

Những câu hỏi thường đặt ra
Quy trình Thủ tục Thông báo, Tham vấn trước & Thỏa thuận của Ủy hội Sông Mê-kông

Vào cuối tháng 9 năm 2010, Ủy hội Sông Mê-kông nhận được đề xuất dự án phát triển thủy điện dòng chính do Chính phủ CHDCND Lào chính thức trình Ủy hội. Mặc dù trước đó, các thông tin sơ bộ về dự án này đã được chia sẻ với các nước thành viên, nhưng việc trình dự án đó lần đầu tiên khởi đầu quy trình Thủ tục thông báo, tham vấn trước & thỏa thuận (PNPCA) của Ủy hội Sông Mê-kông.

Vì sao các nước thành viên Ủy hội Sông Mê-kông cần tham vấn trước khi quy hoạch phát triển dòng chính Sông Mê-kông?

Chiều theo Thỏa thuận Mê-kông 1995, nhất trí thành lập Ủy hội Sông Mê-kông, các nước thành viên cần phải tổ chức tham vấn trước nhằm thảo luận những tác động xuyên biên giới mà việc phát triển dòng chính Sông Mê-kông có thể gây ra đối với các nước láng giềng trước khi có bất kỳ cam kết thực hiện nào. Quá trình tham vấn nhằm phòng ngừa các tác động bất lợi đối với các cộng đồng ven sông và môi trường hạ lưu.

Vì sao các dự án thủy điện trước đây không cần tham vấn trước khi phát triển? Có gì khác nhau giữa thông báo về đập phụ lưu và quá trình tham vấn trước đối với các đề xuất phát triển dòng chính?

Trước đề xuất dự án Xayaburi, các dự án thủy điện chỉ được xây dựng trên các phụ lưu, chứ không được xây dựng trên dòng chính Sông Mê-kông. Sự khác biệt giữa phát triển trên phụ lưu và dòng chính là ở chỗ các đề xuất dự án trên các phụ lưu chỉ cần **thông báo** cho các nước thành viên khác của Ủy hội Sông Mê-kông, trong khi đó việc phát triển trên **dòng chính**, được coi là có khả năng có nhiều tác động xuyên biên giới, yêu cầu phải được **tham vấn trước** để các nước thành viên có thể thẩm định kỹ lưỡng dự án nhằm đạt được **thỏa thuận** về việc có xúc tiến đề xuất dự án đó hay không và nếu có, thì phải có các điều kiện gì.

Phát triển thủy điện có phải là loại hình phát triển dòng chính duy nhất yêu cầu phải tham vấn trước và có thỏa thuận về cách thức triển khai?

Mọi đề xuất phát triển dòng chính đều bắt buộc phải tiến hành quá trình tham vấn trước, để đi đến thỏa thuận thống nhất về cách thức triển khai. Các dự án chuyển dòng chảy, ví dụ chuyển dòng nước từ dòng chính Sông Mê-kông cũng sẽ bắt buộc phải tham vấn trước và có được **thỏa thuận** giữa các nước thành viên Ủy hội Sông Mê-kông nếu việc chuyển dòng có sử dụng nước Sông Mê-kông trong lưu vực khác.

Quy trình PNPCA là gì?

Quá trình tham vấn trước theo quy trình PNPCA là một yêu cầu bắt buộc của Thỏa thuận Mê-kông 1995 đối với các nước để cùng thẩm định bất kỳ dự án phát triển nào đề xuất cho dòng chính, nhằm đi đến nhất trí về việc có triển khai dự án hay không và nếu triển khai thì có những điều kiện gì.

Mục đích cao hơn của quy trình PNPCA là để giúp các nước có đề xuất phát triển dòng chính tiến hành đúng các thủ tục trước khi một dự án được triển khai. Các tác động xuyên biên giới của các dự án dòng chính được coi là các tác động lớn hơn các tác động trên các phụ lưu; do đó cần phải tham vấn kỹ lưỡng và sự nhất trí chung của các nước thành viên.

Phải thực hiện những bước nào trước khi các nước thành viên quyết định cách thức triển khai?

- TRÌNH ĐỀ XUẤT:** Quá trình này chính thức bắt đầu khi Ủy hội Sông Mê-kông nhận được hồ sơ trình của cơ quan liên quan của chính phủ nước đề xuất phát triển dòng chính thông qua Ủy ban Mê-kông quốc gia của nước đó. Sau khi kiểm tra việc tuân thủ các yêu cầu về hồ sơ, Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê-kông sẽ gửi hồ sơ trình cho 3 nước thành viên khác thông qua các thành viên của họ trong Ủy ban hỗn hợp (JC).
- ĐÁNH GIÁ:** Một khi mọi nước thành viên nhận được hồ sơ trình, thì bắt đầu một quy trình thẩm định kỹ thuật do Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê-kông điều phối. Các nước thành viên sẽ tham vấn tập thể đề xuất phát triển dòng chính và yêu cầu cung cấp thêm thông tin khi cần. Việc thẩm định này sẽ xác định việc tuân thủ các thủ tục của Ủy hội Sông Mê-kông về chế độ dòng chảy và các phạm vi tác động chính về môi trường và xã hội, kể cả bất kỳ tác động xuyên biên giới nào đã được quan tâm giải quyết thỏa đáng đến mức độ nào.
- ĐI ĐẾN THỎA THUẬN:** Sau khi tham vấn, mục đích tiếp theo là đạt được sự thỏa thuận chung giữa các thành viên của Ủy ban hỗn hợp thuộc Ủy hội Sông Mê-kông về cách thức triển khai. Mục đích của Ủy hội Sông Mê-kông là hỗ trợ các nước thành viên tìm ra các giải pháp bền vững cho dòng sông và người dân ven sông trong quá trình này.

Quy trình PNPCA mất bao nhiêu thời gian?

Quy trình PNPCA chính thức bắt đầu vào ngày mà thành viên cuối cùng của Ủy ban hỗn hợp nhận được hồ sơ trình từ Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê-kông. Từ thời điểm đó đến lúc có quyết định cuối cùng, quá trình tham vấn phải mất **6 tháng** nhưng có thể kéo dài nếu cần thiết.

Ai sẽ tham gia Quy trình PNPCA?

Các thành viên Ủy ban hỗn hợp sẽ chỉ định tới 4 đại diện của 4 nước hỗ trợ quy trình PNPCA như một phần việc của Nhóm công tác. Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê-kông cũng sẽ chọn một đại diện của từng chương trình trung tâm, tham gia Nhóm đặc trách quy trình PNPCA trong nội bộ các chương trình.

Ủy hội Sông Mê-kông có vai trò gì trong quy trình PNPCA?

Vai trò của Ủy hội Sông Mê-kông là cố vấn về những rủi ro và cơ hội của một đề xuất dự án và tạo thuận lợi cho các quan điểm chung về giảm thiểu bất kỳ tác động bất lợi nào và phạm vi xung đột của việc phát triển lưu vực.

Từ năm 1995, Ủy hội Sông Mê-kông từ là **cơ quan cố vấn liên chính phủ**. Cơ quan liên quan của chính phủ quy hoạch bất kỳ hoạt động phát triển dòng chính nào đều liên hệ với Ủy hội Sông Mê-kông thông qua thành viên nước mình trong Ủy ban hỗn hợp và theo đó Ủy hội Sông Mê-kông sẽ làm việc với các nước thành viên để đi đến quyết định thống nhất về cách thức triển khai.

Những yếu tố nào sẽ được xem xét trong giai đoạn đánh giá theo quy trình PNPCA?

Trong quá trình đánh giá, nếu là đề xuất phát triển kết cấu hạ tầng dòng chính thì các thành viên Ủy ban hỗn hợp sẽ cân nhắc:

- Tối ưu hóa sử dụng nước;

- Tạo ra các lợi ích tốt hơn, có thể xuất phát từ hợp tác và các biện pháp hoán đảo;
- Có quyền được quy định khiếu nại về những đề xuất sử dụng tiếp theo;
- Đánh giá các tác động tiềm tàng đến các quyền và lợi ích của nhiều bên liên quan; và
- Tạo ra an ninh quy hoạch.

Ban Thư ký Ủy hội Sông Mê-kông sẽ tiến hành thẩm định kỹ thuật dựa vào hướng dẫn thiết kế sơ bộ đã được Ủy ban hỗn hợp phê duyệt.

Quy trình tham vấn trước có đưa vào các quan điểm của cộng đồng ven sông bị ảnh hưởng không?

Thông qua một số cơ chế, kể cả chương trình quy hoạch lưu vực của Ủy hội Sông Mê-kông, Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) và quy trình trình hồ sơ đề xuất trên trang web đã và đang hoạt động hơn một năm qua, những triển vọng của công chúng sẽ được xem xét trong quá trình tham vấn trước.

Nói chung, Ủy hội Sông Mê-kông nhìn nhận sự tham gia và tham vấn công chúng như một thành phần trong những cam kết của Ủy hội. Ví dụ, Chiến lược của Ủy hội Sông Mê-kông (2007-2011) nêu rõ, việc tăng cường sự tham gia và tham vấn của các bên liên quan có ý nghĩa thiết yếu đối với việc quản lý hiệu quả lưu vực. Ngoài ra, các nước thành viên còn bày tỏ cam kết của mình đối với việc tham gia của các bên liên quan thông qua việc ủng hộ và thực hiện chiến lược và các nguyên tắc lưu vực của Ủy hội Sông Mê-kông dựa vào quản lý tổng hợp tài nguyên nước.

Do vậy, tuy các quyết định về cách triển khai đề án phát triển thủy điện dòng chính Sông Mê-kông là của Ủy ban hỗn hợp, nhưng các quan điểm của các cộng đồng bị tác động được phản ánh qua các hoạt động đánh giá tác động, như ĐMC và quá trình chia sẻ lợi ích (BDP) tiến hành trước đó. Nếu Ủy ban hỗn hợp của Ủy hội Sông Mê-kông kết luận cần có thêm thông tin về các quan điểm của các cộng đồng ven sông, hoặc còn chưa hiểu rõ phạm vi các tác động đến các cộng đồng ven sông, thì Ủy ban hỗn hợp có thể yêu cầu tiến hành tham vấn và nghiên cứu bổ sung.

Điều gì sẽ xảy ra nếu các nước không thể thống nhất được quyết định trong quá trình PNPCA?

Nếu cần thiết, Ủy ban hỗn hợp của Ủy hội Sông Mê-kông có thể kéo dài quy trình cho đến khi đạt được sự nhất trí. Nếu việc kéo dài cũng không thể đạt được, thì sẽ lập hồ sơ về các quan điểm đó và nước thông báo sẽ cân nhắc các quan điểm đó khi đi đến quyết định cuối cùng của mình về dự án. Nếu nước đó quyết định triển khai, thì bắt buộc phải có cân nhắc đặc biệt theo các điều khoản quy định trong Thỏa thuận của Ủy hội Sông Mê-kông liên quan đến việc gây ra tác hại có thể của đề xuất sử dụng đó.

Điều gì xảy ra nếu các nước thành viên vi phạm những thủ tục?

Nếu một nước thành viên cảm thấy các thủ tục bị vi phạm, thì một quy trình được quy định trong Thỏa thuận sẽ giúp giải quyết những bất đồng khi xảy ra. Ủy ban hỗn hợp và Hội đồng của Ủy hội Sông Mê-kông chịu trách nhiệm thụ lý và giải quyết những bất đồng do các thành viên các nước trong Hội đồng, trong Ủy ban hỗn hợp và các nước thành viên, chuyển đến.

Nếu Ủy ban hỗn hợp hay Hội đồng không thể giải quyết kịp thời sự khác nhau hay bất đồng, thì vấn đề đó sẽ được chuyển đến chính phủ các nước thành viên để giải quyết bằng thương lượng qua đường ngoại giao. Bất kỳ một bất đồng nào cũng có thể được chuyển đến bên thứ ba làm trung gian để giải quyết theo thỏa thuận chung.

Việc đánh giá môi trường chiến lược đối với 12 dự án thủy điện đã quy hoạch có phải là hợp phần của quy trình PNPCA không?

ĐMC không phải là hợp phần chính thức của quy trình PNPCA, nhưng đóng góp cho quy trình PNPCA.

12 đề xuất phát triển thủy điện dòng chính đã thúc đẩy việc Ủy hội Sông Mê-kông tiến hành ủy thác ĐMC đầu năm 2009. Tuy quy trình PNPCA là một quy trình liên chính phủ đã được thỏa thuận để đánh giá riêng từng dự án dòng chính, ĐMC cân đo một cách tổng thể những rủi ro so với những cơ hội theo các kịch bản hoàn chỉnh của các đề án phát triển dòng chính, từ đó cho phép đánh giá được các tác động tích lũy. Cách tiếp cận xuyên biên giới của ĐMC đưa ra các triển vọng trong vùng có giá trị đối với quy trình PNPCA.

Ủy hội Sông Mê-kông áp dụng những tiêu chuẩn nào đối với quy trình PNPCA?

Ủy hội Sông Mê-kông áp dụng các tiêu chuẩn tuân thủ các nguyên tắc trong Thỏa thuận Mê-kông năm 1995 là, tập trung vào tối đa hóa các lợi ích chung, thúc đẩy tính bền vững và gìn giữ các hệ sinh thái sông còn. Ủy hội Sông Mê-kông đã phát triển các tiêu chuẩn này thành những thủ tục khác, như Thủ tục duy trì lưu lượng dòng chính (PMFM), Thủ tục chất lượng nước (PWQ) và Hướng dẫn thiết kế sơ bộ các đề xuất đập dòng chính ở Hạ lưu Sông Mê-kông. Những thủ tục này cung cấp cho các nước thành viên và các nhà phát triển các số chỉ thị về các tiêu chuẩn để cân nhắc trong quá trình đánh giá PNPCA. Gần đây, Ủy hội Sông Mê-kông cũng đã phê duyệt hướng dẫn thiết kế sơ bộ về 5 lĩnh vực chủ yếu: di cư của cá, chất lượng nước, quản lý trầm tích, tự do đi lại đường thủy và an toàn đập.

Vì sao lại khởi xướng quy trình PNPCA khi còn có những nghi ngờ về các tác động của các dự án dòng chính?

Trách nhiệm đưa ra quy trình PNPCA thuộc về nước thành viên đề xuất dự án. Sau khi được thông báo, Ủy hội Sông Mê-kông sẽ đáp ứng theo các điều khoản quy định của Thỏa thuận Mê-kông. Nhiều người cho rằng cần phải đưa quy trình này vào chu kỳ quy hoạch càng sớm càng tốt để có được ý kiến phản hồi cho nhà phát triển về những gì là các vấn đề chủ yếu mà các nước thành viên của Ủy hội Sông Mê-kông coi là quan trọng. Nếu chậm đưa vào quy trình quy hoạch, thì sợ rằng có thể mất đi thời cơ điều chỉnh.

Quy trình PNPCA không chỉ là một hoạt động, có đúng không?

Các nước thành viên Ủy hội Sông Mê-kông đã công nhận nhu cầu tiến hành nghiêm túc quy trình PNPCA. Vào năm 1995, 4 nước thành viên đã ký Thỏa thuận Mê-kông, yêu cầu đề ra quy trình PNPCA trong trường hợp có hoạt động phát triển quan trọng dòng chính Sông Mê-kông. Từ đó, hướng dẫn đã được xây dựng để quản lý việc thực hiện chi tiết hoạt động phát triển. Điều quan trọng cần lưu ý là, bất kỳ hoạt động phát triển dòng chính nào có khả năng ảnh hưởng đến tất cả các nước thành viên dọc Sông Mê-kông, thì cần phải có quyết định tập thể về cách triển khai.

Cả 4 người đứng đầu chính phủ các nước đã tái cam kết hợp tác đầy đủ trong việc thực hiện Thỏa thuận Mê-kông năm 1995 khi tham gia Hội nghị thượng đỉnh đầu tiên của Ủy hội Sông Mê-kông vào tháng 4 năm 2010.

Có chắc các kết quả của quy trình PNPCA được thỏa thuận sẽ ảnh hưởng đến đề xuất dòng chính trong tương lai bắt đầu bằng một quy trình tương tự không?

Do từng dự án thủy điện gửi đề xuất riêng cho Ủy hội Sông Mê-kông, cho nên Ủy ban hỗn hợp sẽ đánh giá từng hồ sơ trình một, nhưng đánh giá chung theo khuôn khổ bức tranh tích lũy toàn cảnh do ĐMC và quy trình phân chia lợi ích, tạo ra. Khi các nước thành viên đi đến quyết định cuối cùng của mình về cách thức triển khai một đề xuất dòng chính, thì các quyết định này chỉ áp dụng đối với đề xuất cụ thể đó, nếu quyết định triển khai đề xuất phát triển. Trường hợp các dự án thủy điện sau này trình cho Ủy hội Sông Mê-kông để

tiến hành quy trình tham vấn trước, thì dự án đó sẽ dựa vào đề xuất riêng của dự án để đánh giá các rủi ro, cơ hội và các tác động kinh tế, xã hội và môi trường mà dự án có thể có đối với Sông Mê-kông và người dân ven sông.