TRAO ĐỔI VỀ NHỮNG TỒN TẠI, BẤT CẬP TRONG CÔNG TÁC QUY HOẠCH, XÂY DỰNG VÀ QUẢN LÝ VẬN HÀNH CÁC CÔNG TRÌNH HỒ CHỨA THỦY ĐIỆN, THỦY LỢI

THƯ VIỆN
TRUNG TÂM KHÍ TƯỢNG THỦY VĂN QUỐC GIA

PGS.TS. **Lê Bắc Huỳnh**
Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam

Nước ta đang xây dựng và đã đưa vào khai thác hàng ngàn hồ chứa nước thủy lợi, thủy điện. Hồ chứa nước là cơ sở hạ tầng để sử dụng tổng hợp tài nguyên nước lưu vực sông, có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm an ninh về nước cho con người, phục vụ phát triển bền vững kinh tế, xã hội và môi trường. Hồ thường có nhiệm vụ điều tiết dòng chảy sông để phòng, chống lũ cho hạ du và tạo nguồn nước để cung cấp cho nhu cầu sinh hoạt, sản xuất và bảo vệ môi trường. Nước ta có nhu cầu và có điều kiện tự nhiên thuận lợi để khai thác, sử dụng tổng hợp tài nguyên nước bằng các hồ chứa.

Đến nay, cả nước đã xây dựng hơn 2100 hồ chứa có dung tích mỗi hồ từ 0,5 triệu m3 trở lên với tổng dung tích trữ nước gần 41 tỷ m3, khai thác được trên 8000 MW điện, chiếm gần 40% tổng công suất lắp máy của toàn hệ thống điện quốc gia; bảo đảm nước tưới cho trên 50 vạn hécta, góp phần bảo đảm an ninh lương thực và năng lượng cho Đất nước. Hiện đang xây dựng khoảng gần 240 hồ, tổng dung tích hơn 21 tỷ m3, công suất lắp máy gần 9.000 MW và trên 500 hồ đã có quy hoạch sẽ được xây dựng trong vài năm tới, tổng dung tích gần 4 tỷ m3, công suất lắp máy hơn 4.200 MW.

Bên cạnh những lợi ích hiển nhiên ở nhiều lĩnh vực kinh tế và xã hội do khai thác, sử dụng tài nguyên nước các hồ chứa mang lại, thực tế cho thấy, do còn nhiều tồn tại, bất cập trong quy hoạch phát triển, trong xây dựng hồ chứa, trong quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng nên hiệu quả tổng hợp các hồ chứa chưa được như thiết kế, chưa được như mong muốn; tiềm ẩn những nguy cơ xảy ra sự cố, mất an toàn, gây lũ nhân tạo, gây hạn hán thiếu nước giả tạo, có khi dẫn tới thảm họa do vỡ đập, đã có trường hợp dẫn đến thiệt hại lớn về người và tài sản, hủy hoại tài nguyên và làm suy thoái môi trường, ảnh hưởng lớn đến sản xuất và đời sống nhân dân vùng hạ du nói riêng và nhân dân vùng bị ảnh hưởng nói chung.

Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng đó là do thiếu sự quan tâm đúng mức, đồng bộ từ giai đoạn quy hoạch tài nguyên nước, quy hoạch hồ chứa đến thiết kế, thi công xây dựng và quản lý vận hành hồ, cả trong công tác quản lý nhà nước (Pháp luật, chính sách, quy trình, quy phạm, hướng dẫn, chỉ đạo, thanh tra, kiểm tra) và trong quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hiệu quả từng hồ chứa cụ thể. Khi quy hoạch và thiết kế các hồ chứa thủy lợi, thủy điện, còn chưa chú trọng phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan, thiếu quan tâm đầy đủ đến quản lý tổng hợp tài nguyên nước và bảo vệ môi trường tự nhiên, môi trường xã hội mà chỉ dựa trên các quy hoạch thuần túy chuyên ngành thủy lợi hoặc thủy điện, thậm chí thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các địa phương và các Bộ, ngành trong phê duyệt quy hoạch và xây dựng hồ chứa trên các lưu vực sông; giữa thiết kế và thực tế xây dựng các công trình, dẫn đến việc bố trí vị trí, số lượng hồ chứa, xác định năng lực thiết kế của hồ chứa chưa phù hợp, chưa bảo đảm khai thác tối ưu tiềm năng tài nguyên nước, không giảm thiểu được những tác động bất lợi đối với tài nguyên và môi trường tự nhiên, môi trường xã hội khi xây dựng và vận hành các hồ chứa. Vì vậy, hiệu quả tổng hợp của hồ chứa còn thấp, đa số còn thiên lệch; hồ chứa được khai thác

thường chỉ phục vụ lợi ích của ngành mình, địa phương mình, các lợi ích khác, nếu có trong thiết kế nhiệm vụ cũng chỉ được xem như "ăn theo" hoặc thứ yếu, làm cho việc phát triển thủy điện, thủy lợi kém bền vững, không khai thác được tối đa tiềm năng của công trình [1,2,3].

Công tác quản lý các hồ chứa còn bị buông lỏng, phân tán, nhiều nội dung, nhiều phần việc còn bỏ trống hoặc chưa được quan tâm đúng mức. Các chủ quản đầu tư, sau khi xây dựng công trình, thường không giao trách nhiệm quản lý cụ thể cho cơ quan, đơn vị làm chủ quản lý toàn bộ công trình hồ chứa (bao gồm đập, công trình liên quan và vùng lòng hồ, lưu vực hồ chứa) hoặc chỉ giao làm chủ quản lý vận hành nhà máy thủy điện, công trình thủy nông mà không quan tâm đến quản lý khai tha#c số lượng, chất lượng nguồn nước, quản lý vùng lòng hồ và lưu vực sông nơi bố trí hồ; không quan tâm đến khai thác tài nguyên, cảnh quan môi trường hồ chứa.

Đến nay, vẫn chưa xây dựng được một cơ chế phối hợp hiệu quả giữa Trung ương và địa phương, giữa các Bộ, ngành liên quan [1, 3] để thống nhất quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng các hồ chứa; chưa chú trọng việc định kỳ rà soát, đánh giá lại năng lực hoạt động và nhiệm vụ của các hồ hoặc hệ thống hồ chứa nên hiệu quả sử dụng tài nguyên nước và các tài nguyên thiên nhiên khác trong vùng hồ còn nhiều hạn chế. Nhiều hồ chứa, ngay từ khâu quy hoạch, thiết kế đã chỉ chú trọng khai thác tài nguyên nước sao cho có lợi cho ngành mình mà không chú trọng đến việc tham gia thực hiện những nhiệm vụ, đáp ứng các yêu cầu khác mà thực tế phát triển kinh tế, xã hội đặt ra. Chẳng hạn, nhiều hồ chứa thủy điện hoàn toàn không bố trí nhiệm vụ điều tiết cắt giảm lũ cho hạ du trong khi công trình hồ# chứa nằm trong vùng thường xuyên bị tác động của lũ lụt lớn nghiêm trọng; công trình không bả#o đảm cấp nước cho các nhu cầu và duy trì đời sống bình thường của dòng sông,... cho nên khi vận hành thực tế bởi các tổ chức tư nhân, các doanh nghiệp họ chỉ vì lợi ích riêng mà gây gia tăng lũ, gây lũ nhân tạo ở hạ du, không bảo đảm cấp nước cho các nhu cầu khác, làm cạn kiệt các dòng sông, làm thay đổi nghiêm trọng tài nguyên, môi trường trên hồ chứa và vùng hạ du hồ chứa. Việc vận hành các hồ chứa trong mùa mưa lũ và khi hạn hán thiếu nước đang bộc lộ rất nhiều tồn tại, bất cập ở đa số các hồ chứa thủy điện, thủy lợi. Đây là vấn đề đang gây dư luận xấu trong xã hội đối với các hồ chứa, với một số tổ chức, cơ quan liên quan.

Việc buông lỏng quản lý các hồ chứa đã dẫn tới những vi phạm pháp luật về quản lý công trình, đất đai; về bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, môi trường, gây lãng phí, thất thoát tài sản của nhà nước và nhân dân, gây khiếu kiện vượt cấp, kéo dài làm mất ổn định xã hội, giảm sút lòng tin của nhân dân như tình trạng "xẻ thịt" lòng hồ Trị An, Đại Lải, Núi Cốc và nhiều hồ khác [1,3].

Việc phát triển quá nóng và xây dựng thiếu quy hoạch thống nhất các hồ chứa thủy lợi và nhất là các hồ chứa thủy điện của các thành phần kinh tế phi nhà nước đang gây ra tình trạng hủy hoại nghiêm trọng tài nguyên đất, rừng đầu nguồn, khoáng sản, đa dạng sinh học và nhiều tài nguyên thiên nhiên khác, đồng thời gây hậu quả nghiêm trọng và lâu dài về môi trường, nhất là môi trường xã hội ở nhiều địa phương và vùng dân tộc ít người ở Miền Trung.

Việc lấn chiếm trái phép lòng hồ, san tôn nền, đào ao, đắp đập trong vùng bán ngập để xây dựng công trình, nuôi cá, chăn nuôi gia cầm, gia súc, v.v... quy mô lớn, việc xả chất thải, nước thải trực tiếp vào hồ đang diễn ra khá phổ biến. Do vậy, năng lực nhiều hồ chứa bị suy giảm, chất lượng nước ở nhiều hồ có thời kỳ bị ô nhiễm nghiêm trọng, ảnh hưởng đến việc cấp nước sinh hoạt và tiềm ẩn nhiều nguy cơ gây mất an toàn và bền vững của hồ chứa.

Việc kiểm tra thực tế của các Bộ, ngành chức năng và phản ánh của các dư luận xã hội, cộng đồng dân cư ở địa phương cho thấy, việc xây dựng và vận hành không hợp lý nhiều hồ chứa đã, đang gây những tác động bất lợi đối với đời sống, sinh hoạt của nhiều cộng đồng dân cư; đồng thời vẫn còn nhiều hồ chứa bị hư hỏng, xuống cấp chưa được xử lý, khắc phục kịp thời dẫn đến vỡ hoặc có nguy cơ gây hậu quả khó lường khi vỡ đập do mưa lũ lớn hoặc do quản lý kém. Sự chỉ đạo bảo đảm an toàn

các hồ chứa ở một số nơi chưa được lãnh đạo quan tâm đúng mức.

Mặc dù Chính phủ đã có chỉ đạo quyết liệt nhằm khôi phục lại tình trạng ban đầu, nâng cao hiệu quả xây dựng, khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước của hồ chứa, một số băn bản quy phạm pháp luật về quản lý, khai thác hồ chứa đã được ban hành, song nhiều sai phạm vẫn chưa được khắc phục triệt để.

Những tồn tại và bất cập trong các khâu quy hoạch, thi công xây dựng và quản lý vận hành các công trình hồ chứa thủy điện, thủy lợi được trình bày cụ thể dưới đây sẽ làm rõ hơn tình trạng trên.

1. Về quy hoạch

Hầu hết quy hoạch hồ chứa mới chỉ có đánh giá tác động môi trường mà chưa đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) như quy định của pháp luật. Việc đánh giá tác động môi trường của đa số các dự án thủy điện, thủy lợi chưa tốt, chưa đánh giá hết được tác động môi trường mà dự án gây ra, chưa quan tâm đánh giá đầy đủ, đúng mức ảnh hưởng tới các tài nguyên và môi trường tự nhiên và môi trường xã hội, đặc biệt là các tác động đến nguồn nước (cả về số lượng, chất lượng và chế độ), đến các nhu cầu khai thác, sử dụng nước khác, đến nhu cầu nước cần thiết để đẩy mặn trong mùa kiệt, bảo đảm duy trì đời sống bình thường của dòng sông ở hạ du.

Thực trạng quy hoạch phát triển thủy điện đang "chặt nát" các dòng sông tự nhiên, vốn bao năm nước chảy xuôi dòng, thành từng khúc nhỏ với những điều kiện dòng chảy, nguồn nước rất khác biệt so với tự nhiên theo hướng ngày càng xấu. Hiện nay, hoàn toàn thiếu việc đánh giá tác động tổng hợp của hệ thống bậc thang các hồ chứa trên lưu vực sông hoặc một địa phương nên không thấy rõ, thấy hết những tác động rất bất lợi của toàn bộ các công trình trên lưu vực đến tài nguyên, môi trường tự nhiên và xã hội, do đó thiếu những biện pháp giảm thiểu tác động hoặc biện pháp hạn chế cần thiết. Các chủ đầu tư, chủ công trình thực hiện không nghiêm chỉnh các cam kết về bảo vệ môi trường; nhiều cam kết trong ĐTM không được chủ đầu tư thực hiện một cách triệt để như: Không thu dọn lòng hồ như quy định, không bảo đảm duy trì dòng chảy tối thiểu; vâ#n hành không theo quy trình hoặc chỉ vì lợi ích của tổ chức, cá nhân mình nên gây gia tăng lũ ở hạ du, suy kiệt nguồn nước ở hạ du,... Việc giám sát thực hiện các cam kết trong ĐTM hoặc ĐMC thiếu thường xuyên và không chặt chẽ từ các cơ quan quản lý ở TW và địa phương.

Theo phân cấp, việc quy hoạch hồ chứa vừa và nhỏ do UBND các tỉnh phê duyệt, nhưng thường thiếu sự phối hợp kiểm tra, giám sát của các ngành ở TW nên thường được điều chỉnh, bổ sung liên tục chạy theo cách nhìn nhận địa phương cục bộ, không phải cách nhìn mang tính tổng thể lưu vực (thay đổi vị trí, qui mô công trình, công suất, các hạng mục công trình,...), trong khi lại thiếu phân tích đánh giá toàn diện các phương án điều chỉnh trên từng hệ thống bậc thang và toàn lưu vực. Các quy hoạch liên tục được điều chỉnh theo hướng tăng số lượng các hồ chứa ở hầu hết các địa phương đang là "báo động" về tình trạng quy hoạch tùy tiện, thiếu kiểm soát từ cơ quan quản lý cấp trên. Tình trạng để xây dựng hàng ngàn hồ chứa trên một lưu vực sông có nguyên nhân từ sự bất cập của quy hoạch đang dẫn tới tàn phá vùng rừng đầu nguồn sinh thủy, tàn phá môi trường và tài nguyên,... rõ ràng là không thể chấp nhận được.

Việc quy hoạch các công trình thủy điện do các cấp có thẩm quyền quyết định mà không tham vấn ý kiến của địa phương nơi sẽ xây dựng công trình, chỉ đến khi công trình được phê duyệt thì địa phương mới biết, nên rất khó thay đổi để đạt mục đích hài hóa các lợi ích trong xay dựng công trình.

UBND các tỉnh phê duyệt quy hoạch hồ chứa vừa và nhỏ, nhưng thường thiếu sự phối hợp kiểm tra, giám sát của các ngành ở TW nên thường được điều chỉnh, bổ sung liên tục chạy theo cách nhìn nhận địa phương cục bộ, không phải cách nhìn mang tính tổng thể lưu vực (thay đổi vị trí, qui mô công trình, công suất, các hạng mục công trình,...), trong khi lại thiếu phân tích đánh giá toàn diện các phương án điều chỉnh trên từng hệ thống bậc thang và toàn lưu vực.

Các quy hoạch liên tục được điều chỉnh theo

hướng tăng số lượng, tăng quy mô các hồ chứa ở hầu hết các địa phương đang là "báo động" về tình trạng quy hoạch tùy tiện, thiếu kiểm soát từ cơ quan quản lý cấp trên. Tình trạng để xây dựng hàng trăm hồ chứa trên một lưu vực sông có nguyên nhân từ sự bất cập của quy hoạch đang dẫn tới tàn phá vùng rừng đầu nguồn sinh thủy, tàn phá môi trường và tài nguyên,... rõ ràng là không thể chấp nhận được.

Việc quy hoạch các công trình thủy điện do các cấp có thẩm quyền quyết định mà không tham vấn ý kiến của địa phương nơi sẽ xây dựng công trình, chỉ đến khi công trình được phê duyệt đầu tư thì địa phương mới biết, nên rất khó thay đổi để đạt mục đích hài hòa các lợi ích trong xây dựng, quản lý vận hành công tri#nh, làm tăng nguy cơ tác động đến các cộng đồng dân cư vùng hồ, nhất là các cộng đồng dân tộc thiểu số.

2. Về thiết kế, thi công xây dựng công trình

Đa số các hồ chứa thủy điện vừa và nhỏ do tư nhân hoặc các công ty cổ phần là chủ đầu tư dẫn đến chủ đầu tư chỉ chú ý đến lợi ích phát điện, hoàn toàn không chú ý đến lợi dụng tổng hợp công trình, không "đếm xỉa" đến bảo đảm các lợi ích khác, thậm chí khi họ xây dựng đã kéo theo việc phá luôn rừng là nguồn sinh thủy bảo đảm tính bền vững của chính công trình thủy điện của họ.

Với điều kiện của nước ta nơi thường xuyên phải đối mặt với thiên tai lũ lụt trong mùa mưa và hạn hán thiếu nước trong mùa khô, trong khi đó đa số các công trình thủy điện vừa và nhỏ đều không bố trí nhiệm vụ cắt giảm lũ cho hạ du. Phải nói rằng, đây là mặt sai lầm lớn về mặt chủ trương và quản lý các công trình này mà trách nhiệm là từ phía các cơ quan quản lý nhà nước, các cơ quan có trách nhiệm trực tiếp phê quyệt các nhiệm vụ thiết kế, phê duyệt quy trình vận hành các hồ chứa.

Thực tế đang diễn ra hằng ngày tình trạng, để nâng cao hiệu quả phát điện thường xây dựng công trình kiểu đường dẫn, tức sử dụng đường ống áp lực hoặc đường hầm dẫn nước từ trên cao cắt một đoạn sông để chuyển đến một vị trí khác (không bố trí nhà máy phát điện ngay trong thân đập) ở thấp hơn để tạo đầu nước lớn phát điện (đây là cách xây dựng rất phổ biến hiện nay trên các sông suối nhỏ ở Miền Bắc, Miền Trung và Tây Nguyên. Hậu quả của kiểu bố trí công trình này là cắt nhỏ dòng sông (bằng đập chính, đoạn sông "chết" sau đập chính, kênh từ nhà máy xả nước trở lại sông, thậm chí xả nước sang một sông khác, chuyển nước từ lưu vực này sang lưu vực sông khác).

Mặt khác, do chỉ chú ý đến hiệu quả phát điện nên trong nhiệm vụ thiết kế, xây dựng công trình, phần lớn công trình hồ chứa không có dung tích phòng, chống lũ cho hạ du (nhất là các công trình thủy điện vừa và nhỏ ở khu vực miền Trung), các tuyến đập không có giải pháp kỹ thuật (cống, tràn xả sâu, tràn sự cố...), quy trình không có biện pháp kỹ thuật bảo đảm vận hành cắt giảm lũ vào mùa mưa và cấp nước trong mùa khô nên nếu vận hành không hợp lý đều gây gia tăng lũ trong mùa ngập lụt ở hạ du hoặc không bảo đảm duy trì dòng chảy tối thiểu cho hạ du trong mùa cạn làm các sông suối "khô héo" dần. Phương thức khai thác, sử dụng nước như vậy, nếu không được đánh giá, cân nhắc đầy đủ các mặt lợi, mặt hại về tài nguyên, cảnh quan, môi trường tự nhiên và xã hội mà chỉ thấy lợi ích sản xuất điện trước mắt của tổ chức, cá nhân thì vùng đầu nguồn của đất nước ta sẽ tiếp tục bị phá nát, hậu quả lâu dài không thể khắc phục. Bài học phát triển ồ ạt công trình thủy điện dẫn đến hậu quả tai hại về môi trường của các nước phát triển là kinh nghiệm lớn cho Việt Nam hiện nay.

Việc xây dựng công trình đều ở vùng núi cao đầu nguồn nên thường làm mất đất là kèm theo mất rừng ngay trong lòng hồ, đồng thời còn mâ#t đất - rừng cho xây dựng các hạng mục công trình khác, như xây dựng nhà điều hành, các công trình đập, tràn, nhà máy, nhất là đường giao thông lên công trình vào nhà máy, đường tải điện,... đều kéo theo mất rừng đầu nguồn mất đất, di dân tái định cư và phát sinh nhiều vấn đề của di dân tái định cư,... Những kết quả ước tính diện tích đất - rừng bị mất căn cứ vào kết quả điều tra khải sát thực tế tình trạng maast đất – rừng ở các hồ chứa các loại trình bày dưới đây cho thấy hơn mức độ mất đất kèm theo rừng do thủy điện (Bảng 1, 2) [1,2].

Bảng 1. Ước tính diện tích đất-rừng bị mất do xây dựng công trình thủy điện ở nước ta (theo danh mục các công trình đã quy hoạch; và tính theo mức tổn thất trung bình trên cả nước qua khảo sát thực tế là 27ha/1MW)

Năm	Tổng công suất lắp máy (MW)	Diện tích đất-rừng bị mất (ha)
2010	10.211	275697
2015	19.874	536598
2020	24.148	651996

Bảng 2. Ước tính tổng diện tích đất - rừng bị mất do các hồ chứa thủy điện trên các lưu vực sông ở Bắc Trung Bộ (Thanh Hóa đến Thừa Thiên – Huế)

TT	Lưu vực sông	Diện tích đất-rừng bị mất (ha)			
		Vận hành	Đang xây	Dự kiến	Tổng
1	Mã	5908	17550	0	23458
2	Cả	13446	13918	2254	29618
3	Gianh	486	675	0	1161
4	Thạch Hãn	3116	918	0	4034
5	Hương	7965	2530	1507	12002
6	Các lưu vực khác	62	513	0	575
	Tổng cộng	30983	36104	3761	70848

Ngoài ra, thực tế cho thấy, việc tận thu rừng trong lòng hồ, khu vực công trình cũng luôn kéo theo sự lợi dụng để khai tác, tàn phá rừng đầu nguồn các lưu vực sông. Hâu quả là thủy điện làm mất dần "bình phong" điều tiết lũ tự nhiên trên lưu vực, gián tiếp làm gia tăng lũ, đồng thời cũng làm gia tăng nguy cơ mất bền vững của công trình (giảm tuổi thọ và tăng các chi phí khác của vận hành hồ chứa theo quy định).

Trong điều kiện ở Miền Trung, nhất là ở khu vực Bắc và Trung Trung Bộ, nơi vùng núi cao áp sát (thường cách dưới 30-50km) các đồng bằng nhỏ hẹp đông dân cư, tập trung các thị xã, thành phố nên sẽ rất nguy hiểm nếu tiếp tục xây dựng những hồ chứa trên núi cao 500-800 mét, như đã và đang xây dựng các hồ chứa Hương Sơn, Vũ Quang, Hố Hô, nhiều hồ chứa ở Thừa Thiên – Huế,... Một khi xảy ra sự cố vận hành hoặc sự cố vỡ đập (như đã xảy ra trong lũ lớn các năm 2007 - 2010) sẽ dẫn đến thảm họa cho hạ du.

Hiện nay việc cấp phép khai thác sử dụng tài nguyên nước mặt cho phát điện chủ yếu là cấp phép cho các công trình đã đi vào hoạt động từ nhiều năm nay, việc thay đổi kết cấu công trình để đảm bảo các điều kiện trong giấy phép (trong đó có thực hiện nhiệm vụ cắt giảm lũ; duy trì dòng chảy tối thiểu) là# rất khó khăn, thậm chí nhiều công trình không có biện pháp để thực hiện điều kiện của Giấy phép.

3. Về quản lý vận hành hồ chứa

Nhìn chung, nhiều ý kiến của các chuyên gia về tài nguyên nước, thủy lợi, thủy điện và liên quan đến phòng chống thiên tai, khai thác, sử dụng nguồn nước; của các cơ quan quản lý tài nguyên nước và liên quan về nội dung, giải pháp kỹ thuật trong vận hành các hồ chứa thủy điện cũng như các ý kiến thẩm định các quy trình vận hành công trình hâ#u như các chủ công trình và nhất là các cơ quan quản lý cấp trên liên quan không hoặc rất ít khi tiếp thu, sửa chữa. Nhiều ý kiến của Bộ Tài nguyên và Môi trường [1, 3] liên quan đến bổ sung các nhiệm vụ vận hành công trình (như chế độ vận hành phòng, chống lũ; điều tiết nước bảo đảm duy trì dòng chảy

tối thiểu ở dưới hạ du,...) chưa được xem xét đúng mức trong quá trình hoàn chỉnh, thẩ#m định phê duyệt quy trình vận hành.

Chính vì vậy, đa số các quy trình vận hành các hồ chứa vừa và lớn trên cả nước, nhất là các công trình hồ chứa ở Miền Trung, trong nội dung quy trình tuy đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt (UBND cấp Tỉnh hoặc Bộ Công Thương), nhưng hoàn toàn thiếu hoặc quy định không hợp lý về vận hành công trình, về vận hành liên công trình hồ chứa để điều tiết cắt giảm lũ cũng như bảo đảm nguồn nước tối thiểu cần thiết đáp ứng các yêu cầu dùng nước ở hạ du.

Nhiều công trình chưa thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của quy trình vận hành nên đã gây những hậu quả xấu cho hạ du và bản thân công trình. Trong xây dựng cũng như quản lý vận hành công trình, các chủ đầu tư hoặc chủ công trình đề không thực hiện việc thu thập thông tin khí tượng thủy văn cần thiết nên thường vận hành không hợp lý, có trường hợp gây lũ về sớm, lên quá nhanh, làm gia tăng mức độ ngập lụt như trong lũ lụt năm 2009 ở hạ lưu sông Hương-Bồ (do sự cố vận hành cửa van công trình thuy điện Bình Điền), sông Vu Gia – Thu Bồn (do xả nước từ công trình A Vương), sông Ba (do vận hành xả lũ của công trình sông Ba Hạ); trong lũ lụt lịch sử ở Hà Tĩnh, Quảng Bình (do sự cố công trình thủy điện Hố Hô, Kẻ Gỗ). Việc xây dựng công trình không bảo đảm phương án chống lũ cần thiết hoặc công trình không an toàn dẫn đến vỡ đập gây hậu quả nghiêm trọng cho hạ du (như trường hợp vỡ đập Cửa Đạt năm 2007 khi đang thi công, vỡ đập Khe Mơ năm 16/10/2010 khi đang sửa chữa; vỡ đập Z20, đập Thầu Dầu năm 2008,... [1,2].

4. Kiến nghị

Căn cứ những cơ sở khoa học và thực tiễn trình bày trên cho phép kiến nghị Chính phủ, các Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành, địa phương liên quan như sau:

- Rà soát (bởi một cơ quan chuyên môn độc lập) toàn bộ các quy hoạch hồ chứa trên các lưu vực sông, đặc biệt là các quy hoạch bổ sung do Uỷ ban nhân dân các tỉnh phê duyệt để bảo đảm yêu cầu cơ bản là phải sử dụng tài nguyên nước đa mục tiêu, cân bằng giữa lợi ích kinh tế và lợi ích về xã hội, môi trường, mục đích cuối cùng là bảo đảm phát triển thủy điện bền vững, trong đó với từng công trình hồ chứa cần quy định rõ các nhiệm vụ được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên ngay từ giai đoạn quy hoạch. Đối với các hồ chứa ở khu vực miền Trung, nơi thường xuyên xảy ra thiên tai lũ lụt vào mùa mưa và hạn hán thiếu nước nghiêm trọng vào mùa khô, ngay tư trong giai đoạn quy hoạch, trong nhiệm vụ của công trình bắt buộc phải bố trí nhiệm vụ điều tiết dòng chảy cắt giảm lũ chính vụ với dung tích phòng lũ hợp lý ở mỗi công trình và bảo đảm cấp nước cho hạ du vào mùa khô.

- Rà soát nhiệm vụ, quy trình vận hành hiện nay của các hồ chứa và hệ thống hồ chứa, đặc biệt là những hồ chứa có khả năng điều tiết năm, nhiều năm; điều chỉnh bổ sung nhiệm vụ phòng chống lũ và cấp nước cho hạ du, trong đó quy định, điều chỉnh cụ thể dung tích để thực hiện các nhiệm vụ đó trong từng thời kỳ.

- Quy định việc cấp phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước mặt cho phát điện phải thực hiện ngay trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư (trước khi phê duyệt dự án đầu tư) có như vậy mới có thể bảo đảm việc tuân thủ các quy định của pháp luật về tài nguyên nước trong giai đoạn đầu tư, thiết kế, xây dựng công trình, để bảo đảm rằng, ngay từ khi chuẩn bị đầu tư xây dựng đã có các giải pháp kỹ thuật công trình cần thiết để thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến chống lũ và cấp nước, đẩy mặn cho hạ du, bảo đảm thông thương cho các loài thủy sinh, cá và giao thông thủy trên dòng sông từ thượng lưu về hạ lưu và ngược lại chứ không thể để tình trạng công trình cắt nhỏ dòng sông như hiện nay.

- Yêu cầu tất cả các chủ đầu tư hồ chứa thủy điện, thủy lợi (kể cả là những hồ chứa do nhà nước đầu tư) khẩn trương tự rà soát và tự điều chỉnh nhiệm vụ để bảo đảm khả năng vận hành điều tiết cắt lũ cho hạ du vào mùa lũ chính vụ; cấp nước như yêu cầu phục vụ đời sống, sản xuất và bảo vệ môi trường, các hệ sinh thái thủy sinh cũng như đẩy mặn ở hạ du vào mùa khô; bảo đảm biện pháp kỹ thuật cần thiết để loại trừ các đoạn sông chết do xây dựng

công trình; thực hiện việc xin cấp phép khai thác sử dụng tài nguyên nước mặt như quy định của pháp luật nhằm thống nhất việc quản lý tài nguyên nước nói chung và khai thác sử dụng tài nguyên nước mặt trong thủy điện, thủy lợi nói riêng trên lưu vực sông.

- Ban hành cơ chế phối hợp cần thiết để trao đổi thông tin, dữ liệu giữa các cơ quan quản lý nhà nước về hồ chứa thủy điện, thủy lợi ở TW (Bộ Công Thương, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và các Bộ ngành liên quan khác) cũng như các Sở, ngành và chủ công trình ở địa phương để tăng cường quản lý, vận hành hiệu quả các hồ chứa thủy điện, thủy lợi vì lợi ích chung lâu dài của toàn xã hội, không chỉ vì lợi ích riêng của một tổ chức, cá nhân nào; bảo đảm hài hòa giữa các lợi ích; các chủ công trình phải thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật tài nguyên nước, bảo vệ môi trường, đất đai, bảo vệ và phát triển rừng, về di dân tái định cư, về bảo vệ đa dạng sinh học và các pháp luật liên quan khác. Trước mắt, để từng bước khắc phục những tồn tại, bất cập như đã xuất hiện trong những năm gần đây, cần yêu cầu các tổ chức, cá nhân là chủ đầu tư, chủ công trình hồ chứa thủy lợi, thủy điện phải có trách nhiệm thực hiện nghiêm chỉnh và đầy đủ các quy định tại Nghị định 112/2008 và Nghị định 120/2008 của Chính phủ liên quan đến khai thác, sử dụng tổng hợp tài nguyên và môi trường hồ chứa và quản lý lưu vực sông, trong đó chú trọng hướng dẫn xác định và thực hiện trên thực tế việc bảo đảm dòng chảy tối thiểu ở hạ du các hồ chứa; quản lý thống nhất số liệu và hệ thống quan trắc tài nguyên và môi trường các hồ chứa lớn; xây dựng và sớm ban hành để thực hiện quy trình vận hành liên hồ chứa trên các lưu vực sông (nhất là trên sông Hương-Bồ, Mã, Cả ở Bắc Trung Bộ, trên Vu Gia-Thu Bồn, sông Ba, sông Kôn-Hà Thanh, sông Sê San, Srepok ở Nam Trung Bộ và Tây Nguyên; sông Đồng Nai-Sài Gòn và vùng phụ cận ở Đông Nam Bộ; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra việc quản lý, bảo vệ, khai thác tài nguyên và môi trường các hồ chứa; điều tra, đánh giá thực trạng tác động của các hồ chứa (từ khâu quy hoạch, xây dựng đến quản lý vận hành các công trình) đến đời sống nhân dân vùng bị ảnh hưởng, đến tài nguyên và môi trường tự nhiên cũng như môi trường xã hội, phát hiện và kiến nghị giải pháp khắc phục những tồn tại và bất cập hiện nay trong quy hoạch, xây dựng, quản lý vận hành công trình hồ chứa, bảo đảm để thủy điện, thủy lợi phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

1. *Cục Quản lý tài nguyên nước. 2009. Báo cáo tổng kết nhiệm vụ: Thống kê, điều tra, thu thập bổ sung thông tin dữ liệu các hồ chứa có dung tích từ 500.000 m3 trở lên trên toàn quốc. Thuộc dự án "Xây dựng quy trình và tăng cường năng lực cấp phép khai thác, sử dụng tài nguyên nước cho thủy điện". Cục QLTNN, Bộ TN&MT, 2009*
2. *Hội Bảo vệ thiên nhiên và Môi trường Việt Nam. 2010. Điều tra, khảo sát, nghiên cứu đánh giá tác động và đề xuất các cơ chế, chính sách, giải pháp tăng cường quản lý, khai tha#c hiệu quả các công trình hồ chứa thủy điện, thủy lợi ở Bắc Trung Bộ. Dự thảo báo cáo kết quả đề tài nghiên cứu cấp Liên hiệp các Hội KHKT VN. 2010.*
3. *Lê Bắc Huỳnh. 2007. Thực trạng suy giảm nguồn nước ở hạ lưu các lưu vực sông và những vấn đề đặt ra đối với quản lý. Tạp chí TNMT số 4, 2008.*