

Bản tin

ISSN 0866 - 7810

CHÍNH SÁCH

Tài nguyên • Môi trường • Phát triển bền vững

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 18

Quý II/2015

AN NINH NGUỒN NƯỚC & QUẢN LÝ LƯU VỰC SÔNG

- 03 An ninh nguồn nước: 7 thách thức nổi bật
- 05 Quản lý nguồn nước Mê Công nhìn từ khía cạnh chia sẻ lợi ích và hợp tác cùng phát triển
- 10 Cải tổ MRC và ngoại giao nguồn nước vì một tương lai chung

- 15 Tổ chức lưu vực sông và thách thức trong quản lý lưu vực
- 18 Từ quản lý sông Đồng Nai nhìn lại vai trò của các tổ chức lưu vực sông
- 22 Cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước còn thiếu toàn diện

Lời giới thiệu



TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 24H2, Khu đô thị mới Yên Hòa,
Phường Yên Hòa, Quận Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: (04) 3556-4001 | Fax: (04) 3556-8941
Email: policy@nature.org.vn
Website: www.nature.org.vn

An ninh nguồn nước & quản lý lưu vực sông

Trong các vấn đề về quản lý tài nguyên thiên nhiên, an ninh nguồn nước đang trở thành một trong những thách thức lớn cho tương lai của Việt Nam. Bên cạnh những yếu tố khách quan như biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường, tác động tiêu cực của các chính sách phát triển thiếu bền vững, quy hoạch thiếu tầm nhìn trong những thập kỷ qua là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến thách thức này.

Với khoảng 63% trong tổng trữ lượng 830-840 tỷ m³ nước mặt phụ thuộc vào nguồn nước bên ngoài lãnh thổ, an ninh nguồn nước của Việt Nam phụ thuộc rất lớn vào những động thái phát triển trên các con sông quốc tế như sông Hồng và sông Mê Công. Mặc dù đã tồn tại khá nhiều các cơ chế hợp tác song phương, đa phương về phát triển bền vững nguồn nước, thực tế phát triển và xu hướng chiếm hữu tài nguyên đang đặt ra nhiều sức ép cho Việt Nam, một quốc gia ở hạ nguồn vốn có ít lợi thế hơn trong các đàm phán về sử dụng nguồn nước quốc tế.

Trong phạm vi quốc gia, với hầu hết các dòng sông đã được “chinh phục” và khai phá, có thể nói, hệ thống sông ngòi của Việt Nam là nơi gánh chịu những đánh đổi rõ nét nhất từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội. Sự biến đổi toàn diện của hệ sinh thái sông ngòi tất yếu dẫn đến những thay đổi liên hoàn của môi trường, tác động lên hệ sinh thái và cuộc sống con người. Nguồn sinh kế truyền thống và nguồn nước phục vụ sinh hoạt, tưới tiêu từ bao đời đã bị giảm sút hoặc thậm chí biến mất ở nhiều nơi. Trong khi lợi ích từ thủy điện, khai thác khoáng sản, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, phát triển công nghiệp v.v... có thể đóng góp vào tỉ lệ tăng trưởng kinh tế và thành tích của địa phương, quốc gia, thì bản thân cộng đồng dân cư sống phụ thuộc vào các lưu vực sông luôn là bên phải gánh chịu trực tiếp những thiệt thòi do tác động không mong đợi của phát triển. Bên cạnh đó, sự phân bố không đồng đều và khan hiếm nguồn nước cũng khiến việc chia sẻ, sử dụng nguồn nước trong lưu vực một cách công bằng, hợp lý giữa các địa phương, các bên liên quan trở thành một thách thức trong quản trị nguồn nước.

Bản tin Chính sách kỳ này đề cập đến một chủ đề quan trọng, có tầm ảnh hưởng lâu dài đến mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam: **An ninh nguồn nước và quản lý lưu vực sông**, với các phân tích, nhận định trên nhiều khía cạnh khác nhau của vấn đề quản lý các lưu vực sông, bao gồm cả lưu vực sông quốc tế và lưu vực sông trong nội địa quốc gia. Do khuôn khổ giới hạn của ấn phẩm, còn nhiều vấn đề, khía cạnh liên quan đến an ninh nguồn nước chưa thể được khai thác và bàn luận một cách đầy đủ, chúng tôi hy vọng sẽ tiếp tục được khai mở trong các số tiếp theo của Bản tin.

BAN BIÊN TẬP:

TRỊNH LÊ NGUYỄN
NGUYỄN VIỆT DŨNG
TRẦN THANH THỦY
NGUYỄN THỦY HẰNG
PHAN BÍCH HƯƠNG

THIẾT KẾ:

NGHIÊM HOÀNG ANH
(admixstudio.com)



Ảnh bìa:

Thác Sopheak Mitt, tỉnh Stungtreng, thuộc lưu vực sông Mê Công tại Campuchia.
Ảnh: Trịnh Lê Nguyễn/PanNature

XIN CẢM ƠN SỰ HỖ TRỢ CỦA:

MacArthur
Foundation

CRITICAL ECOSYSTEM
PARTNERSHIP FUND

* Các bài viết thể hiện quan điểm của tác giả, không nhất thiết đại diện quan điểm của PanNature hoặc các tổ chức liên quan.

Chịu trách nhiệm về nội dung và xuất bản: Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Giấy phép xuất bản số 17/GP-XBBT do Cục Báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông cấp ngày 26/02/2014. ISSN 0866 – 7810. In xong và nộp lưu chiểu Quý III/2015.

An ninh nguồn nước: 7 thách thức nổi bật

 GS.TS. Vũ Trọng Hồng, Hội Thủy lợi Việt Nam

Từ hơn một thập kỷ nay, các nhà khoa học và các tổ chức quốc tế đã đưa ra những cảnh báo khẩn cấp về tình trạng thiếu nước trên toàn cầu. Đặc biệt, trong một vài năm trở lại đây, lời cảnh báo ấy có xu hướng nhấn mạnh đến các quốc gia đang phát triển ở châu Á-Thái Bình Dương (Kim Dung, 2013) và châu Phi (TTXVN, 2011), trong đó có Việt Nam. Theo số liệu mới nhất được công bố hồi tháng 3/2015 tại Báo cáo Phát triển Nước thế giới, hành tinh chúng ta sẽ phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt 40% nguồn cung cấp nước trong vòng 15 năm tới. Điều này cho thấy nước sẽ tiếp tục là vấn đề cấp bách và bức thiết của không ít quốc gia. Riêng với Việt Nam, mặc dù nằm trong nhóm các quốc gia được cho là có trữ lượng nước dồi dào – xét theo tổng lượng nước hàng năm, song nguồn vốn tự nhiên này lại phân bố không đồng đều và ngày càng suy giảm cả về số và chất lượng, thậm chí mức suy giảm và ô nhiễm nguồn nước đang trong tình trạng báo động (Bộ TN&MT, 2012).

Không khó để nhận diện những thách thức nổi cộm mà Việt Nam đã và đang phải đối mặt trong vấn đề kiểm soát và phân bổ nguồn nước. Trong đó, thách thức đầu tiên có thể kể tới là **sự mất cân bằng giữa nhu cầu dùng nước và khả năng trữ nước**. Theo thống kê, hiện Việt Nam có khoảng 7.500 hồ chứa và đập dâng với dung tích chứa khoảng 20 tỷ mét khối nước (cả hồ chứa thủy lợi và thủy điện) (Pham,

Cuong Hung; 2015). Trong khi đó, riêng nhu cầu nước dự kiến đến năm 2020 của một số lĩnh vực do Bộ NN&PTNT quản lý đã lên tới 125 tỷ m³, theo Chiến lược phát triển thủy lợi Việt Nam đến năm 2020. Như vậy, lượng nước được cấp chủ động từ các hồ chứa chỉ chiếm tỷ lệ khiêm tốn, số còn lại trông chờ vào lượng mưa và nguồn cung từ các con sông thông qua hệ thống trạm bơm. Đáng chú ý là nhiều sông lớn của Việt Nam hiện đang trong tình trạng suy giảm nguồn nước. Việc xây nhiều hồ chứa ở phía thượng nguồn của bốn con sông lớn bắt nguồn từ các quốc gia láng giềng, gồm: sông Mê Công, sông Hồng, sông Mã và sông Cả đang khiến lượng nước chảy về hạ nguồn của Việt Nam bị suy giảm mạnh, nước sông cũng mất đi một lượng phù sa lớn.

Sự phụ thuộc mạnh mẽ vào nguồn nước các con sông bên ngoài cũng chính là thách thức nan giải và hóc búa đối với Việt Nam. Thống kê cho thấy, có tới 63% tổng lượng dòng chảy sông ngòi của Việt Nam đến từ các nước láng giềng; riêng với lưu vực sông Mê Công, tỷ lệ này chiếm trên 90% (Bộ TN&MT, 2012). Thực tế này khiến Việt Nam khó có thể chủ động trong quản lý và khai thác tài nguyên nước cho các tiểu vùng trong nước, đặc biệt trong bối cảnh các quốc gia thượng nguồn tích cực triển khai các công trình thủy điện lớn, các dự án chuyển nước và lấy nước như hiện nay.

Bên cạnh đó, việc Việt Nam **chưa xây dựng được Chiến lược sử dụng nước** cũng là một trong những nguyên nhân khiến nguồn tài nguyên này bị khai thác, sử dụng thiếu kiểm soát. Cho đến nay, nông nghiệp vẫn được coi là ngành tiêu tốn nhiều nước nhất với tỷ lệ sử dụng chiếm 70-80% nguồn nước, nhưng hiện vẫn chưa có một khảo sát chính thức nào về nhu cầu và thực tế sử dụng nước của ngành này để đưa ra những khuyến cáo tưới tiêu tiết kiệm, phù hợp. Ngoài ra, một số chính sách phát triển vô hình trung còn khuyến khích sản xuất theo hướng khiến nguồn nước bị khai thác quá mức. Đơn cử, tại bán đảo Cà Mau, dưới tác động của chính sách khuyến >

1. “Nghị quyết của Chính phủ số 09/2000/NQ-CP ngày 15/6/2000 khuyến khích chuyển dịch cơ cấu nông nghiệp, cho phép chuyển đổi đất trồng lúa năng suất thấp sang nuôi trồng thủy sản và Quyết định 173/2001/QĐ-TTg ngày 6 tháng 11 năm 2001 khuyến khích phát triển nuôi trồng thủy sản ở ĐBSCL đã có những ảnh hưởng quan trọng. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng tạo điều kiện cho sự phát triển nghề nuôi trồng thủy sản nói chung và nghề nuôi tôm nói riêng” (TS.Ngô Thị Phương Lan, Đại học KHXX&NV-TP.HCM. *Sinh kế, biến đổi sinh thái và sự thích nghi của con người ở vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long trong quá trình chuyển dịch từ trồng lúa sang nuôi tôm thương mại*)

Có thể nhận thấy, an ninh nguồn nước Việt Nam đang chịu sức ép rất lớn từ những thách thức mang tính khách quan và chủ quan.

khích nuôi trồng thủy sản¹ mà cụ thể là nuôi tôm quảng canh trên diện rộng, nguồn nước ngầm đã sụt giảm mạnh và tình trạng sụt lún đất xảy ra ngày càng phổ biến. Hiện có tới 60% diện tích mặt đất Cà Mau ở dưới cao trình +0,5m, và với tốc độ lún này thì chỉ sau 15 năm, toàn bộ bán đảo Cà Mau sẽ thấp hơn mực nước biển (tương tự như Hà Lan bây giờ).

Song song với các thách thức nêu trên, việc **chia sẻ một cách hài hòa trong sử dụng nguồn nước giữa các cấp, các bên** (Trung ương – địa phương, địa phương – địa phương, địa phương – doanh nghiệp) cũng là vấn đề đáng suy ngẫm. Trường hợp UBND tỉnh Đồng Nai mới đây cho phép lấn một phần sông Đồng Nai để xây dựng khu thương mại ven sông và gặp phải sự phản ứng của dư luận có thể coi là một trong những câu chuyện điển hình về thách thức trong chia sẻ nguồn nước. Các ý kiến phản đối cho rằng, ngoài việc cảnh quan sông bị tác động thì hai địa phương ở phía hạ du là Bình Dương và TP. Hồ Chí Minh sẽ phải hứng chịu những hậu quả nhân tiến một khi dự án tiếp tục được thực thi như: xói lở bờ, lượng nước sụt giảm, các trạm bơm ven sông khó khăn khi lấy nước, môi trường hạ du thay đổi. Đôi khi, xung đột lợi ích sử dụng nước xảy ra giữa các địa phương hoặc giữa địa phương với doanh nghiệp thủy điện còn diễn ra khá căng thẳng, dai dẳng, trong đó câu chuyện tranh chấp nguồn nước giữa Đà Nẵng và Quảng Nam cũng có thể coi là một vụ việc điển hình.

Tác động của thiên tai và biến đổi khí hậu (BĐKH) cũng là một trong những nhân tố quan trọng khiến an ninh nguồn nước bị đe dọa. Việt Nam lại là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của BĐKH nên tác động từ việc gia tăng các hiện tượng cực đoan này khiến nguồn nước mặt trở nên khan hiếm trong mùa khô gây hạn hạn và quá dư thừa trong mùa mưa gây lũ lụt (Đình Thăng, 2013); nguồn nước ngầm cũng bị suy giảm do thiếu nguồn bổ sung. Đặc biệt, sự phân bố nguồn nước theo thời gian và lãnh thổ cũng như mực nước triều, tốc độ triều cũng bị thay đổi. Có thể dẫn chứng về tốc độ nước biển dâng gây ảnh hưởng đến các công trình thủy lợi lấy nước vùng triều như sau: nhiều công trình lấy nước ngọt ở các tỉnh ven biển (Hải Phòng, Quảng Ninh) được trang bị bằng thiết bị tự động đóng mở, nay đã mất tác dụng hoàn toàn bởi mực nước triều, tốc độ triều đã thay đổi so với quy trình thiết kế tự động trước đây. Thay vào đó, con người phải sử dụng máy đo trực tiếp để chỉ đạo đóng mở theo giờ nhằm giữ cho nước tưới không đem theo nước mặn vào các cánh đồng.

Phát triển kinh tế và xu thế hội nhập cũng là một trong những tác nhân gây sụt giảm và suy thoái nguồn nước. Hầu hết các lĩnh vực phát triển đều gia tăng nhu cầu sử dụng nước, đặc biệt là quá trình xây mới các khu công nghiệp, khu đô thị, khu kinh tế...

Cũng chính chủ trương đô thị hóa đã “góp phần” bê tông hóa không ít những khu đất, hồ ao vốn giúp thấm thấu, tích trữ nước thành các khu dịch vụ, trung tâm thương mại... mà hệ lụy là nguồn nước ngầm ngày càng cạn kiệt, nguồn nước mặt thì suy giảm. Phát triển nhanh chóng nhưng thiếu kiểm soát về môi trường cùng nạn phá rừng, canh tác nông nghiệp, khai khoáng trái phép gia tăng cũng khiến chất lượng nước bị suy thoái nghiêm trọng (Bộ TN&MT, 2012).


Thách thức cuối cùng thuộc về **ý chí chủ quan của đại đa số người dân cho rằng “nước là của trời cho, là vô tận”**. Không ít người vẫn lầm tưởng Việt Nam là quốc gia giàu nước, tuy nhiên, Việt Nam chỉ là quốc gia dồi dào về nước khi xét riêng tổng lượng nước hàng năm (bao gồm trên 60% nguồn nước mặt - tương ứng trên 500 tỷ m³ - bắt nguồn từ nước ngoài và trên 300 tỷ m³ được sản sinh trên lãnh thổ Việt Nam). Tuy nhiên, theo tiêu chí đánh giá của Hội Tài nguyên nước Quốc tế, quốc gia nào có lượng nước bình quân đầu người dưới 4.000 m³/người/năm là quốc gia thiếu nước, thì nếu tính riêng lượng tài nguyên nước mặt sản sinh trên lãnh thổ thì ở thời điểm hiện tại, Việt Nam đã là quốc gia thiếu nước và sẽ gặp rất nhiều thách thức về tài nguyên nước trong tương lai gần. Nguy hiểm hơn, ý thức chủ quan sai lầm về sự dồi dào của tài nguyên nước đã dẫn đến sự lãng phí quá mức nguồn nước trong sinh hoạt và sản xuất. Cho đến nay, công nghệ tưới trong nông nghiệp của Việt Nam vẫn chủ yếu là tưới tràn, trong khi từ lâu, các tổ chức thế giới đã đưa ra khuyến cáo mạnh mẽ về cách thức tưới tiết kiệm theo kiểu tưới rãnh, tưới nhỏ giọt, tưới phun. Nhiều kiến nghị xây dựng những nhà máy xử lý nước thải riêng cho từng khu vực nhằm tái sử dụng nguồn nước này cũng vẫn chưa được hiện thực hóa khiến nguồn nước tiếp tục bị lạm dụng một cách lãng phí.

Có thể nhận thấy, an ninh nguồn nước Việt Nam đang chịu sức ép rất lớn từ những thách thức mang tính khách quan và chủ quan. Dự báo về nguy cơ thiếu nước trong thế kỷ 21 của các tổ chức quốc tế đối với Việt Nam không còn quá xa xôi mà nguy cơ ấy đã gõ cửa và đặt ngay trước mắt. Nhiệm vụ của cả xã hội là phải chung tay bảo vệ, tiết kiệm nước, đồng thời tăng cường quản lý, phân bổ hiệu quả, đảm bảo duy trì nguồn nước ổn định cho mục tiêu phát triển bền vững ■

Tài liệu tham khảo:

- Bộ TN&MT, 2012. Báo cáo Môi trường Quốc gia
- Pham, Cuong Hung, 2015. Project Information Document (Appraisal Stage) - Vietnam Dam Rehabilitation and Safety Improvement Project - P152309. Washington, D.C. : World Bank Group.
- Thủ tướng Chính phủ, 2009. *Phê duyệt định hướng Chiến lược Phát triển thủy lợi Việt Nam*
- Đình Thăng, 2013. *Nông nghiệp tại vì hạn, bão lũ*. Nguồn: bit.ly/btcs00271
- Kim Dung, 2013. *Đa số các quốc gia ở châu Á-TBD sẽ bị thiếu nước*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00272>
- TTXVN, 2012. *Nhiều nước Châu Phi thiếu nước ngọt trầm trọng*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00273>

Quản lý nguồn nước Mê Công nhìn từ khía cạnh chia sẻ lợi ích và hợp tác cùng phát triển

 **Trịnh Lê Nguyễn**, Trung tâm Con người và Thiên nhiên



Chợ nổi trên sông Hậu, hạ nguồn sông Mê Công - Ảnh: Nguyễn Thủy Hằng/PanNature

Động thái khai thác và sử dụng nguồn nước sông Mê Công trong những năm vừa qua của các quốc gia thượng nguồn đã gây ra nhiều lo ngại, đặc biệt là cho các quốc gia cuối nguồn. Mặc dù Hiệp định Mê Công 1995 và nhiều thỏa thuận song phương, đa phương giữa các quốc gia trong lưu vực luôn khẳng định tầm quan trọng của việc hợp tác, phát triển bền vững và bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên, những toan tính thiên về lợi ích cục bộ của mỗi quốc gia vẫn đang là xu hướng thẳng thắn. Bài viết này bàn về chủ đề quản lý nguồn nước dòng sông quốc tế Mê Công dưới góc nhìn hợp tác phát triển và chia sẻ lợi ích.

Chia sẻ lợi ích trong lưu vực sông Mê Công

Không ai có thể phủ nhận những lợi ích, trực tiếp hay gián tiếp, mà các dòng sông mang lại mặc dù hiện vẫn có nhiều cách nhìn nhận khác nhau, từ những góc độ khác nhau. Đối với doanh nghiệp và nhà đầu tư, lợi ích từ dòng sông là thủy điện, năng lượng. Đối với các chính phủ, đó có thể là nguồn thu cho ngân sách quốc gia, cơ hội phát triển và đảm bảo an ninh năng lượng, an ninh lương thực, an ninh nguồn nước. Đối với những cộng đồng ven sông, dòng sông mang lại những nguồn lợi đảm bảo sinh kế và sinh

hoạt hàng ngày. Theo Alam và cộng sự (2009) các lợi ích này có thể chia thành bốn nhóm: (i) lợi ích cho bản thân dòng sông: các lợi ích sinh thái nhờ quản lý tốt nguồn nước và các hệ sinh thái khỏe mạnh; (ii) lợi ích từ dòng sông: những lợi ích kinh tế từ việc sử dụng nước để sản xuất ra các sản phẩm, dịch vụ; (iii) lợi ích do dòng sông: giảm thiểu nguy cơ xung đột, tranh chấp liên quan đến tiếp cận công bằng nguồn nước; và (iv) lợi ích bên ngoài dòng sông: nhờ tăng cường các mối quan hệ nhằm thúc đẩy các thỏa thuận thương mại, dịch chuyển lao động, đặc biệt là hội nhập khu vực vượt ra khỏi phạm vi lưu vực. Từ cách nhìn nhận này, các tác giả đề xuất việc chia sẻ lợi ích cần chú trọng nhiều hơn đến những nguồn lợi thu được từ quản lý và sử dụng nguồn nước như năng lượng, lương thực và các dịch vụ môi trường.

Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công (gọi tắt là Hiệp định 1995) là nền tảng cho hợp tác phát triển, chia sẻ lợi ích từ nguồn nước con sông quốc tế này đối với bốn quốc gia thành viên là Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam. >

Phạm vi và nội dung hợp tác, chia sẻ lợi ích được xác định trong Điều 1, Điều 2 của Hiệp định và được cụ thể hóa bằng các chương trình, kế hoạch khác nhau trong khuôn khổ Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC), bao gồm Chương trình Quy hoạch và Phát triển Lưu vực của Ủy hội (Basin Development Plan – BDP). Theo đó, việc xác định các phương án chia sẻ lợi ích phát triển và rủi ro là một trong những ưu tiên chiến lược của BDP (MRC, 2011).

BDP được xây dựng với viễn cảnh tốt đẹp nhằm hiện thực hóa tầm nhìn của lãnh đạo các quốc gia thành viên MRC về một lưu vực “có kinh tế thịnh vượng, xã hội công bằng và môi trường lành mạnh” (MRC, n.d.). Tuy nhiên, các kịch bản phát triển của BDP cũng hàm chứa những đánh đổi giữa lợi ích kinh tế từ phát triển, đặc biệt là phát triển thủy điện, với tác động tiềm tàng lên hệ sinh thái lưu vực cũng như nguồn sinh kế của hàng chục triệu người nghèo. Kết quả nghiên cứu gần đây, dựa trên phương pháp của MRC để phân tích chi phí-lợi ích trong BDP, cho thấy khi thay đổi một số giả định trong kịch bản phát triển tối đa của BDP, kết quả lợi ích kinh tế thay đổi từ tổng giá trị hiện tại thuần (net present value - NPV) là dương 33 tỉ USD xuống âm 274 tỉ USD do mất mát nguồn thủy sản tự nhiên, suy giảm sản lượng nuôi trồng thủy sản và các dịch vụ hệ sinh thái đất ngập nước (Kubiszewski et al., 2013).

Phát triển thủy điện dòng chính hiện đang là câu chuyện phát triển gây nhiều tranh cãi và lo ngại trong lưu vực Hạ Mê Công.

Từ khía cạnh chia sẻ lợi ích, do thừa hưởng vị trí địa lý đặc biệt trong lưu vực, Lào sẽ là bên hưởng lợi nhiều nhất trong việc phát triển thủy điện với 10 con đập dòng chính nằm trong kế hoạch, trong đó có đập Xayaburi đang được xây dựng. Các quốc gia còn lại sẽ phải gánh chịu thiệt hại từ tác động của thủy điện, trong đó Việt Nam là bên sẽ bị ảnh hưởng nặng nề nhất (Trung tâm Con người và Thiên nhiên, 2011). Dường như ý tưởng về chia sẻ lợi ích và phát triển bền vững đến nay vẫn chỉ là những cam kết chính trị danh nghĩa, mặc dù được nhắc đến nhiều lần trong nhiều tuyên bố khác nhau của lãnh đạo các quốc gia thành viên MRC.

Vấn đề chia sẻ lợi ích từ phát triển thủy điện đã và đang được bàn luận trên nhiều khía cạnh khác nhau. Từ góc độ lợi ích kinh tế đơn thuần, trong lưu vực Mê Công đã có các chương trình, hành động chia sẻ lợi ích ở các cấp độ và quy mô khác nhau, phần nhiều là ở hình thức bồi thường cho các hộ gia đình bị ảnh hưởng trực tiếp bởi các công trình thủy điện (Suhardiman et al., 2014). Trong BDP, các quốc gia lưu vực xác định hai hình thức chia sẻ lợi ích chính: (i) các hoạt động trong mỗi quốc gia nhưng có tầm quan



trọng lưu vực; và (ii) các dự án chung tiềm năng. Theo đánh giá sơ bộ của MRC thì đến nay cũng đã có một số hoạt động chia sẻ lợi ích ra ngoài biên giới, chủ yếu giữa hai quốc gia với nhau (Kittikhoun 2014). Tuy nhiên, các nhìn nhận về “chia sẻ lợi ích” của MRC và một số nhà nghiên cứu như Suhardiman và cộng sự khá hạn hẹp, chủ yếu tập trung vào khía cạnh lợi ích kinh tế, bồi thường thiệt hại hoặc các cơ chế như Trách nhiệm Xã hội Doanh nghiệp (Corporate Social Responsibility – CSR), Quỹ phát triển cộng đồng (Community Development Funds – CDF), hay Chi trả dịch vụ môi trường (Payment for Environmental Services – PES).

Chủ quyền, hợp tác và bài toán lợi ích

Có thể nói kể từ khi con đập Xayaburi được Chính phủ Lào đề xuất, bối cảnh hợp tác của lưu vực hạ Mê Công bắt đầu thay đổi. Hiệp định Mê Công 1995, các thủ tục và chính sách liên quan, kết quả nghiên cứu, đánh giá về Mê Công v.v... bắt đầu được sử dụng và diễn giải một cách khác nhau theo lợi ích của mỗi bên.

Với chính phủ Lào, mặc dù diễn ngôn của giới lãnh đạo Lào về các dự án đập thủy điện dòng chính không nhất quán, đôi khi là mâu thuẫn lẫn nhau, họ



vấn kiên trì bảo vệ lợi ích xây đập thủy điện trong các đàm phán song phương và đa phương. Sau con đập Xayaburi, Lào tiếp tục đề xuất con đập thứ hai Don Sahong trên dòng chính sông Mê Công vào năm 2014 trong sự phản ứng mạnh mẽ của nhiều bên liên quan, đặc biệt là từ các tổ chức phi chính phủ và cộng đồng địa phương trong lưu vực. Việc chính phủ Thái Lan mới đây công bố ý định thực hiện các dự án chuyển nước phục vụ phát triển kinh tế cũng gây ra nhiều quan ngại, ngay cả trong chính dư luận của quốc gia này. Đúng từ góc nhìn lý thuyết quan hệ quốc tế truyền thống, kế hoạch xây dựng thủy điện của Lào hay chuyển nước của Thái Lan nhằm khai thác và sử dụng nguồn nước trong lãnh thổ của mình

2. Khái niệm “chủ quyền lãnh thổ” trong lịch sử quan hệ quốc tế xuất phát từ Hòa ước Westphalia (năm 1648) cùng với khái niệm “quốc gia – dân tộc” (*nation – state*), theo đó văn bản này lần đầu tiên xác nhận chủ thể trong quan hệ quốc tế là các quốc gia. Các nguyên tắc của Hòa ước này đã góp phần định hình định hình nền thế giới với các quốc gia độc lập, có chủ quyền quốc gia tối thượng, tính độc lập, và việc tôn trọng quyền tự quyết của mỗi quốc gia.

3. Trên mục “Opinion” (Ý kiến) của tờ *The Nation* của Thái Lan ngày 24/10/2014, Thứ trưởng Bộ Năng lượng và Mỏ của Lào, ông Viraphonh Viravong đã bày tỏ quan điểm khá gay gắt, cáo buộc các tổ chức và nhà hoạt động môi trường phá hoại Chính phủ Lào và Ủy hội sông Mê Công quốc tế. Bài viết của ông có đoạn: “*Dường như điều các nhà hoạt động muốn là MRC ngăn cản Lào xây dựng đập trên sông Mê Công. Đáng tiếc đây không phải là điều MRC có thể làm. Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận trong khuôn khổ Hiệp định 1995 không phải là cơ chế để phê duyệt hay loại bỏ bất kỳ dự án nào. MRC không phải là văn phòng cấp phép xây dựng*”

hoàn toàn thuộc chủ quyền và quyền tự quyết của họ. Bản thân Hiệp định 1995 rất cuộc cũng không nhằm để phê duyệt hay loại bỏ bất kỳ dự án nào. Tuy nhiên, cần nhắc lại rằng hai trong những nguyên tắc cốt lõi của Hiệp định 1995 là “bình đẳng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ” (điều 4) và “sử dụng công bằng và hợp lý” (điều 5) (MRC, 1995).

Khái niệm “bình đẳng chủ quyền” hoàn toàn có ý nghĩa khác biệt với “chủ quyền tuyệt đối” theo cách hiểu truyền thống của hệ thống quan hệ quốc tế hậu Westphalia². Nhìn vào lịch sử xây dựng Hiệp định 1995 sẽ thấy rõ hơn về ý nghĩa cũng như mục đích của nguyên tắc “bình đẳng chủ quyền” này. Theo đó, việc lựa chọn nguyên tắc này nhằm dung hòa hai học thuyết khác nhau về luật nước quốc tế: (i) “chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối” có lợi cho các quốc gia thượng nguồn; và (ii) “toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối” có lợi cho các quốc gia hạ nguồn. “Bình đẳng chủ quyền” cũng mang hàm ý nghĩa vụ và quyền lợi theo nguyên tắc đó có lại giữa các quốc gia lưu vực và thể hiện tinh thần hợp tác Mê Công trên cơ sở thiện chí của các bên (Radosevich, 1995).

Tuy không phải là một thỏa thuận quốc tế mang tính ràng buộc về mặt pháp lý, Hiệp định 1995 cũng có các điều khoản để đảm bảo quyền lợi của các quốc gia khi bị gây hại. Dù MRC không phải là “văn phòng cấp phép xây dựng” như Thứ trưởng Bộ Năng lượng và Mỏ của Lào từng khẳng định³, các quốc gia thượng nguồn cũng cần phải tính toán đến các tác động tiêu cực đối với các quốc gia khác như quy định tại điều 7 (Ngăn ngừa và ngừng ảnh hưởng có hại) và điều 8 (Trách nhiệm của quốc gia gây hại) theo Hiệp định 1995. Trong tinh huống xấu nhất, các quốc gia phải ứng xử với nhau trên cơ sở các nguyên tắc của luật quốc tế về trách nhiệm quốc gia chứ không thể tự cách ly với quan điểm chủ quyền tuyệt đối.

Bài toán về lợi ích vì vậy cần đặt trong bối cảnh rộng lớn hơn khi các quốc gia hạ nguồn Mê Công ít nhất đã có những điều kiện cơ bản để hợp tác từ Hiệp định 1995, chứ không thể theo xu hướng đơn phương phát triển và đặt quyền lợi riêng của từng quốc gia lên trên hết như hiện nay. Xét từ khía cạnh quản lý xung đột, việc gia tăng các hoạt động phát triển đơn phương nhằm tối đa hóa lợi ích của một vài bên sẽ đẩy nguy cơ xung đột lên cao. Từ cách tiếp cận của Alam và cộng sự (2009), hợp tác phát triển và chia sẻ lợi ích lưu vực Mê Công cần xem xét đến lợi ích tổng thể từ nguồn tài nguyên sông Mê Công mang lại hơn là chỉ một vài lĩnh vực như năng lượng hay nông nghiệp.

Theo đó, lợi ích bên ngoài dòng sông (nhóm 4 theo cách phân chia của Alam và cộng sự) cho các quốc gia trong lưu vực chắc chắn lớn hơn nhiều so với các lợi ích xuất phát từ sử dụng nguồn nước trực tiếp. Ngoài khuôn khổ hợp tác MRC, trong lưu vực đã và đang tồn tại rất nhiều mối quan hệ hợp tác đa >



Hoàng hôn trên dòng sông Mê Công - Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

phương, song phương đan xen, dày đặc với làn sóng hợp tác, đầu tư nội vùng vô cùng nhộn nhịp trong những năm qua. Chỉ tính riêng đầu tư của Việt Nam trong khu vực Mê Công, cho đến hết tháng 9/2012, tổng đầu tư trực tiếp của Việt Nam vào Lào là gần 3,8 tỉ USD với 221 dự án; vào Campuchia gần 2,57 tỉ USD với 123 dự án (Cục Đầu tư Nước ngoài, 2012). Hai quốc gia này chiếm tỉ trọng gần 50% trong tổng đầu tư trực tiếp ra nước ngoài của Việt Nam. Ngoài ra, đầu tư của Việt Nam vào Myanmar trong những năm vừa qua đang có xu hướng gia tăng.

Tiến trình hội nhập khu vực và toàn cầu hóa trong những năm tới đây sẽ làm mở đường biên giới cứng của các quốc gia.

Trong bối cảnh ASEAN chào đón Cộng đồng Kinh tế ASEAN vào cuối năm 2015 hướng đến phát triển một thị trường và khu vực sản xuất chung, sự lưu chuyển tự do của hàng hóa, nguồn vốn, lao động... đòi hỏi các quốc gia thành viên phải có các động thái nới lỏng quan niệm chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối một cách cứng nhắc trong hoạch định chính sách. Bên cạnh mối quan hệ song phương, đa phương của mỗi quốc gia, ASEAN với tư cách là một cộng đồng chung cũng sẽ thúc đẩy quá trình hội nhập của các quốc gia thành viên vào xu hướng phát triển chung của thế giới. Vì vậy, rõ ràng lợi ích quốc gia phải được đặt trong lợi ích toàn cục, tổng thể của cả khu vực.

Trong một thế giới ngày càng gắn kết chặt chẽ hơn, các quốc gia trong cùng lưu vực sông càng bị phụ thuộc lẫn nhau cả về cơ hội lẫn rủi ro từ các quyết định khai thác, sử dụng tài nguyên nước do các vấn đề môi trường xuyên biên giới cũng như những tác

động về kinh tế, xã hội, chính trị liên quan. Trên phạm vi toàn cầu, xu hướng chung đang dần dịch chuyển từ phát triển đơn phương và “chủ quyền tuyệt đối” sang “sử dụng hợp lý và công bằng” và “không gây hại đáng kể” (Subramanian et al., 2014). Xu hướng này cũng đã được cụ thể hóa bằng các nguyên tắc căn bản trong Hiệp định Mê Công 1995. Vấn đề còn lại là tinh thần hợp tác thiện chí, như cam kết chính trị của lãnh đạo các quốc gia lưu vực, để thực hiện một cách nhất quán và thực chất.

Hợp tác, chia sẻ lợi ích vì sự phát triển chung

Trước bối cảnh phát triển nóng trên dòng chính sông Mê Công như thời gian vừa qua, đã có nhiều lo ngại rằng hợp tác Mê Công theo tinh thần Hiệp định 1995 sẽ sớm muộn bị đổ vỡ. Tuy nhiên, cho đến gần đây nhất, trong Tuyên bố Thành phố Hồ Chí Minh nhân Hội nghị cấp cao lần 2 của MRC, các nhà lãnh đạo cấp cao của các quốc gia thành viên vẫn “tiếp tục khẳng định tinh thần đoàn kết và cam kết chính trị cao nhất đối với việc thực hiện Hiệp định Mê Công năm 1995” (MRC, 2014). Mặc dầu vậy, để biến những cam kết này thành hiện thực, các quốc gia trong lưu vực cần có những thay đổi cơ bản về nhận thức đối với vấn đề lợi ích, chia sẻ lợi ích trong hợp tác phát triển nguồn nước xuyên biên giới.

Trước hết, cần xem xét lại vấn đề “sở hữu nguồn nước” theo xu hướng quốc tế về hợp tác và phát triển trên tinh thần đề cao lợi ích chung thay vì phát triển đơn phương nguồn tài nguyên nước của từng quốc gia. Các nguyên tắc cơ bản của Hiệp định 1995 về “bình đẳng chủ quyền”, “sử dụng công bằng và hợp lý” cần được tôn trọng và nếu cần thiết phải được diễn giải lại một cách cụ thể theo tinh thần thiện chí hợp tác

vốn đã được khẳng định ngay từ khi Hiệp định được xây dựng.

Thứ hai, cần thẳng thắn nhìn nhận bản chất chính trị của nguồn nước xuyên biên giới. Theo Costa Ribeiro và Mello Sant'Anna (2014), vấn đề chính trị đầu tiên của nguồn nước là khả năng tiếp cận nguồn tài nguyên này, do cơ hội và khả năng tiếp cận giữa các quốc gia trong một lưu vực là khác nhau xuất phát từ bản chất tự nhiên của nguồn nước. Quản lý, khai thác, sử dụng nguồn nước xuyên biên giới như sông Mê Công vì vậy cần ưu tiên các giải pháp mang tính chính trị hơn là các vấn đề kỹ thuật, môi trường, kinh tế đơn thuần.

Thứ ba, để tăng cường thúc đẩy hợp tác theo tinh thần Hiệp định 1995, cần có các hành động giảm thiểu rủi ro cảm nhận⁴ của lãnh đạo các quốc gia lưu vực. Điều này có thể lý giải từ nhận định của Subramanian và cộng sự (2014) cho rằng rủi ro cảm nhận của lãnh đạo các quốc gia lưu vực về chủ quyền và quyền tự quyết là một trong năm yếu tố chính ảnh hưởng đến triển vọng hợp tác trong quản lý và chia sẻ lợi ích nguồn nước. Các nhà lãnh đạo có thể cảm thấy nguy cơ khi bị chi phối bởi các quyết định từ bên ngoài, không chỉ về mặt kiểm soát cơ sở hạ tầng và tài nguyên mà còn ở khía cạnh quyền lực ra quyết định một cách độc lập trong lãnh thổ của mình. Rõ ràng bên cạnh những tính toán về chi phí và lợi ích, các nhà lãnh đạo quốc gia còn bị chi phối bởi các rủi ro và cơ hội mà họ cảm nhận một cách chủ quan. Trong số 5 rủi ro cảm nhận theo đánh giá của Subramanian và cộng sự, rủi ro cảm nhận của lãnh đạo quốc gia về chủ quyền và bình đẳng là khó giải quyết nhất do các nguyên nhân về kinh tế và văn hóa. Các giải pháp giảm thiểu cảm nhận về rủi ro trong hợp tác cũng đóng vai trò quan trọng như việc nâng cao lợi ích kinh tế cho các quốc gia thành viên (Subramanian et al., 2014).

Thứ tư, vấn đề chia sẻ lợi ích cần được đặt trong tổng thể các lợi ích khác nhau trong toàn lưu vực thay vì chỉ tập trung đơn lẻ theo từng địa điểm, theo từng dự án hoặc đơn thuần nhìn nhận ở khía cạnh bồi thường thiệt hại kinh tế cho các bên bị tác động trực tiếp. Chia sẻ ở đây không chỉ hàm ý riêng khía cạnh lợi ích mà còn tính đến trách nhiệm cho các rủi ro, tác động tiêu cực lên các quốc gia khác. Cách tiếp cận theo sáng kiến Chi trả dịch vụ môi trường (PES) có thể áp dụng cho toàn lưu vực với sự điều phối của MRC nhằm phần nào hài hòa lợi ích của mỗi quốc gia.

4. Rủi ro cảm nhận (*perceived risk*) là những bất trắc mà lãnh đạo quốc gia đó đối mặt khi họ không lường trước được hậu quả của việc ra quyết định.

5. Năm rủi ro cảm nhận đối với hợp tác lưu vực sông quốc tế theo Subramanian và cộng sự: (i) Năng lực và kiến thức; (ii) Trách nhiệm giải trình và tiếng nói; (iii) Chủ quyền và quyền tự quyết; (iv) Công bằng và khả năng tiếp cận; (v) Sự ổn định và hỗ trợ hợp tác.

Thứ năm, để đảm bảo nguyên tắc công bằng và bình đẳng trong phát triển, các quốc gia trong lưu vực cần xem xét xây dựng các chuẩn mực chung về môi trường, xã hội và đầu tư có trách nhiệm đối với các hoạt động phát triển. Qua đó, các bên liên quan ở các quốc gia có cùng sản chơi bình đẳng trong quản lý, khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên sông Mê Công. Đó cũng là xu hướng chung trong hội nhập khu vực và toàn cầu hiện nay.

Việt Nam với vị trí quốc gia cuối nguồn, bị ảnh hưởng lớn nhất từ các hoạt động phát triển thượng nguồn, cần đóng vai trò then chốt trong việc đề xuất các giải pháp cũng như đi đầu trong việc thực hiện các cam kết với các đối tác trong MRC.

Bên cạnh hợp tác trong khuôn khổ MRC, Việt Nam nên lồng ghép vấn đề quản lý, chia sẻ lợi ích nguồn nước vào trong khuôn khổ các hợp tác song phương, đa phương, khu vực. Chính phủ nên ủng hộ và thúc đẩy các nỗ lực cải tổ cơ chế quản trị nguồn nước Mê Công, bao gồm việc tăng cường hiệu lực thực thi của Hiệp định Mê Công cũng như phát triển, xây dựng các chính sách, hướng dẫn mới. Ở cấp độ quốc gia, cần nâng cấp Ủy ban sông Mê Công Việt Nam về cả vai trò, nguồn lực, cơ chế, mở rộng hợp tác, hiệu quả tham vấn chính sách và thực thi các hoạt động giám sát, nghiên cứu về tác động của phát triển trên sông Mê Công lên phía Việt Nam ■

Tài liệu tham khảo:

- Alam, U., Dione, O. & Jeffrey, P., 2009. *The benefit-sharing principle: Implementing sovereignty bargains on water. Political Geography*, 28(2), pp.90–100. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00280>
- Costa Ribeiro, W. & Mello Sant'Anna, F., 2014. *Water security and interstate conflict and cooperation. In Documents d'Análisi Geogràfica*. pp. 573–596.
- Cục Đầu tư Nước ngoài, 2012. *Tình hình đầu tư trực tiếp của Việt Nam ra nước ngoài 9 tháng đầu năm 2012*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00283>
- Kittikhoun, A., 2014. *Regional benefit sharing for sustainable development of the Mekong basin*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00288>
- Kubiszewski, I. et al., 2013. *Hydropower development in the lower Mekong basin: alternative approaches to deal with uncertainty. Regional Environmental Change*, 13(1), pp.3–15. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00289>
- Radosevich, G.E., 1995. *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin - Commentary & History*.
- Sadoff, C. et al., 2012. *Chia sẻ - Quản lý nước xuyên biên giới*, Gland, Thụy Sĩ: IUCN.
- Subramanian, A., Brown, B. & Wolf, A.T., 2014. *Understanding and overcoming risks to cooperation along transboundary rivers. Water Policy*, 16(5), pp.824–843. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00290>
- Suhardiman, D. et al., 2014. *Benefit sharing in Mekong Region hydropower: Whose benefits count? Water Resources and Rural Development*, 4, pp.3–11. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00291>
- Trung tâm Con người và Thiên nhiên, 2011. *Thủy điện Mê Công: Ai được, ai mất?* Nguồn: <http://bit.ly/btcs00292>
- MRC, 2011. *Chiến lược phát triển lưu vực dựa trên quản lý tổng hợp tài nguyên nước cho hạ lưu vực sông Mê Công*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00293>
- MRC, 1995. *Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công, Chiang Rai, Thái Lan*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00294>
- Ủy hội sông Mê Công quốc tế, 2014. *Tầm nhìn của lưu vực sông Mê Công*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00295>
- Ủy hội sông Mê Công quốc tế, 2014. *Toàn văn Tuyên bố TP. Hồ Chí Minh thông qua tại Hội nghị MRC*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00296>



Ảnh: Trịnh Lê Nguyên/PanNature

Cải tổ MRC và ngoại giao nguồn nước vì một tương lai chung

 **Ame Trandem**, Giám đốc Chương trình Đông Nam Á,
Tổ chức Sông ngòi Quốc tế⁶

Ưy hội sông Mê Công Quốc tế (MRC), thể chế liên chính phủ duy nhất của Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam được ủy thác quản lý và bảo vệ hạ nguồn con sông Mê Công một cách bền vững, hiện đang lâm vào bế tắc. Được thành lập năm 1995, MRC hiện đang phải đối mặt với nhiều thách thức nghiêm trọng về quản trị nguồn nước xuyên biên giới, trong đó thử thách khắc nghiệt đầu tiên chính là sự bất đồng giữa các quốc gia trong khu vực về kế hoạch xây dựng 11 đập thủy điện⁷ trên dòng chính hạ nguồn Mê Công. Tính đến thời điểm

này, diễn biến cho thấy MRC đã thất bại trong việc xử lý thách thức này. Và câu hỏi thực sự đặt ra hiện nay là MRC rồi sẽ cáo chung hay tiếp tục phát triển? Liệu MRC có thể tạo ra những thay đổi đột phá cho quá trình ra quyết định, đáp ứng những yêu cầu cấp thiết hiện đang đặt ra với dòng sông chung vẫn nuôi dưỡng 60 triệu người dân trên lưu vực suốt nhiều thế kỷ qua? Trong khi tương lai của MRC phụ thuộc vào ý chí và vai trò dẫn dắt của bốn quốc gia thành viên thì sau thất bại với thủy điện Xayaburi, dự án Don Sahong có thể sẽ là cơ hội mà MRC nên nắm lấy để thay đổi đường hướng và cải thiện ngoại giao nguồn nước (*hydro-diplomacy*) nhằm tạo ra những thay đổi trong tương lai, trước khi quá muộn.

Lợi ích quốc gia đã thắng thế trước nguy cơ môi trường xuyên biên giới

Mê Công là dòng sông cung cấp lượng thủy sản lớn nhất và đa dạng sinh học lớn thứ hai thế giới, là huyết mạch đối với hàng chục triệu người dân trong

6. Tổ chức Sông ngòi Quốc tế (International Rivers) là một tổ chức phi chính phủ, hoạt động nhằm bảo vệ các dòng sông và quyền của các cộng đồng sống dựa vào những dòng sông.

7. Một số tài liệu chỉ dẫn số liệu 11 dự án thủy điện do không đề cập đến dự án Thakho là một công trình thủy điện chuyển dòng, không có đập.



Tuy nhiên, bất chấp khuyến cáo của SEA về việc hoãn tất cả các quyết định xây dựng thủy điện trên sông Mê Công trong vòng 10 năm, Chính phủ Lào vẫn xúc tiến xây dựng con đập đầu tiên trên dòng chính. Con đập mang tên Xayaburi này đồng thời cũng là dự án đầu tiên thực hiện Quy trình Thông báo, Tham vấn và Thỏa thuận trước (PNPCA) theo Hiệp định Mê Công 1995 cho các dự án đề xuất trên dòng chính - một phương thức để chính phủ các nước trên lưu vực đánh giá dự án và tiến tới đồng thuận về việc có triển khai dự án hay không. Dự án Xayaburi vì vậy đã trở thành phép thử đầu tiên đối với MRC và với quy trình PNPCA của Hiệp định Mê Công năm 1995.

Tuy nhiên, ngay từ lần đầu thực hiện, quy trình PNPCA đã nảy sinh vấn đề. Việc dự án được xây dựng khi PNPCA còn chưa kết thúc đã khiến mục đích của quy trình này bị đặt nghi vấn. Đặc biệt, con đập đã được xây dựng ngay trong làn sóng phản đối của các tổ chức xã hội dân sự quốc tế và địa phương vốn đã bùng lên ngay từ đầu quy trình tham vấn. Hơn nữa, bất chấp đề nghị của của chính phủ hai nước Campuchia và Việt Nam, việc thẩm định sâu hơn về dự án chưa bao giờ có cơ hội diễn ra, các tác động xuyên biên giới của nó cũng đã bị phớt lờ. Chính phủ Lào vẫn thực hiện các công việc chuẩn bị cho dự >

khu vực. “Sức khỏe” của dòng sông phụ thuộc vào tính kết nối và nhịp lũ vốn vô cùng quan trọng trong việc duy trì hệ sinh thái giàu có, nguồn thủy sản, phù sa cũng như sự cân bằng dinh dưỡng và năng suất nông nghiệp của khu vực. Tuy nhiên, việc ráo riết thúc đẩy xây dựng các đập thủy điện trên dòng chính hạ nguồn sông Mê Công hiện đang đe dọa dòng sông này cũng như vai trò của MRC trong quản lý bền vững dòng sông và các tài nguyên trong lưu vực.

Năm 2010, MRC đã công bố Báo cáo Đánh giá môi trường chiến lược (SEA) của các đập dòng chính, trong đó cảnh báo rủi ro cao từ các con đập thủy điện đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên và sinh kế của người dân trên lưu vực. SEA cũng đồng thời cảnh báo rằng nhiều tác động của đập có lẽ sẽ không thể xoay chuyển và giảm thiểu một cách hiệu quả trong khi mức độ tổn thất và lợi ích giữa các quốc gia trên lưu vực là vô cùng thiếu công bằng.

Những lỗ hổng lớn trong kiến thức về tác động của thủy điện dòng chính cũng được thừa nhận là yếu tố có thể cản trở các quốc gia Mê Công đưa ra các quyết định hợp lý.



Sông Mê Công đoạn giữa Thái Lan và Lào
Ảnh: Nguyễn Thủy Hằng/PanNature

án và thương thảo các hợp đồng liên quan, đồng thời khẳng định một cách thiếu cơ sở rằng dự án sẽ không gây ra các tác động xuyên biên giới vì đã được thiết kế bền vững và minh bạch. Do không thể đạt được sự đồng thuận về dự án ở cấp Ủy ban Liên hiệp MRC, số phận của con đập Xayaburi khi đó đã được đưa ra thảo luận ở cấp Hội đồng MRC. Tuy nhiên, một cuộc lợi ích của quốc gia đã thắng thế trước hợp tác khu vực khi mà Chính phủ Lào không nhượng bộ để đạt được một sự đồng thuận giữa các bên và đến nay con đập đã triển khai được 40% khối lượng công việc. Và điều đáng lo ngại là dự án Don Sahong, con đập thứ hai trên dòng chính có lẽ cũng đang đi theo quỹ đạo tương tự.

Đập Don Sahong với hiệu ứng domino

Được dự kiến xây dựng tại biên giới Lào-Campuchia, ngay tại địa điểm tối tệ nhất có thể hình dung đối với một con đập, Don Sahong có nguy cơ gây tác động tiêu cực tới nguồn thủy sản và đa dạng sinh học sông Mê Công trong khi các biện pháp giảm nhẹ tác động của dự án chưa được chứng minh là có hiệu quả. Bất chấp những rủi ro mà con đập có thể mang lại cho người dân trên lưu vực, dự án lúc này đang trở thành

một sự bất đồng về mặt ngoại giao. Bất chấp việc Chính phủ Campuchia, Thái Lan và Việt Nam đang sử dụng quy trình PNPCA để thể hiện quan ngại về những lỗ hổng kiến thức nghiêm trọng, cản trở việc đánh giá tác động toàn diện của dự án; đồng thời yêu cầu kéo dài quy trình tham vấn, Chính phủ Lào vẫn thể hiện quyết tâm triển khai dự án.

Rất cuộc, bốn quốc gia đã không thể tiến tới đồng thuận trong quyết định về dự án Don Sahong trong cuộc họp của Ủy ban Liên hiệp hồi tháng 1/2015, và dự án vì vậy được chuyển lên xem xét ở cấp Hội đồng MRC. Tháng 6/2015, MRC đã phát đi thông cáo cho rằng sự đồng thuận đã không đạt được vì “hiện vẫn còn sự khác biệt trong quan điểm giữa các nước về việc có nên kết thúc quy trình tham vấn hay không...”. Tuy nhiên, thông cáo của MRC chưa nêu rõ về quy trình, thời gian, cách thức tổ chức các đánh giá tiếp theo đối với dự án này. Thông cáo của MRC vì vậy càng làm sâu sắc thêm quan ngại rằng hiệu ứng domino hiện đang xảy ra với dòng sông Mê Công, khi mà con đập Don Sahong đang theo đuổi một quỹ đạo y hệt PNPCA của dự án Xayaburi, nơi mà sự đồng thuận chưa bao giờ đạt được.

Với hệ thống đập thủy điện đã và đang dự kiến xây dựng, những kỳ quan của Mê Công sẽ dần thành dĩ vãng. Ảnh chụp tại Thác Sopheak Mitt hùng vĩ thuộc tỉnh Stung Treng, Campuchia dưới khu vực dự kiến xây dựng thủy điện Don Sahong.
Ảnh: Nguyễn Thúy Hằng/
PanNature



Để đảm bảo rằng mối quan ngại của các nước láng giềng không bị bỏ qua một lần nữa, các nước Mê Công phải yêu cầu MRC đặt lợi ích khu vực lên hàng đầu trong quá trình ra quyết định về dòng sông chung này.

Vi hiện vẫn là thể chế duy nhất được ủy thác để đảm bảo hợp tác khu vực đối với dòng sông Mê Công, đây là thời điểm mà MRC phải thực hiện vai trò của mình bằng cách tạo ra một cơ chế giúp thực hiện hiệu quả quá trình ra quyết định, bảo vệ quyền lợi và mối quan tâm của bốn quốc gia thành viên.

Lùi một bước để tiến sáu bước

Bằng cách đặt dự án Don Sahong vào ưu tiên hàng đầu trong chương trình nghị sự, MRC có cơ hội tự làm mới chính mình để trở thành một thể chế đúng như kỳ vọng lâu nay của người dân trong khu vực và giành lại sự tín nhiệm. Để làm điều này, MRC nên xem xét những khuyến cáo dưới đây:



1 **Yêu cầu dừng xây dựng đập thủy điện Don Sahong:**

Việc trước tiên mà MRC cần làm là yêu cầu dừng mọi hoạt động xây dựng và các hợp đồng liên quan đến dự án cho đến khi quy trình PNPCA hoàn tất và cả bốn quốc gia cùng người dân trên lưu vực đồng thuận với việc triển khai dự án. Thời gian đình hoãn phải đủ để hoàn thiện các nghiên cứu khu vực đang được tiến hành, bao gồm cả nghiên cứu của MRC và nghiên cứu của Việt Nam, bên cạnh các nghiên cứu khác như nghiên cứu đánh giá tác động xuyên biên giới, vốn được coi là vô cùng quan trọng để lấp những lỗ hổng nghiêm trọng về kiến thức hiện nay. MRC cũng cần thông báo lộ trình rõ ràng cho việc đánh giá, thảo luận tiếp theo của khu vực đối với dự án này. Ngoài ra, MRC cần xây dựng một quy trình minh bạch, có sự tham gia cho hợp tác khu vực và quá trình ra quyết định nhằm đảm bảo cân nhắc quyền lợi và mối quan tâm của tất cả các bên, bao gồm chính phủ các nước Mê Công, những người bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác.

2 **Tăng cường quyết tâm chính trị:**

Từ khi các quốc gia MRC tái khẳng định quyết tâm chính trị của mình trong hợp tác vì dòng sông chung tại Hội nghị thượng đỉnh tháng 4/2014, đến nay vẫn có rất ít các giải pháp được triển khai để củng cố MRC. Tháng 6/2015 các nhà tài trợ quốc tế cho tổ chức này đã đưa ra một loạt các cải cách mà họ kỳ vọng MRC sẽ tiến hành nếu tiếp tục nhận tài trợ. Một số giải pháp là nhằm cải thiện quy hoạch chiến lược, phương thức hoạt động và khung khái niệm của MRC, cũng như quy trình PNPCA theo hướng rõ ràng và hiệu quả hơn. Các cải cách này không khó để thực hiện nếu các quốc gia lưu vực Mê Công thực sự thừa nhận tầm quan trọng của một dòng sông “khỏe mạnh” đối với nền kinh tế và với cuộc sống của người dân, đồng thời quyết tâm thúc đẩy hợp tác và quản trị của MRC. Cuối cùng, các nhà tài trợ quốc tế và các quốc gia MRC phải chịu trách nhiệm trong việc xây dựng một MRC có trách nhiệm giải trình và có quyền đưa ra chỉ thị đối với các thành viên không tôn trọng tinh thần của Hiệp định Mê Công 1995.

3 **Tim kiếm một sự dẫn dắt chủ động, hiệu quả:**

Vai trò của Ban thư ký MRC là thúc đẩy hợp tác trong phát triển và quản lý dòng sông Mê Công. Với vai trò này, Ban thư ký tư vấn cho các quốc gia thành viên, trao đổi ý tưởng và thông tin, điều phối các nghiên cứu và tổ chức các cuộc họp nhằm đảm bảo rằng bốn quốc gia có thể cùng thảo luận khi cần thiết. Tuy nhiên, trong khi thể chế này chưa có Giám đốc điều hành từ tháng 2/2015 vì bốn quốc gia thành viên không đạt được đồng thuận về người đứng đầu, thì vai trò lãnh đạo của Ban thư ký cũng đang suy yếu trong các năm qua. Sự thất bại của Ban thư ký trong hoạt động có thể là kết quả tổng hòa >

của những tổn tại từ MRC và hợp tác khu vực. Song, thay vì lùi bước như MRC từng làm, Don Sahong nên được sử dụng như một cơ hội để Ban thư ký MRC cải thiện vị thế của mình. MRC nên tìm kiếm một giám đốc điều hành có chuyên môn về ngoại giao nguồn nước. Bên cạnh đó, Ban thư ký MRC cần hoạt động một cách hiệu quả, minh bạch để thiết lập và vận hành một cơ chế cho ngoại giao liên chính phủ với mục tiêu trước mắt là đảm bảo rằng các cuộc đàm phán song phương và đa phương về tương lai của dự án Don Sahong và quy trình tham vấn sẽ được triển khai.

4 Lắp những lỗ hỏng kiến thức: Điều này vô cùng cần thiết trong việc giúp MRC làm tròn vai trò thúc đẩy những quyết định dựa trên thông tin khoa học, bên cạnh một hệ thống quản trị tốt. Chỉ riêng SEA của MRC đã liệt kê hơn 50 nghiên cứu cần thực hiện để đánh giá tác động của các dự án đập trên dòng chính Mê Công. Với mạng lưới chuyên gia của mình, MRC có thể đi tiên phong trong việc đảm bảo rằng các nghiên cứu đáng tin cậy sẽ được thực hiện khi cần, xuyên suốt giai đoạn lập kế hoạch và vận hành của dự án. Bên cạnh đó, MRC cũng có thể giúp điều phối việc thẩm định độc lập các nghiên cứu do các quốc gia sở hữu đập và các nhà phát triển đập thực hiện; cũng như yêu cầu các nhà phát triển đập thực hiện trách nhiệm chứng minh rằng dự án sẽ không gây tác động tới dòng sông. Thách thức quan trọng là MRC phải xác định được phương thức nhằm đảm bảo rằng các nghiên cứu sẽ được cân nhắc trong quá trình ra quyết định để khoa học không bị lu mờ bởi chính trị.



Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

5 Cải cách các quy trình, thủ tục theo hướng minh bạch và quyết định dựa trên sự đồng thuận:

Sự mơ hồ của Hiệp định Mê Công 1995 vô hình trung đã tạo điều kiện để các quốc gia có lợi thế xác định “luật chơi”. Tuy nhiên, các cải cách về quy trình, thủ tục có thể giúp giải quyết các vấn đề tồn tại hiện nay trong PNPCA. Thứ nhất, phải dân chủ hóa quyền ra quyết định bằng cách cho phép công chúng đóng góp tiếng nói của mình vào quá trình này, và sự đồng thuận của các cộng đồng bị ảnh hưởng phải là một yêu cầu quan trọng trước khi khởi động bất kỳ dự án nào. Thứ hai, trật tự ra quyết định và tốc độ vận hành của MRC hiện nay đang có vấn đề. Để điều chỉnh các vấn đề này, các thiết kế và nghiên cứu dự án phải được công khai; các quốc gia không được phép đưa ra quyết định quan trọng, bao gồm cả các thỏa thuận dự án, khi các nghiên cứu quan trọng và các quy trình của MRC vẫn đang được tiến hành. Cuối cùng, các quốc gia phải có trách nhiệm đảm bảo rằng quá trình ra quyết định chung phải tuân thủ Hiệp định Mê Công và khi có bất cứ thắc mắc hoặc ngờ vực nào liên quan, MRC phải mời luật sư vào cuộc. Thay vì chỉ là một cơ quan được ủy quyền trong việc đưa ra quyết định, MRC phải phát triển một cơ chế cho phép tổ chức này có một số công cụ thực hiện trách nhiệm giải trình và giải quyết xung đột giữa các chính phủ thành viên.

6 Đảm bảo sự hợp tác thiện chí:

Nhằm cân bằng quyền lợi giữa các nước hạ nguồn và thượng nguồn, Hiệp định Mê Công đã yêu cầu bốn chính phủ thành viên hợp tác một cách thiện chí để đạt đồng thuận khi một dự án được khởi động. Tuy nhiên, quá trình đàm phán liên chính phủ chỉ có thể thực hiện khi các lợi ích hạ nguồn và thượng nguồn được cân nhắc trong quá trình ra quyết định; khi các tác động về môi trường, kinh tế, xã hội được nghiên cứu và tính toán một cách đầy đủ vào phí tổn của dự án và khi các quốc gia sẵn sàng đặt các nhu cầu của khu vực lên trên lợi ích của quốc gia.

Đã đến lúc sự khác biệt giữa các quốc gia sẽ không thể làm lu mờ sự cần thiết phải duy trì một dòng sông Mê Công bền vững. Đã đến lúc các quốc gia trên lưu vực phải nỗ lực hợp tác cùng nhau vì một tương lai chung bằng cách thừa nhận và ưu tiên các giá trị xuyên biên giới trong quá trình ra quyết định về tương lai của dòng sông, về các nguồn tài nguyên của nó và về tương lai của cả lưu vực. Đã đến lúc MRC không thể ở bên lề trong ngoại giao nguồn nước Mê Công. Bằng cách thúc đẩy quy trình PNPCA để tạo nên những cải tổ cần thiết cho MRC, tình thế có thể sẽ thay đổi trước khi quá muộn đối với dòng sông và người dân trên lưu vực ■

(Bản dịch của Trung tâm Con người và Thiên nhiên)



Tổ chức lưu vực sông và thách thức trong quản lý lưu vực

Ảnh: Trịnh Lê Nguyên/PanNature

 Nguyễn Nhân Quảng, Chuyên gia quản lý lưu vực sông

Các tổ chức lưu vực sông theo chiều dài lịch sử

Là một nước nhiệt đới gió mùa, Việt Nam có đến hơn 3.400 con sông lớn nhỏ trải khắp các miền đất nước. Theo chiều dài, các sông ngòi được thống kê thuộc loại trên 10 km và từ 10 km trở xuống hoặc sông lớn, sông liên tỉnh, sông nội tỉnh. Theo diện tích lưu vực, các lưu vực sông được chia thành lưu vực sông lớn, vừa và nhỏ. Theo ranh giới hành chính, các lưu vực sông được chia thành lưu vực sông liên tỉnh và lưu vực sông nội tỉnh. Theo danh mục lưu vực sông⁸, Việt Nam có 8 lưu vực sông lớn với diện tích khoảng 270.000 km², 25 lưu vực sông liên tỉnh (khoảng 35.940 km²) và 75 lưu vực sông nội tỉnh (khoảng 24.560 km²).

Việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước và các tài nguyên thiên nhiên khác trong các lưu vực sông đã góp phần quan trọng cho sự nghiệp phát triển kinh tế, xã hội của các địa phương và cả nước. Tuy nhiên do các mục tiêu ngành và vùng miền khác nhau, việc khai thác sử dụng thiếu quy hoạch đồng bộ cũng

đã gây ra nhiều mâu thuẫn, xung đột. Trong bối cảnh đó, mô hình tổ chức lưu vực sông đã ra đời nhằm điều hòa, quản lý liên ngành, liên địa phương trong lưu vực sông.

Từ cuối những năm 1950 của thế kỷ trước, Ủy ban Trị thủy và Khai thác Hệ thống sông Hồng (Ủy ban sông Hồng) đã được thành lập tại miền Bắc. Đây là tổ chức lưu vực sông do một Phó Thủ tướng đứng đầu, Bộ Thủy lợi là cơ quan thường trực và là nơi đặt văn phòng. Có thể nói Ủy ban sông Hồng hoạt động rất hiệu quả và mang lại nhiều kết quả tích cực trong quy hoạch, khai thác tài nguyên nước và phòng chống lũ lụt trên lưu vực sông Hồng thời kỳ 1960-1980. Ở miền Nam, lúc đó là thời Việt Nam Cộng hòa, có Ủy ban Quốc gia sông Cửu Long. Nếu như Ủy ban sông Hồng ở miền Bắc được thành lập với chức năng chủ yếu là nghiên cứu, lập quy hoạch, khai thác các công trình thủy lợi, thủy điện thuộc lưu vực sông Hồng-Thái Bình, thì Ủy ban Quốc gia sông Cửu Long ở miền Nam được thành lập để hợp tác với 3 nước thượng lưu sông Mê Công (Lào, Thái Lan, Campuchia) trong Ủy ban Điều phối Nghiên cứu Hạ lưu vực sông Mê Công.

Năm 1998, Luật Tài nguyên nước lần đầu tiên được ban hành. Theo quy định tại Điều 64 của Luật và Điều 17 của Nghị >

8. Quyết định số 1989/QĐ-TTg ngày 01/11/2010 và Quyết định số 341/QĐ-BTNMT ngày 23/3/2012

định số 179/1999/NĐ-CP, cơ quan quản lý quy hoạch lưu vực sông là cơ quan sự nghiệp thuộc Bộ NN&PTNT; thẩm quyền thành lập các Ban quản lý quy hoạch được trao cho Bộ này cùng UBND tỉnh quyết định. Từ đó, các Ban Quản lý Quy hoạch Lưu vực (QLQHLV) sông đã được thành lập gồm: Ban QLQHLV sông Hồng-Thái Bình (9/4/2001), Tiểu Ban QLQHLV sông Đáy (01/12/2005), Tiểu Ban QLQHLV sông Cầu (05/9/2006) (hai Tiểu ban này thuộc Ban QLQHLV sông Hồng-Thái Bình), Ban QLQHLV sông Cả, Ban QLQHLV sông Vu Gia-Thu Bồn, Tổ chức Lưu vực sông/Hội đồng Srepok (9/2005), Ban QLQHLV sông Đồng Nai (2001) và Ban QLQHLV sông Cửu Long (09/4/2001).

Từ năm 2002, Bộ TN&MT được thành lập, và theo nghị quyết của Quốc hội, đã tiếp nhận chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước từ Bộ NN&PTNT. Nhận trách nhiệm trong bối cảnh các dòng sông liên tỉnh bị đe dọa trước suy thoái môi trường, Bộ TN&MT đã tham mưu cho Chính phủ thành lập các Ủy ban Bảo vệ Môi trường (UBBVMТ) lưu vực sông song song với các tổ chức lưu vực sông do Bộ NN&PTNT đã thành lập và quản lý. Theo đó, các ủy ban đã được thành lập bao gồm UBBVMТ sông Cầu (14/11/2007), UBBVMТ sông Đồng Nai (01/12/2008) và UBBVMТ sông Nhuệ - sông Đáy (31/8/2009). Như tên gọi của mình, các ủy ban này có chức năng tổ chức chỉ đạo, điều phối liên ngành, liên vùng để thống nhất thực hiện các nội dung của Đề án tổng thể bảo vệ và phát triển bền vững môi trường sinh thái cảnh quan lưu vực sông.

Về hợp tác quốc tế, sau khi thống nhất đất nước, năm 1978 Thủ tướng Chính phủ cũng đã thành lập Ủy ban sông Mê Công Việt Nam để giúp tư vấn trong hợp tác với Ủy hội sông Mê Công quốc tế cùng với các nước khác trong Hạ lưu vực sông Mê Công.

Như vậy, hiện nay có trên 10 tổ chức lưu vực sông tồn tại dưới dạng Ban QLQHLV sông, Hội đồng quản lý lưu vực sông được thành lập theo quy định của Luật Tài nguyên nước cũ (năm 1998) và Ủy ban Bảo vệ Môi trường lưu vực sông...

Ngày 1/12/2008, Chính phủ đã ban hành Nghị định 120/2008/NĐ-CP về quản lý lưu vực sông. Theo đó, các Ủy ban Lưu vực sông (UBLVS) sẽ được thành lập để quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong lưu vực sông lớn và liên tỉnh với chức năng giám sát, điều phối hoạt động của các Bộ, ngành, địa phương liên quan trong việc thực hiện quy hoạch lưu vực sông; đồng thời để xuất bản hành các chính sách, kiến nghị các giải pháp về bảo vệ môi trường nước, khai thác, sử dụng và phát triển tài nguyên nước, phòng, chống và giảm thiểu tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông.

Tuy nhiên, dù danh mục các lưu vực sông lớn và các lưu vực sông liên tỉnh đã được chính thức ban hành, tới nay chưa có UBLVS nào được thành lập. Câu hỏi khi nào các tổ chức lưu vực sông được thiết lập theo tinh thần Luật Tài nguyên nước mới (2012) và hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chúng ra sao vì vậy vẫn đang bỏ ngỏ.

Tổ chức lưu vực sông hoạt động chưa hiệu quả

Nhìn vào quá trình ra đời và thực trạng hoạt động của các tổ chức lưu vực sông hiện tại, có thể rút ra một số điểm sau:

Về mặt pháp lý, Ban QLQHLV sông được thành lập theo quy định tại Điều 64 Luật Tài nguyên nước năm 1998 và là cơ quan sự nghiệp thuộc Bộ NN&PTNT, cơ quan được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về tài nguyên nước vào thời điểm đó. Tuy nhiên, các tổ chức lưu vực sông dưới tên Ban Quản lý quy hoạch là tổ chức sự nghiệp có chức năng quản lý quy hoạch chứ không phải điều phối, giám sát các hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước và phòng, chống, khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông. Thậm chí, chức năng quản lý quy hoạch cũng mới chỉ được thực hiện theo một cách hình thức. Cụ thể, nhiều quy hoạch phát triển thủy lợi trong một lưu vực sông được trình lên Bộ NN&PTNT và cơ quan quản lý (Tổng cục Thủy lợi, Cục Đê điều) hoàn toàn không tham khảo Ban QLQHLV sông. Chính vì vậy, vai trò của Ban QLQHLV hiện đang rất mờ nhạt trong tham mưu với Bộ, Tổng cục Thủy lợi.

Về chức năng quản lý nhà nước đối với tài nguyên nước, vẫn còn sự chồng chéo trong phân công giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT, đặc biệt là ở những khu vực mà ranh giới giữa nguồn nước (sông) tự nhiên và hệ thống nhân tạo (kênh rạch) khó xác định rõ ràng. Ngoài ra, có hiện tượng trên cùng một lưu vực sông, tồn tại 2 tổ chức lưu vực sông khác nhau. Chẳng hạn, tại lưu vực sông Cầu, ngoài Tiểu ban QLQHLV sông Cầu còn có UBBVMТ lưu vực sông Cầu, cũng như ở lưu vực sông Đồng Nai tồn tại cả Ban QLQHLV và UBBVMТ lưu vực sông. Vấn đề quản lý và bảo vệ tài nguyên nước vì vậy lại bị tách vụn thành nhiều mảng mà chưa có sự quản lý tổng hợp. Trong khi chưa có một tổ chức lưu vực sông đủ năng lực để thực thi việc quản lý tổng hợp, sự phối, kết hợp giữa quản lý nước (cho dù là theo quy hoạch thủy lợi) với bảo vệ nguồn nước (theo đề án bảo vệ môi trường) vẫn cần được cải thiện, nhất là cơ chế công khai và minh bạch thông tin.

Về cơ cấu tổ chức, thành phần các tổ chức lưu vực sông đã lập (gồm cả các Ban QLQHLV sông, Hội đồng lưu vực sông, các UBBVMТ lưu vực sông) hiện hoàn toàn bao gồm các đại diện kiêm nhiệm gồm đại diện lãnh đạo một số Bộ, ngành và địa phương liên quan, dẫn tới những hạn chế trong đầu tư nguồn lực và thời gian cho nhiệm vụ quản lý. Ngay cả bộ máy giúp việc, trừ Văn phòng Ủy ban sông Mê Công Việt nam là cơ quan chuyên trách, các Văn phòng Ban QLQHLV sông, Hội đồng lưu vực sông hoặc các UBBVMТ lưu vực sông đều hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, với kinh phí, hạ tầng cơ sở và cán bộ nhân viên chưa được bố trí đầy đủ và kịp thời.

Hơn nữa, hoạt động của các tổ chức này vẫn theo hình thức hội nghị, thảo luận, chưa mang lại hiệu quả thiết thực. Các kết luận, giải pháp của các cuộc họp chủ yếu mang tính khuyến nghị và giá trị hiệu lực không cao.

Tóm lại, tới nay chưa có một tổ chức lưu vực sông thực sự có vai trò điều phối, giám sát các hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông.



Thủy điện Sông Bung 5, Quảng Nam
 Ảnh: Nguyễn Thúy Hằng/PanNature

Cần có những tổ chức lưu vực hiệu lực và hiệu quả

Để có được những tổ chức lưu vực hiệu lực và hiệu quả, trước mắt cần sớm thành lập các tổ chức lưu vực sông lớn và liên tỉnh với đầy đủ chức năng, quyền hạn để có thể điều phối, giám sát 6 nhóm hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông theo quy định tại Khoản 1 Điều 72 của Luật Tài nguyên nước 2012 và Nghị định số 201/2013/NĐ-CP. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ sẽ quyết định việc thành lập các tổ chức lưu vực sông Hồng-Thái Bình, sông Cửu Long (Mê Công) theo đề nghị của Bộ TN&MT, Bộ TN&MT sẽ thành lập các tổ chức lưu vực sông liên tỉnh (trừ 2 lưu vực sông nói trên) theo đề nghị của Thủ trưởng cơ quan quản lý chuyên ngành về tài nguyên nước. Các Bộ, ngành và địa phương liên quan cần tuân thủ và nghiêm chỉnh thực thi các quy định của Luật Tài nguyên nước, các Nghị định về quản lý lưu vực sông liên quan.

Về cơ cấu tổ chức, các thành viên của tổ chức lưu vực sông cần có sự tham gia đầy đủ và thích hợp của cơ quan quản lý, hộ khai thác sử dụng nước, chính quyền địa phương và các bên có liên quan trong lưu vực. Tổ chức lưu vực sông phải tham gia trong quá trình ra quyết định đối với các quy hoạch, kế hoạch, dự án khai thác, sử dụng nước với vai trò tư vấn, tham vấn đầy đủ và kịp thời với các bên liên quan.

Do hiện nay hầu như ngành nào cũng đã có quy hoạch, kế hoạch riêng, Nhà nước cần tận dụng tối đa những thành quả song phải đi kèm với việc rà soát, hài hòa hóa và điều chỉnh các quy hoạch, kế hoạch nếu cần thiết.

Cuối cùng, bộ máy giúp việc các tổ chức lưu vực sông phải là cơ quan chuyên trách, cán bộ nhân viên đảm bảo yêu cầu về năng lực, được trang bị cơ sở vật chất và phân bổ kinh phí hoạt động cần thiết. Hiện nay Cục Quản lý Tài nguyên nước đã thành lập các Chi Cục Quản lý Tài nguyên nước khu vực Bắc Trung Bộ, khu vực miền Trung - Tây Nguyên và khu vực Nam Bộ với nhiều chức năng, trong đó có “thực hiện nhiệm vụ Văn phòng giúp việc các tổ chức lưu vực sông trên địa bàn khu vực” (Cục Quản lý Tài nguyên nước, 2015). Đây cũng là một thách thức trong

bố trí bộ máy giúp việc bởi các khu vực nói trên có một số lưu vực sông lớn hoặc liên tỉnh mà việc điều hành, giám sát là vô cùng phức tạp. Nếu bộ máy giúp việc không đáp ứng các yêu cầu quản lý nghiêm ngặt, những bất cập hiện tại có thể sẽ lặp lại ■

Tài liệu tham khảo chính:

- Chính phủ (2013), *Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước*
- Bộ TN&MT (2012), *Quyết định số 341/QĐ-BTNMT ban hành Danh mục lưu vực sông nội tỉnh*
- Cục Quản lý Tài nguyên nước, *Quyết định 139, 140, 141/QĐ-TNN ngày 01/7/2015*
- Đ.T.Ứ, N.V, Dũng, N.H. Văn (2011), *Tổ chức lưu vực sông ở Việt Nam- Quyền lực và thách thức*
- Quốc hội nước CHHCN Việt Nam (2012), *Luật Tài nguyên nước*
- Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 1989/QĐ-TTg ban hành Danh mục lưu vực sông liên tỉnh*

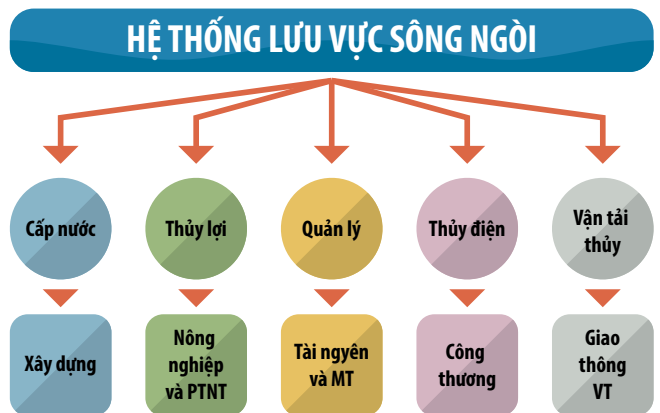
Mời Quý độc giả tham khảo thêm báo cáo thảo luận chính sách “*Tổ chức quản lý lưu vực sông ở Việt Nam: Quyền lực và thách thức*”. Báo cáo này cung cấp những hiểu biết và nguyên tắc cơ bản về quản lý tổng hợp tài nguyên nước trên lưu vực sông cũng như một số kinh nghiệm, mô hình tổ chức lưu vực sông ở khu vực Đông Nam Á và trên thế giới. Trên cơ sở đó, báo cáo giới thiệu mô hình tổ chức Ủy ban lưu vực sông (UBLVS) mà Việt Nam sẽ thành lập và vận hành theo Nghị định 120/2008/ NĐ-CP, đồng thời phân tích và thảo luận các khía cạnh tổ chức nhằm làm rõ các điều kiện về thẩm quyền và thách thức về thể chế, nguồn lực để UBLVS có thể trở thành một cơ quan độc lập và chuyên nghiệp, có đủ khả năng giám sát, điều phối và giải quyết xung đột của các nhóm lợi ích khác nhau, đáp ứng yêu cầu quản lý hiệu quả tài nguyên nước trên lưu vực sông. Báo cáo do Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) khởi xướng, xây dựng đề cương và tham gia thực hiện dưới sự chủ trì chuyên môn của TS. Đào Trọng Tú, Giám đốc Trung tâm Phát triển Bền vững Tài nguyên nước và Thích nghi Biến đổi khí hậu (CEWAREC).

Xem Báo cáo tại: <http://bit.ly/btcs00274>

Từ quản lý sông Đong Nai nhìn lại vai trò của các tổ chức lưu vực sông

PGS.TS. Lê Anh Tuấn, Đại học Cần Thơ

Mặc dù việc quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông đã được Việt Nam triển khai từ năm 2001 với việc hình thành 08 Ban Quản lý Quy hoạch Lưu vực sông dưới sự quản lý của Bộ NN&PTNT và 3 Ủy ban Bảo vệ Môi trường Lưu vực sông thuộc quản lý của Bộ TN&MT, song vấn đề khai thác, sử dụng tài nguyên nước trên sông vẫn duy trì theo ngành (Hình 1) gây bất cập trong quy hoạch quản lý nước theo hướng tổng hợp. Hiện nay, chỉ trên một dòng sông đã có quá nhiều cơ quan quản lý. Cụ thể, ngành Tài nguyên và Môi trường quản lý chất lượng nước sông, ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý sử dụng nước sông trong tưới tiêu, ngành Công Thương quản lý các công trình thủy điện trên sông, ngành Giao thông vận tải phụ trách quản lý vận tải sông và hệ thống cảng, ngành Xây dựng quản lý các công trình khai thác cấp nước đô thị... Vai trò của các tổ chức quản lý lưu vực sông vì vậy khá mờ nhạt và mang tính hình thức, thiếu hiệu quả thiết thực. Câu chuyện quản lý lưu vực sông Đong Nai dưới đây có lẽ sẽ là một trường hợp điển hình giúp nhìn lại hiệu quả của hình thức quản lý theo lưu vực sông hiện nay.

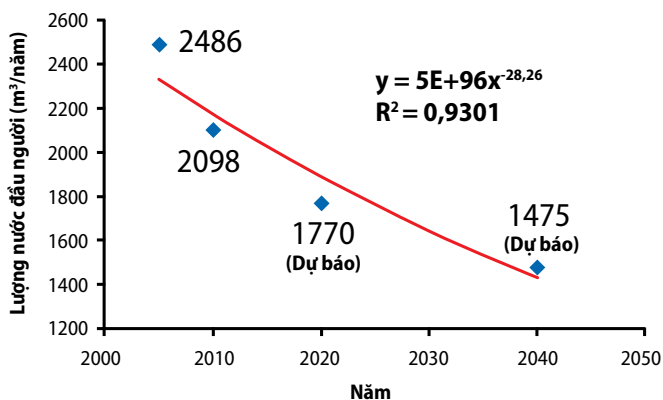


Hình 1: Việc sử dụng nước trên sông do nhiều ngành khác nhau phụ trách



Ảnh: PanNature

“gánh” nhiều công trình thủy điện cùng các cụm sản xuất công nghiệp, các vùng canh tác nông nghiệp và các khu dân cư phát triển dày đặc. Theo quy hoạch sẽ có 12 công trình thủy điện bậc thang trên sông Đồng Nai với tổng công suất lắp máy vào khoảng 2.150 MW và sản lượng điện kỳ vọng là 8.500 GWH. Hệ thống sông Đồng Nai cũng đảm nhận việc chuyển khoảng 1 tỷ m³ nước/năm cho các vùng khô hạn ven biển miền Đông Nam Bộ. Nếu căn cứ vào số liệu của Bộ TN&MT (Báo cáo Môi trường Quốc gia, 2012) tổng lượng nước của sông Đồng Nai khoảng 37 tỷ m³/năm thì đây là lưu vực sông có lượng nước phân phối trên đầu người nhỏ nhất nước (xem sơ đồ ở hình 2).



Hình 2: Xu thế phân bố nguồn nước lưu vực sông Đồng Nai cho mỗi đầu người

(Nguồn: Đồ thị của tác giả, nguồn số liệu từ Nguyễn Ty Niên, 2010)

Bài học từ lưu vực sông Đồng Nai

Sông Đồng Nai, có chiều dài 610 km, là con sông nội địa lớn nhất khu vực miền Đông Nam bộ, chảy qua một phần Tây Nguyên và vùng Nam Trung bộ, có diện tích lưu vực hơn 36.481,21 km². Nguồn nước sông Đồng Nai cung cấp cho nhiều tỉnh thành như Lâm Đồng, Bình Phước, Đắk Nông, Đồng Nai, Bình Dương, Tây Ninh, TP. Hồ Chí Minh và một phần các tỉnh Bình Thuận và Long An. Ngoài ra, một số công trình chuyển nước từ sông Đồng Nai đến các đến các tỉnh ven biển Ninh Thuận, Bình Thuận, Bà Rịa Vũng Tàu đã và đang được lên kế hoạch. Với ước tính khoảng 17 triệu người sử dụng nước sông Đồng Nai để sản xuất, vận chuyển, dịch vụ và sinh hoạt, đóng góp trên 65% GDP công nghiệp toàn quốc, dòng sông này thực sự là mạch máu chính cho quá trình phát triển kinh tế và xã hội của khu vực năng động nhất cả nước.

Tuy nhiên, lưu vực sông Đồng Nai có tổng lượng nước chia đều trên đầu người mỗi năm thuộc loại thấp nhất Việt Nam. Trong khi đó, chất lượng nước đang suy giảm theo chiều xấu đi vì con sông phải

Ngay từ năm 2001, nhận thức được tầm quan trọng của quản lý tổng hợp theo lưu vực sông, Bộ NN&PTNT đã có Quyết định số 38/2001/QĐ-BNN-TCCB về việc thành lập Ban Quản lý Quy hoạch Lưu vực (BQLQHLV) sông Đồng Nai. Tiếp đó, đến năm 2008 Thủ tướng Chính phủ cũng đã có quyết định thành lập Ủy ban Bảo vệ Môi trường (UBBVM) lưu vực hệ thống sông Đồng Nai. Tuy nhiên, kể từ khi thành lập đến nay, hai tổ chức này chưa cho thấy vai trò, chức năng thực sự của mình trong quản lý quy hoạch và bảo vệ môi trường sông Đồng Nai. Từ khi thành lập năm 2008, UBBVM sông Đồng Nai mới chỉ thực hiện 8 cuộc họp rà soát các vấn đề và đề án trên lưu vực, với phiên họp gần nhất là ngày 12/12/2014. Thực tế, trên hệ thống lưu vực này đã nảy sinh nhiều vấn đề gây tranh cãi trong dư luận song vai trò xử lý của hai tổ chức lưu vực sông này rất mờ nhạt.

Sự kiện Vedan xả nước thải độc hại ra sông

Thị Vải: Năm 2008, Cảnh sát Môi trường phát hiện Công ty Thực phẩm Vedan lén xả nước thải không qua xử lý ra sông Thị Vải, một phụ lưu của sông Đồng Nai, gây thiệt hại môi trường, làm ảnh hưởng đến hơn 21.000 ha đất canh tác của nông dân hai bên bờ sông. Vụ việc kéo dài đến năm 2010 với nhiều ý kiến can >

thiếp từ Bộ TN&MT, Thủ tướng Chính phủ, và cuối cùng toà án phán quyết Công ty Vedan phải đền bù 120 tỷ cho nông dân. Tuy nhiên, với tư cách là một tổ chức quản lý lưu vực sông có trách nhiệm trong bảo vệ môi trường, UBBVMT sông Đồng Nai gần như không có tiếng nói tạo quyết định. Tương tự, trong câu chuyện tai tiếng này, Ban Quản lý Quy hoạch Lưu vực Sông Đồng Nai cũng không đưa ra một tuyên bố hay ý kiến gì.

Sự kiện thủy điện Đồng Nai 6 và 6A: Dự án xây dựng thủy điện Đồng Nai 6 và 6A là một trong các bậc thang thủy điện trên lưu vực sông Đồng Nai đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt năm 2002. Khu vực để xuất xây dựng công trình cách Vườn Quốc gia Cát Tiên và vùng đất ngập nước Bàu Sấu khoảng 30 – 35 km. Tháng 8/2009, Tập đoàn Đức Long Gia Lai, với tư cách là nhà đầu tư, đã ký hợp đồng với Công ty cổ phần Tư vấn Xây dựng Điện 4 (PECC4) để lập Dự án đầu tư, và ký hợp đồng với Viện Quy hoạch Thủy lợi miền Nam cùng Viện Môi trường và Tài nguyên - Đại học Quốc gia TP HCM để lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) cho các dự án này. Tuy nhiên, bản báo cáo ĐTM đã thể hiện nhiều khiếm khuyết về mặt lý luận và kỹ thuật cũng như khả năng giảm thiểu các tác động tiêu cực. Mạng lưới Sông ngòi Việt Nam (VRN) cùng các tổ chức và cá nhân khác đã tổ chức nhiều cuộc vận động bảo vệ dòng sông với sự vào cuộc mạnh mẽ của báo chí truyền thông. Cuối cùng, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Công Thương đã loại hai dự án thủy điện này khỏi quy hoạch chính thức. Điều đáng tiếc trong câu chuyện này là UBBVMT lưu vực sông Đồng Nai và Ban QLQHLV sông Đồng Nai đều không có ý kiến gì về đánh giá các tác động môi trường của dự án cũng như tác động của dự án trong quy hoạch tổng hợp quản lý sông Đồng Nai.

Sự kiện lấn sông Đồng Nai: Năm 2015, Công ty CP Đầu tư - Kiến trúc - Xây dựng Toàn Thịnh Phát đã gấp rút triển khai thi công dự án “*Cải tạo cảnh quan và phát triển đô thị ven sông Đồng Nai quy mô 8,4 Ha, tại Phường Quyết Thắng, thành phố Biên Hòa, tỉnh đồng Đồng Nai*”. Mặc dù đã được UBND tỉnh Đồng Nai phê duyệt quy hoạch 1/500 và chấp thuận đầu tư (UBND tỉnh Đồng Nai, 2014) dưới hình thức công trình cải tạo cảnh quan và phát triển đô thị nhưng dự án này thực chất là hoạt động xây dựng lấn chiếm hành lang ven sông, chiếm mất nước tự nhiên trên sông, gây nguy cơ thay đổi dòng chảy tự nhiên của sông Đồng Nai. Nếu không được ngăn chặn, công trình này có thể gây suy giảm chất lượng nguồn nước, tăng nguy cơ ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt, tiêu thoát nước trong mùa mưa lũ, xói lở cục bộ và ảnh hưởng đến nhu cầu sử dụng nước không chỉ của người dân Đồng Nai mà cả hàng triệu người dân TPHCM cũng như sẽ tác động xấu đến môi trường và sức khỏe của các hệ sinh thái sông của toàn bộ lưu vực. Dự án cuối cùng đã phải tạm đình chỉ, mặc dù UB BVMT và Ban QLQHLV sông Đồng Nai hoàn toàn không có ý kiến về sự kiện này.

Vai trò của các tổ chức quản lý lưu vực vì đâu mờ nhạt?

Tổ chức Hợp tác vì Nước Toàn cầu (Global Water Partnership, 2004) đã định nghĩa: “*Quản lý tài nguyên nước tổng hợp là một*



quá trình thúc đẩy sự phối hợp phát triển và quản lý nguồn nước, đất đai và tài nguyên liên quan, nhằm tối đa hoá lợi ích kinh tế và phúc lợi xã hội một cách công bằng mà không phương hại đến tính bền vững của các hệ sinh thái thiết yếu”. Quản lý tài nguyên nước tổng hợp bao gồm cả quản lý rủi ro, kết hợp quản lý đất và nước, dự báo, giám sát và lập kế hoạch dự phòng nhằm giảm nhẹ các hệ quả nghiêm trọng lên kinh tế. Trên cơ sở của nguyên tắc quản lý nước này, các chính sách và thể chế liên quan đến quản trị nguồn nước ở Việt Nam đều nhấn mạnh đến sự phối hợp các bên liên quan để đảm bảo sự cân bằng lợi ích cho xã hội trong việc tiếp cận nguồn nước và bảo vệ tài nguyên nước. Điều 4 Nghị định về Quản lý Lưu vực Sông số 120/2008/NĐ-CP cũng đã đưa ra các yêu cầu về quản lý lưu vực sông. Theo đó, nguyên tắc đầu tiên là tài nguyên nước trong lưu vực sông phải được quản lý thống nhất, không chia cắt giữa các cấp hành chính, giữa thượng nguồn và hạ nguồn; bảo đảm sự công bằng, hợp lý và bình đẳng về nghĩa vụ và quyền lợi giữa các tổ chức, cá nhân trong cùng lưu vực sông. Tuy nhiên, vấn đề quản lý tổng hợp, thống nhất tài nguyên nước thông qua các tổ chức lưu vực sông hiện nay vẫn còn nhiều vướng mắc, bất cập. Lý do có thể rất nhiều, song chắc chắn không thể loại trừ những hạn chế của các tổ chức quản lý lưu vực sông hiện nay:

➤ Hầu hết các thành viên trong Ủy ban BVMTLV và Ban QLQHLV sông đều là các lãnh đạo chính phủ, chuyên về quản lý nhà nước, chỉ tham gia Ủy ban với nhiệm vụ kiêm nhiệm. Trách nhiệm của các tổ chức lưu vực sông được phân cho nhiều ban ngành như UBND, Tài nguyên – Môi trường, Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Kế hoạch – Đầu tư, Tài chính trong khi chuyên môn về tài nguyên nước của các thành viên hạn chế, số nhà khoa học về nước



Ảnh: PanNature

- Kinh phí hoạt động của các tổ chức lưu vực sông từ ngân sách Nhà nước rất ít ỏi nên vẫn phải trông chờ vào tài trợ từ các tổ chức nước ngoài. Đây cũng là một yếu tố khiến các tổ chức này khó chủ động trong triển khai các hoạt động theo chức năng của mình một cách hiệu quả.
- Thông tin công khai về các hoạt động của Ủy ban BVMTLV và Ban QLQHLV sông ít được người dân hoặc cộng đồng trong lưu vực biết đến và quan tâm. Điều này hạn chế khả năng tiếp cận và tham gia của cộng đồng khi họ muốn đề xuất ý kiến.
- Ngoài ra, hầu hết các thành viên tham gia vào các tổ chức lưu vực này là nam giới, sự tham gia của phụ nữ là rất hiếm hoi. Vấn đề này trái với tinh thần của nguyên tắc Dublin (ICWE, 1992)⁹: “Phụ nữ đóng vai trò trung tâm trong việc cung cấp, quản lý và đảm bảo an toàn về nước”. Điều này có thể khiến các tổ chức lưu vực bỏ sót những vấn đề xã hội do thiếu ý kiến của phụ nữ trong quá trình ra quyết định sử dụng tài nguyên nước.

Việc thành lập UBLVS rất cần thiết, như một vai trò của “nhạc trưởng” trong chiến lược bảo vệ tài nguyên nước nói chung và lưu vực sông nói riêng.

trong các tổ chức quản lý lưu vực cũng chỉ có giới hạn nên chậm bắt kịp các vấn đề cấp bách trong quản lý. Các thành viên trong các tổ chức lưu vực sông chưa được trang bị kiến thức đầy đủ về nguyên tắc và thực tiễn của quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

- Tính độc lập đánh giá để chủ động đưa ra quyết định và chịu trách nhiệm về các vấn đề liên quan đến tài nguyên nước của Chủ tịch các tổ chức lưu vực sông còn rất hạn chế, chủ yếu là thừa hành các chỉ thị từ Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT như một giải pháp quản lý nước theo ngành dọc từ trên xuống (Top – Down). Ban QLQHLV và Ủy ban BVMTLV sông cũng không chủ động đề xuất các kế hoạch thường niên liên quan đến các hoạt động nghiên cứu khoa học, hội thảo – hội nghị, diễn đàn đối thoại đa bên liên quan đến vấn đề lưu vực sông. Do vậy, việc tiếp cận tổng hợp tài nguyên nước ở quy mô lưu vực bị giới hạn và thiếu những phân tích có tầm nhìn dài hạn. Các quy hoạch, chương trình, dự án, công trình trên bờ sông ít được đưa ra phân biện độc lập bởi tất cả thành viên Ủy ban BVMTLVs.
- Về chuyên môn, các vấn đề được thảo luận trong Ủy ban BVMTLVs chủ yếu là tài nguyên nước sông, chưa có những thảo luận liên quan đến các nguồn nước khác (nước mưa, nước dưới đất, nước trao đổi sông – biển...).

Tuy nhiên, các mô hình tổ chức khác như Ban Quản lý Quy hoạch lưu vực Sông và Ủy ban Bảo vệ Môi trường Lưu vực Sông đang tồn tại nhưng hầu như không cứu được các dòng sông thoát khỏi tình trạng suy thoái và ô nhiễm do tác động của phát triển (Đào Trọng Tứ và cs, 2011)¹⁰. Để giải quyết tình trạng này, nhà nước, từ trung ương đến địa phương, cần tiếp tục thúc đẩy việc xây dựng giải pháp quản lý tài nguyên nước tổng hợp thông qua việc thiết lập các UBLVS theo Nghị định 120/2008/NĐ-CP. Các UBLVS cần được đầu tư kinh phí hợp lý; hợp tác chặt chẽ với các nhà khoa học, chuyên gia kỹ thuật, các tổ chức chính phủ quốc tế, các tổ chức phi chính phủ; đi kèm với việc tiếp thu ý kiến, nguyện vọng từ người dân trên lưu vực để cùng xây dựng và triển khai các hoạt động cụ thể trong quản lý, quy hoạch, giám sát các hoạt động phát triển trên lưu vực ■

Tài liệu tham khảo:

- Bộ TN&MT (2012), Báo cáo Môi trường Quốc gia. Chương 1: *Tổng quan về Nước mặt Việt Nam*
- Global Water Partnership (2004), *Integrated Water Resources Management*, GWP Technical Committee (TEC) Background Paper No. 4. Nguồn: <http://www.gwpforum.org>
- Nguyễn Ty Niên (2010), *Quản lý tổng hợp tài nguyên nước lưu vực sông Đồng Nai - một yêu cầu cấp bách*. Tham luận tại Đối thoại Suy thoái Tài nguyên Nước trên Lưu vực Sông
- Thủ tướng Chính phủ (2008), *Quyết định Về việc thành lập Ủy ban Bảo vệ môi trường lưu vực hệ thống sông Đồng Nai*. Quyết định số 157/2008/QĐ-TTg ký ngày 01/12/2008.
- Thủ tướng Chính phủ (2013), *Công văn chỉ đạo của Thủ tướng về 2 kế hoạch dự án TB Đồng Nai 6 và 6A*. Công văn số 7958/VPCP-KTN ban hành ngày 23/9/2013 của Văn phòng Chính phủ.
- UBND tỉnh Đồng Nai (2014), *Quyết định số 2230/QĐ-UBND ngày 21/7/2014 về việc chấp thuận đầu tư dự án Cải tạo cảnh quan và phát triển đô thị ven sông Đồng Nai*.

9. ICWE (1992). *The Dublin Statement and Report of the Conference. International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st century*. 26–31 January. Dublin.

10. Đào Trọng Tứ, Nguyễn Việt Dũng và Nguyễn Hải Văn (2011). *Tổ chức Quản lý Lưu vực Sông ở Việt Nam: Quyển lược và Thách thức*. Báo cáo thảo luận chính sách do Pan Nature phát hành.



Cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước còn thiếu toàn diện

 **Th.S Hoàng Việt**, Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh

Cùng với sự gia tăng dân số và phát triển kinh tế, nhu cầu sử dụng nước cho sản xuất và phục vụ dân sinh ngày càng lớn. Trong khi đó, tình trạng khan hiếm, ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước đang diễn ra với mức độ gia tăng. Những sức ép này tất yếu sẽ nảy sinh các tranh chấp về nguồn nước, đòi hỏi phải có cơ chế rõ ràng, hợp lý, toàn diện để giải quyết. Song, đó cũng chính là một trong những điểm yếu của hệ thống luật pháp về tài nguyên nước hiện nay.

Cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước đã có...

Thời gian qua, nhiều tranh chấp về sử dụng nguồn nước đã xảy ra ở nước ta. Gần đây nhất là việc nhà máy thủy điện Bắc Hà ở Lào Cai (Hương Thu, 2015) và thủy điện Hương Điền, Thừa Thiên Huế (Anh Khoa, 2015) xả lũ gây thiệt hại nặng nề cho nhiều hộ nông dân. Tranh chấp cũng xảy ra giữa hai nhà máy thủy

điện trên cùng một dòng sông như trường hợp Thủy điện Sông Miện 5 và Thủy điện Thuận Hòa ở Hà Giang (Bảo Yên, 2015). Rối tranh chấp liên quan đến việc sử dụng nguồn nước ngọt giữa các địa phương ở hạ du với các nhà máy thủy điện nằm trên thượng nguồn như trường hợp TP Đà Nẵng và thủy điện Đắc Mi 4. (Hồng Thúy, 2013) Thậm chí, tranh chấp nguồn nước còn căng thẳng đến mức TP Đà Nẵng từng tuyên bố sẽ kiện Bộ TN&MT - cơ quan quản lý nhà nước cao nhất về nguồn nước - do quy trình vận hành liên hồ chứa được Bộ ban hành thể hiện sự bất cập, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân. Trong bối cảnh khan hiếm nguồn nước, những tranh chấp như vậy có lẽ sẽ là tất yếu. Song, điều đáng nói là cơ chế giải quyết tranh chấp tài nguyên nước trong hệ thống pháp luật của chúng ta dường như lại chưa theo kịp thực tế.

Trên thế giới, tranh chấp nguồn nước cũng giống như bất cứ tranh chấp nguồn tài nguyên nào khác,



Ảnh: PanNature

đều có những cơ chế rõ ràng được thiết lập để giải quyết. Theo luật pháp quốc tế về giải quyết tranh chấp thì các bên phải có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp một cách hoà bình và có thể lựa chọn các biện pháp thích hợp bao gồm thương lượng trực tiếp, sử dụng trung gian hoà giải, sử dụng cơ chế trọng tài hoặc giải quyết tại toà án. Với Việt Nam, là một đất nước ta đang trong quá trình chuyển đổi, hệ thống pháp luật của chúng ta mới đang ở giai đoạn dần hoàn thiện. Do vậy, dù đã có nhiều tranh chấp về sử dụng nguồn nước xảy ra trong thực tế, song chúng ta vẫn chưa có một cơ chế hiệu quả, toàn diện để giải quyết tranh chấp trong sử dụng nguồn nước.

Từ năm 1998, với sự ra đời của Luật Tài nguyên nước, cơ chế giải quyết tranh chấp về sử dụng nguồn nước mới lần đầu tiên được nhắc tới trong luật. Theo đó, Điều 62 của Luật Tài nguyên nước 1998 đã quy định việc các bên tranh chấp có thể giải quyết tranh chấp tại toà. Tuy nhiên, những quy định cụ thể để các bên

có thể thực hiện việc giải quyết tranh chấp lại chưa được luật hóa một cách rõ ràng, trong khi cơ chế thực thi pháp luật với những trường hợp này là chưa có tiền lệ.

Luật Tài nguyên nước 2012 ra đời đã khắc phục được một số hạn chế của Luật Tài nguyên nước 1998. Cụ thể, Điều 76 về giải quyết tranh chấp tài nguyên nước đã quy định rõ hơn về thẩm quyền giải quyết tranh chấp từ cấp xã, huyện, tỉnh đến trung ương. Theo đó, UBND cấp xã tổ chức hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước trên địa bàn khi có đề nghị của các bên tranh chấp. UBND cấp huyện giải quyết tranh chấp về khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước thuộc trường hợp không phải xin cấp giấy phép. UBND cấp tỉnh giải quyết tranh chấp trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền cấp giấy phép của mình; giải quyết tranh chấp giữa UBND cấp huyện với nhau và giải quyết >

tranh chấp khi đã có quyết định giải quyết của UBND cấp huyện nhưng các bên không đồng ý. Bộ TN&MT giải quyết tranh chấp trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền cấp giấy phép của mình và giải quyết tranh chấp khác về tài nguyên nước giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong trường hợp các bên không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp ở cấp huyện, cấp tỉnh và cấp Bộ thì có quyền khởi kiện tại toà án hoặc cấp cao hơn đối với các tranh chấp trước đó được giải quyết ở cấp huyện, cấp tỉnh.

Ngoài ra, yêu cầu về bồi thường thiệt hại liên quan đến tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự và pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước.

... nhưng vẫn còn bất cập và thiếu toàn diện

So với Luật Tài nguyên nước 1998 thì Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã quy định rõ hơn về vai trò của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc giải quyết tranh chấp liên quan đến nguồn nước. Đồng thời, Luật cũng đã quy định việc các bên có thể yêu cầu giải quyết tranh chấp về sử dụng tài nguyên nước tại toà án.

Tuy nhiên, cơ chế giải quyết tranh chấp nguồn nước trong Luật Tài nguyên nước 2012 vẫn còn những bất cập trong quá trình thực thi.

Thứ nhất, Luật vẫn trao quyền rất lớn cho chính quyền trong việc giải quyết tranh chấp và dường như chỉ được thiết kế cho việc giải quyết tranh chấp giữa địa phương này với địa phương khác, trong khi chưa rõ về cơ chế giải quyết tranh chấp giữa người dân với doanh nghiệp và giữa một địa phương với cơ quan quản lý tài nguyên nước. Thực tế đã xảy ra nhiều vụ việc người dân bị thiệt hại bởi hoạt động xả lũ của các doanh nghiệp kinh doanh thủy điện song vẫn không thể kiện do hạn chế này của Luật. Tương tự, giả sử Đà Nẵng đệ đơn kiện Bộ TN&MT vì sự bất hợp lý trong quy hoạch vận hành liên hồ chứa thủy điện dẫn đến thiếu nước cung cấp cho người dân thì cơ chế nào sẽ áp dụng để giải quyết những tranh chấp như vậy?

Thứ hai, toà án nào sẽ có thẩm quyền xét xử các tranh chấp này một cách thấu tình, đạt lý? Điều này cũng không được giải quyết thấu đáo trong Luật. Chẳng hạn, với vụ lấn sông Đồng Nai gần đây, liên quan giữa UBND tỉnh Đồng Nai với nhiều tỉnh thành khác, trong đó có TPHCM, giả sử UBND Tp.HCM muốn khởi kiện UBND tỉnh Đồng Nai trong việc cấp phép cho dự án lấn sông này thì sẽ giải quyết tại toà án tỉnh nào? Nếu khởi kiện tại toà án tỉnh Đồng Nai thì liệu có dẫn

đến một phán quyết công bằng khi toà án không độc lập với chính quyền?

Thứ ba, những vướng mắc về tố tụng dân sự trong việc giải quyết các khiếu kiện về tranh chấp nguồn nước cũng là một khó khăn trong thực tế xử lý tranh chấp về nguồn nước. Đơn cử, mặc dù rất nhiều hộ nông dân cùng bị thiệt hại bởi một tác nhân nào đó như thủy điện xả lũ song cơ chế để người dân khởi kiện bắt buộc phải được thực hiện theo quy định chung của pháp luật về giải quyết tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Theo đó, về mặt nguyên tắc, trách nhiệm bồi thường chỉ phát sinh khi các yếu tố sau được đáp ứng đầy đủ: (i) Phải có thiệt hại xảy ra; (ii) Phải có hành vi trái pháp luật; (iii) Phải có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi trái pháp luật và thiệt hại; và (iv) Phải có lỗi cố ý hoặc lỗi vô ý của người gây thiệt hại. Tuy nhiên, do đây là quan hệ dân sự nên nguyên đơn phải tự chứng minh rằng bên bị đơn có hành vi trái pháp luật, có lỗi cũng như phải xác định thiệt hại cụ thể để có cơ sở cho việc bồi thường. Trong khi đó, việc xác định lỗi của bên vi phạm rõ ràng là không hề dễ dàng đối với người dân. Hơn nữa, nếu người dân hoặc các chính quyền địa phương muốn khởi kiện cơ quan quản lý nhà nước cấp trên thì cũng không có cơ chế nào có thể thực hiện trong thực tế. Như vậy, giả sử Đà Nẵng thiếu nước do quy trình vận hành liên hồ chứa của Bộ TN&MT, dẫn đến thiệt hại cho 1,7 triệu dân hạ du thì thành phố này cũng không thể khởi



Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature



kiện Bộ vì Bộ không sử dụng nguồn nước và cũng không có tranh chấp. Tương tự, Đà Nẵng cũng không thể khởi kiện các công ty thủy điện bởi họ không có hành vi trái pháp luật mà chỉ thực hiện theo văn bản hướng dẫn của Bộ. Ngoài ra, mặc dù việc xả lũ của thủy điện gây thiệt hại đến rất nhiều hộ dân, nhưng pháp luật về tố tụng dân sự Việt Nam vẫn chưa chấp nhận cho khởi kiện tập thể, gây khó khăn cho cả người dân lẫn toà án khi thực hiện cả ngàn vụ kiện giống nhau như vậy.

Những phân tích ở trên cho thấy, để giải quyết tranh chấp tài nguyên nước một cách hợp lý, toàn diện theo cách mà thế giới đang làm, thì ngoài việc hoàn thiện pháp luật về quản lý tài nguyên nước, chúng ta còn phải hoàn thiện đồng bộ các luật khác như luật tố tụng dân sự và tố tụng hành chính ■

Tài liệu tham khảo:

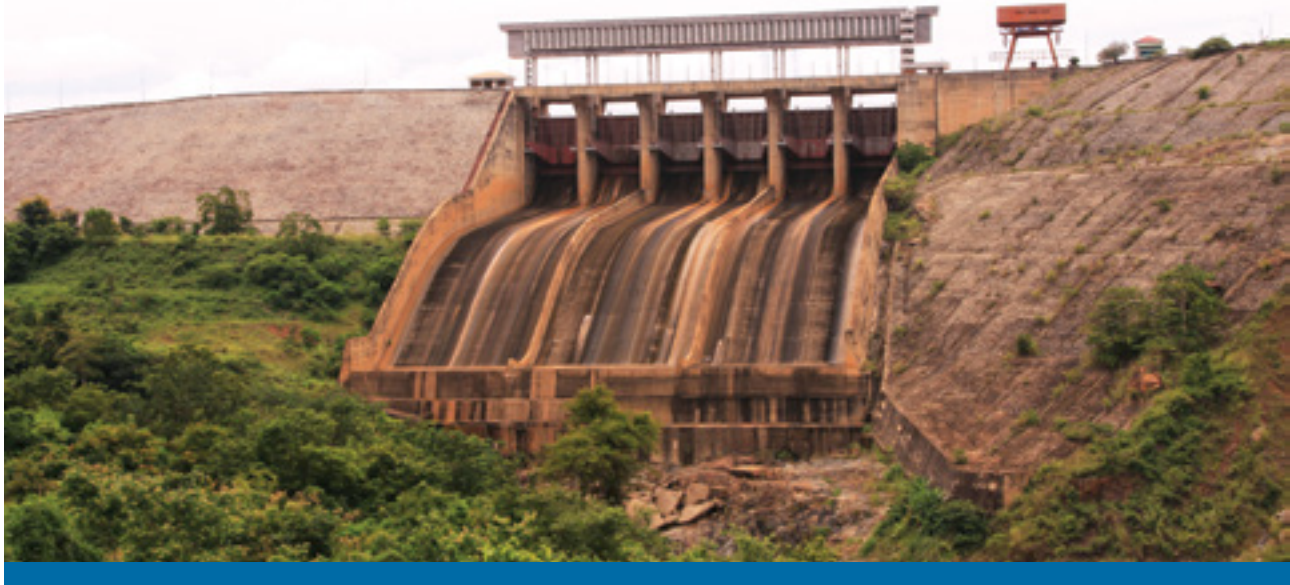
- Anh Khoa, 2015. *Bảo vệ quyền lợi của nông dân bị thủy điện xả lũ*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00276>
- Bảo Yên, 2015. *Thủy điện ở Hà Giang: Căng thẳng tranh chấp nguồn nước*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00277>
- Hương Thu, 2015. *Người dân được đền bù sau xả lũ ầu ở Hà Giang*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00275>
- Hồng Thủy, 2013. *'Khát' nước trầm trọng, Đà Nẵng và Quảng Nam 'đòi' thủy điện phải mở cửa xả*. Nguồn: <http://bit.ly/btcs00278>
- Phương Nguyên, 2014. *Đà Nẵng sẽ kiện Bộ Tài nguyên Môi trường nếu...* Nguồn: <http://bit.ly/btcs00279>
- Quốc hội, 1998. *Luật Tài nguyên Nước*

Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature





Một số chính sách mới ban hành trong quý II năm 2015



Ảnh: Trịnh Lê Nguyên/PanNature

Nghị định về quản lý hành lang bảo vệ nguồn nước

Nghị định 43/2015/NĐ-CP của Chính phủ về quy định lập, quản lý hành lang bảo vệ nguồn nước được ban hành ngày 6/5/2015, bãi bỏ một số điều khoản của Nghị định 112/2008/NĐ-CP và có hiệu lực từ ngày 1/7/2015.

Mục đích của việc lập hành lang nguồn nước là nhằm bảo vệ sự ổn định của bờ và phòng, chống lấn chiếm đất ven nguồn nước; phòng, chống các hoạt động có nguy cơ gây ô nhiễm, suy thoái nguồn nước; bảo vệ, bảo tồn và phát triển hệ sinh thái thủy sinh, các loài động, thực vật tự nhiên ven nguồn nước...

Theo đó, về nguyên tắc, việc lập, quản lý hành lang nguồn nước phải đảm bảo dân chủ, công khai và hài hòa quyền lợi các bên. Ngoài ra, ranh giới hành lang bảo vệ nguồn nước được thể hiện trên bản đồ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và các quy hoạch, kế hoạch chuyên ngành phải bảo đảm duy trì, phát

triển các chức năng của hành lang bảo vệ nguồn nước đã được phê duyệt.

Về phạm vi hành lang bảo vệ nguồn nước, Nghị định quy định: đối với hồ chứa thủy điện, thủy lợi có dung tích lớn hơn 1 tỷ m³ hoặc có dung tích từ 10 triệu m³ đến 1 tỷ m³ nhưng nằm ở địa bàn dân cư tập trung, địa bàn có công trình quốc phòng, an ninh thì phạm vi hành lang bảo vệ nguồn nước được xác định là vùng tính từ đường biên có cao trình bằng mực nước cao nhất ứng với lũ thiết kế đến đường biên có cao trình bằng cao trình giải phóng mặt bằng lòng hồ. Đối với các loại hồ chứa thủy điện, thủy lợi khác, phạm vi hành lang bảo vệ nguồn nước là vùng tính từ đường biên có cao trình bằng cao trình đỉnh đập đến đường biên có cao trình bằng cao trình giải phóng mặt bằng lòng hồ.

Nghị định quy định Sở TNMT các địa phương chủ trì việc lập danh mục nguồn nước phải lập hành lang bảo vệ trên địa bàn, lấy ý kiến các sở ban ngành, trình UBND tỉnh, thành phê duyệt, đồng thời xem xét, kiểm tra phương án cắm mốc giới hành lang bảo vệ hồ chứa thủy điện, thủy lợi, trình UBND tỉnh phê duyệt. Kinh phí cắm mốc do chủ hồ hoặc tổ chức quản lý hồ chứa đảm bảo ■

Chi tiết Nghị định xem tại <http://bit.ly/btcs00303>



Ban hành Quy chế quản lý rừng phòng hộ

Ảnh: Dương Văn Thọ/PanNature

Nội dung Quy chế được cụ thể hóa tại Quyết định 17/2015/QĐ-TTg ngày 09/6/2015, thay thế một số điều, khoản tại Quyết định 186/2006/QĐ-TTg về quy chế quản lý rừng.

Điểm mới của Quyết định 17/2015 là đã chi tiết hóa quy định về phân loại rừng phòng hộ; tiêu chí xác lập và tiêu chuẩn định hình rừng phòng hộ; phân cấp quản lý rừng phòng hộ; bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng và cơ chế hưởng lợi.

Theo đó, Quy chế siết chặt hơn các quy định về sử dụng rừng và cơ chế hưởng lợi. Đơn cử, đối với rừng phòng hộ đầu nguồn rất xung yếu; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển; rừng phòng hộ bảo vệ môi trường là rừng tự nhiên thì không được phép khai thác gỗ. Với rừng phòng hộ là rừng trồng có hỗ trợ từ ngân sách nhà nước thì chỉ được chặt chọn cây trồng chính khi đã đạt tiêu chuẩn khai thác với cường độ không quá 20% trữ lượng.

Với cơ chế hưởng lợi từ khai thác lâm sản, các Ban quản lý rừng phòng hộ hoặc người được giao rừng phòng hộ cần nộp các khoản thuế, phí theo quy định khi khai thác tận thu, tận dụng lâm sản từ rừng phòng hộ là rừng tự nhiên hoặc rừng trồng.

Ngoài ra, Quy chế cũng nhấn mạnh trách nhiệm của Ban quản lý rừng phòng hộ và người được giao rừng phòng hộ trong việc bảo vệ rừng và chia sẻ lợi ích từ các sản phẩm rừng, dịch

vụ môi trường rừng với các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn tham gia cơ chế đồng quản lý rừng theo quy định.

Đặc biệt, liên quan đến quy định phân cấp quản lý rừng phòng hộ, Quy chế thống nhất giao Bộ NN&PTNT làm đầu mối quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng phòng hộ trên phạm vi cả nước thay vì cả Bộ Công an, Bộ Quốc phòng cùng tham gia như trước đây. Bên cạnh đó, vai trò, trách nhiệm của UBND cấp tỉnh; sở nông nghiệp và phát triển nông thôn; UBND cấp huyện, xã cũng được cụ thể hóa và nâng cao hơn ■

Chi tiết Quyết định xem tại <http://bit.ly/btcs00298>

Song song với việc ban hành Quy chế quản lý rừng phòng hộ, Quý 2/2015, Chính phủ và các bộ, ngành cũng phê duyệt một số văn bản quan trọng, gồm (i) Quyết định công bố danh mục các khu bảo tồn ở Việt Nam với 31 Vườn quốc gia; 64 khu dự trữ thiên nhiên; 16 khu bảo tồn loài – sinh cảnh; 55 khu Bảo vệ cảnh quan; (ii) Kế hoạch hành động về quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng giai đoạn 2015 – 2020, với mục tiêu đến năm 2020 có ít nhất 500.000 ha rừng sản xuất được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững; (iii) Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 157/2013/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản; và (iv) Quyết định số 2031/QĐ-BNN-TCCB ngày 2/6/2015 của Bộ NN&PTNT công nhận Ban vận động thành lập Hội Chủ rừng Việt Nam với 21 thành viên do nguyên Thứ trưởng Bộ NN&PTNT Hứa Đức Nhị làm Trưởng ban, có Cơ quan thường trực đặt tại Vụ Phát triển rừng thuộc Tổng cục Lâm nghiệp. Thông tin thêm về việc vận động thành lập Hội chủ rừng Việt Nam có thể tham khảo tại: <http://bit.ly/nature0014>

Từ các kết quả nghiên cứu thực tiễn về quản lý và quản trị rừng, trong năm 2014 và 2015, Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) xuất bản hai ấn phẩm quan trọng liên quan đến quản trị rừng, bao gồm: “*Chống lấn quyền sử dụng đất: Thách thức cho quy hoạch và quản lý rừng đặc dụng*” và “*Sổ tay thúc đẩy cộng đồng tham gia quản lý và bảo vệ rừng*”. Ấn phẩm thứ nhất về tình trạng chống lấn quyền sử dụng đất trong hệ thống rừng đặc dụng Việt Nam đã chỉ ra những tác động tiêu cực của tình trạng này đến công tác bảo vệ, phát triển rừng; đồng thời giúp “phát lộ” những vấn đề liên quan đến cách tiếp cận, các quy định và quá trình thực hiện quy hoạch, phát triển rừng đặc dụng ở Việt Nam). Ấn phẩm thứ hai như một cuốn cẩm nang hướng dẫn các kỹ năng thúc đẩy cộng đồng tham gia đồng quản lý rừng; giới thiệu vai trò, sự tham gia của các bên liên quan, khung chính sách của Việt Nam liên quan đến đồng quản lý rừng; và cách thức đánh giá có sự tham gia – một trong những công cụ rất cần thiết cho việc thúc đẩy đồng quản lý rừng (Xem chi tiết các ấn phẩm tại <http://bit.ly/nature006> và <http://bit.ly/nature008>).

Phê duyệt hai thông tư hướng dẫn Luật Bảo vệ Môi trường

Thông tư 26/2015/TT-BTNMT và 27/2015/TT-BTNMT lần lượt được Bộ TN&MT ban hành trong ngày 28 và 29/5/2015, cùng có hiệu lực vào ngày 15/7/2015 và thay thế một số Thông tư trước đó.

Theo Thông tư 26/2015 quy định về Đề án bảo vệ môi trường chi tiết và *Đề án bảo vệ môi trường đơn giản*, đối tượng phải lập Đề án bảo vệ môi trường chi tiết là các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đã đi vào hoạt động trước ngày 01/4/2015 có quy mô, tính chất tương đương với đối tượng phải lập báo cáo ĐTM nhưng không có quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Với Đề án bảo vệ môi trường đơn giản, đối tượng phải lập là các cơ sở đã đi vào hoạt động trước ngày 01/4/2015 có quy mô, tính chất tương đương với đối tượng phải đăng ký kế hoạch bảo vệ môi trường nhưng không có bản cam kết bảo vệ môi trường.

So với Đề án bảo vệ môi trường đơn giản, Đề án bảo vệ môi trường chi tiết trải qua nhiều bước với quy trình chặt chẽ hơn, gồm: tham vấn, thẩm định, phê duyệt, xác nhận. Trong đó, đối tượng được tham vấn là UBND cấp xã và trong trường hợp cần thiết, UBND cấp xã có thể yêu cầu chủ cơ sở tổ chức đối thoại với đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn về nội dung đề án chi tiết.

Thông tư 27/2015 quy định về *Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC)*, *Đánh giá tác động môi trường (ĐTM)* và *Kế hoạch bảo vệ môi trường* có một số điểm mới đáng chú ý về công tác thẩm định ĐTM. Cụ thể: cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM có thể trực tiếp khảo sát, kiểm chứng các thông tin, số liệu về hiện trạng môi trường tại địa điểm thực hiện dự án và khu vực kế cận; lấy mẫu phân tích kiểm chứng; tổ chức lấy ý kiến các chuyên gia, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp phân biện nội dung của báo cáo ĐTM; tổ chức các cuộc họp đánh giá theo chuyên đề. Với quy định về Kế hoạch bảo vệ môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường sẽ là đơn vị xác nhận đăng ký Kế hoạch bảo vệ môi trường đối với các dự án ■

Chi tiết hai Thông tư xem tại: <http://bit.ly/btcs00299>,
<http://bit.ly/btcs00300>



Để công tác bảo vệ môi trường đạt được hiệu quả thực sự, bên cạnh việc xây dựng hệ thống chính sách pháp luật toàn diện, cần lưu ý tới vấn đề thực thi và giám sát; đặc biệt, cần đảm bảo sự tham gia đầy đủ của cộng đồng trong suốt quá trình xây dựng, thực thi, giám sát và sửa đổi chính sách. Đó cũng chính là hàm ý của hai ấn phẩm *“Thực thi chính sách pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam nhìn từ khía cạnh cải cách tư pháp”* và *“Thể chế hóa quy trình tham vấn trong đánh giá tác động môi trường”* do Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) thực hiện và xuất bản trong tháng 4/2015. Trong đó, ấn phẩm thứ nhất chỉ ra một số nguyên nhân lý giải việc chính sách pháp luật bảo vệ môi trường chưa được thực thi hiệu quả nhìn từ khía cạnh tư pháp và đưa ra một số đề xuất liên quan. Ấn phẩm thứ hai giới thiệu một số bài học kinh nghiệm về đảm bảo sự tham gia trong quá trình thực hiện ĐTM và đưa ra những đề xuất chính sách nhằm tăng cường thể chế hóa các nguyên tắc tiếp cận quyền trong bảo vệ môi trường.

Ngoài ra, trong tháng 6/2015, PanNature cũng ra mắt ấn phẩm *“Lồng ghép tiêu chí đa dạng sinh học trong đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam”* nhằm đưa ra một vài thảo luận và khuyến nghị chính về sự cần thiết của việc lồng ghép đánh giá tác động đa dạng sinh học vào quá trình lập ĐTM đối với các dự án phát triển theo quy định.

Xem chi tiết các ấn phẩm tại: <http://bit.ly/nature009>, <http://bit.ly/nature0013>, <http://bit.ly/nature0010>



Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

Bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao

Thông tư 35/2015/TT-BTNMT về bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao được Bộ TN&MT phê duyệt ngày 30/6/2015 nhằm quy định chi tiết một số điều, khoản của Luật Bảo vệ Môi trường và hai Nghị định hướng dẫn liên quan.

Theo Thông tư, cơ quan đề nghị thành lập, mở rộng khu kinh tế phải có trách nhiệm đánh giá khả năng đáp ứng điều kiện bảo vệ môi trường của khu kinh tế và gửi Bộ KHĐT, Bộ TNMT thẩm tra, đồng thời lập quy hoạch, xây dựng và vận hành các công trình bảo vệ môi trường rồi gửi thông báo bằng văn bản cho Bộ TNMT theo dõi, kiểm tra theo quy định.

Với khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao (gọi chung là khu công nghiệp), Thông tư quy định các dự án trong khu công nghiệp phải có khoảng cách an toàn môi trường theo quy chuẩn. Đặc biệt, khu công nghiệp phải bố trí 10% diện tích trồng cây xanh; điểm xả thải của hệ thống xử lý nước thải phải bố trí bên ngoài hàng rào khu công nghiệp, có biển báo, có lối đi thuận lợi cho việc kiểm tra, kiểm soát...

Về vấn đề xử lý chất thải, các cơ sở trong khu công nghiệp phải phân loại chất thải rắn thông thường, chất thải y tế và chất thải nguy hại; tự xử lý hoặc ký hợp đồng thu gom, xử lý với đơn vị có đủ điều kiện theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, các khu kinh tế, khu công nghiệp có trách nhiệm xây dựng quy chế phối hợp bảo vệ môi trường trình UBND tỉnh, thành phê duyệt, đồng thời phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc thanh, kiểm tra, xử lý vi phạm về bảo vệ môi trường cũng như giải quyết tranh chấp về môi trường ■

Chi tiết Thông tư xem tại <http://bit.ly/btcs00301>

Liên quan đến việc quản lý, thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải nguy hại các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, ngày 30/6/2015, Bộ TN&MT ban hành Thông tư 36/2015/TT-BTNMT về quản lý chất thải nguy hại, thay thế Thông tư cùng tên mang số hiệu 12/2011/TT-BTNMT. So với Thông tư cũ, Thông tư 36/2015 bổ sung nhiều quy định mới, chẳng hạn quy định về chứng chỉ quản lý chất thải nguy hại; quản lý, thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải nguy hại trong một số trường hợp đặc thù; thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải y tế nguy hại; nghiên cứu và phát triển công nghệ xử lý chất thải nguy hại trong môi trường thí nghiệm...

Gần đây, báo chí đăng tải rất nhiều sự vụ liên quan đến vi phạm của các doanh nghiệp trong việc xử lý chất thải và xả thải khiến môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng và người dân quanh khu vực vô cùng bức xúc. Thậm chí, tại một số địa phương như Bình Thuận, Quảng Nam, Lào Cai, Hải Phòng, Thanh Hóa..., người dân còn tụ tập tại nhà máy hoặc đường quốc lộ để chặn xe, biểu tình phản đối ô nhiễm. Điển hình trong số đó là vụ Nhà máy Nhiệt điện Vĩnh Tân 2 liên tục phát tán khói bụi gây ô nhiễm không khí nghiêm trọng, Nhà máy sản xuất soda Chu Lai gây tiếng ồn và phát tán mùi hôi, Công ty TNHH Thương mại Đức Việt Anh thải khí độc từ việc nung chảy quặng thô...



Ảnh: PanNature

Quy định mới về cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản

Nhằm tháo gỡ một số khó khăn trong công tác lập, thẩm định hồ sơ cải tạo, phục hồi và ký quỹ môi trường, Bộ TN&MT ngày 30/6/2015 đã ban hành Thông tư số 38/2015/TT-BTNMT về cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Thông tư có hiệu lực từ ngày 17/8/2015, thay thế cho Thông tư số 34/2009/TT-BTNMT.

Điểm mới của Thông tư 38/2015 là gộp chung trình tự, thủ tục, nội dung thẩm định, phê duyệt của phương án cải tạo, phục hồi môi trường và phương án cải tạo, phục hồi môi trường bổ sung.

Ngoài ra, Thông tư cũng quy định cụ thể hơn về nội dung ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường. Theo đó, tổng số tiền ký quỹ bằng tổng kinh phí của các hạng mục công trình cải tạo, phục hồi môi trường (chưa tính yếu tố trượt giá). Các tổ chức, cá nhân nộp số tiền ký quỹ hàng năm phải tính đến yếu tố trượt

giá và được xác định bằng số tiền ký quỹ hàng năm nhân với chỉ số giá tiêu dùng của các năm trước đó. Trong thời hạn 5 ngày làm việc kể từ ngày nhận được Giấy xác nhận hoàn thành cải tạo, phục hồi môi trường, nơi nhận tiền ký quỹ hoàn trả tiền ký quỹ cho tổ chức, cá nhân ■

Chi tiết Thông tư xem tại <http://bit.ly/btcs00302>

Đằng sau những con số đầy hấp dẫn về doanh thu trong ngành khai thác khoáng sản là hệ lụy lâu dài về mặt môi trường và cuộc sống bất ổn của người dân. Mỗi năm, doanh thu từ các doanh nghiệp khai khoáng trên địa bàn huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang có thể đạt trên dưới 200 tỷ đồng, song, chính ngành công nghiệp khai thác này lại là thủ phạm gây ô nhiễm bụi, tiếng ồn, đất, nước, không khí. Thậm chí, hoạt động khai thác còn gây phá vỡ cảnh quan thiên nhiên, làm tổn thất đến tài nguyên rừng và ảnh hưởng đến đa dạng sinh học, đặc biệt, có thể làm biến mất một số nguồn gen và giống được liệu quý hiếm trong vùng. Những tác động tiêu cực này đã được đề cập trong Báo cáo "Tham vấn địa phương về ảnh hưởng của hoạt động khai thác khoáng sản đến rừng và đa dạng sinh học tại địa bàn xã Minh Sơn, huyện Bắc Mê, tỉnh Hà Giang". Báo cáo được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác giữa giữa Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) và Liên hiệp hội Khoa học Kỹ thuật Hà Giang. Xem báo cáo tại <http://bit.ly/nature0012>

Danh mục một số văn bản chính sách mới, Quý II năm 2015

SỐ HIỆU	TÊN VĂN BẢN
I. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN RỪNG	
17/2015/TTLT-BNNPTNT-BTC	Thông tư liên tịch 17/2015/TTLT-BNNPTNT-BTC của Bộ NN&PTNT, Bộ Tài chính về việc hướng dẫn phương pháp xác định giá trị rừng sản xuất là rừng trồng, vườn cây để thực hiện sắp xếp, chuyển đổi các công ty nông, lâm nghiệp. Hiệu lực thi hành: 10/06/2015
40/2015/NĐ-CP	Nghị định 40/2015/NĐ-CP của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản. Hiệu lực thi hành: 20/06/2015
17/2015/QĐ-TTg	Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý rừng phòng hộ. Hiệu lực thi hành: 30/07/2015
II. QUẢN LÝ VÀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC	
1107/QĐ-BTNMT	Quyết định 1107/QĐ-BTNMT của Bộ TN&MT về việc công bố Danh mục các khu bảo tồn Hiệu lực thi hành: 12/05/2015
107/CTVN-THGP	Văn bản số 107/CTVN-THGP ngày 22/5/2015 của Cơ quan Quản lý CITES Việt Nam về việc Hoa Kỳ cấm nhập khẩu một số loài trăn/rắn Hiệu lực thi hành: 22/05/2015
III. QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG	
965/QĐ-BTNMT	Quyết định 965/QĐ-BTNMT của Bộ TN&MT về việc ban hành Chương trình hành động của ngành tài nguyên và môi trường thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2015-2020 và định hướng đến năm 2030. Hiệu lực thi hành: 23/04/2015
727/QĐ-TTg	Quyết định số 727/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Pháp lệnh Cảnh sát môi trường. Hiệu lực thi hành: 26/05/2015
38/2015/NĐ-CP	Nghị định 38/2015/NĐ-CP của Chính phủ về việc quản lý chất thải và phế liệu. Hiệu lực thi hành: 15/06/2015
82/2015/TT-BTC	Thông tư 82/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc bãi bỏ Thông tư 39/2008/TT-BTC ngày 19/05/2008 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định 174/2007/NĐ-CP ngày 29/11/2007 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn. Hiệu lực thi hành: 15/06/2015
26/2015/TT-BTNMT	Thông tư 26/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT về việc Quy định để án bảo vệ môi trường chi tiết, để án bảo vệ môi trường đơn giản. Hiệu lực thi hành: 15/07/2015
27/2015/TT-BTNMT	Thông tư 27/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT về việc đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường. Hiệu lực thi hành: 15/07/2015
16/2015/QĐ-TTg	Quyết định 16/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ. Hiệu lực thi hành: 15/07/2015
22/2015/TT-BTNMT	Thông tư 22/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT quy định về bảo vệ môi trường trong sử dụng dung dịch khoan; quản lý chất thải và quan trắc môi trường đối với các hoạt động dầu khí trên biển. Hiệu lực thi hành: 20/07/2015
23/2015/TT-BNNPTNT	Thông tư 23/2015/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT về việc quản lý sản phẩm xử lý, cải tạo môi trường dùng trong chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản. Hiệu lực thi hành: 06/08/2015
35/2015/TT-BTNMT	Thông tư 35/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT về việc bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao. Hiệu lực thi hành: 17/08/2015
36/2015/TT-BTNMT	Thông tư 35/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT về quản lý chất thải nguy hại. Hiệu lực thi hành: 01/09/2015

SỐ HIỆU	TÊN VĂN BẢN
IV. QUẢN TRỊ TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN	
6242/QĐ- BCT	Quyết định 6242/QĐ- BCT của Bộ Công thương về việc bổ sung Quy hoạch phân vùng thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng nhóm khoáng chất công nghiệp (serpentin, barit, grafit, fluorit, bentonit, diatomit và talc) đến năm 2015, có xét đến năm 2025. Hiệu lực thi hành: 22/06/2015
38/2015/TT-BTNMT	Thông tư 38/2015/TT-BTNMT của Bộ TN&MT về việc cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Hiệu lực thi hành: 17/08/2015
V. QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC	
04/2015/TT-BXD	Thông tư 04/2015/TT-BXD của Bộ Xây dựng về việc hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 80/2014/NĐ-CP ngày 06/08/2014 của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải. Hiệu lực thi hành: 19/05/2015
82/2015/QH13	Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo số 82/2015/QH13 được Quốc hội thông qua sáng 25/6/2015. Hiệu lực thi hành: 01/07/2016
43/2015/NĐ-CP	Nghị định 43/2015/NĐ-CP của Chính phủ về việc quy định lập, quản lý hành lang bảo vệ nguồn nước. Hiệu lực thi hành: 01/07/2015
54/2015/NĐ-CP	Nghị định 54/2015/NĐ-CP của Chính phủ quy định về ưu đãi đối với hoạt động sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả. Hiệu lực thi hành: 01/08/2015
VI. CÁC CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KHÁC	
575/QĐ-TTg	Quyết định 575/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể khu và vùng nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao đến năm 2020, định hướng đến năm 2030. Hiệu lực thi hành: 04/05/2015
4665/QĐ-BCT	Quyết định 4665/QĐ-BCT của Bộ Công Thương về việc phê duyệt “Quy hoạch phát triển sản xuất sản phẩm cao su Việt Nam đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2035”. Hiệu lực thi hành: 14/05/2015
14/2015/TTLT-BTNMT-BTP	Thông tư liên tịch 14/2015/TTLT-BTNMT-BTP của Bộ TN&MT, Bộ Tư pháp quy định việc tổ chức thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất để giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất. Hiệu lực thi hành: 20/05/2015
08/CT-TTg	Chỉ thị 08/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về công tác điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và lập kế hoạch sử dụng đất kỳ cuối (2016-2020) cấp quốc gia. Hiệu lực thi hành: 20/05/2015
52/2015/TT-BTC	Thông tư 52/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn một số chính sách tài chính đặc thù đối với công ty nông, lâm nghiệp sau khi hoàn thành sắp xếp, đổi mới. Hiệu lực thi hành: 02/06/2015
51/2015/TT-BTC	Thông tư 51/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn về xử lý tài chính khi sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Hiệu lực thi hành: 02/06/2015
792/QĐ-TTg	Quyết định 792/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển khu công nghệ cao đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030 Hiệu lực thi hành: 08/06/2015
941/QĐ-TTg	Quyết định 941/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc thành lập Tổ chức điều phối phát triển các vùng kinh tế trọng điểm giai đoạn 2015-2020. Hiệu lực thi hành: 25/06/2015
35/2015/NĐ-CP	Nghị định 35/2015/NĐ-CP của Chính phủ về việc quản lý, sử dụng đất trồng lúa. Hiệu lực thi hành: 01/07/2015
22/2015/TT-BNNPTNT	Thông tư 22/2015/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT về việc hướng dẫn thực hiện một số điều quy định tại Quyết định 64/2014/QĐ-TTg ngày 18/11/2014 của Thủ tướng Chính phủ ban hành chính sách đặc thù về di dân, tái định cư các dự án thủy lợi, thủy điện. Hiệu lực thi hành: 25/07/2015
21/2015/TT-BNNPTNT	Thông tư 21/2015/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT về việc quản lý thuốc bảo vệ thực vật. Hiệu lực thi hành: 01/08/2015
12/2015/TT-BKHCHN	Thông tư 12/2015/TT-BKHCHN của Bộ Khoa học và Công nghệ Quy định về phân tích an toàn đối với nhà máy điện hạt nhân. Hiệu lực thi hành: 5/9/2015



Trong bối cảnh Quốc hội đang thảo luận để sửa đổi Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng Hình sự, Bộ luật Dân sự và Bộ luật Tố tụng Dân sự, Bản tin Chính sách số 19 sẽ dành không gian cho các bài phân tích, bình luận về chủ đề **Tội phạm môi trường** dưới góc nhìn về chính sách và việc thực thi các chính sách pháp luật liên quan. Kính mời các chuyên gia, các nhà nghiên cứu và quý độc giả đóng góp bài viết cho chủ đề này. Mọi bài vở liên quan xin gửi về hòm thư: bbt@nature.org.vn.