

წყლის რესურსების მართვა და დაცვა საქართველოსა და ევროკავშირის მიდგომები

თბილისი, 2007



მწკანე
ალტერნატივა

კვლევა ჩატარდა "მწვანე ალტერნატივა"-ს პროექტის "დიალოგი პოლიტიკაზე უკეთესი გარემოსდაცვითი მმართველობისთვის" ფარგლებში.

მწვანე ალტერნატივა მადლობას უხდის ჰოლანდიის განსახლების, სივრცითი დაგეგმვისა და გარემოს სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერისთვის.

გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები წარმოადგენს მისი ავტორის მოსაზრებებს, გამოხატავს "მწვანე ალტერნატივა"-ს პოზიციას და არ შეიძლება განხილულ იქნეს ჰოლანდიის განსახლების, სივრცითი დაგეგმვისა და გარემოს სამინისტროს შეხედულებათა ამსახველად.

© მწვანე ალტერნატივა, 2007

ავტორი: თამარ გუგუშვილი

რედაქტირება: ქეთი გუჯარაიძე
დაკაბადონება: ნათია ქსოვრელი

ს ა რ ჩ მ ვ ი

შესავალი	2
1. საქართველოს კანონმდებლობა წყლის შესახებ	3
1.1 წყლის რესურსების მართვა	3
წყლის სტატუსი	3
წყლის რესურსების მართვა	3
1.2 წყლის დაცვა	6
1.3 ახალი ინიციატივები წყლის მართვის პოლიტიკის სფეროში	8
კანონპროექტი “წყლის შესახებ”	8
წყლის პოლიტიკა	9
2. ევროკავშირის წყლის პოლიტიკა	10
2.1 ევროპის საბაზისო კანონმდებლობა წყლის შესახებ	10
წყლის ობიექტების იდენტიფიცირება და ანალიზი	10
წყლის მართვა და დაცვა	10
ადმინისტრაციული ღონისძიებები, ანგარიშგება	
2.2 წყლის სპეციალური მოხმარება	12
სასმელი წყალი	12
სარეკრეაციო წყლები	14
2.3 მუნიციპალური ჩამდინარე წყლების გაუვნებლება	14
3. საქართველოს წყლის კანონმდებლობისა და ახალი ინიციატივების შესაბამისობა საერთაშორისო და ევროპულ გამოცდილებასთან	16
3.1 წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა	16
3.2 აუზების დადგენა და შესწავლა	17
აუზების მახასიათებლების ანალიზი	17
ეკონომიკური ანალიზი	18
3.3 წყლის მოხმარება	19
3.4 წყლის დაცვა	20
3.5 ანგარიშგება	21
4. დასკვნა	22
5. რეკომენდაციები	22
ბიბლიოგრაფია	24

შესავალი

წყალი დედამიწის სასიცოცხლო მნიშვნელობის ბუნებრივ რესურსს წარმოადგენს. ამასთან, ცოცხალი ორგანიზმებისათვის ხელმისაწვდომი მტკნარი წყალი პლანეტის წყლის უხვი რესურსების ძალიან მცირე (მხოლოდ 0.014%) ნაწილს შეადგენს. ამრიგად, მთელ მსოფლიოში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება წყლის რაციონალურად მოხმარებას და დაბინძურებისაგან დაცვას. წყალი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს წყლის რესურსებით ღარიბ ქვეყნებში, სადაც იგი შეიარაღებული კონფლიქტების მიზეზიც კი ხდება.

საქართველო წყლის რესურსებით მდიდარ ქვეყანად ითვლება. თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ წყლის რესურსები არათანაბრად არის გადანაწილებული და უმეტესად ქვეყნის დასავლეთ ნაწილშია თავმოყრილი. ამდენად, წყლის მართვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ამოცანად წყლის რესურსების სწორი გადანაწილება და რესურსით ღარიბი აღმოსავლეთ ნაწილის წყლით მომარაგება რჩება. გარდა ამისა, საქართველოში კვლავ სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს ზედაპირული წყლების დაბინძურება, მათ შორის ტრანსსასაზღვრო დაბინძურებაც.

დღესდღეობით საქართველოში წყლის მართვისა და დაცვის საკითხები გარემოსდაცვით სფეროში ერთ-ერთი პრიორიტეტულია. წყლის რესურსების სააუზო მართვაზე გადასვლის უზრუნველყოფა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2007 წლის პრიორიტეტებში შედის. გარდა ამისა, ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის საკითხები საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის ნაწილია.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში საქართველოს მიერ აღებულ ვალდებულებებს შორის ასევე მოხსენიებულია წყლის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ, ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმაში გარემოს დაცვის სფეროს პრიორიტეტულ საკითხებს შორისაა: წყლის ხარისხის სფეროში ჩარჩო კანონმდებლობისა და საბაზისო პროცედურების შემუშავება და დაგეგმვის უზრუნველყოფა, წყლის მართვის სფეროში ტრანსსასაზღვრო მიდგომის გაუმჯობესება, ისევე როგორც “ევროკავშირის წყლის ინიციატივის” შემადგენელ “აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის კომპონენტში” აქტიური მონაწილეობის მიღება.¹

გარდა ამისა, “ევროკავშირისა და საქართველოს შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ” შეთანხმების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან, რამაც საქართველოსა და ევროპის ქვეყნების ეკონომიკური კავშირების განმტკიცება და შემდგომი თანამშრომლობის გამყარება უნდა უზრუნველყოს.² საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნულ პროგრამაში წყლის რესურსების მართვისა და დაცვის სფეროში საქართველოს საკანონმდებლო ბაზის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის კანონმდებლობასთან გარემოს დაცვის სფეროს პირველი რიგის პრიორიტეტებს შორისაა მოხსენიებული. ეროვნული პროგრამის განხორციელების 2004-2006 წლების სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილია ევროკავშირის უმნიშვნელოვანესი დირექტივები წყლის სფეროში, რომლებთანაც უნდა მოხდეს საქართველოს წყლის კანონმდებლობის დაახლოება.

საქართველო, როგორც ევროკავშირის არა-წევრი ქვეყანა, არ არის ვალდებული უზრუნველყოს ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და თავისთავად, არც დაახლოების პროცესი გულისხმობს ევროდირექტივების საქართველოს კანონმდებლობაში მექანიკურ გადმოტანას. თუმცა, რამდენადაც საქართველო იღებს ინიციატივას, მიუახლოვდეს ევროპული კანონმდებლობის სტანდარტებს, ეს პროცესი გარკვეულად არსებულ კანონმდებლობაშიც უნდა აისახოს. სინამდვილეში, ხშირად ჰარმონიზაციის პროცესი ზედაპირულად არის გაგებული და უგულვებელყოფილია ევროკავშირის კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულირების რთული სისტემა.

აღნიშნულ კვლევის მიზანს სწორედ საქართველოსა და ევროკავშირის კანონმდებლობის მიმოხილვა და ანალიზი და საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული თუ მოსალოდნელი ცვლილებების შეფასება წარმოადგენს: რამდენად უზრუნველყოფს საქართველოს კანონმდებლობა

¹ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში 2006 წლის ოქტომბერში მიღებული ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა

² საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა

ევროკავშირის კანონმდებლობით განსაზღვრული წყლის რესურსების მართვის ძირითადი პრინციპების განხორციელებას და რა იგეგმება ამ მიმართულებით.

1. საქართველოს კანონმდებლობა წყლის შესახებ

წყლის შესახებ კანონმდებლობა საქართველოში წარმოდგენილია საკმაოდ მრავალრიცხოვანი კანონებითა და კანონქვემდებარე აქტებით. აქედან წყლის პოლიტიკის განმსაზღვრელი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ" (1997). კანონი "წყლის შესახებ" წყლის კანონმდებლობის საბაზისო დოკუმენტს წარმოადგენს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარება წყლის დაცვისა და გამოყენების სფეროში; წყლის ობიექტების დაცვა და წყლის რესურსების რაციონალურად გამოყენება მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით; სუფთა სასმელ წყალზე მოსახლეობის პირველ რიგში დაკმაყოფილება; წყლის ცხოველთა სამყაროს მდგრადობა და მდგრად გამოყენება; წყლის მავნე ზემოქმედების აცილება და შედეგების ეფექტურ ლიკვიდაცია და სხვ.³

წყლის მარეგულირებელი სხვა უმნიშვნელოვანესი კანონებია: კანონი "გარემოს დაცვის შესახებ", "წიაღის შესახებ", "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ", "მინების მელიორაციის შესახებ" და სხვ.

1.1 წყლის რესურსების მართვა

"გარემოს დაცვის შესახებ" კანონის მიხედვით, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სახელმწიფო მართვა ნიშნავს ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის რეგულირებას. კერძოდ, აღრიცხვას, ლიცენზირებას, ზედამხედველობას და კონტროლს (მუხლი 4). "ფასიანი ბუნებათსარგებლობის" პრინციპიდან გამომდინარე, საქართველოში დადგენილია მოსაკრებლები ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის. მოსაკრებლის ოდენობა თითოეული სახის ბუნებრივი რესურსით და მათ შორის წყლის რესურსებით სარგებლობისათვის წყლის ობიექტების ჯგუფების მიხედვით და საქმიანობის ტიპის გათვალისწინებით მოცემულია საქართველოს კანონში "ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ" (2004). ამასთან, ბუნებრივი რესურსების სახელმწიფო რეგულირება ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემის საშუალებით ხორციელდება. წყლის რესურსების მოხმარებისა და ლიცენზირების წესები განსაზღვრულია საქართველოს კანონებით "წყლის შესახებ", "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ", "წიაღის შესახებ" და "მინების მელიორაციის შესახებ".

წყლის სტატუსი

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა და გაიცემა მხოლოდ სარგებლობისათვის. კანონი კრძალავს ყოველგვარი სახის ქმედებას, რომელიც პირდაპირ ან ფარული ფორმით ხელყოფს წყლის სახელმწიფო საკუთრების უფლებას.⁴ წყლის სახელმწიფო საკუთრების უფლების დარღვევა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით შესაბამისი ჯარიმებით ისჯება.⁵

წყალსარგებლობა საქართველოში ფასიანია. წყალსარგებლობისათვის გაიცემა საქართველოს წყლის სახელმწიფო ფონდის ობიექტები. კერძოდ, საქართველოს ზედაპირული და მინისქვეშა წყლები: მდინარეები, ტბები, წყალსაცავები, ბუნებრივი და ხელოვნური ზედაპირული წყალსატევები, არხებისა და ტბორების წყლები, მინისქვეშა წყლები (მათ შორის წყაროები და კონტინენტური შეღვის წყლები); მყინვარები და თოვლის მუდმივი საფარი; ჭაობები; საქართველოს ტერიტორიული წყლები. ამასთან, განსაკუთრებული სახელმწიფო მნიშვნელობის ან განსაკუთრებული სამეცნიერო თუ კულტურული ღირებულების წყლის ობიექტებით სარგებლობა შეიძლება, მთლიანად ან ნაწილობრივ იკრძალებოდეს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.⁶

წყლის რესურსების მართვა

როგორც აღინიშნა, საქართველოში საერთო წყალსარგებლობა არასამრეწველო, ინდივიდუალური, სასმელი და საყოფაცხოვრებო, ესთეტიკური, რეკრეაციული, გამაჯანსაღებელი და სხვა

³ საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ", 1997, მუხლი 4

⁴ საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ", 1997, მუხლი 6

⁵ საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984, მუხლი 48

⁶ საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ", 1997, მუხლი 30

მოთხოვნის დასაკმაყოფილებლად და ისეთი ნაგებობების და მოწყობილობების გამოყენებლად, რომლებიც გავლენას ახდენენ წყლის მდგომარეობაზე, უფასოა და არ საჭიროებს ლიცენზიას.⁷ სპეციალური წყალსარგებლობა, რაც გულისხმობს ისეთი ნაგებობებისა და ტექნიკური მოწყობილობების გამოყენებას, რომლებიც გავლენას ახდენენ წყლის მდგომარეობაზე, ფასიანია და შესაბამის ლიცენზიასაც საჭიროებს.⁸

2005 წლის 24 ივნისის კანონი "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" აწესებს ლიცენზიებისა და ნებართვების სახეებს სხვადასხვა საქმიანობისა თუ ქმედებებისათვის. ამ კანონის მიღებამდე წყალსარგებლობის ლიცენზირებას არეგულირებდა კანონი "წყლის შესახებ", რომლის 48-ე მუხლი განსაზღვრავდა წყალსარგებლობის ათზე მეტ სახეს, რომლისთვისაც აუცილებელი იყო წყალსარგებლობის ლიცენზიის მოპოვება, მათ შორის, ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყლის ამოღებისათვის, წყლის ობიექტებში ჩამდინარე წყლების ჩაშვებისათვის, მინისქვეშა წყლებით სარგებლობისათვის, საკურორტო და სპორტული მიზნებისათვის, წყლის ობიექტებზე ხე-ტყის დასაცურებლად, სამონადირეო მეურნეობის შესაქმნელად, სათევზე მეურნეობისათვის და სხვ.

"ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის მიღებით შეიზღუდა წყალსარგებლობის ის სახეები, რომლებიც საჭიროებენ სახელმწიფო რეგულირებას ლიცენზირების გზით. წყლისა და მონათესავე ბუნებრივი რესურსების მოხმარების სფეროში კანონი აწესებს სარგებლობის ლიცენზიას თევზჭერისთვის, მინისქვეშა სივრცის გამოყენებისთვის და სასარგებლო წიაღისეულის (მათ შორის, მინისქვეშა წყლების) მოპოვებისთვის. რაც შეეხება უშუალოდ წყალსარგებლობას, კანონი, "წყლის შესახებ" კანონისგან განსხვავებით, მოითხოვს ნებართვას მხოლოდ ორი ტიპის ქმედებისთვის, ესენია: ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღება და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვება.⁹ შესაბამისად, წყლის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობაში დაგეგმილია და უკვე ხორციელდება ცვლილებები. ამჟამად წყალსარგებლობის ზემოაღნიშნულ ორ სახეზე ნებართვის გაცემის პირობები და წესი რეგულირდება "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის მოთხოვნათა შესასრულებლად გამოცემული, საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 137 დადგენილებით დამტკიცებული "ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირულ წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ" დებულებით. დებულების თანახმად, ნებართვას გასცემს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო და ასევე, "აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულების – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველოსათვის ლიცენზიისა და ნებართვების გაცემის უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ" საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 26 იანვრის 21 დადგენილებით განსაზღვრულ შემთხვევებში, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულება – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველო. ნებართვის გაცემის უფლებამოსილება სამინისტრომ შეიძლება, მიანიჭოს თავის ტერიტორიულ ორგანოებსაც.¹⁰

დებულების მე-6 მუხლის მიხედვით, საქართველოს შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი სანებართვო პირობების გარდა, მაძიებელს დამატებით სანებართვო პირობად შეიძლება, განესაზღვროს დამატებითი ინფორმაციისა და შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენა, როგორცაა, განმარტებითი ბარათი წყალსარგებლობის სახეობაზე და პარამეტრები; სანარმოს გენერალური გეგმა წყალსადენის სისტემის დატანით; სანარმოს ადგილმდებარეობის ტოპოგრაფიული რუკა წყლის აღების წერტილების დატანით ან შესაბამის გარემოსდაცვითი ტერიტორიული ორგანოს დასკვნა. ასევე, წყალჩაშვების ნებართვის მოსაპოვებლად, სანარმოს ჩამდინარე წყლებთან ერთად ზედაპირული წყლის ობიექტში ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივები, რომლებიც დამტკიცებულია სამინისტროს მიერ. გარდა ამისა, "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ" კანონის თანახმად, დამატებითი სანებართვო პირობები შეიძლება განისაზღვროს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს გადაწყვეტილებით (მუხლი 25).

მინისქვეშა წყლებით სარგებლობის ლიცენზირება რეგულირდება საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 136 დადგენილებით დამტკიცებული "სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ" დებულებით. ისევე როგორც სხვა სახის

⁷ საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ", 1997, მუხლი 32
⁸ საქართველოს კანონი "წყლის შესახებ", 1997, მუხლი 33
⁹ საქართველოს კანონი "ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ", 2005, მუხლი 24
¹⁰ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 137 დადგენილება "ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირულ წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე", მუხლი 2

ლიცენზიების შემთხვევაში, მიწისქვეშა წყლებით სარგებლობის ლიცენზია აუქციონის წესით გაიცემა (მუხლი 3). ლიცენზიის გამცემი ორგანოა საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულება – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველო (მუხლი 2). სასარგებლო წიაღისეულით (მათ შორის, მიწისქვეშა წყლებით) სარგებლობის კონკრეტულ წესებს, მოთხოვნებს და რესურსით სარგებლობის რაოდენობრივ, თვისებრივ და დროში განსაზღვრულ ნორმებს და წესებს სამინისტრო განსაზღვრავს და ამტკიცებს ცალკე კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში (მუხლი 3).

სამინისტროს მიერ გაცემული ლიცენზიებისა და ნებართვების პირობების შესრულების კონტროლს სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება – გარემოს დაცვის ინსპექცია ახორციელებს. გარემოს დაცვის ინსპექცია უფლებამოსილია განიხილოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეები და გამოიტანოს დადგენილება ადმინისტრაციული სახდელის დადების შესახებ. ასევე, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში, დააყენოს საკითხი ლიცენზიის ან ნებართვის გაუქმების თაობაზე.¹¹

სალიცენზიო პირობების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობა ითვალისწინებს ლიცენზიის მფლობელის დაჯარიმებას. ამავდროულად, ლიცენზიის გამცემი განსაზღვრავს შემდგომ ვადებს სალიცენზიო პირობების დაკმაყოფილებისათვის. თუ პასუხისმგებლობის დაკისრების მიუხედავად, ლიცენზიის მფლობელი ამ ვადებშიც არ შეასრულებს სალიცენზიო პირობებს, დაკისრებული ჯარიმა გასამმაგდება და მოხდება შემდეგი ვადების დანესება, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ჯარიმა კვლავ გასამმაგდება. ხოლო თუ ლიცენზიის მფლობელის მიერ ამის შემდეგაც არ იქნა უზრუნველყოფილი სალიცენზიო პირობების შესრულება დადგენილ ვადებში, ლიცენზიის გამცემი იღებს გადაწყვეტილებას ლიცენზიის გაუქმების შესახებ. ანალოგიურ პასუხისმგებლობებს ითვალისწინებს ნებართვის მფლობელის მიერ სანებართვო პირობების დარღვევა. სამჯერადი დაჯარიმების შემდეგ სანებართვო პირობების დადგენილ ვადებში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი იღებს გადაწყვეტილებას ნებართვის გაუქმების შესახებ.¹²

საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ” განსაზღვრავს წყლის და მისი გამოყენების აღრიცხვის სახელმწიფო სისტემის შექმნას და სახელმწიფო კადასტრის წარმოებას, რაც გულისხმობს წყლის ობიექტების და მათში არსებული წყლის რაოდენობისა და ხარისხის, მისი გამოყენების მონაცემების დადგენას, წყალმოსარგებლეთა შორის წყლის მეცნიერულად დასაბუთებულ განაწილებას მოსახლეობის სასამართლო და საყოფაცხოვრებო საჭიროების პირველ რიგში დაკმაყოფილებით. მიწისქვეშა წყლების შესწავლის სამუშაოები და მიწისქვეშა წყლებით ყველა სხვაგვარი სარგებლობა ასევე ექვემდებარება სახელმწიფო რეგისტრაციასა და აღრიცხვას, რაც რეგულირდება “წიაღის შესახებ” საქართველოს კანონით.¹³

საქართველოს გარემოსა დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს 106 ბრძანებით დამტკიცებული “წყლის გამოყენების სახელმწიფო აღრიცხვის შესახებ” დებულება განსაზღვრავს წყლის გამოყენების სახელმწიფო აღრიცხვის წესებს სამინისტროების, დეპარტამენტების, უწყებების, სახელმწიფო, სააქციო, კერძო, კოოპერატიული და საზოგადოებრივი საწარმოების, ორგანიზაციებისა და დაწესებულებებისათვის.

წყლის გამოყენების სახელმწიფო აღრიცხვა წყლის ობიექტზე ანთროპოგენური ზემოქმედების წყაროების რაოდენობრივ და ხარისხობრივ მახასიათებლებზე რეგულარული დაკვირვების სისტემის შექმნას გულისხმობს. წყლის სახელმწიფო აღრიცხვის მონაცემები შემდეგ უნდა გამოიყენებოდეს წყლის გამოყენებისა და დაცვის დაგეგმვის, წყალმომარებისა და წყალჩაშვების ნორმირებისათვის და წყლის ხარისხის განსაზღვრისათვის და სხვ. დებულების თანახმად, წყალმომხმარებელი ორგანიზაციები ვალდებული არიან განახორციელონ წყალაღებისა და წყალჩაშვების აღრიცხვა წყალმომომი მოწყობილობებით და ჩამდინარე წყლის ხარისხის განმსაზღვრელი აპარატურით. ხოლო გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო კონტროლი წყალმოსარგებლების მიერ წყალსატევებიდან აღებული და მასში ჩაშვებული წყლის რაოდენობის პირველადი აღრიცხვის სისწორეზე და ჩაშვებული წყლის ხარისხობრივი

¹¹ საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2005 წლის 29 აგვისტოს 277 ბრძანება “საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების – გარემოს დაცვის ინსპექციის დებულების დამტკიცების თაობაზე”, მუხლი 2

¹² საქართველოს კანონი “ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ”, 2005, მუხლები 21, 22 და 33

¹³ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლები 76 და 77

მაჩვენებლების განსაზღვრაზე. ასევე, სამინისტრო, წყალმომხმარებლების ანგარიშების საფუძველზე, უნდა ახორციელებდეს წყლის სახელმწიფო აღრიცხვას, მონაცემების ანალიზს და გამოქვეყნებას.

1.2 წყლის დაცვა

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, წყლის დაცვის ღონისძიებების დაგეგმვა უნდა ხორციელდებოდეს ქვეყნის მდგრადი განვითარების სტრატეგიის, გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის, რეგიონული, უწყებრივი და ადგილობრივი გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამებისა და საქმიანობის ობიექტების გარემოს დაცვის სამენეჯმენტო გეგმების საფუძველზე, “გარემოს დაცვის შესახებ”, “წყლის შესახებ”, “ნიაღვის შესახებ”, “ცხოველთა სამყაროს შესახებ” და “დაცული ტერიტორიების სისტემის შესახებ” საქართველოს კანონებისა და სხვა ნორმატიული აქტების შესაბამისად.¹⁴

წყლის დაცვის ღონისძიებათა დაგეგმვისა და განხორციელების დროს უზრუნველყოფილი უნდა იყოს წყლის ობიექტების დაცვა დაბინძურების, დანაგვიანების, დაშრებისა და სხვა ისეთი უარყოფითი ზემოქმედებისაგან, რომელმაც შეიძლება, ზიანი მიაყენოს მოსახლეობის ჯანმრთელობას, შეამციროს თევზის მარაგი, გააუარესოს წყალმომარაგების პირობები და გამოიწვიოს წყლის ფიზიკური, ქიმიური, ბიოლოგიური თვისებების გაუარესება, ბუნებრივი თვითგანმწმენდის უნარის დაქვეითება, წყლის ჰიდროლოგიური და ჰიდროგეოლოგიური რეჟიმის დარღვევა და სხვ.¹⁵

გარემოში ეკოლოგიური წონასწორობის შენარჩუნებისათვის, საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივ ნორმებს და გარემოში მავნე ნივთიერებათა ემისიისა და მიკროორგანიზმებით გარემოს დაბინძურების ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს; გარემოში ქიმიურ საშუალებათა გამოყენების ნორმებს და სხვ. გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმები უნდა შემუშავდეს ყოველ ხუთ წელიწადში ერთხელ საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს მიერ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსთან შეთანხმებით. წყლის დაცვისა და გამოყენების სფეროში საქართველოს კანონმდებლობით წესდება:

- წყლის მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმები – წყალში ადამიანის ჯანმრთელობისა და ბუნებრივი გარემოსათვის მავნე ნივთიერებების კონცენტრაციისა და მიკროორგანიზმების რაოდენობათა ზღვრულად დასაშვები ნორმები;
- წყლის ობიექტებში მავნე ნივთიერებათა ემისიის (ჩაშვების) ზღვრულად დასაშვები ნორმები – წყლის ობიექტებში სამრეწველო, საყოფაცხოვრებო-კომუნალური და სხვა ჩამდინარე წყლების ჩაშვების ნორმები, რომელიც დგინდება დაბინძურების ყოველი კონკრეტული წყაროსათვის მისი ტექნოლოგიური თავისებურებებისა და ადგილმდებარეობის ფონური დაბინძურების გათვალისწინებით იმგვარად, რომ ემისიური ნივთიერებების და მიკროორგანიზმების კონცენტრაციამ ადგილზე არ გადააჭარბოს ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის დონეს.
- წყლის ობიექტების დატვირთვის ნორმები – წყლის ობიექტებიდან წყლის ამოღების კვოტები, რომლებიც მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით, დგინდება დამტკიცებული წყლის გამოყენებისა და დაცვის გენერალური, სააუზო და ტერიტორიული კომპლექსური სქემების და წყალსამეურნეო ბალანსების საფუძველზე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში.¹⁶

გარდა ამისა, კანონით განსაზღვრულია გარემოს მდგომარეობის ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლების აღრიცხვა, ანგარიშგება და შეფასება რაც გულისხმობს გარემოს მდგომარეობის და ბუნებრივი რესურსების კადასტრების შედგენას, სტატისტიკის წარმოებას, ინვენტარიზაციას, პასპორტიზაციას და კარტოგრაფირებას.¹⁷

საქართველოში ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის ძირითად წესებს განსაზღვრავს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1996 წლის 17 სექტემბრის 130 ბრძანებით დამტკიცებული “საქართველოს ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის

¹⁴ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, თავი III, მუხლი 14
¹⁵ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, თავი III
¹⁶ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 84
¹⁷ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლები 26, 28 და 29

ნესები”, რომელიც არეგულირებს: სამენარმო საქმიანობის სხვადასხვა სახეებს, რომლებსაც შეუძლიათ უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინონ წყლების მდგომარეობაზე; და ნერტილოვანი და დიფუზური წყაროებიდან ზედაპირული წყლის ობიექტების დაბინძურებას. დოკუმენტში განსაზღვრულია ზედაპირული წყლების დაბინძურების თავიდან აცილებისა და მასთან ბრძოლის ძირითადი საშუალებები: წყლის ობიექტებში წყლის ხარისხის ნორმირება; ზედაპირულ წყლებში დამაბინძურებელი ნივთიერებების ჩაშვების რეგლამენტირება; სამეურნეო საქმიანობის რეგლამენტირება, რომელიც ზეგავლენას ახდენს წყლების მდგომარეობაზე; წყალდაცვითი ღონისძიებების დაგეგმვა; ახალი ტექნიკის და ტექნოლოგიის, მასალების და ნივთიერებების, აგრეთვე სანარმოების მშენებლობის (რეკონსტრუქციის) პროექტების ეკოლოგიური ექსპერტიზა; კონტროლი ნერტილოვანი და დიფუზური წყაროებიდან დამაბინძურებელი ნივთიერებების ჩაშვების დადგენილი პირობების შესრულებაზე; ზედაპირული წყლების მონიტორინგი; წყლის დაბინძურების შესამცირებლად ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენება; პასუხისმგებლობა წყალდაცვითი მოთხოვნების და წესების დარღვევისათვის.

დოკუმენტი ადგენს წყალსატევების წყლის ხარისხის ნორმებს წყალსარგებლობის ცალკეული კატეგორიების მიხედვით (სასმელ-სამეურნეო წყალსარგებლობა; სამეურნეო-საყოფაცხოვრებო წყალსარგებლობა და თევზსამეურნეო წყალსარგებლობა). ამისათვის დოკუმენტის დანართებში მოცემულია ზედაპირული წყლების შემადგენლობის და თვისებების დადგენილი ნორმატივები, რომლებიც უნდა შემუშავდეს შესაბამის სამეცნიერო-კვლევით დაწესებულებებში. გარდა ამისა, ჩამდინარე წყლების თითოეული ნერტილისათვის დგინდება დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივები.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს 105 ბრძანება ამტკიცებს წყალსატევებში ჩამდინარე წყლებთან ერთად ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივების გაანგარიშების მეთოდოლოგიას. ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივების პროექტის მომზადებას წყალმოსარგებლე უზრუნველყოფს. შემდეგ ნორმატივებს თითოეული წყალმოსარგებლისათვის ამტკიცებს საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს წყლის რესურსების დაცვის სამმართველო.

საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2001 წლის 16 აგვისტოს ბრძანება 279/ნ ამტკიცებს გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმებს. ბრძანება განსაზღვრავს ცენტრალიზებული, არაცენტრალიზებული და ზედაპირული წყალმომარაგების სისტემის წყლის ხარისხობრივ ნორმებს, ზედაპირული წყლების, წყაროების სანიტარული დაცვის წესებს და ნორმებს, აგრეთვე ადგენს ზღვის სანაპირო წყლის დაცვისა და გამოყენების ჰიგიენურ ნორმებს და სანიტარულ წესებს და სხვ.

წყლის დაცვის რეჟიმის დარღვევა – წყლის სხვადასხვა სახის დაბინძურება საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით ისჯება შესაბამისი ჯარიმებით (მუხლი 58).

წყლის დაცვაზე სახელმწიფო კონტროლი და მონიტორინგი ხორციელდება გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ. კანონის მიხედვით წყალმოსარგებლე ვალდებულია აწარმოოს თვითკონტროლი და სამინისტროს მიაწოდოს ინფორმაცია წყალმომარაგების, ჩამდინარე წყლების რაოდენობისა და შემადგენლობის, აგრეთვე დამაბინძურებელი ნივთიერებების ზღვრულად დასაშვები ნორმების ნორმატივების გადაჭარბების შესახებ.¹⁸

მინისტრებმა წყლების დაცვას და გამოყენებას, წყლის ცხოველთა სამყაროს დაცვას, წყალსარგებლობის დროს ცხოველთა სამყაროს, მცენარეული საფარის, ტყის, მინის და სხვა ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას არეგულირებს როგორც კანონი “წყლის შესახებ” ისე სხვა შესაბამისი კანონმდებლობა – კანონი “ნიაღის შესახებ”, კანონი “ცხოველთა სამყაროს შესახებ” და სხვ.

¹⁸ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 17 სექტემბრის 130 ბრძანება “საქართველოს ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის წესების დამტკიცების შესახებ”

1.3 ახალი ინიციატივები წყლის მართვის პოლიტიკის სფეროში

კანონპროექტი “წყლის შესახებ”¹⁹

“წყლის შესახებ” ახალი კანონის პროექტის მიხედვით, წყლის რესურსების მართვა საქართველოში სააუზო მართვის პრინციპების საფუძველზე უნდა განხორციელდეს (მუხლი 10). გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ უნდა დაადგინოს მდინარეთა აუზის მართვის გეგმის შედგენის წესი. აუზის მართვის გეგმის შემუშავებას, წყლის რესურსების მოხმარების დაგეგმვას და შესაბამისი გეგმის მიხედვით მდინარეთა აუზების მართვას განახორციელებენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომელთა რაოდენობას, მათ სამოქმედო ტერიტორიას და დებულებას გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრი ამტკიცებს (მუხლები 12 და 13). საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირმა ასევე უნდა უზრუნველყოს ზედაპირული წყლების ინვენტარიზაცია; ყველა სახის წყალმოსარგებლეთა ინვენტარიზაცია; ზედაპირული წყლის ობიექტების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მონიტორინგის ქსელის შექმნა და მონიტორინგის წარმოება; გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ გაცემული წყალაღებისა და წყალჩაშვების ნებართვების რეგისტრაცია; გაცემული ნებართვების მონიტორინგი; ნებართვის პირობების შესრულების კონტროლი; მდინარის აუზის დაცვა არალეგალური საქმიანობებისაგან; წყალდიდობებისა და გვალვებისაგან დაცვის გეგმების შემუშავება და განხორციელება; ნაპირდაცვითი სამუშაოების წარმოება (მუხლი 13). საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო ახორციელებს (მუხლი 12).

თავის მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ მათ საკუთრებაში არსებული წყლის რესურსების მართვას. კანონპროექტის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებას წარმოადგენს ადგილობრივი მნიშვნელობის ჯგუფებში შემავალი წყლის რესურსები (მუხლი 9). შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მათ საკუთრებაში არსებული წყლის რესურსების მართვის სფეროში უზრუნველყოფენ: წყლის რესურსების მართვის წესის განსაზღვრას; წყლის რაციონალურად გამოყენების და დაცვის ღონისძიებების ზედამხედველობას; წყლით უნებართვო სარგებლობის და წყლის ობიექტებზე თვითნებური სამეურნეო საქმიანობის აღკვეთას; ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე წყლის დაცვისა და გამოყენების კონტროლს; ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიაზე წყლის სახელმწიფო აღრიცხვას, მისი გამოყენების რეგისტრირებას და სხვ.

კანონპროექტის მე-19 მუხლში მოცემულია ზედაპირული წყლის დაცვისა და გამოყენების ნორმები. კანონპროექტით გათვალისწინებულია მხოლოდ ზედაპირული წყლის მდგომარეობის ხარისხობრივი ნორმები და ზედაპირული წყლის ობიექტებში დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმების დადგენა. განსხვავებით მოქმედი კანონისაგან “წყლის შესახებ”, კანონპროექტი არ ითვალისწინებს წყლის ობიექტების დატვირთვის ნორმებს, რაშიც იგულისხმება “წყლის ობიექტებიდან წყლის ამოღების კვოტები, რომლებიც მდგრადი განვითარების პრინციპების გათვალისწინებით დგინდება დამტკიცებული წყლის გამოყენების და დაცვის გენერალური, სააუზო და ტერიტორიული კომპლექსური სქემების და წყალსამეურნეო ბალანსების საფუძველზე ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში”.²⁰

კანონპროექტის მე-5 თავში, რომელიც წყალსარგებლობას ეხება, გათვალისწინებულია ის ცვლილებები, რაც ბოლო წლების განმავლობაში განხორციელდა სალიცენზიო და სანებართვო წესების მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. 32-ე მუხლის მიხედვით, სპეციალურ წყალსარგებლობაზე გაიცემა ორი სახის ნებართვა: ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღების ნებართვა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვა. ამასთან, წყალაღების ან წყალჩაშვების ნებართვის მისაღებად მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებული შესაძლო დამატებითი დოკუმენტაცია როგორცაა მაგალითად, განმარტებითი ბარათი წყალსარგებლობის სახეობაზე და პარამეტრები; შესაბამისი გარემოსდაცვითი ტერიტორიული ორგანოს დასკვნა; საწარმოს ჩამდინარე წყლებთან ერთად ზედაპირული წყლის ობიექტში ჩაშვებულ დამაბინძურებელ

¹⁹ ცნობილია, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში ერთ წელზე მეტია მუშავდება ახალი კანონპროექტი “წყლის შესახებ”, რომელმაც უნდა ჩაანაცვლოს ამჟამად მოქმედი იმავე დასახელების კანონი. კანონპროექტი დღემდე ოფიციალურად არ გავრცელებულა. ამდენად, ამ კვლევაში მოყვანილი აღწერა თუ მოსაზრებები კანონპროექტის თაობაზე ეფუძნება 2007 წლის მარტში არაოფიციალურად მოპოვებულ ვერსიას.

²⁰ საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ”, 1997, მუხლი 84

ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივები და სხვ.²¹ “წყლის შესახებ” კანონპროექტით განსაზღვრულია როგორც სავალდებულო.

წყლის პოლიტიკა

წყლის სფეროში პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტებიდან ყურადღება უნდა გამახვილდეს ორ მნიშვნელოვან დოკუმენტზე, რომელთაგან არცერთი ჯერჯერობით არ არის ოფიციალურად დამტკიცებული. პირველი გახლავთ წყლის ინტეგრირებული მართვის კონცეფციის პროექტი²², რომელიც, თუ ოფიციალურ წყაროებს დავუჯერებთ, უკვე განხილული და მოწონებული იქნა მთავრობის სხდომაზე.²³ მეორე დოკუმენტი კი, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს მიერ მომზადებული საქართველოს წყლის რესურსების მართვის პოლიტიკის კონცეფციის პროექტია.

ისევე როგორც “წყლის შესახებ” კანონპროექტში, ორივე დოკუმენტში ხაზგასმულია წყლის რესურსების სააუზო მართვის განხორციელების აუცილებლობა. ამასთან, პირველი დოკუმენტი განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს წყლის რესურსების ეფექტურად გამოყენების და ეკონომიკური სარგებლის მნიშვნელობაზე. მდინარე წარმოდგენილია როგორც “ერთიანი ფიზიკური და ეკონომიკური ობიექტი”. მდინარის აუზის ერთეულის ჩამოყალიბებისათვის გადაამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება გეოგრაფიულ პრინციპს – “აუზი უნდა იყოს ფიზიკურად ერთიანი”, და ეკონომიკურ პრინციპს – “აუზი უნდა იყოს ეკონომიკურად მდგრადი”.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს პროექტი მიზნად ისახავს წყლის რესურსების გაუმჯობესებული და ეფექტური მართვის 25 წლიანი მოდელის შექმნას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს: საქართველოს წყლების ეკოლოგიური ფასეულობებისა და ფუნქციების შენარჩუნება; წყლის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მაჩვენებლების შენარჩუნება და გაუმჯობესება; უსაფრთხო სუფთა წყლის ხელმისაწვდომობა; წყალდიდობებისა და გვალვებისაგან დაცვა და პრევენცია; ჰიდროლოგიური რეჟიმის შენარჩუნება.

პროექტში აღნიშნულია წყლის რესურსების მართვის არსებული ადმინისტრაციული მოდელის არაეფექტურობის შესახებ. კერძოდ, პროექტის თანახმად, არსებული ადმინისტრაციული მოდელით, შეუძლებელია წყლის რესურსების ეფექტური მოხმარების დაგეგმვა მდინარის აუზის ფარგლებში, წყალმოსარგებლეთა ინტერესებისა და ეკოსისტემების შენარჩუნებისა და დაცვის გათვალისწინებით.

შესაბამისად, პროექტში წარმოდგენილი წყლის რესურსების მართვის პოლიტიკის პრიორიტეტულ მიმართულებას წყლის რესურსების სააუზო მართვის დანერგვა და შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური საფუძვლების გაძლიერება წარმოადგენს.

²¹ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 137 დადგენილება “ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირულ წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე”, მუხლი 6

²² დოკუმენტი ოფიციალურად არ გავრცელებულა და არც სხვა რაიმე გზით ყოფილა ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები ემყარება არაოფიციალურად მოპოვებულ კონცეფციის პროექტის პრეზენტაციის დოკუმენტს, რომელიც წარდგენილი იქნა საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ სხდომაზე.

²³ ინფორმაცია რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2006 წელს გაწეული ძირითადი საკმინარობის შესახებ; ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: http://www.government.gov.ge/full_text.php?nid=1980

2. ევროკავშირის წყლის პოლიტიკა

ევროკავშირის წვერი ქვეყნებისათვის წყლის პოლიტიკის განმსაზღვრელ ძირითად, საბაზისო დოკუმენტებს ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივები წარმოადგენს. ევროდირექტივებში განსაზღვრულია წყლის მართვისა და დაცვის ძირითადი პრინციპები და მოთხოვნები. ამ დირექტივებზე დაყრდნობით და მათთან შესაბამისობაში ყალიბდება წვერი ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობა წყლის სფეროში.

2.1 ევროპის საბაზისო კანონმდებლობა წყლის შესახებ

ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს 2000 წლის 23 ოქტომბრის ჩარჩო დირექტივა "წყლის შესახებ", 2000/60/EC²⁴ წყლის პოლიტიკის სფეროში ევროპის კანონმდებლობის ყველაზე მთავარ და მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს. დირექტივა განსაზღვრავს წყლის პოლიტიკას ევროკავშირის წვერი ქვეყნებისათვის და ამდენად, წარმოადგენს ჩარჩო კანონს, რომელიც უზრუნველყოფს წყლის მართვასა და დაცვას თანამეგობრობის ქვეყნებში.

"წყლის შესახებ" ჩარჩო დირექტივა ქმნის ზედაპირული წყლების, გარდამავალი²⁵ და სანაპირო წყლებისა და მინისქვეშა წყლების მართვის საფუძველს. კერძოდ, უზრუნველყოფს წყლის ობიექტების დეგრადაციის თავიდან აცილებას; დაბინძურების შემცირებას და აღკვეთას; წყლის მდგრადი მოხმარების სტიმულირებას; წყლის ეკოსისტემების მდგომარეობის გაუმჯობესებას; და წყალდიდობებისა და გვალვების შედეგების ლიკვიდაციას (მუხლი 1).

წყლის ობიექტების იდენტიფიცირება და ანალიზი

დირექტივის მე-3 მუხლის მიხედვით, ევროკავშირის წვერი ქვეყნები ვალდებული არიან მოახდინონ მათი ტერიტორიის ფარგლებში არსებული მდინარეთა აუზების იდენტიფიცირება, ისევე როგორც ტრანსსასაზღვრო აუზების იდენტიფიცირება, რომლებიც ორი ან მეტი წვერი ქვეყნის ტერიტორიაზეა განფენილი; ასევე, მოაგვარონ შესაბამისი ადმინისტრაციული საკითხები, მათ შორის, მოახდინონ შესაბამისი კომპეტენტური მმართველი ორგანოს იდენტიფიცირება თითოეული აუზისათვის (მუხლი 3).

ამასთან, დირექტივაში განსაზღვრულია განხორციელების კონკრეტული ვადები. კერძოდ, წვერი ქვეყნებს აუზების მმართველი კომპეტენტური ორგანოები უნდა დაედგინათ არაუგვიანეს 2003 წლის 22 დეკემბრისა (მუხლები 3 და 24); ხოლო დირექტივის ძალაში შესვლიდან 4 წელიწადში წვერი ქვეყნებს უნდა დაესრულებინათ მდინარეთა აუზების მახასიათებლების ანალიზი, წყლის ობიექტებზე ადამიანის საქმიანობის გავლენის შეფასების მიმოხილვა, წყლის მოხმარების ეკონომიკური ანალიზი; და იმ ტერიტორიების რეგისტრაცია, რომლების განსაკუთრებულ დაცვას საჭიროებენ. ამ კვლევების გადასინჯვა და საჭიროების შემთხვევაში, განახლება უნდა მოხდეს დირექტივის ძალაში შესვლიდან 13 წლის შემდეგ და შემდგომში, ყოველ 6 წელიწადში (მუხლი 5).

2005 წელს ევროკომისიამ გაუგზავნა შესაბამისი შეტყობინებები საბერძნეთის, იტალიისა და ესპანეთის მთავრობებს იმის თაობაზე, რომ ამ ქვეყნებიდან არ იქნა მოწოდებული მდინარეთა აუზებისა და მათი მმართველი პასუხისმგებელი ორგანოს შესახებ ინფორმაცია დადგენილ ვადებში, ანუ 2004 წლის 22 ივნისისათვის, ისევე როგორც, ინდივიდუალური მდინარეთა აუზების ანალიზი, რომელიც უნდა მომზადებულიყო 2005 წლის 22 მარტამდე.²⁶

წყლის მართვა და დაცვა

"წყლის შესახებ" ჩარჩო დირექტივის მთავარი მიზანია წყლის რესურსების კარგი ხარისხის მიღწევა 2015 წლისათვის.²⁷ ამ მიზნის მისაღწევად დირექტივა წვერი ქვეყნებისაგან მოითხოვს შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას. კერძოდ, წვერმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყოფ:

- ზედაპირული წყლების ხარისხის დეგრადაციის აღკვეთა; ზედაპირული წყლის ობიექტების დაცვა, გაუმჯობესება და აღდგენა; წყლის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა და

²⁴ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

²⁵ გარდამავალ წყლებს მიეკუთვნება მდინარეთა შესართავების მიდამოებში არსებული ზედაპირული წყლები, რომლებიც ნაწილობრივ მლაშეა სანაპირო წყლებთან სიახლოვის გამო, თუმცა, ამავე დროს, მნიშვნელოვნად განიცდის მტკნარი წყლის ნაკადების გავლენას.

²⁶ Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, 2005, CEC, Brussels, 8.9.2006

²⁷ Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, 2005, CEC, Brussels, 8.9.2006

ჩამდინარე წყლებით გამოწვეული დაბინძურებისა და სახიფათო ნივთიერებათა ჩაშვების შემცირება.

- მიწისქვეშა წყლების დაცვა, ხარისხის გაუმჯობესება და აღდგენა; მიწისქვეშა წყლების დაბინძურებისა და დეგრადაციის აღკვეთა; მიწისქვეშა წყლების მოხმარებასა და თვითაღდგენას შორის ბალანსის უზრუნველყოფა.
- მდინარეთა აუზების ფარგლებში დაცული ტერიტორიების აღრიცხვა.

აღნიშნული ამოცანების მიღწევა უნდა განხორციელდეს დირექტივის ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 15 წლის ვადაში. ვადების გაგრძელება შესაძლებელია მხოლოდ ამ დირექტივით გათვალისწინებულ განსაკუთრებულ შემთხვევებში.²⁸

ამ მიზნების შესასრულებლად, დირექტივის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული მდინარეთა აუზების კვლევებისა და ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით, წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ მართვის გეგმისა და სამოქმედო პროგრამის შემუშავება მათ ტერიტორიაზე არსებული თითოეული აუზისათვის. ძირითადი სამოქმედო გეგმა უნდა უზრუნველყოფდეს წყლის მდგრად მოხმარებას, წყლის ხარისხის დაცვას, წყლის დაბინძურებასა და მოხმარებაზე კონტროლის დანებსა და სხვ. აღნიშნული სამოქმედო პროგრამა უნდა შემუშავდეს დირექტივის ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 9 წლის ვადაში და ამოქმედდეს არაუგვიანეს 12 წლის ვადაში. დირექტივის ძალაში შესვლიდან 15 წლის შემდეგ და ყოველ მომდევნო 6 წელიწადში აუცილებელია სამოქმედო პროგრამების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში განახლება (მუხლი 11). ასევე წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ მდინარეთა აუზების მართვის გეგმა მათ ტერიტორიაზე არსებული თითოეული აუზისათვის (მუხლი 13).

წევრმა ქვეყნებმა თითოეული აუზის ფარგლებში უნდა მოახდინონ იმ მდინარეების იდენტიფიცირება, რომლებიდანაც წყალაღების კოეფიციენტი ადამიანის საჭიროებებისათვის აღემატება 10მ³-ს დღეში ან გამოიყენება 50-ზე მეტი ადამიანის მიერ. ხოლო ის წყლის ობიექტები, რომლებიდანაც მოიხმარება 100მ³-ზე მეტი წყალი დღეში, ექვემდებარებიან დამატებით მონიტორინგს (მუხლი 2, დანართი V).

წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ მდინარეების მონიტორინგის პროგრამა თითოეული აუზის ფარგლებში (მუხლი 8).

გარდა ამისა, წევრმა ქვეყნებმა ეკონომიკური ანალიზის საფუძველზე და პრინციპის “დამაბინძურებელი იხდის” გათვალისწინებით, უნდა უზრუნველყონ წყალმომარაგების ხარჯების ამოღება, გარემოსდაცვითი და რესურსის ფასის ჩათვლით. წყლის რაციონალურად მოხმარების უზრუნველსაყოფად წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ ადექვატური წამახალისებელი მექანიზმები წყლის მოხმარებლებისათვის (მუხლი 9).

ამასთან, წევრმა ქვეყნებმა უნდა უზრუნველყონ დაინტერესებული მხარეების აქტიური მონაწილეობა ამ დირექტივის განხორციელების პროცესში და კერძოდ, აუზების მართვის გეგმის შემუშავებაში, განხილვასა და განახლებაში (მუხლი 14).

დირექტივის მე-16 მუხლის თანახმად, ევროპარლამენტმა და ევროსაბჭომ უნდა შეიმუშაონ სპეციალური ღონისძიებები გარკვეული ნივთიერებებით ან ნივთიერებათა ჯგუფებით წყლის დაბინძურების წინააღმდეგ, რომლებიც მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენენ წყლის გარემოსათვის, მათ შორის სასმელი წყლისთვის. წარმოდგენილი იქნა სია 33-მდე პრიორიტეტული ნივთიერებისა და ნივთიერებათა ჯგუფებისათვის, ისევე როგორც ამ ნივთიერებათა კონცენტრაციების ხარისხობრივი მაჩვენებლების და კონტროლის საშუალებები. აღნიშნული სია უნდა გადაიხედოს და განახლდეს ყოველ 4 წელიწადში.

ამასთან, წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ დამსჯელი ღონისძიებები ამ დირექტივის შესაბამისად მიღებული ეროვნული სამართლებრივი აქტების დარღვევის წინააღმდეგ. დამსჯელი ღონისძიებები უნდა იყოს ეფექტური, ადექვატური და ქმედითი (მუხლი 23).

²⁸ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Article 4

ადმინისტრაციული ღონისძიებები, ანგარიშგება

დირექტივის მე-18 მუხლის მიხედვით, დირექტივის ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს 12 წლის ვადაში და ყოველ 6 წელიწადში ევროკომისიამ უნდა გამოაქვეყნოს ანგარიში დირექტივის განხორციელების შესახებ. ასევე უნდა მოხდეს ანგარიშის წარდგენა ევროპარლამენტსა და ევროსაბჭოში.

ანგარიში უნდა მოიცავდეს დირექტივის განხორციელების პროგრესის მიმოხილვას; ზედაპირული წყლებისა და მინისქვეშა წყლების მდგომარეობის მიმოხილვას; მდინარეთა აუზების მართვის გეგმების მიმოხილვას და სხვ.

გარდა ამისა, ევროკომისიამ უნდა გამოაქვეყნოს დირექტივის განხორციელების ანგარიში წევრი ქვეყნების მიერ წარმოდგენილ ანგარიშებზე დაყრდნობით.

შესაბამისად, წევრმა ქვეყნებმა უნდა მოამზადონ და ევროკომისიას წარუდგინონ მათ ტერიტორიაზე არსებული მდინარეთა აუზების მართვის გეგმები; ანგარიშები დირექტივით განსაზღვრული ანალიზისა და მონიტორინგის პროგრამების შედეგების შესახებ; მდინარეთა აუზების მართვის გეგმების გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს სამი წლის ვადაში კი უნდა წარმოადგინონ შუალედური ანგარიში სამოქმედო პროგრამის განხორციელების შესახებ (მუხლი 15).

ასევე, ევროკომისიამ ანგარიშგების პროცესში უნდა მოაწყოს კონფერენცია დაინტერესებული მხარეებისათვის, თითოეული წევრი ქვეყნიდან კომენტარებისა და გამოცდილების გასაზიარებლად. კონფერენციის მონაწილეთა შორის უნდა იყვნენ წარმომადგენლები წევრი ქვეყნების კომპეტენტური ორგანოებიდან, ევროპარლამენტიდან, ასევე არასამთავრობო ორგანიზაციები, პარტნიორები სოციალური და ეკონომიკური სექტორებიდან, მომხმარებლები, ექსპერტები აკადემიური და სხვა სფეროებიდან.

2.2 წყლის სპეციალური მოხმარება

სასმელი წყალი

ევროსაბჭოს 1998 წლის 3 ნოემბრის დირექტივა 98/83/EC²⁹ “ადამიანის მოხმარებისათვის გათვალისწინებული წყლის ხარისხის შესახებ” მიზნად ისახავს ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვას წყლის დაბინძურებით გამოწვეული ყოველგვარი მავნე ზეგავლენისაგან და ადამიანის მოხმარებისათვის გათვალისწინებული წყლის სისუფთავისა და სიჯანსაღის უზრუნველყოფას. დირექტივის რეგულირების სფეროში არ ექცევა მინერალური და სამედიცინო დანიშნულების წყლები (მუხლები 1 და 3).

აღნიშნული მიზნების მისაღწევად დირექტივაში განსაზღვრულია წყლის სისუფთავისა და სიჯანსაღის მოთხოვნები: მიკრობიოლოგიური პარამეტრები; ქიმიური პარამეტრები და ინდიკატორული პარამეტრები. შესაბამისად, წევრი ქვეყნები ვალდებული არიან უზრუნველყონ ადამიანის მოხმარებისათვის განკუთვნილი წყლის სისუფთავე და სიჯანსაღე, რაც გულისხმობს, რომ წყალი:

- არ უნდა შეიცავდეს მიკროორგანიზმებს, პარაზიტებს ან ნებისმიერ ნივთიერებას, რომელიც პოტენციურ რისკს წარმოადგენს ადამიანის ჯანმრთელობისათვის;
- უნდა შეესაბამებოდეს ამ დირექტივით განსაზღვრულ მინიმალურ მოთხოვნებს - მიკრობიოლოგიურ და ქიმიურ პარამეტრებს (მუხლი 4).

წევრი ქვეყნები თვითონ შეიმუშავენ პარამეტრების ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, იმის გათვალისწინებით, რომ ეს მაჩვენებლები არ იქნება დირექტივაში განსაზღვრულ მაჩვენებლებზე ნაკლებად მკაცრი (მუხლი 5). მხოლოდ გარკვეულ გამონაკლის შემთხვევებში შეიძლება იყოს დაშვებული პარამეტრების ხარისხობრივი მაჩვენებლებიდან გადახვევა. კერძოდ, როცა ეს არ წარმოადგენს საფრთხეს ადამიანის ჯანმრთელობისათვის; როცა არ არსებობს სასმელი წყლის

²⁹ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption

მინოდების სხვა საშუალება კონკრეტულ ტერიტორიაზე; ვადებულებისაგან გათავისუფლება უნდა მოხდეს მაქსიმალურად შეზღუდული დროის მონაკვეთში და არ უნდა აჭარბებდეს სამ წელიწადს. შესაძლებელია ვადის გაგრძელება შემდგომი სამი წლით, აუცილებლობის სათანადო დასაბუთების შემთხვევაში. გამონაკლისის სახით ნევრმა ქვეყნებმა მესამეჯერაც შეიძლება მოითხოვონ ვადის გაგრძელება. ამასთან, ვადებულებებისაგან ნებისმიერი სახის გათავისუფლებისას წარმოდგენილი უნდა იყოს: შესაბამისი დასაბუთება; პარამეტრების ჩამონათვალი, რომელთაც წესიდან გადახვევა შეეხებათ; წინა მონიტორინგის შედეგები; პარამეტრების მაქსიმალურად დასაშვები ზღვრული მაჩვენებლები ახალი პირობების მიხედვით; მონიტორინგისა და აღდგენითი სამუშაოების სქემები და სხვა მონაცემები (მუხლი 9).

ამასთან, ნევრმა ქვეყნებმა უნდა აწარმოონ ადამიანის მოხმარებისათვის გათვალისწინებული წყლების რეგულარული მონიტორინგი ამ დირექტივით განსაზღვრული ანალიზის მეთოდების შესაბამისად (მუხლი 7).

ყოველ ხუთ წელიწადში მაინც ევროკომისიამ უნდა მოახდინოს დირექტივით განსაზღვრული პარამეტრების გადახედვა და საჭიროების შემთხვევაში, ცვლილებების შესახებ წინადადების მომზადება (მუხლი 11).

ყოველ ხუთ წელიწადში ნევრმა ქვეყნებმა უნდა გამოაქვეყნონ ანგარიში სასმელი წყლის ხარისხის შესახებ მომხმარებლებისათვის. ამ ანგარიშების საფუძველზე ევროკომისია ყოველ სამ წელიწადში მოამზადებს ჯამურ ანგარიშს ადამიანის მოხმარებისათვის გათვალისწინებული წყლის ხარისხის შესახებ თანამეგობრობის ფარგლებში (მუხლი 13).

ნევრმა ქვეყნებმა დირექტივის ძალაში შესვლიდან არაუგვიანეს ხუთი წლის ვადაში უნდა უზრუნველყონ წყლის ხარისხის შესაბამისობა დირექტივის მოთხოვნებთან. გამონაკლის შემთხვევებში, ეს პერიოდი შეიძლება გაიზარდოს, მაგრამ არაუმეტეს სამი წლით (მუხლი 14).

გარდა ამისა, ევროსაბჭოს 1975 წლის 16 ივნისის დირექტივა 75/440/EEC³⁰ “იმ ზედაპირული წყლების ხარისხის შესახებ, რომლებიც გამოიყენება სასმელი წყლის ასაღებად”, აწესებს მინიმალურ ხარისხობრივ მოთხოვნებს ზედაპირული წყლებისათვის. მათ შორის, ფიზიკური, ქიმიური და მიკრობიოლოგიური პარამეტრების მახასიათებლებს; სინჯების აღებისა და ანალიზის მინიმალურ სიხშირეს და სხვ.

დირექტივის მიხედვით, ზედაპირული წყლები უნდა დაიყოს სამ ხარისხობრივ კატეგორიად, რომელთა მახასიათებლები წარმოდგენილია დირექტივაში. დირექტივა ასევე განსაზღვრავს ამ კატეგორიების შესაბამისი სტანდარტული მეთოდების სახეებს, რაც საჭიროა ზედაპირული წყლიდან სასმელი წყლის მისაღებად (მუხლი 2).

დირექტივის თანახმად, ნევრმა ქვეყნებმა უნდა განახორციელონ ეროვნული პროგრამები ზედაპირული წყლის ხარისხის გასაუმჯობესებლად. ამისათვის, მათ უნდა შეიმუშაონ დროში განსაზღვრული მოქმედებათა გეგმა ზედაპირული წყლის ხარისხის გაუმჯობესებისათვის საჭირო ღონისძიებების განსახორციელებლად.

დირექტივა ვადებულებებისაგან გათავისუფლების გამონაკლის შემთხვევებს უშვებს მხოლოდ განსაკუთრებული მდგომარეობის, მაგალითად, წყალდიდობების ან ბუნებრივი კატასტროფების დროს (მუხლი 8).

2000/60/EC ჩარჩო დირექტივის თანახმად, 75/440/EEC დირექტივა “იმ ზედაპირული წყლების ხარისხის შესახებ, რომლებიც გამოიყენება სასმელი წყლის ასაღებად” ძალაშია 2007 წლის 22 დეკემბრამდე.³¹

ევროსაბჭოს 1979 წლის 9 ოქტომბრის დირექტივა 79/869/EEC განსაზღვრავს ანალიზის მეთოდებსა და სინჯების აღების სიხშირეს იმ ზედაპირული წყლებისათვის, რომლებიდანაც ხდება

³⁰ Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States

³¹ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Article 22

სასმელი წყლის ალება. კერძოდ, ამ დირექტივაში მოცემულია გაზომვების მეთოდები და სინჯების ალებისა და ანალიზის სიხშირე 75/440/EEC დირექტივის II დანართში ჩამოთვლილი პარამეტრებისათვის.³²

სარეკრეაციო წყლები

ევროპარლამენტის და ევროსაბჭოს 2006 წლის 15 თებერვლის დირექტივა 2006/7/EC³³ “სარეკრეაციო წყლების ხარისხის მართვის შესახებ”, რომელიც 2008 წლიდან ჩაანაცვლებს ევროსაბჭოს 1975 წლის 8 დეკემბრის დირექტივას 76/160/EEC “სარეკრეაციო წყლების ხარისხის შესახებ”, არეგულირებს სარეკრეაციო წყლების ხარისხის მონიტორინგის და კლასიფიკაციის, სარეკრეაციო წყლების ხარისხის მართვისა და სარეკრეაციო წყლების ხარისხის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების უზრუნველყოფის საკითხებს. დირექტივა ეხება ყველა სახის ზედაპირულ წყლებს, რომელთა გამოყენება სარეკრეაციო მიზნებით მოსალოდნელია ადამიანთა დიდი რაოდენობის მიერ. დირექტივის რეგულირების სფეროში არ ექცევა საცურაო აუზები და სამკურნალო წყლები, რომლებიც სამკურნალო-თერაპიული დანიშნულებით გამოიყენება (მუხლი 1).

დირექტივა განსაზღვრავს ანალიზის ორი პარამეტრს (ნანლავური ენტეროკოკი და *Escherichia coli*). ამ პარამეტრებზე დაყრდნობით მოხდება სარეკრეაციო წყლების ანალიზი, ხარისხის შეფასება და ხარისხის მიხედვით კლასიფიკაცია (მუხლი 3). თუმცა, საჭიროების შემთხვევაში, მონიტორინგი შესაძლოა სხვა პარამეტრების მიხედვითაც განხორციელდეს (მუხლი 9).

წევრმა ქვეყნებმა ყოველწლიურად უნდა განსაზღვრონ საბანაო სეზონი და შეადგინონ სარეკრეაციო წყლების მონიტორინგის კალენდარი. სინჯების ალება უნდა მოხდეს სულ მცირე ოთხჯერ მაინც ერთი სეზონის განმავლობაში (გარდა იმ ადგილებისა, სადაც საბანაო სეზონი ძალიან მოკლეა) (მუხლი 3).

ყოველი სეზონის დასრულებისას, არსებული სეზონის და გასული სამი სეზონის მანძილზე დაგროვილი ინფორმაციის საფუძველზე, წევრმა ქვეყნებმა უნდა მოახდინონ სარეკრეაციო წყლების შეფასება. შეფასების შემდეგ უნდა მოხდეს სარეკრეაციო წყლების კლასიფიკაცია ოთხი ხარისხობრივი დონის მიხედვით: ცუდი, დამაკმაყოფილებელი, კარგი და ძალიან კარგი. კატეგორია “დამაკმაყოფილებელი” მინიმალურ ხარისხობრივ ზღვარს წარმოადგენს, რომელიც წევრი ქვეყნების მიერ მიღწეული უნდა იქნეს არაუგვიანეს 2015 წლის დასრულებისას.

ინფორმაცია სარეკრეაციო წყლების კლასიფიკაციის, მახასიათებლების და შესაძლო დაბინძურების შესახებ ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის (მუხლი 12).

წევრი ქვეყნების მიერ ყოველი საბანაო სეზონის დასაწყისში მომზადებული ანგარიშების საფუძველზე, ევროკომისიამ ყოველწლიურად უნდა გამოაქვეყნოს საერთო ანგარიში სარეკრეაციო წყლების ხარისხის შესახებ (მუხლი 14). დირექტივის გადახედვა დაგეგმილია 2020 წლისათვის.

2.3 მუნიციპალური ჩამდინარე წყლების გაუვნებლება

ევროსაბჭოს 1991 წლის 21 მაისის დირექტივა 91/271/EEC³⁴ “მუნიციპალური საკანალიზაციო წყლის გაუვნებლების შესახებ” ეხება მუნიციპალური ჩამდინარე წყლებისა და ზოგიერთი სამრეწველო სექტორის ჩამდინარე წყლების შეკრებისა და გაუვნებლების საკითხებს. დირექტივის მიზანია გარემოს დაცვა ზემოთ ნახსენები ჩამდინარე წყლების უარყოფითი ზეგავლენისაგან (მუხლი 1).

დირექტივა აწესებს ვადებს, რომლის განმავლობაშიც წევრ ქვეყნებს უნდა უზრუნველყოთ ყველა აგლომერაციაში საკანალიზაციო ჩამდინარე წყლების შემკრები სისტემის არსებობა:

³² Council Directive 79/869/EEC of 9 October 1979 concerning the methods of measurement and frequencies of sampling and analysis of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, Article 1

³³ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC

³⁴ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment

- არაუგვიანეს 2000 წლის 31 დეკემბრისა – აგლომერაციებში, რომელთა მოსახლეობის ექვივალენტი³⁵ აღემატება 15 000
- არაუგვიანეს 2005 წლის 31 დეკემბრისა – აგლომერაციებში მოსახლეობის ექვივალენტით 2 000-დან 15 000-მდე
- ხოლო აგლომერაციებისათვის მოსახლეობის ექვივალენტით 10 000, საიდანაც საკანალიზაციო წყლები ჩაედინება “განსაკუთრებით მგრძნობიარე” წყლის ობიექტებში - არაუგვიანეს 1998 წლის 31 დეკემბრისა.

დირექტივა ავალდებულებს წევრ ქვეყნებს, შეიმუშაონ და რეგულარულად განაახლონ მგრძნობიარე და ნაკლებად მგრძნობიარე წყლის ობიექტების ნუსხა, რომლებშიც ჩამდინარე წყლები ჩაედინება.

³⁵ 1 მოსახლეობის ექვივალენტი არის ორგანული ბიოდეგრადირებადი მასა, რომლის დაშლისათვის, დღეში 60 გრამი ჟანგბადის მოხმარების პირობებში, საჭიროა 5 დღე.

3. საქართველოს წყლის კანონმდებლობისა და ახალი ინიციატივების შესაბამისობა საერთაშორისო და ევროპულ გამოცდილებასთან

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო აქტიურად უჭერს მხარს ეროვნული კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის აუცილებლობას და საქართველოში წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მეთოდების დანერგვის აუცილებლობას, ხშირ შემთხვევაში, არსებული საკანონმდებლო ბაზა ან დაგეგმილი ცვლილებები მხოლოდ ზედაპირული ხასიათისაა და არ უზრუნველყოფს ევროკავშირის წყლის პოლიტიკის და ზოგადად, წყლის მდგრადი მართვის პრინციპების რეალურად განხორციელებას.

როგორც აღინიშნა, დღესდღეობით საქართველოში წყლის დაბინძურება ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გარემოსდაცვით პრობლემას წარმოადგენს. ზედაპირული წყლების ხარისხი, ისევე როგორც სასმელი წყლის ხარისხი, ხშირ შემთხვევაში, არაა დამაკმაყოფილებელია. ასევე, პრობლემურია სასმელი წყლით მომარაგებისა და საკანალიზაციო ინფრასტრუქტურის გაუმართაობა და რიგ შემთხვევებში, არარსებობა. ერთ-ერთი მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი რაც საქართველოს კანონმდებლობას განასხვავებს ევროპის კანონმდებლობისაგან არის ის, რომ არსებული რეგულაციის ფარგლებშიც კი, აღსრულება და დადგენილი სტანდარტების შესრულება საკმაოდ რთულია. ევროკავშირის დირექტივების ქმედითობა განპირობებულია სწორედ იმით, რომ კონკრეტული ღონისძიებები დროში მკაცრად განერილია და მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული მისი შესრულების პროცედურები. ასევე, მონესრიგებულია ანგარიშგების საკითხები. საქართველოს კანონმდებლობა ბევრად მეტი ლავირების და ვალდებულებების შეუსრულებლობის საშუალებას იძლევა. მით უფრო, რომ ხშირად არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული კონკრეტულ ქმედებაზე პასუხისმგებელი ორგანო, ან არ არის გათვალისწინებული სანქციები შეუსრულებლობის შემთხვევაში.

3.1 წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა

დღესდღეობით მსოფლიოში ფართოდ არის აღიარებული წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის უპირატესობა, რომელიც წყლის პრობლემების ეფექტურ, ხანგრძლივ პერიოდზე გათვლილ გადაჭრაზეა ორიენტირებული. წყლის მართვის მიმართ ტრადიციული, ზემოდან ქვემოთ მიმართული, სექტორული მიდგომები ხშირად საზოგადოებისა და ბუნებრივი გარემოსათვის მაღალი ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური ხარჯებით ხასიათდება. გარდა ამისა, ასეთი მიდგომები წყლის რესურსების შემცირებას და წყლის ხარისხის დეგრადაციას იწვევს, რამაც შესაძლოა შეზღუდოს მომავალი ეკონომიკური განვითარება, საკვების წარმოება და ჯანმრთელობისა და ჰიგიენისათვის აუცილებელი ძირითადი ფუნქციების განხორციელების შესაძლებლობაც კი.³⁶

ისევე როგორც აღმოსავლეთ ევროპის, კავკასიისა და ცენტრალური აზიის თითქმის მთელ რეგიონში, საქართველოშიც ჯერჯერობით არ არსებობს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განხორციელებისათვის საჭირო ინსტიტუტები. ასევე, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა ჯერჯერობით არ წარმოადგენს ეროვნული პოლიტიკის საფუძველს.³⁷ თუმცა, “წყლის რესურსების სააუზო მართვის სისტემაზე გადასვლის უზრუნველყოფა” გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს 2006 წლის ანგარიშში მოხსენიებულია როგორც ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულება. სააუზო მართვის დანერგვის აუცილებლობა ასევე აქტიურად განიხილება საქართველოს მთავრობისა და სამინისტროს მიერ მომზადებულ წყლის კონცეფციებში და “წყლის შესახებ” კანონპროექტში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საუბარია წყლის რესურსების სააუზო მართვის სისტემაზე, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ის ფაქტი, რომ სააუზო მართვა წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მხოლოდ ნაწილს, უფრო ზუსტად კი, ინტეგრირებული მართვის განხორციელების ინსტრუმენტს წარმოადგენს. ამდენად, აუცილებელია ინტეგრირებული მართვის მთლიანი კონტექსტის გათვალისწინება.

წყალი მიედინება ბუნებრივი მახასიათებლების შესაბამისად და არ ცნობს ადმინისტრაციულ საზღვრებს. სააუზო გეგმა წარმოადგენს სამოქმედო გეგმას, ინსტრუმენტს, რომელიც აღწერს წყლისა და წყლის აუზთან დაკავშირებული მიწის რესურსების მართვის სქემას. ეს არის მონახაზი იმისა, თუ როგორ უნდა განხორციელდეს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის პრინციპები კონკრეტულ (სააუზო) დონეზე.³⁸

³⁶ Global Water Partnership, Integrated Water Resources Management Toolbox, 2003
³⁷ Status and plans of EECCA countries in fulfilling the WSSD (World Summit for Sustainable Development) target on IWRM (Integrated Water Resources Management) plans by 2005
³⁸ Global Water Partnership, Integrated Water Resources Management Toolbox, 2003

ასევე აღსანიშნავია, საქართველოს კანონმდებლობაში ჯერჯერობით არ არის ასახული წყლის სააუზო მართვაზე გადასვლის პროცედურები: აუზების იდენტიფიკაცია, წყლის მართვის პროცედურები, დაინტერესებული მხარეების ჩართვა და სხვ., არ არსებობს სააუზო მართვის განხორციელებისათვის საჭირო ინსტიტუტები. წყლის მართვა დღემდე ცენტრალიზებულად ხორციელდება.

წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის პოლიტიკის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია სუბსიდიარობის პრინციპი – წყლის რესურსის გადანაწილების შესახებ გადაწყვეტილებათა მიღება უნდა ხორციელდებოდეს ყველაზე დაბალ შესაძლო დონეზე.³⁹

3.2 აუზების დადგენა და შენახვა

აუზების მახასიათებლების ანალიზი

როგორც აღინიშნა, ევროპის თანამეგობრობის ერთიანი წყლის პოლიტიკის მიზანია, წყლის მართვისა და დაცვის ძირითად საკითხებს შორის, უზრუნველყოს:

- ევროპის წყლის ობიექტებისა და მათი მახასიათებლების დადგენა მდინარეთა აუზების ფარგლებში;
- წყლის მართვის შესაბამისი გეგმისა და განსახორციელებელ ქმედებათა პროგრამების შემუშავება თითოეული წყლის ობიექტისათვის.

ამასთან, “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივაში განსაზღვრულია კონკრეტული აუზების დადგენისა და აუზის მმართველი კომპეტენტური ორგანოს შექმნის ვადები. აუზების დადგენას კი, წინ უნდა უძღოდეს მდინარეთა აუზების საფუძვლიანი ანალიზი; კერძოდ:

- მდინარეთა აუზების მახასიათებლების ანალიზი;
- ადამიანის საქმიანობის ზეგავლენის შეფასება ზედაპირული და მინისქვეშა წყლების ხარისხზე;
- წყლის ეკონომიკური ანალიზი.

ანალიზი ხორციელდება დაწვრილებითი ტექნიკური მახასიათებლების მიხედვით, რომელთა ჩამონათვალი მოცემულია დირექტივის დანართებში. ტექნიკურ მახასიათებლებს შორის, გარდა სხვადასხვა ტიპის წყლის ობიექტების გეოგრაფიული, ფიზიკური და ქიმიური თვისებების აღწერისა, მოცემულია:

- წყლის ობიექტებზე შესაძლო ანთროპოგენური გავლენის ანალიზი. მაგალითად, როგორცაა კომუნალური, სასოფლო-სამეურნეო, ინდუსტრიული და სხვა სახის მნიშვნელოვანი დამაბინძურებელი წერტილოვანი და დიფუზური წყაროების გამოვლენა და შეფასება;
- კომუნალური, ინდუსტრიული, სასოფლო-სამეურნეო და სხვა მიზნებისათვის წყალაღების რაოდენობრივი შეფასება სეზონური ვარიაციებისა და წყლის წლიური საჭიროების და წყლის მიწოდების სისტემის დანაკარგების გათვალისწინებით;
- წყლის დინების რეგულირების გავლენის შეფასება დინების საერთო მახასიათებლებზე და წყლის ბალანსებზე; წყლის ობიექტების მნიშვნელოვანი მორფოლოგიური ცვლილებების გამოვლენა;
- წყლის ხარისხზე სხვა მნიშვნელოვანი ანთროპოგენური გავლენის იდენტიფიცირება;
- ურბანული, ინდუსტრიული, სასოფლო-სამეურნეო და თევზსაშენი მეურნეობების ტერიტორიებისა და ტყეების იდენტიფიცირება.

ამასთან, თითოეული აღნიშნული ქმედება უნდა განხორციელდეს დანართში მითითებული კონკრეტული დირექტივებისა და რეგულაციების შესაბამისად.

გარდა ამისა, ნევრმა ქვეყნებმა უნდა განახორციელონ ზედაპირული წყლების სტატუსის მგრძობიარობის შეფასება ზემოთ მოყვანილი ფაქტორების მიმართ.

³⁹ Global Water Partnership, Integrated Water Resources Management Toolbox, 2003

ამ დირექტივით განსაზღვრული მოთხოვნების გათვალისწინებით, ანალიზის არსებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, უნდა გაკეთდეს ზედაპირული წყლების ხარისხის შეფასება. იმ წყლის ობიექტებისათვის, რომლებიც ვერ დააკმაყოფილებენ ზედაპირული წყლის ხარისხის მაჩვენებლებს, უნდა მოხდეს მონიტორინგის პროგრამებისა და განსახორციელებელი ქმედებების პროგრამის ოპტიმიზაცია.

ანალოგიურად, უნდა განხორციელდეს მინისქვეშა წყლების მახასიათებლების ანალიზი: გეოგრაფიული მახასიათებლები; დაბინძურების დიფუზური და წერტილოვანი წყაროების დადგენა, წყალაღებისა და მარაგების ხელოვნურად შევსების შეფასება. მინისქვეშა წყლებისათვის, რომლებიც სავარაუდოდ რისკის ქვეშ იმყოფებიან, რისკის უკეთესად შეფასებისათვის, საჭიროა დამატებითი ანალიზის სამუშაოების ჩატარება.⁴⁰

საყურადღებოა, რომ ამ კვლევებისათვის წევრ ქვეყნებს მიეცათ დირექტივის ძალაში შესვლიდან 4 წლის ვადა. ხოლო ამ ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით აუზების მართვის გეგმებისა და განსახორციელებელ ღონისძიებათა პროგრამების შემუშავებისათვის 9 წლის ვადა.

საქართველოს წყლის ინტეგრირებული მართვის კონცეფციის პროექტის მიხედვით, რომელიც 1.4 თავში იყო განხილული, საქართველოში უკვე განხორციელდა აუზების იდენტიფიცირება, თუმცა მსგავსი კვლევები აუზების მახასიათებლების შესწავლის ან ანთროპოგენური გავლენის შეფასების მიზნით, ჯერჯერობით არ ჩატარებულა და ჩატარების აუცილებლობა არც რაიმე საკანონმდებლო დოკუმენტით არის განსაზღვრული.

წყლის რესურსების შესახებ ინფორმაცია უმნიშვნელოვანესია წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განხორციელებისათვის. წყლის რესურსების შეფასება გულისხმობს ზედაპირული და მინისქვეშა წყლების როგორც რაოდენობრივ, ისე ხარისხობრივ ანალიზს და წყლის გამოყენების სხვადასხვა ალტერნატივათა შედარებით შეფასებას. მისი მიზანია, მოიცვას წყლის რესურსებთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხები და გამოავლინოს პოტენციური კონფლიქტები წყლის მოხმარების სფეროში, ამ კონფლიქტების მასშტაბები და სოციალური შედეგები. გარდა ამისა, ასეთი შეფასება საჭიროა წყალდიდობებისა და გვალვების რისკის გამოსავლენად. წყლის რესურსების შეფასება უნდა ეყრდნობოდეს სანდო ფიზიკურ და სოციო-ეკონომიკურ მონაცემებს. ამისათვის, აუცილებელია რეგულარული ფიზიკური გაზომვების ჩატარება, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვს სახელმწიფოს მიერ მონიტორინგის სისტემის ადექვატურ დაფინანსებას. გარდა ამისა, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა მოიცავს ისეთ სოციო-ეკონომიკურ ასპექტებს, როგორცაა მომხმარებლის ქცევის ანალიზი, რესურსზე მოთხოვნა და მოთხოვნის მართვა, ისევე როგორც ურბანული განვითარებისა და მინის გამოყენების ტენდენციები.⁴¹

ეკონომიკური ანალიზი

როგორც აღინიშნა წინა თავში, აუზების დადგენის წინასწარი სამუშაოები ასევე ითვალისწინებს ეკონომიკური ანალიზის ჩატარებას. თუმცა, ევროკავშირის მიდგომა ამ საკითხში რამდენადმე განსხვავებულია ბოლო დროს საქართველოში ჩამოყალიბებული შეხედულებისაგან, რომელიც წყალს განიხილავს როგორც მხოლოდ ეკონომიკური მოგების წყაროს. კერძოდ, როგორც განხილულია ევროკავშირის “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივის III დანართში, ეკონომიკური ანალიზის მიზანია უზრუნველყოს წყალმომარაგების ხარჯების ამოღება გარემოს დაცვითი და რესურსის ფასის ჩათვლით და “დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპის გათვალისწინებით. დირექტივის მიხედვით, 2010 წლისათვის წყლის ეკონომიკურმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს წამახალისებელი მექანიზმების დანერგვა წყლის რესურსების რაციონალურად მოხმარებისათვის (მუხლი 9, დანართი III). ამისათვის საჭიროა წყალზე მოთხოვნისა და მინოდების გრძელვადიანი პროგნოზის გაკეთება, წყალმომარაგებასთან დაკავშირებული წყლის მოცულობის, ფასების და ხარჯების განსაზღვრა; საჭირო ინვესტიციების შეფასება; დირექტივით განსაზღვრული განსახორციელებელ მოქმედებათა პროგრამისათვის ფინანსურად ყველაზე მოსახერხებელი კომბინაციის შემუშავება.

წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის კონტექსტში ეკონომიკური ანალიზის ამოცანაა ყველაზე საუკეთესო და მისაღები პროექტების შერჩევა თავად წყლის სექტორში და სხვა სექტორებთან მიმართებაშიც. ეკონომიკური ანალიზი მხედველობაში იღებს სრულ ხარჯებს (გარემოსდაცვითი ხარჯების ჩათვლით) და სარგებელს მთელი პროექტის განხორციელების მანძილზე.⁴²

⁴⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Annex II

⁴¹ Global Water Partnership, Integrated Water Recourses Management Toolbox, 2003

⁴² Global Water Partnership, Integrated Water Recourses Management Toolbox, 2003

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გაუქმდა გადასახადი მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის. ამდენად, არ არსებობს “დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპის განმახორციელებელი რაიმე მექანიზმი. ასევე არ არის შეფასებული წყალმომარაგების რეალური ხარჯები, გარემოსდაცვითი ფაქტორის გათვალისწინებით.

ამრიგად, აუზების დადგენა სერიოზულ კვლევას საჭიროებს მთელი რიგი პარამეტრების შესწავლით. თუმცა, საქართველოს წყლის კონცეფციის პროექტში მდინარის აუზის იდენტიფიკაცია მხოლოდ ორ ძირითად პარამეტრს ემყარება – “აუზი უნდა იყოს ფიზიკურად ერთიანი” და “აუზი უნდა იყოს ეკონომიკურად მდგრადი”.

ასევე აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივით გათვალისწინებული ანალიზებისა და შეფასებების განახლება ხდება განსაზღვრული პერიოდულობით (მუხლი 5). შესადარებლად – საქართველოში დღეს არსებული მონაცემების დიდი ნაწილი მოძველებულია და ჯერ კიდევ საბჭოთა დროინდელ გამოთვლებს ემყარება.

ამრიგად, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში ჯერჯერობით არ არის მომზადებული საკანონმდებლო ბაზა წყლის რესურსების სააუზო მართვის უზრუნველსაყოფად. მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრის მიერ მომზადებულ დოკუმენტში საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული წყლის კონცეფცია განიხილება როგორც წყლის სააუზო მართვის პრინციპებზე დამყარებული დოკუმენტი, რომლის მიხედვითაც “წყლის შესახებ” კანონში განხორციელებულმა ცვლილებებმა უნდა მოახდინოს “წყლის შესახებ” კანონის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივასთან 2000/60/EC, რაც ამ ეტაპზე აბსოლუტურად აბსურდულად შეიძლება ჩაითვალოს. იგივე დოკუმენტის მიხედვით, ერთადერთი პრობლემა, რაც შეიძლება წამოიჭრას აღნიშნულ კონცეფციასთან დაკავშირებით, არის შესაძლო დებატები, რაც სავარაუდოდ კონცეფციაში განხილული წყლის საკუთრების საკითხებს მოჰყვება. აბსოლუტურად უსაფუძვლოა ასევე იმის მტკიცება, რომ თითქოს კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის ზოგიერთი, უმნიშვნელოვანესი, მოკლევადიანი პრიორიტეტების განხორციელება უკვე მოხდა ან განხორციელების სტადიაშია (მაგალითად ევროკავშირის “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივასთან ჰარმონიზაცია) და მხოლოდ მუნიციპალური საკანალიზაციო წყლებისა და სარეკრეაციო წყლების ხარისხის შესახებ დირექტივების მიმართულებით არ აღინიშნება ჯერჯერობით ცვლილებები.⁴³

რაც შეეხება წყლის რესურსების გრძელვადიან სარგებლობაში გადაცემის შესაძლებლობას, საეჭვოა, რომ ეს საკითხიც სათანადოდ იყოს შესწავლილი და მომზადებული საქართველოში. საყურადღებოა, რომ ხშირ შემთხვევაში, მხოლოდ თეორიულ სარგებელზე (მაგალითად საბაზრო ინსტრუმენტებზე) ან სხვა ქვეყნების წარმატებულ მაგალითებზე (როგორც წესი განვითარებული ქვეყნების) დაყრდნობით შემუშავებული ცვლილებები, არსებული მდგომარეობის სრული ანალიზის გარეშე, სრულიად გაუმართლებელია. მაგალითად, კერძო სექტორის მონაწილეობა არ არის მიზანშეწონილი როცა ქვეყანას არ გააჩნია შესაბამისი მარეგულირებელი და ექსპერტული უზრუნველყოფა.⁴⁴

ქვეყნების უმრავლესობაში წყლის რესურსები (ყველაზე მნიშვნელოვანი ობიექტები მაინც) სახელმწიფო საკუთრებაა, რაც ხაზს უსვამს წყლის, როგორც საზოგადო საკუთრების აღქმას.⁴⁵

3.3 წყლის მოხმარება

როგორც აღინიშნა, საქართველოს კანონი “წყლის შესახებ” ითვალისწინებს წყლის მოხმარების აღრიცხვის სახელმწიფო სისტემის შექმნას და სახელმწიფო კადასტრის წარმოებას, თუმცა, ფინანსების არარსებობის გამო, კადასტრის წარმოება არ ხორციელდება. წყალსარგებლობის ნებართვების გაცემისას წყლის ობიექტიდან წყალაღების შესაძლო რაოდენობის შეფასება ძველ მონაცემებზე დაყრდნობით და ზეპირი გათვლებით ხორციელდება. გარდა ამისა, არ არის დარეგულირებული წყლის სწორი გადანაწილების უზრუნველყოფა. მაგალითად, საქართველოში

⁴³ Implementation of the National Programme for Harmonization of the Georgian Legislation with that of the EU, GEPLAC, June, 2006

⁴⁴ Global Water Partnership, Integrated Water Recourses Management Toolbox, 2003

⁴⁵ Global Water Partnership, Integrated Water Recourses Management Toolbox, 2003

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემაა ქარბი წყლის ალება სათავეებიდან (ძირითადად ელექტროენერჯისა და წყალმომარაგებისათვის), რაც ამცირებს ხელმისაწვდომი წყლის რაოდენობას დინების ქვემოთ არსებული მომხმარებლებისათვის (სოფლის მეურნეობა, მეთევზეობა).⁴⁶ წყლის აღრიცხვა მხოლოდ მომხმარებლების მიერ მონოდებული ინფორმაციის საფუძველზე ხდება და არაზუსტია.

წყლის რაოდენობისა და ხარისხის კონტროლი მჭიდროდ არის ურთიერთგადაჯაჭვული. ზედაპირული წყლის სისტემებში წყლის ალება ამცირებს წყლის ნაკადს და შესაბამისად აქვეითებს მდინარის უნარს მოახდინოს დამაბინძურებელ ნივთიერებათა განზავება და დეგრადაცია. შესაბამისად, ამცირებს მდინარის უნარს შეინარჩუნოს სასურველი ეკოსისტემა. მეორე მხრივ, წყლის დაბინძურება წყლის მოხმარებაზე ახდენს გავლენას. მაგალითად, საყოფაცხოვრებო ან ინდუსტრიული წყლის დაბინძურებამ წყალი შეიძლება უვარგისი გახადოს დინების ქვემოთ განლაგებული მომხმარებლებისათვის. ამდენად, წყლის რაოდენობისა და ხარისხის კონტროლი ერთ კონტექსტში უნდა რეგულირდებოდეს.⁴⁷

3.4 წყლის დაცვა

“წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივა მიზნად ისახავს წყლის რესურსების კარგი ხარისხის მიღწევას 2015 წლისათვის. ამისათვის, როგორც ამ, ისე სხვა მონათესავე დირექტივებში, მოცემულია კონკრეტული, დროში განსაზღვრული ღონისძიებები. “წყლის შესახებ” ჩარჩო დირექტივა წევრი ქვეყნებისაგან მოითხოვს აუზების მართვის გეგმისა და სამოქმედო პროგრამების შემუშავებას წყლის ხარისხის დაცვის, დაბინძურებისაგან დაცვის და წყლის მდგრადი მოხმარების გათვალისწინებით. ამასთან მოქმედებათა გეგმა პერიოდულად უნდა განახლდეს. ასევე წევრმა ქვეყნებმა უნდა შეიმუშაონ მდინარეების მონიტორინგის პროგრამა თითოეული აუზის ფარგლებში. წარმოდგენილია პრიორიტეტული ნივთიერებების სია, რომლებიც მნიშვნელოვან საფრთხეს წარმოადგენენ წყლის გარემოსათვის და რომელთა შემცირება და აღმოფხვრა უნდა განხორციელდეს თანდათანობით. სასმელად ვარგისი ზედაპირული წყლებისათვის და სარეკრეაციო წყლებისათვის დადგენილია პერიოდულად განახლებადი ხარისხობრივი მოთხოვნები, ფიზიკური, ქიმიური და მიკრობიოლოგიური პარამეტრები. ასევე მკაცრად განსაზღვრულია სინჯების ალებისა და ანალიზის მინიმალური სიხშირე.

საქართველოში წყლის დაცვის ღონისძიებებთან დაკავშირებული პრობლემები, კერძოდ, მონიტორინგის პრობლემა, ანალიზის, ინფორმაციის დამუშავების და პერიოდული განახლების პრობლემები და სხვ., გარდა მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის არარსებობისა, კანონმდებლობაში არამკაფიოდ განსაზღვრულ პროცედურებსა და ვალდებულებებსაც უკავშირდება. კერძოდ, არ არის გარკვევით განსაზღვრული რეგულარულ მონიტორინგთან დაკავშირებული ვალდებულებები, არ არის გათვალისწინებული მონიტორინგის ჩატარების სიხშირე და პირობები.

გარდა ამისა, საქართველოს არსებული კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს წყლის ობიექტებში მავნე ნივთიერებათა ჩაშვების სათანადო რეგულირებას. ასევე, არ არსებობს ნახალისების მექანიზმები დაბინძურების შემცირებისაკენ. 2004 წლის საგადასახადო კოდექსიდან ამოღებული იქნა გადასახადები მავნე ნივთიერებებით გარემოს დაბინძურებისათვის, კერძოდ, 1997 წლის საგადასახადო კოდექსით (კარი XI) გათვალისწინებული გადასახადები სტაციონარული წყაროებიდან (მათ შორის კომუნალური საკანალიზაციო და სანიაღვრე კოლექტორებიდან) წყლის ობიექტებში ჩაშვებული მავნე ნივთიერებებისათვის. “დამაბინძურებელი იხდის” პრინციპის რაიმე ალტერნატიული მექანიზმი ჯერჯერობით შემუშავებული არ არის. ამჟამად, წყლის ობიექტებში მავნე ნივთიერებების ჩაშვების რეგულირება მხოლოდ ნებართვების მოპოვების სტადიაზე ხორციელდება. ნებართვების შესახებ მოქმედი წესების მიხედვით, სამინისტროს მიერ დამტკიცებული საწარმოს ჩამდინარე წყლებთან ერთად ზედაპირული წყლის ობიექტში ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ნორმატივების წარმოდგენა მოეთხოვება როგორც მხოლოდ დამატებითი სანებართვო პირობა⁴⁸. თუმცა, როგორც აღინიშნა, “წყლის შესახებ” ახალ კანონპროექტში ეს პირობა სავალდებულო სანებართვო პირობებში შედის.

⁴⁶ Status and plans of EECCA countries in fulfilling the WSSD (World Summit for Sustainable Development) target on IWRM (Integrated Water Resources Management) plans by 2005

⁴⁷ Global Water Partnership, Integrated Water Resources Management Toolbox, 2003

⁴⁸ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს დადგენილება 137 ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირული წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე

3.5 ანგარიშგება

ევროკავშირის კანონმდებლობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს რეგულარული ანგარიშების მომზადებას – ეს არის დროში მკაცრად განსაზღვრული ანგარიშგება კანონმდებლობის განხორციელების შესახებ.

საქართველოს კანონმდებლობით ასეთი ტიპის ანგარიშების მომზადება არ არის გათვალისწინებული. არსებული სავალდებულო ანგარიშების შემუშავებას კი საკმაოდ ფორმალური ხასიათი აქვს. არ ხდება მომზადებული ანგარიშების ანალიზი/შეფასება. არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული ანგარიშის მომზადების ვალდებულება (პასუხისმგებელი სტრუქტურა) და პერიოდულობა. ზოგადად ანგარიშებს სათანადო მნიშვნელობა არ ენიჭება და არც მისი მოუმზადებლობის შემთხვევაში ხდება რაიმე ზომების მიღება.

4. დასკვნა

დღესდღეობით საქართველოს მოქმედ წყლის კანონმდებლობაში ან შემოთავაზებულ კონცეფციებში არ აისახება ხელშესახები ცვლილებები ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ან წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის დანერგვის მიმართულებით.

ერთადერთი ინოვაცია, რასაც წყლის ახალი კონცეფციები გვთავაზობს არის წყლის სააუზო მართვის დანერგვის ინიციატივა. თუმცა, თავისთავად, ამ ტერმინის შემოღება არ ნიშნავს ევროკავშირის პრინციპებთან ჰარმონიზაციას. სააუზო მართვა, თავის მხრივ, წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის მხოლოდ ინსტრუმენტს და მართვის ერთეულს წარმოადგენს. მდინარის აუზში კი არ უნდა განხორციელდეს წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა, როგორც მაგალითად წყლის კონცეფციის შესახებ დოკუმენტი გვთავაზობს, არამედ ინტეგრირებული მართვა უნდა განხორციელდეს მდინარის აუზის მართვის ერთეულად აღების საშუალებით.

წყლის კონცეფციის სამთავრობო დოკუმენტში აქცენტი ეკონომიკურ მოგებაზეა გადატანილი. კერძო სექტორის ჩართვა, გარკვეულად, იოლ გამოსავლად არის მიჩნეული – როდესაც სახელმწიფო იხსნის წყლის “მოვლის” ვალდებულებას და მას კერძო სექტორს გადააბარებს. თუმცა, დავინყებულება, რომ კერძო სექტორის ჩართვა სახელმწიფოს მარეგულირებელ ფუნქციას არა თუ ამსუბუქებს, არამედ უფრო აძლიერებს.

გარდა ამისა, ჯერჯერობით არ იკვეთება წყლის სააუზო მართვაზე გადასვლისათვის საჭირო პროცედურები, წყლის რესურსების ანალიზის საჭიროების გაცნობიერება და ამის განხორციელების მექანიზმები. როგორც აღინიშნა, ევროკავშირის დირექტივების მიხედვით წყლის მართვა რეგულირების საკმაოდ რთულ სისტემას უკავშირდება, რომელსაც თან ახლავს გამართული მონიტორინგისა და აღსრულების სისტემა. წყლის მართვა, ევროკავშირის გაგებით, დინამიური, შედეგზე ორიენტირებული პროცესია და არა რაღაც სტატიკური კანონმდებლობის მექანიკური აღსრულება. საქართველოს წყლის პოლიტიკა ჯერჯერობით არ ქმნის იმის შთაბეჭდილებას, რომ არსებობს კონკრეტული მიზნები და დასახულია მათი შესრულების გზები. კანონმდებლობა ხშირად ტოვებს ლავირების, შეუსრულებლობის შესაძლებლობას. ხშირად, ერთის მხრივ, თითქოს ესა თუ ის პრინციპია მოხსენიებული, მაგრამ მეორე მხრივ, მისი შესრულება არ არის უზრუნველყოფილი მკაცრი ვალდებულებით. ამ შემთხვევაში, სხვადასხვა მიზეზის, თუნდაც ფინანსურ/ტექნიკური ბაზის არარსებობის გამო, შესაძლოა კანონით გათვალისწინებული ღონისძიებები არ გატარდეს, როგორც აქამდე ხდებოდა. ქმედითი გეგმის შემუშავება გულისხმობს სწორედ მკაფიოდ განსაზღვრული, შესრულებადი პროცედურების ჩამოყალიბებას, სადაც გათვალისწინებული იქნება არსებული მდგომარეობა, მათ შორის ფინანსური ლიმიტები.

ამდენად, მთავარი მიზანი წყლის რესურსების სწორად მართვის, წყლის დაცვის საჭიროების გაცნობიერებაა და არა ჰარმონიზაციის მიმართულებით ვალდებულებების პირობითად შესრულება. ასეთ შემთხვევაში, ევროკავშირის პრინციპები საქართველოს კანონმდებლობაში ისეთივე ზოგად ცნებებად შეიძლება დარჩეს, როგორც სხვა ბევრი, რომლის შესრულება კარგია, მაგრამ არც შეუსრულებლობაა დანაშაული.

5. რეკომენდაციები

ამრიგად, წყლის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობა ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისათვის მნიშვნელოვან ცვლილებებს საჭიროებს. იგივე შეიძლება ითქვას წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვის თვალსაზრისითაც. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ ეს პროცესი სიღრმისეულად იყოს გაგებული და ცვლილებებს მხოლოდ ზედაპირული სახე არ მიეცეს.

წყლის ინტეგრირებული მართვის პრინციპების დანერგვისათვის უპირველესად აუცილებელია წყლის რესურსების შესახებ საჭირო ინფორმაციის მოპოვება როგორც წყლის ფიზიკურ-ქიმიური მახასიათებლების, ისე სოციო-ეკონომიკური ასპექტების გათვალისწინებით.

იმისათვის, რომ საქართველოს კანონმდებლობა გახდეს უფრო ქმედითი, აუცილებელია კონკრეტული ქმედებისათვის პასუხისმგებელი სტრუქტურების მკაფიოდ განსაზღვრა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა.

ამასთან, აუცილებელია კანონმდებლობა იყოს დინამიური, კონკრეტულ ღონისძიებებზე ორიენტირებული და განახლებადი.

ასევე აუცილებელია ხარისხობრივი ნორმებისა და დამაბინძურებლების დასაშვები კონცენტრაციების პერიოდული გადახედვა და განახლება. ამდენად, ეს უნდა გახდეს დინამიური პროცესი, რომელიც კონკრეტული მიზნების (წყლის ხარისხის დაცვა) შესრულებაზე იქნება ორიენტირებული და არა კანონმდებლობის მექანიკურ აღსრულებაზე.

კანონმდებლობის ეფექტურად მუშაობისათვის აუცილებელია სათანადო, გამართული მონიტორინგის სისტემის ჩამოყალიბება.

ასევე აუცილებელია ანგარიშგების უზრუნველყოფა და ანგარიშების მომზადების მიმართ სერიოზული მიდგომის ჩამოყალიბება.

წყლის სააუზო მართვის დანერგვისათვის საჭიროა შესაბამისი ინსტიტუტების ჩამოყალიბება.

წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვა დინამიურ პროცესს წარმოადგენს, რომელიც მუდმივ განახლებას და განვითარებას ექვემდებარება. რეალობაში წყლის რესურსების ინტეგრირებული მართვის განხორციელება შესაძლოა დაიწყოს მცირე ნაბიჯებით, უფრო ადრეც, ვიდრე შეიქმნება შესაბამისი კანონმდებლობა და ინსტიტუტები.⁴⁹

⁴⁹ Global Water Partnership, Integrated Water Resources Management Toolbox, 2003

ბიბლიოგრაფია

კანონები

საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ, 1997

საქართველოს კანონი წყლის შესახებ, 1997

საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, 2005

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, 1984

საქართველოს კანონი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლების შესახებ, 2004

კანონქვემდებარე აქტები

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 137 დადგენილება ზედაპირული წყლის ობიექტიდან წყალაღებისა და ზედაპირულ წყლის ობიექტში წყალჩაშვების ნებართვების გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე

საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 26 იანვრის 21 განკარგულება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის საქვეუწყებო დაწესებულების – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამმართველოსათვის ლიცენზიისა და ნებართვების გაცემის უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს 136 დადგენილება სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიის გაცემის წესისა და პირობების შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 2005 წლის 29 აგვისტოს 277 ბრძანება საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების – გარემოს დაცვის ინსპექციის დებულების დამტკიცების თაობაზე

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს 106 ბრძანება წყლის გამოყენების სახელმწიფო აღრიცხვის დებულების დამტკიცების შესახებ

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის 1996 წლის 17 სექტემბრის 130 ბრძანება საქართველოს ზედაპირული წყლების დაბინძურებისაგან დაცვის წესების დამტკიცების შესახებ

საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 1996 წლის 12 აგვისტოს ბრძანება 105 წყალსატევებში ჩამდინარე წყლებთან ერთად ჩაშვებულ დამაბინძურებელ ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები ჩაშვების ნორმატივების გაანგარიშების მეთოდის დამტკიცების შესახებ

სხვა დოკუმენტები

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა, ევროკავშირი-საქართველოს სამოქმედო გეგმა

საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამა

”წყლის შესახებ” კანონპროექტი

ინფორმაცია რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის 2006 წელს გაწეული ძირითადი საქმიანობის შესახებ

Seventh Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, 2005, CEC, Brussels

Status and plans of EECCA countries in fulfilling the WSSD (World Summit for Sustainable Development) target on IWRM (Integrated Water Resources Management) plans by 2005

Implementation of the National Programme for Harmonization of the Georgian Legislation with that of the EU, GEPLAC, 2006

ევროკავშირის დირექტივები

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy

Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption

Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States

Council Directive 79/869/EEC of 9 October 1979 concerning the methods of measurement and frequencies of sampling and analysis of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, Article 1

Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC

Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment

საქართველო, თბილისი, 0162
ყიფშიძის ქ. 5ა. მკ-4 საღარბ. მკ-7 სართ.
ტელ: (+995 32) 221604; ფაქსი: (+995 32) 223874
ელ. ფოსტა: greenalt@wanex.net
ვებ გვერდი: www.greenalt.org

