

Một số vấn đề về chính sách phát triển thủy điện vừa và nhỏ hiện nay

○ NGUYỄN PHÚ DUYÊN¹, ĐẶNG XUÂN THƯỜNG¹, BÙI KIM TUYẾN²,
HỒ THỊ THÙY LINH², ĐÀO QUANG LINH¹, ĐÀO QUANG TRUNG³

¹Viện Kỹ thuật và Công nghệ Môi trường;

²Liên hiệp các Hội Khoa học Kỹ thuật Việt Nam;

³Đại học Nông lâm Thái Nguyên.

Trong ngành thủy điện, sau việc ồ ạt xây dựng các nhà máy thủy điện vừa và nhỏ diễn ra trong giai đoạn đỉnh cao từ năm 1986 đến năm 2008, đi đôi với việc có thêm sản lượng điện này, cái giá phải trả là không nhỏ với việc mất đi nhiều diện tích rừng, địa hình tự nhiên bị san gạt mạnh mẽ để làm đường vận chuyển thiết bị xây nhà máy, đập, dẫn đến sạt lở đất, đe dọa tới cuộc sống người dân. Chính sách phát triển thủy điện vừa và nhỏ hiện nay trong bối cảnh “hậu phát triển nóng” có ý nghĩa quan trọng là đòi hỏi tiếp tục nâng cao hơn nữa công tác kiểm tra, giám sát chặt chẽ các khâu quy hoạch, thiết kế, xây dựng và vận hành thủy điện nhỏ với mục tiêu đảm bảo tốt hơn nữa trong việc bảo vệ môi trường và an sinh của người dân vùng dự án.

Tình hình phát triển thủy điện vừa và nhỏ hiện nay

Hiện nay, theo Bộ Công Thương có 330 công trình thủy điện vừa và nhỏ (TĐVVN) phân bố trên 22 tỉnh của cả nước [3]. Thủy điện “vừa” là nhà máy thủy điện có công suất lắp đặt từ 30 MW đến 100 MW, còn thủy điện “nhỏ” là thủy điện có công suất nhỏ hơn 30 MW. Đặc điểm thủy điện nhỏ là thông thường được xây dựng trên các sông suối nhỏ ở vùng núi, chỉ có các đập chắn nhỏ, thấp, không tạo nên các hồ chứa (riêng thủy điện “vừa” có hồ chứa), không làm ngập đất đai, không làm thay đổi sinh thái dòng sông, không phải di dân, tái định cư, không phá rừng hoặc rất ít tác động đến rừng.

Năm 2016 trên toàn thế giới, tổng công suất các dự án thủy điện nhỏ (TĐN) đang hoạt động khoảng 78 GW, chiếm 6,5 % tổng công suất các dự án thủy điện (kể cả thủy điện tích năng - khoảng 1.200 GW), 7% tổng công suất nguồn năng lượng tái tạo và 1,9% tổng công suất tất cả các loại nguồn điện, tăng hơn 4% so với số liệu trong Báo cáo - 2013 [4].

Ở nước ta, đến nay hiện có khoảng 330 dự án TĐN phân bố rộng khắp nước (trên 22 tỉnh thành) với tổng công suất lắp đặt khoảng 3.443 MW [3].

Quá trình phát triển thủy điện ở nước ta: Có thể tạm chia thành ba giai đoạn: Giai đoạn 1: Trước năm 1986: tất cả các dự án thủy điện lớn, vừa, nhỏ đều do nhà nước xây dựng, quản lý khai thác. Giai đoạn 2: Từ năm 1986 - 2008 là giai đoạn bùng nổ phát triển TĐVVN. Hầu hết những dự án TĐVVN có điều kiện xây dựng thuận lợi, tính khả thi cao đều đã được

triển khai đầu tư ở giai đoạn này. Giai đoạn 3: Từ năm 2008 tới nay: Phát triển TĐVVN khựng lại và có chiều hướng giảm dần.

Chính sách về phát triển TĐVVN đã có chừng ngót 30 năm nay, ra đời sau thời kỳ bùng nổ phát triển TĐVVN từ năm 1986 - 2008. Những tác động tiêu cực tới con người và môi trường đến từ việc phát triển quá nóng của TĐN, đe dọa phá vỡ quy hoạch được duyệt. Từ sự phản ánh của dư luận, của các nhà khoa học, của người dân, của những ý kiến chất vấn trên nghị trường của đại biểu Quốc Hội, Nghị quyết số: 62/2013/QH13 đã được thông qua vào ngày 27/11/2013. Nghị quyết rà soát tổng thể quy hoạch thủy điện, đã đưa ra khỏi quy hoạch 424 dự án, tạm dừng có thời hạn 136 dự án, không xem xét đưa vào quy hoạch 172 vị trí tiềm năng, tiếp tục rà soát, đánh giá 158 dự án.

Chính sách phát triển thủy điện thể hiện trong các loại văn kiện sau: Luật Điện lực (Chính sách phát triển năng lượng tái tạo, trong đó có thủy điện); Luật Tài nguyên nước (chính sách quản lý tổng hợp tài nguyên nước, coi thủy điện chỉ là một “hộ” dùng nước, trong nhiều “hộ” khác như nông nghiệp, du lịch,...); Luật BVMT (tăng cường quản lý công tác lập báo cáo đánh giá tác động môi trường khi xây dựng công trình thủy điện, chính sách chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên); Luật Lâm nghiệp (chính sách trồng rừng thay thế, bảo vệ nguồn sinh thủy, chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng); Luật Thủy lợi (chính sách điều tiết giữa chức năng phát điện kết hợp tưới tiêu và phòng chống lũ, hạn hán); trong các nghị quyết, nghị

định, quyết định, thông tư, Quy hoạch VII, Quy hoạch điện VII (điều chỉnh) và Quy hoạch điện VIII (hiện nay đang chờ phê duyệt của Thủ tướng); Chính sách đối với Phát triển năng lượng tái tạo nói chung, trong đó có năng lượng thủy điện từ các nhà máy TĐVVN. Chính sách phát triển điện mặt trời, điện gió, điện rác sẽ là động lực thúc đẩy phát triển năng lượng tái tạo, là phương án thay thế TĐVVN; Chính sách phát triển TĐVVN còn thể hiện trong Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Ví dụ, Chính sách thể hiện trong Quy hoạch phát triển thủy điện, trong quy hoạch phát triển quốc gia, quy hoạch vùng (quyết định của Thủ tướng CP); Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo,... Cuối cùng là chính sách phát triển TĐVVN tại địa phương thể hiện trong các Quyết định, Nghị quyết, Thông tư,... của UBND cấp tỉnh, Sở Công Thương, Sở NN và PT NT, Sở TN&MT,...

Ưu điểm bao trùm tất cả là chính sách phát triển thủy điện (trong đó có TĐVVN) đã góp phần quan trọng vào việc bảo đảm an ninh năng lượng của quốc gia (trong thời gian qua, đất nước chưa hề bị mất điện diện rộng, kéo dài nhiều ngày,...). Chính sách này quản lý khá hiệu quả và thúc đẩy thủy điện phát triển bền vững. Xét chung trong hệ thống điện quốc gia, sản lượng điện của thủy điện (2019) chiếm tỷ trọng khoảng 31 % sản lượng điện toàn quốc, góp phần quan trọng vào việc bảo đảm an ninh năng lượng.

Bên cạnh đó, chính sách phát triển thủy điện nói chung vẫn còn tồn tại một số bất cập. Bất cập trong tính khả thi (ví dụ như vấn đề xây dựng thị trường điện cạnh tranh khó khả thi khi EVN thống lĩnh độc quyền thị trường này, cũng như khó khả thi, khó giám sát trong việc thực hiện quy định dòng chảy tối thiểu trong thủy điện nhỏ). Bất cập trong tính kịp thời của chính sách phát triển TĐVVN: Trong giai đoạn 1986- 2008, các dự án TĐVVN phát triển bùng nổ, nhưng mãi đến năm 2013, Quốc hội mới ra Nghị quyết số 62/2013/QH13 rà soát tổng thể quy hoạch thủy điện. Đến năm 2014, Chính phủ mới ban hành chương trình hành động để thực hiện Nghị quyết này của Quốc hội. Bất cập thể hiện trong tính dễ bị lợi dụng khi chủ dự án thủy điện có được giấy phép xây dựng các công trình TĐN, chủ dự án TĐN lợi dụng phá rừng nhiều hơn diện tích được cấp phép và các cơ quan chức năng khó giám sát, theo dõi. Bất cập trong tính nhất quán của chính sách phát triển thủy điện, trong thời gian qua Bộ Công Thương điều chỉnh liên tục 3 - 4 lần Quy hoạch điện VIII đệ trình Thủ tướng nhưng đến nay vẫn chưa được phê duyệt,... Bất cập thể hiện trong tính công khai, minh bạch khi đưa ra khỏi quy hoạch các dự án TĐN đã

được phê duyệt không được công khai, minh bạch, nên dễ phát sinh tiêu cực. Bất cập thể hiện sự mâu thuẫn giữa chính sách phát triển thủy điện với Luật BVMT năm 2020, Luật Lâm nghiệp năm 2017 (mất rừng khi xây thủy điện với trồng rừng thay thế), Luật Tài nguyên nước năm 2012 (sử dụng nước đa mục tiêu cho nông nghiệp, không chỉ đơn mục tiêu là dùng cho thủy điện), Luật Thủy lợi năm 2018 (xả nước đi để chạy máy thủy điện với giữ nước giành cho tưới lúa, hoa màu), xây dựng thủy điện ảnh hưởng đến cảnh quan du lịch.

Chính sách phát triển TĐVVN triển khai tại địa phương cũng tồn tại những bất cập. Trong thời gian khảo sát thực địa tại tỉnh Lai Châu vừa qua, đã ghi nhận đi kèm với ưu điểm bao trùm của chính sách phát triển TĐVVN. Việc giao cho chủ đầu tư công trình thủy điện nhỏ (tuyệt đại đa số chủ đầu tư là tư nhân) chịu trách nhiệm toàn bộ về dự án thủy điện của mình là một lỗ hổng trong quản lý thủy điện. Có thể với tư duy là doanh nghiệp tư nhân đầu tư làm thủy điện là “lời ăn, lỗ chịu”, nên cơ quan chức năng có phần buông lỏng quản lý, khoán trắng cho chủ đầu tư này. Điều này dẫn tới hệ lụy là diện tích rừng, đất rừng mất đi cho xây thủy điện là khó thể kiểm soát, chất lượng xây dựng đập và nhà máy khó thể đảm bảo,... Trên thực tế còn xảy ra việc giao dự án vào tay chủ đầu tư thiếu năng lực tài chính và kinh nghiệm dẫn đến chất lượng công trình thủy điện khó đảm bảo, hoàn thành không đúng hạn. Điều này, khiến liên tưởng rằng cơ quan quản lý nhà nước đã không kiểm tra được năng lực thực tế về tài chính của chủ đầu tư dự án. Bất cập trong chính sách TĐVVN ở địa phương là UBND các tỉnh chưa chú ý nhiều đến các yếu tố về xã hội, môi trường, phụ tải, hệ thống đấu nối điện, năng lực và kinh nghiệm của các nhà đầu tư,... mà chỉ chú trọng đến yếu tố về kinh tế, dẫn tới cấp phép đầu tư cho quá nhiều dự án, thậm chí cả những dự án không có trong quy hoạch. Do thiếu kiểm tra, giám sát việc thực hiện quy hoạch phát triển TĐVVN quá “nóng” trong thời gian qua, nên Ủy ban Nhân dân các tỉnh đã khá dễ dàng trong việc cấp Giấy chứng nhận đầu tư, cũng như chấp thuận chủ trương nghiên cứu đầu tư, khiến Quy hoạch TĐVVN ở các tỉnh thường xuyên phải điều chỉnh, bổ sung. Bất cập để xảy ra việc mua đi bán lại các dự án TĐVVN (Dự án thủy điện Mường Kim II huyện Than Uyên, tỉnh Lai Châu được Công ty cổ phần Thủy điện Than Uyên mua lại từ chủ đầu tư khác). Bất cập trong đền bù GPMB quá rẻ nên dân không bàn giao mặt bằng cho dự án (Dự án Nhà máy Thủy điện Chu Va 2, huyện Tam Đường).

Bất cập trong việc chủ đầu tư thủy điện vi phạm về xây dựng, tận thu khoáng sản,... Bất cập trong việc chưa giám sát chặt chẽ thường xuyên của cơ quan chức năng nên để cho một số chủ đầu tư thủy điện nhỏ lợi dụng phá rừng vượt quá phạm vi diện tích được giao. Một số chủ đầu tư thủy điện nhỏ khi chưa nhận được quyết định giao đất của UBND tỉnh đã tự ý triển khai dự án thủy điện của mình.

Có thể kể đến một số nguyên nhân gây ra bất cập của chính sách thủy điện nói chung như nguyên nhân có nguồn gốc trong nội tại chính sách, ví như Chính sách phát triển TĐVVN bộc lộ mâu thuẫn với các Luật đã nêu ở trên như: Luật BVMT, Luật Lâm nghiệp, Luật TNN, Luật Thủy lợi. Nguyên nhân nằm trong khâu tổ chức thực hiện: Ví dụ: Chủ đầu tư thủy điện phải trồng rừng đền bù, nhưng địa phương không bố trí được quỹ đất để trồng, buộc chủ đầu tư phải nộp tiền trồng rừng vào quỹ, để phát sinh tiêu cực.

Kiến nghị giải pháp hoàn thiện chính sách phát triển thủy điện vừa và nhỏ

Tăng cường vai trò quản lý nhà nước: Siết chặt quản lý cấp giấy phép đầu tư cho các dự án TĐN. Kiên quyết không cấp phép đối với dự án gây tổn hại rừng, ảnh hưởng nặng nề tới môi trường. Rà soát đánh giá tất cả các dự án TĐN nếu thấy có chất lượng, độ tin cậy cao, những dự án không hoặc ít ảnh hưởng tới môi trường, không xây hồ chứa, không gây ngập rừng ven sông, suối,... thì tiếp tục đầu tư xây dựng. Tăng cường đầu tư hệ thống quan trắc khí tượng, thủy văn trong lưu vực nhằm dự báo chính xác lưu lượng nước lũ đến công trình thủy điện để đảm bảo thực hiện việc xả lũ, hay cấp nước cho hạ du đúng quy trình vận hành liên hồ, hoặc đơn hồ đã được phê duyệt.

Cần nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ tham gia thẩm định dự án, giám sát đầu tư xây dựng và vận hành TĐN trong cấp phép, thanh kiểm tra, giám sát các hoạt động đầu tư xây dựng và vận hành các dự án TĐN. Đối với trường hợp vi phạm, kiến nghị xử lý nghiêm khắc theo quy định, không cấp phép hoạt động điện lực, hoặc yêu cầu điện lực địa phương không mua điện từ các nhà máy TĐN này, nhằm tránh xảy ra tình trạng tương tự. Cơ quan quản lý địa phương giám sát chặt chẽ việc tuân thủ nghiêm chỉnh luật đất đai đối với chủ đầu tư thủy điện nhỏ khi được giao đất, không được vi phạm vượt diện tích đất, rừng được giao, không được lợi dụng triển khai dự án mà chặt phá rừng. Xử phạt chủ đầu tư TĐN vi phạm chính sách trồng rừng thay thế trong chuyển đổi mục đích

sử dụng đất, rừng sang làm dự án thủy điện. Yêu cầu chủ đầu tư thủy điện nộp tiền đầy đủ và kịp thời cho bên cung ứng dịch vụ môi trường rừng.

Yêu cầu chủ đầu tư TĐVVN thực thi nghiêm chỉnh công tác đền bù giải phóng mặt bằng trên cơ sở tự thỏa thuận với người dân bị ảnh hưởng bởi dự án, trên nguyên tắc không được trả tiền thấp hơn quy định của chính phủ và của UBND tỉnh. Yêu cầu chủ đầu tư TĐVVN thực thi nghiêm chỉnh Quy định về dòng chảy tối thiểu sau đập dâng, đảm bảo hệ sinh thái phát triển bình thường cho mọi loài động, thực vật. Yêu cầu tất cả chủ đầu tư TĐVVN thực hiện nghiêm chỉnh Quy trình vận hành liên hồ chứa, không để xảy ra hiện tượng lũ chồng lũ. Các đập và hồ chứa phải được thường xuyên kiểm tra và tu bổ kịp thời. Hồ chứa phải tuân thủ quy định đảm bảo dung tích phòng lũ. Trong quá trình thi công, nếu chủ đầu tư thủy điện làm ảnh hưởng nguồn nước cấp cho tưới tiêu lúa và hoa màu của người dân thì phải đền bù sản lượng thỏa đáng, tránh gây ra khiếu kiện.

Trước sự xây dựng ồ ạt các công trình TĐVVN trên phạm vi toàn quốc trong thời gian từ 1986 đến năm 2008, chính sách thủy điện thời gian đầu đã không bắt kịp, không can thiệp, uốn nắn, điều chỉnh những tiêu cực phát sinh đi kèm sự phát triển này. Ngày nay chính sách quản lý thủy điện đã phát huy tác dụng, siết chặt kỷ cương khiến việc xây dựng các thủy điện nhỏ dần đi vào nề nếp, ổn định. Tuy nhiên, cần được tiếp tục giám sát chặt chẽ hơn nữa đối với công trình TĐN tại các địa phương, trong tất cả các khâu từ quy hoạch, thiết kế, thi công, vận hành TĐN.

Lời cảm ơn: *Tập thể tác giả xin trân trọng cảm ơn Liên hiệp các Hội KHKTVN, Ban Tư vấn, Giám định và PB xã hội, đã tài trợ kinh phí cho bài báo này! Nhân dịp này cũng xin được cảm ơn sự hợp tác của Sở TN&MT tỉnh Lai Châu, Phòng TN&MT huyện Mường Tè và Phong Thổ - tỉnh Lai Châu.*

Tài liệu tham khảo

1. Danh sách các thủy điện vừa và nhỏ Việt Nam;
2. Nghị quyết số: 62/2013/QH13 về tăng cường công tác quản lý quy hoạch, đầu tư xây dựng, vận hành khai thác công trình thủy điện;
3. Thông tư số: 43/2012/TT-BCT về: "Quy định về quản lý quy hoạch, đầu tư xây dựng dự án thủy điện và vận hành khai thác công trình thủy điện";
4. Danh sách quy hoạch thủy điện nhỏ tỉnh Lai Châu;
5. Luật Điện lực, Luật BVMT 2020, Luật Tài nguyên nước, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy lợi;
6. Nghị quyết Đại hội Đại biểu Đảng bộ tỉnh Lai Châu lần thứ XIV, nhiệm kỳ 2020 - 2025 diễn ra từ ngày 21 đến ngày 23/10/2020, tại TP. Lai Châu. ■