

საქართველო და ევროპის ენერგეტიკული ბაერთიანება

ევროინტეგრაციის გამოწვევები



კვლევა მომზადდა ასოციაცია მწვანე ალტერნატივასა და მსოფლიო გამოცდილება საქართველოს მიერ, ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველოს“ და ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით, ასოციაცია მწვანე ალტერნატივას პროექტის - „ევროკავშირის ენერგეტიკული გაერთიანება - ევროინტეგრაციის გამოწვევების“ ფარგლებში.

ამ გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები, ასახავს კვლევაში მონაწილე ავტორთა პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ფონდი „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ და ევროკავშირის შეხედულებათა ამსახველად.

ავტორები:

მანანა ქოჩლაძე, ასოციაცია მწვანე ალტერნატივა;

პროფესორი - თეიმურაზ გოჩიტაშვილი, ტექნიკურ მეცნიერებათა დოქტორი; (თავი 4: გაზისა და ნავთობის ბაზრები);

იაგო ჭიაბრიშვილი, მკვლევარი, მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის; (თავი 4: ელექტროენერგიის და გაზის ფასების გამჭვირვალობა საქართველოში);

ნინო მაღრაძე, მკვლევარი, მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის; (თავი 4: ელექტროენერგიის ბაზარი);

თუთანა კვარაცხელია, მკვლევარი, მსოფლიო გამოცდილება საქართველოსთვის; (თავი 4: ენერგოეფექტურობა)

© მწვანე ალტერნატივა, 2015



შესავალი.....	3
მოკლე შინაარსი	3
თავი 1. საქართველო და ევროკავშირი	6
1.2 რას მიიღებს საქართველო ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანებით	8
ევროპული ინტეგრაციის ინსტრუმენტი	9
კორუფცია ენერგეტიკის სექტორში	10
კონკურენტუნარიანი ბაზრის ჩამოყალიბება.....	12
იუნკერის გეგმა - ევროპის ენერგოკავშირი	12
თავი 2 . ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება.....	13
2.1 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მიზნები და ამოცანები.....	13
2. 2 ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების აღსრულების მექანიზმი	14
2.3 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მმართველობითი სტრუქტურა	15
თავი 3. ევროპის ენერგოგაერთიანება - ევროკავშირის ინსტრუმენტი ევროპის შემდგომი ინტეგრაციისთვის	15
გაწევრიანების პირობითობა – არის თუ არა ეს გადამწყვეტი ფაქტორი?	15
ბაზრები და ვაჭრობა	17
კომუნიკაცია და სოციალიზაცია	17
ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება – ნასწავლი გაკვეთილები და რეაგირების სტრატეგია	17
თავი 4. ევროკავშირის დირექტივები და საქართველოს ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო	19
4.1 ელექტროენერგიის და გაზის ფასების გამჭვირვალობა საქართველოში.....	20
ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2008 წლის 22 ოქტომბრის 2008/92/EC დირექტივის მოთხოვნები	20
არსებული გარემო	22
ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები	23
რა უნდა გაკეთდეს შესაბამისობის უზრუნველყოფისთვის	24
4.2 ელექტროენერგიის ბაზარი.....	24
რეკომენდაციები	28
4.3 გაზისა და ნავთობის ბაზრები.....	28
ბუნებრივი გაზის ბაზარი	28
დირექტივა 2009/73/EC. ბუნებრივი გაზის შიდა ბაზრის საერთო წესები	29
რეგულაცია # 715/2009 გაზის სატრანსპორტო ქსელზე დაშვების პირობების შესახებ	31
ნავთობი და ნავთობპროდუქტები	33
დირექტივა 94/22/EC ნახშირწყალბადების ძებნა-ძიებისა და მოპოვების ლიცენზირების პირობების შესახებ	33
დირექტივა 2009/119/EC ნავთობისა და/ან ნავთობპროდუქტების მინიმალური მარაგის ვალდებულების შესახებ.....	33

4.4. ენერგოეფექტურობა.....	34
რეკომენდაციები.....	38
4.5 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა	39
გარემოზე ზემოქმედების შეფასება	40
საქართველოში არსებული რეალობა	41
გარეული ფრინველების დაცვა.....	42
საწვავში გოგირდის შემცველობა	43
დიდი დამაბინძურებელი თბოელექტროსადგურები	44
სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება	44
კიოტოს ოქმი	45
დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლი	45
ნასწავლი გაკვეთილი 1. სამხრეთ აღმოსავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები და ენერგოგაერთიანება	46
ნასწავლი გაკვეთილი 2. ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება და უკრაინა	49
ენერგოეფექტურობა უკრაინაში.....	50
ელექტროენერგიით ვაჭრობა	50
უკრაინის პრობლემები ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულების განხორციელებასთან დაკავშირებით	51
ქვანახშირის სექტორის ზემოქმედება ჯანმრთელობაზე	52
რესურსები.....	53
გამოქვეყნებული ლიტერატურა:	54

შესავალი

წინამდებარე კვლევის მიზანია წარმოაჩინოს ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულებისა უპირატესობები და სარგებელი ევროინტეგრაციის პროცესში, რათა ფართო საზოგადოებისთვის უფრო ნათელი გახდეს, თუ რა მიზანს ემსახურება ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაწევრიანება. არსებული პრობლემების უკეთ წარმოსაჩენად, კვლევაში ასევე საკმაოდ დეტალურად არის წარმოდგენილი ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების საკანონმდებლო ბაზა, აღსრულების მექანიზმები, სამხრეთ-აღმოსავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა და უკრაინის გამოცდილება. ჩვენ შევეცადეთ, აღგვეჩერა გაერთიანების როგორც ძლიერი, ასევე სუსტი მხარეები და მათი ზეგავლენა ევროინტეგრაციის პროცესში.

კვლევაში დეტალურადაა განხილული საქართველოს ენერგეტიკის სექტორში არსებული ვითარება, ენერგეტიკისა და გარემოსდაცვით სექტორებში არსებული კანონებისა და ნორმების შესაბამისობა ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობასთან. საკითხის სირთულიდან-კომპლექსურობიდან გამომდინარე, ეს ნაწილი არ მოიცავს ამომწურავ ინფორმაციას ყველა დირექტივასთან მიმართებაში, ხოლო რეკომენდაციების ნაწილი ეხება მიმართულებებს და არა დეტალურ ქმედებებს.

მოკლე შინაარსი

2014 წლის ივნისში ხელმოწერილი ხელშეკრულებით საქართველომ აიღო ვალდებულებები, რომ უზრუნველყოფს რეფორმებს ენერგეტიკისა და გარემოს დაცვის სფეროში, მათ შორის¹, ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის მესამე პაკეტთან. ასოცირების შესახებ შეთანხმებაში ნაგულისხმევია, რომ საქართველო მალე გახდება ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი.

საქართველო ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში ჯერ კიდევ 2006 წელს მიიწვიეს². თუმცა თანამშრომლობა არ შედგა. საქართველომ დამკვირვებლის სტატუსი 2007 წელს მიიღო. 2010 წლის ნოემბერში ევროკომისიის პრეზიდენტმა პირდაპირ მოუწოდა საქართველოს, შეიტანოს ოფიციალური განაცხადი ენერგოგაერთიანებაში გასაწევრიანებლად. ეს ხელს შეუწყობს ჩვენი ურთიერთობების კიდევ უფრო გაღრმავებას და გაზრდის საქართველოს მიმზიდველობას ენერგეტიკის სფეროში ინვესტიციებისთვის³. ამ მოწვევის შემდეგ, 2013 წლის იანვრამდე საქართველოში ამ მიმართულებით ფაქტობრივად სრული სიჩუმე იყო, ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება არ განიხილებოდა, არა მხოლოდ ოფიციალურ დონეზე, არამედ შიდა, საზოგადოებრივი დისკუსიებიც დონეზეც კი.

2013 წლის იანვარში, საქართველომ მოითხოვა სრული წევრობა ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში. 2014 წლის თებერვალში, ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერამდე დაიწყო მოლაპარაკებები ენერგეტიკულ თანამეგობრობასა და საქართველოს მთავრობას შორის, რომლის მიზანიც იყო 2014 წლის ოქტომბრის ბოლომდე ხელშეკრულების ხელმოწერა. მოლაპარაკებების მიზანს წარმოადგენდა სამოქმედო გეგმისა და გრაფიკის განსაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით ევროპულ ენერგორეგულაციებსა და სხვა შესაბამის გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან; სამოქმედო გეგმას შეუძლია დაადგინოს ასოცირების ხელშეკრულების ვადებისაგან⁴ განსხვავებული რეჟიმი.

თუმცა, მოლაპარაკებები 2014 წლის ბოლოს შედეგის გარეშე დასრულდა. ენერგეტიკის სამინისტრომ არ ახსნა თუ რატომ არ იქნა ხელმოწერილი ხელშეკრულება, მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოებების მიერ მრავალჯერ დასმული კითხვისა და პარლამენტში ორგანიზებული განხილვისა. 2015 წლის გაზაფხულზე ენერგეტიკის სამინისტრომ განაცხადა, რომ მან განაახლა მოლაპარაკებები ევროკომისიის ენერგეტიკის გენერალურ დირექტორატთან ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულების ხელმოსაწერად⁵.

¹ http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-ge_aa-dcfta_en.pdf

² <http://dfwatch.net/the-trans-caspian-pipeline-a-strategic-opportunity-44400-28623>

³ <http://www.radiotavisupleba.ge/content/georgia-and-european-energy-community/24742516.html>

⁴ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველო გაწევრიანდება ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში, ახორციელებს დამატებით შენიშვნას, რაც გულისხმობს თითქმის ყველა დირექტივას ენერგო რესურსების შესახებ.

⁵ <http://www.energy.gov.ge/show%20news%20mediacenter.php?id=440&lang=geo>

კვლევის თანახმად, საქართველოს არც წინა და არც ამჟამინდელი ხელისუფლება ვერ აცნობიერებს თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაერთიანება, ერთის მხრივ ენერგეტიკის სექტორის რეფორმირებისთვის და სექტორში ინვესტიციების მოზიდვისთვის, ხოლო მეორეს მხრივ, ევროინტეგრაციის პროცესის დასაჩქარებლად.

დღეს, ქართული საზოგადოებისთვის პრინციპში უცნობია, რა სარგებელი შეიძლება მოიტანოს ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაერთიანებამ და ის არ აღიქმება როგორც ევროინტეგრაციის განუყოფელი ნაწილი.

ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში განწვრიანება, შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს გადმოტანა და განხორციელება დააჩქარებს საქართველოში:

- თანამედროვე და კონკურენტუნარიანი ენერგეტიკის სექტორის ჩამოყალიბებას, მის ფინანსურ მდგრადობასა და მომხმარებელთა გაზრდილ უფლებებს (ძლიერი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი, გამჭვირვალე და ხარჯზე დაფუძნებული ტარიფი, განცალკევება და ქსელზე ხელმისაწვდომობა);
- გამჭვირვალობის ზრდასა და კორუფციის შემცირებას სექტორში;
- გარე და შიდა ფაქტორების მიმართ ენერგეტიკული სისტემის მდგრადობას;
- ევროკავშირის გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციასა და იმპლემენტაციას;
- მდგრადი, დაბალემისიანი მწვანე ენერგეტიკული სისტემის ჩამოყალიბებას, რაც ხელს შეუწყობს მიწოდების უსაფრთხოებას - განახლებადი ენერგიის გამომუშავებისა და ენერგოეფექტურობით ენერგიის მოხმარების შემცირებას;
- ენერგეტიკის სექტორში ინვესტიციების შემოღინებას ევროპელი და სხვა ინვესტორებისგან, მათ შორის ევროპის საინვესტიო ბანკიდან, რაც ხელს შეუწყობს დასაქმების ზრდას, განსაკუთრებით განახლებადი და ენერგოეფექტურობის სექტორში.
- ითამაშებს მნიშვნელოვან როლს ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებაში და ხანგრძლივადიანი პერსპექტივის თვალთახედვით, ხელს შეუწყობს საქართველოს ინტეგრირებას მომავალ პან ევროპულ ენერგობაზარში.

აღსანიშნავია, ისიც რომ „საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში განწვრიანების 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 განწვრიანების შემთხვევაში, უკვე ევროკავშირის უშუალო ვალდებულება ხდება რუსეთთან აღნიშნული საკითხების დასა და არალეგიტიმური ქმედებების აღმოფხვრა⁶.

ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც ხელს შეუწყობს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში შესვლა ესაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებიანი ენერგეტიკის სექტორის ჩამოყალიბება. საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებსა და კომპანიებს შორის ხელშეკრულებების დადების, ასევე, კომპეტენტური ორგანოების მიერ ლიცენზირებისა და ნებართვების მინიჭების პროცესი დახურულია საზოგადოებისთვის, განსაკუთრებით თავს იჩენს ისეთი პროცესების დროს, როგორიცაა პრივატიზაცია⁷ და/ან ახალი ენერგობიძეების მშენებლობა, როდესაც ამა თუ იმ კომპანიისთვის განსაკუთრებული გამორჩეული პირობების იქმნება გარკვეული სარგებლის მიღების მიზნით.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგაც გრძელდება სხვადასხვა კომპანიებთან კონტრაქტების გაფორმების სამწუხარო პრაქტიკა. ამასთან, თითქმის ყველა შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა აწარმოებს მოლაპარაკებებს ტარიფთან მიმართებაში (როგორც არსებული, ასევე ახალი გენერაციის ობიექტების შემთხვევაში), რაც აკნინებს საქართველოს ეროვნული ენერგიისა და წყლის მარეგულირებელი კომისიის როლს⁸. რაც საკმაოდ

⁶ http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/Energetika_WEB.pdf

⁷ პოლ რიმპლი, 2013, “ვის ეკუთვნოდა საქართველო” 2003-2012, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

⁸ http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/memorandumebi_da_xelshekrulebebi_analizi.pdf

ნეგატიურ როლს ითამაშებს როგორც ევროკავშირის შიდა ბაზართან შემდგომი დაახლოების კუთხით, ასევე შესაძლოა საკმაოდ დიდი საფრთხე შეუქმნას როგორც სექტორის მომავალ განვითარებას, ასევე სექტორიდან მიღებულ შემოსავლებს.

უფრო მეტიც, არსებობს მოსაზრება⁹, რომ „საქართველოში არსებული საინვესტიციო გარემო ენერგეტიკის სექტორში ხელს უწყობს სტრატეგიული ინვესტიორების განდევნას და რუსული ინვესტიციების განმტკიცებას, ხოლო ეს ყოველივე კი ხელს უწყობს კორუფციას, დასუსტებულ მარეგულირებელ ჩარჩოსა და გამჭვირვალობის შემცირებას, მართვის ხარვეზების შექმნას რასაც მივყავართ სტრატეგიული ინვესტიორების დაკარგვამდე“.

ხაზგასასმელია, რომ საქართველოში არსებული კორუფციული გარემო არ არის უნიკალური. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გაერთიანებამ ენერგეტიკულ გაერთიანებაში შეიძლება მთლიანად ვერ გადაჭრა არსებული პრობლემა, მაგრამ გამჭვირვალობისა და ერთიანი თამაშის წესების შეტანამ მის გამოვლენას, იდენტიფიცირებასა და გადაჭრის შექანიზმების ჩამოყალიბებას შეუწყო ხელი. (იხ. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ბალკანეთი და ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება).

კვლევის, თანახმად, როგორც ენერგეტიკის, ასევე გარემოსდაცვის სექტორში საქართველოს ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო არა მხოლოდ არ შეესაბამება ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მოთხოვნებს, არამედ მნიშვნელოვნად ჩამორჩება, რამაც შესაძლებელია უარყოფითი ზემოქმედება იქონიოს სექტორის სამომავლო განვითარებაზე.

ქვეყანამ საკმაოდ დიდი შრომა უნდა გაწიოს რათა უზრუნველყოს ევროკავშირის ძირითადი ენერგეტიკული ღირებულების ამოქმედება - ენერგოსტაბილურობის, უსაფრთხოების, ახალი ენერგეტიკული ობიექტების მშენებლობის, გადაცემის სისტემის განვითარების, ბაზარზე კონკურენციისა და გამჭვირვალობის დამკვიდრების, ქსელზე არადისკრიმინაციული დამაკავშირებელი უსაფრთხოების გაზრდის, განახლებადი ენერგიების წარმოების წახალისებით, ენერგოეფექტურობის ეროვნული სამოქმედო გეგმის შემუშავებითა და განხორციელებით და ა.შ. მნიშვნელოვანია გაიზარდოს მარეგულირებელი კომისიის როლი, ბაზრის ფუნქციონირებასა და ტრანსპარენტურობის უზრუნველყოფის კუთხით.

ამასთან, საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო არ არეგულირებს საქმიანობათა სრულ სპექტრს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ გააჩნია შესაბამისი ფუნქციები და პასუხისმგებლობები გარემოსდაცვითი რეგულირებისთვის, განსაკუთრებით სამრეწველო სექტორში, არ არსებობს შესაბამისი ტექნიკური რეგულაციები და განვითარებული პროექტები არ შეესაბამება დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციის, კონტროლისა და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ღირებულებებს. მთელ რიგ შემთხვევებში, არ არსებობს კომპეტენტური ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფდა შესაბამისი ნებართვების გაცემას, კონტროლს და მონიტორინგს.

მნიშვნელოვანია ფართოდ დაინერგოს გარემოსდაცვითი ინსტრუმენტების გამოყენება ენერგეტიკის სექტორში განხორციელებული პროექტებისა და პროგრამების შემთხვევაში, როგორც გარემოზე ზემოქმედების შეფასება და ასევე სტრატეგიულ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, დარეგულირდეს საქმიანობის მთელი სპექტრი, კომპეტენტურ ორგანოებს მიენიჭოთ ფუნქციები და პასუხისმგებლობები გარემოსდაცვითი რეგულირებისთვის, პრევენციის, კონტროლისა და მონიტორინგისთვის.

ევროკავშირში განწესებულების პერსპექტივიდან გამომდინარე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს მოკლევადიანი, საშუალო ვადიანი და გრძელვადიანი ენერგოპოლიტიკის შემუშავება, რომელიც მიმართული იქნება ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულებისკენ. მნიშვნელოვანია ენერგეტიკის სექტორში რეფორმის თანდამდევრული განხორციელება, რომელიც მოიცავს რეფორმის როგორც ეკონომიკურ, ასევე გარემოსდაცვით და სოციალურ პარამეტრებს, როგორც ამას მოითხოვს ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულება. თითოეული გადაწყვეტილების მიღებისას, მნიშვნელოვანია როგორც ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი თითოეული მოთხოვნისადმი, ასევე ფართო საზოგადოებრივი განხილვები, რაც საშუალებას მოგვცემს კონსენსუსის გზით მივაღწიოთ მდგრადი და უსაფრთხო ენერგეტიკული სისტემის ჩამოყალიბებას.

⁹ Russian Investments in Georgia's Electricity Sector: How Georgia's Institutional Framework Encouraged High Levels of Russian Investment, Courtney Doggart, USAEE-IAEE WP 09-035, December 2009

თავი 1. საქართველო და ევროკავშირი

საქართველო მიისწრაფვის ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ და ეს თემა წითელ ზოლად გასდევს ყველა პოლიტიკურ მოლაპარაკებას¹⁰. საქართველო ევროკავშირის ევროპული სამეზობლო პოლიტიკის (ესპის)¹¹ წევრია 2004 წლიდან; ხოლო 2014 წელს წარმატებით მოაწერა ხელი ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებას¹², რომელიც განსაზღვრავს თანამშრომლობის ჩარჩოს და რეფორმების დღის წესრიგს პოლიტიკურ, სავაჭრო, სოციალურ, კულტურულ და უსაფრთხოების სფეროებში. ასოცირების შეთანხმება ასევე მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველ თავისუფალ სავაჭრო სივრცეს, რომელიც ადგენს თავისუფალი ვაჭრობის რეჟიმს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის.

ხელმოწერილი შეთანხმების საფუძველზე, ასოცირების დღის წესრიგის სახით¹³ ჩამოყალიბდა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის მომდევნო სამი წლის 2014-2016 თანამშრომლობის პრიორიტეტები. ასოცირების დღის წესრიგი წარმოადგენს საქართველო-ევროკავშირის თანამშრომლობის გაგრძელებას, როგორც სამეზობლო პოლიტიკის, ასევე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივის ფარგლებში¹⁴. ეს უკანასკნელი 2009 წელს დაიწყო ევროკავშირსა და ექვს აღმოსავლეთ სამეზობლო ქვეყნას შორის¹⁵.

პარალელურად, 2013 წლის იანვარში, საქართველომ მოითხოვა სრული წევრობა ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში. 2014 წლის თებერვალში ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერამდე დაიწყო მოლაპარაკებები ენერგეტიკულ თანამეგობრობასა და საქართველოს მთავრობას შორის, რომლის მიზანიც იყო 2014 წლის ოქტომბრის ბოლომდე ხელშეკრულების ხელმოწერა. მოლაპარაკებების მიზანს წარმოადგენდა სამოქმედო გეგმისა და გრაფიკის განსაზღვრა საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის თვალსაზრისით ევროპულ ენერგორეგულაციებსა და სხვა შესაბამის გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან. სამოქმედო გეგმით შესაძლებელია დადგინდეს ასოცირების ხელშეკრულების ვადებისაგან¹⁶ განსხვავებული რეჟიმი ენერგეტიკის სექტორში.

ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველომ აიღო ვალდებულება¹⁷ ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის მესამე პაკეტთან ჰარმონიზაციის შესახებ. შეთანხმება გულისხმობს, რომ საქართველო მალე გახდება ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი. შეთანხმების 218 მუხლი განსაზღვრავს ურთიერთობას ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულებასთან, რომ ენერგეტიკის თავის განხორციელებისათვის „უპირატესობა უნდა მიენიჭოს კანონმდებლობის მიღებას ან სხვა აქტებს, რომელიც შეესაბამება ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულებას ან დაფუძნებულია თანამეგობრობის მოქმედ კანონმდებლობაზე“. ენერგეტიკული დირექტივების განხორციელება უნდა მოხდეს ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების წევრობაზე მოლაპარაკების ფარგლებში, ხოლო თუ აღნიშნული ხელშეკრულებასთან მიერთება არ მოხდა ასოცირების შეთანხმების ხელმოწერიდან ორი წლის განმავლობაში, მაშინ უნდა განხორციელდეს ასოცირების საბჭოსთან შეთანხმებულ ვადებში¹⁸.

მოლაპარაკებები ევროკომისიასთან 2014 წლის ბოლოს შედეგის გარეშე დასრულდა. ენერგეტიკის სამინისტრომ არ ახსნა, თუ რატომ არ იქნა ხელმოწერილი ხელშეკრულება, მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოებების მიერ მრავალჯერ დასმული კითხვისა და პარლამენტში ორგანიზებული განხილვისა. 2015 წლის გაზაფხულზე ენერგეტიკის სამინისტრომ განაცხადა, რომ

¹⁰ N2026 საქართველოს პარლამენტის რეზოლუცია, 28 მარტი, 2003.

¹¹ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

¹² <http://www.eu-nato.gov.ge/en/eu/association-agreement>

¹³ http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf

¹⁴ http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm

¹⁵ სომხეთი, აზერბაიჯანი, ბელარუსი, საქართველო, მოლდოვა და უკრაინა

¹⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, იმ შემთხვევაში, თუ საქართველო გაწევრიანდება ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში, ახორციელებს დამატებით შენიშვნას, რაც გულისხმობს თითქმის ყველა დირექტივას ენერგო რესურსების შესახებ.

¹⁷ http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-ge_aa-dcfta_en.pdf

¹⁸ ასოცირების ხელშეკრულება საქართველოს მიერ ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში სრულად გაწევრიანების შემთხვევაში აკეთებს შემდეგი ტიპის დათქმას პრაქტიკულად ყველა ენერგოდირექტივის მიმართ

მან განაახლა მოლაპარაკებები ევროკომისიის ენერგეტიკის გენერალურ დირექტორატთან ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულების ხელმოსაწერად¹⁹.

თავი 1.1. ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკა და ენერგოსაფრთხოება რეგიონში

ჯერ კიდევ ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისში, ევროკავშირმა დაიწყო სპეციალური ენერგოპროგრამების მომზადება აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში. ამ პროგრამების მიზანი იყო, ნავთობისა და გაზის ათვისება-ტრანსპორტირება, ელექტროენერგეტიკული ქსელების განვითარება, ამ რეგიონებიდან ენერგო რესურსების ექსპორტისთვის ევროკავშირში.

ბოლო წლებში, ევროკავშირის საგარეო პოლიტიკის ერთ-ერთ ქვაკუთხედად ენერგოსაფრთხოების კონცეფცია იქცა, რაც ძირითადად ენერგორესურსების წყაროების დივერსიფიკაციას ისახავდა მიზნად. კონცეფცია გულისხმობს რუსეთის გვერდის ავლით, კასპიის ზღვის რეგიონში უამრავი ნავთობსადენის თუ გაზსადენის და მიწოდების მარშრუტების მხარდაჭერას, მიწოდების წყაროების დივერსიფიკაციის უზრუნველყოფის მიზნით. შედეგად, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების და ასევე ევროკავშირის სპეციალური პროგრამების მხარდაჭერით, როგორცაა მაგალითად INOGATE. ბოლო ათწლეულის მანძილზე ევროპულმა კომპანიებმა უზრუნველყვეს ნავთობის და გაზის მთელი რიგი საბადოების და მილსადენების განვითარება კასპიის რეგიონში. მათ შორისაა – ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობა და ოპერირება, სამხრეთ კავკასიის გაზსადენი და აზერის, ჩირაგის და გიუნელის ნავთობსაბადოების ათვისება. შემდგომი გეგმები მოიცავს ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის ფლაგმანის ტრანს-ადრიატიკის გაზსადენს²⁰, „თეთრი ნაკადის“ პროექტს²¹ და სხვა პროექტებს. ეს პროექტები ერთობლივად ქმნის ტრანსევროპული ენერგოსისტემის სამხრეთ დერეფანს.

პარალელურად, ევროკავშირი უწყობს ხელს მეზობელი ქვეყნებიდან ელექტროენერგიის ექსპორტს, როგორც უკვე არსებული გადამცემი ხაზების მეშვეობით, ასევე ახალი გადამცემი ხაზების მშენებლობის მხარდაჭერით, მიუხედავად იმისა, რომ „გენერირების ობიექტები დაბალი გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტებით“²² გამოირჩევა. ამასთან, „ამგვარი ექსპორტის ხელშეწყობა მოითხოვს, რომ გადამცემი ხაზების მშენებლობა და მოვლაპატრონობა უნდა ხორციელდებოდეს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტების შესაბამისად²³“, რაც პრაქტიკაში რთულად განსახორციელებელი აღმოჩნდა საკანონმდებლო ჩარჩოების მნიშვნელოვანი განსხვავების გამო ევროკავშირსა და ენერგიის მიმწოდებელ ქვეყნებში. შესაბამისად, ასეთი ქვეყნების სექტორში ინვესტიციების ჩადება ხშირად წარმოშობს პრობლემებს, ხელს უწყობს არამდგრადი ენერგეტიკის განვითარებას, თუ არ იქნება შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩო.

ევროკავშირის გაფართოების პროცესებმა მნიშვნელოვანი კატალიზატორის როლი ითამაშა ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის განვითარებაში; ახალი წევრი ქვეყნები მნიშვნელოვნად იყვნენ დამოკიდებულნი რუსეთზე. შესაბამისად, დღის წესრიგში დადგა ენერგოსაფრთხოებასთან დაკავშირებული გამოწვევები. ევროკავშირმა შესძლო არა მხოლოდ საკუთარი ენერგოპოლიტიკის ფორმალიზება, არამედ ასევე ხელი შეუწყო ევროკავშირის საგარეო ენერგოპოლიტიკის ჩამოყალიბებას, რომელიც ევროკომისიისთვის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად იქცა 2004-2013 წლებში. სწორედ, ამ პოლიტიკის განხორციელების მთავარ ინსტრუმენტად გვევლინება 2006 წელს დაფუძნებული ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება სამხრეთ-აღმოსავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისთვის, რომელზეც დაწვრილებით შევჩერდებით ქვედა თავებში.

2009 წელს, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ეგიდით ჩამოყალიბებული აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის ერთ-ერთ მთავარ ქვაკუთხედად ასევე ენერგოსაფრთხოება იქცა. აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროგრამის მიზანია, პოლიტიკური ასოცირებისა და შემდგომი ეკონომიკური ინტეგრაციის დაჩქარება ევროკავშირსა და ექვს პარტნიორ ქვეყანას შორის, ორმხრივი

¹⁹ <http://www.energy.gov.ge/show%20news%20mediacenter.php?id=440&lang=geo>

²⁰ <http://www.tap-ag.com/>

²¹ <http://www.gueu-whitestream.com/main.php?id=1>

²² <http://www.eu-energy.com/fs-import-final.pdf>

²³ IBID

და მრავალმხრივი თანამშრომლობის ფორმატებში, თავისუფალი ვაჭრობის ფორუმის შექმნით, უვიზო რეჟიმისა და ენერგო უსაფრთხოების მეშვეობით.

ენერგოუსაფრთხოება ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად განისაზღვრა, როგორც ორმხრივი ასევე მრავალმხრივი თანამშრომლობისათვის. სამიტის ერთობლივ დეკლარაციის²⁴ თანახმად, „აღმოსავლეთ პარტნიორობის მიზანია ენერგოუსაფრთხოების გაძლიერება გრძელვადიანი თანამშრომლობით და სტაბილური და უსაფრთხო ენერგიის მიწოდება და გადაზიდვა. მათ შორის უკეთესი რეგულაციები, ენერგოეფექტურობა და განახლებადი ენერგო წყაროების მეტი მოხმარება“.

2009 წლის მაისის აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტზე, დაფუძნდა ენერგოუსაფრთხოების აღმოსავლეთ პარტნიორობის პლატფორმა (შემდგომში „პლატფორმა 3“)²⁵. აღმოსავლეთ პარტნიორობის პლატფორმა 3, ენერგო უსაფრთხოების 2009-2011 და 2012-2013, მარეგულირებელ ჩარჩოსა და ენერგო პოლიტიკასთან ერთად, მოიცავს „ელექტროენერგიის, გაზისა და ნავთობის კავშირების განვითარებას და მიწოდების დივერსიფიცირებას“ საერთო სტრატეგიული პროექტების მხარდაჭერის გზით.

სტრატეგიულ პროექტებში მოისაზრება პროექტები, რომლებსაც აქვთ პირდაპირი და მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მინიმუმ ერთ ევროკავშირის წევრი ქვეყნისა და ერთ პარტნიორ ქვეყანის ენერგოუსაფრთხოებაზე.

პლატფორმა 3 პროგრამა INOGATE²⁶-თან ერთად, უზრუნველყოფს საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან²⁷ პროექტების მომზადებას და განხორციელებას. ევროკავშირის ხელთ არსებული ინსტრუმენტები (Neighborhood Investment Facility (NIF)²⁸, The Eastern Partnership Energy Efficiency and Environment Partnership (E5P)²⁹ და The Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EPTATF³⁰)) განიხილება, როგორც ამ სტრატეგიული პროექტების დაფინანსების შესაძლო წყაროები.

პარალელურად, მოლდოვა და უკრაინა ევროპის ენერგოგაერთიანების ნამდვილი წევრები გახდნენ 2010 წელს, ხოლო საქართველოსა და სომხეთს დამკვირვებლის სტატუსი მიენიჭათ³¹.

თავი 1.2 რას მიიღებს საქართველო ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანებით

საქართველო ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში ჯერ კიდევ 2006 წელს მიიწვიეს³². თუმცა, თანამშრომლობა არ შედგა. საქართველომ დამკვირვებლის სტატუსი 2007 წელს მიიღო. 2010 წლის ნოემბერში ევროკომისიის პრეზიდენტმა მოუწოდა „საქართველოს, შეიტანოს ოფიციალური განაცხადი ენერგოგაერთიანებაში გასაწევრიანებლად. ეს ხელს შეუწყობს ჩვენი ურთიერთობების კიდევ უფრო გაღრმავებას და გაზრდის საქართველოს მიმზიდველობას ენერგეტიკის სფეროში ინვესტიციებისთვის“³³. ამ მოწვევის შემდეგ, 2013 წლის იანვრამდე საქართველოში ამ მიმართულებით ფაქტობრივად სრული სიჩუმე იყო, ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება არ განიხილებოდა, არა მხოლოდ ოფიციალურ დონეზე, არამედ შიდა საზოგადოებრივი დისკუსიებიც დონეზეც კი.

²⁴ პრალის აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტის, პრალა, ჩეხეთის რესპუბლიკა, 7 მაისი, 2009

²⁵ http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm

²⁶ INOGATE-არის რეგიონალური ენერგეტიკული თანამშრომლობის პროგრამა ევროკავშირისა და 11 პარტნიორ ქვეყანას შორის აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალურ აზიაში. www.inogate.org

²⁷ http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/index_en.htm

²⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/neighbourhood-investment_en

²⁹ <http://www.eib.org/projects/regions/eastern-neighbours/framework/E5P.htm>

³⁰ <http://www.eib.org/projects/regions/eastern-neighbours/instruments/technical-assistance/index.htm>

³¹ [Energy-community.org](http://energy-community.org)

³² <http://dfwatch.net/the-trans-caspian-pipeline-a-strategic-opportunity-44400-28623>

³³ <http://www.radiotavisupleba.ge/content/georgia-and-european-energy-community/24742516.html>

ოფიციალურად არასდროს გაცხადებულა, თუმცა შიდა საუბრებში სამინისტროს და მთავრობის წარმომადგენლები ძირითადად ორ ფაქტორს ასახელებდნენ, მათ შორის: 1) ევროკავშირის მესამე ენერგეტიკული პაკეტის განხორციელება, რასაც შეეძლო შეექმნა საფრთხე საქართველოსთვის სამხრეთ კავკასიური მილსადენიდან სატრანტიზო ხელშეკრულებით განსაზღვრული ოფიციაური და დამატებითი გაზის მიღებას; 2) საქართველოსთვის პრობლემატურია ვერტიკალურად ინტეგრირებული კომპანიების განცალკევება ელექტროენერგეტიკისა და გაზის სექტორებში, კომპანიებთან მთავრობის მიერ გაფორმებული გრძელვადიანი მემორანდუმები, რომლებიც პირდაპირ ეწინააღმდეგებიან ევროკავშირის პრინციპებს³⁴.

საქართველოს არც წინა და არც ამჟამინდელი ხელისუფლება ვერ აცნობიერებს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაერთიანება, ერთის მხრივ ენერგეტიკის სექტორის რეფორმირებისთვის და სექტორში ინვესტიციების მოზიდვისთვის, ხოლო მეორეს მხრივ ევროინტეგრაციის პროცესის დასაჩქარებლად.

ქვეყანაში ენერგეტიკის სექტორში არსებული გაუმჯობესება, სუსტი საკანონმდებლო გარემო ხელს უწყობს ელიტურ კორუფციას და სტრატეგიული ინვესტიციების განდევნას ქვეყნიდან.

ევროპული ინტეგრაციის ინსტრუმენტი

ევროკავშირისთვის ენერგეტიკა წამყვანი სექტორია გაფართოების თვალთახედვიდან. ევროკომისიის 2014 წლის ანგარიშში გაფართოების მიღწევებსა და გამოწვევებთან მიმართებაში, ხაზგასმით აღინიშნა რომ „ენერგეტიკული გაერთიანება, რომელიც მიზანად ისახავს ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის განხორციელებას კანდიდატ და მეზობელ ქვეყნებში, უნდა გაძლიერდეს ევროკავშირის მიწოდების უსაფრთხოების მიმართულებით არსებული პრობლემების ფონზე. ეს მიღწეულ უნდა იყოს მონაწილე ქვეყნებში ენერგეტიკული სექტორის რეფორმის, ასევე მათი ენერგეტიკულ სისტემის მოდერნიზაციის და მდგრადობის ხელშეწყობით და ევროკავშირის ენერგეტიკის მარეგულირებელ ჩარჩოში სრული ინტეგრირებით³⁵.

დღეს, ქართული საზოგადოებისთვის პრინციპში უცნობია რა სარგებელი შეიძლება მოიტანოს ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაერთიანებამ. შესაბამისად, ფართო საზოგადოება არ არის ჩართული დისკუსიებში ენერგეტიკული გაერთიანების შესახებ და ის არ აღიქმება როგორც ევროინტეგრაციის განუყოფელი ნაწილი.

ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში განეწიანება და შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს გადმოტანა და განხორციელება დააჩქარებს საქართველოში:

- თანამედროვე და კონკურენტუნარიანი ენერგეტიკის სექტორის ჩამოყალიბებას, მის ფინანსურ მდგრადობასა და მომხმარებელთა გაზრდილ უფლებებს (ძლიერი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი, გამჭვირვალე და ხარჯზე დაფუძნებული ტარიფი, განცალკევება და ქსელზე ხელმისაწვდომობა);
- გამჭვირვალობის ზრდასა და კორუფციის შემცირებას სექტორში;
- გარე და შიდა ფაქტორების მიმართ ენერგეტიკული სისტემის მდგრადობას;
- ევროკავშირის გარემოსდაცვით კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციასა და იმპლემენტაციას;
- მდგრადი, დაბალემისიანი მწვანე ენერგეტიკული სისტემის ჩამოყალიბებას, რაც ხელს შეუწყობს მიწოდების უსაფრთხოებას - განახლებადი ენერგიის გამომუშავებისა და ენერგოეფექტურობით ენერგიის მოხმარების შემცირებას;
- ენერგეტიკის სექტორში ინვესტიციების შემოღინებას ევროპული და სხვა ინვესტიციებისგან, მათ შორის ევროპის საინვესტიო ბანკიდან, რაც ხელს შეუწყობს დასაქმების ზრდას, განსაკუთრებით განახლებადი და ენერგოეფექტურობის სექტორში;
- ითამაშებს მნიშვნელოვან როლს ასოცირების ხელშეკრულების შესრულებაში და ხანგრძლივადიანი პერსპექტივის თვალთახედვით, ხელს შეუწყობს საქართველოს ინტეგრირებას მომავალ ევროპულ ენერგობაზარში.

³⁴ http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/Energetika_WEB.pdf

³⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

აღსანიშნავია, ისიც რომ „საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში განვერიანების შედეგად, ევროკავშირი ვალდებული იქნება, სათანადო რეაგირება მოახდინოს რუსეთის ქმედებებზე ოკუპირებულ რეგიონებში. რუსეთი უკანონო ქმედებებს ახორციელებს საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე (ცხინვალში მილსადენის მშენებლობა, აფხაზეთში კონტიტენტურ შეღწევა ნავთობის მოპოვება), რაც საერთაშორისო სამართლის უხეში დარღვევაა. საქართველოს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში განვერიანების შემთხვევაში, უკვე ევროკავშირის უშუალო ვალდებულება ხდება რუსეთთან აღნიშნული საკითხების დასმა და არალეგიტიმური ქმედებების აღმოფხვრა“³⁶.

კორუფცია ენერგეტიკის სექტორში

ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა, რომლის გადაჭრაც ხელს შეუწყობს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში შესვლას ესაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებიანი ენერგეტიკის სექტორის ჩამოყალიბება.

მიუხედავად, იმისა რომ საქართველომ 2004-2012 წლებში მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია წვრილმან კორუფციასთან ბრძოლაში, პრობლემაა ე.წ. ელიტური კორუფცია, რომელიც ენერგეტიკის სფეროში საკმაოდ მძლავრია³⁷. მაგალითისთვის, ევროკომისიის 2011 წლის ანგარიშში, საქართველოში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ, აღნიშნულია, რომ ქვეყანაში არსებობს პრობლემური სფეროები, რომლებიც შეშფოთებას იწვევს. ესენია: ე.წ. ელიტური კორუფცია მაღალი რანგის თანამდებობის პირებს შორის, შესყიდვებისა და პრივატიზაციის პროცესების გაუმჭვირვალობა, სუსტი ანგარიშვალდებულება სარეზერვო ფონდების განკარგვისას, საკუთრების უფლებების დარღვევა და გამჭვირვალობის ნაკლებობა ქართულ მედიასივრცეში³⁸. ზოგადად, ქართველი ანალიტიკოსები ამტკიცებენ, რომ ქართული ბიზნესის დიდ ნაწილს კვლავ ოფიციალური პირები და პოლიტიკურ წრეებთან დაახლოებული ადამიანები აკონტროლებენ... შეიძლება ითქვას, რომ, ძალიან ცოტა საჯარო ინფორმაცია არსებობს იმის თაობაზე, თუ ვინ ფლობს ქართული ბიზნესის სხვადასხვა სექტორებს და მედიას. ამ საკითხთან მიმართებაში რაიმეს მტკიცება ძალიან რთულია. როგორც ადგილობრივი დამკვირვებლები, ისე უცხოელი კომენტატორები შეშფოთებას გამოთქვამენ ქვეყანაში „ელიტური კორუფციის“ არსებობის გამო³⁹. ასეთივე შეშფოთებაა გამოთქმული აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2010 წლის ანგარიშში „საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის შესახებ“⁴⁰.

ეკსპერტთა განმარტებით, სუსტი და გაუმჭვირვალე ენერგეტიკის სექტორი მაღალი რისკ-ფაქტორია საგარეო ძალების ჩარევისთვის, ამცირებს ინვესტიციებს, არ უწყობს ხელს საუკეთესო პრაქტიკის დამკვიდრებას, ამცირებს კონკურენციასა და სამუშაო ადგილების შექმნის შესაძლებლობას. ხოლო ტრანსსახელმწიფო და სატრანზიტო პროექტების განხორციელებისას ყოველივე ამან ქვეყანას შეიძლება ნაკლებ საიმედო პარტნიორის რეპუტაცია შესძინოს⁴¹.

კორუფცია საქართველოს ენერგეტიკის სექტორში სხვადასხვა ფორმით და სხვადასხვა დონეზე ვლინდება. არსებობს, ცალკეული მაგალითები „წვრილმანი კორუფციისა“. მაგალითად, მოქალაქეების მიერ ელექტროენერგიის გადასახადის აღრიცხვა-გადახდისას⁴².

უფრო დიდ ზიანს კი გვაყენებს ე.წ. ელიტური კორუფცია⁴³, რაც სექტორში კარგი მმართველობის არ

³⁶ http://www.osgf.ge/files/2015/Publication/Energetika_WEB.pdf

³⁷ ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ გამოქვეყნებულ 2011 წლის ანგარიშში, რომელიც მსოფლიოს 183 ქვეყანაში კორუფციის აღქმის ინდექსს განსაზღვრავს, საქართველომ 64ე ადგილი დაიკავა, ხოლო 2014 წელს 50, <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

³⁸ <http://www.easternpartnership.org/publication/2011%C2%AD06%C2%AD21/2011%C2%ADenp%C2%ADprogress%C2%ADreports>

³⁹ http://carnegieendowment.org/files/georgias_choices.pdf

⁴⁰ <http://www.state.gov/j.drl/rls/hrrpt/2010/eur/154425.htm>

⁴¹ <http://dfwatch.net/the-trans-caspian-pipeline-a-strategic-opportunity-44400-28623>

⁴² <http://www.2tv.ge/ge/news/view/86432.html>

⁴³ საქართველოში ფიქსირდება ელიტური კორუფციის ისეთი მახასიათებლები, როგორიცაა: სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ტენდენციები; ფავორიტიზმი სახელმწიფოს მხრიდან და შიდა გარიგებები ბიზნესის ცალკეულ წარმომადგენლებთან; პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული სასამართლო სისტემა, რაც განაპირობებს სახელმწიფოს ზეგავლენის შედეგად მიღებულ უკანონო გადაწყვეტილებებს, ეს კი, თავის მხრივ, ხელს უშლის უცხოური ინვესტიციების შემოღინებას ქვეყანაში და იწვევს უნდობლობას საერთაშორისო ინვესტორების თვალში. **ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი, 2012. ელიტური კორუფციისა და ბიზნესზე სახელმწიფო ზეგავლენის შემთხვევების გამოვლენა.**

ქონისა და სუსტი კანონმდებლობის შედეგია⁴⁴. ვინაიდან, საქართველოს სახელმწიფო ორგანოებსა და კომპანიებს შორის ხელშეკრულებების დადების, ასევე, კომპეტენტური ორგანოების მიერ ლიცენზიებისა და ნებართვების მინიჭების პროცესი დახურულია საზოგადოებისთვის, განსაკუთრებით თავს იჩენს ისეთი პროცესების დროს, როგორიცაა პრივატიზაცია⁴⁵ და/ან ახალი ენერგობიძეების მშენებლობა, როდესაც ამა თუ იმ კომპანიისთვის განსაკუთრებული გამორჩეული პირობები იქმნება გარკვეული სარგებლის მიღების მიზნით, (მაგალითად პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსების, ან უბრალოდ კონკრეტული ადამიანების გამდიდრების). ამასთან, 2004 წლიდან ხშირი იყო შემთხვევები, როცა კანონებს სწრაფად იღებდნენ მხოლოდ იმის გამო, რომ „მეგობრული“ ბიზნესის ინტერესები დაეკმაყოფილებინათ“⁴⁶.

გამჭვირვალობა დიდი პრობლემაა კონტრაქტების და ხელშეკრულებების მომზადებისას; მაგალითისთვის, საკმარისია გავიხსენოთ 2008 წლის მემორანდუმი ენგურის ინტერ რაო ეს-ისთვის მართვის უფლებით გადაცემაზე, რომელიც დღესაც კონფიდენციალურია.

2006 წელს განხორციელებული პრივატიზაცია ელექტროენერგეტიკის სექტორში ეწინააღმდეგებოდა ევროკავშირში არსებულ მოთხოვნას, გენერაციის და დისტრიბუციის ობიექტების ერთ პაკეტში გაყიდვას. ეს საკმაოდ ძნელი ასახსნელია ვინაიდან ესპ-ს სამოქმედო გეგმა პირდაპირ ითხოვდა ევროკავშირის შიდა ბაზართან დაახლოებას. ამასთან, ენერგეტიკის სამინისტროს განცხადებით, ევროკავშირი უბრალოდ მოითხოვს გენერაციისა და დისტრიბუციისთვის ცალცალკე ანგარიშების არსებობას და არა მათ ცალცალკე ფუნქციონირებას⁴⁷. საინტერესოა, ისიც რომ ტენდერის შედეგად გამარჯვებულ კომპანიას „ენერგო-პრო ჯორჯია“, ეკუთვნის ელექტროენერგიის წარმოების - 15 საშუალო და მცირე ზომის ჰიდრო ელექტრო სადგური და გარდაბნის გაზის ელექტროსადგური და განაწილების ობიექტები და ფარავს საქართველოს ტერიტორიის 70%.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგაც გრძელდება სხვადასხვა კომპანიებთან კონტრაქტების გაფორმების სამუხარო პრაქტიკა. ამასთან, თითქმის ყველა შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობა აწარმოებს მოლაპარაკებებს ტარიფთან მიმართებაში (როგორც არსებული, ასევე ახალი გენერაციის ობიექტების შემთხვევაში), რაც აკნინებს საქართველოს ეროვნული ენერგიისა და წყლის მარეგულირებელი კომისიის როლს⁴⁸. რაც საკმაოდ ნეგატიურ როლს ითამაშებს, როგორც ევროკავშირის შიდა ბაზართან შემდგომი დაახლოების კუთხით, ასევე შესაძლოა საკმაოდ დიდი საფრთხე შეუქმნას, როგორც სექტორის მომავალ განვითარებას, ასევე სექტორიდან მიღებულ შემოსავლებს⁴⁹.

უფრო მეტიც, არსებობს მოსაზრება⁵⁰, რომ „საქართველოში არსებული საინვესტიციო გარემო ენერგეტიკის სექტორში ხელს უწყობს სტრატეგიული ინვესტიციების განდევნას და რუსული ინვესტიციების განმტკიცებას. ხოლო ეს ყოველივე კი ხელს უწყობს კორუფციას, დასუსტებულ მარეგულირებელ ჩარჩოსა და გამჭვირვალობის შემცირებას, მართვის ხარვეზების შექმნას რასაც მივყავართ სტრატეგიული ინვესტიციების დაკარგვამდე“.

ხაზგასასმელია, რომ საქართველოში არსებული კორუფციული გარემო არ არის უნიკალური. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გაერთიანებამ ენერგეტიკულ გაერთიანებაში შეიძლება მთლიანად ვერ გადაჭრა არსებული პრობლემა, მაგრამ გამჭვირვალობისა და ერთიანი თამაშის წესების შეტანას მის გამოვლენას, იდენტიფიცირებასა და გადაჭრის მექანიზმების ჩამოყალიბებას შეუწყობს ხელი. (იხ. სამხრეთ-აღმოსავლეთ ბალკანეთი და ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება).

⁴⁴ 2013 წელს მწვანე ალტერნატივამ გამოიკვლია კომპანია ფერთან დაკავშირებული ენერგო-პროექტები, და შევეცადეთ წარმოგვეჩინა თუ როგორ შეიძლება ინსტიტუციონალურმა სისტემამ და მიკერძოებულობამ, ასევე გამჭვირვალობის ნაკლებობამ ნაყოფიერი ნიადაგი შეუქმნას საქართველოს ენერგო-სექტორში კორუფციის განვითარებას, იხ. ენერგო-პროექტები და კორუფცია http://greenalt.org/wp-content/uploads/2013/11/Energy_project.pdf

⁴⁵ პოლ რიმპლი, 2013, „ვის ეკუთვნოდა საქართველო 2003-2012, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

⁴⁶ http://greenalt.org/wp-content/uploads/2013/11/Energy_project.pdf

⁴⁷ ეს საკითხი დეტალურად განხილულია მეოთხე თავში

⁴⁸ http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/memorandumebi_da_xelshekrulebebi_analizi.pdf

⁴⁹ <http://dfwatch.net/the-trans-caspian-pipeline-a-strategic-opportunity-44400-28623>

⁵⁰ Russian Investments in Georgia's Electricity Sector: How Georgia's Institutional Framework Encouraged High Levels of Russian Investment, Courtney Daggart, USAEE-IAEE WP 09-035, December 2009

კონკურენტუნარიანი ბაზრის ჩამოყალიბება

კონკურენციის პოლიტიკის რეფორმა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმების (DCFTA) ერთ-ერთი მთავარი მოთხოვნა იყო. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების თანახმად, ქვეყანაში ეფექტიანი ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა და კონკურენციის მარეგულირებელი ქმედითი ორგანო უნდა არსებობდეს. კონკურენციის სააგენტო, რომელიც 2012 წლის იანვარში დაფუძნდა და მხოლოდ ფორმალურად არსებობდა, რეფორმირებული სახით 2014 წლის 1 ოქტომბერს ამოქმედდა.

2014 წელს კანონში შეტანილი ახალი ცვლილებების თანახმად, კონკურენციის სააგენტოს ფუნქციები გაიზარდა და მას შეუძლია დამოუკიდებლად დაიწყოს ბაზრის ნებისმიერი სეგმენტის მოკვლევა იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ამ სფეროში კონკურენციის შეზღუდვის ნიშნები. სააგენტოს აქვს უფლება, ბაზარზე დომინირებული მდგომარეობის მქონე კომპანიის მიერ ამ მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება აღკვეთოს და კანონმდებლობის დარღვევის შემთხვევაში კანონდამრღვევს სანქციაც დააკისროს.

“კონკურენციის შესახებ” კანონის 33-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების, ან კონკურენციის შეზღუდვის შემთხვევაში კონკურენციის სააგენტომ კანონდამრღვევ კომპანიას ჯარიმა უნდა დააკისროს. ჯარიმის ოდენობა წინა ფინანსური წლის განმავლობაში კომპანიის წლიური ბრუნვის 5 პროცენტს არ უნდა აღემატებოდეს.

თუმცა, საინტერესოა, რომ კანონის თანახმად დაჯარიმდება ყველა კომპანია, “გარდა ეკონომიკის რეგულირებადი სფეროს ეკონომიკური აგენტებისა”. ასეთ აგენტებს კი კომერციული ბანკები, ელექტრონული კომუნიკაციების და ენერგეტიკის სფეროში მოქმედი კომპანიები მიეკუთვნებიან. რაც წარმოადგენს თავის მხრივ ევროკავშირის კონკურენციის პოლიტიკის დარღვევას, რადგან კონკურენციის სააგენტოს ზედამხედველობის სფეროდან არცერთი სექტორი არ უნდა იყოს გამოყვანილი. ამასთან, ბაზრის რეგულირება და კონკურენციის პოლიტიკა 2 სხვადასხვა სფეროა და ისინი ერთმანეთისგან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული. ექსპერტთა განმარტებით, ეს ევროკავშირის მოთხოვნაა, საქართველომ ეს მოთხოვნა ამ ეტაპზე არ შეასრულა⁵¹.

იუნკერის გეგმა - ევროპის ენერგოკავშირი

2014 წლის შემოდგომაზე, ევროკომისიის ახალმა პრეზიდენტმა ჟან-კლოდ იუნკერმა მომავალი ხუთი წლის პრიორიტეტად განსაზღვრა ე.წ. ენერგოკავშირის შექმნა, რომელიც თავის თავში მოიაზრებს ევროკავშირის ერთიანი შიდა ენერგო-ბაზრის 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 იქნება⁵².

ამჟამად, წინადადება განხილვის პროცესშია. აღსანიშნავია, რომ ენერგოკავშირის შესახებ წარმოდგენილი წინადადება ხაზს უსვამს ევროპის ენერგოგაერთიანებასა და ევროკავშირის ხმელთაშუა ზღვის პარტნიორობის უფრო მჭიდრო თანამშრომლობის აუცილებლობას სამეზობლო პოლიტიკის ქვეყნებთან.

ევროპის ენერგოგაერთიანების სამდივნო ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ ევროკავშირის ენერგოკავშირი უნდა გახდეს პანევროპული კავშირი⁵³ რათა ხელი შეეწყოს პანევროპული ერთიანი შიდა ბაზრის ჩამოყალიბებას.

⁵¹ <http://eugeorgia.info/ka/article/146/konkurenciis-saagento-bankebs-eleqtronuli-komunikaciebis-da-energetikis-sferoshi-moqmed-kompaniebs-ver-daajarimebs>

⁵² http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_en.htm

⁵³ <http://www.euractiv.com/sections/energy/european-energy-community-energy-union-312451>

თავი 2 . ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება

2.1 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მიზნები და ამოცანები

2007 წლიდან გაერთიანების ამოცანაა, გააფართოვოს ევროკავშირის შიდა ენერგობაზარი სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ იურიდიული ძალის მქონე ჩარჩოს საფუძველზე ენერგეტიკასა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებაში⁵⁴. დღეისთვის, ხელშეკრულების ჩარჩო მოიცავს 25 საკანონმდებლო დირექტივასა და რეგულაციას გაზის, ელექტრობის, მინოდების უსაფრთხოების, განახლებადი ენერგიების, ნავთობის, ენერგოეფექტურობის, გარემოსდაცვის, კონკურენციისა და სტატისტიკის შესახებ.

ენერგო გაერთიანების ძირითადი მიზანია შექმნას მდგრადი მარეგულირებელი და საბაზრო ჩარჩო, რომელიც უზრუნველყოფს:

- ინვესტიციების მოზიდვას ელექტროენერგიის გენერაციასა და გადამცემ ქსელებში მდგრადი და უწყვეტი ენერგო მიწოდების უზრუნველსაყოფად, რაც აუცილებელი პირობაა ეკონომიკის განვითარებისა და სოციალური სტაბილურობისთვის;
- მინოდების უსაფრთხოების უზრუნველყოფას;
- რეგიონში გარემოსდაცვითი მდგომარეობის გაუმჯობესებას ენერგეტიკულ წყაროებთან მიმართებაში.

საშუალოვადიანი პერსპექტივიდან, ენერგეტიკული გაერთიანების ამოცანაა რეგიონალური ინტეგრირებული ენერგობაზრის შექმნა, რომელიც იძლევა ტრანსსაზღვრო ვაჭრობის საშუალებას და ამავე დროს უზრუნველყოფს ენერგიის მიწოდებას კლიმატის ცვლილებისა და სოციალური ასპექტების გათვალისწინებით⁵⁴.

ისტორია

ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულება (ECT) დაიგეგმა, როგორც სამართლებრივი ინსტრუმენტი⁵⁵, ევროკავშირის შიდა ენერგობაზართან დასავლეთ ბალკანეთის ევროკავშირის წევრობისათვის პერსპექტიული ქვეყნების ენერგოსისტემების ინტეგრაციის უზრუნველყოფისთვის⁵⁶. 2006 წლიდან ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება წარმოადგენს ვენაში დაფუძნებულ საერთაშორისო ორგანიზაციას⁵⁷.

ხელშეკრულება წარმოადგენს სავალდებულო სამართლებრივ და მარეგულირებელ ჩარჩოს, რომლის ხელმოწერითაც მხარეები იღებენ ვალდებულებას განახორციელონ ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის შესაბამისი ნაწილები. ის პრინციპულად მსგავსია ევროპის ქვანახშირისა და ფოლადის გაერთიანების ხელშეკრულების⁵⁸ პანევროპული ენერგეტიკული ბაზრის შექმნის მიზნით ევროკავშირის წევრ და არა წევრ ქვეყნებს შორის⁵⁹.

დღესდღეისობით ენერგეტიკულ თანამეგობრობას რვა ხელშეკრული მხარე ყავს - ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, კოსოვო, მაკედონია, მოლდოვა, მონტენეგრო, სერბეთი, უკრაინა და ევროკავშირი. ორგანიზაციის წევრები ასევე იყვნენ ბულგარეთი და რუმინეთი 2007 წლამდე, ხოლო ხორვატია 2013 წლამდე.

ამასთან, ხელშეკრულებით მონაწილე ქვეყნის სტატუსი ღიაა ნებისმიერი ევროკავშირის წევრი ქვეყნისათვის. მონაწილე ქვეყანას, შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ECT-ენერგოსტრუქტურების მიერ განხორციელებულ განხილვებში, ხმის მიცემის უფლების გარეშე⁶⁰. თანამეგობრობაში 16 მონაწილე ქვეყანაა (ავსტრია, ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, იტალია, ლატვია, პოლანდია, პოლონეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, შვედეთი, დიდი ბრიტანეთი).

⁵⁴ <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4dab152d-6fb4-4c25-979b-f26776426604>

⁵⁵ IBID

⁵⁶ Regional Energy Initiatives: MedReg and the Energy Community, By Carlo Cambini, Alessandro Rubino, 2014

⁵⁷ Energy-community.org

⁵⁸ <http://www.institutdelors.eu/media/etud76-energy-en.pdf?pdf=ok>

⁵⁹ ხელშეკრულების ხელშეკრული მხარეები თავიდან იყვნენ ალბანეთი, ბოსნია-ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, ხორვატია, მონტენეგრო, ყოფილმა იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია, მონტენეგრო, კოსოვო, სერბეთი, რუმინეთი

⁶⁰ უნდა აღინიშნოს, რომ, ბულგარეთი, რუმინეთი 2007 წელს და ხორვატია 2013 წელს, მას შემდეგ, რაც ევროკავშირის მიუერთდნენ, შეწყვიტეს მონაწილეობა ხელშეკრული მხარეების სახით და გახდნენ მონაწილეები.

ევროკავშირის არა-წევრ ქვეყნებს აქვთ უფლება დამკვირვებლის სტატუსით შეუერთდნენ ენერგეტიკულ თანამეგობრობას, შემდგომში განვერიანების უფლებით. დამკვირვებლის სტატუსი დღეს ოთხ ქვეყანას აქვს მინიჭებული - სომხეთს, საქართველოს, ნორვეგიას და თურქეთს.

თავიდან ECT კონცეფცია განვითარდა, როგორც გეოგრაფიული ინსტრუმენტი სამხრეთ-აღმოსავლეთ ბალკანეთისთვის. თუმცა, 2009 წლის დეკემბერში ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებით, „დასავლეთ ბალკანეთის გეოგრაფიულმა კონცეფციამ, რომლის მეშვეობითაც პროცესი თავდაპირველად იყო ინიცირებული, დაკარგა საფუძველი“.⁶¹

2010 წელს, მოლდოვისა და უკრაინის ხელმომწერ მხარედ გადაქცევით, ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება, გახდა ევროკომისიის სამართლებრივი ინსტრუმენტი - შიდა ბაზრის ნორმების, წესებისა და ინსტიტუტების ექსპორტისათვის, როგორც კანდიდატ, ასევე მემბრულ ქვეყნებშიც.

ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების მოქმედების ვადა იწურება 2016 წლის 1 ივლისს. ამჟამად, მიმდინარეობს ხელშეკრულების ვადის გაგრძელებასთან დაკავშირებულ პირობებზე მოლაპარაკება.

თავი 2. 2 ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების აღსრულების მექანიზმი

EEC წევრ ქვეყნებს აქვთ დამოუკიდებლად ხმის მიცემის უფლება და იღებენ იურიდიულ ვალდებულებას შეასრულონ ევროკავშირის ენერგეტიკული კანონმდებლობის ძირითადი დირექტივები, აგრეთვე ევროკავშირის კონკურენციის კანონის სამი მუხლი. ასევე, იღებენ ვალდებულებას შექმნან დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და გადამცემი ინსტიტუტები, რათა აღკვეთონ სექტორში კორუფცია და მონოპოლია. წევრ ქვეყნებს ასევე შეუძლიათ შეიმუშავონ და ენერგეტიკულ თანამეგობრობას დასამტკიცებლად წარუდგინონ საკანონმდებლო ინიციატივები. დამტკიცების შემთხვევაში, ეს კანონმდებლობა სავალდებულო გახდება ენერგეტიკული გაერთიანების ყველა წევრისთვის, მათ შორის ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის.

ხელშეკრულებით სავალდებულო ევროკავშირის დირექტივებისა და რეგულაციების შესრულებისთვის ხელმომწერ ქვეყნებს ეძლევათ გარკვეული ვადები. მაგ. განახლებადი ენერგეტიკის სექტორში, საკმაოდ რთული დირექტივის 2009/28/EC ჰარმონიზების პროცესი უნდა დასრულდეს 2014 წლის 1 იანვრისათვის, ხოლო დირექტივით განსაზღვრული მიზნების შესრულების თარიღად ხელმომწერ ქვეყნებს განესაზღვრათ 2020 წელი.

თუ ქვეყანა ვერ ახერხებს ამ ვადების დაცვას, მას შეუძლია მიმართოს სპეციფიურ მექანიზმებს, რათა გადაავადოს ხელშეკრულების შესრულება (იხ. უკრაინის მაგალითი).

ამასთან ხელშეკრულება არ არის სტატიკური დოკუმენტი, მუდმივად ხდება მისი განახლება ახალი სექტორების შეტანით და/ან დირექტივების განახლება/ჩანაცვლების გზით. ეს უზრუნველყოფს, ენერგეტიკული გაერთიანების წევრთა ენერგეტიკული პოლიტიკის განვითარების თანხვედრას ევროკავშირის ენერგეტიკასა და მასთან სხვა დაკავშირებულ სექტორებში⁶².

2011 წელს, ევროპის ენერგოგაერთიანების ხელშეკრულებაში (acquis communautaire), მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილებით, შეტანილ იქნა ევროკავშირის მესამე ენერგოპაკეტის⁶³ შესაბამისი ცვლილებები და მისი განხორციელების ვადად დათქმული იყო 2015 წლის პირველი იანვარი. ხოლო 2012 წელს მინისტრთა საბჭომ დაამტკიცა ნავთობის სტრატეგიული მარაგების სტატისტიკის შესახებ დირექტივა.

⁶¹ www.energy.community.org/portal/ENG_HOME/ENERGY_Community

⁶² Energy-community.org

⁶³ ევროკავშირის მესამე ენერგეტიკული პაკეტი წარმოადგენს კანონთა ერთობლიობას ევროკავშირის შიდა ბაზრისა და ბაზრის შესახებ, მისი მიზანია კიდევ უფრო გახსნას ეს ბაზრები ევროკავშირში. პაკეტი ძალაში შევიდა 2009 წლის 3 სექტემბერს. პაკეტის ძირითადი ელემენტებია მფლობელობის განცალკევება, რაც გულისხმობს საგენერაციო და გაყიდვის კომპანიების განცალკევებას გადამცემი სისტემისგან, დამოუკიდებელი მარეგულირებლის დაარსებას თვითოეულ წევრ ქვეყანაში, აგრეთვე დააფუძნა ენერგომარეგულირებლების თანამშრომლობის სააგენტო.

თავი 2.3 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების მმართველობითი სტრუქტურა

მინისტრთა საბჭო ევროპის ენერგო გაერთიანების მთავარი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოა და შედგება ECT ხელმომწერი ქვეყნის მინისტრებისგან. საბჭო პასუხისმგებელია ხელშეკრულების მიზნების აღსრულებაზე. მინისტრთა საბჭოს შეხვედრა წელიწადში ერთხელ იმართება.

საბჭოს შეხვედრას ამზადებს მუდმივი მაღალი დონის ჯგუფი (PHLG), რომელიც ძირითადად წელიწადში ოთხჯერ იკრიბება და აქტიურად არის ჩართული ენერგეტიკული გაერთიანების ყოველდღიურ მუშაობაში.

ენერგეტიკული გაერთიანების სამდივნო ერთადერთი მუდმივი ინსტიტუტია. ის პასუხისმგებელია ყოველდღიური საქმიანობის მართვასა და ხელშეკრულებით მხარეთა ვალდებულებების შესრულების განხილვაზე. ხელშეკრულების 67-ე მუხლის თანახმად, სამდივნო ამზადებს ყოველწლიურ ანგარიშს.

ენერგეტიკული გაერთიანების ერთერთი ორგანოა, რეგულირების საბჭო ECRB, რომელიც შედგება ეროვნული ენერგო მარეგულირებლისგან. ის ურჩევს მინისტრთა საბჭოს ან მუდმივ მაღალი დონის ჯგუფს ნორმატიულ დეტალებს, ტექნიკურ და მარეგულირებელ წესებს და უწევს რეკომენდაციებს ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა, ტრანსსაზღვრო დავები, ორი ან მეტი მარეგულირებლის კონფლიქტის შემთხვევაში, რომელიმე მათგანის თხოვნის საფუძველზე.

დამატებით, ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობას გააჩნია ოთხი საკონსულტაციო ჯგუფი, ელექტროენერგიის, გაზის, ნავთობის და სოციალურ საკითხებზე. ამ ჯგუფებს, სადისკუსიო პლატფორმის სახე აქვთ და აერთიანებენ სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს, მათ შორის არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

თავი 3. ევროპის ენერგოგაერთიანება - ევროკავშირის ინსტრუმენტი ევროპის შემდგომი ინტეგრაციისთვის

ევროკავშირის ინსტიტუტებს თვითონ არ შეუძლიათ თავისი კანონმდებლობის ტრანსპოზიცია ევროკავშირის არანაწევრი ქვეყნების ენერგეტიკული დღის წესრიგის განსაზღვრისა და სარგებლის უზრუნველყოფისთვის. ამიტომ ენერგეტიკის სექტორში ევროკავშირის საგარეო მმართველობის მექანიზმების ეფექტურობის შეფასება EEC-ის მეშვეობით გვაძლევს საკმაოდ საინტერესო მასალას ანალიზისთვის, ვინაიდან EEC-ს წევრობა სხვადასხვაგვარ სარგებელს სთავაზობს ქვეყნებს.

ექსპერტების შეფასებით „განწევრიანების პირობითობისა და ბაზრებისაგან განსხვავებით, საგარეო მმართველობა ქსელების მეშვეობით მეტი სიმეტრიული გავლენით ხასიათდება. ევროკავშირის ზეგავლენის ორი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული მექანიზმი არსებობს: ერთი მხრივ, ქსელებმა და კომუნიკაციამ შესაძლოა სწავლების რაციონალური პროცესები გამოიწვიოს და მესამე ქვეყნები ევროკავშირის პოლიტიკის ლეგიტიმურობაში დაარწმუნოს. ხოლო მეორე მხრივ, კომუნიკაციამ შესაძლოა სოციალიზაციის პროცესები გამოიწვიოს, სადაც მესამე სახელმწიფოები გადახედავენ საკუთარ ნორმებს და რწმენებს, რადგანაც ისინი ჩათვლიან, რომ ევროკავშირის პოლიტიკა შესაბამის წესებს უზრუნველყოფს“⁶⁴.

განწევრიანების პირობითობა - არის თუ არა ეს გადამწყვეტი ფაქტორი?

EEC-ის წარმატების ყველაზე მკაფიო და თვალსაჩინო მაგალითი უკავშირდება პოტენციურ კანდიდატ ქვეყნებს, რომელთა მიმართებაში ევროკავშირის კანონმდებლობას იურიდიული ძალა გააჩნია და ამ შემთხვევაში განწევრიანების პერსპექტივა გადამწყვეტი ფაქტორია⁶⁵. მიუხედავად, იმისა რომ განწევრიანების პირობითობა ეფექტური და თვალსაჩინოა, ის არ არის ავტომატური შედეგი, თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ენერგეტიკა არ არის მთავარი პრიორიტეტი სამხრეთ აღმოსავლეთ და აღმოსავლეთ ევროპის განწევრიანების პროცესში.

⁶⁴ Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda, J.S.Biesenbender,&K.Schuze, 2015, London, Springer

⁶⁵ IBID

მკვლევარები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ „ბაზრები და ინვესტიციები მნიშვნელოვან სტიმულს სთავაზობენ მესამე ქვეყნებს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან დაახლოებისთვის“. ბაზრების მეშვეობით შექმნილი სტიმულირების მექანიზმები ვაჭრობასთან დაკავშირებით მთელ რიგ სარგებელს უზრუნველყოფს, შედეგად, „ენერგოპოლიტიკის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანამ შესაძლოა ფაქტიურად გადანაწილოს ხარჯები“. ამიტომ, „პოტენციური ბენეფიციარები ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის ადგილობრივ დღის წესრიგში შეტანას ლობიობენ“⁶⁶.

მაგალითისთვის, ხორვატიამ საკმაოდ სწრაფად მოახდინა თავისი ენერგოპოლიტიკის დაახლოება ევროკავშირის მოთხოვნებთან და 2011 წელს ფაქტიურად დახურა ენერგეტიკასთან დაკავშირებული თემა განვერიანების თაობაზე მიმდინარე მოლაპარაკებებში. იმის გათვალისწინებით, რომ ხორვატია 2004 წლიდან ევროკავშირში განვერიანების კანდიდატი იყო, ხოლო 2001 წლიდან სტაბილიზაციის და ასოცირების შეთანხმების მონაწილე, განვერიანების პირობითობამ, როგორც ჩანს, გავლენა მოახდინა ხორვატიის ენერგოპოლიტიკის დღის წესრიგზე. ექსპერტების დასკვნებით, EEC-ს წევრობა დადებით ზემოქმედებას ახდენს ხორვატიის შესაბამისობის ტემპზე, განსაკუთრებით, ბულგარეთსა და რუმინეთში არსებული პროგრესის ნელ ტემპთან შედარებით⁶⁷.

აღსანიშნავია, რომ ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიისა და ხორვატიისგან განსხვავებით, ალბანეთმა, მონტენეგრომ და სერბეთმა ოფიციალურ კანდიდატ ქვეყნებად გახდომამდე მიაღწიეს მნიშვნელოვან პროგრესს ენერგოპოლიტიკის განხორციელების საქმეში., მოლდოვამ გაზის ბაზრების, ბიოსაწვავების და ენერგიის დამოგვის შესახებ ღირექტივები მიიღო, უკრაინამ კი ნავთობის რეზერვების და გაზის ბაზრების შესახებ კანონმდებლობა დაარეგულირა იმისდა მიუხედავად, რომ ამ ქვეყნებს წევრობის თვალსაზრისით არანაირი პერსპექტივები არ გააჩნიათ⁶⁸.

ასევე საინტერესოა კიდევ ერთი კანდიდატი ქვეყნის, თურქეთის მაგალითი. თურქეთი აქტიურად მონაწილეობდა ხელშეკრულების თაობაზე მიმდინარე მოლაპარაკებებში, თუმცა ბოლო მომენტში დამკვირვებლის სტატუსის მიღება გადაწყვიტა. მთავარი წუხილები ხელშეკრულებაში გარემოს დაცვას, კონკურენციას და ენერგეტიკის სფეროში საგარეო სავაჭრო პოლიტიკას უკავშირდებოდა.⁶⁹ მართალია, თურქეთმა ნაწილობრივ წინ წაიწია ევროკავშირის ენერგოკანონმდებლობასთან დაახლოების თვალსაზრისით, არასდროს განხორციელებულა შესაბამისობის რეალური შესაფასება, მესამე მხარის მიერ.⁷⁰

მკვლევარები ხაზს უსვამენ, რომ „ენერგეტიკული გაერთიანების წევრობა თურქეთს სწორ გზაზე დააყენებს საჭირო რეფორმების განხორციელების თვალსაზრისით: მათ შორის, რეფორმების პროცესის აუცილებელი მონიტორინგი, გამჭვირვალობისა და კონკურენტული საბაზრო პირობების უზრუნველყოფისთვის“⁷¹. ეს ასევე შესაძლებლობას მისცემს თურქულ კომპანიებს, რომ ისარგებლონ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფო კომპანიების მსგავსი პირობებით ევროკავშირის ინსტიტუტების მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში⁷².

⁶⁶ IBID

⁶⁷ <http://eu.boell.org/en/2014/06/10/europe-after-eastern-enlargement-european-union-2004-2014>

⁶⁸ Secretariat, 2014 Annual Implementation Report of the Acquis under the Treaty Establishing the Energy Community, www.energy-community.org

⁶⁹ <http://www.icis.com/resources/news/2015/02/19/9862489/energy-community-representatives-to-monitor-turkey-s-energy-markets/>

⁷⁰ ენერგეტიკული გაერთიანების სამდივნოს ღირექტორის, იანუზ კოპაკის განცხადებით, 2015 წელს ორგანიზაცია გააგზავნის თავის წარმომადგენლებს თურქეთში, რათა შეფასდეს თურქული კანონმდებლობა ბაზრების გახსნილობის, გამჭვირვალობისა და კონკურენციის კუთხით.

⁷¹ <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-as-a-member-of-the-energy-community.aspx?pageID=449&nID=78744&NewsCatID=396>

⁷² არსებობს თურქეთის ევროკავშირის ენერგობაზარში ინტეგრაციის სამი გზა: ევროპის ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში გაწევრიანებით, ევროკავშირთან მოლაპარაკების ენერგეტიკული თავის გახსნით, ან ახალი გზით ევროკავშირის ენერგოკავშირით. ჯერჯერობით ეს უკანასკნელი ჩამოყალიბების პროცესშია, ხოლო ევროკავშირთან მოლაპარაკების ენერგეტიკული თავის გახსნა პრობლემატური, ვინაიდან კვიპროსმა ის დაბლოკა წარსულში

ბაზრები და ვაჭრობა

ერთ-ერთი მექანიზმია ინვესტიციები, რომელიც ფაქტიურად 2006 წლის დასაწყისში ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების შექმნის მთავარ მიზეზს წარმოადგენს. „ევროკავშირის ენერგოკანონმდებლობასთან შესაბამისობა ინვესტორებს უფრო მიმზიდველ გარემოს პირდება, რაც გაზრდის სტიმულირების მექანიზმებს ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკის განსახორციელებლად იმ ქვეყნებში, რომელთაც ინვესტიციები სჭირდებათ“⁷³.

ინვესტიციები და ფინანსური მხარდაჭერა ევროკავშირის ენერგოკანონმდებლობასთან დაახლოების შემთხვევაში, ასევე შეიძლება განკუთვნილი იყოს ენერგოპოლიტიკის გარემოსდაცვით განზომილებისთვის, გარემოსდაცვითი პრობლემების აღმოფხვრის ან ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესების მიზნით საჭირო ტექნოლოგიების დანერგვის გზით.

თანამეგობრობის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ყველა ამოცანის განხორციელება, რომ აღარაფერი ვთქვათ ევროკავშირის კანონმდებლობის სრული ენერგოპაკეტის ტრანსპოზიციაზე (გადმოტანაზე), ნამდვილად ბევრ დანახარჯს მოითხოვს (მაგ. ყველაზე კონსერვატიული შეფასებით, მხოლოდ სერბეთი ამაზე 10.5 მილიარდ ევროს დახარჯავს. რაც მისი მშპ-ს დაახლოებით ერთი მეოთხედია)⁷⁴. თუმცა, როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, ევროკავშირის გარემოსდაცვითი და კლიმატის ცვლილების სტანდარტებთან შესაბამისობა, არა მხოლოდ გამოწვევაა, არამედ შესაძლებლობაცაა. არსებული მონაცემების თანახმად, ევროკავშირის გარემოსდაცვითი სტანდარტების მიღწევაში ჩადებულ თითოეულ ევროს 17 ევროს ღირებულების სარგებელი მოაქვს გარემოს დაცვის და ჯანმრთელობის თვალსაზრისით. დაბინძურების შემცირებას არა მხოლოდ სარგებელი მოაქვს, არამედ ის განევრიანების წინაპირობაცაა და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, მას ადამიანის სიცოცხლის გადარჩენა შეუძლია⁷⁵.

ენერგოუსაფრთხოების კონტექსტში, არ შეიძლება ბაზრების და ინვესტიციების როლის არასათანადო შეფასება, რადგანაც მათ შეუძლიათ წვლილის შეტანა მიწოდების უსაფრთხოების რეალურ გაუმჯობესებაში, ენერგოეფექტურობასთან ერთად ენერგომპორტის და წარმოების წყაროების დივერსიფიკაციის გზით.

კომუნიკაცია და სოციალიზაცია

თანამეგობრობასა და მის ინსტიტუტებს შორის ურთიერთობა ჰორიზანტულ პრინციპზეა დაფუძნებული. მარეგულირებელი საბჭო, საკონსულტაციო ფორუმი და თემატური შეხვედრები არაიერარქიული ურთიერთობის ინსტრუმენტია, რომლის მიზანი ეროვნულ დონის წესრიგებზე გავლენის მოხდენაა სოციალიზაციის და/ან დარწმუნების გზით. პროფესიონალური ცოდნის გავრცელება „ტექნიკური“, ექსპერტთა ქსელის მეშვეობით საკონსულტაციო ფორუმებზე, რომელშიც გარდა ენერგეტიკის დარგის სპეციალისტებისა, არასამთავრობო ორგანიზაციები და სხვა დაინტერესებული პირებიც მონაწილეობენ, მნიშვნელოვან და კარგად-ფუნქციონირებად საინფორმაციო ქსელს ქმნის და გარდა ამისა, ის საუკეთესო პრაქტიკის, ცოდნისა და იდეების გაზიარების საშუალებაა.

ინფორმაციის გაცვლის ინსტიტუციონალიზებული ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფა ხელსაყრელ პირობას ქმნის მეზობელი ქვეყნებისთვის და საშუალებას აძლევს საშინაო პრობლემების უფრო ეფექტურად მოგვარებისთვის⁷⁶.

ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება - ნასწავლი გაკვეთილები და რეაგირების სტრატეგია

ევროკომისიის ენერგოგაერთიანების შესახებ 2011 წლის ანგარიში მის ორ მთავარ ნაკლოვანებას აღიარებს: 1) პრაქტიკაში სამართლებრივ ვალდებულებების შეუსრულებლობისას წარმოქმნილი პრობლემები; 2) მცირე ზემოქმედება ინვესტიციებზე⁷⁷.

⁷³ Energy Policy Making in the EU: Building the Agenda, 2015 edited by Jale Tosun, Sophie Biesenbender

⁷⁴ <http://www.euractiv.com/sections/energy/coal-overshadows-eu-membership-prospects-western-balkans-314028>

⁷⁵ IBID

⁷⁶ http://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/3992/WorkingPaper2009_02.pdf?sequence=1

⁷⁷ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL under Article 7 of Decision 2006/500/EC (Energy Community Treaty), 2011

რაც შეეხება, რეაგირების სტრატეგიას, ევროკომისიამ აიღო ვალდებულება, რომ ევროკავშირის კანდიდატი ან პოტენციური კანდიდატი ქვეყნის შემთხვევაში, „ამ ქვეყნების მიერ ენერგოგაერთიანების შესაბამისი კანონმდებლობის განხორციელების და ამოქმედების დონე ჩათვალოს გადამწყვეტად, ევროკავშირში განუვრიანების თაობაზე მიმდინარე მოლაპარაკებებში“; ევროკომისია ასევე შეისწავლის იმას, „თუ როგორ შეიძლება უკეთესად დააკავშიროს ორმხრივი ფინანსური დახმარება ენერგოგაერთიანების ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებთან მიმართებაში, განსაკუთრებით ხელშეშვრელი მხარის მიერ მუდმივი დარღვევების შემთხვევაში, ევროპარლამენტის 2010 წლის 25 ნოემბერს მიღებული 2011-2020 წლების ევროპის ახალი ენერგოსტრატეგიის რეზოლუციაში, ასახული რეკომენდაციის შესაბამისად“.

ამას გარდა, ევროკომისია ხაზს უსვამს, რომ ხელშეშვრელი მხარეების მიერ კანონმდებლობასთან შესაბამისობა უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ კანონმდებლობის ტრანსპოზიციის საფუძველზე, არამედ ამ კანონმდებლობის ეფექტური განხორციელების და ამოქმედების საფუძველზე, რასაც მოყვება დამატებითი ფინანსური მხარდაჭერის გამოყოფა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ.

კომისიამ ხაზი გაუსვა, რომ მნიშვნელოვანია გაგრძელდეს „შიდა ბაზრის მესამე პაკეტის და განახლებადი ენერგიის და ენერგოეფექტურობის შესახებ დირექტივების განხორციელება, რაც ერთიან ევროპულ ენერგობაზარში რეგიონის ინტეგრაციის დაჩქარების საშუალებაა“, ასევე ხელშეშვრელი მხარეების მხარდაჭერა ენერგოგაერთიანების სამდივნოსთან კოორდინაციის საქმეში „პროგრამების, პრიორიტეტების განხორციელების და ევროკავშირის კანონმდებლობის ეტაპობრივი მიღების სახით“; ამას გარდა, უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს „მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს შექმნა“ ენერგოგაერთიანების წევრებისთვის „კოორდინირებული საინვესტიციო სტრატეგიის მეშვეობით“ და განსაკუთრებული ძალისხმევა უნდა განხორციელდეს საფასო და სატარიფო რეფორმის კუთხით, რომლის დროსაც ყურადღება უნდა გამახვილდეს, მომხმარებლების მოწყვლად ჯგუფზე, ადმინისტრაციული ტვირთის მოხსნაზე და დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოს ჩამოყალიბებაზე, რომელიც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას ბაზარზე და ბაზრის მონაწილეთა მიმართ არადისკრიმინაციულ მოპყრობას“. ევროკომისია ხაზს უსვამს, რომ „ხელშეშვრელმა მხარეებმა ეფექტური ენერგოუზრუნველყოფის სისტემები და სუბსიდირების სქემები უნდა შეიმუშავონ“. იმავედროულად, კომისია აცხადებს, რომ უმოქმედებას შედეგად მოყვება „გაზრდილი ენერგო ინტენსივობა, დაკარგული კეთილდღეობა, დაკარგული ეკონომიკური ზრდა, დეგრადირებული გარემო და ზემოქმედება ჯანმრთელობაზე“.

ევროკომისია ასევე უზრუნველყოფს, ენერგოგაერთიანების წევრი ქვეყნებისთვის ევროკავშირის დაფინანსების ოპტიმიზაციას ევროკავშირის მიერ 2020 წლამდე შემუშავებული ენერგოსტრატეგიის შესაბამისად და პრიორიტეტად მიიჩნევს იმ პროექტებს, რომლებიც გაზრდის ევროკავშირის ენერგომიწოდების უსაფრთხოებას, მაგალითად საზღვრებზე არსებული ახალი დამაკავშირებლების საშუალებით, რომელთაც იგივე ყურადღება მიექცევა, როგორც ევროკავშირის შიდა პროექტებს.

კომისია ხაზს უსვამს, რომ გარემოს დაცვის და კლიმატის ცვლილების კრიტერიუმები უფრო მკაფიო გახდა ენერგოგაერთიანებაში და ის განსაკუთრებულ ყურადღებას მიაქცევს იმას, თუ როგორ ასრულებენ ხელშეშვრელი მხარეები ენერგოგაერთიანების ე.წ. ძირითად გარემოსდაცვით დირექტივებს.

კომისია იძლევა რეკომენდაციას, რომ ენერგოგაერთიანების ხელშეკრულების გაგრძელება მოხდეს 2016 წლის შემდეგაც. ხელშეკრულების გადახედვის პროცესი 2014 წელს დაიწყო და 2015 წლის შუა პერიოდში დასრულდება. პროცესი მოიცავს ინტენსიურ კონსულტაციებს ხელშეშვრელ მხარეებთან და სხვადასხვა დაინტერესებულ პირებთან, რომლის დროსაც ასევე გაიმართა საჯარო კონსულტაციების ორი რაუნდი.

მაღალი დონის რეაგირების ჯგუფის (HLRG) მიერ შემოთავაზებული რეკომენდაციები, საერთო ჯამში, დადებითად უნდა შეფასდეს⁷⁸.

ჯგუფის ანგარიშის თანახმად, ენერგეტიკული გაერთიანება აღიარებულ უნდა იქნეს, როგორც ყველაზე წარმატებული ენერგოპოლიტიკის ჩარჩო ევროკავშირის საგარეო ენერგოპოლიტიკის კუთხით; თუმცა EEC-ის რვანლიანი ფუნქციონირების შემდეგ, მთელი რიგი დაპირებები შეუსრულებელი დარჩა, მათ შორის: „ბაზრების სტრუქტურის სრული რეფორმა; ხარჯების ამსახველი

⁷⁸ https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3178024/Energy_Community_HLGR_Report_FINAL_WEB.pdf

ტარიფების შემოღება; ხელსაყრელი და პროგნოზირებადი საინვესტიციო კლიმატის შექმნა; რეგიონალურ ბაზარზე ინტეგრაცია ან გარემოსდაცვითი სტანდარტების გაზრდა. ეს ძირითადად აიხსნება აღსრულების მექანიზმის არარსებობით და ხელშეკრულების განხორციელების მიმართ ადეკვატური მხარდაჭერის ნაკლებობით“. HLRG-მა ასევე აღნიშნა, რომ ხელშეკრულების გარემოსდაცვითი ნაწილი უნდა გაძლიერდეს ევროკავშირის მთელი რიგი გარემოსდაცვითი დირექტივების ინტეგრაციის გზით, რომელთა შორისაა დირექტივები სამრეწველო ემისიების, ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის, გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის, სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ და სხვ⁷⁹.

HLRG ხაზს უსვამს, რომ ამ ხარვეზების აღმოსაფხვრელად „თანამეგობრობის სამართლებრივი, საპროცედურო და ინსტიტუციური სტრუქტურის რეფორმაა საჭირო“.

ევროკომისიის მიერ 2015 წლის მარტში შეთავაზებული ხელშეკრულების პროექტის ტექსტი საშუალებას აძლევს ენერგოგაერთიანების წევრ ქვეყნებს, რომ დაამკვიდრონ ევროკავშირის ენერგო, გარემოს და კლიმატის დაცვის სტანდარტებზე დაბალი სტანდარტები. მაგალითად, კომისიის განცხადებით, „რთული იქნება ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი ქვეყნებისთვის, რომ განახორციელონ ევროკავშირის ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შესახებ დირექტივის ტრანსპოზიცია⁸⁰“.

სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების განცხადებით, ხელშეკრულების გადახედვამ უნდა უზრუნველყოს ენერგეტიკული გაერთიანების ინსტიტუტების, კერძოდ კი სამდივნოს გაზრდილი როლი და ასევე გაიზარდოს ადამიანური რესურსები გარემოს დაცვის და სოციალურ სფეროებში⁸¹.

თავი 4. ევროკავშირის დირექტივები და საქართველოს ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერით ურთიერთობები ხარისხობრივად სრულიად ახალი ეტაპზე გადავიდა. ასოცირების შესახებ შეთანხმება და მასში შემავალი ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმება ითვალისწინებენ ევროკავშირთან მომავალი პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტეგრაციის შესაძლებლობას, პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობების მნიშვნელოვნად გაღრმავებას და საქართველოს დაახლოებას ევროპასთან.

ამ თავში შევეცდებით ავსახოთ საქართველოში არსებული ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების შესაბამის დირექტივებთან მიმართებაში, როგორც ენერგეტიკის, ასევე გარემოსდაცვის სექტორში. ასევე შევეცდებით გავაანალიზოთ, რა პრობლემები ამ მიმართებაში და რა უნდა გაკეთდეს მათი განხორციელებისთვის.

ევროკავშირში შემავალ ქვეყნებს საკანონმდებლო სტრუქტურის ხუთი დონე უნდა ჰქონდეთ: ევროპული კანონმდებლობა (მოიცავს დირექტივებს, რეგულაციებს), ქვეყნის ძირითადი კანონმდებლობა, ბრძანებულებები, მარეგულირებლის გადაწყვეტილებები და სხვა სახის ხელშეკრულებები (მაგ. ენერგეტიკულ სექტორში-ქსელთან მიერთების ხელშეკრულება, ელექტროენერგეტიკული სისტემის გამოყენების ხელშეკრულება და სხვა).

⁷⁹ კომისიამ შემოგვთავაზა შემდეგი დირექტივების ინტეგრირება ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულების ტექსტში

- დირექტივა 2010/75/EU სამრეწველო ემისიების შესახებ თავი II სამრეწველო ემისიებისთვის და თავი IV არსებული თბოელექტროსადგურებისთვის ;
- დირექტივა 2008/50/EC ატმოსფერული ჰაერის ხარისხის შესახებ;
- დირექტივა 2004/35/EC გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის შესახებ;
- დირექტივა 2001/42/EC სტრატეგიული გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ;
- დირექტივა 98/70/EC ბენზინის და დიზელის საწვავის ხარისხის შესახებ;
- დირექტივა 2003/87/EC სათბური გაზების ემისიებით ვაჭრობის შესახებ; აღსანიშნავია, რომ ყველა ეს დირექტივა საქართველო ევროკავშირის ასოცირებული ხელშეკრულების ნაწილია.

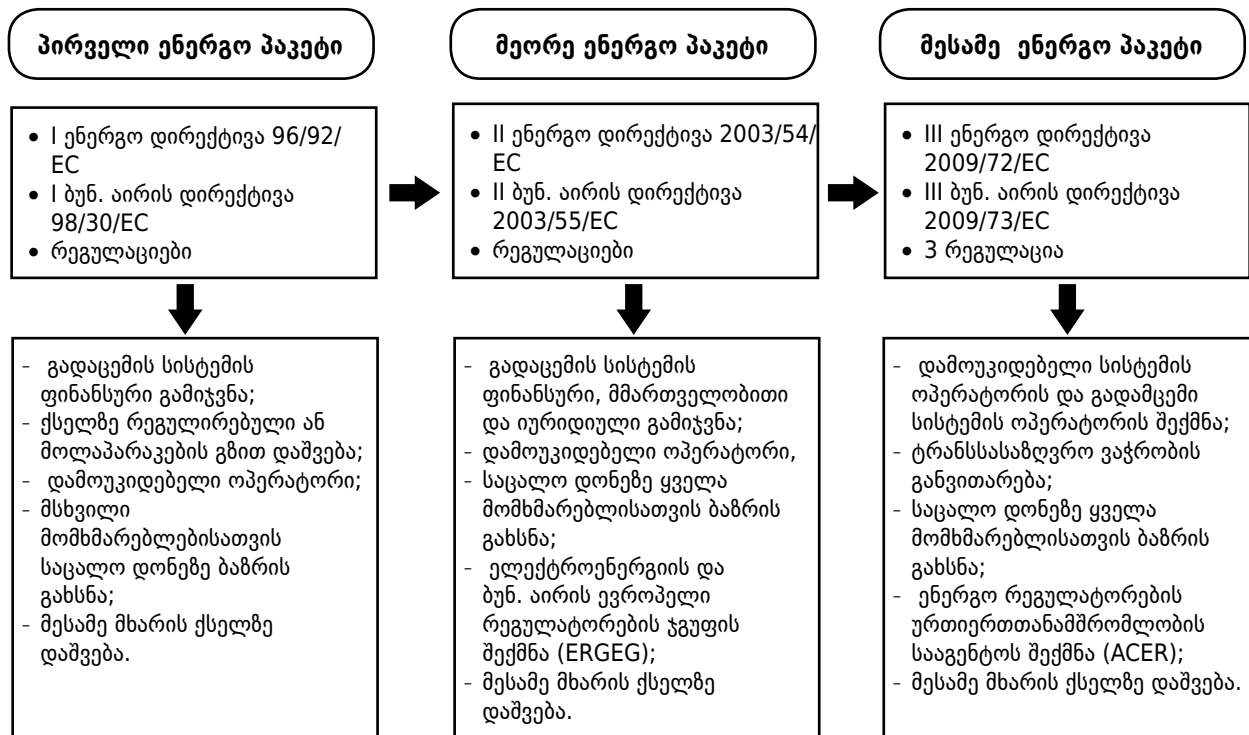
⁸⁰ <http://seechangenetwork.org/southeastern-europe-deserves-a-better-energy-future-and-now-is-the-time-to-ensure-it-happens/>

⁸¹ IBID

დირექტივა არის ევროკავშირის სამართლებრივი აქტი, მიმართული ყველა წევრი ქვეყნისადმი. დირექტივა მხოლოდ მიუთითებს მიზანს, სამართლებრივ მდგომარეობას, რომელიც უნდა იქნეს მიღწეული, ხოლო წევრი ქვეყნები იღებენ გადაწყვეტილებას, რა გზით მიაღწიონ ამ მიზანს დირექტივით განსაზღვრულ ვადებში. დირექტივა არის საერთო ევროპული დოკუმენტი და წარმოადგენს სახელმძღვანელო დოკუმენტს, მიუხედავად იმისა, რომ იგი არ არის რეგულაცია, დირექტივაში საკმაოდ დეტალურად არის აღწერილი რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს ქვეყნის ენერგო სისტემა. ამასთანავე კონკრეტულ ევროპულ ქვეყანაში დირექტივები ითარგმნება ეროვნულ კანონმდებლობაში.

ევროკავშირის მიერ მიღებული ენერგო პაკეტების მიზანია ინტეგრირებული ევროპული ენერგობაზრის არსებობა, ქონებრივი განცალკევების, რეგულირების, ტრანსსასაზღვრო ურთიერთთანამშრომლობის და ბაზრის გახსნის საკითხების გაძლიერება.

სურ. 1.-ზე მოყვანილია ევროკავშირის მიერ მიღებული სამივე ენერგოპაკეტი და მათ მიერ წამოყენებული ძირითადი პირობები.



სურ. 1. ენერგო პაკეტები და მათი ძირითადი მოთხოვნები

ევროკავშირის მიერ წევრი ქვეყნებისათვის, მესამე პაკეტის შეთავაზება მოხდა ბაზრებზე არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად და დირექტივებით განსაზღვრული გასატარებელი ღონისძიებების მიმართ მოთხოვნები ეტაპობრივად იქნა გამკაცრებული.

თავი 4.1 ელექტროენერგიის და გაზის ფასების გამჭვირვალობა საქართველოში

ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2008 წლის 22 ოქტომბრის 2008/92/EC დირექტივის მოთხოვნები

გემოთხსენებული დირექტივა მიზნად ისახავს საბოლოო მომხმარებლებისათვის დაწესებული გაზისა და ელექტროენერგიის ფასების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას, აღნიშნულ ენერგიაზე ფასების ინფორმაციის გავრცელებასთან დაკავშირებული ერთიანი ევროპული პროცედურის შექმნის გზით.

ეს პროცედურა საშუალებას აძლევს მომხმარებელი ფლობდეს საკმარის ინფორმაციას, რომ გააკეთოს თავისუფალი არჩევანი ენერგიის მიმწოდებლებსა და ენერგიის წყაროებს შორის.

ენერგიაზე ფასების გამჭვირვალობა უზრუნველყოფს შიდა ბაზარზე ჯანსაღ კონკურენციას და მის გამართულ ფუნქციონირებას.

2008/92/EC დირექტივამ ჩაანაცვლა ანალოგიური სახელწოდების 1990 წლის 29 ივნისის 90/377/EEC დირექტივა, რომელშიც განვლილი წლების განმავლობაში რამდენჯერმე იქნა შეტანილი მნიშვნელოვანი ცვლილებები.

მოქმედი დირექტივის მიხედვით, ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა და ევროპის ენერგოგაერთიანების წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ საწარმოებმა, რომლებიც სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლებს აწვდიან გაზსა და ელექტროენერგიას, ევროკავშირის სტატისტიკის სამსახურს (ევროსტატი) მიაწოდონ შემდეგი ინფორმაცია:

- სამრეწველო (საბოლოო) მომხმარებლებისათვის გაზისა და ელექტროენერგიის მიყიდვის ფასები და პირობები;
- გამოყენებული საფასო სისტემები;
- მომხმარებელთა კატეგორიზაცია მოხმარების ტიპების მიხედვით⁸².

იმ ქვეყნებში, სადაც ენერგიის სამრეწველო გაყიდვებს ახორციელებს ერთზე მეტი კომპანია, ინფორმაცია გადაცემული უნდა იქნეს სტატისტიკის დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ. წარმოდგენილი ფასები მოკვლეული უნდა იყოს სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლების სტანდარტული კატეგორიების მიხედვით, რომლებიც განსაზღვრულია დირექტივის I და II დანართებით, ენერგიის წლიური მოხმარების დიაპაზონის საფუძველზე⁸³.

ფასებზე ინფორმაცია შეიკრიბება წელიწადში ორჯერ (იანვარში და ივლისში) და ასახავს საშუალო ფასებს, რომელსაც იხდიდნენ სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლები წინა 6 თვის განმავლობაში. ფასები გამოსახული უნდა იყოს ეროვნულ ვალუტაში ერთ გიგაჯოულზე (გაზისათვის) და ერთ კილოვატსაათზე (ელექტროენერგიისათვის). ფასები უნდა შეიცავდეს ყველა გადასახადს, გარდა მიერთების სანაფისა და საფასურისა, გამოხატულს ეროვნულ ვალუტაში. წარმოდგენილი უნდა იყოს ფასების სამი დონე:

- ფასები გადასახადებისა და მოსაკრებლების გარეშე;
- ფასები დღგ-სა და სხვა ანაზღაურებადი გადასახადების გარეშე;
- ფასები ყველა გადასახადის, მოსაკრებელის და დღგ-ს გათვალისწინებით.

გაზის და ელექტროენერგიის ფასებზე ინფორმაციის შეგროვება ადგილებზე უნდა მოხდეს დირექტივის I და II დანართებში აღწერილი მეთოდოლოგიის შესაბამისად. ეს მონაცემები ორი თვის ვადაში უნდა გაეგზავნოს ევროსტატს და წევრ სახელმწიფოთა კომპეტენტურ ორგანოებს. ამ მონაცემების საფუძველზე, ევროსტატი, ყოველი წლის მაისში და ნოემბერში, შესაბამისი ფორმით გამოაქვეყნებს წევრ ქვეყნებში სამრეწველო მომხმარებლებისათვის გაზისა და ელექტროენერგიის ფასებს და გამოყენებულ ფასთა სისტემებს. წელიწადში ერთხელ ევროკომისია ამ დირექტივის ფუნქციონირების შესახებ შემაჯამებელ ანგარიშს წარუდგენს ევროპის პარლამენტს, ევროპის საბჭოს, ევროპის ეკონომიკურ და სოციალურ კომიტეტს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა:

- ორ წელიწადში ერთხელ ევროსტატს უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია მონაცემების მოგროვების სისტემის შესახებ;
- წელიწადში ერთხელ იანვრის ანგარიშგებასთან ერთად ევროსტატს უნდა გადაეგზავნოს ინფორმაცია ძირითად ფაქტორებზე, რომლებიც გავლენას ახდენენ სამომხმარებლო ფასებზე;
- წელიწადში ერთხელ იანვრის ანგარიშგებასთან ერთად ევროსტატს ასევე უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია ტარიფებსა და გაანგარიშების მეთოდზე, აგრეთვე გაყიდვებიდან გადასახდელების შესახებ;

⁸² საბოლოო სამრეწველო მომხმარებლები შეიძლება მოიცავდეს სხვა არასაყოფაცხოვრებო მომხმარებლებს

⁸³ 2008/92/EC დირექტივის დანართების პუნქტები ANNEX I Gas prices (j),(n), ANNEX II Electricity prices (j),(o).

- წელიწადში ერთხელ ევროსტატს უნდა გადაეგზავნოს ინფორმაცია ელექტროენერგიის ფასების ძირითადი კომპონენტების შესახებ.

იმის გათვალისწინებით, რომ სამრეწველო ობიექტის მიერ მოხმარებული ენერგიის ფასი გავლენას ახდენს მის კონკურენტუნარიანობაზე და კონფიდენციალურ ინფორმაციათა კატეგორიას განეკუთვნება, ევროსტატის მიერ ფასებთან დაკავშირებულ პუბლიკაციებში გამოყენებული სტანდარტების სისტემა უზრუნველყოფს კონფიდენციალურობის საჭირო ხარისხს. კერძოდ, ევროსტატის მიერ არ იქნება გამოქვეყნებული ის მონაცემები, რომლებიც კომერციულად კონფიდენციალურს მიეკუთვნებიან. ასეთი მონაცემები ხელმისაწვდომი იქნება მხოლოდ ევროსტატის ოფიციალური პირებისათვის და გამოყენებული იქნება მხოლოდ სტატისტიკური მიზნებისათვის, შეჯამებული სახით, ინდივიდუალური კომერციული ტრანზაქციების იდენტიფიცირების შესაძლებლობის გარეშე.

ევროსტატის მიერ შეკრებილი ინფორმაციის საფუძველზე, შიდა ენერგობაზარზე მდგომარეობის მიხედვით, ევროკომისია, საჭიროების შემთხვევაში მიიღებს გადაწყვეტილებას სათანადო მოქმედების ან წინადადების შეთავაზების შესახებ.

არსებული გარემო

საქართველოს ელექტროენერგიის საბითუმო ბაზარზე მოქმედებს სამი სადისტრიბუციო კომპანია - სს „თელასი“, სს „ენერგო-პრო ჯორჯია“ და სს „კახეთის ენერგოდისტრიბუცია“, რომელთა მომხმარებლებისთვის, მათ შორის სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლებისთვის ელექტროენერგიის შესასყიდი ზღვრული ტარიფები დადგენილია დამოუკიდებელი მარეგულირებლის⁸⁴ (სემეკ-ი) მიერ. ამ უკანასკნელის 2008 წლის 18 სექტემბრის №20 დადგენილებით, საცალო მომხმარებელს უფლება აქვს ელექტროენერგია შეისყიდოს როგორც განაწილების ლიცენზიანტისგან, ისე მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურისგან სათანადო წესის დაცვით გაფორმებული ელექტროენერგიის ნასყიდობის ხელშეკრულების საფუძველზე. დღეისათვის ასეთი ჰესების რაოდენობა, ესკო-ს ოფიციალური ვებ-გვერდის თანახმად, 47-ს აღწევს. ინფორმაციის კონფიდენციალურობის გამო, არ მოხერხდა ზუსტი ინფორმაციის მოპოვება მცირე ელექტროსადგურებსა და საცალო მომხმარებლებს შორის პირდაპირ ხელშეკრულებებში დაფიქსირებულ ტარიფებზე, თუმცა დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ ასეთი ხელშეკრულებების რაოდენობა, სხვადასხვა მიზეზების გამო, დიდი არაა. ახლო მომავალში, ელექტროენერგიის ბაზრის შემდგომი ლიბერალიზაციის პირობებში, პირდაპირი ხელშეკრულებების რაოდენობა სავარაუდოდ გაიზრდება და მოხდება ტარიფების დერეგულირება. აქედან გამომდინარე, 2008/92/EC დირექტივის შესრულების პროცესში სერიოზული ყურადღება უნდა დაეთმოს ენერგიის გამანაწილებელი კომპანიების მიერ საქსტატიში⁸⁵ წარდგენილი მონაცემების სიზუსტეს. დღეისათვის, ინფორმაცია პირდაპირი ხელშეკრულებებით გაყიდული ელექტროენერგიის შესახებ ყოველთვიურად თავს იყრის ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორთან (ესკო)⁸⁶, რომელიც მას იყენებს თავისი, როგორც ელექტროენერგეტიკული ბაზრის დამაბალანსებლის, ფუნქციების შესასრულებლად. დასადგენია ამ ორგანიზაციის მონაწილეობის შესაძლებლობა სტატისტიკური ინფორმაციის შეგროვების პროცესში, თუნდაც მონაცემების შედარების მიზნით.

ბუნებრივი გაზის სექტორში ენერგიის მიწოდებას ახორციელებს 37 კომპანიაზე გაცილებით მეტი, თუმცა მათი დიდი ნაწილი გაერთიანებულია სოკარ გაზის სოკარ გაზ ჯორჯიას მფლობელობაში, რომელიც ბაზრის 35% ფლობს⁸⁷. „ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობის დერეგულირებისა და ნაწილობრივი დერეგულირების შესახებ“ საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2007 წლის 25 სექტემბრის №69 ბრძანების შესაბამისად, ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობა იურიდიული პირებისათვის (კომერციული სექტორი) დერეგულირებულია, ანუ არ ექვემდებარება სემეკის მხრიდან რეგულირებას. ბუნებრივია, რომ აღნიშნული იწვევს სამრეწველო მომხმარებლებისათვის შესასყიდი ფასების მრავალფეროვნებას. ვინაიდან გაზის სექტორში, ელექტროენერგეტიკულიდან განსხვავებით, არ ფუნქციონირებს კომერციული ოპერატორი და არ არის პირდაპირი ხელშეკრულებების კონტროლის ეფექტური სისტემა, ფასების მონაცემების შეგროვება დაკავშირებულია გარკვეულ სირთულეებთან. ამ პროცესში შესაძლოა მიზანშეწონილი

⁸⁴ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია - <http://gnerc.org>

⁸⁵ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - www.geostat.ge

⁸⁶ <http://esco.ge/>

⁸⁷ საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია 2014 წლის ანგარიში. გვ.74

იყოს რაიმე ფორმით სემეკის ჩართულობა, რომელიც გაზის მიმწოდებლებისაგან დებულობს კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებს. თუ ამ ანგარიშების ფორმებში მოხდება საჭირო დამატებები საბოლოო მოხმარების ფასების ნაწილში 2008/92/EC დირექტივის მოთხოვნებთან ადაპტირების თვალსაზრისით, სემეკს არ გაუჭირდება შეუსაბამოების აღმოჩენა გაზის გამანაწილებელი კომპანიების მიერ სტატისტიკის სამსახურისადმი წარდგენილ მასალაში. აღსანიშნავია, რომ ელექტროენერგიის და ბუნებრივი გაზის შესახებ კანონის შესაბამისად „კომისიის მიერ დამტკიცებული მეთოდოლოგია და მის საფუძველზე დადგენილი ფასები და ტარიფები მომხმარებელს იცავს მონოპოლიური ფასებისაგან“ (მუხლი 43.1.ა) აღნიშნული მოთხოვნას ეწინააღმდეგება მონოპოლისტური მიმწოდებლის (სოკარ-გაზის) არსებობა, რომელიც ამავე დროს რეგულირებას არ არის დაქვემდებარებული. შესაბამისად აღნიშნული სახის კონტროლი სემეკის ფუნქციაში უნდა შედიოდეს.

ძირითადი პრობლემები და გამონკვევები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ძალზე მცირეა იმ სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლების რიცხვი, რომლებიც სარგებლობენ დერეგულირებული ჰიდროელექტროსადგურებიდან ელექტროენერგიის პირდაპირი შესყიდვის უფლებით. აღნიშნულს გაჩნია რიგი სუბიექტური მიზეზებისა (ხარვეზები საკანონმდებლო, მარეგულირებელ და მართვის დონეზე), რომელთა ანალიზი სცილდება ამ სტატიის ამოცანებს. თუ აღნიშნულს დავუმატებთ მომხმარებლებისთვის ელექტროენერგიის მიყიდვაში კონკურენციის პრაქტიკულად არ არსებობას (სამი მძლავრი ტერიტორიული გამანაწილებელი კომპანია დამოუკიდებელი საცალო მიმწოდებელი კომპანიების ნაცვლად), ნათელი გახდება, რომ ევროსტატისათვის 2008/92/EC დირექტივით მოთხოვნილი მასალის მიწოდება საქართველოსათვის ამ ეტაპზე სიმბოლური მნიშვნელობის უფრო იქნება, ვიდრე პრაქტიკული ღირებულების.

საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ ბოლო პერიოდში ელექტროენერგიის ბაზარზე შემცირდა პირდაპირი მომხმარებლების (რომელთა წლიური მოხმარება 7 მლნ კილოვატსაათს აღემატება) რიცხვი. თუ 2006-2010 წლებში ფუნქციონირებდა ათი პირდაპირი მომხმარებელი დღეის მდგომარეობით დარჩენილია მხოლოდ ხუთი. დანარჩენები ელექტროენერგიის გამანაწილებელი კომპანიებიდან შეისყიდიან. პირდაპირ საქართველოში ორი ვერტიკალურად ინტეგრირებული ელექტროენერგეტიკული კომპანია - „თელასი“ და „ენერგო-პრო ჯორჯია“ ფლობენ საკუთარ გენერაციის ობიექტებს, გამანაწილებელ ქსელს და თვითონ აწარმოებენ მიწოდების საქმიანობასაც, ანუ პრაქტიკულად ბაზრის გახსნილობა მხოლოდ სიმბოლურია.

ანალოგიური და შესაძლოა უარესი მდგომარეობაა გაზის სისტემაში, სადაც პირდაპირი მომხმარებლების რიცხვი ასევე შეზღუდულია. ძირითადი გამანაწილებელი კომპანიები - შპს „სოკარ ჯორჯია გაზი“, სს „საქორგაზი“ (ძირითადად სოკარის მფლობელობაში გაერთიანებული ყოფილი „იტერას“ გამანაწილებელი კომპანიები) და შპს „ყაზტრანსგაზი“ რჩებიან ბუნებრივი გაზის უმსხვილეს გამანაწილებელ-მიმწოდებლებად, ხოლო მცირე გამანაწილებელი და მიმწოდებელი კომპანიები სრულად არიან დამოკიდებული მათზე. საქართველოს ენერგეტიკის მინისტრის 2006 წლის 29 დეკემბრის №114 ბრძანებით დამტკიცებული „ბუნებრივი გაზის ბაზრის წესები“, როგორც ეს პირველი მუხლის (ზოგადი დებულებები) მე-2 პუნქტშია აღნიშნული, აწესრიგებს ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელს, ტრანსპორტირების და განაწილების ლიცენზიანტებსა და პირდაპირ მომხმარებელს შორის ურთიერთობებს. თუმცა ამავე მუხლის მე-4 პუნქტი აზუსტებს, რომ „ურთიერთობები რეგულირდება ამ წესებითა და საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი თანასწორუფლებიანობის და თავისუფალი ნების გამოვლენის პრინციპების შესაბამისად, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მიმწოდებელს ან/და ლიცენზიანტს უკავია დომინირებული მდგომარეობა ბაზარზე, რაც თავისთავად არათანასწორუფლებიანობის აღიარებაა.

მეორეს მხრივ, სემეკ-ის 2009 წლის 9 ივლისის №12 დადგენილებით დამტკიცებული „ბუნებრივი გაზის მიწოდებისა და მოხმარების წესები“ არეგულირებს ბუნებრივი გაზის მიმწოდებელსა და განაწილების ლიცენზიანტს შორის ურთიერთობებს (მუხლი 30). ის ასევე ითვალისწინებს ბუნებრივი გაზის მიწოდების საქმიანობაზე კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფას ბუნებრივი გაზის მიმწოდებლების დაუბრკოლებლად დაშვების გზით (თავი IV მუხლი 26). მაგრამ რეალურად გაზის საშუალო და წვრილ მიმწოდებლებს, რომლებიც გაზს ყიდულობენ ზემოთხსენებული მსხვილი გამანაწილებელი კომპანიებისაგან, არ შეუძლიათ კონკურენციის გაწევა ამ უკანასკნელთა მვილობილი საწარმოებთან.

რა უნდა გაკეთდეს შესაბამისობის უზრუნველყოფისთვის

2008/92/EC დირექტივის მოთხოვნების გათვალისწინებით საქართველოს მთავრობამ (ენერგეტიკის სამინისტრო) უნდა შეიმუშაოს და მოქმედებაში მოიყვანოს ევროსტატში წარსადგენი მონაცემების შედგენის სისტემა და შექმნას იურიდიული ბაზა საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში (კანონი ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ) დირექტივის მოთხოვნების ასახვისათვის.

გაზისა და ელექტროენერგიის გამყიდველი (მიმწოდებელი) კომპანიებისათვის სავალდებულო უნდა გახდეს 2008/92/EC დირექტივის მოთხოვნების შესაბამისად მონაცემების მომზადება და წარდგენა საქართველოს სტატისტიკის ეროვნულ სამსახურში (საქსტატი) და სემეკ-ში. გარდა ამისა საქსტატმა უნდა შეიმუშაოს გაზისა და ელექტროენერგიის გამყიდველ კომპანიებთან თანამშრომლობის ფორმა და სტანდარტები. შეიმუშაოს სამრეწველო საბოლოო მომხმარებლებზე გაზისა და ელექტროენერგიის მიმწოდებელი კომპანიების შესაბამისი ანგარიშგების მეთოდოლოგია.

საქსტატმა და სემეკმა მონაწილეობა მიიღონ 2008/92/EC დირექტივით გათვალისწინებულ ფასების სტატისტიკასთან დაკავშირებულ საერთაშორისო თანამშრომლობაში.

საქართველოში ბუნებრივი გაზისა და ელექტროენერგიის საცალო ბაზრების ნორმალური განვითარებისათვის ფასების ზუსტი სტატისტიკის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, შესაძლოა საჭირო იყოს საკანონმდებლო დონეზე ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის გათვალისწინება არასწორი სტატისტიკური მონაცემების წარდგენისათვის.

საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრომ და სემეკმა უნდა უზრუნველყონ საბაზრო წესების ცვლილება, რაც აღმოფხვრის მონოპოლიურ მიმწოდებელსა და მომხმარებელს შორის ურთიერთობას და აღმოფხვრის ამ სფეროში არსებულ გაუმჭვირვალე გარემოს.

თავი 4.2 ელექტროენერგიის ბაზარი

ელექტროენერგეტიკული ბაზრების ლიბერალიზაციის პროცესში ევროპის ქვეყნებმა სხვადასხვა მიდგომა გამოიყენეს თავისი ბაზრის სტრუქტურიდან გამომდინარე, ვინაიდან დირექტივების მოთხოვნების აღსრულება სირთულეებთანაა დაკავშირებული. ქვეყნების თავისებურებიდან გამომდინარე ზოგიერთისთვის აუცილებელია გამონაკლისის დამკვეთა [3].

ევროპაში ელექტროენერგეტიკული ბაზრების ლიბერალიზაციის პროცესი ეტაპობრივად მიმდინარეობდა. ევროკომისიის მიერ მომზადებული იქნა ენერგო ბაზრების ლიბერალიზაციისათვის დირექტივათა სამი პაკეტი. პირველი ენერგეტიკული დირექტივის პაკეტი მიღებულ იქნა 1996 წელს, მეორე დირექტივათა პაკეტი 2003 წელს, ხოლო მესამე პაკეტი #2009/72/EC ელექტროენერგიისა და გაზის ბაზრების - 2007 წლის 19 სექტემბერს და ძალაში შევიდა 2009 წლის 3 სექტემბერს.

წინამდებარე თავში განხილულია დირექტივა 2009/72/EC 2009 წლის 13 ივლისი ელექტროენერგიის შიდა ბაზარზე არსებული საერთო წესების შესახებ და რეგულაცია 714/2009 ელექტროენერგიის ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობისათვის ქსელზე დამკვეთის პირობების შესახებ, რომელთა დანერგვა ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში საქართველოსთვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

ელექტროენერგიის ე.წ. მესამე დირექტივების პაკეტი ადგენს ელექტროენერგიის გენერაციის, გადაცემის, განაწილებისა და მიწოდების საერთო წესებს, ასევე უზრუნველყოფს მომხმარებელთა დაცვას ევროპულ გაერთიანებაში ელექტროენერგიის კონკურენტული ბაზრების გაუმჯობესებითა და ინტეგრაციით. ეს დირექტივა აწესებს ელექტროენერგიის სექტორის ორგანიზებასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ წესებს, ასევე თავისუფალ წვდომას ბაზართან, კრიტერიუმებსა და პროცედურებს, რომლებიც შეესაბამება სატენდერო მოთხოვნებს, ლიცენზირების მინიჭების უფლებას და სისტემათა ფუნქციონირების წესებს. ასევე დირექტივა განმარტავს კონკურენციის მოთხოვნებს და ადგენს საჯარო მომსახურების ვალდებულებებს და ელექტროენერგიის მომხმარებელთა უფლებებს.

ქვემოთ მოყვანილია დირექტივით განსაზღვრული მოთხოვნები და საქართველოში არსებული გარემოს აღწერა თითოეულ საკითხთან მიმართებაში:

- **ახალი ენერგეტიკული ობიექტების მშენებლობა** უნდა განხორციელდეს ავტორიზაციის გზით, რომელიც უნდა იყოს გამჭვირვალე და არადისკრიმინაციული პროცესი. ევროკავშირის ოფიციალურ ჟურნალში ქვეყნდება სატენდერო პროცედურის დეტალები განაცხადის მიღების

ვადის ამოწურვამდე მინიმუმ 6 თვით ადრე. ტენდერის დეტალები უნდა შეიცავდეს პროცედურებს და ხელშეკრულების მოთხოვნებს დეტალურად.

საქართველოში ახალი ობიექტების მშენებლობის ხელშეწყობისათვის მთავრობამ მიიღო დადგენილება, რომლის თანახმადაც რეგულირდება ელექტროსადგურების მშენებლობის, ფლობის და ოპერირების შესახებ ინტერესთა გამოხატვის პროცედურები. საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო აცხადებს ინტერესთა გამოხატვას რომელიმე კონკრეტულ პროექტზე ან/და ინვესტირების ინიციატივით ხდება რომელიმე პროექტის გამოტანა. ინტერესთა გამოხატვის შედეგად, საქართველოს მთავრობას, სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციულ ოპერატორსა“ და ინტერესთა გამოხატვაში გამარჯვებულ პირს შორის იდება მემორანდუმი, რომელიც წარმოადგენს მხარეთა შეთანხმებას თანამშრომლობის შესახებ. ინტერესთა გამოხატვის შედეგად გამარჯვებული პირის მიერ ელექტროსადგურის მშენებლობის, ოპერირების და ფლობის აუცილებელი პირობაა ელექტროსადგურის ექსპლუატაციაში გაშვებიდან 10 წლის განმავლობაში, ყოველწლიურად, მემორანდუმით შეთანხმებული პერიოდის განმავლობაში, ელექტროსადგურის წლიური გამომუშავების 20% ელექტროენერგიის რეალიზაცია ქვეყნის შიგნით.

თითოეული პროექტისათვის მემორანდუმის პირობები განსხვავებულია, რაც არაა განერილი არცერთ საკანონმდებლო დოკუმენტში. მაგალითისათვის ეს ეხება ელექტროენერგიის ქვეყნის შიგნით რეალიზაციის ფასს. დაუდგენელია, თუ რის საფუძველზე ხდება მისი შეთავაზება. შესაბამისად, ამჟამად არსებული ინტერესთა გამოხატვა ბოლომდე ვერ წარმოადგენს კონკურენტულ და გამჭვირვალე პროცედურას, რაც საჭიროებს მეტ დახვეწას და შესაბამისი ინიციატივების კანონმდებლობაში ასახვას.

- **გადაცემის სისტემის განცალკევების** სამი ძირითადი არჩევანი: ქონებრივი განცალკევება, დამოუკიდებელი სისტემის ოპერატორის ან დამოუკიდებელი გადაცემის ოპერატორის ჩამოყალიბება;

საქართველოში გადაცემის სისტემის ოპერატორის ჩამოყალიბება მოხდება სს „საქართველოს სახელმწიფო ელექტროსისტემ“-ის (სსე) ბაზაზე. თუმცა ქვეყანაში ამჟამად კიდევ ორი გადამცემი კომპანია ფუნქციონირებს (ესენი არიან სს „საქრუსენერგო“ და შპს „ენერგოტრანსი“), რომლებიც ფლობენ მაღალი ძაბვის გადამცემ ხაზებს და შესაბამისად დასაზუსტებელია თუ რა ფორმით მოხდება სისტემის ოპერატორის ჩამოყალიბება.

- დირექტივის ერთ-ერთ მოთხოვნა გადაცემის სისტემის ოპერატორის მიმართ არის **ქსელის განვითარების ათწლიანი გეგმის შემუშავება** და დამტკიცება. აღსანიშნავია, რომ სსე-მ უკვე დაასრულა მუშაობა ათწლიან განვითარების გეგმაზე, რომელსაც აპრილის თვეში უკვე წარუდგენს მარეგულირებელ კომისიას.
- **ქსელზე არადისკრიმინაციული დაშვება**, რაც გულისხმობს ყველა მესამე მხარისთვის ქსელზე დაშვებას ყოველგვარი შეზღუდვებისა და დისკრიმინაციის გარეშე, ასევე მოიცავს ელექტროენერგიის უსაფრთხო, ხარისხიან მიწოდებას და გარემოს დაცვას. ქსელზე მესამე მხარის დაშვება უნდა განხორციელდეს არადისკრიმინაციულად, გარდა იმ შემთხვევისა თუ არ არის ტექნიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად საკმარისი სიმძლავრე. ამასთან საქართველოში ახალ მომხმარებლებს თუ გენერაციის ობიექტებს ქსელთან მიერთებისას, ხშირად უწევთ გამანაწილებელი კომპანიების ქსელით სარგებლობისათვის გამანაწილებელი ქსელის ნაწილის მოდერნიზება და ინფრასტრუქტურის შეცვლას. მიუხედავად იმისა, რომ მარეგულირებელი კომისიის მიერ დადგენილია ქსელთან მიერთების მკაცრი საფასური, არ არსებობს სხვა სახის რეგულაცია, სადაც დეტალურად იქნება განერილი უფლება-მოვალეობები, რომ თავიდან იქნას აცილებული გამანაწილებელი კომპანიების მიერ ახალი მომხმარებლის თუ მწარმოებლის სიმძლავრის გასატარებლად სუბიექტური მიდგომა.
- **განაწილების სისტემის ოპერატორის ჩამოყალიბება**, რომელიც შესაძლებელია, რომ ასევე გადაცემის სისტემის ოპერატორის ქვეშაც ფუნქციონირებდეს, თუ არ გააჩნია ფუნქციონირების რესურსები. იურიდიული და ფუნქციონალური გამოყოფა სავალდებულოა როცა 100 000-ზე მეტი მომხმარებელი ყავს ან/და წარმოადგენს პატარა იზოლირებულ სისტემას. საქართველოში დამოუკიდებელი განაწილების სისტემის ოპერატორები არ გვყავს. ყველა ქსელის ოპერატორი ამავე დროს მიმწოდებელია, რაც არღვევს საქმიანობათა განმხილვების ქვემოთ მოყვანილ მოთხოვნას.

- **გადამცემი და განაწილების ქსელის გამოყოფა წარმოების და მიწოდების სექტორისაგან.** მთავარი მიზანია რომ დაცული იქნეს თითოეული მონაწილის ინტერესები, იმ მხრივ რომ აცილებული იქნება ინტერესთა კონფლიქტი. საქართველოში ამ მხრივაც დგას პრობლემები. კერძოდ, გამანაწილებელი კომპანიის სს „ენერგო-პრო ჯორჯია“-ს (რომელიც ელექტროენერგიით ამარაგებს საქართველოს მოსახლეობის 75%-ს) მფლობელობის ქვეშ იმყოფება 1 თბოსადგური, 9 საშუალო ზომის ჰიდროსადგური და 2 მცირე ჰიდროსადგური. ამასთანავე აღსანიშნავია, რომ კომპანია წარმოადგენს უცხოურ ინვესტიციას.
- **ბაზრის გახსნილობა** კონკურენციის განსავითარებლად ელექტროენერგიის შიდა ბაზარზე. ყველა მსხვილ არა საყოფაცხოვრებო მომხმარებელს უნდა ჰქონდეს მომწოდებლის თავისუფალი არჩევის უფლება. საქართველოში ბაზარი გახსნილია 3 მილიონ კილოვატსაათამდე წლიური მოხმარების მქონე მომხმარებლებისათვის და ენერგეტიკული პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების შესახებ საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მიხედვით, 2017 წლისათვის ბაზრის გახსნა იგეგმება 1 კვტს მომხმარებელამდე [4]. თუმცა, პრაქტიკაში ბაზრის გახსნილობა არ მოქმედებს. პირდაპირ მომხმარებელთა რაოდენობა ყოველწლიურად მცირდება, ძირითად მიზეზს კი შედარებით იაფი ელექტროენერგიის მომწოდებლის არ არსებობა წარმოადგენს. ბაზრის წესების შესაბამისად ყველაზე იაფი ენერგია პირველ რიგში გამანაწილებელ კომპანიებს ხვდებათ, ამიტომ ხშირად პირდაპირი მომხმარებლები საბალანსო ელექტროენერგიის იმედოდ რჩებიან, რომლის ფასი განსაკუთრებით ზამთრის პერიოდში აღემატება გამანაწილებელი კომპანიებისათვის მარეგულირებელი კომისიის მიერ დადგენილ სარეალიზაციო ფასს. ზედმეტი დანახარჯის რისკის თავიდან აცილების მიზნით კომპანიები აღარ მიიჩნევენ საჭიროდ პირაპირ მომხმარებლად ყოფნას.
- **გამანაწილებელი ქსელის მოდერნიზება,** ე.წ. ინტელექტუალური ქსელების და აღრიცხვის სისტემის არსებობა. საქართველოში მუდმივად მიმდინარეობს გადამცემი ქსელის რეკონსტრუქცია. თუმცა მისი თანამედროვე დონეზე სრულად მოდერნიზება დიდძალ ინვესტიციას მოითხოვს. საცალო ბაზარზე გადასვლის აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს ე.წ. „სხარტი“ მრიცხველების არსებობა საბითუმო დონეზე. ამჟამად საქართველოს ბაზარზე მონაწილე თითქმის ყველა კვალიფიციური სანარმოს (გამანაწილებელ კომპანიები, პირდაპირი მომხმარებლები, გენერაციის ლიცენზიანტები, მცირე სიმძლავრის ელექტროსადგურები) მრიცხველები შეცვლილი იქნა ელექტრონული ე.წ. „ალფა“ მრიცხველებით, რომელიც საშუალებას იძლევა მონაცემის მიწოდება მოხდეს ყოველ ნახევარსაათობრივად ზედა დონის ელექტროენერგიის აღრიცხვისა და კონტროლის ავტომატიზირებულ სისტემასთან. თუ რომელიმე მომხმარებელი მოისურვებს პირდაპირ მომხმარებლად რეგისტრირებას, საწყის ინვესტიციად მოუწევს აღნიშნული მრიცხველის უჭრედის მონტაჟი.
- **მარეგულირებელმა ორგანომ უნდა უზრუნველყოს** საჯარო მომსახურების ვალდებულების მაღალი სტანდარტების შესაბამისობა ბაზრის გახსნასთან ისე, რომ დაიცვას მოწყვლადი მომხმარებლების ინტერესები. ამაში უნდა შედიოდეს მაგალითად გადაუხდელობის შემთხვევაში მათთვის გადახდის გადავადება და ა.შ. ამ კუთხით მარეგულირებელი კომისიის მიერ დაწესებულია ე.წ. სოციალური ტარიფები, თუმცა ეს შესაძლოა განხილული იყოს როგორც ტარიფებით მანიპულირების მავნე პრაქტიკა, რომელიც არ არის საკმარისი ინსტრუმენტი განსაკუთრებით სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის პრობლემების გადასაჭრელად და უფრო მეტიც, ხშირად ამ ტარიფებით გადახდისუნარიანი მოსახლეობა უფრო მეტად სარგებლობს.
- ევროკომისია **ქვეყნების ენერგეტიკული პოლიტიკის** დოკუმენტს განიხილავს როგორც სტრატეგიული მნიშვნელობისას. ენერგიის დეფიციტი წევრ ქვეყნებში ქმნის სამოქმედო გეგმის ან/და სხვა შესაბამისი დოკუმენტის არსებობის აუცილებლობას. ამ კუთხით ამჟამად საქართველოში დამუშავდა ენერგეტიკული პოლიტიკა რომელიც ამჟამად საქართველოს პარლამენტშია განხილვაზე დასამტკიცებლად და მიმდინარეობს მუშაობა ენერგეტიკულ სტრატეგიაზე რაც მიმდინარე წლის ბოლოს უნდა დასრულდეს.
- **მარეგულირებელი ორგანოს როლის გაზრდა შიდა ბაზრის მართვაში.** ამ კუთხით საქართველოშიც იქნა გადადგმული ნაბიჯი კერძოდ მარეგულირებელს დაემატა ბაზრის მონიტორინგის ფუნქცია რაც არ ქონდა მანამდე. საჭიროა ამ მხრივ მუშაობის სერიოზული გააქტიურება რათა კიდევ მეტად გაიზარდოს მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობა და პროფესიული დონე, ვინაიდან სწორედ ძლიერი მარეგულირებელი წარმოადგენს გრძელვადიანი სტაბილურობის და საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესების საფუძველს.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ საქართველო აკმაყოფილებს ევროკავშირის ყველაზე მთავარ მოთხოვნას - რეგულატორის დამოუკიდებლობას, რაც განსაზღვრულია დირექტივით რეგულატორების მიმართ.

- **ტრანსსასაზღვრო კავშირების** განვითარება ყველა ენერგიის წყაროს კონკურენტულ ფასად და უსაფრთხოდ მომხმარებელამდე მიწოდებისათვის. აუცილებელია ჩამოყალიბდეს გადაღებების კომპენსაციისათვის გარკვეული მექანიზმი და დანესდეს ჰარმონიზებული პრინციპები ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობისას საფასურისათვის და სიმძლავრეების განაწილებისათვის.

საქართველოს თითოეულ მეზობელ ქვეყანასთან ურთიერთობისათვის ცალკეული დოკუმენტები გააჩნია. მათ შორის თურქეთთან, ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის და ინტერკონექციის შესახებ ხელშეკრულებები, რომლებიც ითვალისწინებენ სიმძლავრეების განაწილებას შავი ზღვის ახალ გადამცემ ხაზზე.

ტრანსსასაზღვრო კავშირების განსავითარებლად ბოლო ათწლეულის მანძილზე მნიშვნელოვანი პროექტები იქნა განხორციელებული, მათ შორის შავი ზღვის რეგიონალური ელექტროგადამცემის, რომლითაც მოხდა გარდაბანი-ახალციხის, ზესტაფონი-ახალციხის, ახალციხე-თურქეთის საზღვრის მონაკვეთების რეაბილიტაცია-მშენებლობა და 500 კვ-იანი ქვესადგურის (მუდმივი დენის ჩანართით) მშენებლობა. ასევე დასრულდა აზერბაიჯანთან დამაკავშირებელი გადამცემი ხაზის მშენებლობა და აქტიურად მიმდინარეობს რუსეთთან დამაკავშირებელი ახალი გადამცემი ხაზის „ყაზბეგის“ მშენებლობა. პერმანენტულად ხორციელდება მაღალი ძაბვის ქვესადგურების რეაბილიტაცია და განახლება, რაც უზრუნველყოფს ელექტროენერგიის უწყვეტ და საიმედო მომარაგებას.

- **ელექტროენერგიის გადამცემი სისტემის ოპერატორების ევროპული ქსელის ჩამოყალიბება (ENTSO-E).** აღნიშნული ორგანიზაცია შეიმუშავებს ქსელის წესებს, ნორმებს და რეკომენდაციებს და უზრუნველყოფს ევროპული გადამცემი ოპერატორების ოპტიმალურ ფუნქციონირებას. თურქეთი გასულ წელს უკვე მიუერთდა აღნიშნულ გაერთიანებას ასოცირებული წევრის სტატუსით, ვინაიდან ის არ არის არც ევროკავშირის, არც ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი ქვეყანა. საქართველოს დასტირდება დიდი ძალისხმევა აღნიშნულის მისაღწევად. აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველომ თურქეთის საზღვარზე მაინც უნდა მიაღწიოს და დანერგოს იგივე რეგულაციები რაც საკუთრივ გააჩნია თურქეთს ENTSO-E-ს წევრ ქვეყნებთან.

საქართველოში უკვე დაინერგა ქსელის წესები და მიღებულია მისი ოთხი თავი, მიმდინარეობს მუშაობა დანარჩენ ორ თავზე. დაინერგა ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის (ელექტრონული აუქციონის) და მომავალი დღის დაგეგმვის მექანიზმები ვებ პლატფორმის მეშვეობით.

დირექტივების დანერგვა წარმოადგენს ხანგრძლივ პროცესს და უამრავი პრობლემა ახლავს თან, მათ შორის საქართველოსთვის:

- პირველ რიგში საგულისხმოა, რომ საქართველოს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან არ აქვს პირდაპირი სახმელეთო საზღვრი, თუმცა თურქეთის გავლით შესაძლებელია ელექტროენერგიის ექსპორტის განხორციელება.
- ვერტიკალურად ინტეგრირებული კომპანიების არსებობა ელექტროენერგეტიკულ სექტორში და ამ კომპანიებთან მთავრობის მიერ გაფორმებული მემორანდუმების არსებობა, რაც ეწინააღმდეგება ევროკავშირის პრინციპებს. ამასთანავე ახალ მშენებარე ელექტროსადგურებთან გაფორმებული მემორანდუმებით განერილია სადგურების მიერ შავი ზღვის გადამცემ ხაზზე ექსპორტის მიზნით სიმძლავრის განაწილება მრავალწლიან პერიოდზე, ხოლო ევროპულ წევრ ქვეყნებში ტრანსსასაზღვრო სიმძლავრეების განაწილება არ ხდება ერთ წლიან პერიოდზე მეტი ხნით.
- საქართველოს კონფლიქტური რეგიონების ელექტრომომარაგების საკითხი. საქართველოს ადგილობრივი ჰიდროგენერაციის 45% მოდის ენგურჰესის და ვარდნილჰესების კასკადზე, რომლებიც განლაგებულია კონფლიქტურ რეგიონში, შესაბამისად აღნიშნული საფრთხეს უქმნის ქვეყნისათვის ელექტროენერგიის უწყვეტ და უსაფრთხო მომარაგებას.
- ევროკავშირი უფლებას აძლევს ზოგიერთ წევრ ქვეყნებს დირექტივების დანერგვისას (რომელთაც გააჩნიათ პატარა, იზოლირებული, ერთ მომწოდებელზე დამოკიდებული სისტემა, ან/და თუ რომელიმე მუხლის შესრულება ხელს შეუშლის სისტემის ოპერირებას ან/და გამოიწვევს სერიოზულ ეკონომიკურ და ფინანსურ დანაკარგებს) მიმართოს ზოგიერთი

მუხლის მოთხოვნის შესრულებისაგან განთავისუფლებაზე. კერძოდ ეს ეხება განმხოლოებას, მესამე მხარის დაშვების, ბაზრის გახსნის მოთხოვნებს და ა.შ.

რეკომენდაციები

საქართველოში დირექტივების დანერგვისათვის რეკომენდაციების დიდი სპექტრიდან მნიშვნელოვანია შემდეგი:

- უნდა ჩამოყალიბდეს საქართველოს პირობებისათვის მორგებული ბაზრის მოდელი, რომელიც მაქსიმალურად დააკმაყოფილებს ბაზარზე კონკურენციის და საქმიანობათა განმხოლოების მოთხოვნებს, შედეგად კი ბაზარი იქნება ლიბერალური და მაქსიმალურად გამჭვირვალე. განვითარდეს ისეთი საკანონმდებლო და მარეგულირებელი დოკუმენტები როგორიცაა საბაზრო წესები (ანგარიშსწორების და ბალანსირების წესები), კომერციული (სისტემის გამოყენების, მიერთების, დამხმარე მომსახურებების ხელშეკრულება), ტექნიკური წესები (გადაცემის, განაწილების ქსელი წესები). ასევე მოხდეს არსებული კანონმდებლობის დახვეწა;
- მარეგულირებელი კომისიის როლის გაზრდა, კერძოდ ბაზრის ფუნქციონირების და ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის კუთხით;
- განვითარდეს დამხმარე/სასისტემო მომსახურებების ბაზარი (ბალანსირების, სარეგულაციო სიმძლავრის, სიხშირის რეგულირების და ა.შ.) რომელიც აუცილებელი წინაპირობაა ელექტროენერგიის უსაფრთხო ხარისხიანი მიწოდებისა;
- გადაცემა, განაწილების ტარიფის კომპონენტის იმ დონის დანესება რაც უზრუნველყოფს გადამცემი და გამანაწილებელი ქსელის შეუფერხებელ მუშაობას;
- მონყვლადი მომხმარებლების ინტერესების დასაცავად ქმედითი სოციალური ღონისძიებების განხორციელება;
- განახლებადი ენერგიების წარმოებისათვის წამახალისებელი ღონისძიებების ხელშეწყობა და ენერგოეფექტურობის ღონისძიებების ამაღლება;
- შემუშავდეს შესაბამისი ნახალისების მექანიზმი ახალი დამატებითი სიმძლავრეების ასაშენებლად, რაც მოიცავს როგორც დამატებით საფასურს წარმოებულ ელექტროენერგიაზე, ასევე საგადასახადო შეღავათებს და მთავრობის მიერ წარმოებულ კონკურენტულ ტენდერებს.

ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ ევროპის ქვეყნებში ელექტროენერგეტიკული ბაზრების ლიბერალიზება ეტაპობრივად მიმდინარეობდა, ამისათვის გახდა საჭირო ენერგო დირექტივების სამი პაკეტის დანერგვა. საქართველომ უნდა გაიაროს ის ყველა ეტაპი რაც ამ ქვეყნებს დასჭირდათ საბოლოო რეფორმირებისათვის, თუმცა მანამდე უნდა მოხდეს საფუძვლიანი შეფასება ასეთი გადაწყვეტილებისათვის, გაკეთდეს შესაბამისი ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი თითოეული მოთხოვნისადმი და შემდეგ დაისახოს კონკრეტული ღონისძიებების დანერგვისათვის განსახორციელებელი ნაბიჯები¹.

თავი 4.3 გაზისა და ნავთობის ბაზრები

ბუნებრივი გაზის ბაზარი

ნავთობისა და გაზის სექტორის იმ ევროპული მარეგლამენტირებელი დოკუმენტების (იხ. დანართი) ძირითადი დანიშნულება, რომელთანაც უნდა მოხდეს ქართული ენერგეტიკული კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, არის ერთიანი ლიბერალური ენერგეტიკული ბაზრის ჩამოყალიბება შეთანადებული ტარიფებით, რაც ხელს შეუწყობს ნახშირწყალბადოვანი რესურსების ტრანს-სასაზღვრო მოძრაობას, თავისუფალ ვაჭრობას მაქსიმალური გამჭვირვალობის პირობებში, მესამე მხარის შეუფერხებელ და არადისკრიმინებულ დამკვებს არსებულ ინფრასტრუქტურაზე, თითოეული ქვეყნის და ერთობლივ ენერგეტიკულ უსაფრთხოებას.

დირექტივა 2009/73/EC. ბუნებრივი გაზის შიდა ბაზრის საერთო წესები⁸⁸

2009/73/EC დირექტივა აყალიბებს ერთიან წესებს ბუნებრივი გაზის მიწოდების, ტრანსპორტირების, განაწილებისა და მარაგების სისტემებისათვის. მისი ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია ევროკავშირის ერთიან შიდა ბაზარზე კონკურენციის ხელშეწყობა, აგრეთვე, ტრანსსასაზღვრო ენერგეტიკული კავშირების სტიმულირება არაღისკრიმინაციული, გამჭვირვალე და ერთგვაროვანი ტარიფებით, გრძელვადიან პერსპექტივაში.

დირექტივის მე-3 მუხლი მიუთითებს, რომ მონაწილე მხარეებმა ინსტიტუციონალური მოწყობის მეშვეობით უნდა უზრუნველყონ კონკურენტული და უსაფრთხო ბუნებრივი გაზის ბაზრის ჩამოყალიბება, ნებისმიერი საწარმოს დისკრიმინაციის გარეშე. კანონის ამ მუხლიდან გადახვევა (განთავისუფლება), დასაშვებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არ იქნება დარღვეული კონკურენციის პირობები.

კონკურენციის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ქმედით ინსტრუმენტად დირექტივა მიიჩნევს წარმოებისა და მიწოდების საქმიანობის განმხოლოებას (unbundling) ტრანსპორტირებისა და სხვა ინფრასტრუქტურასთან დაკავშირებული საქმიანობებისაგან, როგორც ადგილობრივი, ასევე ქვეყნის ტერიტორიაზე ფუნქციონირებადი სხვა სახელმწიფოების საწარმოების შემთხვევაშიც (იხ. დირექტივის მუხლები 9 და 11). განმხოლოება გულისხმობს ტრანსპორტირების და განაწილების სფეროში საქმიანობების ეფექტიანად გამოიყენება ისეთი სფეროებისგან, რომლებიც კონკურენციის პრინციპზე უნდა მუშაობდნენ (იგულისხმება, როგორც საბითუმო ისე საცალო ვაჭრობასთან დაკავშირებული საქმიანობები: წარმოება, მოწოდება, იმპორტი), რამაც უნდა გამორიცხოს დისკრიმინაცია კონკურენტულ ბაზარზე.

ევროკავშირის დირექტივების მესამე პაკეტის მიხედვით განიხილება განმხოლოების სამი მოდელი: - საკუთრების (ქონებრივი) განმხოლოება (**Ownership unbundling**); სისტემის დამოუკიდებელი ოპერატორის (**ISO**) დაარსება და ფუნქციონირება; ტრანსპორტირების სისტემის დამოუკიდებელი ოპერატორის (**ITO**) დაარსება და ფუნქციონირება, რომელთა შორის გარკვეულ პირობებში ქვეყნებს შეუძლიათ არჩევის განკეთება:

- ქონებრივი განმხოლოების მოდელის განხორციელების შემთხვევაში ვერტიკალურად ინტეგრირებულ კომპანიებს (ვიკ) მოუწევთ მათ მფლობელობაში არსებული გამსაღწევის გასხვისება. მიმწოდებელ და მწარმოებელ კომპანიებს სრული უფლება აქვთ გადანაწილონ ვის, როგორ და რა ფასად გადასცენ გამსაღწევი. თუმცა, ამ შემთხვევაში, მიმწოდებელ და მწარმოებელ კომპანიებს არ ექნებათ აქციების ძირითადი პაკეტის ფლობის, მმართველი ორგანოს (საბჭოს) წევრის დანიშვნის უფლება და ა.შ. ტრანსპორტირების/გადაცემის სისტემის ოპერატორ კომპანიაში.
- **ISO** მოდელის გამოყენების შემთხვევაში, მიმწოდებელ კომპანიებს შეუძლიათ კვლავ ფლობდნენ სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურას, მაგრამ მათ მისი ოპერირების, მომსახურების, ინვესტირების დაგეგმვასთან დაკავშირებული გადანაწილებების მიღება უნდა მიანდონ სხვა – დამოუკიდებელ კომპანიას. ვიკ-ის ძირითად ვალდებულად კი რჩება უზრუნველყოს საინვესტიციო ფონდების მოძიება/დაფუძნება და ინვესტირებასთან დაკავშირებული ვალდებულებების დაფარვა. დამოუკიდებელი ოპერატორი კომპანიის ვალდებულებაა ტრანსპორტირების სისტემის ოპერირება, ტექნიკური მომსახურება, დაგეგმვა და ინვესტირების ორგანიზება. ISO მოდელის შერჩევა მოითხოვს ევროკომისიისა და ქვეყნის მთავრობის თანხმობას.
- **ITO (Independent Transmission Operator)** მოდელის არჩევის შემთხვევაში ვიკ-ს შეუძლია საკუთრებაში ფლობდეს და ამუშავებდეს ქსელს, მაგრამ ქსელის ოპერირებასთან დაკავშირებული კონტროლის საქმიანობა უნდა განხორციელდეს სხვა კომპანიის მეშვეობით, რომელიც მიიღებს ყველა გადანაწილებას დამოუკიდებლად. სამეთვალყურეო საბჭო იზრუნებს მფლობელი კომპანიის ფინანსური ინტერესების გათვალისწინებაზე, შეთანხმებული პროგრამის რეალიზაციის კონტროლზე, ნიშნავს პასუხისმგებელ ოფიცერს (CEO), მაგრამ არ ერევა ოპერატორი კომპანიის ყოველდღიურ საქმიანობაში.

⁸⁸ Directive 2009/73/EC 13/07-2009 of the European Parliament and of the Council concerning common rules for the internal market in natural gas)

სატრანსპორტო სისტემის ოპერატორს უნდა შეეძლოს დამოუკიდებლად განახორციელოს სისტემის ოპერირება და გააჩნდეს შესაბამისი აქტივები, დაიქირავოს საჭირო პერსონალი (რომელსაც არ ექნება ფინანსური ინტერესები ვიკ-ში), დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები. იგი არ უნდა ფლობდეს ერთობლივ უძრავ ქონებას (ოფისი) და საინფორმაციო (IT) სისტემას ვიკ-თან, ვალდებულია მოიწვიოს დამოუკიდებელი აუდიტორი.

დირექტივა, ასევე, ეხება გამსაცავებზე მესამე მხარის დაშვებასთან დაკავშირებით სავალდებულო სტანდარტების შემოღებას და საცალო ბაზარზე ფუნქციონირების სამართლებრივი ნორმების გაუმჯობესებას, რაც გულისხმობს გამჭვირვალობის ზრდას და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის წესების გაუმჯობესებას (დირექტივის მუხლები 3.6 და 41), ბაზრის გახსნისა და მიმწოდებლის ამორჩევის შესაძლებლობის უზრუნველყოფას (მუხლი 26.3), მარეგულირებელი ორგანოების როლისა და უფლებამოსილების გაზრდას.

შექმნილია ევროკავშირის ქვეყნების “ენერგეტიკის მარეგულირებელთა სააგენტო” (ACER - Agency for the Cooperation of Energy Regulators) და გაზის გადამცემი სისტემის ოპერატორების ევროპული ქსელი (ENTSO-G - European Network of Transmission System Operators (gas)), რაც ხელს უწყობს შესაბამისი საკითხების კოორდინაციას და ჰარმონიზაციას, ერთიანი კომერციული და ტექნიკური კოდექსისა და უსაფრთხოების სტანდარტების შემუშავებასა და დანერგვას.

დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ბუნებრივი გაზის საბაზრო მოდელების მსგავსად, საქართველოშიც ბუნებრივი გაზის ტრანსპორტირება და განაწილება რეგულირებადია, ხოლო ბუნებრივი გაზის საბითუმო მიწოდების საქმიანობა დერეგულირებული⁸⁹. ბუნებრივი გაზის განაწილება და მიწოდება საქართველოს კანონმდებლობით განხილულია როგორც სხვადასხვა საქმიანობა, თუმცა განაწილების ლიცენზიატს არ ეზღუდება მიწოდების საქმიანობის განხორციელება. შედეგად, ბუნებრივი გაზის განაწილების ლიცენზიატები ამავედროულად წარმოადგენენ საცალო ბაზრის მიმწოდებლებს, რაც ართულებს კონკურენციასა და ალტერნატიული მიმწოდებლების ჩართვას ბაზრის ამ სექტორში.

ევროკავშირის 2009/73/EC დირექტივის თანახმად, თუკი გამანაწილებელ ქსელზე მიერთებულია 100,000 მომხმარებელზე მეტი, მაშინ გამანაწილებელი და საცალო მიმწოდებელი კომპანიები დამოუკიდებელ სუბიექტებს უნდა წარმოადგენდნენ და უნდა მოხდეს მათი განმხოლოება. საქართველოში ასეთი სამი განაწილების ლიცენზიატი არსებობს: შპს „ყაზტრანსგაზთბილისი“, შპს „სოკარ ჯორჯია გაზი“ და სს „საქორგაზი“. ბუნებრივი გაზის დანარჩენი 24 ლიცენზიატი, ევროკავშირის დირექტივის მიხედვით, არ საჭიროებს მიწოდებისა და განაწილების საქმიანობების განმხოლოებას.

კონკურენტული ბაზრის პრინციპების ჩამოყალიბების მიზანშეწონილობა დეკლარირებულია “საქართველოს კანონში ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ” (იხ. მუხლი 1), თუმცა არც ამ და არც სხვა რომელიმე კანონში ან რეგულაციაში არ არის განსაზღვრული დასახული ამოცანის მიღწევის ვალდებულებები და მექანიზმები.

წინასწარი შეფასებით, საქართველოს პირობებში ამ დირექტივის დანერგვა სერიოზული მოსამზადებელი სამუშაოს ჩატარებას მოითხოვს. დირექტივით გათვალისწინებული დებულებები იმოქმედებს სამინისტროს, მარეგულირებელის, საქართველოს ნავთობის და გაზის კორპორაციის (სნგკ), გაზის ტრანსპორტირების კომპანიის (გტკ), სექტორში მომუშავე წამყვანი უცხოური კომპანიების (SOCAR) შვილობილი საწარმოების, “ყაზტრანსგაზთბილისი” და სხვა მონაწილეების ფუნქციებსა და საქმიანობაზე. ამასთან, როგორც აღინიშნა, გაზით საბითუმო ვაჭრობის (მიწოდების) და ტრანსპორტირების საკითხში ქვეყნის ბაზრის მოწყობა, ძირითადად აკმაყოფილებს დირექტივების მოთხოვნებს, მცირე ნიუანსების გამოკლებით. სავარაუდოდ, ძირითადი ცვლილებები შეეხება დღევანდელ გამანაწილებელ კომპანიებს (SOCAR-ის შვილობილი გამანაწილებელი კომპანიები და ყაზტრანსგაზ თბილისი), რომელთა დღევანდელი საქმიანობა - განაწილება და მიწოდება, მინიმუმ საკანონმდებლო დონეზე განმხოლოებულია, ორმა დამოუკიდებელმა ერთეულმა უნდა განახორციელოს: გამანაწილებელი სისტემის ოპერატორმა, რომელიც იზოლირებული იქნება საცალო (ასევე საბითუმო) მიწოდების საქმიანობისაგან და საცალო მიმწოდებელმა (გამონაკლის ვრცელდება ზემოთხსენებულ 100 000-ზე ნაკლები მომხმარებლის მქონე გამანაწილებელ საწარმოებზე).

⁸⁹ საცალო მიწოდება დერეგულირებულია მხოლოდ კომერციული სექტორის მომხმარებლებისათვის

დირექტივა უშვებს, შესაბამისი დასაბუთების საფუძველზე, გარკვეული შეღავათების დაწესებას ახალგაზრდობისთვის, მათ შორის იმ პირობებში, როცა ქვეყანა პირდაპირ არ არის მიერთებული სხვა წევრი ქვეყნის ქსელთან და მოწოდების 75%-ზე მეტი ერთი მომწოდებლის მიერ არის უზრუნველყოფილი, რადგან საკითხი უკავშირდება ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოებისთვის დამატებითი რისკის წარმოშობის ალბათობას. ასევე, ახალი ინფრასტრუქტურის მშენებლობის შემთხვევაში, თუ ინვესტიცია მაღალი რისკის შემცველია, რაც ხელს შეუშლის კაპიტალის ჩადებას საერთოდ, ან აუმჯობესებს კონკურენციის პირობებს (როგორც ეს სამხრეთ კავკასიური (ბაქო-თბილისი-ერზერუმის) გაზის მილსადენის - SCP-ის შემთხვევაშია). ამასთან ერთად გათავისუფლების (derogation) მოსაპოვებლად უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს შეუზღუდავი კონკურენციის პირობები, ხოლო გადაწყვეტილების მიღებისას მარეგულირებელმა უნდა გაითვალისწინოს მიწოდების უსაფრთხოება და ბაზრის ფუნქციონირების თავისებურებები (როგორც ეს საქართველოს ბაზარზე, როცა SOCAR-ს, გაზის მოწოდების ერთიანი ხელშეკრულების პირობებით, მოხმარების სეზონური დაბალანსების მომსახურებასაც უწევს).

რეგულაცია # 715/2009 გაზის სატრანსპორტო ქსელზე დაშვების პირობების შესახებ ⁹⁰

რეგულაციის მიზანია უზრუნველყოს გაზსადენებზე მესამე მხარის შეუფერხებელი და არადისკრიმინაციული დაშვება, გამჭვირვალე სატარიფო მეთოდოლოგიის და ქსელზე მესამე მხარის დაშვების შემუშავი ტექნიკური ან ეკონომიკური კრიტერიუმის ობიექტურობისა და ამასთან დაკავშირებული დავების განხილვის შემოღებით.

იგულისხმება, რომ ტარიფების გათანაბრებამ ხელი უნდა შეუწყოს ტრანს-სასაზღვრო ვაჭრობას, ხოლო გადაცემის სისტემის ოპერატორი და მარეგულირებელი უნდა შეეცადონ შეცვალონ ტარიფების სტრუქტურა და პრინციპები არაერთგვაროვანი ტარიფების ურთიერთშესაბამისობის მისაღწევად.

დეტალური და ყოვლისმომცველი ანალიზის გარეშე⁹¹ შეუძლებელია დასკვნის გაკეთება იმის შესახებ, თუ რამდენად უმტკივნეულოდ და რა დროში შეიძლება ამ რეგულაციის განხორციელება საქართველოს პირობებში. კერძოდ, საკითხი ეხება დებულებებს, რომელთა თანახმად, ტარიფების გაანგარიშების დროს მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ფაქტური დანახარჯები საინვესტიციო მდგენელთან ერთად და გამჭვირვალობა, აგრეთვე, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან შესაბამისობა. საქართველოს ბუნებრივი გაზის ბაზარზე, როგორც ცნობილია, ტარიფების დადგენა, ზოგ შემთხვევაში, ხდება მთავრობასა და კომპანიებს შორის დადებული მემორანდუმების საფუძველზე სადაც, გარდა კონკრეტული განაწილების საქმიანობისა, ასევე გათვალისწინებულია სეზონური მიწოდება-მოხმარების დაბალანსება და სხვა პირობები, რაც განპირობებულია არა მხოლოდ ეკონომიკური პარამეტრებით, არამედ გარკვეულწილად ითვალისწინებს ენერგეტიკული უსაფრთხოებისა და სხვა ტექნიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ ფაქტორებს.

საქართველო ენერგეტიკული რესურსების მიწოდების თვალსაზრისით იზოლირებულია ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი ქვეყნებისაგან. მას არ გააჩნია საერთო საზღვარი და შესაბამისად პირდაპირი კავშირი ენერგეტიკული გაერთიანების რომელიმე წევრ ქვეყანასთან, ამასთან, არსებული ინფრასტრუქტურა გაზის ნაკადების მხოლოდ ერთი მიმართულებით გატარებაზე არის გათვალისწინებული, რაც დღევანდელ ეტაპზე შეუძლებელს ხდის იმ სარგებლის მიღებას, რაც ერთიანი ქსელით დაკავშირებულ გაერთიანების სხვა წევრებს გააჩნიათ.

რუსული გაზის ექსპორტიორი სახელმწიფო მონოპოლია Gazprom, რომელიც ტექნიკური შესაძლებლობების მიხედვით საქართველოს ბაზარზე ყველაზე მსხვილი პოტენციური მომწოდებელი შეიძლება იყოს, გაზს არცთუ იშვიათად პოლიტიკური ზემოქმედების ინსტრუმენტად იყენებს, მათ შორის საქართველოს მიმართაც. კერძოდ, სომხეთისათვის, რომელიც გაზს საქართველოს გავლით იღებს, დაწესებულია საბაზროზე გაცილებით დაბალი ფასები, რითაც პრივილეგირებული მდგომარეობა ექმნება სომხეთში წარმოებულ სამრეწველო პროდუქციას, მათ შორის ელექტროენერგიას, რაც არაკონკურენტულ პირობებში აყენებს ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკას. რუსეთთან დიპლომატიური ურთიერთობა განწყვეტილია, 2008 წლის სამხედრო აგრესიისა და ანექსიის პოლიტიკის გამო. ამიტომ, რუსეთის ერთიან შიგა ბაზარში თავისუფალი მონაწილეობა

⁹⁰ Regulation (EC) # 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions of access to the natural gas transmission networks.

⁹¹ ob. On Approximation of Georgian Legislation with the EU Energy Acquis, Report, 2013 by Irma Kavtaradze and Marina Guledani

დღეისათვის არ განიხილება და საქართველო რუსეთიდან მხოლოდ ჯამური მოხმარების 10%-ს იღებს სომხეთში ტრანზიტის საფასურის სახით (ქვეყნის ჯამური მოთხოვნის დაახლოებით 90% და „სოციალურად მგრძნობიარე“⁹² მომხმარებლების მოთხოვნის 100% აზერბაიჯანიდან მოწოდებული გაზით არის უზრუნველყოფილი). სავარაუდოდ ეს ტენდენცია მომავალშიც იქნება შენარჩუნებული.

აზერბაიჯანიდან გაზის მოწოდების ძირითად ნაწილს სახელმწიფო კომპანია SOCAR უზრუნველყოფს საქართველოს მთავრობასთან დადებული მემორანდუმისა და ხელშეკრულების ფარგლებში. SOCAR-ის შვილობილი კომპანიები ფლობენ, საქართველოს გაზგამანაწილებელი ქსელების ძირითად ნაწილს (თბილისის გარდა პრაქტიკულად ყველა რეგიონში) და დომინირებენ საცალო მიწოდებაშიც. SOCAR-ის მფლობელობაშია აგრეთვე ყველა მაგისტრალური მილსადენი აზერბაიჯანის ტერიტორიაზე, რომლითაც საქართველოს სახელმწიფო კომპანიების კუთვნილი გაზი მიეწოდება. თუმცა, მიუხედავად ბაზრის მონოპოლიზაციის გარკვეული ობიექტური წინაპირობების არსებობისა, გაზის მომარაგების არსებული სქემის უგულვებელყოფა და სრულმასშტაბიანი ლიბერალიზაცია ევროპულ ბაზართან დაახლოების მიზნით, წინასწარი მომზადების გარეშე, შეიძლება ენერგეტიკულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან სირთულეებთან იყოს დაკავშირებული და გარკვეული პრობლემები შექმნას სტრატეგიულ პარტნიორ ქვეყანასთან - აზერბაიჯანთან ურთიერთობებში. საჭიროა ამ საკითხის უფრო სიღრმისეული შესწავლა და შესაბამისი ქმედებების განხორციელება ყველა დაინტერესებული მხარის ლეგიტიმური ინტერესების გათვალისწინებით.

ბაზრის „სოციალური“ სექტორის მოთხოვნის გარანტირებულ უზრუნველყოფაში და ადგილობრივ ბაზარზე მონოპოლიის შემღუდვისათვის მნიშვნელოვან როლს თამაშობს საერთაშორისო შაჰ დენიზის კონსორციუმთან დადებული ოფციური გაზისა და დამატებითი გაზის კონტრაქტების შესაბამისად SCP მილსადენით მოწოდებული გაზი. ოფციური და დამატებითი გაზის კონტრაქტები ხელმოწერილია 2001-2003 წლებში არსებული და პროგნოზირებული კონიუნქტურის გათვალისწინებით და მხარეებისათვის ორმხრივ სასარგებლო პირობებით. კერძოდ, საქართველოს მხარემ, პრაქტიკულად უარი განაცხადა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ გადასახადებზე, რითაც უზრუნველყოფილ იქნა ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოება და სოციალურად სენსიტიური მომხმარებლების გარანტირებული მომარაგება ხელმისაწვდომი სათბობით. სადღეისოდ ოფციური და დამატებითი გაზის წლიური მოწოდება 700-800 მილიონ კუბურ მეტრს შეადგენს, რაც საქართველოს მთლიანი მოხმარების 35-40%-ია. SOCAR-თან დადებული ხელშეკრულებით, ეს გაზი გადაეცემა აზერბაიჯანულ მხარეს, რომელიც შემდეგ უზრუნველყოფს მის მოწოდებას მოთხოვნილების სეზონური ცვალებადობის გათვალისწინებით.

ქვეყნის ენერგეტიკული უსაფრთხოების, ბაზრის დემონოპოლიზაციისა და სოციალურად მოწყვლადი მომხმარებლების გაზით უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია საქართველომ მოითხოვოს SCP მილსადენთან დაკავშირებულ საკითხებში დეროგაციის უფლება. კერძოდ, სასურველია საქართველომ მოითხოვოს გამონაკლისები უკვე არსებული, ტრანზიტთან დაკავშირებული ყიდვა-გაყიდვის კონტრაქტების მიმართ და/ან ამ ნორმის გაუვრცელებლობის უფლება ისეთ პროექტებზე, რომელთა რეგულირება სცილდება მისი კომპეტენციის ფარგლებს.

წინასწარი ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ #715/2009 რეგულაციის მოთხოვნების გადმოტანა საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში შედარებით გაადვილებული იქნება 2020 წლის შემდეგ როცა იგეგმება შაჰ-დენიზის მე-2 ფაზის გაზის საპროექტო მოცულობის მიწოდება თურქეთისა და ევროპული ბაზრებისათვის, აგრეთვე, ქვეყანას უკვე ექნება სტრატეგიული რეზერვის დამარაგების საშუალება საკუთარ გაზსაცავში რომელზე მუშაობაც უკვე მიმდინარეობს.

⁹² ამაში იგულისხმება მთლიანად მოსახლეობა, მათ შორის სოციალურად დაუცველი და უზრუნველყოფილი ნაწილი; ასევე თბოელექტროსადგურები, რომელიც სხვადასხვა ადგილობრივი და უცხოური კომპანიის მფლობელობაშია

ნავთობი და ნავთობპროდუქტები

დირექტივა 94/22/EC ნახშირწყალბადების ძებნა-ძიებისა და მოპოვების ლიცენზირების პირობების შესახებ⁹³

დირექტივა აწესებს ნახშირწყალბადების ძებნა-ძიების, მოპოვების ლიცენზირებისა და რეგულირების საერთო ჩარჩოებს ნევრი ქვეყნებისათვის. მისი ძირითადი დანიშნულებაა უზრუნველყოს ნახშირწყალბადოვანი რესურსების ძებნა-ძიებისა და მოპოვების სამუშაოთა ლიცენზირების პროცედურების გამჭვირვალობა და ხელმისაწვდომობა ყველა მსურველისათვის, რომელიც ფლობს საჭირო ტექნიკურ და ფინანსურ შესაძლებლობებს. დირექტივა მოითხოვს, ლიცენზიების გაცემა მოხდეს ობიექტური და ავტორიზაციის პროცედურების დაწყებამდე გაცხადებული კრიტერიუმების საფუძველზე. იგი აგრეთვე განსაზღვრავს საზოგადოებრივი (მაგ. ქვეყნის უსაფრთხოების) ინტერესებიდან გამომდინარე შეზღუდვების, აგრეთვე, ანაზღაურების მოთხოვნისა და მონიტორინგის დაწესების შესაძლებლობას არადისკრიმინაციულად და სანარმოს მართვის გონივრული ინტერესების შელახვის გარეშე.

საქართველოში არსებული საკანონმდებლო გარემო ძირითადად შეესაბამება ამ დირექტივის მოთხოვნებს, კერძოდ, ნავთობისა და გაზის კანონის შესაბამისად, ძებნა-ძიების სამუშაოებზე დაშვება ხორციელდება ნავთობისა და გაზის სააგენტოს მიერ წინასწარ განცხადებულ ბლოკებზე, საჯაროდ გამოცხადებული პირობებით ჩატარებული ტენდერების საფუძველზე. თუმცა ზოგიერთი შედარებით მცირე ნოვაცია, მათ შორის, ტექნიკური ხასიათის, საჭიროა ასახულ იქნეს კანონში “ნავთობისა და გაზის შესახებ” და კანონქვემდებარე აქტებში (მაგ. ნავთობისა და გაზის ოპერაციების მარეგულირებელ ეროვნულ წესებში). კერძოდ, განცხადება კონკურსის გამოცხადების შესახებ ქართული კანონმდებლობით ცხადდება 45 დღის ინტერვალით, მაშინ როდესაც დირექტივით მოთხოვნილია 90-დღიანი შუალედი ევროკავშირის გამომცემლობაში გამოქვეყნებიდან განაცხადების მიღების ბოლო ვადამდე. ამასთან, განცხადების გამოქვეყნების შემდეგ ან მანამდე, მაგრამ პროცედურების დაწყებამდე, სავალდებულოა გამარჯვებულის გამოსავლენი კრიტერიუმების გასაჯაროება.

დირექტივა, ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, უშვებს გამონაკლის შემთხვევებში ავტორიზაციას ტენდერის ჩატარების გარეშე, მაგალითად, თუ ეს ეხება სალიცენზიო ფართის მიმდებარე ტერიტორიას, დასაბუთებული აუცილებლობის შემთხვევაში.

დირექტივის მიხედვით, ავტორიზაციის ერთ-ერთი ძირითადი კრიტერიუმი განმცხადებლის სათანადო ტექნიკური და ფინანსური შესაძლებლობებია, მაშინ როდესაც საქართველოს სინამდვილეში, გამარჯვებული, როგორც წესი, შემოთავაზებული კომპენსაციის რაოდენობის გათვალისწინებით ცხადდება. ასევე, მოთხოვნილია ტენდერში მონაწილე წარუმატებელი კომპანიების ინფორმირების ვალდებულება, მათი მოთხოვნის საფუძველზე, შესაბამისი მიზეზების ახსნით.

საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა აისახოს, აგრეთვე, ნევრი ქვეყნის ავტორიზებული ორგანოს (ნავთობის და გაზის სახელმწიფო სააგენტო) ვალდებულება ყოველწლიურად გაასაჯაროს და წარადგინოს ევროკომისიაში წლიური ანგარიში, მათ შორის ინფორმაცია მარაგების განახლებული შეფასების შესახებ.

დირექტივა 2009/119/EC ნავთობისა და/ან ნავთობპროდუქტების მინიმალური მარაგის ვალდებულების შესახებ

დირექტივა მიზნად ისახავს ევროკავშირის ერთიანი ბაზრის ნავთობით უზრუნველყოფის გარანტირებულ უსაფრთხოებას, საიმედო და გამჭვირვალე მექანიზმების გამოყენებით, რომლებიც დაფუძნებულია ნევრი ქვეყნების სოლიდარობაზე, ნავთობის და/ან ნავთობპროდუქტების მინიმალური სავალდებულო მარაგების შექმნაზე და სერიოზული ნაკლებობის დროს განსახორციელებელ პროცედურებზე.

დირექტივის ფუძემდებლური მოთხოვნაა ნავთობისა და/ან ნავთობპროდუქტების მინიმალური მარაგის არსებობა თითოეული ქვეყნისათვის, რომელიც ტოლი იქნება ქვეყნის საშუალო დღიური

⁹³ Directive 94/22/EC 30/06-1994 on the conditions for granting and using authorisation for the prospection, exploration and production of hydrocarbons

იმპორტის 90-ჯერადის, ან ქვეყნის საშუალო დღიური მოხმარების 61-ჯერადი მოცულობას შორის უმეტესის.

ჩვენი ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარე (საქართველოს არ აქვს სტრატეგიული საცავი, საკუთარი ნავთობგადამუშავება და არც თხევად სანავთობ მომუშავე თბოსადგური), ამ დირექტივის რეალიზაციის ერთ-ერთ საშუალებად შეიძლება ჩაითვალოს ნავთობპროდუქტების საბითუმო და/ან საცალო მიმწოდებელი კომპანიებისათვის შესაბამისი რეზერვის უზრუნველყოფის დავალდებულება. რაც, სავარაუდოდ, მათი მხრიდან ამ მარაგებში დამატებითი კაპიტალდაბანდებას მოითხოვს და საცავების საოპერაციო მოცულობას შეუმცირებს.

დირექტივის ამ ფორმით იმპლემენტაციის შემთხვევაში, საჭირო იქნება საკანონმდებლო ცვლილებები და შესაბამისი მომზადება კომპანიების მხრიდან. აგრეთვე გასათვალისწინებელია, რომ ღონისძიება უმნიშვნელოდ, მაგრამ მაინც გააძვირებს პროდუქციას, რის გამოც გადაწყვეტილების მომზადების პროცესში სასურველია კონსულტაციები აღნიშნული ბიზნესით დაკავებულ კომპანიებთან. აუცილებელი იქნება, აგრეთვე შესაბამისი სახელმწიფო მონიტორინგის უზრუნველყოფა. შესასწავლია სახელმწიფოს მხრივ საცავის შექმნის ალტერნატიული ვარიანტიც და საბოლოო არჩევანი შესაბამისად უნდა გაკეთდეს.

4.4. ენერგოეფექტურობა

ენერგეტიკის საერთაშორისო სააგენტომ (IEA) თავის ერთერთ ანგარიშში ენერგოეფექტურობა მსოფიოში „პირველ ენერგიის წყაროდ“ მოიხსენია; ენერგოეფექტურ ტექნოლოგიებში ინვესტირება იმდენად დიდი რაოდენობის ენერგიის დაზოგვის შესძლებლობას იძლევა, რომ დაზოგილი ენერგია მნიშვნელოვნად აჭარბებს ბევრი სადგურის მიერ წარმოებული ენერგიის რაოდენობას. ეს „პირველი ენერგიის წყარო“ წამყვან როლს თამაშობს წიაღისეული საწვავის ჩანაცვლებისა და კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ ბრძოლაში.

ყველაზე მოკლე და მარტივი განმარტების მიხედვით, ენერგოეფექტურობა ნიშნავს ნაკლები რაოდენობის ენერგიის გამოყენებას კონკრეტული სერვისისათვის. მაგალითად, ფლუროსცენტური ნათურა უფრო ენერგოეფექტურია ვიდრე ჩვეულებრივი ვარვარა ნათურა, რადგან იმავე რაოდენობის სინათლის მისაღებად ნაკლებ ელექტროენერგიას მოიხმარს. მსგავსად ამისა, ენერგოეფექტური ღუმელი მოიხმარს ნაკლებ საწვავს სახლის გასათბობად, ვიდრე ჩვეულებრივი ღუმელი, გამოყოფილი სითბო კი ორივე შემთხვევაში ერთნაირია.

ენერგოეფექტურობის სარგებელი 5 ძირითად პუნქტში შეიძლება ჩამოყალიბდეს:

1. ენერგოეფექტურობა გვეხმარება ფულის დაზოგვაში;
2. შეაქვს წვლილი ეკონომიკის განვითარებაში;
3. არის სასარგებლო გარემოსათვის;
4. ხელს უწყობს ენერგეტიკული უსაფრთხოების განმტკიცებას;
5. აუმჯობესებს ცხოვრების ხარისხს.

ყველასათვის ცნობილია, რომ ენერგოეფექტურობის ღონისძიებები ზოგავს მომხმარებლის ფინანსურ რესურსებს, ამცირებს რა მოხმარებული ენერგიის რაოდენობას და შესაბამისად, ამ ენერგიის ჯამურ ღირებულებას. თუმცა, ამავდროულად, ენერგოეფექტურობის ღონისძიებების განხორციელება და მიღებული დანაზოგი ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარებას მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თავისი წვლილი შეაქვს ასევე სამუშაო ადგილების შექმნაში და წარმოადგენს ინოვაციების განვითარების საფუძველს, რადგან თანამედროვე ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების დანერგვის წინაპირობა აქამდე არარსებული ტექნოლოგიების შექმნა და განვითარებაა.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ენერგოეფექტურობაში გარემოს დაცვას უკავშირდება. დაზოგილი ენერგია გარემოს დაბინძურების შემცირების წინაპირობაა, რადგან, როგორც ცნობილია, წიაღისეული ენერგეტიკული რესურსის გამოყენებას მავნე ნივთიერებების გაფრქვევა ახასიათებს (სათბური გაზების ემისია) როგორც საყოფაცხოვრებო და კომერციულ, ასევე ტრანსპორტის სექტორში. ენერგოეფექტურობა ზრდის ენერგეტიკული უსაფრთხოების დონესაც, ამცირებს რა

გარე დამოკიდებულებას იმპორტირებულ ენერგიაზე და ბოლოს, კომფორტული საყოფაცხოვრებო პირობების შექმნით, ენერგოეფექტურობა აუშვებებს ცხოვრების ხარისხს.

მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, ენერგიაზე მოთხოვნა ყოველწლიურად საშუალოდ 2%-ით იზრდება. ეს ზრდა ძირითადად ხდება განვითარებადი ქვეყნების, ჩინეთის და ინდოეთის ხარჯზე. თუმცა მომგებიან ინვესტიციებს არსებულ ტექნოლოგიებში შეუძლია ამ ზრდის შემცირება 0.7 %-მდე რაც ნიშნავს 64 მლნ. ბარელი ნავთობის ეკვივალენტის დანაზოგს ყოველწლიურად. ენერგოდაზოგვის მიღწევა შესაძლებელია როგორც კომერციულ, ასევე საყოფაცხოვრებო და ტრანსპორტის სექტორში.

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორის გამო ენერგოეფექტურობას განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა. საერთაშორისო დონეზე პრიორიტეტულია გარემოსდაცვით საკითხები და სათბური გაზების ემისიის შემცირება, რაც კლიმატის ცვლილების წინააღმდეგ ბრძოლას უკავშირდება. საქართველოსთვის ამ კუთხით განსაკუთრებით საყურადღებოა ევროკავშირის დირექტივები, რომელთა განხორციელებაც სავალდებულოა ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში. ეს დირექტივებია:

- 2006 წლის 5 აპრილის დირექტივა 2006/32/EC ენერგიის საბოლოო მოხმარების ეფექტიანობისა და ენერგომომსახურებების შესახებ;
- 2010 წლის 19 მაისის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2010/31/EU შენობების ენერგოეფექტურობის შესახებ;
- 2012 წლის 25 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2012/27/EU ენერგოეფექტურობის შესახებ.

მოკლედ განვიხილოთ თითოეული მათგანი:

2006/32/EC ენერგიის საბოლოო მოხმარების ეფექტიანობისა და ენერგომომსახურებების შესახებ დირექტივის მიზანია ენერგიის საბოლოო მოხმარება გახადოს უფრო ეკონომიური და ეფექტური, ამისათვის დირექტივა მოუწოდებს სახელმწიფოებს, შემუშაონ ენერგოეფექტურობის სამიზნე მაჩვენებლები და წამახალისებელი სისტემები, ასევე დააწესონ ინსტიტუციური, ფინანსური და საკანონმდებლო ჩარჩოები რომლებიც აღმოფხვრის ბაზარზე არსებულ ბარიერებსა და ნაკლოვანებებს და ხელს შეუწყობს ენერგოეფექტურობის განვითარებას.

დირექტივა, ძირითადად, ეხება ენერგიის განაწილებას და საცალო ვაჭრობას. ძირითადი სამიზნე მაჩვენებელი არის ეროვნული ენერგოეფექტურობის გეგმების (NEEAP)⁹⁴ ფარგლებში, შესაბამისი მეთოდოლოგიით დათვლილი ენერგომომხმარების შემცირების მაჩვენებელი შესაბამისი წლისათვის. ამ მიზნის განხორციელებაში დირექტივა განსაკუთრებულ როლს აკისრებს სახელმწიფო ორგანიზაციებს და სამთავრობო შესყიდვებს. სახელმწიფო ორგანიზაციებმა უნდა მიმართონ შემდეგ ღონისძიებებს:

- ენერგოდაზოგვის ხელშეწყობისათვის ფინანსური ღონისძიებების შემუშავება და განხორციელება;
- ენერგოეფექტური ტექნოლოგიისა და სატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვა;
- ენერგოეფექტური პროდუქტის შესყიდვა.

ამასთან, სახელმწიფოებმა უნდა შექმნან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახური ან სააგენტო, რომელიც მონიტორინგს გაუწევს სამოქმედო გეგმის შესრულების პროცესს. ქვეყანამ ასევე უნდა დააკისროს ენერგიის გამანაწილებელ, სისტემის ოპერატორებსა და საცალო მოვაჭრეებს პასუხისმგებლობა, საკუთარ მომხმარებლებს მიაწოდონ ინფორმაცია ენერგიის დაზოგვის პროგრამების შესახებ. თითოეული მომხმარებელი უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ინდივიდუალური მრიცხველით და მიეწოდებოდეს ინფორმაციული სამომხმარებლო ქვითარი, რომელიც, გარდა არსებული მოხმარებისა და ტარიფისა, ასახავს სხვაობას წინა წლის იგივე პერიოდის მოხმარებასა და ტარიფთან, ასევე - ორგანიზაციის საკონტაქტო ინფორმაციას, რომლისგანაც შესაძლებელია ინფორმაციის მიღება ენერგოეფექტურობის ღონისძიებების შესახებ.

⁹⁴ National Energy Efficiency Action Plan - ენერგოეფექტურობის ეროვნული სამოქმედო გეგმა

ენერგოეფექტურობასთან დაკავშირებული მეორე ყველაზე მნიშვნელოვანი დირექტივა ეხება შენობების ენერგოეფექტურობას (2010/31/EU შენობების ენერგოეფექტურობის შესახებ). უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ შენობები მოიხმარენ ყველაზე მეტ ენერგიას ვიდრე გლობალური ეკონომიკის სხვა სექტორები. მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, გლობალურად მოხმარებული ენერგიის 34% შენობებზე მოდის, რაც აღემატება ენერგიის მოხმარებას ინდუსტრიისა და ტრანსპორტის სექტორებში.

ევროკავშირის მასშტაბით, შენობების მიერ ენერგიის მოხმარება მთლიანი ენერგიის მოხმარების 40%-ია. შესაბამისად, ამ სექტორში ენერგომოხმარების შემცირება უმნიშვნელოვნეს როლს ასრულებს ევროკავშირის ენერგეტიკული სტრატეგიის მიზნის მიღწევაში, რაც გულისხმობს ენერგიის მოხმარების 20%-ით შემცირებას 2020 წლისათვის.

დირექტივის მიხედვით, წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ შენობების ენერგეტიკული მაჩვენებლების დადგენის მეთოდოლოგია რომლის მიხედვითაც სხვადასხვა კატეგორიის შენობისათვის შემუშავდება მინიმალური მოთხოვნები. ამ მეთოდოლოგიის შემუშავებისას გათვალისწინებული უნდა იქნას ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა: შენობების თბური მახასიათებლები, გათბობის იზოლაცია და ცხელწყალმომარაგება, კონდიციონერების სისტემის მონტაჟი, ინტეგრირებული განათების მოწყობა, კლიმატური პირობები და ა.შ. ამ მეთოდოლოგიის მიხედვით კი ქვეყნებმა უნდა დაადგინონ შენობების მინიმალური ენერგეტიკული მოთხოვნები, რომლებიც ყოველ 5 წელიწადში გადაიხედება. მოთხოვნები შეიძლება განსხვავდებოდეს ძველი და ახალი შენობების და სხვა მახასიათებლების მიხედვით. ეს მოთხოვნები არ ეხება შენობების ისეთ კატეგორიებს, როგორიცაა, ისტორიული შენობები, რელიგიური დანიშნულების შენობები, დროებითი საცხოვრებლები და ა.შ.

2020 წლის 31 დეკემბრისთვის ყველა ახალი შენობა უნდა აკმაყოფილებდეს შენობების მიერ თითქმის ნულოვანი ენერგომოხმარების პირობებს. ხოლო შენობები, რომლებიც საჯარო სექტორს უკავია ამ მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს უკვე 2018 წლის 31 დეკემბრისათვის. ასევე უნდა შეიქმნას შენობების სერტიფიცირების სისტემა, რომელიც მოიცავს ინფორმაციას შენობის ენერგეტიკული მაჩვენებლების შესახებ, მათი გაუმჯობესების გზებსა და რეკომენდაციებს. შენობის ნაწილის გაყიდვის ან გაქირავებისას ენერგეტიკული მაჩვენებლების სერტიფიკატი წარმოდგენილ უნდა იქნას დამქირავებლისათვის/მყიდველისათვის და სარეკლამო განაცხადში.

დირექტივის მოთხოვნების განხორციელების ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა ეროვნულ დონეზე სამშენებლო კოდექსების შემუშავება. აღსანიშნავია, რომ ინდუსტრიული ქვეყნების ძირითადად ნაწილმა სამშენებლო კოდექსები 1970-იან წლებში მიიღო და მას შემდეგ ამ კოდექსებმა მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა. კოდექსების ამოქმედებიდან დღემდე შენობების ენერგოეფექტურობა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებსა და ამერიკაში 60%-ით გაუმჯობესდა. განვითარებადმა ქვეყნებმა სამშენებლო კოდექსების შემუშავება 1990-იან წლებში დაიწყეს, თუმცა ეკონომიკური და ინსტიტუციური ბარიერები ამ პროცესის შემადგერხებელ ფაქტორებს წარმოადგენდა. სამშენებლო სექტორის შეუდარებლად დიდი მოცულობისა და ენერგოეფექტურობის დიდი პოტენციალის გამო სამშენებლო კოდექსები განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. არსებული ტექნოლოგიები უკვე საშუალებას იძლევა 2030 წლისათვის შენობების მიერ მოხმარებული ენერგია შემცირდეს 30%-ით⁹⁵. ენერგოდაზოგვის პოტენციალი განსაკუთრებით მაღალია განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში.

ყველაზე ახალი დირექტივა ენერგოეფექტურობასთან მიმართებით არის 2012 წლის 25 ოქტომბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2012/27/EU ენერგოეფექტურობის შესახებ. აღნიშნულმა დირექტივამ დროთა განმავლობაში უნდა ჩაანაცვლოს ზემოთ განხილული 2006/32/EC დირექტივა. დირექტივის მიზანია ენერგიის მოხმარების ეფექტურობის გაზრდა ენერგეტიკული ჯაჭვის ყველა რგოლზე, წარმოებიდან მოხმარებამდე.

დირექტივა ხაზს უსვამს, რომ ენერგიის მოხმარების კუთხით მსოფლიო მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას. ეს ეხება, ერთი მხრივ, გარე დამოკიდებულებას იმპორტირებულ ენერგიაზე, რასაც თავისი უარყოფითი მხარეები აქვს და, მეორე მხრივ, კლიმატის ცვლილებას და მასთან დაკავშირებულ გარემოსდაცვით და ეკონომიკურ პრობლემებს. ძველმა დირექტივამ სათანადოდ ვერ შეასრულა დასახული მიზანი და საჭირო გახდა დამატებითი ღონისძიებების შემუშავება, რომ 2020 წლისათვის ენერგომოხმარების 20%-ით შემცირების მიზანი მიღწეულ-იქნას ევროკავშირის მასშტაბით. ახალი

⁹⁵ მსოფლიო ბანკი, მწვანე ზრდის ხელშეწყობი ენერგეტიკული სტრატეგიები, სალექციო კურსი, 2014 წ.

დირექტივა არჩევანის საშუალებას იძლევა 2020 წლისათვის ენერგოეფექტურობის ეროვნული სამიზნე მაჩვენებლები განისაზღვროს პირველადი ენერგიის მოხმარების ან საბოლოო ენერგიის მოხმარების მაჩვენებელთან მიმართებით.

ახალი დირექტივა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ენერგოაუდიტის სისტემის გამართვას და საჯარო სექტორს, როგორც საზოგადოებისათვის მაგალითის მიცემს. საჯარო სექტორს ეკისრება ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების შესყიდვის და დანესებულებების პერიოდული რემონტის ვალდებულება ენერგოეფექტურობის შენარჩუნების მიზნით. ასევე, ქვეყნებს აქვთ ვალდებულება, მოახდინონ საყოფაცხოვრებო, მცირე და საშუალო საწარმოებში ენერგოაუდიტების ჩატარებისათვის სტიმულირების მექანიზმების გაძლიერება. შინამეურნეოებისათვის უნდა შეიქმნას საკონსულტაციო პროგრამები ენერგოაუდიტების სარგებლიანობისა და შესაბამისი მომსახურებების გაწევის შესახებ. უნდა შემუშავდეს პროგრამები კვალიფიკური ენერგოაუდიტორების მოსამზადებლად. დიდ საწარმოებს ევალებათ აწარმოონ ენერგოაუდიტები ყოველ 4 წელიწადში.

საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულებაში არ აქვს ჩადებული აღნიშნული დირექტივების განხორციელების კონკრეტული ვადები, ვადა უნდა განისაზღვროს ენერგეტიკულ გაერთიანებაში საქართველოს განუვრიანების მოლაპარაკებების ფარგლებში, ან თუ ორი წლის განმავლობაში განუვრიანება არ მოხდა, მაშინ ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერიდან მესამე წელს ახალი ვადა უნდა წარედგინოს ასოცირების საბჭოს.

საინტერესოა, რა ვითარებაა ენერგოეფექტურობის მხარდაჭერის სახელმწიფო ღონისძიებების მხრივ ქვეყანაში და რა კონკრეტულ ბარიერებს წააწყდება საქართველო მომავალში ევროკავშირის მოცემული დირექტივების მოთხოვნების შესრულების კუთხით.

უპირველესად, აღსანიშნავია, რომ საქართველო ერთ-ერთი გამონაკლისი ქვეყანაა სადაც არ არსებობს ენერგოეფექტურობის კანონი ან ერთიანი კანონი ენერგიის შესახებ, რომელიც კომპლექსურად დაარეგულირებდა ამ საკითხს. 2008 წელს WEG-ის ორგანიზებით შემუშავებული კანონპროექტი ენერგოეფექტურობის შესახებ მთავრობამ არ მიიღო. უშედეგოდ დასრულდა ასევე ეკონომიკის სამინისტროს მუშაობა სამშენებლო კოდექსში ენერგოეფექტურობის გასათვალისწინებლად. ენერგეტიკის სექტორის ძირითად მარეგულირებელ კანონში „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ ნათქვამია, რომ ენერგეტიკის სამინისტროს ფუნქციას წარმოადგენს მოხმარების ეფექტიანობის გაზრდის ღონისძიებათა ერთიანი სახელმწიფო პროგრამის შემუშავებისა და განხორციელების კოორდინაცია, თუმცა არ არის განმარტებული ენერგოეფექტურობის მნიშვნელობა. 2014 წელს შემუშავებულ ენერგეტიკული პოლიტიკის წინასწარ დოკუმენტში - „საქართველოში ენერგოეფექტურობის ერთიანი მიდგომის შემუშავება და განხორციელება“-ენერგოეფექტურობა პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს, ენერგოეფექტურობის ხელშეწყობის კუთხით „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია 2020“-ში კი აღნიშნულია, რომ „ქვეყნისთვის, ენერგორესურსების დაზოგვის მიზნით, ხელი შეეწყობა ენერგოეფექტურობის ზრდას და მისი უზრუნველყოფისთვის, შესაბამისი საკანონმდებლო მექანიზმების შემუშავებას საერთაშორისო და ევროპული ნორმების შესაბამისად“. თუმცა, ეს ყველაფერი საკითხის მხოლოდ ფორმალურ ნაწილს წარმოადგენს და დირექტივების მოთხოვნების შესასრულებლად საჭიროა კონკრეტული პროგრამებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება.

საქართველოს აქამდე არ შემუშავებია ენერგოეფექტურობის ეროვნული სამიზნე მაჩვენებლები და სამოქმედო გეგმა. თუმცა, რვა დიდი ქალაქი⁹⁶, მათ შორის თბილისიც, გახდა მერების შეთანხმების⁹⁷ ხელმომწერი. მერების შეთანხმებით ქალაქის მერია იღებს ფორმალურ ვალდებულებას შეამციროს CO₂-ის გაფრქვევები ენერგოეფექტური და განახლებადი ენერგიის ტექნოლოგიების გამოყენებით, ამისათვის კი ამუშავებს მდგრადი ენერგეტიკის სამოქმედო გეგმას (SEAP). ჯერ მხოლოდ ოთხ ქალაქს (თბილისი, ბათუმი, გორი, რუსთავი) აქვს ასეთი გეგმა. დაფინანსების წყაროები განსაზღვრული არ არის და შეზღუდული ბიუჯეტების პირობებში ძირითადად დონორული დაფინანსების იმედად არის დარჩენილი.

⁹⁶ თბილისი(2010), ბათუმი(2011), რუსთავი(2011), ქუთაისი(2011), გორი(2012), ფოთი(2012), ზუგდიდი(2013) და თელავი(2014) - www.eumayors.eu

⁹⁷ მერების შეთანხმება არის ევროკავშირის ფართომასშტაბიანი ინიციატივა. იგი აერთიანებს ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებს, რომლებიც ნებაყოფლობით იღებენ ვალდებულებას გაზარდონ ენერგოეფექტურობა და განახლებადი ენერგიის წყაროების გამოყენება მათ დაქვემდებარებაში მყოფ ტერიტორიებზე.

საქართველოში, პრაქტიკულად, არ ფუნქციონირებენ კვალიფიციური ენერგომომსახურების კომპანიები, არ არსებობს მათი ხელშეწყობის ფინანსური და სხვა მექანიზმები. არ არსებობს ასევე ენერგოაუდიტების სისტემა და არ არის შემუშავებული ფორმალური დოკუმენტი, რომელიც შენობებში ენერგოაუდიტის პროცედურებს დაარეგულირებდა.

ენერგოეფექტურობის დანერგვა, ძირითადად, სტიქიურად. მხოლოდ საბაზრო მექანიზმებით ხორციელდება. პრაქტიკაში შემოდის შენობების დათბუნება, ენერგოეფექტური ნათურების და სხვა საყოფაცხოვრებო მოწყობილობების გამოყენება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო მხარდაჭერის და სათანადო ინფორმაციული უზრუნველყოფის გარეშე ეს პროცესი ძალიან ნელა ვითარდება.

ელექტროენერგიის მომხმარებელების ინდივიდუალური გამრიცხველიანება წლებია მიმდინარეობს, მაგრამ ჯერ კიდევ დაუსრულებელია. საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის (სემეკი) 2015 წლის ანგარიშის მიხედვით ინდივიდუალური მრიცხველის არმქონე აბონენტების სტატისტიკა შემდეგია: სს „თელასი“ – 8,9%; სს „ენერგო-პრო ჯორჯია“ – 8,8%; სს „კახეთის ენერგოდისტრიბუცია“ – 18 %;

ენერგოეფექტურობის წამახალისებლად შეიძლება ჩავთვალოთ ასევე 2006 წელს ელექტრო-ენერგიაზე საფეხურებრივი ტარიფის შემოღება, თუმცა ამ ხნის განმავლობაში ტარიფის რეალური ღირებულება თითქმის განახევრდა და ენერგოეფექტურობის წახალისების მნიშვნელობას ინარჩუნებს მხოლოდ მოსახლეობის უკიდურესად ღარიბი სეგმენტისათვის. თუ მთავრობა უარს იტყვის ტარიფების სუბსიდირების მავნე პრაქტიკაზე, ენერგომომხმარებლის და იმპორტის მნიშვნელოვანი ზრდის პირობებში, მოსალოდნელია ელექტროენერგიის ტარიფების მნიშვნელოვანი ზრდაც, რაც შეიძლება მძიმე ეკონომიკურ ტვირთად დააწვეს მოსახლეობას. სწორედ ასეთ დროს იქნეს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ენერგოეფექტურობის არსებული პოტენციალის ათვისება.

რაც შეეხება შენობების ენერგოეფექტურობის საკითხს, აღნიშნული დირექტივის მოთხოვნებს საქართველოში უნდა არეგულირებდეს კანონი სამშენებლო საქმიანობის შესახებ, თუმცა მასში არაფერია ნათქვამი ენერგოეფექტურობაზე. საქართველოში ასევე არ არის შენობების სერტიფიცირების ფორმალური მოთხოვნა, სტანდარტი და ინსტიტუტი რომელიც ამ მიმართულებით იმუშავებდა. ამჟამად, ეკონომიკის სამინისტრო მუშაობს “საქართველოს სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსის” პროექტზე, რომლის წინასწარ ვერსიაში 108-ე და 109-ე მუხლები ეთმობა შენობა-ნაგებობის თბოიზოლირებასა და ენერგოეფექტურობას და განახლებადი ენერგიის გამოყენებას.

აღსანიშნავია, რომ ამჟამად ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკის მიერ გამოცხადებულია ტენდერი საკონსულტაციო მომსახურებაზე, რაც ემსახურება საქართველოსთვის ენერგოეფექტურობის სამოქმედო გეგმის შემუშავებას და ასევე შენობებში ენერგოეფექტურობის გაძლიერების სახელმწიფო ღონისძიებების შემუშავებას.

რეკომენდაციები

საქართველოში ენერგოეფექტურობის სახელმწიფო ხედვის და პოლიტიკის არარსებობის გამო, ვერ ხერხდება ენერგოეფექტურობის ენერგეტიკული, ეკონომიკური, გარემოსდაცვითი, სოციალური, ტექნოლოგიური და პოლიტიკური სარგებლის მიღება. აღნიშნული გარემოება ასევე ეწინააღმდეგება ევროინტეგრაციის ინტერესებს.

ენერგოეფექტურობის დანერგვის ძირითად დაბრკოლებას საქართველოში წარმოადგენს ენერგო-ეფექტურობის მნიშვნელობის სამთავრობო ხედვის არარსებობა, რაც რეგიონში და მეტნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებშიც გამონაკლისს წარმოადგენს.

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ შექმნას კანონები, ქმედითი ინსტიტუტები, ფინანსური მექანიზმები, სამოქმედო გეგმა და მისი მონიტორინგის სისტემა, უზრუნველყოს თავისუფალი საბაზრო გარემო ენერგოეფექტურობის ხელშეწყობისთვის. უპირველესად, კი შეიმუშაოს ენერგოეფექტურობის სახელმწიფო პოლიტიკა რომელიც ზოგად ჩარჩოს დასახავს ყველა ამ ღონისძიების დაგეგმვისათვის. ამ საქმეში ეფექტურად უნდა იქნას გამოყენებული მიმდინარე და მომავალი დონორული პროექტები და საერთაშორისო დახმარება რაც შეიძლება მიღებულ იქნას კლიმატის ფონდის მეშვეობით.

პროცესის დადებითად წარმართვისათვის ხელის შეწყობი იქნებოდა ასევე ტრენინგებისა და სხვა საგანმანათლებლო ღონისძიებების განხორციელება ენერგოაუდიტორების, მენეჯერების, სამშენებლო სექტორის წარმომადგენლებისა თუ სერვისის პროვაიდერებისათვის. აუცილებელია, ასევე, საინფორმაციო კამპანიების წარმართვა მოსახლეობის ცნობიერების ღონის ამალგებისთვის ენერგოეფექტური ტექნოლოგიების არსებობისა და ენერგიის დაზოგვის ღონისძიებების შესახებ, რადგან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ენერგოეფექტურობის დანერგვა აუმჯობესებს მოსახლეობის ცხოვრების დონეს და ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარებას, ისე როგორც უსაფრთხო გარემოს ჩამოყალიბებას.

4.5 ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება და გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა

ვინაიდან ECT ამოცანაა ევროკავშირის შიდა ენერგოპოლიტიკის გაფართოება სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპისა და შავი ზღვის მიმართულებით, ის მოიცავს ვალდებულებას რათა ხელშეკრულების მხარეებმა შეასრულონ ევროკავშირის გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა და ევროკავშირის მიერ განახლებადი ენერგიების განვითარების დასახული მიზანი.

ხელმოწერი ქვეყნებისთვის სავალდებულოა ევროკავშირის შემდეგი დირექტივების შესრულება⁹⁸:

- დირექტივა 85/337/EEC, დირექტივა გარკვეული სახელმწიფო და კერძო პროექტების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ⁹⁹
- საწვავში გოგირდის შემცველობის დირექტივა 1999/32/EC
- დირექტივა წვის დიდი საწარმოებიდან გარკვეული სახის დამაბინძურებლების გაფრქვევაზე შეზღუდვების დაწესების შესახებ 2001/80/EC
- მუხლი 4 (2) დირექტივა 79/409/EC - გარეულ ფრინველთა კონსერვაციის დირექტივა
- დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის დირექტივა, 2010/75/EC

დამატებით, ახალისებს მთელი რიგი გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის შესრულებას, მათ შორის,

1. კიოტოს პროტოკოლი
2. სამრეწველო ემისიების დირექტივა 2010/75/EU (არსებული საწარმოებისთვის.)

საქართველო ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივა უნდა შესრულდეს ტექსტის ხელმოწერიდან 3 წელიწადში, საწვავში გოგირდის შემცველობის დირექტივა 2 წელიწადში. რაც შეეხება გარეულ ფრინველთა დირექტივას მის სრულად შესრულებისთვის მოცემულია 8 წელი, ხოლო მეოთხე მუხლი ძალაში უნდა შევიდეს ტექსტის ხელმოწერიდან ხუთი წლის ვადაში.

დირექტივების ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა არ შეესაბამება ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებს. შესაბამისად, საქართველომ მთავრობამ დაიწყო ენერგეტიკული ხელშეკრულების გარემოსდაცვითი ნაწილის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის შესაბამის დირექტივებთან, ვინაიდან, ის აგრეთვე წარმოადგენს ასოცირების ხელშეკრულების ნაწილს.

მნიშვნელოვანია, რომ ქვეყანამ ეკონომიკური განვითარების დღის წესრიგი დააფუძნოს მდგრად განვითარებაზე და უზრუნველყოს გეგმებისა და პროგრამების სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება.

ამასთან, საქართველოში არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო არ არეგულირებს საქმიანობათა სრულ სპექტრს, აღმასრულებელ ხელისუფლებას არ გააჩნია შესაბამისი ფუნქციები და პასუხისმგებლობები გარემოსდაცვითი რეგულირებისთვის, განსაკუთრებით სამრეწველო სექტორში, არ არსებობს შესაბამისი ტექნიკური რეგულაციები და განვითარებული პროექტები არ შეესაბამება დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივებს.

⁹⁸ https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/AREAS_OF_WORK/Obligations/Environment

⁹⁹ შემდგომში 2011/92/EU დირექტივა);

მთელ რიგ შემთხვევებში, არ არსებობს კომპეტენტური ორგანო რომელიც უზრუნველყოფდა შესაბამისი ნებართვების გაცემას, კონტროლსა და მონიტორინგს.

საქართველოს საერთოდ არ გააჩნია კლიმატის ცვლილებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, შესაბამისად მნიშვნელოვანია როგორც კანონმდებლობის შემუშავება, ასევე ადამიანური რესურსების გაძლიერება ამ მიმართულებით.

ასევე ნათლად, უნდა იყოს დათვლილი და შემდგომ განერილი რა საბიუჯეტო დანახარჯები შეიძლება ჰქონდეს თვითოეული კანონის აღსრულებას და ეს თანხები განერილი იყოს ქვეყნის ბიუჯეტში. მნიშვნელოვანია, რომ ხარჯების და სარგებლის ანალიზის სისტემა იყოს დანერგილი ყველა გარემოსდაცვით კანონთან მიმართებაში.

მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკის, კანონმდებლობის და სხვა მარეგულირებელი დოკუმენტების დაგეგმვის და გადანაცვტილების პროცესი იყოს მონაწილეობითი, საზოგადოება ჩართული იყოს როგორც გადანაცვტილების მიღების ასევე მისი შესრულების პროცესში. საზოგადოების მონაწილეობა გარემოსდაცვითი გადანაცვტილების მიღების პროცესში არის როგორც ასოცირებული ხელშეკრულების მოთხოვნა, ასევე წარმოადგენს საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებას- „გარემოსდაცვის საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გადანაცვტილების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის ფარგლებში.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება

ევროკავშირმა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) ჩატარების შესახებ დირექტივა პირველად 1985 წელს მიიღო¹⁰⁰, რის შემდეგ მასში სამჯერ შევიდა ცვლილებები: 1997, 2003 და 2009 წლებში. საბოლოოდ, დირექტივა მასში შესული ცვლილებებით კოდიფიცირებულ იქნა 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივაში, რომლის განსახორციელებლადაც საქართველოს მიეცა სამი წელიწადი.

აღნიშნული დირექტივა მიზნად ისახავს კონკრეტული პროექტების (საქმიანობის) განხორციელებისას გარემოზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის შესაძლებლობის გამოვლენასა და ანალიზს. შესაძლო ზიანის გამოვლენა საქმიანობის განხორციელებამდე, უპირველეს ყოვლისა, ემსახურება როგორც ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვას, ისე მის შენარჩუნებას. აღნიშნული დირექტივის მიხედვით, ამა თუ იმ პროექტის გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (გზშ) აუცილებელია მოიცავდეს შემდეგ ეტაპებს¹⁰¹:

- 1. სკრინინგი:** სკრინინგის ეტაპზე შესაბამისი კომპეტენტური ორგანო იღებს გზშ-ის ჩატარების საჭიროების შესახებ გადანაცვტილებას¹⁰².
- 2. სკოპინგი:** სკოპინგი გულისხმობს გარემოზე შესაძლო მნიშვნელოვანი ზეგავლენის წყაროებისა და სახეების დადგენას, შემდგომი დეტალური შესწავლის მიზნით. ეს, ერთგვარად, გზშ კვლევის ფარგლების დადგენის ეტაპია და მისი ჩატარება პროექტის განმახორციელებელს ევალება.
- 3. გზშ ანგარიშის შედგენა:** გზშ ანგარიშს ამზადებს პროექტის განმახორციელებელი ან მის მიერ დაქირავებული პირი. ანგარიში უნდა მოიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:
 - პროექტის აღწერა;
 - ძირითადი ალტერნატივების აღწერა;

¹⁰⁰ დირექტივა 1985 წელს იქნა მიღებული და მასში სამჯერ შევიდა ცვლილება 1997, 2003 და 2009 წლებში. საბოლოოდ დირექტივა, მასში შეტანილ ცვლილებებთან ერთად, კოდიფიცირებულ იქნა 2011 წლის 13 დეკემბრის 2011/92/EU დირექტივაში - Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification). ხელმისაწვდომია EUR-Lex-ის მონაცემთა ბაზაში: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

¹⁰¹ ევროკომისია, 2007;

¹⁰² ის საქმიანობები, რომლებიც აუცილებლად უნდა დაექვემდებარონ გზშ-ს ჩამოთვლილია დირექტივის პირველ დანართში. დირექტივის მეორე დანართში ჩამოთვლილი საქმიანობები შეიძლება დაექვემდებარონ გზშ-ს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ინდივიდუალური გადანაცვტილებებით.

- გარემოს ელემენტების აღწერა (მაგ., ფლორა, ფაუნა, ნიადაგი, წყალი, ადამიანები); რომლებზეც პროექტმა შესაძლებელია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს;
- პროექტის განხორციელების შემთხვევაში, გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების აღწერა;
- გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების შემარბილებელი ღონისძიებების აღწერას;
- გზმ ანგარიშის არატექნიკური რეზიუმე;
- უცნობი ფაქტორებისა ან სირთულეების მითითება (მათი არსებობის შემთხვევაში).

4. კონსულტაცია: გადაწყვეტილების მიმღებმა ორგანოებმა უნდა ჩაატარონ საჯარო კონსულტაციები შესაბამის უწყებებთან და დაინტერესებულ საზოგადოებასთან; გზმ პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე ხელმისაწვდომი უნდა გახადონ როგორც გზმ ანგარიშები, ისე მიღებული გადაწყვეტილებები.

5. გადაწყვეტილების მიღება: გადაწყვეტილების მიღების ეტაპზე შესაბამისმა საჯარო უწყებამ უნდა შეაფასოს წარდგენილი განაცხადი თანხმობის (ნებართვის) გაცემაზე გადაწყვეტილების მისაღებად, გზმ ანგარიშისა და საზოგადოების წარმომადგენლების მიერ გამოთქმული მოსაზრებების გათვალისწინებით¹⁰³.

საქართველოში არსებული რეალობა

სამწუხაროდ, საქართველოს კანონმდებლობა დიდწილად არ შეესაბამება აღნიშნული დირექტივის მოთხოვნებს. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ ცნობს სკრინინგისა და სკოპინგის ეტაპებს, მაშინ როდესაც ევროკავშირის დირექტივის მიხედვით, მხოლოდ ამ ეტაპების გავლის შემდეგაა შესაძლებელი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადება.

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი იმ საქმიანობათა ნუსხა, რომლებიც საჭიროებენ სავალდებულო გზმ-ს, ასევე არ შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივით დადგენილ საქმიანობათა ჩამონათვალს. უკანასკნელ წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, აღნიშნული ნუსხა აღარ შეიცავს მთელ რიგ საქმიანობებს, რომლებმაც შეიძლება მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა იქონიონ გარემოზე და ადამიანის ჯანმრთელობაზე, მათ შორის ნავთობზე და გაზზე.

საქართველოს კანონმდებლობა ასევე არ ითვალისწინებს იმ საქმიანობების ინდივიდუალური განხილვის შესაძლებლობას, რომლებიც არ არიან მოქცეული ნუსხაში, თუმცა, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი უარყოფითი გავლენა მოახდინონ გარემოზე. ამასთან, ევროკავშირის დირექტივისაგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობაში არ არის ჩამოყალიბებული ის კრიტერიუმები, რომლის მიხედვითაც უნდა განისაზღვროს, საჭიროებს, თუ არა საქმიანობა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას.

ამასთან, საქმიანობებისთვის გზმ-ს ჩატარება სავალდებულოა იმ შემთხვევაში, თუ მათ ახორციელებენ კერძო პირები; სახელმწიფო პროექტების შემთხვევაში, გზმ-ს ჩატარება არ არის სავალდებულო. გარდა ამისა, კანონი “ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ” შესაძლებელს ხდის კერძო პროექტების განხორციელების შემთხვევაშიც კი, გზმ-ს ჩატარებისა და გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის აღებისგან თავის არიდებას, იმ პირობით, რომ ეს ვალდებულება მომავალში შესრულდება.

საქართველოს კანონმდებლობით შესაძლებელია საქმიანობის გათავისუფლება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ვალდებულებისაგან. ამგვარი დეზულეზა ევროკავშირის დირექტივაშიცაა, თუმცა განხვავება იმაშია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში ეს განმარტება მეტად ზოგადია და თავისუფალი ინტერპრეტირების საშუალებას იძლევა; ასევე, ევროკავშირის დირექტივისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა გამორიცხავს საზოგადოების დროული ინფორმირების და მონაწილეობის შესაძლებლობას ასეთი გადაწყვეტილებების მიღებისას.

ევროკავშირის დირექტივა ადგენს, რომ გადაწყვეტილების მიღება საზოგადოების წარმომადგენლების მიერ გამოთქმული მოსაზრებების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს. ამასთან,

¹⁰³ ევროკომისია, 2007;

საზოგადოებასთან კონსულტაციები, გზმ-ის ჩატარების სხვადასხვა ეტაპზე უნდა იყოს შესაძლებელი. საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, ევროკავშირის დირექტივისგან განსხვავებით, შეუძლებელია საზოგადოების დროული და სრულფასოვანი მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ევროკავშირის დირექტივა მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარებას გარემოზე ტრანსსასაზღვრო ზემოქმედების არსებობის შემთხვევაში. საქართველოს კანონმდებლობა არ არეგულირებს ამ საკითხს და ამგვარად არ შეესაბამება ევროკავშირის დირექტივაში მოცემულ მოთხოვნებს.

გარეული ფრინველების დაცვა

გარეულ ფრინველთა კონსერვაციის დირექტივის 79/409/EEC მუხლი 4 (2), მოითხოვს, ენერგეტიკული გაერთიანების წევრი ქვეყნებისგან, საკონსერვაციო ღონისძიებების გატარებას გადამტრენ ფრინველებთან მიმართებაში, რათა მოხდეს მათი დაცვა ფრინველთა სამიგრაციო გზებზე.

დირექტივის მიზანია დაიცვას, მართოს და გააკონტროლოს გარეულ ფრინველთა საცხოვრებელი გარემო, ბუდეები და კვერცხები, აგრეთვე გადამტრენი სახეობები. ამ დირექტივის განხორციელების შედეგად გარეული ფრინველები დაცულნი უნდა იყვნენ დატყვევებისა და სიკვდილისგან, ხოლო საცხოვრებელი გარემო დაცული უნდა იყოს განსაკუთრებით გადაშენების პირას მყოფი და გადამტრენი ფრინველებისათვის. აკრძალულია უმეტესი სახეობების ყიდვა-გაყიდვა ან კომერციული ექსპლუატაცია.

დირექტივა ორ ძირითად საკითხს ეხება-საცხოვრებელი გარემოს დაცვა და პოპულაციების მართვა, კონტროლი და ექსპლუატაცია. მუხლი 4 ასევე გულისხმობს სპეციალური დაცული ტერიტორიების შექმნას მონყვლადი სახეობების დაცვისა და გადამტრენი ფრინველების დაცვის სამართლებრივი დაცვის რეჟიმის შექმნისთვის.

მართალია, საქართველოში არ არსებობს ცალკე კანონმდებლობა გარეულ ფრინველთა დაცვის შესახებ, მაგრამ არსებობს მთელი რიგი სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც სრულად შეესაბამება დირექტივას, მათ შორის ცხოველთა დაცვის კანონი, კანონი საქართველოს წითელი ნუსხისა და წითელი წიგნის შესახებ; ამასთან, საქართველოს ახორციელებს დირექტივას წყალჭარბი ტერიტორიების დაცვისა და გადაშენების პირას მყოფი გარეული ფლორისა და ფაუნის სახეობებით საერთაშორისო ვაჭრობის კონვენციების ფარგლებში.

თუმცა, იმისთვის რომ დირექტივა ქართული კანონმდებლობის სრულ შესაბამისობაში მოვიდეს აუცილებელია არის გარკვეული საკანონმდებლო ცვლილებების გატარება, უპირველესად სწორედ 4 (2) მუხლის შესრულებისთვის, რაც გულისხმობს, გადამტრენი ფრინველების სამართლებრივი დაცვას დაჭერისა და ნადირობისგან მათ სამიგრაციო გზებზე.

დღეს საქართველოში გადამტრენ ფრინველებზე ნადირობა დაშვებულია, ამასთან არსებობს საკმაოდ დიდი ტრადიცია მიმინოების მოშინაურების და მათი საშუალებით ნადირობის შავი ზღვის სანაპირო ზოლში. საშემოდგომო მიგრაციის დროს გადამტრენ მტაცებელ ფრინველთა დაღუპვის მაჩვენებელი დაჭერისა და ნადირობის გამო 1500 დან 3000 მდე მერყეობს¹⁰⁴.

ასევე აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ მთელი რიგი ენერგეტიკული პროექტების დაგეგმვისას გარეულ ფრინველთა დაცვას არ ექცევა საკმარისი ყურადღება. მაგ. 2010 წელს **ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (ერგბ)** დააფინანსა ფარავანის ჰიდროელექტროსადგური და მასთან დაკავშირებული გადამცემი ხაზი. პროექტი უშუალოდ მდებარეობდა გადამტრენი ფრინველების აფრიკა-ევრაზიის სამიგრაციო გზაზე (სამიგრაციო დერეფანი), რომლითაც სარგებლობს ფრინველის 255 სახეობა. ისინი გადაკვეთენ საქართველოს ტერიტორიას ზამთრის გასატარებელ ადგილებამდე და შემდეგ უკან ბრუნდებიან. ვინაიდან ფრინველები მგრძნობიარენი არიან წრფივი წინააღობების მიმართ (მაგ. მავთულები) და არსებობს ანძებთან/მავთულებთან მათი შეჯახების საშიშროება¹⁰⁵.

¹⁰⁴ <http://www.econatura.nl/wp-content/uploads/2014/08/S095927090100017Xa1.pdf>

¹⁰⁵ http://greenalt.org/wp-content/uploads/2013/11/Paravani_geo.pdf

ერგბ-ს პროექტების შესაბამისობის მექანიზმში საჩივარის შეტანის შედეგად, ექსპერტებმა დაადგინეს, რომ გადამცემი ხაზის მშენებლობას, „შესაძლოა ჰქონდეს ზემოქმედება რეგიონალური და გლობალური მნიშვნელობის გადამფრენ ფრინველებზე“ და რომ გზმ-ს დოკუმენტი უნდა იყოს უფრო ამომწურავი და მოგვანოდოს უფრო ღრმა ანალიზი, გამოყენებული იყოს საერთაშორისო გამოცდილება ფრინველების დასაცავად¹⁰⁶.

საწვავში გოგირდის შემცველობა

დღესდღეისობით, საწვავში გოგირდის შემცველობის დირექტივის 1999/32/EC მოთხოვნები საწვავში გოგირდის შემცველობის შემცირებისთვის არ შეესაბამება საქართველოში არსებულ სტანდარტებს. მართალია, 2009 წლიდან დაიწყო საქართველოს კანონმდებლობაში საწვავში გოგირდზე უფრო მაღალი სტანდარტის დამკვიდრება, თუმცა დღესაც ის უფრო დაბალია ვიდრე ევროკავშირის დირექტივის მოთხოვნები.

დირექტივის თანახმად, 2008 წლის 1 იანვრიდან წვერი ქვეყნებისთვის აკრძალულია ისეთი საწვავის გამოყენება რომელიც 10 მილიგრამ გოგირდს შეიცავს 1 კგზე.

დირექტივა მოითხოვს საწვავის ხარისხის მონიტორინგს სინჯების აღებისა და ანალიზის გზით, რის საფუძველზეც ყოველწლიურად ანგარიში უნდა წარუდგინონ ევროკომისიას, ყოველი წლის არა უგვიანეს 30 ივნისამდე. წვერი ქვეყნების მიერ წარდგენილი ინფორმაციისა საფუძველზე, ევროკომისია წელიწადში ერთხელ წარადგენს ანგარიშს ევროპარლამენტში.

საქართველოში პრემიერ-მინისტრის 2014 წლის 26 დეკემბრის განკარგულებით¹⁰⁷, 2015 წლიდან 2017 წლის 1 იანვრიდან ბენზინის საწვავში გოგირდის შემცველობა არ უნდა აღემატებოდეს 50 მგ/კგ-ს, ხოლო 2017 წლის 1 იანვრიდან 10 მგ/კგ-ს. დიზელის საწვავში 2014 წლიდან 2016 წლის ბოლომდე გოგირდის დასაშვები ოდენობა განისაზღვრა 200 მგ/კგ, ხოლო 2016 წლის პირველი იანვრიდან მისი რაოდენობა 150 მგ/კგ-ს არ უნდა აღემატებოდეს.¹⁰⁸

აღსანიშნავია, საქართველოში საწვავი პერმანენტული მონიტორინგი არ ხორციელდება სახელმწიფოს მიერ. შესაბამისად, საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ჟურნალისტური გამოძიებისას და/ან დამოკიდებული კვლევის შემთხვევაში ფიქსირდება გოგირდის შემცველობის მაღალი დონე¹⁰⁹.

ერთადერთი ორგანიზაცია, რომელიც აცხადებს, რომ ამოწმებს საწვავის ხარისხს არის ნავთობპროდუქტების იმპორტიორთა კავშირი, რომელსაც თავის საქმიანობად ასევე აქვს განსაზღვრული „ნავთობპროდუქტების ბაზარზე მუდმივი მონიტორინგის განხორციელება საწვავის ხარისხსა და ფასთან დაკავშირებით, შემდგომ კი საზოგადოებისათვის ობიექტური ინფორმაციის მიწოდება“¹¹⁰. თუმცა საწვავის ხარისხის მონიტორინგის შედეგები არ არის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი.

ასევე არ ასაჯაროებენ მონაცემებს, თვითონ ნავთობკომპანიები, რომელთა ოფიციალური ვებ გვერდების თანახმად, ქსელში არსებული საწვავი ევრო 5-ს სტანდარტს შეესაბამება.

მნიშვნელოვანია, ეროვნული კანონმდებლობის სრული ჰარმონიზება დირექტივასთან, მარეგულირებელი სისტემის ჩამოყალიბება და მონიტორინგის ფუნქციის მიკუთვნება კომპეტენტური

¹⁰⁶ http://www.ebrd.com/downloads/integrity/Paravani_CRR.pdf

¹⁰⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №731, 2014 წლის 26 დეკემბერი, ქ.თბილისი „საავტომობილო ბენზინის ხარისხობრივი ნორმების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 31 დეკემბრის №124 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2659605>

¹⁰⁸ დიზელის საწვავის შემადგენლობის ნორმების, ანალიზის მეთოდებისა და მათი დანერგვის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 28 დეკემბრის №238 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2659509>

¹⁰⁹ <http://www.palitravt.ge/akhali-ambebi/sazogadoeba/45350-45350-ra-satsvavi-iyideba-saqarthveloshi-ukontrolo-khariskhi-dabindzurebuli-haeri.html>

¹¹⁰ <http://www.oilnews.ge/>

ორგანოსთვის, საზოგადოებისთვის ინფორმაციის მიწოდება დიზელის და ბენზინის საწვავში არსებული გოგირდის ნორმებთან მიმართებაში.

დიდი დამაბინძურებელი თბოელექტროსადგურები

დირექტივა წვის დიდი საწარმოებიდან გარკვეული სახის დამაბინძურებლების გაფრქვევაზე შეზღუდვების დაწესების შესახებ, მოითხოვს გოგირდისა და აზოტის ოქსიდების ემისიების შემცირებას დიდი (50 მეგავატზე) წვის საწარმოებიდან, მიუხედავად იმისა თუ რა ტიპის საწვავს მოიხმარენ.

საქართველოში მხოლოდ ერთი თბოელექტროსადგურია ამჟამად რომლის გამომუშავება 50 MW-ს აღემატება ესაა გარდაბანის თბოელექტროსადგური. თუმცა ამჟამად მიმდინარეობს 250 MW-ის გაზის თბოელექტროსადგურის მშენებლობა გარდაბანში. გარდა ამისა, საქართველოს ენერგეტიკულ ჯგუფს დაგეგმილი აქვს რამდენიმე 150-300 MW თბოელექტროსადგურის მშენებლობა¹¹¹

„ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ კანონი, რომელიც შემუშავდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ 1999 წელს, წარმოადგენდა პირველ მცდელობას მიეახლოებინა გარემოს დაცვის ამ სფეროში ნორმატიული აქტები და მოთხოვნები ევროკავშირის დირექტივებთან და სხვა ნორმატიულ აქტებთან.

კანონი ერთ-ერთ ამოცანად ისახავდა ევროკავშირის კანონმდებლობით ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისაგან დაცვის სფეროში დადგენილი სამართლებრივი ნორმების საქართველოს ტერიტორიაზე ეტაპობრივ ამოქმედებას (მუხლი 3, პუნქტი 2).

კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (მუხლი 60, პირველი პუნქტი, „ზ“ ქვეპუნქტი), 1999 წლის რედაქციით) ითვალისწინებდა 2000 წლის 1 იანვრამდე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების მიღებას „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების ეტაპების შესახებ“. ასეთი ნორმატიული აქტი დღემდე არ შემუშავებულა და არ მოქმედებს საქართველოში.

ამასთან, სწორედ ის მუხლი და პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა ამგვარი ნორმატიული აქტის მიღებას, ამოღებულ იქნა 2007 წელს კანონში შეტანილი ცვლილებებით. ამოღებული იქნა ასევე რიგი მუხლები, რომლებიც მიზნად ისახავდა ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში საქართველოს ნორმატიული აქტების ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციას. ამ მუხლების ამოღების ოფიციალური მიზეზი დღემდე უცნობია¹¹².

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა საწარმოებისთვის აწესებს მთელ რიგ ზღვრულ ნორმებს ემისიების გაფრქვევისთვის. მაგრამ ფაქტიურად, საქართველოში დღეს მოქმედი ატმოსფერული ხარისხის ნორმები იდენტურია საბჭოთა კავშირში 1980-იან წლებში მოქმედი ნორმებისა და არ შეესაბამება არც ევროკავშირის და არც მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მიერ განსაზღვრულ ნორმებს. დღეს, საქართველოში ატმოსფერული ხარისხის ნორმები – ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციები ზოგიერთი ნივთიერებისათვის უფრო დაბალია, ვიდრე ევროკავშირში.¹¹³

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასება

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების შესახებ (2001/42/EC)¹¹⁴ -ის დირექტივის ტექსტი დიდი ალბათობით გახდება EEC - ხელშეკრულების ნაწილი, რადგანაც დირექტივა საკმაოდ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია და თითქმის ყველა მხარე თანხმდება, რომ აუცილებელი ეს დირექტივა გახდეს EEC ხელშეკრულების ნაწილი.

დირექტივა სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების (სგშ) შესახებ ევროკავშირმა 2001 წელს მიიღო. აღნიშნული დირექტივა უზრუნველყოფს შესაბამისი გეგმების, პროგრამებისა და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების ანალიზს გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენის მიზნით. ამასთან, ანალიზის გარდა, დირექტივა გულისხმობს აღნიშნული დოკუმენტების გაუმჯობესებას,

¹¹¹ www.gig.ge

¹¹² http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/REPORT_GEO_FEB2012.pdf

¹¹³ IBID

¹¹⁴ ევროპის პარლამენტისა და ევროპის საბჭოს 2001 წლის 27 ივნისის 2001/42/EC დირექტივა გარკვეული გეგმებისა და პროგრამების გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ;

შესაძლო ალტერნატივების გამოვლენასა და შეფასებას. სგშ ემსახურება გადაწყვეტილების მიმღები პირების დროულ ინფორმირებას, საკითხების ფართო სპექტრის განხილვასა და საბოლოოდ, უკეთესი გადაწყვეტილების მიღებას.

სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარების პროცესის თვალსაზრისით, საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობა საერთოდ არ შეესაბამება ევროკავშირის შესაბამის დირექტივას. ამჟამად, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების ჩატარებას სხვადასხვა გეგმის, პროგრამისა და პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის შემუშავებისას. შესაბამისად, არ რეგულირდება ამ პროცესში საზოგადოების მონაწილეობაც.

კიოტოს ოქმი

საქართველომ 1994 წელს მოახდინა გაეროს ჩარჩო კონვენციის რატიფიცირება და 1999 წლის 16 ივნისს კიოტოს ოქმი. შედეგად, საქართველოს, უკვე შესრულებული აქვს EEC-ს მოთხოვნა ამ მიმართებით. ამასთან, საქართველოს აღებული აქვს ნებაყოფლობითი ვალდებულება, რომ შეამცირებს სათბურ გაზებს, სხვადასხვა ღონისძიებების გატარებით, განსაკუთრებით ენერგეტიკისა და მძიმე მრეწველობის სექტორში.

როგორც, დანართ 1 არ ჩართულ მხარეს, საქართველოს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს კიოტოს ოქმის მხოლოდ სუფთა განვითარების მექანიზმში, და ამისთვის შემქნილი აქვს აუცილებელი სტრუქტურა „სგშ ეროვნული უფლებამოსილი ორგანო“. საქართველო ასევე ასრულებს ჩარჩო-კონვენციით დაკისრებულ მოვალეობებს და ამზადებს ეროვნულ ანგარიშებს¹¹⁵.

კლიმატის ცვლილება მჭიდროდაა დაკავშირებული ჰაერის დაბინძურების კონტროლის და დაბინძურების ინტეგრირებულ კონტროლთან. დღეს, საქართველოს საერთოდ არ გააჩნია კანონმდებლობა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის კლიმატის კანონმდებლობასთან.

დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლი

1996 წელს მიღებული და 2007 წელს გაუქმებული კანონი გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ, სწორედაც რომ ეყრდნობოდა დირექტივის პრინციპებს. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონი მართალია ასახავს თავის თავში დირექტივის გარკვეულ მოთხოვნების ნებართვების ნაწილში, მაგრამ ზოგადად მისი პრინციპები სათანადოდ არაა ასახული კანონმდებლობაში¹¹⁶.

დირექტივა ეყრდნობა ისეთ პრინციპებს, როგორიცაა პრევენციისა და დამბინძურებელი იხდის პრინციპი, ხოლო ნებართვა უნდა გაიცეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაცული იქნება გარკვეული გარემოსდაცვითი მოთხოვნები და საწარმოები აიღებენ ვალდებულებას, უზრუნველყონ მათ მიერ გამოწვეული ნებისმიერი სახის დაბინძურების პრევენცია და შემცირება.

ევროგაერთიანების დირექტივა დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის შესახებ (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC), ეყრდნობა ე.წ. „ინტეგრირებულ“ მიდგომას და მოითხოვს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიების გამოყენებას საწარმოებიდან დაბინძურების ნებართვის გაცემის პირობად. ინტეგრირებული მიდგომა გულისხმობს, რომ ჰაერის დაბინძურების შემცირება ერთ წერტილში არ უნდა მოხდეს ჰაერის დაბინძურების სხვა წერტილებში ან გარემოს სხვა კომპონენტების (წყალი, ნიადაგი) დაბინძურების გაზრდის ხაზზე. საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგიები (Best Available Technology, BAT) კი, გულისხმობს ისეთ ტექნოლოგიებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ გარემოს მაქსიმალურად დაცვას, ანუ ატმოსფერულ ჰაერში მინიმალურ გაფრქვევებს¹¹⁷.

დირექტივის თანახმად, კომპეტენტური ორგანოს მიერ გაცემული ნებართვა უნდა შეიცავდეს სანებართვო პირობებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ობიექტის მიერ დირექტივის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას. სხვა შემთხვევაში, ობიექტს უარი უნდა ეთქვას ნებართვის გაცემაზე. სანებართვო პირობებში წარმოდგენილი უნდა იყოს: დამბინძურებელი ნივთიერებების გაფრქვევის

¹¹⁵ მეორე ეროვნული ანგარიში დამტკიცდა 2010 წელს და ამჟამად მიმდინარეობს მესამე ეროვნული ანგარიშის დასრულება

¹¹⁶ http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaea394.pdf

¹¹⁷ http://www.greenalt.org/webmill/data/file/publications/REPORT_GEO_FEB2012.pdf

ლიმიტები; ნიადაგის, წყლისა და ჰაერის დაცვის ღონისძიებები; ნიადაგის დაცვის ღონისძიებები; საგანგებო სიტუაციაში გასატარებელი ღონისძიებები; ღონისძიებები შორ მანძილზე მოქმედი ან ტრანსსასაზღვრო დაბინძურების მინიმალაციისათვის; ემისიების მონიტორინგი და სხვა სათანადო ზომები. სანებართვო პირობები პერიოდულად უნდა გადაიხედოს, და საჭიროებისამებრ შეიცვალოს კომპეტენტური ორგანოს მიერ.

ასევე, დირექტივა გულისხმობს, რომ საზოგადოებას უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია გაცემული ნებართვის, სანებართვო პირობების და სანებართვო პირობების ნებისმიერი შემდგომი ცვლილების შესახებ. ასევე, გადაწყვეტილების მიღების დასაბუთება და საზოგადოების მონაწილეობის შედეგები.

საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ, ძირითად ცნებების მუხლში ახსენებს გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული კონტროლის სისტემას - გარემოსდაბინძურების რეგულირების ისეთი სისტემა, რომელიც ეფუძნება დაბინძურების აკუმულირების უნარის მქონე გარემოს ძირითადი კომპონენტების - მიწის, წყლისა და ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურების ინტეგრირებულ (კომპლექსურ) კონტროლს“. ერთის მხრივ, ეს ცნება არ შეესაბამება დირექტივის ცნებას, ვინაიდან გულისხმობს რამოდენიმე კომპეტენტური ორგანოს თანამშრომლობას ინტეგრირებული კონტროლის მიზნით. კანონის 35 და 36 მუხლები, რომლებიც გარემოსდაცვითი ნებართვისა და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ძირითად პუნქტებს განსაზღვრავენ შეესაბამება დირექტივის მეხუთე და მეექვსე მუხლებს¹¹⁸.

ნასწავლი გაკვეთილი 1. სამხრეთ აღმოსავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები და ენერგოგაერთიანება

სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ეკონომიკების ერთ-ერთი უდიდესი სეგმენტს ენერგეტიკა წარმოადგენს. ამ ქვეყნების მთავრობებს აქვთ მისი შემდგომი გაფართოების გეგმები, მიუხედავად იმ ფაქტისა, რომ როგორც გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ნებისმიერ ქვეყანაში, ინფრასტრუქტურა უნდა განახლდეს და/ან შეიცვალოს. ენერგოინვესტიციების მართვა ეგზისტენციალურ გამოწვევას წარმოადგენს სამხრეთ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისთვის. ენერგოგენერაციის დაძველებული ინფრასტრუქტურა მომდევნო ათწლეულში ხმარებიდან უნდა იქნეს ამოღებული და მთავარი პრობლემა ისაა, თუ როგორ უნდა მოხდეს მისი ჩანაცვლება. ინვესტიციები ენერგეტიკის სფეროში უნდა განხორციელდეს რეგიონის ევროკავშირში ეტაპობრივ ინტეგრაციის კონტექსტში.

ელექტროენერგიის წარმოების მხრივ რეგიონი ნახშირისა და ჰიდროენერგიის წყაროებზეა დამოკიდებული. ზოგიერთი ქვეყანა, როგორცაა ალბანეთი, ზედმეტადაა დამოკიდებული ჰიდროელექტროენერგიაზე, რის გამოც ისინი მოწყვლადები არიან არასტაბილური და შესაძლოა კლებადი ნალექის მიმართ კლიმატის ცვლილების გამო. სხვა ქვეყნები, კოსოვოს მსგავსად, „რესურსების წყევლის“ სახელით ცნობილ პარადოქსულ ვითარებაში იმყოფება, ვინაიდან იქ უხვად მოიპოვება არაგანახლებადი და ენერგეტიკული თვალსაზრისით არაეფექტური მურა ნახშირი, რომელიც გამანადგურებელ გავლენას ახდენს ატმოსფერული ჰაერის ხარისხზე და ჯანმრთელობაზე.

ნახშირის და ჰიდროენერგეტიკას სერიოზულ გავლენა აქვს ჯანმრთელობაზე, ბიომრავალფეროვნებაზე და საბოლოო ჯამში, წყლის რესურსების ხელმისაწვდომობაზე. ორივე წყარო ხანდახან ადგილობრივი მოსახლეობის გადასახლებაზეც იწვევს. მხოლოდ სერბეთში ნახშირის წვასთან დაკავშირებული ჯანმრთელობისა და სოციალური ხარჯები ყოველწლიურად დაახლოებით 4.99 მილიარდ ევროს შეადგენს. ხოლო მსოფლიო ბანკის კვლევით კოსოვოში ჰაერის დაბინძურებას, ძირითადად მურა ნახშირის იწვევს, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ ხარჯი დაახლოებით 100 მილიონი ევროა, 835 ნაადრევი სიკვდილით ყოველწლიურად. კლიმატის ცვლილება სულ უფრო მეტ გავლენას ახდენს რეგიონში ჰიდროელექტროენერგიის წარმოებაზე, ხოლო სოფლის მეურნეობაზე დამოკიდებული თემები განიცდიან წყლის ნაკლებობას.

ზოგადად, რეგიონი იმპორტირებულ ნავთობსა და ბუნებრივ გაზზეა დამოკიდებული - რაც ძირითადად გათბობისა და ტრანსპორტის საჭიროებებზე მიდის - მიუხედავად იმისა, რომ გაზის

¹¹⁸ IBID

ინფრასტრუქტურა არ არსებობს ალბანეთში, კოსოვოსა და მონტენეგროში. გაზის ინფრასტრუქტურის განვითარებას, რაც ამ რეგიონის ენერგომომარაგების დივერსიფიკაციის გზად მიიჩნევა, სხვა დონორებთან ერთად, ენერგეტიკული გაერთიანებაც უწყობს ხელს.

ბალკანეთის ქვეყნები ენერგეტიკულ თანამეგობრობას მისი ჩამოყალიბების დღიდან შეუერთდნენ. თანამეგობრობისთვის წარდგენილი განაცხადების თანახმად, ბალკანეთის ქვეყნები 2012 წლიდან 2020 წლამდე ენერგეტიკის სფეროში ინვესტიციების სახით 28.8 მილიარდი ევროს მოზიდვას გეგმავენ. რაც წარმოადგენს დაახლოებით ელექტროენერგიის გენერაციის 64%-იან ზრდას 2009 წლის შემდეგ.

ენერგეტიკული გაერთიანების ეგიდით დღემდე გადადგმული პროგრესული ნაბიჯების მიუხედავად, ძნელია ბალკანეთის ქვეყნების გამოცდილება შეფასდეს როგორც წარმატებული. მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს ინვესტიციების უზრუნველყოფა ენერგო სექტორში კანონის უზენაესობის შესაბამისად, რომელიც „მხარს უჭერს ბიზნეს გარემოს, უზრუნველყოფს ეკონომიკური ოპერაციებისთვის სამართლებრივ ბაზას და სტიმულს აძლევს ინვესტიციებს, სამუშაო ადგილების შექმნას და ეკონომიკურ ზრდას“. კარგი მმართველობის და კანონის უზენაესობის თვალსაზრისით, მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს ბრძოლა ელიტური კორუფციის წინააღმდეგ, რაც „გათართობის ბევრ ქვეყანაში სერიოზული შემთხვევების წყაროა“.

ექსპერტების შეფასებით, ხორვატია ერთადერთი რეგიონალური ქვეყანაა, რომელსაც დიდი ინვესტიციების სწორედ გამოყენების შესაძლებლობა აქვს საკუთარი გამოცდილების და ევროკავშირში განხორციელების მკაცრი პროცესის საფუძველზე. თუმცა, ისიც შორსაა იდეალური მდგომარეობიდან. არასრულყოფილი დაგეგმვის და საზოგადოების მონაწილეობის გეგმების შედეგად გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არ იძლევა საშუალებას განვითარდეს ყველაზე მისაღები ენერგოპროექტები.

უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია ენერგო ინვესტიციების ლომის წილი ევროკავშირში მდებარე კომპანიებიდან მოდის, ეს ავტომატურად არ ქმნის კორუფციის თავიდან აცილების გარანტიას.

HEP TLM-ის და INA-Mol-ის კორუფციული სკანდალების შემთხვევები საკმარისად მტკიცებელი გამოცდილება იყო ხორვატიისთვის. 2012 წელს სასამართლომ მაშინდელი პრემიერ-მინისტრი ივო სანადერი გაასამართლა უნგრული ნავთობკომპანია MOL-ისგან 10 მილიონი ევროს ღირებულების ქრთამის აღების გამო, ხორვატიის ნავთობის კომპანიაში MOL-ისთვის დომინანტური პოზიციის უზრუნველყოფის სანაცვლოდ.

კიდევ ერთი კორუფციული გარიგება პრემიერ-მინისტრ სანადერის მონაწილეობით გამოძიებისა და მიმდინარე სასამართლო პროცესზე იხილება. ხორვატიული ენერგოპროვაიდერ HEP დათანხმდა, რომ TLM ქარხანას ხორვატიაში და Aluminiji ქარხანას ბოსნია ჰერცეგოვინაში საბაზრო ღირებულებაზე ნაკლებ ფასად მიაწვდიდა ელექტროენერგიას. სახელმწიფო პროკურორმა პრემიერ-მინისტრ სანადერს Daimler-ის ყოფილი მვილობილი კომპანიისგან, რომელსაც Aluminiji-სთან ჰქონდა კავშირები, 1.5 მილიონ ევრომდე ქრთამის აღებაში დასდო ბრალი¹¹⁹.

გამჭირვალბასთან, კორუფციასთან, კარგ მმართველობასთან და სწორ დაგეგმვასთან დაკავშირებული პრობლემები მეზობელ სერბეთშიც შეიმჩნევა, რომელიც ოფიციალურად ევროკავშირის წევრობის კანდიდატ ქვეყანაა აღიარებული. სერბეთის სახელმწიფო ენერგოკომპანიის EPS ირგვლივ არსებულ კორუფციულ ბრალდებებს დაპატიმრებები მოყვა, ხოლო კოსოვოს და მონტენეგროს ენერგოსექტორებში სავარაუდოდ არსებულმა კორუფციამ ქუჩის საპროტესტო აქციები გამოიწვია. ექსპერტები აცხადებენ, რომ „ალბანეთში, ისევე როგორც ბოსნია და ჰერცეგოვინაში ენერგოსექტორში ელიტური კორუფციის სერიოზული მტკიცებულება არსებობს, თუმცა პოლიტიკურ კიბეზე რაც უფრო მაღლა უმიზნებს მედია ან საზოგადოებრივი გამოძიება, მით უფრო ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ისინი სამართალწარმოებით დასრულდება“¹²⁰.

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც ზიანს აყენებს ბალკანეთის ქვეყნების პროგრესს არის ის, რომ ენერგოდაგეგმვის სისტემა არ ეფუძნება რეალურ საჭიროებათა თანამედროვე ანალიზს, არამედ დაფუძნებულია ენერგომოთხოვნის ზრდის გადაჭარბებულ პროგნოზებზე, რომლის დროსაც არ არის

¹¹⁹ <http://www.euractiv.com/sections/energy/unveiled-energy-corruption-balkans-303007>

¹²⁰ <http://bankwatch.org/sites/default/files/SEE-IFI-energy.pdf>

გათვალისწინებული ენერგოეფექტურობის პოტენციალი და ელექტროენერგიაზე მოთხოვნის მართვა.

მეფასებების თანახმად, „რეგიონალური მთავრობები ინვესტიციების საჭიროებას ძირითადად უკვე არსებულის მსგავსი მეტი ინფრასტრუქტურის საჭიროებით ხსნიან, რომლის დროსაც სათანადო ყურადღება არ ექცევა ენერგიის დაზოგვისა და ენერგოეფექტურობის პრიორიტეტულობას. ეს აშკარაა იმ პროექტებში, რომლებიც ენერგოგაერთიანების ხელშეწყველმა ქვეყნებმა 2012 წლის ბოლოს წარმოადგინეს, როგორც ენერგოგაერთიანების ინტერესის პოტენციური პროექტები, სადაც გენერაციის პროექტები თითქმის მთლიანად ნახშირსა და ჰიდროელექტროენერგიაზეა დაფუძნებული“¹²¹.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრი პროექტი რომელთა განხორციელებაც იგეგმება, მრავალი ათეული წლის წინ იყო დაგეგმილი, და ხშირად უარყოფილიც კი. მაგალითად, მაკედონიაში, ვარდარის ჰიდროელექტროსადგურების კასკადის გეგმის 1932 წელს იქნა უარყოფილი.

ენერგეტიკული გაერთიანების ეგიდით წევრი ქვეყნების მიერ გადადგმული მთელი რიგი პოზიტიური ნაბიჯების მიუხედავად, მათ შორის განახლებადი ენერგიის კუთხით დასახული მკაფიო მიზნები, მეტი მუშაობაა საჭირო. განახლებადი ენერგიის კუთხით ქვეყნების მიერ დასახული ამოცანების ზომიერად შეიძლება ჩაითვალოს. ბალკანეთის ზოგიერთი ქვეყნის მაჩვენებლები საკმაოდ კარგია, როგორც მაგალითად ხორვატიის შემთხვევაში, რომელიც ენერგიის 16,8%-ის გენერირებას განახლებადი ენერგიის წყაროებიდან ახორციელებს, 2020 წლისთვის დაგეგმილი 20%-იდან.

თუმცა, ექსპერტები მიუთითებენ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ „დასავლეთ ბალკანეთის ყველა ქვეყანამ აიღო ვალდებულება, რომ ევროგაერთიანების ხელშეკრულებით გათვალისწინებული განახლებადი ენერგიის წყაროების (RES) მიზნები შეასრულოს, ცვლილების ტემპი მაინც დაბალია“. ზოგადად, „2020 წლამდე ქვეყნები განახლებადი ენერგიის ტექნოლოგიებში გეგმავენ ინვესტირებას, სადაც მათ ყველაზე მეტი გამოცდილება აქვთ, კერძოდ ესაა მცირე და მსხვილი ჰიდროენერგეტიკა“¹²². კლიმატის ცვლილების საკითხებში ევროკომისარი, კონი ჰედგეარდის განცხადებით „მხარდაჭერა ენერგოეფექტურობის და განახლებადი ენერგიის წყაროების მიმართ არაა შესაბამისი“ და აღნიშნავს, რომ „ევროპის განვითარების ინსტიტუტები 32-ჯერ მეტს ხარჯავენ წიაღისეულ საწვავზე, ვიდრე განახლებადი ენერგიის იმ წყაროებზე, რომლებიც ჰიდროელექტროენერგეტიკას არ უკავშირდება“¹²³.

ანგარიშის „Invest in Haste, Repent at Leisure“ თანახმად, „საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მიერ რეგიონის ენერგეტიკის სფეროს მთლიანი დაფინანსების 36%-ი, ანუ 597.3 მილიონი ევრო წიაღისეულ საწვავზე მოდის; ჰიდროენერგეტიკაზე 310.1 მილიონი, ხოლო განახლებადი ენერგიის წყაროებზე მხოლოდ 18.5 მილიონი, ანუ 1 პროცენტი მოდის“; ამას გარდა, კვლევის თანახმად „ენერგოეფექტურობა, რომელსაც რეგიონში ენერგოსიღარიბის აღმოფხვრის და გარემოზე ზემოქმედების მქონე ახალი ინფრასტრუქტურის აღკვეთის მაღალი პოტენციალი გააჩნია, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების ენერგო პორტფელის მხოლოდ 17%-ს, ანუ 288.8 მილიონ ევროს შეადგენს“.

ძველი სქემების კოპირება და ინვესტიციები წიაღისეულ საწვავში, ძირითადად ნახშირში, სერიოზულ წუხილებს წარმოშობს, განსაკუთრებით იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ ბალკანეთის ქვეყნების მიზანს ევროკავშირში გაწევრიანება წარმოადგენს. ამ პერსპექტივიდან, ქვეყნები ვალდებული არიან შეასრულონ ევროკავშირის დეკარბონიზაციის დღის წესრიგი და კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის გრძელვადიანი მიზნები. ბალკანეთის მთავრობების მიერ ევროკავშირის 2020 წლის საშუალოვადიანი 2030 და 2050 წლების გრძელვადიანი მიზნების გაუთვალისწინებლობა შესაძლოა პრობლემად იქცეს ევროკავშირში ინტეგრაციის დროს.

მაგალითად, 2015 წელს სერბეთმა გაუხანგრძლივა სამრეწველო სექტორს ჰაერის, წიაღისის და წყლის ძლიერად დაბინძურების უფლება 2020 წლის ბოლომდე, 2015 წლის ნაცვლად და გადაწყვიტა აეღო დაახლოებით 600 მილიონი ევროს ოდენობის სესხი ჩინეთიდან, ნახშირზე მომუშავე კოსტოლაკ ბ3 ელექტროსადგურის ასაშენებლად. ევროპარლამენტმა ბალკანეთის ქვეყნების მიმართ ძალიან მკაცრი პოზიცია დაიკავა. 2015 წლის მარტში მიღებულმა საპარლამენტო

¹²¹ IBID

¹²² http://www.irena.org/DocumentDownloads/events/2013/December/Background_Paper-A.pdf

¹²³ <http://bankwatch.org/sites/default/files/SEE-IFI-energy.pdf>

რეზოლუციამ ხაზი გაუსვა, რომ ევროკავშირში განწევრიანებას თან უნდა ახლდეს გარემოს დაცვის გაუმჯობესება და კლიმატის ცვლილების გაუმჯობესების კუთხით განხორციელებული ქმედებები. ევროპარლამენტის დეპუტატებმა მოუწოდეს ქვეყნებს გადახედონ თავიანთ გეგმებს ენერგოსექტორში, ხოლო სერბეთს მოუწოდეს, რომ აღკვეთოს სახელმწიფოს მიერ ნახშირის მოხმარების მხარდაჭერა. დეპუტატებმა მოსთხოვეს ევროკომისიის ვიცე-პრეზიდენტ შევცოვიჩს და კომისიონერ არიას კანეტეს, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს თანასწორი გარემოსდაცვითი სტანდარტები ბალკანეთის ქვეყნებისთვის, რათა აღიკვეთოს რეგიონში ძლიერ დამაბინძურებელი ენერგო პროექტების განხორციელება და მისი ნაგავსაყრელად ქცევა. ამის ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენს ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულება, რადგანაც ის ქმნის ენერგეტიკის საკითხებთან დაკავშირებულ ერთიან სამართლებრივ ჩარჩოს ბალკანეთის ქვეყნებსა და ევროკავშირისთვის.

ნასწავლი გაკვეთილი 2. ევროპის ენერგეტიკული გაერთიანება და უკრაინა

2010 წლის სექტემბერში უკრაინა შეუერთდა ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულებას და აიღო რიგი ვალდებულებები ენერგეტიკის სექტორში რეფორმების გატარების შესახებ, რაც მოიცავდა დაახლოებას ევროკავშირის შიდა ენერგო ბაზართან და ენერგეტიკულ კანონმდებლობასთან. ნაგულისხმევი იყო, რომ ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების დებულებების სრული განხორციელება და მიღება უზრუნველყოფდა უკრაინაში კონკურენტუნარიან, გამწვანებულ და პროგნოზირებად ბაზარს, რაც ხელს შეუწყობდა ინვესტიციების მოზიდვას და უზრუნველყოფდა ენერგეტიკის სექტორის ეფექტურობას.

აღსანიშნავია, რომ 2013 წელს ენერგეტიკულ თანამეგობრობაში უკრაინის წევრობას საფრთხე შეექმნა. პოლიტიკოსების ნაწილმა, მათ შორის ყოფილმა პრეზიდენტმა ვიქტორ იანუკოვიჩმა¹²⁴, გამოხატა თავისი უარყოფითი დამოკიდებულება თანამეგობრობის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ უკრაინას უკვე დაწყებული ჰქონდა დაკისრებული ვალდებულებების შესრულება, ენერგეტიკის სექტორის რეფორმასთან დაკავშირებულმა გაურკვევლობამ ქვეყანა უკან დახია.

უკრაინის ენერგეტიკული სექტორი უპრეცედენტო გამოწვევების წინაშეა, დაწყებული ძვირადღირებული წიაღისეული საწვავის იმპორტზე დამოკიდებულებით, არაეფექტური ინფრასტრუქტურითა და ბაზრით დამთავრებული.

უკრაინის ელექტროენერგიის ინფრასტრუქტურა მოძველებულია და მისი მდგომარეობა უარესდება: ბევრი ელექტროსადგური ოპერირებს მათი ტექნიკური სიცოცხლის უნარიანობის მიღმა, დაბალი ეფექტურობით. მართალია ელექტროენერგია შედარებით იაფია, თუმცა გარემოსა და ადამიანების ჯანმრთელობის ხარჯზე¹²⁵. დასავლეთ უკრაინაში განლაგებულ ელექტროსადგურებს ელექტროენერგია ექსპორტზე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში გააქვთ, მათ შორის უნგრეთში, სლოვაკეთში და რუმინეთში. თუმცა ამ ქვეყნებში მსგავსი პარამეტრების ელექტროსადგურების ოპერირება დაუშვებელია

მკვლევარები იმედოვნებენ¹²⁶, რომ „მიმდინარე დიპლომატიურ კრიზისმა რუსეთთან და კორუმპირებული პოლიტიკოსების მოხსნამ, შეიძლება ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ნებას უზრუნველყონ დიდი ხნით ადრე დასაწყები რეფორმების განხორციელება. ქვეყანაში წარმოებული ელექტროენერგიის დიდი ნაწილი იფლანგება, ხოლო ენერგოეფექტურობის დონე ევროპულ სტანდარტებს ბევრად ჩამორჩება.“

თუმცა, უკრაინის ენერგეტიკულ სექტორში არსებული სიტუაციის გათვალისწინებით, არ უნდა ველოდოთ სწრაფ რეფორმებს, რადგანაც:

¹²⁴ Yanukovich Mulls Ukraine's Exit from Energy Community, Ekonomichna Pravda, 27.11.2013 <http://www.epravda.com.ua/news/2013/11/27/405519/>

¹²⁵ <http://bankwatch.org/sites/default/files/dusting-off-Ukraine-energy.pdf>

¹²⁶ IBID

- უკრაინაში ელექტროენერგიის წარმოების დიდი წილი მოდის ატომურ ელექტროსადგურებსა¹²⁷ და ნახშირის თბოსადგურებზე¹²⁸, ჰესების წილი მცირეა;
- უკრაინა დგას დიდი გამოწვევების წინაშე ვადაგადასული ელექტროსადგურების ექსპლუატაციიდან გამოყვანის შედეგად;
- ქვანახშირზე მომუშავე არც ერთ სადგურს არ აქვს Sox და Nox დაბინძურების კონტროლი, ხოლო კონკრეტული ნაწილაკების ემისიები აღემატება ევროკავშირის მსხვილ დამაბინძურებელთა ღირებულების ნორმებს 45-ჯერ, საშუალოდ¹²⁹;
- უკრაინაში დახარჯული ენერგიის რაოდენობა ერთი დოლარის წარმოებისათვის მთლიან შიდა პროდუქტზე სამჯერ მეტია, ვიდრე ევროკავშირის საშუალო რაოდენობა, ხოლო ნახშირორჟანგის გამონაბოლქვი ერთეულზე (მშპ) ევროპაში ყველაზე მაღალია;¹³⁰
- ბარალის მიუხედავად, ნახშირზე მომუშავე სადგურები ელექტროენერგიას ძალიან დაბალ ფასებში ყიდნიან სახელმწიფო დახმარების ხარჯზე.

აღნიშნული გამოწვევების გადასალახავად საჭიროა, ერთიანი თანმიმდევრული პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის ღონისძიებების გატარებას, ჯანმრთელობისათვის საშიში ენერგიის წყაროების ზემოქმედების თავიდან აცილებას. ამავდროულად ამ პოლიტიკის საფუძველზე უნდა მოხდეს ფართომასშტაბიანი და გრძელვადიანი ინვესტიციების მოზიდვა სექტორის მოდერნიზაციის, მდგრადობის, უსაფრთხოების და კონკურენტუნარიანობის უზრუნველსაყოფად.

ენერგოეფექტურობა უკრაინაში

ენერგო სექტორში ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემატური საკითხი ქვანახშირზე მომუშავე ძველი ელექტროსადგურებია, არასაკმარისი ტექნიკური მომსახურებითა და მრავალი წლის განმავლობაში შეზღუდული ინვესტიციებით. სისტემა დაბალეფექტურია, რასაც ემატება უკრაინული ნახშირის წვის დროს წარმოქმნილი ფერფლის მაღალი შემცველობა, რაც თავის მხრივ მოითხოვს გაზრდილ ხარჯებს მათი განთავსებისთვის.

ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელებულმა ზოგიერთმა ინვესტიციამ და ტექნოლოგიურმა გადახალისებამ გააუმჯობესა ზოგი ელექტროსადგურების მუშაობა, თუმცა ენერგოეფექტურობის გაუმჯობესება კვლავ პრიორიტეტად რჩება, ვინაიდან უკრაინა ერთ-ერთი ყველაზე ენერგო-ინტენსიური სამრეწველო ქვეყანაა მსოფლიოში. ხოლო, ენერგოეფექტურობა თავისთავად საუკეთესო შესაძლებლობას წარმოადგენს ენერგო უსაფრთხოების გაუმჯობესებისათვის.

ევროკავშირის ენერგეტიკული გაერთიანება ენერგოეფექტურობის ძალიან დაბალ მიზანს ადგენს წვერი ქვეყნებისთვის (9 % 2020 წლისათვის), გაუმჯობესებული ენერგოეფექტურობა აუცილებელია უკრაინის ზრდისა და განვითარებისათვის და ასევე გარემოს დაცვისათვის.

ელექტროენერგიით ვაჭრობა

უკრაინის ელექტროენერგიის სისტემის ნაწილი სინქრონიზებულია აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან. ბარშტინსკაის თბოელექტროსადგური ამარაგებს/ანოდეებს ელექტროენერგიას ადგილობრივ მომხმარებლებსა და მეზობელ სლოვაკეთს, უნგრეთს და რუმინეთს. გადაცემის მთლიანი შესაძლებლობა დაახლოებით 500 მეგავატია. ამასთან, სადგური დანარჩენ უკრაინასთან დაკავშირებული არ არის.

ელექტროსადგურებს დობროვსკაია და ბარშტინსკაიას, სხვა ელექტროსადგურებისგან განსხვავებით, შეუძლიათ განახორციელონ ელექტროენერგიის ექსპორტის განხორციელება ევროკავშირში.

¹²⁷ რომელთა დიდი ნაწილი ოპერირებს მისი ექსპლუატაციის ვადის გასვლის შემდეგ

¹²⁸ <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1216180.PDF>

¹²⁹ IBID

¹³⁰ IBID

გადამცემი სისტემა ეკუთვნის უკრაინულ კომპანია Zahidenergo-ს, რომლის აქციათა უმრავლესობას ფლობს უკრაინული კომპანია DTEK¹³¹.

ელექტროენერგიის ექსპორტის სფეროში მნიშვნელოვანი შემოსავლებია. DTEK Power Trade-ს გაფორმებული ქვს ელექტროენერგიის მიწოდების ჩარჩო კონტრაქტები ევროპულ ენერგეტიკულ სავაჭრო ერთეულებთან, EDF-თან საფრანგეთში და CEZ-თან ჩეხეთის რესპუბლიკაში, რომლებიც არეგულირებენ უკრაინული ელექტროენერგიის მიწოდებას უნგრეთში, პოლონეთში, სლოვაკეთსა და რუმინეთში.

ენერგეტიკული გაერთიანების მიზნების შესაბამისად, შემუშავებულია, უკრაინის მთელ ტერიტორიაზე არსებული ქსელების სინქრონიზაციის გეგმა, ელექტროენერგიის სისტემის ოპერატორების ევროპული გადაცემის ქსელთან (ENTSO-E), შემდეგი შვიდი წლის განმავლობაში.

ეს დადებითი მოვლენაა, რადგან ბაზრების გაფართოება აუმჯობესებს მიწოდების უსაფრთხოებას და შეუძლია მეტი ბიზნეს შესაძლებლობების წარმოშობა უკრაინისათვის.

უკრაინის პრობლემები ევროპის ენერგეტიკული ხელშეკრულების განხორციელებასთან დაკავშირებით

უკრაინის მთავრობამ, როგორც ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების წევრმა, აიღო ვალდებულება შეასრულოს ევროკავშირის დირექტივები, მათ შორის დირექტივა წვის დიდი საწარმოებიდან გარკვეული სახის დამაბინძურებლების გაფრქვევაზე შეზღუდვების დაწესების შესახებ (LCPD)¹³². რომელიც 2018 წლამდე უნდა შესრულდეს, ასევე სამრეწველო ემისიების დირექტივაზე¹³³, რომლის განხორციელების ბოლო ვადად 2027 წელია იქნა დათქმული. ამ დირექტივების საბოლოო განხორციელებას დადებითი გავლენა ექნება დაბინძურების შემცირებაზე, ვინაიდან დირექტივები ითხოვს ემისიების დრამატულ შემცირებას უკრაინის ქვანახშირზე მომუშავე ელექტროსადგურებზე.

ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულების მიხედვით, უკრაინას ან უნდა განეახლებინა ელექტროსადგურები 2018 წლისათვის, რათა ისინი შესაბამისობაში ყოფილიყო ევროკავშირის LCPD დირექტივასთან ან დაეხურა ისინი.

2013 წლის ოქტომბერში იქნა მიღებული მინისტრთა საბჭოს გადაწყვეტილება¹³⁴, რათა გახანგრძლივებულიყო ვადა, მაგრამ გამკაცრებულიყო მოთხოვნები, რის შედეგადაც უკრაინა 2027 წლისათვის შესაბამისობაში იქნებოდა ინდუსტრიული ემისიების დირექტივასთან (IED). ენერგეტიკული გაერთიანების კვლევის თანახმად, IED-სათვის განკუთვნილი ინვესტიციების ღირებულება არ აღემატება LCPD-სთან შესაბამისობისათვის საჭირო თანხებს, რაც ხელშემკვრელ მხარეებს აძლევს სტიმულს გადადგან ნაბიჯები IED-სთან შესაბამისობისათვის.

2013 წლის ოქტომბრის გადაწყვეტილების თანახმად, არსებული ელექტროსადგურების IED-სთან 2027 წლისათვის შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნებს შეუძლიათ განავითარონ ეროვნული ემისიების შემცირების გეგმები (NERPs), ინსტრუმენტი რაც მისცემს თბოელექტროსადგურების IED-სთან შესაბამისობაში ოპერირების საშუალებას

NERP აძლევს უფრო მეტ დროს განხორციელებისთვის, ვიდრე LCPD მოთხოვნები რაც ენერგეტიკული გაერთიანების ხელშეკრულებაშია გათვალისწინებული, თუმცა ემისიების ლიმიტი უფრო მკაცრია.

NERP გულისხმობს რომ თითოეული სადგურისათვის ემისიების შემცირების ტრაექტორიის დაწესების ნაცვლად, მოხდება მთელი ქვეყნის მასშტაბით არსებული თბოელექტროსადგურებიდან ემისიების შემცირება წინასწარ დაწესებული ტრაექტორიის მიხედვით.

ქვეყნებს, რომლებსაც არ უნდათ, რომ უზრუნველყონ ყველა სადგურის შესაბამისობა EEC-თან, შეუძლიათ დაიყვანონ ემისიების რაოდენობა საშუალომდე, იმ ქარხნებისა და

¹³¹ <http://dtek.com/en/about-us>

¹³² დირექტივა წვის დიდი საწარმოებიდან გარკვეული სახის დამაბინძურებლების გაფრქვევაზე შეზღუდვების დაწესების შესახებ

¹³³ დირექტივა დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენციისა და კონტროლის

¹³⁴ energy-community.org

სადგურების მეშვეობით, რომელთა მოდერნიზაციაც უფრო მარტივი და იაფია, მაშინ როცა დიდ დამაბინძურებლებს შეეძლება გადავადონ ემისიების შემცირებისათვის აუცილებელი ქმედებები.

კიდევ ერთი გზა არის opt-out, რომლის თანახმადაც იმ სადგურებს, რომლებიც არ იქნება მოცული NERP-ით, მიეცემა უფლება იმუშაოს მაქსიმუმ 20 000 საათის 2018 მერე. ამ სადგურების მუშაობა შეიძლება იყო სამი წელი სრული გრაფიკით, ან იმყოფებოდეს ე.წ. ცივ რეზერვში, მაქსიმუმ 2023 წლამდე.

ერთადერთი ქვეყანა, რომელმაც მოამზადა NERP-ის პროექტი არის უკრაინა, რომელმაც ამავედროულად მოითხოვა IED-სთან შესაბამისობის ვადის გახანგრძლივება 2027-დან 2033 წლამდე, 40 000 საათი opt-outის სქემა შემოთავაზებული 20 000 საათის ნაცვლად და სადგურების საბოლოო დახურვის 2023 წლის 2030 წლამდე გადავადება .

ამ გზით, უკრაინას სურს გააგრძელოს ჩვეულებრივი ბიზნესი IED-ის განხორციელებისას, ისე რომ არ მოვიდეს შესაბამისობაში LCPD-სთან. მუდმივი მაღალი დონის ჯგუფი გამოვიდა წინადადებით, რომ მინისტრთა საბჭომ მხარი დაუჭიროს საბოლოო ვადების გახანგრძლივებას უკრაინისათვის, ისე, რომ კომისიამ შეძლოს წარმოადგინოს წინადადება ფორმალური გადანაცვტილებისათვის და მიიღოს ის წერილობითი პროცედურის მეშვეობით.

თუმცა ექსპერტები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ მართალი „უკრაინა აღმოჩნდა რთული პირობებში, მაგრამ პრეცედენტის შექმნა, რომლის მიხედვითაც მარეგულირებელი ჩარჩო დაადგენს განსხვავებულ სავალდებულო წესებს ნევრი ქვეყნებისთვის, წარმოადგენს პრობლემას თამაშის წესების განსაზღვრისთვის და საბოლოო ჯამში დაამახინჯებს ელექტროენერგიის ბაზარს¹³⁵“.

ქვანახშირის სექტორის ზემოქმედება ჯანმრთელობაზე

ორგანიზაცია ჯანმრთელობისა და გარემოს ალიანსის მიერ გამოქვეყნებული ბოლო ანგარიში ამტკიცებს, რომ ევროპაში ელექტროენერგიის წარმოების ყველაზე მაღალი გარეხარჯები ჯანდაცვაზე გააჩნია ქვანახშირით და მურა ნახშირით გამოიმუშავებულ ელექტროენერგიას. ქვანახშირიდან წარმოებული ელექტროენერგიის ერთი ტერავატი საათი (TWh) საშუალოდ 24.5 ჰაერის დაბინძურებასთან დაკავშირებულ სიკვდილიანობას გულისხმობს. დამატებით, ეს მოიცავს სასუნთქი გზების, გულ-სისხლძარღვთა და ცერებროვასკულურ დაავადებების 225 მძიმე შემთხვევასა და 17,676 მსუბუქი დაავადებას, რომელიც ასევე დაკავშირებული ქვანახშირიდან წარმოებულ ელექტროენერგიასთან. ქვანახშირზე სრული დატვირთვით მომუშავე მსხვილი თბოსადგური ჩვეულებრივ წელიწადში რამოდენიმე ტერავატი საათ ელექტროენერგიას გამოიმუშავებს, შედეგად მნიშვნელოვნად ზემოქმედებს ჯანმრთელობაზე¹³⁶.

დათვლილია, რომ ენერგეტიკული გაერთიანების მოთხოვნების შესაბამისად ემისიების შემცირება ქვანახშირის თბოელექტროსადგურებიდან დაახლოებით 10-12 მილიარდი ამერიკული დოლარის ოდენობის ინვესტიციებს საჭიროებს, თუმცა ამავედროულად შემცირდება ჰაერის დაბინძურება, მასთან დაკავშირებული ზეგავლენა ჯანმრთელობაზე და ხარჯები, ასევე გაუმჯობესდება სადგურების ეფექტურობა.

ელექტროენერგია უკრაინაში შედარებით იაფია, რაც გამოწვეული მაღალი გარე ხარჯებით გარემოსა და ადამიანთა ჯანმრთელობისათვის. დობროტვირისა და ბურშტინის სტატისტიკური მაჩვენებლები საკმაოდ შემამფოთებელია. 2013 წელს უკრაინამ 4,300 GWh ელექტროენერგიის ექსპორტი განახორციელა, რაც ექვივალენტურია 500 მეგავატი სიმძლავრის ელექტროსადგურის მიერ ერთი წლის განმავლობაში 24 საათიან რეჟიმში განხორციელებული ექსპორტისა. იმ შემთხვევაში, თუ ეს 500 მეგავატი სიმძლავრის ელექტროსადგური იქნებოდა ახალი და შეესაბამებოდა ევროკავშირის სტანდარტებს ემისიებთან დაკავშირებით, ის გამოიწვევდა 17 ნაადრევ სიკვდილიანობას (სასუნთქი გზების, გულ-სისხლძარღვთა და ცერებროვასკულარულ მძიმე დაავადებებთან შედეგად). ვინაიდან, ლაპარაკია 40 წლის ელექტროსადგურის ფუნქციონირებაზე უკრაინაში, რომელსაც საერთოდ არ გააჩნია დაბინძურების კონტროლის მექანიზმები, შეიძლება ვივარაუდოთ რომ გამოწვეული სიკვდილიანობა ბევრად უფრო მაღალია.

¹³⁵ <http://bankwatch.org/sites/default/files/dusting-off-Ukraine-energy.pdf>

¹³⁶ იგულისხმება, რომ 1000 მეგავატის პოტენციალის მქონე თბოელექტროსადგური რომელიც 7500 საათი იმუშავებს სრული დატვირთვით 8760 პოტენციური საათიდან წლის განმავლობაში, და ქსელს მიაწოდებს 7.5 ტერავატი საათს,

რესურსები

უკრაინას აქვს ნახშირის უხვი მარაგი¹³⁷, რაც ქვეყნის წიაღისეული საწვავის რეზერვების თითქმის 90%-ს შეადგენს. მიუხედავად ამისა, ნახშირისა და ელექტროსადგურების მიერ გამომუშავებული ელექტროენერგიის მოცულობა აჭარბებს შიდა მოთხოვნას, უკრაინა მაინც ენერგიის იმპორტიორია. უკრაინის მიერ რუსეთიდან იმპორტირებული გაზის ღირებულება ბოლო წლების მანძილზე საგრძნობლად გაიზარდა. გაზი უკრაინაში ენერგიის მოხმარების თითქმის 40%-ს შეადგენს¹³⁸. ამასთან, უკრაინას ქვანახშირის უმეტესობა კონფლიქტურ რეგიონებშია. დონეცკის, ლუგანსკისა და დნიპროპეტროვსკის რეგიონები, რომლებიც განთავსებულია დონეცკის ქვანახშირის აუზზე, რომელიც გრძელდება რუსეთში. არსებობს ქვანახშირის კიდევ ორი სხვა აუზი, ლვოვ-ვოლინის აუზი დასავლეთ უკრაინაში, რომელიც პოლონეთისკენ გრძელდება და დნეპრის ქვანახშირის აუზი, ცენტრალურ უკრაინაში. უკრაინული ქვანახშირი დიდი რაოდენობით შეიცავს ნაცარსა და გოგირდს. ეს გარემოება ზღუდავს მისი ექსპორტის შესაძლებლობებს. ნახშირის ცუდი ხარისხი ასევე აისახება ქვანახშირზე მომუშავე ელექტროსადგურების ეფექტურობაზე და გაზრდილ ემისიებზე.

¹³⁷ Euracoal country profiles – Ukraine, <http://www.euracoal.org/pages/layout1sp.php?idpage=269> 10

¹³⁸ Economist Intelligence Unit, Energy Report Ukraine

გამოქვეყნებული ლიტერატურა:

1. 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity;
2. Regulation (EC) No 714/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity;
3. გ. მუხიგულიშვილი, მ. მარგველაშვილი. კონკურენცია და მონოპოლია შიგა ენერგეტიკულ ბაზარზე. 2012;
4. საქართველოს პარლამენტის დადგენილება “საქართველოს ენერგეტიკულ სექტორში სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების” თაობაზე;
5. ელექტროენერგიის (სიმძლავრის) ბაზის წესები;
6. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #214, 21.08.2013, საქართველოში ელექტროსადგურების მშენებლობის ტექნიკურ ეკონომიკური შესწავლის, მშენებლობის, ფლობის და ოპერირების შესახებ ინტერესთა გამოსატვის წესის დამტკიცების შესახებ.

