

კობა ყალიჩავა
KOBAL KALICHAVA

ბარემოსდაცვითი საქმიანობის
დასაშვებობის კონტროლი
იმისიების სამართლის მხატლითვა

ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება

ERÖFFNUNGSKONTROLLE DER
UMWELTRELEVANTEN TÄTIGKEITEN AM
BEISPIEL IMMISSIONSSCHUTZRECHTS

Vergleichung des georgischen, deutschen und europäischen Rechts

თბილისი
2016

წინამდებარე წიგნი მომზადებულია ავტორის სადოქტორო დისერტაციის საფუძველზე, თუმცა, ახალი ინფორმაციებისა და შემეცნების გამო, მისი სათაური, შინაარსი და სტრუქტურა უმეტესად განსხვავებულია. წიგნი იბეჭდება გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) ფინანსური მხარდაჭერით. მასში წარმოდგენილი მოსაზრებები ეკუთვნის უშუალოდ ავტორს.

Das vorliegende Buch basiert auf der Promotionsarbeit des Autors, wobei dessen Inhalt teilweise neuere Erkenntnisse beinhaltet. Deshalb unterscheidet sich dessen Struktur, Gliederung und Inhalt weitgehend von dem genannten Werk. Das Buch ist mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) herausgegeben. Die in dieser Publikation wiedergegebenen Inhalte spiegeln die Meinungen des Autors wider.

სამეცნიერო რედაქტორი:

პროფესორი, სამართლის დოქტორი პაატა ტურავა

რეცენზენტი:

პროფესორი, სამართლის დოქტორი გერდ ვინტერი

ISBN 978-9941-0-8862-9

© კობა ყალიჩავა, 2016

გამომცემლობა შპს „პეტიტი“, თბილისი, 2016



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

თბილისი

2016

რედაქტორის წინათქმა

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდგომ პერიოდში საქართველოს სამართლებრივ და დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გზაზე განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვანი იყო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების მიღება.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ქმნის საჯარო მმართველობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს. მნიშვნელოვანია აღნიშნული კოდექსის მიერ შემოთავაზებული სამართლებრივი ინსტრუმენტების დანერგვა მმართველობის ცალკეულ სფეროებში, რაც შეუძლებელია ადმინისტრაციული სამართლის კერძო ნაწილის დარგების განვითარების გარეშე. წინამდებარე ნაშრომი უნდა დავინახოთ, როგორც ქართული თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განვითარების საქმეში შეტანილი წვლილი.

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ბერკეტი. სანებართვო სამართალში საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ორი ალტერნატივის (პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით და რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით) მნიშვნელობა დანახული იქნა ჯერ კიდევ ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელოზე მუშაობის დროს და აისახა კიდევაც ნიგნის 2004 წლის რდაქციაში. მცდელობა აღმოჩნდა უშედეგო – ქართველი კანონმდებლის და საჯარო მმართველობის პრაქტიკისათვის საკითხის მნიშვნელობა სრულიად გაუგებარი დარჩა. აღნიშნული ინსტიტუტის არსის გაგებისა და პრაქტიკაში დამკვიდრებისათვის აუცილებელი იყო საკითხის მეცნიერული დამუშავება და ცალკე ნაშრომად წარმოდგენა.

წინამდებარე ნაშრომის მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ კვლევა განხორციელებულია გერმანიაში და ემყარება იმ ქვეყანის ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკას, სადაც ჩამოყალიბდა ეს ინსტიტუტი.

წინამდებარე კვლევა ხელს უწყობს არა მარტო გარემოს დაცვის სამართლის მეცნიერების ჩამოყალიბებას საქართველოში, არამედ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის პრაქტიკის განვითარებას. ნაშრომი ქმნის ნოყიერ ნიადაგს საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციისთვის,

გარემოს დაცვის სფეროში მმართველობის სისტემის რეფორმისათვის და, რაც მთავარია, საუნივერსიტეტო სწავლებისა და შემდგომი მეცნიერული კვლევებისათვის.

პროფ. დოქ. პაატა ტურავა

თბილისი, 2016 წლის მაისი

Vorwort des Redaktors

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, als Georgien sich im Rahmen der Rechtsreformen auf den Weg zu einem demokratischen Staat entwickelte, war es wichtig, das Verwaltungsverfahrensgesetz sowie die Verwaltungsgerichtsordnung zu verabschieden.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz Georgiens schafft die rechtlichen Grundlagen für das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung. Es ist wichtig, die durch das Gesetzbuch vorgesehenen Rechtsinstrumente in den einzelnen Bereichen der Verwaltung zu verankern, was ohne Entwicklung der Bereiche des besonderen Teils des Verwaltungsrechts unmöglich ist. Das vorliegende Werk stellt einen Beitrag zur Entwicklung der modernen georgischen Verwaltungsrechtswissenschaft dar.

Die Eröffnungskontrolle ist ein wichtiger Mechanismus der Ausführung der öffentlichen Verwaltung. Die Bedeutung von zwei Alternativen der Eröffnungskontrolle (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt) wurden bereits während der Ausarbeitung des Lehrbuches des Verwaltungsrechts erkannt und in dessen Ausgabe von 2004 dargelegt. Ein Ziel jedoch konnte nicht erreicht werden: die Bedeutung des Themas blieben für den georgischen Gesetzgeber sowie für die Praxis der öffentlichen Verwaltung unerkannt. Für die Durchsetzung des Rechtsinstituts war es unabdingbar, das Thema wissenschaftlich aufzuarbeiten und in einem einzelnen Werk darzustellen.

Die Bedeutung des vorliegenden Werkes zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die ihm zugrundeliegende Forschung in Deutschland stattfand und auf der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts, das dieses Rechtsinstitut geschaffen hat, aufbaut.

Das Buch wird nicht nur die Entwicklung der Dogmatik im georgischen Umweltrecht fördern, sondern auch einen Beitrag zum Aufbau der Praxis des Verwaltungsrechts leisten. Das Werk schafft einen fruchtbaren Boden für die Harmonisierung der georgischen Umweltgesetzgebung mit dem EU-Recht, für die Reform des Verwaltungssystems im Bereich Umweltrecht und vor allem für die universitäre Ausbildung und künftige wissenschaftliche Forschung.

Prof. Dr. Paata Turava

Tbilissi, im Mai 2016

რეცენზენტის წინათქმა

წინამდებარე ნაშრომის თემატიკა – გარემოს დაცვის თვალსაზრისით სახიფათო საქმიანობების პრევენციული კონტროლი – სამართლის მეცნიერებისა და სამართლებრივი პოლიტიკის ქრილში, მაღალი მნიშვნელობისაა. ეს, უპირველესად, ეხება ქართულ გარემოს დაცვის სამართალს, რომელიც ფრაგმენტულია და სისტემურად არასრულყოფილია. მითუმეტეს, მასზე დიდი ზეგავლენა იქონია მკაცრი დერეგულირების მრავალწლიანმა ფაზამ, რომელიც შესაბამის კორექტირებას საჭიროებს. მეორე მხრივ, ნაშრომი საინტერესოა ეროპული და გერმანიის სამართლისათვის, ვინაიდან ის წარმოდგენას გვიქმნის ამ სამართლებრივი სისტემების „გარედან“ დანახული ძლიერი და სუსტი მხარეების შესახებ.

ნაშრომი მართებულადაა სტრუქტურირებული სამ ნაწილად, რომელთაგან პირველი ეხება დასაშვებობის კონტროლის ფორმებს, მეორე – მატერიალურ მასშტაბებს, ხოლო მესამე – რელევანტურ ადმინისტრაციულ წარმოებას.

პირველ ნაწილში, გერმანული სამართლებრივი მოძღვრების საფუძველზე, ავტორი ერთმანეთისაგან მიჯნავს „დასაშვებობის კონტროლის“ სამ ფორმას: ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას, პრევენციულ ნებართვასავალდებულობას და რეპრესიულ ნებართვასავალდებულობას. ამ ქრილში ის განსაზღვრავს როგორც მენარმესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის არსებულ ბიპოლარულ ურთიერთობას, ისე მენარმეს, დაინტერესებულ პირსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის არსებულ ტრიპოლარულ კონსტელაციას. დასახელებულ სამივე ფორმას ავტორი კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ქრილშიც განიხილავს, სადაც შესაფერისი ფორმის არჩევა მას დანახული აქვს როგორც ურთიერთშენიშვნის პრობლემა, ერთი მხრივ, საკუთრების გარანტიისა და მენარმეობის თავისუფლების, ხოლო, მეორე მხრივ, გარემოს დაცვის ვალდებულებას შორის. იმავე კონტექსტში, ავტორს გამოკვეთილი აქვს დასაშვებობის კონტროლის ორმაგი ფუნქცია – როგორც მენარმის კანონიერი ნდობისა და სტაბილიზაციის, ისე გარემოს დაცვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით.

ამ თვალსაჩინო განვითარების ფონზე, რომელიც არსებობს ევროპულ და გერმანულ სამართალში, ავტორი აყალიბებს ქართულ სიტუაციას და დამაჯერებლად მიდის იმ დასკვნამდე, რომ ქართულ სამართალში არ არსებობს სწორი სამართლებრივი სისტემატიკა. ამიტომ ის გვაძლევს რეკო-

მენდაციას, რომ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება სულ უფრო მეტად იქნეს გამოყენებული იმ ნებართვასავალდებულო საქმიანობების მიმართ, რომელიც დღეს დერეგულირებულია. ამის პარალელურად, ავტორი ხედავს როგორც მიმდინარე ზედამხედველობის საკითხის უფრო ზუსტად განერის, ისე პრევენციული და რეპრესიული სანებართვო ნორმის შემადგენლობების მკაცრად გამიჯვნის საჭიროებას, რაც ცხადად იკვეთება სამრეწველო საქმიანობათა ნებართვებთან დაკავშირებული გზშ-ის პროცედურაში: საქმე ისაა, რომ, ვინაიდან გზშ დაგეგმილი საქმიანობის შესაბამისი (პოზიტიური ან ნეგატიური) შეფასების საფუძველია, პოლიტიკური თვალსაზრისით, ცალკეულ შემთხვევაში, მან შეიძლება ტექნიკური ხასიათის პროცედურის მნიშვნელობა შეიძინოს. ავტორის მიერ განხორციელებული ყველა ეს დაკვირვება სრულიად დამაჯერებელი არგუმენტებითაა გამყარებული.

მეორე ნაწილში ავტორი განიხილავს დასაშვებობის კონტროლის მატერიალურ მასშტაბებს. ის დამაჯერებლად აღწერს გერმანული და ევროპული სამართლის განვითარების ფაზებს, საპოლიციო-სამართლებრივი საფრთხეების აცილებიდან წინდახედულობის კონცეფციაში ტრანსფორმაციის თვალსაზრისით. უახლესი განვითარების ფაზად ავტორი ასახელებს ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპს, რომელიც დანახულია, როგორც წინდახედულობის პრინციპის გაფართოება, რამეთუ ის გარემოზე ზემოქმედებას განიხილავს მთლიანობაში და იძლევა „end of pipe“ ტექნოლოგიების გარდაქმნის შესაძლებლობას „source-principle“ ტექნოლოგიებში. გერმანული და ევროპული სამართლის ამ კულისებს ავტორი კვლავ ქართული სამართლის გასაანალიზებლად იყენებს და სარწმუნო არგუმენტებით ასაბუთებს, თუ განვითარების რა საჭიროება არსებობს ამ მხრივ ქართულ სამართალში.

მესამე ნაწილი ეძღვნება წარმოება-სამართლებრივ ასპექტებს. ავტორი სრულიად სამართლიანად უსვამს ხაზს ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობას, რომელიც განსაკუთრებით მულტიპოლარულ ურთიერთობებში კომპლექსური გადაწყვეტილების მიღებისას იკვეთება. ავტორი განიხილავს ადმინისტრაციული წარმოების სხვადასხვა მოდელებს, რომლებმაც, შესაძლებელია, ხელი შეუწყონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის რაციონალიზაციას, მაგალითად, როგორიცაა საფეხუროვანი გადაწყვეტილება, წინასაკონსულტაციო ვალდებულება და სკოპინგი/სკრინინგის პროცედურები. ამის პარალელურად, ავტორი ხაზს უსვამს იმ აუცილებლობას, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს, როგორც საზო-

გადოებრივი ინტერესების წამომდგენს, ადმინისტრაციულ წარმოებაში უნდა ჰქონდეს დომინანტის როლი. ამის ფონზე ავტორი ააშკარავებს ქართული ადმინისტრაციული წარმოების სუსტ მხარეებს, რომ ქართულ სამართალში არსებობს დიფერენცირებული მოდელების დეფიციტი და რომ მენარმეს ძლიერი გავლენა აქვს ადმინისტრაციული წარმოების წარმართვის პროცესში.

საბოლოოდ, ავტორს წარმოდგენილი აქვს ნათლად სტრუქტურირებული, კარგად გააზრებული და დასაბუთებული კვლევა, რომელსაც აქვს მაღალი პრაქტიკული მნიშვნელობა. ის არის შესანიშნავი საფუძველი მომავალი გარემოს დაცვის კანონმდებლობისა და გარემოს დაცვის მმართველობის რეფორმისათვის, იმავდროულად, სამართლის დოგმატიკის სისტემატიკისა და საუნივერსიტეტო სწავლებისათვის.

გერდ ვინტერი

ბრემების უნივერსიტეტის პროფესორი

ბრემენი, 2015 წლის მარტი

Vorwort des Buchgutachters

Das Thema dieser Arbeit – die präventive Kontrolle von umweltgefährlichen Tätigkeiten – ist rechtswissenschaftlich und rechtspolitisch hoch bedeutsam. Dies gilt vor allem für die georgische Rechtslage. Das georgische Umweltrecht ist recht fragmentarisch und systematisch noch wenig durchgebildet. Zudem hat es eine mehrjährige Phase starker Deregulierung hinter sich, die korrekturbedürftig ist. Aber auch für das Recht der EU und der BRD ist das Thema interessant, weil der Blick „von außen“ Stärken und Mängel hervortreten lässt.

Die Arbeit ist klar und sachgerecht in drei Teile gegliedert, nämlich in einen Teil über die Formen der Eröffnungskontrollen, einen zweiten Teil über die materiellen Maßstäbe und einen dritten über das relevante Verwaltungungsverfahren.

Im ersten Teil unterscheidet Vf in Anlehnung an die deutsche Rechtslehre zwischen den drei Formen von „Eröffnungskontrollen“: Anzeigepflicht, präventive Genehmigungsbedürftigkeit und repressive Genehmigungsbedürftigkeit. Dabei zieht er sowohl das bipolare Verhältnis Betreiber – Behörde wie die Dreierkonstellation Betreiber – Betroffene – Behörde in Betracht. Die genannten Formen stellt er in den verfassungsrechtlichen Kontext, in dem die Auswahl der geeigneten Form als ein Problem der Abwägung zwischen Eigentumsgarantie und Unternehmensfreiheit auf der einen Seite und Schutzpflichten für die Umwelt auf der anderen Seite erscheint. Hierdurch wird zugleich die doppelte Funktion der Eröffnungskontrollen als Vertrauensschutz des Betreibers und Sicherung des Umweltschutzes deutlich.

Auf diesem zutreffend entwickelten Hintergrund des EU- und deutschen Rechts bildet er dann die georgische Situation ab. Er kommt zu dem plausiblen Ergebnis, dass es im georgischen Recht allgemein an einer geeigneten Rechtssystematik fehle. Konkreter empfiehlt er, dass die Anzeigepflicht mehr als bisher als ein Ersatz für wegfallende Genehmigungserfordernisse eingesetzt werden sollte. Zudem solle die mitlaufende Überwachung genauer umschrieben werden. Hinsichtlich der Genehmigungsstatbestände sollte präziser zwischen repressiven und präventiven Rechtslagen unterschieden werden. Die gegenwärtige Genehmigung, soweit sie vorgesehen sei, sei zu repressiv ausgestaltet. Dies zeige sich an dem Verhältnis der Industrieanlagengenehmigung zur UVP: Da die UVP zu einer definitiven (positiven oder

negativen) Bewertung des Vorhabens führe, flößen politische Gesichtspunkte in die eigentlich ja fachliche UVP ein. – All dies sind plausible Beobachtungen.

Im zweiten Teil fragt Vf nach materiellen Maßstäben der Eröffnungskontrollen. Dabei zeichnet er plausibel die Entwicklung im deutschen und EU-Recht von der polizeilichen Gefahrvermeidung zur modernen Vorsorge nach. Als eine neuere Weiterentwicklung stellt er das Integrationsprinzip vor. Dieses bestehe in einer Erweiterung des Vorsorgeprinzips, weil auf alle Umwelteinwirkungen insgesamt geblickt und im Hinblick auf die anzuwendende Technik von „end of pipe“ zum „source-principle“ übergegangen werde. Auch diese Kulisse des deutschen und EU-Rechts nutzt Vf wiederum für eine Analyse des georgischen Rechts und arbeitet überzeugend heraus, an welchen Stellen Entwicklungsbedarf besteht.

Der dritte Teil ist verfahrensrechtlichen Aspekten gewidmet. Sehr zu Recht betont Vf zunächst die eigenständige Bedeutung des Verfahrens neben den materiellen Maßstäben, insbesondere bei komplexen Entscheidungen in multipolaren Beziehungen. Vf zeigt verschiedene Verfahrensmodalitäten, die der Rationalisierung der Entscheidung dienen können, wie zB Stufenentscheidungen, Konsultationspflichten und scoping/screening-Verfahren. Daneben betont er die Notwendigkeit, der Behörde als Vertreterin des öffentlichen Interesses die Verfahrensdominanz zu sichern. Demgegenüber stellt Vf Mängel des georgischen Verfahrens fest, das weniger differenzierte Modalitäten zur Verfügung stelle und dem Betreiber einen zu starken Einfluss zumesse.

Insgesamt hat der Verfasser eine klar strukturierte, gut durchdachte, wohl begründete und praktisch höchst brauchbare Studie vorgelegt. Sie ist eine hervorragende Grundlage für zukünftige Umweltgesetzgebung und –verwaltung, zugleich aber auch für die rechtswissenschaftliche Systematik und die universitäre Lehre.

Prof. Dr. Gerd Winter,

Universität Bremen

Bremen, im März 2015

ავტორის წინათქმა

გარემოს დაცვის სამართლის მიმართ პირველი ინტერესი რომ გამიჩნდა, ბევრი მეკითხებოდა, რატომ ვირჩევდი ამ ბუნდოვანი მომავლის მქონე სფეროს. თუ გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული გარემოს დაცვის სფეროში ევროპაში მიმდინარე ტენდენციებს არ გავითვალისწინებდით, მაშინდელი გადასახედიდან, როცა საქართველო რადიკალური დერეგულირების მწვერვალზე იმყოფებოდა და გარემოს დაცვა მხოლოდ მეორეხარისხოვანი საკითხი იყო, ეს არჩევანი მართლაც რისკიანი ჩანდა. დღეს მდგომარეობა შეიცვალა. მართალია, უნივერსიტეტებში არჩევით საგნად, თუმცა გარემოს დაცვის სამართალი, ნაცვლად ეკოლოგიური სამართლისა, რომელიც თავიდანვე მცდარი დასახელება იყო და სწავლების შინაარსიც ამის შესაბამისად განისაზღვრებოდა,¹ მაინც ისწავლება, რაც, თავის მხრივ, გარკვეული დოზით, სამართლებრივი დოგმატიკის განვითარების საჭიროებასაც განაპირობებს.

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებამ, ამ სფეროს კიდევ უფრო მეტი აქტუალურობა შესძინა, რამეთუ მისი ერთ-ერთი ყველაზე მოცულობითი დანართი, სწორედ გარემოს დაცვას დაეთმო. შეთანხმებაში ცხადად ჩაიწერა, რომ „მხარეები განავითარებენ და განამტკიცებენ თანამშრომლობას გარემოს დაცვის საკითხებზე, რითიც წვლილს შეიტანენ მდგრადი განვითარებისა და მწვანე ეკონომიკის გრძელვადიანი მიზნების განხორციელებაში.“ თუ ჩვენი სახელმწიფო გულწრფელი იყო ასოცირების შეთანხმებაზე ხელმოწერისას, მაშინ, ბუნებრივია, რომ უახლოეს მომავალში მოსალოდნელი იქნება ფუნდამენტური სახის ცვლილებები, პროგრესული და სტაბილური სახის საკანონმდებლო აქტების ამოქმედების თვალსაზრისით, რამაც, ცხადია, მეცნიერული და სხვა სახის ინტერესი ამ სფეროს მიმართ კიდევ უფრო უნდა გააძლიეროს. მართალია, ევროინტეგრაციის ჭრილში განხორციელებული რეფორმის შედეგად, ამ წიგნში გამოთქმული ბევრი მოსაზრება, სავარაუდოდ, თავის აქტუალურობასაც დაკარგავს, თუმცა, ბუნებრივია, საბოლოო მიზანიც ეს იყო და ამან მხოლოდ სიხარული შეიძლება მიანიჭოს ავტორს.

ძალიან დიდ მადლობას ვუხდით ჩემს სამეცნიერო ხელმძღვანელს და ახლა უკვე ჩემს მეგობარს, პროფესორ პაატა ტურავას იმ დიდი დახმარებისთვის, რომლის გარეშეც შეუძლებელი იქნებოდა წიგნზე მუშაობის დაწყება საქართველოში და, რაც მთავარია, მისი გაგრძელება გერმანიის უნივერსიტეტებში.

¹ ამის შესახებ დაწვრი. იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 761.

დიდ მადლობას ვუხდით პროფესორ გერდ ვინტერს (ბრემენის უნივერსიტეტი), რომელთან ინტენსიური კონსულტაციების შედეგადაც მიიღო წიგნმა საბოლოო სახე. მას არც ერთი წუთით არ დაზარებია, რომ ჩემთან ხანგრძლივი დისკუსიები გაემართა, წიგნში დასმულ ცალკეულ პრობლემასთან დაკავშირებით. პროფ. ვინტერს მადლობა ეკუთვნის ასევე მთელი ქართული იურიდიული საზოგადოებისაგან, ქართული სამართლის განვითარებაში შეტანილი წვლილისთვის. სწორედ მისი დიდი ღვაწლის შედეგი იყო საქართველოში ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის რეფორმის წარმატებით განხორციელება.² ბოლო პერიოდში კი მასთან ერთად ჩვენ მოვამზადეთ საქართველოს სივრცითი მონყობისა და მშენებლობის კოდექსის პროექტი, რომელიც ახლა პარლამენტშია გადაგზავნილი და ვიმედოვნებ ისიც მალე შევაძალაში.

მადლობას ვუხდით ბრემენის უნივერსიტეტის ევროპული გარემოს დაცვის სამართლის კვლევითი ინსტიტუტის (FEU) თანამშრომლებს, განსაკუთრებით კი ქალბატონ ანჯე შპალინკს, ინსტიტუტში მუშაობის პერიოდში ჩემ მიმართ გამოჩენილი ყურადღებისათვის.

განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდით გერმანიის აკადემიურ გაცვლით პროგრამას (DAAD), რომლის ფინანსური მხარდაჭერის გარეშეც, შეუძლებელი იქნებოდა ერთი წლის განმავლობაში გერმანიაში ამ წიგნზე მუშაობა.

დაბოლოს, მადლობას ვუხდით გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოებას (GIZ) წიგნის გამოქვეყნებაში გაწეული მხარდაჭერისათვის.

კობა ყალიჩავა,

სამართლის დოქტორი, LL.M

თბილისი, 2016 წლის იანვარი

² იხ. ვინტერი, 2013, №1, გვ. 73 შმ.

Vorwort des Verfassers

Als ich vor einigen Jahren anfang, mich mit dem Umweltrecht zu beschäftigen, fragten mich viele, warum ich mich für ein Gebiet entschieden habe, das eine vage Zukunft hätte. Wenn man die Tendenzen im Bereich des Umweltschutzes in Europa seit den 70er Jahren außer Acht lässt, schien aus der damaligen Perspektive, als Georgien sich auf dem Höhepunkt der radikalen Deregulierung befand und der Umweltschutz nur zweitrangige Frage war,- diese Wahl tatsächlich riskant. Jedoch hat sich heute die Situation geändert. Umweltrecht wird an den Universitäten zwar als Wahlmodul, aber immerhin gelehrt, nämlich unter dem Namen „Umweltschutzrecht“ statt der vorherigen Bezeichnung „Ökologisches Recht“, was von Anfang an ein falscher Begriff war und der Inhalt des Lehrprozesses dementsprechend dadurch bestimmt wurde, was folglich zur Notwendigkeit der Entwicklung der Rechtsdogmatik führt.

Durch das EU-Assoziierungsabkommen hat dieser Bereich noch mehr an Aktualität gewonnen, da eine der umfangreichsten Anlagen des Abkommens dem Umweltschutz gewidmet ist. Im Abkommen wurde eindeutig festgelegt, dass „die Vertragsparteien Ihre Zusammenarbeit in Umweltfragen entwickeln und stärken, und dadurch die Erreichung der langfristigen Ziele der nachhaltigen Entwicklung und grünen Wirtschaft fördern.“ Wenn unsere Regierung ehrlich bei der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens war, dann sind natürlich grundlegende Veränderungen in näherer Zukunft zu erwarten. Darunter sind progressive und stabile Gesetzgebung gemeint, die wissenschaftliches und anderweitiges Interesse an diesem Gebiet weiter stärken soll. Infolge der im Rahmen der europäischen Integration durchgeführten Reformen werden die meisten in diesem Buch vertretenen Ansichten wahrscheinlich ihre Aktualität verlieren, aber das ist gerade das Ziel des vorliegenden Buches und wäre nur erfreulich für den Autor.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater und jetzigem Freund, Herrn Professor Dr. Paata Turava, für seine hervorragende Unterstützung beim Verfassen dieser Arbeit. Ohne diese Unterstützung wäre es schwer gewesen, die Arbeit an diesem Buch in Georgien zu beginnen sowie an den deutschen Universitäten erfolgreich fortzuführen und zu beenden.

Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Gerd Winter von der Universität Bremen. Durch seine Beratungen und Hinwei-

se sowie nicht zuletzt durch seine jederzeitige Diskussionsbereitschaft hat er entscheidend zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Ein besonderer Dank geht an Professor Dr. Winter von der ganzen georgischen juristischen Gesellschaft für seinen Beitrag, den er für die Entwicklung des georgischen Rechts geleistet hat. Sein besonderer Beitrag zeichnete sich dadurch, dass die Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsgerichtsordnung in Georgien erfolgreich durchgeführt wurde. In der letzter Zeit haben wir gemeinsam mit Prof. Winter einen Entwurf über die Raumplanung- und Baugesetzbuch ausgearbeitet, der zurzeit im Parliament vorliegt und hoffentlich bald verabschiedet wird.

Bedanken möchte ich mich ebenso bei den Mitarbeitern der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) an der Universität Bremen, vor allem bei Frau Antje Spalink für ihre tatkräftige Unterstützung während meines Aufenthalts im Institut.

Ein besonderer Dank gebührt weiterhin dem Deutschen Akademischer Austauschdienst (DAAD), ohne dessen finanzielle Förderung wäre es nicht möglich, einen Forschungsjahr in Deutschland zu absolvieren.

Zuletzt möchte ich mich bei der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) für die Unterstützung bei der Veröffentlichung dieses Buches bedanken.

Koba Kalichava

Dr. Jur., LL.M.

Tbilissi, Januar 2016

სარჩევი

რედაქტორის წინათქმა	3
Vorwort des Redaktors	5
რეცენზენტის წინათქმა	6
Vorwort des Buchgutachters	9
ავტორის წინათქმა	11
Vorwort des Verfassers	13
აბრევიატურათა განმარტება	23
შესავალი	28
თავი I. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი როგორც	
ადმინისტრაციული რეგულირების ინსტრუმენტი	31
§1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეტიმოლოგია, ფუნქცია და ძირითადი მოდელები	31
1. ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა	31
2. ძირითადი ფუნქცია	31
3. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები	32
§2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა	33
1. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები, როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა	33
2. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების გავლენა ბაპოლარული ურთიერთობის მხარეთა სამართლებრივ პოზიციებზე	35
§3. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების დახასიათება ცალკეულად	36
1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით	36
2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით	37
3. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება	39
§4. სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის თეორიები	39
1. კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია	39
2. კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია	41
3. მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია	42
§5. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების თემატიკების დეფიციტი ქართულ სამართალში	44
§6. სანებართვო სამართლის დერეგულირების ტენდენციები	46

1. დერეგულირების მიზეზები საქართველოში	46
2. დერეგულირების შედეგები ქართულ სამართალში	46
3. დერეგულირების პროცესები გერმანიაში	48
§7. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები	50
1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია	50
2. სტაბილიზაციის ფუნქცია	52
§8. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების როლი გონივრული დერეგულირების საქმეში	54
თავი II. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს განსაზღვრა და	
მისი ტრანსფორმაციული ეტაპები	56
§9. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს განსაზღვრა	56
1. იმისიების დაცვის სამართლის ადგილი გარემოს დაცვის სამართლის სისტემაში	56
2. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს რეგულირება	57
§10. იმისიების დაცვის საკანონმდებლო მოწესრიგების ტრადიციები	58
1. კერძოსამართლებრივი წანამძღვრები	58
2. გენეზისი ფრანგულ სამართალში	59
3. გენეზისი გერმანულ სამართალში	60
4. გენეზისი ქართულ სამართალში	62
§11. იმისიების სანებართვო კონტროლის კლასიკური მიდგომის კრიტიკა	63
1. საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება და მისი გავლენა სანებართვო კონტროლის დიმენსიაზე	63
2. სანებართვო სამართლის ახალი მიდგომის აუცილებლობა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში	64
§12. იმისიების სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობის კონცეფციაში	65
1. რისკების საზოგადოება	65
2. სამართლის ფუნქცია რისკების საზოგადოებაში	66
3. წინდახედულობა როგორც რისკების რეგულირების პრინციპი	67
§13. იმისიების სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში	69
1. ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გენეზისი	69
2. ვიწრომედიალური დაცვის კონცეფციის პრობლემა	70
თავი III. იმისიების გამომწვევ საქმიანობათა	
ნებართვასავალდებულობა	72
§14. ქართული სამართალი	72
1. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი	72

2.	ნებართვასავალდებულო საქმიანობების წრე	72
3.	შედარება ძველ კანონთან	73
§15.	გერმანული სამართალი	74
1.	კანონისმიერი დათქმის პრინციპი	74
2.	ნებართვასავალდებულო სამენარმეო საქმიანობები	75
3.	ნებართვასავალდებულო სამენარმეო საქმიანობათა კონკრეტიზაცია	77
4.	ნებართვასავალდებულობიდან გათავისუფლება არასამენარმეო მიზნების შემთხვევაში	78
§16.	ევროპული სამართალი	79
1.	სანებართვო საქმიანობათა ნუსხა და ნებართვასავალდებულობის კრიტერიუმები	79
2.	ნებართვის ვალდებულებისგან გათავისუფლება	80
§17.	ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები	81
1.	თანაზომიერების პრინციპის მნიშვნელობა	81
2.	არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა	82
3.	არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა	83
4.	გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომები	85
5.	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომები	87

თავი IV. იმისიების ნებართვის გაცემის მეტერიალური

წინაპირობები	89	
§18. ქართული სამართალი	89	
1.	ნებართვის გაცემის ზოგადი წინაპირობების სისტემა	89
2.	ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის წინაპირობები როგორც სანებართვო კონტროლის კრიტერიუმები	90
3.	ეკოლოგიური ექსპერტიზის რეპრესიული წინაპირობები	91
4.	ეკოლოგიური ექსპერტიზის პრევენციული წინაპირობები	92
ა)	წინაპირობების სისტემატიზაცია	92
ბ)	დაცვის ვალდებულება	92
გ)	წინდახედულობის ვალდებულება	93
დ)	ნარჩენების აცილებისა და ენერგოეფექტურობის ვალდებულება	95
ე)	ინტეგრაციის ვალდებულება	95
5.	პრევენციული წინაპირობების კონკრეტიზაცია	96
§19. გერმანული სამართალი	98	
1.	ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა და სამართლებრივი ბუნება	98
ა)	ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა	98

ბ) სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა	98
2. დაცვის ვალდებულება	99
ა) დაცვის ვალდებულების სამართლებრივი საფუძვლები	99
ბ) ინტეგრაციის კონცეფცია – დაცული სიკეთეების იდენტიფიცირება	100
გ) გარემოს სახიფათო ზემოქმედებისაგან დაცვა	101
დ) სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა	103
3. წინდახედულობის ვალდებულება	103
ა) წინდახედულობის პრინციპის სამართლებრივი საფუძვლები	103
ბ) წინდახედულობის ვალდებულების მიზნობრივი დიფერენცირება	104
გ) წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები	106
4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების აცილების ვალდებულება	107
ა) ნარჩენების აცილების ვალდებულება	107
ბ) ენერგოეფექტურობის ვალდებულება	108
5. ძირითადი ვალდებულებების კონკრეტიზაცია ტექნიკური ნორმების მეშვეობით	108
ა) ტექნიკური ნორმების მნიშვნელობა და სახეები	108
ბ) დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია – გენერალური ნორმის ტრანსფორმაცია ინდივიდუალურ ნორმებში და ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია	110
გ) წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაცია	111
დ) ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობა როგორც წინდახედულობის ვალდებულების შეზღუდვა	113
§20. ევროპული სამართალი	115
1. სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა	115
2. სანებართვო ვალდებულებათა სისტემა	116
3. დაცული სიკეთეები (მატერიალური ინტეგრაციის პრინციპი)	117
4. წინდახედულობა როგორც ემისიების თავიდან აცილების შესაძლებლობა	119
ა) ემისიების აცილების მიზანი (ტექნოლოგიური ინტეგრაციის პრინციპი)	119
ბ) ემისიების აცილება განსაკუთრებით წინდახედულობის ფარგლებში	120
გ) საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა როგორც წინდახედულობის მასშტაბი	121
5. ნარჩენების მართვა და ენერგოეფექტურობა	122

6. წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია	123
§21. იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციური საფუძვლები	124
1. გარემოს დაცვა როგორც ძირითადი უფლება?	124
2. გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლება როგორც იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციური მასშტაბი	126
ა) გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლების პოზიტიური სტატუსი	126
ბ) გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლების პოზიტიური სტატუსის ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქცია	127
3. ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების (ფიზიკური ხელშეუხებლობის) უფლება	128
ა) დაცული სფერო	128
ბ) ჩარევა დაცულ სფეროში	131
გ) ჩარევის გამართლება	133
4. საკუთრებისა და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება	137
ა) დაცული სფერო	137
ბ) ჩარევა დაცულ სფეროში	139
გ) ჩარევის გამართლება	140

თავი V. იმისიების ნებართვის გაცემის წარმოება-სამართლებრივი

წინაპირობები	141
§22. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა და ძირითადი სახეები	141
1. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა	141
2. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები	142
§23. ქართული სამართალი	143
1. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების „პრივატიზაცია“ და მისი კრიტიკა	143
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 7 თებერვლის №2/1/410 განჩინების სამართლებრივი ანალიზი	144
ა) პოლიტიკური კონტექსტი	144
ბ) დავის საგნის მოკლე აღწერა	145
გ) იურიდიული პირის უფლებამოსილება სარჩელის შეტანაზე, რომელზეც სასამართლომ იმსჯელა	146
დ) უფლების სავარაუდოდ დარღვევა როგორც სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა	146
ე) ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტი როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული ძირითადი უფლების დაცული სფერო (განჩინების ანალიზი)	148

ვ) ადმინისტრაციული წარმოების დაბალი სტანდარტი, როგორც გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მიღების უფლების შეზღუდვა (სასამართლოს მიდგომის კრიტიკა)	149
ზ) გარემოს დაცვის სფეროში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების კიდევ ერთი არსებითი მნიშვნელობის შესახებ . . .	150
3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება – მტკიცების ტვირთი თუ „Non liquet“ სიტუაციების გამორკვევა?	151
4. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, როგორც ნეგატიური ვოტუმი	152
ა) ეკოლოგიური ექსპერტიზის გენეზისის მოკლე მიმოხილვა . . .	152
ბ) ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, როგორც ნეგატიური ვოტუმი და მისი უარყოფითი შედეგები	154
§24. გერმანული სამართალი	154
1. მარტივი და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები	155
2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურული ელემენტები	156
ა) საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი	156
ბ) წინასაკონსულტაციო ეტაპი	156
გ) განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტები	157
დ) კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია	159
ე) ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება და დოკუმენტაციის გაცნობა	161
ვ) შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა	163
3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინსტრუმენტი და მისი შედეგების ინტეგრაცია, სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში	164
ა) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის გენეზისი	164
ბ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მნიშვნელობა	166
გ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების საჭიროების კვლევა – ე.წ. სკრინინგის პროცედურა	167
დ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლები – ე.წ. სკოპინგის პროცედურა	168
ე) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში	169
ვ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი პირი	171

ზ) საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა	172
§25. ევროპული სამართალი	173
1. ინტეგრაციული კონცეფციის განხორციელების წარმოება-სამართლებრივი მექანიზმები (ფორმალური ინტეგრაცია)	173
2. საზოგადოების მონაწილეობა	174
3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილებაში	175
ა) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ჩართვის წინაპირობები სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში	175
ბ) სკრინინგის პროცედურა	175
გ) სკოპინგის პროცედურა	176
4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისაგან გათავისუფლება	176
§26. იმისიების დასაშვებობის წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების კონსტიტუციური საფუძვლები	177
1. ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების დასაშვებობის განსაზღვრის კრიტერიუმები	177
2. ძირითადი უფლებები	178
3. სახელმწიფოს ამოცანები	178
4. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები	179
თავი VI. იმისიების თაობაზე ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება	181
§27. ქართული სამართალი	181
§28. გერმანული სამართალი	183
1. ინფორმაციის შეტყობინების მნიშვნელობა	183
2. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის საფუძვლები	184
§29. ევროპული სამართალი	185
თავი VII. იმისიების ზედამხედველობა	186
§30. ქართული სამართალი	186
1. სანებართვო პირობების კონტროლი	186
2. სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის კონტროლი (მოგვიანებითი მოწესრიგება)	187
ა) სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება?	187
ბ) სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია, როგორც სანებართვო აქტის ნაწილობრივი გაუქმების საფუძველი (კანონიერი ნდობის გარეშე)	188

გ) აქტუალიზებული სანებართვო პირობის შეუსრულებლობა როგორც სანებართვო აქტის მთლიანად გაუქმების საფუძველი (კანონიერი ნდობის გარეშე)	190
3. მიმდინარე ზედამხედველობა	191
§31. გერმანული სამართალი	191
1. სანებართვო პირობების კონტროლი	191
2. მოგვიანებითი მონესრიგება	192
ა) ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება	192
ბ) ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ფარგლები	193
გ) ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება როგორც მოგვიანებითი მონესრიგების შესაძლებლობა	194
3. მიმდინარე ზედამხედველობა	196
ა) მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობები	196
ბ) ძირითადი მოთხოვნები მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობების მიმართ	197
გ) ძირითადი მოთხოვნების შესრულების ინსტრუმენტები	198
თავი VIII. იმისიების სფეროში უფლების დაცვა სასამართლო წესით	200
§32. გერმანული სამართალი	200
1. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები	200
2. ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება	201
3. დაინტერესებული პირის სასარჩელო უფლებამოსილება	202
ა) გერმანული სამართლის ტრადიცია	202
ბ) მოძღვრება დაცვის ნორმის შესახებ	202
გ) სარჩელი ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების მიმართ	204
4. გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილება	205
§33. ქართული სამართალი	206
1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის მიდგომები	206
2. გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიდგომები	207
დასკვნა	209
გამოყენებული ლიტერატურის სია	221

აბრევიატურათა განმარტება

ა.შ.	ასე შემდეგ
აბზ.	აბზაცი
ალტ.	ალტერნატივა
აპდკ	ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონი
გდკ	გარემოს დაცვის კანონი
გერმ.	გერმანულად
გვ.	გვერდი
გზნკ	გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის კანონი
გზშ	გარემოზე ზემოქმედების შეფასება
დან.	დანართი
ეეკ	ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონი
ვ.ნ.	ველის ნომერი
ინგ.	ინგლისურად
იხ.	იხილეთ
კავშ.	კავშირში
ლათ.	ლათინურად
ლნკ	ლიცენზიებისა და ნებართვების კანონი
მაგ.,	მაგალითად
მუხ.	მუხლი
ნმკ	ნარჩენების მართვის კოდექსი
ნომ.	ნომერი
პუთმკ	პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი
პუნ.	პუნქტი
ჟურნ.	ჟურნალი
სათ.	სათაური
სზაკ	საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
სსგ	სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
სსსგ	საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება
სუსგ	საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება

ქვებ.	ქვეპუნქტი
შეად.	შეადარეთ
ციტ.	ციტირებულია
ნ.	ნელი
ნინ.	ნინადადება
Abs.	Absatz აბზაცი
AllgVerR	Das allgemeines Verwaltungsrecht ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი
ALR	Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten vom 1794 1794 წლის პრუსიის სახელმწიფოების ზოგადი მინის სამართალი
AtG	Das Atomgesetz ატომის კანონი
BAT	Best available technology საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია
BauGB	Das Baugesetzbuch მშენებლობის კოდექსი
Bd.	Band ტომი
BesVerR	Das besonderes Verwaltungsrecht განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen ფედერალური უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებები სამოქალაქო საქმეებზე
BimSchG	Das Bundesimmissionsschutzgesetz იმისიების დაცვის ფედერალური კანონი
BMW	Das Bundesministerium für Wirtschaft ფედერალური ეკონომიკის სამინისტრო
BVerfGE	Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები
BVerwGE	Die Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილებები
BVT	Das beste verfügbare Technik საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა
CEN	Comité Euroéen de Normalisation სტანდარტიზაციის ევროპული კომიტეტი

Ders.	Derselbe მისივე
DIN	Das deutsches Institut für Normung გერმანიის სტანდარტიზაციის ინსტიტუტი
DÖV	Die öffentliche Verwaltung საჯარო ადმინისტრაცია
DV	Die Verwaltung ადმინისტრაცია
DVBI	Das deutsches Verwaltungsblatt გერმანიის ადმინისტრაციის ფურცლები
EG	Die Europäische Gemeinschaft ევროპული გაერთიანება
EGV	Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ევროპული გაერთიანების დაფუძნების ხელშეკრულება
EuGH	Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილებები
EIA	Environmental impact assessment გარემოზე ზემოქმედების შეფასება
EWG	Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ევროპის ეკონომიკური გაერთიანება
f.	Folgende შემდეგი
ff.	Fortfolgend შემდეგი გაგრძელებები
FS	Die Festschrift საიუბილეო კრებული
GenTG	Das Gentechnikgesetz გენტექნიკის (გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმების) კანონი
GenTSV	Die Gentechnikrichtlinien გენტექნიკის უსაფრთხოების დადგენილება
GewArch	Das Gewerbearchiv მენარმეთა არქივი
GfU	Die Gesellschaft für Umweltrecht გარემოს დაცვის სამართლის საზოგადოება
GG	Das Grundgesetz ძირითადი კანონი
GK	Das Gemeinschaftskommentar ავტორთა კოლექტივის კომენტარი
HandwO	Die Handwerksordnung ხელოსანთა კანონი

HdStR	Das Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო სამართლის სახელმძღვანელო
HdUR	Das Handbuch Des Umweltrecht გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო
Hrsg.	Herausgeber გამომცემელი
HUDUR	Das Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht ევროპული და გერმანული გარემოს დაცვის სამართლის სახელმძღვანელო
IED	Industrial Emissions Directive 2010/75/EU ინდუსტრიული ემისიების დირექტივა 2010/75/EU
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი
IVU	Die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებული პრევენცია და კონტროლი
JUS	Die Juristische Schulung იურიდიული სწავლება
JZ	Die Juristenzeitung იურისტთა გაზეთი
KJ	Die Kritische Justiz კრიტიკული იუსტიცია
Komm.	Das Kommentar კომენტარი
KritV	Das Kritische Vierteljahresschrift კრიტიკული კვარტალური წერილები
NJW	Neue Juristische Wochenschrift ახალი იურიდიული ყოველკვირეული ჟურნალი
NuR	Das Natur und Recht ბუნება და სამართალი
NVwZ	Das Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht ახალი ადმინისტრაციული ჟურნალი
OULR	Osaka University Law Review ოსაკას უნივერსიტეტის სამართლის მიმოხილვა
P.	Page გვერდი
PrGwO	Preußische Gewerbeordnung პრუსიის მეწარმეთა კანონი

RL	Die Richtlinie რეგულაცია
Rn.	Das Randnummer ველის ნომერი
S.	Seite გვერდი
s.g.	so genannte ეგრეთ ნოდებული
SRU	Das Sachverständigerrat für Umweltfragen გარემოს დაცვის ექსპერტთა საბჭო
TA	Die Technische Anleitung ტექნიკური რეგლამენტი
UN	United Nation გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია
UVPG	Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ
VDI	Das Verein deutscher Ingenieure გერმანელ ინჟინერთა გაერთიანება
VerfR	Das Verfassungsrecht კონსტიტუციური სამართალი
VerwArch	Das Verwaltungsarchiv ადმინისტრაციული არქივი
Vorb.	Vorbemerkung წინასწარი შენიშვნები
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung კანონი ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ
VwVfG	Das Verwaltungsverfahrensgesetz კანონი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ
ZfU	Die Zeitschrift für Umweltpolitik გარემოს დაცვის პოლიტიკის ჟურნალი
ZRP	Die Zeitschrift für rechtspolitik სამართლის პოლიტიკის ჟურნალი
ZUR	Die Zeitschrift für umweltrecht გარემოს დაცვი სამართლის ჟურნალი

გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე

ევროპული, გერმანული და ქართული სამართლის შედარება

შესავალი

- 1 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის საკითხი ქართულ სამართალში აქტუალურია საქართველოში განხორციელებული ძირეული ხასიათის ცვლილებების გამო. კერძოდ, გარემოს დაცვის სფეროში 2007 წლიდან გატარებულმა ლიბერალურმა ცვლილებებმა გამოიწვია, როგორც ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხის შემცირება, ისე მთელი რიგი მატერიალური და პროცედურული ნორმების გაუქმება, რასაც ოფიციალურად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ოპტიმიზაცია“ დაედო საფუძვლად.³ ამის შედეგად კი შეიქმნა სამართლებრივი მონსტრიგების ისეთი სისტემა, რომელიც პრინციპულად უპირისპირდება ევროგაერთიანების მიერ აღიარებულ გარემოსდაცვით სტანდარტებს,⁴ რაც ევროკავშირთან გაფორმებული ასოციირების შეთანხმების კონტექსტში⁵ საქართველოს შესაბამისი გამონწვევის წინაშე აყენებს.
- 2 გარემოს დაცვის სფეროში სამართლებრივ წესრიგზე დერეგულირებისა და ეკონომიკური ლიბერალიზმის პოლიტიკის ნეგატიურმა გავლენამ, თავის მხრივ, გამოიწვია საკუთრივ ინვესტიციების უსაფრთხოების, სამართლის კოოპერაციონალიზაციისა და აქცეპტაბელურობის დეფიციტი,⁶ რაც დღესაც გრძელდება. ამის მეცნიერული ანალიზი კი საქართველოში ჯერ არ განხორციელებულა, რაც ამ საკითხს კიდევ უფრო მეტ აქტუალურობას სძენს. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეს მნიშვნელოვან-

³ იხ. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თაობაზე განმარტებითი ბარათის „ა“ პუნქტის „ა.ა.“ ქვეპუნქტი (იხ. <http://www.civilin.org/Project/g1026.pdf>, ნანახია 2013 წელს). ქართული გაგებით ოპტიმიზაცია გულისხმობდა იმას, რომ 2005 წელს რეფორმის საფუძველზე 900 ნებართვასავალდებულო საქმიანობიდან 800-მდე გაუქმდა (იხ. ხადური, 2010, გვ. 92).

⁴ იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 3-4.

⁵ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>.

⁶ იხ. ყალიჩავა, სამართლის ჟურნალი, 2012, №2, გვ. 116-117.

ნი როლი იმ კავშირიდანაც ჩანს, რომელიც მას აქვს დერეგულირების პოლიტიკასთან. საქმე ისაა, რომ, ვინაიდან საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეული მოდელური კონფიგურაციები ქმნის სახიფათო საქმიანობასთან მისადაგებული საკანონმდებლო სტრატეგიის დადგენის შესაძლებლობას, ის დერეგულირების პროცესების რაციონალიზაციის საშუალებად უნდა იქნეს განხილული. რაციონალიზაციისას განსაკუთრებით უნდა იქნეს გათვალისწინებული გარემოს დაცვის ინტერესი, რომელიც წიგნში წარმოჩენილია იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე.

ამ საკითხების სწორი მეცნიერული ანალიზი, ცხადია, მნიშვნელოვნად ³ არის დამოკიდებული კვლევაში გამოსაყენებელ მეთოდოლოგიაზე. მოცემულ შემთხვევაში, ყველაზე ოპტიმალურ მეთოდად შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი მივიჩნე, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი იქნება როგორც სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ წესრიგებს შორის არსებული განსხვავებების, ისე მათი მსგავსებების გამოვლენა და შეფასება.⁷ თუმცა, ქართული გარემოს დაცვის სამართლის, როგორც გარდამავალი პერიოდის სამართლის, თავისებურების გამო, აქცენტი, უმეტესწილად, იმ განსხვავებაზე იქნება გაკეთებული, რომელიც მას აქვს სხვა განვითარებულ სამართლებრივ სისტემებთან.

აქვე მოკლედ უნდა ითქვას იმ სამართლებრივი სისტემების შესახებ, ⁴ რომლებიც უნდა შედარდეს ქართულ სამართალთან. რატომ ევროპული და გერმანული სამართალი?

– ევროპული სამართალი იმიტომ, რომ ის აერთიანებს ამ სფეროში მიღწეულ იმ ძირითად ღირებულებებს, რომლებიც საერთოა ევროპის გაერთიანების წევრი სახელმწიფოებისათვის და რომელთაკენაც სულ უფრო მეტად მიისწრაფვის საქართველო. მისი მეშვეობით ხდება მოძველებული რეგულაციების დაძლევა, ეროვნული კანონმდებლობის მოდერნიზაცია და ევროპის ერთიანი შიდა ბაზრისათვის მისაღები სამართლებრივი წესრიგის შექმნა.⁸ ამავე დროს, ჰარმონიზაციის ვალდებულება საქართველომ ოფიციალურად აიღო ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების გზით,⁹ რაც გაგებული არ უნდა იყოს ევროპულ სამართალთან ხელოვნური კონვერგენციის ვალდებულებად, არამედ გაგებული უნდა იქნეს, როგორც საკუთრივ ქართული გარემოს დაცვის სამართლის რეფორმის საუკეთესო შესაძლებლობა;

⁷ იხ. Zweigert/Kötz, 1996, S. 33.

⁸ იხ. Ruffert, DV, 2001, S. 463; Calliess, ZUR, 2003, S. 129 ff.; Wahl, in: Der Staat, 1999, S. 495 ff.

⁹ იხ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959>.

- გერმანული სამართალი იმიტომ, რომ ის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ინსტიტუტის განვითარების ისტორიის საუკუნენახევარზე მეტს ითვლის, რომლის წიაღშიც მოხდა ამ ინსტიტუტის ფორმირება და ტრანსფორმაცია.¹⁰ ევროპული სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანული სამართლის ფარგლებში ჩამოყალიბებული სამართლებრივი ტრადიციები, სასამართლო პრაქტიკა და იურიდიული დოგმატიკა საქართველოსათვის წარმოადგენენ ამ სფეროს მოდერნიზაციის კონკრეტულ, პოზიტიურ-სამართლებრივ მაგალითებს.
- 5 ამგვარად, წინამდებარე კვლევა ხელს შეუწყობს ქართული სამართლისათვის ახალი დოგმატური ცნებებისა და ინსტიტუტების გაჩენას, ამ სფეროში სამართლის მეცნიერების განვითარებასა და სწორი სამართალგამოყენების პრაქტიკის დამკვიდრებას. პრობლემათა იდენტიფიცირების, მათი მეცნიერული ანალიზისა და შესაბამისი დასკვნების საფუძველზე შემუშავებული პრაქტიკული სახის რეკომენდაციები კი საფუძველად შეიძლება დაედოს, ამ კონკრეტულ ჭრილში, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ევროპეიზაციას და მის ძირეულ რეფორმას.

¹⁰ იხ. Mieck, in: Francia, 1981, S. 331 ff.

თავი I. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი როგორც ადმინისტრაციული რეპულირების ინსტრუმენტი

§1. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეტიმოლოგია, ფუნქცია და ძირითადი მოდელები

1. ეტიმოლოგიური მნიშვნელობა

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი გერმანული სანებართვო სამარ- 6
თლის დოგმატიკაში აღმოცენებული ინსტიტუტია, რომელიც გერმანუ-
ლად აღინიშნება როგორც „Eröffnungskontrolle“.¹¹ გერმანულ ენაში მისი
სიტყვასიტყვითი განმარტება გულისხმობს ვინმესთვის რაიმე ახალი
შესაძლებლობის, პერსპექტივის გახსნას წინასწარი შემომნების, კონტ-
როლის გზით.¹² გერმანული ენის სპეციფიკის გამო, სხვა ენაში მისი პირ-
დაპირი გადათარგმნა გარკვეულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული.
მაგალითად, ინგლისურ ენაში დამკვიდრებული ტერმინი – „Administrative
Control“ მხოლოდ ნაწილობრივ ასახავს ამ ინსტიტუტის არსს. ვინაიდან,
ეს საკითხი ქართულ სამართლებრივ დოგმატიკაში ჯერ საერთოდ არ ყო-
ფილა თემატიზებული, მისი შესატყვისი ტერმინოლოგიაც არ არის დამკ-
ვიდრებული. ამიტომ, ვფიქრობ, გერმანული „Eröffnungskontrolle“ ქართუ-
ლად შეიძლება ითარგმნოს, როგორც „დასაშვებობის კონტროლი,“ რომე-
ლიც, თავის მხრივ, სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაცი-
ასაც მოიცავს, რაც ცალკე აღებული არ უნდა გათანაბრდეს საქმიანობის
დასაშვებობის კონტროლის ცნებასთან, ვინაიდან, ეს უკანასკნელი უფრო
ფართოა და ინფორმაციის შეტყობინების ინსტიტუტსაც მოიაზრებს.

2. ძირითადი ფუნქცია

სახიფათო საქმიანობაზე სანებართვო კონტროლის დაწესება არ არის თა- 7
ნამედროვე გარემოს დაცვის სამართლის აღმოჩენა, არამედ ის საპოლი-
ციო ზედამხედველობის კლასიკური მოდელის რეცეფციაა,¹³ რომელიც
გამოიყენება სამართლის სხვადასხვა სფეროში.¹⁴ ის მომწესრიგებელი
ადმინისტრაციისათვის დამახასიათებელი მეთოდების მეშვეობით საფ-

¹¹ იხ. Wahl, 2001, S. 237 ff.; Kloepfer, 2004, § 5, Rn. 40 ff.; Siegel, 2009, S. 86 ff.

¹² იხ. Langescheidt, Großwörterbuch, 2010, S. 368.

¹³ იხ. Kloepfer, 2004, Rn. 40.

¹⁴ იხ. Sach, 1994, S. 31.

როხის შემცველ საქმიანობაზე პირდაპირი კონტროლის საშუალებაა,¹⁵ რომლის აუცილებლობა წარმოიშობა მაშინ, როცა სამართლებრივი წესრიგი მოითხოვს ცალკეული საფართის ინდივიდუალურ ზეგულ იდენტიფიცირებას და წინმსწრებ, პროსპექტიულ დაძლევას.¹⁶ ამით, *de lege lata*-ს¹⁷ თვალსაზრისით, ის აყალიბებს საჯარო მმართველობის კონკრეტულ ფორმებს, რომელიც ზუსტადაა მორგებული კერძო საქმიანობის ცალკეულ გამოვლინებებთან¹⁸ და ქმნი პრევენციული სახელმწიფოს არსებობის აუცილებელ საფუძველს.¹⁹

- 8 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეულ ფორმას აქვს კონცენტრაციის ეფექტი (*Konzentrationswirkung*). ხშირად ინვესტორის მიერ დაგეგმილი საქმიანობის დასაშვებობა მოითხოვს კომპლექსურ შემოწმებას, რომლის განხორციელება ხდება კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების²⁰ მოდელის შემოტანით. ერთი მხრივ, მისი მეშვეობით ხდება ცალკეული ინიციატივის მიმართ დადგენილი ყველა რელევანტური საკანონმდებლო მოთხოვნის თავმოყრა ერთიან წარმოებაში და დაგეგმილი საქმიანობის დასაშვებობის კანონიერების სრულყოფილი შემოწმება (მატერიალური კონცენტრაცია²¹). მეორე მხრივ, ის ასრულებს ე.წ. „კანალიზების ფუნქციას“ და სათავეს უდებს უნიფიცირებულ მონესრიგებას,²² სექტორალურ დონეზე დაწყებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების ჩართვის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით (ფორმალური კონცენტრაცია).²³

3. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები

- 9 ამგვარად, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში ჩამოყალიბებული ინსტიტუტია, რომელიც, როგორც სახელმწიფოებრივი ნების გამოვლენის ფორმა, გულისხმობს გადაწყვეტილების ძიების შემდეგ მოდელურ კონფიგურაციებს:²⁴

¹⁵ იხ. Siegel, 2009, S. 86.

¹⁶ იხ. Wahl, 2001, S. 240.

¹⁷ *de lege lata* – მოქმედი კანონი.

¹⁸ იხ. Siegel, 2009, S. 87.

¹⁹ იხ. Grimm, KritV, 1986, S. 38 ff.

²⁰ კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოება ქართულ სამართალში ცნობილია „ერთი სარკმლის პრინციპის“ სახელწოდებით.

²¹ იხ. Ramsauer, 2007, §3, Rn. 67.

²² იხ. Siegel, 2009, S. 87.

²³ იხ. Ramsauer, 2007, §3, Rn. 67.

²⁴ იხ. Siegel, 2009, S. 90 ff.; Kloepfer, 2004, § 5 Rn. 40 ff.; Wahl, 2001, S. 237 ff.

- პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt),
- რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის დათქმით (repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt) და
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება (Anzeigepflicht).

ამ სამი მოდელური კონფიგურაციიდან, საქმიანობის დასაშვებობის ძირითადი ფორმა არის პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით, რომლის ფარგლებშიც ხდება თავიდანვე აბსტრაქტულად დასაშვებად მიჩნეული საქმიანობების შემონიშვნა, რის გამოც ის საკონტროლო ნებართვის სახელითაცაა მოხსენიებული.²⁵ ამის საპირისპირო კონფიგურაცია არის რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით, რომლის ფარგლებშიც ხდება თავიდანვე არასასურველი საქმიანობის შემონიშვნა, რათა დისპენსიური²⁶ კონტროლის ფარგლებში გაირკვეს ნებართვის გაცემის ცალკეული შესაძლებლობა.²⁷ მესამე მოდელური კონფიგურაცია არის ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება, რომელიც კონტროლის ყველაზე მსუბუქი ფორმაა და ხორციელდება ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის გარეშე.²⁸

§2. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა

1. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები, როგორც კონსტიტუციასთან კონფორმისტული წესრიგის შექმნის შესაძლებლობა

ადმინისტრაციულ სამართალში საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს, უპირველესად, აქვთ საკანონმდებლო რეგულირების სტრატეგიების განსაზღვრის მნიშვნელობა *de lege ferenda*-ს²⁹ თვალსაზრისით. საქმე ისაა, რომ ადმინისტრაციული მოწესრიგების სიმკაცრის სამართლებრივი, პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური განპირობება, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლს ანიჭებს თავისებურ, კომპლექსურ მნიშვნელობას. ამ ჭრილში აუცილებელი

²⁵ იხ. Ramsauer, 2007, §3, Rn. 65.
²⁶ ლათ. *dispendere* – ნიშნავს გათავისუფლებას, გაფართოებას.
²⁷ იხ. Ramsauer, 2007, §3, Rn. 65.
²⁸ იხ. Kloepfer, 2004, § 5, Rn. 40 ff.
²⁹ *de lege ferenda* – მომავალში შესაქმნელი კანონი.

ხდება რეგულირების ისეთი ალტერნატიული მოდელების შექმნა, რომელიც მისადაგებელი იქნება როგორც ეკოლოგიური სახელმწიფოს,³⁰ ისე ლიბერალური ეკონომიკური სისტემის მშვიდობიანი ფუნქციონირების ძირითად მოთხოვნებთან.³¹

- 12 საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეს მოდელური კონფიგურაციები თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითად ორიენტირებსაც ეხმიანება.³² ცხადია, რომ რეფორმის ეს ორიენტირები არ ცვლის სახელმწიფოს კლასიკურ ფუნქციებს მართლწესრიგის, მშვიდობისა და უსაფრთხოების სფეროში,³³ არამედ მისი მიზანია ამ კლასიკური ფუნქციების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტების მოდერნიზაცია. ამიტომ, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ალტერნატიული მოდელური კონფიგურაციების, როგორც საჯარო მმართველობის განსხვავებული მეთოდების არსებობა ამ საჭიროებითაც არის განპირობებული.
- 13 შესაძლებელია, აქვე გამოიკვეთოს ის ზოგადი კრიტერიუმები, რომლებსაც ემყარება საკუთრივ კონტროლის შესაფერისი მოდელების არჩევა. ასეთი კრიტერიუმები არის საზოგადოებრივი ინტერესები³⁴ და მულტიპოლარული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგით განპირობებული საჭიროება.³⁵ ორივე კრიტერიუმის საფუძველზე კანონმდებელი ახდენს სანებართვო აკრძალვის ელემენტების სტრუქტურირებას და დიფერენცირებას.³⁶ ამ ჭრილში, კანონმდებლის ამოცანაა, რომ ერთმანეთისაგან მკაცრად გამიჯნოს, ერთი მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების, ანუ, რეპრესიული აკრძალვის ფარგლებში და, მეორე მხრივ, საერთო კეთილდღეობის კონკრეტიზაციის შესაძლებლობა ადმინისტრაციული ორგანოს მკაცრად შებოჭილი უფლებამოსილების, ანუ, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში.³⁷ დერეგულირების მიზნებისათვის კი, იქ, სადაც კერძო საქმიანობის წახალისება არ გამოიწვევს სხვათა უფლებების შელახვას, უნდა მოხდეს სანებართვო კონტროლის

³⁰ შეად. Callies, 2001, S. 72 ff.

³¹ შეად. Knopp/Piroch, ZUR, 2009, S. 409 ff.

³² შეად. იზორია, 2008, გვ. 92-146.

³³ შეად. იქვე, გვ. 125-126.

³⁴ იხ. Häberle, 2006, S. 159 ff.

³⁵ იხ. იქვე, გვ. 159 ff.

³⁶ იხ. იქვე, გვ. 159.

³⁷ იხ. იქვე, გვ. 160.

ჩანაცვლება უფრო მსუბუქი, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების ფორმით.³⁸

2. ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების გავლენა ბიპოლარული ურთიერთობის მხარეთა სამართლებრივ პოზიციებზე

სანებართვო სამართალში ბიპოლარული ურთიერთობა გულისხმობს ურთიერთობას, რომელიც ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით წარმოიშობა ნებართვის მაძიებელსა და ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. იმას, თუ როგორია ამ ურთიერთობის ნორმატიული შინაარსი, ანუ როგორია ამ ურთიერთობის მხარეთა სამართლებრივი პოზიციები, განსაზღვრავს სანებართვო ნორმის საფუძველზე დადგენილი აკრძალვის სტრუქტურული ელემენტები. 14

უპირველესად, საუბარია პრევენციული აკრძალვაზე, ანუ სანებართვო ნორმის ისეთ სტრუქტურაზე, რომელიც მეტ-ნაკლებად ცხადად მიუთითებს სამომავლო სამართლებრივ შედეგებზე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ბოჭავს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან პრევენციული აკრძალვა ქმნის ნებართვის მიღების წინასწარი განჭვრეტის შესაძლებლობას,³⁹ რაც მას აძლევს სამართლებრივი უსაფრთხოების მაღალ გარანტიას.⁴⁰ ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან კი პრევენციული აკრძალვა ქმნის არგუმენტირებული კონტროლის მყარ საფუძველს, რომელიც საჯარო მმართველობას ანიჭებს ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს.⁴¹ 15

მეორე მხრივ, საუბარია რეპრესიულ აკრძალვაზე, ანუ სანებართვო ნორმის დისკრეციულ სტრუქტურაზე. ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან ასეთი აკრძალვა გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს აძლევს შესაძლებლობას, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღოს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებული გადაწყვეტილება. ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან რეპრესიული აკრძალვა ბუნდოვან წარმოდგენას ქმნის ნებართვის მიღების პერსპექტივაზე⁴² თუმცა, ამის მიუხედავად, ხშირად, რეპრესიული აკრ-

³⁸ შეად. Wolff/Bachof/Stober, 1999, S. 363.

³⁹ იხ. Curtius, 2005, S. 112 f.

⁴⁰ იხ. იქვე, S. 113.

⁴¹ იხ. იქვე.

⁴² იხ. იქვე. გვ. 112.

ძალვა შეესაბამება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპს. საქმე ისაა, რომ რიგი საქმიანობების მიმართ ლავირების გარეშე შეუძლებელია სასურველი შედეგების მიღწევა. რაც შეეხება სამართლებრივი სახელმწიფოს მომენტს, ის აქ მხოლოდ პროპორციულობის ასპექტში გამოიხატება, რაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს როგორც კანონმემოქმედების, ისე მისი აღსრულების გამოყენების ეტაპზე.

§3. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების დახასიათება ცალკეულად

1. პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით

- 17 სანებართვო კონტროლის პირველი თანმიმდევრული მოძღვრება ჯერ კიდევ **ოტო მაიერმა** ჩამოაყალიბა თავის ცნობილ სახელმძღვანელოში – „გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი“ (1895 წ.).⁴³ მისი აზრით, საპოლიციო ნებართვა არის „ერთიანი სამართლებრივი ინსტიტუტი“, რომელიც მოიცავს პოლიციურ აკრძალვებს ნებართვის გაცემის დათქმით.⁴⁴ აკრძალვის მიზანია „კონტროლი შესაძლო საფრთხის წინააღმდეგ“,⁴⁵ რითაც ის განსხვავდება გენერალურად ნებადართავი ან გენერალურად ამკრძალავი საპოლიციო-სამართლებრივი დებულებებისაგან.⁴⁶ ის არის „ფორმალური“, „ზოგადი შინაარსის“ და ქმნის „თანაბარმნიშვნელოვან დაბრკოლებას“ ისეთი ტიპის საქმიანობების დაწყებისთვის, რომლის ცალკეული შემთხვევა „უნდა დაექვემდებაროს აუცილებელ წინასწარ შემოწმებას“.⁴⁷ ასეთი შემოწმების საფუძველზე, უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო, „მართლწერიგის ხელყოფის თავიდან აცილების“ მიზნით, პოლიციური გადაწყვეტილების მეშვეობით, პრევენციულ აკრძალვას გარდასახავს საბოლოო, დამთავრებულ აკრძალვაში.⁴⁸
- 18 თავისი არსით **ოტო მაიერის** კონცეფცია იყო მოძღვრება პრევენციული აკრძალვის შესახებ,⁴⁹ რომელიც მოქმედ კანონმდებლობებში ყველაზე გავრცელებული მოდელური კონფიგურაციაა. ის ნებართვის აღების ვალ-

⁴³ იხ. Mayer, 1924, S. 239 ff.

⁴⁴ იხ. იქვე, გვ. 239.

⁴⁵ იხ. იქვე, გვ. 240.

⁴⁶ იხ. Mayer, 1886, S. 168.

⁴⁷ იხ. Mayer, 1924, S. 240.

⁴⁸ იხ. იქვე, გვ. 241.

⁴⁹ იხ. Wahl, 1994, Sp. 528 ff.

დებულებასთან ერთად გულისხმობს იმასაც, რომ ნებართვის აღებამდე ეს საქმიანობა ფორმალურად აკრძალულია.⁵⁰ ამდენად, საქმიანობის დასაშვებობის წინასწარი შემოწმებისა და აღმჭურველი ინდაქტის გარეშე, საქმიანობა ფორმალურად უკანონოა და ის ან უნდა შეწყდეს, ან უნდა შეესაბამებოდეს კანონმდებლობის ფორმალურ მოთხოვნებს.⁵¹ სხვა მხრივ, ასეთი საქმიანობა, როგორც წესი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივად ისედაც დასაშვებია და მის მიმართ სანებართვო აქტი, მოთხოვნის შემთხვევაში, ისედაც გაიცემოდა.⁵²

2. რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით

როგორც უკვე ითქვა, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მეორე **19** მოდელური კონფიგურაცია არის რეპრესიული აკრძალვა აკრძალვის მოხსნის შესაძლებლობით, რომლის კონსტრუქცია აღმოაჩინა **რიჩარდ თომამ**, პრუსიის უმაღლესი სასამართლოს ერთ-ერთი გადაწყვეტილების (1925 წ.) ანალიზის დროს.⁵³ მისი აზრით, სანებართვო ნორმაში წარმოდგენილი აკრძალვის სტრუქტურა, რომელიც ითვალისწინებს ნებართვის აღების ვალდებულებას „სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვან“ საქმიანობებზე (მაგ. საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა) დაუშვებელია მივიჩნიოთ თავისთავად აკრძალულად.⁵⁴ ამით ავტორს სურდა წესრიგის წინააღმდეგობა განესხვავებინა მართლწინააღმდეგობისაგან. თუ ეს უკანასკნელი ნიშნავს სამართლებრივი ნორმებისადმი წინააღმდეგობას, (საჯარო) წესრიგის წინააღმდეგობა ნიშნავს იმას, რომ რაღაც საქმიანობა ან რაიმე გარემოება არ შეესაბამება კულტურული ნორმებით განსაზღვრულ „შეხედულებებს მონესრიგებული საზოგადოებრივი და ეკონომიკური ცხოვრების შესახებ“. ამით **რიჩარდ თომამ** საფუძველი ჩაუყარა სოციალური სასურველობის კონცეფციას,⁵⁵ რომელიც შემდგომ ფართოდ იქნა გავრცელებული სამართლის თეორიაში.

თანამედროვე სამართლის დოგმატიკაში რეპრესიული აკრძალვის ნორმა **20** გულისხმობს ნებართვის გაცემის მხოლოდ შესაძლებლობას.⁵⁶ აკრძალვის კონფიგურაციის განსაზღვრის ცენტრალური ელემენტია ნორმის დისკრეციული სტრუქტურა, რომლის დროსაც კანონმდებელი ნათლად

⁵⁰ იხ. Maurer, 2011, § 9, Rn. 52.

⁵¹ იხ. Böhm, 2010, § 4, Rn. 20.

⁵² იხ. Maurer, 2011, § 9, Rn. 52.

⁵³ იხ. Thoma, VerwArchiv, 1927, S. 248.

⁵⁴ იხ. იქვე, გვ. 248.

⁵⁵ იხ. Gromitsaris, VerwArchiv, 1997, S. 53.

⁵⁶ იხ. Siegel, 2009, S. 93 ff.

არ განსაზღვრავს ნებართვის გაცემის წინაპირობებს. ნორმის ასეთი სტრუქტურის საჭიროებას განაპირობებს მწირი ბუნებრივი რესურსების ალოკაციის⁵⁷),⁵⁸ სოციალური უსაფრთხოების,⁵⁹ ძირითადი უფლებების დაცვის ეფექტირებისა⁶⁰ და სხვა მსგავსი იდეები, რომელთა საფუძვლებზეც ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა შესაძლებლობა, ეფექტური რეაგირება მოახდინოს მოსალოდნელ საფრთხეებზე და ცალკეულ შემთხვევაში უარი თქვას ნებართვის გაცემაზე.

21 რეპრესიული აკრძალვის ფუნქციები, თავის მხრივ, განსაზღვრავს აკრძალვის მოხსნის ნორმატიულ წინაპირობებსაც. პირველი ასეთი წინაპირობა არის ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი, როცა ნებართვა არის არა ძირითადი უფლებების, არამედ ასეთი უფლებების საფუძველზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული კერძო ინტერესების შედეგი.⁶¹ მეორე წინაპირობა არის განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი,⁶² რომელიც ძირითადი უფლებების ასპექტებსაც მოიცავს იმდენად, რამდენადაც საქმიანობის დასაშვებობის აქტი, საჯარო ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად ძირითადი უფლების მატარებელთა ინტერესების დაძლევის კონსტატაციაცაა.⁶³

22 ამგვარად, ცხადია, რომ რეპრესიული აკრძალვა არ ნიშნავს საქმიანობის დასაშვებობაზე საბოლოოდ უარის თქმას. პირიქით, დასაშვებობის პერსპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს, თუ ამით არ ილახება კულტურული⁶⁴ და სამართლებრივი⁶⁵ ნორმებით აღიარებული წესრიგი. ამ თვალსაზრისით, რეპრესიული აკრძალვა განსხვავდება როგორც აბსოლუტური აკრძალვის,⁶⁶ ისე ისეთი ჩვეულებრივი საგამონაკლისო ნებართვებისაგან, როცა კანონმდებელი შეგნებულად მიუთითებს გადახვევის კონკრეტულ შემთხვევაზე.⁶⁷

⁵⁷ ალოკაცია (ლათ. „allocare“) მაკროეკონომიკური კატეგორიაა და მწირი რესურსების გეგმიური განაწილების აღსანიშნავად გამოიყენება.

⁵⁸ იხ. BVerfGE 58, 300 ff. (1981 წ.).

⁵⁹ იხ. BVerfGE 49, 89 ff. (1978 წ.).

⁶⁰ იხ. Schwabe, FS Folz, 2003 S. 305 ff.; Schwabe, JUS, 1973, S. 133 ff.

⁶¹ იხ. Schwabe, FS Folz, 2003 S. 311.

⁶² იხ. იქვე, გვ. 311 f.

⁶³ იხ. იქვე, გვ. 311.

⁶⁴ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 19.

⁶⁵ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 21.

⁶⁶ იხ. Siegel, 2009, S. 87 f.

⁶⁷ გერმანულ სამართალში ერთ-ერთი ასეთი საგამონაკლისო ნებართვაა ხელოსნის ნებართვა, რომელიც გაიცემა პირზე, რომელსაც არ ჩაუბარებია სპეციალური გამოცდა, თუმცა მისი გამოცდილება ცალსახად იძლევა ასეთი ნებართვის გაცე-

3. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მესამე მოდელური კონფიგურაცია არის ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება.⁶⁸ ის გამოიყენება ისეთი ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ, რომლებიც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლისთვის არ მოითხოვენ გართულებულ სანებართვო წარმოებას⁶⁹ ან რაიმე სახის სანებართვო აქტის გამოცემას.⁷⁰ ამავე დროს, პროცედურული და მატერიალურ-სამართლებრივი გამართივებით არ უნდა დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი სუბსტანცია.⁷¹ გარემოს დაცვის სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას აქვს როგორც მიმდინარე კონტროლის (ნებართვის შემავსები), ისე სანებართვო კონტროლის ეკვივალენტური (ნებართვის შემცვლელი) ფუნქცია.⁷²

§4. სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის თეორიები

გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში, სანებართვო აკრძალვის კონფიგურაციებთან დაკავშირებით, დგას ტიპოლოგიზაციის პრობლემა, რომლის მნიშვნელობა განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ აკრძალვის ცალკეულ კონფიგურაციას აქვს როგორც ბიპოლარული ურთიერთობის შინაარსის განსაზღვრის,⁷³ ისე კლასიფიკატორული დანიშნულება.⁷⁴ სწორედ ამ საკითხებთან დაკავშირებით, ქვემოთ შესაძლებელი იქნება აკრძალვის გამიჯვნის თაობაზე ჩამოყალიბებული ძირითადი თეორიების ზოგადი დახასიათება.

1. კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია

კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია, უპირველესად, ამოდის სანებართვო გადაწყვეტილების განჭვრეტადობის მომენტიდან. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის ალების ვალდებულების დაწესება პრევენციული აკრძალვა იქნება იმ შემთხვევაში, თუ მასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილება

მის საფუძველს (§ 8 HandwO). რეალურად გაცემული ნებართვების უმეტესობა კი სწორედ ამ წესით გაიცემა და, ამდენად, ის პრევენციულ ხასიათს ატარებს, იხ. Schwabe, 2003, S. 309.

⁶⁸ იხ. Kloepfer, 2004, § 5, Rn. 40 ff.; Siegel, 2009, S. 90.

⁶⁹ იხ. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, 2003, S. 90 f.

⁷⁰ იხ. Siegel, 2009, S. 90.

⁷¹ იხ. Wolff/Bachof/Stober, 1999, S. 201

⁷² იხ. Kloepfer, 2004, § 5, Rn. 40 ff.

⁷³ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 10 შმ.

⁷⁴ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 13 შმ.

ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მიიღოს ნათლად განსაზღვრული საკანონმდებლო წინაპირობების საფუძველზე.⁷⁵ იმავე თვალსაზრისით, ნებართვის აღების ვალდებულების დანესება რეპრესიული აკრძალვა იქნებოდა, თუ მასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებდა, დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში.⁷⁶

26 ფორმალური კრიტერიუმების გარდა, კვალიტატიური გამიჯვნის თეორია, უმთავრესად, ამოდის საზოგადოებრივი სასურველობის ცნებიდან, როგორც მატერიალური კრიტერიუმიდან.⁷⁷ ამ უკანასკნელში ზემოთ დასახელებული ფორმალური ასპექტების ინტეგრაცია ხდება იმ მიზნით, რომ შეიქმნას მოწესრიგების ისეთი კონცეფცია, რომელიც ცალკეული საქმიანობების დასაწყებად დაადგენს მხოლოდ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის მისადაგებულ დაბრკოლებას. შესაბამისად, ამ თეორიის მიხედვით, სოციალურად სასურველი საქმიანობების მიმართ, რომელთა მიზანია საზოგადოების კეთილდღეობა, ძირითადად დადგენილი უნდა იქნეს პრევენციული აკრძალვის ფორმა, ხოლო სოციალურად არასასურველი საქმიანობების მიმართ – რეპრესიული აკრძალვის ფორმა.

27 კვალიტატიური გამიჯვნის თეორიაში პრობლემური საკითხია ის, რომ მას მატერიალურ კრიტერიუმად შემოაქვს სოციალური სასურველობის არანორმატიული ცნება. გარდა ამისა, ის არ ეხმიანება გარემოს დაცვის სამართლის სულისკვეთებას. საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სამართალში ყოველთვის რთული იქნება იმის გარკვევა, თუ რას ნიშნავს სოციალურად სასურველი გარემოს დაბინძურება (მაგ. იმისიების დაცვის სამართალში, რომელიც პრევენციულ აკრძალვას ემყარება),⁷⁸ ან სოციალურად არასასურველი წყლის დაბინძურება (ვინაიდან წყლის სამართალში სანებართვო კონტროლი უმთავრესად რეპრესიულ აკრძალვას ემყარება).⁷⁹ შესაბამისად, საქმიანობის სოციალური სასურველობა აკრძალვის ტიპის განსაზღვრის მხოლოდ ერთ-ერთი ასპექტი შეიძლება იყოს. რაც შეეხება ფორმალურ კრიტერიუმებს, ის ამ თეორიის ღირსებად უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან აკრძალვის საკანონმდებლო არტიკულაციას დიდი პრაქტიკული დანიშნულება აქვს და მისი როლის უარყოფა, ბუნებრივია, სწორი არ იქნებოდა.

⁷⁵ იხ. Hendler, 2001, Rn. 157 c.; Peine, 2002, Rn. 158 f.

⁷⁶ იხ. Bull, 2000, Rn. 546 f.; Maurer, 2011, § 9, Rn. 55.

⁷⁷ იხ. Schwabe, FS Folz, 2003 S. 305 ff.

⁷⁸ იხ. Kloepfer, 2004, § 5, Rn. 61.

⁷⁹ იხ. იქვე, Rn. 61.

2. კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია

კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორია ეფუძნება რაოდენობრივ კრიტერიუმებს,⁸⁰ რომელთაც ტიპოლოგიზაციის შესაძლებლობა გადააქვთ მხოლოდ საკანონმდებლო ტექნიკის ჩრჩილში. ის უარყოფს აკრძალვის გამიჯვნის იმ ფორმალურ და მატერიალურ კრიტერიუმებს, რომლებიც კვანტიტატიური თეორიის ფარგლებში განვითარდნენ⁸¹

რაში გამოიხატება ამ თეორიის კვანტიტატიური მომენტი? უპირველესად რეპრესიული აკრძალვა (მაგ. მაგისტრალზე საზოგადოებრივი დანიშნულების ობიექტების მშენებლობის ნებართვა) აპრიორში გულისხმობს დაინტერესებულთა მცირე რაოდენობას, რის გამოც, კანონმდებელი ახდენს ნორმის ისეთნაირად სტრუქტურირებას, რომ შექმნას ნებართვის მაძიებელთა უმრავლესობის სურვილების საფუძველშივე შეზღუდვის, ხოლო მომავალში მათი დაძლევის სამართლებრივი შესაძლებლობა.⁸² პრევენციული აკრძალვის შემთხვევაში კი, გენერალიზებული წინაპირობების დადგენით კანონმდებელი ქმნის ნებართვის მაძიებელთა მხოლოდ მცირე რაოდენობის სურვილების დაძლევის შესაძლებლობას, რაც განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ ასეთი საქმიანობების მიმართ პირს აქვს ნებართვის მიღების მაღალი მოლოდინი და *per se* ის არ შეიძლება რეპრესიულად შეიზღუდოს.⁸³

ამრიგად, კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორიაში, პრევენციული და რეპრესიული აკრძალვა გულისხმობს ორ თანაბარმნიშვნელოვან ალტერნატიულ ვარიანტს.⁸⁴ მისთვის მნიშვნელობა არა აქვს იმას, საკანონმდებლო მოწესრიგების დონეზე მმართველობის განხორციელების რომელ ფორმასთან გვაქვს საქმე – დისკრეციულთან თუ შებოჭილთან. ამ თეორიის ავტორის, **იორგენ შვაბეს** აზრით, „რეპრესიული აკრძალვის შემთხვევაში, ძირითადი უფლების მატარებელთა სამართლებრივი პოზიცია, ერთი შეხედვით, მართალია, სუსტად გამოიყურება, ვინაიდან ნორმატიულად სანებართვო გადაწყვეტილება ცალსახად პროგნოზირებადი არ არის, მაგრამ დისკრეციის სწორად განხორციელების შემთხვევაში, განსხვავება გადაწყვეტილების შებოჭილ პროგრამასთან შედარებისას, თითქმის შეუმჩნეველი ხდება“,⁸⁵ ამით ავტორს დისკრეციის

⁸⁰ იხ. Schwabe, JUS, 1973, S. 131 ff.; Schwabe, FS Folz, 2003 S. 305 ff.

⁸¹ იხ. ამ წიგნში, ვ.6. 25 შმ.

⁸² იხ. Schwabe, JUS, 1973, S. 134.

⁸³ იხ. იქვე, S. 134.

⁸⁴ იხ. Schwabe, FS Folz, 2003 S. 305 ff.

⁸⁵ იხ. იქვე, გვ. 313.

სწორად განხორციელების მომენტები გადააქვს მხოლოდ ძირითადი უფლებების სივრცეში.

- 31 კვანტიტატიური გამიჯვნის თეორიას აქვს როგორც უარყოფითი, ისე დადებითი მხარეები. მისი მთავარი ნაკლი არის ბიპოლარულ ურთიერთობაში ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ნორმის სტრუქტურის რეალური მნიშვნელობის დაკნინება. ადმინისტრაციული საქმიანობის სინამდვილეში კი სწორედ ასეთი ნორმები განსაზღვრავს სანებართვო გადაწყვეტილების ბედს.⁸⁶ ამავე დროს, ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებებში ძირითადი უფლებების როლის წინ წამოწევა ამაღლებს ამ თეორიის მეცნიერულ ღირებულებას, ხოლო პრაქტიკული თვალსაზრისით, ის მოითხოვს, რომ ყოველი სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას მოხდეს საჯარო მმართველობის ბოჭვა, ძირითადი უფლებებისა და ინტერესთა შეჯერების საფუძველზე.

3. მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია

- 32 მტკიცების ტვირთისა და კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობის თეორია არის გერმანული სამართლის დოქტრინაში განვითარებული შედარებით ახალი თეორია.⁸⁷ ის, პირველ რიგში, ადგენს მტკიცების ტვირთის როლს სანებართვო აკრძალვის გამიჯვნის საქმეში. უპირველესად, ეს თეორია არკვევს საკუთრივ მტკიცების ტვირთის რაობას, როგორც მხარის ვალდებულებას, ამტკიცოს ნებართვის გაცემის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები. თავად მტკიცების ვალდებულების შინაარსს, მოცულობას განსაზღვრავს მატერიალური და/ან წარმოება-სამართლებრივი რეგულირების ინტენსიურობისა და სიმკაცრის ხარისხი. ამგვარად, რაც უფრო მეტი მტკიცების ტვირთი აქვს ნებართვის მაძიებელს, ანუ რაც უფრო მეტი პროცედურული და/ან მატერიალურ-სამართლებრივი შეზღუდვებია ჩადებული სანებართვო ნორმაში, მით უფრო უახლოვდება ის რეპრესიული აკრძალვის ნიშნებს.⁸⁸ თუ მტკიცების ტვირთი გადადის ადმინისტრაციული ორგანოს მხარეს, მაშინ, პირიქით, სანებართვო ნორმა უახლოვდება პრევენციული აკრძალვის ნიშნებს.⁸⁹ ამგვარად, ამ თეორიის მიხედვით, პრევენციული ან რეპრესიული აკრძალვის რაიმე მკაცრად განსაზღვრული სტრუქტურა არ არსებობს.

⁸⁶ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 13 შმ.

⁸⁷ იხ. Siegel, 2009, S. 96 ff.; Curtius, 2005, S. 119 ff.

⁸⁸ იხ. Di Fabio, 1994, S. 206 f.

⁸⁹ იხ. იქვე.

სექტორული კანონმდებლობის მაგალითზე, მტკიცების ტვირთის მო- 33
მენტი განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებს ავლენს. ამ მხრივ, მაგ.
იმისიების დაცვის სამართალში, მართალია, წინდახედულობა „ტექნიკის
მიღწევის“ (გერმანული სამართალი)⁹⁰ ან „საუკეთესო ხელმისაწვდომი
ტექნიკის“ ფარგლებში (ევროპული სამართალი)⁹¹ ადმინისტრაციულ ორ-
განოს ანიჭებს ლავირების შესაძლებლობას, მაგრამ რეგულირების და-
ბალი ინტენსივობისა⁹² და ნებართვის მიღების მაღალი ალბათობის გამო
მას უფრო პრევენციული აკრძალვის ხასიათი აქვს.⁹³ იმისიების დაცვის
სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანიის ატომის კანონის მე-7 პარაგ-
რაფის ფორმულირება კი – „წინდახედულობა ზიანის წინააღმდეგ მეცნი-
ერებისა და ტექნიკის მიღწევის ფარგლებში“ – აფუძნებს რეპრესიული
აკრძალვის კონტრუქციას, ვინაიდან ამ შემთხვევაში ბირთვული ენერ-
გიის სარგებლობით გამოწვეული რისკები კონკრეტიზაციის ფართო შე-
საძლებლობას გულისხმობს.⁹⁴

აქვე, მოკლედ უნდა აღინიშნოს, რომ ნებართვის მაძიებლის კვალიფიცი- 34
ური თანამონაწილეობა „პროცედურული სამუშაოს“ შესრულებაში (მაგ.,
გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის წარმოდგენის ვალდებუ-
ლება) არ ნიშნავს რეპრესიულ აკრძალვას. პირიქით, ნებართვის მაძიებ-
ლის ასეთი ჩართულობა მის ინტერესებშიც შედის და ე.წ. „Non liquet“⁹⁵
სიტუაციების გამორკვევას ემსახურება.⁹⁶

კონკრეტიზაციის პასუხისმგებლობა ამ თეორიის მეორე კრიტერიუმია, 35
რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ლავირების ორ შესაძ-
ლებლობას გულისხმობს: პირველი, როცა ფორმალური გაგებით კანო-
ნის მიერ დადგენილია განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები, რაც
საჯარო მმართველობას ზღუდავს ზოგადი საკანონმდებლო დათქმის
ფარგლებში (მაგ., „მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევა“)⁹⁷ და რომე-
ლიც ექვემდებარება სრულ სასამართლო კონტროლს.⁹⁸ მეორე შემთხ-

⁹⁰ იხ. პარ. 5 პუნ. 1 ქვეპ. 2 BImSchG.

⁹¹ იხ. მუხ. 3 პუნ. 10 IED.

⁹² იხ. Berg, 1995, S. 135 ff.

⁹³ შეად. Scheidler, ZfU, 3/2008, S. 394 ff.

⁹⁴ იხ. Berg, 1995, S. 164 f.

⁹⁵ „Non liquet“ – დაუდგენელი ფაქტები, რისი გარკვევაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას მოახდენს კონკრეტული სამართლებრივი შედეგის დადგომაზე.

⁹⁶ იხ. Berg, 1995, S. 74 ff.

⁹⁷ იხ. Curtius, 2005, S. 119 f.

⁹⁸ იხ. გიორგიშვილი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 25-26.

ვევაში, კანონმდებელი თმობს გარკვეულ სივრცეს და აღმასრულებელ ხელისუფლებას ანიჭებს „ადმინისტრაციის ფორმირების თავისუფლებას“, რაც, მართალია, შეზღუდულია დისკრეციული ნორმის მიზნითა და ფარგლებით, თუმცა მისი არსებობა ყოველთვის რეპრესიულ აკრძალვას გულისხმობს.⁹⁹ ამავე დროს, ასეთი დისკრეციის მიმართ სასამართლო კონტროლის მოცულობა მაქსიმალურად შემცირებულია.¹⁰⁰

§5. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელების თემატიკების დეფიციტი ქართულ სამართალში

- 36** ქართული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკა საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელებს არ იცნობს,¹⁰¹ რაც გამომწვეულია იმით, რომ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში ამ ინსტიტუტის მნიშვნელობა და მისი კლასიფიკაციის საკითხი მეცნიერულ დონეზე ჯერ არ ყოფილა თემატიკებული.
- 37** საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართლის დოქტრინაში, იმ პერიოდისათვის დამახასიათებელი თავისებურების გათვალისწინებით, როცა კაპიტალური მშენებლობა¹⁰² და მრეწველობითი საქმიანობა¹⁰³ ჩვეულებრივ საჯარო მმართველობად განიხილებოდა,¹⁰⁴ ასეთი ინსტრუმენტისათვის რაიმე გონივრული ადგილი არ რჩებოდა. მართალია, ზოგიერთი საკანონმდებლო აქტი¹⁰⁵ ითვალისწინებდა ნებართვის აღების ვალდებულებას გარკვეული საქმიანობებისათვის, მაგრამ მას მხოლოდ ფორმალური ხასიათი ჰქონდა. რეალურ ცხოვრებაში ამოქმედებისათვის აუცილებელი მატერიალური ან პროცესუალური ნორმებით ის არ ყოფილა გამყარებული. შესაბამისად, ეს საკითხი ქართული საბჭოთა სამართლის მეცნიერების ყურადღების არეალში, ამ გასაგები მიზეზების გამო, ვერ მოხვდებოდა.

⁹⁹ იხ. Schreiber, 2000, S. 234 ff.

¹⁰⁰ იხ. გიორგიშვილი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 28-29.

¹⁰¹ თუ არ ჩავთვლით ერთ-ერთ კვლევას, რომელიც აგებულია სწორედ გერმანული სამართლისთვის დამახასიათებელი კონტროლის ძირითადი მოდელების სისტემის მიხედვით (იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 11-29).

¹⁰² იხ. ერემოვი, 1984, გვ. 170-178.

¹⁰³ იხ. იქვე, გვ. 179-184.

¹⁰⁴ იხ. იქვე, გვ. 169.

¹⁰⁵ იხ. მაგ., „ატმოსფერული ჰაერი დაცვის შესახებ“ საქართველოს 1981 წლის კანონის მე-15 მუხლი (იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 490).

შედარებით ახალი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო-³⁸
ებშიც ეს საკითხი ყურადღების მიღმა რჩება.¹⁰⁶ უახლოეს სახელმძღვა-
ნელოებში კი ის ნელ-ნელა იმკვიდრებს თავის ადგილს.¹⁰⁷ თუმცა, თუ
გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ საბჭოთა ადმინისტრაციული
სამართლისაგან განსხვავებით, სანებართვო კონტროლის საკითხი სა-
ქართველოს მოქმედ საკანონმდებლო სისტემაში ერთ-ერთ ცენტრალურ
ადგილს იკავებს, მაშინ ცხადი გახდება, რომ საჭიროა ამ საკითხის უფრო
ღრმად გაანალიზება. ამ სფეროში გატარებული დერეგულირების პოლი-
ტიკა კი მას კიდევ უფრო საინტერესოს ხდის სამეცნიერო კვლევებისა და
სხვა ტიპის დისკუსიებისათვის.

რაც შეეხება გარემოს დაცვის სამართალს,¹⁰⁸ ის კიდევ უფრო ჩამორჩება ³⁹
ამ სფეროს განვითარების აქტუალურ ტენდენციებს.¹⁰⁹ აქ სანებართვო
კონტროლის საკითხი ძირითადად მოაზრებული იყო „ბუნებათსარგებ-
ლობის“ ზოგადი ცნების ქვეშ, სადაც ნებართვების ნაწილი (კომპლექსუ-
რი ბუნებათსარგებლობის თვალსაზრისით¹¹⁰) წარმოდგენილი იყო „სპე-
ციალური ბუნებათსარგებლობის“ კონტექსტში,¹¹¹ რომელიც არ ყოფილა
მხოლოდ ტერმინოლოგიური პრობლემა. სწორედ ამასთან დაკავშირებით
აღნიშნავს პროფ. **გერდ ვინტერი**, რომ საქართველოში „ადრე გარემო
მიიჩნეოდა, საექსპლუატაციო რესურსად და არა დაცულ საცხოვრებელ
პირობებად. დასავლეთევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების მიზნით,
გარემო გაგებული უნდა ყოფილიყო, როგორც დასაცავი და გასაფრთ-
ხილებელი სიკეთე. აღნიშნული საჭირო გახდა, მას შემდეგ რაც ეკონო-
მიკური ცხოვრების ნგრევამ ჩამოაყალიბა მიდგომა „პირველ რიგში ეკო-
ნომიკა, შემდეგ გარემო“.¹¹² თუმცა, ასეთი რეფორმა საქართველოში ჯერ
კიდევ არ განხორციელებულა, რაც ბუნდოვანს ხდის არა მხოლოდ მოქმე-
დი კანონმდებლობის სრულყოფის პერსპექტივებს, არამედ ამ სფეროში
სამართლის დოგმატიკის განვითარების პერსპექტივებსაც.

¹⁰⁶ იხ. მაგ., ლორია, 2000.

¹⁰⁷ იხ. ავტორთა კოლექტივი, 2005, გვ. 127 შმ; ჭანტურია, 2001, გვ. 230-231.

¹⁰⁸ აღსანიშნავია, რომ საქართველოში დღემდე დამკვიდრებული იყო ტერმინი
„ეკოლოგიური სამართალი“ (კრიტიკა იხ. ჭანტურია, ჟურნ. „სამართალი“, 1991,
№4, გვ. 15), რომელსაც ბოლო წლებში ჩაენაცვლა ტერმინი „გარემოს დაცვის
სამართალი“ (იხ. მაგ., ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, სათ.).

¹⁰⁹ შეად. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 11-29.

¹¹⁰ იხ. ურუშაძე/ლორია, თბ. 2003, გვ. 63.

¹¹¹ იხ. ლაბარტყავა, 2003, გვ. 65-67; ურუშაძე/ლორია, 2003, გვ. 63-65; Петрова
(ред.), 1980, ст. 67 и.д.; Ерофеев, 1998, ст. 230 и.д.

¹¹² იხ. ვინტერი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 73.

§6. სანებართვო სამართლის დერეგულირების ტენდენციები

- 40 სანებართვო სამართლის განვითარების აქტუალური ტენდენციები, ძირითადად, დერეგულირებისა და რეგულირების (მათშორის რე-რეგულირების) საკითხებს უკავშირდება. დაბალანსებული ზღვრის დადგენა ამ ორ ცნებას შორის ყოველთვის რთულია, რაც არ არის მხოლოდ საქართველოს პრობლემა, არამედ ეს პერიოდი, ჯერ კიდევ გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისიდან, ბევრმა ევროპულმა სახელმწიფომ (მაგ., დიდმა ბრიტანეთმა¹¹³ და გერმანიამ¹¹⁴) განვლო.

1. დერეგულირების მიზეზები საქართველოში

- 41 საქართველოში გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის სისტემა 2007 წლიდან ძირეულად შეიცვალა. ოფიციალურად, ცვლილებების მთავარ მიზეზად „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ოპტიმიზაციის“ აუცილებლობა დასახელდა.¹¹⁵ სინამდვილეში, ცვლილება მიზნად ისახავდა მკაცრი გარემოსდაცვითი სტანდარტების გაუქმებას და ინვესტიციებისათვის ხელსაყრელი, რეგულირებისაგან თავისუფალი ბაზრის შექმნას.
- 42 დერეგულირების პოლიტიკის შედეგად შეიქმნა სამართლებრივი მონესრიგების ისეთი სისტემა, რომელიც ფუნდამენტურად გაემიჯნა გარემოსდაცვითი ნებართვების ადრე მოქმედ მოდელს.¹¹⁶ განსხვავება გამოიხატა როგორც ნებართვასავალდებულო საქმიანობების ნუსხის მაქსიმალურად შემცირებით (დერეგულირება მატერიალური გაგებით), ისე წარმოება-სამართლებრივი ნორმების გამარტივებით. ამავე დროს, მოხდა ეკონომიკური აქტორების მიერ ბაზარზე შესვლასთან დაკავშირებით მოქმედი რეგულაციებისა და შეზღუდვების დიდი ნაწილის გაუქმება.

2. დერეგულირების შედეგები ქართულ სამართალში

- 43 თანამედროვე ადმინისტრაციული მეცნიერება და გარემოს დაცვის სამართლის ფილოსოფია მიუღებლად აცხადებს ე.წ. „ველური ლიბერალიზმის“ გავლენას სამართლებრივ წესრიგზე.¹¹⁷ გარემოს დაცვის სამართ-

¹¹³ იხ. Miers, 1999, P. 477.

¹¹⁴ იხ. Wahl, 2001, 243 f.

¹¹⁵ იხ. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათის „ა“ პუნქტი, იხ. <http://www.civilin.org/Project/g508.pdf> (ნანახია 2013 წ.).

¹¹⁶ იგულისხმება „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონი.

¹¹⁷ იხ. Ekardt, 2004.

ლის ფილოსოფიაში ასეთი ლიბერალიზმის იდეოლოგია სამომავლო პერსპექტივაში განიხილება, როგორც ადამიანის რელევანტური ძირითადი უფლებების რეალიზაციისათვის ფაქტობრივი საფუძვლების მოსპობის წინაპირობა.¹¹⁸ ამაზე ჯერ კიდევ **ერნსტ ფორშოფი** წერდა. ის ინდუსტრიულ საზოგადოებაში არსებულ სახელმწიფოს ახასიათებდა, როგორც ტექნიკური რეალიზაციისა და ეკონომიკური ზრდის სურვილის ზღვარდაუდებელი პროცესების მსხვერპლს, სადაც სახელმწიფოს ამოცანები მუდმივ გამოცარიელებას განიცდის,¹¹⁹ რაც ინვესს სახელმწიფოს პრევენციული ფუნქციების პერმანენტულ დაკნინებას და, ბუნებრივია, აქედან გამომდინარე, ძირითადი უფლებების დაცვის შესუსტებას.

რადიკალური დერეგულირების პოლიტიკა, უპირველესად, უპირისპირდება სამართლის კოოპერაციონალიზაციის პრინციპებს. როგორც ცნობილია, კოოპერაციონალიზმის პრინციპი, ძირითადად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეთა ჰორიზონტალურ ურთიერთობებს გულისხმობს.¹²⁰ ის, უმთავრესად, სანებართვო კონტროლის პროცედურაშია ინტეგრირებული, ვანაიდან ძირითადად ამ რგოლის მეშვეობით ხდება ინვესტორის დაკავშირება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან,¹²¹ რომლის ფარგლებშიც ნებართვის მაძიებელი ინტენსიურად თანამშრომლობს კომპეტენტურ პირებთან და არკვევს ინვესტიციის დაბანდებასთან დაკავშირებულ მრავალმხრივ სამართლებრივ ასპექტებს. საქართველოში სანებართვო ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმიანობების ე.წ. „ოპტიმიზაციის“ სამართლებრივი ანალიზი კი ცხადყოფს, რომ მან სახელმწიფოს, ინვესტორსა და მესამე პირებს შორის კომუნიკაციის შესაძლებლობა შეზღუდა იმ ფარგლებში, რა ფარგლებშიც განხორციელდა სანებართვო ვალდებულებების დერეგულირება.

კოოპერაციის შესაძლებლობის შეზღუდვამ სამართლებრივ წესრიგს აქცეპტაბელურობის უნარიც დაუკარგა. საქმე ისაა, რომ ვინაიდან კომპლექსურ გარემოებებში სანებართვო წარმოება მულტიპოლარული ინტერესების მატარებელ პირთა შორის კომუნიკაციის ფორმას წარმოადგენს,¹²² ამ რგოლის გაუქმებით ეს კომუნიკაციაც განყდა. შესაბამისად, ინვესტორი

¹¹⁸ იხ. იქვე, გვ. 12 ff.

¹¹⁹ იხ. Forsthoff, 1971, S. 30 ff., 47. „დღევანდელი სოციალური ყოფის ცეცხლოვან ბირთვის წარმოადგენს არა სახელმწიფო, არამედ ინდუსტრიული საზოგადოება“ (იქვე, გვ. 164).

¹²⁰ იხ. Treutner, 1999, S. 9 ff.

¹²¹ იხ. Bohne, 1981, S. 20 ff.

¹²² იხ. იქვე, გვ. 20 შმ.

რაიმე მნიშვნელოვანი ეკონომიკური პროექტის განხორციელებისას სახელმწიფოსთან არ იმყოფება პროცედურული ურთიერთობის რეჟიმში, რაც საზოგადოებისა და მეზობლების ინფორმირების ვალდებულებასაც არ წარმოშობს.¹²³ ამგვარად ნებადართული საქმიანობა კი განიცდის აქცეპტაბელურობის (მისაღებობის) დიდ დეფიციტს. ამ გაუცხოებაში კი ინვესტორი, შესაძლებელია, იმავსახელმწიფოს რეტროსპექტიული ინტერვენციის ან გახშირებული კერძო-სამართლებრივი საჩივრების წნეხში აღმოჩნდეს, რაც, სამართლებრივი უსაფრთხოების მხრივ, ქმნის არასტაბილურ სამოღვაწეო გარემოს, რის გამოც, გრძელვადიან პერსპექტივაში დერეგულირებული წესრიგი საკუთრივ ინვესტორისთვისაც მიუღებელი ხდება.

- 46 აღნიშნული დეფიციტების დასაძლევად საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ისეთი შესაძლებლობა, რომლითაც ის მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევაში გაამარტივებდა სანებართვო წარმოებას და რეგულირების მომენტს გადაიტანდა სახელმწიფოსა და ინვესტორს შორის თანამშრომლობის განსხვავებულ ფორმაში (მაგ. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებაში). დერეგულირების პროცესი, რომლის მიზანი საქართველოში ეკონომიკური აქტივობების ნახალისება იყო, ინვესტიციის სამართლებრივი სტაბილიზაციის თვალსაზრისით, დასახულ მიზანს ვერ აღწევს, ხოლო შინაარსობრივად ის რადიკალურად უპირისპირდება საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის იდეას.¹²⁴

3. დერეგულირების პროცესები გერმანიაში

- 47 დერეგულირების ისტორია თავიდან დიდ ბრიტანეთში დაიწყო, როცა 1994 წელს ინგლისის პარლამენტმა მიიღო „Deregulation and Contracting Out Act“, რომლის მიხედვით, შესაბამისი სფეროს უფლებამოსილ სამინისტროებს ზედა და ქვედა პალატის თანხმობის შემთხვევაში, გამარტივების მიზნით, შეეძლოთ საპარლამენტო კანონით დადგენილი დიფერენცირებული პროცედურების შეცვლა და გამარტივება.¹²⁵ გერმანიაში დერეგულირების საკითხი 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაიწყო, პოლიტიკურად და ეკონომიკურად მოტივირებული¹²⁶ სამართლებრივი დის-

¹²³ სწორედ ამ საფრთხეების გამო გერმანიაშია სანებართვო სამართლის გამარტივების მიზნით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მთავარი ამოცანა იყო ინვესტიციების ისეთნაირი ნახალისება, რომ არ შელახულიყო მესამე პირებისა და საზოგადოების ინტერესები და შენარჩუნებულიყო სანებართვო სამართლის სუბსტანცია, იხ. Schlichter, DVBI, 1995, S.174 ff.; Bullinger, JZ, 1994, S. 1129, 1131.

¹²⁴ იხ. Kalichava, Jurnal of Law, №2, 2012, P. 106-109.

¹²⁵ იხ. Miers, 1999, P. 477.

¹²⁶ იხ. Voigt/Walkenhaus, 2006, S. XXIV ff.

კუსიებით.¹²⁷ გერმანიის თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში კი დერეგულირება საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი სტრატეგიული „გასაღები ცნებაა“,¹²⁸ რომელშიც მოიაზრება ეკონომიკური საქმიანობისათვის დანესებული შემზღუდავი რეგულაციების გამარტივება ან საერთოდ გაუქმება.¹²⁹

დისკუსიები, უმეტესად, სწორედ გარემოს დაცვის სფეროში მოქმედი სანებართვო კონტროლის პროცესუალურ ასპექტებს მოიცავდა.¹³⁰ კონტროლის გამარტივების მიზანი იყო როგორც შიდა, ისე უცხოური ინვესტიციების წახალისება.¹³¹ ამავე დროს, ეს პროცესი არ უნდა ყოფილიყო მხოლოდ ეკონომიკური მოტივებით განპირობებული, არამედ მასში გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო სოციალური წესრიგის ყველა მნიშვნელოვანი ასპექტი. ამიტომ, საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების მიზნით შექმნილ საექსპერტო კომისიებს¹³² გააზრებული ჰქონდათ ინვესტიციების ხელშეწყობის როგორც ნეგატიური, ისე პოზიტიური კონსტიტუციური-სამართლებრივი მოთხოვნების მნიშვნელობა.¹³³ სწორედ ეს მიდგომა დაედო სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებულ კონცეფციას საფუძვლად, რომლის მიხედვით, სანებართვო წარმოების გონივრული გამარტივების პარალელურად,¹³⁴ უნდა მომხდარიყო ყველა არსებითი გარემოსდაცვითი სტანდარტების შენარჩუნება.¹³⁵

სანებართვო წარმოების გამარტივებას ხელი უნდა შეეწყოს ასევე საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის პროცესებისათვის. ამ მიზნით, უპირველესად, რეფორმის კონცეფცია ემყარებოდა კოოპერაციონალიზმის

¹²⁷ იხ. Bullinger, JZ, 1994, S. 1129 ff.; Steinbeiß-Winkelmann, DVBI, 1998, S. 809; BMW (Hrsg.), 1994, S. 123 ff.; Hermanns/Hönig, DVBI, 1998, S. 827 ff.; Hoffmann, DÖV, 1995, S. 237 ff.; Schlichter, DVBI, 1995, S. 173 ff.

¹²⁸ იხ. Voßkuhle, VerwArch, 2001, S. 203 ff.

¹²⁹ იხ. Ruffert, 2010, S. 337.

¹³⁰ იხ. მაგ., Schlichter, DVBI, 1995, S. 176 ff.

¹³¹ იხ. მაგ., Hoffmann, DÖV, 1995, S. 237.

¹³² გერმანიაში დაჩქარებული სანებართვო წარმოების საკითხთან დაკავშირებით სხვადასხვა დროს სამი საექსპერტო ჯგუფი მუშაობდა. პირველი იყო ე.წ. „შლიხტერის კომისია“ (1994 წ.). მეორე იყო „ლუდვიგის სამუშაო ჯგუფი“ (1995 წ.), რომლის მიზანი იყო დამატებითი წინადადებების შემუშავება. მესამე იყო „მოქნილი სახელმწიფოს“ სახელით ცნობილი კომისია (1997 წ.), რომელსაც მეორე კომისიის მიერ შემუშავებული წინადადების საფუძველზე უნდა შეემუშავებინა შესაბამისი საკანონმდებლო წინადადებები (იხ. Steinbeiß-Winkelmann, DVBI, 1998, S. 809).

¹³³ იხ. იქვე, გვ. 809 შმ.

¹³⁴ იხ. Schlichter, DVBI, 1995, S. 174 f.

¹³⁵ იხ. Steinbeiß-Winkelmann, DVBI, 1998, S. 814.

პრინციპს,¹³⁶ რასაც ადმინისტრაციული ორგანოსათვის უნდა მიეცა ეკონომიკურ აქტორებთან მჭიდრო თანამშრომლობის შესაძლებლობა, და პირიქით, ეკონომიკური აქტორების მხრიდან მოთხოვნის დაყენების შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონოდა ასეთი თანამშრომლობის უპირობო ვალდებულება. ამის დეფიციტი კი, როგორც წესი, ზრდის არაფორმალური მმართველობის ფარგლებს და აყალიბებს დაუშვებელ პრაქტიკას. სამუშაო ჯგუფის მიერ შემუშავებული კონცეფცია კი სწორედ ამ პრობლემის დაძლევისა და საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციისაკენ იყო მიმართული.

- 50 ამგვარად, გერმანიაში სანებართვო სამართლის გამარტივების თაობაზე საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის შემუშავებელმა კომისიამ, ქართული მიდგომებისაგან განსხვავებით, მოახდინა სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის არა იგნორირება, არამედ მისი ახლებურად გააზრება, რომელიც შეესაბამებოდა როგორც ინვესტიციების სტაბილიზაციის, ისე სოციალური უსაფრთხოების კონცეფციის მოთხოვნებს. ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე ავტორები, რომლებიც მუშაობენ საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის საკითხებზე, ცალსახად მიუთითებენ სამართლის იმ დოგმატური კატეგორიების მნიშვნელობაზე, რომლის ეჭვქვეშ დაყენება ყველანაირი საფუძვლით გაუმართლებელია.¹³⁷ მოდერნიზაცია გულისხმობს არა კონტროლის ინსტიტუტების გაქრობას, არამედ მის დახვეწას (მაგ. გადაწყვეტილების მიღების შიდა პროცედურის სრულყოფას, ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიურობას, კონტროლის ეკვივალენტური მოდელების შექმნასა და სხვ.).¹³⁸

§7. სანებართვო კონტროლის ძირითადი ფუნქციები

1. დაცვისა და კონტროლის ფუნქცია

- 51 გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო კონტროლის კონცეფცია ემყარება უსაფრთხოების სამწვეროვან მოდელს,¹³⁹ რომელიც გულისხმობს როგორც საფრთხის აცილებას, ისე რისკების წინდახედულობას.
- 52 საფრთხეების პრევენციის მიზანია სოციალური წესრიგის დამყარება, რაც, ძირითადად, გარემოს სიკეთეების ფიზიკური სუბსტანციის, მისი

¹³⁶ იხ. იქვე.

¹³⁷ იხ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2012, გვ. 117.

¹³⁸ იხ. იქვე, გვ. 117-118.

¹³⁹ იხ. Ossenbühl, NVwZ, 1986, S. 164 ff.

მთლიანობის დაცვას გულისხმობს (დაცვის ფუნქცია¹⁴⁰). მისი მიზანია, რომ არ მოხდეს ამ სიკეთეების დაზიანება ან საერთოდ განადგურება. სწორედ ამ მაღალი მიზნების გამო, ეს სანებართვო კონტროლის კონცეფცია სარგებლობს სამენარმეო საქმიანობაში ჩარევის მაღალი ლეგიტიმურობით. ამიტომ, მას ლიტერატურაში ლიბერალური კონტროლის კონცეფციასაც უწოდებენ.¹⁴¹ ამავე დროს, სწორედ საფრთხის ხარისხისა და თავისებურების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს სანებართვო ნორმის ადეკვატურად სტრუქტურირება, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მაქსიმალურად სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას მისცემდა.¹⁴²

საფრთხეების პრევენციისაგან განსხვავებით, რისკების წინდახედულო-
ბა გულისხმობს ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვას, რომლის ნეგატიური 53
შედეგების თაობაზე რაიმე დადასტურებული ცოდნა არ არსებობს, თუმცა არც უარყოფილი არ არის (კონტროლის ფუნქცია¹⁴³). ადმინისტრაციული ორგანოს ასეთი ფართო ლეგიტიმაცია, მისი ინოვაციურობის გამო, ბიძგს აძლევს ამ სფეროში საჯარო მმართველობის ახლებურად გააზრების ტენდენციას¹⁴⁴ და აყალიბებს ე.წ. გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს ნიშნებს.¹⁴⁵ ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, ეჯახება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს ორი შემდეგი თვალსაზრისით: პირველი თვალსაზრისი არის ის, რომ წინდახედულობა ფართო ცნებაა და, თუნდაც, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში, ქმნის ფართო ინტერვენციის საფუძველს კერძო საქმიანობის იმ სფეროში, რომლის უარყოფითი ზემოქმედება ბუნდოვან საბუნებისმეტყველო ცოდნას ეფუძნება.¹⁴⁶ მეორე თვალსაზრისი არის ის, რომ სახელმწიფოს მიერ ასეთი ინტერვენციის განხორციელება მუდმივად ეჯახება კონსტიტუციურ-სამართლებრივად დადგენილ საზღვრებს და თანაზომიერების პრინციპს.¹⁴⁷

ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, გარემოს დაცვის სფეროში წინდახე- 54
დულობის იდეას აქვს თავისი სპეციფიკური ლეგიტიმური მიზანი – ე.წ. „თავისუფალი სივრცის“ შენარჩუნება.¹⁴⁸ პეტერ ჰებერლესთან ამ უკა-

¹⁴⁰ იხ. Sach, 1994, S. 45 f.

¹⁴¹ იხ. Winter, 1997, S. 9 f.

¹⁴² იხ. Schwabe, JUS, 1973, S. 133.

¹⁴³ იხ. Sach, 1994, S. 45 f.

¹⁴⁴ იხ. Steiger, ZRP, 1971, S. 133 ff.

¹⁴⁵ იხ. Calliess, 2001, S. 30 ff.; 75 ff.

¹⁴⁶ იხ. იქვე, გვ. 58 შმ., 65 შმ.

¹⁴⁷ იხ. იქვე, გვ. 566 შმ.

¹⁴⁸ იხ. Trute, NuR, 1989, S. 370.

ნასკნელის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი განპირობება ემყარება შემდეგ არგუმენტაციას: „დღევანდელი მოქალაქისათვის, რომელიც თავისი ინდივიდუალური ბიოგრაფიით დაკავშირებულია საკუთარი ხალხის ზოგადკულტურული ცხოვრების ისტორიასთან, კონსტიტუცია აწესებს ძირითად ვალდებულებას, რომ მან პატივი სცეს ხვალინდელი თანამოქალაქის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას, რათა მისი წილი პასუხისმგებლობა იკისროს ბუნებრივი საცხოვრებელი პირობების დაცვის საერთო საქმეში“.¹⁴⁹ ამ მხრივ, სანებართვო კონტროლის ფუნქცია არის ეკონომიკური საქმიანობის მონესრიგება სტრუქტურირებული და კვოტირებული ბაზრის გზით,¹⁵⁰ რათა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარება ჰარმონიზებულ იქნეს გარემოს დაცვის ძირითად ინტერესებთან.¹⁵¹ ამავე დროს, წინდახედულობის იდეა თავიდანვე გვაშორებს იმ ეკოლოგიურ ქაოსს, რომელში ჩაძირვის შემთხვევაშიც, რეალურია მოლოდინი, რომ მოხდეს ეკოლოგიურ-ავტორიტარული წესრიგის, ანუ, **მიხაელ კლოფვერისეული** „ეკოლოგიური დიქტატურის“¹⁵² განვითარება.

2. სტაბილიზაციის ფუნქცია

- 55 სანებართვო კონტროლის მეორე ფუნქცია არის ინვესტიციის სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, ანუ, სტაბილიზაციის ფუნქცია,¹⁵³ რომელიც თავისი არსით დაცვისა და კონტროლის ფუნქციისაგან განსხვავებული მოცემულობაა და მიმართულია მხოლოდ ინვესტორისაკენ. ის სანებართვო ინსტიტუტს ანიჭებს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მნიშვნელობას, უმთავრესად, სანებართვო აქტისადმი კანონიერი ნდობის თვალსაზრისით,¹⁵⁴ რაც სამართლებრივ სახელმწიფოში უზრუნველყოფს საკუთრების უფლების გარანტიას. თუმცა, საკუთრების მეორე ასპექტი – სოციალური ვალდებულება – კანონიერი ნდობის ინსტიტუტს განსხვავებულ შინაარსს ანიჭებს. საქმე ისაა, რომ გარემოს დაცვის სამართალში სანებართვო ვალდებულებების დინამიზებისა და მოგვიანებითი მონესრიგების მექანიზმის არსებობის გამო კანონიერ ნდობას არა აქვს აბსოლუტური ხასიათი.¹⁵⁵ ამიტომ, აქ ლოგიკურად ისმის კითხვა, რეალურად რა როლი აქვს სტაბილიზაციის ფუნქციას გარე-

¹⁴⁹ იხ. Häberle, 1983, S. 338.

¹⁵⁰ იხ. Malaviya, 2009, S. 48, 107 ff.

¹⁵¹ იხ. იქვე, გვ. 107.

¹⁵² ამის თაობაზე იხ. Calliess, 2001, S. 58 ff., 26 ff.

¹⁵³ იხ. Sach, 1994, S. 50 ff.

¹⁵⁴ იხ. Schneider, 1991, S. 119.

¹⁵⁵ იხ. Sach, 1994, S. 56.

მოს დაცვის სამართალში? ამ მხრივ, შესაძლებელია რამდენიმე გარემოების გამოყოფა:

პირველი, სახელმწიფოს მიერ ზიანის ანაზღაურების კონსტიტუციურად **56** გარანტირებული ვალდებულება აბალანსებს დინამიზების საფუძველზე სანებართვო აქტის გაუქმების საფრთხეს. რაც შეეხება სანებართვო აქტში პირვანდელი პირობების შეცვლას, კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების გარეშე, ეს შემთხვევაც არ ეწინააღმდეგება ძირითადი უფლებების მოთხოვნებს, თუ დინამიზების შესაძლებლობის შესახებ ნებართვის მაძიებლისათვის აქტის გამოცემის მომენტშივე წინასწარ იყო ცნობილი.¹⁵⁶ მით უმეტეს, მოგვიანებითი მოწესრიგება გულისხმობს არა საქმიანობის გაგრძელების შესაძლებლობის მოსპობას, არამედ ახალი სანებართვო ვალდებულებების დადგენას, რომელიც შეესაბამება თანამედროვე საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას

მეორე, ნებართვის მოქმედების პერიოდში, სანებართვო აქტის კონსტი- **57** ტუციური მნიშვნელობა გამომდინარეობს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან.¹⁵⁷ ამ მხრივ, სანებართვო აქტის მეშვეობით ხდება ორმაგი კომპეტენციის თავიდან აცილება. საქმე ისაა, რომ სანებართვო აქტით შეზღუდულია როგორც სასამართლო, ისე საკანონმდებლო ხელისუფლება: ა) ძალაში შესული კანონიერი სანებართვო აქტი სასამართლოს ართმევს მისი გაუქმების უფლებას; ბ) სანებართვო აქტი ზღუდავს მისი ძალაში შესვლის შემდეგ პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების უკუძალას.

მესამე, სამოქალაქო დავების მინიმალიზების თვალსაზრისით, სტაბილი- **58** ზაციის ფუნქცია გულისხმობს კერძო-სამართლებრივ უსაფრთხოებასაც. თუმცა, ეს ისე არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ მოხდეს კერძო სამართლის მიერ საჯარო სამართლის განტვირთვის ფუნქციის შეზღუდვა. ამიტომ, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს საჯარო და კერძო სამართლის ნორმებით დაცული სამეზობლო ინტერესები. ამ თვალსაზრისით, მაგ. სადავო საჯარო-სამართლებრივი ნებართვა არ ზღუდავს მეზობლის უფლებას სამეზობლო თმენის ვალდებულების ფარგლებში, იმისიებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნაზე. ამავე დროს, ეს არ ეწინააღმდეგება სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობის დოქტრინას, რომლის მიხედვით, ის რაც დასაშვებია სამართლებრივი წესრიგის ერთი ნაწილის მიერ, არ შეიძლება იკრძალებოდეს სამართლებრივი წესრიგის სხვა ნაწი-

¹⁵⁶ იხ. იქვე, გვ. 56.
¹⁵⁷ იხ. იქვე, გვ. 58.

ლის მიერ.¹⁵⁸ რაც შეეხება კერძო-სამართლებრივი თემის ვალდებულებას, ის ნიშნავს არა საქმიანობის აკრძალვას, არამედ პირიქით, აქ თემის ვალდებულება გულისხმობს საქმიანობის აკრძალვის დაუშვებლობას, თუნდაც ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით.

§8. საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციების როლი გონივრული დერეგულირების საქმეში

- 59 სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს აქვთ დერეგულირების რაციონალიზაციის ფუნქცია. ისინი ეხმიანებიან როგორც სანებართვო კონტროლის ფუნქციების შეუცვლელობის საკითხს, ისე სანებართვო კონტროლის დერეგულირების ტენდენციებს. ამ ჭრილში საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა ემყარება შემდეგ გარემოებებს:
- ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება ქმნის სანებართვო კონტროლის მოჭარბებული ბარიერების მსუბუქი ფორმით ჩანაცვლების შესაძლებლობას ისე, რომ ინარჩუნებს კონტროლის სუბსტანციას;
 - პრევენციული აკრძალვა პროგნოზირებადი გადაწყვეტილების სტრუქტურული ელემენტებით კონტროლის ფუნქციის გარდა, ასევე ქმნის ინვესტიციების სტაბილურობასთან მისადაგებელი რეგულირების შესაძლებლობას;
 - რეპრესიული აკრძალვა ცალკეული საქმიანობის მიმართ ქმნის დასაშვებობის საგამონაკლისო პერსპექტივებს ცალკეულ საჭიროებების შესაბამისად ისე, რომ არ ახდენს მის საერთოდ აკრძალვას.
- 60 სწორედ ამ ჭრილში, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციები, *de lege ferenda*-ს თვალსაზრისით, კანონმდებელს აჩვენებს კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან შესაფერის რეგულირების სტრატეგიებს. მისი ამოცანაა ცალკეული საქმიანობის საგნის ბუნებასთან (*Natur der Sache*) მისადაგებელი მოდელური კონფიგურაციის შექმნა, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი გახდება ტრიპოლარული ურთიერთობის მხარეთა სამართლებრივი პოზიციების სწორად სტრუქტურირება და ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან, როგორც სამენარმეო თავისუფლებაში არათანაზომიერი ჩარევის დაძლევა, ისე მაღალი სტანდარტის დაცვის კონცეფციის შემუშავება. სწორედ ამ პრობლემას ეხმიანება ეკო-

¹⁵⁸ იხ. იქვე, გვ. 200.

ნომიკური განვითარებისა და გარემოს დაცვის, როგორც ორი კოლიდირებული ინტერესის შეპირისპირების ანალიზი, რაც, ერთი მხრივ, გონივრული დერეგულირების, ხოლო, მეორე მხრივ, სანებართვო კონტროლის ფუნქციათა შეუცვლელობის კონტექსტს ემყარება.

ერთი რამ ცხადია, სანებართვო სამართლის დერეგულირებას ნეგატიური **61** გავლენა აქვს საკუთრივ ინვესტიციების უსაფრთხოების მიმართაც. საქმე ისაა, რომ სანებართვო კონტროლის გაუქმებით ხდება მულტიპოლარული ინტერესების კოორდინირების მთავარი საჯარო-სამართლებრივი რგოლის ამოგდება, რის შედეგადაც იქმნება სამართლის კოოპერაციონალიზმისა და აქცეპტაბელურობის სერიოზული დეფიციტი. ერთი შეხედვით, ასეთი რეგულაციის პირობებში ინვესტორი ფორმალური დაბრკოლების გარეშე შედის ბაზარზე, თუმცა მისი მოღვაწეობის შემდგომ ეტაპზე ის შიშველი ხელებით რჩება როგორც რეტროსპექტიული ზედამხედველობის (სანებართვო აქტის და, შესაბამისად, კანონიერი ნდობის არარსებობის გამო), ისე კერძო-სამართლებრივი დავების მიმართ (სამეზობლო, საზოგადოებრივი და სხვა მსგავსი ინტერესების თავიდანვე გაუთვალისწინებლობის გამო).

ამგვარად, გარემოს დაცვის სფეროში სანებართვო კონტროლს აქვს კონ- **62** სტიტუციურ-სამართლებრივი რანგის ფუნქციები, რომლებიც ქმნიან როგორც საკუთრების ხელშეუხებლობისა და სამენარმეო თავისუფლების, ისე გარემოს სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების უზრუნველყოფის გარანტიას. ამიტომ, თანამედროვე სამართლებრივი, სოციალური და გარემოსდაცვითი უსაფრთხოების სისტემა გულისხმობს სანებართვო კონტროლის შენარჩუნებას, მათი გაუქმება კი ყველა ზემოთ დასახელებული ასპექტით გაუმართლებელია. ამავე დროს, სანებართვო კონტროლის შეუცვლელობა, ბუნებრივია, არ გამორიცხავს ამ ინსტიტუტის მოდერნიზაციას, პირიქით, სანებართვო კონტროლი დინამიკური ხასიათისაა და ამ მიმართულებით კანონმდებლობის მუდმივი სრულყოფა ლოგიკურად გარდაუვალი აუცილებლობაა.

თავი II. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს განსაზღვრა და მისი ტრანსფორმაციული ეტაპები

§9. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს განსაზღვრა

1. იმისიების დაცვის სამართლის ადგილი გარემოს დაცვის სამართლის სისტემაში

- 63 იმისიების დაცვის სამართალი თანამედროვე გარემოს დაცვის სამართლის სისტემის ცენტრალური ელემენტია, რომელიც მის განსაკუთრებულ ნაწილს მიეკუთვნება. ამავე დროს, ბუნებრივია, ის გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნაწილის ინსტიტუტებისგანაც იკვებება.¹⁵⁹ ზოგადი ნაწილი მოიცავს ისეთ ინსტიტუტებს (მაგ., გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა),¹⁶⁰ რომლებიც საერთოა გარემოს დაცვის სექტორული კანონმდებლობისათვის და უზრუნველყოფს მათთვის ერთიანი სამართლებრივი პოლიტიკის განსაზღვრასა და ამ სეგმენტური მოთხოვნების სრულფასოვან აღსრულებას.
- 64 გარემოს დაცვის სამართლის განსაკუთრებულ ნაწილში კი იგულისხმება გარემოს ცალკეულ კომპონენტებზე ან შემთხვევებზე ორიენტირებული კანონმდებლობა,¹⁶¹ რომლის ერთ-ერთ სტრუქტურულ ნაწილს, როგორც უკვე აღინიშნა, იმისიების დაცვის სამართალიც მიეკუთვნება. მართალია, სამართლებრივ ურთიერთობებში სექტორული კანონმდებლობები, ხშირად, ერთმანეთისგან განსხვავებულ პოზიციებს იკავებენ, თუმცა, გარემოს დაცვის თავისებურების გამო, ამის ბოლომდე დაძლევა არც არის შესაძლებელი. ამიტომ, ე.წ. „სექტორალური ეგოიზმი“ გარემოს დაცვის სფეროს ბუნებრივ მახასიათებლად ჩამოყალიბდა. სიახლე, რაც ამ მიმართულებით შემოაქვს თანამედროვე სამართალს, არის ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია, რომ გარემოს ერთი სექტორის დაცვით ზიანი არ მიადგენს გარემოს მეორე სექტორს. თუმცა ამაზე მოგვიანებით დეტალურად იქნება საუბარი.

¹⁵⁹ იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 783.

¹⁶⁰ იხ. იქვე, ვ.ნ. 780.

¹⁶¹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 782 შმ.

2. იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს რეგულირება

გერმანულ კანონმდებლობას¹⁶² და იურიდიულ დოგმატიკაში¹⁶³ იმისი- 65
ების¹⁶⁴ დაცვის სამართლის (Immissionschutzrecht) ცნებაში ძირითადად
მოიაზრება ჰაერის დაცვა ისეთი მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევისა-
გან, რომლებიც საფრთხეს უქმნიანადამიანის ჯანმრთელობას, გარე-
მოს ცალკეულ კომპონენტებსა და სხვა ნივთიერ სიკეთეებს (იმისიების
დაცვის სამართალი ვინრო, საჯარო-სამართლებრივ გაგებით¹⁶⁵). საქმი-
ანობის დასაშვებობის კონტროლის კუთხით, ის ემყარება სანებართვო
კონტროლის (პარ. 4-21 BImSchG), ინფორმაციის შეტყობინების ვალ-
დებულებისა (პარ. 15 BImSchG) და მიმდინარე კონტროლის (პარ. 22-25
BImSchG) მექანიზმებს. ევროპულ სამართალში მას ეწოდება „ჰაერის
დაცვის სამართალი“,¹⁶⁶ სადაც სანებართვო კონტროლის ნაწილი აღინიშ-
ნება სპეციალური ტერმინით – გარემოს დაბინძურების ინტეგრირებუ-
ლი კონტროლი (Integrated Pollution Prevention and Control),¹⁶⁷ რომელიც
დღეს დარეგულირებულია ინდუსტრიული ემისიების შესახებ 2010/75/
EU¹⁶⁸ ახალი დირექტივით (Industrial Emissions Directive).¹⁶⁹ ჰაერის დაც-
ვის დანარჩენ საკითხებს კი აწესრიგებს 96/62/EU ჰაერის ხარისხის ჩარ-
ჩო დირექტივა.

ქართულ სამართალში ამ სფეროს განსაზღვრა, ერთი შეხედვით, „ატმოს- 66
ფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი (1999 წ.) უნდა
დაეფუძნოს. თუმცა თუ მხედველობაში მივიღებთ იმ გარემოებას, რომ
ატმოსფერული ჰაერის დაცვის კანონი არ მოიცავს სანებართვო კონტ-
როლის ინსტიტუტს,¹⁷⁰ მაშინ ნათელი გახდება, რომ სანებართვო კონტ-
როლის ნაწილის იდენტიფიცირება სისტემურ განმარტებას საჭიროებს.
პირველ რიგში, საქართველოში ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა

¹⁶² კანონმდებლობაში იგულისხმება „ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებით, ხმა-
ურით, ვიბრაციითა და სხვა მსგავსი გამოვლინებით გარემოზე მავნე ზემოქმედე-
ბისაგან დაცვის შესახებ“ 1974 წლის გერმანიის ფედერალური კანონი (შემდეგში
– BImSchG).

¹⁶³ იხ. მაგ., Hansmann, 2007, S. 421.

¹⁶⁴ ლათ. Immittere, რაც ქართულად ნიშნავს გაფრქვევას, გაშვებას.

¹⁶⁵ არსებობს ასევე იმისიების დაცვის სამართალი ფართო გაგებით, რომელიც
გულისხმობს სამეზობლო ინტერესების კერძო-სამართლებრივი დაცვის მექანიზ-
მებსაც (იხ. ჭანტურია, 2001, გვ. 223).

¹⁶⁶ იხ. Koch, in: HUDUR II, 1998, § 49, Rn. 1 ff.

¹⁶⁷ იხ. Krach/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35 Rn 5 ff.

¹⁶⁸ პირველი რედაქცია ჯერ კიდევ 1996 წელს იქნა მიღებული (96/61/EU).

¹⁶⁹ შემდგომში – IED.

¹⁷⁰ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 77.

ამომწურავ ჩამონათვალში ერთადერთი რელევანტური ნებართვასავალდებულო საქმიანობა, რომელსაც ეს კანონი ადგენს, არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვა, რომელიც „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონით (2007 წ.) წესრიგდება. ამგვარად, საქართველოში ამ სფეროს განსაზღვრა ორივე კანონის სისტემურ განმარტებას ემყარება, ამ კანონებში მოაზრებული შინაარსის ალსანიშნავად კი გამოყენებული უნდა იქნეს ერთიანი ტერმინი „იმისიების დაცვის სამართალი“.

§10. იმისიების დაცვის საკანონმდებლო მონესრიგების ტრადიციები

1. კერძოსამართლებრივი ნანამძღვრები

- 67 იმისიების საწინააღმდეგო სამართლებრივი საშუალებები ჯერ კიდევ რომის სამართალში არსებობდა. „Corpus Iuris Civilis“ მიერ მკაფიოდ გაცხადებული პრინციპი იმის შესახებ, რომ ჰაერის დაბინძურება არ იყო ნებადართული („Aerem corrumpere non licet“),¹⁷¹ პრაქტიკაში მხოლოდ „actio negatoria“-ს მეშვეობით ხორციელდებოდა,¹⁷² რომელიც გულისხმობდა მეზობლის უფლებას, შეეტანა სარჩელი იმ პირის მიმართ, ვისი საქმიანობაც აღემატებოდა სერვიტუტით განსაზღვრულ უფლებამოსილების ფარგლებს. ეს ინსტიტუტი წლების განმავლობაში დაიხვეწა და სრულყოფილი სახით აისახა კიდევ თანამედროვე სამოქალაქო კოდექსებში.¹⁷³
- 68 აშშ-ში, გასული საუკუნის 70-იან წლებამდე, გარემოს დაცვა სწორედ კერძო სამართლის პრინციპებს ემყარებოდა. აშშ-ში გარემოს დაბინძურება ნაკლებად წარმოადგენდა საჯარო თემას¹⁷⁴ და მავნე გაფრქვევებთან დაკავშირებული გარემოსდაცვითი ურთიერთობები, მხოლოდ ინგლისის საერთო სამართალში განვითარებული კერძო-სამართლებრივი დავის ინსტრუმენტებით წესრიგდებოდა. უარყოფითი ზემოქმედების შემთხვევაში, მომჩივანი აპელირებდა „Trespass“ და „Nuisance“-ზე, როგორც ზიანის ანაზღაურებისა და სამეზობლო ზემოქმედების აკრძალვის მოთხოვნის სამართლებრივ საშუალებაზე.¹⁷⁵ აშშ-ში ადმინისტრაციული

¹⁷¹ იხ. Mieck, in: Technikgeschichte, 1969, S. 36.

¹⁷² იხ. Lies-Benachib, 2002, S. 39.

¹⁷³ იხ. მაგ. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 175-ე მუხლი.

¹⁷⁴ იხ. Moeskes, 1994, S. 24.

¹⁷⁵ იხ. Driesen/Adler/Engel, 2011, P. 32-36.

კონტროლის საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების განვითარებას მხოლოდ 1970 წლიდან დაედო საფუძველი, როცა მიიღეს ახალი კანონები „National Environmental Policy Act“-ისა და „Clean Air Act“-ის შესახებ,¹⁷⁶ რომლებმაც გააძლიერეს დაცვისა და წინდახედულობითი კონტროლის მექანიზმები.¹⁷⁷

შუა საუკუნეების ევროპის სახელმწიფოებში ინდუსტრიულმა განვითარებამ გარემოს დაცვის თემას საჯარო-სამართლებრივი მნიშვნელობა უფრო ადრე მიანიჭა. მე-19 საუკუნის დასაწყისში, ტექნიკურმა რევოლუციამ ტრანსპორტის დარგში და ქიმიური მრეწველობის განვითარებამ აუცილებელი გახადა იმისიების საწინააღმდეგოდ საჯარო-სამართლებრივი ინსტრუმენტების შემუშავება,¹⁷⁸ რამაც პირველი გამოვლინება საფრანგეთისა და გერმანიის კანონმდებლობაში ჰპოვა.

2. გენეზისი ფრანგულ სამართალში

გარემოსდაცვითი საფრთხეების რეგულირების პირველი კონცეფცია, რომელსაც ეკოლოგიური მიზანი მხოლოდ არაპირდაპირ ჰქონდა,¹⁷⁹ მე-19 საუკუნის დასაწყისში, საფრანგეთის ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკაში ჩამოყალიბდა, რაც 1810 წელს გაფორმდა ნაპოლეონის დეკრეტით – „Décret imperial relative aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode“.¹⁸⁰ მისი მიღების ძირითადი მიზეზი გახდა ინდუსტრიული გაფრქვევების შედეგად, ქვეყანაში შექმნილი მძიმე სანიტარული მდგომარეობა.¹⁸¹ იმდროინდელ საფრანგეთში ქიმიური ტექნოლოგიების პროგრესმა, რომელმაც ბევრი ახალი პროცესის განვითარებას მისცა გასაქანი, დღის წესრიგში დააყენა კონტროლის ერთიანი წესების შემუშავების აუცილებლობა, რომელიც, საბოლოოდ, სწორედ ამ დეკრეტში აისახა. ასე გახდა ის ევროპის პირველი გარემოსდაცვითი კანონი,¹⁸² რომლის ძირითადი პრინციპები დღესაც მოქმედებს,¹⁸³ მიუხედავად ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხის გაფართოებისა და კონტროლის ფორმების მოდერნიზებისა.

¹⁷⁶ იხ. იქვე, გვ. 69.

¹⁷⁷ იხ. Moeskes, 1994, S. 79 ff.

¹⁷⁸ იხ. Staats, 2009, S. 7.

¹⁷⁹ იხ. Feldhaus, DÖV, 1974, S. 614.

¹⁸⁰ დეკრეტი მანუფაქტურისა და საამქროების შესახებ, რომლებიც აფრქვევენ ჯანმრთელობისთვის მავნებელ ან უსიამოვნო სუნს.

¹⁸¹ იხ. Mieck, in: Francia, 1981, S. 331 ff.

¹⁸² იხ. Mieck, in: Technikgeschichte, 1981, Bd. 48, S. 139.

¹⁸³ იხ. Rohde, 2000. S. 22

71 დეკრეტის მიღებას რამდენიმენწლიანი მუშაობა უძღოდა წინ. საექსპერტო ჯგუფის მიზანი, რომელმაც დეკრეტის პროექტი შეიმუშავა, გამომდინარეობდა იმ პოზიციიდან, რომ ასეთი რეგულაციების მიღებით საფრთხე არ უნდა შექმნოდა საფრანგეთის ლიბერალური რეგოლუციის ძირითად მონაპოვარს – შრომის თავისუფლებას („liberté du travail“). ამიტომ კანონპროექტი სამ ფუძემდებლურ პრინციპზე აიგო:¹⁸⁴

- ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების თავიდან აცილების მიზნით, გასაგებად უნდა ჩამოყალიბებულიყო კანონის ნორმები;
- სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლება გაცხადებული უნდა ყოფილიყო ერთმნიშვნელოვნად;
- მეზობელი გარანტირებული უნდა ყოფილიყო ჯანმრთელობის დაზიანების ან ქონებრივი ზიანის მიყენებისაგან.

72 ამ პრინციპების გათვალისწინებით, შეიქმნა ნებართვას დაქვემდებარებული სამენარმეო საქმიანობების საფრთხის ხარისხის მიხედვით დიფერენცირებული კატალოგი და თითოეული მათგანისთვის დაწესდა რეგულირების სპეციალური წესები.¹⁸⁵ აღსანიშნავია, რომ ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების კლასიფიცირების ეს იდეა, საფრანგეთის შემდგომი თაობის გარემოს დაცვის კანონმდებლობის პარადიგმად იქცა და ის დღემდე მოჰყვება ფრანგულ სამართალს.¹⁸⁶

3. გენეზისი გერმანულ სამართალში

73 გერმანიაში, მე-19 საუკუნის შუა წლებამდე, სანებართვო სამართლის ინსტიტუტი ფრანგული სამართლისაგან განსხვავებული გზით ვითარდებოდა. მართალია, აქ სანარმოების განთავსებისათვის ნებართვის აღების გენერალური ვალდებულება ჯერ კიდევ პრუსიის სახელმწიფოების მიწის საყოველთაო კანონმდებლობაში იყო გათვალისწინებული,¹⁸⁷ მაგრამ ბუნდოვანი ჩანაწერის გამო, მისი შინაარსი ყოველთვის მახინჯ პრაქტიკას ქმნიდა.¹⁸⁸ ის ადგილობრივ მთავრობებს აძლევდა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას, ემოქმედათ „მერკანტელიზმის ეკონომიკური პრინციპების“ შესაბამისად, რამაც საფუძველი ჩაუყარა სანარმოების პრივილეგირებას და ამ ეკონომიკის შეუზღუდავ ლიბერალიზაციას.¹⁸⁹ ამან

¹⁸⁴ იხ. Mieck, in: Technikgeschichte, 1981, S. 140.

¹⁸⁵ იხ. იქვე, გვ. 143.

¹⁸⁶ იხ. Mieck, in: Francia, 1981, S. 341.

¹⁸⁷ იხ. პარ. 407-410 ALR.

¹⁸⁸ იხ. Mieck, in: Technikgeschichte, 1967, S. 39.

¹⁸⁹ იხ. იქვე, გვ. 41, 44.

მალე უარყოფითი შედეგები გამოიღო. მენარმეების მხრიდან გახშირდა განცხადებები ქალაქის ცენტრალურ ქუჩებში სრულიად უჩვეულო ქარხნების განთავსების მოთხოვნით.¹⁹⁰

ლიბერალური სამართლებრივი პოლიტიკის შეცვლისა და სამენარმეო საქმიანობის შეზღუდვისათვის სამართლებრივი საფუძვლების შექმნის მიზნით, შემუშავდა კანონპროექტი „უძრავი საკუთრების სამენარმეო მიზნებისათვის გამოყენების შეზღუდვის შესახებ“, რომლის ძირითადი პრინციპები მხოლოდ თხუთმეტწლიანი ლოდინის შემდეგ, 1845 წლის პრუსიის სამენარმეო საქმიანობის კანონში აისახა („Preußische Gewerbeordnung“).¹⁹¹ მასში ნებართვების რეგულირების ნაწილი, ძირითადად, ორიენტირებული იყო ფრანგულ სამართალზე და იმისიების, ნაპოლეონის დროინდელი დეკრეტის უზომოდ დიდ გავლენას განიცდიდა.¹⁹² ის დასაწყისშივე აღიარებდა სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლებას. ამასთან, 26-ე პარაგრაფით, ყველა ისეთი საწარმოს განთავსება, „რომელსაც თავისი ადგილმდებარეობითა და საწარმოო თავისებურებებით შეეძლო უარყოფითი ზეგავლენა, საფრთხე ან დატვირთვა გამოეწვია მეზობელი მესაკუთრის, მაცხოვრებლის ან საერთოდ საზოგადოებისათვის“, ექვემდებარებოდა ნებართვის აღების ვალდებულებას.

კანონი დეტალურად აწესრიგებდა სანებართვო წარმოების საკითხებს, რომლის პრინციპები დღესაც გერმანიის მოქმედი სამართლის ნაწილია.¹⁹³ ნებართვის მისაღებად დაინტერესებულ პირს განცხადებით უნდა მიემართა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, რაზეც თან უნდა დაერთო ინფორმაცია საწარმოო პროცესისა და მასშტაბების შესახებ.¹⁹⁴ საქმიანობის განხორციელებით მეზობლის ან საზოგადოებისათვის უარყოფითი ზეგავლენის, საფრთხის ან დატვირთვის შესახებ საფუძვლიანი ეჭვის შემთხვევაში, ადგილობრივი მთავრობა უფლებამოსილი იყო უარი ეთქვა ნებართვის გაცემაზე.¹⁹⁵ დანარჩენ შემთხვევაში, პო-

¹⁹⁰ მაგ., ისტორიული წყაროების მიხედვით, ცნობილია, რომ ვინმე მენარმე ჰეინ-ზენი 1827 წელს ბერლინის ცენტრალურ უბანში, კოპერნიკერის ქუჩაზე ითხოვდა თუჯის საამქროს განთავსებას, იხ. Mieck, in: Technikgeschichte, 1967, 34, S. 53.

¹⁹¹ მისი გადამუშავებული ვარიანტი აისახა 1869 წლის კანონში, რომელიც დღესაც განაგრძობს მოქმედებას, ხოლო „ჰიგიენის კონტროლის ნაწილი“ 1974 წლის გერმანიის იმისიების კანონმა გააუქმა, თუმცა მან ერთ საუკუნეზე მეტ ხანს იმოქმედა და მდიდარი გამოცდილება დაუტოვა მომავალ კანონმდებელს.

¹⁹² იხ. Kloepfer, 1994, S. 42.

¹⁹³ იხ. Feldhaus, 2001, S. 19.

¹⁹⁴ იხ. პარ. 28 PrGewO (1869).

¹⁹⁵ იხ. პარ. 29 აბზ. 1 PrGewO (1869).

ლიცია ნებართვას საჯაროდ აქვეყნებდა და ადგენდა დაინტერესებული პირების მიერ კერძო ან საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის წამოყენებისათვის ოთხკვირიან ვადას.¹⁹⁶ საჯარო სასარჩელო მოთხოვნის შემთხვევაში, მონმდებოდა ნებართვის გაცემის კანონიერების საკითხი, რომელსაც ადგილობრივი მთავრობა სამშენებლო, სახანძრო და ჯანდაცვის სფეროში მიღებული დადგენილებების შესაბამისად ადგენდა.¹⁹⁷ გათვალისწინებული იყო, ასევე, ნებართვის გაუქმების შესაძლებლობა, თუ მისი შემდეგი ფუნქციონირება საფრთხეს უქმნიდა საზოგადოების კეთილდღეობას,¹⁹⁸ რითაც კანონი იძლეოდა შემდეგი მონესრიგების შესაძლებლობას სანარმოს ექსპლუატაციის ეტაპზე.¹⁹⁹

4. გენეზისი ქართულ სამართალში

- 76 საქართველოში 80-იან წლებამდე ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებები სხვადასხვა სამთავრობო დადგენილებებში იყო რეგლამენტირებული.²⁰⁰ 1981 წელს კი მიღებულ იქნა კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“,²⁰¹ რომლის მიზეზად პრეამბულაში დასახელდა „მეცნიერულ-ტექნიკური რევოლუცია, რომელიც საზოგადოების ცხოვრების ყველა მხარეს ეხებოდა“.²⁰² პრეამბულაშივე ჩაინერა, რომ „წარმოების განვითარების სწრაფი ტემპი, ქალაქების ზრდა, ატმოსფეროს გამოყენების გაფართოება და გარემო ბუნებაზე ადამიანის ზემოქმედების მზარდი მასშტაბი ატმოსფერული ჰაერის დაცვისადმი ყურადღების გაძლიერებას მოითხოვდა“.²⁰³ კანონის ნოვაცია იყო ატმოსფერულ ჰაერზე ზემოქმედების ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციების საკითხის რეგულირება²⁰⁴ და სტაციონარული წყაროებიდან გამაჟუჟყიანებელ ნივთიერებათა გაფრქვევისათვის სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღება.²⁰⁵
- 77 90-იანი წლების დასაწყისში მოხდა ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის სისტემის ახლებურად ჩამოყალიბება. მართალია, ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ახალი კანონი (1999 წ.) კვლავინდებურად ცალკე აქტად

¹⁹⁶ იხ. პარ. 29 აბზ. 2 PrGewO (1869).

¹⁹⁷ იხ. Staats, 2009, S. 14.

¹⁹⁸ იხ. პარ. 69 PrGewO (1869).

¹⁹⁹ იხ. Lies-Benachib, 2002, S. 211.

²⁰⁰ იხ. ლომსაძე, 1966, გვ. 52-64.

²⁰¹ იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 485-505

²⁰² იხ. იქვე, გვ. 485 (კანონის პრეამბულა).

²⁰³ იხ. იქვე, გვ. 485 (კანონის პრეამბულა).

²⁰⁴ იხ. იქვე, მუხ. 13, 14, გვ. 489.

²⁰⁵ იხ. იქვე, მუხ. 15, გვ. 490.

დარჩა, თუმცა, მისგან ამოღებული იქნა სანებართვო კონტროლის ნა-
წილი, ვინაიდან, „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ 1996 წელს
მიღებულმა კანონმა უკვე მოიცვა ნებართვის აღების ვალდებულებას
დაქვემდებარებული რელევანტური საქმიანობები. ამიტომ, საქართვე-
ლოში იმისიების დაცვის სფეროში სანებართვო კონტროლის განვითარე-
ბა, უმთავრესად, ჯერ ზემოაღნიშნული გარემოსდაცვითი ნებართვების
კანონის, ხოლო მოგვიანებით, ამ უკანასკნელის შემცვლელ გარემოზე
ზემოქმედების ნებართვების კანონის (2007 წ.) არსებობას დაუკავშირდა.

§11. იმისიების სანებართვო კონტროლის კლასიკური მიდგომის კრიტიკა

1. საფრთხის საპოლიციო-სამართლებრივი გაგება და მისი გავლენა სანებართვო კონტროლის დიმენსიაზე

როგორც სანებართვო სამართლის განვითარების ისტორიულმა მიმო- 78
ხილვამ დაგვანახა, იმისიების დასაშვებობის კონტროლის დიმენსია
საწყის ეტაპზე მხოლოდ სოციალური საფრთხეების რეგულირებით შე-
მოიფარგლებოდა. ამიტომ, ის მხოლოდ ვიწრო მნიშვნელობით ხასიათ-
დებოდა და კონტროლის მატერიალური მასშტაბებიც ამის მიხედვით
განისაზღვრებოდა.²⁰⁶ დაცვის ობიექტი იყო გარემო ანთროპოცენტრული
გაგებით. მართალია, თანამედროვე სამართალშიც ცენტრალური ადგი-
ლი უჭირავს ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობისა და საკუთრების
დაცვას,²⁰⁷ თუმცა, დღევანდელ დოგმატიკაში საფრთხის ცნება გაფარ-
თოებულია გარემოზე სახიფათო ზემოქმედებისა და წინდახედულობის
ცნებებით.²⁰⁸

ამრიგად, დროთა განმავლობაში საპოლიციო სამართლის წიაღში აღ- 79
მოცენებულმა სანებართვო კონტროლის მოდელმა, რომელიც მხოლოდ
შეზღუდულ დროსა და სივრცეში წარმოქმნილი საფრთხეების რეგული-
რებით შემოიფარგლებოდა და, ძირითადად, სამეზობლო-სამართლებრივ
შინაარს ატარებდა, გარემოს დაცვის თანამედროვე კონცეფციაში ნებარ-
თვის გაცემის ერთ-ერთი წინაპირობის ფუნქცია შეიძინა²⁰⁹ და გარემოს
დაცვის მთლიანი დიმენსიის მხოლოდ ერთი ნაწილი გახდა.²¹⁰

²⁰⁶ იხ. Steiger, ZRP, 1971, S. 134.

²⁰⁷ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 143.

²⁰⁸ იხ. იქვე, ვ.ნ. 155.

²⁰⁹ იხ. Kloepfer, 2004, S. 239.

²¹⁰ იხ. Steiger, ZRP, 1971, S. 134.

80 ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, უდავოა, რომ ფრანგული და გერმანული სამართლის ტრადიციებმა საფუძველი დაუდეს ორ მთავარ აღმოჩენას, რაც, თავის დროზე, რევოლუციურ მოვლენას წარმოადგენდა. პირველი იყო სახელმწიფოს, მენარმესა და მესამე პირებს შორის არსებული მულტიპოლარული ინტერესების ურთიერთმეჯერება სანებართვო კონტროლის მეშვეობით, რის საფუძველზეც მე-19 საუკუნის შუა წლების ევროპაში არსებული მერკანტელური ეკონომიკური პრიორიტეტების მიუხედავად, ხდებოდა მოსახლეობის მაქსიმალური დაცვა იმისიების მავნე ზემოქმედებისაგან.²¹¹ სხვა მხრივ, იმისიების რეგულირების სფერო გასცდა კერძო-სამართლებრივი მონესრიგების ფარგლებს და ხაზი გაესვა მოსახლეობის უარყოფითი ზემოქმედებისაგან დაცვის საჯარო-სამართლებრივ ბუნებას, რაც დღემდე მოჰყვება თანამედროვე გარემოს დაცვის კანონმდებლობას.

2. სანებართვო სამართლის ახალი მიდგომის აუცილებლობა ინდუსტრიულ საზოგადოებაში

81 გვიანინდუსტრიულ საზოგადოებაში გარემოს დაცვის სამართალი ახალი ამოცანების წინაშე აღმოჩნდა. ახალმა მეცნიერულმა მიღწევებმა ნათელი გახადა, რომ სამართლის როლი არ ამოიწურება მხოლოდ ანთროპოცენტრული საფრთხის შინაარსით. ინდუსტრიული საზოგადოების გამონვევები განაპირობებენ მომავალზე ორიენტირებული, წინდახედულობითი კონტროლის კონცეფციის შექმნას, რომელიც მიმართული უნდა იყოს ჯერ კიდევ დაუზუსტებელი, ჰიპოთეტური რისკების წინააღმდეგ,²¹² რომლის ლეგიტიმაცია გამყარებული უნდა იყოს საერთო კეთილდღეობის იდეით.²¹³ თუ აქამდე სანებართვო კონტროლის ფუნქცია კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის არსებული კონფლიქტების დაძლევა იყო, გარემოს დაცვის ახალმა ფილოსოფიამ ამოცანად დაისახა კონფლიქტის მონესრიგება უკვე ორ საჯარო ინტერესს შორის – ერთი მხრივ, გარემოს დაცვის ინტერესსა და, მეორე მხრივ, ეკონომიკურ განვითარებას შორის.

82 სანებართვო სამართალში ასეთი ფუნდამენტური ტიპის ცვლილებები სხვადასხვა ქვეყნის სამართლებრივ ცხოვრებაში განსხვავებულად მიმდინარეობდა. ხშირად, რეფორმის დაბრკოლების მიზეზი იყო ფსევდო-ლიბერალიზმი, ეკონომიკის დერეგულირება და მოკლევადიანი პროექტების ხელშეწყობა. სხვა მხრივ, დაბრკოლებები გამონვეული იყო იმპ-

²¹¹ იხ. Lies-Benachib, 2002, S. 248.

²¹² იხ. Feldhaus, DÖV, 1974, S. 614 ff.

²¹³ იხ. Calliess, 2001, S. 75 ff.

ლემენტაციის, მოტივაციის, რეგულირების ან ცოდნის დეფიციტით,²¹⁴ რომელიც უფრო გარემოსდაცვითი სისტემის შემდეგი სრულყოფის საკითხებს მოიცავს და მეტნაკლები მნიშვნელობით ყველა სამართლებრივი სისტემის სატკივარია.

§12. იმისიების სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობის კონცეფციაში

1. რისკების საზოგადოება

რისკების საზოგადოების თვითიდენტიფიცირების პროცესმა, რომელიც **83** საფუძვლიანად იქნა გაანალიზებული როგორც საბუნებისმეტყველო, ისე სოციალურ მეცნიერებებში, გარდამტეხი ზეგავლენა მოახდინა სამართლებრივი შეგნების ახალეზურად ჩამოყალიბების საქმეში.²¹⁵ ოზონის შრის მდგომარეობა, კლიმატის ცვლილებები, გლობალური დათბობა და სახეობათა გადაშენების საფრთხე,²¹⁶ რომელიც სულ უფრო იზრდება, გარემოს დაცვის პოლიტიკასა და სამართლებრივ შემეცნებაში ძირეული გარდაქმნების მიზეზი გახდა. სოციოლოგიურ მეცნიერებაში **ულრის ბეის** მიერ განვითარებული კონცეფცია „რისკების საზოგადოების“ (*Risikogesellschaft*²¹⁷) შესახებ, სწორედ, იმ მდგომარეობას ასახავს, რომელშიც დღევანდელი საზოგადოება იმყოფება. მისი აზრით, რისკების საზოგადოების ზღვარდაუდებელმა დამოკიდებულებამ ბუნებაზე და ტექნიკური რეალიზაციის ყოვლისშემძლეობამ რისკების პოტენციალი ისე გაზარდა, რომ თვითონ ამ საზოგადოების ნორმალურ ეკონომიკურ განვითარებასა და სტაბილურ არსებობას შეუქმნა საფრთხე²¹⁸ და გამოიწვია სრულიად არაპროგნოზირებადი სახიფათო სიტუაციები.²¹⁹

ტექნიკისა და მეცნიერების შექმნა, რომელიც ადამიანის უსაფრთხოებას **84** უნდა მომსახურებოდა, მოგვიანებით თვითონ გახდა რისკების გამომწვევის მიზეზი, რომლის წინააღმდეგ ადამიანისვე მეცნიერული შემეცნების დონე უკვე უძლური აღოჩნდა.²²⁰ მეორე მხრივ, თანამედროვე სამომხმარებლო ბაზრის არანორმალურმა გაფართოებამ, სადაც პროდუქცია

²¹⁴ იხ. Ekardt, 2001, S. 105.

²¹⁵ იხ. Appel, 2011, S. 463.

²¹⁶ იხ. Millennium Ecosystem Assessment, Report of UN, 2005.

²¹⁷ შეად. სათაური: Forsthoff, Staat der Industriegesellschaft, 1971.

²¹⁸ იხ. Beck, 1986, S. 13, 75.

²¹⁹ იხ. Evers/Nowotny, 1987, S. 34.

²²⁰ იხ. Winter, KJ, 1998, S. 519 f.

ემსახურება არა ადამიანის ბუნებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, არამედ მარკეტინგის საშუალებით ცდილობს თავისი თავის შენარჩუნებას, ადამიანი გახდა არარაციონალური მომხმარებელი.²²¹ კაპიტალდაბანდების არაბუნებრივმა სურვილმა, ტერიტორიების სამშენებლო მიზნებისთვის არარაციონალურად ათვისებამ, ბუნებრივი რესურსების უზომო რაოდენობით მოხმარებამ და სხვა მსგავსმა ქმედებებმა ფატალური შედეგები გამოიწვია (ნარჩენების დაგროვება, რესურსების მიღება, კლიმატის ცვლილებები და სხვ.), რამაც სამართალს ახალი ფუნქციები მიანიჭა.

2. სამართლის ფუნქცია რისკების საზოგადოებაში

- 85 რისკების საზოგადოებაში სამართალს შეიძლება ჰქონდეს ორგვარი, როგორც რისკების მარეგულირებელი, ისე რისკების გამონვევის მნიშვნელობა.²²² ამ თვალსაზრისით, განასხვავებენ სამართლის ლიბერალურ და მარეგულირებელ კონფიგურაციებს.
- 86 პირველ რიგში, სამართლის ლიბერალური, ინვესტიციების მასტიმულირებელი კონფიგურაცია ხელს უწყობს კერძო ხასიათის საქმიანობათა თავისუფლებას (მაგ. იმისიების ზღვრულად დასაშვები ნორმების მორგება ინვესტორის ინტერესებზე), რაც, ცხადია, ინვესტ გარემოსდაცვით რისკებს. თუმცა, ეს კონფიგურაცია, თავის მხრივ, ეფუძნება დაბინძურების მასტიმულირებელ ძირითად უფლებებს (მაგ. ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის ან საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების უფლებას).²²³ სწორედ ამ თვალსაზრისით, თანამედროვე კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ჭრილში გაანალიზებულია კონსტიტუციურ ღირებულებათა სისტემაში სამართლის ლიბერალური კონფიგურაციის საფრთხეები. ამ მხრივ, კონსტიტუციური სამართლის დოგმატიკასა და გარემოს დაცვის სამართლის ფილოსოფიაში ჩამოყალიბებულია ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს კონცეფცია,²²⁴ რომელშიც გამოკვეთილია ძირითადი უფლებების სამომავლოდ განხორციელებისათვის მდგრადი ფაქტობრივი წინაპირობების შექმნის აუცილებლობა,²²⁵ რათა ლიბერალიზმის შედეგები ფატალური არ აღმოჩნდეს თავად ლიბერალიზმის იდეისათვის.

²²¹ იხ. იქვე, გვ. 519 f.

²²² იხ. იქვე, გვ. 518.

²²³ იხ. იქვე, გვ. 521 f.

²²⁴ იხ. Calliess, 2001, S. 72 ff.

²²⁵ იხ. Hofmann, ZRP, 1986, S. 88.

რაც შეეხება სამართლის მარეგულირებელ კონფიგურაციას, ის, გარემოს დაცვისა და მდგრადი განვითარების პრინციპების რეალიზების მიზნით, ეფუძნება ე.წ. გადანაწილების კონცეფციას.²²⁶ ამ თვალსაზრისით, სამართლებრივი დაცვის მოდელი ემყარება პირდაპირი და არაპირდაპირი რეგულირების მრავალფეროვან ინსტრუმენტებს. ამათგან პირდაპირი რეგულირების ინსტრუმენტები არის წესრიგის-სამართლებრივი ბუნების,²²⁷ რომელიც საერთოეკონომიკური კეთილდღეობისა და სამენარმეო თავისუფლების ჩრილში, განიხილება როგორც ეკონომიკური აქტივობის შემაფერხებელი გარემოება. სწორედ ამიტომ, წესრიგის სამართლის განტვირთვის მიზნით, არსებობენ ბაზრის ძალაზე ორიენტირებული ეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტები,²²⁸ რომელთა კონცეპტუალური საფუძვლები დევს როგორც სახელმწიფოს მიერ გარემოსთვის ზიანის მიყენების ან უკვე კონკრეტულად დამდგარი საფრთხის დაძლევისათვის გასაწვევი დანახარჯების შემცირებაში,²²⁹ ისე რეგულირების ეფექტურობის ამაღლებაში, რაც წესრიგის სამართლის ფარგლებში ვერ მიიღწეოდა.

გარემოს დაცვის სფეროში სამართლის მარეგულირებელი კონფიგურაციის შინაარსს აფართოებს რისკების ცნება, რომელსაც შემოაქვს მკაცრი რეგულირების ლეგიტიმაციის სპეციალური ნორმატიული კრიტერიუმი.²³⁰ თუმცა, ეს ცნება არ არის შეუზღუდავი, არამედ საბუნებისმეტყველო მეცნიერების მეთოდებსა და თანაზომიერების პრინციპებსაც ემყარება. ამ მიზნით, სახელმწიფო ინტენსიურად თანამშრომლობს საექსპერტო ჯგუფებთან, სხვადასხვა უწყებებთან, მეცნიერებთან, საზოგადოების წარმომადგენლებთან და ა.შ.,²³¹ სწორედ მათ საფუძველზე უნდა განისაზღვროს კონკრეტულ საფრთხესთან მისადაგებული რეგულირების მოდელი.²³²

3. წინდახედულობა როგორც რისკების რეგულირების პრინციპი

წინდახედულობის პრინციპი სწორედ გერმანიის იმისიების დაცვის კანონის ფარგლებში წარმოიშვა,²³³ რაც განპირობებული იყო რისკების საზოგადოებაში არსებული იმ გამოწვევებით, რომლებმაც ცოდნის დე-

²²⁶ იხ. Winter, KJ, 1998, S. 522.

²²⁷ იხ. Ramsauer, 2007, §3, Rn. 80 ff.

²²⁸ იხ. იქვე, §3, Rn. 47 ff.

²²⁹ იხ. იქვე, §3, Rn. 50.

²³⁰ იხ. Appel, 2011, S. 466.

²³¹ იხ. Köck, 1999, S. 151.

²³² იხ. Wahl/Appel, 1995, S. 109 f.

²³³ იხ. Purdue, in: MLR, 1994, P. 534.

ფიციტისა და, მულტიპოლარული ინტერესების კონფლიქტის გამო, კომპლექსურობის ფენომენი ჩამოაყალიბეს. ამ ქრილში წინდახედულობის კონცეფცია სწორედ იმ პოზიციიდან ამოდიოდა, რომ მხოლოდ რეაქციული კონტროლის მოდელი ახალ გამონვევებში არაეფექტური იყო სახელმწიფოს ხელში. ამ თვალსაზრისით, წინდახედულობის პრინციპის აქცეპტირება ნიშნავდა ფართო ინტერპრეტაციისა და ინოვაციურობის შესაძლებლობებს ახალი ტექნიკური პროცესების დასაძლევად.²³⁴ მისი მანდატით გამართლებული ხდება ისეთი დაბინძურებისა და, შესაბამისად, საქმიანობის შეზღუდვა, რომლის უარყოფითი გავლენა გარემოზე მეცნიერულად ჯერ დასაბუთებელი არ არის, თუმცა არც უარყოფილია.²³⁵

90 წინდახედულობის პრინციპი, რისკების რეგულირების საშუალება, შესაძლებელია, იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ის სამართლებრივად სავალდებულოა. ამ თვალსაზრისით, განასხვავებენ წინდახედულობის პრინციპის პოლიტიკურ და სამართლებრივ გაგებას. წინდახედულობის პოლიტიკური გაგება მხოლოდ კონსენსუსის ფუნქციას ასრულებს და გენერალური ხაზის მაჩვენებელია პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას.²³⁶ წინდახედულობის სამართლებრივ გაგებას კი აქვს კონსტიტუციური რანგი, ვინაიდან ის გამოიყენება საკანონმდებლო რეგულირების დეფიციტის შევსების, სექტორული კანონმდებლობის მიზნების სისტემატიზაციისა და ნორმის კონკრეტიზაციის მიზნებისათვის.²³⁷ იმიციების დაცვის გერმანული სამართლის მაგალითზე ის ფორმულირებული სამართლებრივი ნორმის სახით, რომელიც ნებართვის გაცემის ერთერთი ცენტრალური წინაპირობაა და ქმნის გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის დეფიციტის დაძლევისა და მისი წინმსწრებად დაცვის შესაძლებლობას.

91 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ წინდახედულობის სამართლებრივი გაგება არ გულისხმობს კონდიციური შინაარსის მსჯელობას, სადაც ნორმის შემადგენლობის ნიშნები ცალსახად (თუ-მამინ მსჯელობის სახით) იქნებოდა აღწერილი, არამედ ის უმეტესწილად საკანონმდებლო ნორმაში არტიკულირებული ოპტიმირების პროგრამული მოთხოვნაა, რომლის კონკრეტიზაცია მხოლოდ ცალკეული ფაქტობრივი გარემოებების ანალიზის ემყარება.²³⁸ ამ თვალსაზრისით, ის არ არის პროგრამირებული შინაარსის

²³⁴ იხ. Sanden, in: OULR, 2006, S. 246.

²³⁵ იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 811.

²³⁶ იხ. Ossenbühl, NVwZ, 1986, S. 164.

²³⁷ იხ. Di Fabio, FS Ritter, 1996, S. 813.

²³⁸ იხ. Ossenbühl, NVwZ, 1986, S. 164.

ინსტიტუტი, არამედ არის მაპროგრამებელი ხასიათი, გადანყვეტილების მიღების სამართლებრივი საფუძველი,²³⁹ რომელიც გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის დეფიციტის პირობებში ადეკვატური რეაგირების საუკეთესო საშუალებაა.

§13. იმისიების სანებართვო კონტროლის ტრანსფორმაცია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში

1. ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გენეზისი

ტერმინი „ინტეგრაცია“, გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული, გარემოს დაცვის პოლიტიკური დისკუსიების ერთ-ერთი ცენტრალური ცნება გახდა, როგორც აღნიშვნა ახალი გარემოს დაცვის პოლიტიკური და მმართველობითი კონცეფციისა, რომელიც მიმართული იყო იმ ინსტიტუციური დეფიციტების აღმოფხვრისაკენ, რაც საერთაშორისო დონეზე ჯერ კიდევ 1987 წლის გარემოსა და განვითარების შესახებ საერთაშორისო (ე.წ. ბრუტლანდის) კომისიაში იყო თემატიზებული. კერძოდ, კომისიის ანგარიშში საუბარი იყო იმაზე, რომ მაშინ არსებული ინსტიტუციები გარემოს მთლიანობაში დაცვის ფუნქციას ვერ ასრულებდნენ, ვინაიდან მათ, უმეტესად, მხოლოდ სექტორული მოსაზრებები ამოძრავებდათ.²⁴⁰ ამ დისკუსიებში ეს ტერმინი თავიდანვე ორი მნიშვნელობით გამოიყენებოდა: პირველი რიგში, ის აღნიშნავდა ინსტიტუციური კოორდინაციის საფუძველზე გარემოსდაცვითი მოთხოვნების თანაბარ-მნიშვნელოვან გათვალისწინებას სხვა პოლიტიკურ, მაგ. სატრანსპორტო, სოფლის მეურნეობის და ა.შ. ინტერესებში („გარე ინტეგრაცია“),²⁴¹ ხოლო, მეორე მხრივ, მასში იგულისხმებოდა გარემოს ცალკეული კომპონენტის ისეთნაირი დაცვა, რომ გამონვეული არ ყოფილიყო ზიანი სხვა კომპონენტების მიმართ („შიდა ინტეგრაცია“).²⁴²

ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის (Integrated Pollution Control) **93** ნათლად გამოკვეთილი კონტურები, პირველად 1991 წლის ინგლისის გარემოს დაცვის კანონში (Environmental Protection Act) ჩამოყალიბდა.²⁴³ მოგვიანებით კი, სწორედ ინგლისურ სამართალში ჩამოყალიბებული პრინციპები დაედო საფუძვლად ინტეგრირებული კონტროლის კონ-

²³⁹ მაპროგრამებელი საჯარო მმართველობის შესახებ იხ. König, 2008, S. 386 ff.

²⁴⁰ იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 1.

²⁴¹ იხ. Jans/von der Heide, 2003, S. 19.

²⁴² იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 1.

²⁴³ იხ. Röckinghausen, 1997, S. 49 ff.

ცეფციის ჩამოყალიბებას, როგორც ევროკავშირის 1993 წლის მეხუთე გარემოსდაცვით სამოქმედო პროგრამაში, ისე IED დირექტივაში, რომელიც სამწლიანი მუშაობის შემდეგ 1996 წელს დაამტკიცა ევროპის პარლამენტმა.²⁴⁴ დირექტივის მიხედვით, „ნებართვის გაცემისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რათა ჰაერის, წყლისა და მიწის დაცვით შეიქმნას გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტი“.²⁴⁵ დღეს ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ერთ-ერთი მთავარია იმ სამი სვეტიდან, რომლებსაც ევროპის გარემოს დაცვის მეორადი კანონმდებლობა ემყარება.²⁴⁶

- 94 ინტეგრირებული დაცვის კონცეფცია აისახა საერთაშორისო გარემოს დაცვის სამართალშიც. 1991 წელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის (OECD) მიერ, წევრი-სახელმწიფოებისათვის შემუშავებულ მითითებებში, სისტემატიზებულად აისახა როგორც ევროკავშირის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამისა და მეორადი სამართლებრივი აქტების მიდგომები, ისე ინგლისის ნაციონალური კანონმდებლობის მიერ შემუშავებული მოთხოვნები.²⁴⁷ მითითება რეკომენდაციას აძლევდა წევრ სახელმწიფოებს, რომ „დაენერგათ Integrated Pollution Prevention and Control-ის პოლიტიკა, რათა გათვალისწინებული ყოფილიყო საქმიანობისა და დამაბინძურებელ ნივთიერებათა გავლენა მთლიან გარემოზე“.²⁴⁸

2. ვინრომედიალური დაცვის კონცეფციის პრობლემა

- 95 ევროპულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის შემოღება, სწორედ იმ პრობლემიდან გამომდინარეობდა, რომელიც დაკავშირებული იყო გარემოს დაცვის ვინრომედიალურ, სეგმენტურ კონცეფციასთან.²⁴⁹ დღეს, ცხადია, რომ დამაბინძურებელი ნივთიერება, რომელიც მომდინარეობს ემისიების წყაროდან, ერთდროულად, პრობლემას უქმნის როგორც გარემოს კომპონენტებს (მინა, წყალი, ჰაერი), ისე სხვადასხვა ბუნებრივ საცხოვრებელ პირობებს. მაგ. დიოქსინის ჰაერში გაფრქვევამ ადამიანის ჯანმრთელობა შეიძლება დააზიანოს არა მხოლოდ მისი პირდაპირი ჩა-

²⁴⁴ იხ. Dolde, NVwZ, 1997, S. 313.

²⁴⁵ იხ. მუხ. 9 IED.

²⁴⁶ დანარჩენ ორ სვეტში იგულისხმება ა) გარემოს დაცვა პროცედურალიზაციის გზით და ბ) შედეგზე/ხარისხზე ორიენტირებული გარემოს დაცვა, იხ. Calliess, 2007, S. 110 ff.

²⁴⁷ იხ. Röckinghausen, 1997, S. 49 ff.

²⁴⁸ იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 5.

²⁴⁹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 3.

სუნთქვისას, არამედ იმ შემთხვევაშიც, როცა ის ხვდება სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებში ან საირიგაციო წყლებში. პოლიტიკა, რომელიც გარემოს ცალკეული კომპონენტის დაცვისას მხოლოდ ამ კომპონენტის ინტერესებით იზღუდება (თუნდაც წინდახედულობის ფარგლებში), არის გარემოს ვინრომედიალური დაცვის პოლიტიკა,²⁵⁰ რომელსაც, სწორედ, ზემოაღნიშნული პრობლემების გამო, ფუნდამენტურად ცვლის ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია.

ამავე დროს, სეგმენტური მოდელი არ გამოორიცხავს წინდახედულობის ნიშნების არსებობას. წინდახედულობა გარემოს რომელიმე კომპონენტის მიმართ შესაძლებელია ინტეგრირებული კონტროლის გარეშეც (მაგ., ბირთვული ენერჯის გამოყენება, რომელიც იცავს ატმოსფერულ ჰაერს გამონაბოლქვისაგან, თუმცა ინვესტს რადიაქტიული ნარჩენების წარმოქმნის საშიშროებას). ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია მნიშვნელოვნად აფართოებს წინდახედულობის შინაარსს იმ თვალსაზრისით, რომ მისი მეშვეობით მოხდეს წინდახედულობის პრინციპის თანაბრად ამოქმედება გარემოს ყველა კომპონენტის მიმართ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის სეგმენტური მოდელის კომპენსაცია შეუძლებელია მხოლოდ ფორმალური ინტეგრაციისა და კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების ელემენტების შემოღების გზით.²⁵¹ სეგმენტალურ მოდელში კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების სიახლე მხოლოდ მაკონტროლებელი ორგანოს უფლებამოსილების გაფართოებაში გამოიხატება.²⁵² სხვა მხრივ, კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოება არ იძლევა იმ ეფექტს, რომელიც მოაზრებულია ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში. სეგმენტურ მოდელში, კონცენტრირებული ადმინისტრაციული წარმოების პირობებშიც, ცხადია, გარემოს ცალკეული კომპონენტები ერთმანეთის საპირისპირო პოზიციებს იკავებენ.

²⁵⁰ იხ. იქვე.

²⁵¹ იხ. Röckinghausen, 1997, S. 10 f.

²⁵² იხ. იქვე, გვ. 12.

თავი III. იმისიების გამოწვევ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულება

§14. ქართული სამართალი

1. ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი

- 98 ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის (Enumerationsprinzip) იდეოლოგიური საფუძვლები ჯერ კიდევ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ჩაიდო (2005 წ.). ამ კანონის მიხედვით, დღესაც იკრძალება სხვა ისეთი ტიპის ნებართვის ან შინაარსობრივად ნებართვის მსგავსი ვალდებულების დაწესება, რომელიც გათვალისწინებული არ იქნება ამ კანონით.²⁵³ როგორც ჩანს, მისი მიზანია საკანონმდებლო პროცესების მართვის უფლების დელეგირება ეკონომიკური ხასიათის პოლიტიკური ინსტიტუტებისათვის.²⁵⁴ ამით კი კანონმდებელს სურს შეასუსტოს გარემოს მნიშვნელოვან კომპონენტებზე სექტორული კანონმდებლობის გავლენა და გარემოს ცალკეულ სეგმენტებთან მისადაგებული კონტროლის შესაძლებლობა. სწორედ ამასთან დაკავშირებით წერს **პროფ. გერდ ვინტერი**, რომ „ვარდების რეველუციის შემდეგ კანონმდებლობის ლიბერალიზაციამ 2004 წელს ნებართვასავალდებულო საქმიანობები კიდევ უფრო შეზღუდა და ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპს დაეყრდნო, რაც გულისხმობს, რომ არ არსებობდა სხვა შესაძლებლობა სანებართვო საქმიანობის სახეობის გარკვეულ შემთხვევაში გაფართოებისა. დღეს, აღნიშნული ტვირთად აწვება სანებართვო მატერიალური კრიტერიუმების დიფერენცირებულ მიდგომას და სპეციფიკურ სანებართვო წარმოებას. ამდენად, დღეს, დღის წესრიგში დგას, ნებართვების შესახებ კანონის გაუქმება და სანებართვო შემთხვევების მონესრიგება სექტორულ კანონებში.“²⁵⁵

2. ნებართვასავალდებულო საქმიანობების წრე

- 99 საქართველოში იმისიების-სამართლებრივი ხასიათის ნებართვები დადგენილია „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონით (2007 წ.), რომელიც მარტო ჰაერის დაცვისთვის რელევანტურ საქმიანობებს არ მოიცავს, არამედ უფრო ზოგადია და ერთ ქრილში აქცევს სხვადასხვა სექტორული ინტერესების საქმიანობებსაც. კანონში

²⁵³ იხ. ლნკ-ის მე-4 მუხლი.

²⁵⁴ იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 15.

²⁵⁵ იხ. ვინტერი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 73.

ნებართვასავალდებულო საქმიანობები მოცემულია ამომწურავად. არსებობს საქმიანობათა ერთი ნუსხა, რომლის განხორციელება გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გარეშე აკრძალულია.²⁵⁶ უკვე ნებადართულ საქმიანობაში „არსებული საწარმოო ტექნოლოგიის შეცვლა განსხვავებული ტექნოლოგიით, რაც იწვევს ექსპლუატაციის პირობების შეცვლას“, ასევე განიხილება, როგორც ნებართვასავალდებულო საქმიანობა.²⁵⁷

ნებართვასავალდებულო საქმიანობების წრესთან დაკავშირებით, ქართულ სამართალში არსებობს რამდენიმე პრობლემა. პირველი არის ის, რომ ევროპული სამართლისგან განსხვავებით, საქართველოში ძალიან ცოტაა ნებართვების წრე.²⁵⁸ ამავე დროს, მართალია „ევროპის მაგალითზეც, ნებართვის გაცემის ვალდებულება განისაზღვრება საკანონმდებლო დონეზე, რამდენადაც ის იწვევს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას და ამდენად, საჭიროებს საკანონმდებლო ლეგიტიმაციას (კანონისმიერ დათქმას), თუმცა, განსხვავებით ქართული რეალობისგან, ეს საკითხი წესრიგდება სექტორული კანონებით.“²⁵⁹ ეს უკანასკნელი კი პრობლემურია წარმოება-სამართლებრივი თვალსაზრისითაც, ვინაიდან არ იძლევა შესაძლებლობას „სექტორალურ კანონებში კონკრეტულად და დარგის სპეციფიკის გათვალისწინებით დადგინდეს, თუ რომელ კრიტერიუმებზე დაყრდნობითა და წარმოების რომელი სახის გამოყენებით მიიღება გადაწყვეტილება.“²⁶⁰

3. შედარება ძველ კანონთან

საქართველოში მოქმედ კანონმდებლობაში ჩადებული ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი ფუნდამენტურად განსხვავდება 1996 წლის გარემოსდაცვითი ნებართვების კანონის²⁶¹ მიდგომებისაგან. ძველი კანონი სანებართვო საქმიანობებს ოთხ ჯგუფად ყოფდა, რომელიც ამ საქმიანობებისათვის დამახასიათებელი საფრთხეების ხარისხის შესაბამისად იყოფოდა, კერძოდ, საქმიანობებად, რომელსაც შეეძლო გამოენვია

- გარემოზე სერიოზული უარყოფითი და შეუქცევადი ზემოქმედება,
- მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ადამიანის ჯანმრთელობაზე და იმ რეგიონის გარემოზე, სადაც იგეგმებოდა საქმიანობის განხორციელება,

²⁵⁶ იხ. გზნკ-ის მე-4 მუხლი.

²⁵⁷ იხ. გზნკ-ის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁵⁸ იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 14-54.

²⁵⁹ იხ. იქვე, გვ. 14.

²⁶⁰ იხ. იქვე, გვ. 15.

²⁶¹ იხ. „გარემოსდაცვითი ნებართვის შესახებ“ 1996 წლის საქართველოს კანონი.

– მნიშვნელოვან უარყოფით ზეგავლენას გარემოზე.

102 ამ სამივე კატეგორიის საქმიანობების წრე საკმაოდ მოცულობითი იყო და ის კანონით განისაზღვრებოდა. მეოთხე კატეგორიის საქმიანობები კი დგინდებოდა მინისტრის სპეციალური ბრძანებით. დიფერენციაციის მთავარი მიზანი იყო ის, რომ ცალკეული კატეგორიის საქმიანობისათვის დადგენილი იყო ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე და ნებართვის გაცემის შესაფერისი წინაპირობები. ამდენად, „ახალი კანონისგან განსხვავებით, ის ადგენდა საქმიანობების საკმაოდ მასშტაბურ ჩამონათვალს და ამით ქმნიდა გარემოსდაცვითი კონტროლის შედარებით ეფექტურ სისტემას.“²⁶²

§15. გერმანული სამართალი

1. კანონისმიერი დათქმის პრინციპი

103 იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ნებართვასავალდებულო საქმიანობების ცალკეულ სახეებს პირდაპირ არ განსაზღვრავს ფორმალური გაგებით კანონი. კანონი ადგენს მხოლოდ ზოგად საკანონმდებლო კრიტერიუმებს და ამის საფუძველზე უშვებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კონკრეტიზაციის ფართო შესაძლებლობას. კონკრეტიზაციის ტრადიცია გერმანულ სამართალში ჯერ კიდევ პრუსიის 1869 წლიდან მოქმედი სამეწარმეო საქმიანობის კანონში განხორციელებული ცვლილებებით დამკვიდრდა (1959 წ.), რასაც უცვლელად იზიარებს იმისიების დღეს მოქმედი კანონიც (1971 წ.).²⁶³ განმარტებით ბარათში ამის მიზეზად დასახელდა შემდეგი: „ერთი მხრივ, ნებართვის აღების ვალდებულების დადგენის აუცილებლობის სათანადო დასაბუთება კანონის დონეზე შეუძლებელია. მეორე მხრივ, მრავალფეროვანი სამეწარმეო საქმიანობების გამო, მისი განსაზღვრა მხოლოდ ზოგადი საკანონმდებლო კრიტერიუმების მეშვეობით მიზანშეუწონელია. ამავე დროს, კანონში სანებართვო ვალდებულების ამომწურავი ჩამოთვლა ასახავს მხოლოდ ხანმოკლე პერიოდის რეალობას, რაც გაართულებს ეკონომიკისა და ტექნიკის მუდმივი განვითარებასთან მის შესაბამისობაში მოყვანის პროცესს“.²⁶⁴

104 სწორედ ამ პრინციპის გათვალისწინებით იმისიების დაცვის კანონი ადგენს საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ აღიარების კრიტერიუმებს

²⁶² იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 56.

²⁶³ იხ. Dietlein, 2011, § 4, Rn. 7 f.

²⁶⁴ იხ. ციტი. იქვე, ვ.ნ. 7.

- სამენარმეო საქმიანობისათვის და
- არასამენარმეო სახის საქმიანობისათვის.

არსებითობის თეორიისა და კანონისმიერი დათქმის პრინციპის თვალსაზრისით, კანონმდებლის ასეთი მიდგომა სწორია. ეს კრიტიკერიუმები ზღუდავს აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონკრეტიზაციის აბსოლუტური თავისუფლებისაგან.²⁶⁵ ამ პრინციპის გათვალისწინებით, ფედერალური მთავრობა, მეცნიერების, სხვადასხვა დაინტერესებული პირებისა და კონპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის საფუძველზე,²⁶⁶ ფედერალური საბჭოს თანხმობით, სპეციალური დადგენილების მეშვეობით განსაზღვრავს დამაბინძურებლების ნუსხას, რომელსაც სჭირდება ნებართვა²⁶⁷

2. ნებართვასავალდებულო სამენარმეო საქმიანობები

ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესების პირველი კრიტიკერიუმი გულისხმობს ეკონომიკური ტიპის საქმიანობებს. იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, „სანარმო-დანადგარების განთავსება და ფუნქციონირება საჭიროებს ნებართვას, თუ ის მათ სანარმოო თავისებურებების ან მოცულობის გამო აქვთ გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების, საზოგადოების ან მეზობლის დაზიანების, მნიშვნელოვანი გაუარესების ან მნიშვნელოვანი დატვირთვის პოტენციალი, ასევე, ნარჩენების განთავსებასთან ან გადამუშავებასთან დაკავშირებული წარმოება“.²⁶⁸ ეს კრიტიკერიუმები გულისხმობს დაზიანების მაღალ პოტენციალს²⁶⁹ და გერმანიის სანებართვო სამართლის ტრადიციების მსგავსად, „პირველ ადგილზე აყენებს უსაფრთხოებისა და წესრიგის-სამართლებრივ მიზნებს“.²⁷⁰

საკანონმდებლო კრიტიკერიუმების იდენტიფიცირებისათვის, რათა დადგინდეს, თუ რომელი საქმიანობა უნდა დაექვემდებაროს, ან არ უნდა დაექვემდებაროს სანებართვო კონტროლს, გერმანული სამართლის დოგმატიკა გვთავაზობს უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას. რას გულისხმობს ამ კონცეფციის არსი? მისი როლი, უპირველესად, გერმანული სამართლის იმ არჩევანს ემყარება, რომ ის იმისიების დაცვის სფეროში სანებართვო ვალდებულებათა მხოლოდ ზოგად კრიტიკერიუმებს ად-

²⁶⁵ იხ. იქვე, ვ.ნ. 10.

²⁶⁶ იხ. პარ. 51 BImSchG.

²⁶⁷ იხ. პარ. 4 აბზ. 1 წინ. 2 ალტ. 1 BImSchG.

²⁶⁸ იხ. პარ. 4 აბზ. 1 წინ. 1 ალტ. 1 BImSchG.

²⁶⁹ იხ. Böhm, 2010, § 4, Rn. 31.

²⁷⁰ იხ. Heinrich, GewArch. 1976, S. 159.

გენს. კონკრეტიზაციის ძირითადი ნაწილი კი მას გადააქვს სასამართლო კონტროლისადმი²⁷¹ დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში,²⁷² რომლის შემონმების დოგმატურ მასშტაბს, სწორედ, უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი ქმნის.²⁷³ ის ემყარება სამ ფუნდამენტურ ცნებას: საფრთხე – რისკი – ნარჩენი რისკი. რას ნიშნავს ცალკეული მათგანი? საფრთხის (*Gefahr*) ქვეშ მოიაზრება ყოველდღიური გამოცდილებისა და ნორმატიული შეჯერების ე.წ. „*mixtum compositum*“, რომელიც გულისხმობს ზიანის გამონვევის საკმარის ვარაუდს და ჩარევის პროპორციულობას ასაცილებელი დაზიანების მოცულობასთან.²⁷⁴ რისკის (*Risiko*) ცნება ადეკვატურად რეაგირებს ემპირიული ცოდნის დეფიციტის შედეგად შექმნილ სიტუაციაზე, სადაც საფრთხის გამონვევის ვარაუდი დადასტურებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია.²⁷⁵ ნარჩენი რისკი (*Restrisiko*) არის ზღვარი ჩარევის დაუშვებლობისთვის, ის დღევანდელი ცივილიზაციის გარდაუვალი თანმდევი შედეგი, რაც კაცობრიობამ უნდა ითმინოს.²⁷⁶ ჰიპოთეტურად ის შეიძლება გულისხმობდეს ზიანის გამონვევის მნიშვნელოვან პოტენციალს, თუმცა მოცემულ ეტაპზე ეს პრაქტიკულად შეუცნობადია და გონივრულობის თვალსაზრისით მისი აკრძალვა ან მასში სხვანაირად ჩარევა დაუშვებელია.

- 107 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვის თითქმის ყველა სფეროში უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი, ევროპული სამართლის მსგავსად,²⁷⁷ პრაქტიკულად, ორწვეროვან მოდელში გარდაისახება. საქმე ისაა, რომ ორწვეროვან მოდელში ხდება რისკისა და საფრთხის ცნების მოქცევა „საფრთხის ეჭვის“ ერთიან ცნებაში,²⁷⁸ რომელიც ქმნის საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის საკმარის საფუძველს.²⁷⁹ ამგვარად,

²⁷¹ თუმცა სამეცნიერო ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში სასამართლო კონტროლიც მხოლოდ ფორმალური კანონიერების შემონმებით შემოიფარგლება, იხ. *Wahl/Appel*, 1995, S. 113 f.

²⁷² იხ. იქვე, გვ. 113.

²⁷³ აღსანიშნავია, რომ პრუსიის უმაღლესმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ ერთ-ერთ გახმაურებულ გადაწყვეტილებაში ჯერ კიდევ 1882 წელს ერთმნიშვნელოვნად განაცხადა, თუ რა მნიშვნელობა აქვს საფრთხის განსაზღვრულობის საკითხს სამართლებრივ სახელმწიფოში (გადაწყვეტილება იხ. *DVBI*, 1985, S. 216 ff.).

²⁷⁴ იხ. *Calliess*, 2001, S. 156.

²⁷⁵ იხ. *Rehbinder*, 2007, S. 139.

²⁷⁶ იხ. იქვე.

²⁷⁷ იხ. იქვე, S. 139 f.

²⁷⁸ იხ. იქვე, S. 139 f.

²⁷⁹ იხ. იქვე, S. 143, 154 ff.

საფრთხისა და რისკების გამიჯვნას საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის მიზნით რაიმე მნიშვნელობა არა აქვს. ნარჩენი რისკები კი სოციალურად ადეკვატური კატეგორიაა და, როგორც წესი, ნებართვათვისუფალ საქმიანობათა კატეგორიას მიეკუთვნება.²⁸⁰ ამრიგად, უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელის მნიშვნელობა მხოლოდ სანებართვო კონტროლის მატერიალური წინაპირობების დადგენისას ვლინდება²⁸¹ – ერთი მხრივ, ის ქმნის საფრთხის აკრძალვის, მეორე მხრივ, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში რისკების შეზღუდვის, მაგრამ არა აკრძალვის სამართლებრივ საფუძველს, რითაც ის გვთავაზობს სამართალგამოყენებისა და ურთიერთობათა რეგულირების რაციონალურ სისტემას.²⁸²

3. ნებართვასავალდებულო სამეწარმეო საქმიანობათა კონკრეტიზაცია

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო კრიტერიუმების საფუძველზე, იმისი-¹⁰⁸ების დაცვის შესახებ გერმანიის ფედერალური მთავრობის 1985 წლის მე-4 დადგენილება,²⁸³ რომელის დღემდე არაერთხელ ჩასწორდა, ეფუძნება საქმიანობათა სამ ჯგუფად დაყოფის პრინციპს, კერძოდ, ის გულისხმობს საქმიანობებს, რომელიც ნებართვის აღების ვალდებულებას

- ექვემდებარება მკაცრი პროცედურებით (დადგენილების დანართში აღნიშნულია G და E-თი),²⁸⁴
- ექვემდებარება გამარტივებული პროცედურებით (დადგენილების დანართში აღნიშნულია V-თი),²⁸⁵
- საერთოდ არ ექვემდებარება, რომელიც დადგენილების დანართის გავრცელების ფარგლებში არ ხვდება.²⁸⁶

დადგენილებაში სანებართვო საქმიანობათა წრე 200 ცალკეულ შემ-¹⁰⁹თხვევას აღემატება და მოიცავს მრავალფეროვან სფეროებს (სამთო საქმიანობა, ენერგეტიკა, მინის წარმოება, სამშენებლო მასალები, მე-

²⁸⁰ იხ. იქვე, S. 139.

²⁸¹ იხ. Calliess, 2001, S. 156.

²⁸² თუმცა მაგ., ატომის სამართალში ამ მხრივაც უსაფრთხოების ორწვეროვანი მოდელი მოქმედებს, სადაც, დაცვის მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფის გამო, საფრთხისა და რისკების ცნება ერთიან ნორმატიულ რეჟიმშია მოქცეული (იხ. Reh binder, 2007, S. 139 f.; BVerwGE 72, 300, 315).

²⁸³ შემდგომში – 4.BImSchV.

²⁸⁴ მაგ., საათში 150 და მეტი კილო ლაქის წარმადობა.

²⁸⁵ მაგ., საათში 25-დან 150 კილომდე ლაქის წარმადობა.

²⁸⁶ მაგ., საათში 25 კილომდე ლაქის წარმადობა.

ტალურგია, ქიმიური წარმოება, ხის მერქნის გადამუშავება, სურსათი, სოფლის მეურნეობა, ნარჩენების აღდგენა და გადამუშავება, საცაგები და სხვა²⁸⁷). ამ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულობის განსაზღვრის მიზნით, დადგენილება, უპირველესად, გვთავაზობს დანადგარის (Anlage) ცნებას, რომელშიც ძირითად დამაბინძურებელ დანადგართან ერთად, ასევე მოიაზრება ის ობიექტები, რომლებიც საწარმოში დამხმარე ნაგებობას წარმოადგენენ და სივრცობრივად დაკავშირებულნი არიან დაბინძურების ძირითად წყაროსთან.²⁸⁸ სწორედ ამ თვალსაზრისით, მაგ. გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ განმარტა, რომ ქიმიურ საწარმოში დანადგარის გამაგრილებელი სისტემის მოწყობა ექვემდებარებოდა არა მშენებლობის, არამედ იმისიების ნებართვას.²⁸⁹ მოქმედებს ასევე ერთიანობის პრინციპი, რომლის შესაბამისად, ორი ან მეტი იმისიების ნებართვას დაქვემდებარებულ დანადგარზე გაიცემა მხოლოდ ერთი ნებართვა, თუ მას ახორციელებს ერთი და იგივე პირი და ნებართვასავალდებულო დანადგარებს აქვთ სივრცობრივი სიახლოვე (მაგ., რამდენიმე ქარის აგრეგატის მშენებლობის შემთხვევაში).²⁹⁰

4. ნებართვასავალდებულობიდან გათავისუფლება არასამეწარმეო მიზნების შემთხვევაში

- 110 გერმანულ სამართალში არასამეწარმეო მიზნის საქმიანობები ექვემდებარება ნებართვის ვალდებულებისაგან გათავისუფლებას. კერძოდ, იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, „ნაგავგადამამუშავებელი ან ნარჩენების განთავსების ადგილების გარდა, ყველა ის საწარმო-დანადგარები, რომლებსაც აქვთ არასამეწარმეო მიზანი და განკუთვნილია ეკონომიკური სარგებლობისთვის, ნებართვის ალების ვალდებულებას დაექვემდებარება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის ქმნის გარემოზე მავნე ზემოქმედების საფუძვლიან ვარაუდს ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისა ან ხმაურის გზით“.²⁹¹ აქ საუბარია ე.წ. იდეალური მიზნის საქმიანობებზე, რომლებზეც, ნებართვის ალების ვალდებულება გავრცელდება მხოლოდ ორ შემთხვევაში ა) თუ საქმიანობა დაკავშირებულია ნარჩენების განთავსების ადგილების (პოლიგონების) მოწყობასთან ან ნაგავგადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობასთან, ან ბ) თუ ასეთი საქმიანობა ქმნის

²⁸⁷ იხ. დან. 1 4. BImSchV.

²⁸⁸ იხ. პარ. 1 აბზ. 2 4. BImSchV.

²⁸⁹ იხ. BVerwGE 69, 351.

²⁹⁰ იხ. პარ. 1 აბზ. 3 4. BImSchV.

²⁹¹ იხ. პარ. 4 აბზ. 1 ნინ. 1 ალტ. 2 BImSchG.

საფუძვლიან ვარაუდს, რომ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებისა და ხმაურის მეშვეობით მნიშვნელოვნად დაზიანდება გარემო.

ამგვარად, არასამეწარმეო დანიშნულების სანარმო-დანადგარები, რომ- 111
ლებიც ინვევენ ვიბრაციას, სინათლეს, სითბოს, გამოსხივებას ან სხვა
მსგავსი ტიპის გამოვლინებებს, არ შეიძლება დაექვემდებარონ ნებართ-
ვის აღების ვალდებულებას. გამონაკლისი დასაშვებია მხოლოდ იმ შემ-
თხვევაში, თუ ასეთი საქმიანობა საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხ-
ლეს ან ჯანმრთელობას, რაც პრაქტიკაში, ძირითადად, გარემოს ხარის-
ხობრივი ნორმების უხეში გადამეტების საშიშროების გამო შეიძლება
ხდებოდეს.²⁹² თუმცა, ასეთ დროსაც გათვალისწინებული უნდა იქნეს
კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მოთხოვნები მეცნიერებისა და ხელოვ-
ნების განვითარების ხელშეწყობასთან დაკავშირებით.²⁹³

§16. ევროპული სამართალი

1. სანებართვო საქმიანობათა ნუსხა და ნებართვასავალდებულობის კრიტერიუმები

IED დირექტივა ნებართვასავალდებულო საქმიანობებს ყოფს ხუთ კატე- 112
გორიად, რომლებისთვისაც ითვალისწინებს დიფერენცირებულ მოთხოვ-
ნებს. ესენია:

- ინდუსტრიული საქმიანობები, რომლებიც პირველ დანართში ამომ-
წურავადაა ჩამოთვლილი²⁹⁴ (ვრცელდება დირექტივის II თავით დად-
გენილი ზოგადი მოთხოვნები),
- ნებისმიერი სახის სანვავის მომხმარებელი თბოსადგურები, რომელ-
თა სიმძლავრე არის 50 მეგავატი ან მეტი²⁹⁵ (ვრცელდება დირექტივის
III თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),
- ნარჩენების ინსინერაციის სანარმო, რომელშიც ხდება მყარი ან თხე-
ვადი ნარჩენი ნივთიერებების წვა²⁹⁶ (ვრცელდება დირექტივის IV თა-
ვით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),
- საქმიანობა, რომლის ჩამოთვლილია დირექტივის მეშვიდე დანართის
პირველ ნაწილში და მოიხნარს მეორე ნაწილში მოცემულ ორგანულ

²⁹² იხ. Dietlein, 2011, § 4, Rn. 42.

²⁹³ იხ. Jarass, 2010, § 4, Rn. 28.

²⁹⁴ იხ. მუხ. 10 IED.

²⁹⁵ იხ. მუხ. 28 IED.

²⁹⁶ იხ. მუხ. 42 IED.

გამხსნელ ნივთიერებები²⁹⁷ (ვრცელდება დირექტივის V თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები),

– საქმიანობა, რომელშიც გამოიყენება ტიტანის დიოქსიდი²⁹⁸ (ვრცელდება დირექტივის VI თავით დადგენილი დამატებითი მოთხოვნები).

113 დირექტივაში დადგენილია საქმიანობათა ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის ზუსტი კრიტერიუმები. პირველ რიგში, ინდუსტრიული საქმიანობების მიმართ დირექტივის გავრცელება უკავშირდება გარემოს დაბინძურების არსებობას,²⁹⁹ რომელშიც მოიაზრება „ჰაერში, წყალში ან მიწაში, ისეთი ანთროპოგენული დამაბუნძურებელი გაფრქვევა, ვიბრაცია, სითბო ან ხმაური, რომელიც საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას ან გარემოს ხარისხობრივ მდგომარეობას ან ნივთიერ სიკეთეებს, რაც დამაზიანებელ ან ხელისშემშლელ გავლენას ახდენს გარემოს ლეგიტიმურ სარგებლობაზე“.³⁰⁰

114 IED დირექტივა, გერმანული სამართლის მსგავსად, იცნობს ერთიანობის პრინციპს, რომლის თანახმად, შესაძლებელია ერთიანი ნებართვის ფარგლებში მოექცეს ორი ან მეტი დანადგარი ან მისი ნაწილები, რომელიც „იმავე მენარმის მიერ იმავე ადგილზე იქნება გამოყენებული“.³⁰¹ ტერმინი „იმავე ადგილზე“ მოიაზრება ვინროლოკალური ადგილმდებარეობა და არა დიდი მასშტაბის სივრცობრივი დაშორება.³⁰² ყოველ შემთხვევაში წარმოდგენილი უნდა იქნეს ყველა სახის დოკუმენტაცია, რომელიც დაადასტურებს, რომ დირექტივის მოთხოვნები გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტის შექმნასთან დაკავშირებით იქნება უზრუნველყოფილი.³⁰³ თუ ერთი ნებართვა რამდენიმე დანადგარს მოიცავს და ცალკეული მათგანი ეკუთვნის სხვადასხვა პირს, მაშინ აუცილებელია, რომ სათანადოდ გაინეროს თითოეულის ვალდებულებები.³⁰⁴

2. ნებართვის ვალდებულებისგან გათავისუფლება

115 IED დირექტივა ნებართვის ვალდებულებისგან ათავისუფლებს ისეთ საქმიანობებს, რომლებიც გულისხმობენ კვლევით საქმიანობებს, განვითარების ღონისძიებებს, ახალი პროდუქციისა და ტექნოლოგიების გამოც-

²⁹⁷ იხ. მუხ. 56 IED.

²⁹⁸ იხ. მუხ. 66 IED.

²⁹⁹ იხ. მუხ. 2 აბზ. 2 IED.

³⁰⁰ იხ. მუხ. 3 აბზ. 2 IED.

³⁰¹ იხ. მუხ. 4 აბზ. 2 IED.

³⁰² იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 18.

³⁰³ იხ. მუხ. 4 აბზ. 2 IED.

³⁰⁴ იხ. მუხ. 4 აბზ. 3 IED.

დას.³⁰⁵ ამ ნორმის შესაბამისად, პრივილეგირება ეხება ყველა ექსპერი-
მენტული ტიპის საქმიანობას, რომელიც მიმართულია სამეცნიერო მიზ-
ნების განხორციელებისაკენ.³⁰⁶ თუ ასეთ საქმიანობას თან სდევს ისეთი
სამეწარმეო სარგებელი, რომელიც მოცემულ მომენტში არაძირითადია,
მაშინ ის მაინც სამეცნიერო, ექსპერიმენტული ტიპის საქმიანობად უნდა
იქნეს დაკვალიფიცირებული.³⁰⁷

§17. ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები

1. თანაზომიერების პრინციპის მნიშვნელობა

საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის საკითხი ეფუძნება **116**
კონსტიტუციით განმტკიცებული როგორც გარემოს დამცავი,³⁰⁸ ისე
გარემოს დაბინძურების მასტიმულირებელი ძირითადი უფლებების³⁰⁹
შეჯერებას.³¹⁰ ამის აუცილებლობა თავიდანვე არის მოაზრებული კონ-
სტიტუციაში, ვინაიდან ძირითადი უფლებები გვთავაზობს არა კონკ-
რეტულ გადაწყვეტილებას, არამედ მხოლოდ ამოსავალ პრინციპებს,
რათა ცალკეულ შემთხვევაში შეიქმნას სამართლიანი გადაწყვეტილე-
ბის მიღებისათვის საჭირო სამართლებრივი საფუძვლები.³¹¹ ვინაიდან
რეგულირების, დე-რეგულირებისა და რე-რეგულირების პოლიტიკის
მუდმივი ზეგავლენის გამო, სანებართვო კონტროლის არსიც მუდმივ
ცვლილებებს განიცდის,³¹² სწორი საკანონმდებლო კონცეფციის დადგე-
ნა ძირითად უფლებებში პროპორციული ჩარევის კრიტერიუმით უნდა
იქნეს შეფასებული, რათა თავიდან იქნეს აცილებული როგორც ეკო-
ლოგიური დიქტატურის, ისე რადიკალური ლიბერალიზმის უკიდურესი
ფორმები.³¹³

კოლიდირებული უფლებების შეჯერების ძირითადი მექანიზმი არის თანა- **117**
ზომიერების პრინციპი.³¹⁴ ის განსაზღვრავს სამართლებრივი და გარემოს-

³⁰⁵ იხ. მუხ. 2 აბზ. 2 IED.

³⁰⁶ იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 19.

³⁰⁷ იხ. იქვე.

³⁰⁸ იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 797 შმ.

³⁰⁹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 802 შმ.

³¹⁰ იხ. იქვე, ვ.ნ. 804.

³¹¹ იხ. Hesse, 1995, Rn. 317.

³¹² იხ. Curtius, 2005, S. 139 ff.; 149 ff.

³¹³ შეად. Wahl/Herms/Sach, 1995, S. 221 ff.

³¹⁴ იხ. Calliess, 2001, S. 566 ff.

დაცვითი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელ საზღვრებს და ადგენს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებელი რეგულირების მოდელს.³¹⁵ ამ თვალსაზრისით, თანაზომიერების პრინციპი არის შეფასების დინამიკური საზომი, სადაც თავად შეფასების შინაარსი იმ კონკრეტულ ფაქტზეა დამოკიდებული, რომლის მიმართაც ის გამოიყენება.³¹⁶ შეფასების ფარგლები მოიცავს როგორც არაპროპორციული ჩარევის (*Übermaßverbot*), ისე არაპროპორციული დაცვის აკრძალვის (*Untermaßverbot*) ასპექტებს, რომლებსაც გარემოს დაცვის სამართალში აკონკრეტებს ე.წ. რისკზე დაფუძნებული უსაფრთხოების კონცეფცია (*Risk-Based Approach*).³¹⁷ ქვემოთ შესაძლებელი იქნება ორივე ასპექტის დახასიათება.

2. არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა

- 118 არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა თანაზომიერების პრინციპის ერთი ასპექტია, რომელიც, როგორც მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს³¹⁸ ელემენტი, ძირითად უფლებებში ჩარევის პროპორციულობის შემონმების კონსტიტუციით დაუნერგელი უნივერსალური იურიდიული მეთოდია.³¹⁹ სამართლის დოგმატიკა იცნობს თანაზომიერების სამსაფეხურიან სისტემას.³²⁰ ამ სისტემაში პირველი ორი საფეხური, ანუ, შერჩეული ღონისძიების დასაშვებობა და შესაფერისობა უმეტესად არ არის პრობლემური.³²¹ ამიტომ, ჩარევის გამართლების თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანია პროპორციულობის შემონმების ეტაპი. რამდენადაც მიზნისა და საშუალების რელატივირება ცალკეულ შემთხვევაში ცვალებადი და დინამიკური ხასიათისაა, იმდენად ის ორიენტირებულია მხოლოდ სამართლებრივი სიკეთების ერთმანეთთან შეჯერებაზე (თანაზომიერება ფართო გაგებით).³²² გარდა ამისა, პროპორციულობის სტადიას თანაზომიერების პრინციპის პირველი ორი საფეხურის მაკონკრეტებელი ფუნქციაც აქვს (თანაზომიერება ვიწრო გაგებით),³²³ რომელიც

³¹⁵ იხ. იქვე.

³¹⁶ იხ. იზორია, 2002, გვ. 50.

³¹⁷ იხ. Appel, 2011, S. 463 ff.

³¹⁸ მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს შესახებ დანვრ. იხ. Degenhart, 2009, Rn. 258.

³¹⁹ იხ. Jakobs, 1985, S. 27 ff.

³²⁰ იხ. ტურავა/ნკეპლაძე, 2010, გვ. 26-27.; იზორია, 2002, გვ. 43-52.

³²¹ იხ. შემთხვევა, როცა ლეგიტიმური მიზანი მნიშვნელოვანია, იხ. სსსგ №2/3/406/408 (2008 წ.).

³²² იხ. Calliess, 2001, S. 573.

³²³ იხ. იქვე, გვ. 571.

ქმნის ირაციონალური დეციზიონიზმის³²⁴ საპირისპირო კონსტრუქციას, სადაც გადაწყვეტილების პროცესი ემყარება ნმინდა გონივრულ და ნორმატიულ ელემენტებს.³²⁵

ერთი შეხედვით, ქართულ სანებართვო სამართალში, დერეგულირების გამო, ჩარევის გამართლების პრობლემა არ უნდა არსებობდეს. თუმცა, ამ მხრივ რამდენიმე გარემოება დამაფიქრებელია. ის, რომ ქართულ სამართალში უკვე ნებადართულ საქმიანობაში ცვლილების შეტანა ექვემდებარება ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას ისე, რომ ერთმანეთისაგან არ არის გამიჯნული არსებითი და არაარსებითი ცვლილების ცნება, რაც მოგვცემდა ამ უკანასკნელზე ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების გავრცელების შესაძლებლობას და მხოლოდ არსებითი სახის ცვლილება დაექვემდებარებოდა ნებართვის აღების ვალდებულებას.³²⁶ სხვა მხრივ, ქართული დერეგულირების პოლიტიკა უფრო არაპროპორციული დაცვის აკრძალვასთან არის დაკავშირებული, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი.

3. არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა

არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა გულისხმობს ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულებას, რომელიც, არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვის მსგავსად, ემყარება სამსაფეხურიან სქემას:³²⁷ ამ სქემის მიხედვით, უპირველესად, პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, არის თუ არა წარმოდგენილი კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი უფლება, რომელიც შეიძლება დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის შემთხვევაში?

- თუ კი, მაშინ არის თუ არა დაცვის კონცეფცია შესაფერისი იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სამართლებრივი სიკეთე (პირველი საფეხური)?
- თუ კი, მაშინ მოხდა თუ არა დაცვის მისადაგებელი ღონისძიების შერჩევა (მეორე საფეხური)?
- თუ კი, მაშინ არის თუ არა დაცვის ღონისძიება საქმიანობისაგან მო-

³²⁴ დეციზიონიზმი (ლათ. *Dezision* – გადაწყვეტილება) – პოლიტიკური და სამართლებრივი თეორიაა, რომლის მიხედვითაც გადაწყვეტილების მიღებისას მთავარია არა გადაწყვეტილების დასაბუთება და მისი შინაარსი, არამედ გადაწყვეტილების მიმღები პირი და თავად გადაწყვეტილების *per se*, მისი თვითნებური ხასიათი და არა რაიმე ეთიკური ან რაციონალური საფუძვლები.

³²⁵ იხ. Calliess, 2001, S. 571.

³²⁶ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 99.

³²⁷ იხ. Calliess, 2001, S. 574 f.

სალოდნელი საფრთხისა და რისკის პროპორციული (მესამე საფეხური)?

ბოლო საფეხურზე ასევე დგინდება საჯარო-სამართლებრივი დაცვის მიღმა დარჩენილი რისკებისა და საფრთხეების სოციალური აქცეპტაბელურობისა და მისი კერძო-სამართლებრივი დაცვის ფარგლებში მოქცევის საკმარისობის საკითხი.

121 გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება ორ ასპექტს მოიცავს:³²⁸ პირველ რიგში, სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება ამოდის ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს დაცვის პოზიციიდან,³²⁹ რასაც **პროფ. გერდ ვინტერი** ეკოლოგიური თანაზომიერების პრინციპს უწოდებს.³³⁰ ეს უკანასკნელი უპირისპირდება საზოგადოებრივი თანაზომიერების პრინციპს,³³¹ ვინაიდან გადაწყვეტილების მიღებისას ემყარება არა საკუთრების გარანტიის, ან სამეწარმეო თავისუფლების ასპექტებს, არამედ კონსტიტუციურ-სამართლებრივად აღიარებულ ეკოლოგიურ მოთხოვნებს (მაგ. საკუთრების სოციალური ვალდებულების, რესურსების ეკონომიის, ნეგატიური ზემოქმედებისგან ტაბუირებული ზონებისა და ა.შ. პრინციპებს).³³² მეორე მხრივ, დაცვის ვალდებულება ამოდის საკუთრივ ინვესტორის სამართლებრივი უსაფრთხოების ინტერესებიდან, რაც, თავის მხრივ, სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს ეფუძნება. ამ თვალსაზრისით, ინვესტორის მიმართ სანებართვო კონტროლის დადებითი ეფექტი გამოიხატება იმაში, რომ კომპლექსურ ურთიერთობებში ინვესტორი, რომელსაც არა აქვს სანებართვო აქტისადმი კანონიერი ნდობა³³³ და ექვემდებარება რეტროსპექტიულ კონტროლს, აქვს სამართლებრივი სტაბილიზაციის პრობლემა, სწორედ რომელ პრობლემასაც ეჯახება ქართული სანებართვო სამართალი იმ საქმიანობების მიმართ, რომელზეც მოხდა დერეგულირება.³³⁴ სანებართვო კონტროლის გარეშე დაწყებულ საქმიანობას აქვს როგორც საჯარო, ისე კერძო-სამართლებრივი ლეგიტიმაციის დეფიციტი.³³⁵

³²⁸ იხ. იქვე, გვ. 575.

³²⁹ იხ. იქვე, გვ. 576 f.

³³⁰ იხ. Winter, ZUR, 2013, S. 387 ff.

³³¹ იხ. Winter, 1997, S. 66 ff.

³³² იხ. იქვე, გვ. 80 ff.

³³³ კანონიერი ნდობის მნიშვნელობა იხ. ტურავა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, №2-3, 2007, გვ. 218.

³³⁴ იხ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2012, გვ. 116-118.

³³⁵ იხ. Sach, 1994, S. 51 ff.

4. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომები

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ნებართვის ვალდებულების **122** დადგენით ძირითად უფლებებში ჩარევის დასაშვებობისა და პროპორციულობის თვალსაზრისით, საინტერესო მიდგომები ჩამოაყალიბა. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება ცალკეული გადაწყვეტილების ანალიზი.

პირველი გადაწყვეტილებაში, რომელიც ჯერ კიდევ 1966 წელს იქნა მი- **123** ლეებული, ³³⁶ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ იმსჯელა, თუ რამდენად იყო დასაშვები შესაბამისი ძირითადი უფლებების სფეროში დისკრეციული ნებართვის ვალდებულების დაწესება. კონკრეტულად ეს გადაწყვეტილება ეხებოდა შესაწირის კანონს (1934 წ.), რომელიც აწესრიგებდა საქველმოქმედო და სხვა მსგავსი მიზნებისათვის ფულადი სახსრების, სხვადასხვა ნივთების შეგროვების ან უფასო მომსახურების განწევასთან დაკავშირებულ საკითხებს. 1942 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე ამგვარ საქმიანობაზე დაწესდა ნებართვის აღების ვალდებულება, რომლის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების, ანუ, რეპრესიული აკრძალვის ფარგლებში.³³⁷ სასამართლომ იმსჯელა ამ საკანონმდებლო ცვლილების კონსტიტუციურობის საკითხზე და განმარტა, რომ „ძირითადი უფლებების უზრუნველყოფა დაუშვებელია აღმასრულებელი ხელისუფლების შეუზღუდავი უფლებამოსილების ფარგლებში“.³³⁸ შესაბამისად, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებით მოსალოდნელია საყოველთაო თავისუფლების ძირითადი უფლებების შეზღუდვა, მაშინ აუცილებელია ეს შეზღუდვა მოხდეს ზუსტად განსაზღვრული სანებართვო წინაპირობების, ანუ, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში.³³⁹ ამით, ზოგადად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ძირითადი უფლებების სფეროში რეპრესიული აკრძალვის დადგენის დასაშვებობა ცალსახად დაუშვებლად ცნო.

შესაწირის კანონის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში საკონსტი- **124** ტუციო სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული მიდგომები მოგვიანებით არსებითად შეცვალა კალკარის გადაწყვეტილებამ.³⁴⁰ საკონსტიტუციო სასამართლომ საპარლამენტო დემოკრატიისა და სამართლებრი-

³³⁶ იხ. BVerfGE 20, 150 ff. (1966 წ.)

³³⁷ იხ. Curtius, 2005, S. 114.

³³⁸ იხ. BVerfGE 20, 150, 157.

³³⁹ იხ. BVerfGE 20, 150, 152 ff.

³⁴⁰ იხ. BVerfGE 49, 89 ff. (1978 წ.).

ვი სახელმწიფოს პრინციპების ჭრილში იმსჯელა ატომის კანონის მე-7 მუხლის³⁴¹ კონსტიტუციურობის საკითხზე, რომელიც ფართო დისკრეციას აძლევდა აღმასრულებელ ხელისუფლებას სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას. სასამართლომ განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა ბირთვული ენერჯის, როგორც ახალი და გამოუცდელი ტექნოლოგიის გამოყენებით მოსალოდნელ რისკებზე და მიუთითა უსაფრთხოების დაცვის ამოცანაზე, რომელიც ამ სფეროში დგას კანონმდებლის წინაშე.³⁴² სასამართლოს განმარტებით, პირველ რიგში, შეუძლებელია, რომ მეცნიერების განვითარების კვალდაკვალ განხორციელდეს მუდმივი საკანონმდებლო ცვლილებები საპარლამენტო პროცედურების დაცვით, რათა დადგინდეს ბირთვული ენერჯის უსაფრთხო გამოყენებისათვის შესაფერისი მოთხოვნები.³⁴³ ასეთი ცვლილების სანაცვლოდ, სასამართლო მიიჩნევს, რომ ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს თავად უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, საექსპერტო ჯგუფებთან თანამშრომლობის საფუძველზე, შეიმუშავოს ყოველ კონკრეტულ გარემოებასთან მისადაგებული წინაპირობები.³⁴⁴ ზემოაღნიშნულის გარდა, სასამართლოს მოსაზრებით, მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევის³⁴⁵ სახით განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნების შემოღებით, კანონმდებელი ცდილობს სხვათა უფლებების დინამიურ დაცვას.³⁴⁶ სწორედ აღნიშნულის გათვალისწინებით ატომის კანონი ადმინისტრაციულ ორგანოებს ანიჭებს საფრთხის აცილების საუკეთესო შესაძლებლობას.³⁴⁷ კანონმდებლის მიერ ამომწურავი წესების შემუშავების მცდელობამ კი შეიძლება მხოლოდ ხელი შეუშალოს ეფექტიან კონტროლს.³⁴⁸ ამდენად სასამართლომ ბირთვული ენერჯის დაცვის სფეროში ნებართვის მანიპულაციის სამართლებრივი პოზიციების შესუსტება ლეგიტიმურად მიიჩ-

³⁴¹ რომელიც ადგენს ნებართვის ვალდებულებას, იხ. პარ. 7 აბზ. 2 AtG.

³⁴² იხ. BVerfGE 49, 89, 134 f.

³⁴³ იხ. BVerfGE 49, 89, 135.

³⁴⁴ იხ. BVerfGE 49, 89, 135.

³⁴⁵ გერმანიის ატომის სამართალში სანებართვო გადაწყვეტილების ძირითად წინაპირობად განსაზღვრულია „აუცილებელი წინდახედულობა ზიანის წინააღმდეგ მეცნიერებისა და ტექნიკის მიღწევის ფარგლებში“ (პარ. 7 აბზ. 2 ნომ. 3 AtG), რომელიც 1976 წლის საკანონმდებლო ცვლილების საფუძველზე დამკვიდრდა.

³⁴⁶ იხ. BVerfGE 49, 89, 137.

³⁴⁷ „საჯარო მმართველობა, საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ფლობს საქმიანობის უმჯობეს ფორმას, რომლის ფარგლებშიც ახდენს რისკების ცნების ოპტიმალურ კონკრეტიზაციას“, იხ. BVerfGE 49, 89, 139.

³⁴⁸ იხ. BVerfGE 49, 89, 143.

ნია, რითაც, როგორც უკვე აღინიშნა, მან შეცვალა შესაწირის კანონზე მიღებული გადანყვეტილებით დამკვიდრებული მიდგომები.

ნებართვის ვალდებულების დანესების ლეგიტიმურობა უფრო ფართო კონტექსტშია გააზრებული ნასაუსკიუნგის (Naßauskiesung) გადანყვეტილებაში,³⁴⁹ რომელშიც სასამართლო ავითარებს მოსაზრებას, რომ წყლის კანონში არსებული რეგულაციები, რომლებიც ერთმანეთისაგან მიჯნავს გრუნტის წყლის საკუთრებას მინის ნაკვეთის საკუთრებისაგან, შეესაბამებოდა ძირითადი კანონის მოთხოვნას საკუთრების სოციალურ ვალდებულებასთან დაკავშირებით.³⁵⁰ მართალია, კერძო საკუთრებაში არსებულ მინის ნაკვეთზე მდებარე გრუნტის წყლების სარგებლობის შეზღუდვა სანებართვო ვალდებულებით, წარმოადგენს საკუთრების ძირითად უფლებაში ჩარევას, თუმცა სასამართლოს განმარტებით, მისი ლეგიტიმურობა წყლის დაცვის სპეციფიკით უნდა ახსნილიყო.³⁵¹ ამ მხრივ, სანებართვო კონტროლის მიზანია განსაკუთრებული ბუნებრივი რესურსების სახელმწიფოებრივი კონტროლის შესაძლებლობის შექმნა,³⁵² როგორც საფრთხის კონტროლის, ისე მწირი ბუნებრივი რესურსების გეგმაზომიერი განაწილების (ალოკაციის) თვალსაზრისით.³⁵³

5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომები

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ, შეკრებისა და მანიფესტაციების კანონის თაობაზე მიღებულ გადანყვეტილებაში,³⁵⁴ უპირველესად, განსაზღვრა სანებართვო კონტროლის არსი, რომ „თავად ფორმულირება – გაფრთხილების არმიღება – გაფრთხილების ინსტიტუტს ნებართვას უთანაბრებს“.³⁵⁵ სასამართლო მსჯელობს ასეთი სანებართვო კონტროლის მეშვეობით ძირითად უფლებაში ჩარევის დასაშვებ ზღვარზე და მიუთითებს, რომ ასეთი ჩარევის გამართლება მხოლოდ ძირითადი უფლებების შინაარსს უნდა ეფუძნებოდეს,³⁵⁶ რითაც სასამართლომ ხაზი

³⁴⁹ იხ. BVerfGE 58, 300 ff. (1981 წ.).

³⁵⁰ იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

³⁵¹ იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

³⁵² „გრუნტის წყლები საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და განსაკუთრებით საზოგადო წყალმომარაგების თვალსაზრისით შეუფასებელია“, იხ. BVerfGE 58, 300, 347.

³⁵³ იხ. Curtius, 2005, S. 119.

³⁵⁴ იხ. სსსგ №2/2/180-183 (2002 წ.).

³⁵⁵ იხ. სსსგ №2/2/180-183, ნაწ. 7.

³⁵⁶ იხ. სსსგ №2/2/180-183, ნაწ. 7.

გაუსვა ნებართვის ვალდებულების დადგენისას ძირითადი უფლებების გათვალისწინების ვალდებულებას. აღსანიშნავია, რომ სასამართლოს ეს პოზიცია შენარჩუნებული იყო 2008 წლის გადაწყვეტილებაშიც,³⁵⁷ სადაც სასამართლომ ცალსახად განმარტა, რომ საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების სფეროში ჩარევა სანებართვო კონტროლის მეშვეობით მოითხოვს განსაკუთრებულ ლეგიტიმაციას.³⁵⁸

³⁵⁷ იხ. სსსგ №2/3/406/408 (2008 წ.).

³⁵⁸ იხ. სსსგ №2/3/406/408, ნან. 2, აბზ. 11. ამ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ არაკონსტიტუციურად სცნო ადმინისტრაციული ორგანოს სპეციალური თანხმობის ვალდებულება, რომელიც კანონით დადგენილი იყოს საქართველოს მოქალაქის უცხო ქვეყნის მოქალაქესთან ქორწინებისათვის.

თავი IV. იმისიების ნებართვის გაცემის მეტერიალური წინაპირობები

§18. ქართული სამართალი

1. ნებართვის გაცემის ზოგადი წინაპირობების სისტემა

საქართველოს კანონმდებლობაში ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემატიზირებული კატალოგი არ არსებობს. „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი ადგენს ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის ნეგატიურ წინაპირობებს, რომლის თანახმად, ნებართვა არ გაიცემა, თუ:

- დარღვეულია გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები და
- დაგეგმილ საქმიანობაზე არსებობს ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა.

დანარჩენ შემთხვევაში, ივარაუდება, რომ ნებართვა უნდა გაიცეს, ანუ, სხვანაირად რომ ვთქვათ, ნებართვის გაცემის პოზიტიური წინაპირობა არის ის, რომ არ არსებობდეს ზემოაღნიშნული ნეგატიური წინაპირობები.

გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის პირველი წინაპირობა უფრო მეტად ფორმალურ ასპექტებს მოიცავს. სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხაც (გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში, მისი საჯარო განხილვის შემაჯამებელი ოქმი, ინფორმაცია საქმიანობის განხორციელების ადგილის შესახებ, ტექნიკური ანგარიში ემისიების მოცულობის შესახებ და სხვ.)³⁵⁹ ნებართვის გაცემის მხოლოდ ფორმალური წინაპირობაა, რადგან მასში არ ჩანს ის მატერიალური შინაარსი, რითაც ჩვენ შევძლებდით ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების საკითხის გარკვევას.

ამგვარად, ნებართვის გაცემის მატერიალური კრიტერიუმები უფრო მეორე წინაპირობასთანაა დაკავშირებული და ინტეგრირებულია ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის წინაპირობებში. თავის მხრივ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას ქართულ სამართალში აქვს დომინანტი ადგილი, რაც ცხადად ვლინდება იმაში, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე, ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ამ დასკვნის

³⁵⁹ იხ. გზნკ-ის მე-8 მუხლის მე-2-მე-3 პუნქტები.

შესაბამის (დადებით ან უარყოფით) სანებართვო გადაწყვეტილებას. ამრიგად, სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა იკავებს დომინირებულ ადგილს.³⁶⁰ შესაბამისად, მას არა აქვს მხოლოდ შუალედური აქტის ფუნქცია, რაც იქიდანაც ჩანს, რომ დასაბუთების ინსტიტუტის გამოყენებისა³⁶¹ და საბოლოო სანებართვო გადაწყვეტილების მეშვეობით ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის დაძლევის შესაძლებლობა, ზემოთ აღნიშნული ნორმის გამო, საფუძველშივე შეზღუდულია.

2. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის წინაპირობები როგორც სანებართვო კონტროლის კრიტერიუმები

130 ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ქართულ სამართალში არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის ძირითადი წინაპირობა და ამით მას ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობა აქვს, ამდენად სანებართვო აკრძალვის ტიპის განსაზღვრაც სწორედ ამ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ფორმირების თავისებურებაზეა დამოკიდებული. კანონმდებლობის შესაბამისად,³⁶² ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა გაიცემა, თუ დაგეგმილი საქმიანობა:

- შეესაბამება საქართველოს გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებს,
- არ გამოიწვევს გარემოს მდგომარეობისა და ბუნებრივი რესურსების შეუქცევად ხარისხობრივ და თვისებრივ ცვლილებებს,
- ითვალისწინებს გარემოზე ზემოქმედების შემცირების ან თავიდან აცილების ღონისძიებებს.

131 ამ წინაპირობებიდან შესაძლებელია ორი მოდელური კონფიგურაციის გამოყოფა: ა) მბოჭავი წინაპირობები, რომელიც კონკრეტიზებულია გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებში (პრევენციული აკრძალვა) და ბ) წინაპირობა, რითაც კანონმდებელს შემოაქვს საქმიანობის კონტროლის ისეთი მატერიალური მასშტაბები, რომელიც კონკრეტიზებული არ არის ტექნიკურ ნორმებში, არამედ მისი შინაარსის განსაზღვრა ეფუძნება გარემოს დაცვის სფეროში არსებული ცოდნის ინტეგრაციის შესაძლებლობებს (რეპრესიული აკრძალვა). ვინაიდან ეს წინაპირობები პრაქ-

³⁶⁰ იხ. გზნკ-ის მე-13 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი; ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

³⁶¹ შუალედური აქტის შემთხვევაში არსებობს ინტერესთა შეჯერების შესაძლებლობა, როცა საბოლოო გადაწყვეტილების დასაბუთება აუცილებელია, იხ. სუსგ ბს-535-526(კ-12) (2013 წ.).

³⁶² იხ. ეეკ-ის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი.

ტიკულად გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობებია, ამდენად, ის ამ სანებართვო აკრძალვის მოდელურ კონფიგურაციასაც განსაზღვრავს.

3. ეკოლოგიური ექსპერტიზის რეპრესიული წინაპირობები

ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონის მე-6 მუხლში ჩადებული ფორმული-¹³² რება – „დადებითი ეკოლოგიური დასკვნა გაიცემა“, მართალია, პირდაპირ არ გულისხმობს დისკრეციულ უფლებამოსილებას, თუმცა განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გამო, ქმნის სამართლებრივი შედეგის მრავალგვარად განსაზღვრის საფუძველს, ვინაიდან ამ წინაპირობებს პრაქტიკულად დისკრეციული უფლებამოსილების მნიშვნელობა აქვს.³⁶³ საქმე ისაა, რომ მისი მატერიალური შინაარსის იმგვარად განსაზღვრა შეუძლებელია, რომ ის სტანდარტულად გავრცელდეს ცალკეულ სამართლებრივ ურთიერთობებზე. შესაბამისად, ჩვენ, აქ, მართალია, არ გვაქვს ორი ან ორზე მეტი სამართლებრივი შედეგის კლასიკური კონსტრუქცია, თუმცა გვაქვს ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის მრავალგვარად გაგების შესაძლებლობა, რაც, საბოლოო ჯამში, განსხვავებულ სამართლებრივ შედეგებთანაა დაკავშირებული. ამ თვალსაზრისით, ვინაიდან ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის ეს ლავირებადი წინაპირობები ინტეგრირებულია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის წინაპირობებში, ეს უკანასკნელი უფრო რეპრესიული ტიპის აკრძალვას მიეკუთვნება. ასეთი სცენარი აშკარად იკვეთება მაგ. გზების, ჰიდროსადგურების, აეროპორტებისა და სხვა მსგავსი სახის მშენებლობის ნებართვის გაცემისას. იგივე მონესრიგება უფრო ნაკლები საფრთხის შემცველი საქმიანობის მიმართ კი უფრო პრევენციული აკრძალვის მნიშვნელობას იღებს. ამ თვალსაზრისით, აკრძალვის ერთიანობის კონცეფცია,³⁶⁴ რომელიც სანებართვო ნორმის სტრუქტურის როლს უარყოფს აკრძალვის გამიჯვნის საქმეში და ის ძირითადი უფლებების ან საზოგადოებრივი ინტერესების ქრილში გადაქვს, ქართულ სამართალში პრაქტიკულ მნიშვნელობას იძენს.

³⁶³ ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში ასეთი განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები განიხილება დისკრეციული უფლებამოსილების პარალელურად (იხ. Maurer, AllgVerwR, 2011, § 7, Rn. 1). ამავე დროს, დისკრეციული უფლებამოსილებისაგან განსხვავებით, განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებები მოიცავს არა სამართლებრივი შედეგების, არამედ ნორმის ფაქტობრივი შემადგენლობის დადგენის პრობლემას (იხ. Maurer, AllgVerwR, 2011, § 7, Rn. 26) და მის მიმართ მოქმედებს შეზღუდული სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობა (იხ. გიორგიშვილი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 25).

³⁶⁴ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 28 შმ.

133 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აკრძალვის ერთიანობის კონცეფციის მომველიება, ბუნებრივია, არ არის იმ პრობლემის გადაჭრის გზა, რომელიც ასეთმა მიდგომამ შეიძლება გამოიწვიოს. საქმე ისაა, რომ რეპრესიული აკრძალვის კონფიგურაციის დაწესება *per se* პრევენციული საქმიანობებისათვის სამართლებრივი სახელმწიფოს პოზიციიდან გაუმართლებელია. მართალია, ლიტერატურაში გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, ძირითადი უფლებების სფეროში განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებებით გამყარებული დისკრეცია დასაშვებია,³⁶⁵ თუმცა პრევენციული და რეპრესიული კონტროლის სიტუაციების ერთიან ნორმატიულ კონტექსტში მოქცევა, ბუნებრივია, არ არის სწორი. ის ერთგვაროვან გარემოებებში დიფერენცირებული გადაწყვეტილებებისა და, ამდენად, არაერთგვაროვანი კონტროლის განვითარების საფუძველი შეიძლება გახდეს. ამიტომ, ქართული სამართალი ამ მიმართულებით ძირეულ რეფორმას საჭიროებს.

4. ეკოლოგიური ექსპერტიზის პრევენციული წინაპირობები

ა) წინაპირობების სისტემატიზაცია

134 ზემოთ ნახსენები განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების გარდა, ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონი იცნობს გადაწყვეტილების მიღებისას ადმინისტრაციული ორგანოს მხოჭავ, პრევენციულ წინაპირობებსაც. ქართულ სამართალში ასეთი წინაპირობები მიმოხეულია სხვადასხვა აქტებსა და ნორმებში, თუმცაშესაძლებელია მათი შემდეგნაირი სისტემატიზაცია:³⁶⁶

- დაცვის ვალდებულება,
- წინდახედულობის ვალდებულება,
- ნარჩენების აცილების ვალდებულება,
- ენერგოეფექტურობის ვალდებულება,
- ინტეგრაციის ვალდებულება.

ბ) დაცვის ვალდებულება

135 დაცვის ვალდებულების შინაარსი განსაზღვრულია გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების შესახებ კანონით, რომ მისი მიზანია „საქმიანობის პროცესში ადამიანის ჯანმრთელობის, ბუნებრივი გარემოს, ასევე კულ-

³⁶⁵ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 122 შმ.

³⁶⁶ ქართულ სამართალში ან წინაპირობათა მნიშვნელობის თაობაზე იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 808-821.

ტურული და მატერიალური ფასეულობების დაცვა“.³⁶⁷ ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის ძირითადი ნორმა ჩადებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, რომლის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში“.³⁶⁸ ეს მოთხოვნა კონკრეტიზებულია გარემოს დაცვის სხვადასხვა კანონებში. მაგ. „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საქმიანობისას უნდა შესრულდეს ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მოთხოვნები...“.³⁶⁹ დაცვის ობიექტების უვნებლობის ნორმატიული შინაარსი კონკრეტიზებულია გარემოს დაცვის ტექნიკურ რეგლამენტებში (იგივე გარემოს დაცვის ნორმებში), რაც ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია. ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებებში გარემოს დაცვის ნორმების ინდივიდუალიზაცია ხდება ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის სახით,³⁷⁰ რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის აუცილებელი წინაპირობაა.³⁷¹ სანებართვო განაცხადისათვის დასართავ დოკუმენტაციაში ინფორმაცია სანარმოს ადგილმდებარეობისა და მოსალოდნელი ემისიების შესახებ, სწორედ ამ ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის დადგენის მიზანს ემსახურება,³⁷² რაც ამ კონკრეტულ არეალში არსებული ფონური დაბინძურების, გაფრქვევის წყაროს მოსახლეობასთან, ან სხვა დაცულ სიკეთეებთან სიახლოვისა და მსგავსი ფაქტორების გათვალისწინებით გამოიანგარიშება.

გ) წინდახედულობის ვალდებულება

წინდახედულობის ვალდებულების რეალიზება საქართველოში შე- 136
საძლებელია მხოლოდ შეზღუდულად. ვინაიდან ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილებები ემყარება არა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას,³⁷³ არამედ ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის (ტექნიკუ-

³⁶⁷ იხ. გზნკ-ის მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁶⁸ იხ. სკ-ის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁶⁹ იხ. გდკ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁷⁰ რომლის გამოანგარიშების წესი დადგენილია „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №408 დადგენილებით დამტკიცებული წესით.

³⁷¹ იხ. გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁷² იხ. გზნკ-ის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნატები.

³⁷³ ამ მხრივ, მდგომარეობას არ ცვლის ის გარემოება, რომ კანონმდებლობაში არსებობს „საუკეთესო ტექნოლოგიისა“ და „საუკეთესო ტექნიკის“ ლეგალური დეფინიციები (იხ. გდკ-ის მე-4 მუხლის „ნ“ და „ო“ ქვეპუნატები).

რი რეგლამენტებით დადგენილ) დონეს,³⁷⁴ ქართული სამართალი ფუნდამენტურად განსხვავდება ევროპული და გერმანული სამართლის მიდგომებისაგან. ეს იმას ნიშნავს, რომ დაბინძურების შემამცირებელი ტექნოლოგიების გამოყენების შესახებ ნორმები³⁷⁵ საბოლოოდ მიმართულია მავნე ნივთიერებათა კონცენტრაციის ზღვრულად დასაშვები ნორმების (ზდკ) შენარჩუნებისაკენ და არა თავად ამ ზღვრის შემცირებისა და ოპტიმირებისაკენ. გერმანული და ევროპული სამართლის მაგალითზე კი, ნინდახედულობის პრინციპის რეალური ნორმატიული გაგება, რომელიც საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის განმსაზღვრელ სტანდარტებსა და ნორმებს ეფუძნება, გულისხმობს გაფრქვევის შემცირებას იმ ზღვრამდე, რის შესაძლებლობასაც ეს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა იძლევა.

- 137 ამგვარად, ქართულ სამართალში გენერალური ნორმირების წესების შესაბამისად, მაგ. თუ ერთი კონკრეტული დამაბინძურებელი ნივთიერებისათვის დასაშვებია გაფრქვევა 1 მთელამდე, ანუ³⁷⁶

$$\frac{C_m}{\text{ზდკ. } m} \leq 1$$

მაშინ, ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევა (ზდგ) 0,1-დან 1 მთელამდე დასაშვებია. შესაბამისად, ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ რჩება შესაძლებლობა, რომ საქმიანობის განმახორციელებელს მოსთხოვოს შემარბილებელი ღონისძიებების გატარება, რომელიც უფრო ნაკლები მაჩვენებელი იქნებოდა, ვიდრე ეს ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ჰიგიენური ნორმებით დადგენილი მაქსიმალური ზღვრია. ასეთ შემთხვევაში, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა შესაძლებლობას მოგვცემდა, რომ დამაბინძურებელ საწარმოში ზდკ (რომელიც წარმოდგენილია 1 მთელით) შემცირდეს მინიმუმამდე (მაგ. 0,4-მდე, 0,3-მდე და ა.შ.). შესაბამისად, თუ რომელიმე დამაბინძურებელი ნივთიერებისათვის დადგენილია \times ზღვარი და თუნდაც საუკეთესო ტექნოლოგიის პირობებში შესაძლებელი იყოს ამ ზღვრის შემცირება, ადმინისტრაციული ორგანო ნებართვის მაძიებელს ასეთ ვალდებულებას ვერ დააკისრებს.

³⁷⁴ იხ. გდკ-ის 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁷⁵ იხ. აპდკ-ის 29-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁷⁶ იხ. „ატმოსფერულ ჰაერში მავნე ნივთიერებათა ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის ნორმების გაანგარიშების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის №408 დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

დ) ნარჩენების აცილებისა და ენერგოეფექტურობის ვალდებულება

ნარჩენების აცილების ვალდებულება, ადრე მოქმედი რეგულაციების მიხედვით, მხოლოდ ზოგად დათქმებს შეიცავდა. კერძოდ, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, სამეურნეო ობიექტის მიმართ უზრუნველყოფილი უნდა ყოფილიყო „საშიში ნარჩენების უტილიზაციის, გაუფრთხილებლობის დანადგარების, გამწმენდი ნაგებობების...“ გამართული მუშაობა.³⁷⁷ ნარჩენების მართვის კოდექსმა კი (2014 წ.) ამ მიმართულებით ახალი მოთხოვნები დააწესა. შემოღებულ იქნა ნარჩენების მართვის იერარქია, რომლის შერჩევა ეკოლოგიური სარგებლიანობის, საუკეთესო ხელმისაწვდომო ტექნიკისა და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის კრიტერიუმებს ემყარება.³⁷⁸ ამრიგად, კოდექსის სწორად გამოყენების შემთხვევაში, ამ მიმართულებით უკვე შესაძლებელი გახდა შესაბამისი სტანდარტების დამკვიდრება.

ენერგოეფექტურობის ვალდებულებასთან დაკავშირებული ნორმები მხოლოდ ზოგადი მოთხოვნების დადგენით შემოიფარგლება. საქართველოს გარემოს დაცვის კანონის თანახმად, საქმიანობის ობიექტის მიმართ უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს „...გარემოს დაცვის, ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენების“ გატარება.³⁷⁹ პრაქტიკაში შესაძლებელი ხდება ამ მოთხოვნების დადგენა სანებართვო პირობების სახით. ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნებისათვის, ცხადია, რომ აუცილებელია ამ ვალდებულების სპეციალური მონესრიგება.

ე) ინტეგრაციის ვალდებულება

ინტეგრაციის ვალდებულება ქართულ სამართალში გამომდინარეობს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტიდან, რამეთუ მისი მიზანია მთლიან გარემოზე ზემოქმედების შესწავლა.³⁸⁰ თუმცა, ცხადია, რომ გარემოზე ზემოქმედების შეფასება ინტეგრირებული კონტროლის მხოლოდ ერთი მხარეა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მომზადებისათვის ინფორმაციულ ხასიათს ატარებს. ამიტომ, ქართულ სამართალში ინტეგრირებული კონტროლის ინსტრუმენტის ნამდვილი როლი სწორედ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მიმართ უნდა გამოიხატოს, თუმცა, თავის მხრივ, ეს უკანასკნელი არ მოიცავს მატერიალური და ტექნო-

³⁷⁷ იხ. გდკ-ის მე-40 მუხლის „ა“ პუნქტი.
³⁷⁸ იხ. ნმკ-ის მე-4 მუხლის 1-ლი და მე-2 ნაწილები.
³⁷⁹ იხ. გდკ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.
³⁸⁰ იხ. გზნკ-ის მე-3 მუხლის „დ“ პუნქტი.

ლოგიური ინტეგრაციის ნიშნებს, რომელიც ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის ძირითადი დამახასიათებელი ელემენტებია. ამას თავისი ახსნა აქვს. საქმე ისაა, ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის სრული მოცულობით იმპლემენტაცია ქართულ რეალობაში გამოიწვევს ისეთი ფუნდამენტური და არსებითი სახის ცვლილებებს,³⁸¹ მათ შორის, ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით, რისი მზაობაც, საქართველოში შექმნილი სოციალურ-ეკონომიკური პირობების გამო, როგორც ჩანს, ჯერჯერობით, არ არსებობს.

5. პრევენციული წინაპირობების კონკრეტიზაცია

- 141 ეკოლოგიური ექსპერტიზის კანონის თანახმად, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის, შესაბამისად, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემის წინაპირობების კონკრეტიზაცია უნდა ეფუძნებოდეს „გარემოს დაცვის ნორმებსა და სტანდარტებს“.³⁸²
- 142 საქართველოში ტექნიკური რეგლამენტებისა³⁸³ და სტანდარტების³⁸⁴ შემუშავების ზოგად წესს ადგენს პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი (2012 წ.).³⁸⁵ ტექნიკური რეგლამენტების მეშვეობით დადგენილი ნორმები ყოველთვის სავალდებულოა და მისი ინტეგრაცია ცალკეულ სანებართვო გადაწყვეტილებაში ემყარება კონდიციურ პროგრამას, რაც იმას ნიშნავს რომ მისი ინდივიდუალიზაცია, მით უფრო ინვესტორის ინტერესების საზიანოდ, დაუშვებელია. კოდექსი, მართალია, ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავებისას მიუთითებს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოს საფრთხის პროპორციული ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავების ვალდებულებაზე,³⁸⁶ თუმცა, იმავე ნაწილში პრიორიტეტად ასახელებს ბაზრის ინტერესებს და აცხადებს, რომ „ტექნიკური რეგლამენტი ხელს უნდა უწყობდეს ღია საბაზრო ეკონომიკას და თავისუფალ ვაჭრობას.“ ამავე დროს, თუ რამდენიმე ტექნიკური რეგლამენტი განსხვავებულად არეგულირებს სანარმოო პროცესს, მაშინ საკმარისია რომელიმე მათგანის გამოყენება,³⁸⁷ თუნდაც ის უსაფრთხოების უფრო ნაკლებ გარანტიებს ქმნიდეს. შესაბამი-

³⁸¹ სამართლებრივ სისტემებზე ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის გავლენის შესახებ იხ. Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 ff.

³⁸² იხ. ეეკ-ის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

³⁸³ იხ. პუტმკ-ის V თავი.

³⁸⁴ იხ. პუტმკ-ის VI თავი.

³⁸⁵ იხ. პუტმკ-ის 55-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

³⁸⁶ იხ. პუტმკ-ის 56-ე მუხლის მე-2 და მე-4 ნაწილები.

³⁸⁷ იხ. პუტმკ-ის 56-ე მუხლის მე-5 ნაწილი.

სად, ქართული სამართლის ეს მიდგომა თავიდანვე ზღუდავს ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების³⁸⁸ პრაქტიკაში გამოყენების შესაძლებლობას.

რაც შეეხება საკუთრივ გარემოს დაცვის ნორმირების სპეციალურ წესს, ის წესრიგდება გარემოს დაცვის კანონით, რომლის მიხედვით, დაბინძურების წყაროსათვის შესაძლებელია გენერალური ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაციის (ზდკ)³⁸⁹ შესაბამისად დადგინდეს კონკრეტიზებული ზღვრულად დასაშვები გაფრქვევის (ზდგ) ნორმა.³⁹⁰ გენერალური ზღვრული ნორმების მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შენარჩუნება ატმოსფერულ ჰაერში, წყალსა და ნიადაგში მავნე ნივთიერებათა გაფრქვევის, ასევე, ხმაურის, ვიბრაციისა და სხვა მსგავს გამოვლინებათა შეზღუდვის გზით.³⁹¹ გენერალური ნორმების საფუძველზე, კონკრეტიზებული ნორმები დგინდება დაბინძურების ცალკეული წყაროსათვის მათი თავისებურებებისა და ადგილმდებარეობის ფონური დაბინძურების მაჩვენებლების გათვალისწინებით. თუმცა, ზემოთ განსაზღვრული წესის გამო, ეს არ ნიშნავს პრაქტიკაში ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების გამოყენების შესაძლებლობას. წინდახედულობის ნორმებთან დაკავშირებით, ქართული სამართალი ასევე მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება: კანონქვემდებარე აქტებში დადგენილი მოთხოვნა უნარჩენო ან ნაკლებნარჩენიანი ტექნოლოგიების გამოყენების თაობაზე³⁹² ობიექტის დაპროექტებისა და ექსპლუატაციისათვის,³⁹³ ერთი შეხედვით, თითქოს, მიზნად ისახავს წინდახედულობის მიღწევას, თუმცა, ვინაიდან, ამ შემთხვევაში, გაფრქვევის ზღვრის დადგენის მასშტაბი არის არა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა, არამედ ზღვრულად

³⁸⁸ ამის თაობაზე იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 136 შმ.

³⁸⁹ იხ. გდკ-ის 29-ე მუხლი.

³⁹⁰ იხ. გდკ-ის 30-ე მუხლი.

³⁹¹ ასეთი ხარისხობრივი ნორმები არის საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის №297-ე ბრძანება „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“, სადაც ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ზღვრული ნორმები ემყარება 80-იან წლებში შემუშავებულ საბჭოთა ნორმებს (Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест), რომელიც დამტკიცებულია 27.08.84 წელს სსრკ-ის მთავარი სანიტარული ექიმის პ.ნ. ბურგასოვის მიერ.

³⁹² იხ. „გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის ნორმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს ჯანდაცვის მინისტრის 2001 წლის №297-ე ბრძანების მე-6 დანართის IV მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁹³ დანვრ. იხ. იქვე, მე-6 დანართი.

დასაშვები კონცენტრაციები,³⁹⁴ ის რეალურ ურთიერთობებზე ქმედით ზემოქმედებას ვერ მოახდენს.

§19. გერმანული სამართალი

1. ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა და სამართლებრივი ბუნება

ა) ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემა

144 იმისიების დაცვის გერმანული კანონის მე-6 პარაგრაფი ამომწურავად ადგენს საქმიანობის დასაშვებობის მატერიალურ წინაპირობებს, რომლის თანახმად, ნებართვა გაიცემა, თუ (ა) განმცხადებელი აკმაყოფილებს ყველა ძირითად სანებართვო ვალდებულებას და (ბ) საქმიანობა შეესაბამება სხვა სფეროს საჯარო-სამართლებრივ ნორმებს და სამუშაო ადგილის გარემოსდაცვით ინტერესებს.³⁹⁵

145 ამ წინაპირობებში ცენტრალური ადგილი ძირითად სანებართვო ვალდებულებებს უკავია. ის არის სანებართვო აკრძალვის სისტემური ელემენტები, რომელშიც აკუმულირებულია ამ სფეროში მოქმედი სხვადასხვა საკანონმდებლო მოთხოვნები. გერმანული სამართალი აყალიბებს ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების შემდეგ სტრუქტურას:

- დაცვის ვალდებულება,³⁹⁶
- წინდახედულობის ვალდებულება,³⁹⁷
- ნარჩენების მართვის ვალდებულება,³⁹⁸
- ენერგოეფექტურობის ვალდებულება,³⁹⁹
- შემდეგი ზრუნვის ვალდებულება,⁴⁰⁰ რომელიც მოიცავს ზემოაღნიშნულ ოთხივე ვალდებულებას და მოქმედებს საქმიანობის შეწყვეტის შემდეგ ეტაპზე.

ბ) სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა

146 ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები წარმოდგენილია კონდიციური (თუ-მაშინ) მსჯელობის სახით, რაც იმას ნიშნავს, რომ ინვესტორის მიერ

³⁹⁴ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 137.

³⁹⁵ იხ. პარ. 6 BImSchG.

³⁹⁶ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 BImSchG.

³⁹⁷ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 2 BImSchG.

³⁹⁸ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 3 BImSchG.

³⁹⁹ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 4 BImSchG.

⁴⁰⁰ იხ. პარ. 5 აბზ. 3 BImSchG.

მათი დაკმაყოფილების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გასცეს ნებართვა.⁴⁰¹ მაშასადამე, იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი ემყარება პრევენციული აკრძალვის სტრუქტურას. ამავე დროს, მართალია, ოპტიმიზების მიზნით, გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს რჩება ინტერპრეტაციის საშუალება ცალკეული სანებართვო ვალდებულების შეფასებისას,⁴⁰² თუმცა, ვინაიდან, კანონმდებლობით ზუსტადაა განსაზღვრული ცალკეული სანებართვო წინაპირობის შინაარსი, მისი რეპრესიულ აკრძალვაში გადაზრდისა და ერთგვაროვან ურთიერთობებში დიფერენცირებული მიდგომის შექმნის საფრთხე არ არსებობს. საქმე ისაა, რომ გერმანულ სამართალში ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები არ შემოიფარგლება ზოგადი დათქმებით, არამედ კონკრეტიზებულია სხვადასხვა გარემოსდაცვით ნორმებში, სტანდარტებსა⁴⁰³ და იმპერატიულ ურბანულ და გარემოსდაცვით გეგმებში.⁴⁰⁴ სანებართვო კონტროლი კი ამ გეგმარებით კონცეფციას ასახავს ცალკეულ გადაწყვეტილებებში.⁴⁰⁵ ამავე დროს, გეგმარებით კონცეფციასთან მჭიდრო კავშირი და სანებართვო წინაპირობების გენერალიზებული დეფინირება სანებართვო კონტროლს არ უკარგავს „პუნქტუალურობას და ინდივიდუალურ გარემოებებზე ორიენტირების ხასიათს“,⁴⁰⁶ რაც ძირითადად გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მეშვეობით ხდება შესაძლებელი.⁴⁰⁷ თუმცა, ამას არ აქვს ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობა.

2. დაცვის ვალდებულება

ა) დაცვის ვალდებულების სამართლებრივი საფუძვლები

იმისიების დაცვის გერმანულ სამართალში დაცვის პრინციპი შედგება 147 სამი ფუძემდებლური ელემენტისაგან.⁴⁰⁸

- ინტეგრაციის ვალდებულება დაცული სიკეთების მიმართ;
- გარემოს სახიფათო ზემოქმედებისაგან დაცვა;
- საზოგადოებისა და მეზობლის დაცვა სხვა საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვისაგან.

⁴⁰¹ იხ. Kloepfer, 2004, S. 1257; Calliess, ZUR, 2008, S. 346.

⁴⁰² იხ. Scheidler, ZfU, 3/2008, S. 394 ff.

⁴⁰³ იხ. Breuer, in: BesVerwR, 2008, S. 603.

⁴⁰⁴ იხ. Wahl/Appel, 1995, S. 150.

⁴⁰⁵ იხ. იქვე, გვ. 178.

⁴⁰⁶ იხ. Trute, 1989, S. 334.

⁴⁰⁷ იხ. Appel, 2005, S. 92 ff.

⁴⁰⁸ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 BImSchG.

148 აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაცვის ვალდებულება არის კონტროლის კლასიკური მოდელის რეცეფცია, რომელიც დღესაც საპოლიციო-სამართლებრივი საფრთხის კონცეფციას ემყარება. ახალი საკანონმდებლო განსაზღვრების სიახლე მხოლოდ „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების“ ელემენტის დამატებაში გამოიხატა, რასაც საკანონმდებლო ტრადიციები იმისიების დაცვის კანონის მიღებამდე არ იცნობდა.⁴⁰⁹ მართალია, თავად კანონის ფორმულირება – „გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება, ასევე საფრთხეები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა და მნიშვნელოვანი დატვირთვა როგორც საზოგადოების, ისე მეზობლის მიმართ არ იყოს გამოწვეული“ – უახლოვდება წინდახედულობის შინაარსს, თუმცა მისი გავრცელების არეალი არ მოიცავს გარემოს დაცვის იმ სფეროებს, რომელსაც წინდახედულობა ჯერ კიდევ საფრთხის დადგომის წინა სტადიაზე ამუშავებს. ამ თვალსაზრისით, დაცვის ვალდებულების საგანია საწარმო-დანადგარებიდან მოსალოდნელი ის საფრთხეები, რომელსაც სივრცითი გავრცელების დიმენსიის თვალსაზრისით, შესაძლებელია, უფრო ლოკალური ზემოქმედების ხასიათი ჰქონდეს.⁴¹⁰

ბ) ინტეგრაციის კონცეფცია – დაცული სიკეთეების იდენტიფიცირება

149 გერმანულ სამართალში ინტეგრაციის კონცეფცია იმისიების დაცვის კანონში 2000 წელს განხორციელებული ცვლილების საფუძველზე დაინერგა, რომლის მიზანი იყო IED დირექტივის მოთხოვნათა იმპლემენტაცია ეროვნულ კანონმდებლობაში.⁴¹¹ ცვლილების შედეგად, იმისიების ნებართვის გაცემისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ინტეგრაციული, ინტერსექტორალური ინტერესები, რომელიც კანონმდებელმა სიტყვიერად შემდეგნაირად ჩამოაყალიბა – „უზრუნველყოფილი იქნეს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი მთლიანი გარემოს მიმართ“. იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, მთლიან გარემოში მოიაზრება „ადამიანი, ცხოველთა და მცენარეთა სამყარო, მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა და სხვა სანივთო სიკეთეები“.⁴¹²

150 ადამიანის დაცვა, მისი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იმისიების სამართალში აბსოლუტურად დაცულ სამართლებრივ სიკეთეს მიეკუთვნება და მასთან მიმართებაში ადმინის-

⁴⁰⁹ 1869 წლის პრუსიის სამეწარმეო საქმიანობის კანონის მე-16 პარაგრაფში ეს ელემენტი არ ყოფილა გათვალისწინებული, იხ. Martens, DVBl, 1981, S. 599.

⁴¹⁰ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 143.

⁴¹¹ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 61.

⁴¹² იხ. პარ. 1 აბზ. 1 კავშირში პარ. 3 აბზ. 2 BImSchG.

ტრაციულ ორგანოს დისკრეცია არა აქვს, ინტერესთა შენონასწორების პროცესში კი მას ერთმნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვს სხვა ინტერესებთან მიმართებაში.⁴¹³ საფრთხე ადამიანის ფიზიკურ ხელშეუხებლობას, შესაძლებელია, არაპირდაპირაც შეექმნას გარემოს სხვა კომპონენტების დაბინძურებისას. რაც შეეხება ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს, მას ახალი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მიდგომები განიხილავს როგორც ავტონომიურ ობიექტებს,⁴¹⁴ რომლის სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება დამოკიდებული არ არის რაიმე გარე ფაქტორებზე. ინტეგრაციული კონცეფციის შესაბამისად, დაცული უნდა იქნეს ასევე მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა და სხვა სანივთო სიკეთეები, რომელიც, შესაძლებელია, გამონეწეული იქნეს წყალჩაშვებით, ჰარში გაფრქვევით ან ნარჩენების წარმოქმნით.⁴¹⁵

გ) გარემოს სახიფათო ზემოქმედებისაგან დაცვა

როგორც უკვე ითქვა, იმისიების გერმანულ სამართალში, დაცვის პრინციპის მეორე ფუძემდებლური ელემენტია გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნება. ამ ელემენტის ზუსტი განმარტებისათვის, უპირველესად, საჭიროა ორი საკითხის გარკვევა:

- პირველი, უნდა განისაზღვროს გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნების ელემენტები;
- მეორე, უნდა დადგინდეს ცალკეული დაბინძურების მიზეზობრივი კავშირის საკითხი, ანუ რა შემთხვევაში იწვევს საქმიანობა გარემოზე სახიფათო ზემოქმედებას.

შესაძლებელია ამ ელემენტების ზოგადი დახასიათება.

პირველ საკითხთან დაკავშირებით, გარემოზე უარყოფით ზემოქმედების ცნება გულისხმობს ორ ელემენტს – ა) იმისიებს (*Immissionen*) და ბ) ხელშეშლის ხარისხს (*Störqualität*). ლეგალური დეფინიციის თანახმად, იმისია არის „ადამიანზე, ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროზე, მიწაზე, წყალზე, ატმოსფერულ ჰაერზე, კულტურულ მემკვიდრეობასა და სხვა სანივთო სიკეთეებზე ზემოქმედების მომხდენი ჰაერის დაბინძურება,⁴¹⁶ ხმაური, ვიბრაცია, სინათლე, სითბო, გამოსხივება და გარემოზე სხვა მსგავსი

⁴¹³ იხ. Reich, 1989, S. 33.

⁴¹⁴ იხ. მუხ. 20a GG.

⁴¹⁵ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 63.

⁴¹⁶ კანონით განმარტებულია საკუთრივ ჰაერის დაბინძურება: „როგორც ჰაერის ბუნებრივი შემადგენლობის შეცვლა, განსაკუთრებით კვამლის, ქვარტლის, მტვრის, გაზების, აეროზოლების ან/და ორთქლის მეშვეობით“ (იხ. § 3 Abs. 4 BimSchG).

ზემოქმედება“.⁴¹⁷ ხელშეშლის ხარისხი კი გულისხმობს ისეთ „იმისიებს, რომელიც მისი სახეობის, მოცულობისა და განგრძობადობის თვალსაზრისით მოიცავს პოტენციალს, რომ საზოგადოებისა და მეზობლისათვის გამოიწვიოს საფრთხე, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზემოქმედება ან მნიშვნელოვანი დატვირთვა“.⁴¹⁸ ამგვარად, იმისიები მიმართულია არა წყაროსკენ, არამედ დაცული სიკეთეებისაკენ. ამიტომ წყარო, საიდანაც მომდინარეობს ჰაერის დაბინძურება და ა.შ. გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცნებისათვის არარელევანტურია.⁴¹⁹ საფრთხის წყაროსგან შესაძლებელია მომდინარეობდეს როგორც აბსტრაქტული, ისე კონკრეტული სახიფათო ზემოქმედება.⁴²⁰ აბსტრაქტული ზემოქმედება გულისხმობს ჰაერის დაბინძურებას, ხმაურს და ა.შ.⁴²¹ ხოლო კონკრეტული ზემოქმედება გულისხმობს ისეთ ზემოქმედებას, რომელიც იწვევს მნიშვნელოვან უარყოფით გავლენასა და დატვირთვას⁴²² (მაგ. აფეთქებას, ხანძარს, ასხლტევას და სხვა სახის ფიზიკური ზემოქმედების პოტენციალს⁴²³). დაბინძურების წყაროს რეგულირების საკითხები აკუმულირებულია ტერმინ „ემისიაში“, ⁴²⁴ რომელიც ქვემოთ წინდახედულობის ვალდებულების ჩრილში იქნება განხილული.

- 153** მეორე საკითხთან დაკავშირებით, გერმანული სამართალი მოითხოვს შუალედური ბალანსის დაცვას, რომლის შესაბამისად, გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება ფასდება არა ცალკეული საწარმოდან მომდინარე იმისიების, არამედ შესაბამის ტერიტორიაზე ფონური დაბინძურებისადმი იმისიების ერთობლიობაში ზეგავლენის მიხედვით.⁴²⁵ ეს ბუნებრივიცაა, ვინაიდან იმისიების დაცვის კანონი მოითხოვს გარემოს ისეთნაირ დაცვას, რომ გამონვეული არ იქნას სახიფათო ზემოქმედება, რაშიც, ყველაზე მეტად, სწორედ, იმისიების სამართლის ერთ-ერთი პარადიგმული – კუმულატიური ზემოქმედების მნიშვნელობა მოიაზრება.⁴²⁶ ეს საკითხი სადავო არ არის ლიტერატურასა და მართლმსაჯულებაში, თუმცა, ცხადია, სამართლებრივი თვალსაზრისით წამოიჭრება საკითხი, თუ რამ-

⁴¹⁷ იხ. პარ. 3 აბზ. 2 BImSchG.

⁴¹⁸ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 ალტ. 2. BImSchG.

⁴¹⁹ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 67.

⁴²⁰ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 147 ff.

⁴²¹ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 ალტ. 1 BImSchG კავშ. § 3 აბზ. 3 BImSchG.

⁴²² იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 ალტ. 2. BImSchG.

⁴²³ იხ. Koepfer, 2001, S. 26.

⁴²⁴ იხ. პარ. 3 აბზ. 3 BImSchG.

⁴²⁵ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 69.

⁴²⁶ იხ. იქვე.

დენად არის მცირე იმისია მიზეზობრივ კავშირში გარემოზე სახიფათო ზემოქმედებასთან.⁴²⁷ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პოზიციებიდან გამომდინარე იმისია, რომელიც უმნიშვნელოდ ზრდის რისკს, სამართლებრივი თვალსაზრისით, მიზეზობრივ კავშირში არ არის გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების გამონკვევასთან.⁴²⁸

დ) სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა

იმისიების გერმანული სამართლის თანახმად, დაცვის პრინციპის მესამე ელემენტი სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა.⁴²⁹ გერმანულ სამართალში ნების მანძილზე უპირატეს ძირითად ვალდებულებად ითვლებოდა ხელშეშლის ხარისხის მქონე გარემოზე სახიფათო ზემოქმედება.⁴³⁰ „სხვა საფრთხეები“ კი შეიძლება მომდინარეობდეს სანარმოს ისეთი ნორმალური ფუნქციონირებიდან, რომელიც ფორმალურად შეესაბამება ტექნიკური უსაფრთხოების მოთხოვნებს.⁴³¹ ამ მხრივ გერმანულ სამართალზე დიდი გავლენა იქონია ევროპულმა სამართალმაც, სადაც მხოლოდ დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულება არ არის გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების ცენტრალური ელემენტი, არამედ ასევე გარემოს ნებისმიერი სახის დაბინძურება,⁴³² რომელიც, შეიძლება, გამონკვეული იყოს როგორც ემისიების, ისე სხვა სახის ზემოქმედების მეშვეობით.⁴³³ ეს იდეა გერმანულ სამართალში იმისიების დაცვის კანონის მიზნებშიც არის ნათლად გაცხადებული, რომლის თანახმად, კანონის მიზანია როგორც გარემოზე სახიფათო ზემოქმედების აცილება ან შემცირება, ისე სხვა საფრთხეებისაგან დაცვა, რომელიც „შესაძლებელია გამონკვეული იქნას სხვა სახის ზემოქმედებით“, ⁴³⁴ სადაც, ცხადია, სხვა სახეობაში იგულისხმება იმისიებისგან განსხვავებული ზემოქმედების სახეობა.

3. წინდახედულობის ვალდებულება

ა) წინდახედულობის პრინციპის სამართლებრივი საფუძვლები

იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, სანარმოს განთავსებისა და ფუნქციონირების პროცესში გატარებული უნდა იქნეს „წინდახედულობა გა-

⁴²⁷ იხ. იქვე, ვ.ნ.. 70.

⁴²⁸ იქვე.

⁴²⁹ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 1 ალტ. 2. BimSchG.

⁴³⁰ იხ. Feldhaus, UPR, 2000, S. 121.

⁴³¹ იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 12.

⁴³² იხ. მუხ. 11 IED.

⁴³³ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 103.

⁴³⁴ იხ. პარ. 1 აბზ. 2 BimSchG.

რემოზე სახიფათო ზემოქმედების, სხვა საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვის წინააღმდეგ, განსაკუთრებით ტექნიკის მიღწევის (Stand der Technik) შესაბამისი ლონისძიებების გზით“.⁴³⁵ დაცვის პრინციპისაგან განსხვავებით, წინდახედულობის პრინციპი მოიცავს საფრთხეების, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენისა და მნიშვნელოვანი დატვირთვის წინარე ფაზას და ზღუდავს საწარმოდან მომდინარე დამაბინძურებელ ზემოქმედებას იმის მიუხედავად, ახდენს თუ არა ის კონკრეტულ უარყოფით ზემოქმედებას ბუნებრივ საცხოვრებელ გარემოზე. მართალია, იმისიების დაცვის გერმანულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპი ჯერ კიდევ 1974 წლიდან მოყოლებული მოქმედებს, თუმცა ამ პრინციპის კიდევ უფრო გაფართოებას ხელი შეუწყო IED დირექტივის ეროვნულ სამართლებრივ სისტემაში იმპლემენტაციის პროცესმა, განსაკუთრებით ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციისა⁴³⁶ და სანებართვო წინაპირობებში ენერგოეფექტურობის ელემენტების შემოტანის თვალსაზრისით.⁴³⁷ წინდახედულობის პრინციპში ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის არსი „გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი სტანდარტის უზრუნველყოფაში“ გამოიხატება.⁴³⁸

ბ) წინდახედულობის ვალდებულების მიზნობრივი დიფერენცირება

- 156 დაცვის ვალდებულებისაგან განსხვავებით წინდახედულობის ინტეგრაცია გადანყვეტილების მიღების პროცესში ემყარება განუსაზღვრელ ცნებებს, რომელიც, ცხადია, აფართოებს ინვესტორის ძირითად უფლებებში ჩარევის ფარგლებს.⁴³⁹ თანამედროვე განჭვრეტადი საჯარო მმართველობის კონცეფცია კი საჭიროებს წინდახედულობის პრინციპის შინაარსის ზუსტ განსაზღვრას. ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია გერმანიის ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს გადანყვეტილება ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის თაობაზე, სადაც მენარმე არ ეთანხმებოდა მისთვის ისეთი საწვავის გამოყენების ვალდებულების დაკისრებას, რომელიც შეიცავდა მაქსიმუმ 1% გოგირდს. ამ გადანყვეტილებაში წინდახედულობის პრინციპმა მკაფიოდ გამოკვეთილი კონტურები მიიღო.⁴⁴⁰ კერძოდ, გადანყვეტილებაში გამოიკვეთა წინდახედულობის ოთხი ძირითადი მიზანი:

⁴³⁵ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 2 BimSchG.

⁴³⁶ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 8, 131.

⁴³⁷ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 150 ff.

⁴³⁸ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 BimSchG.

⁴³⁹ იხ. Winter, 1997, S. 9-10.

⁴⁴⁰ იხ. BVerwGE 69, 37.

- რისკების დაძლევა, როცა საბუნებისმეტყველო ცოდნის დეფიციტი მოითხოვს დაცვის მაქსიმალურად მაღალი სტანდარტის დაწესებას;
- მომავალში კუმულატიური ზემოქმედების პოტენციალის შემცირება;
- გარემოს ხანგრძლივ დროზე ორიენტირებული დაცვა და გაფრქვევის დამაგრძელებელ მიღებზე უარის თქმა (რათა თავიდან იქნეს აცილებული ასეთი დაბინძურებით მოსალოდნელი ტყის მასივების დაზიანება);
- წინდახედულობა, სივრცითი და მიწათსარგებლობითი დაბინძურების აცილების თვალსაზრისით.

ამგვარად, წინდახედულობის ცნების განსაზღვრისას მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული როგორც რისკების წინდახედულობის, ისე თავისუფალი სივრცის შენარჩუნების მიზნები. აქედან, **რისკების წინდახედულობა** გულისხმობს გარემოს დაზიანების პოტენციალის აღმოფხვრას ჯერ კიდევ საფრთხის ზღვარს ქვემოთ არსებულ („ჯერ საკმარისად არშეცნობილ“⁴⁴¹) სიტუაციებში.⁴⁴² ეს უკანასკნელი ემყარება უსაფრთხოების სამწვეროვან მოდელს,⁴⁴³ რომლის მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ცოდნის დეფიციტის პროსპექტიულად დაძლევა და უსაფრთხოების მაღალი სტანდარტის უზრუნველყოფა.⁴⁴⁴ საკუთრივ ცოდნის დეფიციტი გამოწვეულია იმით, რომ ადამიანს ამ სფეროში აქვს შეზღუდული ინფორმაცია.⁴⁴⁵ თუმცა, ეს შეიძლება, ასევე უკავშირდებოდეს ასეთი ცოდნის შეგნებულად არგამოყენებას, რათა ხელი არ შეემალოს სხვა ინტერესების (მაგ.ინვესტიციის) განხორციელებას.⁴⁴⁶ **ე.წ. „თავისუფალი სივრცის“** შენარჩუნება მიმართულია „არა მხოლოდ ტერიტორიების, არამედ ხანგრძლივი დროის ჰორიზონტისაკენ, რომელიც არ არის დაკავშირებული აქტუალური გამოყენება/სარგებლობის სიტუაციებთან“.⁴⁴⁷ ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო ვალდებულია თავიდანვე იზრუნოს მომავალი თაობების დასახლებისა და დასვენებისათვის აუცილებელი ადგი-

⁴⁴¹ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 444.

⁴⁴² იხ. Breuer, DVBl, 1978, S. 836.

⁴⁴³ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 106.

⁴⁴⁴ იხ. იქვე.

⁴⁴⁵ მაგ., ცნობილია, რომ არაერთი ნივთიერება, რომელიც რალაც პერიოდამდე ითვლებოდა უსაფრთხოდ, მოგვიანებით თანამედროვე საბუნებისმეტყველო მეცნიერებამ ცნო საშიშად (მაგ., დიოქსინი, აზბესტი, ფორმალდეჰიდები). ამიტომ, ის რაც დღეს უსაფრთხოდ არის მიჩნეული, ხვალ შესაძლებელია სახიფათო აღმოჩნდეს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსთვის. ამ ჭრილში წინდახედულობის პრინციპის აუცილებლობის შესახებ იხ. BVerfGE 49, 89, 143.

⁴⁴⁶ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 412 ff.

⁴⁴⁷ იხ. BVerwGE 69, 37, 43.

ლების, ასევე, მომავალი ინდუსტრიული წარმოების განხორციელებისათვის აუცილებელი ფაქტობრივი წინაპირობების შექმნაზე.⁴⁴⁸ ამ ქრილში, სახელმწიფომ უნდა შეიმუშავოს მიდგომა, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს დღევანდელი სამენარმეო შესაძლებლობების რეგულირების ისეთ ფორმას, რომელიც მაქსიმალურად შეამცირებს მათ პრივილეგირებას მომავალ ეკონომიკურ ფაქტორებთან შედარებით.

გ) წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები

157 წინდახედულობის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგები არსებითად განსხვავდება დაცვის ვალდებულების სამართლებრივი შედეგებისაგან.⁴⁴⁹ ვინაიდან წინდახედულობის მიზანია გარემოზე მავნე ზემოქმედების აღმოფხვრა საფრთხეების დადგომამდე,⁴⁵⁰ უნდა გაირკვეს ამ ვალდებულების მოქმედების სამართლებრივი შედეგებიც. ამ თვალსაზრისით, თუ დაცვის ვალდებულება გადაწყვეტილებაზე ნეგატიური ვოტუმით ზეგავლენის მოხდენის გამო, ნებართვის მაძიებელს უნესებს უმოქმედობის მოვალეობას (*Unterlassungspflicht*),⁴⁵¹ წინდახედულობის ვალდებულება გულისხმობს მხოლოდ შემარბილებელი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნას, რითაც ის ნებართვის მაძიებელს მიუთითებს მოქმედების მოვალეობაზე (*Handlungspflicht*).⁴⁵² ეს უკანასკნელი მხოლოდ იმ შემთხვევაში ხდება ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველი, თუ განმცხადებელი უარს ამბობს წინდახედულობის მანდატით განსაზღვრული ღონისძიებების შესრულებაზე.⁴⁵³ ამავე დროს, უნდა არსებობდეს ამ ღონისძიების შესრულების ფაქტობრივი შესაძლებლობა საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის თვალსაზრისით, რაზეც დეტალურად მოგვიანებით იქნება საუბარი.

⁴⁴⁸ იხ. Feldhaus, DVBl, 1980, S. 135.

⁴⁴⁹ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 143 f.

⁴⁵⁰ სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წინდახედულობა არის „ანმყოფი თავის შეკავების გზით თადარიგის დაჭერა მომავლისათვის“, იხ. Ossenbühl, NVwZ, 1986, S. 162.

⁴⁵¹ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 419.

⁴⁵² იხ. იქვე, ვ.ნ. 419.

⁴⁵³ იხ. გერმანიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 08.02.1990 გადაწყვეტილება, იხ. NuR, 1991, S. 286.

4. ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების აცილების ვალდებულება

ა) ნარჩენების აცილების ვალდებულება

იმისიების ნებართვის ალების ვალდებულებას დაქვემდებარებული საქმი- 158
ანობები არის სახიფათო ნარჩენების დიდი ოდენობით წარმოშობის წყა-
რო, ⁴⁵⁴ რომლის განთავსება, სეპარირებული ნარჩენების შეგრაციის პრინ-
ციპის გათვალისწინებით, საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად დაუშ-
ვებელია. ⁴⁵⁵ სწორედ ამ საფრთხეების თავიდან აცილებას ემსახურება
ნარჩენების მართვის ვალდებულება, რომლის მიხედვით, „ნარჩენები უნდა
იქნას აცილებული, თუ მათი აცილება შეუძლებელია, მაშინ გამოყენებუ-
ლი, ხოლო თუ მისი გამოყენება შეუძლებელია, მაშინ განთავსებული“. ⁴⁵⁶

ნარჩენების მართვის ვალდებულება მოიცავს სამ ძირითად ქვევალდებუ- 159
ლებას:

- ნარჩენების თავიდან აცილების ვალდებულება (მაგ. სანვავის სახე-
ობის ან ტექნოლოგიური პროცესების შეცვლის მეშვეობით⁴⁵⁷). ასეთი
ლონისძიება არ იქნება მოთხოვნილი, თუ ის ტექნიკურად შეუძლებე-
ლია ან ფინანსური თვალსაზრისით არაგონივრულია;⁴⁵⁸
- ნარჩენების გამოყენების ვალდებულება როგორც სანარმოს შიგნით,
ისე მის ფარგლებს გარეთ (მაგ. ჰაერის გამწმენდი ფილტრების შედე-
გად დაგროვებული ნარჩენების ცემენტის წარმოებაში გამოყენება);⁴⁵⁹
- ნარჩენების განთავსების ვალდებულება, რომელიც არსებობს იმ
შემთხვევაში, თუ წინა ლონისძიებების გამოყენება ტექნიკურად ან
სამართლებრივად (მაგ. თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე)
შეუძლებელი ან დაუშვებელია.⁴⁶⁰

სამართლებრივი პოლიტიკის თვალსაზრისით, ნარჩენების მართვის კონ- 160
ცეფცია წარმოადგენს წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზა-
ციას. ⁴⁶¹ ეს იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო პრობლემატური ნარჩენების

⁴⁵⁴ მაგ., 1987 წელს გერმანიაში ინდუსტრიული ნარჩენების წილმა შეადგინა 41 მილიონი ტონა, რომლის დაახლოებით მეოთხედი ნარჩენების სრულიად ახალ სა-
ხეობას წარმოადგენდა, იხ. SRU, 1991, Rn. 19.

⁴⁵⁵ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 635.

⁴⁵⁶ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნუმ. 3 წინ. 1 BImSchG.

⁴⁵⁷ იხ. Rebentisch, 2001, S. 426.

⁴⁵⁸ იხ. § 5 აბზ. 1 ნუმ. 3 წინ. 2-3 BImSchG.

⁴⁵⁹ იხ. Rebentisch, 2001, S. 427.

⁴⁶⁰ იხ. იქვე, გვ. 428 ff.

⁴⁶¹ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 637.

წარმოშობის შესაძლებლობას წინასწარვე ზღუდავს, ხოლო სხვა შემთხვევებში, მიუთითებს ასეთი ნარჩენების კვლავ გამოყენებაზე ან მათ გაუვნებელყოფაზე. ევროპული სამართლის გავლენით, ნარჩენების მართვის ვალდებულების ეს ტრიადა დალაგებულია იერარქიული თანმიმდევრობით, სადაც გადანყვეტილების მიღებისას უპირატესობა ენიჭება ეკოლოგიურად ყველაზე მისაღებ ღონისძიებას.⁴⁶²

ბ) ენერგოეფექტურობის ვალდებულება

- 161** იმისიების დაცვის კანონი ინვესტორს ავალდებულებს, რომ უზრუნველყოს „ენერგიის ეფექტურად და ხელმომჭირნედ გამოყენება“.⁴⁶³ გარემოს დაცვის პოლიტიკის თვალსაზრისით, მისი მიზანია მწირი ბუნებრივი რესურსების გაფრთხილება.⁴⁶⁴ ენერგიის ცნების ქვეშ მოიაზრება როგორც პირველადი ენერგია (მაგ. ნახშირი, ბუნებრივი გაზი, ნავთობი, ბირთვული ენერგია), ისე მეორადი ენერგია (მაგ. ელექტროენერგია, ცხელი წყალი).⁴⁶⁵ ეფექტურობა გულისხმობს ენერგიის ისეთიანი მოხმარების შეზღუდვას, რომლის აქტივირება პრაქტიკულად არანაირ აუცილებლობას არ წარმოადგენს⁴⁶⁶ (მაგ. დამხმარე დანადგარის ან საერთოდ, მთელი საწარმოს გარკვეული პერიოდით ისე შეჩერება, რომ ამით არ მოხდეს წარმადობაუნარიანობის შემცირება⁴⁶⁷).
- 162** ენერგიის ეფექტურად მოხმარების ვალდებულება მოქმედებს პირდაპირ, კონკრეტიზაციის გარეშე.⁴⁶⁸ თუმცა, ეს არ უნდა იყოს მოთხოვნილი ნებისმიერ ფასად, არამედ უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების, ტექნიკის მიღწევასა და გონივრულობის პრინციპებს.⁴⁶⁹

5. ძირითადი ვალდებულებების კონკრეტიზაცია ტექნიკური ნორმების მეშვეობით

ა) ტექნიკური ნორმების მნიშვნელობა და სახეები

- 163** გარემოს დაცვის პოლიტიკისა და გარემოს დაცვის სამართლის მიზნებისა და ამოცანების მიღწევა ტექნიკური ნორმების გარეშე შეუძლებელია.⁴⁷⁰

⁴⁶² იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 80 ff.

⁴⁶³ იხ. § 5 აბზ. 1 ნუმ. 4 BImSchG.

⁴⁶⁴ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 703.

⁴⁶⁵ იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 98.

⁴⁶⁶ იხ. იქვე, ვ.ნ. 99aa.

⁴⁶⁷ იხ. Dietlein, 2011, § 5 Rn. 203.

⁴⁶⁸ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 155.

⁴⁶⁹ იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 102 f.

⁴⁷⁰ იხ. Winter, 1986, S. 1 ff.

მისი პრაქტიკული დანიშნულება იმაში გამოიხატება, რომ ის კონკრეტულად განსაზღვრავს გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ურთიერთობების ნორმატიულ შინაარსს.⁴⁷¹ ამავე დროს, მულტიპოლარულ ურთიერთობებში გარემოს დაბინძურების ზღვრის რეგლამენტირება ხორციელდება ინტერესთა ურთიერთშეჯერების საფუძველზე. ამიტომ მისი მიზანია დაბინძურების არა ნულამდე დაყვანა, არამედ ისეთი ზღვრის დადგენა, რომლის გადაჭარბება დასაბუთებული ვარაუდის საფუძველზე, სახიფათო იქნება საშუალო სტატისტიკური ადამიანის ჯანმრთელობისათვის.⁴⁷²

გერმანულ სამართალში ერთმანეთისაგან განასხვავებენ შიდაორგანიზაციულ⁴⁷³ და გარე მოქმედების⁴⁷⁴ ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს (Grenzwerte) და საორიენტაციო ნორმებს, სტანდარტებს (Richtwerte). ზღვრულად დასაშვებ ნორმებს, რომელებიც განსაზღვრულია მთავრობის სპეციალურ დადგენილებებში, ყოველთვის გარე მოქმედების უნარი აქვს და ქმნის გადანყვეტილების მიღების ყველასთვის სავალდებულო, ნორმატიულ საფუძველს. არასავალდებულო ნორმები, თავის მხრივ, იყოფა ორ ჯგუფად: ა) შიდა ინსტრუქციები, რომლის მიზანია ზღვრული ნორმების განსაზღვრისას გადანყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის რაციონალიზაცია. ის არაპირდაპირ მესამე პირთა ინტერესებსაც მოიცავს,⁴⁷⁵ რომლის მიმართ უფლების დაცვის შესაძლებლობა იარსებებს მხოლოდ კონკრეტული გადანყვეტილების მიღების შემდგომ; ბ) საორიენტაციო ნორმები, სტანდარტები, რომელსაც მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და არ ადგენს გაფრქვევების მაქსიმალურ მაჩვენებელს.⁴⁷⁶ ამ მხრივ ყველგან გავრცელებულია კერძო ინსტიტუტების მიერ დადგენილი ნორმები.⁴⁷⁷ მართალია, მას პირდაპირ არ აქვს სავალდებულო ძალა, თუმცა მისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ატარებს მაღალ ლეგიტიმაციას, რომლის დაცვის გარეშე სავალდებულო ზღვრული ნორმების მიღწევაც შეუძლებელი იქნებოდა. მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია წინდახედულობის მატერიალური მასშტაბის – ტექნიკის მიღწევის (ST⁴⁷⁸) განმარტებისას. ის პასუხს იძლე-

⁴⁷¹ იხ. Spannowsky, NVwZ, 1995, S. 845.
⁴⁷² იხ. Winter, S. 129 ff.; Spanowsky, NVwZ, 1995, S. 851.
⁴⁷³ იხ. მაგ., TA Luft 2002, TA Lärm 1998.
⁴⁷⁴ იხ. მაგ., 2., 13., 17., 22., 30., 31., BImSchV.
⁴⁷⁵ იხ. Vogt-Beheim, 2004, S. 27 ff.
⁴⁷⁶ იხ. იქვე, გვ. 31.
⁴⁷⁷ ასეთია მაგ., DIN (Deutsches Institut für Normung), VDI (Verein deutscher Ingenieure) და CEN (Comité Euroéen de Normalisation).
⁴⁷⁸ გერმ. Stand der Technik.

ვა იმაზე, თუ რა სახის ტექნოლოგიითა შესაძლებელი დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელება ისე, რომ დაცული იქნეს წინდახედულობის ვალდებულება.

165 იმისიებისა და ემისიების დოგმატური ცნებების გამო,⁴⁷⁹ გერმანული სამართალი ერთმანეთისაგან განასხვავებს იმისიებისა და ემისიების ზღვრულ ნორმებს. იმისიების ცნება გულისხმობს ისეთ დაბინძურებას (გაფრქვევა, ხმაური, გამოსხივება, ვიბრაცია), რომელიც მიმართულია დაცული სიკეთეებისაკენ.⁴⁸⁰ იმისიების ზღვრული ნორმა კი სწორედ ამ სიკეთეების დაცვას ისახავს მიზნად, რის გამოც მას დაცვის ნორმასაც უწოდებენ. ემისიების ცნება კი გულისხმობს დაბინძურების წყაროდან მომავალ დაბინძურებას, რომელიც იმისიების დაცვის სამართალში უახლოვდება ტერმინს „გარემოზე სხვა მსგავსი ზემოქმედება“.⁴⁸¹ ამიტომ ემისიების ზღვრული ნორმა გაფრქვევას ზღუდავს დაბინძურების წყაროსთან მიმართებით (მილში), რის გამოც მას წინდახედულობის ნორმაც ეწოდება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთი ავტორი⁴⁸² აკრიტიკებს ემისიებისა და იმისიების ცნებათა გამიჯვნას, ვინაიდან დაბინძურების წყაროს მიმართ დადგენილი უნდა იქნეს ისეთი ნორმები, რომელიც პრობლემური არ იქნება დაცვის თვალსაზრისითაც. მართალია, ამ ქრილში ამ ტერმინებს მართლაც ერთიანი მნიშვნელობა აქვთ, თუმცა წინდახედულობის მიზნებისთვის, ფვიქრობ, ასეთი გამიჯვნა მაინც რელევანტურია.

ბ) დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია – გენერალური ნორმის ტრანსფორმაცია ინდივიდუალურ ნორმებში და ე.წ. ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია

166 ცალკეულ შემთხვევაში, ზღვრულად დასაშები ნორმების კონკრეტიზაცია ხდება კონკრეტული საწარმოსთვის ინდივიდუალურად დადგენილი ზღვრულად დასაშები ნორმების მეშვეობით. ვინაიდან კონკრეტიზაციის მატერიალური მასშტაბი არის დაცვის ვალდებულება, გენერალური ზღვრული ნორმები ღიაა გადამონმებისათვის ცალკეული სანებართვო გადანყვეტილების დროს (იხ. § 4-6 BImSchG). უკვე მოქმედი სანებართვო აქტის დინამიზირება კი შესაძლებელია იმავე მატერიალური მასშტაბის საფუძველზე, მოგვიანებითი მონესრიგების მექანიზმის მეშვეობით (§ 17 BImSchG). მართალია, ჰიპოთეზურად ამ მექანიზმის გამოყენების

⁴⁷⁹ იხ. Erbguth/Schlacke, 2010, § 9, Rn. 25 ff.

⁴⁸⁰ იხ. იქვე, ვ.ნ. 25.

⁴⁸¹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 26.

⁴⁸² იხ. მაგ., Meinken, 2001.

აუცილებლობა ხშირად არ დადგება, თუმცა ნორმატიულად ასეთი შესაძლებლობა არსებობს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ზღვრული ნორმები ღიაა გადამოწმებისათვის. 167 მისი მიზანია საჯარო მმართველობის რაციონალიზაცია და უნიფიკაცია.⁴⁸³ სხვა მხრივ, ის არ ზღუდავს სასამართლოს ან ნორმის სხვა ადრესატებს ეჭვქვეშ დააყენონ ამ ნორმებში ჩადებული უსაფრთხოების კონცეფციის საკმარისობა,⁴⁸⁴ რაც გზას უხსნის ე.წ. „ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორიის“ პრაქტიკაში დანერგვას.⁴⁸⁵ ამ თვალსაზრისით, გენერალური ნორმების ნამდვილობა არსებობს მანამ, სანამ ის არ უპირისპირდება დაცვის ვალდებულების თაობაზე კანონისმიერ მოთხოვნას, რაც, ცალკეულ შემთხვევებში, სწორედ საექსპერტო და სამეცნიერო დასკვნების მეშვეობით განიმარტება. ამრიგად, დაცვის ნორმა, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნის შესაბამისად, შესაძლებელია, ცალკეულ შემთხვევაში უფრო მკაცრი გახდეს.

ამ თეორიის თანახმად, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო 168 პასუხისმგებელია გენერალური ნორმით ნებადართული ზღვრის ფარგლებში დაბინძურების დაშვება/აკრძალვის თაობაზე მიღებულ ინდივიდუალურ გადაწყვეტილებაზე.⁴⁸⁶ მართალია, შედარებით ახალ გადაწყვეტილებებში სასამართლო საუბრობს გენერალური ზღვრულ ნორმებზე როგორც დაცვის ვალდებულების ავთენტურ კონკრეტიზაციაზე,⁴⁸⁷ თუმცა ვინაიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები ამ საკითხს ჯერჯერობით ღიად ტოვებს,⁴⁸⁸ სამართლებრივ ურთიერთობაში ანტიციპაციური დასკვნების თეორიის გამოყენების შესაძლებლობა კვლავინდებურად არსებობს.

გ) წინდახედულობის ვალდებულების კონკრეტიზაცია

გერმანულ სამართალში წინდახედულობის ვალდებულების განხორციელება ემყარება ტექნიკის მიღწევას (Stand der Technik). ლეგალური დეფინიციის მიხედვით, ტექნიკის მიღწევა არის „ტექნოლოგიური პროცესების, ტექნიკური კონსტრუქციებისა და საწარმოო მეთოდების

⁴⁸³ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 107.

⁴⁸⁴ იხ. BVerfGE 78, 214 ff. (1988 წ.).

⁴⁸⁵ იხ. BVerfGE 55, 250, 256 ff. (1978 წ.), რომლის ფარგლებში მოხდა ამ თეორიის ჩამოყალიბება.

⁴⁸⁶ იხ. Roßnagel, in: GK-BImSchG, 2010, § 5, Rn. 107.

⁴⁸⁷ იხ. BVerwGE, NVwZ, 2000, S. 440 ff.

⁴⁸⁸ იხ. მაგ., BVerfGE 80, 257, 265.

პროგრესული განვითარების დონე, რომელიც ჰაერში, წყალსა და მიწაში ემისიების შეზღუდვის, სანარმოს უსაფრთხოებისა და ნარჩენების ეკოლოგიურად თავსებადი მართვის უზრუნველყოფის საშუალებაა და იძლევა გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის თავიდან აცილებისა და მინიმალიზაციისათვის მაღალი სტანდარტების მიღწევის პრაქტიკულ და შესაფერის საშუალებას⁴⁸⁹. ემისიების ზღვრული ნორმების დადგენისას ტექნიკის მიღწევის გათვალისწინების ვალდებულება იძლევა პასუხს კითხვაზე, თუ რამდენად არსებობს გაფრქვევის შეზღუდვის ფაქტობრივი შესაძლებლობა.⁴⁹⁰ ამავე დროს, ღონისძიება მიმართული უნდა იყოს წინდახედულობის ვალდებულების დაცვისაკენ, რომელშიც არ იგულისხმება ლოკალური დაბინძურების აცილების მიზნით გატარებული ღონისძიებები (მაგ. საკვამური მილის დაგრძელება).⁴⁹¹

170 საინჟინრო მეცნიერების თვალსაზრისით, ტექნიკის მიღწევა ნიშნავს აპრობირებულ მეთოდოლოგიებს, რომელიც ემყარება საბუნებისმეტყველო ცოდნისა და ხანგრძლივ ემპირიულ გამოცდილებას. ამ თვალსაზრისით, მაგ. ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის ახალი ტექნოლოგია, სწორედ გამოუცდლობის გამო, დიდი ხანია ტექნიკის განვითარების მაღალ დონედ არ ითვლება.⁴⁹² აქ საუბარია Carbon Capture Storage (CCS) ტექნოლოგიაზე, რომელშიც იგულისხმება მაღალი დაბინძურების სანარმოებში CO₂ ნარჩენების დალექვა, მათი სანარმოდან გატანა და უვადოდ განთავსება. მართალია, წინასწარი მონაცემებით ამ ტექნოლოგიის დანერგვით მოსალოდნელია მილიარდობით ტონა CO₂-ის ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევის 50%-მდე შემცირება,⁴⁹³ მაგრამ რამდენადაც მისი შესაძლო ნეგატიური შედეგები (ნარჩენების გამოწვევა, მეტი ენერჯის მოხმარება, ნარჩენების მინისქვეშა შენახვით გამოწვეული რისკები და ა.შ.) ჯერ სათანადოდ გამოკვლეული და მოწონებული არ არის, ამდენად ინტეგრირებული კონტროლის თვალსაზრისით, ის ჯერ ბოლომდე აპრობირებული არ არის.

171 სამართლებრივი თვალსაზრისით, ტექნიკის საუკეთესო მიღწევების დაწერგვა უნდა იყოს პრაქტიკულად შესაფერისი, რაც იმას გულისხმობს,

⁴⁸⁹ იხ. პარ. 3 აბზ. 6 ნინ. 1 BImSchG.

⁴⁹⁰ იხ. Feldhaus, NVwZ, 2001, S. 5 ff.

⁴⁹¹ იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 53.

⁴⁹² Peine/Knopp/Radcke, CCS, 2011, S. 29 ff., 148. ევროკავშირში ეს საკითხი მონესრიგებულია 2009/31EG ნახშირორჟანგის გეოლოგიური შენახვის შესახებ დირექტივით, რომელიც 2011 წლიდან იმპლემენტირებულია გერმანულ საკანონმდებლო სისტემაშიც.

⁴⁹³ იხ. Wolf, CCS, ZUR, 2009, S. 571 ff.

რომ მის გარეშე დაცვის მაღალი სტანდარტების მიღწევა ვერ იქნება შესაძლებელი⁴⁹⁴ და რომ ის ფინანსურად პროპორციულია იმ შედეგებთან, რომელიც მოსალოდნელია ამ ტექნიკის დანერგვით.⁴⁹⁵ IED დირექტივაში გამოყენებული ტერმინი „საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნოლოგია“ სწორედ იმ გარემოებას უსვამს ხაზს, რომ ხელმისაწვდომობა ნიშნავს არა მარტო ტექნიკურ შესაძლებლობას, არამედ ფინანსურ თანაზომიერებასაც (მიზანშეწონილობასაც).⁴⁹⁶

ტექნიკის მიღწევების დანერგვა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული იმაზეც, თუ რა ვითარებაში მიიღება სანებართვო გადაწყვეტილება. შესაძლებელია ორი ასეთი შემთხვევის გამოყოფა: ა) პირველ შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების პირობებში (მაგ. გარკვეულია სანვავის ხარისხი, ფილტრის კონკრეტული სახეობა და სხვ.). ასეთ დროს ცალკეული გარემოებების შეფასებას⁴⁹⁷ არსებითი მნიშვნელობა არ ექნება⁴⁹⁸ და თანაზომიერების ასპექტები თავად გენერალური გარემოსდაცვითი ნორმების შემუშავებისას არის აქტუალური; ბ) მეორე შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს ე.წ. „ატიპიურ სიტუაციაში“,⁴⁹⁹ როდესაც ტექნიკის შესაძლებლობის დანერგვა დასაშვები ხდება მხოლოდ კონკრეტული საფრთხის აცილების მიზნებისათვის, რაც პრაქტიკულად დაცვის ვალდებულების სახესხვაობას წარმოადგენს.⁵⁰⁰ წმინდა წინდახედულობის შემთხვევაში კი შემარბილებელი ღონისძიებების დანერგვის დავალდებულება ინტერესთა მაღალი დონის შეჯერებას უნდა ემყარებოდეს.⁵⁰¹

დ) ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობა როგორც წინდახედულობის ვალდებულების შეზღუდვა

ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობა წინდახედულობის შეზღუდვის შედარებით ახალი ეკონომიკური ინსტრუმენტია,⁵⁰² რომლის ეფექტურობა

⁴⁹⁴ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 100 ff.

⁴⁹⁵ იხ. იქვე, ვ.ნ. 102; Jarass, 2010, § 3, Rn. 107 ff.

⁴⁹⁶ იხ. Tausch, NVwZ, 2002, S. 678.

⁴⁹⁷ იხ. პარ. 3 აბზ. 6 წინ. 2 BImSchG.

⁴⁹⁸ იხ. Jarass, 2010, § 5, Rn. 63.

⁴⁹⁹ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 161.

⁵⁰⁰ იხ. იქვე.

⁵⁰¹ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 114.

⁵⁰² პირველად დაინერგა აშშ-ის სუფთა ჰაერის კანონში (Clean Air Act) 1990 წელს შეტანილი ცვლილების შედეგად, იხ. Wasmeier, NuR, 1992, S. 219 ff.

ეფუძნება საბაზრო თვითრეგულირების პრინციპებს,⁵⁰³ რაც იმას გულისხმობს, რომ მის უკან დგას ფინანსური სტიმულირების სიცოცხლისუნარიანი იდეა.⁵⁰⁴ ემისიებით ვაჭრობის არსი ემყარება ე.წ. „Cap and Trade“ სისტემას, რომლის მიხედვით, განისაზღვრება ემისიების დასაშვები კვოტა ქვეყნის მასშტაბით (Cap), რის ფარგლებშიც ხდება გაფრქვევის უფლების განაწილება ცალკეულ სუბიექტებზე სერტიფიკატების სახით, სხვა პირებზე გადაცემის ან განაწილების უფლებით. ამ შემთხვევაში ბაზრის ძალა მდგომარეობს იმაში, რომ ეფექტურ სანარმოებს, რომლებიც ახორციელებენ გარემოსდაცვით ღონისძიებებს და (ე.წ. „Benchmarking“-ის კრიტერიუმით) ზოგავენ მათთვის მინიჭებულ კვოტას, შეუძლიათ გაფრქვევის დარჩენილი უფლება გაყიდონ (Trade) არაეფექტურ სანარმოებზე, რომლებიც (ე.წ. „Grandfathering“-ის კრიტერიუმით) ამეტებენ თავიანთ კვოტას.⁵⁰⁵

174 ბაზარზე სერტიფიკატის ფასს განსაზღვრავს „საქონლის“ კვოტის) დეფიციტი. ამ მხრივ, ემისიების განაწილების ორსაფეხურიან სისტემებში (მაგ გერმანია) მოქმედებს შემდეგი მოდელი: დგინდება განაწილების გეგმა, რითაც განისაზღვრება როგორც ემისიების მოცულობა ცალკეული სექტორების მიხედვით,⁵⁰⁶ ისე რეზერვების მოცულობა ახალი სა-

⁵⁰³ საერთაშორისო და რეგიონალური მართვის დონეზე, კიოტოს პროტოკოლიდან მოყოლებული (საქართველოში რატიფიცირებულია 1994 წელს) ევროკავშირის დირექტივების ჩათვლით, ემისიებით ვაჭრობის ინსტრუმენტი ემსახურება კლიმატის დაცვის სისტემის მოდერნიზებას და რეგულირების დეფიციტის დაძლევას. საერთაშორისო გარემოს დაცვის სამართალში გამოყოფენ მის ორ ძირითად კომპონენტს: ა) პროექტის ერთობლივი განხორციელება („joint implementation“ – JI), როცა რამდენიმე ინვესტორი დანართში მითითებული სახელმწიფებიდან აფინანსებენ ემისიის შემამცირებელ ღონისძიებებს („Emission Reduction Unit“ – ERU), და ბ) სუფთა განვითარების მექანიზმები („Clean Development Mechanism“ – CDM), როცა ინვესტორი დანართში მითითებული ქვეყნიდან ახორციელებს სხვა ქვეყანაში ემისიის შემამცირებელ ღონისძიებებს („certified emission reduction units“ – CER). ორივეს მიზანია დადგენილ ემისიის ქვოტის გაზრდა გარემოსდაცვითი ღონისძიებების განხორციელების სანაცვლოდ. ამავე დროს, შესაძლებელია ასეთი ღონისძიება განხორციელდეს პირდაპირ მასპინძელი (არა დანართში შესული) ქვეყნის (მაგ., საქართველოს) მიერ, რისთვისაც ის მიიღებს ე.წ. „ნახშირბადის კრედიტებს“.

⁵⁰⁴ იხ. Rostock, 2010, S. 12 ff.

⁵⁰⁵ იხ. იქვე, გვ. 12.

⁵⁰⁶ გერმანიაში მოქმედებს ქვოტების უსასყიდლოდ განაწილების მოდელი. მიჩნეულია, რომ ის უფრო ქმედითს ხდის ამ სისტემას. არსებობს ასევე სხვა მოდელი, რომლის შესაბამისად სახელმწიფო ქვოტებს ყიდის აუქციონის წესით. ამ მოდელთან დაკავშირებით მიუთითებენ ბაზარზე მსხვილი მოთამაშეების მიერ მონოპოლიური რეჟიმის დამყარების შესაძლებლობაზე.

წარმოებისათვის, რაც ინდივიდუალურად ნაწილდება სერტიფიკატების მეშვეობით.⁵⁰⁷ კონკრეტული სამოქმედო პერიოდისათვის დადგენილი კვოტა უნდა შეესაბამებოდეს შესაბამისი ქვეყნისათვის კიოტოს პროტოკოლით „ისტორიულად დადგენილი ემისიების“ საშუალო მოცულობას. მართალია, საქმიანობის სუბიექტებზე სერტიფიკატით მინიჭებული კვოტების გადამეტება შესაძლებელია სხვა ეფექტური საწარმოდან კვოტის შეძენის შემთხვევაში, თუმცა ისტორიული კვოტა რჩება უცვლელი.

გერმანიაში ემისიების ვაჭრობის ინსტრუმენტი ეფუძნება ევროპული 175 სამართლის გამოცდილებას. ევროპულ სამართალში იმისიებით ვაჭრობის საკითხს აწესრიგებს სათბური აირის ემისიების სერტიფიკატით ვაჭრობის შესახებ 2003/87/EG დირექტივა, რომლის საფუძველზე IED დირექტივის მე-9 მუხლი აცხადებს პრივილეგირებას წინდახედულობის ნაწილში. პრივილეგირება გულისხმობს იმას, რომ დაბინძურების წყარო ორიენტირებულია არა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნოლოგიაზე, არამედ იმისიების სერტიფიკატით დადგენილი გაფრქვევის კვოტაზე. ეს პრინციპი შენარჩუნებულია სათბური გაზების ემისიების უფლების ვაჭრობის შესახებ გერმანიის 2004 წლის კანონშიც, რომელიც ვრცელდება CO₂, CH₄ და სხვა მსგავსი სახის ნივთიერებებზე.

§20. ევროპული სამართალი

1. სანებართვო აკრძალვის სახის განსაზღვრა

IED პირდაპირ არ განსაზღვრავს ნებართვების გაცემისას ადმინისტრაციული ორგანოს სამართლებრივი ბოჭვის საკითხს, ანუ, პასუხს არ იძლევა იმაზე, სანებართვო გადაწყვეტილება ეფუძნება მხოლოდ, თუ დისკრეციული გადაწყვეტილების პროგრამას. ეროვნული კანონმდებლობებისაგან განსხვავებით, დირექტივა არ განსაზღვრავს ნებართვის გაცემის ცალსახა წინაპირობებს.⁵⁰⁸ ის მიუთითებს მხოლოდ იმაზე „ნებართვა გაცემული უნდა იქნეს, თუ საქმიანობა შესაბამისობაში იქნება დირექტივის მოთხოვნებთან“.⁵⁰⁹ თუმცა, ცხადია, რომ დირექტივაში ჩადებული ინტეგრაციის ვალდებულება, როგორც სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობა, ორგანოს მხრიდან შეფასების პრეროგატივის გარეშე ვერ იარსებებდა.⁵¹⁰ მართალია, ამით შეიძლება გერმანული სამართლისთვის

⁵⁰⁷ იხ. Rostock, 2010, S. 26.

⁵⁰⁸ იხ. Meßerschmidt, 2011, § 10, Rn. 19.

⁵⁰⁹ იხ. მუხ. 5 აბზ. 1 IED.

⁵¹⁰ იხ. Meßerschmidt, 2011, § 10, Rn. 19.

საპირისპირო თეზა განვითარდეს, ვინაიდან გერმანული სამართალი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების საფუძველზე მიჰყვება პრევენციული აკრძალვის ტრადიციულ კურსს და მინიმალური მოცულობით ახდენს ევროპული კანონმდებლობის იმპლემენტაციას,⁵¹¹ თუმცა ამის მიუხედავად, გერმანულ სამართალში არსებობს ლავირების საკმარისი შესაძლებლობა,⁵¹² რის გამოც, აქ არ შეიძლება საუბარი იყოს ევროპულ სამართალთან შეუსაბამობაზე.

2. სანებართვო ვალდებულებათა სისტემა

177 IED დირექტივა განსაზღვრავს პირის ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სისტემას, რომლის თანახმად, „გატარებული უნდა იქნას ყველა აუცილებელი ღონისძიება, რათა საქმიანობა განხორციელდეს შემდეგი პრინციპების დაცვით“.⁵¹³ კერძოდ:⁵¹⁴

- გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ გატარებულ იქნას წინდახედულობის ყველა შესაფერისი ღონისძიება,
- გამოყენებულ იქნას საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა,
- გამონვეული არ იქნას გარემოს სახიფათო დაზიანება,
- თავიდან იქნას აცილებული ნარჩენების წარმოქმნა,
- ნარჩენების თავიდან აცილების შეუძლებლობის შემთხვევაში გამოყენებულ იქნას ნარჩენების მართვის იერარქიაში პრიორიტეტული ღონისძიებები (ხელახალი გამოყენება, რეციკლირება და სხვ.),
- ენერჯია მოხმარებული უნდა იქნას ეფიციენტურად,
- გატარდეს ყველა ღონისძიება, რათა შესაძლებელი იქნას უბედური შემთხვევის რისკის შემცირება და ან მათი შედეგების ლოკალიზება,
- საწარმოს საბოლოოდ დახურვის შემთხვევაში გატარდეს აუცილებელი ღონისძიებები, რათა რაიმე საფრთხე ან გარემოს დაბინძურება არ იქნას გამონვეული.

სამართლებრივი დოგმატიკის თვალსაზრისით, ამ ვალდებულებათა დაფუძვება შესაძლებელია წინდახედულობის, დაცვისა და ინტეგრირაციის ვალდებულებებად. დირექტივაში ამ უკანასკნელს აქვს უმაღლესი რანგი, რომლის პირველსავე მუხლში საუბარია სწორედ „გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლეს სტანდარტზე.“

⁵¹¹ იხ. Wahl, NVwZ, 2000, S. 502 ff.

⁵¹² იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 146.

⁵¹³ იხ. მუხ. 11 წინ. 1 IED.

⁵¹⁴ იხ. მუხ. 11 პუნ. „a-h“ IED.

IED მე-11 მუხლში მოცემული ფორმულირებით, თითქოს, დირექტივის 178 მოქმედების ფარგლები შეზღუდულია,⁵¹⁵ ვინაიდან, ის პირდაპირ არაფერს ამბობს საწარმოს განთავსებასთან დაკავშირებულ ღონისძიებებზე, არამედ, მიუთითებს მხოლოდ „წარმოებისა“ და „დახურვის“ ეტაპებზე. თუმცა, პრაქტიკულად, ეს მოთხოვნები საწარმოს ისეთნაირი განთავსების ვალდებულებასაც ნიშნავს, რომ საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ფარგლებში, თავიდანვე დაცული იყოს გარემოს დაცვის საუკეთესო სტანდარტები. შესაბამისად, მოცემულ შემთხვევაში, საუბარია საწარმოს ვალდებულებების ორმაგ ფუნქციაზე.⁵¹⁶

ყოველ შემთხვევაში, საწარმოს ვალდებულებათა რეალიზაცია ნებისმიერ ეტაპზე დამოკიდებულია მის ნორმატიულ შინაარსზე. ამიტომ მნიშვნელოვანია მოხდეს მისი კონკრეტიზაცია. ამის გარეშე ეს ვალდებულება შეუსრულებელი დარჩებოდა. ამ თვალსაზრისით, მაგ. ვალდებულებას – „ენერჯია მოხმარებული უნდა იქნას ეფიციენტურად“ – მისი კონკრეტიზაციის გარეშე რაიმე სახის სამართლებრივი ღირებულება არ ექნებოდა, რადგან მოხდებოდა მისი დიფერენცირებულად, განსხვავებულად განმარტება. ამგვარად, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს, ისე პრაქტიკული თვალსაზრისით, აუცილებელია ძირითადი საწარმოს ვალდებულებების გენერალურ-ნორმატიული კონკრეტიზირება ემისიებისა და გარემოს ხარისხობრივ ნორმებში,⁵¹⁷ რაზეც, დაწვრილებით, მხოლოდ მოგვიანებით იქნება საუბარი.

3. დაცული სიკეთეები (მატერიალური ინტეგრაციის პრინციპი)

IED დირექტივა მატერიალურ ინტეგრაციაში მოიაზრებს გარემოს მთლიანობაში დაცვას. მართალია, დირექტივა არ იძლევა მთლიანი გარემოს განმარტებას, თუმცა მიუთითებს გარემოს იმ პრიორიტეტულ კომპონენტებზე (ჰაერი, მიწა, წყალი⁵¹⁸), რომელიც ექცევა ინტეგრირებული კონტროლის გავრცელების ფარგლებში.⁵¹⁹ მთლიანი გარემოს სრულყოფილი დეფინიცია ემყარება ევროკავშირის პირველადი და მეორადი კანონმდებლობის სისტემურ ანალიზს. ლისაბონის ხელშეკრულება, როგორც პირველადი სამართლის წყარო, მთლიანი გარემოს ცნებაში მოიაზრებს ადამიანის ჯანმრთელობისა და გარემოსა დაცვას, ბუნებრივი

⁵¹⁵ იხ. Wahl, NVwZ, 2000, S. 503.

⁵¹⁶ იხ. Meßerschmidt, 2011, § 10, Rn. 41.

⁵¹⁷ იხ. იქვე, ვ.ნ. 42.

⁵¹⁸ იხ. მუხ. 1 IED.

⁵¹⁹ იხ. Calliess, ZUR, 2008, S. 344.

რესურსების გაფრთხილებას, ასევე ყველა სახის ღონისძიებების გატარების ვალდებულებას, რომელიც მიმართული იქნება გლობალური და რეგიონული გამონვევების, განსაკუთრებით კლიმატის ცვლილებების წინააღმდეგ.⁵²⁰ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ევროპული დირექტივა, როგორც მეორადი სამართლის წყარო, ახდენს მთლიანი გარემოს ზუსტ განმარტებას,⁵²¹ რომლის მიხედვით, გარემო არის:

- ადამიანი,
- ფლორა და ფაუნა,
- მინა, წყალი, ჰაერი, კლიმატი და ლანდშაფტი,
- სანივთო სიკეთეები და კულტურული მემკვიდრეობა,
- ასევე, ფუნქციური ურთიერთმიმართება ამ ფაქტორებს შორის.

181 ზემოაღნიშნულ განმარტებაში ზემოქმედება ნიშნავს ყველა სახის პირდაპირი ან არაპირდაპირი, დამატებითი, კუმულატიური, მოკლე, ხანგრძლივი ან მუდმივი, პოზიტიური ან ნეგატიური ხასითის ზემოქმედებას.⁵²² ფუნქციური ურთიერთმიმართება კი გულისხმობს გარემოს ერთი კომპონენტის დაბინძურების გავლენას გარემოს იმ კომპონენტის მიმართ, რომელთანაც მას აქვს ფუნქციური კავშირი.⁵²³

182 IED დირექტივა განასხვავებს მატერიალურ ინტეგრაციას დაბინძურების წყაროსა და დაცული სიკეთეების მიხედვით: ა) დაბინძურების წყაროს მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს ყველა იმ საფრთხეს, რომელიც მომდინარეობს საქმიანობიდან. დირექტივაში საფრთხე გაგებულია ჰიპოთეტური ზემოქმედების სახით, რითაც ის წინდახედულობის ცნებას უთანაბრდება;⁵²⁴ ბ) დაცული სიკეთეების მიხედვით მატერიალური ინტეგრაცია გულისხმობს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტების შექმნას, ხარისხობრივი ნორმების მეშვეობით,⁵²⁵ რითაც მას აქვს დაცვის პრინციპის მნიშვნელობა. მისი მიზანია საფრთხის წყაროდან მომდინარე ყველა იმ იმისიის თავიდან აცილება, „რომელმაც, შესაძლებელია, გამოიწვიოს ადამიანის ჯანმრთელობის, გარემოს ხარისხობრივი მდგომარეობის, სანივთო სიკეთეების ან გარემოს სხვა სახის ლეგიტიმური სარგებლობისათვის ზიანის მიყენების უშუალო საფრთხე“.⁵²⁶

⁵²⁰ იხ. მუხ. 191 Abs. 1 AEUV.

⁵²¹ იხ. მუხ. 3 EIA.

⁵²² იხ. IV დანართი, FN 1 EIA.

⁵²³ იხ. Peters, 1996, § 2, Rn. 21.

⁵²⁴ შეად. მუხ. 10 პუნ. „c“ და „h“ IED.

⁵²⁵ იხ. მუხ. 18 IED.

⁵²⁶ იხ. მუხ. 3 პუნ. 2 IED.

4. წინდახედულობა როგორც ემისიების თავიდან აცილების შესაძლებლობა

ა) ემისიების აცილების მიზანი (ტექნოლოგიური ინტეგრაციის პრინციპი)

IED დირექტივის შესაბამისად, ემისიების აცილებას უპირატესობა აქვს მის შემცირებასთან შედარებით,⁵²⁷ რაც ძირითადად ტექნოლოგიური ინტეგრაციის მეშვეობითაა შესაძლებელი. ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ემყარება დირექტივის ნორმათა სისტემურ ანალიზს. მის თაობაზე მითითება ხდება როგორც დირექტივის მიღების საფუძველში, ისე სხვადასხვა მუხლებში, რომელთა თანახმად, ნეგატიური ზემოქმედება გარემოს კომპონენტებზე სრულად უნდა იქნას აცილებული ტექნოლოგიურ პროცესშივე, ან შემცირდეს ისე, რომ შენარჩუნდეს გარემოს დაცვის უმაღლესი სტანდარტი.⁵²⁸ საინჟინრო მეცნიერებაში ტექნოლოგიური ინტეგრაცია ნიშნავს ე.წ. „End-of-pipe“ ტექნოლოგიის საპირისპირო მეთოდოლოგიას.⁵²⁹ ეს უკანასკნელი გულისხმობს დაბინძურების აცილებას მხოლოდ წარმოების პროცესის დამამთავრებელ ეტაპზე (მაგ.ფილტრების დამონტაჟება ან გამწმენდი ნაგებობის აგება). ამ მხრივ, ტექნოლოგია ორიენტირებულია გარემოს ცალმხრივ დაცვაზე ისე, რომ ის ყურადღების მიღმა ტოვებს სხვა სეგმენტებზე მისი თანამდევი შედეგების უარყოფით ზეგავლენას. მაგალითად, საყოველთაოდ ცნობილია, რომ ფილტრების დამონტაჟება ან ნარჩენი წყლის გამწმენდი ნაგებობების აგება იწვევს ტოქსიკური სახის ნარჩენების დაგროვებას, რაც საფრთხეს უქმნის გარემოს სხვა კომპონენტებს.

სწორედ ამ პრობლემებმა გამოიწვია პარადიგმების ცვლილება საინჟინრო მეცნიერებაში. ტექნოლოგიური ინტეგრაციის ცნების გაჩენამ ბიძგი მისცა ნარჩენებზე ორიენტირებული მიდგომების („waste-oriented-approach“) ჩანაცვლებას საფრთხის წყაროზე ორიენტირებული მიდგომებით („source-oriented-approach“).⁵³⁰ ეს უკანასკნელი გულისხმობს ინტეგრაციას არა წარმოების დამამთავრებელ ეტაპზე, არამედ წარმოების პროცესში. ამ თვალსაზრისით, წარმოების პროცესის ინტეგრაცია დაკავშირებულია ტექნოლოგიური პროცესების ისეთ მეთოდებთან, რომელიც ქმნის ენერგოეფექტურობის მაღალი დონის მიღწევის შესაძლებლობას.

⁵²⁷ იხ. Maßerschmidt, 2010, § 10, Rn. 44.

⁵²⁸ იხ. მუხ. 1, 8 IED.

⁵²⁹ იხ. Feser, 1996, S 41 f.

⁵³⁰ იხ. Martini, 2000, S. 12.

ის ახდენს გარემოზე საშიში ზეგავლენის ჩანაცვლებას უფრო ნაკლები ზემოქმედების მქონე ნივთიერებებით და ეკოლოგიურად თავსებადი პროცესებით.⁵³¹

ბ) ემისიების აცილება განსაკუთრებით წინდახედულობის ფარგლებში

- 185 IED დირექტივის თანახმად, „გარემოს დაბინძურების წინააღმდეგ გატარებული უნდა იქნეს ყველა შესაფერისი წინდახედულობითი ღონისძიება“.⁵³² ამ თვალსაზრისით, ემისიების აცილების მატერიალური მასშტაბია წინდახედულობის პრინციპი. ევროპულ სამართალში⁵³³ წინდახედულობის პრინციპის მასშტაბებთან დაკავშირებით არსებობს არაერთგვაროვანი მიდგომა.⁵³⁴ ევროპის სასამართლო ერთ-ერთ გადანყვეტილებაში ადგენს, რომ „თუ ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შემქმნელი გარემოების არსებობა და/ან მოცულობა ბუნდოვანია, ორგანოს მაინც აქვს უფლება გაატაროს დაცვის ღონისძიებები ისე, რომ არ დაელოდოს ამ საფრთხის დადასტურებულად გამორკვევას“.⁵³⁵ მოგვიანებით მიღებულ გადანყვეტილებაში კი სასამართლომ განმარტა, რომ ასეთი ღონისძიებების გატარება უნდა დაეფუძნოს ყოველდღიურ გამოცდილებას, სტატისტიკურ მონაცემებს, საფრთხის განსაზღვრის სპეციალურ მეთოდებს და არა ჰიპოთეტურ საფუძვლებს.⁵³⁶ ამ აზრთა სხვადასხვაობის დაძლევისათვის ევროკომისიის 2000 წლის შეტყობინება (KOM/2000/1) ადგენს ერთიან სტანდარტს, რასაც ევროპის სასამართლო „სამართლებ-

⁵³¹ ჩამონათვალი იხ. დანართი IV IED; ასევე იხ. Hauff/Solbach, ZfU, 1999, S. 67 ff.

⁵³² იხ. მუხ. 11, პუნ. 1 ქვეპ. „ა“ IED.

⁵³³ ევროპულ სამართალში წინდახედულობის პრინციპის ნიშნები პირველად 1973 წლის გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამაში გამოიკვეთა, სადაც ხაზი გაესვა „გარემოსდაცვითი დატვირთვის წინასწარი დაძლევის“ როლს გონივრული ეკოლოგიური პოლიტიკის გატარების საქმეში (იხ. ABI, 1973, C 112, S. 6). თუმცა წინდახედულობის მნიშვნელობა სამოქმედო პროგრამაში ბოლომდე არ ყოფილა გააზრებული, რამეთუ პროგრამის მიხედვით, გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ხელისშემშლელი ფაქტორი არ უნდა ყოფილიყო ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის (იხ. იქვე, გვ. 6). სიტუაცია შეიცვალა 1992 წლის ევროპული გაერთიანების ხელშეკრულებაში, რომელმაც გარემოს დაცვის პოლიტიკის საფუძვლად აღიარა „წინდახედულობისა და პრევენციული კონტროლის პრინციპები, სადაც პრიორიტეტი ენიჭება გარემოზე ზემოქმედების საფუძველშივე აღმოფხვრას“ (იხ. მუხ. 174, აბზ. 2 წინ. 1 EGV), რასაც უცვლელად იმეორებს 2009 წლის ლისაბონის ხელშეკრულებაც (იხ. მუხ. 191, აბზ. 2 წინ. 1 AEUV).

⁵³⁴ იხ. Calliess, 2007, S. 81f.

⁵³⁵ იხ. EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Rn. 62 ff.

⁵³⁶ იხ. EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333, Rn. 42 f., 48.

რივი პოზიციების კოდიფიკაციადაც“ მოიხსენიებს.⁵³⁷ შეტყობინება უმთავრესად თანაზომიერების პრინციპის, არადისკრიმინაციულობის, კოჰერენტულობისა და ტრანსფარენტულობის იდეებს ემყარება, რომლის მიხედვით „ხელშეკრულებაში წინდახედულობის პრინციპი ისე არ არის დეფინირებული, რომ მისი გამოყენება მხოლოდ ერთ – კერძოდ, გარემოს დაცვის – ინტერესს მოიცავდეს. პრაქტიკაში მისი დანერგვა კომპლექსურია და, მართლაც, მხოლოდ იმ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, როცა ობიექტური სამეცნიერო ცოდნა ქმნის გამართლებული შეშფოთების საფუძველს, რომ შეიძლება საფრთხე შეექმნას ადამიანის ჯანმრთელობას, გარემოს, ცხოველთა და ფრინველთა სამყაროს, მხოლოდ მაშინ იქნება საფუძვლიანი ასეთი საფრთხის მიუღებლობა, გნებავთ, მისი ევროგაერთიანების დაცვის სტანდარტებთან შეუსაბამოდ გამოცხადება“.⁵³⁸

გ) საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკა როგორც წინდახედულობის მასშტაბი

IED დირექტივაში წინდახედულობის ვალდებულების რეალიზაცია ეფუძნება საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას (Best available technology – BAT), რომლის განსაზღვრა, თავის მხრივ, ტექნიკის საყოველთაოდ აღიარებული შესაძლებლობების შესაბამისად ხდება.⁵³⁹ ამ თვალსაზრისით, საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკური შესაძლებლობები განაპირობებს ემისიების⁵⁴⁰ ისეთ ზღვრულ ნორმირებას, რომლის განხორციელება ტექნოლოგიურად შესაძლებელია და რომელიც სანებართვო გადანყვეტილების მნიშვნელოვანი მატერიალური მასშტაბია.

IED დირექტივა საუკეთესო ხელმისაწვდომ ტექნიკას განმარტავს როგორც „საწარმოო მეთოდებისა და საქმიანობის ყველაზე ეფექტურ და პროგრესულ დონეს, რომელიც გამოიხატება პრაქტიკულად შესაფერის ტექნიკაში ... და რომლის მეშვეობით უზრუნველყოფილი იქნება მთლიან გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის აცილება, ხოლო თუ ასეთი რამ შეუძლებელია, მაშინ მისი შემცირება“.⁵⁴¹ დირექტივა განმარტავს საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის ცალკეულ ელემენტებს:⁵⁴² ა) ტექნიკა არის „ტექნოლოგიური პროცესის ან/და შენობა-დანადგარების დაპროექტება,

⁵³⁷ იხ. EuGH, Rs. T-13/99, Rn. 123, 149.

⁵³⁸ ციტი. Werner, UPR, 2001, S. 338 ff.

⁵³⁹ იხ. Winter, 1986, S. 138.

⁵⁴⁰ გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, IED დირექტივა ერთმანეთისაგან არ განასხვავებს ემისიებისა და იმისიების ნორმებს.

⁵⁴¹ იხ. მუხ. 3 ნაწ. 4 IED.

⁵⁴² იხ. მუხ. 3 ნაწ. 10 IED.

მშენებლობა, მოვლა, ექსპლუატაცია და სანარმოო ლიკვიდაციის აპრობირებული მეთოდები“. ტექნიკის არჩევასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებას წინ უნდა უსწრებდეს შეფასების კომპლექსური პროცესი, რა დროსაც დგინდება თუ რომელი სანარმოო საშუალებები გამოიყენება ინდუსტრიული საქმიანობის კონკრეტულ დარგში, რა სახის დაბინძურებას იწვევენ ისინი და ემისიების თავიდან აცილების ან შემცირების რა შესაძლებლობა არსებობს ტექნოლოგიური ინტეგრაციის თვალსაზრისით; ბ) ხელმისაწვდომი არის კონკრეტულ ინდუსტრიულ სექტორში ტექნიკის გამოყენების ფინანსური და ტექნოლოგიური შესაძლებლობა. მისი შინაარსი ემყარება დანახარჯი-სარგებლობის ანალიზს და ითვალისწინებს თავისუფალ ბაზარში კონკურენტული გარემოს შექმნის პირობებს. ამავე დროს, მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული რისკების ხარისხი, თუ რა პოტენციური ზემოქმედება აქვს ემისიებს გარემოზე. გათვალისწინებული უნდა იქნას ასევე ინვესტიციის მოცულობა, ვინაიდან პატარა სანარმოებისათვის დაუშვებელია ისეთი მოთხოვნების დაწესება, რომელიც მისთვის გამოიწვევს დიდ ფინანსურ დანახარჯებს;⁵⁴³ გ) საუკეთესო ტექნიკაში იგულისხმება ტექნიკა, რომელიც „ქმნის გარემოს მთლიანობაში დაცვის უმაღლესი დონის მიღწევის შესაძლებლობას“.

5. ნარჩენების მართვა და ენერგოეფექტურობა

- 188 ევროპული სამართლის თანახმად, ნარჩენების მართვა და ენერგოეფექტურობა ნებართვის გაცემის ცენტრალური ელემენტია. ნარჩენების აცილების, გამოყენებისა და განთავსების თაობაზე ძირითადი სანებართვო ვალდებულებას აქვს ინტეგრირებული კონტროლის ერთ-ერთი ცენტრალური ელემენტის ფუნქცია, რომელიც მიმართულია იმ საფრთხეებისაკენ, რომელიც გამომწვეული ემისიების ღონისძიების გადატებისას დიდი ოდენობის ნარჩენების გამოწვევის რისკით.⁵⁴⁴ დეტალური რეგულირების თვალსაზრისით, ის დაკავშირებულია ნარჩენების სფეროში არსებული სპეციალური დირექტივის მოთხოვნებთან.⁵⁴⁵ რაც შეეხება ენერგოეფექტურობის ვალდებულებას, ამასთან დაკავშირებით, IED დირექტივაში დამკვიდრებული ფორმულირება, „ენერგია გამოყენებული უნდა იქნეს ეფიციენტურად“, ნიშნავს ინვესტორის მიერ სხვადასხვა ენერგეტიკულ ფორმებს შორის არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობას.⁵⁴⁶ ამ შემთხვევაში, მთავარია, ენერჯის მოხმარების ეფექტურობის მიზნის შენარჩუნება.

⁵⁴³ იხ. Lübbe-Wolff, NVwZ 1998, S. 782.

⁵⁴⁴ იხ. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998, Rn. 47.

⁵⁴⁵ იხ. 2008/98/EG.

⁵⁴⁶ იხ. Schäfer, FS Feldhaus, 1999, S. 333 ff.

6. წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულების კონკრეტიზაცია

IED დირექტივის თანახმად, წინდახედულობის ვალდებულებისა და დაცული სიკეთეების კონკრეტიზაცია ხდება ემისიებისა და იმისიების (იგივე გარემოს ხარისხობრივი) ზღვრული ნორმების მეშვეობით. ევროპულ სამართალში მათი დიფერენციაცია ეფუძნება შემდეგ განსხვავებას: ემისიის⁵⁴⁷ ზღვრული ნორმა მიმართულია დაბინძურების წყაროსკენ, ხოლო იმისიის⁵⁴⁸ ზღვრული ნორმა ორიენტირებულია დაცული სიკეთეებისაკენ.⁵⁴⁹ ამგვარად, ემისიებისა და იმისიების ზღვრული ნორმები იდენტური ვერ იქნება, ვინაიდან დაბინძურების წყაროდან გამოფრქვეული დაბინძურების ზღვრული დონე სანამ დაცულ სიკეთემდე მიაღწევს მრავალჯერ მოდიფიცირდება მომატების ან/და რედუცირების თვალსაზრისით.⁵⁵⁰

ემისიების ცალკეული ზღვრული ნორმა ემყარება და ასოცირდება საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის მასშტაბთან.⁵⁵¹ სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ევროპის მასშტაბით საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის სახელმძღვანელო ინსტრუქციების არსებობა (Best available techniques reference documents – BREF), რომელსაც ემსახურება ინტეგრირებული კონტროლის ცენტრი სევილიაში (European IPPC Bureau).⁵⁵² აღნიშნული ცენტრი შეიმუშავებს ცალკეულ ტექნიკურ ინსტრუქციებს და უზრუნველყოფს მის გაცვლას და ჰარმონიზირებას ევროპული კავშირის მასშტაბით.⁵⁵³ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ემისიების ზღვრული ნორმების კონკრეტიზაცია შესაძლებელია დაბინძურების წყაროს გეოგრაფიული მდებარეობის, ლოკალური ეკოლოგიური პირობებისა და კონკრეტული სანარმოს ტექნიკური მახასიათებლების გათვალისწინებით,⁵⁵⁴ რის საფუძველზეც კონკრეტული სანარმოსთვის ხდება სპეციალური პარამეტრების შემუშავება.⁵⁵⁵

გარემოს ხარისხობრივი (ანუ იმისიების ზღვრული) ნორმები ეფუძნება გარემოს ცალკეული კომპონენტების ეკოლოგიური დაცვის საჭიროებებს.⁵⁵⁶

⁵⁴⁷ ლათ. *Emittere*, რაც ქართულად ნიშნავს გამოფრქვევას.

⁵⁴⁸ ლათ. *Imittere*, რაც ქართულად ნიშნავს გაფრქვევას.

⁵⁴⁹ იხ. *Maßerschmidt*, 2010, § 10, Rn. 48.

⁵⁵⁰ შეად. იქვე.

⁵⁵¹ იხ. მუხ. 3 აბზ. 5, 13 IED.

⁵⁵² იხ. *Maßerschmidt*, 2010, § 10, Rn. 81.

⁵⁵³ იხ. მუხ. 13 IED.

⁵⁵⁴ იხ. მუხ. 15 აბზ. 4 IED.

⁵⁵⁵ იხ. იქვე; *Maßerschmidt*, 2010, § 10, Rn. 50 ff.; *Dolde*, NVwZ, 1997, S. 315.

⁵⁵⁶ იხ. *Maßerschmidt*, 2010, § 10, Rn. 49.

ასეთი ზღვრული ნორმების დადგენა, თავის მხრივ, ემყარება გაფრქვევის დროს მოსალოდნელი სხვადასხვა სახის საშიში ნივთიერებების კონცენტრაციით გარემოს ცალკეულ კომპონენტზე კუმულაციური, სინერგიული, ანტაგონისტური ან ინდიფერენტული სახის კომბინირებული ზემოქმედების შესაძლებლობების გათვალისწინებას.⁵⁵⁷ IED დირექტივით, გარემოს ხარისხობრივ ნორმებს უპირატესობა აქვს ემისიების ზღვრულ ნორმებთან მიმართებით. კერძოდ, დირექტივის თანახმად, თუ გარემოს ხარისხობრივი ნორმები მოითხოვს უფრო მკაცრ პირობებს, ვიდრე ეს დადგენილია საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკით, მაშინ ნებართვაში გათვალისწინებული უნდა იქნეს ყველა სახის სხვა სანებართვო პირობები, რომელიც აუცილებელი იქნება გარემოს ხარისხობრივი ნორმების შენარჩუნებისთვის.⁵⁵⁸

§21. იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციური საფუძვლები

ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები, რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის შინაარსს განსაზღვრავს, კონსტიტუციური საფუძვლებითაც არის შებოჭილი. მართალია, კონსტიტუცია, ამ მხრივ, კონკრეტულ მონესრიგებას არ გვთავაზობს, თუმცა მიუთითებს გარანტირებულ კერძო და საჯარო ინტერესებზე, რომელიც გავლენას ახდენს როგორც ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე,⁵⁵⁹ ისე ნორმატიული სამართალმემოქმედების შინაარსზე.⁵⁶⁰

1. გარემოს დაცვა როგორც ძირითადი უფლება?

- 192 საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, „ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში“.⁵⁶¹ მართალია ე.წ. ძველი თაობის კონსტიტუციები (მაგ. გერმანია) გარემოს დაცვის ძირითად უფლებასთან დაკავშირებით რაიმე სპეციალურ ჩანაწერს არ იცნობენ, თუმცა იქ ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლება თავიდანვე სიცოცხლისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებებში მოიაზრებოდა.⁵⁶² სინამდვილეში, საქართველოს კონსტიტუციის ზემოთ ციტირებულ ჩანა-

⁵⁵⁷ იხ. Bayersmann, 1986, S. 65 ff.

⁵⁵⁸ იხ. მუხ. 18 IED.

⁵⁵⁹ იხ. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 125.

⁵⁶⁰ იხ. Dreier, GG (Komm), 2004, Vorb. Rn. 96.

⁵⁶¹ იხ. სკ-ის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁵⁶² იხ. Couzinet, 2007, S. 129 ff.

ნერში დაცული სფერო შემოფარგლულია ანთროპოცენტრული შინაარსით და იცავს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებას, რაც, პრაქტიკულად, ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების⁵⁶³ კონკრეტიზაციაა.⁵⁶⁴

ამგვარად, წმინდა ეკოცენტრული შინაარსის გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება თანამედროვე კონსტიტუციებში არ არსებობს. ამასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გაკეთებული განმარტებები სწორედ იმ გარემოებაზე მიანიშნებს, რომ ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება წმინდა ანთროპოცენტრული შინაარსისაა. სასამართლოს მოსაზრებით, „კონსტიტუციური უფლების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას, უნდა ვიხელმძღვანელოთ ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოზე ხელმისაწვდომობის სტანდარტით. კონსტიტუციის აღნიშნული დებულებებით დაცული ვერ იქნება პირის უფლება, იცხოვროს მისთვის კომფორტულ ან/და ესთეტიკურად მისაღებ გარემოში და სახელმწიფოსგან მოითხოვოს აღნიშნულის უზრუნველყოფა“.⁵⁶⁵ რაც შეეხება ეკოცენტრული გაგებით გარემოს დაცვას, ის არ მიეკუთვნება ძირითადი უფლების დაცულ სფეროს, არამედ სახელმწიფოს ობიექტური ვალდებულებაა მომავალი თაობების წინაშე,⁵⁶⁶ რასაც თავისი მიზეზები გააჩნია.⁵⁶⁷

ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების გარდა, ძირითადი უფლებების დოგმატიკა, გარემოს დაცვის უფლების დიმენსიაში პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას (ადამიანის უფლებათა ევროპული სამართალი)⁵⁶⁸ და საკუთრების უფლებას (გერმანული სამართალი) მოიაზრებს,⁵⁶⁹ რომლებსაც ასევე ანთროპოცენტრული შინაარსი აქვთ.

ეკოცენტრული შინაარსის წმინდა გარემოს დაცვის უფლება არსებითად მხოლოდ პროცესუალურ უფლებას გულისხმობს, რასაც ცალსახად ადასტურებს გარემოს დაცვის საერთაშორისო სამართალიც.⁵⁷⁰ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის

⁵⁶³ იხ. სკ-ის მე-15 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
⁵⁶⁴ შეად. სსსგ №2/1/524 (II, 2).
⁵⁶⁵ იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 2).
⁵⁶⁶ იხ. იქვე, II, 3.
⁵⁶⁷ იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 81.
⁵⁶⁸ იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 85-90.
⁵⁶⁹ იხ. Couzinet, 2007, S. 235 ff.
⁵⁷⁰ იხ. ჰანდლი, 1995, გვ. 356-384.

შესახებ.⁵⁷¹ მასში მოიაზრება როგორც გარემოსდაცვითი ინფორმაციის გავრცელებისა და მასაზე ხელმისაწვდომობის უფლება,⁵⁷² ისე ასეთი ინფორმაციის შექმნის ვალდებულება და გარემოს დაცვის თვალსაზრისით რელევანტურ საქმიანობებზე გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის უფლება.⁵⁷³

2. გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლება როგორც იმისიების დასაშვებობის კონსტიტუციური მასშტაბი

ა) გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლების პოზიტიური სტატუსი

- 196** კონსტიტუციური სამართლის მიდგომების თანახმად, ძირითადი უფლებები არა მხოლოდ კრძალავს სახელმწიფოს მიერ არამართლზომიერ ჩარევას, არამედ ასევე მიუთითებს სახელმწიფოებრივი დაცვის პოზიტიურ ვალდებულებაზე იმ შემთხვევაში, როცა კერძო პირების მხრიდან ადგილი აქვს ძირითადი უფლების რაიმე სახით შელახვას,⁵⁷⁴ რომელიც ქმნის კონსტიტუციურ ღირებულებათა უზრუნველყოფის გარანტიას ფართო გაგებით.⁵⁷⁵ პოზიტიური დაცვის ვალდებულების კონსტრუქცია მოქმედებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ჩარევის დაკვალიფიცირება ძირითადი უფლების ნეგატიური სტატუსის ფარგლებში შეუძლებელია.⁵⁷⁶
- 197** ამ თვალსაზრისით, ხელისუფლების სამივე შტო, **გეორგ ელინეკისეული** პოზიტიური სტატუსის⁵⁷⁷ კონსტრუქციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებებით დაფუძნებული ღირებულებების დაცვას.⁵⁷⁸ ამ ღირებულებების ცნება **რობერტ ალექსის** გადააქვს პრინციპების კატეგორიაში. მისი აზრით, ძირითადი უფლებების სფერო იყოფა წესებად და პრინციპებად.⁵⁷⁹ წესებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში გამოიყენება „*lex posterior derogat legi priori*“-ის,⁵⁸⁰ ხოლო პრინციპებს შორის კოლიზიის შემთხვევაში – მოქმედებს ოპტიმირების კონსტრუქცია.⁵⁸¹ ეს უკანასკ-

⁵⁷¹ იხ. სკ-ის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

⁵⁷² იხ. ქანთარია, 2013, მუხ. 37, გვ. 464-465.

⁵⁷³ იხ. Kalichava, in South Caucasus Law Journal, 06/2015, P. 309.

⁵⁷⁴ იხ. Hermes, 1987, S. 187 ff.

⁵⁷⁵ იხ. იქვე, გვ. 187 ff.

⁵⁷⁶ იხ. Couzinet, 2007, S. 147 f.

⁵⁷⁷ ლათ. status positivus.

⁵⁷⁸ იხ. Calliess, 2001, S. 308.

⁵⁷⁹ იხ. Alexy, 1985, S. 71 ff.; 104 ff.; 125 ff.

⁵⁸⁰ ქართ. „სპეციალური ნორმა ზოგად ნორმასთან მიმართებით სარგებლობს უპირატესობით“.

⁵⁸¹ იხ. Alexy, 1985, S. 75.

ნელი ხორციელდება პოზიტიური დაცვის ვალდებულების დოგმატური სტრუქტურის ფარგლებში და ღია კოლიდირებული ინტერესების ანალიტიკური შეფასებისა და ერთმანეთთან შეჯერებისათვის, რაც იმ ფაქტობრივ გარემოებებს უნდა ემყარებოდეს, რომელიც არსებობს კონკრეტულ სიტუაციაში.⁵⁸²

ბ) გარემოსდაცვითი ძირითადი უფლების პოზიტიური სტატუსის ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქცია

გარემოს დაცვის სამართალში პოზიტიური დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქცია გულისხმობს იმას, რომ კერძო პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ლახავს სხვა პირთა უფლებებს, პირდაპირ შეერაცხება სახელმწიფოს, თუ ეს საქმიანობა მის მიერ იქნა ნებადართული.⁵⁸³ ეს არის ნეგატიური სტატუსის შინაარსის გაფართოება, ვინაიდან ძირითადი უფლებების ნეგატიური სტატუსის კლასიკური კონფიგურაცია გულისხმობდა იმას, რომ ძირითადი უფლებების სახელმწიფოსაგან დამცავი ფუნქცია აქტივირდებოდა მაშინ, როცა სახელმწიფო უშუალოდ ჩაერეოდა ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროში.⁵⁸⁴

ეკოლოგიური სახელმწიფოს პრინციპის თვალსაზრისით, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს გლობალურ პასუხისმგებლობას თანამედროვე ტექნიკით გამონვეული საფრთხისათვის, ნეგატიური სტატუსის კლასიკური კონსტრუქცია და პირდაპირი ჩარევა უკვე აღარ წარმოადგენს საკმარის კრიტერიუმს.⁵⁸⁵ ამიტომ თანამედროვე სამართლებრივი მიდგომებით სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულება⁵⁸⁶ გადატანილია ნეგატიური სტატუსის⁵⁸⁷ კონსტრუქციაში.⁵⁸⁸ ამით შესაძლებელი ხდება სახელმწიფოსათვის ისეთი ფაქტობრივი ზემოქმედების შერაცხვა, რომელიც სახელმწიფოს აღმჭურველი ან წამახალისებელი გადაწყვეტილების საფუძველზე ხდება.⁵⁸⁹ ამას საფუძველად უდევს კონცეფცია, რომ რაც „აკრძალული არ არის... ის არამართო ნებადართულია, არამედ, იმავდ-

⁵⁸² იხ. Hesse, 1995, S. 100 ff.; Dreier, GG (Komm.), 2004, Vorb. Rn. 79.
⁵⁸³ იხ. Calliess, 2001, S. 307.
⁵⁸⁴ იხ. იქვე, გვ. 309.
⁵⁸⁵ იხ. Couzinet, 2007, S. 145 f.
⁵⁸⁶ ლათ. status positivus.
⁵⁸⁷ ლათ. status negativus.
⁵⁸⁸ პირველად დაასაბუთეს შვაბემ და მურსვიკმა (იხ. Schwabe, 1997, S. 213 ff.; Murswiek, 1985, S. 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.).
⁵⁸⁹ იხ. Schwabe, 1997, S. 213 ff.; Murswiek, 1985, S. 61 ff.; 88 ff.; 102 ff.

როულად, სპეციალური თმენის ვალდებულებასაც უნესებს იმ პირებს, რომლებიც ასეთი დასაშვებობით გამონვეულ უარყოფით ზემოქმედებას განიცდიან“.⁵⁹⁰ ამიტომ სახელმწიფოს ასეთი გადანყვეტილებები განხილული უნდა იქნას როგორც ძირითად უფლებებში პირდაპირი ჩარევა.⁵⁹¹

200 ზღვრულად დასაშვები ნორმების მაგალითზე, **ჯოზეფ იზენსე** განიხილავს სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების ნეგატიური სტატუსის კონსტრუქციას. მისი აზრით, როცა სახელმწიფო X მავნე ნივთიერებისათვის დასაშვებ ნორმად ადგენს Y ზღვარს, ამით ის ერევა არა მხოლოდ დამბინძურების უფლებებში (საქმიანობის ფარგლების შეზღუდვის თვალსაზრისით), არამედ ასევე იმ პირების უფლებებში, რომლებისთვისაც სახელმწიფომ დაადგინა ასეთი ზღვრის სპეციალური თმენის ვალდებულება.⁵⁹² ამ თვალსაზრისით, კერძო პირების მხრიდან იმისიების ფაქტობრივი გამონვევა სახელმწიფოს შეერაცხება იმდენად, რამდენადაც მის მიერ განხორციელებული აქტი (ზღვრულად დასაშვები ნორმების დადგენა) შეიძლება არღვევდეს სხვათა ძირითად უფლებებს.⁵⁹³ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი უფლების სახელმწიფოსაგან დამცავი ფუნქციის (ნეგატიური სტატუსის) მოქმედება მთავრდება მაშინ, როცა ის ვერ უზრუნველყოფს ძირითადი უფლებების რეალიზაციას.⁵⁹⁴ ასეთ შემთხვევაში იწყება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (ანუ პოზიტიური სტატუსის) ამოქმედება.

3. ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების (ფიზიკური ხელშეუხებლობის) უფლება

ა) დაცული სფერო

201 ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლება მოაზრებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-15, მე-17 მუხლებსა და 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტში. როგორც უკვე აღინიშნა, მისი ძირითადი შემად-

⁵⁹⁰ იხ. Schwabe, 1997, S. 213. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფოს აღმჭურველი, ნამახალისებელი ან შემზღუდავი აქტი განიხილება როგორც დაცულ სფეროში ჩარევის ვარიანტები (იხ. Calliess, 2001, S. 310 ff.).

⁵⁹¹ იხ. Murswiek, 1985, S. 112 ff.

⁵⁹² იხ. Isensee, in: HdStR, 2000, § 111, Rn. 118. აქვე აღსანიშნავია, რომ პოზიტიური ვალდებულების გადატანა ნეგატიური ვალდებულების კონსტრუქციაში იძლევა ჩარევის კლასიკური სქემის გამოყენების შესაძლებლობას, რაც პოზიტიური ვალდებულების კონსტრუქციაში პრაქტიკულად შეუძლებელი იყო, იხ. Couzinet, 2007, S. 42.

⁵⁹³ Couzinet, 2007, S. 58.

⁵⁹⁴ იხ. Calliess, 2001, S. 312.

გენელი ელემენტია ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება, რომელიც ძირითადი უფლების დოგმატიკა განმარტებულია როგორც ადამიანის სხეულის მთლიანობა.⁵⁹⁵ დაცული სფერო არის სხეულის ფიზიკური ექსპლუატაციის ან მისი სუბსტანციის დაცვა⁵⁹⁶ ძალისმიერ-საგნობრივი აქტისაგან.⁵⁹⁷ გარემოს დაცვის ჭრილში პრობლემურია ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედების საკითხი. საქმე ისაა, რომ იმისიების დეფინიციაში მოიაზრება ისეთი უარყოფითი ზემოქმედება, რომელიც გამოიხატება „არაანონვად“ ან „უხილავ“ (ნანილაკურ, ტალღოვან და ა.შ.⁵⁹⁸) გამოვლინებაში,⁵⁹⁹ რამაც, ერთი შეხედვით, შესაძლოა, ეჭვქვეშ დააყენოს დაბინძურების კავშირი ადამიანის ფიზიკურ ხელშეუხებლობასთან.

გარემოს დაცვის ჭრილში ძალისმიერ-საგნობრივი ზემოქმედების საკითხთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო ავითარებს შედეგზე ორიენტირებული კვალიფიკაციის თეორიას. ამ ჭრილში, სასამართლომ იმსჯელა ელექტრომაგნიტური ველების სავარაუდო ზემოქმედებაზე და განმარტა, რომ იმისია (ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურება) შესაძლებელია ფიზიკური ხელშეუხებლობის დარღვევად დაკვალიფიცირდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დასტურდება ჯანმრთელობისათვის საფრთხის შექმნა „ნერვული სისტემის აშლილობის... სიმშვიდის დარღვევის, თავბრუსხვევების, თავის ტკივილების“ და სხვა მსგავსი გამოვლინების სახით.⁶⁰⁰ საკუთრივ ჯანმრთელობის ცნებაში მოიაზრება ადამიანის ორგანიზმში ანატომიური, ბიოქიმიური ან ფსიქიური პროცესების დაურღვევლობა.⁶⁰¹

⁵⁹⁵ იხ. Hermann, 1994, S. 118.

⁵⁹⁶ იხ. იქვე, გვ. 117.

⁵⁹⁷ ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთი ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ., წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. BVerfGE 47, 239, 250; Lorenz, in: HdStR, 2000, § 128, Rn. 17.

⁵⁹⁸ იხ. Jarass, 2010, § 3, Rn. 8.

⁵⁹⁹ იხ. Koch, 2010, § 3, Rn. 24.

⁶⁰⁰ ძალისმიერი აქტი გულისხმობს ისეთი ქმედებასაც, რომელიც შესაძლებელია დაკავშირებული არ იყოს რაიმე ტკივილთან ან სხვა პათოლოგიურ შედეგებთან (მაგ., წვერისა და ვარცხნილობის იძულებითი შეცვლა), იხ. Couzinet, 2007, S. 134.

⁶⁰¹ ძირითადი უფლებების დოგმატიკა უმთავრესად ემყარება ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის (WHO) მიერ შემოთავაზებული ჯანმრთელობის ნეგატიური განმარტებას, რომლის მიხედვითაც ჯანმრთელობა არის „ადამიანის სრულყოფილი ფიზიკური, სულიერი და სოციალური კეთილდღეობა და არა მარტო ავადმყოფობისა და დაზიანების გარეშე არსებობა“, იხ. Couzinet, 2007, S. 130 f.; 136 f.

203 ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროს განსაზღვრისას მხოლოდ შედეგი (ჯანმრთელობის გაუარესება) არ არის საკმარისი. აუცილებელია იმ ქვედა ზღვრის დადგენაც, რომელიც მოგვცემდა დაცული სფეროს როგორც ასეთის ნათლად განსაზღვრის შესაძლებლობას. ამ ზღვრის დადგენისათვის უნდა გაირკვეს საშუალო და სპეციფიკური ჯანმრთელობის ადამიანის საკითხი. საშუალო ჯანმრთელობის ცნება გერმანიის საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებებში გაჩნდა⁶⁰² და ის გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაშიც გაბატონებულ შეხედულებად დამკვიდრდა.⁶⁰³ მისი მიზანია ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვა რაციონალური ზღვრული ნორმების მეშვეობით. იმისიების დაცვის სამართალში ეს პრინციპი განსაზღვრავს დაცვის ვალდებულების გავრცელების გონივრულ საზღვრებს. ამ თვალსაზრისით, იმისიების ზღვრულად დასაშვები ნორმების კონცეფცია ორიენტირებულია „მოსახლეობის მოწყვლად ჯგუფებზე“ (ბავშვები, ხანდაზმულები, ფეხმძიმეები და სხვა), რაც იმას ნიშნავს, რომ იმისიების დასაშვებობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას გათვალისწინებული არ იქნება ცალკეული ინდივიდის სპეციალური ჯანმრთელობა (მაგ. ალერგია, ასთმა და სხვ.).⁶⁰⁴

204 მართალია, ეს თეორია ემყარება ინვესტიციების ხელშეწყობის იდეას, თუმცა მასში პრობლემატურია იმისიების დასაშვებობისას ინდივიდუალური ინტერესების იგნორირება.⁶⁰⁵ ის უარყოფს ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების სუბიექტთა წრეს. საქმე ისაა, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში „ადამიანის“, ხოლო გერმანიის ძირითად კანონში „ყველას“ ცნებაში მოიაზრება ყველანაირი ჯანმრთელობის მქონე პირი.⁶⁰⁶ ამავდროს, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ამის გამო უარყოფილი უნდა იქნას ინვესტიორების ინტერესები. სრულიად შესაძლებელია, რომ ყველგან აღმოჩნდება ისეთი ადამიანი, რომლისთვისაც საშუალო სტატისტიკის ადამიანისათვის აბსოლუტურად მისაღები ზღვრულად დასაშვებ კონცენტრაციას უარყოფითი ზემოქმედება ექნება. ამის გამო, საქმიანობის აკრძალვა და უპირისპირდებოდა სამენარმეო თავისუფლებისა და სოციალური სახელმწიფოს მოთხოვნებს.⁶⁰⁷

⁶⁰² იხ. მაგ., BVerwGE 68, 62, 67; BVerwGE 88, 210, 216; BVerwGE 101, 157, 162; BVerwGE 109, 314, 324; შუად. BGHZ 111, 63, 65.

⁶⁰³ იხ. Jarass, 2010, § 3, Rn. 51, 53; Schmitt-Kötters, § 5, Rn. 59.

⁶⁰⁴ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 59; Sparwasser/Engel/Voßkuhle 2003, S. 700.

⁶⁰⁵ იხ. Couzinet, 2007, S. 141.

⁶⁰⁶ სანინალმდგომოსაზრება იხ. Wulfhorst, 1994, S. 100 ff; Böhm, 1996, S. 103 ff.

⁶⁰⁷ იხ. Couzinet, 2007, S. 143.

სწორედ ზემოაღნიშნული პრობლემის დაძლევა სივრცობრივი დიმენსიისა და ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორიები. სივრცობრივი დიმენსიის თეორიის მიხედვით, სპეციალური ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, საწარმოების განთავსებისას სწორად უნდა განისაზღვროს სივრცითი დისტანცია საფრთხის წყაროს დისლოკაციის თვალსაზრისით.⁶⁰⁸ ამ უკანასკნელის მნიშვნელობა ტიპიურ სიტუაციებშიც დიდია. მაგ. ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე *López Ostra v. Spain* დაადგინა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლის) დარღვევა იმის გამო, რომ მოსარჩელის საცხოვრებელი სახლიდან, 12 მეტრის დაშორებით, უნებართვო საამქროს ფუნქციონირება არ იქნა აღკვეთილი ადგილობრივი მთავრობის მიერ.⁶⁰⁹ მეორე, ანტიციპაციური საექსპერტო დასკვნების თეორია აჩენს გარემოს დაცვის გენერალური ნორმებისა და სტანდარტების ინდივიდუალიზაციის შესაძლებლობას,⁶¹⁰ რომელიც ქმნის ცალკეულ შემთხვევაზე მორგებული გადანყვეტილების მიღების სამართლებრივ საფუძველს.

ბ) ჩარევა დაცულ სფეროში

ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევა ხდება როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ვალდებულებების დარღვევით. 206

ნეგატიური ვალდებულების დარღვევა სახეზეა არა მხოლოდ სახელმწიფოს ქმედების შედეგად (მაგ. 100%-იანი სახელმწიფო წილის საწარმოს მიერ⁶¹¹), არამედ ასევე კერძო საქმიანობის შედეგად გამოწვეული იმისიების შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი სახელმწიფოს მიერ არის დაშვებული.⁶¹² ერთი შეხედვით, ეჭვს იწვევს სახელმწიფოს მიერ დადგენილი სპეციალური თმენის ვალდებულების მიჩნევა ძირითად უფლებაში ჩარევად, თუმცა თუ უარვყოფთ იმ თეზას, რომ სახელმწიფოს ამგვარი ქმედება არის მხოლოდ თავისუფლების შეზღუდვა და არა დაცულ სფეროში ჩარევა,⁶¹³ მაშინ საპირისპირო შედეგს მივიღებთ და ზემოთ დასახელებული ეჭვიც გაქარწყლდება. სწორედ ამაზე მიუთითებს სა-

⁶⁰⁸ იხ. Schultze-Fielitz, in: FS Würzburger Juristenfakultät, 2002, S. 714 ff.

⁶⁰⁹ იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 85-87.

⁶¹⁰ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 166-168.

⁶¹¹ იხ. Couzinet, 2007, S. 146.

⁶¹² იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 198-200.

⁶¹³ იხ. Sachs, 2000, Rn. 100.

ქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც, როცა ის აცხადებს, რომ „კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიზანია ადამიანის ზემოქმედებისაგან მაქსიმალურად თავისუფალი გარემოს შენარჩუნება. შესაბამისად, სახელმწიფო ვალდებულია, არ მისცეს მესამე პირებს გარემოზე განუზომელი ზემოქმედების მოხდენის შესაძლებლობა.“⁶¹⁴

208 რაც შეეხება პოზიტიურ ვალდებულებას, მისი აქტივირება ხდება იმ შემთხვევაში, როცა ფაქტობრივი ზემოქმედება სცდება სახელმწიფოებრივი ნებართვის ფარგლებს, ან წარმოადგენს სხვადასხვა ტიპის, მაგ. ინდივიდუალურად არაშერაცხვადი ხასიათის დაბინძურებას.⁶¹⁵ ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების შეუსრულებლობა, შესაძლებელია, გამოიხატოს როგორც აბსოლუტურ უმოქმედებაში, ისე არასაკმარისი დაცვის კონცეფციის შექმნაში. შესაძლებელია, გამოვყოთ დაცვის პოზიტიური ვალდებულების წარმოშობის ორი ძირითადი საფუძველი (რომელიც ნეგატიურ ვალდებულებასაც ეხება):

- მნიშვნელოვანი ზღვარი
- უსაფრთხოების სამწვეროვანი კონცეფცია.

209 პირველი საფუძველი დაკავშირებულია „მნიშვნელოვანი ზღვრის“ საკითხთან, რითაც ხდება ჩარევის კვალიფიცირება. ბუნებრივია, ყველა სახის ზემოქმედება არ შეიძლება ჩაითვალოს დაცულ სფეროში ჩარევად.⁶¹⁶ ამასთან დაკავშირებით, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე *Tauria v. France* განმარტა, რომ საფრანგეთის სახელმწიფოს მიერ ბირთვული ცდების განახლების „შესაძლო შედეგები“ და „რადიოაქტიური გაჟონვის საშიშროება“ არ არის საკმარისი არგუმენტი იმის დასადგენად, რომ აღნიშნული საქმიანობა საფრთხეს უქმნის მოსარჩელის სიცოცხლის ხელშეუხებლობას.⁶¹⁷ თუმცა გათვალისწინებული უნდა იქნას ისეთი სიტუაციები, როცა უმნიშვნელო, მაგრამ სისტემატურმა ჩარევამ შესაძლებელია ისეთ ინტენსივობას მიაღწიოს, რომ მან კუმულატიურად გადააჭარბოს ე.წ. მცირე ზღვარს (*Bagatellgrenzen*).⁶¹⁸

210 ძირითად უფლებებში ჩარევის კვალიფიკაციის მეორე კრიტერიუმია გარემოს დაბინძურების თაობაზე არსებული საბუნებისმეტყველო ცოდნის

⁶¹⁴ იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 7).

⁶¹⁵ იხ. Couzinet, 2007, S. 107 ff.

⁶¹⁶ შეად. BVerwGE 46, 1, 7 (ჯარში თმის ტარება); BVerfGE 17, 108, 114 (თავის ტვინის ელექტროგამოსხივების გაზომვა).

⁶¹⁷ იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 84.

⁶¹⁸ იხ. Böhm, 1996, S. 106 f.

მდგომარეობა. ამ მხრივ, როგორც იურიდიული დოგმატიკა, ისე მართლმ-
საჯულება ეყრდნობა უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას:⁶¹⁹

- საფრთხე,
- რისკი,
- ნარჩენი რისკი.

ამ კონცეფციის მიხედვით, საფრთხისა და რისკების არსებობის ფაქტი
წარმოშობს პოზიტიური დაცვის ვალდებულებას, ნარჩენი რისკები კი სო-
ციალურად ადეკვატური კატეგორიაა და მის მიმართ ასეთი ვალდებულე-
ბა არ არსებობს.⁶²⁰

როგორც წესი, იმისიების დასაშვებობის კონცეფცია გულისხმობს ისე- **211**
თი ზღვრული ნორმების დაწესებას, რომლის ქვემოთ განხორციელებუ-
ლი გაფრქვევა ადამიანის ჯანმრთელობისათვის საფრთხეს არ ქმნის.⁶²¹
საბუნებისმეტყველო ცოდნის დეფიციტის შემთხვევაში კი ზღვრული
ნორმების დადგენა ემყარება პროპორციულობის პრინციპს, რაც ორ ძი-
რითად მეთოდს ემყარება: ა) თუ მოსალოდნელია მაღალი დაცული სი-
კეთის (ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანრთელობის) მიმართ ზიანის გა-
მონვევა, მაშინ ცოდნის დეფიციტი წყდება ამ სამართლებრივი სიკეთის
სასარგებლოდ;⁶²² ბ) თუ არსებობს ცოდნის ნამდვილი დეფიციტი, როცა
მოსალოდნელი საფრთხე მხოლოდ ჰოპოთეტურ მსჯელობას ემყარება
და პრაქტიკულად ის ნარჩენი რისკის შინაარსს უახლოვდება, მაშინ სა-
ხელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი არ
იაარსებებს.⁶²³

გ) ჩარევის გამართლება

ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებაში ჩარე- **212**
ვის გამართლების კონსტიტუციური საფუძველები გულისხმობს:

- ჩარევის გამართლებას ფორმალური კანონის საფუძველზე;
- ჩარევის გამართლებას საზოგადოებრივი ინტერესების საფუძველზე;
- ჩარევის გამართლებას ტრიპოლარულ კონტექსტში.

პირველ საფუძველთან დაკავშირებით, საქართველოს კონსტიტუციის **213**
თანახმად, სიცოცხლე ადამიანის ხელშეუვალი უფლებაა და მას იცავს

⁶¹⁹ იხ. Wahl/Appel, 1995, S. 88 f.; Murswiek, 1985, S. 80 ff.

⁶²⁰ იხ. BVerfGE 49, 89, 141 f.

⁶²¹ იხ. Winter, 1986, S. 10 f.

⁶²² შეად. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 61. Roßnagel, 2010, § 5, Rn. 158.

⁶²³ იხ. Couzinet, 2007, S. 152.

კანონი (მე-15 მუხლი⁶²⁴), რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ სფეროში მოქმედი ნებისმიერი კანონი უნდა მოიცავდეს დაცვის შესაბამის კონცეფციას. ერთი შეხედვით, ვინაიდან გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების თავიდან აცილება, მისი მეშვეობით ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის უფლებაში ჩარევას ადგილი არ უნდა ჰქონდეს. თუმცა თუ გავითვალისწინებთ, რომ გარემოზე უარყოფითი ზეგავლენის აცილების ვალდებულება იურიდიულ ლიტერატურაში⁶²⁵ განმარტებულია როგორც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მასშტაბი, მაშინ ჩარევის მომენტი სწორედ ამ მასშტაბის საკმარისობის საკითხში ავლენს თავის თავს (მაგ. გარემოსდაცვითი ნორმების გენერალიზაცია,⁶²⁶ სპეციალური ჯანმრთელობის შემთხვევაში ამ ნორმების ინდივიდუალიზაციის გაუფერულება⁶²⁷ და სხვ.).

214 მეორე საფუძველთან დაკავშირებით, საზოგადოებრივი ინტერესი განსაზღვრავს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის ლეგიტიმურ მიზანს (მაგ. ენერგომომარაგება, ეკონომიკური ზრდა, დასაქმება და სხვ.), რომელიც ემყარება მიზანი-საშუალების რელატივირების პრინციპს. ამ შემთხვევაში, *მიზანი* არის საერთო კეთილდღეობის მიღწევა, *საშუალება* გულისხმობს ძირითად უფლებებში ჩარევას, ხოლო *რელატივირება* ნიშნავს კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების შეწონასწორებას და იმის დადგენას, თუ რამდენად არის დაცვის კონცეფცია პროპორციული დასახულ მიზანთან.⁶²⁸ ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიზანია არა მხოლოდ ნეგატიური ზემოქმედების თავიდან აცილება, არამედ ასევე კოლიდირებული ინტერესების დაძლევა და იმისიების დასაშვები ზღვრის განსაზღვრა, რაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის კონცეფციასაც უნდა ემყარებოდეს.⁶²⁹

⁶²⁴ გერმანიის ძირითადი კანონის თანახმად, „ამ უფლებაში ჩარევა შესაძლებელია მხოლოდ კანონის საფუძველზე“ (იხ. მუხ. 2 პუნ. 2 წინ. 2 GG).

⁶²⁵ იგულისხმება *ჰანს იარასის, ალექსანდრ როსნაგელის, მიხაელ კოტულას* და სხვათა ნაშრომები (იხ. Couzinet, 2007, S. 162).

⁶²⁶ იხ. Hansmann, in: FS Sendler, 1991, S. 295 f.

⁶²⁷ იხ. Couzinet, 2007, S. 164.

⁶²⁸ მაგ., გზის მშენებლობა, რომელიც ავტოავარიის შემთხვევაში ქმნის ადამიანის სიცოცხლის მოსპობის ან ჯანმრთელობის დაზიანების შესაძლებლობას (ნარჩენი რისკი), არ უნდა ჩაითვალოს ძირითად უფლებაში ჩარევად, საფრთხის შექმნის შემთხვევაში კი სახელმწიფოს შესაბამისი პასუხისმგებლობა ეკისრება (იხ. Murswiek, 1985, S. 140 f.).

⁶²⁹ შეად. Couzinet, 2007, S. 169.

მესამე საფუძველთან დაკავშირებით, ჩარევის გამართლების ტრიპო-
 ლარული ასპექტები გულისხმობს ჯანმრთელობისთვის უფლების შე-
 ჯერებას სხვა ძირითად უფლებებთან (საქმიანობის საყოველთაო თა-
 ვისუფლების უფლება, მენარმეობის განვითარების თავისუფლება და
 საკუთრების უფლება). ამასთან დაკავშირებით საქართველოს საკონს-
 ტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ ნებისმიერი კანონი, რომელიც
 ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოზე გარკვეული ზემოქმედების
 შესაძლებლობას დაუშვებს, აპრიორი არ უნდა იქნას მიჩნეული კონს-
 ტიტუციასთან შეუსაბამოდ.⁶³⁰ სასამართლო მიუთითებს ადრინდელ
 გადაწყვეტილებაზეც, სადაც განმარტებულია, რომ „უფლებათა უმრავ-
 ლესობის შეზღუდვა აუცდენელია, რადგან მათი რეალიზაცია ხშირად
 წარმოშობს ღირებულებათა კონფლიქტს. ...მაშინ როდესაც ინტერესე-
 ბის დაპირისპირება აუცდენელია, წარმოიშობა მათი ჰარმონიზაციის,
 სამართლიანი დაბალანსების აუცილებლობა“.⁶³¹ ამავე დროს, კონსტი-
 ტუციურ ღირებულებათა სისტემაში სიცოცხლის უფლება უზენაესი
 სამართლებრივი კატეგორიაა,⁶³² ამიტომ მისი შეჯერება ტრიპოლარულ
 კონტექსტში დასაშვებია მხოლოდ იმ პირობით, თუ გარანტირებული
 იქნება, რომ ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში უხეში (სახიფა-
 თო, ფატალური) ჩარევა არ იქნება მოსალოდნელი.⁶³³ საქართველოს
 საკონსტიტუციო სასამართლო სამართლიანი განმარტებით, „იმის გარ-
 კვევა, სახელმწიფოს, ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მიზნით, რა
 მოცულობით შეუძლია დაუშვას გარემოზე ზემოქმედება, ადამიანის
 ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების ძირითადი უფ-
 ლების პრაქტიკული რეალიზების ერთ-ერთ ურთულეს სამართლებრივ
 პრობლემას წარმოადგენს, რომელზეც ზოგადი და უნივერსალური
 მიდგომის ჩამოყალიბება შეუძლებელია. ყოველ კონკრეტულ შემთხვე-
 ვაში, ინტერესთა ურთიერთშეპირისპირების გზით უნდა გაირკვეს, ამა
 თუ იმ ფორმით გარემოზე ზემოქმედება წარმოადგენს თუ არა ადამი-
 ანის ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების
 დარღვევას.“⁶³⁴

⁶³⁰ იხ. სსსგ №2/1/524 (II, 7).

⁶³¹ იხ. სსსგ №1/1/477.

⁶³² მართალია, ავტორთა გარკვეული ნაწილი ყველაზე უმნიშვნელოვანეს უფლე-
 ბად მიიჩნევს ადამიანის ღირსებას, თუმცა ღირსება წარმოუდგენელია სიცოცხ-
 ლის უფლების გარეშე, ის „ყველა დანარჩენი ძირითადი უფლების სასიცოცხლო
 წინაპირობაა“ (იხ. კუბლაშვილი, 2006, გვ. 188).

⁶³³ შეად. Couzinet, 2007, S. 181 f.

⁶³⁴ სსსგ №2/1/524 (II, 13).

216 პირველი კოლიდირებული უფლება არის თავისუფალი მენარმეობის უფლება,⁶³⁵ რომელიც საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლების⁶³⁶ ერთ-ერთი ცენტრალური ელემენტია. იმისიების დაცვის თვალსაზრისით, თავისუფალი მენარმეობის განხორციელების შესაძლებლობა უკავშირდება იმას, თუ რა რეგულაციებია დადგენილი ამ სფეროში. შესაბამისად, რაც უფრო ნაკლებრეპრესიული ზღვრულად დასაშვები ნორმები იქნება დადგენილი მენარმისათვის, მით უფრო მეტი შესაძლებლობა იქმნება მენარმეობის თავისუფალი განხორციელებისათვის. ამ შემთხვევაში ტრიპოლარული კონტექსტის მნიშვნელობა კი გამოიხატება იმაში, რომ რაც უფრო მეტია საქმიანობის თავისუფლების ფარგლები, მით უფრო მეტია სპეციალური თემის ვალდებულების დემენსია (შესაბამისად ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლებაში ჩარევაც).

217 მეორე კოლიდირებული უფლება არის საკუთრების უფლება. სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლების უფლებისაგან ის იმით განსხვავდება, რომ თუ მენარმეობის თავისუფლება იცავს საკუთრების (ქონების) დაგროვების პროცესს, საკუთრების უფლება უზრუნველყოფს უკვე დაგროვებული ქონების გარანტიას.⁶³⁷ სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლების მსგავსად, რეპრესიული ზღვრულად დასაშვები ნორმების დადგენამ, შესაძლებელია, გამოიწვიოს საკუთრების უფლებით სარგებლობის შეზღუდვა (მაგ. ახალი სანებართვო ვალდებულებების გამო ინვესტორმა ძველი დანადგარი უნდა ჩაანაცვლოს ახლით). კონსტიტუციური სამართლის თვალსაზრისით, საკუთრების უფლების (როგორც ინსტიტუტის გარანტიის) შეზღუდვა შესაძლებელია საკუთრების სოციალური ვალდებულების საფუძველზე.⁶³⁸ ასეთ შემთხვევაში შეზღუდვა უნდა დაემყაროს, ერთი მხრივ, საერთო კეთილდღეობის ინტერესისა (საკუთრების სოცი-

⁶³⁵ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი და გერმანიის ძირითადი კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტის 1-ლი წინადადება.

⁶³⁶ საქართველოს კონსტიტუციის მე-16 მუხლის თანახმად „ყველას აქვს საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება“, შუად. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁶³⁷ იხ. Couzinet, 2007, S. 91.

⁶³⁸ გერმანიის ძირითადი კანონის მე-14 მუხლის მე-2 ნაწილი პირდაპირ აცხადებს, რომ „საკუთრება ავალდებულებს. მისი სარგებლობა უნდა ემსახუროდეს საყოველთაო კეთილდღეობას“. ევროპული კონვენციის 1-ლ ოქმში საუბარია საკუთრების უფლებით „მშვიდობიანად სარგებლობაზე“. პროფ. **ბესარიონ ზოიძის** თქმით, „ბევრი მოსარჩელისათვის „ჩემი საკუთრება“ აბსოლუტურად თავისუფალია საზოგადო – „ჩვენი ინტერესებისაგან“. თითქოს სახელმწიფოს ამოცანა მართლ იმაში იყოს, კერძო პირების საკუთრება რაც შეიძლება სრულად „განბანოს“ სოციალური ფუნქციისაგან“, იხ. ზოიძე, 2007, გვ. 42.

ლური ფუნქციის) და, მეორე მხრივ, საკუთრების როგორც ინსტიტუტის გარანტიის პროპორციულ ურთიერთმიმართებას.⁶³⁹ რაც მთავარია „საკუთრების შეზღუდვამ საკუთრება არ უნდა მოსპოს. საკუთრების სუბსტანცია უნდა შენარჩუნდეს, რათა შესაძლებელი იყოს მისი შინაარსის რეალიზაცია“.⁶⁴⁰ ამავე დროს, შეზღუდვა შეიძლება შეეხოს მხოლოდ ისეთ საკუთრებას, რომელიც ექვემდებარება საზოგადოებრივ ინტერესებს.⁶⁴¹

4. საკუთრებისა და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება

ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების გარდა, გარემოს დამცავი ძირითადი უფლება არის ასევე საკუთრების უფლება.⁶⁴² ამ უკანასკნელში⁶⁴³ საკუთრების როგორც ინსტიტუტის გარანტიის გარდა, ასევე იგულისხმება საკუთრების როგორც პიროვნების უფლების გარანტია,⁶⁴⁴ რომელსაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო განმარტავს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლი) ქრილში.⁶⁴⁵

ა) დაცული სფერო

საკუთრების უფლების ერთ-ერთი ცენტრალური ელემენტია სარგებლობის უფლება.⁶⁴⁶ იმისიების სამართლის კონტექსტში სარგებლობაში განსაკუთრებით იგულისხმება საკუთრების საცხოვრებელი მიზნებისათვის გამოყენება. გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოს განმარტებით, „საცხოვრებელში მოიაზრება როგორც შენობა-ნაგებობის შიგნით ადამიანების ცხოვრება, ისე ასეთი სივრცის გარეთა ნაწილის, როგორიცაა აივნის, ტერასის, ბავშვების სათამაშო ადგილების და სხვა გამწვანებული და

⁶³⁹ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ამასთან დაკავშირებით განმარტავს, რომ „...ნებისმიერი ჩარევა საკუთრების უფლებით სარგებლობაში უნდა პასუხობდეს თანაზომიერების პრინციპს. ...სათანადო და სამართლიანი ბალანსი უნდა იქნეს მიღწეული საზოგადოების ზოგად და პიროვნების ფუნდამენტური უფლებების დაცვის მოთხოვნებს შორის... ასეთი ბალანსი ვერ მიიღწევა, თუ შესაბამის ფიზიკურ პირზე არ არის დაკისრებული ინდივიდუალური ტვირთი“, იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რჩეული გადაწყვეტილებები, ტ. 1, 2001, გვ. 361.

⁶⁴⁰ ზოიდე, 2007, გვ. 105.

⁶⁴¹ იხ. იქვე.

⁶⁴² იხ. Couzinet, 2007, S. 237.

⁶⁴³ იხ. სკ-ის 21-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი. შეად. მუხ. 14 GG.

⁶⁴⁴ იხ. იზორია, 2005, გვ. 146. საკუთრების გარანტიის გენეზისის შესახებ იხ. ჭანტურია, 2001, გვ. 111-143.

⁶⁴⁵ იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 85-90.

⁶⁴⁶ იხ. Hermann, 1994, S. 152.

დასვენების ადგილების დანიშნულებისამებრ სარგებლობა“.⁶⁴⁷ საკუთრივ დანიშნულებისამებრ სარგებლობას სასამართლო განმარტავს როგორც „დღე-ღამის განმავლობაში შეუზღუდავი კომუნიკაციის საშუალებას, ხოლო ღამის საათებში დაურღვეველი და მშვიდი ძილის შესაძლებლობას, რომელშიც არ მოიაზრება მხოლოდ დახურული ფანჯრებისა და კარების შედეგად შექმნილი მდგომარეობა“.⁶⁴⁸

220 საკუთრებით სარგებლობის უფლების რეალიზაციის საკითხი მჭიდრო კავშირშია სამშენებლო დაგეგმვის სამართალთან. ამ უკანასკნელის მიზანია უძრავი ქონების სარგებლობის დასაშვები და დაუშვებელი რეჟიმების განსაზღვრა.⁶⁴⁹ ამ მიზნის მიღწევა შესაძლებელია სამშენებლო სამართლის გეგმარებითი კონცეფციისა და სანებართვო კონტროლის მეშვეობით.⁶⁵⁰ გეგმარებითი კონცეფცია ხორციელდება ფუნქციური ზონირების პრინციპის საფუძველზე. სანებართვო კონტროლი კი ადგენს ცალკეული საქმიანობის თავსებადობას ამ ზონირების მოთხოვნებთან, ასევე შერეული გამოყენების დასაშვებ ფარგლებს. ამ კონცეფციის მიხედვით, ინდუსტრიულ ზონაში, „ღია ფანჯრის პირობებში ძილის უფლება“, ვერ იქნება მესაკუთრის მოთხოვნის საგანი, ვინაიდან ასეთ ზონაში, როგორც წესი, საცხოვრებელი ობიექტების მშენებლობა საერთოდ აკრძალულია. სხვა შემთხვევაა, როცა უკვე ჩამოყალიბებულ საცხოვრებელ ზონაში ჩნდება ინდუსტრიული ზონები, ან ამ ზონისთვის დამახასიათებელი ნიშნები.⁶⁵¹ ამიტომ, სარგებლობის უფლების შეზღუდვის საკითხი კონკრეტული სიტუაციის, მისი საგნობრივი ბუნების შესაბამისად დგინდება.

221 რაც შეეხება საკუთრების საგნობრივ გარანტიას, ის გულისხმობს უშუალოდ საკუთრების, როგორც ნივთობრივი სუბსტანციის დაცვასა და უზრუნველყოფას (მაგ. შენობა-ნაგებობის, მცენარეების, ნათესების და ა.შ.). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საკუთრების პერსონალური გარანტიისაგან განსხვავებით, საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში, სენსიტიური ნივთები საკუთრების უფლების დაცვის სფეროში არ მოიაზრება.⁶⁵² თუმცა ეს უკანასკნელი დაცვის ღირსი გახდება იმ შემთხვევაში, თუ მას აქვს განსა-

⁶⁴⁷ იხ. BVerwGE 51, 15, 33.

⁶⁴⁸ იხ. იქვე.

⁶⁴⁹ იხ. Gaentzsch, 2006, § 1, Rn. 7.

⁶⁵⁰ იხ. იქვე.

⁶⁵¹ იხ. *Fadeyeva v Russia*.

⁶⁵² იხ. Couzinet, 2007, S. 252 f.

კუთრებული მნიშვნელობა⁶⁵³ (მაგ. კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლები, ავარიული საცხოვრებელი შენობა-ნაგებობები და სხვ.).

ბ) ჩარევა დაცულ სფეროში

საკუთრების დაცულ სფეროში ჩარევა, პირველ რიგში, გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ ისეთ პირდაპირ დაბინძურებას, რომელიც ახდენს ამ ძირითადი უფლების სახელმწიფოსაგან დამცავი უფლების აქტივირებას.⁶⁵⁴ როგორც წესი, ასეთი ზემოქმედება არ არის წინასწარ განზრახული,⁶⁵⁵ არამედ ის სხვადასხვა მიზნებისაკენ მიმართული სახელმწიფოებრივი საქმიანობის თანმდევი შედეგია.

საკუთრების უფლებაში ჩარევა, სახელმწიფოს, შეიძლება, შეერაცხოს როგორც პირდაპირი, ისე არაპირდაპირი სახით. არაპირდაპირი სახით ჩარევასთან დაკავშირებით საინტერესოა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ზალცბურგის აეროპორტის საქმეზე, სადაც სასამართლომ განმარტა, რომ ძირითად უფლებაში ჩარევას წარმოადგენს არა საჰაერო სატრანსპორტო საშუალების მიერ გამოწვეული ფაქტობრივი ხმაური, არამედ ის ნებადართავი აქტი, რომლითაც დაშვებული იქნა აღნიშნული იმისია.⁶⁵⁶ არანებადართული იმისიების შემთხვევაში კი ხდება სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების (ანუ პოზიტიური სტატუსის) აქტივირება.⁶⁵⁷

ჩარევის საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია ორი ძირითადი მომენტის გარკვევა: პირველი, საკუთრების პერსონალური გარანტიის შემთხვევაში ჩარევის კვალიფიკაცია ემყარება ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლების დაცული სფეროსთვის დამახასიათებელ ელემენტებს. მეორე, საკუთრების საგნობრივი გარანტიის შემთხვევაში კი ჩარევის კვალიფიკაცია გამომდინარეობს საკუთრების ნივთობრივი სუბსტანციიდან. საკუთრივ ჩარევა შეიძლება გამოიხატოს სოციალური და საცხოვრებელი გარემოს გაუარესებაში⁶⁵⁸ (მაგ. კომუნიკაციის შეზღუდვა ადამიანებს შორის, ძილის დარღვევა და სხვ.) ან საკუთრების ღირებულების შემცირებაში⁶⁵⁹ (მაგ. გასაყიდი ან გასაქირავებელი ფასის შემცირებაში).

⁶⁵³ იხ. იქვე.

⁶⁵⁴ იხ. იქვე, გვ. 257.

⁶⁵⁵ გამონაკლისია სახანძრო მანქანის სირენები, იხ. BVerwGE 79, 254 ff.

⁶⁵⁶ იხ. BVerfGE 72, 66, 76 ff.

⁶⁵⁷ იხ. Couzinet, 2007, S. 259.

⁶⁵⁸ იხ. იქვე, გვ. 264 f.

⁶⁵⁹ იხ. იქვე, გვ. 265 f.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ერთნაირი ტიპის იმისია შესაძლებელია მინათსარგებლობისა და გარემოს დაცვის რეჟიმების კვალდაკვალ განსხვავებულად დარეგულირდეს. მაგ. გერმანიის კანონმდებლობის თანახმად, თუ საავადმყოფოებთან სიახლოვეში ტრანსპორტით გამონვეული ხმაური არ უნდა აღემატებოდეს 47 დეციბელს, ჩვეულებრივ საცხოვრებელ ტერიტორიაზე ხმაური დასაშვებია 49 დეციბელამდე.⁶⁶⁰

გ) ჩარევის გამართლება

225 როგორც აღინიშნა, საკუთრების დაცულ სფეროში ჩარევად ითვლება ისეთი ტიპის ზემოქმედება, რომელიც ზღუდავს საკუთრების როგორც საგნობრივ, ისე პერსონალურ გარანტიას.⁶⁶¹ თუმცა არსებობს ისეთი სახის ზემოქმედება, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესების, ან სხვა მხარდაჭერილ ინტერესთა მაღალი მნიშვნელობის გამო ექვემდებარება გამართლებას. ამასთან დაკავშირებით ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქმეზე – *Powell and Rayner v. the United Kingdom* – არ დაადგინა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების (მე-8 მუხლის) დარღვევა.⁶⁶² საქმე ეხებოდა ჰისროუს აეროპორტიდან მომდინარე ხმაურს, რომელსაც აპროტესტებდნენ განმცხადებლები. სასამართლომ, მართალია, დაადგინა თვითმფრინავების ხმაურის ზემოქმედებით ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლის 1-ლი პუნქტის (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების) დარღვევა, მაგრამ ვერ დაადგინა მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის დარღვევა, რომელიც ითვალისწინებს უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას, რომელიც მოცემულ შემთხვევაში გამართლებულად ჩაითვალა. სასამართლოს აზრით, სახელმწიფომ სამართლიანი ბალანსი დაადგინა განმცხადებლის კერძო ინტერესსა (პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლება) და საზოგადოების საჯარო ინტერესს (აეროპორტის წვლილი ქვეყნის ეკონომიკურ კეთილდღეობაში) შორის. ამ საქმის შემდეგ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო ხშირად ეყრდნობოდა ქვეყნის ეკონომიკურ კეთილდღეობას, გარემოზე ზემოქმედების გარკვეული ზღვრის გასამართლებლად.

⁶⁶⁰ იხ. პარ. 2 ანზ. ნომ 1 და 16. *BlmSchV*. შეად. პარ. 2 აბზ. 2 ნომ. 1 და 5 18. *BlmSchV* (სპორტული დარბაზებისა და მოედნების შემთხვევაში).

⁶⁶¹ იხ. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები, სადაც სასამართლომ ასეთი ტიპის ზემოქმედება აღიარა პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლების დარღვევად, იხ. გივიაშვილი, 2006, გვ. 85-88.

⁶⁶² იხ. იქვე, გვ. 88; შეად. ასევე იდენტური საქმე – *Hatton and Others v. the United Kingdom* – იხ. იქვე, გვ. 88-89.

თავი V. იმისიების ნებართვის გაცემის წარმოება-სამართლებრივი წინაპირობები

§22. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა და ძირითადი სახეები

1. სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა

იმისიების დაცვის სამართალში სანებართვო წარმოება არის გენერა- 226
ლური მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე ინდივი-
დუალური გადაწყვეტილების მიღების პროცედურული ორგანიზების
საშუალება.⁶⁶³ ამიტომაც, ამ სფეროში ადმინისტრაციული წარმოების
სახე უნდა იყოს კონკრეტულ ეკოლოგიურ საფრთხესთან მაქსიმალურად
მისადაგებული⁶⁶⁴ და ქმნიდეს ფაქტობრივი გარემოებების სრულფასოვან-
ი გამოკვლევის შესაძლებლობას. სამართლებრივ სახელმწიფოში ნორ-
მის მართებულად გამოყენების ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა სწო-
რედ ფაქტობრივი გარემოებების ყოველმხრივი გამორკვევა.⁶⁶⁵ ამ მიზ-
ნით, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა სხვადასხვა ინფორმაციებს
(განცხადებაზე თანდართულ დოკუმენტებს, დაინტერესებული მხარისა-
გან მიღებულ შენიშვნებსა და მოსაზრებებს და სხვ.), რაც ხელს უწყობს
სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესს.⁶⁶⁶

ზემოაღნიშნულის გარდა, სანებართვო წარმოების მეშვეობით, ხდება 227
მულტიპოლარული, ხშირ შემთხვევაში, კოლიზიური ინტერესების ერთ-
მანეთთან შეჯერება.⁶⁶⁷ ამ თვალსაზრისით, სანებართვო წარმოება მოწოდ-
ებულია იპოვოს ოქროს შუალედი როგორც ეკონომიკური აქტივობის
წახალისებისათვის, ისე ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაც-
ვის ვალდებულების შესრულებისათვის.⁶⁶⁸ საქმე ისაა, რომ ინდივიდუ-
ალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერება მესამე

⁶⁶³ შეად. Schmidt-Aßmann, in: Lerche (Hrsg.), 1984, S. 12.

⁶⁶⁴ ამ საკითხთან დაკავშირებით გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო გან-
მარტავს, რომ „შემომხების პროცედურა უნდა შეესაბამებოდეს იმ საფრთხეს,
რომელსაც შეიცავს კონკრეტული საქმიანობა. ამიტომ, სახელმწიფოებრივი კონ-
ტროლის სახე და მოცულობა ადეკვატური უნდა იყოს იმ სიტუაციასთან, რომ-
ლისთვისაც ის იქმნება“, იხ. BVerfGE 20, 150, 155.

⁶⁶⁵ იხ. Stelkens/Bonk, VwVfG, 2008, § 24, Rn. 1 ff.

⁶⁶⁶ იხ. Schmidt-Aßmann/Ladenburger, EUDUR, 2003, Bd. I, § 18, Rn. 7.

⁶⁶⁷ იხ. Häfner, 2010, S. 63.

⁶⁶⁸ იხ. Württenberger, 1996, S.44.

პირთა უფლებების შინაარსობრივ ელემენტებსაც უნდა ემყარებოდეს.⁶⁶⁹ ამ პრინციპით გამოცემული აქტი კი ძირითადი უფლებების დაცვის გარდა, ამაღლებს ინვესტორის სამართლებრივი უსაფრთხოების გარანტიებს.

228 გარემოს დაცვის სფეროში სანებართვო წარმოების მნიშვნელობა განსაკუთრებით დიდია იმიტომაც, რომ აქ საჯარო ძალაუფლება, ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებისა და ლავირების დიდი შესაძლებლობის გამო, მომეტებულია, თუმცა არსებობს ისეთი სიტუაციებიც, როცა გენერალური მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმა ზუსტად განსაზღვრავს სანებართვო გადაწყვეტილების წინაპირობებს. ასეთ შემთხვევაში სანებართვო წარმოებას მხოლოდ ფორმალური მოწესრიგების მნიშვნელობა ენიჭება. ამიტომ მისი სახის შერჩევაც შესაბამისად უნდა მოხდეს. ასეთ დროს, მაგ. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების შემოღების ლეგიტიმური მიზანი არ არსებობს.

2. სანებართვო წარმოების ძირითადი სახეები

229 იმისიების დაცვის გერმანული სამართალი იცნობს სანებართვო წარმოების სამ ძირითად სახეს:

- მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება,
- საჯარო (ფორმალური) ადმინისტრაციული წარმოება,
- გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება.

შესაძლებელია ცალკეული მათგანის ზოგადი დახასიათება.

230 მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში⁶⁷⁰ გარემოს დაცვის სფეროსთვის დამახასიათებელი ძირითადი პროცედურული მოთხოვნები, როგორცაა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, საზოგადოების მონაწილეობა და სხვა, არ არის ინტეგრირებული. შესაბამისად, ის დგინდება მხოლოდ ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ.

231 საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება გულისხმობს მაღალ პროცედურულ ლეგიტიმაციას.⁶⁷¹ ვინაიდან მასში ჩართულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც, ამდენად ამ ლეგიტიმაციის ხარისხი კიდევ უფრო დიდია.⁶⁷² ამ შემთხვევაში, განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტაციის ნუსხა განისაზღვრება სკოპინგის მეშვეობით, ხდება

⁶⁶⁹ იხ. Schmidt-Aßmann, in: Lerche (Hrsg.), 1984, S. 25.

⁶⁷⁰ იხ. პარ. 19 BImSchG.

⁶⁷¹ პროცედურული ლეგიტიმაციის შესახებ იხ. Luhman, 1997, S. 116.

⁶⁷² იხ. Kloepfer, 2004, S. 248.

დაინტერესებული მხარეებისა და საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა და სხვა. ამიტომ ის დგინდება ისეთი ტიპის საქმიანობების მიმართ, რომელმაც შესაძლებელია ძირეულად შეცვლოს ადამიანის ბუნებრივი საცხოვრებელი საფუძვლები.⁶⁷³

გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოება დგინდება ე.წ. კაუზალური გეგმებისა და დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების მიმართ (მაგ. მაგისტრალური გზების, აეროპორტების, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობისა და სხვა მსგავსი სახის საქმიანობების მიმართ). მისი მიზანია, ადმინისტრაციული ორგანოს გადანყვეტილება დაეფუძნოს ალტერნატივათა შეფასებას. გერმანულ სამართალში გეგმარებითი წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების დამოუკიდებელი სახეა და ის წესრიგდება ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონით.⁶⁷⁴ სპეციალური მოთხოვნები კი ინტერესთა შეჯერების კრიტერიუმების სახით მოცემულია სექტორალურ კანონმდებლობაში.⁶⁷⁵

§23. ქართული სამართალი

1. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების „პრივატიზაცია“ და მისი კრიტიკა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, გარემოსდაცვით ნებართვებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება უნდა მიმდინარეობდეს საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესით,⁶⁷⁶ თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.⁶⁷⁷ სწორედ ეს უკანასკნელი გამონაკლისია დადგენილი საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობით, ვინაიდან სანებართვო წარმოების სახედ ის, პრაქტიკულად, მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას განსაზღვრავს. რაც შეეხება საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ნიშნებს, ის მოქმედებს, თუმცა პრივატიზირებულია, რაც იმას გულისხმობს, რომ საჯარო განხილვებისა და ა.შ. ჩატარების უფლებამოსილება გადაცემული აქვს დაინტერესებულ პირს (ნებართვის მაძიებელს).

⁶⁷³ იხ. Obermayer, VwVfG, 1999, § 63, Rn. 10.

⁶⁷⁴ იხ. პარ. 72-78 VwVfG.

⁶⁷⁵ ატომის, წყლის, ნარჩენების, გზების, აეროპორტების და ა.შ. სფეროში მოქმედი მშენებლობის კანონმდებლობა, იხ. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, 2003, S. 190 ff.

⁶⁷⁶ იხ. სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁶⁷⁷ იხ. სზაკ-ის 115-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

234 ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით, განსხვავებული მოსაზრება აქვს გამოთქმული თბილისის სააპელაციო სასამართლოს, რომელიც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშზე საზოგადოების ხელმისაწვდომობას და მის საჯარო განხილას განმარტავს როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადება-გამოცემის წარმოებაში საქვეყნოების უზრუნველყოფას.⁶⁷⁸ სწორედ ამ არგუმენტით, სასამართლომ უარყო ორჰუსის კონვენციის მეექვსე მუხლით გარანტირებული პარტიციპაციის უფლების არსებითი დარღვევის ფაქტი.⁶⁷⁹ ვფიქრობ, სასამართლოს ეს მოსაზრება არ არის ბოლომდე დასაბუთებული შემდეგ გარემოებათა გამო:

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის საჯარო განხილვის ორგანიზებას ახდენს ნებართვის მაძიებელი, რომელიც მიკერძოებულია და კანონმდებლობის შესაბამისად, როგორც წესი, ადმინისტრაციული წარმოების პროცესს უნდა ჩამოშორდეს;⁶⁸⁰
- ე.წ. „პრივატიზებულ საჯარო წარმოებაში“ საზოგადოების მონაწილეობა ხდება მხოლოდ საჯარო განხილვის შემაჯამებელი ოქმის მომზადებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ის პირდაპირ არ არის მიმართული რაიმე კონკრეტული სახის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადებისაკენ. ინდაქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებებში კი (ანუ ეკოლოგიური ექსპერტიზისა და ნებართვის გაცემის სტადიებზე) საზოგადოების მონაწილეობა გათვალისწინებული არ არის.

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 7 თებერვლის №2/1/410 განჩინების სამართლებრივი ანალიზი⁶⁸¹

საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების ინსტიტუტის მიმართ სახიფათო შეფასებას აკეთებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოც.

ა) პოლიტიკური კონტექსტი

235 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2007 წელს მიიღო განჩინება, რომელიც ეხებოდა გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მიღების თაობაზე ძირითადი უფლების განმარტებას. განჩინების მიღება

⁶⁷⁸ იხ. სსგ 33/917-12 (9.12.2012).

⁶⁷⁹ იხ. იქვე.

⁶⁸⁰ იხ. სზაკ-ის 92-ე მუხლი.

⁶⁸¹ ეს საკითხი ინგლისურ და რუსულ ენებზე გამოქვეყნებულია სამხრეთ კავკასიის სამართლის ჟურნალში, რომლის ქართულ ვერსიასაც აქ გთავაზობთ მცირედი ცვლილებით (იხ. Kalichava, in South Caucasus Law Journal, 06/2015).

დაემთხვა პერიოდს, როცა საქართველოში ჯერ კიდევ ინტენსიურად მიმდინარეობდა ეკონომიკური ლიბერალიზმისა და რადიკალური დერეგულირების პოლიტიკის გატარება,⁶⁸² რაც ყველაზე მეტად გარემოს დაცვის კანონმდებლობას შეეხო.⁶⁸³ ეს პოლიტიკური კონიუქტურა აისახა კიდევაც აღნიშნულ განჩინებაში და მიღებული იქნა ისეთი გადანყვეტილება (სარჩელი არ იქნა დაშვებული ძირითადი უფლების სავარაუდო დარღვევის ფაქტის დაუდასტურებლობის გამო), რომელიც არ პასუხობდა სამართლებრივი დასაბუთებულობის მოთხოვნებს.

ბ) დავის საგნის მოკლე აღწერა

მოცემულ საქმეში მოსარჩელე ითხოვდა „ლიცენზიებისა და ნებართვის შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდეგში – ლნკ) ორი ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობას საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტთან მიმართებით.⁶⁸⁴ ა) ლნკ-ის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას იმიტომ, რომ ის ითვალისწინებდა ლიცენზიანტის მიერ სარგებლობის ლიცენზიის ნაწილებად დადაყოფის და სარგებლობის უფლების ან მისი ნაწილის სხვა პირისათვის იჯარით ან საკუთრებაში გადაცემის შესაძლებლობას, რაც, მოსარჩელის აზრით, ზღუდავდა საზოგადოების ინფორმირებისა და გადანყვეტილების მიღების პროცესში მისი მონაწილეობის უფლებას; ბ) ლნკ-ის 26-ე მუხლის პირველი პუნქტის არაკონსტიტუციურად ცნობას იმიტომ, რომ ის ნებართვის მიღებაზე გადანყვეტილებას მარტივი ადმინისტრაციული წესით ითვალისწინებდა, რაც, მოსარჩელის აზრით, ასევე ზღუდავდა საზოგადოების მიერ დროული და ადეკვატური ინფორმაციის მიღებას და გადანყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის კონსტიტუციით აღიარებულ უფლებას.

⁶⁸² ეკონომიკის დერეგულირების ტენდენციები საქართველოში იხ. Papava, 2009, P. 24-34.

⁶⁸³ იხ. Kalichava, *Jurnal of Law*, №2, 2012, P. 108-109.

⁶⁸⁴ მოსარჩელის მითითებით, სადავო ნორმები ასევე ეწინააღმდეგება კონვენციას „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის შესახებ“ (საქართველო შეურთდა 2000 წ.), რომლის თანახმადაც დაუშვებელია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე და გადანყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობაზე საზოგადოებისათვის გარანტირებული უფლებების შეზღუდვა.

გ) იურიდიული პირის უფლებამოსილება სარჩელის შეტანაზე, რომელზეც სასამართლომ იმსჯელა

237 ამ საკითხთან დაკავშირებით საკონსტიტუციო სასამართლომ, იმ დროს არსებული ჩანაწერის („ადამიანს უფლება აქვს“...) მიუხედავად, არასამეწარმეო იურიდიული პირი სამართლიანად ჩათვალა ფორმალურად სარჩელის შეტანაზე უფლებამოსილ პირად.⁶⁸⁵ შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრულ ნორმას, უფლების მატარებელ სუბიექტთა წრის განსაზღვრის თვალსაზრისით, სასამართლოს მიდგომებით, ამ კონკრეტულ შემთხვევაში, რაიმე პრობლემა არ ჰქონია. 2010 წლის კონსტიტუციური რეფორმის შედეგად გაჩენილი ახალი ჩანაწერით კი მოხდა ამ სუბიექტთა წრის ნათლად განსაზღვრა. ცვლილების მიხედვით, არამარტო „ადამიანს აქვს უფლება“, არამედ „ყველას აქვს უფლება“ დროულად მიიღოს ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ეს უკანასკნელი კი გახდა დამატებითი პოზიტიურ-სამართლებრივი კრიტერიუმი, რომელიც აადვილებს საქართველოს კონსტიტუციის 45-ე მუხლის დანაწესის ისეთნაირ განმარტებას, რომ მხოლოდ განსახილველი ძირითადი უფლების შინაარსის გათვალისწინებაზე არ იქნება დამოკიდებული მისი იურიდიული პირისათვის მიკუთვნებისა და დაცულ სფეროში მისი მოქცევის საკითხი.⁶⁸⁶

დ) უფლების სავარაუდოდ დარღვევა როგორც სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა

238 საკონსტიტუციო სასამართლომ გასაანალიზებელ განჩინებაში „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს კანონზე⁶⁸⁷ დაყრდნობით მოსარჩელეს მიუთითა იმ აუცილებელ პირობაზე, რომ წარმოდგენილი სარჩელის დასაშვებად ცნობისთვის, სადავო ნორმაში უნდა იკვეთებოდეს მომავალში ამ უფლებებისა და თავისუფლებების უშუალოდ დარღვევის შესაძლებლობა. სასამართლოს მიაჩნია, რომ აღნიშნულ საქმეში კონსტიტუციური უფლებების სავარაუდოდ დარღვევა არ არსებობს, რამდენადაც „მოსარჩელეს არ მიუმართავს ადმინისტრაციული ორგანოსათვის, არც შესაბამისი საჯარო ინფორმაციის მიწოდების და არც მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში დაინტერესებული მხარის სტატუსით ჩართვის მოთხოვნით. მოსარჩელის არგუმენტაცია მისი უფლებების მომავალში დარღვევასთან დაკავშირებით,

⁶⁸⁵ იხ. სკ-ის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

⁶⁸⁶ ამ საკითხზე იხ. ბურდული, 2013, მუხ. 45, გვ. 601.

⁶⁸⁷ იხ. სსსქ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

ფაქტობრივად, ეყრდნობა ვარაუდს, რომლის მიხედვითაც ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო მოახდენს საჯარო ინფორმაციის გაცემისა და მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევას. ასეთი მოსაზრება ვერ იქნება გაზიარებული, რადგანაც არსებობს იმის პრეზუმფცია, რომ ადმინისტრაციული ორგანო შეასრულებს კანონმდებლობის მოთხოვნებს და საკონსტიტუციო სასამართლო, ამ შემთხვევაში, საფუძვლიანად ვერ მიიჩნევს ნებისმიერ სხვა ვარაუდს.⁶⁸⁸

„საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს კანონის 39-ე მუხლის შესაბამისად, დაინტერესებულმა პირებმა საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება მიმართონ ორ შემთხვევაში: **პირველი**, თუ მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ სადავო ნორმატიული აქტით მის მიმართ უკვე დარღვეულია კანონიერი უფლება და მან ზიანიც განიცადა, რასაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო მსხვერპლის „უფლებებში შეჭრის ფაქტად“ მოიხსენიებს⁶⁸⁹ და **მეორე**, თუ მოსარჩელეს მიაჩნია, რომ მის მიმართ შესაძლებელია, უშუალოდ დაირღვეს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებული მისი უფლებები და თავისუფლებები, როცა პირს, მართალია, ჯერჯერობით, არ შეხებია სადავო ნორმა, მაგრამ არსებობს მომეტებული რისკი იმისა, რომ პირი უსათუოდ გახდება უფლებათა დარღვევის უშუალო ობიექტი (ანუ „პოტენციური მსხვერპლი“).⁶⁹⁰

საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის მიმართვის ეს გაფართოებული შესაძლებლობა მხოლოდ 2002 წლიდან არსებობს და პრაქტიკაში ის უფლებათა პრევენციულად დაცვის ერთ-ერთი ეფექტური საშუალებაა. ამავდროს, ის უნდა განვასხვავოთ *actio popularis* სარჩელის აღძვრის წესისაგან, როცა მოსარჩელე სადავოდ ხდის ნორმას მხოლოდ იმიტომ, რომ იგი *in abstracto* არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებს.⁶⁹¹ საქართველოში ასეთი სასარჩელო უფლებამოსილება მხოლოდ სახალხო დამცველს აქვს თავისი სტატუსის გამო (*ex officio*), სხვა შემთხვევაში სარჩელი აღძრული უნდა იქნას თავისი და არა სხვისი უფლებების დასაცავად.⁶⁹²

⁶⁸⁸ იხ. სსს-ოს განჩინება №2/1/410, პირველი პუნქტი.

⁶⁸⁹ იხ. ხეცურიანი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სასამართლის მიმოხილვა“, 2011, №4, გვ. 61-62.

⁶⁹⁰ იხ. იქვე, გვ. 62.

⁶⁹¹ იხ. იქვე, გვ. 62.

⁶⁹² იხ. კახიანი, 2011, გვ. 202.

ე) ადმინისტრაციული წარმოების სტანდარტი როგორც საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული ძირითადი უფლების დაცული სფერო (განჩინების ანალიზი)

- 241** ძირითადი უფლებების სავარაუდო დარღვევის ფაქტის დასადგენად აუცილებელია იმის გარკვევა, თუ რამდენად არსებობს პირდაპირი კავშირი სადავო ნორმებსა და მოსარჩელის უფლებებს შორის.⁶⁹³ ამ თვალსაზრისით, უპირველესად, უნდა მოხდეს მოსარჩელის რელევანტური ძირითადი უფლების დაცვის სფეროს განსაზღვრა. მოცემულ შემთხვევაში საუბარია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გარანტირებულ ძირითად უფლებაზე, რომელიც ეკოცენტრული ხასიათის პროცედურული უფლებაა.⁶⁹⁴
- 242** პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური რეფორმით⁶⁹⁵ ამ უფლების დაცვის სფერო გაფართოვდა. ძველი რედაქციის შინაარსი ამგვარად იყო: „ადამიანს უფლება აქვს მიიღოს სრული, ობიექტური და დროული ინფორმაცია მისი სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. ახალი ჩანაწერით კი „ყველას აქვს უფლება, დროულად მიიღოს სრული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ“. ამ ნორმიდან სამუშაო და საცხოვრებელი გარემოს ამოღებით, გარემოს დაცვის დიმენსიას ჩამოშორდა ანთროპოცენტრული ელფერი⁶⁹⁶ და მან წმინდა ეკოცენტრული შინაარსი შეიძინა.⁶⁹⁷ ეს უკანასკნელი კი, ბუნებრივია, ამ ძირითადი უფლების დაცვის სფეროს და, შესაბამისად, სასამართლოსათვის მიმართვის უფლების შინაარსსაც საგრძნობლად აფართოვებს.

⁶⁹³ იხ. ხეცურიანი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2011, №4, გვ. 64.

⁶⁹⁴ აღსანიშნავია, რომ წმინდა გარემოს დაცვის ძირითადი უფლება სწორედ პროცედურულ უფლებას გულისხმობს (ჰანდლი, 1995, გვ. 356-384), სხვა შემთხვევაში ის ფიზიკური ხელშეუხებლობისა (იგივე ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების) და საკუთრების ძირითად უფლებებში მოიაზრება (იხ. Heselhaus, 2007, S. 29 ff.).

⁶⁹⁵ იხ. საქართველოს 2010 წლის 15 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი, №3710-სსმ, №62, 05.11.2010 წ., მუხ. 379.

⁶⁹⁶ აღსანიშნავია, რომ გერმანულ სამართალში გარემოს დაცვა როგორც სახელმწიფოს მიზანი ბოლომდე განზანდობილი არ არის ანთროპოცენტრული შინაარსისაგან (იხ. Heselhaus, S. 20 f.).

⁶⁹⁷ გარემოს დაცვის ეკოცენტრული და ანთროპოცენტრული მიზნების შესახებ იხ. Klopfer, 2004, § 1 Rn. 19 ff.

მეორე მხრივ, ინმფორმაციის დროულად მიღების ფაქტორზე ხაზგას- 243
მის გამო, ვფიქრობ, საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5
პუნქტით გარანტირებულ უფლებაში მნიშვნელოვან გარემოსდაცვით
გადაწყვეტილებაში საზოგადოების მონაწილეობის უფლებაც უნდა იქ-
ნეს მოაზრებული.⁶⁹⁸ საქმე ისაა, რომ გადაწყვეტილების მიღების პრო-
ცესში საზოგადოების მონაწილეობის უზრუნველყოფა, საჯაროობის
პრინციპიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების
თაობაზე საზოგადოების წინმსწრები ინფორმირების ვალდებულებასაც
წარმოშობს.⁶⁹⁹ მიმდინარე საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში სა-
ზოგადოების მონაწილეობა კი ყველა კონკრეტული სახის ინფორმაციის
დაუბრკოლებლად მიღების შესაძლებლობას უზრუნველყოფს,⁷⁰⁰ თუ ის
არ შეიცავს კომერციული ან სხვა მსგავსი შინაარსის ინფორმაციას.⁷⁰¹ ამ-
გვარად, სწორი იქნება, თუ ჩვენ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორ-
მაციის მიღების ძირითად უფლებაში მოვიაზრებთ არა მხოლოდ სახელმ-
წიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას – შექმნას გარემოსდაცვითი ინფორმა-
ცია, ან ხელმისაწვდომი გახადოს ეს ინფორმაცია საზოგადოებისათვის,⁷⁰²
არამედ ასევე იმ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პრო-
ცესში მონაწილეობის უფლებასაც, რომელში მონაწილეობითაც გარან-
ტირებული იქნება გარემოსთან დაკავშირებული ყველა ინფორმაციის
დინამიურ რეჟიმში მიღება.⁷⁰³

**ვ) ადმინისტრაციული წარმოების დაბალი სტანდარტი, როგორც
გარემოსდაცვითი ინფორმაციის მიღების უფლების შეზღუდვა
(სასამართლო მიდგომის კრიტიკა)**

როგორც უკვე აღინიშნა, განსახილველ განჩინებაში სასამართლომ კა- 244
ტეგორიულად უარყო მოსარჩელის უფლების მომავალში შელახვის შე-
საძლებლობა.⁷⁰⁴ რამდენადაც გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმი-
საწვდომობის უფლება ადმინისტრაციულ წარმოებაში პარტიციპაციის

⁶⁹⁸ საპირისპირო მოსაზრება იხ. სსს-ოს განჩინება №2/1/410 (პუნქ. 2); სსსგ №2/1/524 (პუნქ. 17).

⁶⁹⁹ იხ. Maurer, 2011, §19, Rn. 18.

⁷⁰⁰ იხ. იქვე, §19, Rn. 21a ff.

⁷⁰¹ იხ. იქვე, §19, Rn. 22.

⁷⁰² იხ. სსსგ №2/1/524 (პუნქ. 17); სსს-ოს განჩინება №2/1/410 (პუნქ. 2); ქანთარია, 2013, მუხ. 37, გვ. 464-465.

⁷⁰³ ამ საკითზე შეად. Maurer, 2011, §19, Rn. 21b ff. ასევე, Meßerschmidt, 2011, S. 621.

⁷⁰⁴ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 238.

უფლებასაც გულისხმობს,⁷⁰⁵ ამდენად გაზიარებული უნდა იქნას კონცეფცია, რომელიც „ინსტიტუციური მოწყობისა და ადმინისტრაციული წარმოების მეშვეობით ძირითადი უფლებების დაცვაზე“ საუბრობს.⁷⁰⁶ ამიტომ სასამართლოს იმაზე კი არ უნდა გაესვა ხაზი, რომ ადმინისტრაციული ორგანო მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების პირობებში თავის ვალდებულებას შეასრულებდა და ინფორმაციას გასცემდა, არამედ უნდა ემსჯელა, თუ რამდენად საკმარისი იყო მოქმედი სამართლით დადგენილი სტანდარტი საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლის მე-5 პუნქტით გარანტირებული ძირითადი უფლების ეფექტური რეალიზებისათვის. ამრიგად, სასამართლოს საგანგებოდ უნდა შეეფასებინა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისა და საზოგადოების პროსპექტიულად ჩართვის საკითხი და არ უნდა შემოფარგლულიყო მხოლოდ მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებაზე საუბრით.

245 საკონსტიტუციო სასამართლოს მიდგომების ეს კრიტიკა მხოლოდ იმ ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის საკითხს ეხება, რომელიც გარემოსდაცვითი ნებართვების გაცემის პროცესში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესების გავრცელების მოთხოვნას გულისხმობდა (ლნკ-ის 26-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი). რაც შეეხება მეორე ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობასთან დაკავშირებულ საკითხს (ლნკ-ის მე-20 მუხლის პირველი პუნქტი), რომელიც ლიცენზიის მფლობელის მიერ სარგებლობის ლიცენზიის ნაწილებად დაყოფის და სარგებლობის უფლების ან მისი ნაწილის სხვა პირისათვის იჯარით ან საკუთრებაში გადაცემის შესაძლებლობას გულისხმობდა, გასაზიარებელია სასამართლოს ის მიდგომა, რომ მან არ დაადასტურა მოსარჩელის მიმართ მომავალში უფლების სავარაუდოდ დარღვევის შესაძლებლობა. თუ ვის გადაეცემა სარგებლობის უფლება მომავალში, ეს უმნიშვნელო საკითხია, რამდენადაც ასეთი ტიპის ურთიერთობებში მნიშვნელოვანია არა ლიცენზიის მფლობელი პირის კვალიფიკაცია ან მისი სხვა პიროვნული მახასიათებლები, არამედ სწორედ სალიცენზიო პირობები, რომელთან ერთობლიობაში ხდება ამ აქტის გადაცემა.

ზ) გარემოს დაცვის სფეროში საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების კიდევ ერთი არსებითი მნიშვნელობის შესახებ

246 საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებას აქვს არა მხოლოდ პროცედურული, არამედ ასევე მატერიალური უფლებების რეალიზების მნიშვნელობაც.⁷⁰⁷

⁷⁰⁵ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 243.

⁷⁰⁶ იხ. Maurer, 2011, §19, Rn. 9.

⁷⁰⁷ იხ. Maurer, 2006, §19, Rn. 9.

ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვის სფეროში გადანყვეტილების მიღების პროცესი ემყარება არა მხოლოდ პოზიტიურ-სამართლებრივ რეგულაციებს, არამედ ამ სფეროში არსებულ პროგრესულ ცოდნასაც და ალტერნატივათა შეფასებას. ამ პროცესში საზოგადოების ჩართულობას ნორმატიული მნიშვნელობა აქვს იმ თვალსაზრისით, რომ მათ მიერ წარმოდგენილი მოსაზრებებისა და შენიშვნების უარყოფის შემთხვევაში, ადმინისტრაციულ ორგანოს უნდა ჰქონდეს დასაბუთებული პასუხები, ან უნდა მოახდინოს მისი გათვალისწინება.

ამასთან დაკავშირებით, საინტერესოა ევროპის სასამართლოს ერთ-ერთი გადანყვეტილება,⁷⁰⁸ სადაც სასამართლომ პასუხი გასცა სლოვაკეთის უზენაესი სასამართლოს მიერ დასმულ კითხვას, თუ რამდენად იძლეოდა ორჭუსის კონვენციის მე-9 მუხლის მე-3 პარაგრაფი იმის შესაძლებლობას, რომ გარემოსდაცვით ორგანიზაციას მის მიმართ პარტიციპაციის უფლების დარღვევის გამო ძირითადი გადანყვეტილებაც გაესაჩივრებინა. ამ კითხვაზე, ევროპის სასამართლომ მკაფიო პასუხი არ გასცა,⁷⁰⁹ თუმცა ცხადად მიანიშნა, რომ გარემოსდაცვითი ორგანიზაციის მიმართ პროცედურული უფლებების დარღვევა გადანყვეტილების ბათილად ცნობის მოთხოვნის თაობაზე სასარჩელო უფლებასაც გულისხმობს,⁷¹⁰ რითაც მან ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციულ წარმოებაში პირთა მონაწილეობის მატერიალურ-სამართლებრივ მნიშვნელობას კანონიერი გადანყვეტილების მიღების თვალსაზრისით.

3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება – მტკიცების ტვირთი თუ „Non liquet“ სიტუაციების გამორკვევა?

ქართულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა არის გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების წინარე ეტაპი. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება ამ პროცედურის გავლის გარეშე არ იწყება. თუმცა მისი განხილვა წმინდა სანებართვო წარმოების სტადიად, ქართული სამართლის თავისებურების გამო,⁷¹¹ დაუშვებელია. რაში გამოიხატება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის თავისებურება?

საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა პირველად „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონ-

⁷⁰⁸ იხ. EuGH, Rs. C-240/09, იხ. ZUR, 2011, S. 317 ff.

⁷⁰⁹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 53, გვ. 320.

⁷¹⁰ იხ. იქვე, ვ.ნ. 51 შმ, გვ. 320.

⁷¹¹ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 233 შმ.

ში გაჩნდა (1996 წ.), რომელიც ითვალისწინებდა ამ სფეროში ევროპული სამართლის ოცნლიანგამოცდილებას.⁷¹² ამ კანონის მიხედვით, გზშ-ს ჰქონდა ადმინისტრაციული წარმოების მნიშვნელობა. სანებართვო სამართლის დერეგულირების შემდეგ, მართალია, გაცილებით ნაკლებ საქმიანობებზე, მაგრამ ეს ინსტრუმენტი კვლავაც შენარჩუნებულია. თუმცა მან მთელ რიგ საკითხში მოდიფიცირება განიცადა. ახალი მიდგომის ერთ-ერთი არსებითი განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ საკანონმდებლო რეგულაციები, რომელიც 2007 წლიდან მოქმედებს, ადგენს ევროპული გაგებით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მნიშვნელოვანი ნაწილის განხორციელების ვალდებულებას უკვე ე.წ. პრივატიზირებული საჯარო წარმოების ფარგლებში.⁷¹³ ამ მოდელში საქმიანობის განმახორციელებელს დაკისრებული აქვს არა მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის მომზადების ვალდებულება, რაც *Non liquet* სიტუაციების გამორკვევის ფუნქციის გამო, მის ინტერესებშიც იქნებოდა, არამედ დაკისრებული აქვს, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ორგანიზების (განსაკუთრებით გზშ-ის ანგარიშის საჯაროდ განხილვის) ვალდებულება,⁷¹⁴ რაც მნიშვნელოვნად ამძიმებს ნებართვის მაძიებლის მხრიდან მტკიცების ტვირთის მოცულობას და სცილდება მხოლოდ *Non liquet* სიტუაციების გამორკვევის ფუნქციას.

4. ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, როგორც ნეგატიური ვოტუმი

ა) ეკოლოგიური ექსპერტიზის გენეზისის მოკლე მიმოხილვა

250 ეკოლოგიური ექსპერტიზის ინსტიტუტი საბჭოთა სამართლის წიაღში აღმოცენდა. მისი პროტოტიპი იყო, გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან სამშენებლო ან/და სარეკონსტრუქციო პროექტებზე სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის (Государственная экологическая экспертиза) პრაქტიკა,⁷¹⁵ რომლის მიზანს წარმოადგენდა ასეთ პროექ-

⁷¹² იხ. გოგიტიძე და სხვ., ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 1999, მეოთხე კვარტალი, გვ. 25.

⁷¹³ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 233 შმ.

⁷¹⁴ იხ. გზნკ-ის მე-6, მე-7 და მე-10 მუხლები. 1996 წლის გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ ძველი კანონიც ითვალისწინებდა საჯარო განხილვების ორგანიზების ვალდებულებას, რასაც სახელმწიფო ახორციელებდა, დაწვრ. იხ. გოგიტიძე და სხვ., ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, 1999, მეოთხე კვარტალი, გვ. 35.

⁷¹⁵ იხ. Петрова (ред.), 1980, ст. 87.

ტებში „ბუნებრივი გარემოს დაცვის მოთხოვნების“ უზრუნველყოფა.⁷¹⁶ თავიდან ის გაბნეული იყო სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში.⁷¹⁷ მისი სისტემატიზებული და კომპლექსური მონესრიგება კი პირველად მხოლოდ 1984 წელს გაჩნდა ატმოსფერული ჰაერის დაცვის ღონისძიებების დათვალიერების, შეთანხმებისა და ექსპერტიზის შესახებ სსრკ-ის სახელმწიფო კომიტეტის ინსტრუქციაში,⁷¹⁸ რომელიც საერთო იყო მოკავშირე რესპუბლიკებისთვისაც. მოგვიანებით, „გარემოს დაცვის შესახებ“ რუსეთის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონში (1991 წ.) მოხდა მისი დახვეწა, სადაც სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა აღიარებული იქნა ეკონომიკური გადაწყვეტილების აუცილებელ მანდატად.⁷¹⁹ უფრო მოგვიანებით კი ის სპეციალური კანონით მონესრიგდა.⁷²⁰

რამდენადაც ამ სფეროში დამოუკიდებელი საქართველოს კანონმემოქმედება რუსულ საკანონმდებლო გამოცდილებასაც ემყარებოდა,⁷²¹ მოხდა ზემოხსენებული კონცეფციის ძირითადი პრინციპების ასახვა ქართულ სამართალშიც, კერძოდ, „სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ საქართველოს 1996 წლის კანონი.⁷²² ვინაიდან, საქართველოს კანონმდებლობა ამ სფეროში ამერიკული სამართლის გამოცდილებასაც ემყარებოდა, გაჩნდა ასევე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაც. მართალია, მოქმედ კანონმდებლობაში გზშ-ისა და ეკოლოგიური ექსპერტიზის პროცედურა გარკვეულ განსხვავებებს გულისხმობს, თუმცა, უდავოა, რომ უმეტესად ისინი ხელოვნურად არიან ერთმანეთისგან გამიჯნულნი და ნათელია, რომ მათი სრულყოფა სრულიად შესაძლებე-

⁷¹⁶ იხ. მაგ., „ბუნების დაცვის გაძლიერებისა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენების გაუმჯობესების შესახებ“ საქართველოს კვ ცენტრალური კომიტეტისა და საქართველოს სსრ მინისტრთა საბჭოს 1973 წლის 15 მაისის №352 დადგენილების მე-8 პუნქტი, იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 15.

⁷¹⁷ იხ. Петрова (ред.), 1980, ст. 87-89.

⁷¹⁸ იხ. Инструкция о порядке рассмотрения, согласования и экспертизы воздухоохраных мероприятий и выдачи разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферу по проектным решениям. Утверждена председателем Государственного комитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды от 23.04.1984 г., Согласована Госстроем СССР 19.04.1984 г. № ВА-1878-20. Общесоюзный нормативный документ ОНД 1-84. – М.: Моск. отд. Гидрометеоиздата, 1984. – 25 с.

⁷¹⁹ იხ. Закон РСФСР «Об охране окружающей среды» от 19.12.1991 № 2060-1 (V Раздел).

⁷²⁰ იხ. Закон РФ от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

⁷²¹ იხ. ნიკლაური, 1996, გვ. 1-14.

⁷²² ეს კანონი გაუქმდა „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ“ 2007 წლის საქართველოს კანონით.

ლი იქნებოდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ერთიანი ინსტიტუტის ფარგლებში.

ბ) ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა, როგორც ნეგატიური ვოტუმი და მისი უარყოფითი შედეგები

- 252** რამდენადაც ეკოლოგიური ექსპერტიზის უარყოფითი დასკვნა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძველია,⁷²³ სანებართვო წარმოების დამამთავრებელ სტადიაზე მისი დაძლევის სამართლებრივი საშუალებაც არ არსებობს. ამდენად, ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნას აქვს ნეგატიური ვოტუმის ფუნქცია.
- 253** პრაქტიკული თვალსაზრისით, ეს მოდელი იწვევს წინააღმდეგობრივ სიტუაციას. კერძოდ, ამ კონცეფციაში ეკოლოგიური ასპექტების სრულყოფილად გამოკვეთა უმეტესწილად შეუძლებელია, რისი ძირითადი მიზეზი არის ექსპერტთა საბჭოს დასკვნის ავტომატური ასახვა სანებართვო გადაწყვეტილებაში. ამ მომენტის გათვალისწინებით, ეკოლოგიური ექსპერტიზის საბჭო მსჯელობს სანებართვო ინსტიტუტის⁷²⁴ პერსპექტივიდან და, სწორედ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის ნეგატიური ვოტუმის გამო, თავს არიდებს დაგეგმილ საქმიანობაში რეალური გარემოსდაცვითი ინტერესების გამოკვეთას. ამით იქმნება ისეთი სურათი, რომელშიც სანებართვო წარმოების ადგილი აბსოლუტურად გაუფერულებულია, და პირიქით, სანებართვო ინსტიტუტის რეალურ ადგილს, პრაქტიკულად, საექსპერტო კომისია იკავებს. ამგვარად, ეკოლოგიური ექსპერტიზა ვერ ასრულებს წმინდა „გარემოსდაცვითი ხასითის ღონისძიების“ ფუნქციას.⁷²⁵ მისი მეშვეობით ვერ ხერხდება ამ ინსტიტუტისთვის კანონით განსაზღვრული მიზნის მიღწევა – გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოხდეს ეკოლოგიური მომენტების გამოკვეთა⁷²⁶ და იმის იდენტიფიცირება, თუ რის ფასად მიიღება ეს გადაწყვეტილება.

§24. გერმანული სამართალი

- 254** გერმანიის გარემოს დაცვის სამართალში ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოება, ძირითადად, იმისიების დაცვის

⁷²³ იხ. გზკ-ის მე-13 მუხლის „ბ“ პუნქტი და ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁷²⁴ აღსანიშნავია, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, სწორედ ნებართვების სამსახურის ფარგლებში იქმნება საექსპერტო კომისია.

⁷²⁵ იხ. ეეკ-ის 1-ლი მუხლის 1-ლ პუნქტი.

⁷²⁶ იხ. ეეკ-ის 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

კანონითაა მოწესრიგებული.⁷²⁷ არსებობს ასევე მთავრობის დადგენილება,⁷²⁸ რომელიც დეტალურად აწესრიგებს იმისიების ნებართვის, ნაწილობრივი ნებართვის, წინასწარი გადაწყვეტილების, საქმიანობის წინმსწრებად დაწყებისა და მოგვიანებითი მოწესრიგების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.⁷²⁹

1. მარტივი და საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების გავრცელების ფარგლები

იმისიების დაცვის სამართალი ადგენს როგორც საჯარო, ისე მარტივ **255** ადმინისტრაციულ წარმოების წესებს. იმ საქმიანობათა ჩამონათვალი, რომელიც ექვემდებარება ან საჯარო (ფორმალური) ან მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებას, განისაზღვრება მთავრობის დადგენილებით.⁷³⁰ ამ დადგენილების მეშვეობით, მოცემულია სახიფათო და ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების ორ კატალოგად დიფერენცირებული ნუსხა. პირველ ნუსხაში მოცემულ საქმიანობებზე⁷³¹ ვრცელდება საჯარო წარმოებისათვის დადგენილი წესები,⁷³² ხოლო მეორე ნუსხაში ჩამოთვლილი ნაკლებად მნიშვნელოვანი საქმიანობების მიმართ,⁷³³ გამოიყენება მარტივი სანებართვო წარმოების წესები.⁷³⁴ უმნიშვნელო საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ კი მოქმედებს ჩვეულებრივი მიმდინარე კონტროლი.⁷³⁵ აღსანიშნავია, რომ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება ვრცელდება საქმიანობაში არსებითი ხასიათის ცვლილებების შეტანის შემთხვევაშიც.⁷³⁶ რაც შეეხება ნაკლებად მნიშვნელოვან ცვლილებებს, მათ მიმართ მოქმედებს მხოლოდ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებისათვის დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესები.⁷³⁷

⁷²⁷ იხ. პარ. 10 და 19 BImSchG.

⁷²⁸ იხ. 9. BImSchV.

⁷²⁹ იხ. პარ. 1 9. BImSchV.

⁷³⁰ იხ. 9. BImSchV.

⁷³¹ მაგ., დლე-ლამეში 20 ტონა და მეტი მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (პირველი დან. 2.8.1. 9. BImSchV).

⁷³² იხ. პარ. 10 BImSchG.

⁷³³ მაგ., 100 კილოგრამიდან 20 ტონამდე მინის წარმადობის ქარხნის განთავსება და ფუნქციონირება (პირველი დან. 2.8.2. 9. BImSchV).

⁷³⁴ იხ. პარ. 9 BImSchG.

⁷³⁵ იხ. პარ. 22-25 BImSchG.

⁷³⁶ იხ. Dietlein, 2011, § 10, Rn. 19.

⁷³⁷ იხ. პარ. 15 BImSchG.

2. საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების სტრუქტურული ელემენტები

ა) საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების მიზანი

256 საჯარო ადმინისტრაციული წარმოება, გადანყვეტილების მიღების პროცესში, უზრუნველყოფს როგორც მეზობლისა და სხვა დაინტერესებული პირების, ისე საზოგადოების სრულფასოვან მონაწილეობას. გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, რამდენადაც წარმოება-სამართლებრივ ნორმებს ხშირად მატერიალური ნორმების მნიშვნელობა გააჩნია, ძირითადი უფლებებისათვის გარკვეული საფრთხის შემცველი საქმიანობების მიმართ, დადგენილი უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების სათანადო სახე.⁷³⁸

ბ) წინასაკონსულტაციო ეტაპი

257 საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში სანებართვო განცხადების წარდგენას წინ უსწრებს ნებართვის მაძიებლის ოფიციალური შეხვედრები უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან. ის ემყარება ე.წ. ინსტიტუციონალიზებული მრგვალი მაგიდის მოდელს, რომლის მიზანია ნებართვის მაძიებლისთვის სანებართვო წინაპირობებთან და პროცედურებთან დაკავშირებით, ყველა სახის ინფორმაციის მიწოდება.⁷³⁹ ეს უკანასკნელი კი საშუალებას აძლევს განმცხადებელს, გააკეთოს სრულყოფილი სანებართვო განაცხადი, რაც, ერთი მხრივ, ზოგავს ინვესტორის ფინანსებს, ხოლო, მეორე მხრივ, უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიურობას.

258 იმისიების დაცვის სამართალი გამოყოფს სავალდებულო და არასავალდებულო წინასწარი კონსულტაციების შემთხვევებს. პირველ შემთხვევაში, წინასწარი კონსულტაცია არ არის სავალდებულო და ის მხოლოდ დაინტერესებული მხარის მოთხოვნის შემთხვევაში იმართება.⁷⁴⁰ მოთხოვნის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განმცხადებელს გაუწიოს ინფორმაციული ხასიათის დახმარება, რომელიც დაკავშირებულია სანებართვო წარმოების ვადებთან, წარმოსადგენი დოკუმენტების ნუსხასთან და სხვა საკითხებთან.⁷⁴¹ საქმიანობის თავისებურებიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, სხვადასხვა

⁷³⁸ იხ. Jarass, 2010, § 10, Rn. 1.

⁷³⁹ იხ. პარ. 10 აბზ. 1 წინ. 1. BlmSchG; Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 132.

⁷⁴⁰ იხ. Jarass, 2010, § 10, Rn. 20.

⁷⁴¹ იხ. პარ. 2 აბზ. 2 პარ. 2a BlmSchG; იხ. Voßkuhle, ZUR, 2001, S. 23 ff.

ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობაც, რათა წინასწარ განისაზღვროს სანებართვო გადაწყვეტილებისათვის ყველა მნიშვნელოვანი გარემოება.⁷⁴² აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კონსულტაციების გამართვა ემსახურება სანებართვო წარმოების დაჩქარების პროცესს და არა განცხადების თაობაზე რაიმე პოზიტიური გადაწყვეტილების მიღების მიზნებს.⁷⁴³

თუ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში ინტეგრირებულია გარემოზე **259** ზემოქედების შეფასების პროცედურა, მაშინ, წინასწარი კონსულტაციის გავლა ნებართვის მაძიებლის მხრიდან სავალდებულოა.⁷⁴⁴ ის გულისხმობს ყველა საჭირო მონაცემის წარმოდგენას, რომელიც აუცილებელია სკოპინგის პროცედურის ჩასატარებლად და წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხის განსასაზღვრად.⁷⁴⁵ საკონსულტაციო ეტაპზე შესაძლებელია შესაბამისი ექსპერტებისა და გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების მონაწილეობაც.⁷⁴⁶

გ) განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტები

სანებართვო განცხადებაზე თანდართული დოკუმენტების ნუსხა ერთ- **260** ერთი არსებითი ელემენტია საქმიანობის დასაშვებობის სრულყოფილი შემოწმებისათვის. სწორედ წარმოდგენილი დოკუმენტები იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ დადგინდეს, რამდენად შეესაბამება დაგეგმილი საქმიანობა გარემოსდაცვით მოთხოვნებს. ეფექტური კონტროლის მიზნებისათვის, იმისთვის დაცვის კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის წარმოსადგენი დოკუმენტების ამომწურავი ჩამონათვალი. დადგენილია ასეთი დოკუმენტების მხოლოდ მინიმალური (სავალდებულო) ნუსხა, ხოლო დამატებითი დოკუმენტების წარმოდგენის საჭიროება განისაზღვრება დაგეგმილი საქმიანობის თავისებურების შესაბამისად, რაც ხელს უნდა უწყობდეს ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების სრულყოფილად შემოწმებას.⁷⁴⁷

უპირველესად, წარმოდგენილი უნდა იყოს ყველა ტექნიკური სახის ინ- **261** ფორმაცია საწარმო-დანადგარის შესახებ (მაგ., დანადგარის დეტალური აღწერა, ტექნოლოგიური ციკლის ჩვენება, ტექნოლოგიურ პროცესში

⁷⁴² იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 144, 148, 150 ff.

⁷⁴³ იხ. Jarass, 2010, § 10, Rn. 20.

⁷⁴⁴ იხ. პარ. 2a 9. BImSchV; Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 153 ff.

⁷⁴⁵ იხ. Jarass, 2010, § 10, Rn. 22.

⁷⁴⁶ იხ. იქვე, § 10, ვ.ნ. 23.

⁷⁴⁷ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 168.

გამოსაყენებელი ნივთიერებები, პროგნოზები მოსალოდნელი იმისიების შესახებ, ორგანიზაციული მართვის გეგმები და სხვ.).⁷⁴⁸ ამ მონაცემების შესაბამისად დგინდება, თუ რომელ კატეგორიას მიეკუთვნება დაგეგმილი საქმიანობა, რითაც განისაზღვრება კიდევ ადმინისტრაციული წარმოების სახეც.⁷⁴⁹

262 საქმიანობის დასაშვებობის თაობაზე სწორი გადაწყვეტილების მიღებისათვის ერთ-ერთი არსებითი მნიშვნელობის მქონე ინფორმაცია არის მონაცემები დაცვის ღონისძიებების შესახებ.⁷⁵⁰ ამ თვალსაზრისით, თანდართული დოკუმენტები უნდა მოიცავდეს განსახორციელებელი ღონისძიებების დეტალურ დახასიათებას. მასში ასახული უნდა იქნეს აუცილებელი ზომები უბედური შემთხვევის თავიდან აცილების, სანარმოში დასაქმებული პერსონალის, საზოგადოების ან მეზობლის უარყოფითი ეკოლოგიური ზემოქმედებისაგან დაცვისა და ა.შ. შესახებ, ასევე, დასაბუთებული უნდა იყოს სანარმოში დაგეგმილი ტექნოლოგიური პროცესებისა და გამოსაყენებელი ნივთიერებების უსაფრთხოების საკითხი.

263 თანდართულ დოკუმენტში წარმოდგენილი უნდა იქნეს ასევე ნარჩენების მართვის გეგმა, რომელიც წინდახედულობისა და დაცვის ვალდებულებასთან ერთად, იმისიების სამართლის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სანებართვო წინაპირობაა⁷⁵¹ (ასეთი დოკუმენტი შეიძლება იყოს მაგ. წყალჩაშვების გეგმა⁷⁵²). ნარჩენების მართვის გეგმები განსაკუთრებით უნდა მოიცავდეს ნარჩენების თავიდან აცილებისა და გადამუშავების მეთოდებს. საჭიროების შემთხვევაში, დასაბუთებული უნდა იყოს ნარჩენების თავიდან აცილების ფაქტობრივი შეუძლებლობის ან ეკონომიკური თვალსაზრისით ასეთი აცილების მიზანშეუწონლობის საკითხები.⁷⁵³

264 იმისიების სამართლის მნიშვნელოვანი მოთხოვნაა ენერგოეფექტურობის შესახებ მონაცემების წარმოდგენა, რომელიც უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას ეფიციენტური და ხელმომჭირნე ენერგომომხარების შესახებ.⁷⁵⁴ მართალია, კანონმდებელი დეტალურად არ განსაზღვრავს ენერგოეფექტურობის შინაარსს, თუმცა მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლე-

⁷⁴⁸ იხ. პარ. 4a აბზ. 1, ნომ. 1 BImSchV.

⁷⁴⁹ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 173.

⁷⁵⁰ იხ. პარ. 4b 9. BImSchV.

⁷⁵¹ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 3 და პარ. 6 BImSchG.

⁷⁵² იხ. Pütz/Buchholz/Runte, 2003, S. 278.

⁷⁵³ იხ. პარ. 4c 9. BImSchV.

⁷⁵⁴ იხ. პარ. 4d 9. BImSchV.

ბის მიერ მისი კონკრეტიზაციის შესაძლებლობაზე.⁷⁵⁵ ყოველ შემთხვევაში, სავალდებულოა, რომ წარმოდგენილ დოკუმენტაციაში ნათლად იყოს მითითებული ინფორმაცია, გამოსაყენებელი ენერჯის სახეობისა და რაოდენობის შესახებ.⁷⁵⁶

სანებართვო წარმოებაში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრირების შემთხვევაში, წარმოსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა განსხვავებულია. საქმიანობის მოცულობიდან გამომდინარე, დამატებით შესაძლებელია მოთხოვნილი იქნას ინფორმაცია, გარემოსდაცვით სიკეთეებზე მოსალოდნელი ზემოქმედების შესაძლო რისკებისა და საფრთხეების, სამეზობლო დაცვის ღონისძიებების შესახებ, ასევე სხვა ინფორმაცია, რომელიც უნდა შეესაბამებოდეს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგიურ და სტრუქტურულ ასპექტებს.⁷⁵⁷ საკუთრივ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შინაარსთან (სტრუქტურასთან) დაკავშირებულ საკითხებს აწესრიგებს კანონი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ.⁷⁵⁸ სხვა შემთხვევაში, როცა სავალდებულო არ არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა, წარმოდგენილი უნდა იყოს მინიმალური სახის დოკუმენტაცია.⁷⁵⁹

დ) კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია

რამდენადაც საჯარო წარმოება გულისხმობს საზოგადოების ფართო ჩართულობას, ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იქნას კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის გარანტია.⁷⁶⁰ მართალია, ერთი შეხედვით, ეს გარანტია უპირისპირდება საზოგადოების ინტერესს მიიღოს სათანადო ინფორმაცია დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე,⁷⁶¹ თუმცა საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფის გარდა, სახელმწიფოს კომერციული საიდუმლოების დაცვის ვალდებულებაც აკისრია.⁷⁶² ლიტერატურაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა იმის თაობაზე, თუ რომელი ძირითადი უფლება მოიცავს ასეთი ვალდებულებას. ზოგიერთი ავტორი ამ გარანტიას მოიაზრებს პიროვნების დაცვისა და

⁷⁵⁵ იხ. პარ. 7 აბზ. 1 ნინ. 1 ნომ. 2a BlmSchG.

⁷⁵⁶ იხ. Pütz/Buchholz/Runte, 2003, S. 279.

⁷⁵⁷ იხ. პარ. 4e 9. BlmSchV.

⁷⁵⁸ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 207 ff.

⁷⁵⁹ იხ. პარ. 4 აბზ. 2 9. BlmSchV.

⁷⁶⁰ იხ. პარ. 10 აბზ. 2 BlmSchG.

⁷⁶¹ შეად. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 241.

⁷⁶² იხ. Taeger, 1988, S. 53.

ინფორმაციული თვითგანსაზღვრის უფლების სფეროში.⁷⁶³ გაბატონებული მოსაზრების თანახმად კი ის საკუთრების უფლების დაცულ სფეროში მოიაზრება, ვინაიდან, კომერციული საიდუმლოების დაცვა, ძირითადად, ქონებრივი ტიპის ურთიერთობებს გულისხმობს.⁷⁶⁴

267 გამომდინარე იქიდან, რომ კომერციული საიდუმლოების შემცველი ინფორმაცია ძირითადი უფლებების დაცულ სფეროს მიეკუთვნება, იმისი-ების დაცვის კანონი ქმნის ასეთი ტიპის ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის შესაფერის პროცედურულ წესებს. პირველ რიგში, სანებართვო განმცხადებაში ნებართვის მაძიებლის მხირდან უნდა მიეთითოს საიდუმლო დოკუმენტაციის ნაწილზე, რაც ცალკე წარედგინება ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს.⁷⁶⁵ საიდუმლოდ აღიარებაზე განაცხადის გაკეთება გამოხატავს მხოლოდ განმცხადებლის პოზიციას, საბოლოო გადაწყვეტილებას კი ამ საკითხთან დაკავშირებით იღებს ადმინისტრაციული ორგანო.⁷⁶⁶ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოსმენილი უნდა იყოს განმცხადებლის დამატებითი მოსაზრებები.⁷⁶⁷ სათანადო დასაბუთების შემთხვევაში, მიიღება გადაწყვეტილება ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის თაობაზე, რაც ქვეყნდება საჯაროდ.⁷⁶⁸

268 კომერციული საიდუმლოების განსაზღვრის კონკრეტული კრიტერიუმები კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული. პოზიტიური გაგებით, კომერციულ საიდუმლოებაში მოიაზრება ისეთი მონაცემები, რომლებიც დაკავშირებულია სამენარმეო საქმიანობასთან, ცნობილია მხოლოდ შეზღუდული პირთა წრისათვის, განმცხადებლის მიერ მიჩნეულია ასეთად და მისი საიდუმლოდ მიჩნევა განპირობებულია მენარმის ეკონომიკური ინტერესებით.⁷⁶⁹

269 ნეგატიური გაგებით, ინფორმაცია კომერციულ საიდუმლოდ არ მიიჩნევა ორი გარემოების არსებობისას, კერძოდ, თუ:

- ინფორმაციამ დაკარგა სადუმლოდ აღიარების კრიტერიუმები. ასეთი შეიძლება იყოს ისეთი ინფორმაცია, რომლის დაცვა ფართო გავრცელებისაგან შეუძლებელია, ან ის უკვე ხელმისაწვდომია

⁷⁶³ იხ. Breuer, NVwZ, 1986, S. 172.

⁷⁶⁴ იხ. Taeger, 1988, S. 60; Breuer, NVwZ, 1986, S. 174.

⁷⁶⁵ იხ. პარ. 10 აბზ. 2 წინ. 1 BImSchG.

⁷⁶⁶ იხ. Pütz/Buchholz/Runte, 2003, S. 156 ff.

⁷⁶⁷ იხ. პარ. 10 აბზ. 3 წინ. 2 9. BImSchV.

⁷⁶⁸ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 253.

⁷⁶⁹ იხ. Breuer, NVwZ, 1986, S. 172; Dietlein, 2011, § 10 Rn. 60.

საზოგადოებისათვის.⁷⁷⁰ საიდუმლოდ არ შეიძლება ასევე ჩაითვალოს ინფორმაცია, რომელიც გაშვებულია საპატენტო წარმოებაში და მასზე არსებობს ხელმისაწვდომობა, ან მის შესახებ ინფორმაცია გამოქვეყნებულია რომელიმე სამეცნიერო ჟურნალში;⁷⁷¹

- ინფორმაცია თავისი ბუნებით არ შეიძლება დაექვემდებაროს დაცვას. ასეთი შეიძლება იყოს სახელმძღვანელო ინსტრუქციები (მაგ. ბიოციდ-პესტიციდებით სარგებლობასთან დაკავშირებით), სახიფათო ნივთიერების ფიზიო-ქიმიური მახასიათებლები, გაუფენებლყოფის პროცედურები, უბედური შემთხვევის დროს გამოსაყენებელი უსაფრთხოების ღონისძიებები და სხვ.⁷⁷² საიდუმლო ინფორმაციად არ შეიძლება ჩაითვალოს ასევე ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს ატმოსფერული ჰაერის, წყლის ან ნიადაგზე მავნე ზემოქმედების განმსაზღვრელ მონაცემებს.⁷⁷³ საიდუმლოდ არ ჩაითვლება იმისიების შესახებ არსებული ნებისმიერი ინფორმაცია, თუნდაც ის ატარებდეს ეკონომიკურად რელევანტურ შინაარსს.⁷⁷⁴

ინფორმაციის მიჩნევა კომერციულ საიდუმლოებად ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის დახურვას საჯარო ხელმისაწვდომობისათვის. ამ შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, სამართლებრივი სიკეთეები ერთმანეთთან შეაჯეროს და ერთმანეთს შეუპირისპიროს კომერციული საიდუმლოების გაუმჟღავნებლობის ინტერესი და საზოგადოების მაღალი ინტერესი ასეთი ინფორმაციის მიღებაზე.⁷⁷⁵ ამის მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ნოვატორული დაცვის ღონისძიებები, რომელსაც იყენებს სანარმო უბედური შემთხვევის თავიდან აცილების მიზნით, რაც პირდაპირ უკავშირდება ჯანმრთელობის დაცვის საკითხს.

ე) ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება და დოკუმენტაციის გაცნობა

დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებით იწყება სანებართვო წარმოებაში საზოგადოების მონაწილეობა. გამოქვეყნებული ინფორმაცია შინაარსობრივად უნდა მოიცავდეს სანებართვო განცხადებისა და მასზე თანდართული დოკუმენტების გაცნობის დროსა და ადგილს, მითითებას შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის თაობა-

⁷⁷⁰ იხ. Taeger, 1988, S. 69 ff.; Dietlein, 2011, § 10, Rn. 61.

⁷⁷¹ იხ. Roßnagel/Bizer, GewArch, 1992, S. 124 ff.

⁷⁷² იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 257.

⁷⁷³ იხ. იქვე.

⁷⁷⁴ იხ. Jarass, 2010, § 10, Rn. 35.

⁷⁷⁵ იხ. პარ. 10 აბზ. 2 წინ. 2 BImSchG; Dietlein, 2011, § 10, Rn. 62.

ზე, საჯარო განხილვის ვადებს, ინფორმაციას, შენიშვნებსა და მოსაზრებებზე წერილობითი გაცნობის ფორმის თაობაზე.⁷⁷⁶

272 საკუთრივ, ინფორმაციის გავრცელების არეალი დამოკიდებულია დაბინძურების მასშტაბზე.⁷⁷⁷ დიდი გაფრქვევის შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია განცხადება სანებართვო წარმოების დაწყების შესახებ დაანონსოს რამდენიმე რეგიონულ ბეჭდურ ორგანოში. ხოლო, თუ სანარმოს განთავსების ადგილის მიხედვით, ტერიტორიულ ერთეულში ვრცელდება რამდენიმე ბეჭდური ორგანო, მაშინ, განცხადება უნდა გამოქვეყნდეს ყველა გამოცემაში.⁷⁷⁸ ამავე დროს, გამოქვეყნების ფორმა ისე უნდა იყოს შერჩეული, რომ დაგეგმილი საქმიანობის თაობაზე ინფორმირების მიზანი, შეძლებისდაგვარად, ოპტიმალურად იქნას მიღწეული. ამდენად, ეს მოთხოვნა შესრულებულად არ ჩაითვლება, თუ განცხადება განთავსებულია მაგ. რთულად წასაკითხი შრიფტით, ან უჩვეულო რუბრიკაში.⁷⁷⁹ განცხადება უნდა იყოს გასაგები და შინაარსობრივად საკმარისი ინფორმაციის შემცველი, თუ რა ტიპისა და მოცულობის საქმიანობაზეა საუბარი.⁷⁸⁰ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს, ასევე, ნებისმიერი ცვლილების შესახებ ხელახალი ინფორმირება, განსაკუთრებით, საფეხუროვანი სანებართვო წარმოების შემთხვევაში.⁷⁸¹ თუ საქმიანობა დაგეგმილია მეზობელი სახელმწიფოს საზღვარზე, მაშინ, შესაბამისი ინფორმირება უნდა გაკეთდეს ამ სახელმწიფოსათვის (მაგ., მეზობელი სახელმწიფოს უახლესი მუნიციპალიტეტის ბეჭდურ ორგანოში).⁷⁸² საჯაროდ გამოქვეყნებას იმდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს, რომ მის მიმართ დადგენილი წესების დარღვევა სანებართვო აქტის ბათილად ცნობის საფუძველია, თუ შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის შეზღუდვამ გამოიწვია დაინტერესებული პირების უფლებების დარღვევა.⁷⁸³

273 ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნებიდან ერთი კვირის ვადაში, იწყება დაგეგმილი საქმიანობის შესახებ წარმოდგენილი ინფორმაციის (დოკუმენტაციის) საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, თუ ის არ ყოფილა ცნობილი კომერციულ ინფორმაციად. გასაცნობად

⁷⁷⁶ იხ. პარ. 10 აბზ. 4 BlmSchG.

⁷⁷⁷ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 274.

⁷⁷⁸ იხ. Dietlein, 2011, § 10, Rn. 73.

⁷⁷⁹ იხ. Haismann-Grasel, 1985, S. 42 f.

⁷⁸⁰ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 277.

⁷⁸¹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 281 ff.

⁷⁸² იხ. იქვე, ვ.ნ. 281 ff.

⁷⁸³ იხ. Dietlein, 2011, § 10 Rn. 85.

წარდგენილ დოკუმენტებზე შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენის ვადა მოიცავს ერთ თვეს.⁷⁸⁴

რამდენადაც თანამედროვე ტექნიკური მიღწევები და ტექნოლოგიური პროცესები არასაბუნებისმეტყველო პროფესიის პირებისთვის, უმეტესად, გაუგებარია, გერმანული სამართალი ითვალისწინებს დოკუმენტაციის გაცნობის პროცესში, მოქალაქეებისათვის ექსპერტ-სპეციალისტების დახმარების უზრუნველყოფას.⁷⁸⁵ კანონით გარანტირებულია აუცილებელი ჩანაწერების გაკეთებისა და მნიშვნელოვნად მიჩნეული დოკუმენტების უფასოდ გადაღების უფლება.⁷⁸⁶

გაცნობის ადგილი, როგორც წესი, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს შენობაა, თუმცა „საჭიროების შემთხვევაში, შერჩეული უნდა იქნას შესაბამისი ადგილი დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიის მახლობლად“,⁷⁸⁷ რომლის მიზანია დროის დაზოგვა და შორ მანძილზე მოქალაქეთა გადაადგილებით მოსალოდნელი დისკომფორტის თავიდან აცილება.⁷⁸⁸

გ) შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა

დოკუმენტების გაცნობის ვადის გასვლიდან ორი კვირის ვადაში, შესაძლებელია, დაგეგმილი საქმიანობის მიმართ შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა,⁷⁸⁹ რომლის მეშვეობით, ყველას ეძლევა შესაძლებლობა, ზეგავლენა მოახდინოს საბოლოო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე.

შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოუდგენლობის შემთხვევაში, პირი კარგავს წარმოება-სამართლებრივ და საპროცესო-სამართლებრივ უფლებებს. პირველ რიგში, პირი მონაწილეობას ვერ მიიღებს სანებართვო წარმოების შემდეგ (მოსაზრებების განხილვის) ეტაპზე.⁷⁹⁰ ის კარგავს, ასევე, საქმის სასამართლოში გასაჩივრების უფლებას.⁷⁹¹ გამონაკლისი წესი მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როცა დაინტერესებული პირი სარგებ-

⁷⁸⁴ იხ. პარ. 10 აბზ. 3 წინ. 2 BImSchG; იხ. პარ. 9 აბზ. 2 9. BImSchV; აღსანიშნავია, რომ თავდაპირველად ეს ვადა შეადგენდა ორ კვირას, ხოლო მოგვიანებით გაიზარდა ორ თვემდე. 1990 წელს ის კვლავ შემცირდა და დღემდე მოქმედებს ერთთვიანი ვადა, იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 305.

⁷⁸⁵ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 296.

⁷⁸⁶ იხ. იქვე, ვ.ნ. 311 ff.

⁷⁸⁷ იხ. პარ. 10 აბზ. 1 წინ. 1 9. BImSchV.

⁷⁸⁸ იხ. Sellner, 1988, Rn.139.

⁷⁸⁹ პარ. 10 აბზ. 3 წინ. 2 BImSchG.

⁷⁹⁰ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 336, 381.

⁷⁹¹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 381.

ლობს განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსით.⁷⁹² თუმცა, ეს უკანასკნელი გულისხმობს არა სანებართვო წარმოებაში ჩართვის, არამედ მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებამოსილებას.⁷⁹³ განსაკუთრებული კერძო-სამართლებრივი სტატუსი გამომდინარეობს კონკრეტული სამოქალაქო სამართლებრივი უფლებებიდან⁷⁹⁴ (მაგ. სამეზობლო ნორმებიდან, ქირავნობის ან იჯარის ხელშეკრულებიდან, უზუფრუქტის ან სერვიტუტის უფლებებიდან და სხვ.) და არა საჯარო სამეზობლო სამართლებრივი საფუძვლებიდან.⁷⁹⁵

278 წარმოდგენილი მოსაზრებები შინაარსობრივად უნდა ეხებოდეს დაგეგმილ საქმიანობას. მისი საგანი შეიძლება იყოს შერჩეული ტერიტორია, სანარმო-დანადგარის სახეობა, ტექნოლოგიური მეთოდოლოგია, უსაფრთხოების ან/და წინდახედულობისათვის გათვალისწინებული ღონისძიებები და ა.შ. იმისიების დაცვის სამართალი, ამ შემთხვევაში, არ მოითხოვს დასაბუთების ვალდებულებას, ზიანის მიყენების შესაძლებლობის თაობაზე.⁷⁹⁶ შენიშვნისა და მოსაზრების დასაშვობის თვალსაზრისით, კანონი მოითხოვს დადგინდეს, თუ რამდენად ღირებულია განმცხადებლის მონაწილეობა სანებართვო წარმოებაში.⁷⁹⁷ ამასთან დაკავშირებით, შიშველი პროტესტი დაგეგმილი საქმიანობის წინააღმდეგ, გერმანული სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, არ უნდა იქნეს განხილვისთვის დაშვებული.⁷⁹⁸ როგორც აღინიშნა, შინაარსობრივად ღირებული პროტესტისათვის არ არის აუცილებელი, რომ უშუალოდ განმცხადებელს ეხებოდეს, არამედ ის, შეიძლება, მიმართული იყოს საყოველთაო ინტერესების დაცვისაკენ.⁷⁹⁹

3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინსტრუმენტი და მისი შედეგების ინტეგრაცია, სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში

ა) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის გენეზისი

279 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის („environmental impact statement“⁸⁰⁰) ჩანასახი ჯერ კიდევ 1970 წელს გაჩნდა აშშ-ის გარემოს

⁷⁹² იხ. პარ. 10 აბზ. 3 წინ. 5 BImSchG.

⁷⁹³ იხ. პარ. 15 აბზ. 6 წინ. 2 9. BImSchV.

⁷⁹⁴ არსებობს კერძო გარემოს დაცვის სამართალი (იხ. ჭანტურია, 2001, გვ. 220-222).

⁷⁹⁵ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 336, 404.

⁷⁹⁶ იხ. Czajka, 1981, § 10, Rn. 55.

⁷⁹⁷ იხ. პარ. 10 აბზ. 3 წინ. 3 BImSchG.

⁷⁹⁸ იხ. Dietlein, 2011, § 10, Rn. 133.

⁷⁹⁹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 124.

⁸⁰⁰ დღეს ის დამკვიდრებულია როგორც „environmental impact assessment“ – EIA.

დაცვის კანონმდებლობაში.⁸⁰¹ თავდაპირველად, მის შემოღებას მოჰყვა წინააღმდეგობა კერძო სექტორის მხრიდან, რადგან, მათი მოსაზრებით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ამოქმედების შემთხვევაში, მათ მოუწევდათ პროექტების განხორციელება რთული პროცედურის გავლით, დროისა და ფინანსების ფუჭი ფლანგვის შედეგად.⁸⁰² თუმცა, აღნიშნულმანინააღმდეგობამ ამ ინსტიტუტის დანერგვის პროცესები ვერ შეაჩერა, რამაც აშშ-ში საბოლოოდ „ლაგამი ამოსდო“ გარემოსთვის დამანგრეველ პრაქტიკას.⁸⁰³

ამერიკის შეერთებულ შტატებში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის წარმატებულად ფუნქციონირებამ ხელი შეუწყო მის დანერგვას ევროპის მასშტაბითაც.⁸⁰⁴ გარემოზე დაკვირვების რეგულაციები ევროსაბჭოში პირველად 1977 წელს იქნა ინიცირებული, როცა ევროპის კომისიამ გამოაცხადა სრული მზადყოფნა, რომ საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებულიყო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა.⁸⁰⁵ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დირექტივის შემუშავების თაობაზე, კონკრეტული წინადადებები ევროპულმა კომისიამ მხოლოდ 1980 წელს წარმოადგინა, რომელიც საბოლოოდ მიღებულ იქნა 1985 წელს⁸⁰⁶ და რომელმაც უაღრესად დიდი გავლენა იქონია წევრი სახელმწიფოების გარემოს დაცვის სამართლის სისტემაზე.⁸⁰⁷

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის განვითარება გერმანიაშიც ამერიკულ სამართალს უკავშირდება. სწორედ ამ უკანასკნელის გავლენით მოხდა პირველი სახელმძღვანელო პრინციპების ჩამოყალიბება (1975 წ.).⁸⁰⁸ მოგვიანებით კი, უკვე ევროპული სამართლის გავლენით,⁸⁰⁹

⁸⁰¹ აშშ-ის 1970 წლის „National Environmental Policy Act“-ის (NEPA) 120-ე პარაგრაფი მოითხოვდა, რომ ყველა მნიშვნელოვან გარემოსდაცვით გადანყვეტილებაზე წარმოდგენილი ყოფილიყო დეტალური მონაცემები გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და სხვადასხვა შესაძლო ალტერნატიული ღონისძიებების შესახებ. ამ მიზნის მისაღწევად ჩამოყალიბდა შესაბამისი ინსტიტუცია – „Council on Environmental Quality“.

⁸⁰² იხ. Kubasek/Silverman, 1997, p. 132 – 133.

⁸⁰³ იხ. იქვე.

⁸⁰⁴ იხ. Holder/Lee, 2007, p. 568.

⁸⁰⁵ იხ. იქვე, გვ. 568-569.

⁸⁰⁶ იხ. Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (ახალი რედაქცია ამოქმედდა 2011 წელს, შემდგომში – EIAD).

⁸⁰⁷ იხ. Holder/Lee, 2007, p. 568-569.

⁸⁰⁸ იხ. Koch /Siebel-Huffmann, NVwZ, 2001, S. 1081 ff.

⁸⁰⁹ იხ. იქვე, გვ. 1081 ff.

გერმანიაში მოწესრიგდა სპეციალური კანონის საფუძველზე (1990 წ.).⁸¹⁰ საქართველოში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტიტუტის განვითარება 90-იანი წლების შუა პერიოდიდან დაიწყო, რაც, მართალია, ემყარებოდა როგორც ამერიკული, ისე ევროპული სამართლის გამოცდილებას, თუმცა, თავიდანვე ის მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდებოდა, რაზეც ნეგატიური გავლენა ეკოლოგიური ექსპერტიზის მახინჯი ინსტიტუტის გავლენამ იქონია, რაზეც უფრო დანვრისებით უკვე იყო ზემოთ საუბარი.

ბ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მნიშვნელობა

282 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა ქმნის გარემოს დაცვის შესახებ ყველა რელევანტური ინფორმაციის შექმნის შესაძლებლობას.⁸¹¹ მისი შედეგია ინტერდისციპლინური შინაარსის ანგარიშის მომზადება, რომელშიც ასახული იქნება სრულყოფილი ინფორმაცია როგორც გარემოს ცალკეულ კომპონენტების, ისე სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოზე დაგეგმილი საქმიანობით მოსალოდნელი მავნე ზემოქმედების თაობაზე. ამით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება არის რისკების თავიდან აცილების უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტი, რომელიც გულისხმობს ზიანის პროსპექტიულ შეცნობასა და პრევენციას.⁸¹² ბუნებრივია, გარემოს დაცვის საუკეთესო პოლიტიკა სწორედ ასეთ პრევენციაში გამოიხატება, და არა უკვე დამდგარი შედეგების განეიტრალებაში.⁸¹³ თუმცა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას თან სდევს რომანტიკული ევფენიზმის ელფერიც, ვინაიდან ინდუსტრიული პროექტების გარემოსთან თავსებადობა, რაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის მიზანია, სინამდვილეში უტოპიურია.⁸¹⁴ რეალურად, ამის ამბიცია არც არსებობს, რადგან ასეთი მიდგომა გამოიწვევდა ინდუსტრიული საქმიანობის ან ინფრასტრუქტურული პროექტების სრულ აკრძალვას. სინამდვილეში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება უფრო რეალისტურ მიზნებს ემსახურება, კერძოდ, მისი მეშვეობით ხდება გარემოსდაცვითი ინფორმაციის შეგროვება და ეკოლოგიური ინტერესების გამოკვეთა/რანჟირება, რათა საქმიანობის დასაშვებობის პროცესში უზრუნველყოფილი იქნეს ინტერესთა შეჯერება და სამართლიანი გადანაცვლებების მიღება,⁸¹⁵ რისი განხორ-

⁸¹⁰ იხ. Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

⁸¹¹ იხ. Kloepfer, 2004, S. 340.

⁸¹² იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 53.

⁸¹³ იხ. De Sadeleer, 2008, p. 88.

⁸¹⁴ იხ. Vallendar, UPR, 1992, S. 214.

⁸¹⁵ იხ. იქვე, გვ. 214; Holder/Lee, 2007, p. 551.

ციელებაც, როგორც წესი, ინტეგრირებული კონტროლისა და მდგრადი განვითარების პრინციპებზე უნდა იქნეს ორიენტირებული.⁸¹⁶

პროცედურული თვალსაზრისით, გზმ-ის პროცედურა იწვევს რეკოლუციურ ცვლილებას ტრადიციულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში.⁸¹⁷ ნორმატიული მოთხოვნების გარდა, გარემოსდაცვითი ცოდნის ინტეგრაციის შესაძლებლობის შექმნით, ის ემსახურება საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების სრულფასოვან და ინფორმირებულ ჩართვას, გადანყვეტილების მიღების პროცესში.⁸¹⁸ ამავე დროს, ის არ არის დამოუკიდებელი პროცედურული ინსტიტუტი,⁸¹⁹ არამედ ინტეგრირებულია ერთიან სანებართვო წარმოებაში.⁸²⁰ თუმცა, მას საბოლოო სანებართვო გადანყვეტილებაზე არსებითი სახის ზემოქმედების მოხდენა შეუძლია, ვინაიდან ის ადმინისტრაციულ ორგანოს აიძულებს ან გაითვალისწინოს გზმ-ის პროცესში გამოკვეთილი ინტერესები, ან დაასაბუთოს ამ ინტერესების უარყოფის საფუძვლიანობა.

კომერციული თვალსაზრისით, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა არის ძვირი და დროში განელილი მექანიზმი.⁸²¹ თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ მის მნიშვნელობას, მოსალოდნელი საფრთხეების პრევენციისა და შემცირების თვალსაზრისით, მაშინ, ეს გარემოება მისი უარყოფის არგუმენტად არ უნდა იქნას დასახელებული, არამედ, პირიქით, ამ თვალსაზრისით, ის განხილული უნდა იქნას როგორც ინვესტიციების სტაბილურობის გარანტია. ერთადერთი მთავარი მოთხოვნა, რომელიც ამ შემთხვევაში არსებობს, არის ფინანსური თანაზომიერება. ამასთან დაკავშირებით, ევროპული კომისიის რეკომენდაციით, დიდი პროექტების შემთხვევაში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურისთვის გასანევი ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს საქმიანობის მთლიანი ღირებულების 1%-ს.⁸²²

გ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების საჭიროების კვლევა – ე.წ. სკრინინგის პროცედურა

სკრინინგი არის გარკვეული საქმიანობების მიმართ გზმ-ის პროცედურის ჩატარების საჭიროების თაობაზე გადანყვეტილების მიღებისა და, ამით,

⁸¹⁶ იხ. Holder/Lee, 2007, p. 562.
⁸¹⁷ იხ. De Sadeleer, 2008, p. 87.
⁸¹⁸ იხ. Holder, 2004, p. 22.
⁸¹⁹ იხ. პარ. 2 აბზ. 1 UVPG.
⁸²⁰ იხ. Peters, 1996, S. 15 ff.
⁸²¹ იხ. KOM 93/575.
⁸²² იხ. იქვე.

გარემოს დაცვასა და ეკონომიკური საქმიანობის ლიბერალიზაციას შორის ოქროს შუალედის პოვნის საშუალება. ამ თვალსაზრისით, გერმანულ სამართალში გზშ-ს დაქვემდებარებული საქმიანობები იყოფა სავალდებულო და არასავალდებულო კატალოგებად. არასავალდებულო კატალოგში მოცემული საქმიანობების მიმართ, სწორედ, სკრინინგის მეშვეობით ხდება იმის დადგენა, თუ რამდენად არის ცალკეულ შემთხვევაში გზშ-ის პროცედურის ჩატარების საჭიროება. ასეთი ცალკეული შემთხვევები, ძირითადად, გულისხმობს პატარა მასშტაბის პროექტებს, რომელთაც, შესაძლოა, გარემოზე მავნე ზეგავლენის მოხდენის უნარი ჰქონდეთ, თუ მათი განხორციელება დაგეგმილია ისეთ გეოგრაფიულ აერეალში, სადაც გარემოს ცალკეული კომპონენტები და სხვა ფაქტორები მეტად სენსიტიურია, მოსალოდნელი ზეგავლენების მიმართ,⁸²³ ან მათი მნიშვნელობა გაიზარდოს კუმულატიური ზემოქმედების თვალსაზრისით.⁸²⁴

286 გერმანულ სამართალში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული საქმიანობები დიფერენცირებულია შემდეგნაირად: საქმიანობების ენუმერაციული (ამომწურავი) ჩამონათვალი მოცემულია გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ კანონის დანართში.⁸²⁵ დანართი იყოფა ორ სვეტად. აქედან, პირველი სვეტი აღინიშნება „X“-ით, რომელშიც ჩამოთვლილი საქმიანობები სავალდებულოდ ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას.⁸²⁶ მეორე სვეტი, თავის მხრივ, მოიცავს ორი ქვეჯგუფის საქმიანობას: პირველი ქვეჯგუფი აღინიშნება „A“-თი, რაც ნიშნავს სკრინინგის ზოგადი წესის გამოყენებას.⁸²⁷ მეორე ქვეჯგუფის საქმიანობები აღინიშნება „S“-ით, რაც გულისხმობს წინასწარი შეფასების ჩატარებას სპეციალური წესის შესაბამისად, რომელიც დადგენილია დაგეგმილი საქმიანობის ტერიტორიული ადგილმდებარეობის მაღალი ეკოლოგიური მნიშვნელობიდან გამომდინარე.⁸²⁸

დ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ფარგლები – ე.წ. სკოპინგის პროცედურა

287 გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში გზშ-ის ანგარიშის შედგენისა და მასში ყველა რელევანტური ინფორმაციის ასახვის ტვირთი აწევს

⁸²³ იხ. Holder/Lee, 2007, p. 578-579.

⁸²⁴ იხ. იქვე.

⁸²⁵ იხ. დანართი 1 UVPG.

⁸²⁶ იხ. პარ. 3 UVPG.

⁸²⁷ იხ. პარ. 3c წინ. 1 UVPG.

⁸²⁸ იხ. იქვე.

ინვესტორს.⁸²⁹ მან ანგარიშში დეტალურად უნდა აღწეროს გარემოზე არახელსაყრელი გავლენა და ზემოქმედება, რომელსაც აქვს პირდაპირი, არაპირდაპირი, მეორადი, კუმულატიური, მუდმივი ან დროებითი ხასიათი.⁸³⁰ ამ კვლევის ფარგლებს (მასშტაბის) დადგენა ხდება სწორედ სკრინინგის მეშვეობით. ვინრო მასშტაბით კვლევისას, შეიძლება, ყურადღების მიღმა დარჩეს მნიშვნელოვანი საკითხები, ხოლო ფართო მასშტაბით კვლევისას, პირიქით, შეიძლება, ხელოვნურად გაიზარდოს ინფორმაციის მოცულობა, რაც კიდევ უფრო გაართულებს მის გამოყენებასა და შესწავლას. ამ შემთხვევაში, უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა განსაზღვროს შესაბამისი ინფორმაციის ნუსხა, რაც წარმოდგენილი უნდა იყოს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში. სწორედ ამაში გამოიხატება სკოპინგის პროცედურის ფუნქცია.

სკოპინგის პროცედურის ეფექტურად განხორციელების მიზნით, გერმანული სამართალი ადგენს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსთან წინასწარი კონსულტაციის ვალდებულებას.⁸³¹ ამ პროცედურის მეშვეობით ხდება გზშ-ის ანგარიშის შინაარსის დადგენა (დოკუმენტაციის ნუსხა, გზშ-ის ზუსტი საგანი, კვლევის მეთოდები და სხვა⁸³²).⁸³³ ევროპული სამართლის გავლენით, გერმანული სამართალი სკოპინგის პროცედურას უქვემდებარებს დოკუმენტაციის მხოლოდ იმ ნუსხას, რომელიც მოცემულია დამატებითი დოკუმენტაციის სახით, მინიმალური სიით მოთხოვნილი მონაცემები წარმოდგენა კი, როგორც უკვე აღინიშნა, ყველა შემთხვევაში სავალდებულოა.⁸³⁴

ე) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში

„გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“⁸³⁵ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის კანონის (1990 წ.) თანახმად, სანებართვო გადაწყვეტილების მიღება მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების სამ საფეხურს:⁸³⁶

⁸²⁹ იხ. Holder/Lee, 2007 p. 580.

⁸³⁰ იხ. იქვე, გვ. 581.

⁸³¹ იხ. პარ. 5 UVPG.

⁸³² იხ. Kloepfer, 2004, S. 351.

⁸³³ სკოპინგის პროცედურა დეტალურად წესრიგდება მთავრობის დადგენილებით (Allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 18.09.2012 zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPVwV).

⁸³⁴ იხ. პარ. 6 აბზ. 3-4 UVPG; Kloepfer, 2004, S. 351.

⁸³⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG (12.02.1990).

⁸³⁶ იხ. პარ. 11, 12 UVPG.

- გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის რეზიუმირება (შეჯამება),
- გარემოზე მოსალოდნელი შედეგების შეფასება,
- შეფასების შედეგების გათვალისწინება სანებართვო წარმოებაში.

გერმანულ სამართალში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია, მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობით დადგენილ სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებებში, ეფუძნება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების კანონისა და მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობებში წარმოდგენილი საქმიანობების ურთიერთგადაკვეთის პრინციპს.

შესაძლებელია, საკუთრივ, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ცალკეული საფეხურის ზოგადი დახასიათება.

290 პირველ საფეხურზე ხდება დაგეგმილი საქმიანობისაგან მოსალოდნელი ზემოქმედების სისტემატიზებული აღწერა (*Risikoabschätzung*).⁸³⁷ მისი მიზანია გზშ-ის პროცედურის შემდეგი ორი საფეხურისათვის (შეფასებისა და გათვალისწინებისათვის) სამართლებრივი და ფაქტობრივი ბაზისის შექმნა.⁸³⁸ მასში აისახება ყველა რელევანტური მონაცემი (დაგეგმილი ღონისძიებები, მნიშვნელოვანი უარყოფითი ზეგავლენა, ტექნოლოგიური ციკლი, საზოგადოებისა და ტრანსსასაზღვრო მონაწილეობის შედეგები და სხვ.⁸³⁹). მართალია, ეს მონაცემები გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს სანებართვო გადაწყვეტილების დასაბუთების ნაწილზე,⁸⁴⁰ მაგრამ, ვინაიდან, რეზიუმირება არ არის არც ნებართვის გაცემის რაიმე აუცილებელ წინაპირობა და არც შუალედური ადმინისტრაციული აქტი, ის მართლმსაჯულებით კონტროლს არ ექვემდებარება.⁸⁴¹

291 მეორე საფეხურზე ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო პირველ საფეხურზე გამოკვეთილ ასპექტებს აფასებს (*Risikobewertung*). მისი მიზანია, გზშ-ის შედეგების გათვალისწინების უზრუნველყოფა სანებართვო წარმოების ეტაპზე.⁸⁴² ამ თვალსაზრისით, ის არის გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის დამამთავრებელი ეტაპი.⁸⁴³ პირველი საფეხურისაგან განსხვავებით, მისი მიზანია ზემოქმედების მოსა-

⁸³⁷ იხ. პარ. 11 UVPG.

⁸³⁸ იხ. Beckmann, UVPG, 1012, § 11 Rn. 1.

⁸³⁹ იხ. პარ. 6 აბზ. 3 წინ. 1 ნომ. 1-5, აბზ. 4 წინ. 1 UVPG; Beckmann, UVPG, 1012, § 11, Rn. 10.

⁸⁴⁰ იხ. Beckmann, UVPG, 1012, § 11, Rn. 18.

⁸⁴¹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 29.

⁸⁴² იხ. იქვე, ვ.ნ. 18.

⁸⁴³ იხ. Wulfhorst, UVPG, § 12, Rn. 36.

ლოდნელი შედეგების შეფასება როგორც სამართლებრივი,⁸⁴⁴ ისე არასამართლებრივი კრიტერიუმების (მაგ. მეცნიერების ან ტექნიკის მიღწევის, საექსპერტო შეფასებების და ა.შ.) შესაბამისად.⁸⁴⁵ შეფასება მოიცავს გარე ფაქტორების გათვალისწინებასაც, რომელშიც იგულისხმება სექტორული (მაგ. მშენებლობის, საზოგადოებრივი ჯანდაცვისა და ა.შ.) კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების, ასევე, გარე ინტერესების ერთობლიობა (მაგ. საზოგადოებრივი ტრანსპორტის გაუმჯობესება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ან შენარჩუნება და სხვ.).⁸⁴⁶

მესამე საფეხურზე წყდება გზშ-ის პროცედურის ფარგლებში მიღებული შედეგების (მკაფიოდ გამოკვეთილი ეკოლოგიური ინტერესების) დაძლევის საკითხი,⁸⁴⁷ რაც ფუნდამენტურად განსხვავდება ქართული სამართლის მიდგომებისაგან. ეს იმას ნიშნავს, რომ სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში ეკოლოგიურ დასკვნას არ ენიჭება აბსტრაქტული უპირატესობა,⁸⁴⁸ არამედ გადაწყვეტილება მიიღება ინტერესთა შეჯერებისა და თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე,⁸⁴⁹ რაც საერთო სამართლის სისტემებისთვისაც იგივენიერადაა დამახასიათებელი.⁸⁵⁰ თუმცა, ამ შემთხვევაში, დაცული უნდა იქნას „გარემოს ნამდვილი წინდახედულობის შესახებ“ კანონში ჩადებული აუცილებელი მექანიზმები.⁸⁵¹

ვ) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ორგანიზებაზე პასუხისმგებელი პირი

ქართული სამართლისაგან განსხვავებით, გერმანული სამართლის მიხედვით, არა მხოლოდ სანებართვო წარმოების,⁸⁵² არამედ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ეტაპზეც, სახელმწიფო თავად არის ვალდებული უზრუნველყოს საზოგადოების მონაწილეობა,⁸⁵³ ხოლო შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენის შემთხვევაში, თავადვე დაასაბუთოს საქმიანობის დასაშვებობის მიზანშეწონილობის საკითხი.⁸⁵⁴

⁸⁴⁴ იხ. იქვე, ვ.ნ. 22 ff.
⁸⁴⁵ იხ. იქვე, ვ.ნ. 30 ff.
⁸⁴⁶ იხ. იქვე, ვ.ნ. 43.
⁸⁴⁷ იხ. იქვე, ვ.ნ. 66.
⁸⁴⁸ იხ. იქვე, ვ.ნ. 8; ვ.ნ. 67 ff.
⁸⁴⁹ იხ. იქვე, ვ.ნ. 67.
⁸⁵⁰ იხ. De Sadeleer, 2008, p. 88.
⁸⁵¹ იხ. პარ. 12 UVPG.
⁸⁵² იხ. პარ. 10 BimSchG; Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 1 ff.; Jarass, 2010, § 10, Rn. 1 ff.
⁸⁵³ იხ. პარ. 9 აბზ. 1. ალტ. 1 UVPG.
⁸⁵⁴ იხ. პარ 9 აბზ. 2 UVPG. შეად. ორპუსის კონვენციის მე-6 მუხლი (საქართველო შეურთდა 2000 წ.).

ამ თვალსაზრისით, გერმანულ სამართალში ინვესტორის ვალდებულება მხოლოდ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშის შემუშავებას გულისხმობს, რომელსაც ენიჭება მხოლოდ „Non liquet“⁸⁵⁵ სიტუაციების გამორკვევის მნიშვნელობა.

ზ) საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა

- 294** გერმანული სამართალში ერთ-ერთ ცენტრალურ ადგილს იკავებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურაში საზოგადოებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის საკითხი, რომლის უზრუნველყოფა ხდება როგორც ეროვნულ, ისე ტრანსსასაზღვრო დონეზე.⁸⁵⁶ ცხადია, რომ ინვესტორები ცდილობენ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიშში, ცალკეული სუბიექტური შეხედულებები და შეფასებები შენიღბონ სხვა ინფორმაციებით და ძალიან მწირად ასახონ ალტერნატიული მოსაზრებები.⁸⁵⁷ ასეთ შემთხვევაში, სწორედ საზოგადოების მონაწილეობა აღმოფხვრის შეფასების ზედაპირულობას. დაინტერესებული პირების სხვადასხვა სუბიექტური შეფასება უმნიშვნელოვანეს როლს თამაშობს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაში, ის უზრუნველყოფს გამჭვირვალე პროცესისა და მიღებული შედეგის ლეგიტიმურობას.⁸⁵⁸
- 295** უპირველესად, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს ეძლევათ შესაძლებლობა, წარმოადგინონ მოსაზრებები მათი კომპეტენციის ფარგლებში.⁸⁵⁹ ასეთი ორგანოების წრე მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევის შესაბამისად განისაზღვრება. ეს შეიძლება იყოს სოფლის მეურნეობის, ტყის, წყლის, ატმოსფერული ჰაერისა და ა.შ. დაცვის სამსახურები.⁸⁶⁰ ლიტერატურაში ტერმინი – „კომპეტენციის ფარგლები“ განიმარტება, როგორც საჯარო-სამართლებრივი ამოცანის განხორციელება, როცა მნიშვნელობა არა აქვს განმახორციელებლის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას.⁸⁶¹
- 296** გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით, დადგენილია ისეთი სამართ-

⁸⁵⁵ „Non liquet“-ის შესახებ იხ. Berg, 1995, S. 74 ff.

⁸⁵⁶ იხ. პარ. 7-9b UVPG.

⁸⁵⁷ იხ. Holder/Lee, 2007, p. 558.

⁸⁵⁸ იხ. იქვე.

⁸⁵⁹ იხ. პარ. 7 UVPG.

⁸⁶⁰ იხ. Kloepfer, 2004, S. 353.

⁸⁶¹ იხ. Erbguth/Schink, UVPG, 1996, § 7, Rn. 3.

ლებრივი მექანიზმები, როგორებიცაა ინფორმაციის საჯაროდ გამოქვეყნება, დოკუმენტების გაცნობა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა, შენიშვნებისა და მოსაზრებების განხილვა, ადრესატისათვის დასაბუთებული პასუხის გაცემა და სხვ.⁸⁶²

თუ ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო გააცნობიერებს, **297** რომ დაგეგმილი საქმიანობის განხორციელებამ, შესაძლებელია, უარყოფითი ზეგავლენა გამოიწვიოს მეზობელ სახელმწიფოზე (საუბარია ე.წ. ტრანსნაციონალური ხასიათის პროექტებზე), მაშინ, ის ვალდებულია მის ხელთ არსებული ყველა რელევანტური ინფორმაცია გადაუგზავნოს დაინტერესებულ სახელმწიფოს, მისი მოქალაქეებისა და დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების ინფორმირების მიზნით, დროის იმ პარალელურ მონაკვეთში, რა დროსაც ინფორმაცია ხელმისაწვდომი გახდა ადგილობრივი მოქალაქეებისათვის.⁸⁶³

§25. ევროპული სამართალი

1. ინტეგრაციული კონცეფციის განხორციელების წარმოება-სამართლებრივი მექანიზმები (ფორმალური ინტეგრაცია)

EIA დირექტივის შესაბამისად, „წვერი სახელმწიფოების მიერ გატარებული უნდა იქნას ყველა საჭირო ღონისძიება, სანებართვო წარმოებისა და სანებართვო მოთხოვნათა სრულყოფილი კოორდინირებისათვის, თუ ამ წარმოებაში მრავალი ადმინისტრაციული ორგანო ან ერთზე მეტი მენარმე მონაწილეობს, ან თუ გაიცემა ერთზე მეტი ნებართვა, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს ინტეგრაციის ნამდვილი კონცეფცია ცალკეული ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებულ ყველა წარმოებაში“.⁸⁶⁴ წვერი სახელმწიფოების მიმართ დადგენილ ამ წარმოება-სამართლებრივ ვალდებულებას საფუძვლად უდევს იდეა, რომ ყველა გარემოსდაცვითი ასპექტი გათვალისწინებული იქნას შესაბამისად, თუ მრავალრიცხოვან ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის არ ხდება კოორდინირება ან ისინი მუშაობენ ერთმანეთის საპირისპიროდ.⁸⁶⁵ ამის საფრთხე განსაკუთრებით მაშინ არსებობს, როცა ინდუსტრიული ტიპის ნებართვები სხვადასხვა ორგანოს მიერ გაიცემა. აქვე უნდა აღინიშნოს,

⁸⁶² იხ. პარ. 9 UVPG.

⁸⁶³ იხ. პარ. 9b UVPG; ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010 წ. გვ. 71.

⁸⁶⁴ იხ. მუხ. 5 აბზ. 2 EIA.

⁸⁶⁵ იხ. Meßerschmidt, 2011, S. 620.

რომ ბევრი ავტორისმიერ გამოთქმულია აზრი, რომ დირექტივა არ გვთავაზობს იდეალურ გამოსავალს, რადგან ის ინტენსიურად ჩაერია როგორც ეროვნულ დონეზე შიდა სტრუქტურულ და ორგანიზაციულ საკითხებში, ასევე შეზღუდა ორგანოებს შორის საგნობრივად დასაბუთებული სამუშაოს გამიჯვნის შესაძლებლობები.⁸⁶⁶

299 განასხვავებენ ფორმალური ინტეგრაციის ორ ძირითად ფორმას – გოტალურსა და პროცედურულს. **გოტალური ინტეგრაცია** გულისხმობს სრულ კონცენტრაციას, რომლის დროსაც მოქმედებს მოდელი „ერთი სანარმო – ერთი ორგანო – ერთი ნებართვა“.⁸⁶⁷ ეს არის ორგანიზაციული ინტეგრაციის კლასიკური შემთხვევა, რომელიც მოიაზრებს დაბინძურების ინტერმედიალური მახასიათებლების შემონმებასთან დაკავშირებული პროცედურების თავმოყრას ერთი კომპეტენტური ორგანოს ხელში. ეს უკანასკნელი დირექტივის მოთხოვნებთან წინააღმდეგობაში იქნებოდა იმ შემთხვევაში, თუ ის წარმართებოდა სხვა კომპეტენტურ ორგანოებთან კონსულტაციების გარეშე და მხოლოდ ერთი კომპეტენტური ორგანო თავად მიიღებდა გადანყვეტილებას თავისი დარგობრივი კანონისა და მომიჯნავე საკანონმდებლო მოთხოვნების შესაბამისად. სხვა შემთხვევაში, ის შეესაბამება დირექტივის მოთხოვნებს. **პროცედურული ინტეგრაცია კი** გულისხმობს რამდენიმე ორგანოში არსებული სანებართვო უფლებამოსილებებისა და საკონტროლო პროცედურების კოორდინაციას ერთი წარმართველი ორგანოს მეშვეობით;⁸⁶⁸ EIA დირექტივა სწორედ, ამ უკანასკნელზე აპელირებს, როცა ის აქცენტს აკეთებს „წარმოებაში მრავალი უფლებამოსილი ორგანოს“ მონაწილეობის კოორდინაციაზე.⁸⁶⁹

300 ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების პრაქტიკაში გვხვდება ფორმალური ინტეგრაციის ორივე შემთხვევა. დირექტივისთვის ფორმალური ინტეგრაციის ოფციებს შორის არჩევანის გაკეთების ძირითადი მასშტაბი ისაა, რომ ამით არ შეიღებება ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის არსი.

2. საზოგადოების მონაწილეობა

301 IED დირექტივის თანახმად, წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა განახორციელონ ყველა საჭირო ღონისძიება, რათა საზოგადოებას სანებართვო გა-

⁸⁶⁶ იხ. იქვე.

⁸⁶⁷ იხ. იქვე.

⁸⁶⁸ იხ. Martini, 2000, S. 27; Calliess, ZUR, 2008, S. 344.

⁸⁶⁹ იხ. Di Fabio, NVwZ, 1998, S. 334.

დანყვეტილები⁸⁷⁰ მიღების პროცესში მიეცეს „დროული და ეფექტური“ მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა.⁸⁷¹ დროულ და ეფექტურ მონაწილეობაში იგულისხმება როგორც საზოგადოების სათანადოდ ინფორმირება (მათ შორის, კონსულტაციების განევის ვალდებულება, ტექნიკურ საკითხებთან დაკავშირებით),⁸⁷² ისე შესაფერისი წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების დამკვიდრება.⁸⁷³

3. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილებაში

ა) გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შედეგების ჩართვის წინაპირობები სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში

თუ IEA-ში მოცემული საქმიანობები მისი მახასიათებლებისა და პარამეტრების გათვალისწინებით გადაკვეთაშია EIA დირექტივაში მოცემულ საქმიანობებთან, მაშინ ხდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ინსტრუმენტის ინტეგრაცია სანებართვო გადაწყვეტილების პროცესში.⁸⁷⁴ ასეთ შემთხვევაში, ანუ თუ დაგეგმილი სანებართვო საქმიანობა, რომელიც იმავდროულად შედის EIA დირექტივის მე-4 მუხლით განსაზღვრული საქმიანობების ნუსხაში, მაშინ ნებართვის გაცემის პროცესში შეფასებული და გათვალისწინებული უნდა იქნეს ყველა ის მონაცემი და შედეგი, რომელიც აღნიშნული დირექტივის მოთხოვნებიდან გამომდინარეობდა.⁸⁷⁵ ქართული სამართლისაგან განსხვავებით, აქ საუბარი არ არის ზემოაღნიშნული შედეგების ნეგატიურ მნიშვნელობაზე.⁸⁷⁶

ბ) სკრინინგის პროცედურა

EIA დირექტივაში მოიცავს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას დაქვემდებარებული ეკონომიკური ტიპის საჯარო და კერძო საქმიანობებს⁸⁷⁷ ისე, რომ მათ შორის რაიმე პრინციპულ განსხვავებას არ აკეთებს.⁸⁷⁸ შე-

⁸⁷⁰ გადაწყვეტილება შეიძლება ეხებოდეს ახალ ნებართვას, ნებართვაში არსებითი ხასიათი ცვლილებას ან სანებართვო პირობების აქტუალიზაციას.

⁸⁷¹ იხ. მუხ. 24 IEA.

⁸⁷² იხ. მუხ. 24 აბზ. 2, ასევე IV დანართი IEA.

⁸⁷³ ამ მხრივ პრობლემურია ქართული კანონმდებლობის მიდგომა იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო განხილვებს ატარებს ნებართვის მაძიებელი (ამის თაობაზე იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 233-234).

⁸⁷⁴ იხ. EIA-ას მიღების მე-11 საფუძველი.

⁸⁷⁵ იხ. მუხ. 5. პუნქ. 3 IED და მუხ. 8 EIA.

⁸⁷⁶ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 252-253.

⁸⁷⁷ საქმიანობების ჩამონათვალი იხ. I და II დანართი EIA.

⁸⁷⁸ იხ. მუხ. 1 აბზ. 1 EIA.

საბამისად, მათ მიმართ მოქმედებს ე.წ. „ერთი ქვების პრინციპი“. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების საჭიროების დადგენის თვალსაზრისით, ეს საქმიანობები იყოფა ორ კატალოგად: აქედან დირექტივის პირველ დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარება ყოველთვის აუცილებელია.⁸⁷⁹ დირექტივის მეორე დანართში მოცემული საქმიანობების მიმართ კი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ჩატარების ან ჩატარებაზე უარის თქმის საკითხი კი ღიაა და ის ე.წ. სკოპინგის პროცედურის მეშვეობით ნყდება.⁸⁸⁰

გ) სკოპინგის პროცედურა

304 ევროპული სამართალი ერთმანეთისაგან მიჯნავს გარემოსდაცვითი ინფორმაციის კვლევის სავალდებულო (მინიმალურ) და დამატებით ნუსხას. ამ თვალსაზრისით, EIA დირექტივა ადგენს ყველა იმ აუცილებელ მონაცემთა ნუსხას, რომელიც სავალდებულოა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების განხორციელებისათვის.⁸⁸¹ ეს არის წარმოსადგენი დოკუმენტაციის საერთო ნუსხა (მაგ. პროექტის აღწერა, მოსალოდნელი ზემოქმედების დახასიათება, ალტერნატიული და შემარბილებელი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაცია, არატექნიკური რეზიუმე და სხვ.⁸⁸²), რაც გზმ-ს დაქვემდებარებულ ყველა საქმიანობას ერთნაირად მოეთხოვება. ამავე დროს, დირექტივა ადგენს მონაცემთა დამატებით ნუსხას, რომლის მიმართაც ტარდება სკოპინგის პროცედურა. მისი მეშვეობით კონკრეტული საქმიანობისათვის დგინდება დამატებითი ვალდებულება.⁸⁸³ ამ უკანასკნელის თაობაზე გადანყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით ერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებისა და დისკრეციის შეზღუდვის მიზნით დირექტივა ადგენს კრიტერიუმებს, რომელსაც ეფუძნება ცალკეული გადანყვეტილება.⁸⁸⁴

4. გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისაგან გათავისუფლება

305 EIA დირექტივა წევრ სახელმწიფოებს უტოვებს უფლებამოსილებას, ცალკეულ შემთხვევებში, გარკვეული პროექტები მთლიანად ან ნაწი-

⁸⁷⁹ გზმ-ზე დაქვემდებარებული საქმიანობების სრული ნუსხა ევროპული სამართლის მიხედვით იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 76-84.

⁸⁸⁰ სკოპინგის ჩატარების მატერიალური კრიტერიუმების შესახებ დაწვრილ. იხ. იქვე, გვ. 61-63.

⁸⁸¹ იხ. მუხ. 5 აბზ. 1 EIA.

⁸⁸² იხ. IV დანართი EIA.

⁸⁸³ იხ. მუხ. 5 აბზ. 2 EIA.

⁸⁸⁴ იხ. იქვე.

ლობრივ გაათავისუფლონ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ვალდებულებისაგან. ასეთ შემთხვევაში, წევრი სახელმწიფოები ა) განიხილავენ, არსებობს თუ არა შეფასების სხვა შესაფერისი ფორმა; ბ) საჯაროს ხდიან ინფორმაციას გზშ-გან გაათავისუფლების თაობაზე; გ) თანხმობის გაცემამდე კომისიას აცნობებენ გზშ-გან გაათავისუფლების მიზეზებს.⁸⁸⁵ ამისგან განსხვავებით, ქართულ სამართალში არ არის გათვალისწინებული როგორც საზოგადოების მონაწილეობის შესაძლებლობა, ისე გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სხვა შესაფერისი ფორმები.⁸⁸⁶

§26. იმისიების დასაშვებობის წარმოება-სამართლებრივი სტანდარტების კონსტიტუციური საფუძვლები

1. ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების დასაშვებობის განსაზღვრის კრიტერიუმები

ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირება⁸⁸⁷ და პრივატიზება⁸⁸⁸ 306 თანამედროვე სამართლის ტენდენციად ჩამოყალიბდა. მასში, ერთი მხრივ, მოიაზრება ადმინისტრაციული წარმოების ვადების შემცირება და საზოგადოების მონაწილეობის შეზღუდვა, ხოლო, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების უფლებამოსილების დელეგირება კერძო პირებზე. იურიდიულ ლიტერატურაში ამ საკითხთან დაკავშირებით რსებობს აზრთა სხვადასხვაობა. ერთი მხრივ, დერეგულირების სანინაალმდეგო არგუმენტია ის, რომ სანებართვო წარმოების შესუსტებით უფერულდება მატერიალური კანონმდებლობის ეფექტური განხორციელების შესაძლებლობა,⁸⁸⁹ ხოლო, მეორე მხრივ, სანებართვო წარმოების გარეშე, არ ხდება მულტიპოლარული ინტერესების სრულფასოვანი შეჯერება, რის გამოც ინვესტორს, შეიძლება, რეტროსპექტიულად მოუწიოს ასეთი ინტერესების გათვალისწინების ვალდებულება.⁸⁹⁰ კონსტიტუციური სამართლის დოგმატიკაში მიუთითებენ ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზაციის დასაშვებობის სამ ძირითად კრიტერიუმზე: ა) ძირითადი უფლებები; ბ) სახელმწიფოს კლასიკური ამოცანები და გ) ძირითადი კონ-

⁸⁸⁵ იხ. მუხ. 2 აბზ. 3 EIA.

⁸⁸⁶ იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 65.

⁸⁸⁷ იხ. Curtius, 2005, S. 128 ff.

⁸⁸⁸ იხ. Häfner, 2010, S. 21 ff.

⁸⁸⁹ იხ. Führ, 1996, S. 249; Groß, 2000, S. 52.

⁸⁹⁰ იხ. Curtius, 2005, S. 129.

სტიტუციური პრინციპები. ქვემოთ შესაძლებელი იქნება თითოეული მათგანის ზოგადი დახასიათება.

2. ძირითადი უფლებები

307 ადმინისტრაციული წარმოების შესაფერისი სახის შერჩევის კონსტიტუციური კრიტერიუმი არის რელევანტური ძირითადი უფლებები,⁸⁹¹ რომლებიც მოიცავს როგორც ნეგატიურ, ისე პოზიტიურ ვალდებულებას. სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულების წარმოება-სამართლებრივი შინაარსი გულისხმობს იმას, თუ რა მოცულობით ფლობს სახელმწიფო მატერიალური სტანდარტების შესრულების კოორდინაციისა და კონტროლის უფლებამოსილებას.⁸⁹² ამიტომ, რაც უფრო შესაფერისია ადმინისტრაციული წარმოების სახე, მით უფრო შესაძლებელია ძირითადი უფლებების ეფექტური რეალიზაცია.⁸⁹³ ამავე დროს, არსებობს განსაზღვრული კატეგორიის საკითხები, რომელთა ადმინისტრაციული წარმოების გარეშე დატოვება და კერძო-სამართლებრივი დაცვის ქვეშ მოქცევა დაუშვებელია.⁸⁹⁴ გარემოს დაცვის სფეროში როგორც საერთაშორისო, ისე ევროპული სტანდარტები სწორედ იმაზე მიუთითებენ, რომ ამ სფეროში უნდა არსებობდეს მაღალი პროცედურული სტანდარტები. ამიტომ, ამ მხრივ, ყველა სახის დერეგულირება მოითხოვს მაღალ ლეგიტიმაციასა და დასაბუთებას.

3. სახელმწიფოს ამოცანები

308 სახელმწიფოს ამოცანებში მოიაზრება იმ საქმიანობათა ერთობლიობა, რომელსაც სახელმწიფო საკუთარი სახელით ახორციელებს.⁸⁹⁵ სამართლის ლიტერატურაში პრობლემურია იმის დადგენა, თუ რომელი სფერო უნდა მიეკუთვნოს სახელმწიფოს მონოპოლიურ (ექსკლუზიურ) ამოცანას. თეორიული ნაწილის გარდა, ბუნებრივია, პრაქტიკულადაც შეუძლებელია ასეთი სახელმწიფოებრივი ამოცანების ზუსტი იდენტიფიკაცია და მისი ამომწურავი კატალოგის შექმნა. ამიტომ, ეს საკითხი თანამედროვე ლიბერალურ და სოციალურ სახელმწიფოში, მხოლოდ ცალკეულად წყდება. ფორმალური გაგებით, საქმიანობა სახელმწიფოს ამოცანაა, თუ:

- ის სახელმწიფოს გადანყვეტილებით მიჩნეულია ასეთად⁸⁹⁶

⁸⁹¹ იხ. Hesse, 1995, Rn. 350.

⁸⁹² იხ. Häfner, 2010, S. 446.

⁸⁹³ იხ. Klein, DVBl, 1994, S. 491.

⁸⁹⁴ იხ. Köck, AöR, 1996, S. 21.

⁸⁹⁵ იხ. Gusy, DÖV, 1996, S. 582.

⁸⁹⁶ იხ. Scholz, 1997, S. 31.

– ის პირდაპირ კონსტიტუციიდან გამომდინარეობს.⁸⁹⁷

მატერიალური თვალსაზრისით, სახელმწიფო ამოცანის იდენტიფიცირების საკითხი, ძირითადად, საზოგადოებრივი ინტერესის შინაარსობრივ ელემენტებს ემყარება. სწორედ ამ თვალსაზრისით, გარემოს დაცვა სახელმწიფოს კლასიკურ ამოცანათა რიგს მიეკუთვნება. იმისიების დაცვის სამართლის ჭრილში, სანებართვო წარმოებას აქვს გარემოს დაცვისა და დაგეგმილი საქმიანობით მოსალოდნელი საფრთხეების თავიდან აცილების ფუნქცია, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო ინტერესებთან. უპირველესად, გარემოს დაცვა თანამედროვე კონსტიტუციებში განსაზღვრულია, როგორც სახელმწიფოს მიზანი.⁸⁹⁸ რაც შეეხება უსაფრთხოებას, ის ასევე სახელმწიფოს კლასიკურ ამოცანას მიეკუთვნება,⁸⁹⁹ ვინაიდან, ინდუსტრიულ საზოგადოებაში, სწორედ, სახელმწიფოა პასუხისმგებელი ტექნიკის გამოყენებით გამონვეული საფრთხის კონტროლზე.⁹⁰⁰ შესაბამისად, ამ საკითხების გადანყვეტასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოებაც სახელმწიფოს ხელში უნდა იყოს კონცენტრირებული, ხოლო მისი პრივატიზება და დელეგირება, როგორც ეს ქართულ სამართალში მოხდა,⁹⁰¹ საფუძვლიან კრიტიკას იმსახურებს.

4. კონსტიტუციის ძირითადი პრინციპები

ადმინისტრაციული წარმოების სახე და შინაარსი უნდა შეესაბამებოდეს დემოკრატიული, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებს. **310**

დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპი, მატერიალურ მოთხოვნებს ადგენს სანებართვო წარმოების მიმართ. მისი ერთ-ერთი მოთხოვნაა სახელმწიფოებრივი გადანყვეტილებების დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკურად პასუხისმგებლიანი ხელისუფლების ორგანოები შებოჭილნი არიან ხალხის მიერ და ემორჩილებიან უმრავლესობის გადანყვეტილებას.⁹⁰² გარემოს დაცვის სფეროში, გადანყვეტილების პროცედურული ლეგიტიმაციის საკითხი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანია. ამ სფეროში პროცედურულ ნორმებს ეკისრება არა დამხმარე, არამედ უფლების მარეალიზებელი მნიშვნელობა. ამავე დროს, გარემოს დაცვის სამართლის **311**

⁸⁹⁷ იხ. Stern, 1984, S. 83.

⁸⁹⁸ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლი და გერმანიის ძირითადი კანონის 20ა მუხლი; იხ. Wahl/Appel, 1995, S. 19 ff.

⁸⁹⁹ იხ. Di Fabio, 1994, S. 35 ff.

⁹⁰⁰ იხ. Murswiek, 1985, S. 101; Köck, AöR, 1996, S. 13 ff.

⁹⁰¹ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 233-234.

⁹⁰² იხ. Britz, VerwArch, 2000, S. 422.

სპეციფიკა, ხშირად, უტოპიად აქცევს საპარლამენტო დემოკრატიის ძირითად მოთხოვნას, რომ ყველა არსებითი საკითხი დარეგულირდეს კანონის მეშვეობით. იმავდროულად, აღმასრულებელი ხელისუფლება, სწორედ რეგულირების ასეთი დეფიციტის გამო, ფლობს გადანყვეტილების მიღების ფართო კომპეტენციას, რაც, თავის მხრივ, ამაღლებს მის მიმართ პროცედურული ასპექტების მნიშვნელობას.⁹⁰³ რამდენადაც, სანებართვო წარმოების ნორმებს ადგენს საპარლამენტო კანონი, იმდენად, მისი მეშვეობით აღმოიფხვრება ზემოთ აღნიშნული ლეგიტიმაციის დეფიციტი.⁹⁰⁴ ამ მხრივ, ლიტერატურაში გამოყოფენ გადანყვეტილების ინსტიტუციურ, ფუნქციონალურ, საგნობრივსა და პერსონალურ ლეგიტიმაციას.⁹⁰⁵

312 ადმინისტრაციული წარმოების მიმართ სპეციალურ მოთხოვნებს ადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიც, განსაკუთრებით, შესაფერისი ორგანიზაციული მოწყობისა და წარმოება-სამართლებრივი მონესრიგების თვალსაზრისით.⁹⁰⁶ სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს მმართველობის ისეთ რაციონალურ ორგანიზებას, რომ მოქალაქეებისათვის ნათელი იყოს ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობისა და მისი უფლებამოსილების ფარგლები, რაც განსაზღვრავს მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობის შინაარსს.⁹⁰⁷ ამავე დროს, ადმინისტრაციული წარმოების ინტენსივობა უნდა ემყარებოდეს თანაზომიერების პრინციპს,⁹⁰⁸ რათა დაძლეული იქნას მოჭარბებული და დაუმთავრებელი პროცედურები.⁹⁰⁹

313 დაბოლოს, სანებართვო წარმოება უნდა შეესაბამებოდეს ასევე სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის მოთხოვნას იმის თაობაზე, რომ საზოგადოებრივი წესრიგი მაქსიმალურად იქნას უზრუნველყოფილი. სახელმწიფო პასუხისმგებელია, რომ მან შექმნას ადამიანისათვის ღირსეული პირობები და შეინარჩუნოს ბუნებრივი საცხოვრებელი გარემო.⁹¹⁰ ამ მიზნით კი სხვა წინაპირობებთან ერთად, უნდა შეიქმნას შესაფერისი პროცედურული სისტემა, რომლის ფარგლებშიც უზრუნველყოფილი იქნება სხვადასხვა მულტიპოლარული ინტერესების შესაბამისობა სოციალურ და გარემოსდაცვით ასპექტებთან.

⁹⁰³ იხ. Roßnagel, 2010, § 10, Rn. 50 ff.

⁹⁰⁴ იხ. Eversberg, 1999, S. 28.

⁹⁰⁵ იხ. Häfner, 2010, S. 486 ff.

⁹⁰⁶ იხ. Schulze-Fielits, 2004, § 20 (Rechtsstaat), Rn. 199 ff.

⁹⁰⁷ იხ. იქვე, Rn. 205.

⁹⁰⁸ იხ. Eversberg, 1999, S. 19.

⁹⁰⁹ იხ. Häfner, 2010, S. 498 ff.

⁹¹⁰ იხ. Schoch, DVBl, 1994, S. 970.

თავი VI. იმისიების თაობაზე ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება

§27. ქართული სამართალი

ზოგადად, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება გამოიყენება, სა- **314**
ნებართვო ვალდებულების შეცვლის ან შევსების თვალსაზრისით, ისეთი
შემთხვევებისათვის, როცა დაგეგმილი საქმიანობა არ საჭიროებს მკაცრ
ჩარევას და როცა ასეთ საქმიანობას შეესაბამება მხოლოდ შერბილებული
კონტროლი.⁹¹¹ ამ ვალდებულების შეუსრულებლობის სამართლებრივი
შედეგები განსხვავებულია სექტორული კანონმდებლობების მიხედვით,
როგორც წესი, მისი შეუსრულებლობა ადმინისტრაციული სამართალ-
დარღვევაა და მისთვის გათვალისწინებულია შესაბამისი სანქცია. სხვა
მხრივ, მისი მეშვეობით შესაძლებელია საქმიანობის შეთანხმება (მათ
შორის, მოქმედებს პრინციპი – „დუმილი თანხმობის ნიშანია“) და კონტ-
როლისა და სტაბილიზაციის ფუნქციის თვალსაზრისით, ის ნებართვის
ეკვივალენტური მოდელური კონფიგურაციაა.

ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების საკითხი ქართულ სამარ- **315**
თალში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ხშირად საქართ-
ველოში, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წესი, მხოლოდ
გაფრთხილებისა და სტატისტიკის ფუნქციას ასრულებს და სანებართ-
ვო კონტროლის ეკვივალენტურ ნიშნებს არ მოიცავს.⁹¹² თუ მსგავსი წე-
სები მხოლოდ ზემოაღნიშნულ მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს,⁹¹³ მაშინ,
ცხადია, რომ მისი არსებობა რაიმე სახის მიუღებლობას არ ქმნის. ამის
საპირისპიროდ, პრობლემურია ისეთი წესების არსებობა, როცა ინფორ-
მაციის შეტყობინების ვალდებულების რეგულირება ხდება ბუნდოვანი,
მისი დოგმატური არსის ცოდნის დეფიციტის გამო, ან იმის გამო, რომ
კანონმდებელს სურს სანებართვო კონტროლის დერეგულირება, თუმცა,
მისი შეუცვლელობის გამო, ბოლომდე ვერ აღწევს მას თავს, რის შედეგა-
დაც ვიღებთ რეგულირების ჰიბრიდულ მოდელს.

სწორედ, ამ ბოლო თვალსაზრისით, ინფორმაციის შეტყობინების ვალ- **316**
დებულების როლი გაურკვეველია იმისიების დაცვის სფეროში. უპირ-
ველესად, „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ საქართვე-

⁹¹¹ იხ. Krämer, in: HUDUR I, 1998, §15, Rn. 14; იხ. ამ ნიგნში, ვ.ნ. 23.

⁹¹² იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 26-29.

⁹¹³ ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების სტატისტიკური მიზნების შესა-
ხებ იხ. Wahl, 2001, S. 240; Siegel, 2009, S. 90.

ლოს კანონით (2007 წ.), ყველა იმ საქმიანობისათვის, რომელიც არ არის ნებართვასავალდებულო,⁹¹⁴ აუცილებელია გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დაცვა.⁹¹⁵ ამ უკანასკნელის მიხედვით,⁹¹⁶ ნებართვათავისუფალი საქმიანობებისათვის დადგენილია ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ვალდებულება სამინისტროსთან. მართალია, ერთი შეხედვით, ამას აქვს სანებართვო კონტროლის შეცვლის მცდელობა, თუმცა, საქართველოს კანონის (1999 წ.) ანალიზი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“, რომელიც ამ საკითხებს არეგულირებს, სრულიად სხვა შედეგებს გვაძლევს. კანონის თანახმად, ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმებამდე, რისთვისაც დადგენილია ერთთვიანი ვადა, რაიმე სახის საქმიანობა აკრძალულია.⁹¹⁷ ამავე დროს, შესაბამის სამინისტროს უფლება აქვს ერთი თვის ვადაში დაადგინოს ხარვეზი და განცხადება უკან დაუბრუნოს თანხმობის მაძიებელს. არ მოქმედებს არც პრინციპი – „დუმილი თანხმობის ნიშანია“, რაც იმას გულისხმობს, რომ საქმიანობის დასაწყებად რაიმე სახის წერილობითი თანხმობა უნდა გამოიცეს. ამავე დროს, დამაფიქრებელია შეთანხმების პროცედურის ცენტრალური ხელისუფლების (სამინისტროს) ხელში თავმოყრაც, რაც ერთობლიობაში გვაძლევს იმის თქმის საფუძველს, რომ ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმება არის არა ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება, არამედ ფორმალისტური სანებართვო კონტროლი,⁹¹⁸ რაც, თუ მხედველობაში არ მივიღებთ ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის კრიტიკას,⁹¹⁹ ეწინააღმდეგება საკუთრივ აღნიშნულ პრინციპს.

⁹¹⁴ აქ გაუგებარია, რას ნიშნავს ყველა ნებართვათავისუფალი საქმიანობა და რა კრიტერიუმით იმიჯნება ის მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობისაგან.

⁹¹⁵ იხ. გზკ-ის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁹¹⁶ იგულისხმება „გარემოსდაცვითი ტექნიკური რეგლამენტების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 3 იანვრის №17 დადგენილება (მე-3 დანართი – ტექნიკური რეგლამენტი ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დამაბინძურებელი საქმიანობებისთვის).

⁹¹⁷ იხ. აპდკ-ის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹¹⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო შეთანხმებისა და ნებართვის ინსტიტუტებს იდენტურ მნიშვნელობს ანიჭება (იხ. სსსგ №2/2/180–183 (2002 წ.), ნაწ. 7).

⁹¹⁹ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 98.

§28. გერმანული სამართალი

1. ინფორმაციის შეტყობინების მნიშვნელობა

იმისიების დაცვის გერმანულ სამართალში, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების მეშვეობით ხდება ნებართვის ალების შემდეგ განხორციელებული ცვლილების კონტროლი, რითაც მას აქვს ნებართვის შემავსები ფუნქცია. მისი მიზანია საქმიანობაში დაგეგმილი ცვლილების დასაშვებობის გამარტივებული კონტროლი. იმისიების დაცვის კანონის მე-15 პარაგრაფის თანახმად, კონტროლის ასეთი შესაძლებლობა გათვალისწინებულია არაარსებითი ხასიათის ცვლილების მიმართ. რაც შეეხება, არსებითი ხასიათის ცვლილებას, ის უპირობოდ ექვემდებარება ახალი ნებართვის ალების ვალდებულებას.⁹²⁰

წარმოება-სამართლებრივი თვალსაზრისით, შეტყობინებაზე რეაგირებისათვის დადგენილია ერთთვიანი ლოდინის ვადა.⁹²¹ ადმინისტრაციული ორგანო, საჭიროების შემთხვევაში, შეტყობინების მიღებისთანავე იღებს გადაწყვეტილებას, დამატებითი დოკუმენტაციის წარდგენის თაობაზე, ან ერთი თვის ვადაში ითანხმებს შეტყობინებას.⁹²² თუ ამ ვადის გასვლის შემდეგ ადმინისტრაციული ორგანო არ გამოსცემს წერილობით აქტს, ივარაუდება, რომ შეტყობინება შეთანხმებულია და ის დაგეგმილი ცვლილების განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია.⁹²³

მატერიალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, ცვლილების შეთანხმებას აქვს კლასიკური სამართლებრივი ბუნება. ლიტერატურაში, ამ საკითხთან დაკავშირებით, არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა.⁹²⁴ რამდენადაც, შეთანხმების თაობაზე გადაწყვეტილება შესაძლებელია იყოს როგორც აღმჭურველი, ისე ამკრძალავი ხასიათის,⁹²⁵ იმდენად, ინვესტორს ამ აქტისადმი გააჩნია კანონიერი ნდობის სრული საფუძველი,⁹²⁶ რითაც ის ასრულებს სტაბილიზაციის ფუნქციას. ამ თვალსაზრისით, სანებართვო

⁹²⁰ იხ. პარ. 16 აბზ. 2 BImSchG.

⁹²¹ არსებობს ასევე ფორმალური ინფორმირების ვალდებულება, როცა საქმიანობის განმახორციელებელი ვალდებულია შეატყობინოს ორგანოს, თუ ის იყენებს სხვადასხვა ორგანულ გამსხნელებს (მაგ., ფარმაცევტული ან ავტოსამღებრო საქმიანობის შემთხვევაში), იხ. პარ 5 აბზ. 2 31. BImSchV. ასეთი ვალდებულება არ არის სანებართვო კონტროლის ექვივალენტური მოდელი.

⁹²² იხ. პარ. 15 აბზ. 1 წინ. 2 BImSchG.

⁹²³ იხ. Zöttl, NVwZ, 1998, S. 235 ff.

⁹²⁴ იხ. Zöttl, NVwZ, 1998, S. 235 ff.

⁹²⁵ იხ. იქვე, გვ. 236.

⁹²⁶ იხ. იქვე, გვ. 237.

აქტისაგან ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას განასხვავებს მხოლოდ გამარტივებული ადმინისტრაციული წარმოება.

2. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის საფუძვლები

320 იმისიების დაცვის სამართალში ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობა უკავშირდება ორ წინაპირობას:

- დაგეგმილია საწარმო-დანადგარის ადგილმდებარეობის, მახასიათებლების ან წარმოების სახეობის ცვლილება;⁹²⁷
- დაგეგმილი ცვლილება ქმნის ზიანის მიყენების მაღალ ალბათობას იმ სამართლებრივი სიკეთებისათვის, რომელიც იმისიების კანონმდებლობის განსაკუთრებულ დაცვას ექვემდებარება.⁹²⁸

321 ნებადართულ საქმიანობაში შეტყობინებასავალდებულო ცვლილება სამართლებრივად გულისხმობს სანებართვო აქტით დადგენილი პირობებისაგან ისეთ გადახვევას, რომელიც მის შინაარსში მოაზრებული არ ყოფილა. ამავე დროს, თუ ნებართვაში ცვლილების საკითხი მოაზრებულია ზოგადად, თუნდაც ბუნდოვანი ფორმულირებით, მაშინ, ის წყდება ნებართვის მფლობელის სასარგებლოდ და ცვლილება არ ჩაითვლება სანებართვო პირობებისაგან გადახვევად.⁹²⁹ ცვლილებად არ ჩაითვლება ასევე დანადგარების ან მისი ნაწილის ისეთი ჩანაცვლება, რომელიც მოიცავს ნებადართული საქმიანობის ადეკვატურ პარამეტრებს და ცვლილება არ წარმოადგენს ასეთი პარამეტრების პრინციპულ დარღვევას.⁹³⁰

322 ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების წარმოშობის მეორე წინაპირობის დადგენისას, გათვალისწინებული უნდა იქნას მოსალოდნელი ზიანის გამოწვევის ისეთი ფაქტორი, რომელიც იმისიების კანონმდებლობის თანახმად, დაცვის ღირსად არის მიჩნეული. დაცულ სიკეთეს მიეკუთვნება „ადამიანი, ცხოველთა სამყარო და მცენარეული საფარი, მიწა, წყალი, ატმოსფერული ჰაერი, კულტურული მემკვიდრეობა, ასევე სხვა მატერიალური სიკეთეები“.⁹³¹ ამავე დროს, ფასდება არა მთლიანი ზემოქმედება, რომელიც საწარმოს უკვე ნებადართულ ნაწილთან ერთობლიობაშია მოსალოდნელი, არამედ ზემოქმედების მხოლოდ ის ნაწილი, რომელსაც

⁹²⁷ იხ. პარ. 15 აბზ. 1 წინ. 1 BlmSchG. იხ. Jarass, NJW, 1998, S. 1097 ff.

⁹²⁸ იხ. პარ. 15 აბზ. 1 წინ. 1 ალტ. 1 BlmSchG.

⁹²⁹ იხ. Jarass, NJW, 1998, S. 1098.

⁹³⁰ იხ. იქვე, გვ. 1098.

⁹³¹ იხ. პარ. 1 აბზ. 1 BlmSchG.

მოიცავს, საკუთრივ, ეს ცვლილება.⁹³² თუმცა, ეს არ გამოორიცხავს კუმულატიური ზემოქმედების შეფასების შესაძლებლობას.

§29. ევროპული სამართალი

IED დირექტივა ნებადართულ საწარმოში არსებული „მახასიათებლების, 323 ფუნქციური დანიშნულების ან პარამეტრების ცვლილების“ შემთხვევაში, რომელსაც გარკვეული გავლენა ექნება გარემოზე, ადგენს შეტყობინების ვალდებულებას, რომლის საფუძველზეც, საჭიროების შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ უნდა მოხდეს სანებართვო პირობების „აქტუალიზაცია“.⁹³³ ევროპულ სამართალში გამოყენებული ტერმინები – „აქტუალიზაცია“ და „აქცესორული შეტყობინების ვალდებულება“ – მიანიშნებს ძირითადი ნებართვის არსებობაზე, როგორც შეტყობინების ვალდებულების აქტივირების წინაპირობაზე.⁹³⁴ გერმანული სამართლის მსგავსად,⁹³⁵ თუ ცვლილება არსებითია, მაშინ ნებართვის მფლობელი ვალდებულია აიღოს ახალი ნებართვა.⁹³⁶ დირექტივის მიხედვით, არსებით ცვლილებად ითვლება ისეთი სახის ცვლილება, რომლის დროსაც მახასიათებლების, ფუნქციური დანიშნულების ან პარამეტრების ცვლილება იწვევს დირექტივის 1-ლი დანართით დადგენილი ზღვრული ნორმების შევსებას.⁹³⁷

⁹³² იხ. Jarass, NJW, 1998, S. 1098.

⁹³³ იხ. მუხ. 20 EID.

⁹³⁴ იხ. Meßerschmidt, 2011, S. 367.

⁹³⁵ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 320-322.

⁹³⁶ იხ. მუხ. 20 აბზ. 2 EID.

⁹³⁷ იხ. მუხ. 20 აბზ. 3 EID.

თავი VII. იმისიების ზედამხედველობა

- 324 იმისიების ზედამხედველობა მოიცავს სამ ძირითად სფეროს:
- სანებართვო პირობების კონტროლი,
 - სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის კონტროლი (მაგრამ არა ნებართვის მფლობელი მოთხოვნის საფუძველზე)
 - მიმდინარე ზედამხედველობა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზედამხედველობის უკანასკნელი სახეობა არ მიეკუთვნება საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცნებას, თუმცა, ის საზოგადოებრივი ცხოვრების მრავალფეროვან სფეროებს მოიცავს და ქმნის ნებართვის გარეშე დაწყებული საქმიანობის მიმდინარე კონტროლის შესაძლებლობას. ამავე დროს, რაც უფრო დერეგულირებულია რომელიმე სფერო და შემცირებულია სანებართვო კონტროლის ფარგლები, მით უფრო იზრდება ამ ინსტრუმენტის რელევანტურობა.

§30. ქართული სამართალი

1. სანებართვო პირობების კონტროლი

- 325 ქართული კანონმდებლობა იცნობს სანებართვო პირობების კონტროლის (ზედამხედველობის) ორ ფორმას – გეგმიურ და არაგეგმიურ ზედამხედველობას,⁹³⁸ რაც იგივენაირად არის დამახასიათებელი ევროპული და გერმანული სამართლისათვის. ერთი თავისებურება, რომელიც საქართველოში არსებობს, არის სანებართვო პირობების კონტროლზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების საკითხი. საქმე ისაა, რომ, როცა ძირითად ნებართვას, უფლებამოსილი უწყების მიერ გაცემული ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე, გაცემს მშენებლობის ნებართვის გამცემი ინსტიტუცია, როგორც წესი, ზედამხედველობას ახორციელებს ორი ორგანო, კერძოდ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნით განსაზღვრული პირობების ნაწილში – გარემოს დაცვის სამინისტრო,⁹³⁹ ხოლო მშენებლობის ნაწილში – მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო.⁹⁴⁰

- 326 საკითხის ამგვარად გადაწყვეტა, მართალია, პრინციპულ პრობლემას არ წარმოადგენს, თუმცა, ქართულ კანონმდებლობაში შედეგობრივად

⁹³⁸ იხ. გდკ-ის 57-ე მუხლი.

⁹³⁹ იხ. გზნკ-ის მე-19 მუხლის მე-2 პუნაქტი.

⁹⁴⁰ იხ. პუთმკ-ის IV თავი.

ალიარებულია ორი ნებართვის არსებობა, რომლის მიმართ ვრცელდება პრინციპი – სანებართვო პირობების კონტროლის განხორციელება ნებართვის გამცემი ორგანოს მიერ. ამ მოცემულობაში, ბუნებრივია, სწორი იქნება, თუ ეს ორი სფერო ნებართვის გაცემის პროცესშივე გაიმიჯნება ერთმანეთისაგან და ცალკეულ მათგანზე ჩატარდება დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. ასეთი მიდგომის დაწინაურება შედეგის ეკონომიურობის თვალსაზრისითაც სწორი იქნებოდა, ვინაიდან, ნებართვის მაძიებელი ამ მოდელში ჯერ გაარკვევდა მთავარ (ეკოლოგიურ) საკითხს, რომლის შემდეგაც, ის მოითხოვდა მშენებლობის ნებართვის გაცემას, რომელზეც, პირველისგან განსხვავებით, პრევენციული აკრძალვის ფარგლებში მიიღება გადაწყვეტილება და, ამ მხრივ, ის ქმნის სამართლებრივი უსაფრთხოების გარანტიას.

2. სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის კონტროლი (მოგვიანებითი მონესრიგება)

ა) სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება?

ქართული გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა გვთავაზობს სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის, დინამიზირების თავისებურ, გერმანული სამართლისაგან რადიკალურად განსხვავებულ შესაძლებლობას. კერძოდ, ქართულ სამართალში არსებობს ნორმა,⁹⁴¹ რომლის შესაბამისად, ნებართვის მიღების შემთხვევაში, ნებართვის მფლობელი ვალდებულია „საქმიანობის განხორციელების დაწყების შემდეგ შეასრულოს გარემოზე ზემოქმედების შემამცირებელი ის ღონისძიებები, რომელსაც აუცილებლად მიიჩნევს ნებართვის გამცემი ორგანო“.⁹⁴² ამ საფუძვლის გამოყენებით, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მაგ. მოქმედ სანარმოს შეუცვალოს სანებართვო პირობა და ნებართვის მფლობელს დაავალოს, რომ მან სანარმოო პროცესი (რომელიც განთავსების ეტაპზე კანონიერი იყო) შეუსაბამოს ახალ წესებს.⁹⁴³ ამავე დროს,

⁹⁴¹ გზნკ-ის მე-12 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁹⁴² თუ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის საფუძველზე ნებართვას გაცემის მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო, მაშინ ეკოლოგიური ექსპერტიზის ახალი დასკვნა სანებართვო აქტის ნაწილი გახდება მისი ნებართვის მფლობელისათვის ოფიციალურ გაცნობის მომენტიდან.

⁹⁴³ მაგ., თუ SO₂ გაფრქვევისათვის დადგენილია ზღვრულად დასაშვები კონცენტრაცია 0,4-ის ფარგლებში და ამის საფუძველზე კონკრეტულ სანარმოს დაუდგინდა ინდივიდუალური ზღვ 0,8-ის ოდენობით და საქმიანობის დაწყების შემდეგ შეიცვალა კოეფიციენტი ისე, რომ ახალი გამოანგარიშების მიხედვით ზღვ აღემატება 1 მთელს, მაშინ სახეზე გვაქვს გადამეტება და შესაძლებელია მოხდეს სანებართვო პირობების ახლებური მონესრიგება.

„გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საქმიანობისას უნდა შესრულდეს ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვის მოთხოვნები, გათვალისწინებული იქნეს ... მათი განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური საშუალებები“.⁹⁴⁴

328 სანებართვო ვალდებულებათა დინამიზირების ეს შესაძლებლობები თეორიული ხასიათისაა და ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან მისი გამოყენების, ხოლო სასამართლო ხელისუფლების მხრიდან მისი გადამონმების პრაქტიკა არ არსებობს. თუმცა, თუ ეს თეორიული შესაძლებლობა პრაქტიკაშიც დინამიზირების რეალურ საფუძვლად იქნება გაგებული, მაშინ, შესაძლებელი იქნება რამდენიმე სამართლებრივი შედეგის გამოკვეთა, რომელიც ქვემოთ დეტალურადაა განხილული.

ბ) სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია, როგორც სანებართვო აქტის ნაწილობრივი გაუქმების საფუძველი (კანონიერი ნდობის გარეშე)

329 გარემოზე ზემოქმედების ნებართვით დადგენილი სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია, რომელიც განპირობებული იქნება ძირითადი ვალდებულებების დინამიზირებით, ქართულ სამართალში განხილული უნდა იქნეს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში ცვლილების შეტანის ქრილში,⁹⁴⁵ რომელიც სამართლის დოგმატიკაში დაკვალიფიცირებულია აქტის ნაწილობრივ გაუქმებად⁹⁴⁶ და მის მიმართ იმოქმედებს იგივე წესები, რომლებიც დადგენილია კანონიერი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებისათვის.⁹⁴⁷

330 სანებართვო პირობების აქტუალიზაციის მიმართ, კანონიერი ნდობის საკითხის გარკვევასთან დაკავშირებით, უპირველესად, უნდა დადგინდეს ასეთი აქტუალიზაციის გამოყენების წინაპირობები. ვინაიდან ქართულ სამართალში არ არსებობს ამ ინსტიტუტის მომწესრიგებელი კონკრეტული რეგულაციები, ამდენად ცალკეულ შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ამ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ლეგიტიმური საფუძვლების დასადგენად, საჭიროა შესაბამისი სამართლებრივი დოგმატიკის განვითარება. ამ თვალსაზრისით, მოგვიანებითი მოწესრიგება შეიძლება დასაშვები იყოს, თუ:⁹⁴⁸

⁹⁴⁴ იხ. გდკ-ის 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁴⁵ იხ. სზაკ-ის 63-ე მუხლი.

⁹⁴⁶ იხ. Maurer, AllgVerwR, 2011, § 11, Rn. 13.

⁹⁴⁷ იხ. სზაკ-ის 62-ე მუხლი.

⁹⁴⁸ შეად. ამ ნიგნში, ვ.ნ. 340 შმ.

- ცალკეული საქმიანობისათვის დადგენილი სანებართვო პირობები შეუსაბამოა აქტუალიზებულ დაცვის ვალდებულებასთან;
- ახალი დაცვის ვალდებულების საფუძველზე დადგენილია, რომ მოქმედი სანებართვო პირობების მეშვეობით, საზოგადოება ან/და მეზობელი არ იქნება დაცული გარემოს მავნე ზემოქმედებისაგან;
- მოგვიანებითი მონესრიგების განხორციელება შესაძლებელია როგორც სამართლებრივი, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით და მონესრიგების შემდეგ სანარმო განაგრძობს ფუნქციონირებას;
- შემდგომი მონესრიგება თანაზომიერია და გათვალისწინებულია სანარმოდან მომდინარე ემისიების სახეობა, მოცულობა და სახიფათობა, ასევე, მისი ხანგრძლივობა და ტექნიკური მახასიათებლები.

რაც შეეხება წინდახედულობის ვალდებულებას, ქართულ სამართალში **331** ამ ვალდებულების საფუძველზე მოგვიანებითი მონესრიგების შესაძლებლობა არ იარსებებს.⁹⁴⁹ ამის თქმის საფუძველს ქმნის ის გარემოება, რომ, როგორც უკვე გაირკვა, ქართულ სამართალში წინდახედულობის ვალდებულება არათუ ნებართვის გაცემის შემდეგ, არამედ ნებართვის გაცემის ეტაპზეც არ მოქმედებს მისი ნამდვილი მნიშვნელობით.⁹⁵⁰

სხვა შემთხვევაში, სანებართვო აქტში შეტანილი ცვლილებები, რომელიც **332** ემყარება ზემოთ აღნიშნულ წინაპირობებს,⁹⁵¹ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, არ ქმნის კანონიერი ნდობის საფუძველს. ამ თვალსაზრისით, ქართულ სამართალში არსებობს ნორმა,⁹⁵² რომლის თანახმად, ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილობრივ ძალადაკარგულად გამოცხადება, რომელიც „პირდაპირ არის მითითებული კანონში“, ⁹⁵³ არ ქმნის ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველს.⁹⁵⁴ ამ შემთხვევაში მნიშვნელობა არა აქვს იმ გარემოებას, რომ აქტის ნაწილობრივ ძალადაკარგულად გამოცხადება მოიცავს სხვა წინაპირობებისთვის განსაზღვრულ ნიშნებსაც.⁹⁵⁵

⁹⁴⁹ განსხვავებული მონესრიგება გერმანულ სამართალში იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 342 შმ.

⁹⁵⁰ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 137.

⁹⁵¹ იხ. ამ წიგნში, ვ.ნ. 342.

⁹⁵² იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი (სზაკ-ის 62-ე და 63-ე მუხლებთან ერთად).

⁹⁵³ ამ შემთხვევაში იგულისხმება გზნკ-ის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁹⁵⁴ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილი. ასევე იხ. ტურავა/წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, 2010, გვ. 78.

⁹⁵⁵ იგულისხმება სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ და „ე“ ქვეპუნქტები.

გ) აქტუალიზებული სანებართვო პირობის შეუსრულებლობა როგორც სანებართვო აქტის მთლიანად გაუქმების საფუძველი (კანონიერი ნდობის გარეშე)

- 333** მოგვიანებითი მონესრიგება (აქტუალიზაცია), თავის მხრივ, არის ახალი სანებართვო პირობის დადგენა, რომლის შეუსრულებლობა ინვესტორს შესაბამის სამართლებრივ შედეგებს.⁹⁵⁶ ამ ნორმის თანახმად, ახალი სანებართვო პირობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ძალადაკარგულად გამოაცხადოს სანებართვო აქტი ისე, რომ ნებართვის მფლობელს კანონიერი ნდობის საფუძველი არ ექნება,⁹⁵⁷ თუ დაცული იქნება მოთხოვნა სანებართვო აქტის არაპროპორციულად გაუქმების დაუშვებლობის თაობაზე,⁹⁵⁸ რომლის თანახმად, ნებართვის გამცემ ორგანოს აქვს ვალდებულება სანებართვო პირობების დამრღვევს დაუდგინოს გონივრული ვადა, ახალი სანებართვო პირობების შესრულებისათვის.
- 334** სხვა შემთხვევაში, თუ სანებართვო აქტის გაუქმება გამოიწვია ახალი ნორმატიული აქტის გამოცემამ⁹⁵⁹ ან სამეცნიერო-ტექნიკურმა პროგრესმა,⁹⁶⁰ მაშინ მხარეს უფლება აქვს მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება აქტისადმი კანონიერი ნდობის გამო.⁹⁶¹ აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოზე ზემოქმედების ნებართვასთან დაკავშირებით ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების მექანიზმი, შესაძლებელია, ბოროტად იქნეს გამოყენებული და ხელოვნურად გაუქმდეს კანონიერი ნდობის საფუძველი, ამიტომ, ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ უნდა მოახდინოს ისეთი პირობების დადგენა, რომლის შესრულება სამართლებრივი ან ფაქტობრივი თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება. ასეთ შემთხვევაში ორგანო ვალდებულია პირდაპირ გააუქმოს სანებართვო აქტი, რა დროსაც კანონიერი ნდობის ინსტიტუტი ჩვეულებრივ იმოქმედებს.

⁹⁵⁶ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტი; შეად. ლნკ-ის 34-ე მუხლის მე-7 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

⁹⁵⁷ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

⁹⁵⁸ იხ. ლნკ-ის 34-ე მუხლის მე-12 პუნქტი.

⁹⁵⁹ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი.

⁹⁶⁰ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტი.

⁹⁶¹ იხ. სზაკ-ის 61-ე მუხლის მე-4 ნაწილი.

3. მიმდინარე ზედამხედველობა

ნებართვათა ვისუფალი საქმიანობების მიმართ მიმდინარე კონტროლის განხორციელება ერთ-ერთი ცენტრალური პრობლემაა საქართველოში. რამდენადაც დერეგულირების პოლიტიკის შედეგად გარემოსდაცვითი საქმიანობების უმეტესი ნაწილი განთავისუფლდა ნებართვის აღების ვალდებულებისაგან, იმდენად ყველა ასეთი საქმიანობის მიმართ გაჩნდა რეტროსპექტიული ზედამხედველობის აუცილებლობა. თუმცა მიმდინარე კონტროლის მაღალი მნიშვნელობის მიუხედავად, მისი ადგილი და როლი მოქმედ კანონმდებლობაში ძალიან ბუნდოვანია.

უპურველესად, პრობლემურია საზედამხედველო (არასანებართვო) საქმიანობის იდენტიფიცირების საკითხი. ფორმალური თვალსაზრისით, „გარემოს დაცვის შესახებ“⁹⁶² და „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონების სისტემური ანალიზი გვაძლევს იმის თქმის საშუალებას, რომ ასეთი კატეგორიის საქმიანობა შეიძლება იყოს ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებებით დაბინძურება,⁹⁶³ რომელიც ხორციელდება სტაციონარული, მობილური ან დისპერსიული წყაროებიდან,⁹⁶⁴ თუ ის არ ექვემდებარება ან გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის აღების, ან ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ვალდებულებას. ზემოქმედების სახეობა შეიძლება, გულისხმობდეს როგორც ატმოსფერული ჰაერის მავნე ნივთიერებათა დაბინძურებას,⁹⁶⁵ ისე სხვა ტიპის ზემოქმედებას.⁹⁶⁶ თუმცა, ცხადია, ეს არ არის მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა იდენტიფიცირების ნათელი საკანონმდებლო კრიტერიუმები, რომლებიც ზედამხედველობის განხორციელებისას მტკიცე სახელმძღვანელო პრინციპი იქნებოდა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის.

§31. გერმანული სამართალი

1. სანებართვო პირობების კონტროლი

იმისიების დაცვის კანონის შესაბამისად, კონტროლის ამ ფორმის მიზანია სანებართვო პირობებთან შესაბამისი (კონფორმისტული) სანარმოს შე-

⁹⁶² იხ. გდკ-ის 57-ე მუხლი მე-4 მუხლის „დ¹“ ქვეპუნქტთან ერთობლიობაში.

⁹⁶³ იხ. აჰდკ-ის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁹⁶⁴ იხ. აჰდკ-ის 24-ე-27-ე მუხლები.

⁹⁶⁵ იხ. აჰდკ-ის მე-4 თავი.

⁹⁶⁶ იხ. გდკ-ის 57-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მე-4 მუხლის თ¹ და დ¹ ქვეპუნქტებთან ერთობლიობაში.

ნარჩუნება.⁹⁶⁷ თუ შემონმების შედეგად (რომელიც ძირითადად იმისიებისა და ემისიების გაზომვის მეთოდით მიიღწევა) დადგინდება, რომ საწარმოში გაფრქვევა აღემატება საწარმოსთვის განსაზღვრულ ნორმებს ან ირღვევა სხვა სანებართვო პირობები, მაშინ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს შეაჩეროს საწარმოს საქმიანობა და მისცეს მას მითითება გამოსწორების თაობაზე.⁹⁶⁸ სანებართვო პირობების კონტროლის მხრივ, განსხვავება, რაც გერმანულ სამართალს ქართულ სამართალთან ახასიათებს, არის გარემოსდაცვითი აუდიტის (ეკო-აუდიტის⁹⁶⁹) ინსტიტუტი, რომელიც დაფუძნებულია ინდუსტრიული საწარმოების პერსონალურ პასუხისმგებლობის პრინციპზე – თვითონ გაუმკლავდნენ საკუთარი საქმიანობით გამოწვეულ შედეგებს, რაც სახელმწიფოებრივ კონტროლთან შედარებით აუმჯობესებს საწარმოში გარემოსდაცვითი ღონისძიებების განხორციელების უწყვეტობას.⁹⁷⁰ ამ პროცედურაში ნებაყოფლობითი მონაწილეობის სანაცვლოდ საწარმოები იღებენ პრივილეგიას, რაც იმას ნიშნავს, რომ მათ მიმართ სახელმწიფოებრივი კონტროლი მხოლოდ ეკო-აუდიტის დასკვნის კამერალური შემონმებით ამოიწურება.⁹⁷¹

2. მოგვიანებითი მონესრიგება

ა) ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება

338 გერმანულ სამართალში ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება სანებართვო პირობების მუდმივი აქტუალიზაციის შესაძლებლობას გულისხმობს. მისი მოქმედება არ იზღუდება მხოლოდ საწარმოს განთავსების მომენტი, არამედ დინამიზირებულად მოქმედებს მისი ფუნქციონირების პერიოდისთვისაც და გარემოსდაცვითი ტექნიკური ნორმებისა და სტანდარტების ცვლილებების პარალელურად, შესაძლებელია, მისი აქტუალიზაცია. მისი მიზანია საუკეთესო ხელმისაწვდომი

⁹⁶⁷ იხ. პარ. 20 BImSchG.

⁹⁶⁸ იხ. Koch, 2007, §4, Rn. 179 f.

⁹⁶⁹ ეკო-აუდიტის ინსტიტუტი მომდინარეობს აშშ-ის გარემოს დაცვის სამართლისაგან. ის სათავეს იღებს გასული საუკუნის 70-იანი წლების დასაწყისიდან, სადაც „environmental audit“-ის ცნება სამენარმეო ორგანიზაციის ინიციატივასთან ასოცირდებოდა, რათა მას შეეგროვებინა და შემდეგ, შესაბამისი ანალიზი გაეკეთებინა გარემოსდაცვითი მნიშვნელობის ინფორმაციისათვის. სამენარმეო სუბიექტების ეს მცდელობა, უპირველესყოფისა, ემსახურებოდა მათი პერსონალური პასუხისმგებლობის თავიდან აცილებას რისკების შემცირების საფუძველზე და, ასევე, საზოგადოებაში იმიჯის ამაღლებას, რაც მნიშვნელოვნ გავლენას ახდენდა საწარმოო სუბიექტების რეიტინგზე (იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 123).

⁹⁷⁰ იხ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010, გვ. 124.

⁹⁷¹ იხ. Koch, 2007, §4, Rn. 176.

ტექნიკისა და გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების შესახებ პროგრესული ცოდნის უწყვეტი იმპლემენტაცია, რითაც ის ქმნის დაცვის სისტემის მუდმივი სრულყოფის შესაძლებლობას.⁹⁷² მისი მნიშვნელობა განსაკუთრებით გრძელვადიანი ნებართვის შემთხვევაში იკვეთება, როცა ტექნოლოგიური პროგრესი ქმნის მიმდინარე საქმიანობის ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობის პრობლემას.

სანებართვო ვალდებულებების დინამიური ბუნება უზრუნველყოფს გარემოს დაცვის თაობაზე არსებული ცვალებადი საბუნებისმეტყველო ცოდნის პერმანენტულ იმპლემენტაციას. ვინაიდან დაცვისა და წინდახედულობის ვალდებულება უწყვეტად უკავშირდება დაბინძურების წყაროს, მისი შინაარსის განახლება შესაბამის ზემოქმედებას ახდენს უკვე დამტკიცებული სანებართვო პირობების ახლებურად ფორმირებაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძირითადი ვალდებულებების აქტუალიზაცია არ შეიძლება მოხდეს დაუსაბუთებლად, არამედ უნდა ეფუძნებოდეს თანაზომიერების პრინციპისა⁹⁷³ და ტექნიკური რეგლამენტების⁹⁷⁴ საფუძველზე მიღებულ კონკრეტულ გადაწყვეტილებას.

ბ) ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ფარგლები

გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, ძირითად ვალდებულებებს აქვთ პირდაპირი მოქმედების ბუნება.⁹⁷⁵ ამ საკითხზე აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს მხოლოდ პირდაპირი მოქმედების ფორმებთან დაკავშირებით. ცხადია, ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნებამ, ინვესტორის მიმართ დადგენილი სამართლებრივი რეჟიმის მუდმივი განახლების გამო,⁹⁷⁶ შეიძლება შექმნას სამართლებრივი უსაფრთხოების პრობლემა.⁹⁷⁷ ამიტომ, ძირითადი ვალდებულებების უშუალო მოქმედების ბუნება გაგებელი უნდა იქნეს როგორც აბსტრაქტული ნორმატიული მოცემულობა, რომლის შესრულება არ ხდება ე.წ. „self-executing“-ის მსგავსად,⁹⁷⁸ რათა ტექნიკური ნორმების ცვლილება არ გახდეს ავტომატურად სავალდებულო. ბუნებრივია, ასეთი სავალდებულობის აღიარება სამართლებრივ წესრიგს თავდაყირა დააყენებდა და მივიღებდით ისეთ მდგომარეობას, როცა, მაგალითად, ტექნიკის მიღწევის შედეგად დამკ-

⁹⁷² იხ. Breuer, FS Feldhaus, 1999, S. 57; Wickel, DÖV, 1997, S. 679.

⁹⁷³ იხ. Sendler, URP, 1990, S. 42; Sach, 1994, S. 90; Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 5.

⁹⁷⁴ იხ. პარ. 7 და 48 BImSchG; იხ. Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 6 ff.

⁹⁷⁵ იხ. Breuer, FS Feldhaus, 1999, S. 57; Jarass, 2010, § 5, Rn. 1.

⁹⁷⁶ ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნების შესახებ იხ. ამ ნიგნში, ვ.6. 338-339.

⁹⁷⁷ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 8.

⁹⁷⁸ იხ. Sach, 1994, S. 90; Schmitt-Kötters, 2007, § 5, Rn. 5.

ვიდრებული ახალი ნორმები ნებადართულ საქმიანობას ავტომატურად კანონსაწინააღმდეგო სივრცეში გადაიტანდა.

341 ამ მოდელის ანალიზი შესაძლებელია მართლწესრიგის საპოლიციო-სამართლებრივი ცნების ქრილში. საპოლიციო სამართალში მართლწესრიგის დაცვა, ხშირ შემთხვევაში, ვირტუალურია, რომელიც კონკრეტულ სამართლებრივ შინაარსს იძენს ცალკეული საპოლიციო აქტის მეშვეობით.⁹⁷⁹ იმისიების სამართალშიც კონკრეტიზაციის აქტით უნდა განისაზღვროს გარემოსდაცვით ვალდებულებათა შესრულების მოვალეობა, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში იქნება შესაძლებელი მომწესრიგებელი ღონისძიების გატარება.⁹⁸⁰ თუმცა, კონკრეტიზაციის მოთხოვნა მოქმედებს მხოლოდ წინდახედულობის ვალდებულების მიმართ. დაცვის ვალდებულების შემთხვევაში აქტუალური მოთხოვნების იმპლემენტაცია ემყარება „neminem laede,-“ს⁹⁸¹ კერძო-სამართლებრივ პრინციპს, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს საქმიანობის განმახორციელებელს, რომ მან მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გაცემული მითითების გარეშე დაიცვას მესამე პირთა კანონიერი ინტერესები.⁹⁸²

გ) ძირითადი ვალდებულებების დინამიური ბუნება როგორც მოგვიანებითი მოწესრიგების შესაძლებლობა

342 დინამიზირებული სანებართვო ვალდებულებების ცხოვრებაში გატარების უზრუნველსაყოფად, გერმანიის იმისიების დაცვის კანონის მე-17 პარაგრაფი ადგენს მოწესრიგების შესაძლებლობას ნებართვის გაცემის შემდეგი პერიოდისათვის.⁹⁸³ ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მოგვიანებითი მოწესრიგება (*nachträgliche Anordnung*) შესაძლებელია, თუ:⁹⁸⁴

- ცალკეული საქმიანობისათვის დადგენილი სანებართვო პირობები შეუსაბამოა აქტუალიზებულ ძირითად ვალდებულებებთან (მაგ. წინდახედულობის ან დაცვის ვალდებულების ახალ მოთხოვნებთან);
- საქმიანობის თაობაზე, ნებართვის გაცემის ან შეტყობინების შეთანხმების შემდეგ, აქტუალიზებული სანებართვო ვალდებულებების საფუძველზე დადგენილია, რომ მოქმედი სანებართვო პირობების ფარგლებში საზოგადოება ან/და მეზობელი საკმარისად არ იქნება დაცული გარემოს მავნე ზემოქმედებისაგან;

⁹⁷⁹ იხ. Petersen, 1993, S. 31.

⁹⁸⁰ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 9.

⁹⁸¹ *neminem laede* (ლათ.) – არავის არ უნდა მიაღვეს ზიანი.

⁹⁸² იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 9 ff.

⁹⁸³ იხ. პარ. 17 აბზ. 1. წინ. 1 BlmSchG.

⁹⁸⁴ იხ. Schmitt-Kötters, 2007, Rn. 9 ff.

- მოგვიანებითი მონესრიგების განხორციელება შესაძლებელია როგორც სამართლებრივი, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით და მონესრიგების შემდეგ საწარმო განაგრძობს ფუნქციონირებას;
- შემდგომი მონესრიგების ღონისძიება პროპორციულია საწარმოდან მომდინარე ემისიების სახეობასთან, მოცულობასთან და სახიფათობასთან, ასევე, მისი ხანგრძლივობასა და ტექნიკურ მახასიათებლებთან.

თუ ეს წინაპირობები არსებობს, მაშინ მოქმედებს იურიდიული ფიქცია, **343** რომ არ მომხდარა სანებართვო აქტის ნაწილობრივი გაუქმება⁹⁸⁵ და მის მიმართ კანონიერი ნდობისა და ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველი არ იარსებებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებთან ამ ნორმის შესაბამისობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ამ შემთხვევაში, ნებართვის მაძიებლისათვის სანებართვო ვალდებულებების დინამიზირებისა და მისი ახალ გარემოებებთან შესაბამისობაში მოყვანის შესაძლებლობის თაობაზე თავიდანვე იყო ცნობილი.⁹⁸⁶

თუ არ არსებობს მოგვიანებითი მონესრიგების ზემოთ ჩამოთვლილი წინაპირობები, მაშინ მონესრიგება ჩაითვლება სანებართვო აქტის გაუქმებად და მის მიმართ იმოქმედებს იმისიების დაცვის კანონის 21-ე პარაგრაფის მოთხოვნები, რომელიც ნებართვის მფლობელს აძლევს ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის საფუძველს,⁹⁸⁷ რაც არ განსხვავდება კანონმდებლობის მოთხოვნათა დაცვით გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის მიმართ კანონიერი ნდობის ინტიტუტისაგან. ამავე დროს, თუ ნებართვის გამცემმა ორგანომ მოგვიანებითი მონესრიგება სათანადო წინაპირობების გარეშე განახორციელა, მაშინ ამგვარი მონესრიგება თავიდანვე უკანონოდ უნდა ჩაითვალოს, ვინაიდან, ასეთ შემთხვევაში, ორგანო ვალდებული იყო პირდაპირ აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების ფორმისთვის მიემართა.⁹⁸⁸

მოგვიანებითი მონესრიგების წინაპირობების არსებობა ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს მოქმედების ორ განსხვავებულ ვალდებულებას: წინდახედულობის ვალდებულების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას იღებს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში.⁹⁸⁹ დაცვის ვალდებულების შემთხვევაში კი, როცა საქმიანობიდან გამომდინარეობს კონკრეტული საფრთხე, ორგანოს დისკრეცია რე-

⁹⁸⁵ ცვლილება როგორც აქტის ნაწილობრივი გაუქმების ფორმა იხ. Maurer, AllgVerwR, 2011, § 11, Rn. 13.

⁹⁸⁶ იხ. Sach, 1994, S. 56.

⁹⁸⁷ იხ. პარ. 17 აბზ. 4 BImSchG.

⁹⁸⁸ იხ. პარ. 21 BImSchG.

⁹⁸⁹ იხ. Jarass, 2010, § 17, Rn. 58 f.

დუცირებულია ნულამდე და ის ვალდებულია მიიღოს მომწესრიგებელი აქტი.⁹⁹⁰ ორივე შემთხვევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, დაცული უნდა იქნეს თანაზომიერების პრინციპი,⁹⁹¹ რომელიც იმისიების დაცვის კანონში სტრუქტურირებულია ნორმატიული მოთხოვნის სახით.⁹⁹² ამ უფლების განხორციელების მიზნებისათვის მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს საქმიანობა იმ დრომდე, სანამ არ მოხდება სანებართვო პირობების ახალ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანა.⁹⁹³

3. მიმდინარე ზედამხედველობა

ა) მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობები

346 გერმანულ სამართალში, საქმიანობა, რომელიც არ ექვემდებარება არც სანებართვო კონტროლს და არც ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას, თუმცა, თავისი მახასიათებლების გამო, ქმნის გარემოზე მავნე ზემოქმედების პოტენციალს, არის მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობა.⁹⁹⁴ ის მოიცავს ყოველდღიური ცხოვრების მრავალფეროვან სფეროებს. კერძოდ, იმისიების დაცვის კანონის თანახმად, საქმიანობა მიმდინარე კონტროლს ექვემდებარება თუ:⁹⁹⁵

- სახეზეა იმისიების სამართლისათვის რელევანტური სანარმო-დანადგარი⁹⁹⁶ (ანუ დაბინძურების მოძრავი ან მობილური წყარო ან უძრავი ობიექტი),
- დაბინძურების წყაროები არ შედის მთავრობის დადგენილებით⁹⁹⁷ დამტკიცებული სანებართვო საქმიანობათა ნუსხაში,
- საქმიანობა გამომდინარეობს იმისიების დაცვის კანონის რეგულირების სფეროდან და არ მიეკუთვნება სხვა კანონმდებლობის მონესრიგების სფეროს (მაგ. აეროპორტების, ატომურ ელექტროსადგურების, წყალსაცავებისა და გზების მშენებლობა)
- სანარმო-დანადგარების განთავსება ან ფუნქციონირება შეიცავს გარემოზე მავნე ზემოქმედების ნიშნებს.

347 ილუსტრაციისათვის, შესაძლებელია, მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ცალკეული შემთხვევების დასახელება: ა)

⁹⁹⁰ იხ. იქვე, Rn. 60 f.

⁹⁹¹ იხ. იქვე, Rn. 38 ff.

⁹⁹² იხ. პარ. 17 აბზ. 2 ნინ. 1 BImSchG.

⁹⁹³ იხ. პარ. 20 BImSchG.

⁹⁹⁴ იხ. პარ. 22-25 BImSchG.

⁹⁹⁵ იხ. Jarass, 2010, § 22, Rn. 2 ff.

⁹⁹⁶ ლეგალური დეფინიცია იხ. პარ. 3 აბზ. 5 BImSchG.

⁹⁹⁷ იგულისხმება 4. BImSchV.

მინის ნაკვეთზე მყარად დამაგრებული წყაროები (მაგ. მცირე მასშტაბის ფაბრიკა-ქარხნები, საამქროები, დისკოტეკები, ნავსადგურები, სავაჭრო ცენტრები, სახელოსნოები, საკულტო შენობები, ცხოველთა ან ფრინველთა ფერმები); ბ) მოძრავი წყაროები (ამწეები, კომპრესორები, საბურღი მანქანები, მაყალი, საყვირები, ტელეფონი, რადიო და სხვა ხმოვანი მონყობილობები, სათამაშო-გასართობი აპარატები და ა. შ.).

2010 წლის საკანონმდებლო ცვლილების შესაბამისად, იმისიების დაცვის კანონმა გამოაცალკევა ბავშვების ხმაური როგორც პრივილეგირებული შემთხვევა. ამ ცვლილებით ნებისმიერი საბავშვო დაწესებულებიდან მომდინარე ხმაური არ შეიძლება დაკვალიფიცირდეს როგორც გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედება.⁹⁹⁸ გახშირებული საჩივრებისა და სასამართლო დავების ფონზე, კანონის ეს ჩანაწერი შეფასდა როგორც „მკაფიო სიგნალი ბავშვებისადმი შემწყნარებელი საზოგადოების ჩამოყალიბებისა“.⁹⁹⁹

ბ) ძირითადი მოთხოვნები მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობების მიმართ

გერმანული სამართალი მიმდინარე კონტროლს დაქვემდებარებული საქმიანობების მიმართ არ აწესებს ადმინისტრაციულ ორგანოსთან საქმიანობის წინასწარი შეთანხმების ვალდებულებას.¹⁰⁰⁰ ასეთი საქმიანობებისათვის დადგენილია მხოლოდ ზოგადი გარემოსდაცვითი მოთხოვნების შესრულების ვალდებულება, რომელშიც მოიაზრება საქმიანობის ისეთნაირად განხორციელების ვალდებულება, რომ ადამიანზე და გარემოზე გამოწვეული არ იყოს მანვე ზემოქმედება.¹⁰⁰¹

გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, არასანებართვო საქმიანობების მიმართ კანონმდებელი საუბრობს მხოლოდ დაცვის, ანუ საფრთხის აცილების ვალდებულებაზე.¹⁰⁰² რაც შეეხება წინდახედულობის ვალდებულებას, ის არასანებართვო ვალდებულებათა კატალოგში არ მოიაზრება.¹⁰⁰³ ამ ბოლო საკითხთან დაკავშირებით, ლიტერატურაში არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა, რომელსაც საფუძვლად უდევს ორი ფაქტორი:¹⁰⁰⁴

⁹⁹⁸ იხ. პარ. 22 აბზ. 1a BImSchG.

⁹⁹⁹ იხ. Scheidler, NVwZ, 2011, S. 838.

¹⁰⁰⁰ ქართულ სამართალში ასეთი შეიძლება იყოს ინვენტარიზაციის ტექნიკური ანგარიშის შეთანხმების ვალდებულება ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების განხორციელებისათვის (მაგ. თონის ან სხვა მსგავსი მასშტაბის საცხოვრების შემთხვევაში).

¹⁰⁰¹ იხ. პარ. 22 აბზ. 1 წინ. 1 ნომ. 1 და 2 BImSchG.

¹⁰⁰² იხ. მაგ., Jarass, 2010, § 22, Rn. 22.

¹⁰⁰³ იხ. Couzinet, NuR, 2007, S. 722 ff.

¹⁰⁰⁴ იხ. იქვე, გვ. 726.

- იმისიების დაცვის კანონის პირველივე პარაგრაფში მითითებულია წინდახედულობის ვალდებულებაზე როგორც პრიორიტეტზე, რომელიც საერთოა მთლიანი საკანონმდებლო მოთხოვნებისათვის;
- გარდა ამისა, კანონი საკუთრივ არასანებართვო ვალდებულების საქმიანობებისათვის ითვალისწინებს გარემოზე მავნე ზემოქმედების აცილების ვალდებულებას იმდენად, რამდენადაც ეს შესაძლებელია „ტექნიკის მიღწევის“ შესაბამისად,¹⁰⁰⁵ რაც წინდახედულობის ცნების მთავარ სტრუქტურულ ელემენტს წარმოადგენს.

351 ამ მოსაზრების მოწინააღმდეგე ავტორები აღნიშნულ საკითხს კონსტიტუციურ-სამართლებრივ ქრილში განიხილავენ. მათი აზრით, წინდახედულობის ვალდებულების შეუზღუდავი გამოყენება ნებართვასავალდებულო საქმიანობების მიმართაც დაუშვებელია.¹⁰⁰⁶ არასანებართვო საქმიანობები კი საფრთხის დაბალი პოტენციალის გამო, წინდახედულობის ვალდებულებას საერთოდ არ უნდა დაექვემდებაროს.¹⁰⁰⁷ თუმცა კანონმდებლობით გამორიცხული არ არის ამ მოთხოვნის შესრულების დავალდებულება,¹⁰⁰⁸ თუ წინდახედულობა პრაქტიკულად საფრთხის დაცვის სახესხვაობა ხდება.¹⁰⁰⁹

352 საკუთრივ დაცვის ვალდებულება გულისხმობს ისეთი საფრთხეების თავიდან აცილებას, რომელიც მისი თავისებურებიდან, მოცულობიდან და განგრძობადობიდან გამომდინარე, ქმნის მეზობლის ან საზოგადო დატვირთვის მაღალ ალბათობას.¹⁰¹⁰ მისი გამოვლენის ფორმები შეიძლება იყოს მავნე ნივთიერებების ატმოსფერულ ჰაერში გაფრქვევა, ვიბრაცია, სინათლე, სითბო, გამოსხივება ან სხვა მსგავსი გამოვლინებები.¹⁰¹¹ არაეკონომიკური ტიპის საქმიანობებისათვის კი ზემოქმედების ფორმა მოიცავს მხოლოდ ატმოსფერული ჰაერის დაბინძურებასა და ხმაურს.¹⁰¹²

გ) ძირითადი მოთხოვნების შესრულების ინსტრუმენტები

353 არასანებართვო საქმიანობების მიმართ დანესებული მოთხოვნების ცხოვრებაში გატარება ხდება მითითებითი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მეშვეობით.¹⁰¹³ მოქმედებს ასევე ად-

¹⁰⁰⁵ იხ. პარ. 22 აბზ. 1 წინ. 1 ნომ. 1 და 2 BImSchG.

¹⁰⁰⁶ იხ. Couzinet, NuR, 2007, S. 722 ff.

¹⁰⁰⁷ იხ. იქვე, გვ. 727 შშ.

¹⁰⁰⁸ იხ. Jarass, 2010, § 22, Rn. 22.

¹⁰⁰⁹ იხ. Couzinet, NuR, 2007, S. 726.

¹⁰¹⁰ მავნე ზემოქმედების ლეგალური დეფინიცია იხ. პარ. 3 აბზ. 1 BImSchG.

¹⁰¹¹ იხ. პარ. 3 აბზ. 3 BImSchG.

¹⁰¹² იხ. პარ. 4 აბზ. 1, წინ. 1, აღტ. 2 BImSchG. იხ. Jarass, 2010, § 22, Rn. 24.

¹⁰¹³ იხ. პარ. 24 BImSchG.

მინისტრაციული პასუხისმგებლობა მაკონტროლებელი ორგანოს მითითების შეუსრულებლობისათვის.¹⁰¹⁴ მომწესრიგებელ აქტში მითითებული მოთხოვნების შეუსრულებლობამდე კი შესაძლებელია საქმიანობის მთლიანად ან ნაწილობრივ გაჩერება.¹⁰¹⁵ თუ ზემოქმედება საფრთხეს უქმნის ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას, ან თუ მოსალოდნელია სხვა მნიშვნელოვანი დაზიანების გამონევა, მაშინ მაკონტროლებელი ორგანო არათუ უფლებამოსილია, არამედ ვალდებულიცაა დაუყოვნებლივ გააჩეროს საწარმოს ფუნქციონირება.¹⁰¹⁶

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს კონკრეტიზაცი- 354 ისა და მითითებების გარეშე არასანებართვო საქმიანობის მიმართ დაწესებული ზოგადი ხასიათის ნორმატიული მოთხოვნების შეუსრულებლობა ავტომატურად არ ქმნის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შემადგენლობის ნიშნებს.¹⁰¹⁷ ასეთი საწარმოების შეუსაბამობის დადგენა გარემოსდაცვით სტანდარტებთან და მისი აღმოფხვრა მხოლოდ ცალკეული მაკონკრეტებელ-მითითებითი აქტების მეშვეობით ხორციელდება.

არასანებართვო საქმიანობებისათვის გათვალისწინებული მოთხოვნე- 355 ბის ინტეგრირება შესაძლებელია ასევე მომიჯნავე სფეროს სანებართვო წარმოებაში (მაგ.სამშენებლო წარმოებაში). ასეთ შემთხვევაში, ხმაურთან, გაფრქვევასთან, გამოსხივებასთან და ა.შ. საკითხებთან დაკავშირებული მოთხოვნების შესრულება შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სანებართვო აქტის დამატებით პირობად უნდა იქნეს განსაზღვრული.¹⁰¹⁸ ამ მოთხოვნის დაცვა კი ხორციელდება სხვა უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ჩართვის წარმოება-სამართლებრივი მექანიზმებით.

¹⁰¹⁴ იხ. პარ. 62 აბზ. 1 ნომ. 5 BImSchG.

¹⁰¹⁵ იხ. პარ. 25 აბზ. 1 BImSchG.

¹⁰¹⁶ იხ. პარ. 25 აბზ. 2 BImSchG.

¹⁰¹⁷ იხ. Hansmann, 2011, § 22, Rn.16; Jarass, 2010, § 22, Rn. 67.

¹⁰¹⁸ იხ. Jarass, 2010, § 22, Rn. 68; OVG Münster, Beschluß vom 08.07.1976, in: NJW, 1977, S. 643.

თავი VIII. იმისიუზის სფეროში უფლების დაცვა სასამართლო წესით

356 ევროპის მასშტაბით, გარემოს დაცვის სფეროში უფლების სასამართლო წესით დაცვასთან დაკავშირებით არსებობს ორი ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული მიდგომა, ერთი მხრივ, ფრანგული მოდელის სახით, რომელიც გულისხმობს ინტერესზე დაფუძნებული გაფართოებული სარჩელის უფლებას (*Interessenklage*) და, მეორე მხრივ, გერმანული მოდელის სახით, რომელიც სასარჩელო უფლებას ზღუდავს სუბიექტური უფლებების დარღვევის წინაპირობით.¹⁰¹⁹ ქართული გარემოს დაცვის სამართალი, ამ მხრივ, განსხვავდება გერმანული მოდელისაგან. ის ფრანგული მოდელის ანალოგიურად უშვებს ე.წ. „პოპულარული სარჩელების“ შესაძლებლობას, რომელიც დანერგილია ევროკავშირის უმეტეს ნევრ-სახელმწიფოში.

§32. გერმანული სამართალი

1. უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები

357 გერმანულ სამართალში, გარემოს დაცვის სფეროში უფლების დაცვა სასამართლო წესით გულისხმობს სასარჩელო უფლებამოსილებას როგორც ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის, ისე მესამე პირთა მხრიდან:¹⁰²⁰

(1) ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება შეიძლება მოიცავდეს როგორც მავალდებულებელ სარჩელს (*Verpflichtungsklage*) – თუ ის მიიჩნევს რომ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება უკანონოდ ზღუდავს მის სამენარმეო თავისუფლებას, ისე ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელს (*Anfechtungsklage*) და – თუ ის მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მის მიმართ განხორციელებული სანებართვო პირობების აქტუალიზაცია არათანაზომიერია.

(2) დაინტერესებული პირების სასარჩელო უფლებამოსილება ასევე შეიძლება მოიცავდეს ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელს – თუ მას მიაჩნია, რომ გამოცემული სანებართვო აქტით მას ადგება ზიანი, ან მავალდებულებელ სარჩელს – თუ მას მიაჩნია, რომ ახ-

¹⁰¹⁹ იხ. Wegener, 2011, S. 1317.

¹⁰²⁰ იხ. Koch, 2007, § 4, Rn. 186.

ლადგამოვლენილ გარემოებათა გამო სანარმოს ფუნქციონირების გაგრძელება საფრთხის შემცველია.

2. ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება

ნებართვის მაძიებელს/მფლობელს სასამართლოში მავალდებულებელი **358** ან აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე სარჩელის შეტანის უფლებამოსილება აქვე როგორც დაცვის, ისე წინდახეზულობის ვალდებულებასთან დაკავშირებით.¹⁰²¹

ძირითადი პრობლემა, რაც შეიძლება ნებართვის მაძიებლის შემთხვევაში **359** არსებობდეს, არის სარჩელის სახეების გამიჯვნა. მაგ. ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის დავაში ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ სანებართვო პირობად განსაზღვრა გოგირდის ნაკლები კონცენტრაციის შემცველი სანვავის გამოყენება (რომელიც მაქსიმუმ მხოლოდ 1% გოგირდის შემცველი უნდა ყოფილიყო). ჰაიდელბერგის ქარხანას კი სურდა ნაკლებფასიანი სანვავის გამოყენება, რომელიც, შესაბამისად, უფრო მეტ გოგირდს შეიცავდა. ამ შემთხვევაში პროცესუალური კითხვა მდგომარეობდა იმაში, რომ ჰაიდელბერგის ქარხანას სარჩელი უნდა აღეძრა სანებართვო პირობის (აქტის ნაწილობრივ) ბათილად ცნობის მოთხოვნით, თუ სარჩელი უნდა აღეძრა მავალდებულებელი სარჩელი უფრო მეტი შინაარსის მქონე (უფლებადამშვები) აქტის გამოცემის მოთხოვნით. ამ კითხვაზე გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ უპასუხა, რომ მოცემულ შემთხვევაში, სწორი იქნებოდა მავალდებულებელი სარჩელი, ვინაიდან სანვავის კონკრეტული სახეობა განისაზღვრებოდა არა სანებართვო პირობით, არამედ ნებართვის ძირითადი შინაარსით.¹⁰²²

ნებართვის მაძიებლის/მფლობელის სასარჩელო უფლებამოსილება, როგორც **360** წესი, ეწინააღმდეგება გარემოს დაცვის ინტერესებს. ბუნებრივია, რომ ნებართვის მაძიებლის ნებისმიერი მოთხოვნა გულისხმობს გარემოს დაბუნძურების გაფართოებულ უფლებას. თუმცა ეს უკანასკნელი გამომდინარეობს ე.წ. გარემოს დაბინძურების მაპროვოცირებელი ძირითადი უფლებებიდან.¹⁰²³ ამიტომ, ასეთ შემთხვევაში სამართლიანი გადაწყვეტილება ემყარება არა გარემოს წინააღმდეგ მიმართული სასარ-

¹⁰²¹ მაგ., ჰაიდელბერგის ცენტრალური გათბობის ქარხნის შემთხვევაში, იხ. BVerwGE 69, 37.

¹⁰²² იხ. BVerwGE 69, 37 (39).

¹⁰²³ იხ. ყალიჩავა, 2016, ვ.ნ. 802-804.

ჩელო უფლებამოსილების არსებობის ეჭვქვეშ დაყენებას, არამედ პროპორციულობისა და მესამე პირთა ინტერესების დაცვის პრინციპებს. თუმცა ერთი პრობლემა, რაც უფლებების დაცვის კუთხით გერმანულ სამართალში არსებობს, არის ის, რომ მესამე პირებს უფრო შეზღუდული სასარჩელო უფლებამოსილება აქვთ, ვიდრე ნებართვის მაძიებლებს/მფლობელებს. თუმცა ამ საკითხზე ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება საუბარი.

3. დაინტერესებული პირის სასარჩელო უფლებამოსილება

ა) გერმანული სამართლის ტრადიცია

361 გერმანული ადმინისტრაციული მართლმსაჯულება, ჯერ კიდევ კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპებიდან გამომდინარე, ემყარება უფლებების დაცვის უზრინველყოფის კონცეფციას.¹⁰²⁴ შესაბამისად, სასამართლოსათვის მიმართვის უფლება მინიჭებული აქვს მხოლოდ მას, რომელსაც შეუძლია დაასაბუთოს მისი საჯარო სუბიექტური უფლებების დარღვევა.¹⁰²⁵ ამგვარად, თუ სამართლებრივი წესრიგი პირს რაიმე უფლებას პირდაპირ არ ანიჭებს, მას არ შეუძლია მიმართოს სასამართლოს.¹⁰²⁶ ეს კონცეფცია, რომელიც გერმანიაში ისტორიულად განვითარდა, მნიშვნელოვნად ზღუდავს გარემოსდაცვითი თვალსაზრისით რელევანტურ საქმიანობებზე სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობას, ვინაიდან ამ შემთხვევებში პირის სუბიექტური უფლებების დარღვევა და პირდაპირი და უშუალო ზიანი, უმეტეს შემთხვევებში, არ არის წარმოდგენილი.¹⁰²⁷ გერმანულ სამართალში სუბიექტური უფლებების დაცვის ეს ტრადიცია იმდენად ძლიერია, რომ მისი შეცვლა ვერც ორჰუსის კონვენციის გავლენამაც ვერ შეცვალა¹⁰²⁸ და იქ დღემდე ე.წ. დაცვის ნორმის თეორიის ნიაღში აღმოცენებული მიდგომები დომინირებს.

ბ) მოძღვრება დაცვის ნორმის შესახებ

362 დაცვის ნორმის თეორია, სარჩელის დასაშვებობის საკითხს აფუძნებს სუბიექტური საჯარო უფლებების პრინციპზე, რომლის თანახმად, სასარჩელო უფლებამოსილება არსებობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული აქტით ან განხორციელებული

¹⁰²⁴ იხ. მუხ. 19 აბზ. 4 GG.

¹⁰²⁵ იხ. პარ. 42 აბზ. 2 VwGO.

¹⁰²⁶ იხ. Ramsauer, 2007, § 3, Rn. 150.

¹⁰²⁷ იხ. იქვე.

¹⁰²⁸ იხ. იქვე, ვ.ნ. 151.

ქმედებით ირღვევა სამართლებრივი ნორმა, რომელიც იცავს მოსარჩელის ინტერესებს (ანუ არსებობს მესამე პირთა დამცავი ნორმა).¹⁰²⁹

თუ როგორ უნდა განისაზღვროს სუბიექტური საჯარო უფლებები, ამ საკითხზე გერმანელი იურისტები ას ნელზე მეტია მუშაობენ.¹⁰³⁰ ამ მოძღვრების ძველი ვარიანტი დაკავშირებულია **ოთმარ ბიულერის** სახელთან, რომლის თქმით, „სუბიექტური საჯარო უფლებები პირების მიმართ მხოლოდ და მხოლოდ მაშინ წარმოიშობა, როცა ... ნორმა გამოცემულია განსაზღვრული პირების ან პირთა წრის ინდივიდუალური ინტერესების სასარგებლოდ და არა მხოლოდ საზოგადო ინტერესების სასარგებლოდ“ (მაგ. ასეთია ძირითადი უფლებები, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს პირის საკუთრების, პირადი თავისუფლების და ა.შ. უფლებები).¹⁰³¹ **ბიულერის** მიერ განვითარებულმა თეორიამ თავისი გავლენა დაცვის ნორმის თანამედროვე მოძღვრებაზეც შეინარჩუნა. თუმცა, თანამედროვე მოძღვრება, სამართლებრივად დაცული ინტერესებისგან ასხვავებს რეფლექსურ უფლებებს (**Rechtsreflexe**), რომელიც ეფუძნება ნორმას, „რომელიც მხოლოდ საჯარო ინტერესებს ემსახურება და ინდივიდუალურ ინტერესებს მოიცავს როგორც გვერდით ეფექტს მიუხედავად იმისა, ნორმის ძირითადი მიზანი ამ გვერდით ეფექტებს თავიდანვე გულისხმობდა თუ არა“.¹⁰³² შესაბამისად, ამ მოდიფიცირებული მიდგომების თანახმად, მეზობლის სუბიექტური უფლებები შეიძლება არ გამომდინარეობდეს „იქიდან, რომ ნორმა პირთა წრეს სივრცობრივად, რაიმე არეალზე მინიშნებით განსაზღვრავს“, არამედ იქიდან, რომ „ნორმის სტრუქტურული ელემენტებიდან შესაძლებელია სუბიექტური ინტერესების ინდივიდუალიზება“.¹⁰³³

ამგვარად, დაცვის ნორმის თეორიის მიხედვით, მოქმედი კანონის „არსისა და მიზნის“ მეთოდური ინტერპრეტაცია უნდა ემყარებოდეს ნორმის გრამატიკულ, გენეტიკურ, ისტორიულ ან/და სისტემატურ ახსნა-განმარტების მეთოდებს, და არა მის სუბიექტურ შეფასებას, რათა მოცემულ

¹⁰²⁹ დაცვის ნორმის თეორიის თაობაზე დაწვრ. იხ. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 386 ff.

¹⁰³⁰ იხ. იქვე, ვ.ნ. 386.

¹⁰³¹ იხ. Bühler, 2014, S. 21, 43 f. ციტ. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 387.

¹⁰³² იხ. OVG Münster, in NJW, 1965, S. 650, ციტ. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 387.

¹⁰³³ იხ. BVerwG, NVwZ, 1987, S. 409, ციტ. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 388.

შემთხვევაში დადგინდეს კანონმდებლის ობიექტური ნება.¹⁰³⁴ სწორედ, ამ მოტივებით კანონის თელეოლოგიური ახსნა-განმარტების მეთოდი დაუშვებელია გახდეს სუბიექტური უფლების განმსაზღვრელი კანონის არსისა და მიზნის კონკრეტიზაციის დამოუკიდებელი საშუალება.¹⁰³⁵

გ) სარჩელი ძირითადი სანებართვო ვალდებულებების მიმართ

365 ვინაიდან გერმანულ სამართალში გაბატონებულია დაცვის ნორმისა და სუბიექტური საჯარო უფლებების დაცვის მოძღვრება, ამდენად, ტრიპოლარულ ურთიერთობაში დაინტერესებულ პირებს, რომელთა ინტერესებსაც ეხება სანებართვო აქტი, უფლება აქვთ მხოლოდ დაცვის ვალდებულების შემთხვევაში შეიტანონ სარჩელი სანებართვო აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე, ან აღძრან მავალდებულებელი სარჩელი მაგ. ისეთი სანებართვო პირობების მიმართ, რომლის დარღვევა, ან რომლის ძველი სახით დატოვება არღვევს სამართლის ნორმას, რომელიც იცავს მოსარჩელის სუბიექტურ უფლებებს (ანუ არღვევს მესამე პირთა დამცავ ნორმას). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დაცვის პრინციპის მიმართ სასარჩელო უფლებამოსილება გამომდინარეობს იქიდანაც, რომ იმისიების დაცვის კანონი პირდაპირ მიუთითებს „საზოგადოებისა და მეზობლის“ დაცვაზე.¹⁰³⁶ თუ საზოგადოების ცნებაში მეზობელიც მოაზრებულია,¹⁰³⁷ საკუთრივ მეზობლის ცნების ქვეშ უფრო ვიწრო გაგებით იგულისხმება პირი ან პირთა ჯგუფი (სანარმოში დასაქმებული პერსონალის ჩათვლით), რომელსაც განსაზღვრული ტერიტორიული სიახლოვე აკავშირებს საფრთხის წყაროსთან და მის სულიერ ან ფიზიკურ კეთილდღეობას, ასევე, სანივთო უფლებებს ემუქრება მავნე ზემოქმედება.¹⁰³⁸

366 წინდახედულობის შემთხვევაში, მესამე პირთა სასარჩელო უფლებამოსილება, გერმანული სამართლის თანახმად, ზემოთ აღნიშნული მიდგომების გამო, პრაქტიკულად გამორიცხულია. მითუმეტეს, წინდახედულობის ნორმის შემადგენლობაში, დაცვის ვალდებულებისგან განსხვავებით, სუბიექტთა წრე – „საზოგადოება და მეზობელი“ არ არის ნახსენები.¹⁰³⁹ ავტორთა უმრავლესობის აზრით, დაცვის ვალდებულების ფარგლებში, საკმარისად არის გათვალისწინებული მესამე პირთა ინტერესები, წინდა-

¹⁰³⁴ იხ. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006, §42, Rn. 391.

¹⁰³⁵ იხ. იქვე.

¹⁰³⁶ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 84.

¹⁰³⁷ იხ. იქვე, § 5, Rn. 85 ff.

¹⁰³⁸ იხ. იქვე, § 5, Rn. 87 ff.

¹⁰³⁹ იხ. პარ. 5 აბზ. 1 ნომ. 2 BImSchG.

ხედულობის მიზანი კი ემსახურება ე.წ. „კოლექტიური რისკების“ შემცირებას და არ არის ინდივიდუალიზებული.¹⁰⁴⁰

4. გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილება

გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული გერმანიაში გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილების (ე.წ. *Verbandsklage*) საკითხი სულ უფრო აქტუალურია, რასაც განაპირობებს ამ ინსტიტუტის ფუნქცია – წინააღმდეგობა გაუწიოს გარემოს დაცვის სამართლის აღსრულების დეფიციტებს იქ, სადაც ინდივიდუალური უფლების დაცვა უარყოფილია.¹⁰⁴¹ განსაკუთრებული აქტუალობა ამ საკითხმა შეიძინა 2002 წელს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ბუნების დაცვის კანონში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების შემდეგ, რომლის ფარგლებშიც გაჩნდა ე.წ. „ალტრუისტული სარჩელის უფლება“.¹⁰⁴² ეს უკანასკნელი გარემოსდაცვით ორგანიზაციებს აძლევდა ფართო უფლებას, მიემართათ სასამართლოსათვის როგორც მათი პარტიციპაციის უფლების დარღვევისათვის (ორგანიზაციების სასარჩელო უფლებამოსილების წარმოება-სამართლებრივი შინაარსი), ისე ისეთი ღონისძიებების განხორციელების წინააღმდეგ, ან ღონისძიების განხორციელებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნით, რომელიც ეხებოდა ან დაცულ ტერიტორიებს, ან რომელშიც კანონმდებლობით გათვალსწინებული იყო საზოგადოების მონაწილეობა.¹⁰⁴³

გერმანიაში არსებობს ასევე ჩარჩო კანონი გარემოს დაცვის სფეროში სამართლებრივი დახმარების შესახებ, რომელიც ბუნების დაცვის კანონისაგან განსხვავებით, თავიდან არ გულისხმობდა გაფართოებულ სასარჩელო უფლებას, არამედ შეზღუდული იყო ისეთი შემთხვევებით, როცა ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება მოიცავდა კონკრეტული პირის სუბიექტური საჯარო უფლებების დარღვევას. ბუნებრივია, ეს წინააღმდეგობაში მოდიოდა ევროპული სამართლის (2003/35/EG)¹⁰⁴⁴ მოთხოვნებთან.¹⁰⁴⁵ ამიტომ, 2013 წლის დასაწყისში, ცვლილება შევიდა კანონში და გაერთიანებების სასარჩელო უფლებამოსილება გაფართოვ-

¹⁰⁴⁰ იხ. Dietlein, 2011, § 5, Rn. 163.

¹⁰⁴¹ იხ. Calliess, 2003, NJW, S. 97.

¹⁰⁴² ალტრუისტული სარჩელების კრიტიკის შესახებ იხ. იქვე, გვ. 100 ff.

¹⁰⁴³ იხ. Gellermann, 2007, § 10, Rn. 113.

¹⁰⁴⁴ დირექტივა განსაზღვრული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის თაობაზე.

¹⁰⁴⁵ იხ. Gellermann, 2007, § 10, Rn. 118.

და. კერძოდ, ახალი ჩანაწერის თანახმად, „ალიარებულ ან სხვა ქვეყნის გაერთიანებას, საკუთარი უფლების დარღვევის დასაბუთების გარეშე, უფლება აქვს მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციული საპროცესო კანონის შესაბამისად და გაასაჩივროს 1-ლი პარაგრაფის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრული გადაწყვეტილებები ან მოითხოვის მათი მიღებისაგან თავის შეკავება, თუ ის დაასაბუთებს, რომ ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილება ან გადაწყვეტილების მიღებისაგან თავის შეკავება ეწინააღმდეგება სამართლებრივ ნორმებს, რომელიც ემსახურება გარემოს დაცვას და რომელსაც შესაძლებელია გადაწყვეტილებისათვის ჰქონდეს რელევანტური მნიშვნელობა.“¹⁰⁴⁶ გასაჩივრების ფარგლები, ძირითადად, სწორედ, იმისი-ების ნებართვასა და გზშ-ს დაქვემდებარებულ საქმიანობებს მოიცავს.¹⁰⁴⁷ ამგავარად, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებით გარემოს-დაცვითი გაერთიანებების სარჩელის უფლება გასცდა მხოლოდ ბუნების დაცვის კანონის სფეროს და მოხდა მისი მნიშვნელოვნად გაფართოება, რაც სრულად ეხმიანება ამ ინსტიტუტის ევროპულ იდეას – აღმოფხვრას გარემოს დაცვის სამართლის დეფიციტები იქ, სადაც ინდივიდუალური უფლების დაცვა უარყოფილია.

§33. ქართული სამართალი

1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის მიდგომები

369 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად ცნობის,¹⁰⁴⁸ ან მავალდებულებელი სარჩელების დასაშვებობის წინაპირობებს,¹⁰⁴⁹ რომლის თანახმად, სარჩელი დასაშვებია, თუ დავაში მოსარჩელის კანონიერი უფლების ან ინტერესის მიმართ იკვეთება პირდაპირი და უშუალო (ინდივიდუალური) ზიანის სავარაუდო მიყენება. ქართული კანონმდებლის ამ ჩანაწერით სავარაუდო ზიანის მიყენება კონკრეტულია და უნდა გამოიმდინარეობდეს უშუალოდ მოქმედი სამართლებრივი ნორმებისაგან,¹⁰⁵⁰ „ანუ სარჩელის შემტანს სარჩელში დასმული საკითხისად-

¹⁰⁴⁶ იხ. პარ. 2 პუნ. 1 UmwRG.

¹⁰⁴⁷ იხ. პარ. 2 პუნ. 1 ნომ. 1, 2, 3 UmwRG.

¹⁰⁴⁸ იხ. სასკ-ის 22-ე მუხლი.

¹⁰⁴⁹ იხ. სასკ-ის 23-24-ე მუხლები.

¹⁰⁵⁰ იხ. კოპალეიშვილი და სხვ., გვ. 335.

მი უშუალო უფლებდამცავი ინტერესი უნდა ჰქონდეს“,¹⁰⁵¹ რაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ გამორიცხავს ე.წ. „პოპულარული“ სარჩელების აღძვრის შესაძლებლობას.¹⁰⁵² თუმცა, მეორე მხრივ, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის ჩანაწერი – „თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი“ და „კანონიერი უფლება ან ინტერესი“, გერმანული სამართლისაგან განსხვავებით, სასარჩელო უფლებამოსილების უფრო გაფართოებულ დიმენსიას გულისხმობს, რაც ქართული კანონმდებლობით შესაძლებელია პოპულარულ სასარჩელო უფლებამოსილებაშიც გადაიზარდოს.

2. გარემოს დაცვის კანონმდებლობის მიდგომები

საქართველოში უფლების სასამართლო წესით დაცვა იმისიების დაცვის სფეროში სწორედ იმ პოპულარულ სასარჩელო უფლებას გულისხმობს, რომელსაც გამონაკლისის სახით უშვებს საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობა. კერძოდ, ქართულ გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში სარჩელის სასამართლოში დასაშვებობა აუცილებელ წინაპირობად არ მოითხოვს, რომ მოსარჩელის კანონიერ უფლებას ან ინტერესს კონკრეტულად ადგებოდეს პირდაპირი და უშუალო ზიანი. გარდა თეორიული მოსაზრებისა, რომ გარემო საერთო (ყველას) სიკეთეა¹⁰⁵³ და მისი დაცვა ყველასვე უნდა შეეძლოს, ქართულ სამართალში პოპულარული სარჩელების შესაძლებლობა¹⁰⁵⁴ ასევე გამყარებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებით, რომელთა შესაბამისად, ყველას აქვს უფლება „სასამართლო წესით მოითხოვოს ეკოლოგიურად საშიში ობიექტების განთავსების, პროექტირების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადანყვეტილებათა შეცვლა“,¹⁰⁵⁵ ან „სასამართლო წესით მოითხოვონ ატმოსფერული ჰაერის დამაბინძურებელი ობიექტების განთავსების, დაპროექტების, მშენებლობის, რეკონსტრუქციისა და ექსპლუატაციის შესახებ გადანყვეტილებათა შეცვლა“¹⁰⁵⁶ და სხვა.¹⁰⁵⁷ თუ რა იგულისხმება ცალკეულ სფეროში ბუნებრივი რესურსების არამართ-

¹⁰⁵¹ იხ. იქვე, გვ. 121.

¹⁰⁵² იხ. იქვე, გვ. 135.

¹⁰⁵³ ამ მიმართულებით ევროპული სასამართლო ავითარებს „საერთო ინტერესების“ თეორიას, რომელიც სასარჩელო უფლებამოსილებას აძლევს ნებისმიერ პირს ასეთი ინტერესისათვის საფრთხის შექმნის შემთხვევაში.

¹⁰⁵⁴ რაც გერმანულ სამართალში თავიდანვე დაუშვებელია.

¹⁰⁵⁵ იხ. გდკ-ის მე-6 მუხლის „თ“ პუნქტი.

¹⁰⁵⁶ იხ. აპდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰⁵⁷ იხ. აპდკ-ის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი; ცსკ-ის მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი; ნკ-ის მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

ლზომიერ სარგებლობაში ან საშიში ობიექტების განთავსებაში, ამას განსაზღვრავს შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობა და ის საკმაოდ ფართო არეალს მოიცავს.

371 რაც შეეხება საქართველოში გარემოსდაცვითი ორგანიზაციების პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილების სამართლებრივ საფუძველს, ის ზემოაღნიშნული სექტორალური კანონმდებლობის გარდა, აგრეთვე, გამყარებულია „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ 1998 წლის 25 ივნისის ორჰუსის კონვენციით.¹⁰⁵⁸ კონვენციის მე-9 მუხლის საფუძველზე პრაქტიკაში ორგანიზაციების სარჩელებს რაიმე დაბრკოლება არ ექმნება.¹⁰⁵⁹ ამიტომ, ბოლომდე ვერ გავიზიარებ ზოგიერთი ავტორის მიერ გამოთქმულ მოსაზრებას იმასთან დაკავშირებით, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით შესაძლებელია გარემოსდაცვით ორგანიზაციებს შეეზღუდოთ პოპულარული სარჩელის უფლება.¹⁰⁶⁰ რეფორმის საჭიროება, რაც ამ მხრივ არსებობს, არის ამ საკითხის სისტემატიზებული მონესრიგება ერთიან ნორამში, რაც ტრანსფარენტულობის გარდა, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისითაც სწორი იქნებოდა.

¹⁰⁵⁸ საქართველოში ძალაშია 2001 წლის 30 ოქტომბრიდან.

¹⁰⁵⁹ იხ. მაგ., ბითაძე, 2008, გვ. 151-160.

¹⁰⁶⁰ იხ. ხოფერია, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013, გვ. 147.

დასკვნა

1) საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი როგორც

ადმინისტრაციული რეგულირების ინსტრუმენტის მნიშვნელობა

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი (Eröffnungskontrolle) გერმანული **372** სამართლის დოგმატიკაში აღმოცენებული ინსტიტუტია, რომლის დამკვედრებას ქართულ სამართალში აქვს ბევრი ლეგიტიმური მიზეზი: უპირველესად, მასში მოაზრებული სამივე მოდელური კონფიგურაცია ემსახურება როგორც ცალკეულ შემთხვევებზე ორიენტირებული პირდაპირი რეგულირების წესრიგის-სამართლებრივი მექანიზმების შემუშავებას, ისე სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში კონცენტრაციის ეფექტის (ერთი სარკმლის პრინციპის) შექმნას.¹⁰⁶¹ მეორე: თანამედროვე საჯარო მმართველობაში მისი როლი სულ უფრო იზრდება, რაც განპირობებულია იმით, რომ ამ ინსტიტუტის მეშვეობით შესაძლებელი ხდება კონსტიტუციასთან შესაბამისი სამართლებრივი წესრიგის დამკვიდრება, ტრიპოლარული ურთიერთობების შინაარსის სწორად განსაზღვრა,¹⁰⁶² სამართლებრივი სტაბილიზაციისა და კონტროლის ფუნქციის რეალიზება,¹⁰⁶³ რეგულირება/დერეგულირება/რე-რეგულირების პოლიტიკის გონივრულად განხორციელება.¹⁰⁶⁴ მესამე, ქართულ რეალობაში ეს თემა არ არის დამუშავებული.¹⁰⁶⁵ საქართველოში განხორციელებული გაუაზრებელი დერეგულირების პოლიტიკა¹⁰⁶⁶ და ევროკავშირთან გაფორმებული ასოციაციის შეთანხმება კი მისი წინ წამოწევის საჭიროებას გარდაუვლად აყენებს დღის წერიკში. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ნიგნში საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცალკეული კონფიგურაციების დეტალური დახასიათება და მათი გამიჯვნის თეორიული საფუძვლების ანალიზი.¹⁰⁶⁷

2) იმისიების დაცვის სამართლის სფეროს განსაზღვრა და მისი

ტრანსფორმაციული ეტაპები

ტერმინი „იმისიების სამართალი“ არ არის ქართული წარმომავლობის, **373** თუმცა ქართულენოვან ლიტერატურაში უკვე გამოიყენება როგორც სა-

¹⁰⁶¹ იხ. ამ ნიგნში, §1.

¹⁰⁶² იხ. ამ ნიგნში, §2.

¹⁰⁶³ იხ. ამ ნიგნში, §7.

¹⁰⁶⁴ იხ. ამ ნიგნში, §8.

¹⁰⁶⁵ იხ. ამ ნიგნში, §5.

¹⁰⁶⁶ იხ. ამ ნიგნში, §6.

¹⁰⁶⁷ იხ. ამ ნიგნში, §§3-4.

ჯარო, ისე კერძო სამართლის ქრილში. საქართველოში საჯარო მმართველობის პრაქტიკასა და გარემოს დაცვის მოქმედ კანონმდებლობაში, მისი ანალოგიურია „ატმოსფერული ჰაერის დაცვა“. თუმცა, სამართლის დოგმატიკაში, ვფიქრობ, უფრო სწორი იქნება თუ დამკვიდრდება „იმისიების სამართალი“. ერთი მხრივ, ატმოსფერული ჰაერის დაცვის სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა მხოლოდ ნაწილობრივ მოიცავს იმ საკითხებს, რომლებიც იმისიების დაცვის ცნების ქვეშ მოიაზრება, ხოლო, მეორე მხრივ, ეს უკანასკნელი პირდაპირ მიაწინებს ჰაერის დაბინძურებისგან დაცვის დიმენსიაზე.¹⁰⁶⁸ ბოლოს, ის სწორედ ამ სახელით დაიბადა და სამართლის დოგმატიკაში მისი ამ სახით შენარჩუნება მიზანშეწონილად მიმაჩნია.

374 იმისიების დაცვის სამართლის წარმოშობა და მისი ტრანსფორმაციული ეტაპები ბევრ გაკვეთილს გვაძლევს. უპირველესად, საყურადღებოა სანებართვო კონტროლის საკანონმდებლო მოწესრიგების ტრადიციები,¹⁰⁶⁹ რომელიც ჯერ კიდევ 1800-იანი წლების საფრანგეთში ჩამოყალიბდა და ამის შემდეგ ბევრ ევროპულ სახელმწიფოში გავრცელდა. თავის მხრივ, ამ ქვეყნებში სანებართვო კანონმდებლობის განვითარების ტენდენციებმა აჩვენა სანებართვო კონტროლის ინსტიტუტის ფუნქციების შეუცვლელობა, რომელიც მან ინდუსტრიულ საზოგადოებაში შეიძინა. სწორედ მისი მეშვეობით გახდა შესაძლებელი სხვადასხვა მულტიპოლარული ინტერესების ერთმანეთთან შეჯერების საჯარო-სამართლებრივი მოწესრიგება. თუმცა, გარემოს დაცვის სამართლის თანამედროვე პოლიტიკა ავლენს სანებართვო სამართლის ტრადიციული, საპოლიციო-სამართლებრივი მიდგომების დეფიციტს, რისი წარმოქმნის მიზეზი, თავის დროზე, იყო იმდროინდელი ინდუსტრიული წარმოების ზღვარდაუდებელი შესაძლებლობები.¹⁰⁷⁰ ამ ქრილში, მე-20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული, გარემოს დაცვის სფეროში მოხდა სანებართვო სამართლის ფუნდამენტური ცვლილებები, რამაც, ძირითადად, ორი ფაზა განვლო:

375 (1) პირველი ფაზა იყო სანებართვო სამართლის ტრანსფორმაცია წინდახედულობითი კონტროლის კონცეფციაში.¹⁰⁷¹ გარემოს დაცვის სამართალში წინდახედულობის პრინციპის შემოტანამ შესაძლებელი გახადა, რომ რისკების საზოგადოება მოქცეული ყოფილიყო შესაფერისი სამართლებრივი მოწესრიგების სივრცეში. გერმანული და ევროპული სამართ-

¹⁰⁶⁸ იხ. ამ ნიგნში, §9.

¹⁰⁶⁹ იხ. ამ ნიგნში, §10.

¹⁰⁷⁰ იხ. ამ ნიგნში, §11.

¹⁰⁷¹ იხ. ამ ნიგნში, §12.

ლის მაგალითზე, წინდახედულობის პრინციპის მიმართ პოლიტიკური და ნორმატიული მნიშვნელობების გამოკვეთა, იძლევა იმ დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ ქართულ სამართალში ამ პრინციპის იმპლემენტაცია მხოლოდ პოლიტიკურ მნიშვნელობას გულისხმობს და ის, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართალი (ნორმა), არ გამოიყენება.

(2) მეორე ფაზა იყო სანებართვო სამართლის ტრანსფორმაცია, ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციაში¹⁰⁷². ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია აფართოებს წინდახედულობის პრინციპს და ორიენტირებულია გარემოს ცალკეული კომპონენტების დაცვის ისეთი სისტემის შექმნისაკენ, სადაც გარემოს ერთი კომპონენტის დაცვის ღონისძიება კოჰერენტული იქნება გარემოს სხვა კომპონენტის მიზნებთან. გარემოს დაცვის მაღალი სტანდარტების გარდა, ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფცია ქმნის ინვესტიციის სტაბილიზაციის გარანტიასაც. საქმე ისაა, რომ ინტეგრირებული კონტროლის კონცეფციის ფარგლებში, გარემოზე ზემოქმედების ყველა ასპექტის წინასწარი გათვალისწინება, მომავალში ზღუდავს სანებართვო აქტის აქტუალიზაციის საჭიროებას. სხვა მხრივ, გრძელვადიან პერსპექტივაში, ის ინვესტორს აძლევს საშუალებას, რომ ახალი ტექნოლოგიების დანერგვით, მინიმუმამდე შეამციროს საწარმოს ხარჯები (ენერჯის დაზოგვის, ნაკლები ნედლეულის მოხმარების და ა.შ. გზით).

იმისიების სამართლის ტრანსფორმაციული ეტაპების ანალიზი გვაძლევს დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ ქართული იმისიების დაცვის სამართალი, კონცეპტუალურად, განვითარების იმ სტადიაზე დარჩა რომელზეც სანყის ეტაპზე იყო. ამიტომ, ამ მხრივ, ქართული კანონმდებლობა, რადიკალური ცვლილებების განხორციელებას საჭიროებს. ამ ქრილში, გერმანიის იმისიების დაცვის სამართლის განვითარების დონე, ვფიქრობ, არის ილუსტრაცია, რომელსაც ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს გარემოს დაცვის სამართლის პოლიტიკა უნდა ემყარებოდეს.

3) იმისიების გამომწვევ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულობა და მათი კატეგორიზაცია

იმისიების გამომწვევ საქმიანობათა ნებართვასავალდებულობის საკითხთან დაკავშირებით, არსებობს ორი მიდგომა:¹⁰⁷³ პირველი მიდგომა არის ქართულ სამართალში დამკვიდრებული ამომწურავი ჩამონათვალის

¹⁰⁷² იხ. ამ წიგნში, §13.

¹⁰⁷³ იხ. ამ წიგნში, §§14-15.

პრინციპი, რომელიც, ერთი შეხედვით, რელევანტურ ძირითად უფლებებში ჩარევის გამართლების თვალსაზრისით, მისაღებია. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ქართულ სამართალში დამკვიდრებული მიდგომა გულისხმობს სანებართვო ვალდებულების შემოღების შესაძლებლობას, მხოლოდ პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტიტუციების მიერ მართული ერთი კანონის საფუძველზე, რაც აკნინებს სექტორული კანონმდებლობის როლს, მაშინ, ამ პრინციპის გაზიარების საკითხი ეჭვქვეშ დგება. მით უმეტეს, გარემოს დაცვა დინამიკური ხასიათისაა და ის მუდმივ განახლებას საჭიროებს. ამიტომ, სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს ეფექტური რეაგირების საშუალება როგორც სექტორული კანონმდებლობის, ისე აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ნორმატიული აქტებითი უფლებამოსილების დელეგირების გზით. ამ მხრივ, ვფიქრობ, გერმანული სამართლის მიდგომები, რომელიც კანონისმიერი დაქმნის ფარგლებში, აღმასრულებელ ხელისუფლებას კონკრეტიზაციის უფლებას ანიჭებს, ნაწილობრივ მისაღებია. მეორე მხრივ კი უნდა მოხდეს „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ საქართველოს ძველი კანონის (1996 წ.) მიდგომების რეცეფცია, რომელიც ზემოთ აღნიშნული ორივე მიდგომის საუკეთესო კომბინაცია იყო.

379 ამავე დროს, ევროპული სამართლის მსგავსად,¹⁰⁷⁴ უნდა გაფართოვდეს სანებართვო კონტროლისადმი დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ნუსხა. 2005 წლიდან მოყოლებული, სანებართვო სამართლის სფეროში, საქართველოში განხორციელებული დერეგულირების პოლიტიკის გამო, ნებართვასავალდებულო საქმიანობების ნუსხა მნიშვნელოვნად შემცირებულია. თუ ჩვენ სერიოზულად შევხედავთ საქართველოს სახელმწიფოს მიერ გამოვლენილ ნებას, ქართული კანონმდებლობის ევროპული სამართლის სტანდარტებთან მიახლოების თვალსაზრისით, მაშინ, ცხადი გახდება ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა კატალოგის საფუძვლიანი გადახედვის გარდაუვალობა, ბუნებრივია, მისი გაფართოების თვალსაზრისით. მართალია, ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება გარემოსდაცვითი ნებართვების სფეროში იმპლემენტაციისთვის სამწლიან ვადას ადგენს,¹⁰⁷⁵ თუმცა, რაც უფრო ადრე დაიწყება ამისთვის მზადება, მით უფრო წარმატებით განხორციელდება რეფორმა. მით უმეტეს, ის არ გულისხმობს საკანონმდებლო პაკეტის მომზადების მხოლოდ ცალმხრივ პროცესს, არამედ ამ საკითხებზე უნდა გაიმართოს დისკუსიები სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებთან.

¹⁰⁷⁴ იხ. ამ წიგნში, §16.

¹⁰⁷⁵ იხ. DCFTA-ის XXIV დანართი.

ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა კატალოგის გაფართოება რე- 380
ფორმის მხოლოდ ერთი მხარეა. ამის პარალელურად, უნდა მოხდეს ამ
ნებართვასავალდებულო საქმიანობათა დიფერენცირება, საფრთხის ხა-
რისხის შესაბამისად, რაც შესაძლებლობას მოგვცემდა დაგვედგინა ამ
საფრთხესთან შესაფერისი კონტროლის მოდელური კონფიგურაცია:

(1) უპირველესად ნებართვასავალდებულო საქმიანობიდან უნდა გამო-
იყოს ისეთი კატეგორია, რომელზეც გავრცელდება პრევენციული აკრ-
ძალვის მოდელური კონფიგურაცია ანუ სანებართვო ნორმის სტრუქ-
ტურული ელემენტების ისეთნაირად სტრუქტურირება, რომ შეიქმნას
ნებართვის მიღების თაობაზე ცხადად განჭვრეტის საფუძვლები. საქარ-
თველოში, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის გაცემის რეპრესიული
წინაპირობების გამო (რომელიც, იმავდროულად, სანებართვო გადაწყ-
ვეტილების წინაპირობაცაა), ნებართვის მიღების პერსპექტივები რთუ-
ლად განჭვრეტადია. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ ასე-
თი აკრძალვის ფარგლებში მოქცეულია საშუალო საფრთხის შემცველი
საქმიანობებიც, მაშინ, უდავო უნდა იყოს ამ ქრონიკულ საქართველოს კა-
ნონმდებლობის რეფორმის აუცილებლობის საკითხი, რაც, თავის მხრივ,
კონსტიტუციურ-სამართლებრივ პრობლემებსაც ეჯახება და ქმნის რე-
ლევანტურ ძირითად უფლებებში არაპროპორციული ჩარევის ნათლად
გამოკვეთილ ნიშნებს.¹⁰⁷⁶

(2) რაც შეეხება მომეტებული საფრთხის შემცველ საქმიანობებს, ის 381
უნდა მოექცეს რეპრესიული აკრძალვის ფარგლებში და დარეგულირ-
დეს სპეციალური კანონმდებლობით. ამ მხრივ, ცალკეულ სფეროებ-
თან დაკავშირებით (მაგ. გზების, პორტების, აეროპორტების და სხვა
მსგავსი მშენებლობისათვის) აუცილებელი იქნება ცალკეული საკა-
ნონმდებლო აქტების შექმნა, რომლებშიც რეპრესიულად ჩამოყალიბ-
დება სანებართვო ნორმის სტრუქტურული ელემენტები. იურიდიული
ტექნიკის თვალსაზრისით, ის ასევე შესაძლებელს გახდის ამ ცალკეულ
სფეროებში საჯარო და გეგმარებითი ადმინისტრაციული წარმოების
გაძლიერებას.

(3) ვინაიდან, იმისიების დაცვის სფეროში, ჩვენ ვსაუბრობთ პრევენცი- 382
ული აკრძალვის შემოღებაზე, ქართულ სამართალში ინფორმაციის შეტ-
ყობინების ვალდებულებას, გერმანული სამართლის მსგავსად, მხოლოდ
სანებართვო კონტროლის შემავსები ფუნქცია უნდა ჰქონდეს. ეს უკანას-
კნელი მოგვცემდა იმის შესაძლებლობას, რომ მოქმედი კანონმდებლობი-

¹⁰⁷⁶ იხ. ამ წიგნში, §17.

საგან განსხვავებით, საქმიანობის ნებისმიერი ცვლილება არ დაექვემდებაროს ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას.¹⁰⁷⁷

- 383 (4)** უმნიშვნელო საფრთხის შემცველ საქმიანობებზე კი უნდა გავრცელდეს მხოლოდ მიმდინარე კონტროლი, რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის საკითხს მხოლოდ რეტროსპექტულად (პოსტ ფაქტუმ) დაარეგულირებდა. ამ მიზნით, უპირველესად, უნდა შეიქმნას ლეგალური დეფინიცია, რომელიც მოგვცემს უმნიშვნელო საფრთხის იდენტიფიცირების შესაძლებლობას. ამავე დროს, უნდა შეიქმნას ძირითადი მოთხოვნების კატალოგი, რომლის შესრულების ვალდებულება იარსებებს ასეთი საქმიანობის განხორციელებისას. ასევე, უნდა დადგინდეს ასეთი მოთხოვნების ცხოვრებაში გატარების საჯარო-სამართლებრივი მექანიზმები.¹⁰⁷⁸

4) იმისიების ნებართვის გაცემის მატერიალური წინაპირობები

- 384** იმისიების სანებართვო კონტროლის მატერიალური წინაპირობები ინტეგრირებულია დინამიზირებულ სანებართვო ვალდებულებებში. დინამიზირება გულისხმობს კონტროლის მოდელს, რომელიც სრულად ესადაგება გარემოს დაცვის მუდმივად ცვალებად ხასიათს. მისი ცენტრალური ინსტიტუტია მოგვიანებითი მონესრიგება, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლებას აძლევს საქმიანობის განმახორციელებელს, ნებართვის გაცემის შემდეგ, დაავალოს გარემოს დაბინძურების შემცირება იმ ფარგლებში, რასაც ითხოვს ახალი ტექნიკური ნორმები და ტექნოლოგიები. მართალია, ქართული სამართალი არ იცნობს დინამიზირებული ვალდებულებების ინსტიტუტს, თუმცა, მოქმედი კანონმდებლობის სისტემური ანალიზის საფუძველზე, ნაშრომში მითითებულია იმ შეზღუდული შესაძლებლობის ანალოგიებზე, რომელიც შესაძლებელია ამოქმედდეს გარდამავალ პერიოდში.¹⁰⁷⁹ თუმცა, ეს მხოლოდ ვარაუდია, რაც პრაქტიკაში არ მოქმედებს. გრძელვადიან პერსპექტივაში კი ქართული კანონმდებლობა, ამ მხრივ, ფუნდამენტურ რეფორმას საჭიროებს, რისთვისაც გერმანული სამართლის მიდგომები (§17 BImSchG), ვფიქრობ, სრულიად მისაღებია.¹⁰⁸⁰

- 385** რაც შეეხება ცალკეულ (დაცვის, წინდახედულობის, ენერგოეფექტურობისა და ნარჩენების მართვის) ძირითად ვალდებულებებს, ევროპული და

¹⁰⁷⁷ იხ. ამ ნიგნში, §§27-29.

¹⁰⁷⁸ იხ. ამ ნიგნში, §§30-31.

¹⁰⁷⁹ იხ. ამ ნიგნში, §30.

¹⁰⁸⁰ იხ. ამ ნიგნში, §31.

გერმანული სამართლის ანალიზი¹⁰⁸¹ გვაძლევს იმის თქმის საფუძველს, რომ ქართულ სამართალში მოქმედებს მხოლოდ დაცვის ვალდებულება.¹⁰⁸² ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია, ნათლად ჩამოყალიბდეს ნებართვის გაცემის წინაპირობები, რომელსაც არ ექნება გარემოს დაცვის მიზანი მხოლოდ ანთროპოცენტრული გაგებით, არამედ მისი მეშვეობით შესაძლებელი უნდა იყოს, როგორც გარემოს დაცვის ეკოცენტრული მიზნების განხორციელება (წინდახედულობის პრინციპის დანერგვის გზით), ისე გარემოს სხვა კომპონენტების ეფექტური დაცვა (ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპის დანერგვის გზით). ამავე დროს, რაც მთავარია, ამ წინაპირობებს უნდა ჰქონდეს დინამიზირებული ბუნება, რაც იმას ნიშნავს, რომ ის მოქმედებს უშუალოდ მოქმედი სამართლის სახით, როგორც ნებართვის გაცემის, ისე ნებადართული საქმიანობის ფუნქციონირების დროს. ამ უკანასკნელის პარალელურად, გერმანული სამართლის მსგავსად, როგორც უკვე აღინიშნა, უნდა შეიქმნას მოგვიანებითი მონესრიგების შედარებით სრულყოფილი მექანიზმი, ვიდრე ამას საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა გვთავაზობს. მართალია, ერთი შეხედვით, ძირითადი საწინაპირობო ვალდებულებების დინამიზირებული მოდელი და მოგვიანებითი მონესრიგების შესაძლებლობა ქმნის სამეწარმეო თავისუფლებისა და საკუთრების ძირითად უფლებაში უხეში ჩარევის საფრთხეს, თუმცა, წინდახედულობისა და ინტეგრირებული კონტროლის პრინციპების დანერგვის გზით, გარემოზე ზემოქმედება თავიდანვე იმდენად რედუცირდება, რომ ხანგრძლივ პერსპექტივაში მოგვიანებითი მონესრიგების მექანიზმის გამოყენების საჭიროება პრაქტიკულად არ იარსებებს. გარდა ამისა, უნდა შეიქმნას მექანიზმი, რომლის შესაბამისად, თუ მოგვიანებითი მონესრიგება, ფაქტობრივი და სამართლებრივი თვალსაზრისით შეუძლებელი იქნება, ამოქმედდეს ზიანის ანაზღაურების მექანიზმი.

ერთ-ერთი ცენტრალური მნიშვნელობის საკითხია, ასევე, ძირითადი საწინაპირობო ვალდებულებების კონკრეტიზაციისა და რაციონალიზაციის საკითხი.¹⁰⁸³ უპირველესად, საუბარია კონკრეტიზაციაზე, რომელიც მიიღწევა ზღვრულად დასაშვები ნორმების შემუშავების გზით და რომლის გარეშე, ზემოთ აღნიშნულ ძირითად ვალდებულებათა შესრულება არ ხდება, ან მოხდება იმ ხარისხით, რა ხარისხის სტანდარტებსაც ადგენს ეს ზღვრულად დასაშვები ნორმები. ამის გათვალისწინებით, გერმანული სამართალი გვთავაზობს გარემოს დაცვის ნორმირების მოქნილ

¹⁰⁸¹ იხ. ამ წიგნში, §§19-20.

¹⁰⁸² იხ. ამ წიგნში, §18.

¹⁰⁸³ იხ. ამ წიგნში, §19(5).

და მაღალ სტანდარტებზე ორიენტირებულ მოდელს. გერმანულ სამართალში განსაზღვრულია გენერალური ზღვრულად დასაშვები ნორმების როგორც დაცვის, ისე წინდახედულობის ვალდებულება. მათი ინტეგრაცია, ცალკეულ გადაწყვეტილებაში, ემყარება ე.წ. „ანტიციპაციურ საექსპერტო დასკვნების“ კონცეფციას, რაც შესაძლებელს ხდის გენერალური ნორმების კიდევ უფრო დახვეწას, ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილების მეშვეობით, და გარემოს დაცვის გენერალური ნორმირებისას, გაუთვალისწინებელი ხარვეზების აღმოფხვრას, უფლების დაცვის ცალკეულ შემთხვევაზე ორიენტირების გზით. რაც შეეხება ქართულ სამართალს, ის არ იცნობს ამ ინსტიტუტის გამოყენების შესაძლებლობას. პირიქით, ასეთი რამ ქართულ სამართალში თავიდანვე შეზღუდულია.¹⁰⁸⁴

387 სანებართვო კონტროლის გაძლიერების მიზნით, ასევე, უნდა შეიქმნას ძირითადი სანებართვო ვალდებულებათა კონკრეტიზაციის თანამედროვე მოდელი. ამ შესაძლებლობის გარეშე, ძირითადი სანებართვო ვალდებულება კონკრეტული შინაარსის არმქონე ნორმატიულ მოთხოვნად დარჩება. ამ მიმართულებით, უნდა შეიქმნას საუკეთესო ხელმისაწვდომი ტექნიკის (BAT) მოქნილი მექანიზმი,¹⁰⁸⁵ რომლის მიხედვითაც, შესაძლებელი გახდება დაბინძურების რედუცირება, იმაზე ნაკლებ ზღვრამდე (წინდახედულობითი კონტროლი), ვიდრე ეს დაშვებულია დაცვის ვალდებულებით.

388 ამავე დროს, ნებართვის გაცემის წინაპირობების გაძლიერების აუცილებლობის დასაბუთებისას, გათვალისწინებული უნდა იქნას, გარემოს დაცვის თვალსაზრისით, ძირითადი რელევანტური უფლებების ნეგატიური და პოზიტიური სტატუსები.¹⁰⁸⁶ სანებართვო კონტროლის შესაფერისი მექანიზმები, სწორედ, ამ ძირითადი უფლებების ეფექტური დაცვის შესაძლებლობას უნდა ქმნიდეს.

5) იმისიების ნებართვის გაცემის წარმოება-სამართლებრივი წინაპირობები

389 იმისიების ნებართვის გაცემის მატერიალური წინაპირობების რეალური აღსრულება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული იმაზე, თუ ადმინისტრაციული წარმოების რომელ სახეს ადგენს კანონმდებელი. ის გადაწყვეტილების მიმღებ ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს მკაცრ ორგანიზაციულ ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებშიც ხდება სხვადასხვა კოლიზიური ინტერესების წარმოდგენა, შეფასება და შეჯერება. ამ მხრივ, სანებართ-

¹⁰⁸⁴ იხ. ამ წიგნში, §18(5).

¹⁰⁸⁵ იხ. ამ წიგნში, §20(4.გ).

¹⁰⁸⁶ იხ. ამ წიგნში, §21.

ვო ადმინისტრაციული წარმოება, დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზების კონკრეტული საშუალებაა, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ახდენს საზოგადოებრივი ნების მაქსიმალურ მობილიზებას და საბოლოო გადაწყვეტილებაში ინტეგრაციას.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, უპირველესად, უარი უნდა ვთქვათ იმის მტკიცებაზე, რომ ქართულ სამართალში დამკვიდრებული, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ე.წ. „პრივატიზირებული პროცედურა“ წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებას.¹⁰⁸⁷ ამ ქრილში, მიუღებელია ქართული სასამართლოს მიდგომები, რომელიც ურთიერთსაწინააღმდეგო არგუმენტებზე დაყრდნობით, პრივატიზებულ პროცედურას მიიჩნევს საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებად. სწორედ ამ მომენტისა და, ასევე, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს კონსტიტუციითა და ორჰუსის კონვენციით, გარანტირებულია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობაში უნდა შეიქმნას ამ გარანტიის უზრუნველყოფის ეფექტური მექანიზმები. ამ თვალსაზრისით, საკმარისი იქნება 2007 წლამდე მოქმედი რეგულაციების აღდგენაც, რომელიც ასეთ შესაძლებლობას ითვალისწინებდა.

ინვესტიციების უსაფრთხოების, სტაბილიზაციის, დაცვისა და კონტროლის კონცეფციის დეფიციტის თვალსაზრისით, შესაძლებელია, რამდენიმე დასკვნის გაკეთება:

(1) ქართული სამართალი არ იცნობს წინასაკონსულტაციო ეტაპის ინსტიტუტს. მართალია, ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და ნებართვის მაძიებელს შორის არსებობს დიალოგისა და კომუნიკაციის შესაძლებლობა, თუმცა, მას მხოლოდ არაფორმალური ხასიათი აქვს. მისი ინსტიტუციონალიზაცია კი ხელს შეუწყობდა პროცესის ეკონომიურობასა და დებიუროკრატიზაციას.

(2) ქართული კანონმდებლობა არ იცნობს, ასევე, დაგეგმილი საქმიანობის შემოწმების ე.წ. სკოპინგის მეთოდოლოგიას, რაც იმას ნიშნავს, რომ დადგენილია წარმოსადგენი დოკუმენტაციის მხოლოდ ამომწურავი ნუსხა. ამდენად, არ გვაქვს საქმიანობის დასაშვებობის შემოწმების მოქნილი მექანიზმი, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა ცალკეულ შემთხვევასთან მაქსიმალურად მისადაგებული გადაწყვეტილების მიღებას.

(3) ქართული სანებართვო სამართლის რეფორმის ერთ-ერთი ცენტრალური პუნქტია, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის გაუქმების აუცილებლობა.

¹⁰⁸⁷ იხ. ამ წიგნში, §23.

ამის თქმის საფუძველს გვაძლევს, არა ის გარემოება, რომ ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა საბჭოური წარმონაქმნია, არამედ ის, რომ მისი ნეგატიური ვოტუმის მნიშვნელობის გამო, ქართულ სამართალში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურას თავის რეალურ ფუნქციას უკარგავს. ამიტომ, უნდა შეიქმნას ისეთი მოდელი, რომლის მიხედვითაც, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე, ყველა ეკოლოგიური ასპექტის წარმოჩენის შესაძლებლობა გაჩნდება. სანებართვო გადაწყვეტილების მიღებისას კი შესაძლებელი უნდა იყოს ამ ასპექტების დაძლევა, თუ სხვა (ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული მემკვიდრეობისა და ა.შ.) ინტერესები ეკოლოგიურზე უფრო ღირებული აღმოჩნდება. ამ მხრივ, ვფიქრობ, საქართველოს კანონმდებლობის სრულყოფილი რეფორმა, შესაძლებელი იქნება ევროპული და გერმანული სამართლის გამოცდილების გათვალისწინებით.

392 საქართველოს კანონმდებლობაში უნდა მოხდეს, ასევე, სანებართვო წარმოების დიფერენცირება, საქმიანობების სახიფათობის ხარისხის შესაბამისად. ამ თვალსაზრისით, როგორც უკვე აღინიშნა, უნდა გვექონდეს ნებართვასავალდებულო საქმიანობების ისეთი კატალოგი, რომლის მიმართ დადგენილი იქნება ჩვეულებრივი (მარტივი ან საჯარო) სანებართვო წარმოება და ისეთი კატალოგი, რომლის მიმართ დადგენილ სანებართვო წარმოებაში, დამატებით მოხდება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ინტეგრაცია. ამავე დროს, ეს უკანასკნელი კატალოგი უნდა დაიყოს, ერთი მხრივ, ისეთ ნუსხად, რომლისთვისაც ყოველთვის სავალდებულო იქნება გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ჩატარება და, მეორე მხრივ, ისეთ ნუსხად, რომლისთვისაც გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურის ჩატარების საჭიროების საკითხი გადაწყდება ე.წ. სკრინინგის მეშვეობით.

393 დაბოლოს, სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების დერეგულირებისა და პრივატიზების კონსტიტუციურობის საკითხის შემონიშნების კრიტერიუმები უნდა ემყარებოდეს ძირითად უფლებებს, სახელმწიფოს ამოცანებსა და ძირითად კონსტიტუციურ პრინციპებს. თუ ამ ჭრილში გავანალიზებთ ქართულ სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელ ნორმებს მაშინ, ნათელი გახდება, რომ მისი შესაბამისობა ზემოაღნიშნულ კრიტერიუმებთან საფუძვლიან ეჭვს იწვევს, განსაკუთრებით, საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების კლასიკური სტრუქტურული ელემენტების პრაქტიკულად არარსებობის გამო.¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸⁸ იხ. ამ წიგნში, §26.

6) იმისიების სფეროში უფლების დაცვა სასამართლო წესით

ევროპის მასშტაბით, გარემოს დაცვის სფეროში უფლების სასამართლო **394** წესით დაცვასთან დაკავშირებით არსებული ორი რადიკალურად განსხვავებული მიდგომიდან, ერთი მხრივ, ფრანგული მოდელის სახით, რომელიც გულისხმობს ინტერესზე დაფუძნებული გაფართოებული სარჩელის უფლებას და, მეორე მხრივ, გერმანული მოდელის სახით, რომელიც სასარჩელო უფლებას ზღუდავს სუბიექტური უფლებების დარღვევის წინაპირობით, ქართული გარემოს დაცვის სამართალი, ფრანგული მოდელის ანალოგიურია და უშვებს ე.წ. „პოპულარული სარჩელების“ შესაძლებლობას. ამ მხრივ, ქართული სამართალი შეესაბამება ევროპული სამართლის (2003/35/EG¹⁰⁸⁹) მოთხოვნებს. რეფორმის საჭიროება, რაც ამ მხრივ არსებობს, არის საკითხის სისტემატიზებული მონესრიგება ერთიან ნორაში, რაც ტრანსფარენტულობის გარდა, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისითაც სწორი იქნებოდა. აქვე აღმანიშნავია, რომ შინაარსობრივი რეფორმის საჭიროება გერმანულ სამართალში არსებობდა 2013 წლამდე, როცა გაერთიანებების გაფართოებული სარჩელი არ არსებობდა. ვინაიდან, ახალი საკანონმდებლო რეგულაციები უშვებს გაერთიანებების სარჩელის უფლებას, გარემოსდაცვითი საკანონმდებლო ნორმის (და არა მხოლოდ სუბიექტური უფლებების) დარღვევის შემთხვევაში, შეიძლება ვთქვათ, რომ ის უკვე არ ეწინააღმდეგება ევროპული სამართლის მოთხოვნებს.

7) საკანონმდებლო სისტემის რეფორმა

ამგვარად, ცხადია, რომ იმისიების დაცვის სამართლის მაგალითზე, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლთან დაკავშირებული რეგულაციები იმდენად ფუნდამენტური სახის ცვლილებებს საჭიროებს, რომ ამის განხორციელება ჩვეულებრივი საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტით შეუძლებელი იქნება. ამიტომ, ვფიქრობ, ამ მიმართულებით უნდა გაუქმდეს საქართველოს რამდენიმე საკანონმდებლო აქტი და განხორციელდეს მათი სისტემური სახის რეფორმა.

საკანონმდებლო სისტემის რეფორმა, შესაძლებელი იქნება გარემოს დაცვის კანონმდებლობის ყოვლისმომცველი კოდიფიკაციის ან სატელიტური მოდელის გზით. ამ მიდგომების დადებით მხარეებზე გარკვეული მოსაზრებები უკვე გამოითქვა ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში.¹⁰⁹⁰ ამ

¹⁰⁸⁹ დირექტივა განსაზღვრული გეგმებისა და პროგრამების შემუშავებაში საზოგადოების მონაწილეობის თაობაზე.

¹⁰⁹⁰ იხ. ყალიჩავა, სამართლის ჟურნალი, №2, 2012, გვ. 109-111.

შემთხვევაში, ვფიქრობ, რომ რეფორმის განხორციელება შესაძლებელი იქნება ორივე ფორმატში. თუ სატელიტური მოდელი მოიცავს მხოლოდ გარემოს დაცვის ზოგადი ნაწილისთვის რელევანტურ ინსტიტუტებს (გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარებულ საქმიანობათა ნუსხა, ინტეგრირებული სანებართვო კონტროლის სისტემა, სანებართვო წარმოება, გარემოს დაცვის ნორმირება და სხვა), ყოვლისმომცველი კოდიფიკაცია, ამ ზოგადი ნაწილის გარდა, მოიცავს გარემოს დაცვის კერძო ნაწილებსაც (ატმოსფერული ჰაერის დაცვის, წყლის, ნარჩენების მართვის და ა.შ. კანონმდებლობის სახით). მართალია, ეს უკანასკნელი უფრო მიმზიდველია, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში გამოკვეთილი რეფორმის განხორციელება სატელიტური მოდელის ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება. მით უმეტეს, ამის გამოცდილება ბევრ განვითარებულ ქვეყანაში (მაგ. შვეიცარია, პოლონეთი) უკვე არსებობს და წარმატებით მუშაობს.¹⁰⁹¹

¹⁰⁹¹ იხ. იქვე, გვ. 110.

გამოყენებული ლიტერატურის სია

სახელმძღვანელოები, კომენტარები, კრებულები, მონოგრაფიები და სტატიები (ქართულ, გერმანულ, ინგლისურ და რუსულ ენებზე):

- 1) ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, რჩეული გადაწყვეტილებები, ტ. 1, თბ., 2001;
- 2) **ადეიშვილი ზურაბ**/ვარდიაშვილი ქეთევან/იზორია ლევან/კალანდაძე ნინო/კოპალეიშვილი მაია/სხირტლაძე ნუგზარ/ტურავა პაატა/ქიტოშვილი დიმიტრი, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2005 (ციტ. ავტორთა კოლექტივი, 2005);
- 3) **ბითაძე მაია**, ადამიანის ეკოლოგიური უფლებების დაცვის საერთაშორისო სამართლებრივი სტანდარტების გავლენა ქართულ სამართალზე, თბ., 2008 (ციტ. ბითაძე, 2008);
- 4) **ბურდული ირაკლი**, იხ. წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი. თავი მეორე. საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2013 (ციტ. ბურდული, 2013);
- 5) **გივიაშვილი ირაკლი**, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია და გარემოს დაცვა, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006 (ციტ. გივიაშვილი, 2006);
- 6) **გიორგიშვილი ქეთევან**, შეცდომა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 20 (ციტ. გიორგიშვილი, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 20);
- 7) **გოგიტიძე ნანა/გვილავა მზია/თურმანიძე ოთარ/იულრიხი რალფ**, გზმის პროცედურის განხორციელების მიმოხილვა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, მეოთხე კვარტალი, 1999, გვ. 25 (ციტ. გოგიტიძე და სხვ., ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, მეოთხე კვარტალი, 1999);
- 8) **ერემოვი გრიგოლ**, საბჭოთა ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 1984 (ციტ. ერემოვი, 1984);
- 9) **ვინტერი გერდ**, ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, 2013, №1, გვ. 73 (ციტ. ვინტერი, 2013, №1).

- 10) **ვინტერი გერდ/ტურავა პაატა/ყალიჩავა კობა**, საქართველოს გარემოს დაცვის სამართლის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება: ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკო-აუდიტი, თბილისი, 2010 (ციტ. ვინტერი/ტურავა/ყალიჩავა, 2010);
- 11) **ზოიძე ბესარიონ**, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა კონტროლი საქართველოში, თბილისი, 2007 (ციტ. ზოიძე, 2007);
- 12) **იზორია ლევან**, ადამიანის უფლებათა შეზღუდვა და თანაზომიერების პრინციპი, წიგნში: კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა დაცვა ეროვნულ და საერთაშორისო სამართალში, 2002, გვ. 43 (ციტ. იზორია, 2002);
- 13) **იზორია ლევან**, თანამედროვე სახელმწიფო და თანამედროვე ადმინისტრაცია, 2008 (ციტ. იზორია, 2008);
- 14) **იზორია ლევან**, წიგნში: იზორია/კორკელია/კუბლაშვილი/ხუბუა, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, 2005, გვ. 146 (ციტ. იზორია, 2005);
- 15) **კახიანი გიორგი**, საკონსტიტუციო კონტროლი საქართველოში, თეორიისა და კანონმდებლობის ანალიზი, 2011 (ციტ. კახიანი, 2011);
- 16) **კოპალეიშვილი მაია/სხირტლაძე ნუგზარ/ქარდავა ეკატერინე/ტურავა პაატა (რედ)**, ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2008 (ციტ. კოპალეიშვილი და სხვ., 2008);
- 17) **კუბლაშვილი კონსტანტინე**, სიცოცხლის უფლება საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, წიგნში: კონსტანტინე კორკელია (რედ.), ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, თბილისი, 2006 (ციტ. კუბლაშვილი, 2006);
- 18) **ლაბარტყავა აკაკი**, ეკოლოგიური სამართალი, თბილისი, 2003 (ციტ. ლაბარტყავა, 2003);
- 19) **ლომსაძე ნიკოლოზ**, ატმოსფერული ჰაერის სამართლებრივი დაცვა, თბილისი, 1966 (ციტ. ლომსაძე, 1966);
- 20) **ლორია ვალერიან**, საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2000 (ციტ. ლორია, 2000);
- 21) **ტურავა პაატა**, კანონიერი ნდობის პრინციპი, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, №2-3, 2007, გვ. 218 (ციტ. ტურავა, ჟურნ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, №2-3, 2007);
- 22) **ტურავა პაატა/წიკეპლაძე ნათია**, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010 (ციტ. ტურავა/წიკეპლაძე, 2010);

- 23) **ურუშაძე თენგიზ/ლორია ვალერი**, ეკოლოგიური სამართალი, თბილისი, 2003 (ციტ. ურუშაძე/ლორია, 2003);
- 24) **ქანთარია ბექა**, იხ. წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარი. თავი მეორე. საქართველოს მოქალაქეობა. ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2013 (ციტ. ქანთარია, 2013);
- 25) **ყალიჩავა კობა**, გარემოს დაცვის სამართალი, იხ. წიგნში: ხუბუა/ზომერმანი (რედ.), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, თბილისი, 2016 (ციტ. ყალიჩავა, 2016);
- 26) **ყალიჩავა კობა**, საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფის სტრატეგიული ასპექტები, სამართლის ჟურნალი, №2, 2012, გვ. 109-119 (ციტ. ყალიჩავა, „სამართლის ჟურნალი“, №2, 2012);
- 27) **ნიკლაური ნინო** (საქართველოს პარლამენტის კვლევითი სამსახური), გარემოს დაცვის რეგულირება, 1996 (ციტ. ნიკლაური, 1996);
- 28) **ჭანტურია ლადო**, გლობალური ეკოლოგიური პრობლემა და სამართალი, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, №4 (ციტ. ჭანტურია, ჟურნ. „სამართალი“, 1991, №4);
- 29) **ჭანტურია ლადო**, უძრავი ნივთების საკუთრება: შედარებითი სამართლებრივი კვლევა (გერმანული სამართლის მაგალითზე), მე-2 გამოცემა, თბილისი, 2001 (ციტ. ჭანტურია, 2001);
- 30) **ხადური ნოდარ**, ეკონომიკური სისტემა საქართველოში, წიგნში: ვუახლოვდებით ევროპას? ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, თბილისი, 2010, (ციტ. ხადური, 2010);
- 31) **ხეცურიანი ჯონი**, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილება ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვის სფეროში, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2011, №4 (ციტ. ხეცურიანი, ჟურნ. „საკონსტიტუციო სამართლის მიმოხილვა“, 2011).
- 32) **ხოფერია რევაზ**, „გაერთიანებების სარჩელი“ გარემოს დაცვის სამართალში, იხ. სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი“, (ციტ. ხოფერია, სტუდენტური სამართლებრივი ჟურნალი, 2013);
- 33) **ჰანდლი გიუნტერ**, ადამიანის უფლებები და გარემოს დაცვა, წიგნში: ეიდე/კრაუზე/როსას (რედ.), ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებები, თბილისი, 1995 (ციტ. ჰანდლი, 1995);
- 34) **Alexy Robert**, Theorie der Grundrechte, Baden-Baden, 1985 (ციტ. Alexy, 1985);
- 35) **Appel Ivo**, Grenzen des Risikorechts, in: Appel/Hermes/Schönberger, Öffentliches Recht im offenen Staat, Berlin, 2011 (ციტ. Appel, 2011);

- 36) **Appel Ivo**, Staatliche Zukunft- und Entwicklungsvorsorge: Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen, 2005. (308. Appel, 2005);
- 37) **Bayersmann Detmar**, Gibt es naturwissenschaftliche Grundlagen für Grenzwerte bei Stoffkombinationen? in: Winter Gerd (Hrsg.), Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, Düsseldorf, 1986 (308. Bayersmann, 1986);
- 38) **Beck Ulrich**, Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986 (308. Beck, 1986);
- 39) **Beckmann Martin**, in: Hoppe Werner (Hrsg.), Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung (Kommentar), Köln u.a. 2012, §§ 11 und 12 (308. Beckmann, UVPG, 2012);
- 40) **Berg Thomas**, Beweismaß und Beweislast im öffentlichen Umweltrecht: Instrumente eines verantwortungsvollen Umgangs mit technologiebedingten Risiken, Baden-Baden, 1995 (308. Berg, 1995);
- 41) **Böhm Monika**, Der Normmensch: Materielle und Prozedurale Aspekte des Schutzes der Menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen, Thübingen, 1996 (308. Böhm, 1996);
- 42) **Böhm Monika**, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 2010, § 4 (308. Böhm, 2010, § 4);
- 43) **Bohne Eberhard**, Der informale Rechtsstaat: Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug und besondere Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin, 1981 (308. Bohne, 1981);
- 44) **Breuer Büdiger**, Anlagengenehmigung und Grundpflichten, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus, Heidelberg, 1999 (308. Breuer, FS Feldhaus, 1999);
- 45) **Breuer Rüdiger**, Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ, 1986, S. 171 (308. Breuer, NVwZ, 1986);
- 46) **Breuer Rüdiger**, Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl, 1978, S. 829 (308. Breuer, DVBl, 1978);
- 47) **Breuer Rüdiger**, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann/schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. Berlin, 2008 (308. Breuer, in: BesVerwR, 2008);

- 48) **Britz Gabriele**, Die Mitwirkung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Einrichtungen des öffentlichen Recht, *VerwArch*, 2000, S. 418 (308. Britz, *VerwArch*, 2000);
- 49) **Bull Hans Peter**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg, 6. Aufl. 2000 (308. Bull, 2000);
- 50) **Bullinger Martin**, Investitionsförderung durch nachfragegerechte und kooperative Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, *JZ*, 1994, S. 1129 (308. Bullinger, *JZ*, 1994);
- 51) **Bundeswirtschaftsministerium (Hrsg.)**, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planung- und Genehmigungsverfahren (sog. Schlichter-Kommission), Bonn, 1994 (308. BMW (Hrsg.), 1994);
- 52) **Calliess Christian**, Die Umweltkompetenzen der EG, *ZUR*, 2003, S. 129 (308. Calliess, 2003);
- 53) **Calliess Christian**, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes Tendenzen zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ im Verwaltungsrecht? 2003, *NJW*, S. 97. (308. Calliess, 2003, *NJW*);
- 54) **Calliess Christian**, EG-Umweltrecht, in: Hansmann/Sellner, *Grundzüge des Umweltrechts*, 3. Aufl. Berlin, 2007 (308. Calliess, 2007);
- 55) **Calliess Christian**, Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB, *ZUR*, 2008, 343 (308. Calliess, *ZUR*, 2008);
- 56) **Calliess Christian**, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, Tübingen, 2001 (308. Calliess, 2001);
- 57) **Couzinet Daniel**, Die Zulässigkeit von Immissionen im anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht, Berlin, 2007 (308. Couzinet, 2007);
- 58) **Couzinet Daniel**, Existiert eine allgemeine Vorsorgepflicht bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach §§ 22 ff. BImSchG?, *NuR*, 2007, S. 722 (308. Couzinet, *NuR*, 2007);
- 59) **Curtius Fridrich**, *Entwicklungstendenzen im Genehmigungsrecht*, Berlin, 2005 (308. Curtius, 2005);
- 60) **Czajka Dieter**, in: Feldhaus Gerhard, *Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar*, § 10, Wiesbaden, 2. Aufl. 1981 (308. Czajka, 1981, § 10);
- 61) **De Sadeleer Nicolas**, *Environmental Principles*, Oxford University Press, United States, 2002 (308. De Sadeleer, 2002);

- 62) **Degenhart Christoph**, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht (mit Bezügen zum Europarecht), 25. Auflage, 2009 (308. Degenhart, 2009);
- 63) **Di Fabio Udo**, Integratives Umweltrecht Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ, 1989, S. 329 (308. Di Fabio, NVwZ, 1989);
- 64) **Di Fabio Udo**, Risikoentscheidung im Rechtsstaat: Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Tübingen 1994 (308. Di Fabio, 1994).
- 65) **Dietlein Johannes**, §§ 4, 5, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BlmschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011 (308. Dietlein, 2011);
- 66) **Dolde Klaus-Peter**, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ, 1997, S. 313 (308. Dolde, NVwZ, 1997);
- 67) **Dreier Horst (Hrsg.)**, Grundgesetz (Kommentar), Bd. I, Thübingen, 2004 (308. Dreier, GG (Komm), 2004);
- 68) **Driesen David M., Adler Robert W., Engel Kirsten H.**, Environmental Law: a conceptual and pragmatic approach, Austin, 2011 (308. Driesen/Adler/Engel, 2011);
- 69) **Ekardt Felix**, Zukunft in Freiheit: Eine Theorie der Gerechtigkeit, der Grundrechte und der politische Steuerung zugleich eine Grundlegung der Nachhaltigkeit, Leipzig, 2004 (308. Ekardt, 2004);
- 70) **Ekardt, Felix**, Steuerungsdefizite im Umweltrecht (Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und Grundrechte), Sinzheimer, 2001 (308. Ekardt, 2001);
- 71) **Erbguth Wilfried/Schink Alexander**, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Kommentar), München, 1996 (308. Erbguth/Schink, UVPG, 1996);
- 72) **Evers Adalbert/Nowotny Helga**, Über den Umgang mit Unsicherheit: Die Entwicklung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft, Frankfurt a. M. 1986 (308. Evers/Nowotny, 1986);
- 73) **Eversberg Sandra Stefanie**, Der Zeitfaktor im bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Thübingen, 1999 (308. Eversberg, 1999);
- 74) **Feldhaus Gerhard**, Beste verfügbare Techniken und Stand der Technik, NVwZ, 2001, S. 1 (308. Feldhaus, NVwZ, 2001);
- 75) **Feldhaus Gerhard**, Der Vorsorgegrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, DVBl, 1980, S. 131 (308. Feldhaus, DVBl, 1980);

- 76) **Feldhaus Gerhard**, Konturen eines modernen Umweltrechts, DÖV, 1974, S. 614 (308. Feldhaus, DÖV, 1974);
- 77) **Feldhaus Gerhard**, Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001 (308. Feldhaus, 2001);
- 78) **Feser Hans-Dieter**, Vom End-of-pipe zum integrierten Umweltschutz, in: Feser/Flieger/Hauf (Hrsg.), Integrierter Umweltschutz, Umwelt- und Ressourcenschonung in der Industriegesellschaft, Regensburg, 1996 (308. Feser, 1996);
- 79) **Forsthoff Ernst**, Staat der Industriegesellschaft, München, 1971 (308. Forsthoff, 1971);
- 80) **Führ Martini**, Eigene-Verantwortung oder Öko-Staat: Sicherung der Selbstverantwortung in Unternehmen, in: Roßnagel/Neuser (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, Baden-Baden, 1996 (308. Führ, 1996);
- 81) **Gaentzsch Günter**, in: Schlichter/Stich (Hrsg), Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Köln u.a., 2006, § 1 (308. Gaentzsch, 2006);
- 82) **Gellermann Martin**, Naturschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (308. Calliess, 2007);
- 83) **Gerhard Feldhaus**, Einführung in die neue Störfall-Verordnung, UPR 2000, S. 121 (308. Feldhaus, UPR, 2000);
- 84) **Grimm Dieter**, Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention, KritV, 1986, S. 38 (308. Grimm, KritV, 1986);
- 85) **Gromitsaris Athanasios**, Die Lehre von der Genehmigung, in: VerwArchiv, 1997, S. 52 (308. Gromitsaris, VerwArchiv, 1997);
- 86) **Gromitsaris Athanasios**, Die Unterscheidung zwischen präventivem und repressivem Verbot, DÖV, 1997, S. 401 (308. Gromitsaris, Unterscheidung, DÖV, 1997);
- 87) **Groß Christian**, Die Privatisierung ordnungsrechtlicher Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren auf der Grundlage des Öko-Audit-Systems, München, 2000 (308. Groß, 2000);
- 88) **Gusy Christoph**, Rechtsguterschutz als Staatsaufgabe: Verfassungsfrage der Staatsaufgabe Sicherheit, DÖV, 1996, S. 573 (308. Gusy, DÖV, 1996);
- 89) **Häberle Peter**, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Berlin, 2. Auflage, 2006 (308. Häberle, 2006);

- 90) **Häberle Peter**, Zeit und Verfassungskultur, in: Peisl/Mohler (Hrsg.), Die Zeit, Bd. 6, München, 1983 (308. Häberle, 1983);
- 91) **Häfner Christofer**, Verantwortungsteilung im Genehmigungsrecht: Entwicklung und Aspekte der Umsetzung eines Sachverständigenmodells für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, Berlin, 2010 (308. Häfner, 2010);
- 92) **Haismann-Grasel Barbara**, Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen: Probleme des Anlagen-Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG aus der Sicht der Drittbetroffenen, Darmstadt, 1985 (308. Haismann-Grasel, 1985);
- 93) **Hansmann Klaus**, BImSchG, § 22, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2011 (308. Hansmann, BImSchG, § 22 (Komm.), 2011);
- 94) **Hansmann Klaus**, Öffentliches Immissionsschutzrecht, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (308. Hansmann, 2007);
- 95) **Hansmann Klaus**, Zur Problematik der Festsetzung von Immissionsgrenzwerten, in: Everhard Fraßen/Konrad Redeker/Otto Schlichter/Dieter Wilke (Hrsg.), Bürger-Richter-Staat, Festschrift für Horst Sandler, München, 1991 (308. Hansmann, in: FS Sandler, 1991);
- 96) **Hauff Michael von/Solbach Daniel**, Perspektiven integrierter Umweltschutztechnologie in der Bundesrepublik Deutschland, ZfU, 1999, 67 (308. Hauff/Solbach, ZfU, 1999);
- 97) **Heinrich Herbert**, Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 24.2.1976, GewArch. 1976, S. 159 (308. Heinrich, GewArch. 1976);
- 98) **Hendler Reibinder**, Allgemeines Verwaltungsrecht, Grundstrukturen und Klausurfälle, Boorberg, 3. Aufl., 2001 (308. Hendler, 2001);
- 99) **Hermann Martin**, Schutz vor Fluglärm bei der Planung von Verkehrsflughäfen im Lichte des Verfassungsrechts: Zur Auslegung des § 9 LuftVG, Berlin, 1994 (308. Hermann, 1994);
- 100) **Hermanns David/Hönig Dietmar**, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – Bericht über die Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, DVBl, 1998, S. 827 (308. Hermanns/Hönig, DVBl, 1998);
- 101) **Hermes Georg**, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, Heidelberg, 1987 (308. Hermes, 1987);
- 102) **Hesse Konrad**, Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 1995 (308. Hesse, 1995);

- 103) **Hoffmann Gert**, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DÖV, 1995, S. 237 (Zit. Hoffmann, DÖV, 1995);
- 104) **Hoffmann Hasso**, Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP, 1986, S. 87 (Hoffmann, ZRP, 1986);
- 105) **Holder Jane**, Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making, Oxford University Press, United States, 2004 (Zit. Holder, 2004);
- 106) **Holder Jane, Lee Maria**, Environmental Protection, Law and Policy, Cambridge University Press, United Kingdom, 2007 (Zit. Holder/Lee, 2004);
- 107) **Isensee Josef**, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als Staatliche Schutzpflicht, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, Heidelberg, 2000, § 111 (Zit. Isensee, in: HdStR, 2000, § 111);
- 108) **Jakobs Michael Christian**, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Köln, 1985 (Zit. Jakob, 1985);
- 109) **Jans Jan H./von der Heide**, Europäisches Umweltrecht, Groningen, 2003 (Zit. Jans/Heide, 2003);
- 110) **Jarass Hans D.**, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Kommentar), München, 7. Aufl. 2010 (Zit. Jarass, 2010);
- 111) **Jarass Hans D.**, Neue (und alte) Probleme bei der Änderung immissionsschutzrechtlicher, NJW, 1998, S. 1098 (Zit. Jarass, NJW, 1998);
- 112) **Kalichava Koba**, Legal Analysis of the Ruling №2/1/410, 7 February 2007, of the Constitutional Court of Georgia, in South Caucasus Law Journal, 06/2015 P. 309 (Zit. Kalichava, in South Caucasus Law Journal, 06/2015);
- 113) **Kalichava Koba**, Strategic Aspects of Improving Ecological Legislation, Jurnal of Law, №2 2012, P.102 (Zit. Kalichava, Jurnal of Law, №2 2012);
- 114) **Klein Hans H.**, Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl, 1994, S. 491 (Zit. Klein, DVBl, 1994);
- 115) **Kloepfer Michael**, Umweltrecht, 3. Aufl., München, 2004 (Zit. Kloepfer, 2004);
- 116) **Kloepfer Michael**, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, Berlin, 1994 (Zit. Kloepfer, 1994);

- 117) **Knopp Lothar/ Piroch Ingmar**, Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie-Ökologie? – ZUR 2009, S. 409 (308. Knopp/Piroch, ZUR, 2009);
- 118) **Koch Hans-Joachim, Immissionschutzrecht**, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, Köln, Berlin, München, 2. Aufl. 2007 (308. Koch, 2004);
- 119) **Koch Hans-Joachim**, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. II, § 49, Köln u.a., 1998 (308. Koch, in: HUDUR II, 1998, §15);
- 120) **Koch Hans-Joachim/Siebel-Huffmann**, Das Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP, NVwZ, 2001, S. 1081 ff (308. Koch/Siebel-Huffmann, NVwZ, 2001);
- 121) **Köck Wolfgang**, Grundzüge des Risikomanagements im Umweltrecht, in: Bora (Hrsg), Rechtliches Risikomanagement, Berlin, 1999 (308. Köck, 1999);
- 122) **Köck Wolfgang**, Risikovorsorge als Staatsaufgabe, AöR, 1996, S. 1 (308. Köch, AäR, 1996);
- 123) **Koepfer Isabell**, Stand der Technik und Umweltqualität, Baden-Baden, 2001 (308. Koepfer, 2001);
- 124) **König Klaus**, Moderne öffentliche Verwaltung (Stidium der Verwaltungswissenschaften), Berlin, 2008 (308. König, 2008);
- 125) **Kracht Harald, Wasielewski Andreas**, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, § 35, Köln u.a., 1998 (308. Kracht/Wasielewski, in: HUDUR I, 1998, § 35, 1998);
- 126) **Krämer Ludwig**, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, Bd. 1, § 15, Köln u.a., 2002 (308. Krämer, in: HUDUR I, 1998, §15);
- 127) **Kubasek Nancy K., Silverman Gary S.**, Environmental Law, United States, 1997 (308. Kubasek/Silverman, 1997);
- 128) **Lies-Benachib Gudrun**, Immissionsschutz im 19. Jahrhundert, Berlin, 2002 (308. Lies-Benachib, 2002);
- 129) **Lorenz Dieter**, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VI, Heidelberg, 2000, § 111 (308. Lorenz, in: HdStR, 2000);

- 130) **Lübbe-Wolf Gertrude**, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ, 1998, S. 777 (308. Lübbe-Wolf, NVwZ, 1998);
- 131) **Luhman Nikolas**, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a.M., 1997 (308. Luhman, 1997);
- 132) **Malaviya Nina**, Verteilungsentscheidung und Verteilungsverfahren: Zur Staatlicher Guterverteilung in Konkurrenzsituationen, Tübingen, 2009 (308. Malaviya, 2009);
- 133) **Martens Wolfgang**, Immissionsschutzrecht und Polizeirecht, DVBI, 1981, S. 597 (308. Martens, DVBI, 1981);
- 134) **Martini Mario**, Integrierte Regelungssätze im Immissionsschutzrecht, Köln, 2000 (308. Martini, 2000);
- 135) **Maurer Hartmut**, Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 16. Aufl. 2011 (308. Maurer, 2011);
- 136) **Mayer Otto**, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Berlin, Bd I, 1914 (308. Mayer, Bd I, 1914);
- 137) **Mayer Otto**, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg, 1886 (308. Mayer, 1886).
- 138) **Meinken Lutz**, Emissions- versus Immissionsorientierung: Rechts- und Effizienzfragen einer umweltpolitischen Grundsatzdebatte am Beispiel des Anlagengenehmigungsrechts, Baden-Baden, 2001 (308. Meinken, 2001);
- 139) **Meßerschmidt Klaus**, Europäisches Umweltrecht, München, 2011 (308. Meßerschmidt, 2011);
- 140) **Mieck Ilja**, „Aerem corrumpere non licet“ Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Preußen bis zur Gewerbeordnung 1869, in: Technikgeschichte, Bd. 34, 1967, S. 36 (308. Mieck, in: Technikgeschichte, 1969);
- 141) **Mieck Ilja**, Die Anfänge der Umweltschutzgesetzgebung in Frankreich, in: Francia, Bb. 9, 1981, S. 331 (308. Mieck, in: Francia, 1981);
- 142) **Mieck Ilja**, Luftverunreinigung und Immissionsschutz in Frankreich und Preußen zur Zeit der frühen Industrialisierung, in: Technikgeschichte, Bd. 48, 1981, S. 239 (308. Mieck, in: Technikgeschichte, 1981);
- 143) **Miers David**, The Deregulation and Procedure: An Expanding Role, Public Law, 1999, P. 477 (308. Miers, 1999);
- 144) **Moeskes Michael**, Immissionsschutzrecht als Rechtsinstrument (Voraussetzungen und Kritik des US-amerikanischen Instrumentalismus in vergleichender Perspektive), Berlin, 1994 (308. Moeskes, 1994);

- 145) **Murswiek Dietrich**, Die Staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Verfassungsrechtliche Grundlagen und immissionsschutzrechtliche Ausformungen, Berlin, 1985 (308. Murswiek, 1985);
- 146) **Obermayer Klaus/Fritz Roland/Allesch Erwin**, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Neuwied, 1999 (308. Obermayer, VwVfG, 1999,);
- 147) **Ossenbühl Fritz**, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 164 (308. Ossenbühl, NVwZ, 1986);
- 148) **Papava Vladimer**, Georgian Economy: Mistakes, Threats and Resolutions. in: Crisis in Georgia, 2008: Preconditions, Reality, Perspectives. Tbilisi, 2009 (308. Papava, 2009);
- 149) **Peine Franz-Joseph**, Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 6. Aufl., 2002 (308. Peine, 2002);
- 150) **Peters Heinz-Joachim**, Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-G-Kommentar, Baden-Baden, 1996 (308. Peters, 1996);
- 151) **Purdue Michael**, Integrated Pollution Control in the Environmental Protection Act 1990, A Coming of Age of Environmental Law? in: The Modern Law Review, 1994, P. 534 (308. Purdue, in: MLR, 1994);
- 152) **Pütz Manfred/Buchholz Karl-Heinz/Runte Klaus**, Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz: Handbuch für Antragsteller und Genehmigungsbehörden mit Erläuterungen, Abwicklungshilfen und Beispielen, Berlin, 7. Aufl., 2003 (308. Pütz/Buchholz/Runte, 2003);
- 153) **Ramsauer Ulrich**, Allgemeines Umweltschutzrecht, in Koch Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, Köln, Berlin, München, 2. Aufl. 2007 (308. Ramsauer, 2004);
- 154) **Rebentisch Manfred**, Immissionsschutzrechtliche Grundpflicht im Wandel, in: Dolbe/GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001 (308. Rebentisch, 2001);
- 155) **Rehbinder Eckard**, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. Berlin, 2007 (308. Rehbinder, 2007);
- 156) **Reich Andreas**, Gefahr-Risiko-Restrisiko: Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Düsseldorf, 1989 (308. Reich, 1989);
- 157) **Röckinghausen Marc**, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Berlin, 1997 (308. Röckinghausen, 1997);

- 158) **Rohde Jörg**, Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen im Gewerbe- und Immissionsschutzrecht von 1810 bis in die Gegenwart, Hamburg, 2000 (308. Rohde, 2000);
- 159) **Roßnagel Alexander**, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 26. Lfg./Juni 2010, §§ 5 und 10 (308. Roßnagel, 2010);
- 160) **Roßnagel Alexander/Bizer Johann**, Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Aufgabe der Altlastenerhebung, GewArch, 1992, S. 121 (308. Roßnagel/Bizer, GewArch, 1992);
- 161) **Rostock Marc**, Treibhausgasemissionshandelssysteme in den USA und Optionen des Linking mit dem EU-Emissionshandel, Norderstadt, 2010 (308. Rostock, 2010);
- 162) **Ruffert Matthias**, Der transnationale Verwaltungsakt, DV, 2001, S. 453 (308. Ruffert, DV, 2001);
- 163) **Ruffert Matthias**, Grundlagen der Begriffsbildung, in: Fehling Michael/Ruffert Matthias (Hrsg.), Regulierungsrecht, Tübingen, 2010, (308. Ruffert, 2010);
- 164) **Sach Karsten**, Genehmigung als Schutzschild? Die Rechtsstellung des Inhabers einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, Berlin, 1994 (308. Sach, 1994);
- 165) **Sachs Mixael**, Verfassungsrecht II (Grundrechte), Berlin u.a. 2000 (308. Sachs, 2000, Bd. 2);
- 166) **Sanden Joachim**, Das Vorsorgeprinzip im europäischen und deutschen Umweltrecht – Weiterentwicklung und Impulse für das internationale Recht, in: Osaka University Law Review, 2006, N. 53, S. 243 (308. Sanden, in: OULR, 2006);
- 167) **Schäfer Kurt**, Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: Gzajka/Hasmann/Rebentisch (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung: 25 Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus, Heidelberg, 1999 (308. Schäfer, FS Feldhaus, 1999);
- 168) **Scheidler Alfred**, Das Zehnte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, NVwZ, 2011, S. 838 (308. Scheidler, NVwZ, 2011);
- 169) **Scheidler Alfred**, Die Materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, ZfU, 3/2008, S. 393 (308. Scheidler, ZfU, 3/2008, S. 393);
- 170) **Schlichter Otto**, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren – Eine Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Unabhängiger

- Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, DVBl, 1995, S.174 (308. Schlichter, DVBl, 1995)
- 171) **Schmidt-Aßmann Eberhard**, Der Verfahrensgedanke in der Dogmatik des öffentlichen Rechts, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als Staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, Heidelberg, 1984 (308. Schmidt-Aßmann, Der Verfahrensgedanke, in: Lerche (Hrsg.), 1984);
- 172) **Schmidt-Aßmann/Ladenburger**, Umweltverfahrensrecht, in: Rengeling Hans-Werner (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, Köln u.a., Bd. I, 2003, (308. Schmidt-Aßmann/Ladenburger, in: EUDUR I, 2003);
- 173) **Schmidt-Preuß Matthias**, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252 (308. Schmidt-Preuß, NVwZ 2000);
- 174) **Schmitt-Kötters Thomas**, in: Giesberts/Reinhard (Hrsg.), Umweltrecht (Kommentar), München, 2007, BImSchG § 5 (308. Schmitt-Kötters, 2007);
- 175) **Schneider Hans-Peter**, Die Verantwortung des Staates für den sicherer Betrieb kerntechnischer Anlagen, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge in Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandschutz und staatlicher Aufsicht, Baden-Baden, 1991 (308. Schneider, 1991);
- 176) **Schoch Fridrich**, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, DVBl, 1994, S. 962 (308. Schoch, DVBl, 1994);
- 177) **Scholz Rupert**, Privatisierung im Baurecht: Bauordnungs- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verlagerung staatlicher Bauaufsicht auf private Eigenverantwortung, Berlin, 1997 (308. Scholz, 1997);
- 178) **Schreiber Frank**, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz: ein Beitrag zur Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24 September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Berlin, 2000 (308. Schreiber, 2000);
- 179) **Schultze-Fielitz Helmuth**, Der Raum als Determinante im Immissionschutzrecht, in: Horst Dreier/Hans Horkel/Joachim Koch (Hrsg.), Raum und Recht, Festschrift 600 Jare Würzburger Juristenfakultät, Berlin 2002 (308. Schultze-Fielitz, in: FS Würzburger Juristenfakultät, 2002);

- 180) **Schulze-Fielits Helmuth**, § 20, in Dreier Horst (Hrsg.), Grundgesetz (Komm.), Bd. I, Tübingen, 3. Auflage, 2013 (306. Schulze-Fielits, 2013 § 20);
- 181) **Schwabe Jürgen**, Das s.g. repressive Verbot, in: Festschrift für Hans-Ernst Folz, Berlin, 2003 (306. Schwabe, FS Folz, 2003);
- 182) **Schwabe Jürgen**, Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, JUS, 1973, S. 131 (306. Schwabe, JUS, 1973);
- 183) **Schwabe Jürgen**, Probleme der Grundrechtsdogmatik, Hamburg, 1997 (306. Schwabe, 1997);
- 184) **Sellner Dieter**, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen: Zulassung – Abwehr – Kontrolle nach dem BImSchG, München, 2. Aufl., 1988 (306. Sellner, 1988);
- 185) **Sendler Horst**, Rechtssicherheit bei Investitionen und normative Anforderungen des modernen Umweltschutzrechts, URP, 1990, S. 41 (306. Sendler, URP, 1990);
- 186) **Siegel Thorsten**, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund, Tübingen, 2009 (306. Siegel, 2009);
- 187) **Sodan Helge/Ziekow Jan**, Verwaltungsgerichtsordnung (Großkommentar), 2. Aufl. Baden-Baden, 2006 (306. Sodan, in: VwGO (Komm.), 2006);
- 188) **Spannowsky Willy**, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, 1995, S. 845 (306. Spannowsky, NVwZ, 1995);
- 189) **Sparwasser Reinhard/ Engel Rüdiger/ Voßkuhle Andreas**, Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl. Heidelberg, 2003 (306. Sparwasser/Engel/ Voßkuhle, 2003);
- 190) **SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen)**, Abfallwirtschaft, Stuttgart, 1991 (306. SRU, 1991);
- 191) **Staats Cornelia**, Die Entstehung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15. März 1974, Frankfurt a. M., 2009 (306. Staats, 2009);
- 192) **Steiger Heinhard**, Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP, 1971, S. 133 (306. Steiger, ZRP, 1971, S. 133);
- 193) **Steinbeiß-Winkelmann Christina**, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, DVBl, 1998, S. 809 (306. Steinbeiß-Winkelmann, DVBl, 1998);
- 194) **Stelkens Paul/Bonk Heinz Joachim**, Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar, 2008, München (306. Stelkens/Bonk, VwVfG, 2008);
- 195) **Stern Klaus**, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, I Band, München, 1984 (306. Stern, 1984);

- 196) **Taeger Jürgen**, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Baden-Baden, 1988 (308. Taeger, 1988);
- 197) **Tausch Christian**, Die Bedeutung der BVT-Merkblätter im Umweltrecht, NVwZ, 2002, S. 676 (308. Tausch, NVwZ, 2002);
- 198) **Thoma Richard**, Verweigerung einer Außnahmebewiligung – Entscheidung des III Senats des Preußischen Oberverwaltungsgericht vom 29. Oktober 1925 – III A6. 25, VerwArchiv, 1927, S. 248 (308. Thoma, VerwArchiv, 1927);
- 199) **Treutner Erhard**, Verhandlungsstaat oder kooperativer Staat? Eine Analyse der Bedeutung von Sunjekten für das Handeln staatlicher Administration unter Berücksichtigung organisationssoziologischer Erkenntnisse, München, 2. Aufl. 1999 (308. Treutner, 1999);
- 200) **Trute Hans-Heinrich**, Der Luftreinhaltplan als regionales Vorsorgekonzept, NuR, 1989, S. 370 (Trute, NuR, 1989);
- 201) **Trute Hans-Heinrich**, Vorsorgestruktur und Luftreinhaltplanung im Bundesimmissionschutzgesetz, Heidelberg, 1989 (308. Trute, 1989);
- 202) **Vallendar Willi**, Die UVP-Novelle zur 9. BImSchV, UPR, 1992, S. 214 ff. (308. Vallendar, UPR, 1992);
- 203) **Vogt-Beheim Carmen**, Flexibilisierung von Umweltstandards, Baden-Baden, 2004 (308. Vogt-Beheim, 2004);
- 204) **Voigt Rüdiger, Walkenhaus Ralf (Hrsg.)**, Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, 2006 (308. Voigt/Walkenhaus, 2006);
- 205) **Voßkuhle Andrea**, „Schlüsselbegriffe“ der Verwaltungsrechtsreform – Eine kritische Bestandsaufnahme, VerwArch, 2001, S. 184. (308. Voßkuhle, VerwArch, 2001);
- 206) **Voßkuhle Andrea**, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR, 2001, S. 23 (308. Voßkuhle, ZUR, 2001);
- 207) **Wahl Rainer, Appel Ivo**, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlicher Ausgestaltung in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn, 1995 (308. Wahl/Appel, 1995);
- 208) **Wahl Rainer**, Das deutsche Genehmigungs- und Umweltrecht unter Anpassungsdruck, in: Dolbe K.P./GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin, 2001 (308. Wahl, 2001);
- 209) **Wahl Rainer/Herms Georg/Sach Karsten**, Genehmigung zwischen Bestandschutz und Flexibilität, in: Wahl (Hrsg.), Prävention und Vorsorge:

- Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, Bonn, 1995 (308. Wahl/Herms/Sach, 1995);
- 210) **Wahl Rainer**, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ, 2000, S. 502 (308. Wahl, NVwZ, 2000);
- 211) **Wahl Reiner**, Erlaubnis, in: Kimminich Otto/Freiherr v. Lersén/Strom Peter-Christofh (Hrsg.), Handbuch Des Umweltrechts, Berlin, 1994, Bd. 1 (308. Wahl, 1994);
- 212) **Wahl Reinerl**, Die Zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland, Der Staat, 1999, S. 495 (308. Wahl, in: Der Staat, 1999, S. 495);
- 213) **Wahl Reinerl**, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung, NVwZ, 2000, S. 502 (308. NVwZ, 2000);
- 214) **Wasmeier Martin**, Marktfähige Emissionslizenzen- Das Zertifikatsmodell und seinw Umsetzung in dem USA, NuR, 1992, S. 219 (308. Wasmeier, NuR, 1992);
- 215) **Wegener Bernhard**, Europäisches Umweltverwaltungsrecht, in Terhechte Jörg Philip (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden, 2011 (308. Wegener, 2011);
- 216) **Werner Sascha**, Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR, 2001, S. 335 (308. Werner, UPR, 2001);
- 217) **Wickel Martin**, Die Auswirkungen des neuen § 16 BImSchG auf dem Vollzug der dynamischen Grundpflichten des § 5 Abs. 1 BImSchG, DÖV, 1997, S. 678 (308. Wickel, DÖV, 1997);
- 218) **Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke**, Umweltrecht, 3. Auflage, Baden-Baden, 2010 (308. Erbguth/Schlacke, 2010);
- 219) **Winter Gerd**, Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung, Düsseldorf, 1997 (308. Winter, 1997);
- 220) **Winter Gerd**, Das Klima ist keine Ware, ZUR, 2009, S. 289 (308. Winter, ZUR, 2009);
- 221) **Winter Gerd**, Das Recht der Risikogesellschaft, KJ, 1998, S. 518 (308. Winter, KJ, 1998);
- 222) **Winter Gerd**, Einführung, in: Ders. (Hrsg.), Grenzwerte: Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt- Arbeits- und Kebensmittelschutzes, Düsseldorf, 1986 (308. Winter, 1986);
- 223) **Winter Gerd**, Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR, 2013, S. 387 (308. Winter, ZUR, 2013);
- 224) **Winter Gerd**, Verwaltungsrechtsentwicklung und ihre ausländische Bera-

- tung in Transformationsstaaten. Das Beispiel Georgiens, VerwArch, 2010 408 (ციტი. Winter, VerwArch, 2010);
- 225) **Wolff Hans J., Bachof Otto, Stober Rolf**, Verwaltungsrecht, Berlin, Bd. 1, 1999 (ციტი. Wolff/Bachof/Stober, 1999);
- 226) **Wulfhorst Reinhard**, §, 12 in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BlmschG (Komm.), 62. Ergänzungslieferung, 2011 (ციტი. Wulfhorst, 2011)
- 227) **Wulfhorst Reinhard**, Der Schutz „überdurschnittlich empfindlichen“ Rechtsgüter im Polizei- und Umweltrecht, Berlin, 1994 (ციტი. Wulfhorst, 1994);
- 228) **Würtenberger Thomas**, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden, 1996 (ციტი. Würtenberger, 1996);
- 229) **Zöttl Johannes**, Die Mitteilung über die immissionsschutzrechtliche, Genehmigungsbedürftigkeit einer Anlagenänderung – Rechtsnatur, Rechtsfolgen, Rechtsschutz, NVwZ, 1998, S. 234 (ციტი. Zöttl, NVwZ, 1998);
- 230) **Zweigert Konrad, Kötz Hein**, Einführung in die Rechtsvergleichung (auf dem Gebiete des Privatrechts), 3. Aufl. 1996 (ციტი. Zweiger/Kötz, 1999);
- 231) **Ерофеев Б. В.**, Экологическое право России, Москва, 1998 (ციტი. Ерофеев, 1998);
- 232) **Петрова В.В.** (ред.), Правовая охрана природы, МГУ, 1980 (ციტი. Петрова (ред.), 1980).

სასამართლოს გადაწყვეტილებები (ქართულ და გერმანულ ენაზე):

- 1) სსსგ №2/2/180-183 (2002 წ.);
- 2) სსსგ №2/3/406/408 (2008 წ.);
- 3) სსსგ №2/1/524 (2013 წ.);
- 4) სსსგ №1/1/477 (2011 წ.);
- 5) სუსგ ბს-535-526(კ-12) (2013 წ.);
- 6) სსგ 33/917-12 (2012);
- 7) BVerfGE 17, 108;
- 8) BVerfGE 19, 342;
- 9) BVerfGE 20, 150;
- 10) BVerfGE 39, 1;

- 11) BVerfGE 47, 239;
- 12) BVerfGE 49, 89;
- 13) BVerfGE 58, 300;
- 14) BVerfGE 72, 66;
- 15) BVerfGE 78, 214;
- 16) BVerfGE 79, 292;
- 17) BVerfGE 80, 257;
- 18) BVerfGE 88, 366;
- 19) BVerfGE, NWJ, 1997, S. 2509;
- 20) BGHZ 111, 63;
- 21) BVerwGE 46, 1;
- 22) BVerwGE 51, 15;
- 23) BVerwGE 68, 62;
- 24) BVerwGE 69, 37;
- 25) BVerwGE 69, 351;
- 26) BVerwGE 72, 300;
- 27) BVerwGE 79, 254;
- 28) BVerwGE 88, 210;
- 29) BVerwGE 101, 157;
- 30) BVerwGE 109, 314;
- 31) BVerwGE, NVwZ, 2000, S. 440;
- 32) EuGH, Urt. v. 11.09.2002. Rs. T-13/99;
- 33) EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211;
- 34) EuGH, Rs. C-95/01, Slg. 2004, I-1333;

ნორმატიული აქტები (ქართულ და გერმანულ ენაზე):

- 1) საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუცია (იხ. matsne.gov.ge);
- 2) საქართველოს 1999 წლის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (იხ. matsne.gov.ge);
- 3) საქართველოს 1999 წლის კანონი „ატმოსფერული ჰაერის დაცვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);
- 4) საქართველოს 1996 წლის კანონი „გარემოს დაცვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);

- 5) საქართველოს 2007 წლის კანონი „გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);
- 6) საქართველოს 2007 წლის კანონი „ეკოლოგიური ექსპერტიზის შესახებ საქართველოს კანონი“ (იხ. matsne.gov.ge);
- 7) საქართველოს 2005 წლის კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ (იხ. matsne.gov.ge);
- 8) საქართველოს 2012 წლის პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი (იხ. matsne.gov.ge);
- 9) საქართველოს 1981 წლის კანონი „ატმოსფერული ჰაერი დაცვის შესახებ“ (იხ. საქართველოს სსრ კანონთა წიგნი, ტ. 4, გვ. 490);
- 10) Grundgesetz von 23.05.1949 für die Bundesrepublik Deutschland (GG), (იხ. <http://www.gesetze-im-internet.de/>);
- 11) Gesetz von 15.03.1974 zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), (იხ. <http://www.gesetze-im-internet.de/>);
- 12) Gesetz von 23.12.1959 über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG), (იხ. <http://www.gesetze-im-internet.de/>);
- 13) Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (იხ. <http://www.gesetze-im-internet.de/>);
- 14) Verwaltungsverfahrensgesetz von 25.05.1976 (VwVfG) (იხ. <http://www.gesetze-im-internet.de/>);
- 15) Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (იხ. <http://eur-lex.europa.eu/>);
- 16) Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (იხ. <http://eur-lex.europa.eu/>).