

# การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ เกี่ยวกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก

การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment หรือ SEA) ของโครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงทั้ง 12 โครงการ ดำเนินการภายใต้กรอบของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission หรือ เอ็มอาร์ซี) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมในเชิงยุทธศาสตร์อย่างกว้าง และนำเสนอผลพวงที่จะเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ซึ่งในท้ายที่สุดจะต้องให้ข้อเสนอแนะว่า โครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงนั้นควรจะดำเนินการหรือไม่ และควรจะดำเนินการให้ดีที่สุดอย่างไร

เอ็มอาร์ซีจัดทำ SEA ขึ้นก่อนที่จะเกิด “กระบวนการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง” (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement – PNPCA) โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

- ความมั่นคงด้านพลังงานและการก่อให้เกิดรายได้ การค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ
- การพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดความยากจน
- ความอุดมสมบูรณ์และความหลากหลายของระบบนิเวศลุ่มน้ำ
- การประมง และความมั่นคงทางอาหาร (รวมทั้งเกษตรกรรม)
- ระบบสังคม เช่น วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของชุมชนต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ

ผลการประเมิน SEA ได้ถูกนำเสนอในที่ประชุมที่จัดขึ้นโดยเอ็มอาร์ซี ในวันที่ 28-29 มิถุนายน 2553 ณ กรุงเวียงจันทน์ ซึ่งได้ระบุถึงผลกระทบอย่างรุนแรงในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะผลกระทบด้านประมงที่ไม่อาจทดแทนได้ รวมถึงการสูญเสียรายได้จากการประมง และในข้อสรุปยังกล่าวอีกว่า แม้โครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักจะช่วยเพิ่มพลังงานไฟฟ้าอย่างมาก แต่โครงการเหล่านี้ยังนำมาซึ่ง **“ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่รุนแรงหลายอย่าง”** ที่เกี่ยวเนื่องกับประเด็นสำคัญที่เป็นโจทย์ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์จากเขื่อนจะตกอยู่กับบริษัทสร้างเขื่อนและหน่วยงานที่ผลักดันโครงการเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ยังไม่มีหลักประกันว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกถ่ายโอนไปยังระดับชุมชนท้องถิ่น ประชาชนผู้ยากจนจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการมากน้อยเพียงไร แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยทันทีคือประชาชนผู้พึ่งพาทรัพยากรในลุ่มน้ำโขงนั่นเอง ดังข้อความที่ปรากฏอยู่ในรายงาน เช่น

**“ความเสี่ยงและความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศในน้ำและบนบกของแม่น้ำโขง จะส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารเพิ่มขึ้นกับผู้คนนับหลายล้านคน”**

**“โครงการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงสายหลักนี้จะนำไปสู่การสูญเสียอย่างถาวรของความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตในน้ำและบนบกที่มีความสำคัญในระดับโลก”**



*“โครงการสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงสายหลักในภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนล่างนี้จะมีผลทำให้เกิดผลกระทบสำคัญต่อลุ่มน้ำต่อระบบนิเวศแม่น้ำโขง ซึ่งผลกระทบส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่มองอาจหลีกเลี่ยงได้ หากโครงการได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการก่อสร้าง”*

*“แม้จะมีมาตรการการบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นที่มีมาแต่เดิมกับโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาค แต่โครงการสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงสายหลักในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่างนี้มีแนวโน้มว่าจะยิ่งเพิ่มความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นไปอีก และในระยะสั้นจะมีส่วนทำให้ความยากจนในเขตลุ่มน้ำโขงตอนล่างย่ำแย่ลงกว่าเดิม”*

ข้อสรุปดังกล่าว ส่งผลให้ตัวแทนจากประเทศไทยแสดงความเห็นในที่ประชุมนี้ว่าให้ระงับการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ตัวแทนจากเวียดนามเสนอให้เลื่อนการตัดสินใจออกไปก่อน 10 ปี ในขณะที่ตัวแทนจากประเทศลาวเสนอให้ทยอยสร้างทีละเขื่อน และตัวแทนจากกัมพูชาแสดงความเห็น

ท้ายที่สุด บทสรุปของคณะทำงาน SEA ซึ่งออกมาในเดือนตุลาคม 2553 ก็มีข้อเสนอแนะหลักให้ “ชะลอการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงสายหลักออกไปเป็นเวลา 10 ปี” โดยชี้ว่า

*“จะเกิดการสูญเสียอย่างถาวร... แม้จะมีมาตรการบรรเทาปัญหาที่จะช่วยลดผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนาก็ตาม ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น เป็นที่ชัดเจนว่า ยังมีทางเลือกในการดึงเอาพลังน้ำจากลำน้ำโขงสายหลักมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องสร้างเขื่อนกั้นทั้งลำน้ำ อีกทั้งยังมีทางเลือกอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการใช้พลังน้ำ ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ”*

ผลของการประเมิน SEA คือข้อมูลทางวิชาการที่ตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาอันหนักหน่วงที่จะเกิดขึ้นหากมีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก แต่สิ่งที่องค์กรภาคประชาชนมีความเป็นห่วงอย่างยิ่ง คือ ข้อมูลใน SEA ดังกล่าวยังมิได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนให้รับรู้โดยทั่วกัน แต่ขณะนี้ทางรัฐบาลลาวได้เสนอโครงการเขื่อนไซยะบุรีบนแม่น้ำโขงสายหลักเข้าสู่ “กระบวนการแจ้ง ประชากรหรือล่วงหน้าและข้อตกลง” เรียบร้อยแล้ว

**แหล่งข้อมูล:** การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก บทสรุปของรายงานฉบับสุดท้าย เสนอต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง จัดทำโดย ICEM – International Centre for Environmental Management, ตุลาคม 2553 (<http://www.mrcmekong.org/ish/SEA/SEA-Summary-final-report-Thai-18-Oct-10.pdf>)

## กระบวนการแจ้ง ปรีกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement – PNPCA)

เป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ภายใต้ “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน” (ข้อตกลงแม่น้ำโขง) ปี 2538 อันเป็นระเบียบปฏิบัติว่า ประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งต่อคณะกรรมการร่วมของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Joint Committee) ผ่านทางสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในกรณีที่ประเทศของตนมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ รวมทั้งโครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากโครงการดังกล่าวมีแนวโน้มจะสร้างผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ท้ายน้ำ อันเป็นกลไกทางการที่ประเทศสมาชิกทั้ง 4 จะร่วมกันพิจารณาในระดับประเทศและระดับภูมิภาค (โดยอาจจะตั้งกรรมการร่วม หรือทำงานเป็นรายประเทศ) อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา การสร้างเขื่อนในลุ่มน้ำโขง เกิดขึ้นเฉพาะบนลำน้ำสาขาเท่านั้น ซึ่งตามข้อตกลงแม่น้ำโขง ปี 2538 ระบุให้ประเทศเจ้าของโครงการดำเนินการแจ้งประเทศสมาชิกอื่นๆ เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือหรือขอความเห็นพ้องใด ๆ ทั้งสิ้น ดังนั้น เขื่อนไซยะบุรีถือเป็นโครงการแรกที่เข้าสู่กระบวนการ PNPCA ซึ่งก่อนหน้านี้ปรากฏเพียงข้อมูลเชิงนามธรรมบนเว็บไซต์ของเอ็มอาร์ซี โดยสาธารณชนไม่เคยรับรู้ข้อมูลเชิงรูปธรรมเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าวเลย

อย่างไรก็ตาม การจัดเวทีสาธารณะที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ PNPCA ในประเทศต่างๆ ถูกดำเนินเป็นไปอย่างเร่งรัด การจัดเวทีถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาสังคมว่า ทำขึ้นโดยไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลล่วงหน้าอย่างกว้างขวาง ซึ่งการที่เอ็มอาร์ซีผู้มีส่วนรับผิดชอบหลัก ละเลยการให้ข้อมูลที่จำเป็น ก็อาจสะท้อนให้เห็นว่าเจตนาที่แท้จริงของกระบวนการทั้งหมด คือความพยายามดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามขั้นตอน เพื่อนำไปสู่การสร้างเขื่อน มากกว่าการพยายามหาข้อวินิจฉัยโดยตรงไปตรงมาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าของการสร้างเขื่อน



เวทีให้ข้อมูลเรื่องเขื่อนไซยะบุรี ที่อ.เชียงคาน จ.เลย ซึ่งถูกวิจารณ์จากภาคประชาสังคมว่าจัดขึ้นอย่างเร่งรีบ และไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างเพียงพอ