

BÀN VỀ VẤN ĐỀ BỀN VỮNG TRONG QUY HOẠCH VÀ PHÁT TRIỂN THỦY ĐIỆN Ở NƯỚC TA

Vũ Hoàng Hoa¹

Tóm tắt: Nước ta có tiềm năng thủy điện khá dồi dào, hiện đã khai thác được gần 5000MW chiếm gần 50% tổng công suất lắp máy của toàn hệ thống điện quốc gia. Sự phát triển nhanh của thủy điện trong mấy thập kỷ gần đây đã đóng góp rất nhiều cho phát triển nguồn năng lượng sạch cho đất nước nhưng cũng không tránh khỏi còn những tồn tại bất cập cần phải theo dõi.

Dựa trên cơ sở của phát triển bền vững, bài báo này phân tích đánh giá một số biểu hiện không bền vững trong quy hoạch phát triển thủy điện, khi triển khai thực hiện các dự án trong thực tế, qua đó nêu lên một số ý kiến để từng bước tháo gỡ, khắc phục các tồn tại trên trong hoạt động phát triển thủy điện đảm bảo bền vững.

Từ khóa: quy hoạch thủy điện, bền vững, sử dụng nước, phát triển thủy điện

1. Vài nét về phát triển thủy điện ở nước ta

Trên toàn quốc có một số lưu vực sông chính có tiềm năng thủy điện rất cao, điển hình như lưu vực sông Đà, sông Lô - Gâm, sông Đồng Nai, Sê San, Serepok, sông Ba, sông Mã, sông Cả,.. Theo báo cáo quy hoạch thủy điện quốc gia, Việt Nam có tiềm năng thủy điện dự tính khoảng 17.700 MW. Cũng theo tổng kết các nghiên cứu về quy hoạch thủy điện ở nước ta cho thấy tổng trữ năng kinh tế của các con sông được đánh giá khoảng 80 tỷ kWh/năm.

Về lý thuyết, tiềm năng sản xuất điện của thủy điện nước ta có thể đạt tới 300 tỷ kWh một năm, trong đó trên sông Hồng có thể sản xuất 122 tỷ kWh hàng năm (41%). Tương tự trên sông Đồng Nai là 27,35 tỷ kWh (9%), và sông Sê San là 16,46 tỷ kWh (6%).

Hiện nay thủy điện vẫn là nguồn cung cấp năng lượng chính trong nhu cầu điện quốc gia. Theo Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030, sẽ ưu tiên phát triển thủy điện, nhất là các dự án lợi ích tổng hợp như chống lũ, cấp nước, sản xuất điện; đưa tổng công suất nguồn thủy điện từ 9200 MW hiện nay lên 17400 MW năm 2020.

Do luôn được Nhà nước chú trọng đầu tư trong mấy thập kỷ vừa qua nên thủy điện đã đạt

được những thành tựu rất đáng kể, sản xuất được một số lượng điện năng rất lớn phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội của đất nước. Tốc độ phát triển của thủy điện và số lượng các công trình thủy điện lớn và nhỏ đã gia tăng rất nhanh trong thập kỷ qua khiến cho đến nay còn rất ít những vị trí có khả năng xây dựng các công trình thủy điện lớn trên nhiều hệ thống sông có tiềm năng thủy điện ở nước ta. Việc phát triển nhanh các công trình thủy điện lớn, vừa và nhỏ một mặt mang lại hiệu quả cao về kinh tế cho đất nước, nhưng mặt khác cũng không tránh khỏi có những hệ lụy xấu trong quá trình phát triển rất cần phải xem xét đánh giá về tất cả các khía cạnh của vấn đề.

2. Một số biểu hiện không bền vững trong phát triển thủy điện

Nếu nhìn vào lịch sử, thì ý tưởng về phát triển bền vững (PTBV)) đã được nêu lên từ năm 1972 bởi D.H Meadows, đó là phát triển “có thể thay đổi xu thế tăng trưởng và thiết lập điều kiện ổn định về sinh thái và kinh tế lâu bền trong tương lai”. PTBV đòi hỏi trong khi tiến hành các hoạt động phát triển ngoài việc đảm bảo các mục tiêu kinh tế, còn phải đảm bảo các mục tiêu phát triển xã hội và bảo toàn các nhân tố sinh thái của môi trường. Cũng vì thế để PTBV thì các hoạt động phát triển phải đảm bảo bền vững cả ba khía cạnh: (i) kinh tế, (ii) xã hội,

¹ Khoa Môi trường - Trường Đại học Thủy lợi

và (ii) môi trường.

Hoạt động phát triển thủy điện ở nước ta thời gian qua tập trung chủ yếu vào việc xây dựng các công trình thủy điện sản xuất điện năng cho đất nước. Để làm được việc đó cần phải lập quy hoạch phát triển thủy điện và sau đó thiết kế, xây dựng các công trình thủy điện theo quy hoạch đã được phê duyệt. Tất cả quá trình từ quy hoạch, xây dựng đến vận hành một công trình thủy điện đều có ảnh hưởng đến hiệu quả kinh tế, xã hội, sinh thái của công trình và phát triển bền vững tài nguyên nước của lưu vực sông. Trong các phần sau, bài báo sẽ đối chiếu với ba khía cạnh của PTBV, đi sâu phân tích các biểu hiện không bền vững trong các hoạt động phát triển thủy điện ở nước ta trong các giai đoạn.

2.1 Biểu hiện không bền vững trong quy hoạch phát triển thủy điện

1) *Các quy hoạch thủy điện trên các lưu vực sông ở nước ta nhìn chung mới chỉ chú trọng sử dụng nước cho phát điện khiến cho hiệu quả sử dụng tổng hợp nguồn nước cho các ngành khác của nhiều công trình thủy điện rất hạn chế.*

Theo yêu cầu phát triển hiện nay và để PTBV tài nguyên nước, nguồn nước các sông phải được "*khai thác sử dụng một cách tổng hợp*" cho nhiều mục đích như phòng lũ cho hạ du, phát điện và cấp nước cho các ngành kinh tế của đất nước. Vì thế các hồ chứa thủy điện lớn cũng phải là công trình hồ chứa lợi dụng tổng hợp, trong đó thủy điện là một mục tiêu quan trọng. Mặt khác do nằm trên lưu vực sông và sử dụng nguồn nước của sông để phát điện nên các hồ thủy điện trong quy hoạch thủy điện cũng phải phù hợp với quy hoạch sử dụng tài nguyên nước của lưu vực sông.

Hiện nay ở nước ta quy hoạch thủy điện 9 lưu vực sông chính là do TCT Điện lực Việt Nam lập và được Bộ Công Thương phê duyệt. Dựa trên quy hoạch thủy điện nhỏ toàn quốc do Bộ Công Nghiệp phê duyệt năm 2005 theo Quyết định số 3454/QĐ-BCN, các quy hoạch thủy điện nhỏ cũng được xây dựng theo địa bàn

từng tỉnh và trình cấp có thẩm quyền (là Bộ Công Thương và UBND tỉnh) thỏa thuận, phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch. Các quy hoạch thủy điện nói trên, do vậy, vẫn là quy hoạch sử dụng nước chuyên ngành, trong đó chỉ xem xét nước dùng cho phát điện, chưa xem xét được đầy đủ nhu cầu sử dụng nước của các ngành khác nên chưa đáp ứng yêu cầu sử dụng tổng hợp nguồn nước của sông.

Do các lý do trên, nhiều công trình thủy điện đã xây dựng theo quy hoạch thủy điện trên các lưu vực sông trong các thời gian vừa qua, mặc dù thu được hiệu quả kinh tế cao trong phát điện, nhưng hiệu quả sử dụng tổng hợp nguồn nước của công trình lại có nhiều hạn chế, cụ thể như :

- Các quy hoạch thủy điện đã lập mặc dù có đặt ra vấn đề sử dụng tổng hợp nguồn nước của sông sau phát điện cho các ngành khác ở hạ lưu, nhưng do chỉ là quy hoạch sử dụng nước đơn ngành nên các phương án đưa ra mới đáp ứng chủ yếu yêu cầu phát điện, chưa đáp ứng đầy đủ yêu cầu của sử dụng tổng hợp nguồn nước của lưu vực sông.

- Các hồ chứa thủy điện đã quy hoạch phân lớn mới chỉ đáp ứng yêu cầu phòng chống lũ cho hạ lưu ở mức độ thấp do phần lớn các công trình thủy điện đều không có dung tích phòng lũ cho hạ lưu. Việc phòng chống lũ cho hạ lưu bị hạn chế do chỉ nhờ vào việc giảm mực nước trước lũ trong hồ trong quá trình vận hành.

- Trong quy hoạch thủy điện, việc kết hợp sử dụng nước cho tưới chỉ đơn thuần là sử dụng lại nước cho tưới ở hạ lưu sau phát điện mà không được xem xét trong khi lựa chọn dung tích hợp lý của hồ chứa. Vì thế nhiều hồ chứa thủy điện được quy hoạch có dung tích hiệu dụng cho phát điện rất nhỏ so với dung tích toàn bộ của hồ, nhưng một phần rất lớn lượng nước của hồ chứa trong phần dung tích còn lại của hồ đã "bị chôn chặt" trong lòng hồ chỉ để tạo cột nước phát điện mà không được sử dụng tổng hợp cho tưới hoặc cho môi trường ở hạ lưu nên đã làm giảm hiệu quả sử dụng tổng hợp nguồn nước của

công trình. Trong thực tế có những công trình đã đưa dung tích còn lớn hơn cả dung tích hiệu dụng như hồ thủy điện sông Ba Hạ trên sông Ba có $V_{\text{chết}}$ là 183,8tr.m³, lớn hơn cả V_{hd} (165,9tr.m³). Nếu thay đổi quy trình vận hành hồ không chỉ ưu tiên cho phát điện thì lượng nước này có thể sử dụng cho các ngành khác hoặc cho duy trì môi trường và hệ sinh thái ở hạ du. Tuy nhiên điều này khó có thể thực hiện được vì đó không phải là công trình khai thác sử dụng tổng hợp tài nguyên nước mà là công trình thủy điện do ngành điện đầu tư xây dựng. Việc nâng dung tích chết lên quá cao đã chôn một lượng nước rất lớn của sông mà không sử dụng cho các ngành khác làm tổn hại giá trị kinh tế sử dụng tổng hợp nguồn nước lưu vực sông.

- Trong các quy hoạch thủy điện đã lập nói chung chưa đề cập đến việc đảm bảo nhu cầu nước cho hệ sinh thái thủy vực và cho duy trì môi trường sông ở khu vực hạ lưu các công trình. Vì thế theo tiêu chí của PTBV, các quy hoạch thủy điện đã lập chưa đảm bảo đầy đủ yêu cầu bền vững về mặt môi trường.

Vì các lý do trên nên mặc dù nhiều hồ thủy điện thu được hiệu quả kinh tế trong phát điện nhưng công trình cũng chưa có thể đánh giá là đã có được sự bền vững về kinh tế trong khai thác sử dụng nguồn nước của lưu vực sông.

Liên quan đến vị trí công trình, do nhiều công trình thủy điện lớn đã được xây dựng trong bối cảnh như trên nên có một thực tế đã xảy ra đó là có không ít vị trí trên hệ thống sông lẽ ra phải xây dựng hồ trữ lợi dụng tổng hợp nguồn nước, trong đó cần ưu tiên cả phát điện, phòng chống lũ và cấp nước cho hạ du nhưng hiện nay rất khó có thể nâng cao hiệu quả phòng chống lũ và cấp nước cho hạ du bởi vì vị trí đó đã xây hồ chứa chỉ dùng cho phát điện. Trong các trường hợp này nếu yêu cầu phòng lũ cho hạ du cao hơn cũng như nhu cầu sử dụng nước của các ngành khác ở hạ du đòi hỏi nhiều hơn, thì cũng không thể làm gì được, bởi vì vị trí xây dựng tuyến đập, hồ chứa đã bị chiếm dụng và sử dụng

gần như độc quyền của ngành điện theo yêu cầu sản xuất điện năng. Điều này rất phi lý nhưng là một thực tế đang diễn ra trên sông Ba cũng như trên nhiều hệ thống sông khác và cũng là một bức xúc rất lớn vì các ngành khác nếu muốn hồ có dung tích lớn hơn để sử dụng thêm cho ngành mình theo yêu cầu phát triển KTXH trong tương lai cũng không thể được. Điều này đã làm suy giảm rất nhiều hiệu quả khai thác sử dụng tổng hợp nguồn nước của lưu vực sông.

Các vấn đề nêu trên là hậu quả của công tác quy hoạch chưa tổng hợp đã ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng tổng hợp nguồn nước và phát triển bền vững tài nguyên nước của lưu vực sông.

2) Việc bổ sung các công trình trong các quy hoạch thủy điện, nhất là quy hoạch thủy điện nhỏ tại các tỉnh trong thời gian vừa qua nói chung còn tùy tiện, chủ yếu chạy theo hiệu quả kinh tế của phát điện mà chưa xem xét hết các tác động xấu về xã hội và môi trường.

Việc chỉ chạy theo hiệu quả kinh tế của việc phát điện để đề xuất dự án đầu tư công trình thủy điện, nhất là đối với thủy điện nhỏ là một trào lưu ở các tỉnh trong thời gian vừa qua và đã xảy ra tình trạng cứ thấy chỗ nào có thể xây dựng đập ngăn nước, tạo ra được một cột nước để phát ra điện là sẽ có doanh nghiệp đề xuất hiện dự án thủy điện và đề nghị bổ sung vào quy hoạch thủy điện. Việc ra quyết định bổ sung thêm khá nhiều các công trình trong quy hoạch thủy điện nhỏ của các tỉnh một cách dễ dãi đã tạo ra cơ sở pháp lý cho ra đời hàng loạt các công trình chỉ chạy theo mục tiêu khai thác triệt để giá trị kinh tế thủy điện đơn thuần của các nhà đầu tư mà bỏ qua nhiều hệ lụy khác của công trình gây ra đối với sinh thái và môi trường dòng sông.

Cũng vì thế có rất nhiều các công trình thủy điện đã xây dựng chỉ là một đập dâng nhỏ, không có dung tích trữ nước, việc phát điện chủ yếu dựa vào lượng dòng chảy tự nhiên của sông trong mùa kiệt. Các công trình thủy điện này khi vận hành đã lấy đi phần lớn lượng dòng chảy tự

nhiên vốn đã bị suy giảm của sông để phát điện, đã khiến cho nhiều đoạn sông sau đập và sau nhà máy thủy điện thường bị cạn kiệt, có khi biến thành dòng sông chết. Xét theo tiêu chí của phát triển bền vững thì những vị trí này không thể cho phép xây dựng công trình thủy điện vì hiệu quả kinh tế chẳng được là bao nhưng cái giá phải trả do hủy hoại về sinh thái thủy vực và môi trường do công trình gây ra cho dòng sông lại rất lớn. Khi công trình đã xây dựng rồi nếu yêu cầu phải xả trả lại một phần lượng dòng chảy tự nhiên để nuôi dưỡng dòng sông thì nhiều công trình sẽ không có nước để phát điện và do đó cũng không còn giá trị kinh tế nữa.

Tình trạng các công trình thủy điện, nhất là các công trình thủy điện nhỏ phát triển một cách tràn lan trong khoảng 2 thập kỷ vừa qua trong bối cảnh như trên, trong thực tế đã “băm nát” một số dòng sông, kể cả trên dòng chính một số sông, đã và đang gây nên những bức xúc đối với xã hội và môi trường. Đất nước và người dân tại nhiều vùng ở nước ta đang bị trả giá rất nhiều cho sự phát triển tùy tiện này. Các phân tích trên cho thấy các công trình thủy điện đã xây dựng như trên đã không đảm bảo tiêu chí bền vững về cả kinh tế, xã hội và môi trường.

2.2. Biểu hiện không bền vững trong việc thực hiện các dự án thủy điện

Việc thực hiện các dự án xây dựng công trình thủy điện trong quy hoạch thủy điện đã được phê duyệt ở nước ta trong thời gian vừa qua cũng còn một số biểu hiện không bền vững như là:

1) *Việc thay đổi dung tích hồ chứa thủy điện khi thiết kế và xây dựng công trình so với quy hoạch ban đầu*

Do chỉ chú trọng hiệu quả kinh tế của phát điện nên nhiều dự án thủy điện ở nước ta đến khi tiến hành xây dựng đã khác xa so với quy hoạch ban đầu, trong đó dung tích phòng lũ cho hạ du của hồ thủy điện trong quy hoạch (nếu có) cũng thường bị cắt giảm đi rất nhiều và chỉ còn lại dung tích phát điện. Điều này lại làm giảm

thêm hiệu quả sử dụng tổng hợp nguồn nước của hồ chứa trong quản lý khai thác.

2) *Vấn đề chuyển nước của các công trình thủy điện có chuyển nước sang lưu vực sông khác khi thực hiện dự án còn nhiều bất cập*

Các công trình thủy điện có chuyển nước từ sông này sang sông khác luôn có tác động rất lớn và rất nhạy cảm về mặt xã hội. Tuy nhiên ở nước ta việc xem xét vấn đề chuyển nước của công trình thủy điện nói chung chưa được đầy đủ trong giai đoạn quyết định đầu tư dự án mà chỉ được đề cập đến khi dự án được thực hiện. Điều này gây nên những bức xúc rất lớn về mặt xã hội, khiến cho công trình không đảm bảo tiêu chí bền vững về xã hội và môi trường.

Nói chung tất cả các công trình thủy điện có chuyển nước sang lưu vực sông khác như công trình thủy điện Đăk Mi 4 chuyển nước từ sông Cái – nhánh của sông Vụ Gia sang sông Thu Bồn, công trình thủy điện An Khê – Kanak chuyển nước ở thượng nguồn sông Ba sang sông Kone, công trình thủy điện Thượng Kon Tum chuyển nước của nhánh Đăkbla của sông Sê San sang sông Trà Khúc... tiến hành theo cách thức như trên đều đang gây bức xúc cho sử dụng nước của người dân ở hạ lưu sông bị chuyển nước và các vấn đề môi trường, xã hội rất khó giải quyết thỏa đáng

2.3. Biểu hiện không bền vững trong quản lý hoạt động thủy điện

1) *Quản lý nhà nước đối với khai thác sử dụng nước của thủy điện*

Hiện nay, theo luật Tài nguyên nước và các văn bản pháp luật của Chính phủ đã ban hành, vai trò quản lý nhà nước và quản lý lưu vực sông, trong đó có quản lý sử dụng nước của thủy điện đều do Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT) chịu trách nhiệm, còn Bộ Công Thương có nhiệm vụ phối hợp với Bộ TNMT trong thực hiện vấn đề trên.

Bộ TNMT từ khi thành lập đến nay đã có nhiều cố gắng trong việc cải tiến thể chế chính sách và tổ chức thực hiện vai trò quản lý nhà

nước của mình để quản lý việc khai thác sử dụng nước của các ngành trong đó có sử dụng nước của thủy điện, tuy nhiên mới đạt được những kết quả nhất định. Có thể thấy rằng mặc dù đã có sự tham gia nhưng Bộ TNMT vẫn chưa thể hiện được đầy đủ vai trò của mình trong quản lý xây dựng, phê duyệt và thực hiện các quy hoạch phát triển thủy điện lưu vực sông theo quy định của luật Tài nguyên nước mà vấn đề này chủ yếu vẫn để cho bộ Công Thương thực hiện là chính.

Trong quản lý khai thác sử dụng nước của thủy điện, Bộ TNMT hiện nay mới tham gia vào quản lý ở khâu cuối cùng, đó là xem xét và cấp giấy phép khai thác sử dụng nước cho các công trình thủy điện khi xây dựng xong, còn các khâu trước đó, thí dụ như xem xét cụ thể việc khai thác sử dụng nước của các dự án công trình thủy điện từ khi lập dự án đầu tư công trình thủy điện có hợp lý hay không, có thể được chuyển nước từ lưu vực này sang lưu vực khác hay không, nếu được chuyển thì được chuyển bao nhiêu nước.. để làm cơ sở cho chủ đầu tư tính toán và đánh giá đúng hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường của dự án cũng như Bộ KHĐT xem xét cấp giấy phép đầu tư cho dự án thì Bộ TNMT gần như chưa có sự tham gia để thể hiện đầy đủ vai trò quản lý nhà nước về sử dụng nước của mình. Sự thiếu vắng vai trò quản lý nhà nước của Bộ TNMT tại một khâu quan trọng như thế đã gây ra một số bức xúc trong việc khai thác sử dụng nước của công trình thủy điện khi công trình đã xây dựng xong nếu vẫn đề khai thác sử dụng nước, thí dụ khi chuyển nước hay lấy nước của công trình có vấn đề thì rất khó thay đổi lại như một số trường hợp đã nêu ở trên. Đây cũng là một bất cập cần phải tháo gỡ.

2) Thực hiện việc cấp phép khai thác sử dụng nước các công trình thủy điện

Thực hiện quy định cấp giấy phép khai thác sử dụng nước và xả nước thải vào nguồn nước trong Luật Tài nguyên nước 1998 và Nghị định 149/2004/NĐ-CP Bộ TNMT đã tổ chức việc

cấp giấy phép khai thác sử dụng nước mặt cho các công trình thủy điện đã xây dựng trước đây và công trình mới xây dựng và thu được những kết quả bước đầu.

Tồn tại và bất cập trong cấp giấy phép khai thác sử dụng nước (KTSDN) cho các công trình thủy điện hiện nay là trong các văn bản pháp luật trên chưa quy định cụ thể việc cấp phép cần phải tiến hành vào thời điểm nào. Vì thế, hầu hết các công trình sau khi đã xây dựng xong mới lập hồ sơ xin cấp giấy phép, có nhiều công trình xin cấp phép chậm hơn sau khi đã tiến hành khai thác một số năm.

Khi xem xét đề cấp cấp phép KTSDN của công trình thủy điện, cơ quan quản lý Nhà nước được giao cấp phép mới xem xét và quyết định cho phép công trình được sử dụng bao nhiêu lượng nước cũng như khai thác sử dụng cụ thể như thế nào, phải xả trả lại sông bao nhiêu lượng dòng chảy tối thiểu cho hạ du. Đặc biệt là với công trình có chuyển nước sang lưu vực sông khác thì quyết định cho phép chuyển bao nhiêu nước, phải trả lại sông bị chuyển nước lưu lượng bao nhiêu để phục vụ mục đích sử dụng của người dân, nuôi dưỡng hệ sinh thái thủy vực và môi trường dòng sông. Vấn đề này đúng ra phải được xem xét và có quyết định ngay từ khi lập dự án đầu tư để cơ quan ra quyết định cho phép đầu tư cũng như chủ dự án có cơ sở tính toán và xây dựng dự án một cách đúng đắn ngay từ giai đoạn đầu tiên.

Do không có những xem xét đánh giá ngay trong bước ban đầu như trên, nên phần lớn các công trình thủy điện thường vì lợi ích kinh tế đã xây dựng dự án trong trường hợp sử dụng gần hết lượng dòng chảy tự nhiên của sông hoặc chuyển gần hết lượng dòng chảy mùa cạn của sông bị chuyển nước sang lưu vực sông khác để thu được hiệu quả kinh tế cao cho phát điện. Điều này sẽ gây mâu thuẫn và xung khắc trong sử dụng nước của công trình với sử dụng nước của các ngành khác ở hạ du đập thủy điện khi công trình tiến hành xây dựng cũng như khai

thác sử dụng sau này. Việc xem xét giải quyết mâu thuẫn và xung khắc trong sử dụng nước giữa công trình thủy điện với cộng đồng dân cư trong những trường hợp như trên sẽ rất phức tạp khó khăn nhất là khi công trình đang thi công xây dựng hoặc đã xây dựng xong. Thí dụ như mâu thuẫn và tranh cãi để xác định lượng nước công trình thủy điện Đăk Mi 4 phải xả trả lại hạ du sau khi chuyển nước đã phải có sự chỉ đạo của thủ tướng Chính phủ và tham gia của Bộ TNMT mới giải quyết được. Đây là một tồn tại bất cập cần phải giải quyết để khắc phục trong thực hiện cấp phép KTSDN của công trình thủy điện trên thực tế.

3. Khắc phục các biểu hiện không bền vững

Phân trên đã nêu lên một số biểu hiện không bền vững trong quy hoạch và thực hiện các dự án phát triển thủy điện trong thực tế ở nước ta hiện nay cũng như trong công tác quản lý hoạt động khai thác sử dụng nước của thủy điện. Do thủy điện là một ngành dùng nước lớn cũng như các hộ dùng nước khác trên lưu vực sông nên để PTBV tài nguyên nước lưu vực sông cần phải khắc phục các tồn tại và biểu hiện không bền vững nêu trên để khai thác sử dụng nước các công trình thủy điện cũng đảm bảo yêu cầu bền vững.

Quan điểm

a) Thủy điện cần được quản lý trong mối quan hệ sử dụng tổng hợp với các ngành dùng nước khác và với môi trường của lưu vực sông.

Nguồn nước sông là tài nguyên có hạn và thiết yếu của con người, nhất là người dân sống trên lưu vực sông nên nguồn nước sông phải được sử dụng tổng hợp đáp ứng tất cả các yêu cầu sử dụng trong đó có phát điện, phục vụ sinh hoạt, các hoạt động sản xuất công nông nghiệp của người dân để thu được hiệu quả sử dụng tổng hợp cao nhất. Sử dụng nước của thủy điện không có cách nào khác cần được quản lý trong mối quan hệ sử dụng tổng hợp với các ngành dùng nước khác và với môi trường của lưu vực sông. Đây là yêu cầu quản lý sử dụng nước của thủy điện để đáp ứng yêu cầu quản lý tổng hợp TNN

và phát triển bền vững tài nguyên nước của lưu vực sông.

b) Sử dụng nước của thủy điện phải được quản lý trong khuôn khổ chung của quản lý tổng hợp TNN, tuy nhiên để đạt được hiệu quả và bền vững và nhà nước cần có những chính sách thích hợp.

Do sử dụng nước trong thủy điện rất quan trọng nên ngoài việc quản lý sử dụng nước của thủy điện bằng các chính sách chung về quản lý tài nguyên nước, Nhà nước cũng rất cần có những chính sách riêng thích hợp cho quản lý sử dụng nước của thủy điện thì mới nâng cao được sử dụng và phát triển bền vững tài nguyên nước. Những biểu hiện không bền vững trong quy hoạch và quản lý sử dụng nước của thủy điện trong các giai đoạn vừa qua cần tháo gỡ bằng cải tiến và phát triển về thể chế, chính sách cũng như phương thức quản lý đối với sử dụng nước của thủy điện.

Đề xuất ý kiến

Có thể nêu ra sau đây hai công việc chính cần phải thực hiện để tạo cơ sở cho việc khắc phục các biểu hiện không bền vững trong phát triển thủy điện ở nước ta hiện nay:

(i) Nhà nước cần sớm phê duyệt quy hoạch sử dụng tổng hợp tài nguyên nước lưu vực sông lớn trên cơ sở đó các quy hoạch thủy điện cần điều chỉnh lại cho phù hợp, trong đó phải xem xét đầy đủ yêu cầu sử dụng tổng hợp tài nguyên nước của các công trình thủy điện.

Quy hoạch lưu vực sông được xây dựng trên các nguyên tắc quản lý sử dụng tổng hợp tài nguyên nước và đã được quy định cụ thể trong Nghị định 120/2008/NĐ-CP của Chính phủ ban hành năm 2008. Hiện nay, ở nước ta, Bộ TNMT đang trong quá trình tổ chức thực hiện việc lập Quy hoạch lưu vực sông cho các lưu vực sông lớn ở nước ta nên chưa lưu vực sông nào có quy hoạch lưu vực sông được nhà nước phê duyệt. Quy hoạch lưu vực sông sẽ đưa ra phương thức và phương án khai thác sử dụng tổng hợp và hiệu quả nguồn nước sông cho tất cả các nhu cầu sử dụng, hạn chế đến mức thấp nhất mâu thuẫn trong sử dụng nước của các ngành. Khi

có quy hoạch này, các ngành sử dụng nước trong đó có thủy điện sẽ dựa vào đó để điều chỉnh quy hoạch sử dụng nước của ngành mình để từng bước khắc phục được các tồn tại, bất cập và những biểu hiện không bền vững đã nêu ở trên.

(ii) Cải tiến thể chế chính sách và tổ chức quản lý đối với việc khai thác sử dụng nước của công trình thủy điện để khắc phục các tồn tại trong công tác quản lý như đã nêu ở trên sao cho Bộ TNMT thể hiện đúng vai trò quản lý nhà nước đối với sử dụng nước của công trình thủy điện ngay từ khi khởi thảo và lập dự án đầu tư, hay nói cách khác thể chế phải làm nổi bật được vai

trò quản lý nhà nước của Bộ TNMT trong việc xem xét có cấp phép cho công trình thủy điện khai thác sử dụng nước hoặc chuyển nước sang lưu vực khác hay không, nếu được thì phải xả trả lại sông lượng dòng chảy tối thiểu bao nhiêu ngay từ khi khởi thảo dự án. Dựa vào đó công trình thủy điện mới tính toán hiệu quả kinh tế, xã hội và môi trường của dự án và có quyết định đầu tư phù hợp. Việc xem xét cấp giấy phép khai thác sử dụng nước cho công trình thủy điện cũng cần phải tiến hành sớm và theo giai đoạn, giai đoạn đầu phải xem xét ngay sau khi công trình có dự án đầu tư và cấp phép hoàn tất sau khi công trình hoàn thành xây dựng.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Công Nghiệp, 2005, Quyết định số 3454/QĐ-BCN về phê duyệt thủy điện nhỏ toàn quốc.
2. Quốc Hội, 1998, Luật Tài Nguyên nước và Nghị định hướng dẫn thi hành, Nhà xuất bản chính trị quốc gia. 2001
3. Thủ Tướng Chính Phủ, 2001, Quyết định số 95/2001/QĐ-TTg về việc Phê duyệt quy hoạch phát triển Điện lực Việt Nam giai đoạn 2001-2010, định hướng đến 2020.
4. Thủ Tướng Chính Phủ, 2011, Quyết định số 1208/QĐ-TTg, Quyết định phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030 – gọi tắt là Quy hoạch điện VII (QHĐ VII)
5. Trường Đại học Thủy Lợi, Đánh giá tình hình khai thác sử dụng tài nguyên trong thủy điện ở Việt Nam, Báo cáo tổng hợp dự án nghiên cứu của Bộ TNMT, 2005

Abstract

ISSUE OF SUSTAINABILITY IN HYDROPOWER PLANNING AND DEVELOPMENT IN VIETNAM

Vu Hoang Hoa

Vietnam has relatively rich potential for hydropower development. To date there is nearly 5,000 MW of the hydropower developed, accounting for nearly 50% of the installed generation capacity of the country. Rapid development of the hydropower during the last decades has made strong contribution to the development of clean energy for the country, however this development is not free from some shortcomings which need to be addressed.

Based on the concept of sustainable development, this article provides analysis and assessment of those aspects of the hydropower development which are yet to meet sustainability requirements in practice of project implementation. It then gives some opinions on how to address identified shortcomings gradually to ensure sustainability of hydropower development.

Key words: hydro-power planning, sustainability, water use, hydro-power development

Người phản biện: PGS.TS. Lê Văn Nghinh