

## ზღვის დაცული ტერიტორიები განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონებში: აღმოჩნდა თუ არა ევროპული კავშირი დილემის წინაშე? (გაგრძელება\*)

ფლორინან ჰ.თ.ვებელანი\*\*

### 4. ევროპული სამართალი

#### 4.1 ევროპული გარემოსდაცვითი სამართალი

ევროპული გაერთიანების გარემოსდაცვითი პოლიტიკა 1960-იანი წლებიდან იღებს სათავეს.<sup>89</sup> თუმცა ამ პოლიტიკამ მტკიცე პოზიცია მხოლოდ ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-2 და 130r მუხლების<sup>90</sup> განხორციელების შედეგად დაიმკვიდრა, ხოლო გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პრინციპების ინტეგრაცია საყოველთაო ვალდებულებად იქნა აღიარებული. ზოგადად, გარემოს დაცვა გაერთიანების სტრუქტურის სამართლებრივი ბაზის ფარგლებში ექცევა.

#### 4.1.1 ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების ისტორია და ტექსტი

რომის ხელშეკრულების არც ერთი დებულება არ ეხებოდა გარემოს დაცვას. მისი ძირითადი მიზანი იყო სტრატეგიული კურსების ჰარმონიზაცია და ახალი ერთიანი სტანდარტების შექმნა ომის შემდგომი ევროპის პოლიტიკური და ეკონომიკურ განვითარების ხელშესაწყობად.<sup>91</sup> ლონისძიებები გარემოს დაცვის სფეროში, რომლებიც მნიშვნელოვნად შეესაბამებოდნენ რომის ხელშეკრულების ძირითად მიზნებს, თავდაპირველად ჰარმონიზაციისა და ერთიანი სტანდარტების შემოღების მიზნით განხორციელდა.<sup>92</sup> მხოლოდ ადამიანური გარემოს შესახებ 1972 წლის სტოკჰოლმის კონფერენციის<sup>93</sup> შემდეგ ჩაეყარა საფუძველი დამოუკიდებელ გარემოსდაცვით „ცნობიერებას“,<sup>94</sup> რომელიც 1973 წლის „პირველ გარემოსდაცვით სამოქმედო პროგრამაში“<sup>95</sup> აისახა. სამართლებრივი საფუძვლის არარსებობის გამო გარემოს დაცვის ლონისძიებების სფეროში გადადგმული პირველი ნაბიჯები ემყარებოდა დამფუძნე-

\* დასაწყისი იხ. ქართული სამართლის მიმოხილვა, 5/2002, 320-370.

\*\* LL.M (U. Washington), თსუ-ის ევროპული სამართლის მაგისტრატურისა და საქ. ტექნიკური უნივერსიტეტის ლექტორი.

<sup>89</sup> Krämer (მე-9 სქოლიო), 3.

<sup>90</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების ახლანდელი მე-2 და 174-ე მუხლები.

<sup>91</sup> ევროპული გარემოსდაცვითი პოლიტიკის საერთაშორისო ფარგლებში განვითარების მოკლე ანალიზისთვის იხ. Caldwell, *International Environmental Policy, Emergence and Dimensions*, 1990, 120f.

<sup>92</sup> იხ. Caldwell, იქვე.; Hession/Macroy (მე-8 სქოლიო), 62; ავტორების აზრით, ჯერ კიდევ არსებობდა გაურკვეველობა ევროპული გაერთიანების საკანონმდებლო ინიციატივების სამართლებრივი საფუძვლის თაობაზე; გაურკვეველობა შეინიშნებოდა, აგრეთვე, გარემოს დაცვას, ჰარმონიზაციასა და კონკურენტულ თანასწორობას შორის დამოკიდებულებასთან მიმართებით.

<sup>93</sup> კონფერენციაზე მიღებული დეკლარაცია გამოქვეყნებულია: 11. I.L.M. 1416, 1972.

<sup>94</sup> იხ. მე-8 სქოლიო; ევროპული გაერთიანების გარემოსდაცვითი პოლიტიკის განვითარების ზოგადი ანალიზისთვის იხ. Doyle, *The European Community and Wildlife Supervision: the Sovereign Right to Protect National Resources*, 1996 NYILR 49 (52f.).

<sup>95</sup> ევროპული გაერთიანებების საბჭოსა და წევრი სახელმწიფოების მთავრობების წარმომადგენლების მიერ საბჭოს 1973 წლის 22 ნოემბერის სხდომაზე გაკეთებული დეკლარაცია გარემოს დაცვის სფეროში ევროპული გაერთიანების სამოქმედო გეგმის თაობაზე, *Official Journal*, 1973 C 112/1 და *Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement*, *Official Journal*, 1973 C 112/3.

ბელი ხელშეკრულების მე-100 მუხლის<sup>96</sup> ზოგად დებულებას და შეესაბამებოდა დამფუძნებელი ხელშეკრულების 235-ე მუხლის<sup>97</sup> მიერ გაერთიანებისათვის მინიჭებულ ზოგად უფლებამოსილებას.

გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამის მიზნებისათვის გაერთიანებამ შეიმუშავა გარემოსდაცვითი პოლიტიკა,<sup>98</sup> სადაც ჩამოყალიბებულია გარემოს დაცვის პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები და განსაზღვრულია სამოქმედო ამოცანები.<sup>99</sup> 1987 წლის ერთიანი ევროპული აქტით დამფუძნებელ ხელშეკრულებას დაემატა სამი მუხლი, რომლებიც ეხებიან გაერთიანების გარემოსდაცვითი პოლიტიკის პრინციპებს, გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის პროცედურებსა და წვერი სახელმწიფოების უფლებას, მიიღოს უფრო მკაცრი ზომები გარემოს დაცვის მიზნით.<sup>100</sup> აღნიშნულმა სამმა მუხლმა დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-100a(3) მუხლთან<sup>101</sup> ერთად შექმნა გაერთიანების სავალდებულო ძალის მქონე გარემოსდაცვითი სამართლის საფუძველი. დამფუძნებელი ხელშეკრულების ფარგლებში გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ინტერესების განმტკიცების პიკია 1992 წელს დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში მე-3C მუხლის<sup>102</sup> შეტანა. ეს მუხლი სავალდებულო ხდის გარემოსდაცვითი მოთხოვნების გათვალისწინებას ევროპული გაერთიანების სტრატეგიული კურსის განსაზღვრისა და განხორციელების დროს. შედეგად, გაერთიანებამ სათანადო ყურადღება უნდა დაუთმოს გარემოს დაცვის საკითხებს თავისი საქმიანობის ნებისმიერ სფეროში – მოქმედებს ე.წ. „ყოვლისმომცველი პრინციპი“.

„სტაბილური განვითარებისაკენ მიმართული“ მეხუთე გარემოსდაცვითი სამოქმედო პროგრამა არის პასუხი გაერო-ს გარემოსა და განვითარების საკითხებისადმი მიძღვნილი 1992 წლის კონფერენციისა, რომელიც მიზნად ისახავდა გაერთიანების ზრდის სხვადასხვა მოდელის ისეთი სახით გარდაქმნას, რომ უზრუნველყოფილიყო სტაბილური განვითარება.<sup>103</sup> პროგრამა ხუთ სფეროს მოიცავდა: სოფლის მეურნეობა, ენერჯია, მრეწველობა, ტურიზმი და ტრანსპორტი. 1995 წელს განხორციელებული ანალიზის შედეგად პროგრამაში შეტანილ იქნა ცვლილებები გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების სხვა სტრატეგიულ სფეროებში გათვალისწინების მიზნით, კერძოდ კი მეთოდების დახვეწისა და გადადგმული ნაბიჯების თანამიმდევრულობის უზრუნველყოფის მეშვეობით. კომისიამ საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის 1999 წლის 14 ივლისის შეტყობინებაში ჩამოაყალიბა გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების თევზჭერის ერთიან პოლიტიკაში ინტეგრაციის სტრატეგია. ამით კომისიამ აღიარა ოკეანეების, განსაკუთრებით კი სანაპირო

<sup>96</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების ახლანდელი 94-ე მუხლი, რომელიც ევროპულ გაერთიანებას ანიჭებს შესაბამის კომპეტენციას ჰარმონიზაციის ღონისძიებებთან დაკავშირებით.

<sup>97</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების ახლანდელი 308-ე მუხლი, რომელიც ევროპულ გაერთიანებას ანიჭებს უფლებამოსილებას იმ ღონისძიებებთან მიმართებით, რომლებიც საჭიროა „საერთო ბაზრის ფუნქციონირების პირობებში გაერთიანების რომელიმე მიზნის მისაღწევად და [რისთვისაც] ეს ხელშეკრულება არ ითვალისწინებს საჭირო უფლებამოსილებას...“

<sup>98</sup> იხ. Caldwell (91-ე სქოლიო), 121, სადაც გარემოს დაცვის გენერალური დირექტორატი მოხსენიებულია როგორც „ფუნქციონალური დანესებულება, რომელსაც ევალება გარემოს დაცვის შესახებ თაღვანი პოლიტიკის შემუშავება და გაცხადება... [იგი] არა მხოლოდ ცდილობს, უზრუნველყოს გარემოს დაცვის საკითხის გათვალისწინება სხვადასხვა გენერალური დირექტორატის საქმიანობაში..., არამედ დამოუკიდებლად შეიმუშავებს და ახორციელებს პროექტებს, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული სხვა გენერალური დირექტორატების პროგრამებით“.

<sup>99</sup> პირველმა პროგრამამ აღიარა გარესამყაროსთან დაკავშირებული პრობლემები ბუნების დაცვის პოლიტიკის ფარგლებში; მეორე პროგრამამ ხაზი გაუსვა დაბინძურების აღკვეთის საჭიროებას; ხოლო მესამე პროგრამა მოიცავდა სოციალურ-ეკონომიკურ ანალიზს და რეკომენდებულ იყო შენარჩუნების კონკრეტული ღონისძიებები ფლორასა და ფაუნასთან მიმართებით.

<sup>100</sup> XVI კარი, გარემო, მუხლები: 130-ე, s, t; ახლანდელი XIX კარი, 174-ე, 175-ე, 176-ე მუხლები.

<sup>101</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების ახლანდელი 95-ე(3) მუხლი.

<sup>102</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების ახლანდელი მე-6 მუხლი.

<sup>103</sup> პროგრამის ტექსტი შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28062.htm> (06.09.2002).

ზონების ეკოლოგიური მდგომარეობის მნიშვნელობა და დაცვითი ღონისძიებების გატარების საჭიროება. სტრატეგიის ამოცანა შემდეგნაირად იყო ჩამოყალიბებული: „გარემოსდაცვითი პოლიტიკისა და თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის კოორდინაციისა და თანამიმდევრულობის გაუმჯობესების მიზნით პრიორიტეტული ამოცანებისა და მათი განხორციელებისათვის საჭირო ღონისძიებების“ განსაზღვრა.<sup>104</sup> აღნიშნულ შეტყობინებაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივას და წვერი სახელმწიფოების ვალდებულებას კონსერვაციის ზონების მის საფუძველზე განსაზღვრის თაობაზე. გარდა ამისა, შემოთავაზებულია „თევზის რენვასთან დაკავშირებით სივრცესა და დროში შეზღუდვების“ შემოღება თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში. ვინაიდან გაერთიანების კომპეტენცია გარემოს დაცვის საკითხებთან მიმართებით ამომწურავი ხასიათის არ არის, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ გაერთიანებას ევალება გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარება ყოვლისმომცველი პრინციპის შესაბამისად. მათ შორის შეიძლება იგულისხმებოდეს საკანონმდებლო ინსტრუმენტები, რომლებიც წევრ სახელმწიფოებს დააკისრებს ამ ღონისძიებების გატარების ვალდებულებას.

#### 4.1.2 ევროპული გაერთიანების მეორადი კანონმდებლობა, კერძოდ, დირექტივა ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ

წინამდებარე ნაშრომის კონტექსტში განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს ორი დირექტივა, ვინაიდან ისინი სხვა ღონისძიებებთან ერთად ითვალისწინებენ დაცული ტერიტორიების შექმნას. დირექტივებში ძირითადად გაერთიანებისა და წვერი სახელმწიფოების საერთაშორისო ხასიათის ვალდებულებებია ასახული, რომლებიც მათ ეკისრებათ გარეული ცხოველების მიგრაციული სახეობების დაცვის შესახებ ბონის კონვენციისა<sup>105</sup> და ევროპის ცოცხალი სამყაროსა და ბუნებრივი გავრცელების არეალის დაცვის შესახებ ბერნის კონვენციის თანახმად.<sup>106</sup> პირველი მათგანი – დირექტივა ფრინველების შესახებ<sup>108</sup> – წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს „სპეციალური დამცავი ტერიტორიების“ შექმნის ვალდებულებას ჩამოთვლილი სახეობებისა და, ზოგადად, მიგრანტი ფრინველების ბუნებრივი გავრცელების არეალის დაცვის მიზნით. მეორე ინსტრუმენტი – დირექტივა ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ<sup>109</sup> – ითვალისწინებს დაცვის უფრო კონკრეტულ ღონისძიებებს ჩამოთვლილ სახეობებსა და ბუნებრივი გავრცელების არეალებთან მიმართებით. წინამდებარე ნარკვევის კონტექსტში დირექტივა ფრინველების

<sup>104</sup> კომისიის 1999 წლის 14 ივლისის შეტყობინება საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიმართ თევზჭერის მართვისა და ზღვაში ბუნების კონსერვაციის შესახებ [COM(99)63 final] არ გამოქვეყნებულა, ტექსტის ნახვა შეგიძლიათ შემდეგ მისამართზე: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/128094.htm> (06.09.2002).

<sup>105</sup> მიღებულია 1979 წლის 23 ივნისს, ძალაში შევიდა 1983 წლის 1-ლ ნოემბერს. 2001 წლის 1-ლი ნოემბრის მონაცემებით, ჰყავს 76 ხელშემკვრელი მხარე. საბჭოს გადაწყვეტილება 82/461/EEC, ოფიციალური ჟურნალი, 1982წ., L 210/10, კონვენციის 1 (h) მუხლი იძლევა შემდეგ განსაზღვრებას: გავრცელების არეალის სახელმწიფო კონკრეტულ მიგრანტ სახეობასთან მიმართებით ნიშნავს სახელმწიფოს... რომელიც ახორციელებს იურისდიქციას აღნიშნული მიგრანტი სახეობის გავრცელების არეალის რომელიმე ნაწილზე, ან სახელმწიფოს, რომლის დროშის ქვეშ მცურავი გემები ეროვნული იურისდიქციის ფარგლებს გარეთ ეწევიან აღნიშნული მიგრანტი სახეობის ჭერას“.

<sup>106</sup> მიღებულია 1979 წლის 19 სექტემბერს; საბჭოს გადაწყვეტილება 82/72/EEC, ოფიციალური ჟურნალი, 1982წ., L 38/1; ამ კონვენციაში არ არის მოცემული არანაირი გეოგრაფიული შეზღუდვა, შეიძლება პიპოთეზურად დაეფუძვას, რომ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ, იმოქმედონ თავიანთი იურისდიქციის ფარგლებში, რომელიც განსაზღვრულია საერთაშორისო სამართლით.

<sup>107</sup> იხ. *de Klemm* (მე-13 სქოლიო), 443.

<sup>108</sup> საბჭოს 1979 წლის 2 აპრილის დირექტივა 79/409/EEC გარეული ფრინველების კონსერვაციის შესახებ, ოფიციალური ჟურნალი, 1979, L 103/1-18.

<sup>109</sup> იხ. 1-ლი სქოლიო.

შესახებ ყურადღებას არ იმსახურებს, ვინაიდან კონფლიქტი წევრი სახელმწიფოებისა და გაერთიანების კომპეტენციათა შორის ძირითადად თევზჭერასთან დაკავშირებით წარმოიშობა. გარდა ამისა, ბუნებრივი გავრცელების არელების შესახებ დირექტივის მე-7 მუხლში ცალსახად არის გაცხადებული, რომ ბუნებრივი გავრცელების არელების შესახებ დირექტივის მე-6(2), (3) და (4) მუხლით გათვალისწინებული დებულებები ცვლის ფრინველების შესახებ დირექტივით ნაკისრ ვალდებულებებს.<sup>110</sup>

მე-3(2) მუხლი წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს, „ხელი შეუწყონ „ნატურა 2000“-ის [კონსერვაციის სპეციალური ზონების თანამიმდევრული ევროპული ქსელის] შექმნას“ გარკვეული ტერიტორიების კონსერვაციის სპეციალურ ზონებად გამოცხადების მეშვეობით. ეს ვალდებულება ეხება წევრი სახელმწიფოების იურისდიქციას მის გეოგრაფიულ დანამატებთან მიმართებით.

სპეციალური ზონის შექმნის წინაპირობები დეტალურად არის განხილული ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის I და II დანართებში, კერძოდ, მოცემულია ბუნებრივი გავრცელების არეალის ტიპებისა და სახეობების ტაქსონომიური დასახელებები. დანართებით გათვალისწინებულია ორი სახის კლასიფიკაცია: პირველი – გავრცელების არეალის მიხედვით, მეორე – სახეობების მიხედვით. ჩვენს ხელთ არსებული დანართების თანახმად, წევრი სახელმწიფოს ხელისუფლების ორგანოებს გააჩნიათ ზუსტი მინიშნებები იმის თაობაზე, საჭიროებს თუ არა ესა თუ ის ტერიტორია დაცვას იმიტომ, რომ იგი არის ერთი ან რამდენიმე სახეობის ბუნებრივი გავრცელების არეალი; ან იმიტომ, რომ ეს ტერიტორია თავად გვევლინება ბუნებრივი გავრცელების უნიკალურ არეალად, რომელსაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს (გაერთიანებისათვის). ერთმანეთისაგან განსხვავებენ: პრიორიტეტულ ტერიტორიებს, რომლებსაც ემუქრებათ „გაქრობის საშიშროება... და რომელთა კონსერვაციისათვის გაერთიანებას განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა ეკისრება მათი ბუნებრივი ფარგლების პროპორციულად“<sup>111</sup> და გაერთიანებისთვის მნიშვნელოვან ტერიტორიებს, რომლებსაც (i) ემუქრებათ გაქრობის საშიშროება მათი ბუნებრივი საზღვრების ფარგლებში, ან (ii) ბუნებრივი გავრცელების მეტად მცირე ფარგლები გააჩნიათ მათი დაბრუნების შემდგომ ან შიდა შეზღუდული ტერიტორიის გამო, ან (iii) ახასიათებთ ხუთი... ბიოგეოგრაფიული რეგიონიდან ერთ-ერთის ან მეტის ტიპობრივი ნიშნები“.<sup>112</sup> ეს განსხვავება ყურადსაღებია იმ თვალსაზრისით, რომ იგი ზეგავლენას ახდენს წევრი სახელმწიფოების მოქმედების თავისუფლებაზე ამა თუ იმ ტერიტორიის ნუსხაში შეტანასთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, ბუნებრივი გავრცელების არელების შესახებ დირექტივის მე-5(1) მუხლი საშუალებას აძლევს გაერთიანებას, გამართოს ორმხრივი კონსულტაციები წევრი სახელმწიფოს მიერ მე-4 მუხლის შესაბამისად წარდგენილი ჩამონათვალისათვის მოცემული კონკრეტული ტერიტორიის დამატების მიზნით. კონსულტაციების პერიოდში ეს ტერიტორია, მე-5(4) მუხლის თანახმად, სარგებლობს დაცვის წინასწარი სტატუსით, რამაც რეალურად შეიძლება საკმაოდ მძიმე შედეგები გამოიწვიოს ადამიანებისთვის: თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ნებისმიერი სახის დაბინძურება (მე-6(2) მუხლი).

<sup>110</sup> დაცულ ტერიტორიებში, მართვის ღონისძიებებთან დაკავშირებით, გამოყენებულია იგივე ფორმულირება, რაც ფრინველების შესახებ დირექტივის მე-4(4) მუხლსა და ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის მე-6(2) მუხლში, კერძოდ: „წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა მიიღონ საჭირო ზომები ბუნებრივი გავრცელების არელების დაბინძურების ან დაზიანების, ან ისეთი ზემოქმედების აღკვეთის მიზნით, [რომელიც] შეიძლება მნიშვნელოვანი აღმოჩნდეს ამ დირექტივის მიზნებთან მიმართებით“.

<sup>111</sup> ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის 1-ლი(d) მუხლი, იხ. 1-ლი სქოლიო; I დანართში ეს ტერიტორიები აღნიშნულია ვარსკვლავებით.

<sup>112</sup> ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის 1-ლი(c) მუხლი, იხ. 1-ლი სქოლიო; ეს ტერიტორიები „მოცემულია, ან შეიძლება მოცემული იყოს I დანართში“.

ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის მე-4 მუხლი ითვალისწინებს დაცული ტერიტორიების შექმნის სამსაფეხურიან პროცედურას:

პირველი, წვერი სახელმწიფო ადგენს „იმ ადგილების ამომწურავ ჩამონათვალს თითოეული წვერი სახელმწიფოს ეროვნულ ტერიტორიაზე, რომელზეც განთავსებულია I დანართში მითითებულ ბუნებრივი გავრცელების არეალის ტიპები, ან რომელიც მასპინძლობს II დანართში მითითებულ ადგილობრივ სახეობებს და კომისიას აწვდის ყველა საჭირო სამეცნიერო, ეკოლოგიურ, ეკონომიკურ და სოციალურ ინფორმაციას ნუსხაში ჩამოთვლილი ადგილების თაობაზე“.<sup>113</sup> ამ ეტაპზე წვერმა სახელმწიფომ არ უნდა გამოტოვოს არცერთი ადგილი, რომელიც III დანართში მოცემული კრიტერიუმების შესაბამისად, აკმაყოფილებს I და II დანართებში მოცემულ კრიტერიუმებს, ე.ი. არცერთი ადგილი, რომელზეც განთავსებულია ბუნებრივი გავრცელების არეალი, ან რომელიც მასპინძლობს ადგილობრივ სახეობებს. ეს მეტად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან შესაძლებელია, ზიანი მიადგეს გეზ-ში შემავალ ზოგიერთ ტერიტორიას. ეს ნამდვილად ასეა, მიუხედავად იმისა, რომ მე-4(1) მუხლით გათვალისწინებულია გამონაკლისი წყლის სახეობებისათვის, რომლებიც ვრცელ ტერიტორიაზე სახლობენ: „ასეთი ადგილების დასახელება მხოლოდ მაშინ იქნება შესაძლებელი, თუ არსებობს აშკარად გამოკვეთილი ტერიტორია, რომელიც მათი ცხოვრებისა და გამრავლებისათვის საჭირო ფიზიკური და ბიოლოგიური ნიშნებით ხასიათდება“. ეს გამონაკლისი, უპირველეს ყოვლისა, არ შეეხება ბუნებრივი გავრცელების არეალებს და მეორე, გამონაკლისი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია ზუსტი იდენტიფიკაცია ბიოლოგიური კრიტერიუმების შესაბამისად, მათი ზომის მიუხედავად;

მეორე, კომისია და წვერი სახელმწიფოები ერთად ადგენენ „გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვანი“ ადგილების ჩამონათვალს და განსაზღვრავენ იმ ადგილებს, „რომლებზეც განთავსებულია ერთი ან მეტი პრიორიტეტული ბუნებრივი გავრცელების არეალი, ან რომლებიც მასპინძლობენ ერთ ან მეტ პრიორიტეტულ სახეობას. ამ ეტაპზე კომისია გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვან ადგილებს დე ფაქტო „გარდაქმნის“ კონსერვაციის სპეციალურ ზონებად, ვინაიდან ჩამონათვალში მოხვედრისთანავე ამ ადგილებზე ვრცელდება მე-6(2), (3) და (4) მუხლებით გათვალისწინებული დაცვა. ჩამონათვალს ამტკიცებს კომისია 21-ე მუხლში მოცემული პროცედურის შესაბამისად. ამ პროცედურის თანახმად, კომიტეტი, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან წვერი სახელმწიფოების წარმომადგენლები, შეისწავლის ადგილების ჩამონათვალს და თავის მოსაზრებას წარუდგენს კომისიას.<sup>114</sup> კომიტეტის მიერ ჩამონათვალის დაუმტკიცებლობის შემთხვევაში კომისიამ შესაძლებელია, წინადადებით მიმართოს საბჭოს, რომელიც კვალიფიცირებული უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას. თუ საბჭო ვერ მიიღებს გადაწყვეტილებას სამი თვის ვადაში, კომისია ამტკიცებს ჩამონათვალს შემოთავაზებული სახით;

საბოლოო ეტაპზე კონსერვაციის სპეციალურ ზონებს განსაზღვრავს წვერი სახელმწიფო. ამ უკანასკნელმა ექვსი წლის განმავლობაში უნდა განსაზღვროს „პრიორიტეტები I დანართში მითითებული ბუნებრივი გავრცელების არეალის ტიპის ან II დანართში მითითებული ადგილობრივი სახეობის ხელსაყრელ პირობებში შენარჩუნებისა, ან აღდგენისათვის და [„ნატურა 2000“-ის ქსელთან] შესაბამისობისათვის აღნიშნული ადგილების მნიშვნელობის ჭრილსა და კავშირში, აგრეთვე, გადაგვარებისა და განადგურების იმ საშიშროების ჭრილში, რაც ემუქრება აღნიშნულ ადგილებს“.

<sup>113</sup> Opinion of Adv. General Léger, delivered on 7 March 2000, Case C-371/98, The Queen v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions ex parte First Corporate Shipping Ltd, interveners: World Wide Fund for Nature UK (WWF) and Avon Wildlife Trust.

<sup>114</sup> დამფუძნებელი ხელშეკრულების 205-ე (2) მუხლში მოცემული კენჭისყრის პროცედურის შესაბამისად, უმრავლესობამ უნდა დაიცვას კომიტეტის მოსაზრება.

ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის მე-6 მუხლის თანახმად, ნევრმა სახელმწიფოებმა ასეთი სახით განსაზღვრულ ტერიტორიებზე უნდა აღკვეთონ ნებისმიერი სახის დარღვევა, რომელმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს დირექტივის მიზნების განხორციელებას. მე-2 მუხლის თანახმად, დირექტივის მიზანია „ბიოლოგიური მრავალფეროვნების ხელშეწყობა ევროპის ტერიტორიაზე ბუნებრივი გავრცელების არეალებისა და გარეული ფლორისა და ფაუნის შენარჩუნების მეშვეობით“. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, იმ შემთხვევების რეგულირება, რომელმაც შეიძლება ზეგავლენა მოახდინოს ბუნებრივი გავრცელების არეალებისა და სახეობების გრძელვადიან სტატუსზე, რათა მიღწეულ თუ შენარჩუნებულ იქნეს „ხელსაყრელი“, ე.ი. სტაბილური, ან, ფუნქციონირებისა თუ სიმრავლის თვალსაზრისით, ზრდადი სტატუსი. ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა მიზნად არ ისახავს ბუნებრივი ნაკრძალების მკაცრი სისტემის შექმნას, სადაც აღკვეთილი იქნება ადამიანის ნებისმიერი სახის საქმიანობა; მასში ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია იმის უზრუნველყოფაზე, რომ ადამიანის საქმიანობა სასიცოცხლოდ აუცილებელი იყოს და არა საზიანო კონსერვაციის მიზნებისათვის, რისთვისაც ხდება ასეთი ადგილების გამოყოფა.<sup>115</sup> ზღვის დაცულ ტერიტორიებთან მიმართებით, აუცილებელია დადგინდეს, ადამიანის თუ რა სახის საქმიანობამ შეიძლება გააუარესოს ბუნებრივი გავრცელების არეალის მდგომარეობა. შესაძლებელია, ამის ძირითადი, მაგრამ არა ერთადერთი, მიზეზი თევზჭერასთან დაკავშირებული საქმიანობები იყოს. თუ თევზჭერასთან დაკავშირებულ საქმიანობას უარყოფითი შედეგები მოაქვს, მე-6(2) მუხლი ცალსახად ავალდებულებს ნევრ სახელმწიფოებს, შეწყვიტონ ასეთი საქმიანობა. როგორც ჩანს, გაერთიანების წინააღმდეგობრივი სტრატეგიული კურსები არ შეიძლება მივიჩნიოთ უარყოფითი ზეგავლენის დაშვების საფუძვლად. ამრიგად, თევზჭერასთან დაკავშირებული საქმიანობა ან პრაქტიკა, რომელიც დასაშვებია გაერთიანების შესაბამისი რეგლამენტით, მიუხედავად იმისა, რომ უარყოფითად ზემოქმედებს გავრცელების ბუნებრივ არეალზე, შესაძლებელია, დირექტივის ფონზე მოექცეს მართვის შესახებ რეგლამენტების მოქმედების სფეროში. მე-6(3) მუხლი მხოლოდ მოითხოვს იმის შესწავლას, „გეგმა ან პროექტი, რომელიც უშუალოდ არ უკავშირდება მოცემული ადგილის მართვას, ან არ არის მისთვის საჭირო, მოახდენს თუ არა [შესაძლო] მნიშვნელოვან ზეგავლენას მასზე“. არაფერია ნათქვამი თევზჭერის ერთიან პოლიტიკაზე, ან გაერთიანების სხვა რომელიმე განსაკუთრებულ სტრატეგიულ კურსზე ამ სფეროში. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ დაცული ტერიტორიის ფარგლებში გაერთიანების წინააღმდეგობრივი საქმიანობა შეფასდეს მე-6(3) მუხლით შემოთავაზებული პროცედურის შესაბამისად. შემოთქმულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ ევროპული დირექტივა ან თვალს ხუჭავს ევროპულ სამართალზე, ან არ არის გათვალისწინებული, დირექტივამ მოიცვას ის სფეროები, რომლებიც, შესაძლოა, გაერთიანების განსაკუთრებული მმართველობის ფარგლებში ექცეოდეს.

ვინაიდან ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა თავადვე ეხება ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ მოთხოვნებს და რეგიონალურ თუ ადგილობრივ მახასიათებლებს ზოგადი სახით, და ვინაიდან გარემოს დაცვის საკითხებს განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა გაერთიანების დამფუძნებელ ხელშეკრულებაში ცალსახად გამოკვეთილი მიზნით - ზეგავლენა მოახდინოს გაერთიანების საქმიანობის ყველა სფეროზე, სავარაუდოა, რომ ეს უკანასკნელი არ მოხდება. წინამდებარე ნარკვევის მიზნებიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კონფლიქტი თევზჭერის ერთიან პოლიტიკასთან გათვალისწინებული არ ყოფილა.

<sup>115</sup> O'Brien, Nature & Biodiversity Unit, DG Environment, European Commission, Management Issues in the Marine Environment, Legal aspects of marine NATURA 2000 sites including the application of Article 6 of the Habitats Directive to the marine environment, see 9 BfN Skript, supra note 58.

მე-12 მუხლში მოცემულია ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუარესების პრობლემისადმი კიდევ ერთი დირექტივისეული მიდგომა. იგი ავალდებულებს წევრ სახელმწიფოებს, მიიღონ საჭირო ზომები სახეობების დასაცავად, ე.ი აუცილებელი არ არის, რომ ეს ზომები დაკავშირებული იყოს დაცულ ტერიტორიებთან. ეს ერთგვარი მიმართვაა წევრი სახელმწიფოებისადმი, რომლებსაც გარკვეული უფლებამოსილება გააჩნიათ მათ იურისდიქციაში მყოფ პირებთან მიმართებით. რეალურად, მე-12 მუხლი აწესებს ნებისმიერი წინასწარ განზრახული დარღვევის აღკვეთის ვალდებულებას IV (ა) დანართში მოცემულ სახეობებთან მიმართებით, რომელთაგან ყველაზე მნიშვნელოვანნი, ამ კონტექსტში, ვეშაპისნაირები არიან. ვინაიდან თევზჭერა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, ნაოსნობა მათ ზიანს აყენებს, მე-12 მუხლი, *prima facie*, მარეგულირებელი ღონისძიებების საჭიროებაზე მიუთითებს.

ამ მუხლის ამოსავალი ტერმინია „წინასწარ განზრახული“, თუმცა ამ კონტექსტში მისი მნიშვნელობა ბოლომდე არაა გარკვეული. გერმანული ვერსია (*„absichtlich“*) წინასწარი განზრახვის ელემენტს გულისხმობს, იგივე შეიძლება ითქვას ფრანგულ ვერსიაზეც (*„intentionelle“*), მაგრამ იტალიური (*„deliberatamente“*) ინგლისურ ვერსიას უახლოვდება, ხოლო ესპანური (*„deliberada“* და *„intencionales“*) – თავისთავად გაურკვეველია. კითხვა, მხოლოდ განზრახ ქმედება არის თუ არა დარღვევა, უმნიშვნელოვანესია. თუ წინაპირობას განზრახვა წარმოადგენს, თევზჭერითი საქმიანობა, რომელიც IV დანართში ჩამოთვლილისაგან განსხვავებულ სახეობებს მოიცავს (მათ შორის, უპირველეს ყოვლისა, ვეშაპისნაირს), ალბათ არ მოექცევა გავრცელების ბუნებრივი არეალის შესახებ დირექტივის მოქმედების სფეროში.<sup>116</sup> თუმცა განზრახვა საჭირო რომ არ ყოფილიყო, იარსებებდა საკმაოდ მძლავრი არგუმენტი იმისა, რომ აღკვეთილიყო თევზჭერასთან დაკავშირებული ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც, შესაძლოა, საზიანო ყოფილიყო აღნიშნული სახეობებისათვის. ეს საკითხი უაღრესად მნიშვნელოვანია წევრი სახელმწიფოებისთვის, ვინაიდან მასზე პასუხის გაცემით დგინდება, შეილახა თუ არა გაერთიანების განსაკუთრებული კომპეტენცია.

მე-12 მუხლი ერთმნიშვნელოვნად ითვალისწინებს შემთხვევითი დაჭერის შესაძლებლობას. „შემთხვევით დაჭერას და მოკვლას“ და „განზრახ დაჭერას და მოკვლას“ შორის შედარება განზრახვის ელემენტის საზიანოდ მეტყველებს სიტყვაში - „წინასწარ განზრახული“. „შემთხვევითისაგან“ განსხვავებით, „განზრახი“ აღნიშნავს კარგად გააზრებულ ქმედებას; მეორე მხრივ, „წინასწარ განზრახულის“ ასეთი ნაკითხვა აშკარად ეწინააღმდეგება „მკაცრი დაცვის“ ვალდებულებას. თუ „მკაცრი“ ნიშნავს „სრულს“, გაუფრთხილებლობის დაშვება ცალსახად დაუპირისპირდება მე-12 მუხლს. თუმცა მკაცრი დაცვა შესაძლებელია, საჭირო იყოს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც გარემოზე ზემოქმედება განზრახ ხორციელდება. ასეთ გაგებას ამყარებს ის ფაქტი, რომ დაცულ ტერიტორიებში შესაძლებელია, განხორციელდეს უფრო მკაცრი დაცვა, რაც მე-6 მუხლში არ იძლევა დარღვევის კვალიფიკაციას.<sup>117</sup> აქედან გამომდინარეობს, რომ მე-12 მუხლით შესაძლებელია, მონესრიგდეს თევზჭერასთან დაკავშირებული ის საქმიანობები, რომლებიც ეხება ნუსხაში მოცემულ სახეობებს, მაგრამ არა თევზჭერასთან დაკავშირებული ნებისმიერი საქმიანობა. ამის მსგავსად, ნაოსნობაც არ შეიძლება მონესრიგდეს, ვინაიდან იგი მხოლოდ შემთხვევით ზემოქმედებას ახდენს ეკოლოგიაზე.

<sup>116</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის დარღვევა მისი განმარტებული ეროვნული კანონმდებლობის დარღვევის ტოლფასია და გულისხმობს ფიზიკური პირების მიერ ჩადენილ დარღვევებსაც, მაშინ როდესაც ფართო გაგებით და ტექნიკური თვალსაზრისით, მხოლოდ წევრ სახელმწიფოს შეუძლია დირექტივის დარღვევა.

<sup>117</sup> *Kay* (მე-2 სქოლიო), (6)(1) საკითხთან დაკავშირებით მე-12 მუხლის ლიტერატურულ განმარტებასთან მიმართებით გაკეთებულია იგივე დასკვნა: ამავე შეიძლება ხმელეთისა და ზღვის ისეთი დონის დაცვის სისტემამდე მიგვიყვანოს, რომელიც გათვალისწინებული ვერ იქნებოდა.

### 4.1.3 ევროპული კავშირის სამართლის გამოყენებადობა გეზ-ის მიმართ

დღის წესრიგში კვლავაც რჩება ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის წევრი სახელმწიფოების გეზ-ის მიმართ გამოყენებადობის საკითხი. აშკარაა, რომ დირექტივა ვერ გადაამეტებს გაერთიანებისა და წევრი სახელმწიფოების საერთაშორისო სამართლის თანახმად განსაზღვრული უფლებამოსილების ფარგლებს. დირექტივის მე-2(1) მუხლის<sup>118</sup> ფორმულირებიდან გამომდინარე, შეიძლება გაჩნდეს მოსაზრება, რომ იგი ეხება იმ ტერიტორიას, სადაც წევრი სახელმწიფო ახორციელებს თავის სუვერენულ უფლებებს და იურისდიქციას კონვენციისა და შესაბამისი ჩვეულებითი სამართლის ფარგლებში. თუ ზუსტად რას ნიშნავს ეს, ზოგჯერ არც ისე ნათელია.<sup>119</sup> ტერმინი „ტერიტორია“, ჩვეულებრივ, ეხება მიწის მასივს. საერთაშორისო სამართალი ტერიტორიულ ზღვას მხოლოდ ხმელეთის დამატების ან გაგრძელების სახით განიხილავს ზღვის იმ ნაწილად, სადაც სანაპირო სახელმწიფო უფლებამოსილია, განახორციელოს თავის სუვერენული უფლებები. ტერიტორიულ ზღვაზე პრეტენზია მომდინარეობს სახმელეთო ტერიტორიიდან. და ვინაიდან ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა მოიხსენიებს ტერიტორიას, იგი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სანაპირო ზოლის მიღმა. შესაბამისად, კომისიის შეტყობინებაში<sup>120</sup> ნათქვამია:

„ამ დირექტივის დებულებები ავტომატურად ვრცელდება ზღვის ენდემებსა და სახეობებზე, რომლებიც მოქცეულია და ბინადრობენ ტერიტორიულ წყლებში (მაქსიმუმ 12 საზღვაო მილის სიგანის ზოლში)“.

უნდა აღინიშნოს, რომ დირექტივის მე-2(1) მუხლი ტერიტორიას შემდეგი სიტყვებითაც განმარტავს: „რომელსაც ეხება დამფუძნებელი ხელშეკრულება“. ეს კი არის მითითება დამფუძნებელი ხელშეკრულების 299-ე მუხლზე, სადაც საუბარია ამ ხელშეკრულების გამოყენებადობაზე.<sup>121</sup> 299-ე(1) მუხლი ცალკეულ წევრ სახელმწიფოს მოიხსენიებს მათი ოფიციალური სახელწოდებით. ეს კი იმას გულისხმობს, რომ 299-ე მუხლი მიუთითებს თითოეულ წევრ სახელმწიფოზე, როგორც ერთ მთლიანობაზე, და მიანიშნებს ყველა იმ ტერიტორიაზე, სადაც წევრი სახელმწიფოები ახორციელებენ თავიანთ სუვერენულ უფლებებსა და იურისდიქციას. ის ფაქტი, რომ მომდევნო პუნქტებში მოცემულია მეტროპოლიის გარეთ მდებარე და დამოკიდებული ტერიტორიების მთელი რიგი მახასიათებლებისა, გარკვეულწილად ეწინააღმდეგება ასეთ განმარტებას, ვინაიდან ეს, თავის მხრივ, ნიშნავს, რომ დამფუძნებელი ხელშეკრულება ვრცელდება მხოლოდ იმ ტერიტორიის მიმართ, რომელზეც მოცემული წევრი სახელმწიფო ახორციელებს თავის სუვერენიტეტს საერთაშორისო სამართლის თანახმად, თუმცა სავალდებულო არ არის, რომ იგი ვრცელდებოდეს წევრი სახელმწიფოს იურისდიქციის ყველა სუბიექტზე. თუ ჩავუღრმავდებით დამფუძნებელი ხელშეკრულების 299-ე მუხლს, ვნახავთ, რომ 1-ლი პუნქტით გათვალისწინებულია მაქსიმალურად ფართო გაგება, მაშინ, როდესაც შემდგომ პუნქტებში გამოყენებადობა შეზღუდულია გარკვეულ ასპექტებსა და შემთხვევებთან მიმართებით. ამ შემთხვევაში კი გასარკვევია, თუ რაოდენ ფართოდ შეიძლება 1-ლი პუნქტის გაგება.

<sup>118</sup> მე-2(1) მუხლი „... წევრი სახელმწიფოების ევროპული ტერიტორია...“

<sup>119</sup> იხ. *Owen* (მე-18 სქოლიო), 45, ფრინველების შესახებ დირექტივის პარალელური ფორმულირების შესახებ.

<sup>120</sup> იხ. 113-ე სქოლიო.

<sup>121</sup> 299-ე(3) და (4) მუხლში მოცემულია ტერმინის - „ტერიტორიები“ - ევროპული მნიშვნელობა, რომელიც აღნიშნავს წევრი სახელმწიფოების მეტროპოლიის ფარგლებს გარეთ მდებარე ტერიტორიებს. შესაბამისად, გაცხადდა, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივაში ტერმინი „ტერიტორიები“ გამოყენებული იყო მხოლოდ დირექტივის წევრი სახელმწიფოების მეტროპოლიის ფარგლებს გარეთ მდებარე და დამოკიდებულ ტერიტორიებთან მიმართებით გამოყენებადობის განმარტების მიზნით (იხ. *Czybulka*, *Geltung der FFH-Richtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, 2001 NuR 19 (24)).



ვინაიდან დამფუძნებელი ხელშეკრულება არ განსაზღვრავს კონკრეტულ ტერიტორიას გეოგრაფიული მონაცემების მიხედვით, მისი გამოყენების ტერიტორიული გაფართოება სხვა წყაროდან უნდა მომდინარეობდეს. ეს, ზოგადად, საერთაშორისო საჯარო სამართლის სფეროა. იგი განსაზღვრავს მისი სუბიექტების უფლებებსა და მოვალეობებს. რაც შეეხება ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის გამოყენებადობას სახელმწიფოს ტერიტორიის ფარგლებს გარეთ, აღნიშნულის სამართლებრივი საფუძველი მოცემულია კონვენციაში.

კონვენციის კონტექსტში მნიშვნელოვანია ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის მიზნების გააზრება. როგორც ზემოთ იქნა ნაჩვენები, კონვენცია ერთმანეთისაგან განასხვავებს ბუნებრივი რესურსების კონსერვაციას და გარემოს დაცვასა და შენარჩუნებას: ბუნებრივი რესურსების კონსერვაცია, ჩვეულებრივ, რესურსებზე სუვერენულ უფლებებთან ერთად მოიაზრება; გარემოს დაცვა და შენარჩუნება კი ეხება მხოლოდ ამ მიზანთან დაკავშირებულ იურისდიქციას. ეს განსხვავება მეტად მნიშვნელოვანია, ვინაიდან მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი ეროვნული აქტის კანონიერებისა და სახელმწიფოს იურისდიქციის შესაძლო კვალიფიკაციის შეფასება კონვენციის შესაბამისად, თუ დადგენილია მისი ნამდვილი ხასიათი. ბუნებრივ რესურსებზე, განსაკუთრებით კი თევზზე, სუვერენულ უფლებასთან მიმართებით კონვენცია აღიარებს სანაპირო სახელმწიფოს პრეროგატივას, შეზღუდოს კონკრეტულ ზონაში დაშვება.

ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის პრეამბულა ზოგადად მოიხსენიებს ევროპული გაერთიანების დამფუძნებელი ხელშეკრულების 174-ე მუხლს.<sup>122</sup> მასში საუბარია, აგრეთვე, ბუნებისა და ბუნებრივი რესურსების კონსერვაციაზე, ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შენარჩუნებასა და მდგრად განვითარებაზე. გარდა ამისა, მოხსენიებულია ბუნებრივი გავრცელების არეალების განადგურება, ბუნების მემკვიდრეობა, კონსერვაციითა და კონსერვაციის ხელსაყრელი სტატუსის შენარჩუნების საკითხით გაერთიანების დაინტერესება. „კონსერვაციის სტატუსის“ ტერმინის განმარტება თავად დირექტივაშია მოცემული.<sup>123</sup> ამ განმარტების თანახმად, კონსერვაციის სტატუსი არის გარკვეული ხარისხი, რომელსაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს ნებისმიერმა შესაძლო ზემოქმედებამ, იქნება ეს ადამიანის მიერ გამოწვეული თუ არა. კონსერვაციის სტატუსი, რაც უნდა იქნეს მიღწეული, არის ისეთი მდგომარეობა, რომელიც ნებისმიერი შესაძლო ზემოქმედების მიუხედავად ინარჩუნებს ბუნებრივი გავრცელების არეალებისა და სახეობათა ბუნებრივ რაოდენობას განსაზღვრული დროის განმავლობაში. დაბოლოს, კონსერვაცია საჭიროებს შესაძლო ზემოქმედების შეზღუდვას და არა საერთოდ აკრძალვას.

<sup>122</sup> 1. გაერთიანების გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ხელს შეუწყობს შემდეგი მიზნების განხორციელებას:

- გარემოს არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება, დაცვა და გაუმჯობესება;

- ბუნებრივი რესურსების გონივრული და რაციონალური გამოყენება.

2. იგი უნდა ეყარებოდეს ... [იმ პრინციპს]..., რომ გარემოსათვის მიყენებული ზიანი პრიორიტეტულად წყაროშივე გამოსწორდეს... ამ მიმართებით, ჰარმონიზაციის ღონისძიებები, რომლებიც პასუხობს გარემოს დაცვის მოთხოვნებს, შესაძლებლობის ფარგლებში უნდა მოიცავდეს უსაფრთხოების პირობას, რაც წევრ სახელმწიფოებს საშუალებას მისცემს, განახორციელონ წინასწარი ღონისძიებები არაეკონომიკური ხასიათის გარემოსდაცვითი მიზეზების გამო, გაერთიანების მხრიდან ინსპექტირების პროცედურის დაცვით.

3. გარემოსდაცვითი პოლიტიკის შემუშავებისას გაერთიანებამ უნდა გაითვალისწინოს: [...]

- გაერთიანების, როგორც ერთი მთლიანობის, ეკონომიკური და სოციალური განვითარება და მისი რეგიონების დაბალანსებული განვითარება. [...]

<sup>123</sup> მუხლი 1-ლი ბუნებრივი გავრცელების არეალის კონსერვაციის სტატუსი ნიშნავს ბუნებრივი გავრცელების არეალსა და მის ტიპობრივ სახეობებზე მოქმედ ზეგავლენათა ჯამს, რომელმაც შეიძლება იმოქმედოს მის გრძელვადიან ბუნებრივ განაწილებაზე, სტრუქტურასა და ფუნქციაზე, აგრეთვე, მისი ტიპობრივი სახეობების გრძელვადიან არსებობაზე ამ ტერიტორიაზე...; (i) სახეობის კონსერვაციის სტატუსი ნიშნავს მოცემულ სახეობაზე მოქმედ ზეგავლენათა ჯამს, რომელმაც შეიძლება იმოქმედოს მის გრძელვადიან განაწილებასა და მისი პოპულაციის სიმრავლეზე მე-2 მუხლში მითითებული ტერიტორიის ფარგლებში.

წევრმა სახელმწიფოებმა თავად უნდა მიიღონ გადაწყვეტილება იმის თაობაზე, თუ რომელ ზეგავლენას შეიძლება შეეხოს ეს შეზღუდვები და რა მასშტაბით. თუმცა არ არსებობს არანაირი პირდაპირი მითითება რესურსების გამოყენებაზე, რომ აღარაფერი ვთქვათ მათ ექსპლუატაციაზე. აქედან გამომდინარე, ბოლომდე ნათელი არ არის, ერთი და იგივე მნიშვნელობა აქვს თუ არა ტერმინს - „კონსერვაცია“ - ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივასა და კონვენციაში. როგორც ჩანს, მისი მნიშვნელობა იმდენად ფართოა, რომ მოიცავს როგორც სტაბილური ექსპლუატაციის, ისე უბრალო შენარჩუნების ცნებასაც.

დამინც, უდავოა, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის ძირითადი ყურადღება გარემოს დაცვას ეთმობა. შედეგად, წევრი სახელმწიფოს დონეზე ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც კონვენციის XII ნაწილის განხორციელების საშუალება. ამას კი, თავის მხრივ, მივყავართ იმ დასკვნამდე, რომ დირექტივა გამოიყენება ყველგან, სადაც წევრ სახელმწიფოს შეუძლია განხორციელოს კონვენციით უზრუნველყოფილი იურისდიქცია გარემოს დაცვისა და შენარჩუნების კუთხით. შესაბამისად, ვინაიდან დირექტივით გათვალისწინებული ღონისძიებები შეესაბამება საერთაშორისო სამართლის დებულებებს, იგი გამოყენებადია გეზ-ის მიმართ, ხოლო ევროპული სამართალი წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს დირექტივის ამ ფარგლებში გამოყენების ვალდებულებას.

ამასთანავე, დირექტივა მე-4(1) მუხლში თავად მიუთითებს წყლის სახეობათა გავრცელების ფართო არეალის არსებობაზე. გავრცელების არეალი ზღვის წყლის სახეობების შემთხვევაში შეიძლება მნიშვნელოვნად სცილდებოდეს სანაპირო სახელმწიფოს ტერიტორიული ზღვის ფარგლებს. ამკარაა, რომ მე-4(1) მუხლი არ მოითხოვს მთელი იმ ტერიტორიის დაცვას, სადაც შეიძლება აღმოჩნდეს გავრცელების ფართო არეალის მქონე სახეობები, მაგრამ იმ ტერიტორიის ნაწილი მაინც, რომელიც „ძირითადი ფიზიკური და ბიოლოგიური ფაქტორია [სახეობათა] ცხოვრებისა და გამრავლებისათვის“, შეიძლება რეალურად ტერიტორიული ზღვის ფარგლებს გარეთ აღმოჩნდეს. ვინაიდან ასეთი შემთხვევა გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო დირექტივის მომზადებისას, მისმა ავტორებმა დაუშვეს, რომ იგი გამოყენებული იქნებოდა ტერიტორიული წყლების ფარგლებს გარეთაც.

გარდა ამისა, დირექტივის I დანართში მოცემულია გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვანი ბუნებრივი გავრცელების არეალის იმ ტიპების ჩამონათვალი, რომელთა კონსერვაცია საჭიროებს სპეციალური ტერიტორიების გამოყოფას. აღნიშნული ჩამონათვალის პირველ ქვეთავში - „სანაპირო და ჰალოფიტური ბუნებრივი გავრცელების არეალები, ღია ზღვა და მოქცევის ზონა“ - ჩამოთვლილია ბუნებრივი გავრცელების რამდენიმე არეალი, რომელიც უმეტესწილად სანაპიროსთან მიმდებარე უშუალო ტერიტორიული იურისდიქციის ფარგლებში ექცევა. ამ შემთხვევაში არ შეინიშნება არანაირი კონფლიქტი თევზჭერის ერთიან პოლიტიკასთან (იხ. ქვემოთ), თუმცა ზოგიერთი ეს ტერიტორია შეიძლება ტერიტორიული ზღვის ფარგლებს გარეთ აღმოჩნდეს.<sup>124</sup> რა თქმა უნდა, რიფებთან მიმართებით არსებობს მოსაზრება, რომ აქ სხვა სიტუაციაა, ვინაიდან ამ შემთხვევაში სანაპირო სახელმწიფოს შეუძლია, თავისი სუვერენული უფლებებიდან გამომდინარე, შეზღუდოს ისეთი საქმიანობები, რომლებიც ზიანს აყენებს ზღვის ფსკერსა და ქვენიადგს.<sup>125</sup> მართლაც, თუ საქმიანობა დაკავშირებულია ზღვის ფსკერზე ბუნებრივი რესურსების დაზვერვასა და ექსპლუატაციასთან, კონვენციის 77-ე(1) მუხლის თანახმად, სანაპირო სახელმწიფოს ეკუთვნის საბოლოო სიტყვა იმის თაობაზე, შეიძლება თუ არა, გაგრძელდეს აღნიშნული საქმიანობა კონვენციის 77-ე(2) მუხლი. მაგრამ ეს მაინც არ არის ისეთი სახის განსხვავება, რომელიც გათვალისწინებულია დირექტივით.

<sup>124</sup> ინგლისის საქმეში (იხ. 55-ე სქოლიო) განიხილებოდა ლოპელიას რიფის საკითხი.

<sup>125</sup> იხ. *Lagoni* (55-ე სქოლიო), 123.

## სტატიები

თუნდაც დაფუძნებით, რომ დირექტივა, იმ ღონისძიების მიუხედავად, რომელიც (აშკარად) ექცევა სანაპირო სახელმწიფოს იურისდიქციაში გარემოს შენარჩუნებისა და დაცვის თვალსაზრისით, გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სანაპირო სახელმწიფოს გააჩნია სუვერენული უფლებები გეზ-ის ფარგლებში, მაინც წარმოიშობა კონფლიქტი გაერთიანებასა და წევრ სახელმწიფოებს შორის. კონვენცია სანაპირო სახელმწიფოებს ანიჭებს სუვერენულ უფლებებს ცოცხალ ბუნებრივ რესურსებთან მიმართებით გეზ-ის ფარგლებში. მესამე ქვეყნების დაშვების უფლების გამოკლებით, ეს უფლებები ისეთივე იურიდიული დატვირთვის მატარებელია, როგორც კონვენციის 77-ე(2) მუხლი. შედეგად, ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს იმ შემთხვევაში, თუ გეზ-ში არსებობს I ან II დანართში მითითებული ბუნებრივი გავრცელების არეალები.

უნდა აღინიშნოს, რომ IV დანართის ქვეთავში - „გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვანი ცხოველებისა და მცენარეების სახეობები, რომლებიც საჭიროებენ მკაცრ დაცვას“ - (ა) ნაწილში სხვა სახეობებს შორის მითითებულია ვეშაპისნაირები, რომელთა გამორჩენის არეალი ნამდვილად არ შემოიფარგლება სანაპირო ზოლითა და თავთხელით. სწორედ ამ მითითებამ, სხვებთან ერთად, გამოიწვია ინგლისის სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა გამოყენებადია ტერიტორიული სუვერენიტეტის, ე.ი. ტერიტორიული ზღვის, ფარგლებს გარეთ.<sup>126</sup>

### 4.1.4 დასკვნა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გეზ-ში შეიძლება არსებობდეს დაცული ტერიტორიები. კონვენციის 211-ე(6) მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის დაცვის შემთხვევაში ნაოსნობის შეზღუდვაც კი არის შესაძლებელი. მე-12 მუხლთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ კონვენციის XII ნაწილში შემოთავაზებულია საკანონმდებლო და აღსრულების ღონისძიებები. აღნიშნული ღონისძიებები, თუ ისინი ეხება განზრახ შემამფოთებელ აქტებს, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მე-12 მუხლის კონტექსტში. აქედან გამომდინარე, წევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, კანონის ფარგლებში შეასრულონ მათზე დირექტივით დაკისრებული ვალდებულებები, თუმცა თავდაპირველად გათვალისწინებულია შედარებით უფრო მდორე პროცედურის დაცვით.

## 4.2 ევროპული სამართალი თევზჭერის შესახებ

### 4.2.1 სამართლებრივი საფუძველი

გაერთიანების პოლიტიკა თევზჭერასთან მიმართებით ახლა ერთმნიშვნელოვნად არის გაცხადებული დამფუძნებელი ხელშეკრულების 32-ე(1) მუხლში.<sup>127</sup> თევზჭერის პროდუქტები განიხილება „სოფლის მეურნეობის პროდუქტებად“ და მათი ჩამონათვალი მოცემულია I დანართში. აქედან გამომდინარე, დამფუძნებელი ხელშეკრულების 32-ე(3) მუხლის თანახმად, ისინი ექცევა დამფუძნებელი ხელშეკრულების 33-ე და 28-ე მუხლების მოქმედების სფეროში.<sup>128</sup>

<sup>126</sup> Kay (მე-2 სქოლიო), საკითხი (1), დასკვნა გეოგრაფიული არეალის შესახებ.

<sup>127</sup> ხელშეკრულების წინა ვერსიებში, რომელნიც დაედო საფუძვლად ამ ნაწილში მითითებულ გადაწყვეტილებებს, თევზჭერა მხოლოდ მითითების სახით იყო მოხსენიებული II დანართში.

<sup>128</sup> ადრე მიღებული ინსტრუმენტები (1970 წლის 20 ოქტომბრის რეგლამენტი 2141/70/EEC, სადაც მოცემულია ერთიანი სტრუქტურული პოლიტიკა თევზჭერის მრეწველობისთვის, Official Journal, English special edition 1970 (III) 703, გაუქმებულია საბჭოს ზოგიერთი რეგლამენტით (პირველი 100/76/EEC და ბოლო საბჭოს დირექტივა 104/2000/EC); და იმავე დღეს მიღებული რეგლამენტი 2142/70/EEC თევზჭერის პროდუქტის სფეროში ერთიანი ბაზრის შექმნის შესახებ (იქვე, 707), გაუქმებულია საბჭოს რეგლამენტით 101/79/EEC), ემყარებოდა დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-7, 42-ე, 43-ე და 235-ე მუხლებს.

თევზჭერასთან მიმართებით გაერთიანებასა და ნევრ სახელმწიფოებს შორის კომპეტენციათა განაწილება კიდევ ერთხელ იქნა დადასტურებული კონვენციასთან შეერთებასა<sup>129</sup> და მიგრაციის ფართო არეალის მქონე სახეობების შესახებ შეთანხმებასთან დაკავშირებით გაკეთებულ დეკლარაციაში.<sup>130</sup> თევზჭერასთან დაკავშირებით გამოტანილ ერთ-ერთ პირველ გადაწყვეტილებაში ევროპის სასამართლომ განაცხადა, რომ „გაერთიანებას გააჩნია უფლება-მოსილება, თავის ფარგლებში განახორციელოს ნებისმიერი ღონისძიება ზღვის ბიოლოგიური რესურსების შენარჩუნების მიზნით, ღონისძიებები, რომლებიც მოიცავს თევზჭერის კვოტების დადგენას და ამ კვოტების განაწილებას ნევრ სახელმწიფოებს შორის... გაერთიანების სამართლის მიერ დადგენილი და გაერთიანების დანესებულებებისთვის შიდა დონეზე მინიჭებული მოვალეობებიდან და უფლებებიდან გამომდინარეობს, რომ გაერთიანებას გააჩნია უფლებამოსილება, იკისროს საერთაშორისო ვალდებულებები ზღვის რესურსების კონსერვაციასთან მიმართებით“.<sup>131</sup> აღნიშნული ზოგადად არის დადასტურებული თევზჭერის პოლიტიკასთან დაკავშირებით მიღებული შემდგომი გადაწყვეტილებებით<sup>132</sup>, რეგლამენტებით, მიერთების შესახებ აქტის 102-ე მუხლითა და „ჰააგის დადგენილებით“.<sup>133</sup>

ამგვარად, გაერთიანების მიერ თევზჭერის მართვის ზომების გაუტარებლობის მიუხედავად, ნევრ სახელმწიფოებს არ გააჩნიათ ცალმხრივად მოქმედების უფლება. მათ უფლება აქვთ, შეინარჩუნონ არსებული ღონისძიებები მნიშვნელოვანი ცვლილებების გარეშე, მაგრამ ნებისმიერ ახალ ღონისძიებასთან მიმართებით უნდა დაიცვან „ჰააგის დადგენილების“ პროცედურა, ე.ი. უნდა მიმართონ კომისიას კონსულტაციისათვის, ხოლო მათ მიერ განხორციელებულმა ღონისძიებებმა არ უნდა შელახოს გაერთიანების კურსი.<sup>134</sup>

<sup>129</sup> იხ. დეკლარაცია საზღვაო სამართლის შესახებ გაერო-ს 1982 წლის 10 დეკემბრის კონვენციისა და მისი XI ნაწილის განხორციელების შესახებ 1994 წლის 28 ივლისის შეთანხმებით რეგულირებულ საკითხებთან მიმართებით ევროპული გაერთიანების კომპეტენციის თაობაზე, *Official Journal* 1998, L 179/129 (130).

<sup>130</sup> შეთანხმება საზღვაო სამართლის შესახებ გაერო-ს 1982 წლის 10 დეკემბრის კონვენციის დებულებების განხორციელების თაობაზე, რომლებიც ეხება სხვადასხვა იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ტერიტორიებს შორის მიგრანტ თევზების გუნდებსა და ინტენსიურად მიგრანტ თევზების გუნდებს – დეკლარაცია ევროპული გაერთიანების კომპეტენციის თაობაზე, *Official Journal*, 1998 L 189/39-41. შეთანხმება ძალაში შევიდა 2001 წლის 11 დეკემბერს, მალტის მიერ მიერთების თაობაზე დოკუმენტის წარდგენის შემდეგ, რომელიც 2001 წლის 11 ნოემბრისათვის იყო რატიფიკაციის ან მიერთების შესახებ 30-ე დოკუმენტი. გაერთიანებისა და ნევრ სახელმწიფოების მიერ რატიფიკაცია უახლოესი მომავლის საქმეა. იხ. გაეროს ოფიციალური ვებ-გვერდი, გენერალურ მდივანთან დეპონირებული ხელშეკრულებები, <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (06.09.2002).

<sup>131</sup> იხ. გაერთიანებული საქმეები: 3, 4 და 6/76, კორნელის კრამერი და სხვები, სასამართლო 1976 წლის 14 ივლისის გადაწყვეტილება, [1976] ECR 1279, 30-ე პარაგრაფი.

<sup>132</sup> იხ. საქმე 61/77, ევროპული გაერთიანების კომისია ირლანდიის წინააღმდეგ, [1978], ECR 417, 61-ე პუნქტი, დამოუკმნებელი ხელშეკრულების 38-ე (1) მუხლის (ახლანდელი 32-ე მუხლის) გათვალისწინებით: „თევზჭერის მუდმივი წესების შემოღების უფლებამოსილება ეკუთვნის გაერთიანებას და [...] წარმოადგენს განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას“. *Case 804/79, Commission v United Kingdom*, [1981] ECR 1045; *Case 269/80, Regina v Robert Tymen*, [1981] ECR 3079; *Case 287/81, Anklagemyndigheden v Jack Noble Kerr*, [1982] ECR 4053; *Case 24/83, Wolfgang Gewiese and Manfred Mehlich v Colin Scott Mackenzie*, [1984] ECR 817.

<sup>133</sup> შეერთების შესახებ აქტის 102-ე მუხლი, *Official Journal* 1972 L 73/35; „ჰააგის დადგენილება“: საბჭოს 1976 წლის დადგენილება გაერთიანებაში თევზჭერის 200 მილიანი ზოლის შექმნის ზოგიერთი გარეგანი ფაქტორის შესახებ, ძალაშია 1977 წლის 1 იანვრიდან, *Official Journal*, 1981 C 105/1 (არ გამოქვეყნებულა დადგენილების რვა დანართი).

<sup>134</sup> „კონსერვაციის რესურსების შესახებ ღონისძიებების განხორციელებამდე, რომლებიც ამჟამად მომზადების სტადიაზეა, ნევრმა სახელმწიფოებმა არ უნდა განახორციელონ ცალმხრივი ღონისძიება კონსერვაციის რესურსებთან მიმართებით. თუმცა, თუ 1977 წლამდე არ იქნება მიღებული შეთანხმება თევზჭერის საერთაშორისო კომიტეტების მიერ და თუ შეუძლებელი იქნება რაიმე ავტონომიური ღონისძიების დაუყოვნებლივ განხორციელება გაერთიანების ეგიდით, ნევრ სახელმწიფოებს უფლება ეძლევათ, შუალედური ღონისძიების სახით, დისკრიმინაციის გარეშე, განახორციელონ სათანადო ზომები მათ სანაპიროებთან მიმდებარე თევზჭერის ზონებში განთავსებული რესურსების დაცვის მიზნით. ასეთი ღონისძიებების მიღებამდე შესაბამისმა ნევრმა სახელმწიფომ უნდა მოიპოვოს კომისიის დასტური, რომელთანაც კონსულტაციები პროცედურის ყველა ეტაპზე უნდა გაიმართოს. ასეთი სახით მიღებული ღონისძიებები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს იმ სახელმძღვანელო პრინციპებს, რომლებიც მიღებული უნდა იქნეს რესურსების კონსერვაციის შესახებ გაერთიანების დებულებების განხორციელებამდე“. ციტატა გადაწყვეტილებიდან: *Anklagemyndigheden v Jack Noble Kerr*, მე-18 პუნქტი, იხ. 132-ე სქოლიო.

თევზჭერასთან მიმართებით გაერთიანების კომპეტენცია მოქმედებს მხოლოდ საწყისი საზღვიდან<sup>135</sup> და 200 საზღვაო მილით დაშორებული ზოლის ფარგლებში. სანაპიროსა და 12-მილიან ზოლს შორის განთავსებულ ზონაში, ე.ი. ტერიტორიულ ზღვაში. თუ გაერთიანებამ ამ ზონის ფარგლებში თევზჭერასთან დაკავშირებული უფლებამოსილება ნევრ სახელმწიფოებს მიანიჭა, ეს იმას ნიშნავს, რომ ამ ზონაში მათ შეუძლიათ, განახორციელონ კონსერვაციის და დამცავი ღონისძიებები თევზჭერასთან დაკავშირებით, დამფუძნებელი ხელშეკრულებით გაერთიანებისათვის მინიჭებული კომპეტენციის შელახვის გარეშე. შეერთების შესახებ აქტის<sup>136</sup> მე-100 მუხლით გათვალისწინებული კვალიფიკაცია იძლევა ნევრი სახელმწიფოების იურისდიქციაში მყოფ ტერიტორიებზე თევზჭერის ადრე არსებულზე უფრო მკაცრი რეგულირების შემოღების საშუალებას. შესაბამისად, 12-მილიანი ზოლის ფარგლებში მართვის შესაძლო ღონისძიებაა დაცული ტერიტორიის შექმნა ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის თანახმად, სადაც მოქმედებს თევზჭერასთან დაკავშირებული საქმიანობის შემზღვეველი შესაბამისი წესები.<sup>137</sup> 12-მილიანი ზოლის მიღმა დაცული ტერიტორიის შექმნა, სავარაუდოდ, წინააღმდეგობაში მოვა თევზჭერის ერთიან პოლიტიკასთან, თუ მართვის მიზნები ეხება თევზჭერასთან დაკავშირებულ საქმიანობებსაც.

#### 4.2.2 თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ძირითადი ინსტრუმენტები

თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა დაახლოებით ოცი წლის წინ შეიქმნა. დეკლარაციაში საბჭომ განაცხადა, რომ „თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის შემოღება იმ პრობლემების გადაჭრის პროცესის თანამდევია ნაწილია, რომლის წინაშეც დგას ამჟამად გაერთიანება“.<sup>138</sup> ამ მიმართებით საბჭომ ივალდებულა „საჭირო გადაწყვეტილებების მიღება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ თევზჭერის ერთიანი, საყოველთაო პოლიტიკა ძალაში შევიდეს არაუგვიანეს 1981 წლის 1-ლი იანვრისა“.<sup>139</sup>

<sup>135</sup> სანაპირო ზოლის მიმდებარე ექვსი საზღვაო მილის სიგანის სარტყელში მოთავსებულ ტერიტორიაზე კომპეტენცია ნევრ სახელმწიფოებს პირველად მიერთების შესახებ აქტის მე-100 (1) მუხლის ძალით გადაეცა: „გაერთიანების ნევრი სახელმწიფოები უფლებამოსილი არიან, 1982 წლის დეკემბრამდე, გემებს, რომლებიც, ჩვეულებრივ, თევზაობენ იმ წყლებში, რომლებზეც ხორციელდება მათი სუვერენიტეტი ან იურისდიქცია და რომლებიც მოქცეულია ნევრი სახელმწიფოს საწყისი საზღვიდან ათვლილი ექვსი საზღვაო მილის სიგანის საზღვაო სარტყელში, ან გემებს, რომლებიც ამ გეოგრაფიულ სანაპირო არეალში განთავსებული პროტებიდან საქმიანობენ, შეუზღვედონ თევზაობის უფლება [...] თუ ნევრი სახელმწიფოები მიმართავენ ამ გამოწვევის, მათ უფლება არა აქვთ, განახორციელონ აღნიშნულ წყლებში თევზაობის პირობებთან დაკავშირებული ღონისძიებები, რომლებიც ნაკლებად შემზღვეველი ხასიათის იქნება, ვიდრე მიერთების დღისთვის არსებული“, *Official Journal 1972 L 73/34*; შემდეგ, თევზჭერისა და წყლის კულტურის შესახებ გაერთიანების სისტემის შესახებ საბჭოს 1992 წლის 20 დეკემბრის 3760/92 რეგლამენტის მე-6(1) მუხლით, *Official Journal, 1992 L 389/1(5)* ვადა (კვლავ) იქნა გაგრძელებული 2002 წლის 31 დეკემბრამდე, ხოლო ტერიტორიული ფარგლები გაიზარდა 12 საზღვაო მილამდე.<sup>136</sup> იქვე, 5.

<sup>137</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ გამოწვევის ეხება ხმელთაშუა ზღვის აუზის ნევრ სახელმწიფოებს, რომელთაგან ზოგიერთს არ გამოუცხადებია გეზ და პრეტენზია განაცხადეს მხოლოდ ტერიტორიულ ზღვაზე, რომელიც 6 და 12 საზღვაო მილს შორის არის მოქცეული. საბჭოს 1994 წლის 27 ივნისის რეგლამენტი 1626/94/EC, რომელშიც მოცემულია ზოგიერთი ტექნიკური ხასიათის ღონისძიება ხმელთაშუა ზღვაში თევზის რესურსების კონსერვაციისათვის, ითვალისწინებს ხმელთაშუა ზღვაში არსებულ განსაკუთრებულ მდგომარეობას. 1 (2) მუხლის თანახმად: „ნევრ სახელმწიფოებს... უფლება აქვთ, კვლავაც განაგრძონ საკანონმდებლო საქმიანობა... ღონისძიებების მიღების მეშვეობით, რომლებიც ავსებს ან სცილდება რეგლამენტით დადგენილი სისტემის მოთხოვნებს“.

<sup>138</sup> საბჭოს 1980 წ. 30 მაისის დეკლარაცია თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის შესახებ, *Official Journal 1980 C 158/2*.

<sup>139</sup> იქვე; მას შემდეგ, რაც საბჭომ ვერ შეძლო თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის მიღება 1981 წლის 1-ლი იანვრისათვის, ევროპულმა სასამართლომ 804/79 საქმეში (იხ. ზემოთ 132-ე სქოლიო) დაადგინა: „1979 წლის 1-ლი იანვრიდან მოყოლებული, როდესაც ამოიწურა მიერთების აქტით დადგენილი გარდამავალი პერიოდი, თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში ზღვის რესურსების კონსერვაციასთან დაკავშირებული ღონისძიებების მიღების უფლებამოსილება სრულად და ერთმნიშვნელოვნად ეკუთვნის გაერთიანებას. ნევრ სახელმწიფოებს უკვე აღარ აქვთ უფლება, განახორციელონ საკუთარი უფლებამოსილება თავიანთი იურისდიქციაში მყოფ წყლებში კონსერვაციასთან მიმართებით. ასეთი ღონისძიებების მიღება, იმ შემზღვევებთან ერთად, რომლებიც შეიძლება გათვალისწინებული იყოს თევზჭერასთან დაკავშირებით, აღნიშნული თარიღიდან გაერთიანების სამართლის საგანია“.

სხვა მიზნებს შორის<sup>140</sup> საბჭომ აღნიშნა „გაერთიანების მიერ რესურსების მართვისა და სახეობათა შენარჩუნებისა და აღდგენის მიზნით განხორციელებული რაციონალური და არადისკრიმინაციული ხასიათის ღონისძიებები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს მათი ხანგრძლივი გამოყენება შესაბამის სოციალურ და ეკონომიკურ პირობებში“. რეალურად, გაერთიანებამ ვერ შეძლო დაგეგმილი პოლიტიკის შემოღება მის მიერვე დადგენილ ვადებში, თუმცა უკვე გამოიკვეთა დაინტერესების ძირითადი სფერო – კონსერვაციის ღონისძიებები, შეიძლება ითქვას, გარემოს დაცვის ამოცანა. შედეგად, მთელ რიგ გადაწყვეტილებებში სასამართლო იძულებული გახდა, განეხილა გაერთიანების განსაკუთრებული კომპეტენციის პრობლემა თევზჭერის პოლიტიკის მოქმედების ზონებში, თუმცა იგი ერთგული დარჩა კომპეტენციის თაობაზე მის მიერ გამოტანილი პირველი გადაწყვეტილებისა საქმეში - *კორნელის კრამერი და სხვები*.<sup>141</sup>

ამას მოჰყვა წინასწარი მოსამზადებელი ღონისძიებები,<sup>142</sup> რომლის დროსაც საბჭომ ნევრ სახელმწიფოებს მიანდო „თევზაობის ჩვეულებრივი სეზონური ციკლის შესაბამისად განხორციელება, კომისიის მიერ [წინა დოკუმენტებში] შემოთავაზებული [დასაჭერი თევზის ნებადართული საერთო რაოდენობის] გათვალისწინებით“. დაბოლოს, 1983 წელს საბჭომ დამფუძნებელი ხელშეკრულების 43-ე მუხლის საფუძველზე, კომისიის წინადადებით, მიიღო 170/83 (EEC) რეგლამენტი.<sup>143</sup> მასში გაერთიანებამ პირველად განსაზღვრა კონსერვაციისა და მართვის ღონისძიებები გაერთიანების თევზსაჭერი ფლოტისათვის იმის გათვალისწინებით, რომ, *inter alia*, „არსებობს ზონები, სადაც თევზჭერა აკრძალულია“ (მე-2 (2) მუხლი). ამის პარალელურად საბჭომ მიიღო რეგლამენტი თევზის რესურსების კონსერვაციის მიზნით ტექნიკური ღონისძიებების გატარების თაობაზე,<sup>144</sup> სადაც მოცემულია სათევზაო მონაცემებთან დაკავშირებული შეზღუდვები.

<sup>140</sup> სხვა მიზნებს შორის არის:

(b) თევზის რესურსების სამართლიანი განაწილება, განსაკუთრებით კი ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორცაა: თევზჭერის ტრადიციული მეთოდები, იმ რეგიონის საჭიროებები, სადაც ადგილობრივი მოსახლეობა განსაკუთრებულად არის დამოკიდებული თევზჭერასა და მასთან დაკავშირებულ წარმოებასთან (1), და მესამე ქვეყნის წყლებში თევზჭერის შესაძლებლობის დაკარგვა;

(c) თევზჭერის პირობების მიმართ კონტროლის ეფექტიანი მეთოდების გამოყენება;

(d) სტრუქტურული ღონისძიებების მიღება, რაც გულისხმობს გაერთიანების ფინანსურ მონაწილეობასაც;

(e) მესამე ქვეყნებთან უსაფრთხო თევზჭერაზე აგებული ურთიერთობების დამყარება და უკვე დადებული შეთანხმებების განხორციელება. გარდა ამისა, გარკვეული ძალისხმევა უნდა მოხმარდეს თევზჭერის შესაძლებლობების შესახებ შემდგომი შეთანხმებების დადებას, სადაც გაერთიანება – მის ბაზარზე სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით – შეძლებდა, თავის მხრივ, შემოეთავაზებინა დათმობები ვაჭრობასთან მიმართებით.

<sup>141</sup> გაერთიანებული საქმეები: 3, 4 და 6/76, იხ. 131-ე სქოლიო.

<sup>142</sup> საბჭოს 1981 წლის 29 დეკემბრის გადაწყვეტილება 81/1052/EEC, რომელიც მიღებულია ნევრ სახელმწიფოების სუვერენიტეტის ქვეშ მყოფ წყლებში თევზჭერის შესახებ დადებული ხელშეკრულებების თაობაზე და რომელიც არის დროებითი ხასიათის, გაერთიანების მუდმივმოქმედი ღონისძიებების მიღებამდე, *Official Journal*, 1981 L 379/52; და მსგავსი: საბჭოს 1982 წლის 31 მარტის გადაწყვეტილება 82/207/EEC, *Official Journal*, 1982 L 99/34; საბჭოს 1982 წლის 29 აპრილის გადაწყვეტილება 82/271/EEC, *Official Journal*, 1982 L 120/29; საბჭოს 1982 წლის 29 ივნისის გადაწყვეტილება 82/440/EEC, *Official Journal*, 1982 L 190/9; საბჭოს 1982 წლის 2 ივლისის გადაწყვეტილება 82/498/EEC *Official Journal*, 1982 L 216/40; საბჭოს 1982 წლის 20 სექტემბრის გადაწყვეტილება 82/650/EEC, *Official Journal*, 1982 L 274/33; საბჭოს 1982 წლის 26 ოქტომბრის გადაწყვეტილება 82/739/EEC, *Official Journal*, 1982 L 312/17; საბჭოს 1982 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება 82/807/EEC, *Official Journal*, 1982 L 339/57.

<sup>143</sup> საბჭოს 1983 წლის 25 იანვრის რეგლამენტი 170/83/EEC, რომელიც აფუძნებს თევზის რესურსების კონსერვაციისა და მართვის გაერთიანების სისტემას, *Official Journal*, 1983 L 24/1. იგივე განმტკიცებულია საბჭოს 1992 წლის 20 დეკემბრის რეგლამენტით 3760/92, რომელიც აფუძნებს თევზჭერისა და წყლის კულტურის გაერთიანების სისტემას, *Official Journal*, 1992 L 389/1, მუხლი 4 (2).

<sup>144</sup> საბჭოს 1983 წლის 25 იანვრის რეგლამენტი 171/83/EEC, სადაც მოცემულია თევზის რესურსების კონსერვაციის ზოგიერთი ტექნიკური ღონისძიება, *Official Journal*, 1983 L 24/14. გაუქმებულია საბჭოს 1986 წლის 7 ოქტომბრის რეგლამენტით 3094/86/EEC, *Official Journal*, 1986 L 288/1-20 და საბჭოს 1997 წლის 29 აპრილის რეგლამენტით 894/97/EC, *Official Journal*, 1997 L 132/1-27.

გარემოსდაცვითი მოთხოვნების თევზჭერის ერთიან პოლიტიკაში ინტეგრაციის ფარგლებში კომისიამ წამოაყენა წინადადება ე.წ. „კვადრატების“ (შემოსაზღვრული, იზოლირებული მონაკვეთების) შემოღების თაობაზე, სადაც თევზჭერასთან მიმართებით დაწესებული იქნებოდა სხვადასხვა დონის შეზღუდვები.<sup>145</sup> ეს „კვადრატები“ წარმოადგენს ტერიტორიებს, სადაც მოქმედებს შეზღუდვები დაშვების პერიოდთან, სათევზაო მონყობილობებთან, გემების რაოდენობასთან და დაჭერილი თევზის შემადგენლობასთან მიმართებით. ამის შემდგომ გაკეთებულ შეტყობინებაში<sup>146</sup> ცალსახად არ მოიხსენიება დაცული ტერიტორიები გეზ-ის ფარგლებში, თუმცა მათზე საუბარია ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივაში.<sup>147</sup> მართვის სპეციალური ღონისძიებების თაობაზე წინადადებების წამოყენება დაეკისრა „მწვანე წიგნს თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის მომავლის შესახებ“, რომელიც 2001 წლის მარტში გამოქვეყნდა.<sup>148</sup>

საბჭოსა და კომისიის მიერ თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები მოიცავს: თევზის რესურსების კონსერვაციისა და მართვის გარკვეული ღონისძიებების შემუშავებას, რომელიც გამოყენებული იქნება კონკრეტული წვერი სახელმწიფოებისა და არანეერი სახელმწიფოების გემების მიმართ.<sup>149</sup> აღნიშნული ღონისძიებები შედგება კონსერვაციისა და მართვის მთელი რიგი ინსტრუმენტებისაგან: თევზჭერის კვოტები და თანამდევ თევზჭერასთან დაკავშირებული ლიმიტები; ნებართვებთან დაკავშირებული შეზღუდვები; მასშტაბებთან (მაგალითად, თევზსაჭერი გემების რაოდენობა და სიდიდე) და სათევზაო მონყობილობებთან დაკავშირებული შეზღუდვები (თევზჭერის გარკვეული მეთოდების, ე.ი. სატყუარებით თევზაობის, მარყუჟიანი ბადეების/სათხეველებისა და ტრალით თევზაობის საერთოდ ან გარკვეული ვადით აკრძალვიდან დაწყებული, ბადეების ზომით დამთავრებული). მესამე ქვეყნებთან დადებული ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებები თევზჭერის შესახებ მოიცავს მართვის ინსტრუმენტების იმავე სპექტრს.

საბჭოს 984/97 რეგლამენტის<sup>150</sup> მე-6-მე-9 მუხლები ითვალისწინებს გარკვეული სახეობების დაჭერის აკრძალვას. ვინაიდან არც ერთი მუხლი არ ითვალისწინებს ნაკრძალის ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივით გათვალისწინებული მსგავსი დაცული ტერიტორიის შექმნას, ეს იმის მანიშნებელია, რომ თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკისათვის მართვის შესაძლო ინსტრუმენტს წარმოადგენს თევზჭერასთან დაკავშირებული საქმიანობების სრული აკრძალვა.

<sup>145</sup> იხ. 101-ე სქოლიო, მე-15 პუნქტი.

<sup>146</sup> იხ. COM (2001) 143 final, კომისიის შეტყობინება საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიმართ, გარემოსდაცვითი მოთხოვნების თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკაში ინტეგრაციის სტრატეგიის ასპექტები, 16.03.2001. 12.

<sup>147</sup> „გაერთიანების ზოგიერთი ინსტრუმენტი გარემოს დაცვის შესახებ უკვე ითვალისწინებს ზღვის ზოგიერთი ბუნებრივი რესურსის და გავრცელების ზოგიერთი არეალის მკაცრ დაცვას, რომელიც მნიშვნელოვანია საფრთხის წინაშე მდგარი სახეობების კარგი კონსერვაციის სტატუსის შესანარჩუნებლად („ბუნებრივი გავრცელების არეალის“ და „ფრინველების“ შესახებ დირექტივები)“.

<sup>148</sup> იხ. მე-4 სქოლიო.

<sup>149</sup> ზოგადად ეხება მესამე სახელმწიფოებს, ხოლო კონკრეტულად ქვეყნებს, რომლებთანაც გაერთიანებას დადებული აქვს შეთანხმებები, მაგ., ნორვეგიასა და ისლანდიას, ამასთანავე შევდეთსაც 1995 წელს ევროპულ კავშირში გაწევრიანებამდე, იხ. მაგ., საბჭოს 1983 წლის 27 აპრილის რეგლამენტი 1010/83/EEC, სადაც მოცემულია თევზის რესურსების კონსერვაციისა და მართვის ზოგიერთი ღონისძიება, რომელიც გამოიყენება შევდეთის დროშის ქვეშ მცურავი გემების მიმართ, Official Journal 1983 L 115/21.

<sup>150</sup> საბჭოს 1997 წლის 29 აპრილის რეგლამენტი 984/97/EEC, სადაც მოცემულია თევზის რესურსების კონსერვაციის ზოგიერთი ტექნიკური ღონისძიება, Official Journal 1997 L 132/1.

## 4.2.3 „მწვანე წიგნი“ და კონსერვაცია

„მწვანე წიგნი“ შემოთავაზებულია თევზჭერის ახალი ერთიანი პოლიტიკა. წიგნი დაინტერესებულ მხარეებსა და ზოგადად ამ სფეროთი დაინტერესებულ პირებს სთავაზობს მისი შესაძლებლობების განხილვაში მონაწილეობას.<sup>151</sup> შესავალში მოცემულია ევროპაში თევზჭერასთან მიმართებით არსებული მდგომარეობის მკაცრი და პესიმისტური შეფასება. ძირითადი აზრი იმაში მდგომარეობს, რომ თევზჭერის ერთიანმა პოლიტიკამ ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე ვერ შეძლო ძირითადი მიზნების მიღწევა, როგორცაა, მაგალითად, თევზის რესურსების მდგრადი ექსპლუატაცია და ეკონომიკური სტაბილურობა. დადებითი შედეგები, მაგალითად, ზღვაზე კონფლიქტების აცილება, რაც განაპირობებს გარკვეულ სტაბილურობას თევზჭერის სფეროში, საკმაოდ სუსტ საფუძველს წარმოადგენს თვითკმაყოფილებისთვის.

„კომისიის შიდა სამუშაო დოკუმენტი“ უშუალო კავშირშია „მწვანე წიგნთან“ და წარმოადგენს ანგარიშს თევზჭერის პოლიტიკის განხორციელების თაობაზე 1993-2000 წლებში.<sup>152</sup> მასში არაფერია ნათქვამი ზონებზე, სადაც აკრძალული იქნებოდა თევზჭერა. ერთადერთი ღონისძიება, რომელიც თავისი არსით მეტ-ნაკლებად უახლოვდება დაცულ ტერიტორიებს, არის ბალტიის ზღვაზე მოქმედი დახურული სეზონები. „ეკოლოგიური საკითხებისადმი“ მიძღვნილ ქვეთავში ანგარიში მხოლოდ აღიარებს „ეკოსისტემის სხვა კომპონენტებზე, ე.ი. არამიზნობრივ სახეობებზე და ზღვაში მდებარე ბუნებრივი გავრცელების არეალებზე თევზჭერის ზემოქმედების შემცირების საჭიროებას“,<sup>153</sup> მაგრამ მოცემული არ არის, თუ რა ღონისძიებები შეიძლება იქნეს გამოყენებული. თევზჭერის პოლიტიკის დაინტერესების ძირითად სფეროს წარმოადგენდა თევზჭერის საერთო მოცულობის შემცირება, მაგრამ ამან „ქმედითი შედეგი ვერ მოიტანა“.<sup>154</sup>

ჯერ კიდევ 1999 წელს<sup>155</sup> კომისიამ აღიარა წყლის ეკოსისტემაზე თევზჭერის ზემოქმედების მნიშვნელობა: თევზჭერა ზეგავლენას მოახდენს არა მხოლოდ მიზნობრივ სახეობებზე, არამედ ფლორასა და ფაუნაზეც, რომელიც ნაკლებად ან საერთოდ არ შედის თევზის მრეწველობის კომერციული დაინტერესების სფეროში. თუმცა აღნიშნულ შეტყობინებაში მართვასთან დაკავშირებით გათვალისწინებული იყო მხოლოდ გემების რაოდენობის, მათი საოპერაციო დონის (მაგ., თევზჭერისათვის გამოყოფილი დღეებისა და ტერიტორიაზე ყოფნის ხანგრძლივობის) და ეფექტიანობის (მათი ზომების, ძრავის სიმძლავრის ან აღჭურვილობის მიხედვით) შემცირება. ითვლებოდა, რომ აღნიშნული საშუალებების მეშვეობით თევზჭერის მოცულობის შემცირება დაიცავდა წყლის ყველა ეკოსისტემას და შედეგად სარგებლობას მოუტანდა არა მხოლოდ სამრეწველო დანიშნულების, არამედ არამიზნობრივ სახეობებსაც. დაცული ტერიტორიები მხოლოდ წვერი სახელმწიფოების მიერ ბუნებრივი არეალის შესახებ დირექტივით ნაკისრ ვალდებულებად მოიხსენიებოდა (რომელიც მიჩნეული იყო, რომ გამოყენებული იქნებოდა წვერი სახელმწიფოების ტერიტორიულ წყლებში). 12-მილიანი საზღვრის მიღმა გამოყენებად შესაძლო საშუალებებად შემოთავაზებული იყო დროსა და სივრცეში შეზღუდვები (იხ. ზემოთ). თუმცა ასეთი „კვადრატები“ არ შექმნილა და ამის მიზეზი ნამდვილად არ ყოფილა ზღვის გარემოს დადებითი განვითარება.

„მწვანე წიგნი“ ამ საკითხის გათვალისწინებიდან გამომდინარე თუ ვიმსჯელებთ, კომისია კმაყოფილი არ არის იმ მდგომარეობით, რომელიც თითქმის ორი წლის შემდეგ შეიქმნა. ზოგადად მისი წინადადებაა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკაში

<sup>151</sup> ოფიციალური წინადადებები ახალი თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის შესახებ - „თეთრი წიგნი“, წარმოდგენილი იქნება 2002-2003 წლებში.

<sup>152</sup> ანგარიში თევზჭერისა და წყლის კულტურის გაერთიანების სისტემის განხორციელების შესახებ, 1993-2000, SEC (2001) 418, 20.03.2001.

<sup>153</sup> იქვე, 11.

<sup>154</sup> იქვე, 4.

<sup>155</sup> იხ. 104-ე სქოლიო, მე-5 პუნქტი.



ინტეგრაცია. დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-6 მუხლისა და იმ პოსტულატის საფუძველზე, რომ თევზჭერის ამჟამინდელი ერთიანი პოლიტიკა საკმარის საფუძველს ითვალისწინებს, კომისია გამოთქვამს შემდეგ მოსაზრებებს ასეთი ინტეგრაციის თაობაზე:<sup>156</sup>

უპირველეს ყოვლისა, და რაც ყველაზე მთავარია, კომისია ითხოვს დამოკიდებულების შეცვლას: გადანყვეტილებების მიღება მართვის თაობაზე უნდა მოხდეს ეკოსისტემაზე დაფუძნებული მიდგომის საფუძველზე. იგი მიჩნეულია ისეთ კონცეფციად, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მართვის თაობაზე სამომავლო გადანყვეტილებების მისაღებად. თუმცა ეს ამოცანა იოლი არ არის. ეკოსისტემის სირთულის სრულმასშტაბიანი გათვალისწინება არ შეესაბამება მართვის მოთხოვნებს გარკვეული მნიშვნელობის მქონე ტერიტორიისათვის საზოგადოდ გამოყენებადი წესების მისაღები გზით შექმნის თაობაზე. მეორე მხრივ, ნებისმიერ გამარტივებას გარკვეული ზღვარი უნდა ჰქონდეს. აღნიშნულ ზღვრებს ყველაზე უკეთ განსაზღვრავს ინფორმაცია ეკოსისტემის თაობაზე. შესაბამისად, იმისათვის, რომ არსებობდეს საკმარისი საფუძველი მართვის თაობაზე გადანყვეტილების მისაღებად, კომისიის წინადადებაა, სათანადო ყურადღება დაეთმოს მეცნიერული ხასიათის ინფორმაციას. ვინაიდან ადგილები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან მნიშვნელობის მხრივ, მართვის სისტემაში გათვალისწინებული უნდა იყოს შესაბამისი ცვლილებები. პრაქტიკული მიზნებიდან გამომდინარე, ერთიანი მიდგომა ყურადღებას არ უნდა ამახვილებდეს ცალკეულ პრობლემებზე. მართვის მიზანს ყოველთვის წარმოადგენს მთელი რიგი შემთხვევების ზოგადი ღონისძიების მეშვეობით დარეგულირება, რაც აუცილებლად იწვევს დეფიციტს ცალკეულ შემთხვევაში ეფექტიანობისა და შესაბამისობის თვალსაზრისით;

მეორე, კომისია მოითხოვს დამფუძნებელი ხელშეკრულების 174-ე მუხლით გათვალისწინებული გარემოსდაცვითი პრინციპების გამოყენებას. კომისიის აზრით, არც ერთი მათგანი ჯეროვნად არ არის გათვალისწინებული თევზჭერის მართვისას, უსაფრთხოების პრინციპის გამოკლებით. და მაინც, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ სხვა პრინციპების არსი ჩადებულია თავად მართვის ღონისძიებებში. ზოგადად, კვოტები, სათევზაო აღჭურვილობასა და გემებთან მიმართებით შემოღებული შეზღუდვები გარკვეულ უფლება-მოვალეობებს აკისრებს მრეწველობას, რომელიც პასუხისმგებელია თევზჭერის სფეროში არსებულ მდგომარეობაზე.<sup>157</sup> მაგრამ, თუ ადამიანის მიერ თევზის ჭერას ზღვის გარემოს მდგომარეობის განმსაზღვრელ ერთადერთ ფაქტორად განვიხილავთ, თევზჭერის მართვა ნამდვილად ვერ იტვირთებს პასუხისმგებლობას ადამიანის მიერ ეკოსისტემისთვის მიყენებულ ყველა ზიანზე. რადგანაც მთევზეები იყენებენ და ამცირებენ რესურსებს, თუმცა თავადაც დამოკიდებული არიან მასზე. რამდენადაც შეუძლებელია მათი წვლილის იგნორირება არსებულ ეკოლოგიურ მდგომარეობაში, ასევე არასწორი იქნებოდა, მხოლოდ მათ დაბრალებოდა ყველაფერი;

მესამე და ყველაზე მძიმე ამოცანად კომისია მიიჩნევს მართვის კონკრეტული ღონისძიებების განსაზღვრას. მათ შორის შეიძლება დავასახელოთ დაცული ტერიტორიების შექმნა. „მწვანე წიგნი“ კომისია საერთოდ არ ახსენებს დაცულ ტერიტორიებს. გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხებმა ასახვა პოვა იმ კუთხით, რომ აღიარებულია პროაქტიური ფორმით გარემოსდაცვითი განზომილების შემდგომი ინტეგრაციის აუცილებლობა.<sup>158</sup> თუმცა არაფერი მიუთითებს იმაზე, გათვალისწინებულია თუ არა მართვის რაიმე ახალი (ან არსებული) ინსტრუმენტი (რომელიც პირველად უნდა იქნეს გამოყენებული). იმ დროს, როდესაც მართვის სხვა ტრადიციული ინსტრუმენტები, ისეთები, როგორიცაა ბადეების ზომების რეგულირება ან თევზჭერის კვოტები, „მწვანე წიგნი“ ნახსენები და გაანალიზებულია,<sup>159</sup> არაფერია ნათქვამი დაცულ ტერიტორიებზე, როგორც მართვის შესაძლო ინსტრუმენტზე (უკვე დამტკიცებულია 3760/92 რეგლამენტით).

<sup>156</sup> იხ. „მწვანე წიგნი“, მე-4 სქოლიო, 10, აგრეთვე შეტყობინება, 146-ე სქოლიო, 9 და შემდეგ.

<sup>157</sup> თუმცა ცალკეულ შემთხვევაში შეიძლება სრულ სხვა მდგომარეობა შეიქმნას!

<sup>158</sup> იხ. მე-4 სქოლიო, 9.

<sup>159</sup> იხ. მე-4 სქოლიო, 8.

#### 4.2.4 სამოქმედო გეგმები ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ

კომისიის შეტყობინება „თევზჭერის მრეწველობისთვის ბიოლოგიური მრავალფეროვნების სამოქმედო გეგმის შესახებ“<sup>160</sup> ეხება მართვის შესაბამისი ინსტრუმენტების დანერგვას ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ დირექტივით ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად. ზოგადი პოლიტიკური მიმართულების შემცველი სტრატეგიის შემუშავების შემდეგ ეს წარმოადგენს მეორე ნაბიჯს დირექტივის განხორციელების პროცესში, კერძოდ კი კომისიის შესაბამისი სამსახურების მიერ აღნიშნული დირექტივის მიზნების კონკრეტულ ღონისძიებებად ჩამოყალიბებას.

საერთო სტრატეგიის ამოცანებს შორის არის ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის სრული განხორციელება და კონსერვაციის ზონების ისეთი ქსელის შექმნა, როგორცაა, მაგალითად, „ნატურა 2000“.<sup>161</sup> დაგეგმილია, რომ საერთო სტრატეგიას უნდა დაემატოს ხუთი სფეროსათვის შემუშავებული სამოქმედო გეგმები: სოფლის მეურნეობა, თევზის მრეწველობა, ბუნებრივი რესურსები, განვითარება და ეკონომიკური თანამშრომლობა.

„თევზჭერის სამოქმედო გეგმა“ (თსგ) ერთ-ერთ ძირითად ამოცანად მიიჩნევს „თევზის რესურსებისა და საკვები ტერიტორიების კონსერვაციისა და მდგრადი გამოყენების“ ხელშეწყობას ექსპლუატაციის განაკვეთებისა და კონსერვაციის ტექნიკური ღონისძიებების კომბინირების მეშვეობით. შესაძლო ღონისძიებებს შორის მოხსენიებულია „ტერიტორიები, სადაც აკრძალულია თევზჭერა (ძირითადად ლიფსიტების მჭიდრო თავმოყრის ადგილების დაცვის მიზნით)“, რომლებიც უნდა შეიქმნას „[მათი] მახასიათებლებისა და კონსერვაციის სავარაუდო შედეგების მიხედვით“.<sup>162</sup> გარდა ამისა, თსგ აღიარებს, რომ თევზჭერას თავისი წვლილი შეაქვს ეკოსისტემის არასტაბილურობაში და თევზჭერის ისეთი მეთოდები, როგორცაა განივი და სატყუარებიანი მრავალკავიანი ტრალის გამოყენება, გამანადგურებელ ზეგავლენას ახდენს ბუნებრივი გავრცელების არეალებზე.<sup>163</sup> დაბოლოს, თსგ-ში აღნიშნულია, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია „თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ინსტრუმენტებსა და გარემოსდაცვით ინსტრუმენტებს, მათ განხორციელებას შორის თანამიმდევრულობის დონის გაუმჯობესება“.

თსგ სამართლებრივ საფუძვლად ასახელებს 3760/92 რეგლამენტს. იგი აღიარებს, რომ კონსერვაციის ჩამოთვლილი მეთოდები ითვალისწინებს ხსენებული სამოქმედო გეგმის მიზნების განხორციელებისათვის საჭირო საკმარის სამართლებრივ საფუძველს.<sup>164</sup> და იმ დროს, როდესაც

<sup>160</sup> პრეს-რელიზი, 2001 წლის 28 მარტი. ტექსტი შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd\\_ec/strategy/BAP.html](http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/BAP.html); ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ ევროპული გაერთიანების გენერალური პოლიტიკის მიმოხილვა შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე: [http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd\\_ec/strategy/fulltext.html](http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/fulltext.html); იხ. ასევე [http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd\\_ec/strategy/development.html](http://biodiversity-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/development.html) visited on 06 September 2002. ეს წარმოადგენს ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ ევროპული სტრატეგიის თაობაზე საბჭოსა და ევროპული პარლამენტისათვის კომისიის შეტყობინების შემდეგ ნაბიჯს. (EECCOM(1998) 42) საბჭომ და პარლამენტმა ხელი მოაწერეს ამ სტრატეგიას (საბჭოს 1998 წლის 21 ივნისის დასკვნები, ევროპული პარლამენტი, არასაკანონმდებლო ხასიათის დადგენილება A4-0347/98) ბიოლოგიური მრავალფეროვნების თაობაზე ევროპული სტრატეგია განსაზღვრავს მოქმედების ფარგლებს ოთხი ძირითადი თემის გამოყოფისა და სექტორული და ჰორიზონტალური მიზნების განსაზღვრის მეშვეობით. სტრატეგიაში ძირითადი ყურადღება ეთმობა ბიოლოგიურ მრავალფეროვნებასთან დაკავშირებული საკითხების შესაბამის სექტორულ სტრატეგიულ კურსებში ინტეგრაციას.

<sup>161</sup> ბიოლოგიური მრავალფეროვნების სტრატეგია, 160-ე სქოლიო, III, პოლიტიკის სფეროები, 1) ბუნებრივი რესურსების კონსერვაცია.

<sup>162</sup> ბიოლოგიური მრავალფეროვნების სამოქმედო გეგმა თევზჭერის სფეროსთვის, 5 [ტექსტი ხელმისაწვდომია ინტერნეტის ვებ-გვერდზე, იხ. 160-ე სქოლიო].

<sup>163</sup> იქვე, 8.

<sup>164</sup> იქვე, 8.

კომერციული მოხმარების თევზის რესურსების მართვა ძირითადად სხვა ორგანიზმებსა და ბუნებრივი გავრცელების არეალებზე, ე.ი. განსაკუთრებით სუსტ ორგანიზმებზე ზემოქმედების შემცირების მეშვეობით უნდა განხორციელდეს, საჭიროდ არის მიჩნეული „შესაბამისი ტერიტორიების განსაზღვრა ბუნებრივი გავრცელების არეალებისა და ზოგიერთი სახეობის დაცვის მიზნით, დირექტივის მოთხოვნების შესაბამისად“.<sup>165</sup> თსგ გვთავაზობს 3760/92 რეგლამენტით გათვალისწინებული დახურული ტერიტორიების გამოყენებას ეკოლოგიური მიზნებისათვის: „ზუსტად განსაზღვრის შემთხვევაში, მათ შეიძლება შეასრულონ დამატებითი ინსტრუმენტის როლი თევზის მარაგის და მგრძობიარე ბუნებრივი გავრცელების არეალების დაცვის ხელშეწყობის თვალსაზრისით“.<sup>166</sup>

თსგ-დან ნათელი არ არის, თუ რა როლს შეასრულებს აღნიშნული დახურული ტერიტორიები თევზჭერისა თუ დირექტივით გათვალისწინებული დაცული ტერიტორიების მართვის ჩრჩილში. განსხვავება მნიშვნელოვანია როგორც არსობრივი, ისე პროცედურული თვალსაზრისით. პირველი, კონსერვაციის შესაბამისი დონე შეიძლება განსხვავებული იყოს; მეორე, თევზჭერის ჩრჩილში დახურული ტერიტორიები, ჩვეულებრივ, დროებითი მოვლენაა, მაშინ როდესაც დირექტივა ითვალისწინებს თანამიმდევრული ქსელის შექმნას ყოველგვარი ვადების გარეშე. დასასრულს თსგ აღნიშნავს, რომ მოქმედი თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა ითვალისწინებს მართვის შესაბამის ინსტრუმენტებს, ძირითად დაბრკოლებად კი მიიჩნევს ინფორმაციისა და სამეცნიერო ცოდნის ნაკლებობას. აქედან გამომდინარე, თსგ უპირველეს მნიშვნელობას ანიჭებს ისეთი ზონების განსაზღვრას „ნატურა 2000“-ის ქსელის ფარგლებში, საიდანაც აკრძალულია ზღვის რესურსების ამოღება, რათა იქ განხორციელდეს საცდელი გამოკვლევები მათი ეკოლოგიური ზეგავლენის შესწავლის მიზნით.<sup>167</sup> იგი თვლის, რომ „არსებული ცოდნის კოორდინაციის გაუმჯობესება შექმნის მეცნიერულ საფუძველს დროებითი და მუდმივი დახურული ტერიტორიების უფრო ინტენსიური გამოყენებისთვის სუსტი, მგრძობიარე ან წარმომადგენლობითი ბუნებრივი გავრცელების არეალების ან სახეობების დაცვის მიზნით“.<sup>168</sup> თსგ-ის წინადადება ასეთი ღონისძიებების უფრო ინტენსიური გამოყენება არამიზნობრივი სახეობებისა და ბუნებრივი გავრცელების არეალების დაცვისა და შენარჩუნების მიზნით.

#### 4.2.5 სხვა შეტყობინებები თევზჭერის სფეროში

COM(2001) 143final-ში,<sup>169</sup> რომელიც კარდიფის პროცესის გაღრმავებასა და თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის რეფორმის შესახებ დებატების ხელშეწყობას ისახავს მიზნად, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივას და მის მოთხოვნას დაცული ტერიტორიების განსაზღვრის თაობაზე.<sup>170</sup> მართალია, აღიარებულია, რომ დირექტივის თანახმად, აუცილებელია დაცული ტერიტორიების განსაზღვრა, თევზჭერის კუთხით, როგორც ჩანს, შეუძლებელია არსებობდეს განსაკუთრებული დაცული ზონა. ამრიგად, შეტყობინებაში ნათქვამია: „განსაზღვრა და მართვა... წარმოადგენს უნიკალურ შესაძლებლობას იმის საჩვენებლად, თუ როგორ შეიძლება გაგრძელდეს კომერციული თევზჭერა დაცული ტერიტორიის ფარგლებში, თუ შესრულებული იქნება კონსერვაციასთან დაკავშირებული მოთხოვნები“.<sup>171</sup> მართალია, დირექტივა არ მოითხოვს კონკრეტული დაცული ტერიტორიის ფარგლებში ადამიანის მიერ განხორციელებული ნებისმიერი საქმიანობის სრულ აკრძალვას, ძნელია ამ შესაძლო დამცავი სტატუსის თავიდანვე გამორიცხვა, თუნდაც, ფარული სახით. უნდა არსებობდეს ფარული

<sup>165</sup> იქვე, 11.

<sup>166</sup> იქვე, 12.

<sup>167</sup> იქვე, 28.

<sup>168</sup> იქვე, 29; შემთხვევითი მითითება შეტლანდის „კვადრატის“ მოქმედების ვადის გაგრძელებაზე.

<sup>169</sup> კომისიის შეტყობინება საბჭოსა და ევროპული პარლამენტის მიმართ, იხ., 146-ე სქოლიო.

<sup>170</sup> იხ. 146-ე სქოლიო, 12.

<sup>171</sup> იხ. 146-ე სქოლიო, 13.

იერარქია თევზჭერის ერთიან პოლიტიკასა და გაერთიანების გარემოსდაცვით ვალდებულებებს შორის. მართალია, საბოლოოდ შეიძლება განისაზღვროს იერარქიის საფუძველი დამფუძნებელი ხელშეკრულების დებულებების მეშვეობით, მაგრამ ხელშეკრულების სხვადასხვა პრინციპის<sup>172</sup> დაბალანსება მიკერძოებულ საფუძველზე დაყრდნობით არ იქნება გამართლებული. და კიდევ, კომისია იმავე შეტყობინების სხვა მონაკვეთში მიუთითებს გაერთიანების მიერ ბიოლოგიური მრავალფეროვნების შესახებ კონვენციის, ბერნისა და ბონის კონვენციების<sup>173</sup> თანახმად ნაკისრ ვალდებულებებზე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული კონვენციები გაერთიანებას გარკვეულ ვალდებულებებს მხოლოდ მისი პოლიტიკის სფეროებში აკისრებს, ისინი მაინც ავალდებულებენ ამ უკანასკნელს, არ გაატაროს არანაირი დამცავი ღონისძიება იმ პოლიტიკური სფეროების მიმართ, რომელიც არ ექცევა გაერთიანების კომპეტენციაში, მაგრამ შეიძლება გარკვეული ზეგავლენა იქონიოს აღნიშნული საერთაშორისო ინსტრუმენტების საბოლოო მიზნებზე. ამრიგად, ამ კონვენციებით გათვალისწინებული სავალდებულო გარემოსდაცვითი ღონისძიებები, ე.ი. ზღვის გარემოს დაცვის მიზნით დაცული ტერიტორიების განსაზღვრა, შეიძლება ძალადაკარგულად ჩაითვალოს თევზჭერის მართვის შესახებ გადამწყვეტილებებით. ეს გამომდინარეობს დამფუძნებელი ხელშეკრულების ლოგიკური თანამიმდევრულობის პარადიგმიდან, რომელიც აყალიბებს გარემოსდაცვით პოლიტიკას მისი გარემოსდაცვითი დებულებების და შესაბამისი მეორადი კანონმდებლობის საფუძველზე. აღნიშნულმა უდიდესი მნიშვნელობა გაერთიანების პოლიტიკის ყველა სფეროსათვის „საყოველთაოობის პრინციპის“ გამო შეიძინა და გვევლინება წვერი სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული ქმედებების შესაძლო დასაბუთებად, რაც სხვა შემთხვევაში გაერთიანების კანონმდებლობასთან შეუსაბამო იქნებოდა.

გარდა ამისა, კომისია ადასტურებს, რომ ზოგიერთი ზონა, რომელზეც ცალსახად არ არის საუბარი ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივაში, შეიძლება საჭიროებდეს დაცვის იმავე ან მსგავს სტატუსს.<sup>174</sup> ეს კი იმ ფაქტზე მიუთითებს, რომ თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში შესაძლებელია, მაინც იქნეს გამოყენებული თევზჭერის აკრძალვა, დაცული ტერიტორიები, საიდანაც აკრძალულია ნებისმიერი სახის რესურსის ამოღება, დახურული სეზონები და სხვა. მართალია, მართვის თვალსაზრისით არც ერთ ამ ღონისძიებას არ შეიძლება ჰქონდეს მუდმივი ხასიათი, ისინი დღესდღეობით ისეთი შედეგის ვერ იქნება, როგორც ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივით გათვალისწინებული ტერიტორიები. მართლაც, თევზჭერის პერსპექტივიდან დირექტივაში მოხსენიებულ ტერმინს – ხელსაყრელი სტატუსი – იგივე დატვირთვა აქვს, რაც მდგრადს.

მაგრამ ჩნდებაკითხვა: როგორ მოქმედებს დროის ფაქტორი ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივაზე? ტერმინი „დახურული ზონა“, „დაცული ზონისაგან“ განსხვავებით, საერთაშორისო კონტექსტში დროებით ღონისძიებას ნიშნავს. დირექტივა, მიუხედავად იმისა, რომ არ მოითხოვს საუკუნოვან, მუდმივ სტატუსს, მიზნად ისახავს ბუნებრივი გავრცელების არეალების შენარჩუნებას. ეს გამომდინარეობს „ნატურა 2000-ის ქსელის“ პრეამბულიდან და მე-3(1) მუხლში არსებული მითითებიდან, რომელიც უნდა წარმოადგენდეს საკმარის საფუძველს ბუნებრივი გავრცელების არეალებისა და სახეობების შენარჩუნებისთვის. დაცვა გარანტირებულია „პროგნოზირებადი პერიოდის“ განმავლობაში. ეს არ გამოიწვევს სერიოზულ პრობლემას, ვინაიდან ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა მიზნად არ ისახავს ყველანაირი საქმიანობის აღკვეთას, თუნდაც პროგნოზირებადი პერიოდის განმავლობაში.<sup>175</sup>

<sup>172</sup> გარემოსდაცვითი და სოციალურ-ეკონომიკური პრინციპები ყველაზე აშკარად სწორედ ამ მიმართებით უპირისპირდება ერთმანეთს.

<sup>173</sup> იხ. 146-ე სქოლიო, 8.

<sup>174</sup> იხ. 146-ე სქოლიო, 13. შეტყობინებაში მითითებულია „ღრმა წყლების ზოგიერთი ბუნებრივი გავრცელების არეალი“.

<sup>175</sup> იხ. 115-ე სქოლიო.

გარდა ამისა, შეტყობინების თანახმად, კომისია უპირატესობას სავალდებულო ღონისძიებებს უფრო ანიჭებს, ვიდრე ნებაყოფილობითს, როდესაც საქმე მგრძობიარე სახეობებს ეხება, მაშინ როდესაც დირექტივის მე-6 მუხლი მოითხოვს მხოლოდ „შესაბამისი, კანონით დადგენილი, ადმინისტრაციული ან სახელმწიფოებო ღონისძიებების გატარებას, რომლებიც შეესაბამებიან ეკოლოგიურ მოთხოვნებს“. ეს თითქოს მხოლოდ მინიმალური სტანდარტების დაცვას მოითხოვს, მაშინ როდესაც შეტყობინებაში უპირატესობა გაცილებით უფრო მკაცრ მიდგომას ეძლევა. თუ დირექტივის მე-6 მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე ღონისძიება კონსერვაციის ზონის მიზნებს ემსახურება, საჭირო არ არის დანარჩენი ღონისძიებების საჭიროების განხილვა, თუ ქვემდებარეობისა და პროპორციულობის ზოგადი პრინციპები არ განაპირობებს სხვაგვარ განმარტებას, ვინაიდან დირექტივა საკმაოდ ამომწურავია ამ მიმართებით. შეტყობინებაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ პროპორციულობის პრინციპის ჭრილში შესაძლო ღონისძიებების შეფასებისას სასწორი ყოველთვის კანონით დადგენილი უფრო მკაცრი ალტერნატივისაკენ გადაიხრება; ეფექტიანობის თვალსაზრისით კი უპირატესობა სავალდებულო ღონისძიებას მიენიჭება. ეს მიდგომა შეიძლება არაეფექტიანი აღმოჩნდეს, ვინაიდან გარემოსდაცვითმა პოლიტიკამ შეიძლება უფრო მოქნილი მიდგომის არჩევა განაპირობოს. მეორე მხრივ, დირექტივა ითვალისწინებს მხოლოდ ისეთ ღონისძიებებს, რომლებიც ნებისმიერ შემთხვევაში სამართლებრივ ვალდებულებას წარმოადგენს.

ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის ტერმინოლოგია იძლევა ზღვის დაცული ტერიტორიების გამოყენების საშუალებას ხარისხის, მრავალფეროვნებისა და ზღვის ბუნებრივი რესურსებისა თუ ბუნებრივი გავრცელების არეალების შენარჩუნების მიზნით, თუმცა ამის შესახებ ცალსახად არ არის გაცხადებული. ზღვის ჯანსაღი ეკოსისტემების უზრუნველყოფის მიზნით, შეიძლება დავუშვათ, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივით გათვალისწინებული დაცული ტერიტორიები მართვის შესაფერის ღონისძიებას წარმოადგენს. მართლაც, გარკვეული ზონის დაზურვა ეკოლოგიური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ზონის თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში დაცვის შესაძლო საშუალებად ითვლება, თუმცა ნათელი არ არის, რა დონეზე შეესაბამება ასეთი ტერიტორია გაერთიანებისათვის მნიშვნელოვანი ბუნებრივი გავრცელების არეალს.

COM(2001) 143final-ში კომისია იმ მოსაზრების ერთგული რჩება, რომ დაცული ტერიტორიების განსაზღვრა დირექტივის შესაბამისად გაერთიანების კომპეტენციის ფარგლებში იქნება მოქცეული,<sup>176</sup> თუმცა დირექტივა განკუთვნილია მხოლოდ ნევრი სახელმწიფოებისათვის და გაერთიანების დეკლარაციის<sup>177</sup> შესაბამისად გეზ მისი იურისდიქციის ქვეშ ექცევა მხოლოდ ზღვის თევზის რესურსების კონსერვაციასა და მართვასთან მიმართებით; XII ნაწილში მოცემულ გარემოსდაცვით დებულებებთან დაკავშირებით, გაერთიანება კომპეტენციას ნევრ სახელმწიფოებთან ერთად იყოფს. დეკლარაციაში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა დირექტივას, მაგრამ ეს მითითება მხოლოდ პრობლემის ხელახალ წარმოჩენას წარმოადგენს: კომპეტენციათა განაწილების შეფასებისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს „თითოეული ღონისძიების ზუსტ დებულებებს, და კერძოდ, თუ რა დონეზე ამკვიდრებენ ეს დებულებები საერთო წესებს“.<sup>178</sup> დაცული ტერიტორია, რომელიც ზღუდავს ან კრძალავს თევზჭერასთან დაკავშირებულ საქმიანობებს, – როგორც ჩანს, დირექტივის შესაბამისად შექმნილი ნებისმიერი ზონისათვის გარკვეულ დონეზე საჭირო იქნება ასეთი წესების შემოღება, – შეიძლება ჩაითვალოს თევზჭერის მართვის საშუალებად. მაგრამ კონსერვაციას, მართვის თვალსაზრისით, სხვა მნიშვნელობა აქვს ვადების მხრივ, ვიდრე გარემოსდაცვითი კუთხით. კონსერვაცია თევზჭერის თვალსაზრისით საჭიროა იმდენად, რამდენადაც ამჟამად დაცული

<sup>176</sup> იხ. 146-ე სქოლიო, 7.  
<sup>177</sup> იხ. 129-ე სქოლიო.  
<sup>178</sup> იხ. 129-ე სქოლიო.

სახეობები ან ტერიტორიები არ იძლევა მდგრად მოსავალს. გარემოს დაცვის კუთხით, დროის პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც აუცილებელია, შეიზღუდოს ამ ტერიტორიაზე დაშვება, შეიძლება საგრძობლად გაიზარდოს. ეს განსაკუთრებით აშკარა ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც დაცული ბუნებრივი გავრცელების არეალი მასპინძლობს მიზნობრივ სახეობებს, რომელთა სიმრავლე ისეთ დონეზეა მისული, როდესაც შესაძლებელია მათი დაჭერა. მიზნობრივი სახეობების დაჭერა აუცილებლად გამოიწვევს გარკვეულ არეულობას ბუნებრივი გავრცელების არეალში, რაც საზიანო იქნება კონსერვაციის ხელსაყრელი სტატუსისათვის დაცულ ეკოსისტემებს შორის ურთიერთკავშირის არსებობის გამო.

თავად დირექტივა, მისი პრეამბულიდან გამომდინარე, მხოლოდ გარემოს დაცვის საკითხებისადმი მიძღვნილი. დირექტივა მოიხსენიებს დამფუძნებელი ხელშეკრულების 130r (ამჟამად 174-ე) მუხლს, გარემოსდაცვით პოლიტიკას და სამოქმედო გეგმას. თევზჭერასთან დაკავშირებული საკითხები შეიძლება უკავშირდებოდეს „ეკონომიკურ, სოციალურ, კულტურულ და რეგიონალურ მოთხოვნებსა“ და კონსერვაციის სტატუსის განსაზღვრას.<sup>179</sup> და მანც, ისინი მეორეხარისხოვან პრობლემებად რჩება დირექტივის კონტექსტში. თუ შესაბამისად დირექტივა ექცევა წვერი სახელმწიფოების კომპეტენციის ფარგლებში, გაერთიანება უფლებამოსილია, განახორციელოს დამატებითი ღონისძიებები თევზჭერასთან დაკავშირებული კომპეტენციის ფარგლებში, მაგრამ ეს ნაბიჯები უნდა შეესაბამებოდეს წვერი სახელმწიფოების ღონისძიებებს და თავისთავად არ უნდა განაპირობებდეს დაცულობის ისეთ სტატუსს, როგორცაც, მაგ., დირექტივით განსაზღვრული ტერიტორია. აქამდე განსხვავებას მნიშვნელობა არ ჰქონია: თევზჭერის მართვისას თევზის რაოდენობის შესანარჩუნებლად შეიძლება საჭიროების შემთხვევაში გამოყენებულ იქნეს დაცული ტერიტორიები. ეს პოლიტიკა არ ითვალისწინებს ზღვის გარემოს ურთიერთკავშირს და თევზჭერის გარდა სხვა ფაქტორების ზეგავლენას. დირექტივა ბუნდოვნად საუბრობს „ზემოქმედების საერთო ჯამზე“, რომელიც, რა თქმა უნდა, უფრო სწორი მიდგომა იქნებოდა ეკოსისტემების კუთხით.

უფრო ზუსტად რომ ვთქვათ, გაერთიანების კომპეტენცია არ ითვალისწინებს დამცავი ტერიტორიების შექმნას სხვა მიზნებისათვის, გარდა თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკით გათვალისწინებული ცოცხალი რესურსების კონსერვაციისა. და ამ შემთხვევაშიც კი დაცული ტერიტორია მხოლოდ მდგრადი თევზჭერის მიზნებს უნდა ემსახურებოდეს. ქვემდებარეობის პრინციპი გარემოსდაცვითი ღონისძიებების გატარების კომპეტენციას წვერ სახელმწიფოებს ანიჭებს, რასაც გარკვევით ადასტურებს თავად დირექტივა (რომელიც განკუთვნილია წვერი სახელმწიფოებისათვის და აკისრებს მათ ღონისძიებების გატარების ვალდებულებას). ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის ჩრილში არ არსებობს კომპეტენცია „ნაგულისხმევი უფლებამოსილების“ ცნების საფუძველზე.

შეიძლება გაჩნდეს აზრი, რომ ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის გამოყენება იმ სახეობების მიმართაც, რომლებიც არ ექცევიან გაერთიანების კომპეტენციის ფარგლებში, ე.ი. არამიზნობრივი სახეობების მიმართ. თუმცა ეს არგუმენტი უგულვებლყოფს ეკოსისტემაზე დამყარებულ მიდგომას, და რაც უფრო მნიშვნელოვანია, იმ ზოგად მითითებას, რომელიც მოცემულია 3760/92 რეგლამენტის<sup>180</sup> მე-2(1) მუხლში თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ზოგადი მიზნის თაობაზე.

ამასთანავე, იქმნება შთაბეჭდილება, რომ ისეთი პასიური ბარიერები, როგორცაა, მაგალითად, გარკვეულ ტერიტორიაზე დაშვების შეზღუდვა, არადისკრიმინაციულ საფუძველზე გამოყენების შემთხვევაში არ წარმოადგენს გაერთიანების კანონმდებლობის დარღვევას. თუმცა ეს შელახავს

<sup>179</sup> ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა ეხება როგორც ბუნებრივი, ისე ნახევრად ბუნებრივი გავრცელების არეალებს (მუხლი 1(b)); ამასთანავე, 1(e) და (i) მუხლში მითითებული ზეგავლენა მრავალჯერადაა და შეიძლება ადამიანის საქმიანობასაც მოიცავდეს.

<sup>180</sup> იხ. 143-ე სქოლიო, „თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკის ზოგად მიზანს წარმოადგენს არსებული და ხელმისაწვდომი ზღვის წყლის ცოცხალი რესურსების დაცვა და კონსერვაცია...“.

## სტატია 30

გაერთიანების განსაკუთრებულ კომპეტენციას „სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების და რეალიზაციის“ თაობაზე (დამფუძნებელი ხელშეკრულების 36-ე მუხლი) იმდენად, რამდენადაც ასეთი ღონისძიება დაბრკოლებას შეუქმნის თევზჭერის იმ პროდუქციის წარმოებას, რომელიც არ არის გათვალისწინებული თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკით.

დირექტივის მე-12 მუხლით გათვალისწინებული, სახეობებზე დაფუძნებული მიდგომის მეშვეობით რეგულირება აუცილებლად დაუპირისპირებს წევრ სახელმწიფოს თევზჭერის ერთიან პოლიტიკას, ვინაიდან ამ მიმართებით საჭირო იქნება გატარდეს რიგი ტექნიკური ღონისძიებებისა, რომლებიც გათვალისწინებულია გაერთიანების სხვადასხვა რეგლამენტით. მე-6 მუხლით გათვალისწინებული გავრცელების არეალებზე დაფუძნებული მიდგომა მხოლოდ არაპირდაპირი გზით მიუთითებს თევზჭერის ერთიან პოლიტიკაზე: ტერიტორიის განსაზღვრა თევზჭერის ერთიან პოლიტიკაზე ზემოქმედებას მხოლოდ გარკვეულ ტერიტორიაზე დაშვების შეზღუდვით ახდენს და არა გაერთიანების მიერ რეგულირებული თევზჭერის საერთოდ უკანონოდ გამოცხადების მეშვეობით. დღემდე გაერთიანება მხოლოდ ალჭურვილობისა და თევზჭერის მასშტაბების რეგულირებას ახდენდა. აქედან გამომდინარე, შეიძლება არსებობდეს წევრი სახელმწიფოების მიერ მიღებული რეგლამენტების მხარდამჭერი არგუმენტი, მათი თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკით გათვალისწინებული ღონისძიებებით ჩანაცვლებით. ვინაიდან თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა თევზჭერის აკრძალვას გარკვეულ ტერიტორიაზე კონსერვაციის ღონისძიებად განიხილავს, რის ნათელ დადასტურებას 3760/92 რეგლამენტი<sup>181</sup> წარმოადგენს, დაცული ტერიტორიების განსაზღვრა, რაც ზეგავლენას ახდენს თევზჭერასთან დაკავშირებულ საქმიანობაზე, გაერთიანების კომპეტენციის შელახვა იქნებოდა.

## 5. დასკვნა

არსებობს წევრი სახელმწიფოებისა და გაერთიანების ერთმნიშვნელოვანი ვალდებულება, რომელიც განპირობებულია დამფუძნებელი ხელშეკრულებით – დაიცვან გარემო, და ასევე გაერთიანებისა და წევრი სახელმწიფოების ვალდებულება, რომელიც განპირობებულია საერთაშორისო სამართლით. ამ ვალდებულებების შესრულება პრაქტიკულ პრობლემებთან არის დაკავშირებული. ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივა და თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა, რომლებიც ასახულია მოქმედ რეგლამენტებში, ვინაიდან ისინი ითვალისწინებენ კონსერვაციის ღონისძიებებს (მიუხედავად იმისა, რომ არ ხდება თავიანთი ეფექტიანი განხორციელება), შეიძლება წარმოადგენენ ამ ვალდებულებების შესრულების საშუალებებს.

მაგრამ იკვეთება ჩიხი: წევრმა სახელმწიფოებმა უნდა გამოიყენონ დირექტივა მათი იურისდიქციის ქვეშ მყოფ ტერიტორიაზე და ვერ გამოიყენებენ მას ტერიტორიული ზღვის ფარგლებს მიღმა – მიუხედავად იმისა, რომ იგი მათ იურისდიქციაში შედის – გაერთიანების თევზჭერის პოლიტიკასთან დაპირისპირების გარეშე. ამის საპირისპიროდ კი გაერთიანებას არ გააჩნია გავრცელების არეალების დაცვის კომპეტენცია თავისი პოლიტიკის ფარგლებში, სადაც მიზნები სცილდება თევზჭერასთან უშუალოდ დაკავშირებულ საკითხებს. მაგრამ გაერთიანებას აქვს თავისი მოვალეობა – შეასრულოს მის მიერ საერთაშორისო შეთანხმებებით ნაკისრი ვალდებულებები, რომლებიც დაცული ტერიტორიების განსაზღვრაზე მიუთითებენ. თუნდაც, დავუშვათ, რომ გაერთიანებას არ ეკისრება ცალსახა ვალდებულება, გაერთიანების მხრიდან არასამართლიანი იქნებოდა წევრი სახელმწიფოებისთვის მოეთხოვა, დირექტივის საფუძველზე ემოქმედათ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არანაირი წინააღმდეგობა არ იქნებოდა გაერთიანების პოლიტიკასთან. ამკარაა, რომ არანაირი აზრი არ იქნებოდა ტერიტორიის განსაზღვრას, მაგალითად,

<sup>181</sup> იხ. 143-ე სქოლიო, მე-4(2) მუხლი, რომელიც კონკრეტულად ითვალისწინებს ისეთი ზონების შექმნას, სადაც აკრძალული იქნება თევზჭერა.

ლოპელიას რიფის დასაცავად, თუ ზღვაში არ აიკრძალებოდა ფსკერზე ტრალირება, ვინაიდან გაერთიანების თევზჭერის მართვის ღონისძიებებით ეს ჯერ კიდევ დაშვებულია. ამასთანავე, საკითხავია, შეძლებს თუ არა ნევრი სახელმწიფო, თავი აარიდოს დირექტივით ნაკისრი ვალდებულების შესრულებას მართვის არასრული და არაეფექტიანი ნორმატიული ბაზის საფუძველზე.

ამ ჩიხიდან თავის დაღწევის შესაძლო საშუალებად შემოთავაზებულია ნევრი სახელმწიფოების მიერ დაცული ტერიტორიების მართვის პროგრამების წარდგენა საბჭოსათვის.<sup>182</sup> ეს კი იმას ნიშნავს, რომ გარემოსდაცვითი ანალიზი ორი კუთხით უნდა განხორციელდეს: გარემოსდაცვითი ღონისძიებებისთვის დადგენილი ქვემდებარეობის პრინციპი გაუქმდეს და დაემორჩილოს თევზჭერასთან დაკავშირებულ მოსაზრებებს; და მიუხედავად იმისა, რომ თევზჭერის ერთიანი პოლიტიკა, „მწვანე წიგნის“ შესაბამისად, უფრო მეტ ყურადღებას გარემოს დაცვის პრობლემებს უთმობს, კონსერვაციის ზონაში თევზის რეწვით გამოწვეული ზემოქმედების სარწმუნო შეფასება ეროვნულ დონეზე, სტრატეგიული ღონისძიებების განსაზღვრა უფრო ფართო მასშტაბით უნდა განხორციელდეს, ე.ი. დაწესდეს ფლოტის მოცულობა, თევზჭერის კვოტები და სათევზაო მონოპოლიობებთან დაკავშირებული შეზღუდვები. ზეგავლენა ადგილობრივ დონეზე განსხვავებული ფორმით ვლინდება, იგი დამოკიდებულია თევზის მარაგის ოდენობასა და მათთან ასოცირებულ სახეობებზე, აგრეთვე, შესაბამის გავრცელების არეალებზე. აქედან გამომდინარე, ზუსტი რეგულირებისთვის, ე.ი. სად შეუძლიათ მიზნობრივ სახეობებზე თევზაობა გაერთიანების ფლოტის გემებს, რომლებიც კვოტების ფარგლებში და გაერთიანების მიერ ნებადართული აღჭურვილობით ეწევიან თევზის რეწვას, შესაძლებელია, საჭირო გახდეს ადგილზე დამოუკიდებელი შეფასების განხორციელება. მართვის ნორმატიული ბაზის შემუშავებისას ნევრმა სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს, თუ რამდენად შეესაბამება ერთიანი პოლიტიკის ფარგლებში განხორციელებული თევზჭერა ბუნებრივი გავრცელების არეალის მართვის კრიტერიუმს. და თუ არა, შესაძლოა, საჭირო გახდეს გაერთიანების მიერ დაწესებულზე მკაცრი შეზღუდვები კონკრეტულ ტერიტორიაზე. ამრიგად, ადგილობრივი მიდგომის გამოყენება გამართლებულია როგორც ხმელეთის, ისე ზღვის მიმართ. ამასთანავე, დირექტივაში მოცემულია კრიტერიუმები, რომლებიც გამოყენებულ უნდა იქნენ გავრცელების ისეთი არეალის დადგენის მიზნით, რომელიც საჭიროებს დაცვას. განსხვავებული განმარტება შეუძლებელი ხდება. ნებისმიერ შემთხვევაში კომისია იმავე გადაწყვეტილებას მიიღებს, რასაც რომელიმე ნევრი სახელმწიფო და, შედეგად, ადგილი ექნება მხოლოდ განმეორებით ძალისხმევას.

ზემოთ თქმულის საპირისპიროდ წამოყენებულ იქნა წინადადება, რომ მოგვიანებით მიღებული ინსტრუმენტი – ამ შემთხვევაში ბუნებრივი გავრცელების შესახებ დირექტივა – აუქმებს იმ ინსტრუმენტებს, რომელთა საფუძველზეც ნევრმა სახელმწიფოებმა გადასცეს იურისდიქცია თევზის რეწვაზე.<sup>183</sup> თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არანაირი საფუძველი ასეთი მოსაზრებისათვის, ვინაიდან საბჭო უფლებამოსილია, მიიღოს რეგლამენტები თევზჭერის სფეროში: ასეთი რეგლამენტები მიღებულია ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის შემდგომაც და მათი მიღებით საბჭო, ე.ი. ნევრი სახელმწიფოები მთლიანობაში ამის საპირისპიროს დაამტკიცებენ.

კიდევ ერთ გამოსავალს შესაძლოა წარმოადგენდეს დაცული ტერიტორიების განსაზღვრის ოდნავ შეცვლილი პროცედურის გამოყენება იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია ადგილი ექნეს კონფლიქტს გაერთიანების პოლიტიკასთან. ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივის მე-4 მუხლით გათვალისწინებული პროცედურის ზუსტად დაცვის შემთხვევაში ნევრი სახელმწიფოების მიერ შემოთავაზებული ტერიტორიები უკვე დაცვის გარკვეული დონით სარგებლობენ. შეიძლება შეიქმნას ისეთი შთაბეჭდილება, რომ ეს წარმოადგენს მხოლოდ წინასწარ სტატუსს და შემოთავაზება შეიძლება მოგვიანებით გაუქმდეს. მაგრამ ნევრ სახელმწიფოებს შეიძლება

<sup>182</sup> იხ. *Owen*, მე-18 სქოლიო, 77.

<sup>183</sup> იხ. *Owen*, მე-18 სქოლიო, 77.



დაეკისროთ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება, ვინაიდან მფლობელებს ჩამოერთვათ განსაკუთრებული უფლება მათ საკუთრებაზე. ამასთანავე, დირექტივის მე-4 მუხლში მოცემული პროცედურა არ ითვალისწინებს არანაირ გადასინჯვას ტერიტორიის დასახელების შემთხვევაში გაერთიანების პოლიტიკასთან კონფლიქტის გამო. ნევრ სახელმწიფოს შეიძლება მოუხდეს კომისიასთან დაპირისპირება, თუ დაცული ტერიტორიის განსაზღვრა ნუსხის პროექტის მიხედვით მოხდება, ვინაიდან ეს ლახავს თევზჭერის მართვის ღონისძიებებს, რომლებსაც დეტალური, ორმაგი შემოწმება არ გაუვლიათ, როდესაც კომისიამ შეიმუშავა ნუსხა და იგი გადაუგზავნა ნევრ სახელმწიფოს.

აღნიშნულის პასუხი შეიძლება იყოს პროპორციულობის პრინციპის გამოყენება. ამ პრინციპის თანახმად, გაერთიანების სამართლის კონტექსტში კონფლიქტები ისეთი გზით უნდა დარეგულირდეს, რომ უპირატესობა რომელიმე მხარეს კი არ მიენიჭოს, არამედ მოიძებნოს თანაფარდობა ორ დაპირისპირებულ მხარეს შორის. რეალურად, დამფუძნებელი ხელშეკრულების თანახმად, არსებობს კონფლიქტი ორ ვალდებულებას შორის: მეორადი კანონმდებლობის შესრულების ვალდებულებასა, რომელიც მოითხოვს დამცავი ტერიტორიების განსაზღვრას, თევზის რენვაზე შესაძლო უარყოფითი შედეგების ჩვენებით და გაერთიანების ღონისძიებებთან დაუპირისპირებლობის ვალდებულებას,<sup>184</sup> ე.ი. თევზჭერის პოლიტიკასთან და ყველა შემდგომ ღონისძიებასთან მიმართებით გაერთიანების ერთპიროვნული კომპეტენციის აღიარებას შორის. ამ კონტექსტში სირთულეს ის წარმოადგენს, რომ ნევრ სახელმწიფოებს შეუძლიათ, ან არ შეუძლიათ მართვის ისეთი სისტემების შემუშავება, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ თევზის რენვაზე. და მინც, შესაძლებელია, რომ ნევრ სახელმწიფოს, რომელიც განსაზღვრავს დაცულ ტერიტორიას და ასრულებს საერთაშორისო და ევროპული სამართლით განსაზღვრულ ვალდებულებებს, ვერ მოეთხოვოს პასუხი ევროპული სამართლის დარღვევისათვის, ვინაიდან თევზჭერის ერთიანმა პოლიტიკამ ჯეროვნად ვერ დაარეგულირა გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული პრობლემები, რომლებიც, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს დაცული ტერიტორიების განსაზღვრის ვალდებულების საფუძველს.

მიუხედავად ზემოთქმულისა, ასეთი სახის კონფლიქტების თავიდან აცილების მიზნით უმჯობესი იქნებოდა, რომ ნევრმა სახელმწიფოებმა ადრეულ ეტაპზევე მიმართონ კონსულტაციებისათვის კომისიას, თუკი მოსალოდნელია ერთიანი პოლიტიკის დარღვევა. ამ მიმართებით თევზჭერის პოლიტიკა სხვა სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი სფეროებისაგან განსხვავდება, ვინაიდან დაცვისათვის განკუთვნილ ტერიტორიებში, ჩვეულებრივ, სხვა ნევრი სახელმწიფოების მოქალაქეებიც თევზაობენ (და იმ მესამე ქვეყნების მოქალაქეებიც, რომლებთანაც გაერთიანებას დადებული აქვს შეთანხმებები თევზჭერის თაობაზე). სწორედ ეს მდგომარეობა ანიჭებს რომელიმე ცალკეული ნევრი სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ ღონისძიებას ევროპულ ელემენტს და იწვევს კომისიის მიერ ზომების მიღების აუცილებლობას. და ბოლოს, თავად გაერთიანებას აკისრია ისეთი ღონისძიებების გატარების ვალდებულება, რომლებიც შეცვლიან ბუნებრივი გავრცელების არეალის შესახებ დირექტივით განსაზღვრულ დაცულ ტერიტორიებს, ან თევზჭერასთან მიმართებით, მინიმუმ, მათი შესაბამისი იქნებიან.

<sup>184</sup> იხ. დამფუძნებელი ხელშეკრულების მე-10 მუხლი.