



Funded by the European Union



საქართველოს გაწევრიანება ენერგეტიკულ გაერთიანებაში (პოლიტიკის კვლევის დოკუმენტი)

დოკუმენტი მომზადებულია აღმოსავლეთის პარტნიორობის
სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული
პლატფორმის მე-3 სამუშაო ჯგუფის - ენერგეტიკული უსაფრთხოება
და გარემოს დაცვა - მიერ

კვლევა მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ შიდა პროექტის „აღმოსავლეთ პარტნიორობის
სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ეროვნული პლატფორმების შესაძლებლობათა გაზრდა“ ფარგლებში. პროექტი
დაფინანსებული ევროკავშირის მიერ.

ავტორების მიერ წინამდებარე კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავს ფონდ „ღია საზოგადოება-
საქართველოს“ პოზიციას, შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე

2014 წ.

წინამდებარე პოლიტიკის კვლევის დოკუმენტის მიზანია საზოგადოებას და გადაწყვეტილებების მიმღებთ წარუდგინოს საქართველოს ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში (EC) გაწევრიანების დადებითი მხარეები, შესაძლო რისკები და ის საფრთხეები, რომლებიც შეიძლება თან ახლდეს გაწევრიანების პროცესის გადავადებას. ასევე, წარმოდგენილია სამოქალაქო საზოგადოების ხედვა და პოზიცია მიმდინარე პროცესთან დაკავშირებით.

დოკუმენტი მომზადდა აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის მე-3 სამუშაო ჯგუფის „ენერგეტიკული უსაფრთხოება და გარემოს დაცვა“ მიერ, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს მხარდაჭერით.

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძირითადი საგანია საქართველოს საკანონმდებლო და მარეგულირებელი გარემოს ეტაპობრივი დაახლოება ევროკავშირის ნორმებთან. ენერგეტიკის სექტორში, ასოცირების შეთანხმების ამ პირობის განხორციელების მთავარ მექანიზმად განიხილება საქართველოს გაწევრიანება ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში. კერძოდ, ასოცირების შეთანხმებით ყველა ძირითადი ენერგეტიკული დირექტივის განხორციელება ხდება შემდეგი პირობებით: „*საქართველოს მიერ ამ დირექტივის დებულებები უნდა შესრულდეს ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების (ეგხ) წევრობაზე მოლაპარაკების ფარგლებში შეთანხმებულ ვადებში. იმ შემთხვევაში, თუ საქართველოს მიერ თემა ეგხ-სთან არ მოხდება წინამდებარე შეთანხმების ძალაში შესვლიდან ორი წლის განმავლობაში, ასოცირების საბჭოს წარედგინება წინადადება ახალი ვადის შესახებ ამ შეთანხმების ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს სამი წლის განმავლობაში*“. ანუ, დირექტივების განხორციელება ხდება ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობაზე მოლაპარაკებების ფარგლებში განსაზღვრულ ვადებში, ხოლო მოლაპარაკებების წარუმატებლობის შემთხვევაში ასოცირების საბჭოსთან შეთანხმებულ ვადებში.

ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება¹ შეიქმნა 2005 წელს, ათენის ხელშეკრულების საფუძველზე და მიზნად ისახავს მისი წევრი ევროკავშირისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ენერგეტიკული სისტემების ურთიერთდაახლოებას, სტაბილური, ერთიანი მარეგულირებელი სივრცისა და მდგრადი საბაზრო კონიუნქტურის შექმნას ენერგეტიკის სექტორში, ასევე ევროკავშირის ენერგეტიკული, საბაზრო და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის გავრცელებას მთლიანად ევროპის და კერძოდ ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების ტერიტორიაზე. ამ გაერთიანების წევრები არიან ევროკავშირის და აღმოსავლეთ ევროპის არაწევრი ქვეყნები, მათ შორის, მოლდოვა და უკრაინა, დამკვირვებლები - ნორვეგია, თურქეთი და სომხეთი.

EC განიხილება როგორც ევროპის სამეზობლოში ერთიანი გამჭვირვალე ენერგეტიკული ბაზრის და სტაბილური საინვესტიციო გარემოს დამკვიდრების ინსტრუმენტი. საქართველოს ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობა ევროკავშირის მიერ თავიდანვე განიხილება, როგორც სტრატეგიული სატრანზიტო პროექტების განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობა.

¹www.energy-community.org

2007 წლიდან საქართველოს დამკვირვებლის სტატუსი აქვს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში, 2010 წელს დაიწყო წინასწარი მოლაპარაკებები ევროკომისიასთან ენერგეტიკულ გაერთიანებაში (ეგ) გაწევრიანებასთან დაკავშირებით. ამავე წელს, ბრუსელში მოეწყო სპეციალურ ენერგეტიკული კონფერენცია, სადაც მოხდა საქართველოს არაოფიციალური მიწვევა ეგ გაწევრიანებაზე. იმავე წლის, ნოემბერში კი ევროკავშირის პრეზიდენტმა მიმართა საქართველოს პრეზიდენტს წინადადებით, რომ საქართველოს ოფიციალური განაცხადი გაეკეთებინა ენერგეტიკული გაერთიანების სრულყოფილებიან წევრობაზე. ასეთი განაცხადი საქართველოს მთავრობამ 2013 წლის იანვარში გააკეთა. 2014 წლის 20 თებერვალს, მოლაპარაკებების გახსნაზე ჩამოსულმა ევროკომისარმა ენერგეტიკის საკითხებში **გიუნტერ ოტინგერმა** საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებთან შეხვედრის შემდეგ განაცხადა²:

„ენერგეტიკის სფეროში თანამშრომლობა უმნიშვნელოვანესია საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში. დღეს ოფიციალურად გაიხსნა მოლაპარაკებები საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანებაზე, რომელიც მიმდინარე წლის სექტემბერში დასრულდება... ენერგეტიკული გაერთიანება ქმნის სათანადო პირობებს თანამედროვე და კონკურენტუნარიანი ენერგეტიკული სექტორის ჩამოყალიბებისთვის. ეს, თავის მხრივ, იზიდავს ინვესტიციებს ენერჯის წარმოებასა და ქსელების განვითარებაში, ხელს უწყობს ენერგეტიკულ ვაჭრობას და ზრდის როგორც მდგრადობას, ასევე უსაფრთხო მიწოდებას ენერგეტიკის სფეროში. საქართველოს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ნახშირწყალბადების ტრანზიტში ევროკავშირის მიმართულებით... სამხრეთის გაზის კორიდორის რეალიზება იქნება ძლიერი წამახალისებელი ფაქტორი ენერგეტიკის სფეროში ჩვენი შემდგომი თანამშრომლობის გაღრმავებისთვის ორმხრივი სარგებლიანობის საფუძველზე... ჩვენ დიდ მნიშვნელობას ვანიჭებთ საქართველოს გადაწყვეტილებას დაუახლოვდეს ევროკავშირს არა მარტო ეკონომიკური თვალსაზრისით, არამედ იმ საერთო ღირებულებების გამოც, რომლებიც გვაქვს. ეს გადაწყვეტილება უკვე აღიარებულია და მალე შესაბამის შედეგებს უნდა ველოდოთ. თუმცა ჯერ კიდევ დიდი გზაა გასავლელი. 2014 წელი იქნება მნიშვნელოვანი წელი ამ მიმართულებით. რამდენიმე ამბიციური შეთანხმების შესრულება არ იქნება შესაძლებელი ნათელი ხედვის არსებობისა და თანმიმდევრული ნაბიჯების გარეშე. ევროკავშირი მზად არის დაეხმაროს და ხელი შეუწყოს საქართველოს ამ ისტორიულ მოგზაურობაში“.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს EC-ს დამკვირვებლად ყოფნის პერიოდში სრული წევრობის რამდენიმე ბარიერი სახელდებოდა. კერძოდ:

- საქართველოს არა აქვს ენერგეტიკული გაერთიანების ქვეყნებთან პირდაპირი სახმელეთო კავშირი, რადგან თურქეთი ჯერ კიდევ დამკვირვებლის სტატუსითაა გაერთიანებაში. ამის გამო, შეუძლებელია ევროპის ენერგეტიკულ ბაზარზე პირდაპირ გასვლა და ენერგეტიკულ საგანგებო სიტუაციებში ურთიერთდახმარების მუხლის ამოქმედება. მიუხედავად ამისა, თურქეთი ცდილობს საკუთარი ენერგეტიკული სისტემის ევროპის ენერგეტიკულ სისტემასთან ინტეგრაციასა და ჰარმონიზაციას, რაც საქართველოსთვის აღნიშნულ ბარიერს ნაწილობრივ ხსნის;

²www.weg.ge

- ასევე საფრთხედ განიხილებოდა საქართველოში ევროპის ენერგეტიკული დირექტივების მესამე პაკეტის განხორციელება, რის შედეგადაც საქართველოს სამრეთ კავკასიური მილსადენიდან სატრანზიტო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ოფციური და დამატებითი გაზის მიღებას საფრთხე შეიძლება შექმნოდა;
- საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი ბარიერია ვერტიკალურად ინტეგრირებული კომპანიების არსებობა ელექტროენერგეტიკულ და გაზის სექტორებში, ასევე ამ კომპანიებთან მთავრობის მიერ გაფორმებული გრძელვადიანი მემორანდუმები, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგებიან ევროკავშირის პრინციპებს.

თუმცა, მას შემდეგ მოლაპარაკებების რამდენიმე რაუნდი ჩატარდა, მნიშვნელოვანი კომპრომისები იქნა მიღწეული საქართველოსათვის სენსიტიურ საკითხებში. საჯაროდ რამდენჯერმე გაცხადდა, რომ მოლაპარაკებები წარმატებით მიმდინარეობდა და პრაქტიკულად დასრულებული იყო, თუმცა, საბოლოოდ, ჩანს, რომ გაწვევრიანების პროცესი ჭიანურდება. მოლაპარაკებები პრაქტიკულად შეჩერებულია 2014 წლის ადრე გაზაფხულიდან, როცა შეფერხდა ორმხრივი საკონსულტაციო შეხვედრები. ამასთან, არ ყოფილა სათანადოდ განმარტებული ამ გაჭიანურების მიზეზები და წამოჭრილი სირთულეები.

შექმნილი მდგომარეობა სერიოზული შეშფოთების საფუძველს იძლევა, ვინაიდან გაუმართლებელი გადავადებით შესაძლებელია ზიანი მიადგეს მთლიანად ევროინტეგრაციის პროცესს და მასთან დაკავშირებული მრავალი სარგებლისა და ეროვნული ინტერესის განხორციელებას. კერძოდ, გასათვალისწინებელია, რომ:

- ✚ ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერით საქართველომ უკვე აიღო ევროპის ენერგეტიკული კანონმდებლობის პაკეტის განხორციელების ვალდებულება. მოლაპარაკება ენერგეტიკული გაერთიანების (EC) წევრობის ფორმატში განსაზღვრავს მხოლოდ ვადებსა და განხორციელების პირობებს. თუ EC მოლაპარაკება წარუმატებლად დამთავრდა, ასოცირების შეთანხმების თანახმად, მაინც უნდა მოხდეს იმავე დირექტივების განხორციელება საქართველოს კანონმდებლობაში, თუმცა, შესაძლოა, უფრო ხისტი ვადებით და პირობებით.
- ✚ EC წევრობით გამყარებული ევროპული სტანდარტის კანონმდებლობისა და სისტემების ჩამოყალიბება ქმნის გამჭვირვალე, სტაბილურ საკანონმდებლო და მარეგულირებელ გარემოს, რაც ქვეყანაში კვალიფიციური სტრატეგიული ინვესტორების მოზიდვისა და ინვესტიციის მოცულობების გაზრდის, ასევე სატრანზიტო ფუნქციის გაძლიერებისა და სტრატეგიული ენერგეტიკული პროექტების განხორციელების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.
- ✚ ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობა პოლიტიკური ასოცირების მნიშვნელოვანი ნაბიჯია და აჩვენებს პოლიტიკური არჩევანის სიმწიფეს, რამაც შედეგად უნდა გამოიღოს ქვეყნის უსაფრთხოებისათვის უმნიშვნელოვანესი ევროპული და ევროატლანტიკური პოლიტიკური მხარდაჭერის უფრო მაღალი ხარისხი.
- ✚ ევროპული ენერგეტიკული კანონმდებლობის დანერგვა თავისთავადი სარგებელია. ეს გულისხმობს საბაზრო მექანიზმების, გამჭვირვალობისა და ხარისხიანი საკანონმდებლო გარემოს დამყარებას, რაც ნიშნავს ენერგეტიკის სექტორში არსებული უხარისხო საკანონმდებლო და მარეგულირებელი გარემოს

შეცვლას, გაუმჭვირვალე მემორანდუმების მახინჯი სისტემის ეტაპობრივ გაუქმებას, ბაზრის დემონოპოლიზაციას, ჯანსაღ კონკურენციაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე საბაზრო პრინციპებისა და პროფესიული გარემოს დამკვიდრებას, კორუფციის შესაძლებლობების აღმოფხვრას. EC წევრობა, ასევე გულისხმობს ევროპული კანონმდებლობის დანერგვაში ფინანსური და ტექნიკური დახმარების მიღებას.

- ✚ ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანების შედეგად საქართველოს ექნება შესაძლებლობა, ისარგებლოს ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) უფრო შეღავათიანი და გრძელვადიანი კრედიტებით, რაც ყველაზე დაბალპროცენტიანი საკრედიტო რესურსია.
- ✚ EC წევრობა მოითხოვს ენერგოეფექტურობის, განახლებადი ენერჯის წყაროების განვითარებას, გარემოსდაცვისა და კონკურენციის პირობების დაცვას და ა.შ. რაც ქვეყნის და საზოგადოების ტექნოლოგიურ და ინსტიტუციურ განვითარებას ნიშნავს და რისი გადადებაც გაუმართლებელია. მათ შორის, იხსნება საქართველოს განახლებადი ენერჯის პოტენციალის განვითარების შესაძლებლობა ერთობლივი პროექტების განხორციელებით. ენერგეტიკის სამინისტროს განცხადებით, „საქართველოს, როგორც სუფთა ენერჯის მწარმოებელს, მიეცემა საშუალება თურქეთის მეშვეობით ელექტროენერჯით ევროპის ქვეყნებთან ივაჭროს და დაამყაროს ურთიერთსასარგებლო თანამშრომლობა“.
- ✚ ენერგეტიკული გაერთიანება არის ევროპასთან ენერგეტიკული ურთიერთობების პლატფორმა და ფორუმი, სადაც საქართველოს შეეძლება მონაწილეობა და საკითხების დაყენება სხვა ქვეყნებთან ერთად. მიუხედავად პირდაპირი ენერგეტიკული კავშირის არქონისა, შესაძლებელია მოიძებნოს EC ქვეყნებს შორის არსებული საგანგებო ენერგეტიკულ სიტუაციებში ურთიერთდახმარების მუხლის განხორციელების პირობების ამოქმედების გზებიც.
- ✚ ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფციის მიხედვით, ევროინტეგრაცია და, აქედან გამომდინარე, ჰარმონიზაცია ენერგეტიკულ სფეროში, ისევე როგორც ქვეყნის სატრანზიტო ფუნქციის განხორციელება, არის საქართველოს ეროვნული ინტერესი, ამიტომ საქართველოს მთავრობა უნდა ესწრაფოდეს მის განხორციელებას ყველა შესაძლებლობით, მათ შორის, EC წევრობით.
- ✚ ენერგეტიკულ გაერთიანებაში საქართველოს გაწევრიანება თანხვედრაში მოდის აშშ-ის ენერგეტიკულ პოლიტიკასთან ევროპის კონტინენტზე და აშშ-საქართველოს სტრატეგიული პარტნიორობის ქარტიის პრინციპებთან. ასევე, ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობა შეესაბამება ნატოს ენერგოუსაფრთხოების ინტერესებს.
- ✚ საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანების შედეგად, ევროკავშირი ვალდებული იქნება, სათანადო რეაგირება მოახდინოს რუსეთის ქმედებებზე ოკუპირებულ რეგიონებში. რუსეთი უკანონო ქმედებებს ახორციელებს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე (ცხინვალში მილსადენის მშენებლობა, აფხაზეთში კონტიტენტურ შეღწეზე ნავთობის მოპოვება), რაც საერთაშორისო სამართლის უხეში დარღვევაა. საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანების შემთხვევაში, უკვე ევროკავშირის უშუალო ვალდებულება ხდება რუსეთთან აღნიშნული საკითხების დასმა და არალეგიტიმური ქმედებების აღმოფხვრა.

ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობაზე განაცხადის და ოთხწლიანი მოლაპარაკებების შემდეგ არაარგუმენტირებული თავშეკავება შიდა პოლიტიკური პროცესის უმწიფრობის, ან საგარეო პოლიტიკური კურსის ცვლილების მაჩვენებელი შეიძლება გახდეს, რაც შელახავს საქართველოს, როგორც საიმედო პარტნიორის იმიჯს, ხელს შეუშლის მთლიანად ევროინტეგრაციის პროცესს და ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის სატრანზიტო პროექტების განხორციელებას. საქართველოს ევროინტეგრაციის მოწინააღმდეგეთა მხრიდან კი შესაძლებელი ხდება ამ ყველაფრის გამოყენება დამატებითი ბარიერებისა და სირთულეების შესაქმნელად. საყურადღებოა, რომ 2013 წელს EC წევრობაზე უარის თქმის სანაცვლოდ რუსეთი მოლდოვას გაზის ფასის მესამედით შემცირებას და ეკონომიკურ დახმარებას სთავაზობდა, რაზეც მოლდოვამ უარი განაცხადა და გაწევრიანდა ამ გაერთიანებაში. ეს კიდევ ერთი მაჩვენებელია ამ ნაბიჯის მნიშვნელობისა.

ევროკავშირის ახალმა ხელმძღვანელობამ მომავალი ხუთი წლის პრიორიტეტად განსაზღვრა ე.წ. ენერგოკავშირის შექმნა, რომელიც თავის თავში მოიაზრებს ევროკავშირის ერთიანი შიდა ენერგობაზრის ჩამოყალიბების ხელშეწყობას, ევროკავშირის მიერ ერთიანი პოზიციის გამომუშავებას მესამე ქვეყნებთან ურთიერთობისას. დაგეგმილია დაახლოებით 21 მლრდ.ევროს ღირებულების სტრატეგიული ინვესტიციების ფონდის შექმნა და ევროპის საინვესტიო ბანკის მიერ 67 მლრდ ევროს გაცემა ენერგეტიკული პროექტებისთვის, რომელთა საერთო ღირებულება 300 მლრდ. ევრო იქნება.

ამჟამად, წინადადება განხილვის პროცესშია. აღსანიშნავია, რომ ენერგოკავშირის შესახებ წარმოდგენილი წინადადება ხაზს უსვამს ევროპის ენერგოგაერთიანებასა და ევროკავშირის ხმელთაშუა ზღვის პარტნიორობის უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის აუცილებლობას. ევროპის ენერგოგაერთიანების სამდივნო ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ევროკავშირის ენერგოკავშირი უნდა გახდეს პანევროპული კავშირი რათა ხელი შეეწყოს პანევროპული ერთიანი შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებას.

ყოველივე ზემოთ ჩამოთვლილი მიანიშნებს, რომ ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობაზე მოლაპარაკებების გაჭიანურება შესაძლოა, ქვეყნის პროდესავლურ განვითარებაზე უარყოფითად აისახოს. მოყვანილ სარგებელზე უარის თქმისა და საფრთხეების წარმოშობის პირობებში, სასურველია, გამოირიცხოს შეცდომის ალბათობა და გაირკვეს, რამდენად არგუმენტირებულია ამ პროცესის შეჩერება. მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული საკითხი პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდანაც მეტ ყურადღებასა და ჩართულობას მოითხოვს.

აღმოსავლეთის პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის მე-3 სამუშაო ჯგუფი - ენერგეტიკული უსაფრთხოება და გარემოს დაცვა.