება; ან ამ საქმიანობის განხორციელებისათვის აუცილებელია თუ არა „სპეციალური დანიშნულებით ტყითსარგებლობა“.
- არ არის განსაზღვრული, ვინ უნდა იღებდეს საქმიანობის შედეგად „მნიშვნელოვან ეკონომიკურ სარგებელს“ - სახელმწიფო თუ საქმიანობის განმახორციელებელი კერძო პირი.
- არ არის დადგენილი, ეკონომიკური სარგებლის შეფასებისა და მნიშვნელობის განსაზღვრის საკითხი/ პროცედურა;
- არ არის განსაზღვრული, დაინტერესებული პირების ინფორმირებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის პროცედურები. სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური სარგებლობის თაობაზე გადაწყვეტილებას სამინისტრო ან მთავრობა იღებს მარტივი ადმინისტრაციული წესით, რაც გამორიცხავს დაინტერესებული საზოგადოების წინასწარ ინფორმირებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას;
- არ არის დადგენილი პროცედურა/ მექანიზმი, რომლითაც უნდა შეფასდეს საქმიანობის გარემოსდაცვითი კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხი;
- არ არის განსაზღვრული რა სახით და რა ფორმით უნდა მოხდეს სახელმწიფო ტყის ფონდის შემცირების დასაბუთება;
- საქმიანობის შედეგად ეკოსისტემებზე მიყენებული კომპენსაციის მექანიზმები გაუმართავია და არ შეესაბამება მდგრადი განვითარების პრინციპებს. ძირითადი და პრინციპული შეუსაბამობა შემდეგში მდგომარეობს: კანონმდებლობა გულისხმობს საქმიანობის შედეგად გარემოზე მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას (კომპენსაციას), ისე, რომ არც კი განიხილება გარემოზე ზემოქმედების (ზიანის) აცილებისა და შერბილების შესაძლებლობები (ადგილმდებარეობის ან ტექნოლოგიური ალტერნატივების საშუალებით და სხვ.). სინამდვილეში, მდგრადი მართვის პრინციპებიდან გამომდინარე, კომპენსაციის საჭიროება და ვალდებულება უნდა დადგეს მხოლოდ გამოუვალ მდგომარეობაში, მას შემდეგ, როდესაც ამონაწერი იქნება ზიანის აცილებისა და შემცირების ყველა შესაძლებლობა. ამ იერარქიის (ზიანის აცილება-შემცირება-კომპენსაცია) დარღვევის შემთხვევაში, გარემოს და ბიომრავალფეროვნების შეუქცევადი დეგრადაცია გარდაუვალია.



ყველა ჩამოთვლილი პრობლემის გადაჭრის ინსტრუმენტს წარმოადგენს გარემოზე ზემოქმედების შეფასება. თუმცა, საქმიანობების დიდი ნაწილი, რომელთა შემთხვევაშიც გამოიყენება გარემოს მართვის ეს ფორმები („ტყის ფონდიდან“ ტერიტორიის ამორიცხვა და სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა), საქართველოში დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, არ წარმოადგენს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას (გზმ) დაქვემდებარებულ საქმიანობას და შესაბამისად, არ საჭიროებს სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებით დასკვნას. ასეთებია: წიაღის შესწავლა/მოპოვება, საგზაო და სხვა ხაზობრივი ინფრასტრუქტურისა და ურბანული განვითარების პროექტები, რომლებსაც სახელმწიფო ორგანიზაციები ახორციელებენ და სხვა. საქმიანობების ნაწილისთვის (მაგალითად, ჰესების მშენებლობა), მართალია კანონმდებლობა მოითხოვს გზმ-ს, მაგრამ როგორც წესი, სპეციალური ტყითსარგებლობის საკითხები არ განიხილება გზმ ანგარიშებში. ტრადიციულად, გზმ ანგარიშებში აღინიშნება, რომ ტყის ჭრა, ისევე როგორც დაგეგმილი საქმიანობის ფარგლებში ეკოსისტემაზე განხორციელებული სხვა ზემოქმედება, არ წარმოადგენს გზმ-ს საგანს და მხოლოდ სპეციალური დანიშნულებით ტყითსარგებლობის ხელშეკრულებით უნდა დარეგულირდეს. მიუხედავად იმისა, რომ გზმ ანგარიშში ამ საკითხების იგნორირება არასწორია - როგორც სამართლებრივი, ისე გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით - გარემოს დაცვის სამინისტრო უპრობლემოდ გასცემს ხოლმე დადებით დასკვნას. სამინისტრო არც ამ დასკვნების პირობების შესრულებას აქცევს ყურადღებას. თითქმის ყველა გზმ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ეკოსისტემაზე მიყენებული ზიანის კომპენსაცია მოხდება ე.წ. „ჰაბიტატ-ჰექტარის“ მეთოდით, რაც გულისხმობს საქმიანობის შედეგად დაზიანებული/განადგურებული ეკოსისტემების ექვივალენტური ტერიტორიის აღდგენას. მიუხედავად ამ სანებართვო პირობებისა, არ ყოფილა შემთხვევა, რომ საქმიანობის განმახორციელებელს განეხორციელებინა საკომპენსაციო ღონისძიებები აღნიშნული „ჰაბიტატ-ჰექტარის“ მეთოდით.

ქვემოთ მოკლედ არის განხილული, თუ რამდენად აკვარებს დღევანდელ კანონმდებლობაში არსებულ პრობლემებს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული კანონპროექტები; ასევე რამდენად შეესაბამებიან კანონპროექტები გარემოსდაცვითი პოლიტიკისა განსაზღვრულ სტრატეგიულ დოკუმენტებსა და ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებს.

საქართველოს კანონის „ბიომრავალფეროვნების შესახებ“ პროექტი

უდავოდ მისასალმებელია, რომ კანონპროექტით განსაზღვრულია ბიომრავალფეროვნებაზე სხვადასხვა დესქტუქციული საქმიანობის შედეგად ზიანის მიყენების თავიდან აცილების, შერბილების და კომპენსირების მექანიზმი. მისი მე-14 მუხლის (სახეობებისა და ჰაბიტატებისათვის ზიანის თავიდან აცილება) თანახმად, საქმიანობა, რომელიც სახეობების ან/და მათი საარსებო გარემოსათვის მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას ახდენს, ან იწვევს უარყოფით შეუქცევად ცვლილებებს, უნდა განხორციელდეს ალტერნატივების შემოწმების საფუძველზე. ალტერნატივების შესწავლის შედეგად უნდა დადასტურდეს, რომ საქმიანობის მიზანი არ მიიღწევა სხვა საშუალებით, რომელიც გამორიცხავს ან მინიმუმამდე დაიყვანს (შერბილებს) ზიანს. საქმიანობის განმახორციელებელს ეკისრება ვალდებულება, თავიდან აიცილოს სახეობებისა და ჰაბიტატებზე მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა, ხოლო იმ შემთხვევაში თუ მისი თავიდან აცილება შეუძლებელია, უნდა განხორციელოს შედეგების აღმოფხვრის ან სხვაგვარად კომპენსირების ღონისძიებები. ბიომრავალფეროვნებისათვის დესქტუქციული საქმიანობა დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ინტერესთა შეპირისპირების საფუძველზე, საჯარო ინტერესების დაცვის განსაკუთრებული უპირატესი მიზანი ამას ამართლებს. აღნიშნული თვალსაზრისით, კანონპროექტი შეესაბამება საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმას და ევროკავშირის დირექტივებს.

სამუხაროდ, კანონპროექტის ზოგიერთი მუხლი ეწინააღმდეგება ზემოხსენებულ პრინციპებს²⁰. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტს აკლია გარკვეული კონკრეტული და რეგულირების მკაფიო მექანიზმები, რომლებიც გადანყვეტილების მიმდებარე არ მისცემდა კონკრეტული გადანყვეტილების მიღებისას კანონმდებლობის სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას. კერძოდ:

- კანონპროექტში დარჩენილია გარეულ ცხოველთა და მცენარეთა სახეობების, მათი საბინადრო გარემოს ჰაბიტატების, ეკოსისტემების, დაცული სახეობები დაცვასთან დაკავშირებული ბუნდოვანი მოთხოვნები. ამ საკითხებთან დაკავშირებით, დღეს მოქმედ კანონმდებლობაში (კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“, „ცხოველთა სამყაროს შესახებ“, „საქართველოს წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ“) გაცილებით მკაცრი ფორმულირებებია, მაგრამ პრაქტიკული გამოყენება არ ხდება.;
- საზოგადოების ინფორმირებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის სამართლებრივი მექანიზმები უგულებელყოფილია მთელი რიგი ისეთი საკითხების გადანყვეტისას, რომლებზეც არსებობს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი;
- კანონპროექტი არ გვთავაზობს ბიომრავალფეროვნების ასპექტების ინტეგრირების კონკრეტულ მექანიზმებს ეკონომიკურ სექტორში გადანყვეტილების მიღების პროცესში, კერძოდ, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ან სივრცული დაგეგმვის მეშვეობით;
- კანონპროექტი არ აყალიბებს სამართლიანი და ადეკვატური კომპენსაციის კონკრეტულ სამართლებრივ მექანიზმებს იმ შემთხვევებისთვის, როცა ბუნებრივ გარემოზე ზემოქმედება გარდაუვალია;
- კანონპროექტი არ გვთავაზობს ბიომრავალფეროვნებისა და ეკოსისტემების ეკონომიკური შეფასების და მათი გათვალისწინების სამართლებრივ მექანიზმებს;
- კანონპროექტი არ არის სათანადოდ ჰარმონიზებული მომიჯნავე კანონმდებლობასთან, არ არის ჯეროვნად გათვალისწინებული გამჭოლი კანონმდებლობის საკითხები, როგორც ამას მოითხოვს საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა. მათ შორის, არ არის გათვალისწინებული ახალი „ტყის კოდექსისა“ და „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის“ შემუშავების პროცესში გამოკვეთილი და საზოგადოებრივი განხილვებისას შეთანხმებული ზოგიერთი საკითხი (მაგ. ბიომრავალფეროვნების საკითხების ასახვა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების საწყის - სკრინინგის²¹ ეტაპზე, საქართველოს ტყეების კატეგორიზაციის საკითხები).

ზემოხსენებული ხარვეზების უმეტესობა გვხვდება არსებული კანონმდებლობაშიც. ისინი აღწერილია საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმაში²² და აღნიშნულია,

²⁰ დაწვრილებით მწვანე ალტერნატივას შენიშვნები აღნიშნულ პროექტზე იხილეთ ვებ გვერდზე www.greenalt.org

²¹ სკრინინგი - პროცედურა, რომლის დროსაც განისაზღვრება საჭიროებს თუ არა პროექტი გზმ-ს ჩატარებას. სრულმასშტაბიანი გზმ უნდა ჩატარდეს თუ უფრო შეზღუდული კვლევა

²² მაგალითად, საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმის ნაწილები: მიზანი - A.2. და მისი ამოცანები; A.3-05.3; A3-02 და სხვ.

რომ ახალმა კანონმდებლობამ ეს ხარვეზები უნდა გამოასწოროს. სამწუხაროდ, განსახილველად წარმოდგენილი კანონპროექტი სრულად ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს.

საქართველოს კანონის „საქართველოს ტყის კოდექსი“ პროექტი

როგორც აღვნიშნეთ, ბუნებრივ ეკოსისტემებში (მათ შორის ტყით დაფარულ ფართობებზე) სხვადასხვა ეკონომიკური/ინფრასტრუქტურული პროექტი ხორციელდება ისეთი რეგულაციების გამოყენებით, როგორებიცაა „სახელმწიფო ტყის ფონდით სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა“ და ამორიცხვა „ტყის ფონდიდან“. ეს რეგულაციები კი უშუალო კავშირშია იმასთან, თუ როგორ არის კანონმდებლობაში განმარტებული ტერმინი „ტყე“ და როგორია ტყეების კატეგორიზაციის სისტემა. დღეს მოქმედი კანონმდებლობა ამ კუთხით ბევრ ხარვეზს შეიცავს და კრიტიკას ვერ უძლებს. მოქმედ ტყის კოდექსში ტერმინი „ტყე“ ძალზე გაუგებრადაა განმარტებული - არ შეიცავს არანაირ მინიშნებას, თუ რომელ კორუმს ან ეკოსისტემას მიიჩნევს კოდექსი მართვის ობიექტად. ამასთანავე, განმარტება შეიცავს სამეცნიერო თვალსაზრისით არასწორ ტერმინებს. კანონმდებლობაში მოცემულია ერთმანეთის გადამფარავი რამდენიმე ცნება (სახელმწიფო ტყე, საქართველოს ტყის ფონდი, სახელმწიფო ტყის ფონდი, სახელმწიფო სამეურნეო ტყის ფონდი, ადგილობრივი ტყის ფონდი) რაც უამრავს გაუგებრობას ქმნის და დესტრუქციული გადაწყვეტილებების საფუძველს წარმოადგენს. ტყე ისე უნდა იყოს კანონმდებლობაში განმარტებული, რომ ნათლად იყოს მოცემული მერქნიანი მცენარეების ერთობლიობის (კორუმის) რაოდენობრივი პარამეტრები (მაგალითად, მინიმალური ფართობი, სიხშირე, დაფარულობა, ვარჯის შეკრულობა, ხეების სიმაღლე). ასეთი განმარტება საშუალებას მისცემდა ტყის მართვაზე პასუხისმგებელ ინსტიტუციებს, ჰქონოდათ გარკვეული მიზანი (ორიენტირი) ტყის დაცვის, აღდგენისა და გამოყენების ამოცანების დასახვისას. **მისასალმებელია, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტი დღევანდელი კანონმდებლობის ხარვეზს ასწორებს, თუმცა გარკვეული დეტალები დაზუსტებას საჭიროებენ.**

დღეს არსებული ტყეების კატეგორიზაციის სისტემა ძალზე არაეფექტურია, რაც ხელს უშლის ტყის ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციასა და რესურსების გონივრულ გამოყენებას. კანონპროექტში მოცემული კატეგორიზაციის სისტემა მეტწილად შეესაბამება „ევროპის ტყეების“²³ კლასიფიკაციას, რომლის თანახმადაც, ტყეები დაჯგუფებული არიან მათი მართვის ძირითადი ამოცანის შესაბამისად. **ეს უდავოდ პროგრესული სიახლეა, რომლის დანერგვა სატყეო სექტორის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში მთლიანად შეესაბამება ტყის მდგრადი მართვისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვის ეროვნულ მიზნებსა და ქვეყნის საერთაშორისო ვალდებულებებს, მათ შორის: „საქართველოს ეროვნული სატყეო კონცეფციის“ და „საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმას“, „ევროპის ტყეების“ ინიციატივებსა და საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების ვალდებულებებს²⁴.** კანონპროექტში დახვეწას მოითხოვს კატეგორიზაციასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი. გარკვეულწილად იკარგება მწყობრი კავშირი კატეგორიზაციასა და მომდევნო თავებში მოცემულ სხვა რეგულაციებს შორის. კოდექსის პროექტის ზოგიერთი თავი არ შეესაბამება წარმოდგენილ კატეგორიზაციის სტრუქტურას.

მოქმედ კანონმდებლობასთან შედარებით, კანონპროექტით უკეთესად რეგულირდება ტყის სტატუსის შეწყვეტის (დღევანდელი ტერმინოლოგიით - „ტყის ფონდიდან“ ამორიცხვა) საკითხი. კანონპროექტის თანახმად, ტყის სტატუსის შეწყვეტისათვის საჭიროა მთავრობის „დასაბუთებული“ გადაწყვეტილება, ალტერნატივების შესწავლა და ინტერესთა შეპირისპირება. პროექტი, რომელიც გამოც ტყეს სტატუსი უწყდება, უნდა წარმოადგენდეს აუცილებელი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურულ პროექტს. ყოველივე აღნიშნულის განხორციელების/დადგენის ერთადერთი მექანიზმი არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს ხარჯ-სარგებლის ანალიზსაც. ამდენად, აუცილებელია, რომ ეს აისახოს როგორც ტყის კოდექსში, ისე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონმდებლობაში. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მივიღებთ ისეთივე სიტუაციას, როგორც ახლა გვაქვს: „ტყის ფონდიდან“

²³ „ევროპის ტყეების“ კლასიფიკაცია - „ევროპის ტყეების დაცვის მინისტრთა კონფერენციის“ (MCPFE) - „ევროპის ტყეების“ (Forest Europe), ვენის მეოთხე მინისტრიალის მე-4 რეზოლუციით (”ევროპის ტყეების ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნებისა და მდგრადობის გაუმჯობესება“) განსაზღვრული ტყეების კლასიფიკაცია. MCPFE-ის თითოეულ კლასს შეესაბამება ბუნების დაცვის მსოფლიო კავშირის (IUCN) დაცული ტერიტორიების კატეგორია, რომელიც გამოყენებულია საქართველოს დაცული ტერიტორიების ქსელის გაგვეგვისა და მართვისას; ასევე ევროპის გარემოს დაცვის სააგენტოს (EEA) კატეგორიის და გამოიყენება „ნატურა 2000“ და „ზურმუხტის ქსელის“ ტერიტორიების გამოყოფისა და მართვისას. <http://www.foresteurope.org/>

²⁴ ერთის მხრივ, საქართველოსა და მორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება და საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების ეროვნული სამოქმედო გეგმა

ფართობების ამორიცხვა მიმდინარეობს კერძო ფიზიკური და იურიდიული პროექტების სასარგებლოდ (წიალის მოპოვება, ჰესების მშენებლობა, საპატრიარქოს ინტერესები და სხვ.), რომლებიც არანაირად არ წარმოადგენს სახელმწიფო და საზოგადოებრივ ინტერესს, ხოლო ეკონომიკურ მოგებას იღებენ კერძო პირები და არა ქვეყანა. შესაბამისად, ტყის კოდექსით უნდა განისაზღვროს, რომ „აუცილებელი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ინფრასტრუქტურული პროექტების“ განხორციელების მიზნით ტყის სტატუსის შეწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ნებართვის გაცემის შემთხვევაში.

სამწუხაროდ, საზოგადოების ინფორმირებისა და გადანაცვების მიღების პროცესში მონაწილეობის საკითხი ძალზე ზედაპირულად არის მოცემული კანონპროექტში და მნიშვნელოვან გადამუშავებას საჭიროებს. საზოგადოების ფართო ჩართულობა უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ტყის მართვასთან დაკავშირებულ ყველა ეტაპზე, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებით. აღნიშნული საკითხები მოქმედ კანონმდებლობაში უკეთესადაა მოცემული, ვიდრე განსახილველად წარმოდგენილ კანონპროექტში (თუმცა დღევანდელი რეგულაციებიც უამრავ ხარვეზს შეიცავს²⁵, რაც ხაზგასმულია როგორც „ეროვნულ სატყეო კონცეფციაში“, ისე „ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმაში“). მაგალითად, კანონპროექტით შემოთავაზებული რეგულირება მნიშვნელოვნად აუარესებს მოქმედი ტყის კოდექსის 35-ე და 36-ე მუხლებით, ასევე საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს N 132 დადგენილებით (11.08.2009 N 142 და 31.10.2014 N 608 დადგენილებით შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით) დადგენილ წესს, რომლის თანახმადაც, ტყითსარგებლობის აუქციონის გამოსცხადებამდე, სალიცენზიოდ გასატანი ფართობების შესახებ გადანაცვების მიღება ხდება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გზით. კანონპროექტის შემოთავაზებული რედაქცია გვაბრუნებს იმ დროსთან, როდესაც საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე, გარემოსდაცვით, სოციალური და ეკონომიკური რისკების გათვალისწინების გარეშე, გაიცა ათეულობით გრძელვადიანი ხე-ტყის დამზადების ლიცენზია. სამინისტრომ არაერთხელ განაცხადა, რომ ეს იყო ცუდი პრაქტიკა და აპირებდა მოქმედი ლიცენზიების გაუქმებას და მომავალში უარს ამბობდა ტყითსარგებლობის ამ ფორმაზე. ყოველგარი დასაბუთებისა და წინასწარი განხილვების გარეშე, კანონპროექტში კვლავ ასეთი ტიპის რეგულაციას ვხვდებით.

სპეციალური დანიშნულებით სარგებლობა (კანონპროექტის თანახმად - „განსაკუთრებული დანიშნულებით სარგებლობა“) წარმოადგენს კანონპროექტის ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ ნაწილს. შემოთავაზებული რეგულირება გადმოტანილია მოქმედი კანონმდებლობიდან, მაგრამ კიდევ უფრო მეტია გარემოსდაცვითი და სოციალური რისკები. ის არანაირად არ შეესაბამება არც ტყისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მართვის სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებულ მიზნებს, არც ამ კანონპროექტის მიზნებსა და ამოცანებს. როგორც ჩანს, პროექტის მომზადებისას არ იქნა გაანალიზებული ამ რეგულაციებთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, პრაქტიკა და მისი გარემოსდაცვითი, სოციალური და ეკონომიკური შედეგები.

ეკოსისტემებზე მიყენებული ზიანის კომპენსირება კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხად რჩება. წლების განმავლობაში საკითხი დაურეგულირებელი იყო. არსებული ჩიხური მდგომარეობიდან გამოსავლის მოსაძებნად, კომპენსაციის ახალი მექანიზმი შემოღებული იქნა მთავრობის 2015 წლის 17 აგვისტოს N425 დადგენილებით²⁶. სამინისტრო და მთავრობა აცნობიერებდა, რომ ახალ რეგულაციასაც ბევრი ნაკლი ქონდა. აქედან გამომდინარე, დადგენილების განმარტებით ბარათში აღინიშნა, რომ ეს წესი დროებითი რეგულაციის ფუნქციას შეასრულებს და გადაიხედება ტყის ახალ კანონმდებლობაზე მუშაობისას. **სამწუხაროდ, წარმოდგენილ პროექტში ვერ ვხედავთ რაიმე პრინციპულ სიახლეს - თუნდაც იმ დონეზე, როგორც ეს არის გათვალისწინებული „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტში. საკითხის ამ სახით დარეგულირების შემთხვევაში, უახლოეს წლებში ათასობით ჰექტარი ტყე დაიკარგება.**

²⁵ იხ. პუბლიკაცია **საზოგადოების მონაწილეობა ტყის მართვაში** www.greenalt.org

²⁶ „ტყითსარგებლობის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აგვისტოს N242 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

საქართველოს კანონის „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ პროექტი

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ პროექტთან დაკავშირებული შენიშვნები ვრცლად არის მოცემული მწვანე ალტერნატივას ვებ-გვერდზე. ამ კანონთან დაკავშირებული პრინციპული საკითხები განხილულია საჯარო პოლიტიკის ნარკვევში „საქართველოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გმშ) სისტემის ევროკავშირის შესაბამის მოთხოვნებთან დაახლოების გამომწვევები“²⁷. ამ დოკუმენტების მომზადებისას ჯერ არ იყო გამოქვეყნებული კანონპროექტები „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ და „საქართველოს ტყის კოდექსი“. ქვემოთ წარმოგიდგენს ზოგიერთ რეკომენდაციას, რომელიც მომზადებულია ამ ორი კანონპროექტის განხილვის შედეგად და ავსებს „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსთან“ დაკავშირებით ადრე გამოქვეყნებულ ჩვენს რეკომენდაციებს.

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში“ მოცემული გმშ სისტემა დიდწილად შეესაბამება ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების მოთხოვნებს. უდავოდ, პროგრესულია, რომ კანონპროექტი ითვალისწინებს სკრინინგის ეტაპის ფორმალიზებას და კონკრეტული პროცედურების ჩამოყალიბებას. კანონპროექტის თანახმად, მის პირველ დანართში ჩამოთვლილი ყველა საქმიანობა ექვემდებარება გმშ-ს, მეორე დანართში მოქცეული საქმიანობები კი, გმშ-ს ექვემდებარებიან, იმ შემთხვევაში, თუ სკრინინგის პროცედურის ჩატარების შედეგად დადგინდა გმშ-ს ჩატარების აუცილებლობა. მართალია, დანართებში მოცემული სიები დიდწილად ეფუძნება ევროკავშირის შესაბამის დირექტივას, აუცილებელია, რომ ჩამონათვალები ადგილობრივ კონტექსტს შეესაბამებოდნენ.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბიომრავალფეროვნების დაცვის და კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნების გათვალისწინება საქმიანობათა დაგეგმვის ადრეულ - სკრინინგის ეტაპზე.

კანონპროექტში დეტალურადაა ჩამოთვლილი სკრინინგის კრიტერიუმები - კრიტერიუმები, რომელთა საფუძველზე უნდა გადაწყდეს, ჩაუტარდეს, თუ არა მე-2 დანართში მოქცეულ დაგეგმილ საქმიანობებს გმშ. ეს კრიტერიუმები თითქმის სრულად შეესაბამება ევროკავშირის გმშ დირექტივის (ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2011 წლის 2011/92/EU დირექტივის) მე-3 დანართის მოთხოვნებს. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ გმშ-ს გამოყენების პრაქტიკიდან მიღებული გამოცდილების გათვალისწინებით, ასევე, თანამედროვე გამოწვევების საპასუხოდ, დირექტივაში (მათ შორის, დირექტივის მე-3 დანართში) 2014 წელს შეტანილი იქნა მნიშვნელოვანი ცვლილებები (ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2014 წლის 2014/52/EU დირექტივით). ამ ცვლილებების კანონპროექტში ასახვა, მნიშვნელოვნად შეუწყობდა ხელს არამარტო, ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან დაახლოებას, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოში გმშ ინსტრუმენტის გამოყენების თითქმის 20-წლიანი პრაქტიკით დადასტურებული ნაკლოვანებების გამოსწორებას და სახელმწიფოს მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებით აღებული ვალდებულებების, მათ შორის, განსაკუთრებით, ბიომრავალფეროვნების კონვენციის, რამსარის კონვენციის, ბონისა და ბერნის კონვენციების, ასევე, კლიმატის ცვლილებების კონვენციის²⁸ შესრულებას.

გარდა ამისა, აუცილებლად მიგვაჩნია, რომ კანონპროექტში სკრინინგის ნაწილს დაემატოს სპეციალური მოთხოვნები საქმიანობათა დაგეგმვისას ბიომრავალფეროვნების დაცვის უზრუნველსაყოფად, შემდეგი სახით:

„1. აკრძალულია ამ კანონით განსაზღვრული პირველი დანართით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ნებისმიერი კატეგორიის დაცულ ტერიტორიაზე, ასევე ტყეების შემდეგ კატეგორიებში: „დაცული და კონსერვაციული კატეგორიის ტყეები“; „სარეკრეაციო, საკურორტო და კულტურული დანიშნულების ტყეები“.

2. ამ კანონით განსაზღვრული მეორე დანართით გათვალისწინებული საქმიანობის განხორციელება დაშვებულია მხოლოდ იმ დაცულ ტერიტორიებზე, სადაც ამგვარი საქმიანობა არ ეწინააღმდეგება დაცული ტერიტორიების შესახებ კანონმდებლობას და მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებისა და დადებითი ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის არსებობის შემთხვევაში.

²⁷ საჯარო პოლიტიკის ნარკვევის გასაცნობად ეწვიეთ მწვანე ალტერნატივას ვებ-გვერდს www.greenalt.org
²⁸ „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ“ კონვენცია; „საერთაშორისო მნიშვნელობის ჭარბტენიანი, განსაკუთრებით წყლის ფრინველთა საბინადროდ ვარგისი, ტერიტორიების შესახებ“ რამსარის კონვენცია; „ველური ცხოველების მიგრირებადი სახეობების დაცვის შესახებ“ ბონის კონვენცია; „ევროპის ველური ბუნებისა და ბუნებრივი ჰაბიტატების დაცვის შესახებ“ ბერნის კონვენცია; კლიმატის ცვლილების ჩარჩო კონვენცია.

3. გარდა ამ მუხლის მეორე პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა, ამ კანონის მეორე დანართით გათვალისწინებული საქმიანობები ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას, თუ სკრინინგის პროცედურის შედეგად დადგინდა, რომ:

- ა) საქმიანობის განხორციელება დაგეგმილია დაცული ტერიტორიის სიახლოვეს;
- ბ) საქმიანობამ შესაძლოა, პირდაპირი ზეგავლენა იქონიოს დაცულ ტერიტორიაზე;
- გ) საქმიანობამ შესაძლოა, პირდაპირი ან/და არაპირდაპირი ზეგავლენა იქონიოს „წითელ ნუსხაში“ შეტანილ, საერთაშორისო კონვენციებითა და შეთანხმებებით დაცულ, ენდემურ, რელიქტურ და საფრთხის წინაშე მყოფ სხვა სახეობებზე, მათ რაოდენობასა და საბინადრო გარემოზე, გამრავლების არეალებზე, გადარჩენის სტაციებზე, სამიგრაციო და წყალთან მისასვლელ გზებზე, წყლის სასმელ ადგილებზე.“
- დ) საქმიანობამ შესაძლოა, პირდაპირი ან/და არაპირდაპირი ზეგავლენა იქონიოს ტყეების შემდეგ კატეგორიებზე: „დაცული და კონსერვაციული კატეგორიის ტყეები“ „სარეკრეაციო, საკურორტო და კუტურული დანიშნულების ტყეები“, „დაცვითი ტყეები“.
- ე) საქმიანობამ შესაძლოა გამოიწვიოს ტყეების ნებისმიერი კატეგორიის განადგურება და/ან დეგრადაცია (10 ჰა-ზე მეტ ფართობზე).
- ვ) საქმიანობა დაკავშირებულია ტყის სტატუსის შეწყვეტასთან (1 ჰა-ზე მეტ ფართობზე).

4. სკრინინგის პროცედურას უნდა დაექვემდებაროს პლანტაციური მეურნეობის წარმოება.

„გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსში“ შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებული რეკომენდაციები შეესაბამება საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიასა და მოქმედებათა გეგმას (11.3 „სტრატეგიული მიდგომები“), სადაც აღნიშნულია: „უნდა გაუმჯობესდეს არსებული გზმ-ს პროცედურები, რათა უკეთესად იყოს გათვალისწინებული ბიომრავალფეროვნების საკითხები; უნდა გადახალისდეს გზმ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხა და ორჰუსის კონვენციის მოთხოვნებისა და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ კონვენციის შესაბამისი გადაწყვეტილებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინებით (CBD DEC VIII/22), მასში უნდა შევიდეს ინფრასტრუქტურის განვითარების ყველა პროექტი, რომლებიც პოტენციურად უარყოფით ზეგავლენას იქონიებს ბიომრავალფეროვნებაზე. ბიომრავალფეროვნების დეგრადაცია თავიდან უნდა იქნეს აცილებული და, თუ ეს შეუძლებელია, მინიმუმამდე უნდა შემცირდეს. ამისათვის, ადგილობრივი პირობების გათვალისწინებით და ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ კონვენციის ეგიდით შექმნილი დოკუმენტების მიხედვით, უნდა შემუშავდეს შესაბამისი სახელმძღვანელო მითითებები“.

ამრიგად, ზემოთ მოყვანილი შენიშვნების გათვალისწინება და შესაბამისად, კანონპროექტებში ასახვა ხელს შეუწყობს ტყისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვისა და მართვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გაუმჯობესებას და მათ ინტეგრაციას საქართველოს ჰორიზონტულ კანონმდებლობაში (გზმ სისტემაში); საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის მაისში დამტკიცებული 2014-2020 წლების საქართველოს ბიომრავალფეროვნების სტრატეგიისა და მოქმედებათა გეგმის (BSAP), „ეროვნული სატყეო კონცეფციის“, ასევე ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და ქვეყნის მიერ აღებული სხვა საერთაშორისო ვალდებულებების მოთხოვნათა შესრულებას.

ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა არასამთავრობო არაკომერციული ორგანიზაციაა, რომელიც 2000 წელს დაარსდა. მწვანე ალტერნატივას მისიაა საქართველოს გარემოს, ბიოლოგიური და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა ეკონომიკურად ხელსაყრელი და გარემოსდაცვითი და სოციალური თვალსაზრისით მისაღები ალტერნატივების ხელშეწყობის, გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გზით.

ორგანიზაცია მუშაობს ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: ენერჯეტიკა - მოპოვებითი მრეწველობა - კლიმატის ცვლილება; ტრანსპორტის სექტორის მდგრადი განვითარება; ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება და ხე-ტყის არალეგალური ჭრის აღკვეთა, სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესში ადგილობრივი მოსახლეობის გარემოსდაცვითი, სოციალური და ეკონომიკური უფლებების დაცვა; ნარჩენებისა და წყლის მართვა. ამ თემატური მიმართულებების გარდა, მწვანე ალტერნატივას პრიორიტეტულ მიმართულებებს შორისაა: გარემოსდაცვითი მმართველობის ხელშეწყობა; ინფორმაციაზე, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებსა და მართლმსაჯულებაზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა; გარემოსდაცვითი მართვისა და მდგრადი განვითარების ინსტრუმენტების გაუმჯობესება; ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა; საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობის და საქართველოსთვის განეული საერთაშორისო ფინანსური დახმარების მონიტორინგი.

მწვანე ალტერნატივა თანამშრომლობს არასამთავრობო ორგანიზაციებთან როგორც საქართველოში, ისე მის ფარგლებს გარეთ. 2001 წელს მწვანე ალტერნატივამ, საქართველოს სხვა წამყვან ადგილობრივ და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად, დააფუძნა საქართველოში სიღარიბის შემცირების სტრატეგიის შემუშავებაზე დამკვირვებელთა ქსელი. 2002 წლიდან მწვანე ალტერნატივა, ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად, მონიტორინგს უწევს ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტის განხორციელებას, მის შესაბამისობას საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკასა და სახელმძღვანელო პრინციპებთან, პროექტის ზეგავლენას ადგილობრივ მოსახლეობასა და გარემოზე. 2005 წლიდან ორგანიზაცია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის კოალიციის წევრია. 2006 წელს მწვანე ალტერნატივამ საფუძველი ჩაუყარა ტყის დამოუკიდებელი მონიტორინგის ქსელს. დაარსების დღიდან ასოციაცია არის „ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ბანკების საქმიანობაზე დამკვირვებელთა ქსელის“ წევრი; ორგანიზაცია ასევე მჭიდროდ თანამშრომლობს „დედამიწის მეგობრების“ საერთაშორისო ფედერაციასთან, „კლიმატის ცვლილების ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქსელთან“, მდგრადი ენერჯეტიკის საერთაშორისო ქსელთან, სხვადასხვა საერთაშორისო და ეროვნულ გარემოსდაცვით, სოციალურ და ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციასთან; მწვანე ალტერნატივა 2008 წელს დაარსებული კოალიციის „გამჭვირვალე საერთაშორისო დახმარება საქართველოსთვის“ წევრია. 2010 წელს მწვანე ალტერნატივას ინიციატივით დაფუძნდა „საქართველოს მწვანე ქსელი“ - საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და ექსპერტების არაფორმალური გაერთიანება, რომელიც მონოდებულია დაიცვას გარემო, ხელი შეუწყოს მდგრად განვითარებას და გარემოსდაცვითი და სოციალური სამართლიანობის პრინციპების დამკვიდრებას საქართველოში.

2004 წელს მწვანე ალტერნატივა დაჯილდოვდა გოლდმანის გარემოსდაცვითი ფონდის პრიზით ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტზე მიმართული კამპანიის ფარგლებში გარემოს დაცვის, სოციალური სამართლიანობისა და თანასწორობისათვის განეული წარმატებული საქმიანობისათვის.



ეს საჯარო პოლიტიკის ნარკვევი მომზადდა მწვანე ალტერნატივას პროექტის „სატყეო მიწების მმართველობის გაუმჯობესება საქართველოს მდგრადი განვითარების ხელშეწყობისათვის“ (Improving forest land governance to foster sustainable development in Georgia) ფარგლებში: პროექტი დაფინანსებულია EU NGO პროექტის - „გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუმჯობესება არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების გაზრდის გზით“ - ფინანსური მხარდაჭერით, რომელსაც საქართველოში გაერო-ს განვითარების პროგრამა (UNDP), გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდის (GEF) მცირე გრანტების პროგრამის მოდალობითა და ევროკავშირის ფინანსური დახმარებით ახორციელებს.

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ევროკავშირს, გაერო-ს განვითარების პროგრამას და გლობალურ გარემოსდაცვით ფონდს ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები გამოხატავს მწვანე ალტერნატივას პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ევროკავშირის, გაერო-ს განვითარების პროგრამის ან გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდის შეხედულებათა ამსახველად.



Empowered lives.
Resilient nations.

© მწვანე ალტერნატივა, 2016

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