**Giải quyết các tranh chấp về tài nguyên nước và một số nhận xét, kiến nghị với dự thảo Luật Tài nguyên nước (sửa đổi)**

*Nguyễn Nhân Quảng,*

*Chuyên gia độc lập*

Nước là tài nguyên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của sự sống và môi trường, quyết định sự tồn tại, phát triển của một ngành, một quốc gia. Việc khai thác, sử dụng nước của nguồn nước, lưu vực sông vì lợi ích kinh tế của các ngành, các địa phương và các quốc gia có liên quan, nếu không được hoạch định thấu đáo với phương thức tiếp cận phát triển bền vững, với các giải pháp công bằng, hài hòa lợi ích các bên, có thể gây ra các tác động có hại cho con người và môi trường của các ngành, các địa phương và các quốc gia khác, gây ra các mâu thuẫn, tranh chấp hoặc xung đột, có khi vượt ra khỏi khuôn khổ về nước…

Bài viết dưới đây đề cập tới các vấn đề gặp phải trong khai thác sử dụng tài nguyên nước, xả thải vào nguồn nước tại các địa phương, một số lưu vực sông, cả trong nước và quốc tế. Sau đó nêu nhận xét và đưa ra một số đề xuất cho việc sửa đổi một số quy định pháp lý về nội dung giải quyết tranh chấp và mâu thuẫn.

1. **Tình hình khai thác sử dụng nước ở Việt Nam**

Tại Việt Nam, nước được sử dụng trong mọi hoạt động phát triển kinh tế, xã hội và phục vụ cuộc sống nhân dân. Với mật độ sông ngòi dày đặc, trong đó khoảng hơn 2.360 con sông có chiều dài trên 10 km, 16 hệ thống sông có diện tích lưu vực hơn 2.500 km2; tổng lượng nước mặt đến và sinh ra trong lãnh thổ Việt Nam là khoảng 840 tỷ m3/năm, trong đó 63% (khoảng 520 tỷ m3 từ nước ngoài chảy qua một số sông vào Việt Nam). Do đặc điểm khí hậu thủy văn, lượng nước mặt trên các hệ thống sông phân bố không đồng đều, cả về không gian và thời gian.

Về nhu cầu sử dụng nước, theo số liệu chưa đầy đủ, tổng lượng nước cần cho các ngành kinh tế là 137 – 145 tỷ m3, dự báo đến năm 2030 là 150 tỷ m3. Nhu cầu sử dụng nước trong mùa khô chiếm khoảng 60%. Nếu tính cả lượng nước để duy trì môi trường sinh thái thì nhu cầu nước trong mùa khô còn tăng cao. Tuy nhiên, lượng nước tự nhiên trên các lưu vực sông chỉ đáp ứng được 30%.

Hiện nay, nông nghiệp là ngành tiêu thụ nước lớn nhất (khoảng 70%). Nước đóng vai trò chủ đạo trong sản xuất lúa gạo, cà phê, cây ăn trái và nuôi trồng thủy sản…, đặc biệt ở đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng. Trong công nghiệp, nước đóng vai trò quan trọng trong phát triển thủy điện, đóng góp khoảng 40% tổng sản lượng điện toàn quốc. Nước cũng cực kỳ quan trọng trong phục vụ sinh hoạt, đời sống hàng ngày của người dân. Nước cũng là thành phần thiết yếu cần để duy trì hệ sinh thái môi trường, phát triển các ngành giao thông thủy, du lịch…

Hiện nay, trên các dòng chính toàn quốc có khoảng 77 công trình hồ chứa lợi dụng tổng hợp nguồn nước, trong đó 8 công trình trên các lưu vực sông miền Bắc, 8 công trình ở Bắc Trung Bộ, 15 công trình ở Nam Trung Bộ, 26 công trình ở Tây Nguyên và 20 công trình ở vùng Đông Nam Bộ. Phát triển mạnh mẽ nhất là trên lưu vực sông Hồng, sông Mã, sông Cả, sông Vu Gia – Thu Bồn, sông Ba, sông Kôn, sông Đồng Nai, sông Se San, sông Srepok. Ngoài vận hành phát điện hòa lưới điện quốc gia, nhiều công trình thủy điện kết hợp cấp nước cho các nhu cầu sử dụng và phòng, chống lũ cho hạ du.

**2. Các vấn đề nảy sinh**

Dưới áp lực gia tăng dân số, nhu cầu sử dụng nước phục vụ tăng trưởng của các ngành kinh tế, các địa phương khác nhau cộng với ảnh hưởng của các hiện tượng thời tiêt cực đoan xảy ra thường xuyên hơn; nhiều khác biệt, mâu thuẫn trong tranh chấp sử dụng nước đã và đang ngày một gia tăng giữa các ngành, các địa phương, các vùng trong một lưu vực sông và thậm chí giữa các quốc gia trong lưu vực sông liên quốc gia.

Các mâu thuẫn tranh chấp đó thường liên quan đến lợi ích kinh tế, môi trường giữa các ngành, giữa thượng lưu và hạ lưu, giữa các địa phương thể hiện ở số và chất lượng nước của nguồn nước được chia sẻ. Dưới đây là một số trường hợp:

**a) Các con sông trong lãnh thổ Việt Nam**

- **Sông Vu Gia - Thu Bồn**

Đến nay trên hệ thống Vu Gia - Thu Bồn có các công trình hồ, đập là A Vương, Đắk Mi 4, Sông Tranh 2, Sông Bung 4, Sông Bung 4A, Sông Bung 5, Sông Bung 2, Sông Bung 6, A Vương 3, Za Hung, Đắk Mi 2, Đắk Mi 3, Đắk Mi 4b, Đắk Mi 4c, Sông Tranh 3, Sông Tranh 4, Khe Diên, Sông Côn 2 bậc 1, Sông Côn 2 bậc 2, đập An Trạch, Hà Thanh, Thanh Quýt, Bàu Nít. Mật độ thủy điện quá dày đã làm thay đổi nghiêm trọng dòng chảy của hệ sông Vu Gia - Thu Bồn.

Theo thống kê, lưu lượng nước trung bình hàng năm trong các tháng mùa khô (từ tháng 1 - 9) mà dự án thủy điện Đắk Mi 4 lấy đi của sông Vu Gia khoảng 1 tỉ mét khối nước gây nước mặn lấn sâu vào sông Vĩnh Điện (một nhánh của sông Vu Gia) ảnh hưởng tới nguồn cấp nước của nhà máy nước Cầu Đỏ, thiếu nước cho hơn 3.000 héc ta đất nông nghiệp huyện Duy Xuyên, Điện Bàn tỉnh Quảng Nam và một phần TP. Đà Nẵng trong mùa khô. Mặt khác, lưu vực sông đang đứng trước nguy cơ bị ô nhiễm bởi tình trạng xả nước thải chưa qua xử lý, hoặc xử lý không đúng quy định từ các nhà máy ở các khu, cụm công nghiệp; nạn phá rừng ở thượng nguồn đã làm tăng cường độ lũ ở các sông vào mùa mưa…

Để giải quyết, Thủ tướng đã có quyết định về quy chế vận hành liên hồ chứa hệ thống trên lưu vực sông này (số 1865/QĐ-TTg ngày 23/12/2019) thay thế quyết định số 1537/QĐ-TTg ngày 07 tháng 9 năm 2015.

- **Thủy điện An Khê-Ka Nak**

Thủy điện An Khê - Ka Nak thuộc bậc thang trên cùng của hệ thống thủy điện sông Ba bao gồm 2 nhà máy: Nhà máy Thủy điện An Khê công suất lắp 160MW, hồ chứa có dung tích hữu ích là 5,6 triệu m3 nằm trên địa bàn thị xã An Khê, tỉnh Gia Lai và Nhà máy Thủy điện Ka Nak công suất lắp 13MW, hồ chứa có dung tích hữu ích 285 triệu m3 nằm trên địa bàn huyện KBang, tỉnh Gia Lai.

Do thủy điện An Khê – Ka Nak chuyển nước từ sông Ba sang sông Kôn của tỉnh Bình Định để phát điện, một lưu vực quan trọng của sông Ba từ thị xã An Khê đến các huyện Kông Chro, Ia Pa, Ayun Pa, Krông Pa (Gia Lai) đã bị khô hạn; đồng thời gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến tận sông Đà Rằng, tỉnh Phú Yên. Có lúc (năm 2016), thủy điện lại xả lũ đột ngột gây ngập lụt tới hơn 2 ngày gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống người dân. Về chất lượng nước, việc xả nước thải của ba nhà máy đường, tinh bột sắn, ván ép MDF ở An Khê đã làm sông Ba đoạn này bị ô nhiễm khiến người dân không dám dùng nước của Nhà máy nước An Khê.

Nhiều quan ngại gay gắt đã nêu ra, cả trong diễn đàn Quốc hội về các tác động tiêu cực của thủy điện An Khê-Ka Nak. Ngày 18/7/2018, Thủ tướng Chính phủ đã ra Quyết định số 878/QĐ-TTg ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa trên lưu vực sông Ba bao gồm các hồ: Sông Ba Hạ, Sông Hinh, Krông H’Năng, Ayun Hạ, An Khê, Ka Nak, Ia M'lá, ĐăkSrông, ĐăkSrông 2, ĐăkSrông 2A, ĐăkSrông 3A và Đăk Srông 3B.

**- Trên lưu vực sông Srepok,** nhiều công trình thủy điện đã được xây dựng trên con sông này, trong đó, việc chuyển nước của công trình thuỷ điện Srêpốk 4A gây ảnh hưởng đến Vườn Quốc gia Yok Đôn, khu du lịch Buôn Đôn tỉnh Đắk Lắk.

Tại quyết định số 1612/QĐ-TTg ngày 13/11/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa trên lưu vực sông Srêpôk, bao gồm các hồ: Krông Nô 2, Krông Nô 3, Buôn Tua Srah, Chu Pông Krông, Krông Búk hạ, Ea Rớt, Buôn Kuốp, Hòa Phú, Đrây H’Linh, Srêpôk 3, Srêpôk 4 và Nhà máy thủy điện Srêpôk 4A.

- **Công trình thuỷ điện Đại Ninh** có công suất lắp máy 300 MW, hồ nước trên [sông Đa Nhim](https://vi.wikipedia.org/wiki/S%C3%B4ng_%C4%90a_Nhim) tỉnh [Lâm Đồng](https://vi.wikipedia.org/wiki/L%C3%A2m_%C4%90%E1%BB%93ng) chuyển nước qua đường ống tới nhà máy điện trên [sông Lũy](https://vi.wikipedia.org/wiki/S%C3%B4ng_L%C5%A9y), để phát điện, và thực hiện cấp nước cho tỉnh [Bình Thuận](https://vi.wikipedia.org/wiki/B%C3%ACnh_Thu%E1%BA%ADn). Từ tháng 5-2007, sông Đa Nhim bị chặn dòng để tích nước cho hồ thủy điện Đại Ninh nên dòng nước chảy về thác Pongour, yếu dần và từ năm 2008 đến nay thì nước cạn kiệt. Được biết, trước đây, để được chấp thuận đầu tư dự án thủy điện Đại Ninh, phía nhà đầu tư đã cam kết với lãnh đạo tỉnh Lâm Đồng là sẽ xả lượng nước 6 m³/s nhằm duy trì dòng nước cho thác Pongour. Tuy vậy, từ ngày chặn dòng, Pongour trở thành “dòng thác chết”, vì không còn cảnh thác nước chảy ầm ào, bọt tung trắng xóa mà chỉ còn một dòng nước chảy yếu ớt giữa những tầng đá trơ trọi. Ngoài thác Pongour, việc chặn dòng xây dựng thủy điện Đại Ninh còn làm 2 ngọn thác khác là Gougah và Bảo Đại bị ngập vào mùa mưa.

Tại quyết định số 471/QĐ-TTg ngày 24/3/2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy trình vận hành liên hồ chứa trên lưu vực sông Đồng Nai gồm các hồ, đập Thác Mơ, Cần Đơn, Srok Phu Miêng, Phước Hòa, Đơn Dương, Đại Ninh, Đồng Nai 2, Đồng Nai 3, Đồng Nai 4, Đăk R’Tỉh, Đồng Nai 5, Trị An Hàm Thuận, Đa Mi, Dầu Tiếng và đập dâng Tà Pao…

1. **Trên một số sông liên quốc gia:**

- **Lưu vực sông Mê Công**

Sông Mê Công dài 4.763 km bắt nguồn từ tỉnh Thanh Hải cao nguyên Tây Tạng - Trung Quốc, chảy qua tỉnh Vân Nam (tên gọi ở Trung Quốc là Lan Xang), Myanma, Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam rồi đổ ra biển Đông. Lưu vực sông Mê Công có tổng diện tích 795,000 km2(đứng thứ 21 thế giới) trong đó phần hạ lưu vực (nằm trên lãnh thổ của bốn quốc gia Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam) là hơn 650.000 km2 (trên 77%). Mê Công là con sông dài thứ 12 trên thế giới (hơn 4.400 km) và lớn thứ 8 về tổng lượng dòng chảy hàng năm (khoảng 475 tỷ m3), trong đó phần đóng góp của Trung Quốc là 16%, Myanmar: 2%, Lào: 34%, Thái Lan: 18%, Campuchia: 18% và Việt Nam: hơn 11%.

Việt Nam có hai vùng chính thuộc lưu vực sông Mê Công đó là lưu vực đồng bằng sông Cửu Long và lưu vực sông Sê San – Srêpốk.

Với lượng nước phong phú và địa hình lòng sông dốc, lưu vực sông Mê Công có tiềm năng rất lớn về thủy điện với tổng năng lượng kỹ thuật khoảng 53.900 MW, trong đó, riêng Trung Quốc là 23.000 MW. Trong phần hạ lưu vực Mê Công, tiềm năng thủy điện dòng chính là 13.000 MW và các dòng nhánh là 17.900 MW, trong đó tập trung chủ yếu ở Lào với 21.000 MW (chiếm tới 70%).

Hiện nay, trên lưu vực phía Trung Quốc có 8 công trình thủy điện lớn đang hoạt động với tổng công suất là 15.650 MW. Vùng hạ lưu vực sông Mê Công cũng có tốc độ phát triển thủy điện rất mạnh mẽ, với khoảng 100 dự án ở Lào, 7 dự án của Thái Lan, Việt Nam và Campuchia mỗi nước có 14 dự án đã và đang được nghiên cứu xây dựng trong đó các công trình đã hoàn thành là 3.235 MW và đang được xây dựng là hơn 3.209 MW.

Kế hoạch xây dựng các đập thủy điện trên dòng chính sông Mê Công đã gây nhiều tranh cãi với các quan ngại về kinh tế, xã hội và đặc biệt là môi trường sinh thái. Hiện nay, trong khuôn khổ Ủy hội sông Mê Công (Mekong River Commission-MRC) và trên cơ sở Hiệp định Hợp tác Phát triển Lưu vực sông Mê Công 1995, 4 nước thành viên (Lào, Thái Lan, Campuchia, Việt Nam) đã và đang giải quyết các bất đồng, quan ngại. Ủy hội đã nhất trí về bộ quy tắc/Thủ tục sử dụng nước lưu vực sông Mê Công, trong đó có quy định về các mức ngưỡng dòng chảy cần duy trì trong mùa khô, mùa mưa cũng như các chỉ tiêu về chất lượng nước.

Đối với các dự án thượng nguồn, nơi Trung Quốc và Myanmar chưa tham gia Hiệp định Mê Công, cơ chế hợp tác đối thoại (Dialogue mechanism) đã được áp dụng để các bên nêu và chia sẻ các quan ngại và bàn các giải pháp hợp tác.

- **Lưu vực sông Hồng - sông Thái Bình**

Lưu vực sông Hồng-Thái Bình là lưu vực sông liên quốc gia chảy qua 3 nước Việt Nam, Trung Quốc, Lào với tổng diện tích tự nhiên vào khoảng 169.000km2 trong đó diện tích trong lãnh thổ Việt Nam vào khoảng 87.840 km2 (khoảng 51,3%). Tại phần lưu vực thượng lưu thuộc Trung Quốc, việc xây dựng và vận hành hàng chục thủy điện, 1.870 đập dâng và kênh dẫn nước, 9 hồ chứa có tổng dung tích 200 triệu m3 cùng các hoạt động khai khoáng... đã làm thay đổi đáng kể số lượng nước, chế độ dòng chảy, chất lượng nước, suy giảm phù sa và xói lở bờ sông Đà, sông Thao, sông Chảy, sông Lô trước khi đổ vào nước ta.... Với áp lực về phát triển kinh tế - xã hội của nước ta, nhu cầu khai thác, sử dụng nước ngày càng gia tăng, dự báo đến 2050 sẽ tăng lên 1,12 lần so với hiện nay. Bên cạnh đó, các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội cũng làm gia tăng việc xả nước thải gây ô nhiễm nguồn nước; điển hình như trên [sông Cầu](https://baotainguyenmoitruong.vn/song-Cau-ptag.html), [sông Đáy](https://baotainguyenmoitruong.vn/song-Day-ptag.html), sông Nhuệ… một số chỉ tiêu ô nhiễm đang vượt quá tiêu chuẩn cho phép từ 1,6 - 2,3 lần.

Hiện chưa có hiệp định hay cơ chế hợp tác giữa các bên liên quan. Mọi vấn đề liên quan được trao đổi qua kênh ngoại giao, hợp tác kỹ thuật. Về phía trong nước Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 740 QĐ/TTg ngày 17/6/2019 ban hành quy trình vận hành liên hồ chứa (7 hồ chứa Sơn La, Hòa Bình, Thác Bà, Tuyên Quang, Lai Châu, Bản Chát, Huội Quảng) trên lưu vực sông Hồng hang năm (thay thế cho quyết định 1622 ngày 17/9/2012). Trước đây mới có quyết định 198 QĐ/TTg ngày 10/2/2011 ban hành quy trình vận hành liên hồ chứa 4 hồ (Sơn La, Hòa Bình, Thác Bà và Tuyên Quang) và chỉ trong mùa lũ hàng năm.

**3. Tranh chấp, mâu thuẫn về khai thác sử dụng nước và giải pháp ở một số nơi trên thế giới**

- **Lưu vực sông Nil**

Nil là con sông dài nhất thế giới (6.650 km tính từ hồ Victoria đầu nguồn sông Nil trắng) Lưu vực rộng 3.254.555 km2 gồm 11 quốc gia là: Burundi, Cộng hòa Dân chủ Congo, Ai Cập, Ethiopia, Eritrea, Kenya, Rwanda, Nam Sudan, Sudan, Tanzania và Uganda. Hai nhánh chính của sông là sông Nil Trắng và Nil Xanh trong đó lượng nước đóng góp từ song Nil xanh chiếm tới hơn 80% tổng lượng nước song Nil. Trong khi Ai Cập là nước dưới cùng của lưu vực thì Ethiopia là quốc gia thượng lưu trên nhánh Nil Xanh. Hiệp ước Anh-Ai Cập năm 1929 được ký kết bởi Vương quốc Anh (khi đó kiểm soát phần lớn Đông Phi) và Ai Cập (thuộc quyền cai trị của Anh), nhằm phân bổ quyền sử dụng nước dọc theo lưu vực; theo đó, Ai Cập và Sudan được đảm bảo cung cấp hàng năm lần lượt 48 tỷ và 4 tỷ m3, trong tổng lượng nước hàng năm ước tính của sông Nil là 84 tỷ m3. Một thỏa thuận khác vào năm 1959 giữa Anh và Ai Cập độc lập đã tăng cổ phần của Ai Cập lên 55,5 tỷ m3 và Sudan lên 18,5 tỷ m3. Phần còn lại được chia sẻ bởi các quốc gia khác dọc theo con sông. Hiệp ước mới cũng tái khẳng định một điều khoản thiết yếu từ thỏa thuận năm 1929: Ai Cập có quyền phủ quyết bất kỳ dự án xây dựng nào có thể cản trở dòng nước chảy vào sông Nil. Ethiopia và tất cả các quốc gia dọc theo con sông, ngoài Ai Cập và Sudan, sẽ gặp khó khăn trong việc tuân thủ các điều khoản cũng như duy trì lượng nước cần cho dân số của họ. Trên thực tế, các dự báo nhân khẩu học gần đây, theo Sáng kiến Lưu vực sông Nil, cho năm 2050 đã dự báo dân số Ai Cập và Sudan còn thấp hơn so với 9 quốc gia còn lại, khiến các hiệp định nước trước đây sẽ ngày một thiếu công bằng hơn. 14/4/2010, tại [Entebbe](https://vi.wikipedia.org/wiki/Entebbe) các nước Ethiopia, Rwanda, Tanzania và Uganda đã ký một thỏa thuận mới về chia sẻ nước sông Nile. Thỏa thuận này bị Ai Cập và Sudan phản đối.

Năm 2011, Ethiopia công bố kế hoạch xây dựng một đập thủy điện lớn (đập Đại Phục hưng 6.000 MW trị giá 5 tỷ USD) trên sông Nil xanh, gần biên giới Ethiopia-Sudan. Dung tích hồ lớn tới 67 tỷ mét khối nước và sẽ mất ít nhất 7 năm để tích đầy. Điều này sẽ làm giảm lưu lượng dòng chảy của sông ít nhất 25% trong khoảng thời gian đó.

Đó là lý do tại sao mâu thuẫn, thậm chí nguy cơ xung đột quân sự giữa 2 nước hạ lưu, nhất là Ai Cập với Ethiopia đã xảy ra. Cộng đồng quốc tế, với các chuyên gia từ Liên hợp quốc, Ngân hàng thế giới và các tổ chức đa phương khác đã quan ngại và đưa ra một kế hoạch để giải quyết các mối quan ngại đó.

Kế hoạch này có thể bao gồm thuyết phục Ethiopia đáp ứng yêu cầu của Ai Cập về 40 tỷ mét khối nước/năm, giúp nước này phát triển các ngành kinh tế với các kế hoạch tưới tiêu hiện đại để tiết kiệm nước và hỗ trợ xây dựng nhà máy khử mặn nước. Đổi lại, các nhà tài trợ quốc tế có thể giúp đáp ứng nhu cầu điện của Ethiopia bằng cách tài trợ cho các nhà máy điện nổi trên Biển Đỏ, nơi có thể vận chuyển năng lượng qua Eritrea, Somalia và Kenya.

- **Lưu vực sông Colorado**

Sông Colorado bắt nguồn từ dãy núi Rocky ở Mỹ có chiều dài khoảng 2.330 km, diện tích lưu vực 637.000 km², chảy qua 7 bang trên đất Mỹ, 2 bang Mexico và đổ ra biển Cortez tại vịnh California. Từ lưu lượng tự nhiên khoảng 1.200 m3/s trong thế kỷ XIX, do sự phát triển mạnh mẽ tại các bang của Mỹ, nguồn nước sông Colorado đã được sử dụng triệt để. Mỗi khi một đập lớn ở Mỹ hoàn thành, lưu lượng sông Colorado đã suy giảm đáng kể, và nhiều lúc không còn dòng chảy ở hạ lưu trong mùa khô. Ví dụ sau khi đập Hoover hoàn thành năm 1936, lưu lượng trên sông ở Mexico chỉ còn 164 m3/s. Sau khi đập Glen Canyon hoàn thành năm 1966, lưu lượng chỉ còn 8,3 m3/s. Kể từ năm 1998 trừ vài ngày có lũ, hầu như sông không còn dòng chảy ở phía Mexico.

Để giải quyết các quan ngại của Mexico, một Hiệp định về nước giữa Mỹ và Mexico đã được ký kết năm 1944, theo đó, hàng năm Mỹ phải xả 1,5 triệu acre-feet (khoảng 1,85 tỷ m3) về Mexico. Những năm hạn hán, nhiều người Mỹ gọi thỏa thuận đó là “gánh nặng Mexico”, còn nhiều người Mexico đòi hỏi phải có giải pháp cho sự thiếu hụt nguồn nước trên sông.

Ngày 20/11/2012, Chính phủ hai nước Mỹ và Mexico đã ký thỏa thuận về chia sẻ và quản lý nguồn nước sông Colorado. Theo thỏa thuận, hai nước sẽ hỗ trợ chia sẻ cả khi thừa và thiếu nước, theo đó khi hạn hán xảy ra ở Mỹ, nước sẽ chuyển ít hơn đến Mexico Ngược lại, trong những năm Mỹ có nguồn nước dồi dào, Mexico được phép dự trữ nước tại một số hồ chứa ở phía Bắc biên giới. Ngoài ra, hai nước cũng thỏa thuận cấp 616 triệu m3/năm (5.000 acre-feet) cho vùng đồng bằng ở vịnh California nhằm phục hồi và phát triển hệ động thực vật tự nhiên, nhất là các loài chim nước.

- **Lưu vực sông Murray-Darling**

Murray-Darling là con sông ở phía đông nam Australia. Với chiều dài 3.375 km, diện tích lưu vực 1.061.469 km2, lưu vực sông bao gồm bang Queensland, New South Wales, Victoria, South Australia và vùng lãnh thổ thủ đô Canbera. Vào những năm giữa thế kỷ XX, việc khai thác sử dụng không điều phối củ các bang dẫn đến lượng nước có thể sử dụng trong lưu vực hạn chế, ô nhiễm môi trường gia tăng và đã sự cạnh tranh giữa các ngành, các cộng đồng, nông trại trong sử dụng nước ngày càng khốc liệt. Các thách thức lưu vực đang gặp phải bao gồm: các vấn đề về xã hội, thị trường mua bán nước đang tiến triển, nhu cầu cải thiện sức khỏe môi trường, lũ, hạn và cháy rừng, cá chết trên sông, nhiễm mặn, tảo xanh trong nước, nước ngả màu đen trên một số đoạn sông và đất phèn. Từ đó đòi hỏi phải duy trì được chất lượng nước tốt, cải thiện sức khỏe môi trường và động thực vật và chia sẻ công bằng nguồn nước giữa các cộng đồng, các ngành công nghiệp và môi trường. Một số thỏa thuận pháp lý và các thể chế điều phối, quản lý của các bên liên quan đã được ký kết và thành lập.

Tháng 1/1988, Ủy ban lưu vực Murray-Darling/MDBC (nay là Cơ quan lưu vực Murray-Darling/MDBA) được thành lập trong khuôn khổ Hiệp định lưu vực sông cùng tên. Thông qua việc ký kết Hiệp định về lưu vực sông Muray-Darling ngày 24/6/1992, các bên thỏa thuận tăng cường hỗ trợ quy hoạch và quản lý có điều phối hiệu quả nhằm sử dụng bền vững, có hiệu lực và công bằng tài nguyên nước, đất và môi trường (Hiệp định này). Ngày 3/7/2008, các bên đã ký Hiệp định về cải cách lưu vực sông Murray-Darling.

Ngoài ra, ngoài các quy định điều chỉnh về nước trên toàn quốc gia, Đạo luật về Nước của Australia năm 2007 cũng quy định cụ thể về Hiệp định lưu vực Murray-Darling.

**4. Các quy định pháp luật hiện hành về giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng nước ở Việt Nam.**

Luật Tài nguyên nước (TNN) năm 2012 (ban hành ngày 21/06/2012 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2013), bao gồm 10 chương và 79 điều. Đây là Luật được xây dựng trên cơ sở sửa đổi Luật Tài nguyên nước năm 1998, và chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên nước đã được chuyển từ Bộ NNPTNT sang Bộ TNMT (thành lập từ năm 2002).

Để thực hiện Luật TNN 2012, một loạt các văn bản “dưới luật” (nghị định, thông tư) đã được ban hành. Các văn bản này có thể nói đã giúp thực thi pháp luật về tài nguyên nước, tăng cường công tác quản lý nhà nước và hỗ trợ cho việc giải quyết tranh chấp mâu thuẫn và một số văn bản đáng chú ý gồm:

- [Nghị định 201/2013/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-201-2013-ND-CP-huong-dan-Luat-tai-nguyen-nuoc-214786.aspx) quy định chi tiết thi hành một số điều của luật tài nguyên nước.

- [Nghị định 80/2014/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Xay-dung-Do-thi/Nghi-dinh-80-2014-ND-CP-thoat-nuoc-va-xu-ly-nuoc-thai-242830.aspx) về thoát nước và xử lý nước thải.

- [Nghị định 43/2015/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-43-2015-ND-CP-lap-quan-ly-hanh-lang-bao-ve-nguon-nuoc-273250.aspx) quy định lập, quản lý hành lang bảo vệ nguồn nước.

- [Nghị định 167/2018/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-167-2018-ND-CP-quy-dinh-viec-han-che-khai-thac-nuoc-duoi-dat-403870.aspx) quy định về việc hạn chế khai thác nước dưới đất.

- Các quyết định của Thủ tướng Chính phủ về quy trình vận hành liên hồ chứa trên một số lưu vực sông Hồng, sông Mã, sông Cả, sông Hương, sông Srepok, sông Vu Gia-Thu Bồn…

- Thông tư 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng.

- [Thông tư 17/2021/TT-BTNMT](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Thong-tu-17-2021-TT-BTNMT-giam-sat-khai-thac-su-dung-tai-nguyen-nuoc-491173.aspx) quy định về giám sát khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

Về cách giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn về một vấn đề, các bên có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp một cách hoà bình và có thể lựa chọn các biện pháp thích hợp bao gồm thương lượng trực tiếp, sử dụng trung gian hoà giải, sử dụng cơ chế trọng tài hoặc đưa ra xử tại toà án. Riêng đối với các tranh chấp về tài nguyên nước, tại các Điều 69 (trong Chương Hợp tác quốc tế về TNN) và Điều 76 (trong chương giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước) Luật TNN năm 2012 có nêu các quy định về các nguyên tắc và cách giải quyết tranh chấp, bất đồng về nguồn nước liên quốc gia (Điều 69), và về tài nguyên nước nói chung (hiểu là trong phạm vi Việt Nam) (Điều 76); trong đó đối với các nguồn nước trong Việt Nam, hòa giải luôn được khuyến khích sử dụng trước tiên (chưa thấy quy định về các biện pháp khác như cơ chế trọng tài, tòa án).

Còn đối với nguồn nước liên quốc gia, quy định giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn khá đầy đủ (theo quy định của luật pháp/điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc là thành viên và theo quy định của luật pháp và điều ước quốc tế có liên quan).

Ngoài các quy định còn chung chung như trên, trong nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Tài Nguyên nước ([Nghị định 201/2013/NĐ-CP](https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Tai-nguyen-Moi-truong/Nghi-dinh-201-2013-ND-CP-huong-dan-Luat-tai-nguyen-nuoc-214786.aspx)), không thấy có quy định chi tiết về cách thức giải quyết tranh chấp; mà chỉ có giao trách nhiệm giải quyết “vấn đề phát sinh” liên quan đến trách nhiệm điều phối, giám sát trong lưu vực sông liên tỉnh cho Bộ TNMT (Điều 46), trong lưu vực sông nội tỉnh cho UBND cấp tỉnh (Điều 47), và cho các bộ, ngành liên quan trong lưu vực sông (Điều 48).

**5. Nội dung về giải quyết tranh chấp, mâu thuẫn trong dự thảo Luật Tài nguyên nước sửa đổi: nhận xét và đề xuất**

- Đưa nguyên tắc phòng ngừa xảy ra tranh chấp, mâu thuẫn lên trên. Nhấn mạnh việc tuân thủ các quy định Luật này (nhất là quy định về dòng chảy tối thiểu, quy trình vận hành hồ chứa/liên hồ chứa) và các pháp luật có liên quan đến việc quy hoạch, khai thác, sử dụng, phát triển TNN và các tài nguyên liên quan đến nước, xả thải vào nguồn nước... Sau đó mới đến quy định giải quyết và hòa giải là biện pháp đầu tiên được khuyến khích.

- Có nên tách bạch nội dung giải quyết tranh chấp nguồn nước liên quốc gia trong Điều 78 thuộc chương VII (HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC). Cần lưu ý là, tại khoản 2 Điều 78 của dự thảo quy định: *“**Tranh chấp, bất đồng về nguồn nước liên quốc gia xảy ra trong lưu vực sông có tổ chức lưu vực sông quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia được giải quyết trong khuôn khổ tổ chức lưu vực sông quốc tế theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”.* Trên thực tế, lưu vực sông Mê Công (sông liên quốc gia) có 6 quốc gia nhưng hiện chỉ mới có 4 quốc gia hạ lưu tham gia Ủy hội sông Mê Công. Trung Quốc và Myanmar là 2 quốc gia thượng lưu nhưng chưa tham gia. Ngoài ra Trung Quốc còn là 1 trong 3 nước bỏ phiếu chống Công ước của Liên hiệp quốc năm 1997 về sử dụng nước các dòng sông quốc tế cho mục đích phi giao thông thủy. Vì vậy nên bỏ đoạn “....*theo quy định của điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên* “ và khoản này rút gọn lại là “*Tranh chấp, bất đồng về nguồn nước liên quốc gia xảy ra trong lưu vực sông có tổ chức lưu vực sông quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia được giải quyết trong khuôn khổ tổ chức lưu vực sông quốc tế đó”.*

Một phương án khác là đưa quy định của điều 78 như dự thảo hiện nay vào Chương IX (THANH TRA CHUYÊN NGÀNH TÀI NGUYÊN NƯỚC, GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ TÀI NGUYÊN NƯỚC), thành một khoản trong quy định về trách nhiệm của Bộ TNMT tại điều 84 (hoặc một điều riêng về nguồn nước liên quốc gia). Ví dụ: là đại diện của Việt Nam trong đề xuất, xem xét, giải quyết tranh chấp, bất đồng…lưu vực sông liên quốc gia (như quy định tại Điều 2, khoản 7, mục l), m), n), o) của Nghị định 68/2022/ND-CP về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ Tài nguyên Môi trường).

- Nếu không gộp nội dung giải quyết tranh chấp bất đồng lưu vực sông liên quốc gia thì đề xuất bố cục lại Điều 84 (Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước) với một số thay đổi như sau:

# Khoản 1: Nhất trí như quy định của khoản 1 tại dự thảo.

# Khoản 2: *Giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện như sau:*

*+ Nhà nước khuyến khích các bên tổ chức, cá nhân giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước thông qua tự hòa giải hoặc hòa giải tại cơ sở theo quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở;*

*+ Trong trường hợp tự hòa giải không thành, các bên có thể tiếp tục giải quyết qua cơ chế trọng tài hoặc tòa án.*

# Khoản 3: là tiết c) hiện nay.

# Theo đó sửa các số 3,4,5,6 như dự thảo hiện nay thành 4,5,6,7.

# Lưu ý tại khoản 5, Điều 84, Dự thảo, hiện nay quy định: …“*trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì có quyền khởi kiện tại Toà án theo quy định của pháp luật”:* cần chỉnh sửa lại câu từ vì đang nói về trách nhiệm của Bộ TNMT chứ không phải các bên liên quan trong tranh chấp. Tương tự như quy định tại khoản 3 (“*trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì các bên tranh chấp có quyền khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện tại Toà án theo quy định của pháp luật”)* và khoản 4, tiết a) (“*trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì các bên tranh chấp có quyền khởi kiện tại Toà án theo quy định của pháp luật”).*

# Tóm lại, dự thảo Luật Tài nguyên nước năm 2023 đã kế thừa các quy định nêu tại văn bản pháp luật trước đây về giải quyết tranh chấp mâu thuẫn về tài nguyên nước. Có một số nội dung như nhận xét và đề xuất trên đây cần được cân nhắc, xem xét để nếu có thể, có sự điều chỉnh thích hợp trong dự thảo. Điểm cuối cùng là, song song với việc hoàn chỉnh dự thảo Luật thì cũng cần chuẩn bị các văn bản dưới luật (Nghị định, thông tư) với các giải thích cụ thể, chi tiết về nội dung này để việc thực thi Luật được thuận lợi và Luật thực sự đi vào đời sống.