BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HÀ THANH HOÀ

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN CỦA VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội – 2021

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ TƯ PHÁP
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

HÀ THANH HOÀ

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN CỦA VIỆT NAM

Chuyên ngành: Luật quốc tế
Mã số: 9 38 01 08

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. ĐINH NGỌC VƯỢNG

Hà Nội - 2021

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Viết tắt	Viết đầy đủ
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
Bộ TN&MT	Bộ Tài Nguyên và Môi trường
ĐBSCL	Đồng bằng sông Cửu Long
EIA	Đánh giá tác động môi trường
QGTV	Quốc gia thành viên
ILC	Ủy ban Pháp Luật quốc tế thuộc Liên hợp quốc
ICJ	Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc
KCN	Khu công nghiệp
LMI	Sáng kiến hạ nguồn sông MeKong
LHQ	Liên hợp quốc
LVS	Lưu vực sông
MRC	Uỷ hội MeKong
NMC(s)	Uỷ ban MeKong quốc gia
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
TAC	Hiệp ước thân thiện và hợp tác Đông Nam Á (Hiệp ước Bali)
UNWC	Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế
UNCE	Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 4.1: Mực nước sông MeKong tại các trạm Tân Châu và Châu Đốc trong giai đoạn nửa cuối tháng 6 năm 2019 so với một số năm trước 127
Bảng 4.2: Xu thế thay đổi khí hậu và các thiên tai khác 128
ở đồng bằng sông Cửu Long trong 30 năm tới 128
Bảng 4.3: Hiện trạng các đập thuỷ điện lưu vực sông MeKong 129
Bảng 4.4: Phân bổ các đập thuỷ điện trên sông MeKong 129
Bảng 4.5: Lượng nước thải sinh hoạt phát sinh tại một số địa phương 132
Đồng bằng Sông Cửu Long.....132
Bảng 4.6: Vị trí dự án chung lưu vực 3S 135
Bảng 4.7: Vị trí Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long 136
Bảng 4.8: Bậc thang thủy điện trên Sông Lan Thương (giai đoạn 1) 138
Bảng 4.9: Bậc thang thủy điện trên Sông Lan Thương.....138
Bảng 4.10: Các bậc thang thủy điện trên dòng chính Sông MeKong dự kiến xây dựng của Lào, Thái Lan và Campuchia 139

DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC CỦA LUẬN ÁN

Phụ lục I: Thủ tục Thông báo

Phụ lục II: Thủ tục tham vấn

Phụ lục III: Mực nước sông MeKong tại hạ nguồn lưu vực nửa đầu mùa khô 2019 - 2020

Phụ lục IV: Dự án phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông SeKong, Sesan và Srepok

Phụ lục V: Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp JPIN ở khu vực biên giới Campuchia – Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long về an ninh nguồn nước và phát triển bền vững

Phụ lục VI: Tóm tắt tác động của các dự án thuỷ điện đối với kinh tế của các nước hạ nguồn lưu vực sông MeKong

Phụ lục VII: Các dự án thuỷ lợi hiện có và đã được quy hoạch trong lưu vực MeKong

Phụ lục VIII: Một số dự án lấy nước/chuyển nước lưu vực MeKong vùng Đông Bắc

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT .....
DANH MỤC BẢNG BIỂU .....
DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC CỦA LUẬN ÁN .....
MỞ ĐẦU 1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG CÂU HỎI NGHIÊN CỨU ĐẶT RA 7
1.1. Những công trình nghiên cứu của nước ngoài 7
1.1.1. Những công trình nghiên cứu các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế 7
1.1.2.Những công trình nghiên cứu các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế 12
1.2. Những công trình nghiên cứu của Việt Nam 19
1.2.1. Những công trình nghiên cứu các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế 19
1.2.2. Những công trình nghiên cứu các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế 21
1.3. Đánh giá chung về các công trình nghiên cứu đã thực hiện 25
1.4. Những vấn đề tiếp tục nghiên cứu của luận án 27
1.5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu 29
Kết luận Chương 1 31
CHƯƠNG 2: LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ 32
2.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế và bảo vệ nguồn nước quốc tế 32
2.1.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế 32
2.1.2. Khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế 35
2.2. Lý luận pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế 42
2.2.1. Các học thuyết về nguồn nước quốc tế 42
2.2.2. Nguồn của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế 48
2.2.3. Nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế 51
2.2.4. Nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế 64
2.2.5. Vai trò của pháp luật quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế 66
Kết luận Chương 2 69

CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ 72
3.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế 72
3.1.1. Xây dựng mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng nước chung..... 73
3.1.2 Xây dựng kỹ thuật và thực tiễn để giải quyết ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn 75
3.1.3. Xây dựng các chương trình giám sát đối với nguồn nước quốc tế 77
3.1.4 Xây dựng kế hoạch, hệ thống cảnh báo và ứng phó trong tình huống khẩn cấp 78
3.1.5. Đánh giá tác động môi trường 79
3.1.6. Kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài mới hoặc các loài ngoại lai... 80
3.2. Hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế 81
3.2.1. Nội dung hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế..... 82
3.2.2. Phương thức hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế..... 87
3.3. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế và giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế..... 89
3.3.1. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế..... 89
3.3.2.Giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế..... 95
Kết luận Chương 3 101
CHƯƠNG 4: THỰC TIỄN BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM.104
4.1. Thực trạng pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam..... 104
4.1.1. Khái quát về nguồn nước quốc tế của Việt Nam 104
4.1.2. Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam..... 106
4.1.3. Những nội dung pháp lý cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam 109
4.1.4. Nhận xét về các quy định pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam 120
4.2. Thực tiễn thực thi pháp luật bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam... 126
4.2.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế 126
4.2.2 Hợp tác quốc tế..... 133
4.2.3. Giải quyết tranh chấp 137
4.3. Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam..... 143
4.3.1. Phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam..... 143
4.3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam..... 146

Kết luận Chương 4 157
KẾT LUẬN CHUNG **159**
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN **162**
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO **163**
PHỤ LỤC **171**

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nước là nguồn tài nguyên vô cùng cần thiết cho phát triển kinh tế, xã hội và là một thành phần không thể thiếu của hệ sinh thái. Từ xa xưa, con người đã biết khai thác và sử dụng các lợi ích từ nguồn nước để phục vụ cho mọi hoạt động trong đời sống, từ sinh hoạt, kinh doanh đến giao thông, du lịch, năng lượng...

Từ đầu thế kỷ 20, lượng nước tiêu thụ toàn cầu đã tăng gấp 7 lần, nguyên nhân xuất phát từ sự gia tăng của dân số toàn cầu cũng như nhu cầu khai thác, sử dụng nguồn nước của mỗi quốc gia. Quá trình này đã khiến cho nguồn tài nguyên nước trên thế giới đang ngày càng trở nên khan hiếm. Trong tương lai không xa, khi nguồn nước trở nên cạn kiệt, các cuộc khủng hoảng sẽ diễn ra trên nhiều phương diện, khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, và thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Một yếu tố quan trọng khác nữa là hầu hết các nguồn nước ngọt trên thế giới được chia sẻ bởi hai hay nhiều quốc gia. Như tại châu Phi, mỗi nước châu Phi được cho là chia sẻ nguồn nước ngọt với ít nhất một quốc gia khác và rất nhiều nước chia sẻ nguồn nước với nhiều quốc gia. Vì vậy, cần thiết phải có những quy tắc pháp lý quốc tế thích hợp để bảo vệ nguồn tài nguyên có giá trị này.

Việt Nam có 3.450 sông, suối với chiều dài từ 10 km trở lên, trong đó có 13 sông lớn; 392 sông, suối liên tỉnh và 3.045 sông, suối nội tỉnh. Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông có liên quan đến nước ngoài, phân bố trải dài dọc 25 tỉnh từ Quảng Ninh đến Kiên Giang. Các sông, suối xuyên biên giới hàng năm chuyển vào nước ta khoảng 520 tỷ m^3 nước, chiếm khoảng 63% tổng lượng nước trung bình của hệ thống sông nước ta, trong đó lớn nhất là sông Cửu Long với lượng nước chuyển vào khoảng 420 tỷ m^3, chiếm khoảng 81% tổng lượng nước chảy xuyên biên giới vào nước ta; sông Hồng khoảng 52 tỷ m^3, chiếm 10%; các hệ thống sông còn lại chiếm khoảng 9%. Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á với chiều dài xấp xỉ 4.900 km, bắt nguồn từ Trung Quốc, chảy qua Myanmar, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Sông Hồng là sông quốc tế lớn thứ hai ở nước ta sau sông MeKong với tổng diện tích lưu vực là 169 nghìn km^2, trong đó 51% nằm ở nước ngoài (chủ yếu là ở Trung Quốc), tổng lượng dòng chảy khoảng 135 tỷ m^3. Hàng năm, các sông suối xuyên biên giới của hệ thống sông Hồng vận chuyển khoảng 52 tỷ m^3 vào nước ta, chủ yếu qua sông Đà, sông Thao và sông Lô. Sông quốc tế lớn thứ ba của Việt Nam là sông Sài Gòn, chảy theo hướng Nam và Nam – Đông Nam khoảng 225 km từ Phum Daung ở phía Đông Nam Campuchia và đổ ra sông Nhà Bè, sau đó, đổ ra biển Đông. Sông Sài Gòn đóng một vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế và xã hội của 11 tỉnh phụ thuộc vào lưu vực sông. Các sông quốc tế nhỏ hơn bao gồm Sông Vàm Cỏ Đông (Campuchia và

Việt Nam), Bắc Giang (Trung Quốc và Việt Nam); Bắc Luân (Trung Quốc và Việt Nam), sông Mã (Lào và Việt Nam), sông Cả hoặc sông Koi (Lào và Việt Nam)[1].

Những năm gần đây Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều thách thức về nguồn nước. Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông xuyên biên giới mà Việt Nam là quốc gia ở hạ nguồn. Trong khi gần 2/3 lượng nước chảy vào nước ta là từ các nước ngoài, các quốc gia ở thượng nguồn đã và đang đẩy mạnh việc khai thác sử dụng nước trên các sông liên quốc gia, nhất là trên lưu vực sông MeKong và lưu vực sông Hồng. Đặc biệt, hoạt động đắp đập, chặn dòng, xây dựng công trình thủy điện, chuyển nước sang các lưu vực sông khác và vận hành của các nhà máy thủy điện ở thượng nguồn lưu vực sông Hồng, sông MeKong đã và đang là nguy cơ trực tiếp làm suy giảm nguồn nước chảy vào Việt Nam. Ngoài ra, các hoạt động sử dụng nước, phát triển kinh tế - xã hội của các quốc gia thượng nguồn còn có nguy cơ ô nhiễm, suy thoái nguồn nước của nước ta. Tuy nhiên, cho đến nay chúng ta vẫn chưa có được cơ chế, chính sách, biện pháp hiệu quả để hợp tác, chia sẻ nguồn nước giữa các quốc gia có chung nguồn nước.

Xuất phát từ những lý do trên nên việc nghiên cứu toàn diện các quy định của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế và đánh giá hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam có những ý nghĩa hết sức quan trọng. Kết quả của những nghiên cứu này sẽ giúp ích cần thiết cho các cơ quan lập pháp, các nhà quản lý trong hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật vừa nhằm bảo vệ hiệu quả nguồn nước quốc tế của Việt Nam, vừa đáp ứng yêu cầu hội nhập, hợp tác quốc tế về mọi mặt cũng như bảo vệ chủ quyền của Việt Nam. Ngoài ra, nắm vững các quy định của luật quốc tế cũng có ý nghĩa thiết thực trong việc vận dụng các quy định này để trở thành "vũ khí" hiệu quả cho Việt Nam trong quá trình giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước cũng như tăng cường nhận thức cho mỗi người dân, qua đó, góp phần nâng cao ý thức trong bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

Đối tượng nghiên cứu của luận án trước tiên là các điều ước quốc tế điều chỉnh vấn đề quản lý nguồn nước quốc tế, bao gồm các điều ước quốc tế đa phương toàn cầu trong lĩnh vực luật nước quốc tế và luật môi trường quốc tế có liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế; các điều ước, thỏa thuận quốc tế song phương hoặc khu vực về nguồn nước quốc tế. Bên cạnh đó, luận án cũng nghiên cứu phán quyết của các cơ quan tài phán trong giải quyết các tranh chấp liên quan đến những hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước quốc tế của các quốc gia, gây ảnh hưởng đến các quốc gia khác. Cuối cùng, luận án nghiên cứu hệ thống các quy định của pháp luật Việt Nam về quản

[1] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2017), Chuyên đề "Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia", tr.1 – tr.5

lý tài nguyên nước, bảo vệ môi trường đối với tài nguyên nước và các điều ước quốc tế, thỏa thuận quốc tế khác mà Việt Nam đã ký kết trong lĩnh vực này.

Trên cơ sở đối tượng nghiên cứu như trên, phạm vi nghiên cứu của luận án bao gồm:

Một là, những vấn đề lý luận cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế và pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế;

Hai là, thực trạng pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế;

Ba là, thực trạng pháp luật và thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Như đã trình bày ở trên, hệ thống nguồn nước quốc tế của Việt Nam bao gồm sông MeKong, sông Hồng, sông Sài Gòn và một số sông quốc tế nhỏ khác, trong đó, sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất, có vai trò đặc biệt quan trọng, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và bảo đảm nguồn nước cho hai vùng rộng lớn, có ý nghĩa chiến lược đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, đóng góp gần 60% tổng lượng nước hàng năm của Việt Nam. Là quốc gia nằm ở hạ nguồn lưu vực, Việt Nam là một trong các quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước MeKong của các quốc gia ven nguồn nước khác. Các số liệu quan trắc thuỷ văn cho thấy, từ trận lũ lịch sử năm 2000 đến nay, dòng chảy mùa lũ từ thượng nguồn xuống đồng bằng sông Cửu Long ngày càng giảm sút rõ rệt, mực nước nhiều nơi đã xuống mức thấp nhất lịch sử, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp. Trong một báo cáo của Ủy hội sông Mekong, tổ chức này đã cảnh báo, nếu cả 3 công trình thủy điện của Lào: Xayaburi, Don Sahong, Pak Beng đi vào hoạt động, thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm 6,2%/tháng, xâm nhập trên sông xâm nhập mặn trên sông Tiền, sông Hậu lấn sâu vào từ 2,8-3,8 km và với viễn cảnh không xa, khi cả chuỗi 11 đập thủy điện hoạt động thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm hơn 27%/tháng, xâm nhập mặn sẽ vào sâu trên sông Tiền, sông Hậu khoảng từ 10-18 km, nguồn chất dinh dưỡng (đạm và lân) cho đồng bằng sông Cửu Long có thể giảm từ 6-10% kéo theo năng suất cây trồng được dự báo sẽ giảm từ 0,6-1 tấn/ha[2]. Xuất phát từ ý nghĩa quan trọng của sông MeKong đối với các quốc gia trong khu vực, trong đó có Việt Nam cũng như thực trạng báo động của nguồn nước sông MeKong tại Việt Nam do ảnh hưởng từ các yếu tố tự nhiên cũng như hoạt động của các quốc gia ven sông khác, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh nguồn nước, sự ổn định kinh tế, xã hội của Việt Nam, nên đối với Việt Nam, phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ tập trung chủ yếu phân tích các quy định pháp luật và thực tiễn bảo vệ nguồn nước sông MeKong.

---

[2] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu,* tr.10

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ một cách có hệ thống những vấn đề lý luận và pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế; những vấn đề pháp lý và thực tiễn quản lý nguồn nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong của Việt Nam, từ đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Phù hợp với mục đích nghiên cứu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của luận án gồm:

- Phân tích khái niệm nguồn nước quốc tế và bảo vệ nguồn nước quốc tế, qua đó, làm rõ khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Làm rõ một số vấn đề lý luận của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể: Các học thuyết về nguồn nước quốc tế; nguồn luật điều chỉnh; các nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế; nội dung và vai trò của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Phân tích một cách hệ thống nội dung pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và (iv) giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

- Phân tích, đánh giá toàn diện các quy định pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam theo các nội dung (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và (iv) giải quyết tranh chấp quốc tế; phân tích, đánh giá thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam theo những nội dung trên, từ đó, đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận khoa học của chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng triệt để các quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử. Luận án cũng được tiến hành trên cơ sở quán triệt sâu sắc các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta, đặc biệt liên quan đến vấn đề phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và đường lối đối ngoại.

Đối với từng nội dung cụ thể, Luận án sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như phương pháp tiếp cận hệ thống, phương pháp lịch sử, phương pháp tổng hợp, phương pháp phân tích, phương pháp liên ngành, phương pháp so sánh luật, kết hợp nghiên cứu lý luận với thực tiễn để đưa ra các giải pháp cụ thể. Theo đó:

- Phương pháp tổng hợp và phương pháp phân tích được sử dụng để đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu có liên quan đến luận án;

- Phương pháp lịch sử được sử dụng để phân tích các học thuyết về nguồn nước quốc tế;

- Phương pháp tiếp cận hệ thống và phương pháp phân tích được sử dụng trong toàn bộ luận án, đặc biệt tại các chương 2, chương 3 và chương 4. Phương pháp tiếp cận hệ thống được sử dụng để làm rõ những vấn đề lý luận và pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam một cách tổng thể. Phương pháp phân tích được sử dụng để làm rõ nội dung của pháp luật quốc tế, pháp luật Việt Nam về bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng như thực tiễn thực thi pháp luật.

- Phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn được sử dụng để đối chiếu, đánh giá thực tiễn thực thi pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, từ đó, kiến nghị những giải pháp cụ thể để nâng cao hiệu quả của hoạt động này.

- Phương pháp tiếp cận liên ngành - pháp lý, chính trị, ngoại giao, kỹ thuật môi trường - được sử dụng để đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

- Phương pháp so sánh luật cũng được sử dụng ở mức độ nhất định để xây dựng khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở cách tiếp cận khác nhau của pháp luật các nước cũng như đề xuất một số kinh nghiệm cho Việt Nam trong hợp tác quốc tế nhằm bảo vệ nguồn nước quốc tế.

5. Ý nghĩa khoa học và tính mới của luận án

Luận án là công trình nghiên cứu một cách toàn diện các vấn đề lý luận, pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong pháp luật quốc tế cũng như các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong của Việt Nam. Luận án đã có những đóng góp mới về mặt khoa học như sau:

Thứ nhất, luận án đã xây dựng khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế và đặc điểm của bảo vệ nguồn nước quốc tế dưới góc độ pháp lý trên cơ sở tiếp cận một cách toàn diện về nguồn nước quốc tế dưới góc độ vừa là một loại tài nguyên thiên nhiên, vừa là một thành tố của môi trường.

Thứ hai, luận án đã phân tích một cách hệ thống một số vấn đề lý luận cơ bản của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế. Đặc biệt, luận án đã làm rõ hơn các nguyên tắc của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở phân tích các phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế và thực tiễn ký kết điều ước giữa các quốc gia ven nguồn nước quốc tế

Thứ ba, luận án đã phân tích sâu sắc hơn và đánh giá một cách toàn diện, hệ thống những quy định của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở phân tích các điều ước quốc tế ở cả phạm vi toàn cầu, khu vực và song phương, phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế có liên quan, qua đó, chỉ ra một số "khoảng trống" trong các quy định này.

Thứ tư, luận án đã phân tích một cách tổng thể các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, cụ thể là bảo vệ nguồn nước sông MeKong, bao

gồm các quy định của pháp luật Việt Nam, Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong và các Thủ tục, Hướng dẫn kỹ thuật do Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong thông qua, từ đó, đưa ra những đánh giá khách quan về những hạn chế của khuôn khổ pháp lý hiện nay trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ năm, luận án đã làm rõ thực trạng bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể là nguồn nước sông MeKong tại Việt Nam trên cơ sở các số liệu cập nhật của bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong, qua đó, kiến nghị một số giải pháp tăng cường hiệu quả trong hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

6. Ý nghĩa thực tiễn của luận án

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các cơ quan lập pháp, các nhà quản lý trong hoạt động xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật về nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng. Đặc biệt, những đề xuất của luận án về nội dung hợp tác quốc tế có thể là những gợi ý hữu ích cho các cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam trong việc xây dựng chính sách đối ngoại và vận dụng các quy định của luật quốc tế để bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Luận án cũng đóng góp vào hệ thống kiến thức pháp lý để phổ biến, tuyên truyền, nâng cao nhận thức cho mỗi người dân về vai trò của nguồn nước quốc tế và sự cần thiết phải bảo vệ nguồn nước quốc tế tại Việt Nam. Ngoài ra, những phân tích, bình luận, đánh giá về nội dung các quy định trong luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế sẽ có giá trị tham khảo đối với những người làm công tác nghiên cứu, giảng dạy luật quốc tế, đặc biệt là luật nước quốc tế, luật môi trường quốc tế cũng như những người quan tâm đến những ngành luật này.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu và kết luận, luận án được kết cấu thành 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài và những câu hỏi nghiên cứu đặt ra

Chương 2: Lý luận pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Chương 3: Thực trạng pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Chương 4: Thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 1
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI VÀ NHỮNG CÂU HỎI NGHIÊN CỨU ĐẶT RA

1.1. Những công trình nghiên cứu của nước ngoài

1.1.1. Những công trình nghiên cứu các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Cuốn sách *"The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes"* của tác giả Owen Mcintyre là một công trình nghiên cứu rất chi tiết về những vấn đề pháp lý trong Công ước của UNECE về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và các hồ quốc tế, trong đó bao gồm những nguyên tắc điều chỉnh hoạt động này.[3] Điểm đáng chú ý của cuốn sách là bên cạnh những nguyên tắc của luật nước quốc tế đã được ghi nhận trong nhiều công trình khác là sử dụng hợp lý và công bằng; không gây thiệt hại đáng kể, tác giả đã phân tích cả những nguyên tắc của luật môi trường quốc tế có liên quan, bao gồm nguyên tắc tiếp cận thận trọng; người gây ô nhiễm phải trả phí và phát triển bền vững, qua đó, đánh giá vai trò của những nguyên tắc này trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Với tiêu đề *"Principles of Transboundary Water Resources Management and Ganges Treaties: An Analysis",* trong phần đầu bài viết, tác giả Muhammad Mizanur Rahaman[4] đã phân tích nội dung và cơ sở pháp lý của những nguyên tắc quản lý nguồn nước sông biên giới được ghi nhận trong Quy tắc Helsinki 1966 về việc sử dụng nước và sông quốc tế và Công ước về nguồn nước của Liên hợp quốc năm 1977 và các điều ước quốc tế khu vực bao gồm: Học thuyết về chủ quyền quốc gia bị giới hạn; nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý; nghĩa vụ không gây thiệt hại đáng kể; nguyên tắc thông báo, tham vấn và thương lượng; nguyên tắc hợp tác và chia sẻ thông tin và nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế. Phần hai của bài viết là những phân tích về các nguyên tắc được ghi nhận trong các điều ước quốc tế ký kết giữa các quốc gia lưu vực Ganges gồm: *Một là*, Hiệp ước Mahakali giữa Nepal và Ấn Độ với nguyên tắc hợp tác và chia sẻ thông tin, nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý, nguyên tắc phân bổ công bằng lợi ích và nghĩa vụ không gây thiệt hại đáng kể; *hai là* Hiệp ước Ganges giữa Ấn Độ và Bangladesh với nguyên tắc hợp tác và trao đổi thông tin, nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý, nghĩa vụ không gây thiệt hại. Trong phần cuối bài viết, tác giả đã chỉ ra khoảng trống nội dung trong các nguyên tắc được ghi nhận trong những điều ước song phương trên, đó là không điều ước nào quy định phạm vi cụ thể của "thiệt hại" được xác định trong nghĩa vụ không gây thiệt hại là gì

---

[3] Xem: Owen Mcintyre (2015), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Brill Nijhoff, USA.

[4] Xem: Muhammad Mizanur Rahaman (2009), "Principles of Transboundary Water Resources Management and Ganges Treaties: An Analysis", *Water Resources Development,* Vol. 25, No. 1, pp.159–173.

và điều này hoàn toàn có thể dẫn đến tranh chấp giữa các bên.

Một công trình khá thú vị khác là bài viết *"Fairness and Equity in Transboundary Water Resources: A Comparative Analysis of the TWO Analysis and WAS Models as applied to the Jordan River Basin"* của tác giả Ian Baltutis.[5] Ngay trong phần đầu, bài viết đã chỉ ra sự mơ hồ của khái niệm "sử dụng công bằng", công bằng và thiện chí nhưng đồng thời cũng chỉ ra rằng, sự mơ hồ này thực chất là có mục đích bởi những nguyên tắc này có thể được sử dụng một cách cố ý nhằm tạm thời đóng băng các tranh chấp giữa các bên mặc dù chưa đạt được một giải pháp giải quyết cụ thể nào. Xuất phát từ sự mơ hồ cũng như đa nghĩa của những nguyên tắc này, phần tiếp theo của bài viết là những phân tích về nguyên tắc thiện chí và công bằng dưới ba góc độ: Nghĩa của thuật ngữ thiện chí và công bằng; trực tiếp áp dụng và quy định của các điều ước quốc tế có liên quan, bao gồm Quy tắc Helsinki và Công ước về nguồn nước của Liên hợp quốc. Trong phần cuối cùng, tác giả đã phân tích vụ việc cụ thể giữa Israel and Palestine trong việc vận dụng nguyên tắc thiện chí và công bằng khi giải quyết các vấn đề liên quan đến lưu vực sông Jordan giữa hai nước.

Bài viết *"Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management"* của tác giả Muhammad Mizanur Rahaman cũng nghiên cứu những nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.[6] Phần đầu bài viết là những phân tích về ba học thuyết làm cơ sở cho các nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước bao gồm thuyết chủ quyền tuyệt đối với lãnh thổ với nội dung mọi quốc gia đều có quyền sử dụng nguồn nước thuộc lãnh thổ của mình một cách tùy ý mà không cần quan tâm đến các quốc gia khác; thuyết sự toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối với quyền của các quốc gia ở hạ lưu đối với sự liên tục và không gián đoạn của dòng chảy từ lãnh thổ của thượng nguồn phía trên, bất kể ưu tiên là gì; thuyết chủ quyền lãnh thổ bị giới hạn với nội dung mọi quốc gia đều có quyền tự do trong sử dụng nguồn nước sông chảy chung trên lãnh thổ của mình miễn là việc sử dụng không ảnh hưởng đến lợi ích chung của cộng đồng dân cư. Trong phần thứ hai, tác giả đã phân tích những nguyên tắc của luật nước quốc tế được ghi nhận trong các điều ước quốc tế gồm nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng; nghĩa vụ không gây thiệt hại đáng kể; nguyên tắc thông báo, tham vấn và thương lượng; nguyên tắc hợp tác và trao đổi thông tin và hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế, đồng thời cũng chỉ ra những khoảng trống trong các văn kiện quốc tế hiện nay điều chỉnh những nguyên tắc này. Phần cuối cùng của bài viết là những phân tích về nội dung của một số nguyên tắc theo phán

---

[5]Xem: http://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/sites/transboundarywaters.science.oregonstate.edu/files/Publications/Baltutis_dissertation_2009.pdf, truy cập ngày 2/5/2018.

[6] Xem: Rahaman, M.M. (2009), "Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management", *Int. J. Sustainable Society*, Vol. 1, No. 3, pp.207–223.

quyết của Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc trong vụ Hungary vs Slovakia.

Không phân tích toàn bộ những nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, bài viết *"Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions"* của tác giả Dante A. Caponera[7] chỉ phân tích nguyên tắc điều chỉnh hoạt động hợp tác giữa các quốc gia trong việc bảo vệ nguồn nước. Theo đó, tác giả đã phân tích nội dung pháp lý của nguyên tắc chia sẻ công bằng và hợp lý được ghi nhận trong Dự thảo năm 1983 của Ủy ban luật quốc tế, Quy tắc Helsinki, từ đó đưa ra một kết luận rằng, nguyên tắc này không chỉ ghi nhận trong điều ước quốc tế mà còn tồn tại với tư cách là tập quán quốc tế. Đặc biệt, bài viết đã phân tích mối quan hệ giữa nguyên tắc chia sẻ công bằng, hợp lý và vấn đề chủ quyền quốc gia để đi đến kết luận, chia sẻ nguồn nước và chủ quyền quốc gia mặc dù là hai vấn đề đối lập nhau khi nguyên tắc chia sẻ nhấn mạnh đến sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia có chung một nguồn nước xuyên biên giới trong khi chủ quyền quốc gia khẳng định quyền tài phán riêng biệt của quốc gia đối với lãnh thổ của mình, trong đó, có phần sông chảy trên lãnh thổ quốc gia, tuy nhiên, nguyên tắc chia sẻ nguồn nước không giới hạn chủ quyền quốc gia và ngược lại, nguyên tắc chủ quyền quốc gia không cho phép một quốc gia hành động một cách độc quyền và không giới hạn đối với phần sông quốc tế chảy ở lãnh thổ quốc gia.

Cũng không phân tích hết toàn bộ các nguyên tắc, bài viết *"The Law of international Waters: Reasonable"* tác giả Margaret J. Vick[8] chỉ phân tích nguyên tắc sử dụng hợp lý trong sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới. Ngay những dòng đầu tiên, tác giả đã khẳng định rằng sử dụng hợp lý nguồn nước xuyên biên giới là một trong những nguyên tắc nền tảng của luật nước quốc tế đã tồn tại hàng thế kỷ. Trên cơ sở ghi nhận vai trò quan trọng của nguyên tắc sử dụng hợp lý, nội dung bài viết gồm ba phần chính. *Trong phần thứ nhất*, trước khi khái quát quá trình phát triển của nguyên tắc sử dụng hợp lý được ghi nhận trong pháp luật Anh, tác giả đã chỉ rõ sự khác biệt giữa nguyên tắc sử dụng hợp lý và sử dụng công bằng trên cơ sở phán quyết của Tòa án tối cao Mỹ trong Kansas vs Colorado cũng như những bình luận của báo cáo viên đặc biệt Stephen McCaffrey trong quá trình xây dựng dự thảo Công ước về nguồn nước của Liên hợp quốc. Phần thứ hai của bài viết là những phân tích về nguyên tắc sử dụng hợp lý theo các văn kiện quốc tế, từ những nội dung mang tính khởi điểm trong Quy tắc Helsinki, những nội dung chi tiết hơn trong quá trình xây dựng các dự thảo Luật về việc sử dụng nguồn nước quốc tế được sử dụng vào mục đích phi hàng hải của Ủy ban luật quốc tế kèm theo những bình luận của các báo cáo

---

[7] Xem: Dante A. Caponera (1985), "Patterns of Cooperation in International Water Law: Principles and Institutions", *Natural Resources Journal*, Volume. 25, pp.563-589.

[8] Xem: Margaret J. Vick (2009), "The Law of international Waters: Reasonable", *CHI.-KENT J. INT'L & COMP. L, Vol.XII,* pp.142-178.

viên đặc biệt cho đến Công ước năm 1977 của Liên hợp quốc. Trong phần cuối, tác giả đã phân tích một vụ kiện thực tiễn được giải quyết tại Tòa án tối cao của Mỹ giữa hai bang New Mexico và Colorado trong việc sử dụng sông Vermejo để qua đó, làm rõ mối quan hệ giữa nguyên tắc phân chia công bằng và sử dụng hợp lý.

Một cuốn sách khác cũng nghiên cứu về nguyên tắc sử dụng công bằng trong luật quốc tế về nguồn nước là *"Environmental protection of International Watercources under International Law"* của tác giả Owen Mcintyre.[9] Cuốn sách gồm 8 chương, trong đó chương 3, chương 5 và chương 6 trực tiếp đề cập đến nguyên tắc này. Chương 3 và chương 5 là những phân tích về nguyên tắc sử dụng công bằng dưới góc độ lịch sử ra đời, quá trình tiếp nhận và thừa nhận đây là một nguyên tắc điều chỉnh hoạt động sử dụng nguồn nước quốc tế giữa các quốc gia, mối quan hệ với luật môi trường và những nội dung cơ bản của nguyên tắc này. Điểm đặc biệt là cuốn sách đã phân tích khá chi tiết những yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện nguyên tắc này trên thực tế, gồm: Nhu cầu kinh tế, xã hội; dân số; bảo tồn, bảo vệ và phát triển kinh tế của quốc gia; các vấn đề sử dụng hiện tại và tương lai; các nhân tố địa lý, thủy văn; ảnh hưởng từ những quốc gia có chung nguồn nước quốc tế và những yếu tố khác.

Với tiêu đề *"The customary international law of transboundary fresh water",* bài viết của tác giả J.W. Dellapenna[10] trước hết đã phân tích các loại nguồn cấu thành tập quán quốc tế (vật chất và ý thức) có tính chất lý luận cơ bản, dựa trên đó công trình đã nghiên cứu các vấn đề chuyên môn liên quan đến tập quán quốc tế trong lĩnh vực quản lý nguồn nước quốc tế, như thực tiễn quốc gia and opinio juris, các công trình của các nhà công pháp nổi tiếng, các quy tắc Helsinki. Công trình nghiên cứu đã khẳng định sự hình thành tập quán quốc tế trong luật nước quốc tế với minh chứng thuyết phục là các tập quán quốc tế này đã được pháp điển hóa trong Công ước Liên hợp quốc 1997 về luật sử dụng các dòng sông quốc tế cho các mục đích phi giao thông thủy. Toàn bộ phần cuối cùng của công trình là nghiên cứu và phân tích quá trình pháp điển hóa luật nước quốc tế trong khuôn khổ Liên hợp quốc với tiêu đề "Liên hợp quốc pháp điển hóa luật tập quán".

Trong công trình *"Transboundary water law in Africa: Development, Nature and Geography"*, hai tác giả J. Lautze và M. Giordano[11] đã phân tích về quá trình phát triển, bản chất của hệ thống các điều ước quốc tế về nguồn tài nguyên nước của châu Phi và các vấn đề địa lý của các lưu vực sông quốc tế châu Phi. Sau khi nhấn mạnh tầm quan trọng nghiên cứu đề tài, tập hợp các văn kiện về nguồn nước quốc tế ở châu

---

[9] Xem: Owen Mcintyre (2016), *Environment protection of International Watercources under International Law*, Routledge, London.

[10] Xem: J.W.Dellapenna (2001), "The customary international law of transboundary fresh water", Int.J.Global Environmental Issues, Volume 1, No.3, pp.27-37.

[11] Xem: J.Lautze and M.Giordano (2005), "Transboundary water law in Africa: Development, Nature and Geography", *Natural Resources Journal*, Volume 45, No.2, pp.29-47..

Phi cũng như giới hạn nghiên cứu, công trình đã đi vào phân tích các điều khoản của luật nước xuyên biên giới và nội dung nghiên cứu được phân chia theo 3 thời kỳ: Thời kỳ thứ nhất là thời kỳ các nước châu Phi còn nằm dưới chế độ thực dân đế quốc từ 1862 đến 1958; thời kỳ thứ hai được gọi là giai đoạn độc lập đầu tiên của các quốc gia châu Phi từ năm 1959 đến 1989 và thời kỳ thứ ba là thời kỳ các quốc gia độc lập tiếp theo từ năm 1990 đến 2004. Các đặc trưng của luật nước xuyên biên giới châu Phi được nghiên cứu từ góc độ chính trị, từ khi còn là thuộc địa cho đến khi giành được độc lập và thời kỳ thế giới có thay đổi chính trị lớn từ năm 1990 đã tác động không nhỏ tới sự phát triển của luật nước quốc tế châu Phi. Dựa trên các điều ước quốc tế về nước xuyên biên giới của châu Phi, tác giả đã trình bày hiện trạng luật nước xuyên biên giới của châu Phi với tiêu chí mức độ quản lý chia sẻ nguồn nước, theo đó nhóm điều ước quốc tế đã xác định chế độ quản lý chung nguồn nước và mở rộng việc cung cấp nước là các điều ước quốc tế về lưu vực sống Gambia, Lake Chad, Niger, Okavango, Senegal và Volta; các điều ước quốc tế đã phân định được vùng nước là điều ước quốc tế về lưu vực sông Cunene, Inkomati, Maputo, Nile và Orange còn sông Zambezi và lưu vực của nó hiện nay chưa có sự xác định. Phụ lục của công trình nghiên cứu là bản danh sách các văn kiện pháp lý quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới ở châu Phi, bao gồm 158 văn kiện như hiệp định, hiệp ước, nghị định thư, các nghị quyết hay kết quả tại các cuộc họp kỹ thuật của các ủy hội sông châu Phi.

Công trình nghiên cứu tiếp theo có giá trị cả về lý luận và thực tiễn là công *"Shared, transboundary waters management"* của C. Sadoff, T. Greiber, M.Smith và G.Bergkamp[12]. Cuốn sách bao gồm 6 chương, trong đó chương 1 đề cập tới các vấn đề có tính khái niệm chung, như tài nguyên nước xuyên biên giới, quản lý các nguồn nước xuyên biên giới và chia sẻ nguồn nước này. Thuật ngữ "chia sẻ" không chỉ hiểu là sự phân chia theo nguyên tắc công bằng và hợp lý của luật quốc tế, mà còn thể hiện hơn thế nữa một thái độ ứng xử thân thiện và hữu nghị trong quan hệ quốc tế, sự nhường nhịn và chia sẻ những khó khăn, trở ngại trong đời sống quốc tế giữa các quốc gia cùng chung sống trên lưu vực của sông quốc tế. Chương 2 phân tích và nhấn mạnh tới các nguyên nhân dẫn đến việc chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới, đồng thời chỉ ra các lợi ích và chi phí của việc quản lý chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới như thời điểm chia sẻ, chia sẻ lợi ích phải công bằng, các cơ chế chia sẻ lợi ích, áp dụng chia sẻ lợi ích ở các cấp và cuối cùng là chia sẻ lợi ích trong thực tế. Chương 3 đề cập tới các khía cạnh nhân sự tham gia hoặc có liên quan đến quá trình quản lý và chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới, đây không chỉ đơn giản là các quốc gia, mà công trình nghiên cứu nhấn mạnh tới các bên liên quan khác như các cá nhân, các nhóm, các cơ quan và

[12] Xem: C.Sadoff, T.Greiber, M.Smith, G.Bergkamp (2012), *"Shared, transboundary waters management"*, IUCN Bulletin.

tổ chức (chính thống và không chính thống) trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới và việc quản lý các nguồn tài nguyên này.

Cũng nghiên cứu những vấn đề lý luận về nguồn nước quốc tế nhưng bài viết "Managing transboundary rivers in Latin America – Could a global convention help?"[13] lại tiếp cận dưới góc độ khá đặc biệt khi so sánh giữa hai điều ước quốc tế là Công ước của Liên hợp quốc về nguồn nước quốc tế và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới và hồ quốc tế của UNECE. Phần đầu bài viết là khái quát quá trình ra đời của hai Công ước. Trong phần thứ hai, các tác giả đã so sánh hai công ước này trên các vấn đề: Phạm vi điều chỉnh; những nguyên tắc cơ bản; các quy định về thủ tục; bảo vệ hệ sinh thái; giải quyết tranh chấp và khuôn khổ thể chế. Đặc biệt, trong phần này, các tác giả đã làm rõ một số vấn đề chưa rõ ràng trong Công ước của Liên hợp quốc và mối quan hệ giữa nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng và nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể cũng như quyền, nghĩa vụ của các quốc gia ở thượng nguồn và hạ nguồn sông quốc tế. Phần cuối bài viết là thực tiễn áp dụng hai Công ước này tại các nước Mỹ Latin cũng như việc áp dụng Công ước trong ba trường hợp một hoặc nhiều quốc gia ven sông đều tham gia Công ước, chỉ một quốc gia ven sông tham gia Công ước và cuối cùng là không quốc gia ven sông nào tham gia Công ước.

1.1.2.Những công trình nghiên cứu các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế

1.1.2.1. Những công trình nghiên cứu về vấn đề ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát ô nhiễm nguồn nước quốc tế và các tác động xuyên biên giới

Trong cuốn sách *"Principles of Transboundary Water Resources Management and Ganges Treaties: An Analysis",* ngoài 3 chương nghiên cứu về các nguyên tắc, tại những chương còn lại, tác giả đã phân tích những vấn đề pháp lý về bảo vệ môi trường trong luật nước quốc tế. Theo đó, chương 7 là những phân tích về các quy định cơ bản trong luật quốc tế nói chung về bảo vệ môi trường bao gồm: Nghĩa vụ ngăn ngừa ô nhiễm xuyên biên giới; nghĩa vụ hợp tác; đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới; phát triển bền vững; nguyên tắc tiếp cận thận trọng; công bằng giữa các thế hệ; chung nhưng phân biệt trách nhiệm; nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả chi phí; cách tiếp cận về hệ sinh thái. Tại chương 8, tác giả đã phân tích cụ thể về những nghĩa vụ bảo vệ môi trường mang tính thủ tục trong nguồn nước quốc tế bao gồm nghĩa vụ thông báo; trao đổi thông tin; nghĩa vụ thương lượng trên cơ sở thiện chí; nghĩa vụ cảnh bảo và giải quyết hòa bình tranh chấp. Trên cơ sở những nội dung tại hai chương trên, trong chương cuối cùng của cuốn sách, tác giả đã đưa ra một kết luận khá thú vị

[13] Xem: Alejandro Iza, Juan Carlos Sanchez, & Matt Hulse (2014), *Managing transboundary rivers in Latin America – could a global convention help?*. International Union for Conservation of Nature, Switzerland.

là bảo vệ môi trường chính là một nhân tố để đảm bảo nguyên tắc sử dụng công bằng nguồn nước quốc tế.

Bài viết *"The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater Resources"* của tác giả Owen McIntyre cũng là một công trình nghiên cứu đáng chú ý về nội dung bảo vệ môi trường đối với nguồn nước quốc tế.[14] Nội dung của bài viết gồm hai phần. Phần thứ nhất là những phân tích đối với các điều ước quốc tế, phán quyết của các cơ quan tài phán, thực tiễn phổ biến tại các quốc gia cũng như những bình luận khoa học về các quy định cơ bản trong luật môi trường quốc tế bao gồm nghĩa vụ ngăn ngừa ô nhiễm xuyên biên giới; nghĩa vụ hợp tác; nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới; cách tiếp cận hệ sinh thái; nghĩa vụ thông báo, trao đổi thông tin; nghĩa vụ tham vấn và thương lượng thiện chí; nghĩa vụ cảnh báo và giải quyết hòa bình tranh chấp. Phần thứ hai của bài viết là những đánh giá về việc áp dụng những quy định của luật môi trường quốc tế đã phân tích ở trên trong bảo vệ nguồn nước quốc tế dưới góc độ những quy định được ghi nhận trong các điều ước quốc tế về nguồn nước quốc tế cũng như thực tiễn quốc gia.

Bài viết *"Protection và Preservation in International watercourses"* của tác giả Okidi C.O[15] bao gồm những bình luận của tác giả về vấn đề "bảo vệ" và "bảo tồn" nguồn nước quốc tế được ghi nhận trong dự thảo của Ủy ban luật quốc tế trong quá trình xây dựng Công ước của Liên hợp quốc về nguồn nước quốc tế nhằm phân biệt hai vấn đề này. Nội dung của bài viết nhằm làm rõ khái niệm và nội dung của nghĩa vụ "bảo vệ" và "bảo tồn" nguồn nước quốc tế trên cơ sở nghiên cứu các quy định trong luật môi trường quốc tế; các học thuyết được thừa nhận rộng rãi liên quan đến quản lý nguồn nước quốc tế gồm thuyết chủ quyền tuyệt đối với lãnh thổ, thuyết toàn vẹn của lãnh thổ quốc gia và thuyết chủ quyền hạn chế đối với lãnh thổ; các nội dung trong phán quyết giải quyết tranh chấp của trọng tài quốc tế trong vụ Trail Smelter giữa Mỹ và Canada, hồ Lanoux giữa Pháp và Tây Ban Nha; cuối cùng là những quy định trong một số điều ước quốc tế song phương và khu vực liên quan đến quản lý nguồn nước quốc tế và Quy tắc Helsinki.

Cuốn sách "The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation" do nhóm tác giả Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros

---

[14] Xem: Owen McIntyre (2006), "The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater Resources", *Natural Resources Journal*, Vol. 46. Pp. 158-210.

[15]Xem: Okidi, C. O (1981)., "Protection and Preservation in International Watercourses" in *The Law of International Watercourses: The United Nations International Law Commission's Draft Rules on the Non-Navigational Uses of International Watercourses.*

Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke và Rémy Kinna[16] biên tập gồm 12 phần. Ngoài những chương đầu giới thiệu về quá trình ra đời và những nội dung cơ bản cũng như ý nghĩa của Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới và sông quốc tế, phần giữa của cuốn sách là những phân tích của các tác giả về các vấn đề pháp lý cơ bản trong bảo vệ nguồn nước quốc tế/xuyên biên giới được ghi nhận trong Công ước bao gồm: Quy tắc không gây thiệt hại; nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng; nguyên tắc thận trọng; nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả phí; nguyên tắc phát triển bền vững; ngăn ngừa và giảm thiểu ô nhiễm; quản lý nguồn nước tích hợp như một công cụ để ngăn ngừa hoặc giảm thiểu tác động xuyên biên giới; giám sát và đánh giá tác động môi trường; công khai thông tin; nghĩa vụ hợp tác; ngăn ngừa xung đột và giải quyết tranh chấp. Phần cuối cuốn sách là những kinh nghiệm của Công ước trong việc quản lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới đối với một số khu vực như Đông Á, Bắc Mỹ, Mỹ Latinh và Arap.

Không nghiên cứu toàn bộ những vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế, công trình *"Transboundary water governance and climate change adaptation: International law, policy guidelines and best practice application"* của nhóm tác giả Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig[17] chỉ nhằm hỗ trợ năng lực cho các quốc gia trong việc quản lý nguồn nước xuyên biên giới dựa trên cách tiếp cận về hệ sinh thái để thích ứng với biến đổi khí hậu. Phần thứ nhất của báo cáo đã cung cấp những kinh nghiệm trong việc thông qua những chiến lược thích ứng với biến đổi khí hậu đang tác động trực tiếp đến các nguồn nước quốc tế, trong đó, nhấn mạnh đến các vấn đề về cơ chế, thể chế, chính sách và những biện pháp pháp lý. Trong phần thứ hai, các tác giả đã phân tích cụ thể về những biện pháp đã được thông qua để thích ứng với biến đổi khí hậu tại các khu vực nguồn nước xuyên biên giới, trong đó tập trung vào những vấn đề, bao gồm: Cách tiếp cận dựa trên hệ sinh thái; thể chế; phân bổ nước đủ linh hoạt để đáp ứng với sự không chắc chắn và thất thường vốn có của biến đổi khí hậu; dữ liệu và thông tin đáng tin cậy; tìm cách giải quyết vấn đề chất lượng nước; tập trung cụ thể hơn vào những tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt là lũ lụt và hạn hán; nhu cầu của chính sách nước, liên quan đến việc giảm thiểu nhu cầu và nâng cao hiệu quả.

Một công trình khác cũng chỉ nghiên cứu về một nội dung trong kiểm soát ô nhiễm bảo nguồn nước quốc tế là *"Accident transboundary water pollution: Principles and provisions of the multilateral legal instruments"* của tác giả Tibor Faragó và

---

[16] Xem: Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke và Rémy Kinna (Edited) (2015), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation*, Brill Nijhoff, Boston.

[17] Xem: Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig (2015), *Transboundary water governance and climate change adaptation: International law, policy guidelines and best practice application*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.

Zsuzsanna Kocsis-Kupper.[18] Nội dung cuốn sách gồm 5 phần. Phần thứ nhất là khái quát về nguyên nhân gây ra ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới và tác động của ô nhiễm đối với môi trường nói chung, bao gồm cả môi trường nước và các yếu tố kinh tế, xã hội khác, đồng thời cũng khái quát những khái niệm cơ bản có liên quan đến ô nhiễm môi trường đối với nguồn nước xuyên biên giới và trách nhiệm pháp lý phát sinh. Trong phần thứ hai, tác giả đã khái quát quá trình phát triển, nguồn luật và những nguyên tắc của luật môi trường quốc tế điều chỉnh nguồn nước xuyên biên giới được ghi nhận trong các điều ước quốc tế, các Tuyên bố trong Hội nghị quốc tế về môi trường và phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế. Phần thứ ba là những phân tích về nội dung của một số điều ước quốc tế cơ bản trong luật môi trường quốc tế điều chỉnh vấn đề ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới gồm Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới và sông quốc tế, Công ước về hợp tác nhằm bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube, Công ước về tác động xuyên biên giới của những sự cố công nghiệp, Công ước về sử dụng nguồn nước quốc tế vào mục đích phi hàng hải, Công ước về đánh giá tác động môi trường trong hoàn cảnh xuyên biên giới, Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong quá trình ra quyết định và tiếp cận tư pháp trong các vấn đề môi trường, Công ước về trách nhiệm dân sự đối với những thiệt hại phát sinh từ những hành vi nguy hiểm đối với môi trường và Công ước về đa dạng sinh học. Phần tiếp theo của cuốn sách là những phân tích của tác giả về các vấn đề pháp lý và thực tiễn vận dụng một số nguyên tắc cơ bản và những điều khoản trong việc ngăn ngừa và điều tra những sự cố môi trường như nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý và bồi thường; thận trọng và ngăn ngừa sự cố; hệ thống cảnh bảo sớm và thông báo; giải quyết tranh chấp. Trên cơ sở những nghiên cứu trên, trong phần cuối cuốn sách, nhóm tác giả đã đưa ra những kết luận và một số khuyến nghị như tăng cường việc tham gia các điều ước quốc tế của các quốc gia có nguồn nước xuyên biên giới và sông quốc tế; tăng cường chuyển hóa những quy định của điều ước vào pháp luật quốc gia; tiếp tục ký kết những điều ước quốc tế mới để phù hợp với yêu cầu hiện tại…

Cuốn sách *"Transboundary pollution: Evolving issues of International law and policy"* do nhóm tác giả S. JayaKumar, Tommy Koh, Robert Beckman và Hao Duy Phan biên tập tập trung phân tích những vấn đề về ô nhiễm xuyên biên giới nói chung và ô nhiễm đối với nguồn nước xuyên biên giới nói riêng.[19] Nội dung cuốn sách bao

---

[18] Xem: Tibor Faragó, Zsuzsanna Kocsis-Kupper (2000), *Accident transboundary water pollution: Principles and provisions of the multilateral legal instruments*, World Wide Fund for Nature (WWF), Hungarian Programme Office and Office of the Government Commissioner for the Tisza and Szamos Rivers, WWF Hungary Publication Series No. 16 (E).

[19] Xem: S.JayaKumar, Tommy Koh, Robert Beckman and Hao Duy Phan (Edited) (2015), *Transboundary pollution: Evolving issues of International law and policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Massachusetts, USA.

gồm ba phần, trong đó, phần thứ nhất là những vấn đề cơ bản của ô nhiễm xuyên biên giới, bao gồm các nguyên tắc ngăn ngừa, ứng phó với ô nhiễm xuyên biên giới, thực tiễn tình trạng ô nhiễm xuyên biên giới và trách nhiệm quốc gia trong vấn đề này. Phần thứ hai của cuốn sách là những phân tích về các vấn đề pháp lý quốc tế liên quan đến ô nhiễm xuyên biên giới trong một số lĩnh vực cụ thể gồm ô nhiễm đối với các nguồn nước chia sẻ, đánh giá tác động môi trường trong ngăn ngừa ô nhiễm đối với sông quốc tế, trách nhiệm quốc gia trong ô nhiễm biển, ô nhiễm xuyên biên giới từ các hoạt động ngoài khơi, ô nhiễm không khí và ô nhiễm từ hạt nhân, trong đó, ô nhiễm liên quan đến nguồn nước xuyên biên giới được đề cập trong chương 5 và chương 6. Tại chương 5, tác giả đã có cách tiếp cận rất thú vị khi phân tích những quy định về ô nhiễm xuyên biên giới trong Công ước của Liên hợp quốc tế nguồn nước quốc tế năm 1977 và Công ước về bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới của UNECE dưới góc độ so sánh với những điều ước quốc tế có nội dung điều chỉnh vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới như Quy tắc Helsinki, Công ước của Liên hợp quốc về luật biển 1982…, đồng thời tác giả đã phân tích ba án lệ điển hình để làm rõ những vấn đề pháp lý trong nội dung này gồm phán quyết của Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc (ICJ) trong vụ tranh chấp Hungary và Séc năm 1977, phán quyết của ICJ trong vụ tranh chấp Pulp Mills giữa Argentina và Uruguay năm 2006 và phán quyết của Tòa trọng tài quốc tế trong vụ Dự án điện-hydro Kishenganga giữa Ấn Độ và Pakistan năm 1960. Tại chương 6, tác giả đã phân tích những quy định về đánh giá tác động môi trường trong các điều ước quốc tế như một công cụ để ngăn ngừa ô nhiễm xuyên biên giới cũng như thực tiễn hoạt động hợp tác tại sông MeKong cùng một số khuyến nghị để tăng cường hiệu quả trong đánh giá tác động môi trường. Phần cuối cuốn sách là những phân tích về cơ chế hợp tác nhằm ngăn ngừa và ứng phó ô nhiễm xuyên biên giới tại Liên minh châu Âu và ASEAN trong một số lĩnh vực cụ thể.

1.1.2.2. Những công trình nghiên cứu về vấn đề hợp tác quốc tế

Cuốn sách *"Cooperation in the Law of transboundary Water resources"* của tác giả Christina Leb[20] gồm 3 phần. Phần thứ nhất là những phân tích về vấn đề hợp tác trong luật quốc tế nói chung như những yếu tố ảnh hưởng đến hợp tác giữa các quốc gia, sử dụng luật trong hoạt động hợp tác, bản chất hoạt động hợp tác trong luật quốc tế. Trong phần hai, tác giả đã phân tích những vấn đề pháp lý và thực tiễn về nghĩa vụ hợp tác được ghi nhận trong các điều ước quốc tế về quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Cụ thể, chương 3 là các phân tích về nguyên tắc sử hợp lý và công bằng, nghĩa vụ không gây thiệt hại đáng kể và thực tiễn thực hiện những nguyên tắc này; chương 4 là những quy định về việc thực hiện nghĩa vụ hợp tác bao gồm các nghĩa vụ về nội dung

[20] Xem: Christina Leb (2013), *Cooperation in the Law of transboundary Water resources*, Cambridge University Press, United Kingdom.

như phối hợp kiểm soát chất lượng nước, quản lý và bảo vệ hệ sinh thái, các nghĩa vụ về thủ tục như thông báo, trao đổi thông tin, tham vấn và các vấn đề về thiết lập thể chế hợp tác. Phần cuối cuốn sách là một số thách thức cho hoạt động hợp tác trong bảo vệ nguồn nước quốc tế hiện nay như biến đổi khí hậu, các tranh chấp về chủ quyền và những đánh giá của tác giả về các khuôn khổ pháp lý điều chỉnh những thách thức này.

Bài viết "*Cooperation in managing of transboundary water resources: Evaluation approaches and experience*" của tác giả Ariel Dinar[21] là một công trình khá đặc biệt khi tiếp cận vấn đề hợp tác quốc tế dưới góc độ kinh tế. Trong phần đầu bài viết, tác giả đã phân tích một số nguyên tắc hợp tác kinh tế nổi bật có thể áp dụng trong hợp tác quản lý nguồn nước xuyên quốc gia gồm nguyên tắc dân chủ, nguyên tắc tự nguyện gia nhập và rút khỏi những thỏa thuận hợp tác, nguyên tắc bền vững, nguyên tắc công bằng trong tham gia và chia sẻ lợi ích và nguyên tắc đạt được mục đích lôi cuốn tất cả những người tham gia. Phần thứ hai của bài viết là những phân tích về một số hoạt động hợp tác quốc tế điển hình giữa các quốc gia như hợp tác sông Mekong, sông Danube, lưu vực sông Jordan, Chương trình môi trường và nước lưu vực sông Aral và những kinh nghiệm từ các hoạt động hợp tác này.

Trong cuốn sách *"Shared, transboundary waters management"* của các tác giả C. Sadoff, T. Greiber, M. Smith và G. Bergkamp[22], ngoài các vấn đề lý luận được trình bày tại 3 chương đầu, những chương sau cuốn sách là các phân tích về cơ chế hợp tác trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Chương 4 đề cập tới các khuôn khổ hợp tác xuyên biên giới bao gồm các vấn đề có tính pháp lý như cơ sở pháp lý cho quản lý nước xuyên biên giới, trong đó luật quốc tế sẽ được coi là khuôn khổ pháp lý ở cấp độ quốc tế, quốc gia và địa phương trong quản lý và chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới; vấn đề xây dựng các công ước quốc tế mới quản lý nước chia sẻ với khẳng định luật pháp quốc tế là xương sống của quản lý nước xuyên quốc gia. Chương 5 bao gồm các nghiên cứu về các thể chế cho lưu vực nước xuyên biên giới với sự đánh giá tầm quan trọng thiết yếu của các thể chế loại này trong hoạt động quản lý nguồn nước; việc xây dựng các thể chế với chức năng, cơ cấu tổ chức đảm bảo hiệu quả hoạt động là yêu cầu bắt buộc trong thực tiễn quản lý nguồn nước xuyên biên giới. Chương 6 đề cập vấn đề thực hiện quản lý hợp tác nguồn nước xuyên biên giới với nội dung vai trò của thực hiện quản lý hợp tác nước xuyên biên giới trong thực tiễn, vấn đề đảm bảo việc thực hiện có hiệu quả này phải gắn liền với chia sẻ lợi ích từ nguồn nước quốc tế.

Một công trình khác đề cập đến vấn đề hợp tác quốc tế trong quản lý nguồn

---

[21] Xem: Ariel Dinar (2004), "Cooperation in managing of transboundary water resources: Evaluation approaches and experience", *Paper presented at the 4th Rosenberg International Forum on Water Policy, Ankara, Turkey, September 3-9, 2004.*

[22] Xem: C.Sadoff, T.Greiber, M.Smith, G.Bergkamp (2012), *"Shared, transboundary waters management"*, IUCN Bulletin.

nước quốc tế là "Transboundary Water Cooperation".[23] Phần đầu bài viết là những phân tích về các nội dung pháp lý trong các điều ước quốc tế làm cơ sở pháp lý điều chỉnh hoạt động hợp tác quốc tế gồm nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng; nghĩa vụ không gây thiệt hại đáng kể; nguyên tắc hợp tác; nghĩa vụ giải quyết hòa bình tranh chấp quốc tế. Phần thứ hai của bài viết là những kinh nghiệm của Đức trong hoạt động hợp tác quốc tế bảo vệ nguồn nước quốc tế như xây dựng các khuôn khổ thể chế khu vực cho hoạt động hợp tác; xây dựng và tham gia những điều ước quốc tế về nguồn nước xuyên biên giới; tăng cường tham vấn, chia sẻ lợi ích… Phần cuối bài viết là những hoạt động thực tiễn của Đức nhằm thực hiện nghĩa vụ hợp tác quốc tế như hài hòa hóa chính sách; tăng cường ký kết các thỏa thuận hợp tác; thúc đẩy truyền thông và quan hệ hợp tác; xây dựng năng lực quản lý; xây dựng các kế hoạch quản lý nguồn nước tích hợp…

Kỷ yếu hội thảo "*Transboundary Water Cooperation in the context of the SDGs in South Asia and beyond"*[24] bao gồm những đánh giá chủ yếu về thực tiễn hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế hiện nay. Nội dung kỷ yếu gồm ba phần. Phần một là những phân tích khái quát về nội dung các điều ước quốc tế trong lĩnh vực nguồn nước xuyên biên giới, gồm Công ước của Liên hợp, Công ước của UNECE cùng các thỏa thuận hợp tác trong khu vực Nam Á. Phần thứ hai là những phân tích về thực trạng hợp tác giữa các quốc gia trong khu vực bao gồm hợp tác sông MeKong, hợp tác lưu vực Indus, hợp tác quản lý các dòng sông chung ở Nam Á và hợp tác lưu vực sông Kabul. Trên cơ sở đánh giá về những thành tựu đạt được và các thách thức trong các mô hình hợp tác hiện tại, phần cuối kỷ yếu là các bài viết đưa ra những khuyến nghị nhằm tăng cường hiệu quả hợp tác như tăng cường hợp tác chính trị, thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội – dân sự…

Bài viết *"Conflict and cooperation in managing international water resources"* của tác giả Scott Barrett[25] bắt đầu bằng những phân tích về các vấn đề pháp lý và thực tiễn hợp tác quản lý và bảo vệ nguồn nước quốc tế giữa Mỹ và Canada với Hiệp ước sông Colombia, Ấn Độ và Pakistan với Hiệp ước sông Indus, Đức, Hà Lan, Pháp và Thụy Sĩ với Công ước về bảo vệ sông Rhine khỏi ô nhiễm từ clorua. Trong phần sau bài viết, tác giả đã phân tích về những học thuyết ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nguồn nước xuyên biên giới gồm thuyết chủ quyền lãnh thổ không giới hạn, thuyết sử dụng hợp lý công bằng và phát triển, định lý Coase với nội dung một quốc gia có thể

---

[23] Xem: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development Development Education and Information Division (2006), *Transboundary Water Cooperation.*

[24] Xem: Global water partnership, Global water partnership South Asia (2017), Regional Workshop on Transboundary Water Cooperation in the context of the SDGs in South Asia and beyond, 23-24 May 2017, Pokhara, Nepal

[25] Xem: Scott Barrett (1994), *Conflict and cooperation in managing international water resources,* Policy Research Department The World Bank

nhượng bộ trong việc giải quyết các vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới để đổi lại những lợi ích khác.

Bài viết "*Cooperation or conflict in transboundary water management: Case study of South Asia*" của tác giả Asit K. Biswas[26] là một công trình nghiên cứu tương đối sâu sắc về ý nghĩa và tầm quan trọng của hoạt động hợp tác giữa các quốc gia trong quản lý, khai thác và sử dụng bền vững nguồn nước xuyên biên giới. Trên cơ sở phân tích thực tiễn giữa Bhutan và Ấn Độ, Ấn Độ, Nepal và Bangladesh, tác giả đã chỉ ra những lợi ích thiết thực của việc hợp tác trong quản lý, khai thác và sử dụng nguồn nước của các con sông liên quốc gia trên cơ sở tin cậy và thiện chí như trường hợp của Bhutan và Ấn Độ cũng như những tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế, xã hội của người dân, đặc biệt người dân Bangladesh do sự thiếu tin cậy lẫn nhau, sự không bình đẳng dẫn đến việc thiếu hợp tác trong quản lý và sử dụng dòng sông chung như trường hợp của Ấn Độ, Nepal và Bangladesh. Tác giả đã đưa ra một kết luận là về lâu dài, các quốc gia sẽ không có sự lựa chọn nào khác là phải hợp tác với nhau để quản lý, khai thác các con sông liên quốc gia.

1.2. Những công trình nghiên cứu của Việt Nam

1.2.1. Những công trình nghiên cứu các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Công trình nghiên cứu đầu tiên là sách chuyên khảo *"Sông ngòi Việt Nam"* của tác giả Nguyễn Văn Âu.[27] Từ góc độ học thuật, đây là ấn phẩm nghiên cứu của ngành địa lý học, tuy nhiên từ nội dung của công trình đã giúp cho các học giả luật quốc tế xác định được sông Việt Nam và lưu vực của chúng có thuộc về nguồn tài nguyên nước xuyên biên giới hay không. Căn cứ theo định nghĩa về "sông quốc tế" của Liên hợp quốc đồng thời dựa vào nội dung nghiên cứu về sông ngòi Việt Nam ta có thể tổng kết được Việt Nam có 10/13 lưu vực sông lớn của Việt Nam là các con sông liên quốc gia hoặc sông quốc tế, trong đó đặc biệt có 5 nguồn nước quốc tế quan trọng của Việt Nam ở lưu vực các con sông sau đây: Lưu vực sông Mekong; Lưu vực sông Hồng – sông Thái Bình; Lưu vực sông Đồng Nai; Lưu vực sông Cả và lưu vực sông Mã. Đây là 5 nguồn nước xuyên biên giới của Việt Nam và trải đều từ Bắc vào Nam, trong đó đặc biệt quan trọng hơn cả là lưu vực sông Mekong và sông Hồng – sông Thái Bình nơi cung cấp nguồn nước chủ yếu cho 2 đồng bằng lớn nhất cả nước.

Luận án *"Sustainable development of water resuorces – International regulations, MeKong regional cooperation and vietnamese national legislation"* của

---

[26] Xem: Asit K. Biswas (2011), "Cooperation or conflict in transboundary water management: Case study of South Asia", *Hydrological Sciences Journal*, Volume.1, No.2, pp.2-25.

[27] Xem: Nguyễn Văn Âu (1997), *Sông ngòi Việt Nam*, Nxb.Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

nghiên cứu sinh Lê Thành Long[28] là một công trình nghiên cứu rất giá trị về các nguyên tắc của luật nước quốc tế, đặc biệt là nguyên tắc phát triển bền vững. Với tiêu đề "Cuộc cách mạng của những quan điểm và nguyên tắc của luật nước quốc tế", chương hai của luận án trước tiên là những khảo cứu về hai học thuyết thường được nhắc đến phổ biến trong luật nước quốc tế là thuyết chủ quyền lãnh thổ tuyệt đối, thuyết toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối trên các phương diện lịch sử, thực tiễn áp dụng tại các quốc gia cũng như thực tiễn ghi nhận trong các điều ước quốc tế. Tiếp đó, tác giả đã phân tích nội dung của các nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể, nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng được thể hiện trong các điều ước quốc tế; phân tích khái niệm lợi ích cộng đồng cùng những nguyên tắc về các vấn đề mang tính thủ tục, bao gồm nghĩa vụ hợp tác, trao đổi dữ liệu và thông tin, thông báo trước và thương lượng thiện chí. Chương ba của luận án là những phân tích chuyên sâu về nguyên tắc phát triển bền vững qua việc phân tích phán quyết của Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc trong vụ Gabcikovo – Nagymaros và ý kiến riêng của thẩm phán Weeramantry trong vụ việc này, đồng thời phân tích những nội dung của Công ước UNWC thể hiện nguyên tắc phát triển bền vững.

Cuốn sách *"Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế"*[29], tác giả Nguyễn Trường Giang thực sự là một công trình nghiên cứu có ý nghĩa quan trọng đối với các vấn đề lý luận, pháp lý về nguồn nước quốc tế trong luật quốc tế. Tại chương đầu tiên, tác giả đã tái hiện lại quá trình hình thành và phát triển của luật quốc tế về sử dụng nguồn nước quốc tế qua từng thời kỳ, từ thời kỳ phôi thai với sự xuất hiện của các tập quán quốc tế liên quan đến việc sử dụng sông, suối vào mục đích hoạch định biên giới quốc gia, các học thuyết liên quan đến chia sẻ nguồn nước quốc tế, Công ước năm 1923 về phát triển thuỷ điện có tác động đến hai hay nhiều quốc gia đến Quy tắc Helsinki và Công ước UNWC năm 1977. Chương hai của cuốn sách là những phân tích về các loại nguồn của luật về sử dụng nguồn nước quốc tế, bao gồm các điều ước về sử dụng nguồn nước quốc tế, điều ước về bảo vệ môi trường liên quan đến nguồn nước; tập quán quốc tế; nguyên tắc pháp luật chung; phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế; nghị quyết của các tổ chức quốc tế liên chính phủ và hội nghị quốc tế trong lĩnh vực luật về sử dụng nguồn nước quốc tế.

Các giáo trình đào tạo chuyên ngành luật quốc tế như giáo trình Luật quốc tế của Trường Đại học Luật Hà Nội, giáo trình Luật quốc tế của Khoa Luật, Viện Đại học Mở Hà Nội cũng có phần nghiên cứu về sông quốc tế và vấn đề bảo vệ nguồn nước này trong sử dụng, kể cả việc sử dụng vào mục đích giao thông. Tuy nhiên, do giới

---

[28] Xem: Le Thanh Long (2003), "Sustainable development of water resources – International regulations, MeKong regional cooperation and vietnamese national legislation", Dissertation presented as full fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Laws, The University of Nagoya graduate school of law

[29] Xem: Nguyễn Trường Giang (2001), *Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế*, Nxb.Sự thật, Hà Nội

hạn và khuôn khổ của một giáo trình luật quốc tế (công pháp quốc tế) trong chương trình giảng dạy đại học đã không cho phép đi sâu nghiên cứu vấn đề này trong nội dung kiến thức đào tạo, mà chỉ giới hạn trong việc đưa ra định nghĩa và các nguyên tắc sử dụng vùng nước quốc tế, cụ thể là các sông quốc tế bao gồm chế độ pháp lý quốc tế dành cho tàu thuyền các nước tự do thủy vận trên sông với điều kiện tuân thủ luật quốc tế và luật quốc gia có liên quan và sử dụng nguồn nước quốc tế vào mục đích phi giao thông, như mục đích công nghiệp, nông nghiệp, đánh bắt thủy sản, xây dựng các nhà máy thủy điện, công trình thủy lợi…

1.2.2. Những công trình nghiên cứu các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Các công trình nghiên cứu chuyên sâu về đề nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng của các tác giả Việt Nam không có nhiều. Những công trình đã thực hiện phần lớn đều đề cập chung đến các vấn đề pháp lý liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Vì vậy, không thể phân chia những công trình này theo từng nhóm vấn đề pháp lý giống như cách tiếp cận đối với các công trình nghiên cứu của nước ngoài.

Trong luận án *"Sustainable development of water resources – International regulations, MeKong regional cooperation and vietnamese national legislation"* của nghiên cứu sinh Lê Thành Long, ngoài những chương đầu phân tích các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế, từ chương thứ tư của luận án là những phân tích về các nội dung pháp lý của Hiệp định MeKong và pháp luật Việt Nam. Tại chương bốn, trước tiên, tác giả đã khái quát về các thiết chế hợp tác trong lưu vực sông MeKong qua từng giai đoạn, trước khi thành lập Uỷ ban phối hợp điều tra hạ nguồn lưu vực MeKong (trước năm 1957), sự ra đời và hoạt động của Uỷ ban phối hợp điều tra hạ nguồn lưu vực MeKong (từ năm 1957 – 1974) và bối cảnh, nguyên nhân dẫn đến sự hình thành Uỷ hội MeKong cũng như vai trò của Uỷ hội MeKong trong phát triển bền vững nguồn nước MeKong. Nội dung tiếp theo của chương bốn là những phân tích về các điều khoản của Hiệp định MeKong về sử dụng nguồn nước MeKong, bảo vệ nguồn nước MeKong trước các nguồn ô nhiễm, bảo tồn nguồn nước và các vấn đề liên quan đến gắn kết trong sử dụng, bảo vệ và bảo tồn. Tại chương cuối cùng của luận án, nghiên cứu sinh đã phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam về phát triển bền vững tài nguyên nước, từ đó chỉ ra những hạn chế của pháp luật Việt Nam như sự chồng chéo, không phù hợp, thiếu chi tiết, cụ thể trong các quy định về nguồn nước cũng như luật môi trường; hạn chế trong hoạt động thực thi pháp luật như thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan, hạn chế trong vai trò của tòa án…, đồng thời đề xuất một số giải pháp đối với hệ thống pháp luật và hoạt động thực thi pháp luật của Việt Nam nhằm phát triển bền vững tài nguyên nước.

Ba cuốn sách của tác giả Nguyễn Trường Giang, bao gồm *"Môi trường và luật*

quốc tế về môi trường"[30], sách chuyên khảo *"Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam"*[31] và sách chuyên khảo *"Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế"*[32] là những công trình nghiên cứu chuyên sâu về nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng. Đây là kết quả của một quá trình nghiên cứu một vấn đề khoa học luật quốc tế hầu như bị "bỏ ngỏ" trong giới học giả luật quốc tế của Việt Nam.

Trong cuốn sách *"Môi trường và luật quốc tế về môi trường",* tác giả Nguyễn Trường Giang đã dành một chương riêng về vấn đề bảo vệ môi trường nước trên đất liền, bao gồm 3 phần: Phần 1 phân tích các quy định pháp lý quốc tế về môi trường nước trên đất liền (chủ yếu là các sông quốc tế); phần 2 đề cập tới vai trò của các thể chế quốc tế trong việc quản lý môi trường nước quốc tế; phần 3 là những kết luận có tính nhận xét về hiện trạng các quy định quốc tế về bảo vệ môi trường nước quốc tế. Từ góc độ nghiên cứu, công trình thuộc lĩnh vực nghiên cứu chuyên ngành chỉ đề cập tới vấn đề bảo vệ môi trường nước trên đất liền thông qua các điều ước quốc tế chuyên môn hiện hành cũng như các nghị quyết, quyết định có tính khuyến nghị của các tổ chức quốc tế và hội nghị quốc tế liên chính phủ cũng như phi chính phủ. Cuốn sách đã liệt kê và nhấn mạnh tới vai trò của các thể chế quốc tế khu vực trong việc sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế, như Ủy hội sông Ranh, Ủy ban sông Nile và Ủy hội sông MeKong… Nhận xét của tác giả về hiện trạng của luật quốc tế về nguồn nước quốc tế là phù hợp với thực tế khi đó cũng như trong hiện tại, khi trên phạm vi toàn cầu chỉ nên có một điều ước quốc tế khung ghi nhận những nguyên tắc chung nhất làm cơ sở cho việc ký kết các điều ước quốc tế khu vực về nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ môi trường cho nguồn nước nói riêng. Sự ra đời của Công ước của Liên hợp quốc năm 1997 là điều ước quốc tế đa phương toàn cầu là công ước khung về sử dụng nguồn nước quốc tế vào mục đích phi giao thông, là kết quả của quá trình pháp điển hóa luật quốc tế về nguồn nước xuyên quốc gia. Công trình nghiên cứu đã ít nhiều góp phần vào sự phát triển của khoa học luật quốc tế về lĩnh vực lý luận còn mới này.

Trong cuốn sách *"Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam"* của nhóm tác giả Nguyễn Trường Giang, chương I đã trình bày và phân tích có điểm nhấn thực trạng và các thách thức trong và ngoài nước đối với việc bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, đặc biệt là nguồn nước từ sông MeKong và sông Hồng – sông Thái Bình trong số các nguồn nước quốc tế quan trọng của Việt Nam. Dựa trên thực trạng hệ thống nguồn nước quốc tế, nhóm tác giả đã trình bày khái quát các cơ sở pháp lý mà chúng ta có thể vận dụng nhằm bảo vệ các nguồn nước quốc tế của Việt Nam trong luật quốc tế nói chung và luật nước quốc tế nói riêng. Chương II của cuốn sách đề cập

---

[30] Xem: Nguyễn Trường Giang (1996) , *Môi trường và luật quốc tế về môi trường*, Nxb. Sự thật, Hà Nội.
[31] Xem: Nguyễn Trường Giang (2012), *Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước của Việt Nam*, Nxb.Sự thật, Hà Nội.
[32] Xem: Nguyễn Trường Giang (2001), *Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế*, Nxb.Sự thật, Hà Nội

tới hiệp định MeKong 1995 giữa các quốc gia trong lưu vực sông. Nội dung nghiên cứu và phân tích ở chương này nhằm chứng minh và khẳng định hiệp định MeKong 1995 là công cụ pháp lý quan trọng để Việt Nam sử dụng nhằm mục đích bảo vệ nguồn nước quốc tế từ con sông quan trọng này. Nội dung khẳng định được định hình qua phần phân tích bối cảnh ra đời hiệp định MeKong cùng nội dung các văn bản có tính kỹ thuật kèm theo hiệp định. Phần cuối của chương II là ý kiến nhận xét của nhóm tác giả về hiệp định MeKong và đưa ra các biện pháp củng cố cơ sở pháp lý quốc tế bảo vệ nguồn nước sông MeKong dựa trên nền tảng nguyên tắc Pacta sunt servanda phù hợp với tình hình thực tế biến đổi trong quan hệ quốc tế. Chương III bao gồm 3 phần có giá trị ứng dụng đối với thực trạng bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Đây là chương nghiên cứu, phân tích việc bảo vệ nguồn nước quốc tế khi các nguồn nước này chưa có điều ước quốc tế chuyên biệt hữu quan mà Việt Nam là thành viên, như nguồn nước quốc tế từ sông Hồng – sông Thái Bình rất quan trọng đối với kinh tế nông nghiệp ở khu vực phía bắc Việt Nam, hiện nay chưa có điều ước quốc tế giữa Việt Nam và các nước hữu quan về chia sẻ nguồn tài nguyên nước. Sau khi phân tích các nguyên tắc của luật quốc tế hiện đại và luật sử dụng nguồn nước quốc tế được coi là nền tảng pháp lý cho hoạt động sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới, các tác giả đã đưa ra kết luận có tính nhận xét về hệ thống các quy định luật quốc tế chung về lĩnh vực này, đồng thời đưa ra các biện pháp củng cố hệ thống này trong việc bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam khi chưa được điều ước quốc tế điều chỉnh.

Ngoài hai chương đầu trình bày về các vấn đề lý luận, ba chương còn lại của cuốn sách *"Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế"* là những phân tích về một số vấn đề pháp lý trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Cụ thể, tại chương ba, tác giả đã phân tích nội dung pháp lý của các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các quốc gia ven nguồn nước quốc tế, bao gồm nghĩa vụ sử dụng hợp lý và công bằng, nghĩa vụ không gây thiệt hại, nghĩa vụ hợp tác, nghĩa vụ bảo vệ môi trường nguồn nước quốc tế. Điều đáng chú ý là nội dung của những nghĩa vụ này đều được phân tích trên nhiều phương diện, từ quy định của các điều ước song phương và lưu vực, phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế, thực tiễn quốc gia cho đến hoạt động của các tổ chức quốc tế liên chính phủ và Công ước UNWC. Chương bốn bao gồm những phân tích về vai trò của các tổ chức quốc tế trong lĩnh vực sử dụng nước, bao gồm Liên hợp quốc, các tổ chức khu vực, các tổ chức phi chính phủ và các thể chế lưu vực tại một số khu vực như châu Âu, bắc Mỹ, nam Mỹ, châu Phi và châu Á. Chương cuối cùng của cuốn sách là những phân tích, đánh giá về xu hướng phát triển của luật về nguồn nước quốc tế, một số vấn đề đặt ra trong bảo vệ nguồn nước quốc tế trong bối cảnh hiện nay và vai trò của pháp luật quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Ngoài các công trình nghiên cứu khoa học nêu trên còn có một số bài viết, các báo cáo quy hoạch, các bài trình bày trong các hội thảo khoa học chuyên đề, các chương trình nghị sự về vấn đề tài nguyên nước, cũng như bảo vệ nguồn tài nguyên nước quốc tế của Việt Nam, như "Báo cáo đề mục các mặt pháp lý và tổ chức trong quản lý các sông trên thế giới và ở Việt Nam" của tác giả Nguyễn Hạc Vũ đề cập tới các khía cạnh pháp lý và tổ chức trong quản lý chủ yếu là sông quốc tế trên thế giới và ở Việt Nam; bài viết "Thủy điện Trung Quốc đầu nguồn sông Việt Nam" của tác giả Nhật Tân liệt kê các công trình thủy điện đã vận hành và đang xây dựng của Trung Quốc ở vùng thượng lưu sông Hồng của nước này đã tạo ra thách thức nghiêm trọng đe dọa nguồn nước quốc tế từ lưu vực sông Hồng dành cho Việt Nam; hay bài viết "Mạng lưới cộng tác vì nước của Việt Nam" của hai tác giả Nguyễn Tiến Đạt và Nguyễn Vũ Việt cũng đề cập tới vấn đề thủy điện của Trung Quốc trên sông Hồng, có đánh giá sơ bộ tác động của các công trình thủy điện này và nhấn mạnh tới sự cần thiết mở rộng và củng cố mạng lưới cộng tác vì nước của nước ta. Trong số các báo cáo khoa học tổng kết hay chương trình nghị sự… có thể kể đến Báo cáo quy hoạch sử dụng tổng hợp và bảo vệ nguồn nước lưu vực sông Mã của Viện quy hoạch thủy lợi vào năm 2005 hay Báo cáo quy hoạch tổng thể thủy lợi trong điều kiện biến đổi khí hậu nước biển dâng vùng Bắc Trung bộ cũng của Viện này vào năm 2011.Đây là những báo cáo phân tích và tổng hợp hiện trạng vùng nước của lưu vực sông Mã, sông Cả (lưu vực sông quốc tế), từ đó đưa ra các biện pháp quy hoạch có tính tổng thể về thủy lợi trong điều kiện phát sinh các thách thức chủ quan cũng như khách quan đối với nguồn nước quốc tế từ hai sông này (lưu vực sông Bắc Trung bộ). Mới đây nhất, hội thảo quốc tế "An ninh nước và quản lý các lưu vực sông" do Viện quốc tế Pháp ngữ (IFI), phối hợp cùng Trung tâm nghiên cứu văn học liên ngành và Viện nghiên cứu châu Phi – Trung Đông tổ chức, Hội thảo "An ninh nước vì sự phát triển bền vững ở Việt Nam" do Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam phố hợp các cơ quan liên quan tổ chức đã phân tích thực tiễn và những nguy cơ đặt ra đối với an ninh nguồn nước của Việt Nam, đối với đồng bằng sông Cửu Long do sự suy giảm, cạn kiệt nguồn nước sông MeKong và hiện tượng biến đổi khí hậu, đồng thời đề xuất một số giải pháp trong quản trị nguồn nước nhằm đảm bảo phát triển bền vững nguồn nước sông MeKong.

Bên cạnh đó, có thể kể đến những bài phân tích được đăng tải trên website của Cục Quản lý tài nguyên nước, Bộ Tài nguyên và môi trường như "Việt Nam gia nhập Công ước về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy", "Các quyền và nghĩa vụ liên quan khi Việt Nam gia nhập Công ước về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy", "Đánh giá về sự phù hợp với nội dung của Công ước về Công ước về sử dụng các nguồn nước

xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy với các điều ước khác trong lĩnh vực tài nguyên nước mà Việt Nam là thành viên"… Những bài viết này đã phân tích những nội dung pháp lý cơ bản của Công ước về sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới cho các mục đích phi giao thông thủy cũng như phân tích sự tương thích giữa các quy định của Công ước với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên cũng như các quy định tương ứng của pháp luật Việt Nam.

1.3. Đánh giá chung về các công trình nghiên cứu đã thực hiện

Kết quả tìm hiểu về tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án cho thấy số lượng những công trình nghiên cứu về vấn đề quản lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế khá phong phú.

Thứ nhất, những công trình này đã làm rõ một số vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế, trong đó, chủ yếu là các nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước quốc tế như sử dụng hợp lý và công bằng; không gây thiệt hại và phát triển bền vững.

Thứ hai, những công trình này đã bước đầu làm rõ một số vấn đề pháp lý trong pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Một là, đối với vấn đề ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát ô nhiễm nguồn nước quốc tế và các tác động xuyên biên giới. Các công trình nghiên cứu đã phân tích về nghĩa vụ của các quốc gia trong bảo vệ số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế được ghi nhận chủ yếu trong Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 (Công ước UNWC) và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992 (Công ước UNCE) cũng như phán quyết của một số cơ quan tài phán quốc tế có liên quan đến nội dung này như nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường, nghĩa vụ tham vấn và thương lượng thiện chí…

Hai là, đối với vấn đề hợp tác quốc tế và giải quyết tranh chấp. Những công trình nghiên cứu trên đã phân tích một số vấn đề pháp lý về cơ chế hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế như nội dung hợp tác, mô hình các thiết chế trong quản lý nguồn nước quốc tế tại các lưu vực, các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động hợp tác giữa các quốc gia cũng như thực tiễn một số mô hình hợp tác trong bảo vệ nguồn nước quốc tế tại một số khu vực, điển hình là châu Âu.

Thứ ba, mặc dù chỉ có số lượng khiêm tốn nhưng một số những công trình nghiên cứu của Việt Nam đã bước đầu làm rõ những thách thức đối với nguồn nước quốc tế của Việt Nam, đặc biệt là những thách thức đối với nguồn nước sông MeKong do hoạt động của các quốc gia ven sông, đồng thời bước đầu đưa ra một số đề xuất trong việc vận dụng các quy định của luật quốc tế nói chung và Hiệp định MeKong nói riêng để bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Mặc dù vậy, những công trình nghiên cứu đã thực hiện vẫn chưa giải quyết được triệt để tất cả những vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Việc

nghiên cứu một cách tổng thể về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong luật quốc tế còn chưa thực sự đầy đủ, do đó, chưa giải quyết được toàn bộ vấn đề này cả về lý luận và pháp lý trong luật quốc tế nói chung cũng như Việt Nam.

- ***Dưới góc độ luật quốc tế,***

Về lý luận, *trước hết,* ít có công trình nào làm rõ được một cách toàn diện và hoàn chỉnh khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế, đặc biệt là đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế để từ đó, xác định được đầy đủ nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế. *Ngoài ra,* mặc dù có không ít công trình nghiên cứu về các nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước quốc tế nhưng nội dung của những công trình này hoặc mới chỉ tập trung phân tích về một nguyên tắc cụ thể hoặc phân tích nhiều nguyên tắc nhưng chưa làm rõ được mối quan hệ giữa những nguyên tắc này.

Về pháp lý. Trong số những công trình nghiên cứu mà tác giả đã xem xét, phần lớn nội dung của những công trình này chưa giải quyết được một cách hệ thống, toàn diện những nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế được ghi nhận trong Công ước UNWC, Công ước UNCE, các điều ước quốc tế khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế cũng như phán quyết của các cơ quan tài phán có liên quan. *Thứ nhất*, những công trình này đa phần mới phân tích một nội dung pháp lý trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Nói cách khác, nội dung của những công trình đã thực hiện hoặc chủ yếu tập trung phân tích các vấn đề pháp lý về kiểm soát suy thoái, cạn kiệt nguồn nước quốc tế và các tác động xuyên biên giới hoặc chủ yếu phân tích những vấn đề pháp lý về hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. *Thứ hai,* mặc dù hầu hết các công trình nghiên cứu về nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng đều tập trung nghiên cứu một nội dung pháp lý cụ thể trong bảo vệ nguồn nước quốc tế nhưng bản thân những công trình này cũng chưa đề cập được đầy đủ các phương diện pháp lý liên quan. Cụ thể, đối với nội dung kiểm soát suy thoái, cạn kiệt nguồn nước quốc tế và các tác động xuyên biên giới, một số vấn đề chưa được phân tích như kiểm soát việc đưa vào nguồn nước các loài mới hoặc loài ngoại lai, xây dựng mục tiêu và chất lượng nước chung. Tương tự, đối với nội dung hợp tác quốc tế, nội dung của mỗi công trình chủ yếu đề cập đến một hoặc một số khía cạnh nhất định, hoặc tập trung phân tích nội dung hợp tác hoặc tập trung phân tích về mô hình hợp tác mà chưa phân tích tổng thể những nội dung này. *Đặc biệt,* tại Việt Nam, những công trình nghiên cứu về vấn đề này khá khiêm tốn. Đến nay, mới có một số những công trình nghiên cứu một hoặc một số nội dung nhất định có liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế theo quy định của luật quốc tế. Tuy nhiên, hầu hết những công trình này mới dừng lại ở những phân tích cơ bản về vấn đề này. Đặc biệt, đối tượng nghiên cứu của các tác giả chủ yếu là Công ước UNWC, trong khi những nội dung pháp lý được quy định trong Công ước UNCE cũng như các điều ước

khu vực về nguồn nước quốc tế chưa thực sự được nghiên cứu một cách thỏa đáng.

- ***Các vấn đề pháp lý và thực tiễn của Việt Nam***

Đến nay, đã có một số công trình nghiên cứu về nguồn nước quốc tế của Việt Nam, trong đó, chủ yếu là sông MeKong. Tuy nhiên, cũng giống như hầu hết các công trình nghiên cứu khác về pháp luật quốc tế trong lĩnh vực này, những công trình nghiên cứu về Việt Nam cũng chưa tiếp cận một cách toàn diện và hệ thống tất cả những nội dung về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Luận án của nghiên cứu sinh Lê Thành Long mặc dù là công trình đề cập đến cả quy định của Hiệp định MeKong cũng như pháp luật Việt Nam liên quan đến nguồn nước quốc tế, tuy nhiên do được thực hiện từ cách đây khá lâu nên nhiều nội dung pháp lý hoặc đã hết hiệu lực hoặc không được cập nhật những quy định mới được thông qua trong khuôn khổ Uỷ hội MeKong. Các công trình nghiên cứu của tác giả Nguyễn Trường Giang, đặc biệt là cuốn sách "Luật về sử dụng nguồn nước quốc tế" mặc dù có thể coi là những công trình nghiên cứu chuyên sâu nhất về nguồn nước quốc tế nhưng cũng chỉ đề cập đến các vấn đề pháp lý trong luật quốc tế nói chung mà chưa phân tích tổng thể các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Các hội thảo gần đây nhất liên quan đến phát triển bền vững tài nguyên nước của Việt Nam như Hội thảo "An ninh nước và quản lý lưu vực sông", tổ chức ngày 27/11/2020 hay Hội thảo "An ninh nước vì sự phát triển bền vững ở Việc Nam" tổ chức này 29/10/2020 mặc dù đã cung cấp nhiều thông tin cập nhật về thực trạng nguồn nước của Việt Nam, bao gồm cả nguồn nước sông MeKong, nhưng cũng chưa tiếp cận được toàn diện các vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

1.4. Những vấn đề tiếp tục nghiên cứu của luận án

Trên cơ sở xem xét nội dung của những công trình nghiên cứu đã thực hiện có liên quan đến đề tài cũng như phù hợp với phạm vi và đối tượng nghiên cứu của luận án, trong phạm vi luận án, tác giả sẽ tiếp tục làm rõ những vấn đề sau:

▪ ***Các vấn đề lý luận chung về bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Thứ nhất, khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế. Theo đó, luận án sẽ tập trung làm rõ những khái niệm: *Một là,* khái niệm nguồn nước quốc tế trên cơ sở phân tích những quy định trong Công ước UNWC; *hai là*, khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cơ sở làm rõ những yếu tố cấu thành của khái niệm này gồm chủ thể bảo vệ, đối tượng bảo vệ, và phương thức bảo vệ.

Thứ hai, một số vấn đề lý luận về pháp luật quốc tế liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm: Phân tích một cách có hệ thống các học thuyết, các nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, qua đó, làm rõ mối quan hệ giữa những nguyên tắc này; nguồn luật điều chỉnh vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế; nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

▪ ***Các vấn đề pháp lý chung về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong luật quốc tế***

Là một công trình nghiên cứu tổng thể những vấn đề pháp lý quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế nên luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu một cách sâu sắc hơn những vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được phân tích trong những công trình trước đó. Những vấn đề pháp lý này sẽ được làm rõ trên cơ sở nghiên cứu toàn diện *một là* những quy định trong các điều ước quốc tế toàn cầu trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế gồm Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992, các điều ước quốc tế về môi trường có liên quan; *hai là* các điều ước quốc tế khu vực như Công ước về bảo vệ sông Rhine khỏi ô nhiễm hóa chất, Công ước về bảo vệ sông Rhine khỏi ô nhiễm chất clorid, Nghị định thư 1961 giữa Đức, Pháp và Luxembourg thành lập Ủy ban quốc tế sông Moze khỏi bị ô nhiễm, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Công ước về hợp tác trong bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube…; *ba là,* phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế có liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế như phán quyết của của các toà án và trọng tài quốc tế trong các vụ *Lac Lanoux case, Gabcíkovo-Nagymaros Case, Pulp Mills*. Ngoài ra, luận án cũng sử dụng các bình luận của Uỷ ban pháp luật quốc tế cũng như các Hướng dẫn trong việc thực hiện Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992 để giải thích các quy định của luật quốc tế có liên quan

▪ ***Các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam***

Thứ nhất, về pháp lý, luận án sẽ phân tích những nội dung pháp lý cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam trên các phương diện: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) và giải quyết tranh chấp quốc tế. Cơ sở pháp lý để phân tích những nội dung này bao gồm hai nhóm, *một là* các văn bản do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành, chủ yếu là Luật Tài nguyên nước, Luật Bảo vệ môi trường cùng hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành; *hai là*, các văn kiện quốc tế về nguồn nước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, như Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong (Hiệp định MeKong) và các Thủ tục, Hướng dẫn kỹ thuật được thông qua trong khuôn khổ Uỷ hội MeKong, Tuyên bố Tuyên bố Sanya của Hội nghị đầu tiên các nhà lãnh đạo hợp tác MeKong – Lanthương về một cộng đồng chia sẻ hòa bình và thịnh vượng giữa các quốc gia MeKong – Lanthương; Biên bản ghi nhớ giữa Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong và Trung tâm hợp tác nguồn nước MeKong – Lanthương… Từ những phân tích này, luận án sẽ đánh giá những hạn chế trong khuôn khổ pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam hiện nay

Thứ hai, về thực tiễn, luận án sẽ phân tích và đánh giá thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam trên các phương diện: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Giải quyết tranh chấp quốc tế. Cơ sở để đánh giá vấn đề này chủ yếu là các báo cáo của Uỷ hội MeKong, báo cáo của Bộ Tài nguyên và môi trường.

Thứ ba, trên cơ sở những phân tích, đánh giá các vấn đề pháp lý và thực tiễn, luận án sẽ kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

1.5. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

Để làm rõ nhiệm vụ nghiên cứu của luận án, nghiên cứu sinh đặt ra và sẽ giải quyết những câu hỏi nghiên cứu sau:

Một là, dưới góc độ pháp lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm những vấn đề gì?

Hai là, pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung pháp lý cụ thể nào? Những quy định hiện hành đã đủ hiệu quả trong điều chỉnh vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế chưa?

Ba là, thực trạng bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam hiện nay như thế nào? Những vấn đề gì còn hạn chế, cần phải hoàn thiện?

Bốn là, cần có những biện pháp gì để nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận và pháp lý về luật quốc tế cũng như các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước quốc của Việt Nam, tác giả đặt ra một số giả thuyết nghiên cứu và sẽ phân tích, luận giải tìm ra luận cứ chứng minh cho các giả thuyết này, cụ thể như sau:

Một là, bảo vệ nguồn nước quốc tế được hiểu là hoạt động của các chủ thể luật quốc tế thông qua những biện pháp khác nhau để ngăn ngừa, hạn chế và ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế nhằm đảm bảo việc sử dụng hợp lý, công bằng và bền vững nguồn nước quốc tế. Do đó, khi tiếp cận dưới góc độ pháp lý, các vấn đề lý luận về bảo vệ nguồn nước quốc tế sẽ làm rõ các vấn đề về chủ thể tiến hành hoạt động bảo vệ, nguyên tắc chi phối hoạt động bảo vệ và các biện pháp được quy định để bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Hai là, trên cơ sở quy định của các điều ước quốc tế đa phương toàn cầu, các điều ước khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế, một khuôn khổ pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được hình thành từ nhiều cấp độ. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý này cũng đang bộc lộ những hạn chế nhất định do tính chất "khung" của các điều ước đa phương toàn cầu hay sự hạn chế trong nội dung điều chỉnh hoặc phạm vi áp dụng của các điều ước khu vực.

Ba là, xét một cách tổng thể, hệ thống các văn bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm các quy định của pháp luật quốc gia cũng như các điều ước, văn kiện quốc tế trong khuôn khổ Uỷ hội MeKong đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, trong đó, những quy định của pháp luật Việt Nam đã có sự tương thích với các quy định trong Công ước UNWC mà Việt Nam là thành viên. Tuy nhiên, hệ thống các quy định này vẫn còn những điểm hạn chế như chồng chéo, thiếu cụ thể, thiếu tính đồng bộ. Trên phương diện thực tiễn, trong những năm gần đây, dòng chảy các hệ thống sông, suối ở Việt Nam đều thiếu hụt so với trung bình nhiều năm, mực nước nhiều nơi đạt mức thấp nhất lịch sử, gây ảnh hưởng cho đời sống của người dân.

Bốn là, để nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, cần hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế trên nhiều phương diện và sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Kết luận Chương 1

Chương một của luận án đã phân tích tổng quan các công trình nghiên cứu của nước ngoài và Việt Nam có liên quan đến đề tài luận án. Có thể thấy, số lượng những công trình nghiên cứu về vấn đề này khá phong phú, từ sách, bài viết tạp chí, đến luận văn, luận án, đề tài nghiên cứu khoa học… Những công trình này đã làm rõ một số vấn đề lý luận và pháp lý trong pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu đã thực hiện vẫn chưa giải quyết được triệt để tất cả những vấn đề liên quan. Việc nghiên cứu một cách tổng thể về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong luật quốc tế còn chưa thực sự đầy đủ, do đó, chưa giải quyết được toàn bộ vấn đề này cả về lý luận và pháp lý trong luật quốc tế nói chung cũng như Việt Nam nói riêng.

Trên cơ sở xem xét nội dung của những công trình nghiên cứu đã thực hiện có liên quan đến đề tài cũng như phù hợp với phạm vi và đối tượng nghiên cứu của luận án, trong phạm vi luận án, tác giả sẽ tiếp tục làm rõ những vấn đề sau:

Thứ nhất, về lý luận, luận án sẽ làm rõ khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế và và một số vấn đề lý luận cơ bản trong pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, về pháp lý, luận án sẽ tiếp tục làm rõ hơn những vấn đề pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được phân tích trong những công trình trước đó trên cơ sở nghiên cứu toàn diện những quy định trong các điều ước quốc tế toàn cầu cũng như khu vực trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ ba, về các vấn đề pháp lý và thực tiễn của Việt Nam, luận án sẽ phân tích những nội dung pháp lý cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam trên các phương diện: (i) Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế; (ii) Hợp tác quốc tế; (iii) Trách nhiệm pháp lý và giải quyết tranh chấp quốc tế và thực tiễn thực thi những quy định này. Trên cơ sở đánh giá pháp luật và thực tiễn thực thi, tác giả sẽ kiến nghị một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

CHƯƠNG 2
LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ

2.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế và bảo vệ nguồn nước quốc tế

2.1.1. Khái niệm nguồn nước quốc tế

Khái niệm nguồn nước quốc tế được ghi nhận tại Điều 2 Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 (Công ước UNWC). Theo đó, *"nguồn nước quốc tế là nguồn nước mà các phần của chúng nằm ở các quốc gia khác nhau"*.

Trước Công ước UNWC, Quy tắc Helsinki của Hiệp hội Luật quốc tế năm 1966 đã đưa ra khái niệm "lưu vực sông quốc tế". Theo đó, lưu vực sông quốc tế là *"một khu vực địa lý kéo dài từ hai quốc gia trở lên được xác định bởi các giới hạn lưu vực của hệ thống nước, bao gồm cả nước bề mặt và nước ngầm, chảy vào một điểm chung"* (Điều 2). Trong quá trình soạn thảo Công ước, Uỷ ban pháp luật quốc tế (ILC) đã thu thập ý kiến của các quốc gia về việc liệu khái niệm lưu vực sông quốc tế có thích hợp cho nghiên cứu của Ủy ban hay không. Một số quốc gia đã phản đối khái niệm này vì cho rằng có thể dẫn đến việc điều chỉnh không chỉ vấn đề sử dụng nguồn nước mà còn cả lãnh thổ đất liền. Cuối cùng, thuật ngữ "nguồn nước quốc tế" đã được ILC lựa chọn và được các quốc gia ủng hộ. Các học giả hàng đầu đã bác bỏ những ý kiến cho rằng khái niệm "nguồn nước quốc tế" hẹp hơn so với khái niệm "lưu vực sông quốc tế" với lập luận rằng, Điều 1.1 của Công ước "*áp dụng cho việc sử dụng nguồn nước quốc tế và vùng nước vào các mục đích phi hàng hải và các biện pháp bảo vệ, bảo tồn và quản lý liên quan đến việc sử dụng các nguồn nước và vùng nước đó''*, điều này có nghĩa là, Công ước áp dụng gián tiếp đối với cả những hoạt động trên đất liền diễn ra tại lưu vực sông và trong phạm vi mà những hoạt động như vậy có liên quan đến việc sử dụng, bảo vệ và quản lý nguồn nước quốc tế.[33]

Ngoài khái niệm "lưu vực sông quốc tế", một khái niệm khác có liên quan là "nguồn nước xuyên biên giới" đã được ghi nhận trong Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế (Công ước UNCE) năm 1992. Theo đó, nguồn nước xuyên biên giới là bất kỳ nước bề mặt hay nước ngầm mà giao nhau, chảy qua hoặc nằm ở biên giới giữa hai quốc gia (Điều 1). Theo quy định trên, xét về mặt thuật ngữ, có thể thấy khái niệm nguồn nước xuyên biên giới rộng hơn khái niệm nguồn nước quốc tế. Nói cách khác, khái niệm nguồn nước xuyên biên giới đã bao hàm cả khái niệm nguồn nước quốc tế - nguồn nước chảy qua các quốc gia khác nhau. Việc hai công ước sử dụng hai thuật ngữ khác nhau thực chất bắt nguồn từ mục đích khác nhau của các quốc gia khi xây dựng nên những công ước này. Công ước UNCE

[33] Xem: Salman, Salman M. A (2007), "The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law.", *International Journal of Water Resources*, 23 (4), p.25-54.

được ký kết trong khuôn khổ Uỷ ban kinh tế châu Âu thuộc Liên hợp quốc, một trong năm uỷ ban khu vực của tổ chức này nhằm thúc đẩy việc quản trị chung và bảo tồn môi trường của các nguồn nước ngọt tại châu Âu và các nước láng giềng. Phạm vi điều chỉnh của Công ước UNCE khi xây dựng ban đầu chỉ hướng đến bảo vệ nguồn nước giữa các quốc gia láng giềng tại châu Âu khỏi các tác động xuyên biên giới phát sinh do bất kỳ hoạt động nào của các quốc gia này. Do đó, thuật ngữ "nguồn nước xuyên biên giới" đề cập cả đến nguồn nước nằm ở biên giới giữa hai quốc gia. Ngược lại, mục đích của Công ước UNWC nhằm thiết lập một khuôn khổ pháp lý toàn cầu trong điều chỉnh những hoạt động sử dụng nguồn nước vào mục đích phi hàng hải. Vì vậy, Công ước chỉ đề cập đến các nguồn nước mà các bộ phận nằm ở các quốc gia khác nhau, tức là nguồn nước chảy qua ít nhất hai quốc gia. Nói cách khác, việc sử dụng các thuật ngữ "nguồn nước quốc tế" hay "nguồn nước xuyên quốc gia" phụ thuộc vào mục đích và phạm vi điều chỉnh mà mỗi công ước này hướng tới. Trên thực tế, thuật ngữ "nguồn nước xuyên quốc gia" có thể được sử dụng để thay thế cho thuật ngữ "nguồn nước quốc tế" để chỉ chung những nguồn nước mà việc khai thác, sử dụng chúng từ một quốc gia sẽ ảnh hưởng đến các quốc gia khác ven nguồn nước đó. Vì vậy, các quy định điều chỉnh đối với nguồn nước xuyên biên giới cũng được áp dụng để điều chỉnh đối với nguồn nước quốc tế. Thực tế là Công ước UNCE không có điều khoản nào phân biệt việc áp dụng các quy định của Công ước đối với các nguồn nước nằm ở biên giới hoặc chảy qua các quốc gia.

Trong phạm vi luận án, phù hợp với phạm vi nghiên cứu của đề tài đối với Việt Nam là tập trung nghiên cứu các vấn đề pháp lý và thực tiễn bảo vệ nguồn nước sông MeKong, sông chảy qua lãnh thổ của 6 quốc gia châu Á là Trung Quốc, Lào, Myanmar, Thái Lan, Cambodia và Việt Nam, luận án sẽ sử dụng thuật ngữ "nguồn nước quốc tế" tương tự như cách tiếp cận được quy định trong Công ước UNWC. Theo đó, *nguồn nước quốc tế là hệ thống nước trên bề mặt hoặc nước ngầm mà các phần của chúng nằm ở các quốc gia khác nhau.*

Trên cơ sở quy định của Công ước UNWC có thể rút ra những đặc điểm sau của nguồn nước quốc tế:

***Thứ nhất*,** về bản chất, nguồn nước quốc tế trước tiên là hệ thống nước trên bề mặt hoặc nước ngầm được tạo thành bởi một thể thống nhất các mối quan hệ tự nhiên.

Xét về mặt cấu trúc, nguồn nước quốc tế bao gồm hai bộ phận là nước trên bề mặt hoặc nước ngầm. Theo bình luận của ILC, nước ngầm liên quan đến hệ thống thủy văn bao gồm một số các thành phần khác nhau gồm sông, hồ, tầng ngậm nước, sông băng, hồ chứa và kênh đào, mà thông qua các thành phần này, nước chảy ra cả trên và dưới bề mặt của đất; chừng nào những thành phần này liên quan với nhau, chúng tạo thành các phần của nguồn nước. Do đó, nước có thể di chuyển từ một con suối xuống

lòng đất dưới lòng suối, lan ra ngoài bờ suối, sau đó chảy lại trong dòng chảy, chảy vào một cái hồ đổ ra sông, được chuyển vào một con kênh và mang đến một hồ chứa và tiếp tục như thế. Ngoài ra, do sự thống nhất của hệ thống nên "nguồn nước" không bao gồm nước ngầm "bị tù", tức là nước không liên quan đến bất kỳ nước trên bề mặt nào.[34] Nói cách khác, nước ngầm chỉ được coi là nguồn nước khi nước ngầm gắn kết về thủy văn với hệ thống nước trên bề mặt.

Thứ hai, hệ thống nước của nguồn nước quốc tế *"thường chảy vào một điểm chung cuối cùng"*. Chẳng hạn, sông Danube và sông Rhine tạo thành một hệ thống duy nhất bởi vì, vào những thời điểm nhất định trong năm, nước chảy từ sông Danube dưới dạng nước ngầm chảy vào sông Rhine qua hồ Constance. Sở dĩ có yêu cầu này vì một số thành viên của ILC cho rằng, nếu thiếu yêu cầu này, hai lưu vực thoát nước khác nhau được nối với nhau bởi một con kênh sẽ được coi là nguồn nước, và đây là điều những thành viên này không mong muốn. Vì thế, yêu cầu này nhằm "giữ phạm vi của điều khoản trong các giới hạn hợp lý" để thực tế là hai lưu vực thoát nước khác nhau được nối với nhau bởi một con kênh sẽ không tạo thành một phần của "nguồn nước" nhằm phù hợp với mục đích của điều khoản.[35]

So với dự thảo ban đầu, Công ước UNWC đã bổ sung từ ***"thường***" thay vì là "chảy vào một điểm chung cuối cùng" như dự thảo của ILC. Việc bổ sung từ "thường" thực chất là sự thỏa hiệp giữa một bên là các quốc gia muốn bỏ yêu cầu chảy vào điểm chung cuối cùng và một bên là các quốc gia muốn giữ lại yêu cầu này nhằm giới hạn phạm vi địa lý của điều khoản. Nếu theo yêu cầu của nhóm nước thứ nhất, một kênh đào nhân tạo có thể được xem là một phần của nguồn nước trong khi theo yêu cầu của nhóm thứ hai, một kênh đào như vậy không thể tự mình biến các hệ thống nguồn nước riêng biệt thành một.[36] Đồng thời, sự bổ sung này cũng phản ánh sự thay đổi và phức tạp theo mùa của hệ thống thủy văn, ví dụ, nhiều nguồn nước sẽ chảy xuống biển, toàn bộ hoặc một phần qua nước ngầm, hoặc một loạt các nhánh sông có thể cách nhau đến tận 300 km hoặc chỉ cạn vào những thời điểm nhất định trong năm trong điểm chung cuối cùng như sông với dòng chảy bề mặt tạm thời thay đổi giữa các mùa và năm, và

---

[34] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para 4, p.90

[35] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para5, p.90

[36] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para 6, p.90 – 91.

đôi khi sẽ kết thúc hành trình vào một hồ nội địa hoặc đồng bằng châu thổ hoặc tại đại dương.[37]

Thứ ba, các phần của nguồn nước quốc tế nằm ở các quốc gia khác nhau. Nói cách khác, nguồn nước quốc tế là nguồn nước phải chảy qua các quốc gia, bao gồm cả phần chính và phần phụ của nguồn nước, các nhánh của nguồn nước, các hồ kết nối và nước ngầm, ngay cả khi những thành phần của hệ thống nước ngầm như sông, hồ, tầng ngậm nước, sông băng, hồ chứa và kênh đào nằm hoàn toàn trong một quốc gia.[38] Việc xem xét các phần của nguồn nước có nằm ở các quốc gia khác nhau hay không *"phụ thuộc vào các nhân tố tự nhiên mà sự tồn tại của những nhân tố này có thể được hình thành bởi thực tế đơn giản và quan sát địa lý trong phần lớn các trường hợp"* như một dòng sông hay dòng suối hình thành hay chảy qua một biên giới, hoặc một hồ xuyên qua nơi biên giới đi qua.[39]

2.1.2. Khái niệm bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trong tự nhiên, nước vừa là một loại tài nguyên thiên nhiên, vừa là một trong những yếu tố vật chất tạo thành môi trường.[40] Do đó, nước cần được bảo vệ vừa với tư cách là một nguồn tài nguyên thiên nhiên, vừa với tư cách là thành phần của môi trường.

Dưới góc độ là *một thành phần của môi trường*, bảo vệ nước liên quan đến việc thiết lập những quy chuẩn/ tiêu chuẩn về chất lượng nước, những biện pháp phòng ngừa, hạn chế ô nhiễm môi trường nước và bảo tồn hệ sinh thái của nước. Chẳng hạn, theo quy định tại Bộ luật Môi trường Philippines, các quy định về bảo vệ nước được ghi nhận tại Mục 2 với tiêu đề "Quản lý chất lượng nước". Theo đó, bảo vệ nước bao gồm những quy định về thiết lập tiêu chuẩn chất lượng nước, giám sát chất lượng nước, xử lý sự cố gây ô nhiễm nước, xây dựng cơ chế điều chỉnh, giám sát những hoạt động sản xuất, sử dụng các chất độc gây hại cho nước, các hoạt động xả thải, các hoạt động của tổ chức, cá nhân gây hại cho nước (Điều 16, 17, 18, 19, 20 và 21 Bộ luật Môi trường Philippines).[41] Tương tự, theo quy định tại Luật bảo vệ và quản lý môi trường Indonesia, bảo vệ nước liên quan đến xây dựng, giám sát việc tuân thủ những tiêu

---

[37] Xem: Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan and Bjørn-Oliver Magsig (2012), *UN Watercourses Convention User's Guide*, IHP-HELP Centre for Water Law, Policy and Science, UK, p.76.

[38] Xem: Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan and Bjørn-Oliver Magsig (2012), *UN Watercourses Convention User's Guide*, IHP-HELP Centre for Water Law, Policy and Science, UK, p.77

[39] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para2, p.90

[40] "Môi trường gồm đất, nước, không khí và các mối quan hệ qua lại giữa chúng và giữa nước, không khí và đất với con người và những sinh vật sống khác như thực vật, động vật và vi sinh vật" (Kalavathy,2004). "Môi trường là hệ thống các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có tác động đối với sự tồn tại, phát triển của con người và sinh vật" (Luật Bảo vệ môi trường 2014); "Môi trường gồm …(a)hệ sinh thái và các bộ phận cấu thành của chúng bao gồm con người và cộng đồng; và (b) tất cả tài nguyên thiên nhiên…." (Luật Môi trường Newzealand)

[41] Xem: Philippine Environment code
https://www.doe.gov.ph/sites/default/files/pdf/ocsp/pd_1152.pdf

chuẩn chất lượng nước, tiêu chuẩn chất lượng nước thải, tiêu chuẩn chất lượng nước biển; các ngưỡng tiêu chuẩn để đánh giá thiệt hại môi trường và trách nhiệm của các chủ thể có liên quan (từ Điều 20 đến Điều 34).[42] Hoặc theo quy định tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 của Việt Nam, bảo vệ nước liên quan đến khía cạnh bảo đảm chất lượng nước để phục vụ cho đời sống của con người và các hoạt động khác như xây dựng các quy chuẩn có liên quan đến môi trường nước để làm cơ sở xác định chất lượng nước; các biện pháp chung để phòng ngừa, hạn chế, xử lý ô nhiễm nguồn nước; bảo tồn đa dạng sinh học nguồn nước..

Dưới góc độ là *một tài nguyên thiên nhiên*, bảo vệ nước liên quan đến những quy định điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng nước cũng như thực hiện các hoạt động tác động đến nước như xả thải vào nguồn nước, xây dựng các công trình gần nguồn nước… để đảm bảo cho những hoạt động này không gây hại đến chất lượng, số lượng và hệ sinh thái của nước. Chẳng hạn theo quy định tại Bộ luật nước Philippines, nội dung bảo vệ tài nguyên nước bao gồm những quy định về quản lý hoạt động khai thác tài nguyên nước, xây dựng những công trình tại các khu vực lòng sông, cửa sông, kênh thoát nước… như cơ chế cấp phép, các hành vi bị cấm, các yêu cầu khi thực hiện một số hoạt động tại nguồn nước…[43] Hay theo quy định tại Luật số 7/2004 về tài nguyên nước của Indonesia, bảo vệ tài nguyên nước bao gồm các hoạt động: Kiểm soát việc sử dụng nguồn nước; bổ sung nước tại các nguồn nước; điều chỉnh các cơ sở hạ tầng và công trình vệ sinh; bảo tồn nguồn nước trong mối quan hệ với những hoạt động phát triển và sử dụng nước tại nguồn; kiểm soát việc quản lý đất tại các khu vực thượng nguồn; quản lý nước tại khu vực biên giới; phục hồi rừng và diện tích đất và/hoặc bảo tồn rừng, các khu vực bảo tồn thiên nhiên (Điều 21).[44] Hoặc theo quy định tại Luật Tài nguyên nước của Việt Nam, những quy định về bảo vệ tài nguyên nước liên quan đến nghĩa vụ của các chủ thể trong phòng chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước trong quá trình tiến hành những hoạt động có khả năng ảnh hưởng đến chất lượng, số lượng nguồn nước; ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước và phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt; quan trắc, giám sát tài nguyên nước; cơ chế cấp phép trong xả thải vào nguồn nước…

Với cách tiếp cận như trên về bảo vệ nguồn nước, luận án sẽ tiếp cận vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế vừa với tư cách là một nguồn tài nguyên thiên nhiên, vừa với tư cách là thành phần của môi trường.

---

[42] Xem: Indonesian Environment protection and management Law
http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins97643.pdf
[43] Xem: Water Code of the Philippines
http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/phi2078.pdf
[44] Xem: The Republic of Indonesia Law No 7/2004 on Water Resources
http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC048775

Theo định nghĩa của Từ điển Tiếng Việt, "bảo vệ" là *"chống lại mọi sự xâm phạm để giữ cho luôn luôn được nguyên vẹn"*[45] còn theo định nghĩa của Từ điển Cambridge, "bảo vệ" là "che chở, đảm bảo cho người/ đồ vật/ đối tượng khỏi nguy cơ bị tổn thương/tổn hại hoặc mất mát".[46] Nói cách khác, bảo vệ là giữ cho đối tượng cần được bảo vệ được nguyên vẹn khỏi những tác động xấu gây ảnh hưởng tiêu cực đến đối tượng đó. Theo cách tiếp cận này, bản chất của bảo vệ nguồn nước là những hoạt động "chống lại" những tác động có hại cho nguồn nước phát sinh từ các hoạt động của con người.

Tại Hội nghị Rio + 20 năm 2012, các thành viên đã khẳng định "nước là hạt nhân của phát triển bền vững" và để đảm bảo được mục tiêu phát triển bền vững đối với nước, các quốc gia đã cam kết tiến hành bảo vệ hệ sinh thái cũng như tiếp tục các chương trình bảo vệ số lượng, chất lượng nước.[47] Khuyến nghị của Ủy ban Liên hợp quốc về nước liên quan đến những mục tiêu toàn cầu về nước sau 2015 tiếp tục khẳng định mục tiêu "bảo vệ hệ sinh thái của nguồn nước" và "giảm ô nhiễm nước thải và cải thiện chất lượng nước (….) và giảm ô nhiễm dinh dưỡng để tối đa hóa khả năng sẵn có của nguồn nước và cải thiện chất lượng nước".[48] Mục tiêu thứ 6 trong Mục tiêu phát triển bền vững một lần nữa ghi nhận mục tiêu "đến năm 2030, cải thiện chất lượng nước bằng cách giảm ô nhiễm, tối thiểu hóa việc xả thải các hóa chất và nguyên liệu độc hại…", "bảo vệ và phục hồi hệ sinh thái liên quan đến nước".[49]

Trên cơ sở cách tiếp cận về bảo vệ nguồn nước trong các văn kiện của Liên hợp quốc cũng như pháp luật của các quốc gia, trong đó có Việt Nam, có thể thấy, đối tượng hướng đến trong bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng bao gồm số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước.

Từ định nghĩa về bảo vệ nói chung cũng như cách tiếp cận về bảo vệ nguồn nước, có thể hiểu *bảo vệ nguồn nước quốc tế là hoạt động của các chủ thể luật quốc tế nhằm đảm bảo việc sử dụng hợp lý, công bằng và bền vững nguồn nước quốc tế thông qua những biện pháp khác nhau để duy trì số lượng, chất lượng, hệ sinh thái của*

---

[45] Xem: Hoàng Phê (Chủ biên) (2003), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội – Đà Nẵng, tr.40

[46] Xem: Cambridge International Dictionary of English
https://dictionary.cambridge.org/vi/dictionary/english/protect

[47] Xem: "The Future We Want"
https://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html

[48] Xem: UN-Water (2014), *A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water*
https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/27_01_2014_un water_paper_on_a_post2015_global_goal_for_water.pdf

[49] Xem: United Nations (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf

nguồn nước quốc tế và ngăn ngừa, hạn chế, ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế.

Bảo vệ nguồn nước quốc tế gồm một số đặc điểm cơ bản sau:

- ***Thứ nhất, về chủ thể bảo vệ***

Chủ thể bảo vệ nguồn nước quốc tế là các chủ thể của luật quốc tế, trong đó, chủ yếu là quốc gia, mà trước hết chính là các quốc gia nơi nguồn nước quốc tế chảy qua (quốc gia ven nguồn nước). Bảo vệ nguồn nước quốc tế vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của các quốc gia.

Dưới góc độ là nghĩa vụ, quốc gia không được phép tiến hành bất kỳ hoạt động nào gây hại cho số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế chảy trong lãnh thổ mình cũng như nguồn nước quốc tế chảy ở lãnh thổ của quốc gia khác như xây dựng các công trình làm thay đổi dòng chảy, tốc độ chảy của nước, làm giảm lượng phù sa, biến đổi thành phần nước theo hướng có hại, ảnh hưởng đến đời sống hàng ngày của người dân các quốc gia ven nguồn nước khác; đưa các sinh vật ngoại lai vào nguồn nước, làm thay đổi hệ sinh thái của nguồn nước hay xả thải các chất độc hại vào nguồn nước, gây ô nhiễm nguồn nước… Theo quy định trong các điều ước về nguồn nước quốc tế, nghĩa vụ bảo vệ bao gồm các nội dung như ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước quốc tế; hợp tác quốc tế… Trong trường hợp không tuân thủ những nghĩa vụ này, gây thiệt hại cho các quốc gia ven nguồn nước khác, quốc gia sẽ phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý quốc tế tương ứng với tính chất, mức độ và hậu quả của hành vi vi phạm.

Dưới góc độ là quyền, xuất phát từ chủ quyền quốc gia, quốc gia ven nguồn nước có quyền thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo vệ nguồn nước quốc tế chảy trên lãnh thổ của mình như ban hành những quy định pháp luật trong đó quy định nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước; yêu cầu quốc gia ven nguồn nước khác tuân thủ theo những nguyên tắc, những quy phạm của pháp luật quốc tế liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế, có quyền yêu cầu quốc gia liên quan đáp ứng những yêu cầu để ứng phó, khắc phục sự cố, khôi phục lại tình trạng ban đầu của nguồn nước quốc tế hoặc bồi thường những tổn thất, thiệt hại xảy ra do hành vi vi phạm… Đặc biệt, thông qua thỏa thuận với các quốc gia ven nguồn nước khác, các quốc gia có thể thành lập nên những cơ quan chung, gồm đại diện của các bên như một nội dung của cơ chế hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế với chức năng, thẩm quyền do các bên thỏa thuận xác định như trường hợp Uỷ ban quốc tế chung thành lập trên cơ sở Hiệp định nước biên giới ký kết giữa Mỹ - Canada năm 1909 với thẩm quyền điều chỉnh các vấn đề liên quan đến chia sẻ nguồn nước; điều tra, giám sát, đưa ra khuyến nghị đối với những hành động liên quan đến chất lượng của các hồ và sông dọc biên giới Mỹ - Canada; điều tra và đưa ra khuyến nghị đối với những vấn

đề xuyên biên giới khi có yêu cầu của mỗi bên và chấp thuận đối với những dự án như xây đập, xây cầu có thể tác động đến bản chất tự nhiên của nguồn nước biên giới.

Ngoài quốc gia, các chủ thể khác của luật quốc tế cũng có vai trò nhất định trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, đặc biệt là các tổ chức quốc tế liên chính phủ thông qua việc tăng cường hoạt động hợp tác giữa quốc gia trong việc xây dựng các văn kiện quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, giải quyết tranh chấp, giám sát việc thực hiện nghĩa vụ về bảo vệ nguồn nước quốc tế của các quốc gia thành viên.

Trên phương diện xây dựng văn kiện quốc tế, điển hình phải kể đến vai trò của Liên hợp quốc trong việc xây dựng một khuôn khổ pháp lý toàn cầu về nguồn nước quốc tế. Từ cuối những năm 1950, Liên hợp quốc đã bắt đầu chú ý đến vấn đề về sông quốc tế. Năm 1959, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua Nghị quyết 1401 kêu gọi *"tiến hành những nghiên cứu ban đầu về các vấn đề pháp lý liên quan đến việc sử dụng các dòng sông quốc tế nhằm xác định xem vấn đề này có thích hợp để tiến hành soạn thảo hay không"*. Nghị quyết yêu cầu Tổng thư ký chuẩn bị và gửi báo cáo đến các QGTV thông tin do các QGTV cung cấp về các luật lệ và quy định điều chỉnh về nguồn nước; tóm tắt những điều ước song phương và đa phương, phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế và những nghiên cứu của các tổ chức phi chính liên quan đến luật quốc tế. Một báo cáo có tiêu đề *"Những vấn đề pháp lý liên quan đến sử dụng sông quốc tế"* đã được chuyển đến cho Đại hội đồng vào tháng 4 năm 1963.[50] Tháng 12 năm 1970, Đại hội đồng đã thông qua Nghị quyết 2669 với tiêu đề *"Sự phát triển tiến bộ và việc xây dựng các quy tắc của luật quốc tế liên quan đến nguồn nước quốc tế"* trong đó đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải xây dựng những quy tắc điều chỉnh vấn đề này do nhu cầu đối với nguồn nước ngọt ngày càng gia tăng trong khi nguồn tài nguyên này chỉ có giới hạn, đồng thời, yêu cầu Ủy ban pháp luật quốc tế "tiến hành nghiên cứu về luật sử dụng phi giao thông nguồn nước quốc tế" và yêu cầu Tổng thư ký tiếp tục những nghiên cứu đã được khởi xướng theo Nghị quyết 1401 trước đó. Trên cơ sở Nghị quyết 2669, ILC sau đó đã bắt đầu nghiên cứu về chủ đề nguồn nước quốc tế từ năm 1971. Sau 23 năm thảo luận với 5 báo cáo viên, 15 báo cáo và hàng loạt những vấn đề phức tạp gây tranh cãi như khái niệm nguồn nước quốc tế, mối quan hệ giữa nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng với nguyên tắc không gây thiệt hại, quy chế pháp lý của nguồn nước quốc tế… dự thảo cuối cùng của Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế đã được ILC thông qua. Trên cơ sở sửa đổi, bổ sung của Nhóm công tác, ngày 21/5/1997, Công ước đã được đưa ra bỏ phiếu trước

[50] Xem: United Nations. 1963. *Legal Problems Relating to the Utilization and Use of International Rivers,* Report of the Secretary-General, A/5409, 15 April 1963

Đại hội đồng với 103 phiếu thuận, 3 phiếu phản đối (Burundi, Trung Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ), 52 quốc gia không tham gia bỏ phiếu.[51]

Trên phương diện giám sát việc thực hiện nghĩa vụ và giải quyết tranh chấp, một số tổ chức quốc tế chuyên biệt được thành lập trên cơ sở các điều ước quốc tế về nguồn nước quốc tế đã được trao thẩm quyền trong việc giám sát ở các mức độ nhất định việc thực hiện các quy định của tổ chức quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng như giải quyết tranh chấp giữa các thành viên. Chẳng hạn, trong khuôn khổ Uỷ hội MeKong, một tổ chức quốc tế được thành lập trên cơ sở Hiệp định MeKong, các quốc gia thành viên có quyền đưa các tranh chấp liên quan đến bảo nguồn nước MeKong ra trước tổ chức này để giải quyết. Cụ thể, theo quy định tại Hiệp định MeKong, Uỷ ban liên hợp và Hội đồng là hai cơ quan được trao thẩm quyền giải quyết những tranh chấp này. Ngoài ra, Ban thư ký và Uỷ ban liên hợp cũng có thẩm quyền trong việc giám sát các hoạt động sử dụng nước và giám sát chất lượng nước sông MeKong theo các Thủ tục được thông qua trong khuôn khổ Uỷ hội MeKong.

- ***Thứ hai, về đối tượng bảo vệ***

Đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế trước tiên là *số lượng, chất lượng* của nguồn nước quốc tế. Trên thực tế, hoạt động của một quốc gia ven nguồn nước có thể gây thiệt hại đến số lượng của nguồn nước quốc tế như sự suy giảm hay cạn kiệt nguồn nước tại một quốc gia ven nguồn nước do các hoạt động của quốc gia ven nguồn nước khác; thiệt hại đến chất lượng của nguồn nước quốc tế như sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, sự thay đổi thành phần hóa học, nhiệt độ hoặc một số đặc tính của nước sông do việc xây dựng các công trình của quốc gia ven nguồn nước. Chẳng hạn, theo nghiên cứu của Tổ chức MeKong Freedom Network (Thái Lan), các đập thủy điện được xây dựng trên phần sông MeKong (Lan Thương) tại Trung Quốc đã giữ lại tổng cộng hơn 40 tỷ mét khối nước cho các mục đích phát điện, tưới tiêu..., làm thay đổi dòng chảy khiến lượng nước sông MeKong tại các quốc gia hạ nguồn bị suy giảm, một số đoạn sông MeKong khô cạn đáy ngay cả trong mùa mưa. Hoặc trong vụ đập Garrison, Ủy ban thành lập theo Hiệp ước Mỹ - Canada đã kết luận rằng dự án chuyển nước sông Missurri của Mỹ vào bắc Dakota có thể làm mực nước ở các sông Souris và Assiniboine dâng cao, tác động đến chất lượng nước của các sông này cũng như nước ở hồ Winnipeg và sông Manitoba, gây thiệt hại cho Canada.[52]

---

[51] Xem: United Nations General Assembly. 1997. *General Assembly Adopts Convention on Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses,* Press Release GA/9248, May 21

[52] Xem: Kevin R. Gray (2006), "Transboundary Environmental Disputes along the Canada-US Frontier: Revisiting the Efficacy of Applying the Rules of State Responsibility", *Cambridge University Press*, Volume 43, pp. 333-39

Bên cạnh đó, đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế còn bao gồm *hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế*. Nghĩa vụ "bảo tồn" hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế đặc biệt áp dụng đối với hệ sinh thái nước ngọt trong điều kiện nguyên sơ hoặc chưa bị làm tổn hại. Theo đó, nghĩa vụ này yêu cầu các hệ sinh thái cần được bảo vệ càng nhiều càng tốt trong trạng thái tự nhiên của chúng thông qua các biện pháp để duy trì cấu trúc, chức năng và thành phần hệ sinh thái. Theo giải thích của ILC, thuật ngữ "hệ sinh thái" đề cập đến một đơn vị sinh thái bao gồm các thành phần sinh vật và phi sinh vật phụ thuộc lẫn nhau và hoạt động như một cộng đồng[53] trong hệ sinh thái, mọi thứ phụ thuộc lẫn nhau và không có gì thực sự lãng phí.[54] Do đó, một tác động bên ngoài, như sự can thiệp, có thể làm suy yếu hoặc phá hủy hệ sinh thái hoạt động như một hệ thống hỗ trợ sự sống. Cụ thể, sự can thiệp của con người có thể làm xáo trộn sự cân bằng của các hệ sinh thái nước ngọt, đặc biệt, khiến chúng không có khả năng hỗ trợ con người và các hình thức sống khác. Chẳng hạn, việc các quốc gia đưa vào lưu vực sông chảy trên lãnh thổ nước mình những loài ngoại lai hoặc loài mới có thể phá vỡ sự cân bằng sinh thái của nguồn nước và gây ra những vấn đề nghiêm trọng, bao gồm cả sự tắc nghẽn dòng chảy, sự suy giảm dinh dưỡng, phá vỡ chuỗi thức ăn, tiêu diệt những loài có giá trị khác và lây lan bệnh tật.[55] Ngược lại, việc bảo vệ và bảo tồn các hệ sinh thái nước giúp đảm bảo khả năng tồn tại liên tục của hệ sinh thái như các hệ thống hỗ trợ sự sống, do đó cung cấp một cơ sở thiết yếu cho sự phát triển bền vững.[56] Điều này đã được phản ánh trong Kế hoạch trung hạn của Liên hợp quốc giai đoạn 1992 – 1997 với nội dung: *"Tương tác giữa các hệ sinh thái nước ngọt và các hoạt động của con người đang trở nên phức tạp hơn và không tương thích với tiến trình phát triển kinh tế xã hội. Các hoạt động phát triển lưu vực nước cũng có thể có tác động tiêu cực, dẫn đến sự phát triển không bền vững, đặc biệt là khi các nguồn nước này được chia sẻ bởi hai hoặc nhiều quốc gia".*[57]

---

[53] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.118.

[54] Xem: "Ecosystems approach to water management " (ENVWA/WP.3/R.7/Rev.l), and the case studies on the Oulujoki River (Finland), Lake Mjosa (Norway), the Lower Rhine River (Netherlands), and the Ivankovskoye Reservoir (USSR)(ENVWA/WP.3/R.11 and Add.l and 2).

[55] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.124.

[56] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.119

[57] Xem: Medium-term plan for the period 1992-1997, as revised by the General Assembly at its forty-seventh session *(Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 6* (A/47/6/Rev.l)), vol. I, major programme IV, International economic cooperation for development programme 16 (Environment), p. 221, para. 16.25

- Thứ ba, về phương thức bảo vệ

Tương tự như bảo vệ nguồn nước nói chung, bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng hướng đến đối tượng là số lượng, chất lượng và hệ sinh thái. Tuy nhiên, khác với nguồn nước nội địa nằm hoàn toàn trong lãnh thổ quốc gia, do đặc trưng của nguồn nước quốc tế là các bộ phận của nguồn nước nằm ở các quốc gia khác nhau nên phương thức bảo vệ đối với nguồn nước quốc tế cũng có sự khác biệt. Đó là thay vì được thực hiện hoàn toàn bằng cơ chế quốc gia trên cơ sở chủ quyền quốc gia, bảo vệ nguồn nước quốc tế còn được thực hiện bằng cơ chế quốc tế, thông qua một số phương thức chính bao gồm:

Một là, phương thức pháp lý thông qua việc ký kết các điều ước ở nhiều phạm vi khác nhau, từ toàn cầu, khu vực cho đến song phương nhằm thiết lập nên những quy tắc pháp lý quốc tế chung cũng như hình thành nên các cơ quan chung để tăng cường, phối hợp hoạt động giữa các chủ thể trong bảo vệ nguồn nước quốc tế;

Hai là, phương thức ngoại giao thông qua nhiều kênh và cấp độ khác nhau để bảo vệ lợi ích của quốc gia đối với nguồn nước quốc tế như thông qua các tuyên bố chính thức, công hàm ngoại giao nhằm thể hiện quan điểm của quốc gia trước các hoạt động của các quốc gia ven nguồn nước khác, ảnh hưởng đến nguồn nước quốc tế chung; sử dụng các kênh ngoại giao song phương, đa phương như các diễn đàn, các tổ chức quốc tế khu vực hay toàn cầu nhằm thúc đẩy quá trình ký kết các khuôn khổ pháp lý quốc tế chung hoặc tận dụng sự ủng hộ của cộng đồng quốc tế, tạo sức ép buộc quốc gia vi phạm chấm dứt các hành vi gây hại đến nguồn nước quốc tế…

Ba là, phương thức kỹ thuật như thiết lập các chương trình giám sát, áp dụng các công nghệ kiểm soát, giảm thiểu, xử lý chất thải…

2.2. Lý luận pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

2.2.1. Các học thuyết về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Luật nước quốc tế hiện đại là kết quả của quá trình cách mạng từ những học thuyết pháp lý liên quan đến sử dụng nguồn nước ngọt xuyên biên giới vì mục đích nông nghiệp và hàng hải, bao gồm:[58]

- ***Thuyết chủ quyền tuyệt đối***

Thuyết chủ quyền tuyệt đối do Tổng chưởng lý Mỹ Harmon khởi xướng vào năm 1895 khi giải quyết tranh chấp giữa Mexico và Mỹ liên quan đến dự án chuyển nước sông Colorado của Mỹ. Trong vụ tranh chấp này, Mexico cho rằng việc chuyển nước sông Colorado của Mỹ đã làm giảm đáng kể việc cung cấp nước cho các khu vực ở Mexico. Để phản đối dự án này của Mỹ sự chuyển hướng, Mexico đã tuyên bố rằng

[58] Xem: Lazerwitz, David J. (1993) "The Flow of International Water Law: The International Law Commission's Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses," *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 1, p.247 – 274.

quyền hợp pháp của họ trong sử dụng nước ở Rio Grande là "không thể tranh cãi, đã thuộc về cư dân của Colorado trước đó hàng trăm năm". Ngoại trưởng Mỹ khi đó đã yêu cầu Tổng chưởng lý Judson Harmon đưa ra ý kiến về việc liệu Hoa Kỳ có vi phạm các quyền của Mexico theo luật pháp quốc tế hay không?

Trong phần ý kiến của mình, Harmon đã phủ nhận việc các quy tắc chung của luật pháp quốc tế áp đặt bất kỳ nghĩa vụ gì đối với Hoa Kỳ trong việc hạn chế việc sử dụng các bộ phận của Rio Grande trên lãnh thổ của mình, ngay cả khi việc sử dụng này có thể gây ra các tác động bất lợi cho các khu vực hạ nguồn ở Mexico. Cụ thể, khi xem xét vấn đề là Mỹ có cần cân nhắc đến những lợi ích chung khi đưa ra các hành động của mình hay không, Harmon cũng lập luận rằng, *"các quy tắc, nguyên tắc và tiền lệ trong luật quốc tế không đặt ra nghĩa vụ hay trách nhiệm này đối với Mỹ"*. Lý giải cho điều này, Harmon đã nhấn mạnh *"Nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế là chủ quyền tuyệt đối của mọi quốc gia, đối với tất cả các quốc gia khác, trong lãnh thổ của mình [...] Quyền tài phán của quốc gia trong lãnh thổ của mình nhất thiết phải là đặc quyền và tuyệt đối. Nó không bị giới hạn bởi chính nó. Bất kỳ hạn chế nào đối với chủ quyền, xuất phát từ một nguồn bên ngoài, sẽ làm giảm chủ quyền trong phạm vi hạn chế đó. Do đó, tất cả các trường hợp ngoại lệ đối với quyền lực đầy đủ và hoàn toàn của một quốc gia trong lãnh thổ của mình phải được bắt nguồn từ sự đồng ý của chính quốc gia đó mà không thể bắt nguồn từ nguồn nào khác",* từ đó, Harmon đã khẳng định rằng *"Thực tế là sông Rio Grande không đủ nước để cung cấp cho người dân của cả Mỹ và Mexico. Nhưng Mexico không có quyền đưa ra những giới hạn làm hại đến lãnh thổ của Mỹ cũng như tước đi của người dân Mỹ những lợi thế mà tự nhiên đã trao cho họ và đặt trong toàn bộ lãnh thổ của Mỹ. Việc cho phép điều này sẽ là mâu thuẫn hoàn toàn với nguyên tắc rằng Mỹ thực hiện chủ quyền hoàn toàn đối với lãnh thổ tự nhiên của mình".*[59] Theo ý kiến của Harmon, một quốc gia trong lưu vực sông có thể tự do sử dụng nguồn nước chảy trong lãnh thổ của mình mà không cần quan tâm đến những tác động đối với các quốc gia ở hạ nguồn cũng như các quốc gia tiếp giáp khác. Nói cách khác, quốc gia có quyền thực hiện chủ quyền tuyệt đối trong việc sử dụng sông và những tài nguyên thiên nhiên khác trong lãnh thổ quốc gia, không bị tác động gì bởi việc sử dụng tài nguyên của các quốc gia láng giềng…[60]

Theo học thuyết này của Harmon, một quốc gia trong lưu vực sông có thể tự do sử dụng nguồn nước chảy trong lãnh thổ của mình mà không cần quan tâm đến những tác động đối với các quốc gia ở hạ nguồn cũng như các quốc gia tiếp giáp khác. Học thuyết này đã bị phản ứng một cách gay gắt do quan điểm lỗi thời và hạn hẹp trọng

---

[59] Xem: Stephen C. McCaffey (1996), "The Harmon doctrine one hundred years later: Buried, Not Praised", *Natural Resources Journal*, Volume 36, Issue 4, page.966 – 1011.

[60] Xem: Alexandre Kiss and Dinah Shelton (1991), *International Environmental Law,* Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, New York, p.119 - 120

việc hòa giải những khác biệt giữa các quốc gia có tranh chấp liên quan đến việc chia sẻ tài nguyên thiên nhiên.[61]

Thuyết chủ quyền tuyệt đối đã bị nhiều quốc gia cũng như các nhà nghiên cứu phản đối. Bình luận về Điều IV Quy tắc Helsinki đã ghi nhận rằng "*Thuyết Harmon chưa bao giờ nhận được sự chấp nhận rộng rãi giữa các quốc gia và đã bị phản đối bởi hầu hết các quốc gia có dịp lên tiếng về vấn đề này"*. Sự phản đối này xuất phát từ một số lý do chủ yếu, *một là,* việc áp dụng học thuyết này dẫn đến việc chia cắt một cách vô lý nguồn nước quốc tế và do đó triệt tiêu mọi sự hợp tác giữa các quốc gia liên quan để có thể giải quyết những vấn đề chung nảy sinh trong quá trình sử dụng nguồn nước mà họ cùng chia sẻ, và *hai là*, việc áp dụng học thuyết này tước bỏ hoàn toàn lợi ích và đe dọa đến sự sinh tồn của các quốc gia ở hạ nguồn lưu vực và điều này trái với những nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế. Bên cạnh đó, xuất phát từ sự bình đẳng giữa các quốc gia, chủ quyền lãnh thổ của quốc gia bị giới hạn khi việc thực thi chủ quyền liên quan đến chủ quyền và sự toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia khác. Do đó, phạm vi hành động phát sinh từ nguyên tắc chủ quyền được xác định theo các nguyên tắc như "láng giềng tốt" và "sic utere tuo ut alienum non laedas" (sử dụng tài sản của mình theo một cách thức không gây thiệt hại đến láng giềng của mình) cũng như nguyên tắc trách nhiệm quốc gia đối với các hành vi gây thiệt hại xuyên biên giới. Điều này đã được thể hiện trong một số án lệ của các cơ quan tài phán quốc tế. Trong *Vụ kiện Đảo Palmas*, trọng tài viên duy nhất Huber, đã tuyên bố rằng: "*Chủ quyền lãnh thổ liên quan đến đặc quyền thực hiện các hoạt động của quốc gia. Quyền này có một nghĩa vụ tất yếu: Nghĩa vụ bảo vệ trong lãnh thổ các quyền của các quốc gia khác".*[62] Trong vụ Trail Smelter, Canada được yêu cầu thực hiện các biện pháp bảo vệ để giảm ô nhiễm không khí ở Thung lũng sông Columbia do lưu huỳnh dioxin gây ra bởi các nhà máy kẽm và nhà máy luyện chì ở Canada cách biên giới hai nước 7 dặm, đồng thời nước này được yêu cầu phải chịu trách nhiệm cho các thiệt hại phát sinh từ nhà máy này gây ra. Phán quyết của Toà đã khẳng định rằng: *"theo các nguyên tắc của luật quốc tế, cũng như luật pháp của Hoa Kỳ, không quốc gia nào có quyền sử dụng hay cho phép sử dụng lãnh thổ của mình theo một cách thức gây thiệt hại trong hoặc đối với lãnh thổ quốc gia khác"*.[63]

Ngoài thực tiễn giải quyết tranh chấp của các cơ quan tài phán quốc tế, trong cả thực tiễn quốc gia, học thuyết này cũng đều không được ủng hộ. Trong các cuộc thương lượng về nguồn nước quốc tế, các quốc gia liên quan đều phải tính đến lợi ích

---

[61] Xem: Alexandre Kiss and Dinah Shelton (1991), *International Environmental Law,* Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, New York, p.120

[62] Xem: Island of Palmas Case, 2 *RIAA* (1949), pp.829–90. See also Lagoni (1981: 223–24).

[63] Xem: Reports of International Arbitral Awards *Trail Smelter* case *(United States v. Canada)* Volume III (1941) 1965.

của nhau và nhân nhượng lẫn nhau. Trong vụ việc giữa Ấn Độ và Pakistan, mặc dù đã từng khẳng định "quyền tự do hoàn toàn được chuyển nước từ sông Indus", nhưng Ấn Độ, dưới sức ép của cộng đồng quốc tế và sự phản đối quyết liệt của Pakistan, đã phải đi đến những thỏa hiệp thừa nhận lợi ích về nước của nước này.[64] Tại Mỹ, bất chấp ý kiến của Thẩm phán Harmon rằng Hoa Kỳ không có nghĩa vụ pháp lý theo luật pháp quốc tế, Hoa Kỳ và Mexico đã thành lập một Uỷ ban tìm kiếm sự thật và cơ quan này đã khuyến nghị rằng các bên nên ký kết một điều ước quốc tế nhằm phân bổ một cách bình đẳng nguồn nước sông và Mỹ sẽ tài trợ việc xây đập ở El Paso, sau đó, Mexico sẽ từ bỏ mọi yêu cầu đòi bồi thường. Kết quả là sau đó hai bên đã ký kết một điều ước quốc tế về phân bổ công bằng các vùng nước của Rio Grande như đề xuất của Uỷ ban trước đó.[65]

- ***Thuyết toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối***

Theo học thuyết này, một quốc gia lưu vực sông không thể khai thác phần nước sông chung nếu gây hại đến quốc gia ven sông khác. Cụ thể, một quốc gia ở lưu vực thấp hơn có quyền yêu cầu tính liên tục của toàn bộ dòng chảy của nguồn nước theo chất lượng tự nhiên từ quốc gia ở lưu vực cao hơn. Nói cách khác, quốc gia ở lưu vực thấp hơn có quyền tuyệt đối đối với sự không gián đoạn của dòng chảy từ lãnh thổ của quốc gia ở lưu vực cao hơn và không có vấn đề gì được coi là ưu tiên. Tuy nhiên, học thuyết này không đặt ra nghĩa vụ đối với các quốc gia ở lưu vực thấp hơn trong việc giới hạn hay thay đổi dòng chảy tự nhiên vào các quốc gia trong cùng lưu vực thấp hơn đó.[66]

Cách tiếp cận này bắt nguồn từ học thuyết về quyền của các quốc gia ven sông được ghi nhận trước đó trong hệ thống pháp luật quốc gia. Theo đó, những tòa án của Mỹ và Vương quốc Anh đã tuyên rằng, việc sử dụng nước của một dòng chảy chỉ được phép trên vùng đất ven sông, ví dụ, vùng đất tiếp giáp dòng chảy và bất kỳ quốc gia ven sông nào cũng được phép sử dụng nước theo nhu cầu của họ cho những mục đích trong nước; việc sử dụng cho những mục đích khác chỉ được phép nếu gắn liền với đất ven sông và không làm giảm đáng kể dòng chảy tự nhiên.[67] Trước đó, vào năm 1925, trước các cuộc điều trần tại Ủy ban sông Nin về cuộc tranh chấp giữa Ai Cập và Xuđăng liên quan đến việc phân bổ nguồn nước sông Nin, Ai Cập đã đưa ra những lập

---

[64] Xem: Indus Waters Treaty, 419 UNTS, 125. Mc Caffrey, Third Report on International Watercourses UN Doc. A/CN.4/406 (1987), Yearbook of International Law, Vol.II, ILC (1986), p.1.

[65] Xem: US Department of State 'Convention between the United States and Mexico: Equitable distribution of the waters of the Rio Grande 1906' Proclamation.

[66] Xem: William L. Griffin, *The Use of Waters ofinternationalDrainageBasins Under Customary InternationalLaw,* **53** AM. J. **INT'L** L. 50, 70 (1959) *(quoting* Lauterpacht, *Oppenhiem's InternationalLaw: A Treatise* (8th ed., 1955)

[67] Xem: Taclaff L.A (1985), Water Law in hostorical perspective, Hein, Buffalo, New York, p. 119 – 120.

luận trên cơ sở của học thuyết này làm căn cứ cho các yêu sách về phân bổ nguồn nước sông Nin.

Học thuyết này không nhận được sự ủng hộ của nhiều quốc gia ven sông vì không đảm bảo được sự công bằng giữa tất cả các quốc gia trong cùng lưu vực sông khi chỉ đặt ra nghĩa vụ đối với các quốc gia ở lưu vực cao hơn trong việc không làm gián đoạn dòng chảy của nước nhưng lại không đặt ra nghĩa vụ tương tự đối với các quốc gia ở lưu vực thấp hơn.[68] Nói cách khác, việc học thuyết chỉ nhấn mạnh đến quyền của các quốc gia ở hạ lưu được hưởng trọn vẹn nước của một nguồn nước quốc tế với số lượng và chất lượng nước tự nhiên không đổi, trên thực tế là tước bỏ quyền của các quốc gia ở thượng lưu trong việc sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế đó, ngăn cản sự phát triển, và vì vậy, cũng không phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế.[69]

- ***Thuyết chủ quyền lãnh thổ hạn chế***

Lý thuyết về chủ quyền lãnh thổ hạn chế có thể được coi là học thuyết phổ biến về quyền liên quan đến các nguồn nước xuyên biên giới bởi nó đảm bảo các quyền và nghĩa vụ của tất cả các quốc gia ven sông đối với các vùng nước của các nguồn nước chung. Luật gia Sauser-Hall đã định nghĩa thuyết chủ quyền hạn chế là *"[sự khẳng định] rằng các quốc gia ở hạ nguồn, đặc biệt là những quốc gia nằm ở khu vực cuối cùng của nguồn nước, có thể yêu cầu các nước ở thượng nguồn một lượng nước tương đương với lượng nước mà họ nhận được"*.[70]

Học thuyết này được coi như một sự thỏa hiệp giữa thuyết chủ quyền tuyệt đối và thuyết toàn vẹn lãnh thổ tuyệt đối bởi chủ quyền của quốc gia ở lưu vực cao hơn và tính toàn vẹn của quốc gia ở lưu vực thấp hơn bị giới hạn bởi sự thừa nhận đối với các quyền công bằng và giống nhau của các quốc gia khác. Xuất phát từ nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền, tất cả những quốc gia có chung nguồn nước quốc tế đều có quyền trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế. Cụ thể, nguồn nước quốc tế là nguồn nước chia sẻ mà trong đó, tồn tại lợi ích cộng đồng giữa tất cả các quốc gia trong cùng lưu vực; lợi ích cộng đồng này đòi hỏi sự cân bằng giữa những lợi ích của quốc gia một cách "hợp lý và công bằng" phù hợp với nhu cầu và việc sử dụng của quốc gia khác. Để đảm bảo sự linh hoạt, khái niệm "hợp lý và công bằng" sẽ được xác định trong

---

[68] Xem: Bonaya Adhi Godana (1985), *Africa's Shared Water Resources: legal and institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal river systems,* Cambridge University Press, p.38 – 39.

[69] Dante A. Caponera: *Principles of Water Law and Administration, A.A.Balkema/Rotterdam/Brookfield*, 1992, p.213.

[70] Xem: Huynh Quang Trung, Younsa Djafarou Salatikoye, Bushra Bibi (2019), "Modern rules governing the peaceful managemnet of internationa water courses: From doctrines and theories to conventional principles", *International Journal of Environment and Pollution Research*, Vol.7, No.3, pp.15-33

từng trường hợp cụ thể, dựa trên tất cả những yếu tố có liên quan, bao gồm cả những cân nhắc về môi trường.[71]

So với những học thuyết trên, học thuyết này nhận được sự ủng hộ của nhiều quốc gia bởi đảm bảo sự bình đẳng về chủ quyền giữa các quốc gia khi tất cả các quốc gia ven nguồn nước đều có quyền công bằng trong sử dụng nguồn nước quốc tế. Cách tiếp cận của học thuyết này đã được sự thừa nhận rộng rãi trong thực tiễn các quốc gia, quyết định của các cơ quan giải quyết tranh chấp cũng như được phản ánh trong các quy định sau này của luật quốc tế liên quan đến nguyên tắc sử dụng công bằng, hợp lý.[72]

Thông báo của chính phủ Hà Lan năm 1856 về việc chuyển hướng sông Meuse của Bỉ đã khẳng định: *"Cả hai bên đều có quyền sử dụng dòng chảy tự nhiên, nhưng đồng thời cũng phải tuân theo các nguyên tắc chung của pháp luật, mỗi bên phải tránh bất kỳ hành động nào có thể gây hại cho bên kia".* Trong quá trình giải quyết tranh chấp về nguồn nước sông Parana giữa Argentina và Brasil, hai nước đã ký Tuyên bố Asuncion' về sử dụng sông quốc tế, trong đó có nội dung rằng *"mỗi quốc gia có thể sử dụng nguồn nước phù hợp với nhu cầu của mình với điều kiện là không gây thiệt hại đến bất kỳ quốc gia nào khác trong lưu vực".* Tương tự, trong vụ tranh chấp giữa Chile và Bolivia về việc sử dụng nước sông Rio Lauca, Bolivia – quốc gia ở hạn nguồn – đã viện dẫn Tuyên bố Montevideo với nội dung, các quốc gia có đặc quyền trong khai thác phần sông tiếp giáp hoặc kế tiếp trong phạm vi quyền hạn của mình với điều kiện không làm tổn hại đến quyền bình đẳng của quốc gia láng giềng.[73]

Trong phán quyết về thẩm quyền lãnh thổ của Ủy ban sông Oder, Tòa đã khẳng định các quốc gia có thẩm quyền pháp lý chung đối với tài nguyên của một con sông được chia sẻ. Cụ thể, *"lợi ích cộng đồng là cơ sở của quyền pháp lý chung, sự bình đẳng hoàn hảo của tất cả các Quốc gia ven sông trong việc sử dụng toàn bộ dòng sông, và loại trừ mọi đặc quyền ưu đãi của bất kỳ quốc gia ven sông nào trong mối quan hệ với các quốc gia khác".*[74] Trọng tài quốc tế trong Vụ tranh chấp giữa Pháp và Tây Ban Nha liên quan đến việc Pháp chuyển nước từ hồ Lanoux đã khẳng định rằng *"... theo các quy định của luật pháp quốc tế về thiện chí, quốc gia ở thượng lưu có nghĩa vụ phải tính đến những lợi ích khác nhau bị đe dọa, để cố gắng thỏa mãn các lợi ích đó trong khi theo đuổi lợi ích của mình, và phải tỏ rõ rằng quốc gia đó có quyết tâm thực sự trong việc điều hòa lợi ích của mình với lợi ích của các quốc gia ven*

---

[71] Xem: McIntyre. O (2007), *Environment Proctection of International Watercourse under International Law,* Ashgate Aldershot, UK, p.95-96.

[72] Anton Earle, Anders Jagerskog and Joakim Ojenda (2010), *Transboundary Water Management – Principle and Practice,* Routledge, UK, p.65.

[73] Yearbook of the International Law Commission, vol. 2, part 2,

[74] *Permanent Court of International Justice*, Series A, No.23, Series C, No.17 (II) trong đó các bên tranh chấp là Tây Đức, Đan Mạch, Pháp, Anh, Thụy Điển, Tiệp Khắc và Ba Lan.

nguồn nước khác".[75] Đặc biệt, trong vụ *Gabcikovo – Nagymaros (Hungary/Slovakia),* Toà đã khẳng định rằng *"Sự phát triển hiện đại của luật pháp quốc tế đã củng cố nguyên tắc này [cộng đồng lợi ích] đối với việc sử dụng các nguồn nước quốc tế nhằm mục đích phi hàng hải, bằng chứng là việc thông qua Công ước ngày 21 tháng 5 năm 1997 về Luật sử nguồn nước quốc tế vào mục đích phi hàng hải tại Đại hội đồng Liên hợp quốc."*

2.2.2. Nguồn của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trong số những loại nguồn của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, điều ước quốc tế là loại nguồn chủ yếu và phổ biến nhất điều chỉnh vấn đề này. Theo thống kê của Tổ chức nông lương thế giới (FAO), đến nay có khoảng 431 điều ước quốc tế về nước được ký kết.[76]

Kể từ buổi bình minh của xã hội loài người, con người đã hợp tác hoặc cạnh tranh với nhau trong việc chia sẻ nguồn nước. Sự xuất hiện từ rất sớm của những kênh đào đã chỉ ra rằng, ngay tại những cộng đồng nhỏ ở Ai Cập và Lưỡng Hà, con người đã nhận thấy sự cần thiết phải hợp tác để kiểm soát và sử dụng hiệu quả nước của những dòng sông chính. Những thỏa thuận sớm nhất về nguồn nước quốc tế chủ yếu liên quan đến nông nghiệp. Cùng với việc sử dụng nước cho các mục đích trong nước, thủy lợi và giao thông cũng được coi là mục đích sử dụng chủ yếu đối với nguồn nước trong thời kỳ cổ đại. Tuy nhiên, không có những quy tắc chung áp dụng đối với hoạt động giao thông trên những dòng sông này trong thời kỳ cổ đại, do đó, tự do đường thuỷ trên sông phụ thuộc vào sự cho phép của người kiểm soát dòng sông đó. Hiệp ước Munster năm 1648 đã trao cho Hà Lan quy chế độc lập từ Tây Ban Nha đồng thời ghi nhận quyền tự do đường thuỷ cho khu vực hạ lưu sông Rhine. Với tầm quan trọng của giao thông đường thuỷ đối với sự phát triển kinh tế tại Tây Âu, phần lớn các điều ước về sông quốc tế trong thế kỷ 19 và đầu 20 đều đề cập đến vấn đề này. Những nỗ lực đầu tiên trong việc xây dựng những quy tắc về sử dụng phi giao thông nguồn nước quốc tế thuộc về Hà Lan liên quan đến một tranh chấp vào năm 1856 đối với sông Meuse, con sông bắt nguồn từ Pháp, chảy qua Bỉ vào Hà Lan, tạo thành một đồng bằng chung với sông Rhine. Chính phủ Hà Lan đã phản đối việc Bỉ chuyển nước từ sông Meuse vào kênh Campine với lý do việc chuyển hướng sẽ gây thiệt hại đối với Hà Lan. Tranh chấp cuối cùng đã được giải quyết bằng một hiệp ước được ký kết giữa hai bên vào năm 1863 và 1873. Năm 1919, Hiệp ước Versailles được ký kết và trở thành hiệp ước đa phương đầu tiên thừa nhận tầm quan trọng của việc sử dụng phi giao thông nguồn nước quốc tế như đánh cá, thủy lợi. Sau Hiệp ước Versailles ngày càng có nhiều

---

[75] Xem: Patricia W.Birnie Alan E.Boyle, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p.220.

[76] Xem: http://www.fao.org/faolex/results/en/#querystring=JmVuZHN0cmluZz0x, truy cập ngày 26/12/2019

điều ước quy định về chất lượng hay phân bổ số lượng nước được ký kết.

Ở cấp độ toàn cầu, Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992 có một vai trò đặc biệt. Với 37 điều khoản và một phụ lục điều chỉnh các vấn đề pháp lý cơ bản của hoạt động bảo vệ và sử dụng nguồn nước quốc tế, Công ước UNWC được đánh giá là "*luật về nguồn nước quốc tế bao quát, toàn diện và quan trọng nhất*"[77],"*hỗ trợ các hiệp ước về nguồn nước thông qua việc cung cấp một mẫu hình và bổ sung những chỗ trống thiếu hụt mà các hiệp ước này chưa bao trùm tới*".[78] Cùng với Công ước UNWC, Công ước UNCE đã được ký kết năm 1992 nhằm thúc đẩy việc quản trị chung và bảo tồn các hệ sinh thái của các nguồn nước ngọt tại châu Âu và các nước láng giềng, bao gồm cả các quốc gia ở Trung Á.[79] Ban đầu, Công ước được soạn thảo nhằm dành cho các quốc gia UNECE, nhưng sự thành công của Công ước đã dẫn đến việc thông qua một sửa đổi vào năm 2003 cho phép các quốc gia không phải là thành viên UNECE cũng có thể tham gia Công ước này. Với việc sửa đổi chính thức có hiệu lực kể từ ngày 3/2/2013, UNCE có cơ hội trở thành một điều ước quốc tế toàn cầu, cùng với Công ước UNWC, tạo thành một khung pháp lý toàn cầu cho việc bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Hai Công ước này có một số điểm tương đồng và khác biệt nhất định khiến cho chúng không loại trừ mà ngược lại, còn hỗ trợ lẫn nhau trên phương diện cung cấp các khuôn khổ pháp lý cho các chủ thể trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Các nguyên tắc trong bảo vệ nguồn nước quốc tế gồm sử dụng hợp lý và công bằng, không gây thiệt hại, đồng thời những điều khoản chính liên quan đến các nghĩa vụ cơ bản của các chủ thể trong bảo vệ nguồn nước quốc tế đều được ghi nhận trong cả hai Công ước như các điều khoản liên quan đến nghĩa vụ thông báo, nghĩa vụ tham vấn trước, nghĩa vụ ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm. Sự khác biệt lớn nhất giữa Công ước UNWC và Công ước UNCE là ở chỗ những quy định của Công ước UNCE thường chi tiết, cụ thể hơn Công ước UNWC. *Một là,* về thể chế, Công ước UNCE quy định nghĩa vụ của các thành viên phải thành lập các cơ quan chung gồm ban thư ký, các nhóm công tác, hội nghị các bên…với các nhiệm vụ chung như tập hợp và đánh giá dữ liệu; giám sát chung; xây dựng các chương trình hành động để giảm thiểu ô nhiễm; thiết lập các thủ tục cảnh báo; diễn đàn trao đổi thông tin; xây dựng các giới hạn về nước thải, chất lượng nước trong khi đó Công ước UNWC chỉ dừng lại ở khuyến nghị các bên "có thể" thành lập các cơ chế chung, "có thể" cân nhắc thiết lập cơ chế chung hoặc uỷ ban chung. *Hai là*, về các thủ tục liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế, các thủ tục được ghi nhận

---

[77] Bearden, B.L (2010), " The legal regime of the Mekong River", *Water Policy Journal*, No.12, page. 805 - 820.
[78] Rieu-clarke, Kina, R.,Litke, A (2013), *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, Water law and policy law center, Dundee University, p.25.
[79] UN watercauses Convention: User's Guide fact Sheet Series: Number 12.

trong Công ước UNCE nói chung chi tiết hơn những thủ tục được ghi nhận trong Công ước UNWC. Cụ thể, những thủ tục được quy định trong Công ước UNCE gồm cấp giấy phép trước khi tiến hành và giám sát việc xả nước thải; thủ tục đánh giá tác động môi trường; xây dựng kế hoạch ứng phó khẩn cấp; đánh giá và giám sát chung; trao đổi thông tin; các thủ tục cảnh báo sớm; tham vấn; hỗ trợ lẫn nhau và công khai thông tin trong khi những thủ tục được ghi nhận trong Công ước UNWC chỉ gồm trao đổi định kỳ dữ liệu và thông tin, thông báo và tham vấn, ngăn ngừa các điều kiện gây hại và tình huống khẩn cấp. *Ba là*, Công ước của UNCE quy định chi tiết về các tiêu chuẩn chất lượng nước ở mức độ khá cao, các tiêu chuẩn tiên tiến hơn Công ước UNWC để ngăn ngừa các tác động xuyên biên giới.

Ở cấp độ khu vực và song phương, các điều ước về nguồn nước quốc tế được ký kết với số lượng khá nhiều tại tất cả các khu vực như Công ước về bảo vệ sông Rhine khỏi ô nhiễm hóa chất, Công ước về bảo vệ sông Rhine khỏi ô nhiễm chất chlorid, Nghị định thư 1961 giữa Đức, Pháp và Lucxembourg thành lập Ủy ban quốc tế sông Moze khỏi bị ô nhiễm hay Hiệp định về bảo vệ hồ Baden khỏi ô nhiễm… tại châu Âu; hiệp ước về lưu vực sông Niger 1963, Hiệp định về bảo vệ hệ thống sông Zambezi năm 1987, Công ước về quy chế sông Gambia năm 1978, Hiệp định về kiểm soát ô nhiễm nguồn nước tại vùng Nam Phi và một loạt các nghị định thư thành lập các ủy hội sông quốc tế tại các vùng khác nhau ở châu Phi; Hiệp ước về lưu vực sông La-Plata năm 1969, Hiệp ước về hợp trong lưu vực sông Amazone năm 1978 giữa các quốc gia lưu vực sông này, Hiệp định về xây dựng nhà máy thủy điện tại Paran năm 1979 giữa các quốc gia Argentina, Paraguay và Brazil… tại châu Mỹ; Hiệp định về phát triển nguồn nước sông Mahakali giữa Ấn Độ và Nepal, Hiệp định Faraka giữa Ấn Độ và Banglades, Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mekong (Hiệp định Mekong)… tại châu Á. Trên thực tế, những điều ước khu vực và song phương này thường được các quốc gia ven nguồn nước viện dẫn nhiều hơn so với các điều ước toàn cầu khi điều chỉnh các vấn đề liên quan đến sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế bởi sự chi tiết hơn so với các điều ước toàn cầu và khả năng điều chỉnh trực tiếp những vấn đề cụ thể liên quan đến nguồn nước tế giữa các bên.

Mặc dù số lượng các điều ước quốc tế chiếm ưu thế trong hệ thống nguồn của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước nhưng không thể phủ nhận vai trò nhất định của các tập quán quốc tế trong việc điều chỉnh vấn đề này. Không ít những quy định được ghi nhận trong các Công ước UNWC hay UNCE đều hình thành từ quá trình pháp điển hóa các tập quán quốc tế, trong đó, đặc biệt là các nguyên tắc của luật quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm nguyên tắc sử dụng hợp lý, công bằng và không gây thiệt hại. Những nguyên tắc này đã được thừa nhận là *"nguyên tắc chung của pháp luật quốc tế nhằm xác định các quyền và nghĩa vụ của quốc gia trong sử*

dụng các nguồn nước quốc tế"[80], các tập quán quốc tế phổ biến, có giá trị ràng buộc về mặt pháp lý đối với tất cả các quốc gia.[81]

Bên cạnh điều ước quốc tế và tập quán quốc tế là một số loại nguồn khác mặc dù không có giá trị pháp lý ràng buộc nhưng có ý nghĩa quan trọng trong việc giải thích cũng như hình thành nên các quy định của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, trong đó, trước tiên phải kể đến các tuyên bố và nghị quyết trong lĩnh vực này. Một số lượng lớn các tuyên bố và nghị quyết đã được thông qua trong khuôn khổ của Viện Luật quốc tế (IIL) và Hiệp hội luật quốc tế (ILA) như Tuyên bố về "Những quy định quốc tế liên quan đến việc sử dụng nguồn nước quốc tế ngoài các mục đích hàng hải" (Tuyên bố Madird) năm 1911, "Nghị quyết về việc sử dụng nguồn nước quốc tế phi hàng hải" năm 1961, Nghị quyết về "Ô nhiễm đối với sông và hồ và Luật quốc tế" năm 1979 của IIL, "Tuyên bố về các nguyên tắc làm cơ sở điều chỉnh việc sử dụng sông quốc tế" năm 1956 của ILA, Tuyên bố về chính sách ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước, bao gồm nước xuyên biên giới năm 1980, Quyết định về hợp tác trong nước xuyên biên giới năm 1986, Nghị quyết 3129 về hợp tác trong lĩnh vực môi trường liên quan đến tài nguyên thiên thiên được chia sẻ bởi hai hay nhiều quốc gia năm 1973…, đặc biệt là "Quy tắc Helsinki về việc sử dụng nước của các dòng sông quốc tế" năm 1966. Đây được coi là bộ quy tắc toàn diện đầu tiên về nguồn nước quốc tế và được thừa nhận rộng rãi như tập quán quốc tế. Nguyên tắc nền tảng cho việc xây dựng Quy tắc Helsinki là mỗi quốc gia trong phạm vi một lưu vực sông quốc tế được hưởng một phần hợp lý và công bằng trong việc sử dụng có lợi nước của lưu vực. Ngoài ra còn phải kể đến phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế, điển hình như phán quyết trong các vụ *Lac Lanoux case, Gabčíkovo Nagymaros, Pulp Mills…* đã góp phần làm rõ những nghĩa vụ của các quốc gia trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

2.2.3. Nguyên tắc của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Như đã phân tích ở trên, chủ thể của hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế là các chủ thể của luật quốc tế, trong đó trước tiên là các quốc gia ven nguồn nước. Nói cách khác, hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế chính là một trong các hoạt động thuộc đối tượng điều chỉnh của luật quốc tế. Do đó, hoạt động này trước tiên sẽ được điều chỉnh bằng hệ thống các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế. Bên cạnh đó, hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng được điều chỉnh bằng các nguyên tắc chuyên ngành, phù hợp với đặc điểm của nguồn nước quốc tế và đối tượng bảo vệ của nguồn nước quốc tế.

---

[80] Xem: The Special Rapporteur's Second Report (1986), *Yearbook of International Law,* Vol II (Part One), p.103.Doc.A/CN.4/399 and Add.1 and Add.2, para.75-168

[81] Xem: D.A.Caponera (1992), *Lectures Notes, Work Shop on Water Law and Management of the MeKong River Basin*, BangKok, June 1992, page.2

2.2.3.1. Sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế

Điều 5 Công ước UNWC quy định rằng các quốc gia ven nguồn nước sẽ được sử dụng nguồn nước một cách công bằng và hợp lý trong lãnh thổ tương ứng của mình. Bên cạnh Công ước UNWC, nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng còn được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế khác như Quy tắc Helsinki về sử dụng nguồn nước quốc tế (Điều 4), Quy tắc Berlin về nguồn nước (Điều 10, 12, 13, 14 và 16), Công ước UNCE (Điều 2.2), Hiệp định về lưu vực sông Mekong (Điều 4, 5, 6 và 26) …

Bình luận của ILC đã khẳng định việc hình thành những quy tắc về sử dụng công bằng là một trong những quyền và nghĩa vụ cơ bản của quốc gia trong việc sử dụng nguồn nước.[82] Theo đó, mỗi quốc gia có quyền trong việc chia sẻ nguồn nước hợp lý và công bằng để đạt được lợi ích sử dụng trong phạm vi lãnh thổ của mình nhưng đồng thời phải tuân thủ nghĩa vụ không gây tổn hạn đến các quyền của sử dụng hợp lý và công bằng của các quốc gia lưu vực sông khác. Mục đích của nghĩa vụ này nhằm hòa giải những lợi ích xung đột giữa các biên giới quốc tế để *"tạo ra lợi ích tối đa cho mỗi quốc gia lưu vực sông trong việc sử dụng nước với sự tổn hại tối thiểu đối với mỗi bên".*[83]

Ý tưởng tất cả quốc gia đều bình đẳng trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế đã được khẳng định trong phán quyết của Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc (ICJ) trong vụ *Gabcíkovo-Nagymaros Case*. Theo đó, Tòa đã tuyên rằng: *"Hoạt động đơn phương của Slovakia khi tiến hành dự án trên sông Danube cho phép Slovakia (tại thời điểm đó là Tiệp Khắc) sử dụng từ 80 đến 90% nước của dòng sông xuyên biên giới vì lợi ích riêng của nước này, điều này đã vi phạm quyền cơ bản của Hungary trong việc chia sẻ hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế".* [84] Trước đó, trong vụ *River Oder case*, Pháp viện thường trực quốc tế đã khẳng định: *"Lợi ích của cộng đồng tại các dòng song nơi tàu thuyền có thể qua lại trở thành cơ sở của một quyền pháp lý chung mà nội dung nổi bật của quyền này là sự bình đẳng hoàn toàn của tất cả các quốc gia ven sông trong việc sử dụng toàn bộ dòng sông và loại trừ bất kỳ đặc quyền ưu đãi của bất kỳ một quốc gia ven sông nào trong mối quan hệ với những quốc gia khác".*[85] Trong vụ *Lac Lanoux,* Tòa trọng tài đã thừa nhận rằng, sự cần thiết trong việc chia sẻ lợi ích của các quốc gia đã thể hiện rằng Pháp có nghĩa vụ tham vấn với Tây Ban Nha để bảo vệ những quyền của nước này trước khi thực hiện những hoạt

---

[82] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.96

[83] Xem: Điều 4 Quy tắc Helsinki về sử dụng nguồn nước quốc tế.

[84] Xem: Case Concerning the Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia) Judgement of 25 September 1997 (Gabcíkovo-Nagymaros Case) [1997] ICJ Reports 1997, 7 at 54, para 78.

[85] Xem: River Oder case, Judgement no. 16 (10 September 1929), PCIJ Series A, No. 23, at 5-46.

động nắn dòng chảy và điều này có thể xem như áp dụng nguyên tắc sử dụng công bằng[86].

❖ ***Nội dung của yêu cầu sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế***

"Công bằng" theo giải thích của ICJ trong vụ Thềm lục địa biển Bắc là *"một khái niệm pháp lý bắt nguồn trực tiếp từ tư tưởng công lý".*[87] Sử dụng công bằng không có nghĩa là chia đều tài nguyên hoặc chia đều việc sử dụng và lợi ích.[88] Nói cách khác, bình đẳng không có nghĩa là mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền chia sẻ ngang nhau trong việc sử dụng và lợi ích của nguồn nước cũng không có nghĩa là số lượng nước của nguồn nước quốc tế sẽ được chia thành các phần giống hệt nhau. Thay vào đó, mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền sử dụng và hưởng lợi từ nguồn nước theo một cách thức công bằng. Phạm vi quyền của một quốc gia trong việc sử dụng công bằng phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của từng trường hợp.[89] Sử dụng hợp lý bao gồm sự phù hợp và tính đến những nhân tố như sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia.[90] Cụ thể hơn, theo giải thích của Ủy ban xây dựng kế hoạch và quản lý nguồn nước thuộc Hiệp hội kỹ sư xây dựng Mỹ, *"sử dụng hợp lý là sử dụng nước, cả về số lượng và cách thức, cần thiết cho việc sử dụng kinh tế và hiệu quả mà không lãng phí, không làm thiệt hại vô lý đến các quốc gia ven nguồn nước khác, phù hợp với lợi ích công cộng và phát triển bền vững".*[91]

Theo quy định tại Công ước UNWC và Công ước của UNCE, nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung sau:

Thứ nhất, một quốc gia ven nguồn nước được sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế nhằm mục đích đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững và lợi ích từ việc sử dụng đó, có tính đến lợi ích của những quốc gia ven nguồn nước có liên quan, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước. Nói cách khác, trong phạm vi lãnh thổ

---

[86] Xem: Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, para.146
https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf

[87] Xem: ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark),* Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969, para 71.

[88] Xem: *UN Watercourses Convention, User's Guide Fact Sheet Series*: *Number 4* - Equitable and Reasonable Utilisation
https://www.unwatercoursesconvention.org/documents/UNWC-Fact-Sheet-4-Equitable-and-Reasonable-Utilisation.pdfm , truy cập ngày 1//3/2019.

[89] Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention,* p.24.
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.

[90] Xem: *UN Watercourses Convention, User's Guide Fact Sheet Series*: *Number 4* - Equitable and Reasonable Utilisation
https://www.unwatercoursesconvention.org/documents/UNWC-Fact-Sheet-4-Equitable-and-Reasonable-Utilisation.pdfm , truy cập ngày 1//3/2019.

[91] Xem: Robert E. Beck, (2004) *The Regulated Riparian Model Water Code: Blueprint for Twenty First Century Water Management*, 25 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 113
https://core.ac.uk/download/pdf/73973737.pdf, truy cập ngày 10/4/2019.

của mình, mỗi quốc gia ven nguồn nước có quyền được sử dụng và phát triển nguồn nước quốc tế nhằm đạt khả năng sử dụng hiệu quả nhất nguồn nước về mặt kinh tế, tránh sự lãng phí, đồng thời, phải tuân thủ nghĩa vụ:

Một là, đảm bảo khả năng đạt được lợi ích tối đa cho tất cả các quốc gia ven nguồn nước và khả năng đáp ứng lớn nhất có thể những nhu cầu của tất cả các quốc gia này trong khi giảm đến mức tối thiểu những tác hại hoặc những nhu cầu không đạt được của mỗi bên.[92] Nói cách khác, việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không được làm tổn hại đến các quyền của quốc gia ven nguồn nước khác. Trong vụ tranh chấp giữa Pháp và Tây Ban Nha về việc Pháp tiến hành dự án chuyển nước hồ LaNoux đến sông Ariege, Toà trọng tài đã khẳng định, bảo vệ lợi ích của tất cả các quốc gia ven sông là một nguyên tắc quan trọng của luật nước quốc tế. Do đó, các quốc gia ở thượng nguồn phải tính đến lợi ích của các quốc gia liên quan ở hạ nguồn và phải điều hòa lợi ích của mình với lợi ích của các quốc gia khác. Trên tinh thần ấy, Toà công nhận Pháp có quyền tiến hành các công trình chuyển nước nằm hoàn toàn trong lãnh thổ mình nhưng Pháp phải có nghĩa vụ đảm bảo lợi ích về nước của Tây Ban Nha đối với nước hồ LaNoux.[93] Trong vụ *Gabcíkovo-Nagymaros Case,* ICJ đã khẳng định: *"Hoạt động đơn phương của Slovakia khi tiến hành dự án trên sông Danube cho phép Slovakia (tại thời điểm đó là Tiệp Khắc) sử dụng từ 80 đến 90% nước của dòng sông xuyên biên giới vì lợi ích riêng của nước này, điều này đã vi phạm quyền cơ bản của Hungary trong việc chia sẻ hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế".*[94]

Hai là, việc sử dụng và phát triển nguồn nước của quốc gia phải phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước. Theo giải thích của ILC, bảo vệ đầy đủ không chỉ bao gồm những biện pháp như bảo tồn, an ninh mà còn bao gồm những biện pháp kiểm soát về phương diện kỹ thuật, thủy văn như kiểm soát lũ lụt, ô nhiễm, xói mòn để giảm thiểu hạn hán và kiểm soát xâm nhập mặn.[95]

Ngoài ra, nghĩa vụ sử dụng hợp lý và công bằng còn gắn với vấn đề phát triển bền vững nguồn nước quốc tế. Điều này đã được ghi nhận trong những quy định của Công ước UNCE cũng như Công ước UNWC với nội dung: "*Nguồn nước sẽ được quản lý để những nhu cầu hiện tại được đáp ứng mà không làm tổn hạn đến việc đáp*

---

[92] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.97.

[93] Xem: Patricia W.Birnie Alan E.Boyle, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, p.220.

[94] Xem: Case Concerning the Gabcíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia) Judgement of 25 September 1997 (Gabcíkovo-Nagymaros Case) [1997] ICJ Reports 1997, 7 at 54, para 78.

[95] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.98.

ứng những nhu cầu của chính họ trong tương lai" (Điều 2 Công ước UNCE) hay "*Đặc biệt một nguồn nước quốc tế sẽ được sử dụng và được phát triển bởi các quốc gia nguồn nước với tầm nhìn để đạt được việc sử dụng tối ưu và bền vững lợi ích từ đó, có tính đến lợi ích của các quốc gia nguồn nước liên quan, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước"* (Điều 5 Công ước UNWC). Nói cách khác, việc sử dụng một nguồn nước không được xem xét như là công bằng một cách hợp pháp nếu không bền vững. Do đó, việc sử dụng nguồn nước mang lại lợi ích tối đa cho các quốc gia ven sông theo cách không phù hợp với việc bảo tồn nguồn nước như một tài nguyên thiên nhiên sẽ không đáp ứng tiêu chuẩn để được coi là sử dụng công bằng và hợp lý. Vì thế, vấn đề sử dụng hợp lý và công bằng không chỉ được áp dụng để điều chỉnh các vấn đề liên quan đến số lượng hay phân bổ nguồn nước mà còn liên quan đến chất lượng của nguồn nước quốc tế.[96]

Thứ hai, các quốc gia ven nguồn nước sẽ tham gia vào việc sử dụng, phát triển và bảo vệ nguồn nước quốc tế theo một cách thức hợp lý và công bằng. Nội dung căn bản của nghĩa vụ này là sự hợp tác giữa các quốc gia ven nguồn nước, thông qua sự tham gia, trên cơ sở công bằng và hợp lý vào việc tiến hành những biện pháp, hoạt động nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu nguồn nước quốc tế, phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước quốc tế như thực hiện các biện pháp phòng chống lũ lụt, các chương trình giảm thiểu ô nhiễm, lập kế hoạch giảm thiểu hạn hán, chống xói mòn, điều tiết dòng chảy, bảo vệ công trình thủy lợi, bảo vệ môi trường…[97]

❖ ***Các yếu tố ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế***

Các yếu tố ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế được ghi nhận tại Điều 6 Công ước UNWC. Ngoài những bình luận của ILC, các yếu tố trên đến nay mới chỉ được giải thích trong phán quyết của một số cơ quan tài phán quốc gia. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, các tranh chấp liên quan đến nguồn nước giữa các bang tại các quốc gia liên bang có rất nhiều sự tương đồng với các vấn đề phát sinh liên quan đến nguồn nước quốc tế.[98] Do đó, những giải thích của các toà án quốc gia cũng có thể được viện dẫn như một nguồn tham khảo để xác định những yếu tố và ảnh hưởng của chúng đến việc sử dụng hợp lý, công bằng nguồn nước quốc tế.

---

[96] Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention,* p.23. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.

[97] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.97.

[98] Xem: Department of Technical Co-operation for Development United Nations, *International Rivers and Lakes* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39309/irl_5_en.pdf?sequence=1, truy cập ngày 10/2/2021.

▪ ***Địa lý, thủy văn, thủy học, sinh thái và những nhân tố tự nhiên khác***

Theo giải thích của ILC, yếu tố địa lý bao gồm phạm vi của nguồn nước quốc tế trong lãnh thổ của mỗi nguồn nước; yếu tố thủy văn liên quan đến sự mô tả và lập bản đồ các vùng nước của dòng nước; yếu tố thủy học liên quan đến các tính chất của nước, bao gồm cả nguồn nước và sự phân bổ của nước; yếu tố hệ sinh thái nhấn mạnh đến khả năng tác động đối với sự cân bằng sinh thái của nguồn nước quốc tế có liên quan đến việc đánh giá sự công bằng trong việc sử dụng nguồn nước.[99] Nói cách khác, những yếu tố tự nhiên có khả năng phù hợp theo tiêu chí này bao gồm, độ dài mặt tiền sông; phạm vi của khu vực thoát nước nằm trong lãnh thổ của các quốc gia lưu vực và sự phân bổ của nước vào dòng chảy tại các quốc gia lưu vực sông.[100]

- *Mặt tiền sông*

Thực tiễn các quốc gia cho thấy mặt tiền sông hiếm khi được viện dẫn như một cơ sở để xác định một chế độ công bằng cho việc sử dụng của một dòng sông quốc tế. Trong trường hợp sông Colorado chảy qua Mexico chỉ có 100 dặm, ít hơn 10% so với chiều dài dặm 1.300 dặm của cả sông, do đó, chiều dài của dòng sông chảy qua các lãnh thổ tương ứng của Mexico và Mỹ không được coi là cơ sở cho việc phân bổ các vùng nước theo Hiệp ước 1944 liên quan đến việc sử dụng các vùng nước của sông Colorado và sông Tijuana và Rio Grande.[101] Một ví dụ nữa liên quan đến trường hợp sông Nile chảy qua lãnh thổ của 9 quốc gia. Đối với phần sông Nile chảy qua lãnh thổ Sudan và Ai Cập, năm 1992, Vương quốc Anh và Ai Cập đã ký thỏa thuận về việc sử dụng sông Nile cho mục đích tưới tiêu với tỷ lệ phân bổ là 1:12 nghiêng về Ai Cập; sau khi Sudan giành độc lập, các điều khoản này đã được thỏa thuận lại với tỷ lệ phân bổ mới là 1:3 nghiêng về Ai Cập. Tuy nhiên, trong cả hai lần thỏa thuận này, chiều dài mặt tiền sông của các bên không được đề cập đến như một yếu tố liên quan. Nói cách khác, "mặt tiền sông có thể được tính đến trong quá trình thiết lập một chế độ công bằng cho việc sử dụng các nguồn nước quốc tế, nhưng chỉ là một yếu tố để điều chỉnh sự phân bổ".[102]

- *Khu vực thoát nước*

Trong vụ tranh chấp Narmada, bang Madhya Pradesh yêu sách mở rộng lưu vực sông đến 97.59%. Tòa đã đưa ra ý kiến rằng những nhu cầu kinh tế, xã hội của các bên là các nhân tố quan trọng nhất để xem xét và trên cơ sở đó, kết luận rằng bang Gujarat được hưởng 37.59%, bang Madhya Pradesh hưởng 62.41% nguồn nước. Tuy

---

[99]Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.

[100] Xem: Owen Mcintyre (2007), *Environmental protection of international watercourses under international law,* Ashgate Publishing Limited, England, p.180.

[101] Xem: C. J. Meyers, 'The Colorado Basin', in Garretson et al., *supra*, n. 45, at 486.

[102] Xem: Ministry of Irrigation of the Sudan, *The Nile Waters Question* (Khartoum, 1955), at 43,

nhiên, trên cơ sở xem xét lưu vực sông cũng như áp dụng các tiêu chuẩn khác, Tòa đã phân chia lại tỷ lệ này là 33% thuộc về Gujarat và 67% thuộc về Madhya Pradesh. Cụ thể, Tòa đã tuyên rằng: "*Cần phải tính đến khu vực thoát nước của Gujarat là 180 dặm vuông (00: 53%) và Madhya Pradesh 33,150 dặm vuông (97,59%) để phân bổ nguồn nước trong trường hợp cụ thể này".*[103]

- *Sự phân bổ của nước*

Trong vụ tranh chấp Narmada, Tòa đã khẳng định rằng cho dù sự phân bổ của nước ít có sự quan trọng bằng những nhu cầu kinh tế, xã hội nhưng yếu tố này cũng cần phải tính đến trong quá trình phân bổ nguồn nước. Trên thực tế, một số quốc gia cũng đã viện dẫn đến yếu tố sự phân bổ của nước như trường hợp năm 1956, Thổ Nhĩ Kỳ đã khẳng định các quyền của mình đối với sông Nile trên cơ sở 60% dòng chảy của sông Nile phân bổ trên lãnh thổ nước này. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, yếu tố này đã bị bỏ qua hoặc bỏ qua phần lớn. Chẳng hạn, mặc dù không có sự phân bổ đáng kể dòng chảy sông Nile trên lãnh thổ Ai Cập nhưng nước này cũng được phân bổ ¾ nguồn nước.[104]

▪ ***Nhu cầu kinh tế, xã hội của các quốc gia ven nguồn nước có liên quan***

Nhu cầu kinh tế, xã hội của quốc gia ven nguồn nước liên quan đã được tính đến như một yếu tố trong việc sử dụng nguồn nước công bằng trong nhiều phán quyết của các cơ quan tài phán quốc gia. Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp Krishna, Narmada đều tuyên bố *"Sự cần thiết trong việc chuyển dòng nước sang một lưu vực khác có thể là yếu tố liên quan trong việc phân bổ công bằng".*[105] Cũng trong vụ tranh chấp Krishna, Tòa đã dành cho bang Andhra Pradesh với dân số ít hơn và đất không thể nhận được phần nước tưới ở tỷ lệ phân bổ nước cao hơn vì nhu cầu kinh tế của nước này phụ thuộc cao vào nguồn nước đó.

▪ ***Sự phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế***

Theo giải thích của Ủy ban pháp luật quốc tế (ILC), yếu tố "sự phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế" liên quan đến quy mô của dân chúng cũng như mức độ phụ thuộc của dân chúng vào nguồn nước quốc tế.[106] Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp nước Narmada đã khẳng định rằng: *"Dân chúng của các quốc gia phụ thuộc vào việc cung cấp nước và mức độ của sự phụ thuộc này là một yếu tố liên*

---

[103] Xem: Narmada Water dispute tribunal, *Report of the Narmada Water Disputes Tribunal*, vol. 1, at 66–9. http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf

[104] Xem: M. R. Lowi, *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin* (Cambridge University Press, Cambridge, 1993), at 71

[105] Xem: Krishna Water dispute tribunal, *Report of the Krishna Water Disputes Tribunal*, vol. 2, at 138. http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTReport9718468760.pdf
Narmada Water dispute tribunal, *Report of the Narmada Water Disputes Tribunal*, vol. 1, at 66–9. http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf

[106] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.

quan". Kết luận tương tự cũng được Tòa đưa ra trong vụ tranh chấp nước Krishana. Trong vụ tranh chấp nước sông Atuel giữa hai tỉnh La Pampa và Mendoza, Tòa án tối cao Argentina đã chỉ ra rằng 100.000 người dân tại tỉnh Mendoza gần như phụ thuộc hoàn toàn vào nền nông nghiệp, do đó, phụ thuộc vào nguồn nước sông Atuel trong khi chỉ có 3.024 người dân tại tỉnh La Pampa hưởng lợi ích từ nguồn nước này. Đây là một trong những lý do để Tòa tuyên 100% nguồn nước sông Atuel thuộc về tỉnh Mendoza.

Mặc dù Công ước UNWC hay Quy tắc Helsinki đều không đề cập đến khía cạnh sử dụng nào sẽ được ưu tiên hơn nhưng thực tiễn các quốc gia và thực tiễn hoạt động của các cơ quan tư pháp cho thấy rằng những nhu cầu cơ bản xác định, đặc biệt là sử dụng nước để uống và những mục đích dân sinh khác của người dân sẽ được ưu tiên. Tòa án liên bang Mỹ đã khẳng định: *"Sử dụng nước để uống và dùng cho những mục đích dân sinh khác là vai trò sử dụng cao nhất nguồn nước".* Các điều ước Mỹ ký kết cũng có cách tiếp cận tương tự. Chẳng hạn Điều 3 Hiệp định giữa Mỹ và Mexico về việc sử dụng nước của sông Colorado và Tijuana và Rio Grande đã ghi nhận những yêu cầu ưu tiên bao gồm: (1) dùng cho dân sinh và đô thị; (2) nông nghiệp và dự trữ; (3) năng lượng điện; (4) dùng cho công nghiệp. Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp nước Krishana đã nhấn mạnh rằng: *" Việc sử dụng nước để uống, cho sinh hoạt gia đình và nước cho gia súc được xem như việc sử dụng hàng đầu mà những hoạt động sử dụng khác đều là phát sinh",*[107] Tòa trọng tài trong vụ tranh chấp nước Narmada cũng tuyên bố rằng: *"Với khí hậu nóng và khô cằn của Ấn Độ, nền kinh tế chủ yếu là nông nghiệp với 75% dân số phụ thuộc vào nông nghiệp để kiếm sống và thực tế là không có gì thay thế cho nước trong việc tưới tiêu, do đó, việc sử dụng nước để tưới tiêu của Narmada sẽ được ưu tiên hơn so với việc sử dụng nước để làm thủy điện trong bất kỳ trường hợp xung đột nào giữa hai mục đích sử dụng".*[108]

- ***Khả năng sẵn sàng thay thế, so sánh giá trị của việc sử dụng hiện tại với việc sử dụng đã được lên kế hoạch cụ thể***

Yếu tố này liên quan đến sự phụ thuộc của mỗi quốc gia, hoặc liên quan đến những nhu cầu thiết yếu của con người hoặc như cầu kinh tế và xã hội, đó là khả năng sẵn có của các nguồn thay thế đối với một quốc gia để ngầm định rằng, quốc gia đó ít phụ thuộc hơn quốc gia mà nhu cầu nguồn nước của họ không thể được đáp ứng bởi các nguồn khác. Ủy ban tưới tiêu Ấn Độ đã thừa nhận: *"Có nhiều trường hợp khi phải lựa chọn giữa sử dụng nước nhằm mục đích tưới tiêu hay làm thủy điện, việc cân nhắc không chỉ dựa trên những yếu tố kinh tế mà còn trên cơ sở thừa nhận thực tế rằng,*

---

[107] Xem: Krishna Water dispute tribunal, *Report of the Krishna Water Disputes Tribunal*, vol. 2, at 138. http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTReport9718468760.pdf

[108] Xem: Narmada Water dispute tribunal, *Report of the Narmada Water Disputes Tribunal*, vol. 1, at 66–9. http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf

tưới tiêu chỉ có thể thực hiện bằng việc sử dụng nguồn nước trong khi năng lượng có thể được tạo ra từ những nguồn khác như than đá, gas, dầu".

Bình luận của ILC đã giải thích rằng khả năng thay thế không chỉ đem lại những nguồn cung cấp nước khác mà còn là những hình thức khác không liên quan đến việc sử dụng nước, đáp ứng được những nhu cầu sử dụng nước, ví dụ các nguồn năng lượng hoặc phương tiện giao thông thay thế.[109] Trong vụ tranh chấp nước Narmada, Tòa trọng tài đã bác bỏ yêu cầu của bang Gujarat đối với nguồn nước phục vụ cho mục đích tươi tiêu khu vực Mahi do khu vực này đã được tưới tiêu hoặc đã được lên kế hoạch tưới tiêu bởi nước sông Mahi.[110] Trong vụ tranh chấp nước Krishna, Tòa trọng tài cũng bác bỏ lập luận của bang Maharashtra và bang Mysore rằng, bang Andhra Pradesh có thể đáp ứng những nhu cầu của mình bằng cách làm chệch hướng dòng nước của sông Godavari bởi vì, tại thời điểm đó, việc làm chệch hướng của sông Godavari chỉ đơn thuần là một khả năng rất nhỏ do sự chia sẻ của bang Andhra Pradesh đối với nước sông Krishna không thể giảm được.[111]

Ngoài những yếu tố trên, Công ước UNWC còn quy định một số yếu tố khác ảnh hưởng đến việc sử dụng công bằng, hợp lý nguồn nước quốc tế bao gồm tác động của việc sử dụng hoặc sẽ sử dụng đối với quốc gia nguồn nước khác; việc sử dụng hiện tại và trong tương lai nguồn nước; bảo tồn, bảo vệ, phát triển và sử dụng kinh tế nguồn nước và những chi phí thực hiện những hoạt động này.

2.2.3.2. Không gây thiệt hại

Nguyên tắc không gây thiệt hại xuất phát từ một nguyên tắc Latinh nổi tiếng *"sic utere tuo ut alienum non laedas"* (sử dụng tài sản riêng của chính bạn theo cách thức không làm bị thương người khác). Nguyên tắc này được thừa nhận rộng rãi không chỉ trong các điều ước về nguồn nước quốc tế mà còn trong các điều ước về môi trường.[112] Theo đó, không quốc gia nào được phép sử dụng nguồn nước trong lãnh thổ của mình theo một cách thức gây thiệt hại đáng kể đến quốc gia ven nguồn nước khác hoặc môi trường của quốc gia đó, bao gồm cả những thiệt hại đối với sức khỏe hay an

---

[109] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.101.

[110] Xem: Narmada Water dispute tribunal, *Report of the Narmada Water Disputes Tribunal*, vol. 1, at 66–9. http://cwc.gov.in/sites/default/files/NARMADA%20WATER%20DISPUTES%20TRIBUNAL-VOL-III.pdf

[111] Xem: Krishna Water dispute tribunal, *Report of the Krishna Water Disputes Tribunal*, vol. 2, at 138. http://mowr.gov.in/sites/default/files/KWDTReport9718468760.pdf

[112] Chẳng hạn, "Các bên sẽ tiến hành những biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, kiểm soát và giảm thiểu bất kỳ tác động xuyên biên giới nào" (Điều 2 Công ước UNCE); "Trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế trong lãnh thổ của mình, các quốc gia ven nguồn nước sẽ tiến hành tất cả những biện pháp thích hợp để ngăn ngừa việc gây ra những thiệt hại đáng kể đối với quốc gia ven nguồn nước khác" (Điều 7 Công ước UNWC); "Quốc gia có quyền chủ quyền trong khai thác các tài nguyên của mình theo các chính sách môi trường của quốc gia và có trách nhiệm đảm bảo rằng những hoạt động trong phạm vi thẩm quyền tài phán hoặc kiểm soát của mình không gây ra thiệt hại đối với môi trường của quốc gia khác hoặc của những khu vực nằm ngoài giới hạn thẩm quyền tài phán quốc gia" (Điều 3 Công ước đa dạng sinh học, Nguyên tắc 21 Công ước Stockholm).

toàn của con người, đối với việc sử dụng nguồn nước vì mục đích có lợi hoặc đối với các tổ chức sống của hệ thống nguồn nước.[113]

Hầu hết các điều ước quốc tế đều không cấm tuyệt đối những thiệt hại có thể gây ra cho nguồn nước quốc tế mà chỉ quy định nghĩa vụ của các quốc gia không được gây thiệt hại đáng kể cho các quốc gia khác như quy định tại Hiệp ước giữa Baden và Thụy Sỹ năm 1978, Hiệp định giữa Áo, Tây Đức và Thụy Sỹ năm 1966, Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong 1995, Công ước UNWC năm 1997… Mức độ thiệt hại được coi là đáng kể khi cao hơn thiệt hại thông thường hoặc tầm thường nhưng có thể thấp hơn mức độ nghiêm trọng. Theo giải thích của ILC, thiệt hại đáng kể *"phải là một sự suy giảm thực sự trong việc sử dụng, tức là một tác động bất lợi của một số hậu quả đối với các yếu tố, ví dụ sức khỏe của công chúng, tài sản, nông nghiệp hay môi trường tại quốc gia bị ảnh hưởng".*[114]

Theo quy định tại Công ước UNWC, trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế trong lãnh thổ của mình, các quốc gia ven nguồn nước sẽ tiến hành *tất cả những biện pháp thích hợp* để ngăn ngừa việc gây ra những thiệt hại đáng kể đối với quốc gia ven nguồn nước khác (Điều 7). Chẳng hạn quốc gia phải trao đổi thông tin và thông báo trước khi tiến hành bất kỳ một hoạt động nào có thể gây ra những thiệt hại đáng kể đến quốc gia ven nguồn nước khác. Nghĩa vụ *"tiến hành tất cả những biện pháp cần thiết"* theo cách giải thích của ILC là nghĩa vụ "mẫn cán", tức là nghĩa vụ đòi hỏi quốc gia phải có sự mẫn cán tương xứng với tầm quan trọng của đối tượng cũng như những yêu cầu đặt ra trong việc thực hiện nghĩa vụ đó cũng như sự quan tâm giống như sự quan tâm thông thường của chính phủ đối với những vấn đề liên quan trong nước.[115] Do đó, một quốc gia ven nguồn nước có thể bị coi là vi phạm nghĩa vụ không gây ra thiệt hại đáng kể không chỉ khi quốc gia đó cố ý hoặc cẩu thả gây ra thiệt hại đó mà còn khi quốc gia đó cố ý hay cẩu thả trong việc không ngăn chặn những yếu tố trong lãnh thổ của mình gây ra thiệt hại đó như không ban hành các văn bản pháp luật cần thiết hoặc không thực thi các luật lệ của mình hoặc không ngăn ngừa hay chấm dứt những hành vi bất hợp pháp hay không trừng phạt những chủ thể phải chịu trách nhiệm cho hành vi của mình.[116] Một số những biện pháp được coi là sự thể hiện nghĩa vụ "mẫn cán" của quốc gia bao gồm thiết lập các quyền đối với nước; bảo vệ chất lượng nước cho việc

---

[113] Xem: Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan and Bjørn-Oliver Magsig (2012), *UN Watercourses Convention User's Guide,* Centre for Water Law, Policy and Science, UK, p.116..

[114] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.36.

[115] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.103.

[116] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.105.

sử dụng của con người và hệ sinh thái; xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất ở tất cả các cấp (địa phương, quốc gia, quốc tế) và thiết lập bộ máy tổ chức cần thiết để thực thi những luật này.[117] Trong vụ tranh chấp giữa Đức và Thụy Sỹ liên quan đến việc Thụy Sỹ đã không yêu cầu một công ty dược phẩm thực hiện các biện pháp an toàn nhấ định dẫn đến sự ô nhiễm của sông Rhine, Chính phủ Thụy Sỹ đã thừa nhận vi phạm nghĩa vụ không gây ra thiệt hại đáng kể khi thiếu "mẫn cán" trong việc ngăn chặn tai nạn do không thông qua đầy đủ những quy định cần thiết trong ngành công nghiệp dược phẩm của mình. Ngược lại, trách nhiệm pháp lý sẽ không đặt ra đối với quốc gia gây ra thiệt hại đáng kể nếu quốc gia đó chứng minh được rằng mình đã thực hiện tất cả những biện pháp cần thiết để ngăn ngừa thiệt hại đó và việc sử dụng nguồn nước của quốc gia là công bằng và hợp lý. Nghĩa vụ chứng minh điều này thuộc về quốc gia gây ra thiệt hại.

Nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể và nguyên tắc sử dụng công bằng, hợp lý có mối quan hệ mật thiết với nhau. Yêu cầu của việc sử dụng công bằng và hợp lý đã bao hàm cả nghĩa vụ của mỗi quốc gia ven nguồn nước phải đảm bảo việc sử dụng nguồn nước trong lãnh thổ của mình không gây thiệt hại đến các quốc gia khác. Ngược lại, nghĩa vụ tiến hành tất cả những biện pháp thích hợp để ngăn ngừa việc gây ra những thiệt hại đáng kể đối với quốc gia ven nguồn nước khác cũng chính là để đảm bảo cho việc sử dụng nguồn nước một cách công bằng và hợp lý. Tuy nhiên, trên thực tế, các quốc gia nằm ở hạ nguồn của sông quốc tế có xu hướng ủng hộ nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể, vì nguyên tắc này bảo vệ cho các quốc gia đó trong việc sử dụng hiện tại nguồn nước sông khỏi những tác động bất lợi do các hoạt động ở thượng nguồn gây ra. Ngược lại, các quốc gia ở thượng nguồn có xu hướng ủng hộ nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý vì nguyên tắc này cho phép sử dụng một cách rộng rãi hơn các tài nguyên được chia sẻ mà có thể ảnh hưởng đến các quốc gia trong cùng lưu vực.[118]

2.2.3.3. Phát triển bền vững

Vấn đề phát triển bền vững được đề cập đến từ rất sớm trong một số những điều ước ban đầu liên quan đến tài nguyên nước ngọt gồm Công ước liên quan đến phát triển thuỷ điện ảnh hưởng đến nhiều quốc gia năm 1923, Công ước về bảo vệ nước hồ Geneva khỏi các nguồn gây ô nhiễm năm 1962, Hiệp ước về rút nước từ hồ Constance năm 1966 với những nội dung như nghĩa vụ thông báo, tham vấn, đánh giá tác động môi trường và giải quyết tranh chấp, qua đó, *"phản ánh nhận thức về sự cần thiết phải dung hòa các lợi ích khác nhau trong việc sử dụng các nguồn tài nguyên xuyên biên*

---

[117] Xem: Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan and Bjørn-Oliver Magsig (2012), *UN Watercourses Convention User's Guide,* Centre for Water Law, Policy and Science, UK, p.119.

[118] Xem: D Freestone and SMA Salman (2007*), Ocean and Freshwater Resources*, The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, page. 351

giới phù hợp với nguyên tắc phát triển bền vững".[119]

Ý tưởng phát triển bền vững đã thu hút được sự quan tâm của cộng đồng quốc tế từ năm 1972 tại Hội nghị của Liên hợp quốc về môi trường tổ chức tại Stockholm khi nhấn mạnh trách nhiệm của các quốc gia trong việc đảm bảo những hoạt động trong thẩm quyền tài phán hoặc kiểm soát của mình không gây thiệt hại đến môi trường của quốc gia khác hoặc các khu vực nằm ngoài giới hạn thẩm quyền tài phán quốc gia (Nguyên tắc số 21).[120]

Năm 1987, khái niệm phát triển bền vững mới được đề cập một cách rõ ràng trong Báo cáo của Ủy ban môi trường và phát triển của Liên hợp quốc[121] với tên gọi là *"Tương lai của chúng ta",* còn gọi là Báo cáo Brundtland. Theo đó, phát triển bền vững là *"việc đáp ứng các nhu cầu của hiện tại không ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng nhu cầu của thế hệ tương lai".*[122] Trong khái niệm này, *"nhu cầu"* không chỉ được hiểu là nhu cầu vật chất mà còn bao gồm các giá trị, các mối quan hệ, quyền tự do suy nghĩ, hành động và tham gia, tất cả đều hướng đến cuộc sống bền vững về đạo đức và tinh thần. Báo cáo đã nhấn mạnh sự phát triển hiện nay không phải là tiêu tốn sự phát triển của tương lai, đồng thời khẳng định tăng trưởng và duy trì môi trường có thể thực hiện đồng thời và mỗi quốc gia có khả năng đạt được tiềm năng kinh tế đầy đủ của mình đồng thời vẫn tăng cường nguồn lực nền tảng. Báo cáo cũng khẳng định ba thành tố cơ bản của phát triển bền vững là bảo vệ môi trường, tăng trưởng kinh tế và công bằng xã hội.[123] Mối liên hệ chặt chẽ giữa bảo vệ môi trường và tăng trưởng kinh tế đã được ICJ khẳng định trong vụ *Gabcikovo-Nagymarose Case* "*... sự hòa hợp giữa kinh tế và môi trường đã được thể hiện một cách khéo léo trong khái niệm phát triển bền vững".*[124] Đặc biệt, trong ý kiến riêng của thẩm phán Weeramantry trong vụ việc này, ông không chỉ ủng hộ việc sử dụng nguyên tắc phát triển bền vững mà ông còn khẳng định rằng đây *"không chỉ là một khái niệm đơn thuần mà còn là một nguyên tắc có tính quy phạm, có trị quan trọng trong việc xác định tính hợp pháp trong hành vi của các bên trong vụ việc này"*, đồng thời nhấn mạnh, phát triển bền

---

[119] Xem: F. N. Botchway (2013), "The Context of Trans-Boundary Energy Resource Exploitation: The Environment, the State, and the Methods", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy,* No.1919, p.209-337.

[120] Xem: Stockholm *Declaration 1972 - Declaration* of the United Nations *Conference* on the Human Environment
https://www.ipcc.ch/apps/njlite/srex/njlite_download.php?id=6471, truy cập ngày 1/11/2019

[121] Ủy ban do Liên hợp quốc thành lập bao gồm đại diện đến từ các quốc gia thành viên phát triển và đang phát triển. Ủy ban có nhiệm vụ xác định chiến lược môi trường dài hạn cho cộng đồng quốc tế.

[122] Xem: General Assembly of the United Nations (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.*
http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf, truy cập ngày 1/11/2019.

[123] Xem: General Assembly of the United Nations (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.*

[124] Xem: ICJ, *GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia),* Judgement of 25 September 1997, ICJ Reports 1997, p. 7, para.40.

vững *"dựa trên cơ sở được sự chấp nhận trên toàn thế giới, cung cấp cơ sở cần thiết để điều tiết nhu cầu phát triển và sự cần thiết phải bảo vệ môi trường".*[125]

Bình luận của ILC đã khẳng định rằng mặc dù không trực tiếp quy định những nội dung Điều 5 của Công ước New York về nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng cho thấy yêu cầu phát triển bền vững được bao hàm một cách rõ ràng trong mục đích của điều khoản này là "đạt được việc sử dụng tối ưu [và bền vững]… phù hợp với việc bảo vệ đầy đủ nguồn nước".[126] Nói cách khác, mặc dù không trực tiếp ghi nhận nhưng bản thân các điều khoản của Công ước UNWC đã phản ánh những nội dung của nguyên tắc phát triển bền vững nhằm đạt được việc sử dụng tối ưu nguồn nước quốc tế. Cụ thể, những nghĩa vụ theo các điều từ 20 đến 23 của Công ước UNWC về bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái, ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm, kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài ngoại lai và bảo vệ, bảo tồn môi trường biển đã bổ sung cho các nghĩa vụ về bảo vệ môi trường, góp phần vào việc sử dụng bền vững nguồn nước cụ thể. Bình luận của ILC đã khẳng định rằng: *"Nghĩa vụ bảo vệ, bảo tồn hệ sinh thái sẽ giúp đảm bảo khả năng tồn tại liên tục của các hệ thống hỗ trợ sự sống, từ đó, cung cấp cơ sở thiết yếu cho phát triển bền vững".*[127] Ngoài ra, Điều 24 Công ước UNWC yêu cầu các quốc gia ven nguồn nước tiến hành tham vấn về quản lý nguồn nước quốc tế nhằm mục đích lập kế hoạch phát triển bền vững các nguồn nước quốc tế và thúc đẩy việc sử dụng, bảo vệ và kiểm soát nguồn nước một cách hợp lý và tối ưu. Bình luận của ILC cho Dự thảo Điều 24 nhấn mạnh rằng "phát triển bền vững" và "sử dụng hợp lý và tối ưu" "liên quan đến quá trình quản lý" và có "tầm quan trọng cơ bản" đối với các thế hệ hiện tại và tương lai.[128]

Nguyên tắc phát triển bền vững và nguyên tắc sử dụng hợp lý, công bằng, nguyên tắc không gây thiệt hại có mối quan hệ mật thiết với nhau. Quy tắc Berlin về luật nguồn nước năm 2004 của Hiệp hội luật quốc tế quy định rằng: "Quốc gia sẽ tiến hành tất cả những biện pháp cần thiết để quản lý nước bền vững" (Điều 7) và định nghĩa "sử dụng bền vững" là *"quản lý tổng hợp các nguồn tài nguyên để đảm bảo sử dụng hiệu quả và tiếp cận công bằng các nguồn nước vì lợi ích của các thế hệ hiện tại và tương lai, đồng thời bảo tồn các nguồn tài nguyên tái tạo và duy trì các nguồn tài nguyên không tái tạo ở mức độ hợp lý nhất có thể"* (Khoản 19 Điều 3). Một số yếu tố

---

[125] Xem: ICJ, *GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia),* Judgement of 25 September 1997, ICJ Reports 1997, Separate Opinion of Vice President Weeramantry.

[126] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para 4, p.97

[127] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para 4, p.102.

[128] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, para 4, p.102.

liên quan đến việc xác định việc sử dụng công bằng và hợp lý được liệt kê cụ thể trong Công ước UNWC thực chất đảm bảo tính sẵn có lâu dài, bảo tồn và bảo vệ môi trường của nguồn nước chung vì lợi ích của các thế hệ tương lai như xem xét tính kinh tế của việc sử dụng, yếu tố sinh thái, việc sử dụng tiềm năng của nguồn nước sẽ nâng cao mục tiêu sử dụng bền vững. Nói cách khác, "việc sử dụng hợp lý, công bằng như một hình thức để phát triển bền vững các nguồn nước quốc tế".[129] Tương tự, nghĩa vụ không gây thiệt hại sẽ góp phần vào sự sẵn có và chất lượng lâu dài của các nguồn nước quốc tế vì lợi ích của các thế hệ hiện tại và tương lai. Tuy nhiên, như bình luận về Điều 7 Quy tắc Berlin đã khẳng định *"điều khoản này rõ ràng đặt ra những quy tắc là một phần của tập quán quốc tế rằng, các quốc gia phải cố gắng đạt được việc sử dụng bền vững nước và những tài nguyên khác. Mặc dù vậy, điều này không giống với yêu cầu quốc gia sử dụng hợp lý và công bằng. Quy tắc về sử dụng hợp lý và công bằng vẫn thể hiện nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế (dù là điều ước hay tập quán) liên quan đến việc phân bổ nước giữa các quốc gia trong lưu vực. Tính bền vững là một nghĩa vụ riêng biệt và bắt buộc"*.[130]

2.2.4. Nội dung của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế

Theo quy định tại các điều ước về bảo vệ nguồn nước quốc tế, nội dung pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm:

Thứ nhất, ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế.

Như đã phân tích ở trên, các thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế bao gồm những thiệt hại về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế. Có thể khái quát những thiệt hại này thành ba nhóm chính là suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế, trong đó, suy thoái nguồn nước quốc tế là sự suy giảm về số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế so với trạng thái tự nhiên hoặc so với trạng thái của nguồn nước đã được quan trắc tại các thời điểm nhất định trước đó; cạn kiệt nguồn nước quốc tế là sự suy giảm nghiêm trọng về số lượng của nguồn nước quốc tế khiến nguồn nước quốc tế không còn khả năng đáp ứng nhu cầu khai thác, sử dụng và duy trì hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế và ô nhiễm nguồn nước quốc tế là sự thay đổi bất lợi trong thành phần hoặc chất lượng nước của nguồn nước quốc tế. Để bảo vệ nguồn nước quốc tế, phải tiến hành những biện pháp để ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc kiểm soát những tác động gây ra các thiệt hại đến nguồn nước quốc tế. Những biện pháp này bao gồm các nghĩa vụ pháp lý quốc tế mà các chủ thể phải tuân thủ để duy trì

---

[129] Xem: O. McIntyre, "Environmental Protection of International Rivers", Case Analysis of the ICJ Judgment in the Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (1998) *Journal of Environmental Law*, No.10, page. 79 - 87.

[130] Xem: International Law Association, Berlin Conference (2004), Water Resources Law https://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf

số lượng, chất lượng, hệ sinh thái và/hoặc không gây hại đến số lượng, chất lượng hoặc hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế.

Thứ hai, hợp tác quốc tế. Trong Bình luận về Quy tắc Berlin liên quan đến luật về nguồn nước, Viện luật quốc tế đã nhấn mạnh rằng: *"Nghĩa vụ hợp tác là nguyên tắc cơ bản nhất của luật nước quốc tế bởi vì nếu không có sự hợp tác giữa các quốc gia lưu vực sông, các quốc gia sẽ không thể thực hiện nghĩa vụ chia sẻ tài nguyên nước xuyên biên giới, để đạt được sự phát triển bền vững, bảo vệ sự toàn vẹn hệ sinh thái và thực hiện nhiều nghĩa vụ pháp lý khác thể hiện trong các Quy tắc này".*[131] Với ý nghĩa quan trọng như vậy, các điều ước về nguồn nước quốc tế đã quy định một số nội dung cụ thể trong nghĩa vụ hợp tác quốc tế nhằm quản lý nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng, bao gồm: Thông báo; tham vấn; trao đổi thông tin và ứng phó trong trường hợp khẩn cấp. Những nội dung cụ thể này sẽ được thực hiện hoặc thông qua hoạt động của các hội nghị của các quốc gia thành viên điều ước hoặc thông qua những thiết chế được thành lập trên cơ sở các điều ước có liên quan.

Thứ ba, trách nhiệm pháp lý trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Trong trường hợp quốc gia không tuân thủ những nghĩa vụ pháp lý quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, gây hại đến số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế như hoạt động xây dựng các công trình ở thượng nguồn, gây sự suy giảm số lượng nước, hoạt động xây dựng tại bờ sông đối diện của quốc gia ven nguồn nước tiếp giáp gây xói mòn bờ sông…, trách nhiệm pháp lý quốc tế sẽ phát sinh đối với quốc gia nhằm bồi thường cho những tổn thất mà quốc gia liên quan phải gánh chịu cũng như giảm thiểu, khôi phục tình trạng ban đầu của nguồn nước quốc tế. Ngoài trách nhiệm pháp lý quốc tế đối với quốc gia, trong nhiều trường hợp, thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế phát sinh trực tiếp từ hành vi của các tổ chức, cá nhân như trường hợp ô nhiễm nguồn nước quốc tế do hành vi xả chất thải trực tiếp ra lưu vực sông quốc tế của các doanh nghiệp, hiện tượng bùn lắng do hoạt động phá rừng ở thượng nguồn… Đối với loại trách nhiệm này, đến nay, ngoài Nghị định thư về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại cho những thiệt hại do các tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp là điều ước quốc tế duy nhất trực tiếp quy định về cụ thể về phạm vi, giới hạn trách nhiệm dân sự của tổ chức, cá nhân liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế, các điều ước quốc tế còn lại chỉ dừng lại ở quy định về yêu cầu đối với các quốc gia trong việc xây dựng quy định của pháp luật quốc gia về trách nhiệm dân sự đối với chủ thể gây ra thiệt hại theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả phí.

Cuối cùng là, giải quyết tranh chấp quốc tế phát sinh liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Quá trình sử dụng nguồn nước quốc tế của các quốc gia hoàn

---

[131] Xem: Owen Mcintyre (2007), *Environmental protection of international watercourses under international law,* Ashgate Publishing Limited, England, p.191.vững

toàn có thể phát sinh tranh chấp do hành vi của một quốc gia ven nguồn nước này gây ra thiệt hại đối với chất lượng, số lượng hay hệ sinh thái nguồn nước của một quốc gia ven nguồn nước khác như hiện tượng suy giảm lượng nước, giảm lượng phù sa, xói mòn, sạt lở bờ sông của sông MeKong bắt nguồn một phần từ hoạt động xây dựng các đập thủy điện của một số quốc gia nằm ở thượng nguồn cũng như hạ nguồn. Bên cạnh cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung, các điều ước về nguồn nước quốc tế cũng đã ghi nhận cơ chế giải quyết riêng biệt đối với các tranh chấp về nguồn nước với sự tham gia của các cơ quan được thành lập theo các điều ước này như một cơ quan trực tiếp giải quyết các tranh chấp đó.

2.2.5. Vai trò của pháp luật quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trước hết, pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã hình thành nên một chế độ pháp lý công bằng cho các quốc gia trong sử dụng nguồn nước quốc tế.

Xuất phát từ chủ quyền quốc gia, mỗi quốc gia đều có quyền sử dụng nguồn nước trong phạm vi lãnh thổ của mình để phục vụ cho các nhu cầu kinh tế, xã hội của quốc gia. Tuy nhiên, không giống những loại tài nguyên tồn tại một cách biệt lập như dầu mỏ hay khoáng sản, nguồn nước, ví dụ, một hệ thống sông, là một phần của một hệ thống thủy văn phức tạp. Vì vậy, sự xuất hiện của những yếu tố tự nhiên hay nhân tạo tác động đến nguồn nước đều có khả năng làm thay đổi số lượng, chất lượng hoặc hệ sinh thái của nguồn nước đó. Bên cạnh đó, do nguồn nước quốc tế liên quan đến nhiều quốc gia nơi nguồn nước chảy qua nên sự thay đổi số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước tại một quốc gia ở hạ nguồn hoàn toàn có thể bắt nguồn từ những quốc gia ven nguồn nước khác. Chẳng hạn, việc khai thác quá mức nguồn nước ở thượng nguồn sẽ làm giảm lượng nước chảy xuống hạ nguồn, từ đó ảnh hưởng đến việc đáp ứng các nhu cầu sinh hoạt hay kinh tế của người dân tại hạ nguồn có liên quan đến nguồn nước đó. Tương tự, việc xây dựng một công trình ở hạ nguồn có thể tác động đến tốc độ dòng chảy của nước trên toàn bộ hệ thống sông, kể cả thượng nguồn hay hạ nguồn. Do đó, những quy định ghi nhận nghĩa vụ của các quốc gia trong việc sử dụng nguồn nước trong phạm vi lãnh thổ nước mình theo một cách thức không được gây thiệt hại đến các quốc gia khác sẽ góp phần đảm bảo cho mọi quốc gia ven nguồn nước, đặc biệt là các quốc gia tại hạ nguồn đều có cơ hội được thụ hưởng những lợi ích từ nguồn nước quốc tế mang lại một cách bình đẳng như các quốc gia khác, đồng thời bảo vệ những quốc gia này trước những hành vi mang tính chất "độc chiếm nguồn nước" của các quốc gia ở thượng nguồn. Mặt khác, những quy định về nghĩa vụ phải hợp tác, tham vấn, chia sẻ thông tin giữa các quốc gia khi tiến hành những hoạt động có thể gây ảnh hưởng đến các quốc gia ven nguồn nước khác tạo cơ hội cho mọi quốc gia nơi nguồn nước quốc tế chảy qua đều được bày tỏ ý kiến, quan điểm để đưa ra quyết định đối với những vấn đề ảnh hưởng đến lợi ích của mình trong việc sử dụng

nguồn nước quốc tế.

Bên cạnh đó, những quy định về bảo vệ nguồn nước quốc tế góp phần đảm bảo sử dụng hợp lý và bền vững nguồn nước quốc tế.

Nước là cốt lõi của phát triển bền vững và rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, sản xuất năng lượng và thực phẩm, các hệ sinh thái lành mạnh và cho sự tồn tại của chính con người. Nước cũng là trọng tâm của thích ứng với biến đổi khí hậu, đóng vai trò là mối liên kết quan trọng giữa xã hội và môi trường.[132] Tuy nhiên, nước không phải là tài nguyên tồn tại vĩnh viễn, đồng thời, do nguồn nước là một phần của một hệ thống thủy văn phức tạp, những hành vi của một quốc gia ở thượng nguồn hay hạ nguồn vừa làm ảnh hưởng đến lợi ích của các quốc gia ven nguồn nước khác trong việc sử dụng nguồn nước, vừa ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của cả nguồn nước quốc tế đó và về lâu dài, có thể ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các quốc gia ven nguồn nước trong tương lai. Thực tế như vậy đòi hỏi phải có những quy định của luật quốc tế điều chỉnh các hành vi sử dụng nguồn nước quốc tế để đảm bảo những hành vi này diễn ra một cách hợp lý, qua đó, bảo vệ nguồn nước quốc tế không bị suy giảm về số lượng, chất lượng cũng như bảo vệ cho hệ sinh thái của nguồn nước không bị biến đổi theo chiều hướng tiêu cực. Những nghĩa vụ của quốc gia trong ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm môi trường và các tác động xuyên biên giới cũng như những nghĩa vụ phối hợp giữa các quốc gia trong khi tiến hành những hoạt động có thể gây hại cho nguồn nước quốc tế sẽ góp phần hạn chế cũng như khắc phục những tác động tiêu cực, từ đó, đảm bảo việc sử dụng bền vững nguồn nước quốc tế.

Cuối cùng, các quy định của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc gia góp phần đảm bảo mối quan hệ hòa bình, hữu nghị giữa các quốc gia.

Trong một thập kỷ qua thế giới đã chứng kiến một thực tế là tài nguyên nước đang ngày càng trở nên khan hiếm, trong khi đó dân số cũng như nhu cầu phát triển kinh tế ngày càng gia tăng. Trong tương lai không xa, khi nguồn nước trở nên cạn kiệt, các cuộc khủng hoảng sẽ xảy ra trên nhiều phương diện với mức độ và phạm vi không giới hạn. Khủng hoảng nguồn nước sẽ dẫn tới khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Những yếu tố này khiến cho các hoạt động sử dụng nguồn nước quốc tế có thể tạo ra những tranh chấp quốc tế, ảnh hưởng đến quan hệ giữa các quốc gia. Việc xây dựng những cơ chế pháp lý ở nhiều cấp độ, từ song phương, khu vực cho đến toàn cầu điều chỉnh hoạt động của các quốc gia đối với nguồn nước quốc tế sẽ góp phần đảm bảo việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không làm tổn hại đến chính nguồn nước đó, lợi ích của các quốc gia khác và nhu cầu sử dụng trong tương lai. Bên cạnh đó, cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế được quy định trong các điều ước về nguồn nước

[132] Xem: https://www.un.org/en/sections/issues-depth/water/, truy cập ngày 30/10/2020

quốc tế, đặc biệt là cơ chế hoạt động của các cơ quan giải quyết tranh chấp chuyên biệt được thành lập theo các điều ước này là cơ sở pháp lý để giải quyết các tranh chấp quốc tế, qua đó, đảm bảo quan hệ hòa bình giữa các bên.

Kết luận Chương 2

1. Trên cơ sở cách tiếp cận của Công ước UNWC, có thể hiểu nguồn nước quốc tế là hệ thống nước trên bề mặt hoặc nước ngầm mà các phần của chúng nằm ở các quốc gia khác nhau. Bảo vệ nguồn nước quốc tế là hoạt động của các chủ thể luật quốc tế thông qua những biện pháp khác nhau để ngăn ngừa, hạn chế và ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế nhằm đảm bảo việc sử dụng hợp lý, công bằng và bền vững nguồn nước quốc tế. Đối với các quốc gia ven nguồn nước, bảo vệ nguồn nước vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của quốc gia. *Dưới góc độ là quyền*, xuất phát từ chủ quyền quốc gia, quốc gia ven nguồn nước có quyền tự mình thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo vệ nguồn nước quốc tế chảy trên lãnh thổ của mình hoặc ký thỏa thuận với các quốc gia ven nguồn nước khác để thành lập nên những cơ quan chung với chức năng, thẩm quyền do các bên thỏa thuận xác định. *Dưới góc độ là nghĩa vụ*, quốc gia không được phép tiến hành bất kỳ hoạt động nào gây hại cho số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế chảy trong lãnh thổ mình cũng như nguồn nước quốc tế chảy ở lãnh thổ của quốc gia khác như xây dựng các công trình làm thay đổi dòng chảy, tốc độ chảy của nước, làm giảm lượng sa; đưa các sinh vật ngoại lai vào nguồn nước, làm thay đổi hệ sinh thái của nguồn nước hay xả thải các chất độc hại vào nguồn nước, gây ô nhiễm nguồn nước… Do đặc trưng của nguồn nước quốc tế là các bộ phận của nguồn nước nằm ở các quốc gia khác nhau nên phương thức bảo vệ đối với nguồn nước quốc tế cũng có sự khác biệt. Đó là thay vì được thực hiện hoàn toàn bằng cơ chế quốc gia trên cơ sở chủ quyền quốc gia, bảo vệ nguồn nước quốc tế còn được thực hiện bằng cơ chế quốc tế, thông qua việc ký kết các điều ước ở nhiều phạm vi khác nhau, từ toàn cầu, khu vực cho đến song phương nhằm thiết lập nên những khuôn khổ pháp lý quốc tế điều chỉnh vấn đề này cũng như hình thành nên các cơ quan chung như các ủy ban… để tạo ra các diễn đàn cho những hoạt động tham vấn, trao đổi thông tin giữa các bên liên quan đến nguồn nước quốc tế hay thiết lập các tiêu chuẩn về chất lượng nguồn nước, tiêu chuẩn trong xả thải, thiết lập các chương trình giám sát..., qua đó, tăng cường sự hợp tác giữa các quốc gia trong quản lý và bảo vệ nguồn nước quốc tế.

2. Luật nước quốc tế hiện đại là kết quả của quá trình cách mạng từ những học thuyết pháp lý liên quan đến sử dụng nguồn nước ngọt xuyên biên giới vì mục đích nông nghiệp và hàng hải. Sự phát triển của các học thuyết về nguồn nước đã dẫn đến những nỗ lực trong việc xây dựng các quy tắc điều chỉnh các vấn đề liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn nước quốc tế ở cả phạm vi khu vực và toàn cầu.

Ở phạm vi toàn cầu, một số lượng lớn các tuyên bố và nghị quyết đã được thông qua trong khuôn khổ của Viện Luật quốc tế (IIL) và Hiệp hội luật quốc tế (ILA), trong đó, "Quy tắc Helsinki về việc sử dụng nước của các dòng sông quốc tế" năm

1966 được coi là bộ quy tắc toàn diện đầu tiên về nguồn nước quốc tế và được thừa nhận rộng rãi như tập quán quốc tế. Từ cuối những năm 1950, Liên hợp quốc đã bắt đầu chú ý đến vấn đề về sông quốc tế. Trên cơ sở Nghị quyết 2669 của Đại hội đồng Liên hợp quốc với tiêu đề *"Sự phát triển tiến bộ và việc xây dựng các quy tắc của luật quốc tế liên quan đến nguồn nước quốc tế",* ILC sau đó đã bắt đầu nghiên cứu về chủ đề nguồn nước quốc tế từ năm 1971. Ngày 21/5/1997, Công ước UNWC đã được đưa ra bỏ phiếu trước Đại hội đồng.

Ở phạm vi khu vực, từ sau năm 1910, hàng loạt các điều ước song phương và đa phương về nguồn nước quốc tế được ký kết tại nhiều khu vực, trong đó, nhiều nhất là châu Âu với nội dung đề cập đến việc bảo vệ số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế và một trong những điều ước đáng chú ý nhất là Công ước UNCE. Ban đầu, Công ước được soạn thảo nhằm dành cho các quốc gia UNECE, nhưng sự thành công của Công ước đã đưa đến việc thông qua một sửa đổi vào năm 2003 cho phép các quốc gia không phải là thành viên UNECE cũng có thể tham gia Công ước này. Với việc sửa đổi chính thức có hiệu lực kể từ ngày 3/2/2013, UNCE có cơ hội trở thành một điều ước quốc tế toàn cầu, cùng với Công ước của Liên hợp quốc, tạo thành một khung pháp lý toàn cầu cho việc bảo vệ nguồn nước quốc tế. Các điều ước về nguồn nước quốc tế được ký kết với số lượng khá nhiều tại tất cả các khu vực. Trên thực tế, những điều ước khu vực và song phương này thường được các quốc gia ven nguồn nước viện dẫn nhiều hơn so với các điều ước toàn cầu khi điều chỉnh các vấn đề liên quan đến sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế bởi sự chi tiết hơn so với các điều ước toàn cầu và khả năng điều chỉnh trực tiếp những vấn đề cụ thể liên quan đến nguồn nước tế giữa các bên.

3. Thông qua các nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế điều chỉnh hành vi của các chủ thể để ngăn ngừa, hạn chế và ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế, pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã hình thành nên một chế độ pháp lý công bằng cho các quốc gia trong sử dụng nguồn nước quốc tế. Theo đó, mọi quốc gia ven nguồn nước, đặc biệt là các quốc gia tại hạ nguồn đều có cơ hội được thụ hưởng những lợi ích từ nguồn nước quốc tế mang lại một cách bình đẳng như các quốc gia khác, từ đó, bảo vệ những quốc gia này trước những hành vi mang tính chất "độc chiếm nguồn nước" của các quốc gia ở thượng nguồn. Bên cạnh đó, những quy định về nghĩa vụ của quốc gia trong ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm môi trường và các tác động xuyên biên giới cũng như những nghĩa vụ phối hợp giữa các quốc gia trong khi tiến hành những hoạt động có thể gây hại cho nguồn nước quốc tế sẽ góp phần hạn chế cũng như khắc phục những tác động tiêu cực, từ đó, đảm bảo việc sử dụng bền vững nguồn nước quốc tế. Cuối cùng, việc xây dựng những cơ chế pháp lý ở nhiều cấp độ, từ song phương, khu vực cho đến toàn

cầu điều chỉnh hoạt động của các quốc gia đối với nguồn nước quốc tế sẽ góp phần đảm bảo việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không làm tổn hại đến chính lợi ích của quốc gia đó, lợi ích của các quốc gia khác và nhu cầu sử dụng trong tương lai, từ đó, góp phần đảm bảo mối quan hệ hòa bình, hữu nghị giữa các quốc gia.

CHƯƠNG 3
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ

3.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

Ô nhiễm nguồn nước quốc tế được định nghĩa tại Khoản 1 Điều 21 Công ước UNWC là "*bất kỳ sự thay đổi bất lợi nào trong thành phần hoặc chất lượng nước của nguồn nước quốc tế là kết quả trực tiếp hoặc gián tiếp từ hành vi của con người".*

Theo lý giải của Ủy ban luật quốc tế (ILC), thuật ngữ "thành phần của nguồn nước" để chỉ tất cả các chất có trong nước, kể cả những chất hòa tan, các chất lơ lửng và cả các chất không hòa tan khác trong khi "chất lượng của nguồn nước" liên quan đến đặc tính tự nhiên vốn có và mức độ tinh khiết của nước.[133] Tuy nhiên, Công ước UNWC không ghi nhận chi tiết về bất kì tác động "bất lợi" cụ thể nào như tổn hại đối với sức khỏe con người, tài sản hay tài nguyên sinh vật. Mặt khác, Công ước UNWC cũng không đề cập đến những cách thức cụ thể gây ra ô nhiễm nguồn nước, như việc đưa hóa chất, năng lượng hay những thứ tương tự vào nguồn nước[134] mà chỉ quy định một cách chung chung "là hành vi của con người". Do đó, có thể hiểu hành vi là nguyên nhân trực tiếp hoặc gián tiếp gây ra sự thay đổi bất lợi về thành phần hoặc tính chất của nguồn nước được biểu hiện cả dưới dạng hành động như đưa hóa chất vào nguồn nước hoặc dạng không hành động như thiếu sót trong việc thực hiện các nghĩa vụ kiểm soát hành vi đưa hóa chất vào nguồn nước.

Cách quy định như trên khiến định nghĩa về ô nhiễm nguồn nước quốc tế theo Khoản 1 Điều 21 Công ước UNWC khá rộng và chung chung so với những định nghĩa về ô nhiễm được ghi nhận trong các điều ước quốc tế khác như định nghĩa "ô nhiễm môi trường biển" trong Công ước của Liên hợp quốc về luật biển năm 1982[135]; định nghĩa "ô nhiễm nước"[136] trong Dự thảo Công ước về bảo vệ nguồn nước quốc tế chống

---

[133] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.121.

[134] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.121-122.

[135] Theo quy định tại Điều 1 Khoản 4 UNCLOS 1982, ô nhiễm môi trường biển là *"việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển, bao gồm cả các cửa sông, khi việc đó gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, và đến hệ động vật và hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản và các việc sử dụng biển một cách hợp pháp khác, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và giảm sút các giá trị mĩ quan của biển".*

[136] Theo quy định tại điểm (d) Điều 1 Dự thảo Công ước châu Âu về bảo vệ nguồn nước quốc tế chống lại sự ô nhiễm năm 1974, ô nhiễm nước là *"bất kỳ sự suy giảm nào trong thành phần hoặc hiện trạng của nước, là kết quả trực tiếp hoặc gián tiếp từ hành động của con người, đặc biệt là những tổn hại đối với: Việc sử dụng nước*

lại sự ô nhiễm của Ủy hội châu Âu. Theo định nghĩa này, mọi sự thay đổi bất lợi, kể cả những thay đổi về số lượng nước nhưng dẫn đến sự ảnh hưởng đến chất lượng của nguồn nước đều được coi là sự thay đổi bất lợi trong thành phần hoặc chất lượng nước của nguồn nước quốc tế.[137]

Mục đích của cách quy định này nhằm có thể bảo vệ tốt nhất nguồn nước quốc tế khỏi bất kỳ sự ô nhiễm nào, cho dù có dẫn đến "tác hại đáng kể" đối với quốc gia ven nguồn nước khác hay không.[138]

Những nội dung liên quan đến giảm thiểu, kiểm soát, ngăn ngừa suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nhằm bảo vệ nguồn nước quốc tế trên cả ba phương diện là số lượng chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế. Theo cách tiếp cận của ILC, giảm thiểu và kiểm soát liên quan đến các nghĩa vụ của quốc gia đối với những tác động gây hại đang tồn tại, trong khi ngăn ngừa liên quan đến những tác động gây hại trong tương lai đối với nguồn nước quốc tế.[139]

Theo quy định tại các điều ước quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế nghĩa vụ ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung cơ bản sau:

3.1.1. Xây dựng mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng nước chung

Việc xây dựng mục tiêu và tiêu chuẩn chất lượng nước chung được ghi nhận tại nhiều điều ước quốc tế như Công ước UNCE, Công ước UNWC, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad hay Công ước về hợp tác trong bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube…

Theo quy định tại Hướng dẫn thực hiện Công ước UNCE năm 2013,[140] tiêu chuẩn chất lượng nước là *"nồng độ oxy tối thiểu và nồng độ tối đa các chất trong nước không gây hại cho một hình thức sử dụng nước cụ thể (ví dụ sử dụng nước uống, sử dụng nước cho gia súc, sử dụng nước để tưới tiêu, sử dụng nước cho mục đích giải trí, sử dụng nước cho các loài thủy sinh).* Các tiêu chuẩn chất lượng nước sẽ được xác định khác nhau căn cứ vào mục đích sử dụng. Chẳng hạn, đối với nước dùng cho các mục đích cá nhân, tiêu chuẩn chất lượng nước đã được thừa nhận rộng rãi đối với một

---

cho hoạt động tiêu thụ của con người và động vật;Việc sử dụng nước trong công nghiệp và nông nghiệp;Bảo tồn môi trường tự nhiên, đặc biệt là hệ thực vật và động vật".

[137] Xem: Owen Mcintyre (2007), *Environmental protection of international watercourses under international law,* Ashgate Publishing Limited, England, p.215

[138] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.121-122.

[139] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.122

[140] Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention*
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.

số biến số chất lượng nước truyền thống như pH, oxy hòa tan, nhu cầu oxy sinh hóa trong thời gian 5 hoặc 7 ngày (BOD5 và BOD7), nhu cầu oxy hóa học (COD) và chất dinh dưỡng,ví dụ độ pH từ 6,5 đến 9 được coi là thích hợp nhất để duy trì cho các loài cá, oxy hòa tan trong phạm vi từ 5 – 9.5 mg l^{-1} là thích hợp cho các loài thủy sản; đối với nước dùng cho mục đích tưới tiêu, các tiêu chuẩn thường được chú ý là đặc điểm của cây trồng chống chịu mặn, nồng độ natri và nguyên tố vi lượng gây độc tế bào như nhôm, asen, cadimi, crom, mangan, niken, đồng.[141]

Cũng theo quy định tại Hướng dẫn thực hiện Công ước UNCE năm 2013,[142] mục tiêu chất lượng nước là *"kết quả của một quá trình đàm phán giữa các bên liên quan (bao gồm các cân nhắc về kinh tế / tài chính và kèm theo khung thời gian tuân thủ) dựa trên các tiêu chuẩn trên"*. Việc xây dựng những mục tiêu chất lượng nước có thể giải quyết những vấn đề phát sinh do xung đột giữa các nhu cầu khác nhau đặt ra đối với tài nguyên nước, đặc biệt liên quan đến khả năng của đồng hóa ô nhiễm, đồng thời tạo ra một giới hạn tổng thể về mức độ các chất gây ô nhiễm trong một vùng nước được tạo ra theo các yêu cầu sử dụng nước.[143]

Phụ lục III Công ước UNCE đã đưa ra hướng dẫn về một số vấn đề các quốc gia nên lưu ý trong việc xây dựng tiêu chuẩn và mục tiêu chất lượng nước, bao gồm:

- Tính đến mục tiêu cần duy trì và cải thiện chất lượng nước hiện có khi có thể; các yêu cầu về chất lượng đối với từng loại nước cụ thể (ví dụ nước dùng cho sinh hoạt, nước dùng cho thủy lợi…); các yêu cầu cụ thể liên quan đến những khu vực nước nhạy cảm và cần bảo vệ đặc biệt và môi trường nước đó như hồ và tài nguyên nước ngầm; mức độ mà mục tiêu hướng tới và những biện pháp bảo vệ bổ sung, dựa trên giới hạn phát thải có thể được yêu cầu đối với những trường hợp riêng lẻ;
- Mục đích giảm tải ô nhiễm trung bình (đặc biệt là các chất độc hại) đến một mức độ xác định trong một khoảng thời gian nhất định;
- Dựa trên việc áp dụng phương pháp phân loại hệ sinh thái và các chỉ số hóa học trong duy trì và cải thiện chất lượng nước trong giai đoạn trung và dài hạn.

Việc thông qua những tiêu chuẩn và mục tiêu chung cũng có những điểm bất lợi, đặc biệt trong trường hợp chúng được áp dụng đối với một số lượng lớn nguồn nước quốc tế và phải được sự chấp thuận của một số lượng lớn các quốc gia. Để có thể

---

[141] Xem: WHO/UNEP (1997), *Water Pollution Control - A guide to the use of water quality management principles,* St Edmundsbury Press, Bury St Edmunds, Suffolk, UK, page.29.
https://www.who.int/water_sanitation_health/resourcesquality/watpolcontrol.pdf, truy cập ngày 2/6/2019

[142] Xem: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention*
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019.

[143] Xem: WHO/UNEP (1997), *Water Pollution Control - A guide to the use of water quality management principles,* St Edmundsbury Press, Bury St Edmunds, Suffolk, UK, page.32.
https://www.who.int/water_sanitation_health/resourcesquality/watpolcontrol.pdf, truy cập ngày 2/6/2019.

thông qua được những tiêu chuẩn hay mục tiêu chung, có thể các quốc gia sẽ đưa ra những tiêu chuẩn tối thiểu thấp, thậm chí là rất thấp. Điều này rất nguy hiểm khi những khu vực nước có chất lượng tốt sẽ dần dần bị trượt xuống mức của tiêu chuẩn tối thiểu chừng nào những tiêu chuẩn hay mục tiêu nghiêm ngặt hơn chưa được thông qua.[144] Để tránh điều này, một số điều ước như Hiệp định 1978 giữa Mỹ và Canada đã quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên là phải duy trì các chất lượng nước hiện tại. Hướng dẫn thực hiện Công ước UNCE cũng khuyến nghị các bên tham gia Công ước nên xem xét khả năng áp dụng các tiêu chí chất lượng nước hiện có (trước khi bắt tay vào nghiên cứu thêm), đặc biệt là những vấn đề liên quan đến sử dụng nước uống, tái sử dụng nước thải để tưới, sử dụng bùn trong nông nghiệp và duy trì đời sống thủy sinh.[145]

3.1.2. Xây dựng kỹ thuật và thực tiễn để giải quyết ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn

Quốc gia có nghĩa vụ thực hiện những biện pháp thích hợp, như áp dụng "công nghệ tốt nhất sẵn có"[146] và "thực tiễn môi trường tốt nhất"[147] để giảm thiểu ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn.[148] Cụ thể:

- *Xây dựng các tiêu chuẩn xả thải và hạn chế việc xả thải các chất độc hại*

Công ước UNCE, Công ước về hợp tác trong bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube và một số điều ước khu vực khác đã quy định nghĩa vụ cho các quốc gia thành viên (QGTV) hạn chế việc xả thải các chất độc hại vào nguồn nước quốc tế. Chẳng hạn, theo quy định tại Công ước UNCE, QGTV có nghĩa vụ dựa trên công nghệ tốt nhất hiện có về xả thải chất độc hại để xây dựng giới hạn cho việc xả thải vào nước; thực hiện các biện pháp thích hợp, ví dụ áp dụng công nghệ tốt nhất sẵn có, để giảm

---

[144] Xem: J.G.Lammers (1984), *Pollution of international watercourse*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Netherlands, p.98.

[145] The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention,* para.232. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Guide_to_implementing_Convention/ECE_MP.WAT_39_Guide_to_implementing_water_convention_small_size_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2019

[146] Thuật ngữ *"công nghệ tốt nhất sẵn có"*, theo quy định tại Phụ lục I, Công ước UNCE, để chỉ giai đoạn phát triển mới nhất của quy trình, phương tiện hoặc cách thức hoạt động chỉ ra sự phù hợp với thực tế của một biện pháp cụ thể để hạn chế việc xả thải, khí thải và chất thải. Việc đánh giá quy trình, phương tiện hoặc cách thức hoạt động có phải là công nghệ tốt nhất sẵn hay không được dựa trên một số tiêu chí chủ yếu như so sánh với quy trình, phương tiện hoặc cách thức hoạt động đã thử nghiệm thành công; những tiến bộ và thay đổi công nghệ trong các kiến thức và hiểu biết khoa học; tính khả thi về kinh tế của công nghệ đó; thời gian để cài đặt các máy móc mới và máy móc hiện có…

[147] Theo quy định tại Phụ lục II, Công ước UNCE, để xác định liệu rằng sự kết hợp những biện pháp thích hợp nhất từ những trường hợp riêng lẻ có tạo thành thực tiễn môi trường tốt nhất hay không cần dựa trên những yếu tố cụ thể, bao gồm:Sự độc hại đối với môi trường của sản phẩm; việc sản xuất ra sản phẩm; việc sử dụng sản phẩm; việc xử lý sau cùng đối với sản phẩm; sự thay thế của quá trình hoặc sản phẩm ít ô nhiễm hơn; quy mô sử dụng; lợi ích môi trường tiềm tàng hoặc tác hại tiềm tàng của các nguyên liệu hay hoạt động thay thế; những tiến bộ và thay đổi trong tri thức và hiểu biết công nghệ và giới hạn thời gian thực hiện và ý nghĩa xã hội và kinh tế.

[148] Ô nhiễm từ nguồn và không phải nguồn là các nguồn gây ô nhiễm và các chất nuôi dưỡng ô nhiễm nước được tạo ra bởi chất thải được xác định tại địa phương (điểm nguồn) hoặc bởi các hiệu ứng khuếch tán đang lan rộng trên các khu vực lưu vực (điểm không phải nguồn) (Điểm f Điều 1 Công ước về bảo vệ sông Danube).

việc đưa vào các chất làm tăng mức độ độc hại của chất thải từ các ngành công nghiệp hay đô thị cũng như giảm việc đưa vào các chất độc hại từ các nguồn có tính khuyếch tán, đặc biệt là các nguồn chính từ nông nghiệp (Điểm e, f, g, Khoản 1, Điều 3 Công ước UNCE).

Đặc biệt, để giảm sự khác biệt giữa các quốc gia ven sông, qua đó, tăng cường hiệu quả trong kiểm soát việc xả thải, một số điều ước quốc tế đã quy định về việc hình thành một tiêu chuẩn chung trong việc xả thải. Chẳng hạn, theo quy định tại Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Ủy ban sẽ thiết lập các tiêu chuẩn xả thải chất ô nhiễm phù hợp với các mục tiêu của Công ước và thực tiễn tốt nhất trong lĩnh vực liên quan để ngăn ngừa ô nhiễm (Điều 23); hoặc theo quy định tại Công ước về bảo vệ sông Rhine chống lại ô nhiễm clorua, việc xả thải các ion clorua vào sông Rhine sẽ giảm ít nhất 60 kg/s ion clorua (trung bình hàng năm) (Điều 2) và các QGTV sẽ phải kiểm soát việc xả thải ion clorua với số lượng lớn 1 kg/s tại phần sông Rhine chảy trên lãnh thổ nước mình, đồng thời báo cáo cho Ủy ban Công ước về sự gia tăng nồng độ ion clorua trong nước sông Rhine cũng như tác động khác biệt giữa việc xả thải ion clorua lớn hơn 1kg/s so với việc xả thải với số lượng thấp hơn (Điều 3).

- *Cấp phép trước khi xả thải*

Một số điều ước đã quy định về cơ chế cấp phép trước khi tiến hành xả thải. Theo đó, tổ chức, cá nhân chỉ được xả thải vào nguồn nước quốc tế khi được sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền quốc gia hoặc cơ quan được thành lập theo điều ước và được thể hiện thông qua giấy phép xả thải được những cơ quan này cấp theo thủ tục quốc gia hoặc thủ tục được quy định trong điều ước. Ví dụ, theo quy định tại Công ước UNCE, cơ quan có thẩm quyền quốc gia sẽ cấp giấy phép trước khi tổ chức, cá nhân tiến hành xả thải và sẽ giám sát cũng như kiểm soát hoạt động xả thải này (Điểm b Khoản 1 Điều 3) trong khi theo quy định tại Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, thẩm quyền cấp phép thuộc về Ủy ban thành lập theo Công ước. Cụ thể, QGTV sẽ gửi các đơn xin phép xả thải đến cho Ủy ban, trong thời hạn 3 tháng, Ủy ban sẽ xem xét để đưa ra quyết định và quyết định này của Ủy ban có giá trị pháp lý bắt buộc. Nếu hết thời hạn trên, Ủy ban không đưa ra quyết định gì thì thẩm quyền quyết định có cấp phép xả thải hay không sẽ thuộc về QGTV (Điều 25).

- *Ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu các chất ô nhiễm thông qua việc áp dụng, ngoài những công nghệ khác, công nghệ ít chất thải và không chất thải (low – no waste technology)*

Công nghệ không chất thải (non –waste technology) được định nghĩa trong Tuyên bố ECE năm 1979 về công nghệ ít và không chất thải và tái sử dụng và tái chế chất thải là *"áp dụng thực tế tri thức, phương pháp và cách thức để tạo ra, theo nhu cầu của con người, việc sử dụng hợp lý nhất tài nguyên thiên nhiên và năng lượng và*

để bảo vệ môi trường". Công nghệ không chất thải là quá trình quản lý nền kinh tế quốc gia hoặc khu vực hoặc nền công nghiệp hoặc một doanh nghiệp cụ thể nhằm tạo ra việc sử dụng hợp lý tất cả các thành phần của nguyên liệu thô và năng lượng theo một vòng tròn khép kín có tên là, nguyên liệu thô lần đầu chưa sử dụng – sản xuất – tiêu dùng – nguyên liệu thô phái sinh mà không xáo trộn cân bằng sinh thái tại cùng thời điểm đó. Công nghệ không chất thải cũng bao gồm cả việc tái chế chất thải từ sản xuất và tiêu dùng thành sản phẩm hàng hóa và mọi hoạt động sử dụng chất thải khác mà không làm xáo trộn sự cân bằng sinh thái.

Công nghệ ít chất thải là một phần của quá trình (hoặc toàn bộ quá trình) liên quan đến một số tác động bất lợi đối với môi trường nhưng không vượt quá mức độ mà các quy định về ô nhiễm cho phép. Nói cách khác, công nghệ ít chất thải chấp nhận thực tế rằng một phần nguyên liệu thô trở thành rác thải và mang đi chôn lấp hoặc lưu kho lâu dài vì những lý do kinh tế, kỹ thuật hoặc các lý do khác.[149]

3.1.3. Xây dựng các chương trình giám sát đối với nguồn nước quốc tế

Giám sát thường được hiểu là một quá trình đo lường lặp đi lặp lại vì những mục đích xác định khác nhau, một hoặc nhiều yếu tố của môi trường, theo lịch trình được sắp xếp về không gian và thời gian, sử dụng các phương pháp so sánh nhằm thu thập dữ liệu và nhận biết về môi trường để đưa ra những đánh giá về thủy văn, hình thái, hóa lý, hóa học, điều kiện sinh học và/hoặc vi sinh liên quan đến điều kiện tham chiếu, ảnh hưởng sức khỏe con người và/hoặc việc sử dụng nước hiện có hoặc theo kế hoạch.[150]

Một trong những mục đích của giám sát môi trường là nhằm tạo điều kiện cho việc đánh giá tình trạng hiện tại của số lượng, chất lượng và sự thay đổi của nước về không gian và thời gian. Bên cạnh đó, giám sát sẽ hỗ trợ cho việc ra quyết định và vận hành quản lý nước trong các tình huống quan trọng thông qua việc cung cấp các thông tin và dữ liệu cần thiết, đáng tin cậy cho các quốc gia, tổ chức quốc tế có thẩm quyền.

Giám sát đối với nguồn nước quốc tế được ghi nhận khá phổ biến trong nhiều điều ước như Công ước UNCE (Điều 4), Công ước về bảo vệ sông Danube (Điều 9) hay Hiến chương nước về lưu vực sông Chad (Điều 27) …

Chẳng hạn theo quy định tại Công ước về bảo vệ sông Danube, các QGTV sẽ hài hòa hóa các phương pháp giám sát và đánh giá như áp dụng đối với trong nước, đặc biệt là trong lĩnh vực chất lượng sông, kiểm soát khí thải, dự báo lũ và cân bằng nước để qua đó, thực hiện những hoạt động giám sát và đánh giá chung; phát triển những hệ thống giám sát phối hợp hoặc giám sát chung để áp dụng đối với các thiết bị

---

[149] Xem: Kriton Curi (1985), *Appropriate waste management for developing countries,* Plenum Publishing Corporation, New York, page, 54-56.

[150] Xem: United Nations Economic Commission for Europe (2006) , *The Strategies for Monitoring and Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters*, New York and Geneva , p.2

đo lường tĩnh hoặc thiết bị di động, phương tiện truyền thông và xử lý dữ liệu; xây dựng và triển khai các chương trình chung để giám sát các điều kiện ven sông ở sông Danube… Đặc biệt trong khuôn khổ của Công ước UNCE, để thực hiện nghĩa vụ giám sát đối với các nguồn nước xuyên biên giới, Nhóm công tác về giám sát Ủy ban kinh tế châu Âu đã thông qua một số các hướng dẫn trong việc giám sát nguồn nước xuyên biên giới, bao gồm Hướng dẫn giám sát và đánh giá các hồ quốc tế và xuyên biên giới năm 2003 – Phần B: Các hướng dẫn kỹ thuật; Hướng dẫn giám sát và đánh giá số lượng – chất lượng các sông xuyên biên giới năm 1996; Hướng dẫn giám sát và đánh giá các sông xuyên biên giới năm 2000; Chiến lược giám sát và đánh giá các hồ, sông, nước ngầm quốc tế và xuyên biên giới năm 2016, trong đó, đưa ra những hướng dẫn về phương pháp, nội dung, quy trình cũng như sử dụng báo cáo giám sát…

3.1.4. Xây dựng kế hoạch, hệ thống cảnh báo và ứng phó trong tình huống khẩn cấp

Để tăng cường sự chủ động cho các bên trong việc ứng phó với các sự cố môi trường, nhiều điều ước quốc tế như Công ước về những tác động xuyên biên giới của các vụ tai nạn công nghiệp, Công ước UNCE, Công ước bảo vệ sông Danube, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Công ước UNWC… đã ghi nhận nghĩa vụ xây dựng hệ thống cảnh báo hoặc kế hoạch ứng phó khẩn cấp. Chẳng hạn, theo quy định tại Công ước về những tác động xuyên biên giới của các vụ tai nạn công nghiệp, các QGTV phải xây dựng kế hoạch khẩn cấp, trong đó, các bên sẽ phải chú ý đến những vấn đề như chất lượng và các đặc tính của các chất nguy hại; mô tả ngắn gọn những kịch bản về những tai nạn công nghiệp có thể phát sinh từ những hành vi nguy hại; quy mô, phân bổ dân số những vùng phụ cận độ tuổi, khả năng di chuyển và sự nhạy cảm của dân cư những khu vực đó (Phụ lục V).

Đặc biệt, trong tình huống khẩn cấp, một loạt nghĩa vụ đã được quy định cho các quốc gia nhằm ứng phó kịp thời với các mối đe dọa đến sự an toàn của nguồn nước quốc tế như tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm điều tra, hạn chế, loại bỏ những tác hại do tình huống khẩn cấp gây ra. Chẳng hạn, theo quy định tại Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, các quốc gia lưu vực sẽ tiến hành hỗ trợ lẫn nhau trong tình huống khẩn cấp theo những điều khoản và điều kiện mà các bên thỏa thuận với nhau và phù hợp với những nguyên tắc của luật quốc tế (Điều 39). Trong tình huống lũ lụt, các quốc gia sẽ quản lý cơ sở hạ tầng thủy lợi theo cách để giảm thiểu rủi ro đối với chúng và thực hiện những biện pháp cần thiết để thông báo cho người dân càng sớm càng tốt cũng như những biện pháp nhằm giảm thiểu ảnh hưởng xấu do lũ lụt gây ra (Điều 40). Hoặc theo quy định tại Công ước UNWC, một quốc gia ven nguồn nước rơi vào tình huống khẩn cấp sẽ hợp tác với các quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng và khi thích hợp, hợp tác các tổ chức quốc tế có thẩm quyền, để ngay lập tức thực hiện tất cả các biện pháp thực tế cần thiết theo hoàn cảnh để ngăn chặn, giảm

thiểu và loại bỏ tác hại từ tình huống khẩn cấp (Điều 28).

3.1.5. Đánh giá tác động môi trường

Nguyên tắc 17 của Tuyên bố Rio quy định rằng: *"Đánh giá tác động môi trường (EIA), một công cụ quốc gia, sẽ được thực hiện đối với những hoạt động dự kiến mà có khả năng tác động bất lợi đáng kể đối với môi trường và tuân theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền của quốc gia"*. Nội dung này của Tuyên bố Rio được thể hiện phổ biến trong các điều ước về nguồn nước quốc tế, từ Công ước UNWC, Công ước UNCE, các điều ước khu vực và đặc biệt được là Công ước về đánh giá tác động môi trường trong phạm vi xuyên biên giới (Công ước Espoo).

Theo quy định tại Công ước Espoo, quốc gia dự định tiến hành các hoạt động có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới bất lợi đáng kể đối với môi trường (quốc gia gốc) được liệt kê trong Công ước sẽ thông báo cho bất kỳ quốc gia nào có thể bị tác động bởi những hoạt động này càng sớm càng tốt.

Liên quan đến nguồn nước quốc tế, những hoạt động mà Công ước yêu cầu phải thông báo và tiến hành đánh giá tác động môi trường trước khi tiến hành bao gồm: Các dự án chuyển nước giữa các lưu vực sông mà tại đó khi việc chuyển nước nhằm ngăn ngừa tình trạng thiếu nước có thể xảy ra và khi lượng nước được chuyển vượt quá 100 triệu mét khối/năm; các dự án chuyển nước giữa các lưu vực sông nơi lưu lượng trung bình nhiều năm của dòng chảy vượt quá 2.000 triệu mét khối/năm và lượng nước chuyển vượt quá 5% dòng chảy này; các dự án xây dựng nhà máy nước thải có công suất tương đương 150.000 dân (Điểm 18, 19, 20 Phụ lục I).

Quốc gia nhận được thông báo (quốc gia bị ảnh hưởng) sẽ phản hồi lại quốc gia đã gửi thông báo này trong thời hạn được ghi nhận trong thông báo về ý định có muốn tham gia vào thủ tục đánh giá tác động môi trường hay không (Điều 3). Những tài liệu về đánh giá tác động môi trường (EIA) sẽ được nộp cho cơ quan có thẩm quyền của quốc gia gốc với những nội dung tối thiểu như mô tả về hoạt động định tiến hành, mục đích của hoạt động đó; mô tả về những tác động tiềm năng có thể xảy ra đối với môi trường từ những hoạt động dự định tiến hành, các giải pháp thay thế và ước tính tầm quan trọng của những tác động này; mô tả những biện pháp đề xuất để giảm thiểu các tác động đối với môi trường xuống mức tối thiểu…[151] Các quốc gia bị ảnh hưởng sau khi nhận được những tài liệu về EIA do quốc gia gốc cung cấp sẽ chuyển cho cơ quan có thẩm quyền nước mình, đồng thời công khai cho công chúng để lấy ý kiến và gửi lại cho quốc gia gốc trong thời gian hợp lý trước khi đưa ra quyết định cuối cùng (Điều 4). Quốc gia gốc sau khi hoàn thiện tài liệu về EIA sẽ tổ chức tham vấn với những quốc gia bị ảnh hưởng về các tác động xuyên biên giới có thể xảy ra liên quan đến hoạt động định tiến hành và những biện pháp để giảm thiểu hoặc xóa bỏ những tác

[151] Xem thêm: Phụ lục II Công ước về đánh giá tác động môi trường trong phạm vi xuyên biên giới

động đó (Điều 5). Quyết định cuối cùng về các hoạt động dự định tiến hành sẽ được đưa ra trên cơ sở xem xét đánh giá tác động môi trường, các tài liệu về đánh giá tác động môi trường, những ý kiến mà quốc gia bị ảnh hưởng đã gửi đến trước đó, những ý kiến được đưa ra trong quá trình tham vấn và sẽ được thông báo cho các quốc gia bị ảnh hưởng (Điều 6). Theo yêu cầu của bất kỳ quốc gia nào có liên quan đến việc thực hiện các hoạt động có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới, các quốc gia liên quan sẽ quyết định có thực hiện những phân tích hậu dự án hay không. Những phân tích này sẽ bao gồm việc giám sát các hoạt động và xác định bất kỳ tác động xuyên biên giới bất lợi nào (Điều 7).

3.1.6. Kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài mới hoặc các loài ngoại lai

Công ước UNWC, Hiệp định về chất lượng nước các hồ lớn giữa Canada và Mỹ, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad cũng như một số điều ước khác đều quy định nghĩa vụ của các quốc gia nguồn nước phải thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn chặn việc đưa vào nguồn nước quốc tế các loài ngoại lai, loài mới bao gồm cả hệ thực vật và động vật, chẳng hạn như thực vật, động vật và các sinh vật sống khác, có thể có tác động bất lợi đến hệ sinh thái của nguồn nước dẫn đến tác hại đáng kể cho các quốc gia nguồn nước khác. Theo giải thích của ILC, thuật ngữ "loài ngoại lai" để chỉ những loài không phải bản địa trong khi thuật ngữ "loài mới" bao gồm các loài đã bị biến đổi gen hoặc được sản xuất thông qua kỹ thuật sinh học.[152]

Mục đích của nghĩa vụ này nhằm hạn chế những tác động bất lợi đến hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế xuất phát từ những loài mới hoặc ngoại lai bởi trên thực tế, việc đưa vào nguồn nước những loài ngoại lai hoặc loài mới có thể phá vỡ sự cân bằng sinh thái của nguồn nước và gây ra những vấn đề nghiêm trọng, bao gồm cả sự tắc nghẽn dòng chảy, sự suy giảm dinh dưỡng, phá vỡ chuỗi thức ăn, tiêu diệt những loài có giá trị khác và lây lan bệnh tật.[153]

Một số điều ước đã ghi nhận những chương trình và biện pháp cụ thể để thực hiện việc kiểm soát đối với những loài mới hoặc loài ngoại lai. Chẳng hạn, theo quy định tại Hiệp định về chất lượng nước các hồ lớn giữa Canada và Mỹ, các bên ký kết, trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật nước mình, sẽ hợp tác và tham vấn lẫn nhau, hợp tác và tham vấn với chính quyền địa phương, cơ quan quản lý các hồ quốc tế, cơ quan Nhà nước ở địa phương và công chúng để phát triển và thực hiện những chương trình và các biện pháp khác nhằm xóa bỏ việc đưa vào các hồ quốc tế những loài thủy sinh xâm lấn mới (AIS) như tiến hành đánh giá rủi ro đối với các cách thức

---

[152] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.124

[153] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.124.

có thể đưa các loài thủy sinh xâm lấn vào nguồn nước; xây dựng những quy định hoặc các chiến lược quản lý từ những đánh giá rủi ro này, thiết lập các rào cản hiệu quả ngăn chặn sự lây lan của các loài thủy sinh xâm lấn trong khi cho phép sự di chuyển của các thành phần hệ sinh thái khác (như nước và các loài bản địa); đánh giá sinh thái về hiệu quả của các chương trình phòng chống AIS; phát triển và đánh giá những công nghệ và phương pháp nhằm tăng cường hiệu quả trong kiểm soát và diệt trừ AIS cũng như tạo hàng rào hiệu quả trong ngăn ngừa sự lan rộng của AIS trong khi cho phép sự di chuyển của các thành phần hệ sinh thái khác…

3.2. Hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Nghĩa vụ hợp tác quốc tế được quy định trong rất nhiều điều ước quốc tế như Hiệp ước các nguồn nước Indus giữa Ấn Độ và Pakistan, Hiệp ước liên quan đến hợp tác trong các vấn đề về kinh tế đối với nguồn nước tại khu vực sông biên giới giữa Đức và Czechoslovakia, Hiệp ước về chất lượng các hồ lớn giữa Mỹ và Canada, Công ước Berne về Ủy ban quốc tế trong bảo vệ sông Rhine, Hiệp ước về sử dụng nước ở khu vực biên giới giữa Phần Lan và USSR, Công ước UNWC…

Trong vụ *Lac Lanoux case*, Tòa trọng tài đã thừa nhận hợp tác trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế là một nghĩa vụ của quốc gia. Theo đó, Tòa đã tuyên rằng: *"Các quốc gia ngày nay hoàn toàn ý thức được tầm quan trọng của sự xung đột về lợi ích trong việc sử dụng công nghiệp các dòng sông quốc tế và sự cần thiết phải hòa giải những xung đột này bằng sự nhượng bộ lẫn nhau. Cách duy nhất để đạt được sự thỏa hiện về lợi ích này là ký kết các thỏa thuận quốc tế. Thực tiễn quốc tế đã thể hiện rằng, để đi đến ký kết các thỏa thuận, các bên phải chấp nhận một cách thiện chí tất cả những sự liên hệ với nhau – đó chính là sự hợp tác …"*[154] Trong vụ *Dự án GabčíkovoNagymaros,* ICJ cũng khẳng định rằng nghĩa vụ hợp tác sẽ góp phần giảm thiểu các rủi ro của tổn thất môi trường và do đó, Tòa yêu cầu các quốc gia cần thỏa thuận hợp tác trong việc cùng nhau quản lý dự án. Cụ thể, Tòa đã nhấn mạnh rằng:
" Sông Danube luôn đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế và thương mại của các quốc gia ven sông của nó. Điều này càng củng cố sự phụ thuộc lẫn nhau của các quốc gia và làm cho hợp tác quốc tế càng trở nên thiết yếu. Chỉ có hợp tác quốc tế mới có thể giảm bớt các vấn đề của nguồn nước quốc tế như điều hướng, kiểm soát lũ lụt và bảo vệ môi trường".[155]

---

[154] Xem: Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101
https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf
[155] Xem: GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), para. 17
https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf

3.2.1. Nội dung hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Theo quy định của các điều ước quốc tế, nghĩa vụ hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế bao gồm những nội dung cơ bản sau:

3.2.1.1. Thông báo

Nghĩa vụ thông báo của quốc gia thông thường sẽ phát sinh trong các trường hợp sau:

▪ *Thông báo trong trường hợp khẩn cấp*

Theo định nghĩa tại Điều 28 Công ước UNWC, tình huống khẩn cấp là một tình huống gây ra hoặc đặt ra một mối đe dọa sắp xảy ra, gây tổn hại nghiêm trọng cho các quốc gia có nguồn nước hoặc các quốc gia khác và kết quả đó đột ngột từ các nguyên nhân tự nhiên, chẳng hạn như lũ lụt, vỡ băng, lở đất hoặc động đất hoặc từ hành vi của con người chẳng hạn như tai nạn công nghiệp.

Mục đích của nghĩa vụ này nhằm cung cấp những thông tin cần thiết cho các quốc gia ven nguồn nước quốc tế cũng như các quốc gia có thể bị tác động trong tình huống khẩn cấp để những quốc gia này chủ động trong việc xây dựng kế hoạch ứng phó với những thiệt hại có thể xảy ra. Theo quy định tại Điều 28 Công ước UNWC, một quốc gia ven nguồn nước, *không chậm trễ và bằng các phương tiện nhanh nhất có sẵn*, thông báo cho các quốc gia khác có khả năng bị ảnh hưởng và các tổ chức quốc tế có thẩm quyền về bất kỳ trường hợp khẩn cấp nào phát sinh trong lãnh thổ của mình. Quy định tương tự cũng được ghi nhận trong hàng loạt những điều ước khác về nguồn nước quốc tế như Công ước về bảo vệ sông Rhine chống lại ô nhiễm hóa chất, Công ước giữa Hội đồng liên bang Thụy Sỹ và Chính phủ Pháp về những hoạt động của các cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát ô nhiễm nước do hidrocacbon hoặc các chất khác gây nguy hiểm cho nguồn nước do tai nạn, Hiệp định giữa Mỹ - Canada về chất lượng nước của các hồ lớn, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad…

Cụm từ "không chậm trễ" được ILC giải thích có nghĩa là "ngay lập tức khi biết về trường hợp khẩn cấp" và cụm từ "bằng các phương tiện nhanh nhất sẵn có" được giải thích là "phương tiện truyền thông nhanh nhất có thể truy cập sử dụng được".

▪ *Thông báo trước khi tiến hành những biện pháp, hoạt động đã được lên kế hoạch*

Nghĩa vụ thông báo về những biện pháp đã được lên kế hoạch được ghi nhận phổ biến trong hàng loạt các văn kiện quốc tế, từ các điều ước như Công ước năm 1954 giữa Nam Tư và Áo về những vấn đề liên quan đến phương diện kinh tế của nước đối với Drava (Điều 4), Hiệp ước nước Indus (Khoản 2 Điều 7), Công ước về quy chế pháp lý của sông Senegal (Điều 4), Quy chế của sông Uruguay (Điều 7 – Điều 12)… cho đến các tuyên bố, các nghị quyết của tổ chức quốc tế như Khuyến nghị số 51 về Kế hoạch hành động đối với môi trường được Hội nghị môi trường Liên hợp

quốc thông qua năm 1972, Khuyến nghị C (74) 224 do Hội đồng OECD thông qua năm 1974, Báo cáo của Hội nghị nước Liên hợp quốc… cũng như trong phán quyết của cơ quan tài phán quốc tế như vụ Lac Lanoux Arbitration 1957, Gabcíkovo-Nagymaros Case; Pulp Mills Case… Mục đích của nghĩa vụ này nhằm cung cấp cho các tổ chức quốc tế và/hoặc các quốc gia ven sông khác thông tin về những hoạt động mà quốc gia sắp tiến hành có khả năng ảnh hưởng đến các quốc gia đó, từ đó, trao đổi ý kiến giữa các bên về việc thực hiện những hoạt động dự kiến đó.

Theo quy định của các điều ước quốc tế, nghĩa vụ thông báo trước khi tiến hành dự án được thực hiện khi thuộc một trong hai trường hợp:

Thứ nhất, khi các dự án/hoạt động hoặc biện pháp mà quốc gia dự định tiến hành *có thể có tác động bất lợi đáng kể* đến các quốc gia ven sông khác. Nói cách khác, chỉ khi các hoạt động định thực hiện có thể có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác, nghĩa vụ thông báo mới được đặt ra. Chẳng hạn theo quy định tại Điều 12 Công ước UNWC, trước khi một quốc gia ven nguồn nước thực hiện hoặc cho phép thực hiện những biện pháp đã được lên kế hoạch mà *có thể có tác động bất lợi đáng kể* đến các quốc gia ven nguồn nước khác, quốc gia sẽ thông báo cho những quốc gia kia một cách kịp thời về vấn đề này.

Thứ hai, khi quốc gia dự định tiến hành bất kỳ dự án/hoạt động hoặc biện pháp nào, không cần kèm theo điều kiện là dự án hay hoạt động đó có tác động bất lợi đáng kể đến quốc gia ven sông khác hay không. Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 7 *Quy chế của sông Uruguay giữa Uruguay và Argentina*, nếu một bên có kế hoạch xây dựng các kênh đào mới, sửa chữa đáng kể hay thay thế những kênh đào hiện có hoặc thực hiện bất kỳ công việc nào khác mà tác động đến hoạt động hoạt động đi lại của tàu thuyền, chế độ của sông hoặc chất lượng của nguồn nước sông, sẽ thông báo cho Ủy ban.

Khác với trường hợp đầu, trong trường hợp này, chỉ cần tiến hành bất kỳ dự án hay biện pháp gì tại khu vực nguồn nước quốc tế, quốc gia đều có nghĩa vụ thông báo cho các chủ thể khác mà không phụ thuộc vào tác động bất lợi có thể có của dự án hay hoạt động đó đối với các quốc gia khác. Quy định như vậy sẽ đảm bảo được tốt hơn lợi ích của các quốc gia ven sông cũng như có thể ngăn ngừa được ở mức độ cao hơn những hành động có thể gây tổn hại đến số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế. Bởi lẽ, trong trường hợp thứ nhất, nghĩa vụ thông báo chỉ phát sinh nếu các dự án dự định triển khai có thể có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác. Tuy nhiên, nếu việc đánh giá các dự án này như đánh giá tác động môi trường hay đánh giá môi trường chiến lược không thực sự chính xác hoặc khách quan, sẽ không thể xác định được chính xác liệu rằng các dự án dự định triển khai đó có tác động bất lợi đến mức đáng kể đối với các quốc gia khác hay không. Và như vậy, có thể có trường hợp, dự án trên thực tế có tác động bất lợi đáng kể đến các quốc gia khác nhưng vì việc đánh giá

không chính xác, dẫn đến các quốc gia bị ảnh hưởng từ việc thực hiện dự án này không được thông báo trước khi dự án được tiến hành. Điều này không chỉ gây ra tranh chấp giữa các bên mà nguy hiểm hơn, có thể ảnh hưởng xấu đến số lượng và/hoặc chất lượng nguồn nước quốc tế.

Việc thông báo sẽ phải thực hiện một cách kịp thời nhằm tạo điều kiện cho việc đánh giá về những khả năng tác động của dự án một cách sớm nhất, từ đó, cung cấp cơ sở cho cho việc tham vấn, thỏa thuận hoặc điều tra một cách hiệu quả trong trường hợp cần thiết tiến hành. Điều này đã được ICJ khẳng định trong vụ Pulp Mills khi tuyên bố rằng, việc thông báo phải được thực hiện rất sớm trước khi cho phép tiến hành dự án trên sông Uruguay. Cụ thể, Tòa đã phản đối lập luận của Uruguay rằng *"yêu cầu thông báo không thể xuất hiện trong giai đoạn rất sớm của kế hoạch vì không đủ những thông tin cần thiết để Ủy ban quyết định liệu rằng dự án có gây ra thiệt hại đáng kể với môi trường hay không"*. Đồng thời, Tòa cũng phản đối cách giải thích của Uruguay khi cho rằng kịp thời thông báo *"thậm chí có thể sau khi quốc gia liên quan trao giấy phép môi trường ban đầu"*.[156]

Nội dung thông báo theo quy định trong các điều ước quốc tế thường yêu cầu kèm theo những dữ liệu và thông tin kỹ thuật hiện có, bao gồm cả kết quả đánh giá tác động môi trường để tạo điều kiện cho các quốc gia hoặc tổ chức quốc tế đánh giá về những hoạt động dự định tiến hành.[157] Theo giải thích của ILC, thuật ngữ "hiện có" nghĩa là, quốc gia chỉ phải cung cấp những dữ liệu và thông tin đã nghiên cứu liên quan đến dự án và dễ dàng tiếp cận được mà không có nghĩa vụ thực hiện những nghiên cứu bổ sung theo yêu cầu của các chủ thể khác.[158]

Nội dung thông báo phải được quốc gia trực tiếp gửi cho các quốc gia hoặc thiết chế quốc tế có liên quan, trong đó, chủ yếu là các thiết chế được thành lập trên cơ sở quy định điều ước quốc tế như thiết chế thành lập theo Quy chế của sông Uruguay giữa Uruguay và Argentina, Hiệp ước về sông Plate giữa Uruguay và Argentina, Hiệp ước về chế độ pháp lý của sông Niger…. Trong vụ Pulp Mills, ICJ đã nhấn mạnh rằng: *"những thông tin về kế hoạch xây đập được cung cấp cho CARU (một cơ quan chung được thành lập theo thỏa thuận giữa Uruguay và Argentina) thông qua những công ty*

---

[156] Xem: ICJ (2010), *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina* v. *Uruguay), Judgment,* I.C.J. Reports 2010, para 99 – 100.

[157] Ví dụ, Điều 12 Công ước UNWC quy định rằng: *"Thông báo sẽ đi kèm những dữ liệu và thông tin kỹ thuật hiện có, bao gồm kết quả đánh giá tác động môi trường, để tạo điều kiện cho các quốc gia được thông báo tính toán những tác động có thể của những biện pháp đã được lên kế hoạch"*.

[158] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.112.

có liên quan hoặc từ những nguồn phi chính phủ khác không được coi là thực hiện nghĩa vụ thông báo".[159]

3.2.1.2. Trao đổi thông tin

Nghĩa vụ trao đổi thông tin được quy định phổ biến trong hầu hết các điều ước về nguồn nước quốc tế, từ các điều ước song phương như Hiệp ước về nguồn nước Indus giữa Ấn Độ và Pakistan (Điều 7), Hiệp ước giữa Phần Lan và Thụy Điển về sông biên giới (Điều 3), Hiệp định về sử dụng nước của sông Colorado, sông Tijuana và Rio Grande (Rio Bravo) từ Fort Quitman, Texas đến Vịnh Mexico giữa Mỹ và Mexico (Điều 9)…, các điều ước khu vực như Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad (Điều 65), Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile (Điều 7), Công ước về hợp tác trong bảo vệ và sử dụng bền vững sông Danube (gọi tắt là Công ước về sông Danube) (Điều 12) cho đến các điều ước toàn cầu như Công ước về tác động xuyên biên giới của các vụ tai nạn công nghiệp (Điều 15), Công ước UNWC (Điều 9), Công ước UNCE (Điều 12)…

Việc trao đổi thông tin về các vấn đề liên quan đến nguồn nước quốc tế thường được coi là bước đầu tiên trong quá trình hợp tác giữa các quốc gia ven sông, đặc biệt trong trường hợp không thành lập một ủy ban chung trong quản lý nguồn nước quốc tế. Nghĩa vụ này nhằm đảm bảo cho các quốc gia ven sông có đầy đủ những cơ sở thực tế cần thiết để đưa ra những quyết định trong việc sử dụng hợp lý, công bằng nguồn nước sông cũng như có căn cứ để tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm ngăn ngừa, khắc phục các tác động có hại đến nguồn nước sông.

Theo quy định tại các điều ước quốc tế, nghĩa vụ trao đổi thông tin phải được tiến hành một cách thường xuyên,[160] tức là tiến hành một cách liên tục và có hệ thống.[161] Việc trao đổi thông tin có thể được tiến hành trực tiếp giữa các quốc gia với nhau hoặc gián tiếp thông qua các ủy ban được thành lập theo các điều ước có liên quan với thẩm quyền tập hợp, xử lý và phổ biến thông tin như Ủy ban lưu vực hồ Chad, Tổ chức quản lý và phát triển lưu vực sông Kagera, Ủy ban phối hợp liên chính phủ lưu vực sông Plate, Ủy ban quốc tế về bảo vệ sông Rhine chống lại các nguồn ô nhiễm, Ủy ban sông Danube…

Nội dung trao đổi thường bao gồm những thông tin về tình trạng của nguồn nước quốc tế như thủy văn, khí tượng, hệ sinh thái liên quan đến chất lượng nước cũng

---

[159] Xem: ICJ (2010), *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina* v. *Uruguay), Judgment,* I.C.J. Reports 2010, para. 110.

[160] Ví dụ, theo quy định tại Điều 9 Công ước UNWC, các quốc gia ven nguồn nước sẽ thường xuyên trao đổi thông tin sẵn sàng hiện có về tình trạng của nguồn nước; hoặc theo quy định tại Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile, các quốc gia lưu vực sông Nile sẽ thường xuyên trao đổi các thông tin sẵn sàng hiện có về các biện pháp đang tiến hành, tình trạng nguồn nước sông Nile…

[161] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.108.

như dự báo liên quan; các biện pháp đã được thực hiện và các kế hoạch để ngăn chặn, kiểm soát và giảm thiểu các tác động xuyên biên giới; các quy định về xả thải; dữ liệu về xả thải; các kinh nghiệm trong bảo vệ nguồn nước quốc tế…[162]

Để tạo thuận lợi cho các quốc gia trong việc thực hiện nghĩa vụ này, một số điều ước quốc tế như Công ước UNWC, Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile, Hiệp định các nguồn nước Indus giữa Ấn Độ và Pakistan, Hiệp định giữa Mỹ - Canada về chất lượng nước của các hồ lớn… đã ghi nhận giới hạn cho các quốc gia khi thực hiện nghĩa vụ. Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 9 Công ước UNWC, các quốc gia ven nguồn nước sẽ thường xuyên trao đổi thông tin *sẵn sàng hiện có* về tình trạng của nguồn nước. Quy định này đã ngầm định rằng, nghĩa vụ trao đổi thông tin của quốc gia được giới hạn ở những dữ liệu và thông tin đã có sẵn (ví dụ những thông tin đã được thu thập để sử dụng cho chính quốc gia đó) hoặc thông tin có thể dễ dàng tiếp cận được.[163] Nói cách khác, quốc gia không có nghĩa vụ phải trao đổi những thông tin mà quốc gia không thể tiếp cận được hoặc những thông tin mà quốc gia không có tại thời điểm thực hiện nghĩa vụ. Trong từng trường hợp cụ thể, việc đánh giá các dữ liệu và thông tin có "sẵn sàng hiện có" hay không sẽ phụ thuộc vào sự đánh giá khách quan những yếu tố như chi phí và nỗ lực đòi hỏi để có được những thông tin này, trong đó có tính đến yếu tố con người, kỹ thuật, tài chính và những nguồn lực khác có liên quan của quốc gia được yêu cầu.[164] Trong trường hợp được yêu cầu trao đổi những thông tin không sẵn có, quốc gia được yêu cầu sẽ nỗ lực thực hiện yêu cầu này nhưng có thể yêu cầu quốc gia liên quan chi trả những chi phí cần thiết trong quá trình thu thập cũng như xử lý thông tin nếu có như quy định tại Công ước UNWC, Công ước về sông Danube, Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile[165].

3.2.1.3. Tham vấn/thương lượng thiện chí

Nghĩa vụ tham vấn/thương lượng thiện chí được ghi nhận trong nhiều điều ước quốc tế như Công ước UNWC, Công ước UNCE, Hiệp ước về nước biên giới giữa Mỹ và Canada, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, Công ước về hợp tác trong

---

[162] Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 12 Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, các bên ký kết sẽ trao đổi các thông tin về: Tình trạng nguồn nước sông Danube; kinh nghiệm trong việc vận dụng kỹ thuật tốt nhất hiện có và các chương trình phát triển, nghiên cứu; dữ liệu về xả thải và giám sát xả thải; các quy định về xả thải; những biện pháp để ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát các tác động xuyên biên giới; tai nạn liên quan đến các chất độc hại đối với nguồn nước.

[163] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.108.

[164] Xem: International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II, Part Two, p.119.

[165] Chẳng hạn theo quy định tại Điều 12 Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube Nếu một Bên ký kết được bất kỳ bên ký kết khác yêu cung cấp dữ liệu hoặc thông tin không có sẵn, bên ký kết đó sẽ nỗ lực để thực hiện theo yêu cầu nhưng có thể đặt ra yêu cầu thành toán các khoản phí hợp lý để thu thập và xử lý dữ liệu hoặc thông tin đó khi thích hợp.

việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube…

Mục đích của nghĩa vụ này nhằm tạo cơ hội cho các bên trao đổi những ý kiến về các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế. Trong vụ *Lac Lanoux Arbitration,* Tòa đã khẳng định rằng tập quán quốc tế đã ghi nhận nghĩa vụ của các quốc gia phải tiến hành thương lượng, ít nhất là trong việc sử dụng nguồn nước quốc tế.[166] Trong vụ tranh chấp giữa Nicaragoa và Costa Rica về việc xây dựng các công trình sử dụng nước sông Xanhoan, Toà đã thừa nhận rằng, một quốc gia chỉ có thể tiến hành xây dựng các công trình sử dụng nước khi có được sự tán thành của các quốc gia láng giềng trên cơ sở thương lượng.[167] Trước đó, trong vụ Thềm lục địa biển Bắc, ICJ đã xem xét nghĩa vụ thương lượng trong một số trường hợp và kết luận rằng đó là một nguyên tắc cơ bản làm cơ sở của tất cả các quan hệ quốc tế.[168]

Nghĩa vụ tham vấn chủ yếu được thực hiện trong trường hợp có hành vi hay sự kiện xảy ra tại một quốc gia ven nguồn nước gây ảnh hưởng đến các quốc gia ven nguồn nước khác, ví dụ xây dựng các dự án tại khu vực nguồn nước quốc tế, phát sinh tình huống khẩn cấp hoặc các sự kiện gây ra những tác động xuyên biên giới. Chẳng hạn theo quy định tại Điều 11 Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, các bên ký kết, theo yêu cầu của một hoặc một số các bên ký kết khác, sẽ tiến hành tham vấn về những hoạt động đã được lên kế hoạch có thể gây ra những tác động xuyên biên giới; hoặc theo quy định tại Điều 56 Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, trong thời gian và để tạo điều kiện cho việc xem xét thông báo, Ủy ban sẽ thường xuyên tham vấn các quốc gia liên quan và khi thích hợp, sẽ tổ chức các buổi thảo luận để thống nhất về việc ngăn ngừa hoặc những biện pháp điều tra cần thiết nếu có ý kiến phản đối về việc tiến hành các dự án được đưa ra.

3.2.2. Phương thức hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Theo quy định tại các điều ước về nguồn nước quốc tế, hợp tác quốc tế được thực hiện thông qua hai phương thức:

- ***Thứ nhất,*** xây dựng các điều ước quốc tế, trong đó, ghi nhận những nội dung hợp tác giữa các quốc gia thành viên mà không quy định về việc hình thành các thiết chế quốc tế trong quản lý nguồn nước. Trong trường hợp này, hoạt động hợp tác giữa các bên được thực hiện thông qua các cuộc họp có sự tham gia của đại diện tất cả các bên nhằm thảo luận những vấn đề về việc thực hiện điều ước như Công ước UNCE, Công ước về tác động xuyên biên giới của tai nạn công nghiệp, Hiệp định khung về

---

[166] Xem: Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, para.146
https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf

[167] Xem: FAO: *Sources of International Water Law*, FAO Legislative Study, No.65, Development Law Service, FAO Legal Office

[168] Xem: ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark),* Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969, para.46

lưu vực sông Sava, Hiệp định giữa Moldova và Ukraina về sử dụng chung và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới, Hiệp định giữa Mongolia và Nga về sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới... Chẳng hạn, theo quy định tại Công ước UNCE, hội nghị của các QGTV sẽ được tổ chức thường xuyên 3 năm một lần hoặc trong thời gian ngắn hơn. Các bên cũng có thể tổ chức một hội nghị bất thường theo quyết định được đưa ra tại hội nghị thường niên hoặc theo yêu cầu bằng văn bản của bất kỳ QGTV nào với điều kiện là yêu cầu này phải được thông báo cho tất cả các thành viên khác trong thời gian 6 tháng (Điều 17). Nội dung cuộc họp sẽ bao gồm những xem xét về vấn đề thực hiện Công ước, đồng thời xem xét những chính sách và phương pháp để bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới nhằm cải thiện việc sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới; trao đổi thông tin về những kinh nghiệm trong quá trình ký kết và thực hiện các điều ước song phương, đa phương và các thỏa thuận khác liên quan đến bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới; tìm kiếm sự hỗ trợ từ phía Ủy ban kinh tế châu Âu, các thiết chế quốc tế trong việc thực hiện Công ước; xem xét và thông qua những ý kiến sửa đổi Công ước và thực hiện bất kỳ hoạt động bổ sung nào cần thiết để thực thi Công ước (Điều 17).

- ***Thứ hai,*** hình thành các thiết chế quốc tế trong bảo vệ nguồn nước nhằm mục đích thực thi những quy định của điều ước, qua đó, hỗ trợ, thúc đẩy hoạt động hợp tác giữa các QGTV trong việc sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế. Nhìn chung, thẩm quyền của những thiết chế này bao gồm xây dựng, xem xét các chương trình, kế hoạch phối hợp giữa các QGTV; đưa ra các quyết định có giá trị bắt buộc hoặc các ý kiến tư vấn, khuyến nghị liên quan đến sử dụng, bảo vệ nguồn nước quốc tế; thúc đẩy việc thực thi các quy định của điều ước; giải quyết tranh chấp giữa các QGTV. Cơ chế hoạt động của những thiết chế này chủ yếu bao gồm hai loại:

Một là, xây dựng cơ quan chính khác nhau và có thể có những cơ quan phụ trợ với chức năng và thẩm quyền được quy định cụ thể trong điều ước liên quan như trường hợp các thiết chế được thành lập theo Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile, Hiệp định về sông Mekong… Chẳng hạn, Ủy hội lưu vực sông Nile bao gồm các cơ quan là Hội nghị người đứng đầu quốc gia và chính phủ, Hội đồng bộ trưởng, Ban thư ký, Ủy ban tư vấn kỹ thuật và Ủy ban tư vấn khu vực, trong đó, Hội nghị người đứng đầu quốc gia và chính phủ là cơ quan hoạch định chính sách tối cao của Ủy hội; Hội đồng bộ trường là cơ quan điều hành, xây dựng các kế hoạch phối hợp hoạt động giữa các QGTV, thông qua các chương trình hoạt động hàng năm của Ủy hội, giải quyết các khác biệt, tranh chấp giữa các QGTV liên quan đến việc giải thích, áp dụng điều ước…; Ủy ban tư vấn kỹ thuật có chức năng đưa ra những đề xuất cho Hội đồng về sử dụng hợp lý, công bằng sông Nile và thực hiện các quy định của điều ước; Ủy ban tư

vấn khu vực thực hiện những nhiệm vụ được Hội đồng phân công; Ban thư ký là cơ quan hành chính, chịu trách nhiệm chuẩn bị cho các cuộc họp của Hội đồng, đệ trình các sáng kiến về ngân sách và thực hiện những hoạt động theo đề xuất của Ủy ban tư vấn kỹ thuật khi được sự cho phép của Hội đồng.

Hai là, không xây dựng thành những cơ quan khác nhau như trường hợp các thiết chế thành lập theo Hiệp định về bảo vệ sông Meuse, Công ước giữa Italia và Thụy Sỹ về các quy định đối với hồ Lugano... Hoạt động của những thiết chế này thường được thực hiện thông qua hội nghị của toàn thể các QGTV, ban thư ký và các nhóm công tác, ủy ban chuyên môn trong các lĩnh vực cụ thể (nếu có). Chẳng hạn, theo quy định tại Hiệp định về bảo vệ sông Meuse, Ủy hội gồm đại diện của các QGTV, mỗi quốc gia được bổ nhiệm tối đa 8 người, các cuộc họp của Ủy hội được tổ chức ít nhất một năm/một lần và có thể tổ chức thêm khi có ít nhất 2 đại diện yêu cầu, các quyết định tại cuộc họp được thông qua theo nguyên tắc nhất trí; Ủy hội sẽ có một ban thư ký thường trực để hỗ trợ Ủy hội trong việc thực hiện các nhiệm vụ của mình (Điều 6) hoặc theo quy định tại Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube, Ủy hội quốc tế được thành lập gồm đại diện của các QGTV, mỗi quốc gia bổ nhiệm 5 người, các hội nghị của Ủy hội được tổ chức tối thiểu một năm một lần, Ủy hội có một ban thư ký thường trực, Ủy hội sẽ thành lập Nhóm công tác thường trực và Nhóm chuyên gia Ad hoc khi cần thiết.

3.3. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế và giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Như đã phân tích ở trên, hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế được thực hiện thông qua các chủ thể của luật quốc tế, trong đó, chủ yếu là các quốc gia ven nguồn nước với tư cách vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ pháp lý của các quốc gia. Dưới góc độ là nghĩa vụ pháp lý, nếu quốc gia không tuân thủ những nghĩa vụ pháp lý quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế sẽ gây hại đến nguồn nước quốc tế, từ đó, gây thiệt hại đến các quốc gia ven nguồn nước khác và tạo ra tranh chấp giữa các quốc gia. Do đó, luật quốc tế nói chung và luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng phải ghi nhận những cơ chế nhằm đảm bảo việc tuân thủ các nghĩa vụ pháp lý của chủ thể trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, chấm dứt hành vi vi phạm, bảo vệ lợi ích cho các chủ thể bị thiệt hại, từ đó, đạt được mục đích cuối cùng là bảo vệ nguồn nước quốc tế.

3.3.1. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia và tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

3.3.1.1. Trách nhiệm pháp lý của quốc gia trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Về nguyên tắc, trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia trong bảo vệ nguồn nước quốc tế phát sinh trong trường hợp xuất hiện các thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế xuất phát từ hành vi của quốc gia. “Thiệt hại” được hiểu không chỉ là một “ảnh hưởng

có hại" mà là một sự suy giảm thực sự trong việc sử dụng với một tác động bất lợi của một số hậu quả đối với môi trường hoặc sự phát triển kinh tế xã hội của quốc gia bị thiệt hại như sức khỏe công công, công nghiệp, tài sản, nông nghiệp.[169] Cụ thể, thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế có thể bao gồm sự suy giảm về số lượng nước do việc xây dựng mới các công trình ở thượng nguồn; sự xói mòn bờ sông do việc xây dựng tại bờ sông đối diện của quốc gia ven nguồn nước tiếp giáp; sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, can thiệp vào chế độ dòng chảy; sự biến đổi hệ sinh thái của nguồn nước do những hành vi của con người…[170] Trong vụ tranh chấp giữa Mỹ và Canada về nguồn nước sông Flathead năm 1988, Ủy ban quốc tế chung Mỹ - Canada được thành lập theo Hiệp ước về nguồn nước biên giới giữa hai bên đã kết luận rằng việc tiến hành các hoạt động khai thác mỏ của Canada tại lưu vực sông Flathead đã vi phạm nghĩa vụ không gây thiệt hại được quy định trong Điều 4 của Hiệp ước về nguồn nước biên giới với nội dung *"Hai bên sẽ không được gây ô nhiễm các vùng nước biên giới và nước chảy qua biên giới, gây hại cho sức khỏe và tài sản của bên kia"* vì lý do các hoạt động này đã làm giảm lượng cá tại lưu vực sông Flathead, gây thiệt hại về tài sản cho công dân Mỹ.[171] Trong vụ đập Garrison, Ủy ban thành lập theo Hiệp ước Mỹ - Canada đã kết luận rằng dự án chuyển nước sông Misurri của Mỹ vào bắc Dakota để tưới cho 250.000 mẫu đất nông nghiệp và cung cấp nước sinh hoạt cho các cộng đồng dân cư ở đây, trong đó, có một phần nước tưới tiêu sẽ chảy vào sộng Manitoba của Canada, có thể gây hại cho Canada do dự án này có thể làm mực nước ở các sông Souris và Assiniboine dâng cao, tác động đến chất lượng nước của các sông này cũng như nước ở hồ Winnipeg và sông Manitoba.[172]

Theo quy định tại Công ước UNWC, trong trường hợp gây ra thiệt hại đáng kể cho quốc gia ven nguồn nước khác, quốc gia gây ra thiệt hại sẽ tiến hành tất cả các biện pháp thích hợp, trên cơ sở tham khảo ý kiến của quốc gia bị ảnh hưởng để loại bỏ, giảm thiểu các thiệt hại đó và khi thích hợp, thoả thuận về vấn đề bồi thường (Điều 7); nội dung tương tự cũng được ghi nhận tại Điều 5 Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile. Theo quy định tại Hiệp định MeKong, trong trường hợp những tác động có hại gây ra thiệt hại đáng kể đối với một hoặc một số quốc gia ven nguồn nước, phát sinh từ việc sử dụng hoặc thải vào nguồn nước sông MeKong của bất kỳ quốc gia

---

[169] Xem: Patricia Wouters, Sergei Vinogradov, Andrew Allan, Patricia Jones, Alistair Rieu-Clarke (2005), *Sharing Transboundary Waters - An Integrated Assessment of Equitable Entitlement: The Legal Assessment Model,* University of Dundee (UK). International Water Law Research Institute, p.56.

[170] Xem: M. Bowman and A. Boyle (eds) (2002), *Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation,* Oxford University, UK, p.348 – 349..

[171] Xem: David Lemarquand (1993), "The North American Experience Managing International Transboundary Water Resources: The International Joint Commission and the International Boundary and Water Commission: Part 1", *Natural Resources Journal*, Vol. 33, No. 1, pp. 59-91

[172] Xem: Kevin R. Gray (2006), "Transboundary Environmental Disputes along the Canada-US Frontier: Revisiting the Efficacy of Applying the Rules of State Responsibility", *Cambridge University Press*, Volume 43, pp. 333-39.

ven nguồn nước nào, bên (các bên) liên quan sẽ xác định tất cả những yếu tố liên quan, nguyên nhân, phạm vi thiệt hại và trách nhiệm đối với những thiệt hại do quốc gia đó gây ra, phù hợp với các nguyên tắc của luật quốc tế liên quan đến trách nhiệm pháp lý của quốc gia (Điều 8). Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad cũng ghi nhận rằng, để bảo vệ quyền lợi của những người bị thiệt hại xuyên biên giới đáng kể do hoạt động của các Quốc gia thành viên trong Lưu vực, hoặc những người đang bị đe dọa nghiêm trọng bởi nguy cơ thiệt hại đó, các Quốc gia thành viên sẽ không phân biệt đối xử trên cơ sở quốc tịch, nơi cư trú, nơi xảy ra thiệt hại khi bồi thường hoặc khắc phục thiệt hại cho người bị thiệt hại (Điều 44). Các quy định tương tự về trách nhiệm đối với quốc gia cũng được ghi nhận trong nhiều điều ước khu vực về bảo vệ nguồn nước quốc tế khác.

Về bản chất, trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia trong trường hợp này là những hậu quả pháp lý bất lợi mà quốc gia phải gánh chịu do các thiệt hại đối với nguồn nước quốc tế. Chẳng hạn, trong vụ *Gut Dam Case* năm 1968[173] giữa Canada và Mỹ, phán quyết của Tòa trọng tài đã ghi nhận nghĩa vụ của Canada phải bồi thường cho Mỹ 350.000 đô la Mỹ liên quan đến việc Canada xây dựng đập trên đảo Adams và Les Gallops. Theo Hiệp định sông quốc tế ký kết năm 1904 giữa Canada và Mỹ, việc xây dựng đập của một bên phải được sự nhất trí của bên còn lại và phải đảm bảo không gây ra những tác động bất lợi. Tuy nhiên, việc xây dựng các đập trên của Canada đã gây ra sự xói mòn nghiêm trọng và gây thiệt hại cho hoạt động trồng trọt của Mỹ do sự gia tăng dòng chảy, vi phạm Hiệp định giữa hai bên. Trong vụ tranh chấp khác cũng giữa Canada và Mỹ liên quan đến việc Canada xây dựng đập Gout trên sông St. Lawrence, Tòa trọng tài cũng kết luận rằng Canada đã gây thiệt hại cho công dân Mỹ và yêu cầu Canada phải bồi thường tất cả những thiệt hại gây ra cho các công dân Mỹ.[174] Hoặc trong vụ sông Iddejord nằm ở phía nam Na Uy, tiếp giáp với Thuỵ Điển, bị ô nhiễm do những chất thải công nghiệp từ một nhà máy giấy và bóng đèn ở Na Uy, nước này đã phải chi trả 92 triệu curon để tiến hành những biện pháp cần thiết nhằm làm giảm tình trạng ô nhiễm. Trong vụ tranh chấp giữa Nicaragoa và Costarica, trên cơ sở nghĩa vụ thương lượng, Toà đã yêu cầu Nicaragoa phải bồi thường cho Costarica vì những thiệt hại mà nước này phải gánh chịu do các công trình sử dụng nước mà Nicaragoa đã tiến hành gây ra nhưng không có sự tán thành trước của Costarica.[175]

Để phát sinh trách nhiệm pháp lý quốc tế, thực tiễn quốc gia, nội dung của các điều ước quốc tế cũng như phán quyết của các cơ quan tài phán quốc tế thường yêu

---

[173] Xem: *Op. cit.* 12, pp. 207-211; (b) P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, New York: Manchester University, 1995, pp. 360-361;.

[174] Xem: Fao, *Sources of International Law,* Legislative Study, No. 65, p.254-256

[175] Xem: FAO, *Sources of International Water Law*, FAO Legislative Study, No.65, Development Law Service, FAO Legal Office

cầu thiệt hại phải đáng kể hoặc đủ nghiêm trọng. Trong vụ tranh chấp giữa Tây Ban Nha và Pháp năm 1957 về việc Pháp tiến hành xây dựng các công trình chuyển nước sông Carol trên lãnh thổ của mình, Tòa trọng tài đã bác đơn kiện của Tây Ban Nha với lý do nước này đã không chứng minh được việc Pháp xây dựng các công trình này là gây thiệt hại đáng kể cho Tây Ban Nha. Theo quan điểm của Tòa, việc xây dựng các công trình chuyển nước không làm thay đổi thành phần hóa học, nhiệt độ hoặc một số đặc tính của nước sông Carol, do đó, không vi phạm luật quốc tế.[176] Công ước UNWC, Hiệp định MeKong, Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad cũng như các điều ước quốc tế khác đều ghi nhận nghĩa vụ bồi thường thiệt hại chỉ trong trường hợp phát sinh "thiệt hại đáng kể". Tuy nhiên, tất cả những điều ước này đều không quy định cụ thể về các ngưỡng để được coi là thiệt hại đáng kể. Nói cách khác, những điều ước này chỉ ghi nhận rất ngắn gọn về vấn đề bồi thường trong trường hợp gây ra thiệt hại đáng kể cho quốc gia ven nguồn nước khác mà không quy định các yếu tố để xác định mức độ nào được coi là "thiệt hại đáng kể". Điều này sẽ gây ra sự bất đồng giữa các quốc gia liên quan cũng như khó khăn cho các cơ quan giải quyết tranh chấp trong việc xác định liệu rằng có phát sinh trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia hay không.

3.3.1.2. Trách nhiệm pháp lý của tổ chức, cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức, cá nhân sẽ phát sinh khi tổ chức cá nhân trực tiếp thực hiện những hành vi gây tác động có hại đến chất lượng, số lượng của nguồn nước quốc tế như xả thải các chất độc hại, gây ô nhiễm nguồn nước quốc tế…

Vấn đề trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức cá nhân trong bảo vệ nguồn nước quốc tế phát sinh từ nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền". Nguyên tắc số 16 của Tuyên bố Rio ghi nhận rằng: *"Các cơ quan của quốc gia cần nỗ lực thúc đẩy việc xác định chi phí môi trường và sử dụng các công cụ kinh tế, có tính đến cách tiếp cận là, về nguyên tắc, bên gây ô nhiễm phải chịu chi phí ô nhiễm".*[177] Hiệp ước Rome cũng như Đạo luật châu Âu đơn nhất được thông qua trong khuôn khổ Cộng đồng châu Âu cũng khẳng định nghĩa vụ của người gây ô nhiễm phải gánh chịu các chi phí cần thiết để ngăn ngừa hoặc khắc phục các thiệt hại đối với môi trường. Theo đó, thể nhân và pháp nhân chịu trách nhiệm đối với ô nhiễm phải trả các chi phí đối với các biện pháp cần thiết để loại bỏ ô nhiễm hoặc giảm thiểu ô nhiễm.[178]

Liên quan đến nguồn nước quốc tế, nguyên tắc này đã được trực tiếp ghi nhận hoặc được thể hiện trong một số văn kiện quốc tế. Bộ quy tắc về xử lý ô nhiễm ngẫu nhiên đối với các vùng nước nội địa xuyên biên giới quy định rằng: Các quốc gia ven

---

[176] Xem: Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101

[177] Xem: Rio Declaration on environment and development https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

[178] Xem: Điều 172 (2) Hiệp ước Rome, Khuyến nghị 75/436, OJ L194/1 (1975)

nguồn nước, trong phạm vi các văn bản pháp luật quốc gia, sẽ thực hiện nguyên tắc cơ bản rằng trách nhiệm thuộc về bên gây ô nhiễm [và rằng], theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, các quốc gia nên hợp tác trong việc thực hiện và phát triển hơn nữa các các quy tắc và thực tiễn để đảm bảo khắc phục hậu quả cho các nạn nhân do tô nhiễm vùng nước nội địa xuyên biên giới và các biện pháp phục hồi cần thiết.[179] Công ước UNWC mặc dù không trực tiếp ghi nhận nguyên tắc này nhưng nội dung của Khoản 2 Điều 7 đã phản ánh rằng, nghĩa vụ bồi thường không nhất thiết chỉ giới hạn trong mối quan hệ giữa quốc gia với quốc gia. Điều này cũng phù hợp với Điều 32 của Công ước UNWC khi ghi nhận nghĩa vụ tố tụng cơ bản là không phân biệt đối xử trong việc tiếp cận các giải pháp quốc gia giữa các nguyên đơn trong nước và nước ngoài và giữa các nguyên đơn bị thiệt hại trong phạm vi lãnh thổ của quốc gia phát sinh thiệt hại và những người đã bị thiệt hại bên ngoài quốc gia đó.[180] Quy tắc Berlin về Luật về nguồn nước quốc tế năm 2004 của Hiệp hội Luật quốc tế cũng quy định những biện pháp hành chính và pháp lý, bao gồm rút giấy phép tiến hành dự án hoặc hoạt động, các biện pháp ngăn ngừa hoặc bồi thường thiệt hại đối với các chủ thể bị vi phạm và quy định rằng, quốc gia không được phân biệt đối xử vì lý do quốc tịch hoặc nơi cư trú trong việc tiếp cận toà và những giải pháp bồi thường (Điều 71). Đặc biệt, Nghị định thư về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại cho những thiệt hại do các tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp[181] gây ra đối với nguồn nước xuyên biên giới theo Công ước UNCE và Công ước năm 1992 về tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp (gọi tắt là Nghị định thư) đã trực tiếp khẳng định sự nhất trí của các quốc gia thành viên đối nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả phí và cụ thể hoá nội dung của nguyên tắc này bằng các quy định về trách nhiệm đối với người điều hành.

Nội dung cụ thể về trách nhiệm đối với tổ chức, cá nhân khi gây hại đối với nguồn nước quốc tế thường được ghi nhận tại các quy định tương ứng trong các lĩnh vực có liên quan của pháp luật quốc gia như luật môi trường, luật dân sự hoặc luật hình sự…

Ở phạm vi quốc tế, đến nay, Nghị định thư về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại cho những thiệt hại do các tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp gây ra đối với nguồn nước xuyên biên giới vẫn là điều ước quốc tế duy nhất trực tiếp quy định cụ thể về trách nhiệm dân sự của tổ chức, cá nhân đối với nguồn nước quốc tế.

---

[179] Xem: UN Doc. E/ECE/1125 (1990), Mục II and XV

[180] Xem: A. Tanzi and M. Arcari (2001), *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses,* Kluwer Law International, The Hague/Boston, page. 45.

[181] Theo quy định tại Điều 1 Công ước về tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp, tai nạn công nghiệp là một sự kiện phát sinh từ một diễn biến không kiểm soát được trong quá trình diễn biến của bất kỳ hoạt động nào liên quan đến các chất nguy hiểm

Nguyên tắc cơ bản được ghi nhận tại Nghị định thư là người điều hành trong các tai nạn công nghiệp (gọi tắt là người điều hành)[182] phải gánh chịu trách nhiệm đối với những thiệt hại do các tai nạn công nghiệp gây ra, trừ trường hợp, người đó chứng minh được rằng cho dù có những biện pháp an toàn thích hợp tại nơi đó, thiệt hại vẫn phát sinh (1) do một cuộc xung đột vũ trang, bạo động, bạo loạn dân sự hoặc nổi dậy; (2) do hiện tượng tự nhiên khác thường, không thể tránh được, không lường trước và không thể chống lại được; (3) do việc tuân thủ một quyết định bắt buộc của cơ quan công quyền của một bên nơi tai nạn công nghiệp xảy ra hoặc (4) do hành vi vi phạm của bên thứ ba (Điều 4); Phù hợp với những quy định có liên quan của pháp luật quốc gia về trách nhiệm của cơ quan và nhân viên, bất kỳ người nào cũng phải chịu trách nhiệm đối với những thiệt hại phát sinh hoặc phát sinh một phần do hành vi cố ý, thiếu thận trọng hoặc cẩu thả hoặc sai sót của người đó (Điều 5).

Theo quy định tại Nghị định thư, thời hiệu để yêu cầu đòi bồi thường là 15 năm kể từ ngày xảy ra tai nạn công nghiệp hoặc 3 năm kể từ ngày người bị thiệt hại biết hoặc có cơ sở để biết về thiệt hại và người chịu trách nhiệm tuy nhiên không vượt quá 15 năm kể từ ngày xảy ra tai nạn. Nếu tai nạn công nghiệp bao gồm một chuỗi các sự cố có cùng nguồn gốc, thời hiệu sẽ tính từ ngày xảy ra sự cố cuối cùng còn nếu tai nạn công nghiệp gồm các sự cố liên tiếp thì thời hiệu sẽ tính từ khi kết thúc sự cố liên tiếp đó (Điều 10). Tòa án để khởi kiện yêu cầu đòi bồi thường là tòa án của QGTV nơi xảy ra vụ tai nạn công nghiệp hoặc nơi thiệt hại phát sinh hoặc nơi cư trú/thường trú của bị đơn hoặc nơi pháp nhân mang quốc tịch (Điều 13).

Giới hạn trong trách nhiệm bồi thường sẽ được xác định căn cứ vào độ rủi ro của những hoạt động độc hại[183] cũng như bản chất, số lượng và thuộc tính của những chất độc tồn tại hoặc có thể tồn tại trong những hoạt động này nhưng không được thấp hơn giới hạn bảo hiểm tài chính tối thiểu được Nghị định thư quy định căn cứ vào độ rủi ro của những hoạt động độc hại tương ứng.[184] Riêng trường hợp những thiệt hại phát sinh hoặc phát sinh một phần do hành vi cố ý, thiếu thận trọng hoặc cẩu thả hoặc sai sót của nhân viên trong cơ quan, trách nhiệm bồi thường sẽ không được giới hạn (Điều 9).

---

[182] Theo quy định tại Điều 1 Công ước về tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp , người điều hành là bất kỳ thể nhân, pháp nhân nào, bao gồm cả cơ quan công quyền, có trách nhiệm thực hiện một hoạt động như giám sát, lên kế hoạch thực hiện hoặc thực hiện hoạt động.

[183] Theo quy định tại Điều 1 Công ước về tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp, hoạt động độc hại là bất kỳ hoạt động nào mà có một hoặc nhiều chất độc xuất hiện có thể xuất hiện với số lượng lớn hoặc vượt quá ngưỡng được quy định tại Phụ lục I của Công ước và có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới

[184] Xem thêm Phụ lục II của Nghị định thư về trách nhiệm dân sự và bồi thường thiệt hại cho những thiệt hại do các tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp[184] gây ra đối với nguồn nước xuyên biên giới theo Công ước UNCE và Công ước năm 1992 về tác động xuyên biên giới của các tai nạn công nghiệp

3.3.2. Giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Với vai trò là một loại tài nguyên đặc biệt, nước là nguyên nhân của các cuộc tranh chấp ở nhiều cấp độ, từ cộng đồng, khu vực đến quốc gia. Tranh chấp trong bảo vệ nguồn nước giữa các quốc gia có thể phát sinh giữa các quốc gia ở thượng nguồn với các quốc gia ở hạ nguồn, giữa các quốc gia ở hai bờ sông… Liên quan đến số lượng nước như tranh chấp giữa Thổ Nhĩ Kỳ, Syria và Iraq năm 1075 liên quan đến việc Thổ Nhĩ Kỳ xây dựng đập Keban và Syria xây dựng đập Tabqa trên sông Eupphrates khiến dòng chảy bị giảm đến 75%, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của người dân Iraq; chất lượng nước. Tranh chấp quốc tế cũng có thể liên quan đến chất lượng nước bị ô nhiễm như tranh chấp giữa nguyên đơn là Hà Lan với bị đơn là Đức, Thuỵ Sỹ, Pháp phát sinh do ngành công nghiệp hóa chất của ba nước này đã gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng nguồn nước sông Rhine, trong đó Hà Lan là quốc gia phải gánh chịu hậu quả nặng nề nhất khi sử dụng nguồn nước sông Rhine chủ yếu vào mục đích sinh hoạt và sản xuất nông nghiệp. Ngoài ra, tranh chấp quốc tế cũng có thể xảy ra do những tác động gây hại đến hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế như tranh chấp giữa Trung Quốc và Nga vào những năm 1990 liên quan đến sự thay đổi hệ sinh thái và môi trường nước sông Tumen do các hoạt động của Trung Quốc tại thượng nguồn, tranh chấp giữa Mỹ và Mexico năm 1973 liên quan đến việc gia tăng nồng độ nitơ và độ mặn của nước sông Colorado do các hoạt động của Mỹ.

3.3.2.1. Nguyên tắc giải quyết tranh chấp quốc tế

Quá trình giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung và tranh chấp quốc tế về nguồn nước quốc tế nói riêng, bao gồm cả tranh chấp phát sinh từ việc bảo vệ nguồn nước quốc tế phải tuân theo các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế, trong đó, trực tiếp là nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế. Nội dung cụ thể của nguyên tắc được ghi nhận trong Tuyên bố năm 1970 về các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế điều chỉnh quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia bao gồm:

***Thứ nhất*,** các bên tranh chấp có nghĩa vụ giải quyết tranh chấp quốc tế bằng các biện pháp hòa bình theo cách thức không gây nguy hiểm cho hòa bình, an ninh và công lý quốc tế. Cụ thể hóa nghĩa vụ này, các điều ước quốc tế về nguồn nước quốc tế đều quy định nghĩa vụ giải quyết hòa bình những tranh chấp phát sinh trong việc giải thích, áp dụng các quy định phát sinh từ các điều ước này như Công ước UNWC (Điều 33), Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad (Điều 85), Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile (Điều 34) …

Thứ hai, trong trường hợp tranh chấp chưa được giải quyết bằng các biện pháp được quy định tại Điều 33 của Hiến chương Liên hợp quốc, gồm *đàm phán, điều tra, trung gian, hòa giải, trọng tài, tòa án, sử dụng những tổ chức hoặc những điều ước khu vực,* các bên tranh chấp có nghĩa vụ tiếp tục tìm kiếm giải pháp giải quyết tranh

chấp bằng những biện pháp hòa bình khác. Nói cách khác, ngay cả trong trường hợp không đạt được thỏa thuận lựa chọn một biện pháp cụ thể nào như đã được liệt kê tại Điều 33 Hiến chương Liên hợp quốc như trên, các bên vẫn có nghĩa vụ tìm kiếm biện pháp hòa bình khác, không sử dụng vũ lực để giải quyết tranh chấp, ảnh hưởng đến hòa bình và an ninh quốc tế.

Thứ ba, các bên có nghĩa vụ tìm kiếm giải pháp cho các tranh chấp một cách nhanh chóng và công bằng.

Ngoài ra, các bên tranh chấp có nghĩa vụ hạn chế những hành động có thể làm xấu đi tình huống gây nguy hiểm cho việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế và phải hành động theo cách thức phù hợp với mục đích và nguyên tắc của Liên hợp quốc. Có thể hiểu một cách ngắn gọn, đây là nghĩa vụ không làm trầm trọng thêm tình trạng tranh chấp. Trong vụ *Anglo-Iranian Oil Co. case (Anh v. Iran),* ICJ đã yêu cầu các bên tranh chấp *"nên bảo đảm không có bất kỳ hành vi nào có thể làm phức tạp hoặc mở rộng tranh chấp",*[185] trong vụ *Costa Rica v. Nicaragua*, ICJ tiếp tục khẳng định rằng yêu cầu các bên phải không có hành vi làm phức tạp hay mở rộng tranh chấp hoặc làm cho tranh chấp trở nên khó giải quyết có tính chất ràng buộc và là một nghĩa vụ pháp lý quốc tế mà các bên buộc phải thực hiện, bên vi phạm nghĩa vụ này sẽ phải chịu trách nhiệm pháp lý[186]; trong vụ Philippines kiện Trung Quốc, ICJ một lần nữa nhấn mạnh nghĩa vụ không làm phức tạp hay mở rộng tranh chấp là "nguyên tắc của luật pháp quốc tế", áp dụng cho tất cả các bên tranh chấp ngay khi tham gia vào một tiến trình giải quyết tranh chấp.[187]

Tuy nhiên, nguyên tắc này không ấn định một biện pháp giải quyết tranh chấp cụ thể. *Một là*, các bên tranh chấp có quyền lựa chọn biện pháp giải quyết tranh chấp phù hợp. Nói cách khác, quyền lựa chọn áp dụng biện pháp hòa bình nào để giải quyết tranh chấp thuộc về các bên và những biện pháp đã được các bên lựa chọn trong các thỏa thuận riêng biệt về giải quyết tranh chấp sẽ được ưu tiên áp dụng. Nội dung này đã được ghi nhận trong rất nhiều điều ước về nguồn nước quốc tế theo mô típ: Trong trường hợp có tranh chấp giữa các bên liên quan đến việc giải thích, áp dụng Công ước này, ***nếu không có thỏa thuận thích hợp giữa các bên***, các bên sẽ giải quyết tranh chấp theo các biện pháp được quy định như sau…. *Hai là*, nguyên tắc này cũng không đặt ra giới hạn cho việc lựa chọn các biện pháp giải quyết tranh chấp chỉ trong những biện pháp cụ thể đã được liệt kê trong Điều 33. Bản thân điều khoản này cũng có cách quy định rất mở khi khẳng định rằng "… *hoặc bằng các biện pháp hòa bình khác tùy*

---

[185] Xem: ICJ (1952), *Anglo-Iranian Oil Co. case (Anh v. Iran), Judgment of 22 July 1952, ICJ Report, para. 8.*
[186] Xem: ICJ (2015), *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment of 16 December 2015, para 121-129
[187] Xem: PCA Case No.2013-19 in the matter of the South China Sea Arbitration PCA, 2016, para 1169, 1173. https://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506, truy cập ngày 5/10/2018

theo sự lựa chọn của mình". Điều này có nghĩa rằng, ngoài những biện pháp được ghi nhận hiện nay trong Hiến chương như trung gian, hòa giải, trọng tài…, các bên tranh chấp có thể sử dụng những biện pháp khác, miễn sao đó là biện pháp hòa bình. Nội dung này đã được khẳng định tại Điều 22 Công ước UNCE khi quy định rằng "*Nếu một tranh chấp phát sinh giữa hai hay nhiều QGTV liên quan đến việc giải thích hoặc áp dụng Công ước này, các bên sẽ tìm kiếm một giải pháp giải quyết bằng cách đàm phán hoặc bằng bất kỳ biện pháp giải quyết tranh chấp nào khác được các bên tranh chấp chấp thuận".*

3.3.2.2. Biện pháp giải quyết tranh chấp quốc tế

Trong trường hợp các bên tranh chấp có thỏa thuận riêng biệt về giải quyết tranh chấp, việc giải quyết sẽ được tiến hành theo những biện pháp mà các bên đã ghi nhận trong thỏa thuận đó. Ngược lại, nếu không có thỏa thuận riêng biệt này, tranh chấp sẽ được giải quyết theo những biện pháp được quy định trong chính các điều ước về nguồn nước quốc tế có liên quan. Mỗi điều ước sẽ quy định những biện pháp khác nhau nhưng nhìn chung, những biện pháp giải quyết tranh chấp phổ biến bao gồm:

- ***Giải quyết tranh chấp thông qua các biện pháp ngoại giao***

Tương tự như cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung, các biện pháp ngoại giao được quy định trong những điều ước về nguồn nước quốc tế cũng bao gồm: *Một là*, đàm phán trực tiếp; *hai là* giải quyết tranh chấp thông qua bên thứ ba, gồm môi giới, trung gian hay hòa giải.

Chẳng hạn, theo quy định tại Công ước UNWC, nếu các bên tranh chấp không thể đạt được một thỏa thuận thông qua đàm phán theo yêu cầu của một trong các bên, các bên có thể cùng nhau tìm kiếm việc giải quyết bằng môi giới hoặc trung gian hoặc hòa giải thông qua bên thứ ba (Điều 33), hoặc theo quy định tại Hiến chương về nước của lưu vực hồ Chad, trong trường hợp có tranh chấp phát sinh liên quan đến việc giải thích, áp dụng Hiến chương về nước này, các bên liên quan sẽ tìm kiếm giải pháp giải quyết tranh chấp thông qua đàm phán trực tiếp trên tinh thần thiện chí nhằm đạt được một thỏa thuận (Điều 86); nếu các bên không đạt được một thỏa thuận thông qua đàm phán, bất kỳ bên tranh chấp nào sẽ đưa vụ tranh chấp ra trước Ủy ban để Ủy ban tiến hành các thủ tục môi giới hoặc hòa giải nhằm giải quyết tranh chấp (Điều 87); nếu Ủy ban không thể giải quyết được tranh chấp, bất kỳ bên tranh chấp nào cũng có thể đưa vụ tranh chấp ra trước một tổ chức có thẩm quyền của khu vực và tiểu khu vực để tiến hành các thủ tục môi giới hay hòa giải (Điều 88).

- ***Giải quyết tranh chấp thông qua cơ quan tài phán quốc tế***

Trong trường hợp tranh chấp không thể giải quyết thông qua các biện pháp ngoại giao, các bên tranh chấp có thể giải quyết thông qua các cơ quan tài phán quốc tế, bao gồm hai loại:

Một là, các cơ quan tài phán quốc tế chung trong luật quốc tế như Tòa án công lý quốc tế Liên hợp quốc (ICJ) trong các vụ GabCikovo -Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) …; Tòa trọng tài quốc tế trong vụ Lake Lanoux (Pháp v. Tây Ban Nha), vụ Gout Dam (Anh v. Tây Ban Nha) …; Tòa công lý Liên minh châu Âu trong vụ ô nhiễm nguồn nước sông Rhine giữa Đức, Pháp, Thuỵ Sỹ và Hà Lan…

Hai là, các cơ quan tài phán quốc tế được thành lập theo chính quy định của điều ước đó.

Một số điều ước quốc tế như Công ước UNWC, Công ước UNCE, Công ước về hợp tác trong việc bảo vệ và phát triển bền vững sông Danube… đã có những quy định cụ thể về biện pháp giải quyết tranh chấp thông qua trọng tài quốc tế. Chẳng hạn, theo quy định tại *Công ước UNCE*, thành phần của tòa trọng tài gồm 3 trọng tài viên, trong đó, các bên tranh chấp sẽ chỉ định 2 trọng tài viên, 2 trọng tài viên này sẽ thỏa thuận để bổ nhiệm trọng tài thứ ba đảm nhiệm vai trò chủ tịch hội đồng trọng tài. Nếu một trong các bên tranh chấp không chỉ định trọng tài viên hoặc trọng tài thứ ba không được bổ nhiệm, theo yêu cầu của các bên, Ban thư ký điều hành của Ủy ban kinh tế châu Âu sẽ chỉ định những trọng tài này. Phán quyết của trọng tài sẽ được đưa ra trong thời hạn 5 tháng kể từ khi trọng tài được thành lập, trong trường hợp cần thiết, thời hạn này có thể kéo dài nhưng không vượt quá 10 tháng (Phụ lục IV Công ước UNCE).

Bên cạnh đó, một số điều ước đã quy định về việc thành lập các tòa án mang tính ad hoc để giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia thành viên. Chẳng hạn, theo quy định tại Hiệp định giữa Angola và Namibia về việc thiết lập Ủy ban nguồn nước Cuvelai, một tòa án gồm 3 thành viên sẽ được thành lập trong trường hợp nếu các bên tranh chấp không bổ nhiệm được hòa giải viên giải quyết tranh chấp liên quan đến việc giải thích, áp dụng Hiệp định. Các quyết định của Tòa được thông qua theo đa số và có giá trị pháp lý ràng buộc đối với các bên.

- ***Giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan được thành lập theo quy định của các điều ước về nguồn nước quốc tế***

Ngoài những biện pháp giải quyết tranh chấp quốc tế nói chung như trên, một số điều ước về nguồn nước quốc tế đã quy định thẩm quyền giải quyết tranh chấp liên quan đến khai thác, sử dụng hay bảo vệ nguồn nước quốc tế cho các cơ quan được thành lập theo những điều ước quốc tế này. Những cơ quan như vậy thường bao gồm hai loại:

Một là, Ủy ban tìm kiếm sự thật như quy định tại Công ước UNWC, Hiệp định về khuôn khổ hợp tác lưu vực sông Nile. Chẳng hạn, theo quy định tại Công ước UNWC (Điều 33), nếu trong vòng 6 tháng kể từ khi có yêu cầu đàm phán của một bên tranh chấp, các bên liên quan không giải quyết được tranh chấp của họ thông qua đàm

phán hoặc bất kỳ biện pháp nào khác như bên thứ ba hoặc cơ quan tài phán quốc tế, theo yêu cầu của bất kỳ bên nào, tranh chấp sẽ được đệ trình lên một Ủy ban tìm kiếm sự thật, trừ khi các bên có thỏa thuận khác. Ủy ban sẽ bao gồm các thành viên do các bên tranh chấp đề xuất theo nguyên tắc mỗi bên tranh chấp sẽ đề xuất một thành viên và một thành viên còn lại không mang quốc tịch của bất kỳ bên tranh chấp nào do các thành viên đã được các bên đề xuất lựa chọn hoặc do Tổng thư ký Liên hợp quốc bổ nhiệm, đảm nhiệm vị trí chủ tịch. Các bên tranh chấp có nghĩa vụ cung cấp cho Ủy ban những thông tin mà Ủy ban yêu cầu và cho phép Ủy ban tiếp cận lãnh thổ của mình để điều tra, Ủy ban sẽ tự quyết định thủ tục hoạt động của mình. Báo cáo của Ủy ban sẽ được thông qua theo nguyên tắc đa số và chỉ có tính khuyến nghị đối với các bên.

Hai là, các thiết chế quản lý nguồn nước quốc tế như Ủy hội sông MeKong theo Hiệp định về sông MeKong, Uỷ ban chung quốc tế theo Hiệp định nước biên giới (Mỹ - Canada)... Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 34 Hiệp định về sông MeKong, bất kỳ tranh chấp nào phát sinh giữa hai hay nhiều QGTV liên quan đến bất kỳ vấn đề nào được quy định trong Hiệp định này và/hoặc những hành động được thực hiện bởi các tổ chức thực thi thông qua các cơ quan của tổ chức đó, đặc biệt liên quan đến việc giải thích Hiệp định này và những quyền pháp lý của các bên, Ủy hội sông MeKong sẽ tiến hành mọi nỗ lực để giải quyết. Cụ thể, Ủy ban liên hợp sẽ xem xét giải quyết những vấn đề và khác biệt có thể phát sinh giữa các kỳ họp định kỳ của Hội đồng do bất kỳ một thành viên nào của Ủy ban liên hợp hoặc QGTV đệ trình về các vấn đề phát sinh từ Hiệp định này, và khi cần thiết, sẽ chuyển đến cho Hội đồng (Điều 24, điểm f); Hội đồng có chức năng xem xét, xác định và giải quyết những vấn đề, khác biệt và tranh chấp được chuyển đến bởi bất kỳ thành viên nào của Hội đồng, Ủy ban liên hợp hoặc QGTV về các vấn đề phát sinh theo Hiệp định này (Điều 18, điểm c).

Sự xuất hiện của những thiết chế quản lý nguồn nước quốc tế được thành lập theo các điều ước về nguồn nước quốc tế đã tạo ra điểm đặc biệt trong giải quyết tranh chấp về nguồn nước quốc tế so với cơ chế giải quyết tranh chấp trong luật quốc tế nói chung. Những thiết chế này ngoài việc có thể tham gia với tư cách là bên thứ ba, còn trực tiếp tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp như một cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các bên thay vì chỉ hỗ trợ các bên tìm ra những giải pháp giải quyết tranh chấp của mình như trường hợp của bên thứ ba.

Một ví dụ điển hình để minh chứng cho vai trò của các thiết chế thành lập theo các điều ước về nguồn nước quốc tế trong giai quyết tranh chấp quốc tế là Uỷ ban quốc tế chung (IJC) thành lập theo Hiệp định nước biên giới giữa Mỹ và Canada. Từ khi thành lập vào năm 1909 đến nay, chính phủ hai bên đã hơn 120 lần yêu cầu Uỷ ban quốc tế chung đưa ra ý kiến tham khảo về những vấn đề bất đồng giữa các bên. IJC đã

giúp hai nước tránh khỏi hoặc giải quyết các tranh chấp liên quan đến nguồn nước biên giới giữa hai bên. Trong nhiều vụ việc, IJC đã giúp chính phủ các bên "giải phóng" khỏi việc phải liên tục đối phó với các vấn đề gây căng thẳng trong quan hệ ngoại giao. Với vai trò hòa giải, IJC đã tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình đạt được sự nhất trí giữa các bên. Mạng lưới không chính thức do IJC xây dựng thông qua các ban tư vấn, ban kiểm soát và các thiết chế quốc tế khác đã tạo thành cơ chế chia sẻ kinh nghiệm trong giải quyết những vấn đề xuyên biên giới và là cơ sở cho các bên chấp nhận những ý kiến tư vấn của IJC. Một trong những ví dụ có thể kể đến là vai trò của IJC trong quá trình hòa giải tranh chấp giữa các bên liên quan đến việc xây dựng đập High Ross và kết quả là một thỏa thuận đã được ký kết giữa các bên. Trong các trường hợp khác, IJC đã đưa ra những cảnh báo sớm về các vấn đề có thể trở thành nguồn gốc của xung đột, đặc biệt liên quan đến chất lượng và môi trường nước. IJC tập trung vào việc sử dụng công nghệ và khoa học để đưa ra những quyết định khách quan sáng suốt nhất. Có thể nói, IJC đóng vai trò vô cùng quan trọng cho sự thành công trong mối quan hệ song phương giữa Mỹ và Canada trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến nguồn nước biên giới giữa hai nước.[188]

[188] Xem: Joseph M.Flanders (2006), "Transboundary water disputes on an international and state platform: A controversial resolution to North Dakota's Devils Lake Dilemma", *North Dakota Law Review*, Vol.82:997, page.997-1032.

Kết luận Chương 3

1. Trong một thập kỷ qua thế giới đã chứng kiến một thực tế là tài nguyên nước đang ngày càng trở nên khan hiếm. Khủng hoảng nguồn nước sẽ dẫn tới khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Việc xây dựng những cơ chế pháp lý ở nhiều cấp độ, từ song phương, khu vực cho đến toàn cầu điều chỉnh hoạt động của các quốc gia đối với nguồn nước quốc tế thể hiện nỗ lực của các quốc gia trong việc xây dựng những quy tắc chung nhằm bảo vệ một cách hiệu quả nguồn nước quốc tế từ những thiệt hại về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế như sự suy giảm về số lượng nước do việc xây dựng mới các công trình ở thượng nguồn; sự xói mòn bờ sông do việc xây dựng tại bờ sông đối diện của quốc gia ven nguồn nước tiếp giáp; sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, can thiệp vào chế độ dòng chảy; sự diệt vong của một số loài sinh vật tại lưu vực sông quốc tế do những hành vi của con người… Do đó, yêu cầu bảo vệ nguồn nước quốc tế trước tiên bao gồm những quy tắc nhằm duy trì chất lượng, số lượng, hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế và ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát những tác động có hại đối với những yếu tố trên.

2. Không giống những loại tài nguyên tồn tại một cách biệt lập như dầu mỏ hay khoáng sản, nguồn nước. Một hệ thống sông, là một phần của một hệ thống thủy văn phức tạp. Vì vậy, sự xuất hiện của những yếu tố tự nhiên hay nhân tạo tác động đến nguồn nước đều có khả năng làm thay đổi số lượng, chất lượng hoặc hệ sinh thái của nguồn nước đó. Bên cạnh đó, do nguồn nước quốc tế liên quan đến nhiều quốc gia nơi nguồn nước chảy qua nên sự thay đổi số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước tại một quốc gia hoàn toàn có thể bắt nguồn từ những quốc gia ven nguồn nước khác. Do đó, trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, hợp tác quốc tế có một vai trò đặc biệt như nhấn mạnh của Viện luật quốc tế khi bình luận về quy tắc Berlin liên quan đến luật về nguồn nước quốc tế *"Nghĩa vụ hợp tác là nguyên tắc cơ bản nhất của luật nước quốc tế bởi vì nếu không có sự hợp tác giữa các quốc gia lưu vực sông, các quốc gia sẽ không thể thực hiện nghĩa vụ chia sẻ tài nguyên nước xuyên biên giới, để đạt được sự phát triển bền vững, bảo vệ sự toàn vẹn hệ sinh thái và thực hiện nhiều nghĩa vụ pháp lý khác thể hiện trong các Quy tắc này".* Với ý nghĩa quan trọng như vậy, các điều ước về nguồn nước quốc tế đã quy định một số nội dung cụ thể trong nghĩa vụ hợp tác quốc tế nhằm quản lý nguồn nước quốc tế nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng, bao gồm: Thông báo; tham vấn; trao đổi thông tin và ứng phó trong trường hợp khẩn cấp. Những nội dung cụ thể này sẽ được thực hiện hoặc thông qua hoạt động của các hội nghị của các quốc gia thành viên điều ước hoặc thông qua những thiết chế được thành lập trên cơ sở các điều ước có liên quan.

3. Ngoài những nội dung trên, các vấn đề pháp lý liên quan đến giải quyết tranh chấp quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế cũng đã được ghi nhận trong các điều ước về nguồn nước quốc tế. Đặc biệt, trong vấn đề giải quyết tranh chấp, sự xuất hiện của những thiết chế quản lý nguồn nước quốc tế được thành lập theo các điều ước về nguồn nước quốc tế đã tạo ra điểm đặc biệt trong giải quyết tranh chấp về nguồn nước quốc tế so với cơ chế giải quyết tranh chấp trong luật quốc tế nói chung. Những thiết chế này ngoài việc có thể tham gia với tư cách là bên thứ ba, còn trực tiếp tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp như một cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp giữa các bên thay vì chỉ hỗ trợ các bên tìm ra những giải pháp giải quyết tranh chấp của mình như trường hợp của bên thứ ba.

4. Trên cơ sở những quy định của Công ước UNWC của Liên hợp quốc, Công ước UNCE, các điều ước khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế, một khuôn khổ pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được hình thành từ cấp độ khu vực cho đến toàn cầu. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý này cũng đang bộc lộ những hạn chế nhất định.

Thứ nhất, là một điều ước đa phương toàn cầu nhưng Công ước UNWC vẫn mang tính chất của một điều ước khung, xác lập những vấn đề nền tảng, cơ sở cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế. Do đó, nhiệm vụ chi tiết, cụ thể hoá những nội dung của Công ước UNWC được "đặt lên vai" của các quốc gia ven nguồn nước trong việc ký kết những điều ước song phương hay khu vực để điều chỉnh các vấn đề pháp lý về nguồn nước quốc tế, trong đó, có vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế. Tuy nhiên, mức độ chi tiết, cụ thể của những điều ước này ra sao phụ thuộc rất lớn vào trình độ, năng lực hợp tác, đặc biệt là mức độ thiện chí giữa các quốc gia. Nói cách khác, các quy định về bảo vệ nguồn nước quốc tế có đầy đủ, chi tiết hay không chịu sự chi phối không nhỏ từ ý chí chính trị của các quốc gia ven nguồn nước đó.

Thứ hai, bản thân những điều ước song phương hay khu vực này cũng chỉ có phạm vi hoặc nội dung điều chỉnh hạn chế. Chẳng hạn Công ước về đánh giá tác động môi trường trong phạm vi xuyên biên giới (Công ước Espoo) đến nay vẫn là điều ước đầu tiên quy định chi tiết nghĩa vụ tiến hành đánh giá tác động môi trường trong trường hợp quốc gia dự định tiến hành các hoạt động có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới, ảnh hưởng đến quốc gia khác, bất lợi đáng kể đối với môi trường, tuy nhiên, Công ước này chỉ có hiệu lực đối với các quốc gia thành viên của Uỷ ban kinh tế châu Âu thuộc Liên hợp quốc. Mặt khác, Công ước UNCE mặc dù ràng buộc trách nhiệm cao hơn và quy định cụ thể hơn Công ước UNWC, đồng thời cũng đã quy định mở rộng thành viên từ năm 2003 nhưng thực tế cho đến nay, chưa có nước nào không là thành viên UNECE tham gia Công ước này bởi một trong những nguyên nhân chính là Công ước UNCE là văn kiện pháp lý của những nước có trình độ phát triển cao, do vậy, các nước khác, đặc biệt là các nước đang phát triển đều có

những cân nhắc kỹ lưỡng khi tham gia Công ước này. Vì vậy, từ những quy định cơ sở của Công ước UNWC, cần thiết phải xây dựng thêm những công cụ pháp lý mang tính toàn cầu để làm cơ sở cho việc thiết lập các khuôn khổ pháp lý chi tiết hơn nữa trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

CHƯƠNG 4

THỰC TIỄN BẢO VỆ NGUỒN NƯỚC QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM

4.1. Thực trạng pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.1.1. Khái quát về nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á với chiều dài xấp xỉ 4.900 km, bắt nguồn từ Trung Quốc, chảy qua Myanmar, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Lưu vực sông MeKong gồm 7 khu vực rộng lớn với địa hình, kiểu thoát nước và địa mạo đa dạng, được chia thành lưu vực thượng nguồn và hạ nguồn. Lưu vực thượng nguồn bao gồm cao nguyên Tây Tạng, khu vực ba con sông và lưu vực Lan Thương ở Trung Quốc và Myanmar; lưu vực hạ nguồn được tạo thành từ cao nguyên phía Bắc, cao nguyên Khorat, lưu vực sông Tonle Sap và đồng bằng sông Cửu Long, gồm Thái Lan, Lào, Cambodia và Việt Nam với tổng diện tích lưu vực khoảng 571.000 km^2. Sông MeKong cung cấp nước, lương thực và an ninh năng lượng cho dân số khoảng 70 triệu người. Đây là quần thể cá đa dạng thứ ba trên thế giới, với 1.148 loài cá, sau lưu vực sông Amazon và Congo. Thủy sản đánh bắt nội địa của hạ nguồn lưu sông MeKong (LMB) là lớn nhất thế giới, với tổng sản lượng đánh bắt ước đạt 2,3 triệu tấn và 11 tỷ đô la Mỹ mỗi năm.[189]

Tổng lượng dòng chảy hàng năm của sông MeKong khoảng 475 tỷ m^3 (xếp thứ 8 trên thế giới), được cung cấp bởi một loạt các nhánh sông. Các nhánh sông này được phân thành hai nhóm, các nhánh sông ở bờ bên trái thoát nước cho các khu vực có lượng mưa lớn và góp phần tạo ra các dòng chảy vào mùa mưa trong khi các nhánh sông ở bờ bên phải thoát nước cho các khu vực thấp có lượng mưa thấp hơn. Tại lưu vực thượng nguồn sông MeKong ở tỉnh Vân Nam (Trung Quốc), các nhánh sông đều là nhánh sông nhỏ. Khi con sông mở rộng ở Cao nguyên phía Bắc, các nhánh sông lớn - bao gồm Nam Ta, Nam Ou, Nam Soung và Nam Khan - chảy vào bờ bên trái sông MeKong, Nam Mae Kok và Nam Mae Ing chảy vào bờ bên phải. Xa hơn về phía hạ nguồn lưu vực ở Cao nguyên Khorat, dòng chính được hợp lưu bởi các sông Songkhram và sông Mun ở bờ bên phải và các sông Nam Ca Dinh, Se Bang Fai và Se Bang Hiang ở bờ bên trái. Sê Kông, Sê San, và Srêpôk (lưu vực 3S) là các nhánh sông chính đổ vào ở bờ trái sông MeKong. Sông Tonle Sap dẫn nước ở Biển Hồ (hay hồ Tonle Sap) vào sông MeKong trong mùa khô và đảo ngược dòng chảy của nó trong mùa mưa. Gần thủ đô Phnom Penh, sông Bassac, nhánh sông lớn nhất của MeKong bắt đầu rẽ nhánh. Đây là nơi bắt đầu của đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL) khi sông MeKong và sông Bassac đi vào một vùng đồng bằng màu mỡ rộng lớn ở miền Nam

[189] Xem: https://mrcmekong.org/our-work/topics/fisheries/, truy cập ngày 1/11/2020

Việt Nam và một loạt các nhánh nhỏ hơn tách ra từ dòng chính của sông MeKong và Bassac.[190]

Sông MeKong có lượng nước phân bổ không đồng đều theo không gian và thời gian. Trong tổng lượng nước hàng năm nói trên, Trung Quốc chiếm 16%, Myanmar 2%, Lào 35%, Thái Lan 18%, Campuchia 18% và Việt Nam 11%. Do ảnh hưởng của gió mùa Tây Nam, dòng chảy trong lưu vực có sự khác biệt đáng kể trong mùa mưa và mùa khô. Mặc dù thời gian mỗi mùa xấp xỉ bằng nhau - 6 tháng, lượng nước trong mùa mưa chiếm tới 90% tổng lượng nước hàng năm. Vào mùa mưa (khoảng từ tháng 6 đến tháng 11 hàng năm), khi mực nước lũ trên sông MeKong tại Kratie và Phnompenh dâng cao (thường từ tháng 8 đến tháng 10), lòng dẫn sông MeKong không tải nổi lượng nước quá lớn, nước sẽ chảy tràn qua hai bờ sông MeKong: phía bên trái qua các cánh đồng ngập lũ ở Kompong Cham rồi chảy về Việt Nam, phía bên phải chảy tràn qua bờ và chảy ngược vào Biển Hồ qua sông Tonle Sáp. Trong mùa cạn, nước sông MeKong chỉ chảy theo một chiều từ trên xuống, trong đó lượng nước từ Biển Hồ chiếm đáng kể dòng chảy sông MeKong vào ĐBSCL của Việt Nam. Hiện nay, lượng nước sông MeKong phục vụ cho nông nghiệp, công nghiệp và các loại hình sử dụng có tiêu hao khác ở hạ nguồn lưu vực sông MeKongvào khoảng 60 tỉ m^3, tương ứng 12% lưu lượng trung bình hàng năm.

Vùng lưu vực sông MeKong thuộc Việt Nam phần lớn nằm ở cuối nguồn, chiếm khoảng 8% diện tích lưu vực, với mức đóng góp khoảng 52 tỷ m^3 nước, tương ứng khoảng 11%. Phần lãnh thổ này bao gồm thượng nguồn sông Nậm Rốn (Điện Biên), thượng nguồn sông Sê Kông và Sê Ba Hiêng, lưu vực sông Sê San và Srepok và khu vực ĐBSCL. Hằng năm, sông MeKong vận chuyển trên 420 tỷ m^3 (gồm cả lượng nước của các dòng nhánh sông MeKong mà nước ta là thượng nguồn) vào đồng bằng sông Cửu Long.

Sông MeKong có vai trò đặc biệt quan trọng, bảo đảm an ninh lương thực quốc gia và bảo đảm nguồn nước cho hai vùng rộng lớn, có ý nghĩa chiến lược đối với vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên, đóng góp gần 60% tổng lượng nước hàng năm của Việt Nam. Con sông MeKong mang về cho đồng bằng nguồn phù sa màu mỡ và nguồn thủy sản tự nhiên giàu có.

ĐBSCL chịu tác động mạnh mẽ từ nguồn nước sông Mê Kông, trong đó lũ là yếu tố quan trọng nhất. Lũ về ĐBSCL chậm với dòng chảy giảm trong những năm qua đã khiến khu vực này bị thiếu nước làm cho đất nông nghiệp bị xâm nhập mặn và chua phèn, ảnh hưởng đến các hoạt động kinh tế - xã hội, các hoạt động sản xuất nông nghiệp bị cản trở.

---

[190] Xem: https://mrcmekong.org/about/mekong-basin/geography/, truy cập ngày 1/11/2020.

Tại khu vực Tây Nguyên, nguồn nước của lưu vực sông Sê San và Srêpok đã được khai thác khá triệt để phục vụ cấp nước cho sản xuất nông nghiệp, sinh hoạt và phát triển thủy điện. Trong trường hợp lưu vực sông Sê San và Srêpok, Việt Nam ở vị thế thượng nguồn.

4.1.2. Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam bao gồm hai nhóm, *một là* các văn bản do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam ban hành và *hai là,* các văn kiện quốc tế về nguồn nước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

- Cơ sở pháp lý quốc gia bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Nước, vừa là một trong những loại tài nguyên thiên nhiên, đồng thời, cũng là một trong những thành phần của môi trường. Do đó, các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước nói chung và nguồn nước quốc tế nói riêng được điều chỉnh trước tiên bằng các quy định về bảo vệ tài nguyên nước và bảo vệ môi trường nước.

Năm 2012, Luật Tài nguyên nước đã được Quốc hội ban hành, trực tiếp quy định những vấn đề pháp lý về bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước như phòng chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước; điều phối hoạt động sử dụng nguồn nước; trách nhiệm của các chủ thể có liên quan; nguyên tắc hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước… Bên cạnh Luật Tài nguyên nước, Luật Bảo vệ môi trường là cơ sở pháp lý ghi nhận những nội dung bảo vệ tài nguyên nước với tư cách là một trong những thành phần của môi trường như nghĩa vụ đánh giá tác động môi trường; nguyên tắc bảo vệ môi trường nước; nội dung kế hoạch bảo vệ môi trường nước…

Cùng với hai văn bản trên là hệ thống các văn bản hướng dẫn thi hành như Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước, Nghị định 120/2008/ NĐ-CP về quản lý lưu vực sông, Thông tư số 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng và Thông tư số 65/2017/TT-BTNMT quy định kỹ thuật xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và xây dựng quy trình vận hành liên hồ chứa, Nghị định 18/2015/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường và Nghị đinh 40/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường…Trong giải đoạn 2014 - 2018, hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt, nước thải sinh hoạt, nước thải đối với các ngành sản xuất... vẫn tiếp tục được rà soát, sửa đổi, bổ sung. Đặc biệt, việc ban hành các quy chuẩn cụ thể đối với nước thải của từng loại hình sản xuất giúp cho việc đánh giá sát hơn với tình hình thực tế. Đến nay, liên quan đến môi trường nước, đã có 01 quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt,

12 quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải và 03 quy chuẩn riêng của Thủ đô đối với nước thải đang được áp dụng.[191]

- *Cơ sở pháp lý quốc tế*

Cùng với hệ thống văn bản pháp luật quốc gia, những điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết là cơ sở pháp lý quốc tế cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

Tháng 4/2014, Chủ tịch nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam Trương Tấn Sang đã ký ban hành Quyết định số 818/2014/QĐ-CTN về việc Việt Nam gia nhập Công ước của Liên hợp quốc về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế. Theo quy định, Công ước chính thức có hiệu lực sau 90 ngày kể từ ngày quốc gia thứ 35 nộp lưu chiểu văn kiện về phê chuẩn, chấp thuận, thông qua hay gia nhập Công ước cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc. Việt Nam là quốc gia thứ 35 nộp lưu chiểu văn kiện gia nhập Công ước cho Tổng Thư ký Liên hợp quốc và cũng là quốc gia đầu tiên trong ASEAN tham gia Công ước. Việc gia nhập Công ước phù hợp với đường lối đối ngoại của Nhà nước Công hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là độc lập, tự chủ, hòa bình, hợp tác và phát triển; chính sách đối ngoại mở rộng, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ quốc tế; chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế trên các lĩnh vực. Quan trọng hơn, việc gia nhập Công ước tạo ra cơ sở pháp lý thuận lợi cho Việt Nam tiến hành đàm phán, ký kết các thỏa thuận song phương, đa phương với các quốc gia có chung nguồn nước về hợp tác, giải quyết tranh chấp, bất đồng và xử lý các vấn đề liên quan đến nguồn nước liên quốc gia, nhất là trong điều kiện Việt Nam phụ thuộc vào việc khai thác, sử dụng, bảo vệ nguồn nước của các quốc gia ở thượng nguồn. Hơn nữa, Việt Nam gia nhập Công ước cũng sẽ góp phần thúc đẩy quá trình hình thành khung pháp lý điều chỉnh việc sử dụng nguồn nước liên quốc gia trong khu vực châu Á, đồng thời, tiếp tục khẳng định mạnh mẽ hơn cam kết của Việt Nam đối với những nguyên tắc chung của quốc tế trong việc quản lý, sử dụng, bảo vệ và phòng, chống các tác hại do nước gây ra cũng như thúc đẩy việc mở rộng, tăng cường hội nhập quốc tế trong việc giải quyết những vấn đề về tài nguyên nước.

---

[191] Các quy chuẩn này bao gồm: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp chế biến cao su thiên nhiên QCVN 01: 2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt QCVN 08:008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước ngầm QCVN 09: 2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước biển ven bờ QCVN 10: 2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp chế biến thủy sản QCVN 11: 2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp giấy và bột giấy QCVN 12:2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp dệt may QCVN 13: 2008/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải sinh hoạt QCVN 14: 2008/BTNMT,Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước ăn uống QCVN 01: 2009/BYT,Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước sinh hoạt QCVN 02: 2009/BYT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp QCVN 24: 2009/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất thải của bãi chôn lấp chất thải rắn QCVN 25: 2009/BTNMT, Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải của kho và cửa hàng xăng dầu QCVN 29:2010/BTNMT và Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải Y tế QCVN 28: 2010/BTNMT.

Ngoài Công ước UNWC, Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong, thông qua ngày 5/4/1995 (Hiệp định MeKong), gồm Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam là điều ước quốc tế đa phương khu vực trực tiếp điều chỉnh các vấn đề pháp lý liên quan đến sử dụng, bảo vệ nguồn nước sông MeKong.

Thực chất hợp tác khu vực trên sông Mekong đã được tiến hành từ hơn 60 năm trước, khiến sông MeKong trở thành một trong những con sông quốc tế đầu tiên được quản lý bởi một cơ quan sông quốc tế và theo các nguyên tắc sử dụng công bằng.Năm 1957, Ủy ban Điều phối Điều tra Hạ nguồn lưu vực sông MeKong - thường được gọi là Ủy ban MeKong - được thành lập dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc, với các thành viên gồm Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam. Vào thời điểm đó, đây là dự án phát triển đơn lẻ lớn nhất mà Liên hợp quốc đã thực hiện, đồng thời chưa từng có cơ quan nào về sông quốc tế cố gắng đảm nhận những trách nhiệm bao trùm như vậy về tài chính, quản lý và duy trì tài nguyên nước. Năm 1977, Campuchia rời tổ chức do tình hình chính trị không ổn định trong nước, dẫn đến việc thành lập Ủy ban lâm thời Mekong vào năm 1978, bao gồm Lào, Thái Lan và Việt Nam.[192]

Với 42 điều khoản, Hiệp định MeKong đã thiết lập nên một khung pháp lý về thể chế với những quy định ban đầu về hệ thống thiết chế và các quy định mang tính nguyên tắc điều chỉnh hoạt động bảo vệ lưu vực sông MeKong như duy trì dòng chảy chính, sử dụng công bằng và hợp lý, ngừng các hoạt động có hại… Trên cơ sở những quy định khung của Hiệp định MeKong, Uỷ hội sông MeKong đã thông qua các Thủ tục cùng một số Hướng dẫn kỹ thuật, gồm Thủ tục về trao đổi, chia sẻ dữ liệu và thông tin, Thủ tục về giám sát sử dụng nước, Thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận, Thủ tục về duy trì dòng chảy chính trên lưu vực và Thủ tục chất lượng nước nhằm quy định cụ thể những nội dung pháp lý về bảo vệ lưu vực sông MeKong. Theo Hiệp định, nguyên tắc cơ bản trong hợp tác giữa các quốc gia thành viên MRC là đồng thuận, bình đẳng và tôn trọng chủ quyền lãnh thổ. Các vấn đề liên quan hợp tác Mekong luôn được xem xét và giải quyết bằng các quá trình tư vấn rộng rãi ở nhiều cấp. Nguyên tắc sử dụng nước công bằng và hợp lý của quốc tế cũng được áp dụng. Hiệp định là căn cứ pháp lý quan trọng, quy định các nguyên tắc cơ bản và khung hợp tác chung cho các quốc gia thành viên trong lĩnh vực khai thác và bảo vệ nguồn nước và các tài nguyên liên quan khác trong vùng hạ lưu sông Mekong, nhằm đạt được phát triển bền vững, góp phần thực hiện các chiến lược phát triển kinh tế và các chương trình trọng điểm các quốc gia thành viên trong vùng hạ lưu sông Mekong, đồng thời góp phần thực hiện các mục tiêu Thiên niên kỷ của Liên Hiệp quốc và thực hiện các Công ước quốc tế khác liên quan quản lý, khai thác, phát triển tài nguyên và bảo vệ môi trường. Đối với Việt Nam, Hiệp định Mekong 1995 là cơ sở pháp lý quan trọng để

[192] https://www.mrcmekong.org/about/mrc/history/, truy cập ngày 29/5/2021.

bảo vệ quyền lợi của Việt Nam đối với vùng đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên cũng như trong tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa các quốc gia trong lưu vực sông Mekong và các quốc gia khác trong khu vực.

Ở phạm vi song phương, đến nay đã có một số điều ước quốc tế được ký kết, trong đó có nội dung đề cập đến vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế. Chẳng hạn, tại Hiệp định tạm thời về các vấn đề biên giới Trung Quốc và Việt Nam (1991), Điều 2 quy định rằng *"bất kỳ hoạt động nào như điều tra thuỷ văn, sử dụng nước xuyên biên giới và những hoạt động khác liên quan đến hệ thống nước xuyên biên giới sẽ được thực hiện chỉ sau khi tiến hành thương lượng giữa hai bên. Quá trình thương lượng nên được tiến hành dựa trên các nguyên tắc công bằng và cùng có lợi, tôn trọng lợi ích của bên kia và ngăn ngừa những thiệt hại và thay đổi đối với nguồn nước xuyên biên giới. Bất kỳ dự án nào có tác động tiêu cực đến nguồn nước xuyên biên giới chỉ được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận giữa các bên"* (Điều 2), chương 4 Hiệp định về quản lý hệ thống biên giới đất liền Trung Quốc – Việt Nam (2009) bao gồm các điều khoản liên quan đến sử dụng và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới, nghề cá, xây dựng tại các khu vực nguồn nước xuyên biên giới, hàng hải và hợp tác ngăn ngừa thảm họa thiên nhiên.

Ngoài những điều ước quốc tế trên, hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam còn được điều chỉnh bằng các văn kiện chính trị được thông qua trong một số khuôn khổ hợp tác tại khu vực MeKong như Tuyên bố Sanya của Hội nghị đầu tiên các nhà lãnh đạo hợp tác MeKong – Lanthương về một cộng đồng chia sẻ hòa bình và thịnh vượng giữa các quốc gia MeKong – Lanthương; Biên bản ghi nhớ giữa Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong và Trung tâm hợp tác nguồn nước MeKong – Lanthương; Tuyên bố Vientiane của Hội nghị các nhà lãnh đạo hợp tác MeKong – Lanthương lần thứ ba; Chiến lược Tokyo về sáng kiến MeKong – Nhật Bản liên quan đến chương trình phát triển bền vững hướng đến năm 2030 thông qua tại Hội nghị cấp cao lần thứ 10 hợp tác MeKong – Nhật Bản… Những văn kiện này mặc dù không có giá trị pháp lý ràng buộc nhưng có ý nghĩa chính trị quan trọng trong định hướng hoạt động hợp tác giữa các quốc gia trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

4.1.3. Những nội dung pháp lý cơ bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.1.3.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

- *Điều phối, giám sát nguồn nước*

- Điều phối, giám sát hoạt động sử dụng nguồn nước theo quy định của pháp luật Việt Nam

Luật Tài nguyên nước và Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước quy định một số những hoạt động trên lưu

vực sông phải được điều phối, giám sát như phối hợp các biện pháp bảo vệ tài nguyên nước, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước, phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông; điều hoà, phân phối tài nguyên nước, duy trì dòng chảy tối thiểu trên sông và ngưỡng khai thác nước dưới đất; điều hòa, phân phối nguồn nước trong trường hợp hạn hán, thiếu nước trên lưu vực sông.[193] Cụ thể:

+ Đối với nội dung *duy trì dòng chảy tối thiểu,* theo quy định tại Luật Tài nguyên nước, Nghị định 120/2008/NĐ-CP về quản lý lưu vực sông, Thông tư số 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng và Thông tư số 65/2017/TT-BTNMT quy định kỹ thuật xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và xây dựng quy trình vận hành liên hồ chứa, việc xác định dòng chảy tối thiểu phải đáp ứng được một số nguyên tắc như đảm bảo tính hệ thống trên lưu vực sông; phù hợp với đặc điểm nguồn nước; phù hợp với các thỏa thuận và cam kết chia sẻ lợi ích trong khai thác sử dụng nước với các quốc gia láng giềng có chung nguồn nước… (Điều 3 Thông tư số 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng).[194] Đối với vấn đề *chuyển nước giữa các lưu vực*, theo quy định tại Nghị định 120/2008, việc chuyển nước giữa các lưu vực sông quốc tế được thực hiện theo các cam kết, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

+ Đối với vấn đề *giám sát nguồn nước*, nội dung giám sát nguồn nước bao gồm (1) Thống kê, đánh giá, giảm thiểu và xử lý chất thải đổ vào lưu vực sông; (2) Định kỳ quan trắc và đánh giá chất lượng nước sông và trầm tích; (3) Điều tra, đánh giá sức chịu tải của sông; công bố các đoạn sông, dòng sông không còn khả năng tiếp nhận chất thải; xác định hạn ngạch xả nước thải vào sông; (4) Xử lý ô nhiễm và cải thiện môi trường dòng sông, đoạn sông bị ô nhiễm; (5) Quan trắc và đánh giá chất lượng môi trường nước, trầm tích sông xuyên biên giới và chia sẻ thông tin trên cơ sở luật pháp và thông lệ quốc tế và (6) Xây dựng và tổ chức thực hiện đề án bảo vệ môi trường lưu vực sông.

- *Điều phối, giám sát nguồn nước theo Hiệp định MeKong*

Trên cơ sở các quy định khung tại Hiệp định MeKong, Ban thư ký đã thông qua một số văn bản về điều phối và giám sát hoạt động sử dụng nước sông MeKong, bao gồm những vấn đề sau:

+ *Duy trì dòng chảy tối thiểu*

---

[193] Cụ thể xem thêm Điều 42 Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước

[194] Các quy định cụ thể về căn cứ, cách thức xác định dòng chảy tối thiểu xem thêm Thông tư số 64/2017/TT-BTNMT quy định về xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và hạ lưu các hồ chứa, đập dâng và Thông tư số 65/2017/TT-BTNMT quy định kỹ thuật xác định dòng chảy tối thiểu trên sông, suối và xây dựng quy trình vận hành liên hồ chứa.

Điều 6 Hiệp định MeKong xác định ba tiêu chí thủy văn để thiết lập các nguyên tắc cơ bản trong duy trì dòng chảy trên cách dòng chính. Theo đó, các bên cam kết duy trì dòng chảy trên các dòng chính tại các mức: (6A) không thấp hơn lưu lượng tự nhiên hàng tháng tối thiểu chấp nhận được trong mỗi tháng của mùa khô; (6B) cho phép dòng chảy ngược tự nhiên chấp nhận được của hồ Tonle Sap diễn ra trong mùa mưa; (6C) Lưu lượng đỉnh trung bình hàng ngày không lớn hơn mức trung bình tự nhiên xảy ra trong mùa lũ.

Hướng dẫn kỹ thuật do Nhóm xem xét kỹ thuật (TRG) thông qua trên cơ sở tham vấn với đại diện của các QGTV đã xác định 6 trạm thuỷ văn để đánh giá dòng chảy chính, trong đó có 2 trạm thuỷ văn tại Việt Nam ở khu vực Tân Châu và Châu Đốc, đồng thời đưa ra các ngưỡng thuỷ văn tham khảo để đánh giá mức độ cần can thiệp tại các dòng chảy chính. Cụ thể, ở mức 6A và 6C, các hành động cần can thiệp được chia thành các mức độ khác nhau, tùy thuộc vào dòng chảy được cập nhật hàng ngày: Tại mức 6A, ARI (Khoảng thời gian xuất hiện lại hàng năm) trên 1:5 – không cần can thiệp; Khoảng giữa ARI 1:5 và 1:10 – cần chú ý; Khoảng giữa ARI 1:10 và 1:12 – nên điều tra để xác định nguyên nhân và đưa ra biện pháp giảm thiểu; ARI dưới 1:20 – cân nhắc thực hiện các biện pháp điều tra; Tại mức 6C, ARI dưới 1:2 – không cần hành động; Giữa ARI 1:2 và 1:10, cần chú ý; Giữa ARI 1:10 và 1:12, nên điều tra để xác định nguyên nhân và đưa ra biện pháp giảm thiểu và ARI trên 1:20, cân nhắc thực hiện các biện pháp điều chỉnh.

Theo hướng dẫn của MRC về quản lý mạng lưới thuỷ văn, dữ liệu thuỷ văn được sử dụng để xác định các mức tại dòng chảy chính bao gồm mức nước, chuyển hướng, vận tốc dòng chảy và tham số khí tượng và thuỷ văn. QGTV tập hợp hàng ngày dữ liệu dòng chảy như chuyển hướng, mức độ, số lượng tại 12 trạm thuỷ văn dọc sông MeKong và sông Tonle Sap. Trong mùa khô, dữ liệu được gửi đến Ban thư ký MRC hàng ngày để phân tích nhằm xác định tình trạng của dòng chảy thuộc loại nào "bình thường" "ổn định" "không ổn định" hay "cần được cung cấp". Trong mùa mưa, dữ liệu dòng chảy được tập hợp hàng ngày nhưng được gửi đến Ban thư ký MRC hàng tuần. Nếu tình trạng dòng chảy là "không ổn định" hoặc "cần được cung cấp", MRC sẽ báo động cho quốc gia liên quan để có những hành động cần thiết và cung cấp những hỗ trợ kỹ thuật để điều tra nếu được yêu cầu.

+ Quản lý việc chuyển nước giữa các lưu vực

Các quy định về thông báo, tham vấn và thỏa thuận liên quan đến hoạt động chuyển nước lưu vực sông MeKong đã được MRC xây dựng và ghi nhận tại *Thủ thục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận và Hướng dẫn thực hiện thủ tục thông báo, tham vấn trước và thỏa thuận.*

Nghĩa vụ thông báo sẽ được áp dụng đối với những hoạt động dự kiến tiến hành liên quan đến sử dụng nội bộ lưu vực và chuyển hướng lưu vực sông bên ngoài trên các nhánh sông, bao gồm cả Tonle Sap và sử dụng nội bộ lưu vực sông trong suốt mùa khô[195] trên các dòng chính. Nội dung Thông báo bao gồm báo cáo nghiên cứu, kế hoạch thực hiện, lộ trình thực hiện và tất cả dữ liệu sẵn có.[196] Thời gian gửi Thông báo tối đa 1 tháng trước khi tiến hành các hoạt động dự kiến, tuy nhiên trên thực tế, phần lớn thời hạn thực hiện nghĩa vụ này từ 2-6 tháng. Trong trường hợp NMC không gửi Thông báo, Uỷ ban liên hợp sẽ yêu cầu NMC liên quan thực hiện nghĩa vụ của mình.

Nghĩa vụ tham vấn trước sẽ được thực hiện đối với các hoạt động chuyển hướng liên lưu vực từ dòng chính trong mùa mưa và sử dụng trong lưu vực trên dòng chính trong suốt mùa khô và chuyển hướng lưu vực lượng nước dư thừa trong suốt mùa khô. Cùng với những dữ liệu và thông tin như nghĩa vụ thông báo, quốc gia Thông báo sẽ cung cấp kịp thời cho Uỷ ban liên hợp những dữ liệu và thông tin bổ sung về kỹ thuật liên quan đến dự án định triển khai để đánh giá những tác động đối với các quốc gia ven sông khác trong thời gian tối thiểu 6 tháng trước khi bắt đầu thực hiện dự án.[197] Quốc gia Thông báo sẽ không tiến hành dự án mà không tạo cơ hội cho quốc gia thành viên khác tiến hành thảo luận và đánh giá về dự án đó. Thời gian tham vấn là 6 tháng kể từ ngày nhận được các tài liệu liên quan, trong trường hợp cần thiết, thời hạn này có thể được kéo dài theo quyết định của Uỷ ban liên hợp (Điều 5).

Bất kỳ dự án chuyển hướng liên lưu vực trong mùa khô nào từ dòng chính sẽ được thực hiện trên cơ sở sự đồng ý của Uỷ ban chung thông qua một thỏa thuận đặc biệt cho từng dự án trước khi có bất kỳ đề xuất chuyển hướng nào. Một thỏa thuận như vậy sẽ được ký kết bởi tất cả các thành viên của Uỷ ban chung gồm các điều khoản và điều kiện như thời hạn, số lượng… (Điều 6).

+ Giám sát sử dụng nước sông MeKong

Trong khuôn khổ hợp tác sông MeKong, Ban thư ký đã thông qua các văn bản liên quan đến giám sát việc sử dụng nước.

Cụ thể, theo quy định tại *Thủ tục giám sát sử dụng nước,* việc giám sát sử dụng nước được áp dụng đối với các hoạt động sử dụng nước trong lưu vực và chuyển hướng liên lưu vực theo nguyên tắc hiệu quả; phối hợp; minh bạch; chi phí hiệu quả; năng động; có khả năng điều chỉnh và có lợi cho nhau.

Để tạo điều kiện cho việc thực hiện Thủ tục, Uỷ ban liên hợp đã thông qua Hướng dẫn về thực hiện Thủ tục giám sát sử dụng nước. Để quản lý Hệ thống giám sát

---

[195] Theo hướng dẫn của Uỷ hội sông MeKong, mùa mưa có thể bắt đầu trong khoảng từ giữa tháng 5 đến giữa tháng 6 và kết thúc từ giữa tháng 11 đến giữa tháng 12. Uỷ ban liên hợp sẽ quyết định ngày thực tế bắt đầu và kết thúc của mùa mưa và mùa khô trên cơ sở những phân tích của Ban thư ký MRC và các Uỷ ban MeKong quốc gia các dữ liệu dòng chính trong dài hạn

[196] Nội dung cụ thể xem thêm Phụ lục I về hình thức mẫu Thông báo

[197] Nội dung cụ thể xem thêm Phụ lục II về mẫu hình thức Tham vấn

sử dụng nước (WUMS), Ban thư ký MRC, trên cơ sở phối hợp chặt chẽ với NMCs và Nhóm Hỗ trợ và phối hợp kỹ thuật MRC (TACT) sẽ chuẩn bị một danh sách các hoạt động sử dụng nước trong lưu vực và chuyển hướng liên lưu vực (nếu có) (Mục 1). Ngoài ra, để đảm bảo Hệ thống giám sát hoạt động một cách thống nhất, Ban thư ký MRC, với sự hỗ trợ của TACT, sẽ làm việc với các NMCs nhằm xác định cụ thể các chỉ số thực tế và đầy đủ trong việc thu thập và báo cáo dữ liệu và thông tin về việc sử dụng nước trong lưu vực hiện có cho các nhóm dữ liệu và thông tin được liệt kê trong Thủ tục trao đổi và chia sẻ dữ liệu và thông tin (Mục 2). TACT sẽ hỗ trợ Ủy ban chung MRC thiết lập một cơ chế, bao gồm các NMC tương ứng, Ban thư ký MRC và chính TACT để giám sát các hoạt động chuyển hướng nước liên lưu vực. Khi có yêu cầu của Uỷ ban liên hợp, các NMCs tương ứng sẽ sửa đổi, giảm thiểu hoặc đình chỉ việc chuyển nước liên lưu vực trong thời gian xác định trong mùa khô để đáp ứng những yêu cầu của thủ tục MRC có liên quan (Mục 3).

+ *Giám sát chất lượng nước sông MeKong*

Theo quy định tại *Thủ tục về chất lượng nước* của MRC, các QGTV sẽ nỗ lực duy trì chất lượng nước tốt/chấp nhận được tại các dòng chính; tăng cường các chương trình hiện tại và nếu cần thiết, thiết lập những chương trình chung mới để giám sát và đánh giá chất lượng nước sông MeKong; cùng phát triển các hướng dẫn kỹ thuật để thực hiện Thủ tục về chất lượng nước (Điều 5.1). Bên cạnh đó, các QGTV sẽ tự mình và khi thích hợp, cùng nhau phát triển các chương trình khẩn cấp để ứng phó với bất kỳ vấn đề đặc biệt nào ảnh hưởng đến chất lượng nước tạo thành tình trạng khẩn cấp yêu cầu ứng phó ngay lập tức (Điều 5.2).

Các NMCs chịu trách nhiệm đảm bảo giám sát, thu thập dữ liệu và báo cáo theo yêu cầu để thực hiện Thủ tục, hợp tác với Ban thư ký MRC về việc thành lập, vận hành và bảo trì các trạm quan trắc chất lượng nước và các quy trình khác cần thiết để báo cáo về chất lượng nước và quy trình xử lý các tình huống khẩn cấp ở mỗi quốc gia (Điều 6.4) trong khi Uỷ ban liên hợp có trách nhiệm duy trì và thiết lập khi cần thiết các trạm giám sát, thiết lập các khuôn khổ quản lý chất lượng nước và thông qua các hướng dẫn kỹ thuật để thực hiện việc quản lý chất lượng nước (Điều 6.2).

▪ *Đánh giá tác động môi trường*

Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã quy định về các trường hợp phải thực hiện Đánh giá tác động môi trường và đánh giá môi trường chiến lược như như dự án thuộc thẩm quyền quyết định đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường… (Điều 18); chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, hành lang kinh tế, vành đai kinh tế; quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt… (Điều 13).

Đối với việc đánh giá tác động môi trường nước sông MeKong, ngày 25/9/2018, Uỷ hội sông MeKong đã ban hành Dự thảo mới nhất Hướng dẫn về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới tại hạ nguồn sông MeKong. Dự thảo đã liệt kê những dự án/hoạt động gây ra những tác động môi trường xuyên biên giới tiềm ẩn bao gồm: Các dự án thuỷ điện; đề án thuỷ lợi; cảng và công trình sông và dự án giao thông; dự án công nghiệp và khai thác; [dự án nông nghiệp] và dự án do vị trí, tính chất và quy mô có thể gây ra tác động đối với việc bảo vệ môi trường và cân bằng hệ sinh thái hoặc ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý, công bằng sông MeKong.[198] Theo Dự thảo, mỗi quốc gia thành viên (QGTV) sẽ đảm bảo rằng quá trình đánh giá tác động môi trường quốc gia (EIA) đối với các dự án/hoạt động và quá trình đánh giá môi trường chiến lược (SEA) đối với các chiến lược, dự án và chương trình có thể tác động đến việc sử dụng nước sử dụng hợp lý và công bằng theo Điều 5 Hiệp định MeKong phải tính đến cả những tác động môi trường xuyên biên giới tiềm ẩn (đoạn 2) đồng thời mỗi QGTV sẽ khuyến khích những chủ thể đề xuất các dự án/hoạt động này xác định các tác động môi trường xuyên biên giới tiềm ẩn càng sớm càng tốt để có cơ sở tiến hành quá trình EIA (đoạn 4). Báo cáo EIA sẽ mô tả các tác động môi trường xuyên biên giới tiềm ẩn, tính chất, khả năng, tầm quan trọng và các biện pháp được đề xuất để phòng ngừa, giảm thiểu, giảm thiểu/bù đắp, giám sát và quản lý trên phương diện các tác động trực tiếp, gián tiếp, tích lũy và tổng hợp (đoạn 6). Quốc gia gốc sẽ gửi Báo cáo EIA quốc gia hoặc dự thảo Báo cáo EIA quốc gia cho quốc gia bị tác động bởi các dự án/hoạt động dự định tiến hành để tổ chức tham vấn chính thức xuyên biên giới giữa các bên theo cơ chế được quy định trong Thủ tục thông báo, tham vấn sớm và thỏa thuận (đoạn 9). Nếu trên cơ sở của các hoạt động giám sát hoặc điều tra, bất kỳ quốc gia nào bị tác động tiềm ẩn có căn cứ hợp lý để kết luận rằng có tác động môi trường xuyên biên giới đáng kể phù hợp với Hiệp định MeKong sẽ thông báo cho các QGTV liên quan. Các QGTV liên quan liên quan sẽ tiến hành tham vấn ngay lập tức về những biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc bù đắp những tác động xuyên biên giới, bao gồm cả việc ngừng ngay lập tức các hoạt động gây ra tác động môi trường xuyên biên giới (đoạn 15).

▪ *Xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm, kiểm soát ảnh hưởng có hại và ứng phó trong tình huống khẩn cấp*

- *Xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm môi trường nước và phục hồi nước bị ô nhiễm trên lưu vực sông*

Theo quy định tại Nghị định 120/2008/ NĐ-CP về quản lý lưu vực sông, Bộ TN&MT lập kế hoạch phòng chống ô nhiễm môi trường nước và phục hồi các nguồn

[198] Cụ thể, xem thêm Phụ lục B.2 Hướng dẫn Đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới hạ nguồn sông MeKong

nước bị ô nhiễm trên các lưu sông liên quốc gia theo kỳ hạn 5 năm/lần, trên cơ sở lấy ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương và tổ chức kinh tế liên quan đến khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả thải vào nguồn nước và đại diện cộng đồng dân cư sinh sống trên địa bàn lưu vực sông và thông báo cho các Bộ, ngành, Uỷ ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có diện tích trên lưu vực sông quốc tế (Điều 23).

- *Kiểm soát các hoạt động xả thải vào nguồn nước*

Luật Tài nguyên nước quy định nghĩa vụ của các chủ thể không được xả nước thải chưa qua xử lý, xử lý chưa đạt tiêu chuẩn hoặc xả thải vượt quá giấy phép hoặc xả chất thải có chứa chất độc hại vào nguồn nước.[199] Nghị định 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Tài nguyên nước cũng quy định về các trường hợp cần phải xin giấy phép xả thải như nước thải từ những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ với khối lượng xả từ trên 5m3/ngày đêm; nước thải từ những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có chứa các chất hóa học độc hại, chất phóng xạ; nước xả từ các hộ, cơ sở nuôi trồng thủy sản với quy mô vượt quá 10.000 m^3/ngày đêm...[200]

Trong khuôn khổ hợp tác MeKong, Hiệp định MeKong yêu cầu các QGTV nỗ lực tránh, giảm thiểu tới mức thấp nhất và giảm nhẹ các ảnh hưởng có hại xẩy ra đối với môi trường, đặc biệt đối với chất lượng nước và số lượng nước, các hệ sinh thái thuỷ sinh (hệ sinh thái), và cân bằng sinh thái của hệ thống sông do việc phát triển và sử dụng tài nguyên nước sông MeKong hoặc xả chất thải vào lòng hồ gây ra. Khi một hoặc nhiều quốc gia được thông báo với những bằng chứng rõ ràng về việc đang gây ra các thiệt hại đáng kể cho một hoặc nhiều quốc gia ven sông khác do sử dụng nước và/hoặc xả thải vào sông MeKong, quốc gia hoặc các quốc gia đó phải ngừng ngay lập tức nguyên nhân gây hại đó cho tới khi nguyên nhân gây hại đó được xác định (Điều 7).

- *Ứng phó khắc phục sự cố*

Uỷ ban nhân dân các cấp nơi có nguồn nước liên quốc gia có trách nhiệm theo dõi, phát hiện sự cố ô nhiễm trên địa bàn; trường hợp xảy ra sự cố thì phải chủ động tiến hành ngay các biện pháp ngăn chặn, hạn chế lan rộng vùng ô nhiễm; xử lý, giảm thiểu ô nhiễm thuộc phạm vi quản lý và báo cáo Ủy ban nhân cấp tỉnh để tổ chức chỉ đạo xử lý và báo cáo với Bộ TN&MT (Khoản 2 Điều 27 Luật Tài nguyên nước). Các nguồn nước phải được phân loại theo mức độ, phạm vi ô nhiễm, cạn kiệt và lập thứ tự ưu tiên để có kế hoạch phục hồi, Bộ Bộ TN&MT có trách nhiệm xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện kế hoạch phục hồi nguồn nước liên tỉnh, liên quốc gia (Khoản 4, 5 Điều 27 Luật Tài nguyên nước).

Đối với các lưu vực sông MeKong, theo quy định tại Hiệp định MeKong, khi một bên nhận thấy có vấn đề đặc biệt liên quan tới số lượng và chất lượng nước dẫn

---

[199] Xem thêm từ Điều 32 đến Điều 38 Luật Tài nguyên nước.

[200] Xem thêm Nghị định 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Tài nguyên nước

tới tình trạng khẩn cấp đòi hỏi phải được ứng phó ngay, bên đó phải thông báo và trực tiếp tham vấn ngay với (các) bên liên quan và với Uỷ ban liên hợp để có hành động khắc phục thích hợp (Điều 10). Việc thông báo sẽ do Uỷ ban MeKong quốc gia chịu trách nhiệm thực hiện (Điều 6.4 Thủ tục chất lượng nước).

4.1.3.2. Hợp tác quốc tế

Hoạt động hợp tác quốc tế về tài nguyên nước nói chung và nguồn nước quốc tế nói riêng phải tuân thủ theo những nguyên tắc sau: Tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích của các nước có chung nguồn nước; Bảo đảm công bằng, hợp lý và phát triển bền vững trong khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia; Không làm phương hại tới quyền và lợi ích của các nước có chung nguồn nước theo điều ước mà Việt Nam là thành viên và tuân thủ quy định của pháp luật Việt Nam, pháp luật quốc tế và điều ước có liên quan (Điều 66 Luật Tài nguyên nước).

Nội dung hợp tác quốc tế đối với nguồn nước quốc tế trước tiên được quy định trong pháp luật Việt Nam, bao gồm: Trao đổi thông tin; nghiên cứu và lập quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước; phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra và tạo thuận lợi cho việc quản lý và thực hiện các dự án liên quan đến nguồn nước; tham gia các tổ chức quốc tế về tài nguyên nước và các tổ chức lưu vực sông quốc tế có liên quan và ký kết, gia nhập các điều ước quốc tế về nguồn nước quốc tế (Điều 68 Luật Tài nguyên nước). Bộ TN&MT chủ trì các hoạt động hợp tác quốc tế để trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giải quyết.

Bên cạnh đó, những nội dung hợp tác liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế còn được ghi nhận trong văn kiện của các cơ chế hợp tác tại khu vực MeKong. Hiện nay có khoảng hơn mười cơ chế hợp tác tại khu vực này,[201] trong đó, nội dung liên quan đến bảo vệ nguồn nước MeKong được ghi nhận trong một số cơ chế nổi bật như Uỷ hội MeKong (MRC), Hợp tác Lan thương - MeKong (LMC),[202] Sáng kiến hạ nguồn sông MeKong (LMI),[203] Hợp tác MeKong – Nhật Bản…[204] Cụ thể, nội dung hợp tác trong các cơ chế này bao gồm:

---

[201] Xem: https://vtvgo.vn/kho-video/viet-nam-va-cac-co-che-hop-tac-tieu-vung-song-me-kong-va-luu-vuc-song-me-kong-772106.html, truy cập ngày 13/10/2020

[202] Năm 2012, Thái Lan đã đề xuất sáng kiến phát triển bền vững Tiểu vùng Lanthương-Mekong và được Trung Quốc hưởng ứng tích cực. Tại Hội nghị Cấp cao Trung Quốc-ASEAN lần thứ 17 diễn ra vào tháng 11 năm 2014, Thủ tướng Trung Quốc Lý Khắc Cường đã đề xuất thành lập Khuôn khổ hợp tác Lanthương-Mekong (LMC) và được 5 quốc gia ven sông Mekong hoan nghênh nhiệt liệt. Vào ngày 23/3/ 2016, Hội nghị các nhà lãnh đạo LMC lần thứ nhất đã được tổ chức thành công tại Tam Á của tỉnh Hải Nam, Trung Quốc với chủ đề "Dòng sông chung, Tương lai chung". Hội nghị đã đưa ra Tuyên bố Tam Á của Cuộc họp các nhà lãnh đạo Hợp tác Lanthương-Mekong (LMC) lần thứ nhất với tiêu đề "Vì một Cộng đồng Chung tương lai Hòa bình và Thịnh vượng giữa các Quốc gia Lanthương-Mekong" và chính thức ra mắt cơ chế Hợp tác Lanthương – MeKong (LMC).
Xem: http://www.lmcchina.org/eng/n3/2020/0904/c416294-9755278.html, truy cập ngày 2/10/2020.

[203] Sáng kiến hạ nguồn sông MeKong LMI) là một chương trình đối tác đa quốc gia do Hoa Kỳ khởi xướng năm 2009 nhằm thúc đẩy hơn nữa hợp tác tại tiểu vùng sông Mê Kông này. Chương trình hợp tác bao gồm 6 nội dung

- Uỷ hội MeKong với nội dung hợp tác trong tất cả các lĩnh vực phát triển bền vững, sử dụng, quản lý và bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan của lưu vực MeKong, bao gồm các các lĩnh vực chính sau: tưới, thuỷ điện, giao thông thuỷ, kiểm soát lũ, thuỷ sản, thả bè, giải trí và du lịch để đạt được mức tối ưu việc sử dụng đa mục tiêu và cùng có lợi cho tất cả các quốc gia ven sông và giảm tới mức thấp nhất các ảnh hưởng có hại gây ra bởi các hiện tượng tự nhiên và các hoạt động của con người.

- Hợp tác Lan thương – MeKong với các nội dung: Tăng cường đối thoại chính sách về tài nguyên nước và thường xuyên tổ chức Diễn đàn Hợp tác tài nguyên nước Lanthương – MeKong; thúc đẩy việc xây dựng Trung tâm hợp tác tài nguyên nước Lanthương – MeKong và Trung tâm Hợp tác Môi trường Lanthương – MeKong; thúc đẩy hợp tác và trao đổi kỹ thuật về quản lý tài nguyên nước, thực hiện nghiên cứu và phân tích chung liên quan đến tài nguyên nước Lanthương - MeKong và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, v.v., thực hiện các dự án thí điểm và các dự án hợp tác ưu tiên về công nghệ phát triển và bảo vệ tài nguyên nước bền vững; tăng cường và thúc đẩy nâng cao năng lực về quản lý tài nguyên nước bằng cách thực hiện các chương trình học thuật, chương trình trao đổi, đào tạo, tham quan thực tế và học tập; xây dựng và cải thiện hệ thống giám sát chất lượng nước mà tất cả các nước Lanthương - MeKong có thể tiếp cận, tăng cường chia sẻ dữ liệu và thông tin; tăng cường quản lý khẩn cấp thiên tai hạn hán và lũ lụt sông Lanthương - MeKong, thực hiện đánh giá chung về kiểm soát lũ lụt và cứu trợ hạn hán ở lưu vực sông MeKong, và thực hiện nghiên cứu chung về việc thiết lập sớm đường dây/kênh liên lạc để chia sẻ thông tin trong trường hợp khẩn cấp lũ lụt và hạn hán ở sông Lanthương - MeKong (4.2.9);[205]

- Sáng kiến hạ nguồn sông MeKong: Trong khuôn khổ Trụ cột Nước và Môi trường, Hoa Kỳ đang làm việc với các nước đối tác của LMI để phát triển cách tiếp cận khu vực về quản lý môi trường bền vững và tăng cường năng lực quản lý các nguồn nước chung trên cơ sở đối thoại và trao đổi thông tin giữa các nước đối tác của LMI nhằm khuyến khích các chính sách và chương trình hỗ trợ việc quản lý hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó tập trung vào các vấn đề xuyên quốc gia. Theo đó, các nội dung hợp tác trong trụ cột này gồm có: Giảm thiểu rủi ro thiên tai (Nhận

---

chính: Nông nghiệp và An ninh Lương thực, Kết nối, Giáo dục, An ninh Năng lượng, Môi trường và Nước, và Y tế, Giới và các vấn đề khác và vấn đề bao trùm. LMI được xây dựng thành một diễn đàn để các đối tác tham gia LMI có thể cùng nhau đưa ra các giải pháp chung cho các thách thức phát triển xuyên biên giới bức thiết nhất. Xem: https://www.usaid.gov/what-we-do/water-and-sanitation, truy cập ngày 1/10/2020/

[204] Tại Hội nghị Cấp cao ASEAN 12 (Philippines, tháng 1/2007), Nhật Bản đưa ra Chương trình quan hệ đối tác Nhật Bản – Mêkông vì sự thịnh vượng chung. Sau đó, Hội nghị Cấp cao (HNCC) MeKong – Nhật Bản lần đầu tiên đã được tổ chức vào tháng 11/2009 tại Tokyo, thông qua Tuyên bố Tokyo làm nền tảng cho hợp tác giai đoạn 2009-2012. Hợp tác được triển khai trên nhiều lĩnh vực như phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng, thực hiện mục tiêu Thiên niên kỷ, bảo vệ môi trường và an ninh nguồn nước sông MeKong...

[205] Xem: Five-Year Plan of Action on Lanthương - MeKong Cooperation (2018-2022) https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2018/01/ENG-Five-Year-Plan-of-Action-on-Lanthương - MeKong-Cooperation-2018-2022.pdf

thức và giảm thiểu rủi ro phát sinh từ các sự kiện cực đoan liên quan đến nước); An ninh nguồn nước (Tăng cường khả năng tiếp cận nước uống và vệ sinh an toàn cũng như cải thiện năng suất của nước cho thực phẩm và năng lượng một cách đáng tin cậy và bền vững) và Bảo tồn và quản lý tài nguyên thiên nhiên (Duy trì tính toàn vẹn của các dịch vụ hệ sinh thái và tăng trưởng kinh tế bền vững). Một trong những hoạt động nổi bật của cơ chế hợp tác này là tổ chức các hội thảo quản lý hàng năm nhằm phát triển năng lực tập thể của các nước đối tác để ứng phó với thảm họa thông qua đối thoại, trao đổi thông tin và các hoạt động đào tạo.[206]

- Hợp tác MeKong – Nhật Bản: Một trong những lĩnh vực ưu tiên hợp tác trong khuôn khổ Hợp tác MeKong – Nhật Bản được thông qua tại Hội nghị cấp cao lần thứ 11 MeKong – Nhật Bản (tháng 11 năm 2019) là sử dụng và quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên, gồm nước sông MeKong trên cơ sở tăng cường hợp tác thu thập dữ liệu, khảo sát, giám sát môi trường, quản lý lũ lụt và hạn hán trên sông Mekong; thúc đẩy cơ sở hạ tầng cấp nước, nâng cao nhận thức và giám sát quản lý nước thải hợp vệ sinh nhằm đạt được quản lý nước thải khu vực sông MeKong hiệu quả và bền vững.[207]

Ngoài ra trong khuôn khổ hợp tác giữa Uỷ hội sông MeKong và hợp tác MeKong – Lanthương, một Biên bản ghi nhớ giữa Ban thư ký Uỷ hội sông MeKong và Trung tâm hợp tác nguồn nước MeKong – Lanthương đã được ký kết năm 2019, trong đó, hai bên thỏa thuận hợp tác trong lĩnh vực chia sẻ kinh nghiệm; trao đổi dữ liệu và thông tin; nghiên cứu, đánh giá chung; xây dựng năng lực quản lý liên quan đến nước và tài nguyên liên quan để cùng thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội bền vững các nước MeKong – Lanthương.

4.1.3.3. Trách nhiệm pháp lý và giải quyết tranh chấp

Trách nhiệm pháp lý đối với quốc gia có hành vi vi phạm, gây thiệt hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam sẽ được giải quyết theo các quy định của luật quốc tế nói chung về trách nhiệm pháp lý quốc tế. Cụ thể, theo quy định tại Hiệp định MeKong, trong trường hợp các tác động có hại gây ra những thiệt hại đáng kể cho một hoặc nhiều người ven sông do bất kỳ hoạt động sử dụng nguồn nước sông MeKong hoặc xả thải vào nguồn nước sông MeKong của quốc gia ven sông nào, (các) bên liên quan phải xác định tất cả các yếu tố có liên quan, nguyên nhân, mức độ thiệt hại và trách nhiệm đối với những thiệt hại do Quốc gia đó gây ra theo các nguyên tắc của luật quốc tế về trách nhiệm pháp lý quốc tế của quốc gia (Điều 8).

---

[206]Xem:Lower Mekong Initiative: Environment and Water Pillar https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/LMI%20Factsheet%20Environment%20and%20Water%20Pillar%20June%202013.pdf

[207] Xem: The Mekong-Japan Initiative for SDGs toward 2030 https://www.mofa.go.jp/files/000535957.pdf

Trách nhiệm pháp lý đối với tổ chức, cá nhân có hành vi gây thiệt hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam được điều chỉnh bằng các quy định của pháp luật Việt Nam. Hiện nay, do pháp luật Việt Nam chưa có quy định riêng điều chỉnh về trách nhiệm pháp lý đối với nguồn nước quốc tế nên việc xử lý vi phạm sẽ áp dụng các quy định về xử lý vi phạm trong hoạt động bảo vệ tài nguyên nước nói chung. Theo đó, tuỳ mức độ và tính chất nghiêm trọng của hành vi, chủ thể thực hiện hành vi vi phạm sẽ bị áp dụng các hình thức từ xử phạt vi phạm hành chính cho đến truy cứu trách nhiệm hình sự.[208] Cụ thể, theo quy định tại Nghị định số 36/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản bị áp dụng một trong các hình thức xử phạt chính là cảnh cáo; phạt tiền với mức phạt tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính của cá nhân là 250.000.000 đồng và tổ chức là 500.000.000 đồng; tước quyền sử dụng Giấy phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước; ngoài ra tổ chức, cá nhân còn có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả như buộc thực hiện đầy đủ biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước; thực hiện các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, tác động xấu đến sức khỏe con người; khắc phục tình trạng hạn hán, lũ lụt, thiếu nước… (Điều 4). Chẳng hạn, đối với hành vi vi phạm quy định về ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước, chủ thể có hành vi vi phạm sẽ bị phạt tiền từ 120.000.000 đồng đến 150.000.000 đồng; Phạt tiền từ 220.000.000 đồng đến 250.000.000 đồng đối với hành vi không thực hiện các biện pháp để kịp thời ứng phó, khắc phục sự cố do hành vi vi phạm gây ô nhiễm nguồn nước nghiêm trọng.

Trong lĩnh vực giải quyết tranh chấp, quan điểm của Nhà nước Việt Nam trong việc giải quyết tranh chấp liên quan đến bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia là giải quyết trên cơ sở thương lượng, phù hợp với điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Điều 69 Luật Tài nguyên nước).

Trong khuôn khổ hợp tác sông MeKong, Hiệp định MeKong đã quy định về cơ chế giải quyết các tranh chấp, khác biệt giữa các QGTV trong quá trình thực thi Hiệp định. Theo đó, trong cơ cấu của Uỷ hội MeKong, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp là Uỷ ban liên hợp gồm một ủy viên của mỗi quốc gia thành viên, cấp không thấp hơn lãnh đạo Vụ/Cục và Hội đồng gồm một ủy viên ở cấp Bộ của mỗi quốc gia thành viên, cấp không thấp hơn cấp Thứ trưởng. QGTV và bất kỳ thành viên nào của Uỷ ban liên hợp và Hội đồng đều có quyền đưa vụ tranh chấp ra trước những

[208] Nội dung cụ thể Xem thêm Nghị định số 36/2020/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản, các điều từ Điều 20 đến Điều 26 và Bộ luật hình sự 2017, các điều từ Điều 235 đến Điều 237.

cơ quan này để giải quyết. Cụ thể, Ủy ban liên hợp sẽ xem xét giải quyết những vấn đề và khác biệt có thể phát sinh giữa các kỳ họp định kỳ của Hội đồng do bất kỳ một thành viên nào của Ủy ban liên hợp hoặc QGTV đệ trình và khi cần thiết, sẽ chuyển đến cho Hội đồng (Điều 24 điểm f); Hội đồng sẽ xem xét, xác định và giải quyết những vấn đề, khác biệt và tranh chấp được chuyển đến bởi bất kỳ thành viên nào của Hội đồng, Ủy ban liên hợp (Điều 18, điểm c). Phiên họp của Uỷ ban liên hợp được tổ chức định kỳ ít nhất một năm hai lần và có thể họp các phiên họp không chính thức khi cần thiết, hoặc theo yêu cầu của một quốc gia thành viên (Điều 27), phiên họp của Hội đồng được tổ chức định kỳ ít nhất một năm một lần và có thể họp các phiên họp không chính thức khi cần thiết, hoặc theo yêu cầu của một quốc gia thành viên (Điều 17). Quyết định của những cơ quan này, bao gồm cả quyết định về giải quyết tranh chấp sẽ được thông qua theo nguyên tắc đồng thuận. Nếu Uỷ ban liên hợp và Hội đồng không giải quyết được các tranh chấp trong thời hạn nhất định, tranh chấp sẽ được kịp thời trình lên Chính phủ các bên để giải quyết bằng thương lượng thông qua kênh ngoại giao và các quyết định của các bên trong trường hợp này sẽ được thông báo lại cho Hội đồng để cơ quan này tiến hành các hoạt động cần thiết nhằm thực hiện quyết định đó (Điều 35). Để hỗ trợ cho Chính phủ các bên trong quá trình giải quyết tranh chấp, các bên có thể sử dụng biện pháp giải quyết thông qua trung gian trên cơ sở được sự đồng ý của tất cả các bên tranh chấp.

4.1.4. Nhận xét về các quy định pháp lý bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Xét một cách tổng thể, hệ thống các văn bản về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Đặc biệt, những quy định của pháp luật Việt Nam đã có sự tương thích với các quy định trong Công ước UNWC mà Việt Nam là thành viên. Với tính chất là một điều ước khung ở phạm vi toàn cầu, những điều khoản của Công ước chỉ dừng lại ở những quy định mang tính chất khung. Do đó, những nghĩa vụ trong bảo vệ nguồn nước quốc tế được ghi nhận trong Công ước đã được chuyển hoá vào pháp luật Việt Nam thành các quy định cụ thể đối với các chủ thể có liên quan và được ghi nhận trong Luật Bảo vệ môi trường, Luật Tài nguyên nước cùng hệ thống các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành. Ví dụ, nghĩa vụ liên quan đến tình huống khẩn cấp, ứng phó trong tình huống khẩn cấp trong Công ước UNWC được cụ thể hoá trong các quy định về xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm môi trường nước và phục hồi nước bị ô nhiễm trên lưu vực sông; ứng phó, khắc phục sự cố quy định trong Luật Tài nguyên nước và Nghị định 120/2008/ NĐ-CP về quản lý lưu vực sông.

Tuy nhiên, hệ thống các quy định này vẫn còn những điểm hạn chế sau:

Thứ nhất, hệ thống pháp luật về bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng còn nhiều vấn đề bất cập, thiếu cụ thể hoặc quy định không hợp lý.

Một là, dòng chảy tối thiểu. Việc quy định dòng chảy tối thiểu trên các dòng chảy chính nhằm đảm bảo số lượng nước của sông MeKong trên các dòng chảy này, từ đó, ngăn ngừa tình trạng suy thoái và cạn kiệt nguồn nước. Tuy nhiên, đến nay các QGTV vẫn chưa thống nhất được với nhau trong việc xác định dòng chảy tối thiểu trên các dòng chính. Mặc dù Hiệp định MeKong quy định 3 mức duy trì dòng chảy trên các dòng chính, nhưng các ngưỡng thuỷ văn để xác định các hành vi cần thiết phải tiến hành theo bốn mức (1) không cần can thiệp; (2) cần chú ý; (3) nên điều tra và đưa ra biện pháp và (4) cân nhắc tiến hành điều tra vẫn chỉ mang tính tham khảo đối với các QGTV.

Hai là, nội dung nghĩa vụ sử dụng công bằng và hợp lý. Hiệp định MeKong chỉ quy định một cách rất ngắn gọn nghĩa vụ sử dụng công bằng và hợp lý là *"sử dụng nước hệ thống sông MeKong một cách công bằng và hợp lý trong lãnh thổ của mình theo hoàn cảnh và điều kiện liên quan, tuân thủ quy chế sử dụng nước và chuyển nước ra ngoài lưu vực"* (Điều 5). Theo câu chữ của điều này, có thể hiểu nghĩa vụ sử dụng công bằng và hợp lý sông MeKong được xem xét trong hai yếu tố: (1) hoàn cảnh, điều kiện liên quan và (2) quy chế sử dụng nước, chuyển nước ra ngoài lưu vực. Tuy nhiên, Hiệp định MeKong cũng như các văn bản khác của MRC không có quy định nào định nghĩa hay liệt kê những yếu tố nào được coi là "hoàn cảnh và điều kiện có liên quan" trong khi Điều 6 Công ước New York ghi nhận rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý và công bằng như địa lý, thuỷ văn, sinh thái học; nhu cầu kinh tế, xã hội của quốc gia liên quan… Tuy nhiên, trên thực tế, đến nay ngoài Việt Nam, các thành viên còn lại của Hiệp định MeKong chưa tham gia Công ước New York nên không thể viện dẫn một cách đương nhiên các quy định của Công ước New York để giải thích những yếu tố nào là hoàn cảnh và điều kiện có liên quan trong việc sử dụng hợp lý, công bằng nguồn nước sông MeKong.

Ba là, nội dung nghĩa vụ bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông. Điều 3 Hiệp định MeKong chỉ quy định nghĩa vụ của các QGTV phải bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên, điều kiện, đời sống thuỷ sinh và cân bằng hệ sinh thái của lưu vực sông MeKong khỏi bị ô nhiễm hoặc bị ảnh hưởng có hại do các kế hoạch phát triển và sử dụng nước, tài nguyên liên quan trong lưu vực gây ra nhưng không quy định các biện pháp cụ thể để bảo tồn hệ sinh thái.

Bốn là, vấn đề đánh giá tác động môi trường. Trong khuôn khổ hợp tác của MRC, các Dự thảo Hướng dẫn đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới tại hạ nguồn sông MeKong là các văn bản duy nhất trực tiếp ghi nhận những nội dung liên quan đến đánh giá tác động môi trường tại lưu vực MeKong. Tuy nhiên, đến nay các QGTV vẫn chưa thông qua được hướng dẫn cuối cùng. Sau khi dự thảo mới nhất được MRC đệ trình ngày 25/9/2018, các QGTV vẫn tiếp tục đưa ra một số ý kiến khác nhau liên quan đến vấn đề này như Cambodia đề xuất phạm vi của Hướng dẫn sẽ được áp

dụng cho các dự án phát triển trên các dòng chính MeKong, do đó, đề xuất thay đổi tên của Hướng dẫn thành "Hướng dẫn kỹ thuật cho các dự án phát triển trên các dòng chính hạ nguồn MeKong" trong khi Lào và Thái Lan đề xuất rằng Hướng dẫn nên được xem như một Tài liệu làm việc trực tuyến, có thể được sửa đổi dựa trên các kinh nghiệm áp dụng thực tế.[209] Đặc biệt, ngay trong Dự thảo, các QGTV đã khẳng định văn kiện này không có giá trị pháp lý ràng buộc nên dù Hướng dẫn cuối cùng được thông qua, những nội dung về đánh giá tác động môi trường cũng chỉ mang tính khuyến nghị đối với các bên.

Năm là, thời hạn giải quyết tranh chấp của Uỷ ban liên hợp và Hội đồng không được quy định cụ thể. Điều 35 Hiệp định MeKong chỉ quy định trong trường hợp các cơ quan trên không thể giải quyết được các bất đồng trong thời hạn nhất định, tranh chấp sẽ do các bên trực tiếp giải quyết nhưng không ghi nhận cụ thể "thời hạn nhất định" là bao lâu. Điều này một mặt có thể ảnh hưởng đến tính nhanh chóng, kịp thời của quá trình giải quyết tranh chấp khi một thành viên của các cơ quan này cố tình trì hoãn việc giải quyết, mặt khác, do không quy định thời hạn cụ thể nên một trong các bên tranh chấp có thể yêu cầu trực tiếp tiến hành giải quyết tranh chấp với bên còn lại và bỏ qua quá trình giải quyết tại Uỷ ban Liên hợp và Hội đồng.

Sáu là, quy định về biện pháp giải quyết tranh chấp. Luật Tài nguyên nước quy định việc giải quyết tranh chấp bằng biện pháp thương lượng và phù hợp với điều ước mà Việt Nam là thành viên. Công ước UNWC ghi nhận việc áp dụng tất cả các biện pháp hoà bình giải quyết tranh chấp quốc tế được luật quốc tế thừa nhận, từ đàm phán trực tiếp, thông qua bên thứ ba đến sử dụng các cơ quan tài phán quốc tế, Uỷ ban tìm kiếm sự thật (Điều 33). Tuy nhiên, trong khuôn khổ hợp tác MeKong, Điều 35 Hiệp định MeKong chỉ ghi nhận các biện pháp giải quyết tranh chấp bao gồm đàm phán trực tiếp và bên thứ ba thông qua một quốc gia hoặc tổ chức mà các bên tranh chấp cùng chấp thuận. Nói cách khác, Hiệp định MeKong đã loại trừ việc áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan tài phán quốc tế. Một mặt, quy định này đã hạn chế quyền được lựa chọn các biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế của các bên theo nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế. Mặc khác, trong trường hợp các bên không thể giải quyết được tranh chấp thông qua đàm phán trực tiếp thì biện pháp thông qua bên thứ ba như quy định của Điều 35 cũng không thể giải quyết được triệt để tranh chấp vì những ý kiến của bên thứ ba cũng chỉ mang tính khuyến nghị. Trong trường hợp này, việc không quy định biện pháp giải quyết tranh

---

[209] Xem: MeKong River Commission (2018), Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong Basin http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/TbEIA-Guidelines-Final-version-25-9-2018.pdf, truy cập ngày 2/6/2020.

chấp thông qua cơ quan tài phán quốc tế sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của việc giải quyết tranh chấp.

Bảy là, quy định về quản lý hoạt động xả thải vào môi trường nước. Theo quy định hiện hành, các khu công nghiệp phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và hệ thống thu gom, xử lý nước thải tập trung đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường; hệ thống xử lý nước thải phải bảo đảm đủ công suất xử lý toàn bộ lượng nước thải phát sinh của các cơ sở trong khu công nghiệp và phải được xây dựng, vận hành trước khi các cơ sở trong khu công nghiệp đi vào hoạt động; các khu công nghiệp gần nhau có thể kết hợp sử dụng chung hệ thống xử lý nước thải tập trung. Tuy nhiên, trạm xử lý nước thải tập trung chỉ là đơn vị cung cấp dịch vụ theo hợp đồng, mối quan hệ giữa các trạm xử nước thải tập trung với doanh nghiệp hoạt động trong khu công nghiệp chỉ đơn thuần là cung cấp dịch vụ, doanh nghiệp không bắt buộc dùng. Còn làm thế nào để bắt buộc doanh nghiệp đấu nối về công tác xử lý nước thải thì không phải thuộc thẩm quyền của trạm mà thuộc các cơ quan chức năng và quy định về chế tài xử lý các doanh nghiệp trong khu công nghiệp không sử dụng hệ thống xử lý nước thải tập trung này đến này chưa được quy định.

Thứ hai, hệ thống các thiết chế chịu trách nhiệm về bảo vệ nguồn nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng theo quy định của pháp luật Việt Nam còn chồng chéo, thiếu tính đồng bộ.

Tại Việt Nam, trách nhiệm bảo vệ nguồn nước đang được phân chia theo chiều ngang giữa các bộ ngành và cơ sở chuyên môn tại địa phương.

Tại cấp Trung ương, từ năm 2008, chức năng, nhiệm vụ về quản lý tài nguyên nước và quản lý lưu vực sông được giao cho Bộ TN&MT. Theo đó, Bộ TN&MT có trách nhiệm tham mưu cho Chính phủ thành lập Ủy ban LVS; tổ chức lập nhiệm vụ, đồ án quy hoạch lưu vực sông và tổ chức thực hiện sau khi phê duyệt đối với lưu vực sông lớn và lưu vực sông liên tỉnh. Nhằm tăng cường vai trò và tính hiệu quả của quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, ngày 04/04/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 36/2017/NĐ-CP, thay thế Nghị định số 21/2013/NĐ-CP, theo đó Bộ TN&MT có các nhiệm vụ liên quan trực tiếp đến bảo vệ môi trường lưu vực như hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án về phòng, chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước, phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm các nguồn nước... Liên quan đến quản lý môi trường nước còn có sự tham gia của một số Bộ ngành khác như Bộ Xây dựng quản lý các vấn đề về công trình cấp thoát nước đô thị, Bộ Y tế quản lý và giám sát chất lượng nước uống, Bộ Giao thông vận tải quản lý công trình thủy và hệ thống cảng, phát triển giao thông đường thủy...

Tại cấp liên vùng, Ủy ban sông MeKongViệt Nam là tổ chức phối hợp liên ngành về môi trường LVS đầu tiên được thành lập theo Quyết định số 237- CP ngày 18/9/1978 của Hội đồng Chính phủ thành lập Ủy ban sông MeKong Việt Nam. Ủy ban sông MeKong Việt Nam giúp Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, quản lý hoạt động hợp tác với Ủy hội sông MeKong quốc tế nhằm phát triển sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước và các tài nguyên khác liên quan trên toàn LVS MeKong nói chung, vùng Đồng bằng sông Cửu Long và Tây Nguyên thuộc LVS MeKong Việt Nam nói riêng. Ngoài ta còn có 9 tổ chức quản lý LVS thuộc 02 hệ thống quản lý chuyên ngành nông nghiệp và môi trường, gồm cả Ban quản lý quy hoạch LVS MeKong, Hội đồng LVS Srepok do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn thành lập và quản lý.

Hệ thống các cơ quan này hiện nay đang bộc lộ sự chồng chéo về thẩm quyền, cụ thể:

+ Liên quan đến vấn đề xây dựng quy hoạch về quản lý, khai thác sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, theo quy định hiện hành, cả Bộ TN&MT, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, Bộ Công thương, Bộ Giao thông vận tải đều có thẩm quyền nhất định trong lĩnh vực này. Cụ thể, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn xây dựng quy hoạch thủy lợi; Bộ TN&MT xây dựng quy hoạch bảo vệ môi trường; Bộ Công Thương xây dựng quy hoạch phát triển hệ thống thủy điện; Bộ Giao thông vận tải xây dựng quy hoạch phát triển hệ thống giao thông thủy... Chính sự chồng chéo trong quy hoạch của các ngành liên quan dẫn đến việc thiếu hài hòa trong sử dụng tài nguyên và môi trường nước mặt cho các mục đích khác nhau, gây ra những xung đột trong khai thác sử dụng nước, làm gia tăng nguy cơ thiếu nước và ô nhiễm môi trường nước mặt. Ngoài ra, nội hàm bảo vệ chất lượng nước sông được thể hiện trong quy hoạch bảo vệ môi trường và quy hoạch tài nguyên nước còn thiếu tính nhất quán, dẫn đến sự chồng chéo trong trách nhiệm thực hiện, gây lúng túng cho các cơ quan quản lý nhà nước các cấp và các tổ chức, cá nhân liên quan.

+ Liên quan đến vấn đề quản lý hoạt động xả thải vào nguồn nước. Từ góc độ quản lý có thể thấy, đối với một nguồn xả thải có tiềm năng gây ô nhiễm cho nguồn nước chịu sự điều chỉnh và quản trị của các cơ quan quản lý khác nhau, theo các luật khác nhau sẽ khó kiểm soát được toàn diện và triệt để. Ví dụ việc cấp phép xả thải được phân ra theo nguồn nước trực tiếp nhận thải (nguồn tự nhiên) và nguồn phục vụ tưới tiêu, giấy phép xả thải vào hệ thống nước tự nhiên do ngành tài nguyên và môi trường cấp, giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi, trừ xả nước thải với quy mô nhỏ và không chứa chất độc hại, chất phóng xạ lại do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP về thoát nước và xử lý nước thải cũng quy định quy chuẩn kỹ thuật về nước thải do các cơ quan nhà nước khác nhau ban hành. Cụ thể, nước thải từ các hộ thoát nước, khu công nghiệp xả vào hệ thống thoát nước đô thị phải bảo đảm các quy chuẩn kỹ thuật về nước

thải do Bộ xây dựng ban hành; nước thải xử lý phi tập trung, căn cứ vào khả năng tiếp nhận và mục đích sử dụng của nguồn tiếp nhận do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định còn nước thải từ hệ thống thoát nước đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư nông thôn tập trung xả vào hệ thống công trình thủy lợi do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành. Điều này gây xung đột với nguyên tắc nền tảng là hệ thống nước có sự kết nối tự nhiên theo dòng chảy và lưu vực. Việc cấp phép xả thải và quy chuẩn kỹ thuật nước thải như hiện nay không gắn kết với kiểm soát ô nhiễm nước nói chung.

+ Liên quan đến trách nhiệm của các cơ quan trong ứng phó sự cố khẩn cấp, theo quy định tại Khoản 2 Điều 24, Nghị định 120/2008, Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm chủ động tiến hành các biện pháp ngăn chặn, hạn chế lan rộng ô nhiễm, xử lý giảm thiểu ô nhiễm thuộc phạm vi quản lý; tuy nhiên, theo quy định tại Luật Tài nguyên nước, UBND cấp tỉnh chỉ đạo việc xử lý còn UBND các cấp chủ động tiến hành các biện pháp ngăn chặn, hạn chế lan rộng ô nhiễm.

+ Liên quan đến chức năng của các cơ quan có thẩm quyền bảo vệ nguồn nước quốc tế. Ủy ban LVS Cửu Long và Ủy ban LVS Sesan - Srepok đều là tổ chức phối hợp liên ngành, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ các vấn đề về LVS MeKong theo quy định của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn; trong khi đó, theo quy định tại Quyết định số 619/QĐ-TTg ngày 8/5/2020 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Uỷ ban sông MeKong Việt Nam, cơ quan này cũng có nhiệm vụ nghiên cứu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ phương hướng, giải pháp để giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành, liên quốc gia trên Lưu vực sông MeKong, bao gồm cả các LVS Cửu Long và sông Sê San - Srêpốk của Việt Nam (Điều 2), đặc biệt trong cơ cấu của Uỷ ban sông MeKong Việt Nam cũng gồm Tiểu ban LVS Cửu Long và Tiểu ban LVS Sê San - Srêpốk.

Thứ ba, Hiệp định MeKong cũng như các văn bản do MRC thông qua đều không quy định cơ chế pháp lý đảm bảo thực hiện. Cụ thể, đối với thủ tục sử dụng nước, không có cơ chế pháp lý đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ sửa đổi, giảm thiểu hoặc đình chỉ việc chuyển nước liên lưu vực trong thời gian xác định trong mùa khô để đáp ứng những yêu cầu của thủ tục MRC khi có yêu cầu của Uỷ ban liên hợp; đối với thủ tục thông báo, thủ tục tham vấn, không có cơ chế đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ nếu NMC không thực hiện nghĩa vụ thông báo theo yêu cầu của Uỷ ban liên hợp hoặc quốc gia không tạo cơ hội cho quốc gia khác tiến hành thảo luận và đánh giá trước khi thực hiện các hoạt động chuyển hướng liên lưu vực từ dòng chính trong mùa mưa và sử dụng trong lưu vực trên dòng chính trong suốt mùa khô và chuyển hướng lưu vực lượng nước dư thừa trong suốt mùa khô; tương tự, đối với vấn đề duy trì dòng chảy tối thiểu, không có cơ chế đảm bảo việc thực hiện nghĩa vụ báo cáo dữ liệu dòng chảy cho Ban thư ký MRC của các QGTV. Ngoài ra, mặc dù Hiệp định MeKong quy định nghĩa

vụ của các QGTV khi trực tiếp giải quyết tranh chấp phải thông báo lại kết quả cho Hội đồng để cơ quan này tiến hành các hoạt động cần thiết nhằm thực hiện quyết định đó nhưng không quy định cụ thể về cơ chế giám sát việc thực hiện kết quả giải quyết tranh chấp.

4.2. Thực tiễn thực thi pháp luật bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.2.1. Ngăn ngừa, giảm thiểu, kiểm soát suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm nguồn nước quốc tế

4.2.1.1. Thực trạng lượng nước sông MeKong tại Việt Nam

Trong những năm gần đây, dòng chảy các hệ thống sông, suối ở Việt Nam đều thiếu hụt so với trung bình nhiều năm, có nơi tới 60 - 90%; mực nước nhiều nơi đạt mức thấp nhất lịch sử đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông.

Trong khoảng thời gian từ tháng 11 năm 2020 đến đầu tháng 2 năm 2021, mực nước của sông MeKong đo tại trạm Tân Châu đều thấp hơn mực nước trung bình trong giai đoạn những năm 1961-2019. Cụ thể, trong hai tháng cuối năm 2020, mức thấp nhất đo được là 1.32m (ngày 7/12) trong khi mức trung bình tại thời điểm tương ứng trong giai đoạn 1961-2019 là 2.01m. Tương tự, trong hai tháng đầu năm 2021, mức thấp nhất đo được là 0.31 m (4/2), trong khi mức nước trung bình tại thời điểm tương ứng trong giai đoạn 1961-2019 là 0.98m.[210]

Trước đó, trong năm 2020, các Báo cáo và số liệu quan trắc thuỷ văn của MRC cũng cho thấy mực nước sông MeKong xuống thấp ở một số khu vực. Mực nước vào mùa khô chảy trên dòng chính sông Mekong trong tháng 6 và tháng 7 năm 2020 được mô tả là "đặc biệt thấp".[211] Tại 2 trạm Tân Châu và Châu Đốc, mực nước lớn nhất cuối tháng 9/2020 tại trạm Tân Châu vẫn thấp hơn TBNN khoảng 1,2 m, và thấp hơn mức báo động lũ cấp 1 khoảng 1,25 m. Tổng lưu lượng nước qua Tân Châu và Châu Đốc nửa cuối tháng 9/2020 có xu thế giảm, chỉ đạt 59% của TBNN, và thấp hơn cùng kỳ năm 2019 là 37%. Mực nước và tổng lượng lũ về vùng Đồng bằng sông Cửu Long giai đoạn nửa cuối tháng 9/2020 vẫn ở mức thấp nhất trong 10 năm qua.[212]

Trong năm 2019, do đỉnh lũ trên sông Cửu Long tại trạm Tân Châu 2.5 m và Châu Đốc 2.2 m ở mức thấp, tổng lượng dòng chảy tại thượng nguồn sông MeKong về khu vực đồng bằng sông Cửu Long thiếu hụt nhiều so với trung bình nhiều năm. Các số liệu của MRC cho thấy, Mực nước tại Tân Châu trong giai đoạn 6 tháng cuối 2019 và 5 tháng đầu 2020 ở mức thấp, gần trùng với quá trình năm hạn lịch sử 2015-2016.

---

[210] http://ffw.mrcmekong.org/stations.php?StCode=TCH&StName=Tan%20Chau, accessed 12 January 2021

[211] Mekong River Commission, *Situation Report Hydrological Conditions in the Lower Mekong River Basin in January-July 2020 (*2020) https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Situation-report-Jan-Jul-2020.pdf

[212] Văn phòng Thường trực Ủy ban sông Mê Công Việt Nam, *Bản tin về diễn biến tài nguyên nước tới Đồng bằng sông Cửu Long,* tháng 10/2020.

Thậm chí trong giai đoạn được xác định là mùa mưa, mực nước của năm 2019 cũng thấp hơn những năm trước (Bảng 4.1). Tại các trạm Tân Châu và Châu Đốc, mực nước bắt đầu xuống thấp hơn mực nước TBNN từ ngày 18.6. Trong tháng 7, mực nước ở 2 trạm này thường xuyên thấp hơn mực nước TBNN từ 0,8 - 2,3 m. Tương tự, dòng chảy ở Tân Châu và Châu Đốc cũng thấp hơn dòng chảy TBNN tới 14.000 m3/giây, giảm tới 75% dòng chảy TBNN cùng thời kỳ trong tháng 7 tại 2 trạm này.

Bảng 4.1: Mực nước sông MeKong tại các trạm Tân Châu và Châu Đốc trong giai đoạn nửa cuối tháng 6 năm 2019 so với một số năm trước

Đơn vị: **m**

Tên trạm quan trắc	2016	2017	2018	2019
Trạm Tân Châu	1.05	9.18	6.53	0.38
Trạm Châu Đốc	1.5	8.39	5.66	-0.25

Nguồn: Mekong River Commission- Regional Flood Management and Mitigation Centre, Weekly Flood Situation Report for the Mekong River Basin

Những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng trên của nước sông MeKong bao gồm:

Thứ nhất, nguyên nhân tự nhiên.

Các hiện tượng cực đoan cùng các hiện tượng thiên nhiên bất thường là kết quả của biến đổi khí hậu như sự gia tăng nhiệt độ theo mùa, lượng mưa trung bình giảm, thay đổi dòng chảy, sạt lở ven sông… đang đe dọa nguồn tài nguyên nước. Việt Nam được dự báo là một trong năm quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu, trong đó tài nguyên nước sẽ chịu những ảnh hưởng lớn nhất và sớm nhất do những diễn biến bất thường về lượng mưa và nước biển dâng, tập trung mạnh nhất ở hai khu vực sản xuất lúa gạo và sản phẩm thủy sản chủ yếu của cả nước là đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng.

Bên cạnh đó**,** tài nguyên nước của nước ta phân bố không đều theo không gian và thời gian, tập trung chủ yếu trong 4-5 tháng mùa mưa (chiếm 75 – 85% tổng lượng mưa hàng năm), lượng mưa trong mùa khô chỉ chiếm 15 – 25%. Khu vực có lượng mưa lớn là các khu vực phía Đông Trường Sơn thuộc vùng Bắc Trung Bộ, Trung Trung Bộ, Tây Nguyên và khu vực trung du, miền núi Bắc Bộ. Đây đồng thời cũng là các khu vực đồi núi, đất dốc, sông ngắn, đất đá có khả năng chứa nước kém, vì vậy, các khu vực này thường xuyên xảy ra tình trạng hạn hán, thiếu nước trong mùa khô và mùa lũ, lũ quét, sạt lở đất trong mùa mưa.[213]

[213] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu,* tr.10-13.

Bảng 4.2: Xu thế thay đổi khí hậu và các thiên tai khác ở đồng bằng sông Cửu Long trong 30 năm tới

Yếu tố khí hậu	Xu hướng	Khu vực bị tác động chủ yếu
Nhiệt độ	Tăng	An Giang, Đồng Tháp, Long An, Cần Thơ, Sóc Trăng, Kiên Giang
Số ngày nắng nóng cao (nhiệt độ trung bình >35 oC)	Tăng	Các vùng giáp biên giới Campuchia, vùng Tây sông Hậu
Lượng mưa đầu mùa (tháng 5,6,7)	Giảm	Toàn đồng bằng sông Cửu Long
Lượng mưa cuối mùa (tháng 8,9, 10)	Tăng	Các vùng ven biển đồng bằng sông Cửu Long
Mưa lớn bất thường (mưa > 100mn/ngày)	Tăng	Các vùng ven biển bán đảo Cà Mau, vùng giữa sông Tiền và sông Hậu
Áp thấp nhiệt đới ven biển	Tăng	Các vùng ven biển bán đảo Cà Mau, vùng giữa sông Tiền và sông Hậu
Tác động của triều cường	Tăng	Toàn đồng bằng
Mực nước ngầm	Giảm	Toàn đồng bằng
Nước biển dâng	Tăng	Các tỉnh ven biển

Nguồn: Văn phòng Quốc hội (2017), Thông tin chuyên đề - An ninh nguồn nước tại Đồng bằng sông Cửu Long: Thực trạng và giải pháp

Thứ hai, nguyên nhân con người.

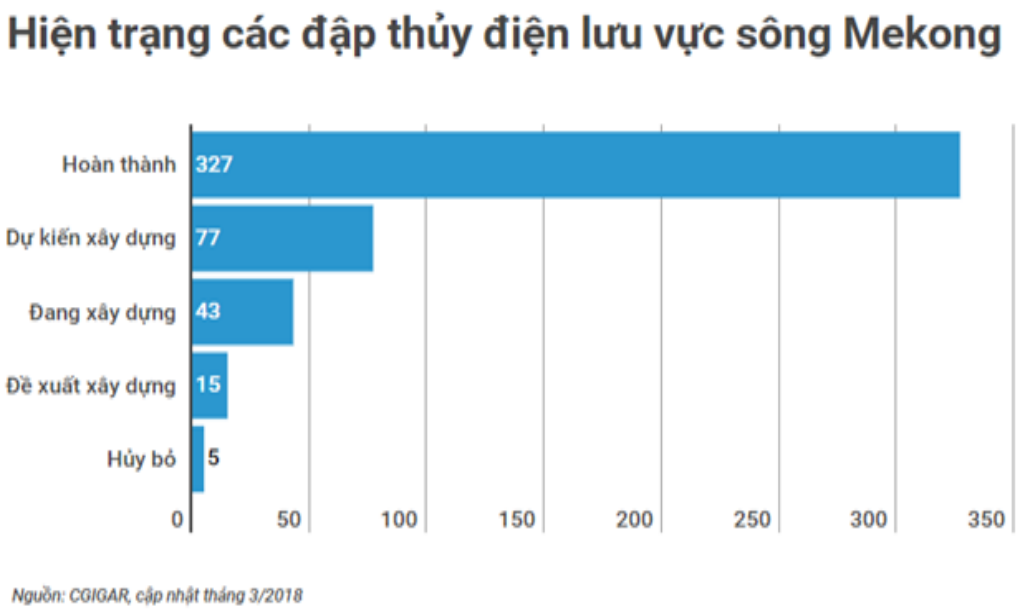
Phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông xuyên biên giới mà Việt Nam là quốc gia ở hạ nguồn. Trong khi gần 2/3 lượng nước chảy vào nước ta là từ các nước ngoài, các quốc gia ở thượng nguồn đã và đang đẩy mạnh việc khai thác sử dụng nước trên các sông liên quốc gia, nhất là trên lưu vực sông MeKong và lưu vực sông Hồng. Báo cáo của MRC vào tháng 7 năm 2020, trên cơ sở dữ liệu quan trắc, kết hợp với các nguồn giám sát khác, cho biết, bên cạnh những nguyên nhân khách quan như biến đổi khí hậu, hoạt động của các đập thủy điện lớn tại dòng chính và cả phụ lưu sông Mekong cũng góp phần làm giảm lưu lượng dòng chảy.[214] Trước đó, ngay từ năm 2010, Báo cáo Đánh giá môi trường chiến lược về thuỷ điện dòng chính sông MeKong được đệ trình lên Uỷ hội sông MeKong đã chỉ ra rằng khi đưa vào thi công và vận hành, các dự án phát triển thuỷ điện được đề xuất sẽ có khả năng gây ra

[214] Mekong River Commission
Situation Report Hydrological Conditions in the Lower Mekong River Basin in January-July 2020 (2020)
https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Situation-report-Jan-Jul-2020.pdf

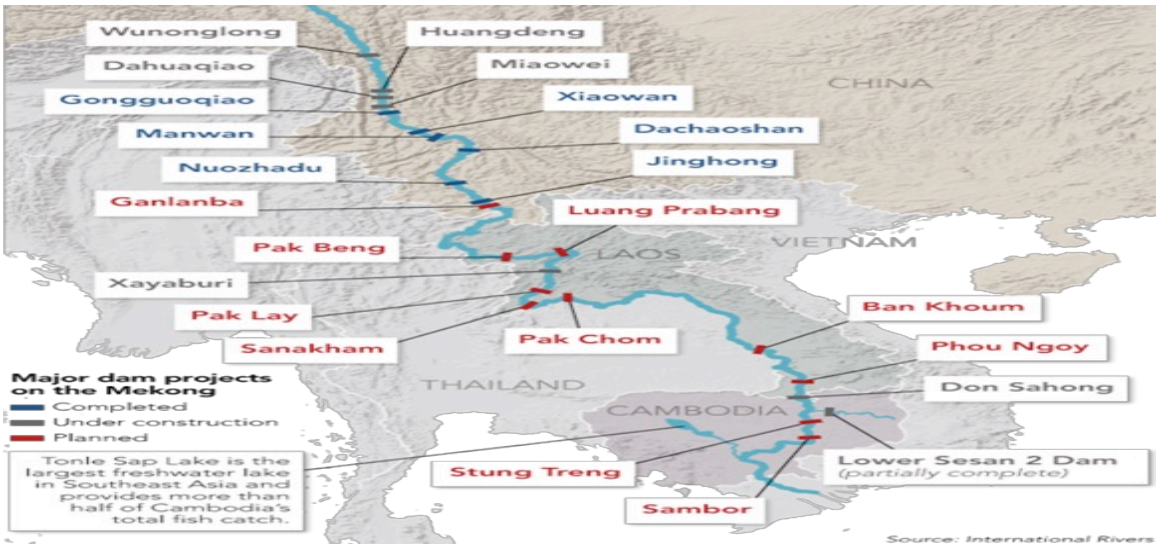
những tác động xuyên biên giới và các căng thẳng quốc tế trong vùng hạ nguồn sông MeKong trên nhiều phương diện, trong đó có lượng nước sông MeKong.[215]

Hiện nay trên toàn bộ dòng chính sông MeKong đã có 13 đập thuỷ điện đi vào hoạt động (11 đập ở thượng nguồn, 2 đập ở hạ nguồn) và 19 dự án thuỷ điện có kế hoạch xây dựng cùng 1 dự án đang trong quá trình xây dựng..[216] Ngoài ra còn có hàng chục hồ đập thuỷ điện trên các phụ lưu của MeKong trên lãnh thổ Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam.

Bảng 4.3: Hiện trạng các đập thuỷ điện lưu vực sông MeKong



Bảng 4.4: Phân bổ các đập thuỷ điện trên sông MeKong



Nguồn: International Rivers

---

[215] *International Centre for Environmental Management (ICEM) 2010a, Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-FR-summary-13oct.pdf>*.accessed 2 Januarry 2021.

[216] https://www.mrcmekong.org/our-work/topics/hydropower/, truy cập ngày 1/2/2021.

Thời gian lưu nước ở các chuỗi đập này làm cho nước chảy về đồng bằng sông Cửu Long rất muộn. Trong mùa mưa, các đập ở thượng nguồn sẽ làm giảm 70-100% năng lượng dòng chảy; một số đập có khả năng ngăn giữ dòng chảy từ 2-3 tuần vào mùa khô và 1-2 tuần vào mùa mưa, có đập có thời gian ngăn dòng chảy lên đến 1 tháng trong những năm hạn hán như đập Sanakham của Lào.[217]

Bên cạnh những nguyên nhân trên, tăng trưởng kinh tế kéo theo nhu cầu khai thác, sử dụng nguồn nước của các ngành, các đô thị ngày càng tăng trong khi tình trạng sử dụng nước lãng phí, kém hiệu quả vẫn còn phổ biến. Hiện nay, mỗi năm cả nước sử dụng khoảng 80,6 tỷ m3 nước. Đến năm 2020 con số này dự kiến sẽ tăng lên khoảng 120 tỷ m3, với mức tăng 48%, trong đó nước cho tưới dự kiến sẽ tăng khoảng 30%, công nghiệp tăng gần 190%, đô thị 150% và nuôi trồng thủy sản 90%.[218]

4.2.1.2. Thực trạng chất lượng nước và hệ sinh thái sông MeKong tại Việt Nam

Tại lưu vực sông MeKong (Việt Nam), một trong những vấn đề lớn nhất là xâm nhập mặn và nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới.

Thứ nhất, đối với tình trạng xâm nhập mặn, trong những năm gần đây, tại nhiều vùng cửa sông đã xuất hiện tình trạng mặn xâm nhập sâu, cụ thể:

+ Tại Hậu Giang: tình hình xâm nhập mặn năm 2016 trên địa bàn tỉnh diễn biến rất phức tạp, mặn từ Biển Tây và Biển Đông đã xâm nhập vào tỉnh Hậu Giang, ảnh hưởng nặng nề đến thị xã Long Mỹ, thành phố Vị Thanh, huyện Vị Thủy và huyện Long Mỹ, với độ mặn từ 3,1 ‰. Trong các ngày từ 26/01/2016 đến ngày 04/03/2016, mặn xâm nhập từ Biển Đông theo Sông Hậu lấn sâu vào các trụ kênh khoảng 15km thuộc huyện Châu Thành, thị xã Ngã Bảy nồng độ mặn đo được từ 2,3 – 3 ‰ ; mặn xâm nhập từ Biển Tây theo Sông Cái Lớn lấn sâu vào nội đồng thuộc huyện Long Mỹ, thị xã Long Mỹ nồng độ mặn đo được từ 10‰ đến 19,7 ‰ kéo dài liên tục nhiều ngày (trên 30 ngày) gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống sản xuất và sinh hoạt của người dân trên địa bàn huyện Long Mỹ, thành phố Vị Thanh, huyện Vị Thủy, thị xã Long Mỹ.

+ Tại Vĩnh Long: Những tháng cuối năm 2015 và đầu năm 2016, diễn biến mặn trên địa bàn tỉnh bất thường, cụ thể ngày 22/12/2015, mặn lên cao, đạt 6‰ tại Cái Hóp (xã Đức Mỹ, Càng Long), đạt 3‰ tại cống Nàng Âm (xã Trung Thành Đông, huyện Vũng Liêm). Trong tháng 1 và tháng 2/2017 có 2 đợt mặn lên cao, cao nhất là đợt từ 5-13/2/2016, độ mặn trên sông Cổ Chiên, sông Hậu đạt mức kỷ lục tại các điểm đo, cụ

---

[217] Xem: Văn phòng Quốc hội (2017), *Thông tin chuyên đề - An ninh nguồn nước tại Đồng bằng sông Cửu Long: Thực trạng và giải pháp*, tr.16

[218] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu*, tr.16

thể sông Cổ Chiên tại huyện Vũng Liêm độ mặn đạt từ 8 – 10‰, trên sông Hậu tại vàm Tân Dinh (xã Tích Thiện, Trà Ôn) xấp xỉ 4,5‰.[219]

Từ tháng 11 năm 2019, hạn mặn đang gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến khu vực đồng bằng sông Cửu Long, tăng cao trong thời kỳ giữa tháng 3 đến tháng 4. Ranh mặn 4% (4ppt) trên sông Vàm Cỏ Tây (có thời điểm trên 125 km), Cửa Tiểu, Cửa Đại, Hàm Luông đã xâm nhập sâu hơn năm 2016 từ 3-7 km, gây ảnh hưởng lớn đến sản xuất và sinh hoạt của các tỉnh đồng bằng sông Cửu Long. Tính đến tháng 4 năm 2020, mùa khô hạn tại đồng bằng sông Cửu Long đã kéo dài gần 6 tháng, khiến khoảng 96.000 hộ dân trong vùng bị thiếu nước sinh hoạt, 5 tỉnh phải công bố thiên tai. Thiệt hại về sản xuất nông nghiệp được giảm thiểu do đã có biện pháp thích ứng thay đổi thời vụ nhưng thiếu nước sinh hoạt, thiếu nước tưới cho các vườn cây ăn quả và thiếu nước ngọt sinh hoạt nghiêm trọng đã trở thành mối lo ngại lớn nhất trong mùa hạn mặn.[220]

Theo dự báo, vào cuối thế kỷ 21, chiều sâu xâm nhập ứng với độ mặn 1^0 có thể tăng lên trên 20 km trên các sông Tiền, Hậu (IMHEN và UNDP, 2015); đến giữa thế kỷ 21, ở ĐBSCL, diện tích có độ mặn trên 4% được dự báo là có thể chiếm 45% diện tích toàn vùng và vùng chịu ảnh hưởng của độ mặn trên 1%, có thể chiếm khoảng 60% diện tích toàn vùng.

Thứ hai, đối với tình trạng ô nhiễm, trong giai đoạn 2014-2019***,*** chất lượng nước do ô nhiễm có sự biến động đáng kể ở một số khu vực. Trên sông Tiền và sông Hậu, chất lượng nước được cải thiện từ năm 2014-2016, tuy nhiên, đến năm 2017-2018, lại có sự suy giảm nhẹ.

Giá trị của hầu hết các thông số trên các sông thuộc lưu vực sông MeKong đều nhỏ hơn giới hạn QCVN 08-MT: 2015/BTNMT (ngưỡng A2). Tuy nhiên, cục bộ một số đoạn sông của sông Tiền, sông Hậu và một số nhánh sông đã ghi nhận hiện tượng ô nhiễm cục bộ chất hữu cơ với mức độ khác nhau do nước thải từ các khu công nghiệp (KCN) và hoạt động khai thác cát, nuôi trồng thuỷ sản không qua xử lý xả thẳng ra môi trường. Điển hình như đoạn sông Tiền qua khu vực cảng cá Mỹ Tho, KCN Mỹ Tho đã có dấu hiệu ô nhiễm hữu cơ và vi sinh. Khu vực đầu nguồn sông Hậu được xác định là khu vực cần tập trung theo dõi bởi vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới. Kết quả quan trắc trong giai đoạn 2015-2019 cho thấy, giá trị các thông số đặc trưng cho ô nhiễm hữu cơ có xu hướng tăng nhẹ theo từng năm nhưng chất lượng nước vẫn đang ở mức tốt.

---

[219] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu*, tr.20.

[220] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu,* tr.10-13, tr.20.

Tác động của nước thải sinh hoạt từ các đô thị, nuôi trồng thuỷ sản, chế biến thuỷ hải sản và các hoạt động công nghiệp đang có những tác động đáng kể đến chất lượng nước sông MeKong. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2017, hầu hết nông dân trồng lúa đều sử dụng phân bón và thuốc bảo vệ thực vật nhiều hơn mức được khuyến nghị. Theo tính toán, mỗi năm có khoảng 1.790 tấn hoạt chất thuốc diệt ốc sên, 210 tấn hoạt chất thuốc diệt cỏ, 1.224 tấn hoạt chất thuốc trừ sâu và 4.245 tấn hoạt chất thuốc diệt nấm được sử dụng dư thừa trong sản xuất lúa ở ĐBSCL. Ở An Giang và Kiên Giang, hai tỉnh sản xuất gạo lớn nhất của ĐBSCL, nông dân trồng lúa sử dụng phân bón nhiều hơn 20-30% so với mức khuyến cáo. Lượng phân bón hoá học và thuốc BVTV dư thừa là một trong những nguyên nhân gây suy giảm chất lượng nước mặt trong khu vực. Tại những khu vực nuôi trồng thủy sản, nguồn gây ô nhiễm chính là bùn phù sa lắng đọng trong ao nuôi trồng thủy sản thải ra hàng năm trong quá trình vệ sinh và nạo vét ao nuôi. Một vấn đề quan trọng đó là chất thải ao nuôi công nghiệp, đây là nguồn có thể gây ô nhiễm môi trường và dịch bệnh thủy sản phát sinh trong môi trường nước. Hiện nay, vấn đề xử lý nguồn bùn thải, chất thải nuôi trồng thuỷ sản còn rất hạn chế chưa đáp ứng các yêu cầu quy chuẩn môi trường quy định. Thêm vào đó, nước thải từ hoạt động nuôi trồng thủy sản cũng thường không được kiểm soát, không được xử lý (hoặc chỉ thông qua quá trình lắng sơ bộ), thải trực tiếp ra môi trường, gây tác động đáng kể đến chất lượng nước mặt.

Bảng 4.5: Lượng nước thải sinh hoạt phát sinh tại một số địa phương Đồng bằng Sông Cửu Long

TT	Tỉnh/ thành phố	Lượng nước thải sinh hoạt phát sinh (m^3/ ngày đêm)	
		Đô thị	Nông thôn
1	An Giang	75.000	175.000
2	Đồng Tháp	30.358	57.801
3	Hậu Giang	14.920	46.707

Nguồn: Báo cáo công tác Bảo vệ môi trường các địa phương năm 2016, 2017

Tính đến giữa năm 2018, toàn vùng có 37 KCN tại 12 tỉnh, thành phố đang hoạt động. Hầu hết các KCN, CCN tập trung trên địa bàn các tỉnh vùng ĐBSCL đều nằm dọc tuyến sông Hậu và sông Tiền, hoạt động trong lĩnh vực chế biến thuỷ sản đông lạnh xuất khẩu. Tỷ lệ KCN có hệ thống XLNT tập trung trên địa bàn các tỉnh ĐBSCL là 89%, tương đương tỷ lệ trung bình cả nước (88,5%). Trong tổng số 52 CCN có 17 CCN đã có hệ thống XLNT tập trung, chiếm tỷ lệ 33%, đây là tỷ lệ khá cao so với các vùng khác (tỷ lệ trung bình toàn quốc là 16%) (Cục Công thương địa phương, Bộ

Công thương, 2018). Như vậy, vẫn còn một lượng đáng kể nước thải không qua xử lý hoặc xử lý không đạt tiêu chuẩn xả ra môi trường, đây là một trong những nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường nước các dòng sông này. [221]

Ngoài ra, chế độ vận hành phủ đỉnh hằng ngày và tích nước trong mùa khô của bậc thang thủy điện dòng chính sông MeKong cũng gây suy giảm tổng lượng phù sa bùn cát và dinh dưỡng tại Kra-chê và Tân Châu – Châu Đốc tới 65% đồng thời tác động bất lợi từ lớn tới mức nghiêm trọng đến đa dạng sinh học, bao gồm nguy cơ mất đi hoặc thậm chí tuyệt chủng của tới 10% các loài cá của Việt Nam và Nam Campuchia, giảm số lượng các loài cá di cư còn sống sót, làm mất đi loài cá heo nước ngọt I-ra-oa-đi của sông MeKong, giảm phân bố và số lượng các loài nhuyễn thể nước ngọt, và giảm khả năng di chuyển của các loài thân mềm. Tổ hợp các biến động về chế độ thủy văn (mực nước độ mặn) và tác động lên nguồn thực phẩm và các thu nhập của người dân sẽ ảnh hưởng tới hàng triệu người. Đối với các làng xã phụ thuộc nhiều vào nghề cá và canh tác nông nghiệp, tác động lên nguồn thu nhập sẽ chịu ảnh hưởng rất lớn. Trong một số trường hợp, thu nhập người dân có thể bị giảm tới 50%.[222]

4.2.2 Hợp tác quốc tế

Như đã nói ở trên, hiện nay có khoảng hơn mười cơ chế hợp tác tại khu vực MeKong, trong đó, một trong những cơ chế hợp tác nổi bật nhất là Uỷ hội MeKong. Ủy ban sông MeKongViệt Nam đã thực hiện các hoạt động hợp tác với Ủy hội sông MeKong quốc tế, với các quốc gia trong lưu vực, các nước, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức quốc tế cùng nghiên cứu và đề xuất giải pháp giảm thiểu tác động của các hoạt động phát triển kinh tế, xã hội của các quốc gia thượng nguồn tới các vùng lãnh thổ của Việt Nam có sông MeKong chảy qua. Việt Nam cũng tham gia thực hiện Chiến lược Phát triển hạ lưu LVS MeKong giai đoạn 2016 - 2020 của Ủy hội sông MeKong với mục tiêu là phát triển mọi tiềm năng vì lợi ích bền vững cho tất cả các quốc gia ven sông và ngăn ngừa sử dụng lãng phí nguồn nước LVS Mê Công.

Từ 2013 đến nay, Dự án Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước Sông Mê Kông đã làm việc thành công với các nước thành viên MRC để thiết lập các ví dụ điển hình về cách thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong thực tế. Các bên liên quan trong nước và khu vực đã cùng nhau xây dựng, thiết kế và thiết lập các cơ chế và khuôn khổ đang đi đúng hướng để tạo điều kiện cho hợp tác được cải thiện hiện tại và trong tương lai, trong đó có các dự án của Việt Nam là Dự án Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông Sekong, Sesan và Srepok (Lưu vực 3S) (Việt Nam, Campuchia, Lào) và Dự án Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới

---

[221] Xem: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2018, Chuyên đề Môi trường nước các lưu vực sông, tr.39-41.

[222] Xem: Bộ Tài nguyên và môi trường (2018), *Thông tin chuyên đề - Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong đảm bảo an ninh quốc gia,* tr.15

Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long nhằm chia sẻ nước, chia sẻ rủi ro và tối đa hoá lợi ích với ngân sách 354.000 USD và thời gian từ tháng 5 năm 2014 đến tháng 5 năm 2019. Chính phủ Campuchia và Việt Nam đã nhất trí thiết lập một cơ chế hợp tác xuyên biên giới chung có thể hoạt động như một khuôn khổ mà theo đó các nước có thể tăng cường hợp tác và đối thoại để cải thiện quản lý bền vững lâu dài các lưu vực. Hai bên đã tiến hành các cuộc thảo luận để xác định các rào cản hàng đầu đối với việc quản lý công bằng tài nguyên nước chung và các mối đe dọa đối với nguồn nước ở đồng bằng sông Cửu Long, đồng thời nhất trí về việc chia sẻ dữ liệu giữa các cơ quan chính một số cơ chế phụ - chẳng hạn như các ủy ban ra quyết định cấp cao, các nhóm làm việc kỹ thuật và các nhóm ứng phó khẩn cấp - sẽ làm việc cùng nhau để giải quyết các vấn đề ở cấp độ chính trị, chiến lược, kỹ thuật và hoạt động. Những nỗ lực này sẽ bổ sung cho công việc của các phòng ban hiện tại và các cơ quan quản lý ở cấp quốc gia và lưu vực hiện có.[223]

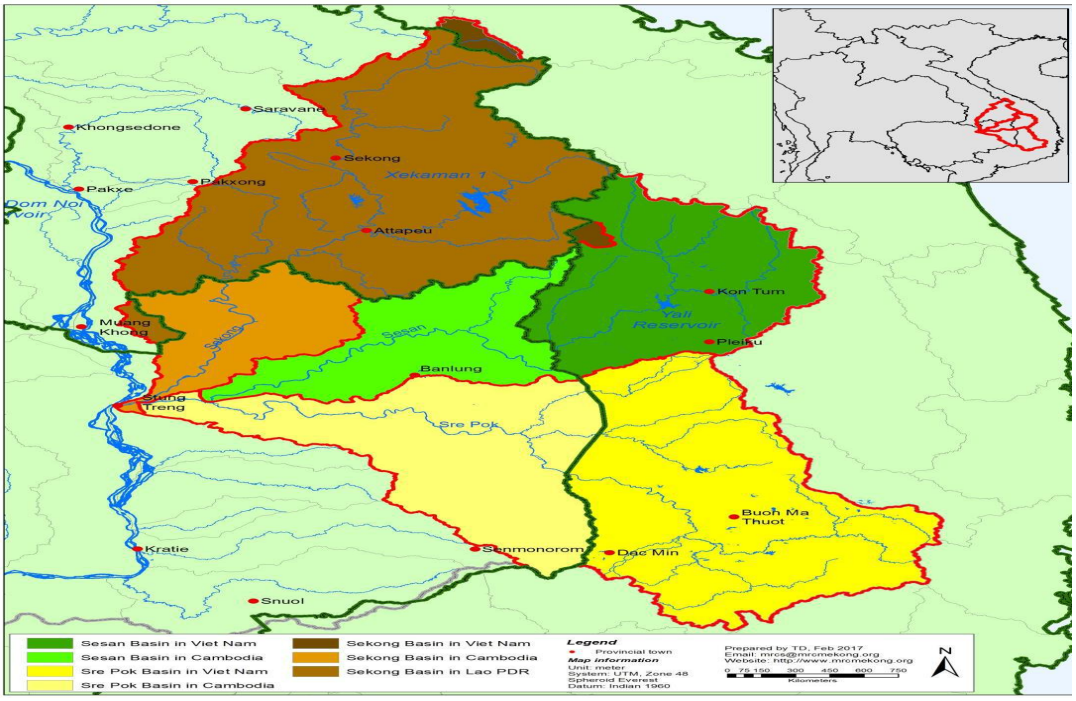
Dự án Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững ở lưu vực sông Sekong, Sesan và Srepok (Lưu vực 3S) (Việt Nam, Campuchia, Lào) nhằm tăng cường quy hoạch quốc gia, phối hợp phát triển và quản lý nước và các nguồn tài nguyên liên quan trong lưu vực sông 3S, cải thiện hơn nữa các hệ thống khí tượng thủy văn, dự báo lũ lụt và hạn hán và các dịch vụ liên quan, quản lý nước hoạt động xuyên biên giới và cơ sở hạ tầng phát triển tài nguyên nước, đồng thời Dự án cũng sẽ phát triển năng lực của các cơ quan quản lý tài nguyên nước và các cơ quan liên quan của tỉnh và các NMCs để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu.[224]

---

[223] Xem: Mekong River Commission (2019), The MRC's Mekong Integrated Water Resources Management Project.
https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/I-WRMP-Photo-book-22-Apr-19-Final-LRes.pdf

[224] Xem thêm Phụ lục IV

Bảng 4.6: Vị trí dự án chung lưu vực 3S



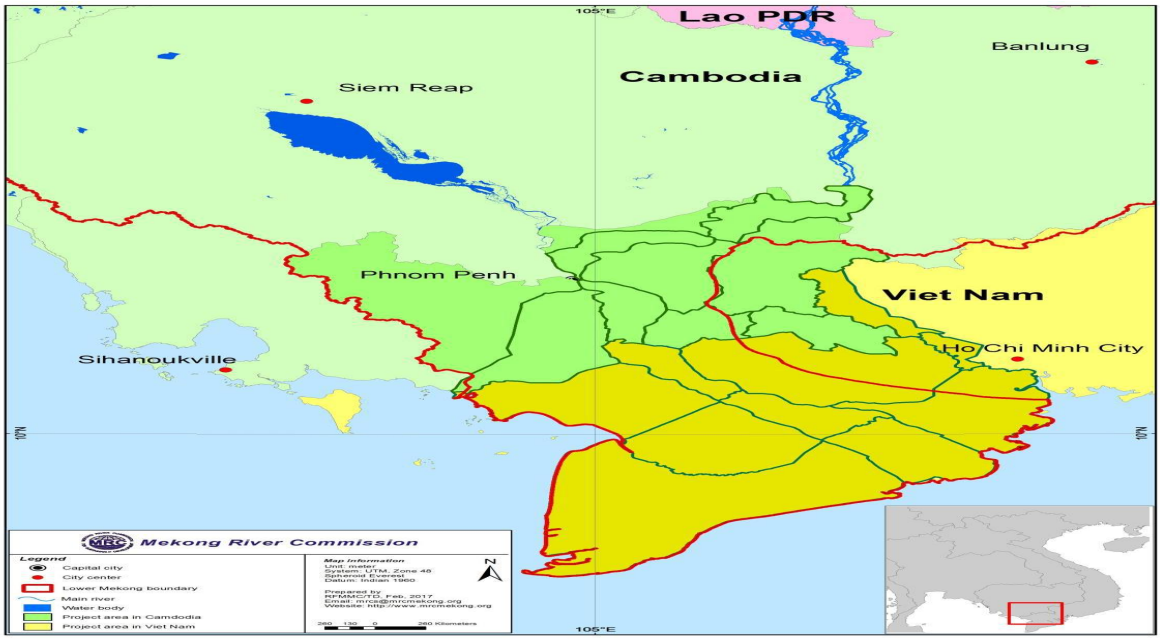
Nguồn: Mekong River Commission Secretariat (2017), Promotional Report on Identified Joint Projects in the Lower Mekong Basin 2016-2020

Dự án hợp tác có ba phần: Đánh giá khu vực hợp tác (CRA) để phát triển và quản lý lưu vực 3S, quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới trong lưu vực 2S (lưu vực Srepok và Sesan, do Việt Nam và Campuchia chia sẻ) và quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới ở lưu vực Sekong (do Lào và Campuchia chia sẻ). Ban Quản lý sẽ tăng cường lập kế hoạch phối hợp và quản lý tài nguyên nước trong lưu vực sông 3S trước những bất ổn trong tương lai bao gồm biến đổi khí hậu, nhằm gia tăng lợi ích kinh tế xã hội quốc gia, giảm thiểu tác động tiêu cực và cải thiện an ninh liên quan đến nước (nước, thực phẩm, năng lượng, môi trường, lũ lụt và hạn hán) một cách công bằng thông qua hợp tác giữa các quốc gia lưu vực 3S. Các nội dung hợp tác chính của Dự án bao gồm: Xây dựng khuôn khổ, các yếu tố và chương trình tham vấn cho các bên liên quan; cải thiện hệ thống khí tượng thủy văn; cải thiện dự báo lũ lụt, hạn hán và các hoạt động liên quan như cảnh báo sớm và phòng chống thiên tai; thiết lập và hỗ trợ cơ chế phối hợp giữa Việt Nam và Campuchia trên lưu vực sông 2S; tăng trưởng quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới.

Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long vì an ninh nguồn nước và phát triển bền vững (Việt Nam, Campuchia) nhằm chống ngập, cải thiện nông nghiệp và các chức năng khác, và phát

triển một chiến lược quản lý lũ lụt tổng hợp cho đồng bằng sông Cửu Long, bao gồm một kế hoạch đầu tư theo giai đoạn và các hoạt động hỗ trợ.[225]

Bảng 4.7: Vị trí Dự án Quản lý lũ lụt tổng hợp ở khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở đồng bằng sông Cửu Long



Nguồn: Mekong River Commission Secretariat (2017), Promotional Report on Identified Joint Projects in the Lower Mekong Basin 2016-2020

Dự án có hai phần: Phần quy hoạch bao phủ khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và phần thực hiện nhằm chuẩn bị và thực hiện đầu tư tại khu vực biên giới giữa Việt Nam và Campuchia. Hai hợp phần dự án có thể được thực hiện song song bắt đầu vào năm 2017.[226]

Ngoài ra, Việt Nam đã ký kết một số thỏa thuận hợp tác với Campuchia, Lào nhằm bảo vệ nguồn nước sông MeKong. Cụ thể, Việt Nam – Campuchia đã ký kết Kế hoạch hành động xuyên biên giới chung giai đoạn 5 năm (2019 – 2024) nhằm hỗ trợ các hoạt động hợp tác xuyên biên giới giữa hai nước trong tăng cường quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước lưu vực sông Srepok, sông Sesan và khu vực châu thổ MeKong với các lĩnh vực ưu tiên gồm giám sát và đánh giá dòng chảy; dự báo, kiểm soát và cảnh báo lương thực; phối hợp và chia sẻ thông tin; điều tra và xác định những tác động kinh tế, xã hội và môi trường; xây dựng thể chế và năng lực kỹ thuật nhằm cải thiện cơ chế phối hợp và hợp tác xuyên biên giới; tăng cường nhận thức trong quản lý tài nguyên nước và phát triển và đầu tư cơ sở hạ tầng.

---

[225] Xem thêm Phụ lục V

[226] Xem: Mekong River Commission Secretariat (2017), *Promotional Report on Identified Joint Projects in the Lower Mekong Basin 2016-2020*

Việt Nam còn tham gia và tổ chức nhiều sự kiện hợp tác quốc tế khác với các chủ đề như bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn nước trong các cơ chế hợp tác khu vực liên quan như Tiểu vùng MeKongmở rộng (GMS), sáng kiến Hạ nguồn MeKong(LMI) của Mỹ, hợp tác MeKong- Nhật Bản, MeKong- Hàn Quốc, hợp tác MeKong- Lan Thương; phối hợp hành động trong quản lý nguồn nước nhằm định hình Chương trình Nghị sự sau 2015" trong khuôn khổ ASEM.

Một số hoạt động hợp tác quốc tế khác cũng được đẩy mạnh như chủ động, tích cực vận động, huy động nguồn lực thông qua thúc đẩy các chương trình, dự án hợp tác với các đối tác phát triển trong lĩnh vực bảo vệ môi trường như Chương trình hỗ trợ ứng phó biến đổi khí hậu (SP-RCC); phối hợp với Hàn Quốc thành lập "Trung tâm hợp tác nghiên cứu chung về nguồn nước MeKong – Hàn Quốc"; vận động các quốc gia như Australia, New Zealand tăng cường cung cấp ODA về ứng phó khô hạn, xâm nhập mặn tại đồng bằng sông Cửu Long; triển khai Dự án JICA về "Tăng cường năng lực quản lý môi trường nước lưu vực sông" trên lưu vực sông Cầu và hệ thống sông Đồng Nai…

Từ năm 2005, Việt Nam đã tích cực tham gia Kế hoạch chiến lược hành động ASEAN về quản lý tài nguyên nước với mục tiêu nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến chất lượng nước, kiểm soát thảm họa liên quan đến nước và tăng cường năng lực quản lý.

Tuy nhiên, hoạt động hợp tác quốc tế vẫn còn những mặt hạn chế chưa được khắc phục hiệu quả. Một trong những tồn tại trong nhiều năm nay là tính hiệu quả và bền vững của các dự án sau khi kết thúc còn thấp. Rất nhiều dự án, chương trình khi hết nguồn kinh phí tài trợ cũng đồng nghĩa với việc kết thúc các hoạt động duy trì kết quả. Nhiều chương trình mới chỉ dừng ở mức thử nghiệm, chưa được nghiên cứu, đánh giá để triển khai nhân rộng do thiếu nguồn kinh phí duy trì.

Ngoài ra, còn một số hạn chế như hạn chế về kinh phí và nguồn nhân lực cho hoạt động hợp tác quốc tế; thiếu tính chủ động trong việc tìm nguồn tài trợ quốc tế, còn trông chờ nhiều vào đối tác và sự ưu tiên của các Chính phủ nước ngoài hoặc Ban Điều hành của các tổ chức quốc tế; khó khăn về vốn đối ứng; hạn chế về năng lực quản lý và thực hiện dự án của các đơn vị tiếp nhận và thực hiện dự án.

4.2.3. Giải quyết tranh chấp

Việc khai thác, sử dụng nguồn nước sông MeKong của một số quốc gia đang tác động trực tiếp đến nguồn nước sông MeKong trên nhiều phương diện, cả về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái, trong đó hầu hết liên quan đến các hoạt động thuỷ điện và chuyển nước ra ngoài lưu vực. Các tranh chấp đối với nguồn nước sông MeKong chủ yếu bắt nguồn từ hai hoạt động này.

Với dòng chảy, thế năng lớn nhất và thung lũng rất sâu, sông MeKong trên đất Trung Quốc đặc biệt thích hợp cho phát triển thủy điện với tổng tiềm năng đạt khoảng 36.560 MW, trong đó dòng chính chiếm tới 25.450 MW. Tại tỉnh Vân Nam, trên Sông LanThương, Trung Quốc có kế hoạch xây dựng 14 đập thủy điện với công suất lắp đặt tổng cộng tới 22.590 MW. Trung Quốc đã có kế hoạch cụ thể cho 8 đập ở khu vực trung nguồn và hạ nguồn Sông Lan Thương (giai đoạn 1) với tổng công suất trên 16.000 MW.

Bảng 4.8: Bậc thang thủy điện trên Sông Lan Thương (giai đoạn 1)

(Tính từ thượng nguồn đến biên giới Trung Quốc – Lào)

TT	Dự án	Diện tích lưu vực (10^{3+} km^2)	Diện tích hồ (ha)	Dung tích hữu ích (10^6 m^3)	Công suất lắp (MW)	Năm hoàn thành
1	Công Quả Kiều	97,2	343	120	750	2015
2	Tiểu Loan	113,3	3.712	9.900	4.200	2010
3	Mãn Loan	114,5	415	250	1.500	1995
4	Đại Triệu Sơn	121,0	826	280	1.350	2003
5	Nộ Trác Độ	144,7	4.518	12.300	5.500	2013
6	Cảnh Hồng	149,1	510	310	1.500	2007
7	Quảng Lãn Ba	151,8	12	110	150	2020
8	Mãn Tòng	160,0	58	140	600	Chưa xác định

Nguồn: Bộ Tài nguyên và môi trường (2018), Thông tin chuyên đề - Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong đảm bảo an ninh quốc gia

Hiện nay, Trung Quốc đang tiếp tục triển khai xây dựng thêm 6 đập thủy điện nữa ở thượng nguồn sông Lan Thương (giai đoạn 2).

Bảng 4.9: Bậc thang thủy điện trên Sông Lan Thương

(giai đoạn 2: 2015 – 2025)

TT	Dự án	Dung tích hữu ích (10^6 m^3)	Công suất lắp máy (MW)	Năm dự kiến hoàn thành
1	Wu Nong Long	150	1.200	Đang xây dựng
2	Li Di	20	300	Đang xây dựng
3	Tuo Ba	170	900	2025
4	Huang Deng	410	1.600	Đang xây dựng
5	Da Hua Qiao	40	920	2025
6	Miao Wei	1.280	2.200	Đang xây dựng

Nguồn: Bộ Tài nguyên và môi trường (2018), Thông tin chuyên đề - Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong đảm bảo an ninh quốc gia.

Tại hạ nguồn lưu vực sông MeKong, trong thập kỷ qua, việc phát triển thủy điện đã được mở rộng với sự việc tăng cường đầu tư của khu vực tư nhân vào lĩnh vực này. Trên dòng chính, 2 đập thuỷ điện Xaiyaburi và Don Sahong đã đi vào hoạt động.

9 dự án đập thuỷ điện khác đã được lên kế hoạch, gồm 5 dự án ở Lào, 2 dự án ở Campuchia và 2 dự án qua biên giới Lào-Thái, trong đó, 4 dự án đã được thông báo cho Uỷ hội MeKong (MRC) theo Quy trình Tham vấn trước, gồm Pak Beng, Luang Prabang, Pak Lay và Pak Chom.[227]

Bảng 4.10: Các bậc thang thủy điện trên dòng chính Sông MeKong dự kiến xây dựng của Lào, Thái Lan và Campuchia

TT	Dự án	Quốc gia	Công suất lắp máy (MW)	Diện tích hồ chứa (km2)	Chiều dài	Chiều cao
1	Pakbeng	Lào	1200	87	943	76
2	Luang Prabang	Lào	1.100	55.9	1,106	68
3	Xayaburi	Lào	1.280	55.9	810	32
4	Paklay	Lào	1.320	108	630	35
5	Sanakham	Lào	700	81	1,144	38
6	Pakchom	Lào – Thái Lan	1079	74	1,200	55
7	Ban Kum	Lào – Thái Lan	1.872	74	780	53
8	Latsua	Lào	686	13	n/a	Na
9	Don Sahong	Lào	240	0.29	1,820-720-2,730	10.6-8.2-8.3
10	Stung Treng	Cambodia	900	211	10,884	22
11	Sambor	Cambodia	2600	620.5	18,002	56

Nguồn: ICEM, MeKong River Commission, *Strategic environment assessment of hydropower on the MeKong mainstream*

Báo cáo Đánh giá môi trường chiến lược về thuỷ điện dòng chính sông MeKong được đệ trình lên Uỷ hội sông MeKong đã chỉ ra rằng khi đưa vào thi công và vận hành, các dự án phát triển thuỷ điện được đề xuất sẽ có khả năng gây ra những tác động xuyên biên giới và các căng thẳng quốc tế trong vùng hạ nguồn sông MeKong do (i) suy giảm tính nhất thể hệ sinh thái, (ii) suy giảm các tải lượng trầm tích và dinh dưỡng, (iii) gián đoạn các hình thức khai thác khác từ sông MeKong và (iv) giảm năng suất thủy sản và nông nghiệp và tăng mất an ninh lương thực toàn bộ các phụ lưu bị ảnh hưởng và vùng châu thổ. Cụ thể,

Thứ nhất, tác động đến hệ sinh thái. *Một là*, các dự án dòng chính hạ nguồn sông MeKong sẽ có các ảnh hưởng bổ sung đáng kể trên toàn lưu vực đối với các hệ sinh thái phụ thuộc vào sông MeKong, đa số những ảnh hưởng này là không thể tránh khỏi, nếu các dự án triển khai. Đồng thời, làm tăng mức độ trầm trọng của các mối đe dọa rộng khắp, cũng như làm trầm trọng hơn tính liên kết của các hệ sinh thái dọc theo sông MeKong chia cắt thành các nhóm hệ nhỏ hơn và có năng suất kém hơn nhiều. *Hai là,* gây ngập lụt xung quanh các hồ chứa nước, chuyển đổi 55% diện tích hạ nguồn

[227] Xem: https://www.mrcmekong.org/our-work/topics/hydropower/, accessed on 1/2/2021

sông MeKong thành hồ chứa với khả năng gây ra biến động nhanh và đáng kể mực nước dưới hạ lưu từng ngày và thậm chí từng giờ. Tổng quan của việc phát triển thủy điện trên sông MeKong và các phụ lưu sẽ gây ra sự suy giảm rất lớn về vận chuyển trầm tích và gây gián đoạn các mùa sinh thái - thủy văn, ảnh hưởng xấu đến độ sâu và khoảng thời gian lũ ở các đồng bằng ngập nước thông qua việc điều tiết lưu lượng theo mùa. *Ba là,* dẫn đến những tổn thất vĩnh viễn về đa dạng sinh vật dưới nước và trên cạn có tầm quan trọng quốc tế và suy giảm không thể phục hồi sinh thái sông MeKong, mà không thể giảm thiểu và bù đắp được; 17% diện tích đất ngập nước nằm trong lòng chảy của sông MeKong sẽ bị mất và một số loài quan trọng của sông MeKong sẽ bị tuyệt chủng.

Thứ hai, tác động đến nghề cá và an ninh lương thực. Đến 2030, nếu 11 con đập dòng chính được xây dựng, nguồn đạm có nguy cơ tổn thất hàng năm tương ứng với 110% sản lượng chăn nuôi hàng năm của Campuchia và Lào hiện nay. Những rủi ro và các tổn thất đối với các hệ sinh thái trên cạn và dưới nước trong vùng MeKong chắc chắn sẽ làm tăng khả năng mất an ninh lương thực đối với hàng triệu người, đặc biệt là các cộng đồng nông thôn và thành thị sống trong phạm vi 15 km từ sông MeKong do suy giảm nghề cá đánh bắt và tổn thất lớn nền nông nghiệp tự cung và vườn tược ven bờ sông. Biến đổi khí hậu sẽ có ảnh hưởng cộng năng với những tác động đến an ninh lương thực do các đập dòng chính gây ra, làm suy giảm nhiều hơn năng suất thủy sản và nông nghiệp trong bối cảnh gia tăng nhu cầu lương thực.[228]

Thứ ba, tác động đến các hệ thống xã hội. Trong giai đoạn ngắn đến trung hạn, các dự án dòng chính hạ nguồn lưu sông MeKong sẽ làm giảm sinh kế của các cộng đồng nghèo nhất thuộc các tỉnh ven sông MeKong.[229]

Trước hoạt động xây dựng đập thuỷ điện của một số quốc gia, Việt Nam đã bày tỏ quan điểm chính thức, trong đó khẳng định trách nhiệm của các quốc gia trong việc sử dụng bền vững nguồn nước sông MeKong, đảm bảo không gây ra những tác động tiêu cực đối với các nước ven sông, đặc biệt là các nước ở hạ nguồn, đồng thời khẳng định sự sẵn sàng hợp tác của Việt Nam trong quản lý và sử dụng bền vững, hiệu quả nguồn nước sông MeKong. Quan điểm này được thể hiện nhất quán trong các tuyên bố của người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam về việc xây dựng đập trên sông MeKong. Cụ thể, Tuyên bố của người phát ngôn Bộ Ngoại giao Việt Nam ngày 18/4/2011 về việc xây dựng các đập thuỷ điện trên dòng chính MeKong khẳng định rằng: *"Là một nước nằm ven sông MeKong, Việt Nam mong muốn các quốc gia có*

---

[228] Xem thêm Phụ lục VI về tác động của thuỷ điện

[229] Xem: Trung tâm Quốc tế về Quản lý Môi trường – ICEM (2010*), Đánh giá môi trường chiến lược về thuỷ điện dòng chính sông MeKong – Báo cáo tóm tắt cuối cùng trình lên Uỷ hội sông MeKong*, tr.21-22. http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Summary-final-report-Vietnamese-14-Oct-10.pdf

liên quan phối hợp chặt chẽ trong việc nghiên cứu kỹ lưỡng tổng thể những tác động của các công trình thủy điện trên dòng chính sông MeKong trước khi đưa ra quyết định triển khai xây dựng các công trình này. Các quốc gia ven sông cần hợp tác chặt chẽ trong việc khai thác và sử dụng công bằng và hợp lý các nguồn tài nguyên, đặc biệt là nguồn nước dòng sông MeKong nhằm bảo vệ môi trường sinh thái, góp phần vào sự phát triển bền vững chung của toàn bộ lưu vực sông MeKong và mang lại lợi ích cho tất cả các quốc gia ven sông và người dân sinh sống tại khu vực này";[230] tiếp đó, trong cuộc họp báo thường kỳ của Bộ Ngoại giao, trả lời câu hỏi của phóng viên đề nghị cho biết quan điểm của Việt Nam về việc Lào khởi công xây dựng đập thủy điện Xayaburibu, người phát ngôn Bộ ngoại giao Việt Nam tiếp tục nhấn mạnh: *"Việc khai thác và sử dụng công bằng, hợp lý các nguồn tài nguyên, đặc biệt là nguồn nước sông MeKong, có ý nghĩa quan trọng góp phần bảo đảm sự phát triển bền vững chung của lưu vực sông MeKong, vì lợi ích chung của các quốc gia ven sông và người dân sinh sống tại khu vực này. quan điểm của Việt Nam là việc xây dựng các công trình thủy điện trên dòng chính sông MeKong cần được đặt trong tổng thể quản lý và phát triển bền vững sông MeKong và đã đề nghị các nước cùng phối hợp tiến hành nghiên cứu tổng thể các tác động của các dự án thủy điện dòng chính đối với sự phát triển bền vững của lưu vực sông MeKong…".*[231] Gần đây nhất, tại các cuộc Họp báo thường kỳ của Bộ Ngoại giao vào ngày 5/3/2020 và 14/5/2020, khi được hỏi về thông tin liên quan đến việc Lào triển khai xây dựng các đập Luang Prabang và Sanakham, quan điểm của Việt Nam vẫn nhất quán rằng*: "Các quốc gia có lợi ích chính đáng trong sử dụng tài nguyên nước sông Mekong để phát triển, đồng thời có trách nhiệm chung trong việc sử dụng bền vững nguồn nước sông Mekong. Việc phát triển các công trình thủy điện trên dòng chính sông Mekong cần đảm bảo không gây tác động tiêu cực, bao gồm các tác động xuyên biên giới, đến môi trường, đời sống kinh tế - xã hội của các nước ven sông, nhất là các nước hạ nguồn, theo đúng thông lệ quốc tế và các quy định của Ủy hội sông Mekong quốc tế. Việt Nam mong muốn và sẵn sàng chung tay cùng các nước ven sông tăng cường hợp tác nhằm quản lý và sử dụng hiệu quả và bền vững nguồn nước sông Mekong, vừa đảm bảo hài hòa lợi ích của các nước ven sông, vừa không có tác động tiêu cực đến đời sống của người dân sinh sống trong khu vực".*[232]

---

[230] Xem: https://dangcongsan.vn/thoi-su/nguoi-phat-ngon-bo-ngoai-giao-noi-ve-viec-xay-dung-cac-dap-thuy-dien-tren-song-me-cong-67475.html, truy cập ngày 1/10/2020.

[231] Xem: http://dwrm.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hop-tac-quoc-te/Nguoi-phat-ngon-Bo-Ngoai-giao-Viec-xay-dung-cac-cong-trinh-thuy-dien-tren-dong-chinh-song-Me-Cong-can-duoc-dat-trong-tong-the-quan-ly-va-phat-trien-ben-vung-2510, truy cập ngày 1/10/2020

[232] Xem: http://biengioilanhtho.gov.vn:8989/vi/tin-tuc/phat-bieu-cua-nguoi-phat-ngon-bo-ngoai-giao-ve-viec-lao-xay-dap-thuy-dien-o-luang-prabang-ngay-05-03-2020-856068.html
http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/tt_baochi/nr140808202328/ns200514171410, truy cập ngày 1/10/2020.

Cùng với các hoạt động xây dựng thuỷ điện, các kế hoạch lấy/chuyển nước sông MêKoong để tưới, mở rộng diện tích canh tác nông nghiệp của các quốc gia trong khu vực đang đặt ĐBSCL vào những nguy cơ nghiêm trọng trong tương lai[233].

Đối với các dự án chuyển nước ra ngoài lưu vực, Chính phủ Thái Lan đã tiến hành nghiên cứu và dự kiến triển khai các giải pháp tăng cường sử dụng nguồn nước từ lưu vực sông MeKong cho lực vực Chao Phraya, thông qua các phương án chuyển nước được đưa vào xem xét thực hiện trong giai đoạn 2022 – 2025. Phương án chính là chuyển nước từ lưu vực sông MeKong sang lưu vực sông Chao Phraya khoảng 6,2 tỷ m^3/năm phục vụ nhu cầu nước ngày càng tăng cho dân sinh khu vực Băng Cốc, Thái Lan và gia tăng phát triển nông nghiệp trên lưu vực sông Chao Phraya, nơi mà nguồn nước tại chỗ hiện nay đã được sử dụng hết và đối mặt với tình trạng thiếu nước trong tương lai gần. Đối với các dự án chuyển nước trong lưu vực, Thái Lan chú trọng hướng tạo nguồn nước mới bằng các biện pháp chuyển nước trong lưu vực, tức là chuyển nước từ dòng chính tới lưu vực dòng nhánh hay chuyển nước từ tiểu lưu vực này sang tiểu lưu vực khác nhưng vẫn thuộc phạm vi lưu vực sông MeKong gồm: Chuyển nước từ dòng chính sông MeKong vào tích trữ trong các hồ chứa vùng Đông Bắc khoảng 6,5 tỷ m^3/năm; chuyển nước từ các dòng nhánh phía Lào sang vùng Đông Bắc Thái Lan khoảng 2,5 tỷ m^3/năm. Ngoài Thái Lan, tại Campuchia, với 2.091 dự án tưới cho tổng diện tích 504.245 ha hiện tại, Campuchia hoạch định sẽ có thêm 32 dự án mới; tại Lào, hiện nước này có 2.333 dự án tưới với diện tích tưới trung bình của mỗi dự án khoảng 71 ha, tổng diện tích tưới là 166.476 ha, theo kế hoạch phát triển đến năm 2030, số dự án trong kế hoạch phát triển mới là 2.768 với tổng diện tích tưới hàng năm khoảng 236.617 ha (86 ha/dự án).

Hậu quả của các dự án này là khi mực nước lũ xuống thấp, hầu như không còn dòng chảy ngược lại sông MeKong như trước đây. Đối với hạ nguồn sông MeKong, nếu tất cả các dòng nhánh bên bờ hữu sông MeKong thuộc Thái Lan (khoảng trên 20 sông nhánh lớn nhỏ) đều có các cống/trạm bơm lấy/chuyển nước vào trữ trong các hồ chứa thì, cùng với các dự án tương tự ở Campuchia, lượng nước lũ về ĐBSCL của Việt Nam sẽ giảm bớt. Khi lượng nước lũ giảm bớt, cộng hưởng với tác động làm thay đổi chế độ dòng chảy lũ do việc tích nước và vận hành các đập thủy điện trên thượng lưu, hiện tượng lũ lớn hay "lũ đẹp" thường thấy trước đây ở ĐBSCL sẽ ít xuất hiện. Ngoài lưu lượng nước, lượng phù sa chắc chắn cũng sẽ bị suy giảm. Tác dụng thau chua, rửa phèn, bồi bổ chất dinh dưỡng cho các diện tích canh tác ở ĐBSCL chắc chắn sẽ bị ảnh hưởng.[234]

---

[233] Xem thêm Phụ lục VII, Phụ lục 8

[234] Xem: Nguyễn Nhân Quảng (2016), *Chuyển nước trong Hạ nguồn lưu vực sông MeKong & áp lực lên đồng bằng sông Cửu Long,* Trung tâm con người và thiên nhiên, Hà Nội, tr.20.

Trước kế hoạch hút nước sông MeKong và xây cửa chắn phục vụ nông nghiệp, Việt Nam đã bày tỏ quan ngại và đề nghị Thái Lan sớm cung cấp thông tin cụ thể về kế hoạch tại cuộc họp lần thứ 42 của Uỷ ban liên hợp Uỷ hội sông MeKong (15-17/3/2016).

4.3. Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

4.3.1. Phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020 ban hành theo Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ đã ghi nhận: *"Tài nguyên nước là thành phần chủ yếu của môi trường sống, là yếu tố đặc biệt quan trọng bảo đảm thực hiện thành công các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh quốc gia*", đồng thời khẳng định quan điểm, mục tiêu bao trùm trong bảo vệ nguồn nước quốc tế là *"Hợp tác, chia sẻ lợi ích, bảo đảm cổng bằng, hợp lý trong khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển tài nguyên nước và phòng, chống tác hại do nước gây ra ở các sông, lưu vực sông quốc tế trên nguyên tắc bảo đảm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và lợi ích quốc gia", "nâng cao hiệu quả hợp tác, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa các nước có chung nguồn nước với Việt Nam".*

Tầm quan trọng của tài nguyên nước đã được khẳng định trước đó trong các Nghị quyết thông qua các nội dung liên quan đến bảo bảo vệ tài nguyên nước, bao gồm cả nguồn nước quốc tế. Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2009 về một số giải pháp cấp bách trong công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên và môi trường đã ghi nhận một trong những trách nhiệm của bộ Tài nguyên và môi trường liên quan đến nguồn nước quốc tế là *"Tăng cường hợp tác quốc tế trong lĩnh vực tài nguyên nước; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương liên quan tổ chức thực hiện Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông MeKong; xây dựng cơ chế quản lý, khai thác, sử dụng nguồn nước biên giới; xây dựng kế hoạch hợp tác với Trung Quốc trong việc chia sẻ nguồn nước trên lưu vực sông Hồng".* Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường đã khẳng định mục tiêu tổng quát *"khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả và bền vững tài nguyên"*, đồng thời ghi nhận các nhiệm vụ, giải pháp liên quan đến bảo vệ tài nguyên nước nói chung và nguồn nước quốc tế nói riêng, bao gồm: Quy hoạch khai thác, bảo vệ nguồn nước, tăng cường quản lý nguồn nước theo lưu vực sông; tích nước, điều tiết nguồn nước phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; Tăng cường kiểm soát các nguồn thải gây ô nhiễm nguồn nước, kiểm soát chặt chẽ hoạt

động khai thác và sử dụng nước bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả và bền vững; Chủ động hợp tác với các nước và các tổ chức quốc tế trong việc bảo vệ nguồn nước xuyên quốc gia. Để thực hiện các nội dung tại Nghị quyết số 24 nói trên, ngày 21 tháng 1 năm 2021, Chính Phủ đã ban hành Nghị quyết số 06/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường theo Kết luận số 56-KL/TW ngày 23 tháng 8 năm 2019 của Bộ Chính trị, trong đó quy định cụ thể mục tiêu "*Quản lý và khai thác bền vững, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả các nguồn tài nguyên quốc gia. Bảo đảm 80% hồ chứa lớn được kiểm soát, giám sát để duy trì dòng chảy tối thiểu của các lưu vực sông; 70% lưu vực sông lớn, quan trọng có hệ thống quan trắc, giám sát tự động, trực tuyến"* và các nhiệm vụ đối với bảo vệ tài nguyên nước gồm: Thực hiện quy hoạch, quan trắc, giám sát tài nguyên nước và giám sát các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước; Tổ chức triển khai hiệu quả các cơ chế điều phối, giám sát các hoạt động khai thác, bảo vệ tài nguyên nước; Nghiên cứu, thúc đẩy cơ chế chia sẻ, giải quyết tranh chấp, xung đột tài nguyên nước xuyên biên giới theo các quy định của Công ước về sử dụng phi giao thông nguồn nước quốc tế và thông lệ quốc tế.

Từ những nội dung trong các văn bản trên đây, có thể rút ra một số phương hướng nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, bao gồm:

Thứ nhất, xây dựng cơ sở pháp lý đầy đủ, hiệu quả cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Với tư cách là một loại tài nguyên thiên nhiên của quốc gia, để bảo vệ hiệu quả nguồn tài nguyên trên lãnh thổ nước mình, pháp luật là một trong những công cụ chủ yếu mà quốc gia sử dụng để quản lý mọi hoạt động diện ra trên lãnh thổ quốc gia, bao gồm cả các hoạt động liên quan đến khai thác, sử dụng tài nguyên. Việc xây dựng pháp luật quốc gia là quyền của quốc gia, xuất phát từ chủ quyền, nhằm tạo ra một công vụ hiệu quả trong quản lý nói chung và bảo vệ các tài nguyên thiên nhiên nói riêng, trong đó có tài nguyên nước. Nói cách khác, việc xây dựng hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng có ý nghĩa quan trọng nhằm *"phát huy vai trò và hiệu lực của pháp luật để góp phần quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế"*. Bên cạnh đó, pháp luật quốc gia cũng là công cụ để quốc gia thực hiện những cam kết quốc gia mà Việt Nam là thành viên, điển hình là Công ước New York, Hiệp định MeKong. Một trong những nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế là Pacta sunt servanda, tức là các quốc gia có nghĩa vụ thực hiện một cách tận tâm, thiện chí và đầy đủ các cam kết quốc tế mà quốc gia đã tự nguyện

ràng buộc. Thông qua cơ chế quốc gia mà trong đó pháp luật đóng vai trò chủ yếu, các cam kết quốc tế mới được thực thi một cách đầy đủ trên thực tế.

Với tư cách là một loại tài nguyên thiên nhiên nằm trên lãnh thổ của nhiều quốc gia, để bảo vệ hiệu quả nguồn nước quốc tế, cần thiết phải có một khung pháp lý quốc tế hiệu quả để điều chỉnh hành vi của các bên liên quan nhằm đảm bảo các hoạt động khai thác, sử dụng nguồn nước của một quốc gia ven nguồn nước sông không ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái của nguồn nước chung, gây ảnh hưởng đến các quốc gia ven nguồn nước khác. Nói cách khác, các quy định của pháp luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế chỉnh là cơ sở để đảm bảo việc sử dụng nguồn nước quốc tế một cách hợp lý và công bằng, không gây thiệt hại đến nguồn nước quốc tế.

***Thứ hai*,** bảo đảm hiệu quả trong ngăn ngừa và ứng phó kịp thời với những tác động có hại đối với nguồn nước quốc tế. Như đã phân tích trước đó, nước vừa là một tài nguyên, vừa là một thành phần của môi trường. Do đó, bảo vệ nguồn nước nói chung và nguồn nước quốc tế nói riêng cũng phải phù hợp với các nguyên tắc của bảo vệ môi trường, trong đó, phòng ngừa các tổn hại đối với số lượng, chất lượng hay hệ sinh thái phải được ưu tiên trong bảo vệ nguồn nước quốc tế. Để thực hiện được yêu cầu này, cần tăng cường hiệu quả trong quản lý Nhà nước, nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả những tác động gây hại đến nguồn nước quốc tế.

Thứ ba, bảo vệ nguồn nước quốc tế phải gắn liền với yêu cầu không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia, bảo vệ lợi ích quốc gia trong quan hệ quốc tế. Nước là một yếu tố thiết yếu trong phát triển bền vững, là nhân tố bảo đảm phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia. Mặt khác, nước cũng có thể trở thành một công cụ để các quốc gia, đặc biệt là các cường quốc sử dụng như một vũ khí để đạt được các tính toán chính trị của mình. Với vị trí địa lý nằm ở hạ nguồn sông MeKong cũng như sông Hồng, nguồn nước sông MeKong hay sông Hồng tại Việt Nam chịu ảnh hưởng không nhỏ từ hoạt động của các quốc gia ở thượng nguồn cũng như từ các quốc gia ven nguồn nước khác. Tình trạng suy giảm, cạn kiệt nước sông MeKong tại Việt Nam trong thời gian qua đã minh chứng cho điều này. Những tác động có hại đến nguồn nước sông MeKong không chỉ ảnh hưởng đến an ninh nguồn nước của Việt Nam, mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế cũng như đời sống của một bộ phận không nhỏ người dân đang trực tiếp sinh sống tại đồng bằng sông Cửu Long. Vì vậy, các hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế phải gắn với các hoạt động bảo vệ lợi ích quốc gia trong quan hệ quốc tế. Đây là vấn đề hết sức quan trọng, đòi hỏi phải thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp, cơ chế nhằm đảm bảo khai thác, sử

dụng công bằng, hợp lý, hạn chế các tác động xuyên biên giới, đồng thời phải có các phương án, giải pháp để chủ động giải quyết các vấn đề phát sinh.

4.3.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Những năm gần đây, tài nguyên nước của Việt Nam đã và đang phải đối mặt với nhiều thách gây ra những tác động tiêu cực trên nhiều phương diện cả về kinh tế và xã hội.

Không chỉ sông MeKong, các số liệu quan trắc tại các sông thuộc hệ thống sông Hồng, sông quốc tế lớn thứ hai của Việt Nam, cũng cho thấy những nguy cơ đối với số lượng và chất lượng nước của hệ thống sông Hồng. Trên thượng nguồn các sông xuyên biên giới thuộc hệ thống sông Hồng, Trung Quốc đang tiến hành các hoạt động khai thác mạnh mẽ nguồn nước để phát triển thuỷ điện. Cụ thể, trên thượng nguồn các sông Đà, sông Lô và sông Thao, Trung Quốc đã hoàn thành hoặc đang xây dựng 20 nhà máy thuỷ điện (11 nhà máy trên thượng nguồn sông Đà, 8 nhà máy trên thượng nguồn sông Lô - Gâm và 1 nhà máy ở thượng nguồn sông Thao). Theo thứ tự từ thượng nguồn sông Đà xuống gần biên giới nước ta, Trung Quốc đã hoàn thành, hoặc có kế hoạch xây dựng 11 công trình thuỷ điện là: Chung Ái Kiều (Chongaiqiao), Phổ Tú Kiều (Puxiqiao), Tam Giang Khẩu (Sanjiangkou), Tứ Nam Giang (Shinanjiang), Tọa Dương Sơn (Yajiangsan), Thạch Môn Khảm (Simenkan), Tân Bình Trại (Xinpingsai), Long Mã (Longma), Cư Phổ Độ (Jupudu), Cách lan tan (Gelantan) và Thổ Khả Hà (Tukahe). Như vậy, về cơ bản Trung Quốc đã khai thác hầu hết các bậc thang thuỷ điện lớn ở thượng nguồn sông Đà với tổng dung tích các hồ chứa nước khoảng 2,5 tỷ m^3 (hiện đã vận hành 8 nhà máy, với tổng dung tích 1,25 tỷ m^3, còn 3 công trình chưa xây dựng là Chung Ái Kiều, Phổ Tú Kiều và Tân Bình Trại). Các số liệu quan trắc trên các sông Đà, sông Lô và sông Thao trong thời kỳ 2006 - 2007 (khi các công trình ở phía Trung Quốc đi vào hoạt động) và các thời kỳ trước đó cho thấy: Trong các tháng 6 và 9 (là thời gian các hồ chứa của Việt Nam cần tích nước), các hồ chứa trên sông Đà, sông Thao ở phía Trung Quốc đã giữ lại khoảng 10-20% lượng nước; Tổng lượng nước lũ trên sông Lô thời kỳ 2006 – 2008 đã giảm khoảng 25% so với thời kỳ 1962 –1978 và giảm tới 35% so với thời kỳ 2001 – 2005. Trong mùa khô, vào các tháng 3, 4 và 5 (khi nước ta đang thiếu nước), các hồ chứa trên thượng nguồn sông Đà phía Trung Quốc đã giữ nước nhiều hơn, bằng chứng là trong năm 2007, đã có ngày lượng nước về hồ Hoà Bình nhỏ nhất trong 100 năm qua, đồng thời, việc tích nước của các hồ chứa thuỷ điện ở thượng nguồn phía Trung Quốc cũng sẽ làm suy giảm đáng kể lượng phù sa do lũ vận chuyển hàng năm về nước ta.[235]

---

[235] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2017), Thông tin chuyên đề "Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong đảm bảo an ninh nguồn nước quốc gia", tr,3,4.

Xuất phát từ thực tế là hầu hết hệ thống sông lớn của Việt Nam đều bắt nguồn từ nước ngoài mà Việt Nam là nước ở hạ nguồn cũng như sự tương đồng nhất định trong hiện trạng khai thác, sử dụng nguồn nước của các hệ thống sông lớn như sông MeKong, sông Hồng của các nước ở thượng nguồn và những tác động đến nguồn nước tại Việt Nam, trong chừng mực nhất định, những giải pháp dưới đây cũng có thể được áp dụng để bảo vệ các nguồn nước quốc tế khác, đặc biệt là sông Hồng.

4.3.2.1. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế

▪ ***Hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia về bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật về bảo vệ nguồn nước quốc tế xuất phát từ đòi hỏi nội tại của hệ thống pháp luật. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã chỉ rõ *"hệ thống pháp luật nước ta vẫn chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống. Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật còn nhiều bất hợp lý và chưa được coi trọng đổi mới, hoàn thiện… Hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn hạn chế. Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu"*. Để khắc phục được hạn chế trên, quan điểm chỉ đạo của Đảng trong việc hoàn thiện pháp luật là *"Thể chế hoá kịp thời, đầy đủ, đúng đắn đường lối của Đảng, cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát triển văn hoá - xã hội, giữ vững quốc phòng, an ninh…; xuất phát từ thực tiễn Việt Nam, đồng thời tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm quốc tế về xây dựng và tổ chức thi hành pháp luật"*.

Như đã phân tích ở trên, các quy định của pháp luật Việt Nam về tài nguyên nước nói chung và bảo vệ nguồn nước quốc tế nói riêng vẫn còn những hạn chế nhất định. Do đó, tiếp tục hoàn thiện pháp luật quốc gia có ý nghĩa quan trọng trong việc tạo ra một khung pháp lý hiệu quả trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

Thứ nhất, rà soát để phân định rõ ràng và khắc phục chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ ngành, đơn vị trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường LVS nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả tham mưu và tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường LVS. Cụ thể, cần làm rõ chức năng, nhiệm vụ, quy chế thực hiện giữa các Tiểu ban lưu vực sông Cửu Long và Sê San – Srepôk, xác định các vấn đề kỹ thuật cần phải xin ý kiến của Uỷ ban sông MeKong Việt Nam, ý kiến của các Tiểu ban lưu vực sông Cửu Long và Sê San – Srepôk. Để thực hiện được yêu cầu này, cần tổ chức cuộc họp thống nhất giữa các đơn vị để xác định những nhiệm vụ giao thoa, chồng lấn và các nhiệm vụ liên ngành, liên

tỉnh ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng nước cũng như các vấn đề về môi trường để Uỷ ban sông MeKong, các tiểu ban lưu vực sông tham gia điều phối xử lý.

Thứ ba, tiếp tục rà soát, xây dựng bổ sung các văn bản hướng dẫn kỹ thuật đối với công tác điều tra, thống kê và đánh giá nguồn thải, đặc biệt là nguồn thải tại các LVS, sức chịu tải của sông và các thủy vực trong LVS; ban hành các quy chế bảo vệ môi trường cho từng LVS trong đó nêu rõ các vấn đề môi trường và nguyên tắc ứng xử của các bên liên quan cụ thể, bao gồm các cơ quan quản lý, các doanh nghiệp và cộng đồng dân cư.

Thứ tư, tiếp tục rà soát, hoàn thiện các quy định về quản lý hoạt động xả thải vào nguồn nước. Trước hết, nên bổ sung quy định tại Luật bảo vệ môi trường 2014 về các biện pháp xử lý nước thải bằng các biện pháp khác, ví dụ như biện pháp hóa học hay biện pháp sinh học. Bởi vì, đặc thù của pháp luật xử lý nước thải nói riêng có liên quan đến các chỉ số, thông số kỹ thuật chính xác cho nên khi thực tế các doanh nghiệp áp dụng phương pháp hóa học vào xử lý nước thải mà áp dụng sai thông số sẽ có thể gây ra các phản ứng hoặc hiện tượng hóa học nguy hiểm, từ đó càng tạo ra những chất thải độc hại khi xả ra môi trường. Do đó, việc bổ sung thêm quy định về các phương pháp xử lý nước thải khác là vô cùng cần thiết để các cơ sở sản xuất kinh doanh có thể áp dụng và thực hiện theo. Ngoài ra, cần quy định về hệ thống cấp phép xả thải tập trung quốc gia với sự quản lý thống nhất, dựa vào nền tảng công nghệ, năng lực và cơ chế kiểm tra chặt chẽ, khoa học; tránh tình trạng quản lý theo kiểu hành chính và sự tham gia còn nặng về hình thức của các bộ, ngành. Bên cạnh đó, cần sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện hành quy định về vấn đề xử lý nước thải tại các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh, đặc biệt là trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014 để khắc phục tính thiếu nhất quán, không cụ thể, không rõ ràng; tạo nên sự thống nhất trong hệ thống pháp luật cũng như góp phần làm tăng thêm tính hiệu quả, tính khả thi của pháp luật; bám sát thực tế và theo kịp tiến trình phát triển và hội nhập quốc tế của đất nước và mức độ phức tạp về vấn đề nước thải và xử lý nước thải.

▪ ***Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế***

Việt Nam cần tăng cường vai trò chủ động trong đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông MeKong bổ sung những nội dung pháp lý trong Hiệp định MeKong nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác.

Thứ nhất, thông qua quy định về dòng chảy tối thiểu trên các dòng chính, làm căn cứ để xác định "ngưỡng" cần tiến hành các hành vi can thiệp, qua đó, ngăn ngừa tình trạng suy thoái và cạn kiệt nguồn nước, đồng thời các quy định về dòng chảy tối thiểu cũng là cơ sở để xác định có hành vi vi phạm nghĩa vụ sử dụng công bằng, hợp

lý nguồn nước sông MeKong hay không, làm cơ sở cho việc giải quyết tranh chấp giữa các bên liên quan.

Thứ hai, thống nhất các quy định về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới tại hạ nguồn sông MeKong. Tuy nhiên, để các quy định này thực sự trở thành cơ sở pháp lý cho hoạt động đánh giá tác động môi trường, cần ghi nhận giá trị pháp lý ràng buộc cho các hướng dẫn này, thay vì chỉ mang tính khuyến nghị như quy định hiện nay.

Thứ ba, bổ sung thêm các quy định về bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông MeKong như các quy định về kiểm soát việc đưa vào nguồn nước những loài mới hoặc các loài ngoại lai; nghĩa vụ thực hiện tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn chặn các tình huống gây thiệt hại, ảnh hưởng đến hệ sinh thái như xói mòn, lũ lụt, hạn hán, sa mạc hóa hoặc phá rừng.

Thứ tư, bổ sung các quy định về cơ chế đảm bảo thực hiện các nghĩa vụ liên quan đến thủ tục sử dụng nước; thủ tục thông báo, tham vấn và nghĩa vụ báo cáo dữ liệu dòng chảy. Theo đó, nên ghi nhận thẩm quyền của Uỷ hội MeKong (MRC) trong việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế trong trường hợp quốc gia liên quan không thực hiện các nghĩa vụ theo Hiệp định.

Thứ năm, bổ sung các trường hợp cần tiến hành tham vấn. Các văn bản hiện nay của MRC mới quy định nghĩa vụ tham vấn khi tiến hành các dự án chuyển nước ra ngoài lưu vực trong mùa mưa và chuyển nước trong lưu vực trong mùa khô. Xuất phát từ những tác động bất lợi của các đập thuỷ điện đối với chất lượng, số lượng nước sông MeKong trong thời gian qua, cần thiết phải bổ sung nghĩa vụ tham vấn trước khi tiến hành xây dựng những dự án mà báo cáo đánh giá tác động môi trường cho thấy có khả năng ảnh hưởng đáng kể đến nguồn nước sông MeKong cho tất cả các quốc gia thành viên còn lại của Hiệp định cũng như thông báo cho Ủy hội sông MeKong. Trong trường hợp có ý kiến phản đối từ một quốc gia khác, Ủy hội sẽ tiến hành điều tra về dự án và đưa ra kết luận chính thức về việc dự án có vi phạm nguyên tắc không gây thiệt hại đáng kể hay không. Kết luận này sẽ có giá trị pháp lý bắt buộc đối với các thành viên và quốc gia sẽ không được tiến hành dự án nếu Ủy hội kết luận dự án có ảnh hưởng bất lợi đáng kể đối với các quốc gia ven sông khác, vi phạm nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý.

Thứ sáu, sửa đổi quy định về giải quyết tranh chấp. Như đã phân tích ở trên, việc Hiệp định MeKong chỉ ghi nhận sử dụng biện pháp ngoại giao trong giải quyết tranh chấp vừa không phù hợp với nguyên tắc của luật quốc tế, vừa ảnh hưởng đến khả năng có thể giải quyết được triệt để tranh chấp giữa các bên. Do đó, trong tương lai, điều khoản giải quyết tranh chấp nên được quy định lại theo hướng bổ sung biện pháp giải quyết tranh chấp thông qua các cơ quan tài phán quốc tế, gồm cả tòa án và trọng

tài. Trước mắt, nội dung này có thể chỉ bao gồm việc ghi nhận biện pháp giải quyết tranh chấp bằng các cơ quan tài phán quốc tế trong luật quốc tế nói chung. Trong tương lai, các bên có thể thỏa thuận chi tiết về việc thành lập các tòa trọng tài riêng biệt nhằm giải quyết tranh chấp phát sinh trong việc thực hiện nội dung của Hiệp định.

4.3.2.2. Nâng cao hiệu quả hoạt thực tiễn trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Thứ nhất, tăng cường cơ chế điều phối, giám sát hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, khắc phục những hạn chế, bất cập của các mô hình tổ chức trên lưu vực sông hiện nay nhằm nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả phối hợp giải quyết những vấn đề chung, có tính chất liên ngành, liên vùng, liên địa phương trong quản lý nhà nước về tài nguyên nước và bảo vệ môi trường LVS. Cơ chế này sẽ được hoạt động với sự tham gia của các tổ chức: Ban, Ủy ban hoặc Hội đồng chỉ đạo, điều phối các hoạt động chung của các LVS; Văn phòng tổ chức và triển khai các hoạt động cụ thể dưới sự chỉ đạo của Ban, Ủy ban hoặc Hội đồng; Mạng lưới chuyên gia tư vấn đa ngành hỗ trợ về kỹ thuật. Thành lập cơ quan giúp việc cho các Ủy ban là Văn phòng Ủy ban LVS đặt tại Bộ TN&MT. Văn phòng Ủy ban LVS có thể có các phòng chuyên môn với biên chế được bố trí trong biên chế công chức của Bộ TN&MT. Kinh phí hoạt động của Văn phòng được lập trong dự toán ngân sách hàng năm của Bộ Tài nguyên và Môi trường và từ các nguồn khác gồm: nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường, quỹ bảo vệ môi trường, quỹ bảo vệ môi trường rừng, tiền thu từ hoạt động cấp phép khai thác tài nguyên nước, phí xả nước thải vào nguồn nước.

Thứ hai, tăng cường phòng ngừa và ứng phó hiệu quả với các tác động bất lợi đối với nguồn nước quốc tế

Một là, tăng cường các hoạt động quan trắc môi trường đối với các khu vực nguồn nước xuyên biên giới giữa Việt Nam với các nước.

Cho đến nay, hệ thống quan trắc môi trường nước tại các khu vực nguồn nước xuyên biên giới giữa Việt Nam với các nước chưa được quan tâm đầu tư đúng mức nên việc theo dõi, giám sát và đánh giá chất lượng môi trường nước tại các khu vực thượng lưu, giáp ranh của các sông, LVS xuyên quốc gia còn rất hạn chế. Chính vì vậy, cần sớm xây dựng và vận hành hệ thống trạm, điểm quan trắc môi trường nước tại các khu vực giáp ranh với các quốc gia lân cận để kịp thời theo dõi, giám sát và kiểm soát vấn đề này.

Trước mắt, Tổng cục Khí tượng thuỷ văn cần tiến hành nghiên cứu, rà soát để sớm tiếp nhận các trạm tài nguyên nước xuyên biên giới. Thực hiện Quyết định của Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc đưa các trạm quan trắc, giám sát nguồn nước xuyên biên giới Việt Nam – Trung Quốc vào vận hành, 8 trạm quan trắc tài nguyên nước và 01 trạm Trung tâm thu nhận dữ liệu được đưa vào vận hành thường xuyên. Dự án "Xây dựng hệ thống quan trắc, giám sát nguồn nước xuyên biên giới" giai đoạn I đã

hoàn thành và kết thúc đầu tư từ cuối năm 2018. Năm 2019, một số trạm vẫn tiếp tục vận hành từ điều kiện bảo hành của đơn vị cung cấp thiết bị, một số trạm được Cục quản lý Tài nguyên nước vận hành từ các dịch vụ ứng trước của các đơn vị cung cấp dịch vụ vận hành không liên tục do hệ thống cung cấp năng lượng và đường truyền bị gián đoạn hoặc bị cắt do kinh phí quản lý vận hành chưa được thanh toán, một số thiết bị cần được bảo dưỡng. Hiện trạng của 08 trạm quan trắc tài nguyên nước và 01 trạm Trung tâm thu nhận dữ liệu chưa đảm bảo yêu cầu hoạt động thường xuyên, ổn định, thông số dữ liệu chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra.

Hai là, chủ động kiểm soát, làm chủ công nghệ giám sát, phòng ngừa ô nhiễm, đảm bảo các dự án lớn tiềm ẩn nguy cơ cao được kiểm soát chặt chẽ, hoạt động an toàn. Nâng cao chất lượng dự báo, tiệm cận với trình độ dự báo bão của các nước tiên tiến trong khu vực và thế giới để giảm thiểu thiệt hại.

Ba là, có phương án ứng phó sự cố môi trường; có phương án nhằm ứng phó, từng bước giải quyết, khắc phục tình trạng xâm nhập mặn tại khu vực hạ nguồn của lưu vực sông.

Thứ ba, đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước.

Một là, cần đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường ở các cấp, trong đó có kiểm soát ô nhiễm nước tại các LVS nhằm phòng ngừa, khống chế ô nhiễm xảy ra, hoặc khi có ô nhiễm xảy ra thì có thể chủ động xử lý, nhằm giảm thiểu hoặc loại trừ tối đa các tác động tới môi trường và sức khỏe cộng đồng;

Hai là, ngăn chặn các nguồn gây ô nhiễm môi trường mới thông qua việc nghiêm cấm việc xây dựng các cơ sở có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và có nguy cơ gây sự cố môi trường, đồng thời, tùy theo từng LVS, hạn chế đầu tư một số loại hình sản xuất có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao;

Ba là, thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra môi trường một cách thường xuyên, có biện pháp buộc các cơ sở sản xuất thực hiện chương trình tự quan trắc và các quy định khác theo Luật Bảo vệ môi trường.

Bốn là, thực hiện đồng bộ các giải pháp về hạ tầng kỹ thuật nhằm thu gom và xử lý tại chỗ các nguồn thải phân tán từ hoạt động sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thuỷ sản, nước thải sinh hoạt.

Năm là, rà soát các cơ sở, khu kinh tế, công nghệ cao, khu công nghiệp đang hoạt động và xả thải trực tiếp ra các nhánh sông MeKong và sông MeKong, phân loại và kiểm soát các nguồn thải với lưu lượng $100m^{3/}$ /ngày, đêm trở lên để yêu cầu các đối tượng trên thực hiện các quy định về xử lý chất thải, bảo vệ môi trường

4.3.2.3. Tăng cường hoạt động hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế

Thứ nhất, xem xét đề xuất tham gia Công ước UNCE để có những tiếng nói chung, thúc đẩy việc quản lý chung và bảo tồn các hệ sinh thái của nguồn nước ngọt

xuyên biên giới. Bên cạnh đó, việc tham gia Công ước là cơ hội tốt để Việt Nam tăng cường năng lực quản lý nguồn nước xuyên biên giới nói riêng và quản lý tài nguyên nước nói chung. Tuy nhiên, các nghĩa vụ về ngăn chặn, kiểm soát, giảm thiểu các tác động xuyên biên giới được quy định trong Công ước UNCE chi tiết, cụ thể và chặt chẽ hơn các quy định trong Công ước UNWC mà Việt Nam đã tham gia. Vì vậy, để phát huy được những ý nghĩa của Công ước UNCE trong bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới của Việt Nam, Việt Nam cần xây dựng một lộ trình phù hợp để chuẩn bị cho quá trình gia nhập cũng như thực hiện các nghĩa vụ sau khi trở thành thành viên. Trước mắt, bộ Tài nguyên và Môi trường cùng các bộ, ngành liên quan cần đánh giá toàn diện các văn bản pháp lý của Việt Nam và các nghĩa vụ, trách nhiệm của Việt Nam khi tham gia Công ước, sau đó, báo cáo lên Chính phủ, Quốc hội để xác định lộ trình gia nhập thích hợp cũng như xây dựng lộ trình và biện pháp cụ thể thực hiện nghĩa vụ thành viên, bao gồm cả việc sửa đổi các quy định hiện hành hoặc ban hành quy định mới trong lĩnh vực môi trường và quản lý tài nguyên nước trong trường hợp cần thiết.

Thứ hai, mở rộng hợp tác quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế trong phạm vi khu vực dưới hình thức thiết lập các chương trình, dự án đa phương và song phương, đồng thời đẩy mạnh hợp tác với các tổ chức quốc tế, các tổ chức Chính phủ, phi chính phủ nhằm tranh thủ sự hỗ trợ dưới mọi hình thức trong bảo vệ môi trường nước và lưu vực sông.

Thứ ba, chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào.

Đối với Trung Quốc, do nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên cần thiết phải xây dựng cơ chế hợp tác song phương, trong đó, tập trung vào cơ chế phối hợp, trao đổi và tham vấn thông tin nhằm xây dựng hệ thống quản lý thông tin và dữ liệu thống nhất, phục vụ cho thu thập, xử lý, phân tích và chia sẻ các dữ liệu khí tượng thủy văn cùng những thông tin liên quan khác, đặc biệt là thông tin về những ảnh hưởng trước mắt và lâu dài của phát triển thủy điện thượng nguồn, qua đó, giải quyết các vấn đề quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới, hạn chế những xung đột lợi ích giữa các bên trong sử dụng nước.

Đối với Lào, Việt Nam vẫn chưa có một chiến lược hợp tác hiệu quả với Lào trong phát triển năng lượng. Lào hiện tại không có một quy hoạch phát triển thủy điện, cũng như không có một mục tiêu về doanh thu và sản lượng điện cần sản xuất; việc phát triển thủy điện ở Lào gần như hoàn toàn bị chi phối bởi các nhà đầu tư nước ngoài. Các hợp đồng xây dựng đập thủy điện tại Lào càng ngày càng ít dần khi Thái Lan có thể sẽ không mua điện từ Lào nữa do họ có thể mua từ Myanma, nơi có tiềm năng phát triển thủy điện cao gấp năm lần Lào; Trung Quốc đang dư thừa năng lực sản xuất điện và đang tìm kiếm khả năng xuất khẩu điện; Campuchia là một thị trường

tương đối nhỏ và đã có khả năng tự cung cấp 80% nhu cầu điện của mình. Với thực tế là từ năm 2015 đến nay, Việt Nam đã chuyển từ quốc gia xuất khẩu sang nhập khẩu năng lượng nhằm đáp ứng 3% nhu cầu năng lượng tái tạo sơ cấp (thủy điện) và tỷ lệ nhập khẩu này có thể lên đến 24%, thậm chí 44% vào năm 2030[236], Việt Nam có thể gia tăng việc mua điện từ Lào, từ đó, đưa ra các điều kiện để đảm bảo các đập thủy điện có nguy cơ gây ra tác động tiêu cực tới Đồng bằng Sông Cửu Long sẽ không được xây dựng.[237] Đồng thời, Việt Nam cũng nên tăng cường các dự án hợp tác quản lý nguồn nước sông MeKong với Lào, trong đó, tập trung vào vấn đề thủy điện nhằm trao đổi thông tin, tham vấn và thống nhất các ý kiến trong việc lựa chọn các khu vực xây dựng đập thủy điện.

Thứ tư, xem xét việc ký kết các điều ước quốc tế song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia cho thấy, các điều ước song phương có ý nghĩa quan trọng trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, đặc biệt là giải quyết các vấn đề ô nhiễm nguồn nước xuyên biên giới như trường hợp của Cộng hòa Czech hay Trung Quốc. Gần như tất cả các sông, suối của nước này đều chảy từ lãnh thổ của Czech sang các nước láng giềng là Áo, Đức, Ba Lan và Slovakia với ba lưu vực sông quốc tế quan trọng là lưu vực sông Elbe – chia sẻ với Đức, lưu vực sông Oder – chia sẻ với Đức và Ba Lan và lưu vực sông Danube – chia sẻ bởi 19 quốc gia. Các điều ước mà Czech ký kết bao gồm ba cấp độ, điều ước về hợp tác chung trong bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới ở khu vực châu Âu (Công ước UNCE); điều ước về bảo vệ các lưu vực sông chảy qua Czech, gồm Công ước về Uỷ ban quốc tế bảo vệ Elbe, Công ước về Uỷ ban quốc tế bảo vệ Oder, Công ước bảo vệ sông Danube; cuối cùng là các điều ước song phương ký với Áo, Đức, Phần Lan và Slovakia, trong đó, hai loại điều ước sau có cùng mục đích với Công ước UNCE nhưng mức độ và nội dung hợp tác chi tiết và cụ thể hơn. Trong trường hợp sông MeKong, việc ký kết các điều ước song phương với từng nước được coi là một lựa chọn hợp lý bởi lẽ, ký kết điều ước song phương có thể ít phức tạp hơn so với thay đổi nội dung của một điều ước đa phương như Hiệp định MeKong hay nâng cấp các văn kiện chính trị trong các khuôn khổ hợp tác MeKong khác hiện nay như Tuyên bố Sanya trong hợp tác MeKong – Lanthương… trở thành điều ước quốc tế. Trên thực tế, Trung Quốc cũng đã ký kết các điều ước song phương với các quốc gia có chung nguồn nước quốc tế như Hiệp định hợp tác về ngăn ngừa và ứng phó với tính trạng khẩn cấp giữa Trung Quốc và Nga, Hiệp định về sử dụng hợp lý và bảo vệ nguồn nước xuyên biên giới Trung

---

[236] Xem: Lan Nhi (2017), *Việt Nam ngày càng nhập khẩu nhiều năng lượng* https://www.thesaigontimes.vn/165355/Viet-Nam-ngay-cang-nhap-khau-nhieu-nang-luong.html, truy cập ngày 22/11/2019.

[237] Xem: Brian Eyler (2019), "Kết nối lưu vực sông MeKong", tài liệu Hội thảo *Quy hoạch tổng thể sử dụng nước – năng lượng tại Hạ nguồn sông MeKong,* tổ chức ngày 30/62019 tại Hà Nội http://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2017/07/280717_1.Stimson-Policy-mix.pdf

Quốc – Nga, Hiệp định hợp tác trong sử dụng và bảo vệ sông xuyên biên giới Trung Quốc – Kazakhstan, Hiệp định về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới Trung Quốc – Mongolia. Do đó, Việt Nam có thể chủ động đề xuất ký kết các điều ước song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong khác theo nguyên tắc, nội dung của những điều ước này phải chi tiết, cụ thể hơn Hiệp định MeKong và mức độ bảo vệ đối với nguồn nước phải cao hơn Hiệp định MeKong.

Thứ năm, chủ động áp dụng các biện pháp ngoại giao – pháp lý trong giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam

Xét ở góc độ nguyên tắc không gây thiệt hại trong bảo vệ nguồn nước quốc tế, hành vi xây dựng các đập thủy điện gây ảnh hưởng bất lợi đến quyền của các quốc gia khác như Việt Nam hay Thái Lan là vi phạm nguyên tắc này. Vì vậy, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của mình, điển hình như đối với hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông Mekong.

Do chỉ có 4 trong tổng số 6 quốc gia nơi sông MeKong chảy qua là thành viên của Ủy hội sông MeKong nên chỉ có thể áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo quy định tại Hiệp định sông MeKong để giải quyết tranh chấp liên quan đến những quốc gia này. Cụ thể, đối với Lào, Campuchia hay Thái Lan, theo quy định tại Điều 34 Hiệp định sông MeKong, Việt Nam có thể đưa vụ việc ra trước Ủy hội sông MeKong hoặc Uỷ ban liên hợp; trong trường hợp các cơ quan này không giải quyết được trong thời gian hợp lý, tranh chấp sẽ được chuyển đến cho Chính phủ các bên để giải quyết bằng đàm phán thông qua các kênh ngoại giao.

Đối với Trung Quốc và Mianma, vì nước này không phải thành viên của Ủy hội sông MeKong nên sẽ áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế trong luật quốc tế chung để giải quyết. Trong việc giải quyết các tranh chấp nói chung, Việt Nam luôn chủ trương giải quyết mâu thuẫn thông qua thương lượng hòa bình trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, phù hợp với luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, không nên coi thương lượng là biện pháp duy nhất để giải quyết tranh chấp. Thực tế cho thấy đàm phán trực tiếp chỉ thực sự hiệu quả trong trường hợp các bên thực sự thiện chí và tôn trọng lẫn nhau cũng như tôn trọng những quy tắc chung của luật pháp quốc tế. Do đó, cùng với hoạt động đàm phán trực tiếp, Việt Nam có thể sử dụng các kênh ngoại giao với nhiều cấp độ khác nhau trong việc giải quyết tranh chấp.

Một là, thông qua ASEAN. Trong số sáu quốc gia sông MeKong chảy qua, mặc dù Myanmar và Trung Quốc không tham gia Uỷ hội sông MeKong nhưng ngoại trừ Trung Quốc, năm nước còn lại đều là thành viên của ASEAN. Do đó, Việt Nam có thể sử dụng các cơ chế liên quan của ASEAN như đưa vấn đề sử dụng công bằng, hợp lý,

phát triển bền vững nguồn nước sông MeKong vào cuộc họp của các hội nghị bộ trưởng liên quan, chẳng hạn Hội nghị Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường của Cộng đồng văn hoá – xã hội ASEAN, để đạt được sự thống nhất trong vấn đề bảo vệ nguồn nước MeKong. Đặc biệt, với tư cách là chủ tịch ASEAN, Việt Nam có thể chủ động đưa vấn đề bảo vệ nguồn nước sông MeKong vào các chương trình nghị sự của tổ chức này. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có thể sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của ASEAN, cụ thể là Hiệp ước Bali (TAC), để giải quyết tranh chấp với các quốc gia ven nguồn nước khác là thành viên của tổ chức này. Theo quy định tại Hiệp ước Bali, tranh chấp thuộc phạm vi điều chỉnh của Hiệp ước là các tranh chấp hoặc tình hình có khả năng phá hoại hòa bình, an ninh khu vực (Điều 14). Xuất phát từ vai trò, ý nghĩa của sông MeKong, các tranh chấp liên quan đến hoạt động sử dụng nguồn nước MeKong thực sự tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến mối quan hệ hòa bình giữa các quốc gia. Do đó, cơ chế giải quyết theo TAC hoàn toàn có thể được viện dẫn để giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực này. Cụ thể, theo quy định của TAC, trong giai đoạn đầu tiên, các bên sử dụng các biện pháp thương lượng hữu nghị, bao gồm các biện pháp ngoại giao để giải quyết tranh chấp; trong trường hợp các biện pháp này không giải quyết được tranh chấp, các bên sẽ thành lập một Hội đồng cấp cao bao gồm một đại diện ở cấp bộ trưởng của mỗi bên với chức năng xem xét vụ tranh chấp hoặc tình hình thực tế và đưa ra những khuyến nghị về các biện pháp giải quyết phù hợp (trung gian, điều tra, hòa giải..), cũng như những biện pháp cần thiết để ngăn chặn sự căng thẳng giữa các bên do tranh chấp gây ra.[238]

Hai là, thông qua cơ chế hợp tác MeKong – Lan Thương do Trung Quốc khởi xướng, tận dụng các cam kết chính trị được thông qua trong cơ chế này để làm cơ sở giải quyết các vấn đề gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Cụ thể, trong Tuyên bố Sanya của Hội nghị đầu tiên của các nhà lãnh đạo về hợp tác MeKong – Lan Thương cho một cộng đồng chia sẻ tương lai vì hòa bình và thịnh vượng giữa các quốc gia MeKong – Lan Thương[239] và Tuyên bố Phnom Penh của Hội nghị thứ hai của các nhà lãnh đạo về hợp tác MeKong – Lan Thương "Dòng sông của chúng ta vì hòa bình và phát triển bền vững"[240], sáu quốc gia thành viên đều nhấn mạnh rằng "Hợp tác MeKong – Lan Thương sẽ […] tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc và các quy định của luật quốc tế". Mặc dù trong số các thành viên tham gia MeKong – Lan Thương,

---

[238] Xem thêm Hiệp ước Bali năm 1976
http://www.asean.org/asean/asean-summit/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii

[239] Xem:Sanya Declaration of the First Lanthương - MeKong Cooperation (LMC) Leaders' Meeting
--For a Community of Shared Future of Peace and Prosperity among Lanthương - MeKong Countries
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml, truy cập ngày 1/6/2020.

[240] Xem: Phnom Penh Declaration of the Second Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Leaders' Meeting "Our River of Peace and Sustainable Development"
https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2018/01/20180110_Phnom_Penh_Declaration_MLC_ENG.pdf, truy cập ngày 1/6/2020

đến nay mới chỉ có Việt Nam tham gia Công ước New York nhưng các nguyên tắc như không gây thiệt hại đáng kể, phát triển bền vững hay sử dụng hợp lý và công bằng đã được thừa nhận là các tập quán của luật quốc tế. Do đó, với hai tuyên bố này, có thể thấy các quốc gia đã khẳng định sẽ tôn trọng các nguyên tắc trên trong bảo vệ nguồn nước sông MeKong. Mặc dù Tuyên bố Sanya và Tuyên bố Phnom Penh chỉ là những văn kiện chính trị nhưng với việc các tuyên bố này đều do người đứng đầu các quốc gia/chính phủ đưa ra nên những cam kết được ghi nhận trong đó có ý nghĩa ràng buộc quan trọng trên cơ sở uy tín, danh dự quốc gia. Vì vậy, Việt Nam có thể viện dẫn những tuyên bố này cũng như viện dẫn các nguyên tắc trên với tư cách là tập quán quốc tế làm cơ sở để yêu cầu các quốc gia liên quan thực hiện trách nhiệm pháp lý đối với các hành vi vi phạm những nguyên tắc của luật quốc tế về bảo vệ nguồn nước quốc tế, cụ thể là sông MeKong.

Ba là, tiếp tục chủ động, đa dạng hóa, đa phương hóa các mối quan hệ quốc tế; tăng cường tiến hành những hoạt động hợp tác thực chất với các quốc gia khác trong khu vực và trên thế giới, nhằm tranh thủ tối đa "ngoại lực", từ đó, tạo điều kiện tăng cường "thế" và "lực" của Việt Nam trong quá trình giải quyết các vấn đề liên quan đến bảo vệ nguồn nước quốc tế trên lãnh thổ Việt Nam. Ngoài ra, Việt Nam có thể sử dụng các biện pháp ngoại giao tập thể cùng với những quốc gia cũng bị ảnh hưởng từ đập thủy điện như Thái Lan và Campuchia để tạo ra sức ép, buộc các quốc gia liên quan chấm dứt việc tiếp tục các hành vi gây ảnh hưởng đến số lượng, chất lượng nước sông MeKong.

Kết luận Chương 4

1. Trên phương diện pháp lý, xét một cách tổng thể, Việt Nam đã xây dựng được hệ thống pháp luật quốc gia khá đầy đủ, làm cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ nguồn nước nói chung và nguồn nước quốc tế nói riêng. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật Việt Nam vẫn còn những điểm chưa hoàn chỉnh như thiếu sự chi tiết, đồng bộ. Ở góc độ quốc tế, Hiệp định MeKong đến nay vẫn là điều ước quốc tế đa phương duy nhất trực tiếp điều chỉnh vấn đề bảo vệ nguồn nước quốc tế của Việt Nam, cụ thể là sông MeKong. Tuy nhiên, sự thiếu cụ thể trong một số nội dung như dòng chảy tối thiểu, thời hạn giải quyết tranh chấp của các cơ quan của Uỷ hội sông MeKong, các yếu tố, hoàn cảnh ảnh hưởng đến nghĩa vụ sử dụng hợp lý công bằng cũng như thiếu vắng cơ chế đảm bảo thực hiện nghĩa vụ của các QGTV đã khiến Hiệp định này về bản chất vẫn giống như một điều ước khung hơn là một điều ước thiết lập một cơ chế pháp lý cụ thể trong bảo vệ nguồn nước MeKong.

2. Với trên 70% tổng diện tích các lưu vực sông nằm ngoài lãnh thổ Việt Nam, phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều là các sông có liên quan đến nước ngoài, các sông suối này phân bố trải dài dọc 25 tỉnh biên giới từ Quảng Ninh đến Kiên Giang. Các sông, suối xuyên biên giới hàng năm chuyển vào Việt Nam khoảng 520 tỷ m^3 nước, chiếm khoảng 63% tổng lượng nước trung bình của hệ thống sông nước ta, trong đó lớn nhất là sông Cửu Long với lượng nước chuyển vào khoảng 420 tỷ m^3, chiếm khoảng 81% tổng lượng nước chảy xuyên biên giới vào nước ta. Trong những năm gần đây, dòng chảy các hệ thống sông, suối ở Việt Nam đều thiếu hụt so với trung bình nhiều năm, có nơi tới 60 - 90%; mực nước nhiều nơi đạt mức thấp nhất lịch sử đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông. Ngoài nguyên nhân tự nhiên là các hiện tượng nhiên nhiên cực đoan, bất thường như sự gia tăng nhiệt độ theo mùa, lượng mưa trung bình giảm, thay đổi dòng chảy, sạt lở ven sông, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng suy thoái nguồn nước trên bắt nguồn từ việc khai thác sử dụng nước của các quốc gia ven sông, trong đó, chủ yếu là các hoạt động đắp đập, chặn dòng, xây dựng công trình thủy điện và chuyển nước sang các lưu vực sông khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam.

3. Để nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, trước tiên cần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về bộ máy quản lý nhằm phân định rõ ràng, khắc phục sự chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ ngành, đơn vị, đồng thời hoàn thiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ môi trường nguồn nước. Bên cạnh đó, cần tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế trên nhiều phương diện, từ chủ chủ động trong đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông MeKong bổ sung những nội dung pháp lý

trong Hiệp định MeKong nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác; sớm tham gia Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế; mở rộng các hình thức hợp tác hiện nay cho đến chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào. Ngoài ra, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của mình, điển hình như đối với hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông Mekong.

KẾT LUẬN

1. Trong một thập kỷ qua thế giới đã chứng kiến một thực tế là tài nguyên nước đang ngày càng trở nên khan hiếm. Khủng hoảng nguồn nước sẽ dẫn tới khủng hoảng về y tế, khủng hoảng nông nghiệp, khủng hoảng kinh tế, khủng hoảng khí hậu, thậm chí là khủng hoảng về chính trị. Việc xây dựng những cơ chế pháp lý ở nhiều cấp độ, từ song phương, khu vực cho đến toàn cầu điều chỉnh hoạt động của các quốc gia đối với nguồn nước quốc tế thể hiện nỗ lực của các quốc gia trong việc xây dựng những quy tắc chung nhằm bảo vệ một cách hiệu quả nguồn nước quốc tế từ những thiệt hại về số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế như sự suy giảm về số lượng nước do việc xây dựng mới các công trình ở thượng nguồn; sự xói mòn bờ sông do việc xây dựng tại bờ sông đối diện của quốc gia ven nguồn nước tiếp giáp; sự gia tăng bùn lắng do phá rừng ở thượng nguồn, can thiệp vào chế độ dòng chảy; sự diệt vong của một số loài sinh vật tại lưu vực sông quốc tế do những hành vi của con người… Thực tế trên càng cho thấy tầm quan trọng của việc thiết lập các khuôn khổ pháp lý ở nhiều cấp độ, từ khu vực cho đến toàn cầu để điều chỉnh hành vi của các quốc gia nhằm đảm bảo việc khai thác, sử dụng nguồn nước quốc tế một cách bền vững, hợp lý và công bằng để bảo vệ sự sinh tồn của mỗi quốc gia cũng như toàn nhân loại. Thông qua các nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế điều chỉnh hành vi của các chủ thể để ngăn ngừa, hạn chế và ứng phó với những tác động xấu đối với số lượng, chất lượng và hệ sinh thái của nguồn nước quốc tế, pháp luật quốc tế là công cụ pháp lý để đảm bảo cho mọi quốc gia ven nguồn nước, đặc biệt là các quốc gia tại hạ nguồn đều có cơ hội được thụ hưởng những lợi ích từ nguồn nước quốc tế mang lại một cách bình đẳng như các quốc gia khác, từ đó, bảo vệ những quốc gia này trước những hành vi mang tính chất "độc chiếm nguồn nước" của các quốc gia ở thượng nguồn, đồng thời, đảm bảo việc sử dụng nguồn nước của một quốc gia không làm tổn hại đến chính lợi ích của quốc gia đó, lợi ích của các quốc gia khác và nhu cầu sử dụng trong tương lai, từ đó, góp phần đảm bảo mối quan hệ hòa bình, hữu nghị giữa các quốc gia.

2. Luật nước quốc tế hiện đại là kết quả của quá trình cách mạng từ những học thuyết pháp lý liên quan đến sử dụng nguồn nước ngọt xuyên biên giới vì mục đích nông nghiệp và hàng hải. Sự phát triển của các học thuyết về nguồn nước đã dẫn đến những nỗ lực trong việc xây dựng các quy tắc điều chỉnh các vấn đề liên quan đến phân bổ và sử dụng nguồn nước quốc tế ở cả phạm vi khu vực và toàn cầu.

Ở cấp độ toàn cầu, Công ước về sử dụng phi hàng hải nguồn nước quốc tế năm 1997 (Công ước UNWC) và Công ước về bảo vệ và sử dụng nguồn nước xuyên quốc gia và hồ quốc tế năm 1992 (Công ước UNCE) có một vai trò đặc biệt. Công ước UNWC được đánh giá là "*luật về nguồn nước quốc tế bao quát, toàn diện và quan*

trọng nhất", "hỗ trợ các hiệp ước về nguồn nước thông qua việc cung cấp một mẫu hình và bổ sung những chỗ trống thiếu hụt mà các hiệp ước này chưa bao trùm tới". Ở phạm vi khu vực, từ sau năm 1910, hàng loạt các điều ước song phương và đa phương về nguồn nước quốc tế được ký kết tại nhiều khu vực, trong đó, nhiều nhất là châu Âu với nội dung đề cập đến việc bảo vệ số lượng, chất lượng của nguồn nước quốc tế. Trên thực tế, những điều ước khu vực và song phương này thường được các quốc gia ven nguồn nước viện dẫn nhiều hơn so với các điều ước toàn cầu khi điều chỉnh các vấn đề liên quan đến sử dụng và bảo vệ nguồn nước quốc tế bởi sự chi tiết hơn so với các điều ước toàn cầu và khả năng điều chỉnh trực tiếp những vấn đề cụ thể liên quan đến nguồn nước tế giữa các bên.

Trên cơ sở những quy định của Công ước UNWC, Công ước UNCE, các điều ước khu vực và song phương về nguồn nước quốc tế, một khuôn khổ pháp lý về bảo vệ nguồn nước quốc tế đã được hình thành. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp lý này cũng đang bộc lộ những hạn chế nhất định. Là một điều ước đa phương toàn cầu nhưng Công ước UNWC vẫn mang tính chất của một điều ước khung, xác lập những vấn đề nền tảng, cơ sở cho hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế. Công ước UNCE mặc dù ràng buộc trách nhiệm cao hơn và quy định cụ thể hơn Công ước UNWC, đồng thời cũng đã quy định mở rộng thành viên từ năm 2003 nhưng thực tế cho đến nay, chưa có nước nào không là thành viên UNECE tham gia Công ước này bởi một trong những nguyên nhân chính là Công ước UNCE là văn kiện pháp lý của những nước có trình độ phát triển cao, do vậy, các nước khác, đặc biệt là các nước đang phát triển đều có những cân nhắc kỹ lưỡng khi tham gia Công ước này. Những điều ước song phương hay khu vực tuy có số lượng rất nhiều nhưng cũng chỉ có phạm vi hoặc nội dung điều chỉnh hạn chế. Vì vậy, từ những quy định cơ sở của Công ước UNWC, cần thiết phải xây dựng thêm những công cụ pháp lý mang tính toàn cầu để làm cơ sở cho việc thiết lập các khuôn khổ pháp lý chi tiết hơn nữa trong bảo vệ nguồn nước quốc tế.

3. Sông MeKong là sông quốc tế lớn nhất ở Việt Nam và cũng là sông dài nhất khu vực Đông Nam Á. Vùng lưu vực sông MeKong thuộc Việt Nam phần lớn nằm ở cuối nguồn, chiếm khoảng 8% diện tích lưu vực, với mức đóng góp khoảng 52 tỷ m^3 nước, tương ứng khoảng 11%. Hằng năm, sông MeKong vận chuyển trên 420 tỷ m^3 (gồm cả lượng nước của các dòng nhánh sông MeKong mà nước ta là thượng nguồn) vào đồng bằng sông Cửu Long. Do sự liên quan mật thiết giữa các điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội của các tiểu vùng và tổng thể lưu vực sông MeKong, những động thái phát triển thượng nguồn và thay đổi dòng chảy sẽ dẫn đến nhiều tác động về môi trường và xã hội ở phía hạ nguồn là Việt Nam. Các số liệu quan trắc thuỷ văn cho thấy, từ trận lũ lịch sử năm 2000 đến nay, dòng chảy mùa lũ từ thượng nguồn xuống đồng bằng sông Cửu Long ngày càng giảm sút rõ rệt, mực nước nhiều nơi đã xuống

mức thấp nhất lịch sử, mặn xâm nhập sâu vào vùng cửa sông đã gây thiếu nước cho sản xuất nông nghiệp.Ngoài nguyên nhân tự nhiên là các hiện tượng nhiên nhiên cực đoan, bất thường như sự gia tăng nhiệt độ theo mùa, lượng mưa trung bình giảm, thay đổi dòng chảy, sạt lở ven sông, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng suy thoái nguồn nước trên bắt nguồn từ việc khai thác sử dụng nước của các quốc gia ven sông, trong đó, chủ yếu là các hoạt động đắp đập, chặn dòng, xây dựng công trình thủy điện và chuyển nước sang các lưu vực sông khác, ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam. Với viễn cảnh không xa, khi cả chuỗi 11 đập thủy điện hoạt động thì tổng lượng dòng chảy sẽ giảm hơn 27%/tháng, xâm nhập mặn sẽ vào sâu trên sông Tiền, sông Hậu khoảng từ 10-18 km, nguồn chất dinh dưỡng (đạm và lân) cho đồng bằng sông Cửu Long có thể giảm từ 6-10% kéo theo năng suất cây trồng được dự báo sẽ giảm từ 0,6-1 tấn/ha, gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến Việt Nam trên cả phương diện kinh tế cũng như xã hội.

4. Để nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ nguồn nước quốc tế, trước tiên, cần hoàn thiện cơ sở pháp lý về bảo vệ nguồn nước nói chung và nguồn nước quốc tế của Việt Nam nói riêng. Theo đó, ở cấp độ quốc gia, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về bộ máy quản lý nhằm phân định rõ ràng, khắc phục sự chồng chéo trong chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ ngành, đơn vị, đồng thời hoàn thiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ môi trường nguồn nước; ở cấp độ quốc tế, Việt Nam cần tăng cường vai trò chủ động trong đưa ra sáng kiến và thúc đẩy các thành viên còn lại trong Ủy hội sông MeKong bổ sung những nội dung pháp lý trong Hiệp định MeKong nhằm tạo ra một khuôn khổ pháp lý hoàn thiện hơn cho hoạt động hợp tác như cụ thể quy định về dòng chảy tối thiểu trên các dòng chính, về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, bảo vệ môi trường và bảo tồn hệ sinh thái lưu vực sông MeKong cũng như bổ sung các quy định về cơ chế đảm bảo thực thi các nội dung của Hiệp định.

Bên cạnh đó, cần tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế trong bảo vệ nguồn nước quốc tế trên nhiều phương diện, từ sớm tham gia Công ước về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước xuyên biên giới và các hồ quốc tế; mở rộng các hình thức hợp tác hiện nay cho đến xem xét việc ký kết các điều ước quốc tế song phương với các quốc gia ven nguồn nước MeKong, chủ động hơn nữa trong tăng cường hợp tác quản lý tài nguyên nước với các quốc gia ven sông MeKong khác, đặc biệt là Trung Quốc và Lào. Ngoài ra, Việt Nam có thể sử dụng linh hoạt các biện pháp chính trị, ngoại giao, pháp lý với nhiều kênh và cấp độ khác nhau để giải quyết các tranh chấp liên quan đến hoạt động gây hại đến nguồn nước quốc tế của Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của mình, điển hình như đối với hoạt động xây dựng các đập thủy điện trên sông MeKong.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Hà Thanh Hoà (2019), *Nghĩa vụ ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm nguồn nước quốc tế theo quy định của Luật quốc tế*, Tạp chí Luật học, số 10(233), tr. 30-38.
2. Hà Thanh Hoà (2020), *Nguyên tắc không gây thiệt hại trong bảo vệ nguồn nước quốc tế theo quy định của Luật quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, tháng 4/2020, tr 69-77.
3. Hà Thanh Hoà (2020), *Nguyên tắc sử dụng hợp lý và công bằng nguồn nước quốc tế và một số vấn đề đặt ra đối với Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, Số 18 (418), tháng 9/2020, tr 15-28.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Nguyễn Văn Âu (1997), *Sông ngòi Việt Nam*, Nxb.Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

2. Bộ Chính trị (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/05/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

3. Bộ Tài nguyên và môi trường (2020), *Báo cáo rà soát tình hình ô nhiễm môi trường nước tại một số dòng sông lớn và đề xuất giải pháp giảm thiểu.*

4. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2018, Chuyên đề Môi trường nước các lưu vực sông.

5. Bộ Tài nguyên và môi trường (2018), *Thông tin chuyên đề - Tài nguyên nước và những vấn đề đặt ra trong đảm bảo an ninh quốc gia.*

6. Nguyễn Trường Giang (1996), *Môi trường và luật quốc tế về môi trường*, Nxb. Sự thật, Hà Nội.

7. Nguyễn Trường Giang (2001), *Luật về sử dụng các nguồn nước quốc tế*, Nxb.Sự thật, Hà Nội.

8. Nguyễn Trường Giang (2012), *Cơ sở pháp lý bảo vệ nguồn nước của Việt Nam*, Nxb.Sự thật, Hà Nội.

9. Luật Tài nguyên nước năm 2012.

10. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

11. Nghị quyết số 27/NQ-CP ngày 12 tháng 6 năm 2009 về một số giải pháp cấp bách trong công tác quản lý Nhà nước về tài nguyên và môi trường

12. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường

13. Nghị quyết số 06/NQ-CP về Chương trình hành động của Chính phủ về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường theo Kết luận số 56-KL/TW ngày 23 tháng 8 năm 2019 của Bộ Chính trị

14. Nghị định số 201/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước.

15. Nghị định 120/2008/ NĐ-CP về quản lý lưu vực sông.

16. Nghị định 40/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường.

17. Hoàng Phê (Chủ biên) (2003), *Từ điển Tiếng Việt*, Viện Ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng, Hà Nội – Đà Nẵng.

18. Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 6 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020

19. Nguyễn Nhân Quảng (2016), *Chuyển nước trong Hạ nguồn lưu vực sông MeKong & áp lực lên đồng bằng sông Cửu Long,* Trung tâm con người và thiên nhiên, Hà Nội.

20. Trung tâm Quốc tế về Quản lý Môi trường – ICEM (2010*), Đánh giá môi trường chiến lược về thuỷ điện dòng chính sông MeKong – Báo cáo tóm tắt cuối cùng trình lên Uỷ hội sông MeKong*.

http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Summary-final-report-Vietnamese-14-Oct-10.pdf

21. Văn phòng Quốc hội (2017), *Thông tin chuyên đề - An ninh nguồn nước tại Đồng bằng sông Cửu Long: Thực trạng và giải pháp.*

Tài liệu tiếng Anh

22. Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the MeKong River Basin.

23. Taclaff L.A (1985), Water Law in historical perspective, Hein, Buffalo, New York.

24. Salman M. A (2007), "The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law.", *International Journal of Water Resources.* Bali Concord 1976.

http://www.asean.org/asean/asean-summit/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii .

25. Patricia W.Birnie, Alan E.Boyle (1992), *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford.

26. Scott Barrett (1994), *Conflict and cooperation in managing international water resources,* Policy Research Department The World Bank.

27. Robert E. Beck, (2004) *The Regulated Riparian Model Water Code: Blueprint for Twenty First Century Water Management*, 25 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.

28. Asit K. Biswas (2011), "Cooperation or conflict in transboundary water management: Case study of South Asia", *Hydrological Sciences Journal*, Volume.1, No.2, p. 15-53.

29. F. N. Botchway (2013), "The Context of Trans-Boundary Energy Resource Exploitation: The Environment, the State, and the Methods", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy,* No.19, volume 21,p. 37-93.

30. M. Bowman and A. Boyle (eds) (2002), *Environmental Damage in International and Comparative Law: Problems of Definition and Valuation,* Oxford University, UK.

31. Kriton Curi (1985), *Appropriate waste management for developing countries,* Plenum Publishing Corporation, New York.

32. D.A.Caponera (1992), *Lectures Notes, Work Shop on Water Law and Management of the MeKong River Basin*, BangKok, June 1992.

33. Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan and Bjørn-Oliver Magsig (2012), *UN Watercourses Convention User's Guide*, IHP-HELP Centre for Water Law, Policy and Science, UK.

34. Alejandro Iza, Juan Carlos Sanchez, & Matt Hulse (2014), *Managing transboundary rivers in Latin America – could a global convention help?,* International Union for Conservation of Nature, Switzerland.

35. Alistair Rieu Clarke, Kina, R.,Litke, A (2013), *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, Water law and policy law center, Dundee University, Scotland, UK.

36. Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig (2015), *Transboundary water governance and climate change adaptation: International law, policy guidelines and best practice application*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.

37. Ariel Dinar (2004), "Cooperation in managing of transboundary water resources: Evaluation approaches and experience", Paper presented at the 4th Rosenberg International Forum on Water Policy, Ankara, Turkey, September 3-9, 2004.

38. J.W. Dellapenna (2001), "The customary international law of transboundary fresh water", Int.J.Global Environmental Issues, Volume 1, No.3.

39. Anton Earle, Anders Jagerskog and Joakim Ojenda (2010), *Transboundary Water Management – Principle and Practice,* Routledge, UK.

40. Brian Eyler (2019), "Kết nối lưu vực sông MeKong", tài liệu Hội thảo *Quy hoạch tổng thể sử dụng nước – năng lượng tại Hạ nguồn sông MeKong,* tổ chức ngày 30/62019 tại Hà Nội.

http://nature.org.vn/vn/wp-content/uploads/2017/07/280717_1.Stimson-Policy-mix.pdf

41. Tibor Faragó, Zsuzsanna Kocsis-Kupper (2000), *Accident transboundary water pollution: Principles and provisions of the multilateral legal instruments*, World Wide Fund for Nature (WWF), Hungarian Programme Office and Office of the Government Commissioner for the Tisza and Szamos Rivers, WWF Hungary Publication Series No. 16.

42. D Freestone and SMA Salman (2007*), Ocean and Freshwater Resources*, The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press.

43. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development Development Education and Information Division (2006), *Transboundary Water Cooperation.*

44. Joseph M.Flanders (2006), "Transboundary water disputes on an international and state platform: A controversial resolution to North Dakota's Devils Lake Dilemma", *North Dakota Law Review.*

45. Five-Year Plan of Action on Lanthương - MeKong Cooperation (2018-2022) https://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2018/01/ENG-Five-Year-Plan-of-Action-on-Lanthương - MeKong-Cooperation-2018-2022.pdf

46. MeKong River Commission, *Procedures for Notification, Rrior Consultation and Agreement.*

47. MeKong River Commission, *Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong Basin*, Version 2017-09

48. MeKong River Commission, *Guides on implementation of the Procedures for Notification, Rrior Consultation and Agreement.*

49. MeKong River Commission, *Procedures for Data and Information Exchange and Sharing.*

50. MeKong River Commission, *Procedures for Water Use Monitoring*

51. MeKong River Commission, *Procedures for the Maintenance of Flows on the Mainstream.*

52. MeKong River Commission, *Procedures for Water Quality.*

53. MeKong River Commission, *Guidelines on Implementation of the Procedures for Water Use Monitoring*

54. Mekong River Commission, The MRC's Mekong Integrated Water Resources Management Project.

55. Mekong River Commission Secretariat, Promotional Report on Identified Joint Projects in the Lower Mekong Basin 2016-2020

56. Bonaya Adhi Godana (1985), *Africa's Shared Water Resources: legal and institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal river systems,* Cambridge University Press.

57. David J. (1993) "The Flow of International Water Law: The International Law Commission's Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses," *Indiana Journal of Global Legal Studies.*

58. Kevin R. Gray (2006), *Transboundary Environmental Disputes along the Canada-US Frontier: Revisiting the Efficacy of Applying the Rules of State Responsibility*, Cambridge University Press, UK.

59. William L. Griffin (2013), *The Use of Waters of international Drainage Basins Under Customary InternationalLaw,* Brill Nijhoff, Boston

60. Global water partnership, Global water partnership South Asia (2017), *Regional Workshop on Transboundary Water Cooperation in the context of the SDGs in South Asia and beyond*, 23-24 May 2017, Pokhara, Nepal.

61. International Law Commission (1994*), Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses and commentaries thereto and resolution on transboundary confined groundwater*, Yearbook of the International Law Commission.

62. Alexandre Kiss and Dinah Shelton (1991), *International Environmental Law,* Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, New York.

63. S. Jaya Kumar, Tommy Koh, Robert Beckman and Hao Duy Phan (Edited) (2015), *Transboundary pollution: Evolving issues of International law and policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Massachusetts, USA

64. J.G. Lammers (1984), *Pollution of international watercourse*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, Netherlands.

65. Bearden, B.L (2010), " The legal regime of the Mê Công River", *Water Policy Journal*.

66. David Lemarquand (1993), "The North American Experience Managing International Transboundary Water Resources: The International Joint Commission and the International Boundary and Water Commission: Part 1", *Natural Resources Journal*, Vol. 33, No. 1

67. J. Lautze and M.Giordano (2005), "Transboundary water law in Africa: Development, Nature and Geography", *Natural Resources Journal*, Volume 45, No.2.

68. M. R. Lowi (1993), *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin,* Cambridge University Press, Cambridge.

69. Le Thanh Long (2003), "Sustainable development of water resources – International regulations, MeKong regional cooperation and vietnamese national legislation", Dissertation presented as full fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Laws, The University of Nagoya graduate school of law.

70. Christina Leb (2013), *Cooperation in the Law of transboundary Water resources*, Cambridge University Press, United Kingdom.

71. Owen McIntyre (2006), "The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater Resources", *Natural Resources Journal* , Vol. 46.

72. Owen Mcintyre (2015), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Brill Nijhoff, USA.

73. Owen Mcintyre (2016), *Environment protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London.

74. Rahaman, M.M. (2009), "Principles of international water law: creating effective transboundary water resources management", *International Journal of Sustainable Society,* Volume 1, No.3.

75. Stephen C. McCaffey (1996), "The Harmon doctrine one hundred years later: Buried, Not Praised", *Natural Resources Journal*, Volume 36, Issue 4.

76. Okidi, C. O (1981)., "Protection and Preservation in International Watercourses" in *The Law of International Watercourses: The United Nations International Law Commission's Draft Rules on the Non-Navigational Uses of International Watercourses,* Brill Nijhoff, USA.

77. McIntyre. O (2007), *Environment Protection of International Watercourse under International Law,* Ashgate Aldershot, UK.

78. Muhammad Mizanur Rahaman (2009), "Principles of Transboundary Water Resources Management and Ganges Treaties: An Analysis", Water Resources Development*,* No.3, Volume.15, page. 21-53.

79. Phnom Penh Declaration of the Second Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Leaders' Meeting "Our River of Peace and Sustainable Development"

https://pressocm.gov.kh/wpcontent/uploads/2018/01/20180110_Phnom_Penh_Declaration_MLC_ENG.

80. C. Sadoff, T.Greiber, M.Smith, G.Bergkamp (2012), *"Shared, transboundary waters management"*, IUCN Bulletin

81. The Special Rapporteur's Second Report (1986), *Yearbook of International Law,* Vol II (Part One)

82. The Special Rapporteur's Second Report (1986), *Yearbook of International Law,* Vol II (Part One), p.103.Doc.A/CN.4/399 and Add.1 and Add.2.

83. Sanya Declaration of the First Lanthương - MeKong Cooperation (LMC) Leaders' Meeting For a Community of Shared Future of Peace and Prosperity among Lanthương - MeKong Countries

84. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1350039.shtml

85. The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2013), *Guide to Implementing the Water Convention*

86. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke và Rémy Kinna (Edited) (2015), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation*, Brill Nijhoff, Boston.

87. The Mekong-Japan Initiative for SDGs toward 2030

https://www.mofa.go.jp/files/000535957.pdf

88. A. E. Utton (1992), 'International Water Law and the International Law Commission: Articles 21 and 22 – Four Questions and Two Proposals, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 209 (3).

89. United Nations (1963), *Legal Problems Relating to the Utilization and Use of International Rivers,* Report of the Secretary-General, A/5409, 15 April 1963.

90. United Nations General Assembly (1997). *General Assembly Adopts Convention on Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses,* Press Release GA/9248, May 21.

91. United Nations Economic Commission for Europe (2006), *The Strategies for Monitoring and Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters*, New York and Geneva.

92. United Nations (2012*), UN watercourses Convention: User's Guide fact Sheet* Series, Number 12.

93. UN-Water (2014), *A Post-2015 Global Goal for Water: Synthesis of key findings and recommendations from UN-Water*

94. The United Nations Economic Commission for Europe (2011), *Strengthening Water Management and transboundary Water Cooperation in Central Asia: The role of UNECE Environmental conventions.*

95. United Nations (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.*

96. Margaret J. Vick (2009), "The Law of international Waters: Reasonable", *CHI.-KENT J. INT'L & COMP. L, Vol.XII.*

97. WHO/UNEP (1997), *Water Pollution Control - A guide to the use of water quality management principles,* St Edmundsbury Press, Bury St Edmunds, Suffolk, UK.

Một số phán quyết của cơ quan tài phán

98. Arbitral Tribunal. November 16, 1957, Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain) 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101

99. https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-143747E.pdf

100. GabCikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)

101. https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf

102. ICJ (2010), *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina* v. *Uruguay), Judgment,* I.C.J. Reports 2010

103. ICJ (1969), *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Denmark),* Judgment of 20 February 1969, ICJ Report 1969;

104. ICJ (1952), *Anglo-Iranian Oil Co. case (Anh v. Iran), Judgment of 22 July 1952, ICJ Report;*

105. ICJ (2015), *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, Judgment of 16 December 2015;

106. PCA Case No.2013-19 in the matter of the South China Sea Arbitration PCA, 2016.

107. https://www.pcacases.com/web/sendAttach/1506.

Một số website

108. https://dictionary.cambridge.org

109. https://www.ipcc

110. http://www.un.org

111. http://www.fao.org

112. https://www.uncsd2012.org.

113. https://www.who.int

114. https://www.informea.org

115. http://legal.un.org.

116. https://www.pcacases.com

117. http://www.unece.org

118. http://transboundarywaters.science.oregonstate.edu

119. https://sustainabledevelopment.un.org

120. https://mrcmekong.org/

121. http://www.lmcchina.org

122. https://www.usaid.gov

123. http://biengioilanhtho.gov.vn

124. http://www.mofahcm.gov.vn

125. https://dangcongsan.vn

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC I

BIỂU MẪU/ ĐỊNH DẠNG THỦ TỤC THÔNG BÁO CỦA UỶ HỘI SÔNG MEKONG

1. Thông báo cho Nhà nước: ----------
2. Ngày gửi: ----------
3. Thông báo cho Bộ / Cơ quan (tên, địa chỉ, điện thoại, fax, e-mail): ----------
4. Người / địa chỉ liên hệ (tên, địa chỉ, điện thoại / fax / e-mail
5. Tên dự án:----------
6. Vị trí của dự án: ----------
7. Bản chất của dự án đề xuất:

a.Trên nhánh sông: sử dụng trong lưu vực; chuyển hướng liên lưu vực

b.Trên dòng chính: sử dụng trong lưu vực trong mùa mưa

8. Mục đích của dự án đề xuất:----------
9. Dự kiến ngày thực hiện:
   a) Ngày bắt đầu xây dựng ----------
   b) Ngày hoàn thành công trình ----------
   c) Ngày hoạt động ----------
10. Thời lượng và thời gian sử dụng nước:
11. Mô tả dự án: (nghĩa là: phạm vi, tỷ lệ, bản đồ, loại, số lượng, công suất và đặc điểm, etc.)
12. Tài liệu đính kèm:

PHỤ LỤC II

BIỂU MẪU/ĐỊNH DẠNG THỦ TỤC THAM VẤN

CỦA UỶ HỘI SÔNG MEKONG

2.1. Định dạng cho Tham vấn Trước

1. Đề xuất Nhà nước (s):
2. Ngày nộp hồ sơ: ----------
3. Đề xuất (các) Bộ/Cơ quan (Tên, địa chỉ thư/e-mail, điện thoại, fax)): -------
4. Người liên hệ/người hỗ trợ (Tên, địa chỉ thư/e-mail, điện thoại, fax):
5. Tên dự án: ----------
6. Vị trí dự án: ----------
7. Bản chất của việc sử dụng được đề xuất:

   ☐ Sự chuyển hướng giữa các lưu vực so với dòng chính trong mùa mưa

   ☐mùa sử dụng nội lưu vực trên dòng chính trong mùa khô

   ☐Chuyển hướng liên lưu vực của nước dư thừa từ dòng chính trong mùa khô
8. Mục đích sử dụng được đề xuất:
9. Ngày dự kiến thực hiện:

a) Ngày khởi công xây dựng ----------

b) Ngày hoàn thành công trình ----------

c) Ngày hoạt động ----------

10. Thời gian và thời gian sử dụng nước được đề xuất: ----------

11. Mô tả dự án (phạm vi, quy mô, địa điểm, loại, số lượng, công suất và đặc điểm, etc.): ----------

12. Quan sát hoặc bình luận: ----------

13. Kèm theo dữ liệu và thông tin và/hoặc tài liệu có sẵn, ví dụ: tóm tắt nghiên cứu khả thi (FS), đánh giá môi trường ban đầu (IEE), etc.----------

2.2.Biểu mẫu/Định dạng để trả lời tư vấn trước

1. Trả lời nhà nước (s): ----------
2. Ngày trả lời: ----------
3. Trả lời Bộ (ies) / Cơ quan (ies) (Tên, địa chỉ thư / e-mail, điện thoại, fax): -----

4. Người liên hệ/người hỗ trợ (Tên, địa chỉ thư/e-mail, điện thoại, fax): ----------
5. Tên đề xuất sử dụng/dự án: ----------
6. Địa điểm sử dụng được đề xuất: ----------
7. Bản chất của việc sử dụng đề xuất:

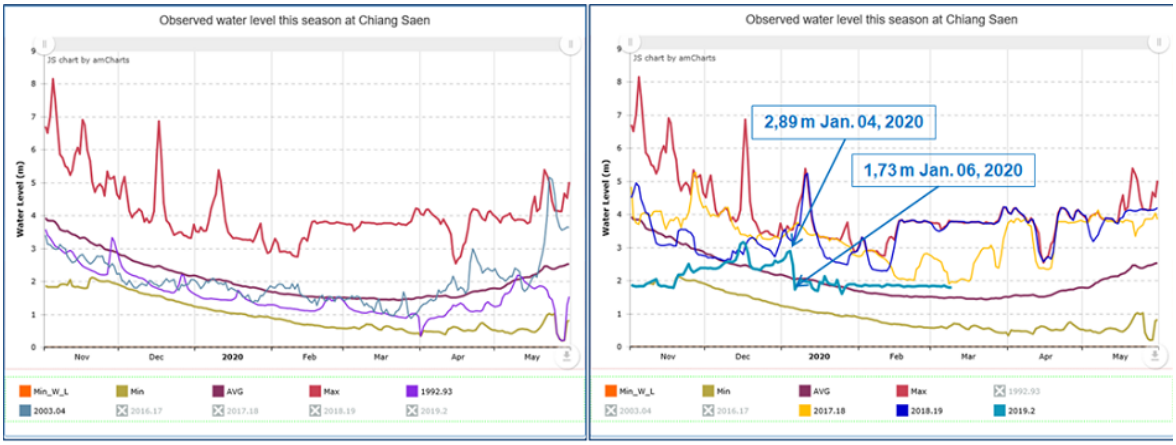
   ☐ Chuyển hướng giữa các lưu vực từ dòng chính trong mùa mưa

   ☐ mùa sử dụng nội lưu vực trên dòng chính trong mùa khô

   ☐ Chuyển hướng liên lưu vực của nước dư thừa từ dòng chính trong mùa khô
8. Ngày nhận được tài liệu: ----------
9. Trả lời về đề xuất: ----------

PHỤ LỤC III

MỰC NƯỚC SÔNG MEKONG TẠI HẠ NGUỒN LƯU VỰC NỬA ĐẦU MÙA KHÔ 2019 – 2020[241]

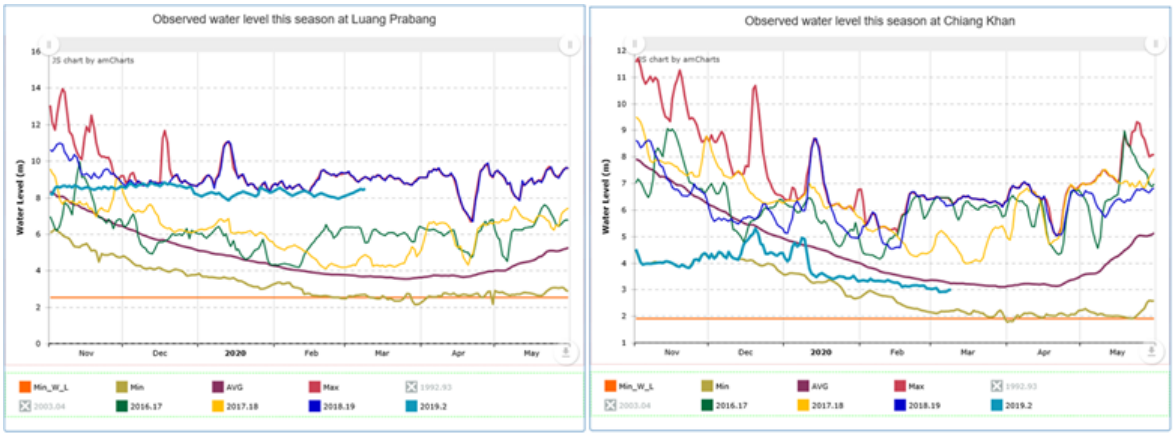


Hình 1. Đường mực nước tại trạm Chiang Saen

1. Tại trạm Chiang Saen. Đường mực nước khởi đầu mùa khô năm nay ngày 01.11.2019 rất thấp, bằng đường mực nước Min rồi tăng dần. Đến ngày 06.01.2020 mực nước rơi từ 2,89 mét ngày 04.01.2020 xuống 1,73 mét sau khi đập Jinghong giảm lượng nước tháo xuống hạ du từ ngày 01 đến ngày 04.01.2020, từ 1200 - 1,400 m^3/s xuống 800 - 1,000m^3/s, theo thông báo của MRC

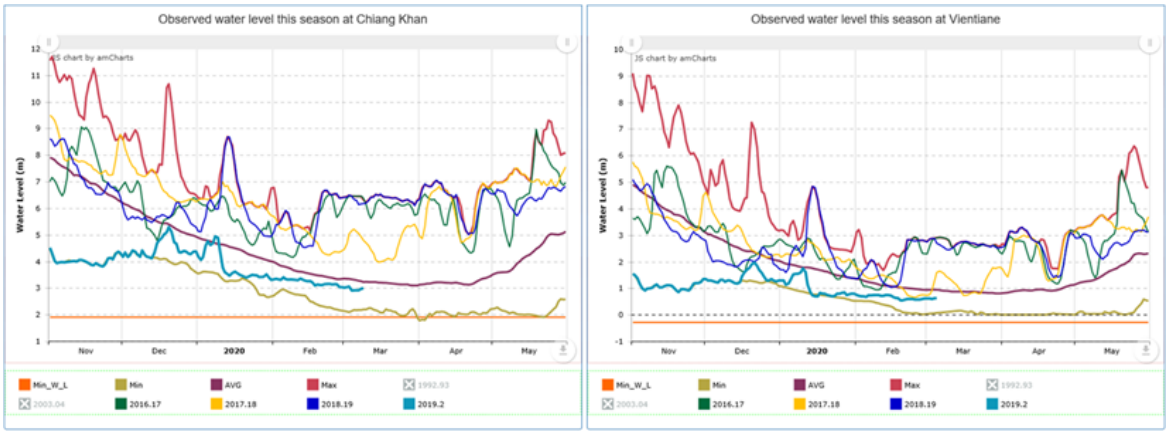
2. Tại các trạm Luang Prabang và Chiang Khan, Đập thủy điện Xayaboury ở giữa trạm Luang Prabang và trạm Chiang Khan, đi vào hoạt động ngày 31.10.2019. Mùa khô năm nay, mực nước ở trạm Luang Prabang khởi đầu ở mực nước trung bình Avg, thấp hơn các mùa khô trước nhưng sau đó tăng lên và cho đến ngày 24.02 ở 8 mét, thậm chí có lúc tiệm cận đường Max. Đập Xayaboury tích nước là một lý do. (Hình 2, trái). Trong khi đó tại trạm Chiang Khan, mực nước khởi đầu gần bằng mực nước Min. Sau đó, tuy có lúc tăng lên 4,95 mét (08.01.2020) và 5,12 mét (21.12.2019) nhưng mực nước luôn thấp, nằm giữa đường Min và Avg, (Hình 2, phải).

[241] Trong các biểu đồ trên, (Max), (Min) và (Avg) lần lượt là các đường mực nước ngày cao nhất, thấp nhất, và trung bình . Vùng nằm giữa đường Max và đường Min là miền biến động của mực nước trong các năm từ 1980 đến 2019



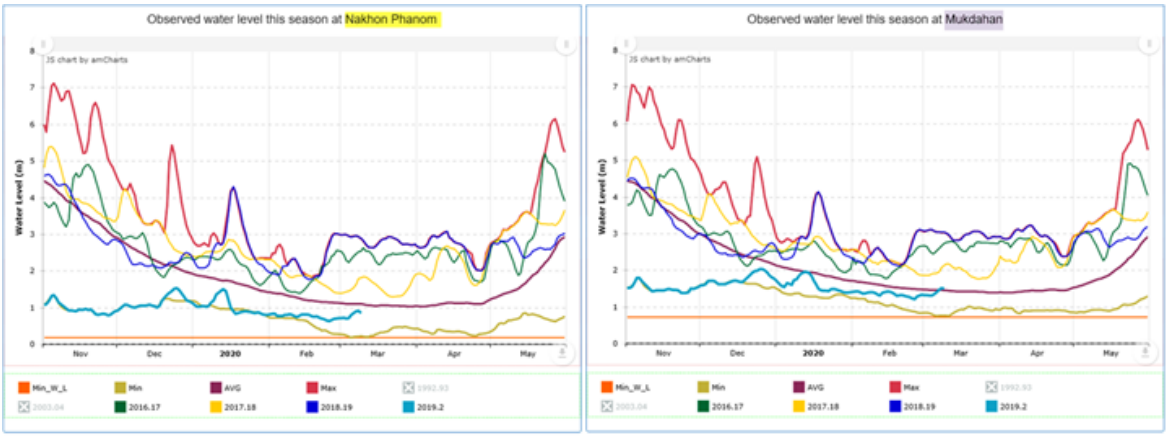
Hình 2. Đường mực nước tại Luang Prabang và Chiang Khan năm đầu tiên đập Xayaboury đi vào hoạt động

Lưu vực giữa hai trạm khá rộng, ngoài lượng nước từ Luang Prabang chảy về, Chiang Khan còn nhận được lượng nước mưa trên lưu vực mà kể từ mùa khô năm nay, đập Xayaboury tích lại một phần quan trọng.



Hình 3. Đường mực nước mùa khô một số năm tại hai trạm Chiang Khan và Vientiane

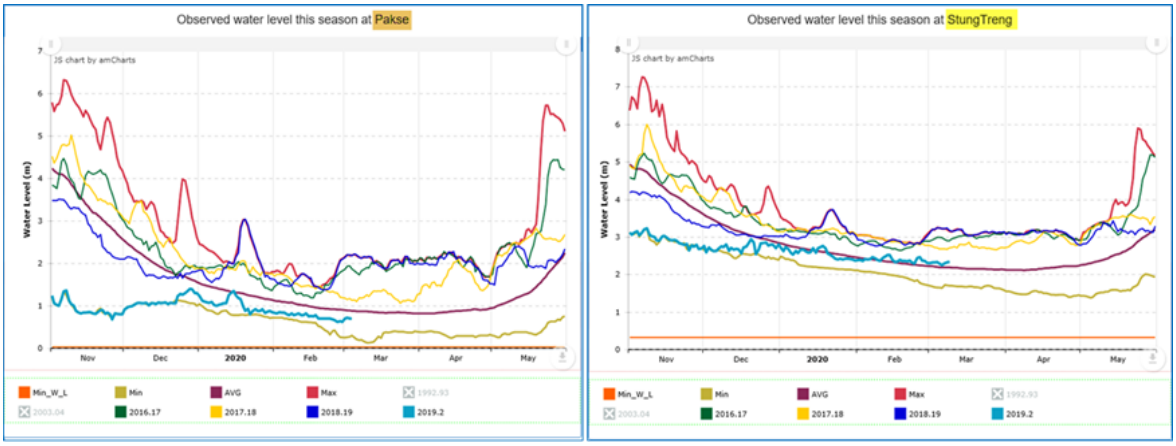
3. Tại các trạm Chiang Khan và Vientiane, khoảng cách ngắn, lưu vực khu giữa không rộng. Vào mùa khô không có dòng bổ sung ngang nên đường mực nước các năm ở hai trạm gần như đồng dạng, chỉ lệch ngày. Mực nước đến giữa mùa khô năm nay nằm giữa đường Min và Avg.



Hình 4. Đường mực nước mùa khô một số năm tại Nakhon Phanom và Mukdahan

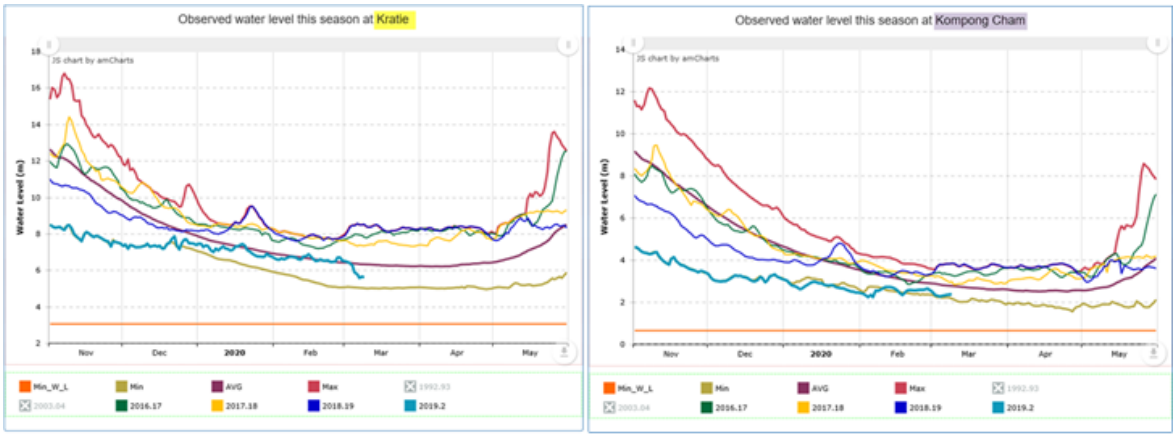
4. Tại các trạm Nakhon Phanom và Mukdahan, Mùa khô năm nay lượng nước bổ sung ngang không đáng kể vì ít mưa trên lưu vực. Do vậy, đường mực nước các năm ở hai trạm gần như đồng dạng, chỉ lệch ngày (Hình 4) và gần với đường Min.Mực nước sông Mekong tại trạm Nakhon Phanom ngày 27.11.2019 là 0,79 mét. Nhiều bãi cát ở đáy sông lộ thiên. Cũng trong những ngày này, nước sông từ màu vàng – nâu chuyển sang màu xanh lục-xanh. (Hình 5)

Hình 5. Sông Mekong tại Nakhon Phanom những ngày cuối tháng 10 và đầu tháng 12.2019



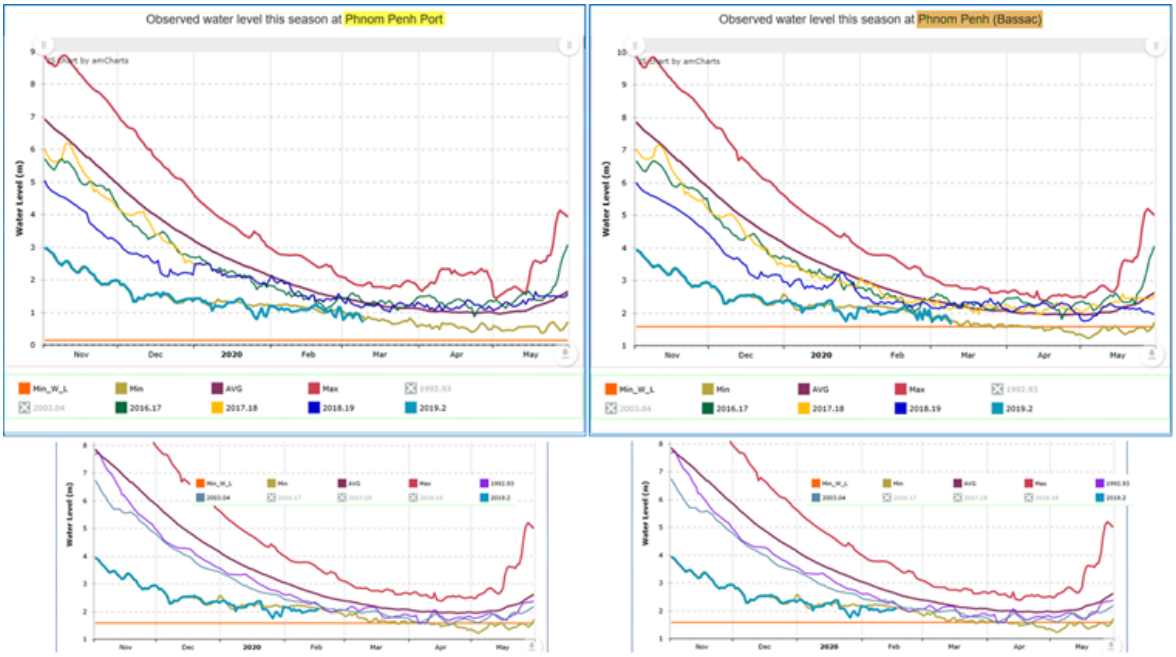
Hình 6. Đường mực nước tại trạm Pakse (trái) và tại trạm Stung Treng (phải)

5. Tại các trạm Pakse, Stung Treng, Kratie và Kompong Cham Trạm Pakse cách trạm Mukdahan 256 km với lưu vực giữa hai trạm rộng 154.000 km2. Do mùa khô năm nay ít mưa nên mực nước tại Pakse hầu như đồng dạng với đường mực nước tại Mukdahan, chỉ lệch về thời gian. Lưu vực giữa hai trạm Pakse và Stung Treng rộng 90.000 km^2 có một phần nằm trên Tây Nguyên của Việt Nam. Tuy có dòng bổ sung ngang từ ba sông Sesan, Serepok và Sekong, nhưng cho đến ngày 24.2.2020, mực nước tại Stung Treng vẫn thấp, bắt đầu mùa khô ở mực nước Min và từ tuần đầu tháng 1 ở mực nước trung bình Avg. (Hình 6, phải).



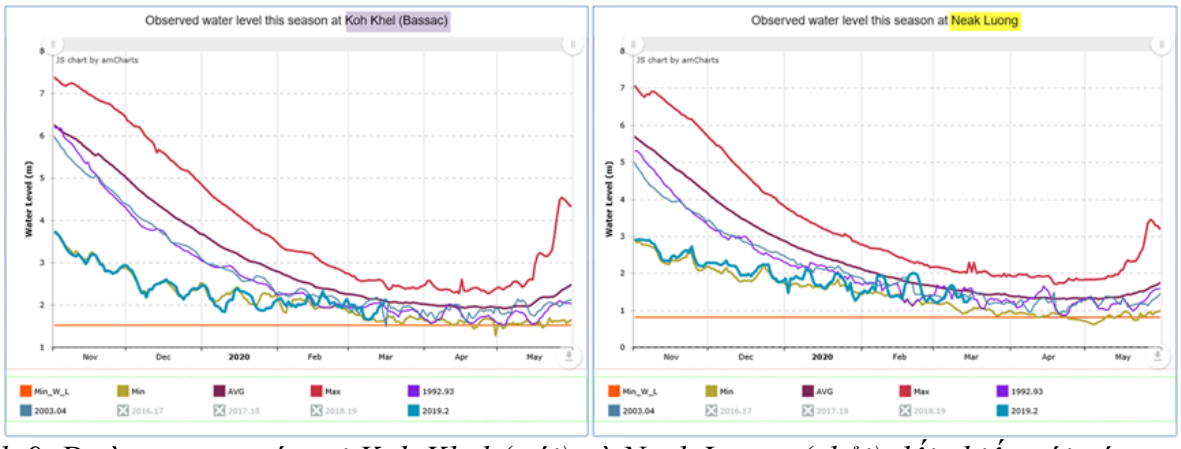
Hình 7. Mực nước tại trạm Kratie (trái) và trạm Kompong Cham (phải)

Đầu mùa khô năm nay mực nước tại hai trạm Kratie và Kompong Cham hầu như trùng với đường mực nước Min cho đến ngày 24.12. Sau đó mực nước trạm Kratie tiến về mực nước Avg rồi từ đầu tháng 3.2020, giảm đáng kể, trong khi mực nước tại Kompong Cham thậm chí còn thấp hơn đường mực nước Min.



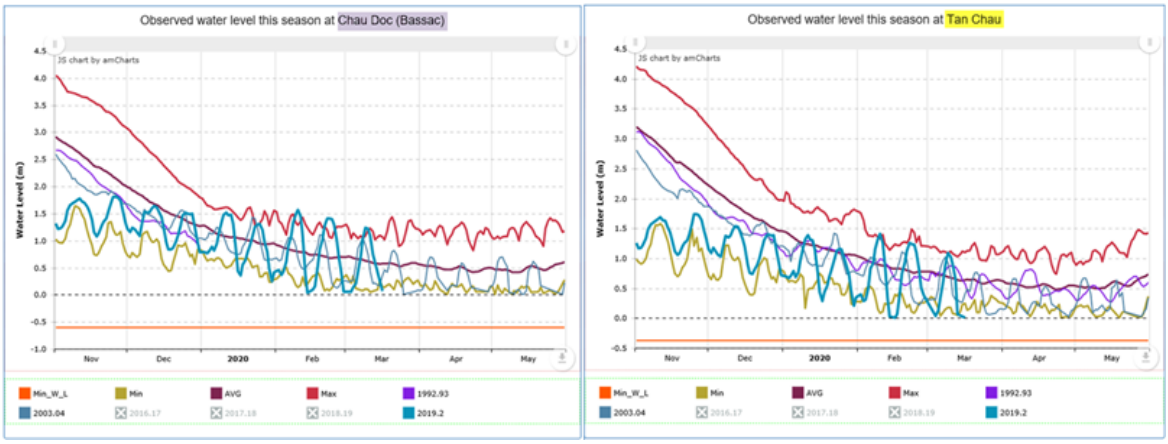
Hình 8. Đường mực nước tại PPP (trái) và PPB (phải) đối chiếu với các năm 2017-2018, 2018-2019 (trên) và 1992-1993, 2003-2004 (dưới).

6. Tại các trạm Phnom Penh Port và Phnom Penh trên Bassac, Sông MeKong chảy đến Phnom Penh và hợp lưu tại đây với sông Tonle Sap liên thông với Biển Hồ. Sông Bassac khởi nguồn từ Phnom Penh tại điểm hợp lưu. Tại Phnom Penh có hai trạm thủy văn Phnom Penh Port (PPP) và Phnom Penh Bassac (PPB). Ngay từ đầu mùa khô năm nay mực nước tại hai trạm này vừa thấp vừa dao động khác với các năm trước, nhất là với các năm 1992-1993, 2003-2004 (Hình 8).



Hình 9. Đường mực nước tại Koh Khel (trái) và Neak Luong (phải) đối chiếu với các năm 1992-1993, 2003-2004

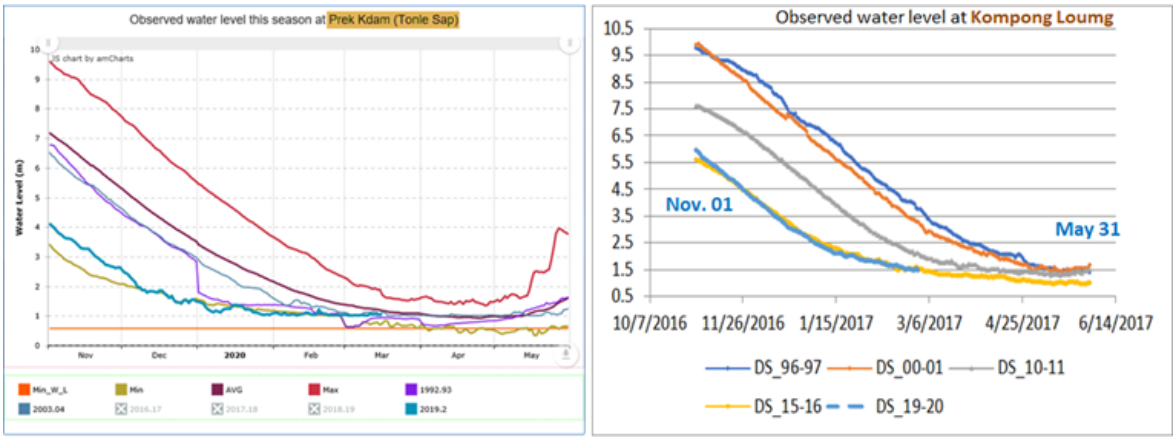
7. Tại các trạm Neak Luong và Koh Khel, Sau Phnom Penh, trên sông MeKong là trạm Neak Luong, trên sông Bassac là trạm Koh Khel. Mực nước đầu mùa khô năm nay rất thấp, gần như trùng với đường mực nước Min. Dao động của mực nước được nhận thấy tại cả hai trạm cũng như và rõ rệt hơn tại hai trạm Phnom Penh Port và Phnom Penh Bassac (Hình 9).



Hình 10. Đường mực nước tại Châu Đốc (trái) và Tân Châu (phải) đối chiếu với các năm 1992-1993, 2003-2004.

8. Tại các trạm Tân Châu và Châu Đốc, Mực nước tại Tân Châu và Châu Đốc cũng

thấp và dao động mạnh (Hình 10). Dao động này cũng được nhận thấy, ở mức độ thấp hơn, tại Neak Lương (MeKong) và Koh Khel (Bassac) và tai hai trạm PPP và PPB tại các Hình 8 và 9.



Hình 11. Mực nước tại các trạm Prekdam (trái) và Kompong Luong (phải) trên sông Tonle Sap

9. Tại các trạm Prekdam và Kompong Luong trên sông Tonle Sap Hình 11 (trái) cho thấy mực nước tại trạm Prekdam trên sông Tonle Sap năm nay thấp và có một giai đoạn dao động khá rõ từ 11.12.2019 đến 28.01.2020. Đường mực nước trong 6 tháng mùa khô tại trạm Kompong Luong các năm lũ cao 1996 – 1997, 2000 – 2001, 2010 – 2011, và các năm hạn 2015 – 2016, 2019 – 2020 được trình bày trong Hình 11 (phải).

PHỤ LỤC IV
DỰ ÁN PHÁT TRIỂN VÀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN NƯỚC BỀN VỮNG Ở LƯU VỰC SÔNG SEKONG, SESAN VÀ SREPOK

Tiêu đề dự án	Phát triển và quản lý tài nguyên nước bền vững
Quốc gia	Lào, Campuchia và Việt Nam
Các vấn đề và cơ hội	Các lưu vực sông nhánh Sekong-Sesan-Srepok là lưu vực lớn duy nhất có các phụ lưu xuyên biên giới ở lưu vực sông MeKong. Cả ba hợp lại cùng nhau tạo thành lưu vực sông được gọi là Lưu vực 3S, hợp lưu với dòng chính Mekong tại tỉnh Stung Treng ở Campuchia. Tổng diện tích của lưu vực 3S là 78.650 km2, tương ứng với khoảng 10% diện tích của toàn bộ sông MeKong. Dòng chảy của Lưu vực 3S tạo ra khoảng 20% Dòng chảy sông MeKong và 10-20% lượng phù sa ở sông MeKong Xu hướng phát triển tài nguyên nước quy mô lớn bắt đầu từ những năm 1990 ở phần thượng nguồn Sesan-Srepok (lưu vực 2S) ở Tây Nguyên Việt Nam, dẫn đến sự phát triển của 15 nhà máy thủy điện và khoảng 70.000 ha nông nghiệp được tưới. Dân số tăng lên 3 triệu người. Hiện nay, Việt Nam đã hoàn thành phần lớn kế hoạch liên quan đến kế hoạch phát triển vùng Tây Nguyên. Kể từ năm 2000, lưu vực 3S đã nhận được sự hỗ trợ cho các nghiên cứu trong lưu vực này, bao gồm cả ADB / MRC 3S nghiên cứu và Ngân hàng Thế giới đang hỗ trợ Chương trình IWRM MeKong hỗ trợ các cuộc đối thoại xuyên biên giới và cải thiện thủy điện, Hệ thống quản lý khí tượng và dữ liệu. Tuy nhiên, một đánh giá chung của ba quốc gia lưu vực 3S về tác động của sự phát triển hiện tại và kế hoạch, và việc xác định các cơ hội để đạt được lợi ích lớn hơn thông qua hợp tác là quá hạn lâu dài. Các đánh giá vấn đề gần đây trong lưu vực 3S xuyên biên giới của Chương trình IWRM MeKong và trong một báo cáo của IUCN bao gồm các nhu cầu ưu tiên sau đây: 1.Cải thiện hơn nữa việc giám sát nước và các nguồn tài nguyên liên quan. Hợp tác về việc thu thập và chia sẻ dữ liệu (lưu lượng nước, chất lượng nước, trầm tích và một số thông số khác) sẽ xây dựng một sự hiểu biết chung về tình hình và xu hướng trong lưu vực 3S, bao gồm các vấn đề xuyên biên giới, và cơ sở cho việc

	lập kế hoạch phát triển và vận hành tài nguyên nước; **2.** Cải thiện dự báo lũ lụt và hạn hán và cảnh báo sớm, và chuẩn bị ứng phó thảm họa. Đây rõ ràng là một vấn đề xuyên biên giới, dự báo lũ lụt và cảnh báo sớm ở mỗi trong ba lưu vực sông chủ yếu được xử lý ở cấp quốc gia nhưng cần phải được phát triển ở cấp độ đa phương; **3.** Cải thiện hoạt động quản lý tài nguyên nước. Điều này bao gồm việc xây dựng và chia sẻ các kế hoạch hoạt động theo mùa của lưu vực, phân bổ nước khan hiếm trong mùa khô và phối hợp vận hành giữa các nhà máy thủy điện tầng để quản lý trầm tích và dòng chảy; **4**. Cải thiện các kế hoạch phát triển lưu vực hiện có. Đánh giá khu vực hợp tác (CRA) của ba quốc gia lưu vực 3S về tác động của sự phát triển hiện tại và kế hoạch, và xác định các cơ hội để đạt được lợi ích lớn hơn thông qua hợp tác lâu dài; **5**. Nâng cao năng lực lập kế hoạch và thực hiện các ưu tiên trên, đặc biệt là tại Lào và Campuchia.
Mục tiêu	Có hai mục tiêu: 1. Để tăng cường lập kế hoạch quốc gia phối hợp về phát triển và quản lý nước và các tài nguyên liên quan trong Lưu vực 3S nhằm: (i) cải thiện sự phát triển kinh tế xã hội trong các nước ven sông, (ii) giảm thiểu các tác động tiêu cực xuyên biên giới và (iii) đảm bảo an ninh nguồn nước (bao gồm chống lại lũ lụt và hạn hán trong tương lai) một cách công bằng thông qua hợp tác giữa các nước trong lưu vực 3S 2. Phát triển năng lực của các cơ quan quản lý tài nguyên nước có liên quan (Bộ TN&MT, MOWRAM và Bộ TN&MT) và các cơ quan cấp tỉnh có liên quan và các NMCs của các quốc gia lưu vực 3S để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu.
Thành phần	***1. Đánh giá khu vực hợp tác để phát triển và quản lý lưu vực 3S.*** Thành phần này sẽ tăng cường quy hoạch phối hợp và quản lý tài nguyên nước trong Lưu vực 3S khi đối mặt với những bất ổn trong tương lai bao gồm khí hậu thay đổi, nhằm tăng cường lợi ích kinh tế xã hội của quốc gia, giảm thiểu các tác động tiêu cực xuyên biên giới và cung cấp an ninh liên quan đến nước (lương

	thực, năng lượng, môi trường, lũ lụt và hạn hán) một cách công bằng thông qua hợp tác giữa các nước lưu vực 3S. CRA là sự kế thừa hợp lý các hoạt động được hỗ trợ của nhà tài trợ gần đây trong lưu vực và các hoạt động bổ sung các sáng kiến liên tục của WB, USAID, và các sáng kiến khác. CRA là liên kết với quy hoạch tổng thể lưu vực sông Mekong thông qua việc di cư của cá và cung cấp nước và phù sa cho dòng chính Mekong. CRA sẽ được sử dụng để xây dựng lòng tin và sự tin cậy hơn nữa giữa các các quốc gia và tạo tiền đề để thảo luận về hiệp lực và thương mại- ngoài kế hoạch phát triển và xem xét chung (đầu tư) các dự án cung cấp các lợi ích gia tăng có thể được chia sẻ. Các hoạt động sẽ bao gồm: **a.** Thiết lập các thỏa thuận thực hiện, bao gồm chương trình tham gia của các bên liên quan; **b.** Đánh giá tình hình, xu hướng phát triển kinh tế - xã hội, thủy lợi hiện nay; rà soát các quy hoạch kinh tế - xã hội, không gian và ngành quốc gia; xem xét các kế hoạch khu vực, bao gồm khung đầu tư khu vực GMS; và kiểm kê các dự án và hoạt động đang diễn ra; **c.** Xây dựng và thảo luận với các bên liên quan trong ba nước lưu vực 3S một vài kịch bản phát triển kinh tế - xã hội dài hạn khác nhau nhưng đáng tin cậy cho lưu vực 3S, có thể dẫn đến tầm nhìn lưu vực dài hạn hoặc mục tiêu phát triển bền vững hoặc các chỉ số kinh tế, xã hội và môi trường được chia sẻ và hỗ trợ chung và / hoặc các phần khác nhau của lưu vực 3S); **d.** Cải thiện và xác nhận DSF của MRC (DSS) để sử dụng trong lưu vực sông 3S và đánh giá tác động tích lũy của việc phát triển tài nguyên nước hiện tại, đang diễn ra và hiện đang được lên kế hoạch và một vài kế hoạch phát triển thay thế đối với các chỉ số đã được thỏa thuận trước đó được cho là nhạy cảm đối với sự phát triển tài nguyên nước và phù hợp với tầm nhìn dài hạn đã được thống nhất với mục tiêu phát triển, trong khi có tính đến các tác động có thể có của biến đổi khí hậu. Các kế hoạch thay thế có thể sẽ bao gồm các dự án đầu tư chung để tăng lợi ích chung và giảm chi phí và tác động bất lợi; **e.** Trình bày kết quả phân bổ các lợi ích, chi phí, tác động và rủi ro của từng kế hoạch phát triển hiện tại và thay thế cho toàn bộ

	lưu vực 3S và cho mỗi quốc gia dưới hình thức dễ hiểu đối với các bên liên quan khác nhau. So sánh và xác định các kế hoạch hoặc phần có thể chấp nhận được trong các kế hoạch tạo ra lợi ích cao, tác động tiêu cực có thể chấp nhận được và cung cấp an ninh liên quan đến nước một cách công bằng. Việc so sánh các kế hoạch cũng sẽ yêu cầu xem xét các biện pháp bổ sung có thể cần thiết để bù đắp hoặc giảm thiểu tác động của sự phát triển có thể chấp nhận được, cũng như hỗ trợ các chính sách, chiến lược, hướng dẫn, cơ chế thể chế và nghiên cứu; **f.** Xác định ý nghĩa đối với quy hoạch quốc gia và lợi ích của việc điều chỉnh quy hoạch quốc gia và hướng dẫn cập nhật các quy hoạch kinh tế - xã hội, không gian, ngành của ba nước trong lưu vực sông 3S; **g.** Xác định ý nghĩa đối với sự hợp tác của các quốc gia lưu vực 3S (được tạo điều kiện bởi MRC), bao gồm việc thực hiện các dự án đầu tư chung và / hoặc phối hợp, và nâng cao hiệu quả của các thủ tục và hướng dẫn MRC trong việc quản lý lưu vực 3S **h.** Trong quá trình thực hiện các hoạt động trên, phát triển năng lực của các cơ quan quản lý tài nguyên nước, các cơ quan ngành có liên quan và các cơ quan cấp tỉnh, và NMCSs để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu. ***2. Quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới trong lưu vực 2S (lưu vực Srepok và Sesan, do Việt Nam và Campuchia chia* sẻ).** Hợp phần này tập trung vào việc cải thiện quản lý và hợp tác xuyên biên giới trong lưu vực Sông Sesan-Srepok của Việt Nam và Campuchia, bao gồm giải quyết các vấn đề và cơ hội được mô tả trước đó, cũng như các kết quả liên quan từ Ban Quản lý Dự án đầu tư xây dựng các công trình giao thông. Các hoạt động sẽ bao gồm nhưng không giới hạn ở: **a**. Xây dựng khuôn khổ, các yếu tố và chương trình tham vấn các bên liên quan có cấu trúc kết hợp với các hoạt động sau đây; **b.** Tiếp tục cải thiện hệ thống khí tượng thủy văn để theo dõi các thông số thời tiết và thủy văn để phát triển lưu vực, chẳng hạn như lượng mưa, lưu lượng nước và dữ liệu chất lượng nước và chia sẻ các dữ liệu này, để hỗ trợ lập kế hoạch phát triển và quản lý tài nguyên nước, dự báo lũ lụt và hạn hán. Điều này đang được giải quyết ở phần Việt Nam và Campuchia của lưu vực sông 2S

	với sự hỗ trợ của Chương trình IWRM MeKong nói trên, nhưng nhiều hơn nữa có thể được thực hiện, đặc biệt là ở Campuchia; **c.** Cải thiện dự báo lũ lụt, hạn hán và các dịch vụ liên quan như cảnh báo sớm và phòng chống thiên tai. Tại Việt Nam, nơi có các vấn đề quan trọng về phân bổ nước và quản lý vận hành, một hệ thống hỗ trợ quyết định (DSS) hiện đại sẽ được phát triển với sự hỗ trợ của Chương trình IWRM MeKong. DSS sẽ hỗ trợ quản lý nước theo quy mô thời gian để theo dõi và truyền thông trực tuyến, dự báo thời tiết, dự báo và lập kế hoạch hạn hán, dự báo lũ lụt và cảnh báo sớm, vận hành hồ chứa, phân bổ nước, dự báo theo mùa, quản lý hạn hán, quản lý trầm tích hồ chứa và lập kế hoạch dài hạn về phát triển cơ sở hạ tầng và thích ứng với biến đổi khí hậu. DSS sẽ được quản lý bởi các cơ quan thích hợp / 2S Việt Nam RBO đang được thành lập. **d.** Thiết lập và hỗ trợ cơ chế phối hợp giữa Việt Nam và Campuchia trên lưu vực sông 2S (dựa trên kết quả của Chương trình IWRM sông MêKong đang diễn ra), bao gồm kết nối mạng lưới thủy văn, mô hình lưu vực, dự báo thời tiết và thủy văn theo thời gian thực, hướng dẫn vận hành hồ chứa và các thủ tục ứng phó khẩn cấp. Có thể lập luận rằng Campuchia cần phát triển ở cấp quốc gia một Hệ thống hỗ trợ quyết định và năng lực quản lý tương thích với những người đang tồn tại hoặc đang được phát triển ở Thái Lan (Trung tâm Dữ liệu Khí hậu và Tin học Thủy văn Quốc gia do HAII quản lý), ở đồng bằng sông Cửu Long (do Trung tâm Delta quản lý đang được thành lập), và trong lưu vực sông Việt Nam 2S (được quản lý bởi các cơ quan thích hợp / RBO 2S), để có thể lập kế hoạch và quản lý tài nguyên nước chủ yếu xuyên biên giới của mình trên một sân chơi bình đẳng với các nước láng giềng, bao gồm cả lưu vực 2S. **e.** Tăng cường quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới. Điều này bao gồm việc duy trì dòng chảy tối thiểu trong mùa khô, chia sẻ dữ liệu thời tiết và thủy văn, kế hoạch hoạt động lưu vực theo mùa, phối hợp vận hành các nhà máy thủy điện tầng (ở cả hai bên biên giới) để quản lý trầm tích và dòng chảy, cũng như chia sẻ thông tin để hỗ trợ vận hành trơn tru các đập và cơ sở hạ tầng nước khác. Điều này đặc biệt cần thiết trong điều kiện lũ lụt hoặc trong trường hợp thiết bị hoặc cấu trúc thất bại có thể dẫn đến sự

	giải phóng dòng chảy bất thường. Một lần nữa, việc sử dụng một DSS tương thích với giao diện web ở cả hai bên biên giới sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả các yêu cầu quản lý nước; **f.** Phát triển RBO 2S. Việt Nam đang thiết lập một RBO trong phần của lưu vực sông 2S với sự hỗ trợ của Chương trình IWRM MeKong. Điều này là cần thiết vì Tây Nguyên phải đối mặt với những vấn đề quản lý nước quan trọng mà các cơ quan ngành hiện tại không thể giải quyết được. Về phần Campuchia, một tình huống như vậy vẫn chưa tồn tại. Tương tự như vậy, Campuchia sẽ thiết lập một RBO trong lưu vực 3S với sự hỗ trợ của Chương trình IWRM MeKong-Giai đoạn III, đang được khởi xướng. Tuy nhiên, cần tăng cường quy hoạch tài nguyên nước ở cấp quốc gia và cấp tỉnh để chỉ đạo và điều phối phát triển ngành nhưng theo cách duy trì sự cân bằng chấp nhận được nhất giữa phát triển và bảo vệ. Hợp phần phụ này hỗ trợ phát triển thể chế cho quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới trong lưu vực 3S. **g.** Tiến hành đánh giá mức độ tiền khả thi của các dự án đầu tư chung đầy hứa hẹn và các lựa chọn chia sẻ chi phí và lợi ích. **h.** Trong quá trình thực hiện các hoạt động trên, phát triển năng lực của các cơ quan quản lý tài nguyên nước, các cơ quan ngành có liên quan và các cơ quan cấp tỉnh, và NMCSs để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu. ***3. Quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới ở lưu vực sông Sekong (được chia sẻ bởi Lào và Campuchia).*** Hợp phần này tập trung vào việc cải thiện quản lý xuyên biên giới và hợp tác trong lưu vực Sekong của Lào và Campuchia, bao gồm giải quyết các vấn đề và cơ hội được mô tả trước đó cũng như các kết quả có liên quan từ CRA. Các hoạt động ở một mức độ nào đó tương tự như được mô tả ở trên cho Lưu vực 2S, bao gồm: **a.** Xây dựng khuôn khổ, các yếu tố, chương trình tham vấn các bên liên quan có cấu trúc kết hợp với các hoạt động sau đây; **b.** Hoàn thiện hệ thống khí tượng thủy văn để theo dõi các thông số thời tiết, thủy văn như lượng mưa, lưu lượng nước và dữ liệu chất lượng nước, chia sẻ các số liệu này để hỗ trợ lập kế hoạch phát triển và quản lý tài nguyên nước, dự báo lũ lụt và hạn hán. Trong một mức độ hạn chế này đang được giải quyết nhưng nhiều

	hơn nữa cần phải được thực hiện cho các kế hoạch phát triển lớn trong lưu vực này, bao gồm cả việc giám sát các tác động của sự phát triển cơ sở hạ tầng, mà MRC đã phát triển các hướng dẫn; **c.** Xây dựng công tác dự báo lũ quét, hạn hán và các dịch vụ liên quan như cảnh báo sớm, ứng phó với thiên tai. Cho rằng, quy mô của các khoản đầu tư sẽ được thực hiện trong nước và phát triển tài nguyên khác trong lưu vực Sekong (và các dòng doanh thu dự kiến), sự phát triển của một DSS để dự báo và lập kế hoạch hoạt động và chiến lược nên được xem xét (xem ở trên). Một DSS như vậy có thể được phát triển tốt nhất ở cấp quốc gia, nơi một nhóm chuyên gia có thể được đào tạo để cung cấp các sản phẩm và dịch vụ tin học thủy văn, chẳng hạn như dự báo lũ lụt và hạn hán ở các vùng khác nhau của đất nước (ở Lào, một DSS cũng sẽ cần thiết để hỗ trợ hoạt động của các thác thủy điện trên dòng chính sông MeKong). **d.** Thiết lập và hỗ trợ cơ chế phối hợp giữa Lào và Campuchia trong việc quản lý lưu vực sông Sekong (dựa trên kết quả của Chương trình IWRM sông MeKong đang diễn ra) giải quyết việc liên kết các mạng lưới thủy văn, mô hình lưu vực, dự báo thời tiết và thủy văn theo thời gian thực và các dịch vụ thông tin liên quan và các biện pháp ứng phó khẩn cấp; **e.** Tăng trưởng quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới. Điều này bao gồm việc duy trì dòng chảy tối thiểu trong mùa khô, chia sẻ dữ liệu thời tiết và thủy văn (xem ở trên), kế hoạch hoạt động lưu vực theo mùa, phối hợp vận hành các nhà máy thủy điện tầng (ở cả hai bên biên giới, tùy thuộc vào kế hoạch) để quản lý trầm tích và dòng chảy, cũng như chia sẻ thông tin để hỗ trợ vận hành trơn tru các đập và cơ sở hạ tầng nước khác. Điều này đặc biệt cần thiết trong điều kiện lũ lụt hoặc trong trường hợp thiết bị hoặc cấu trúc thất bại có thể dẫn đến sự giải phóng dòng chảy bất thường. Một lần nữa, việc sử dụng DSS tương thích với giao diện web ở cả hai bên biên giới sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho tất cả các yêu cầu quản lý nước này; **f.** Phát triển RBO Sekong ở Lào và Campuchia của các phần của lưu vực để hỗ trợ phát triển thể chế cho quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới trong lưu vực Sekong; **g.** Đánh giá mức độ tiền khả thi của dự án đầu tư chung đầy hứa

	hẹn và các phương án chia sẻ chi phí, lợi ích được xác định trong TGS. Điều này bao gồm việc thử nghiệm tính bền vững và mạnh mẽ của chúng khi đối mặt với những bất ổn trong tương lai như biến đổi khí hậu. Kết quả sẽ được thảo luận giữa các bộ ngành liên quan và các bên liên quan khác ở hai nước. Các dự án đầy hứa hẹn sẽ được đưa vào khung quy hoạch quốc gia; **h.** Trong quá trình thực hiện các hoạt động trên, phát triển năng lực của cơ quan quản lý tài nguyên nước, các cơ quan ngành có liên quan và các cơ quan cấp tỉnh và NMCSs để quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới và rủi ro khí hậu.
Tầm quan trọng	Dự án chung này rất phù hợp và quan trọng do các vấn đề quan trọng liên quan đến phát triển và quản lý nước và các tài nguyên liên quan trong Lưu vực 3S. Dự án chung này giải quyết các ưu tiên trong kế hoạch quốc gia của tất cả các quốc gia thuộc Lưu vực 3S vì khu vực này đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển kinh tế của những đất nước. Cả ba nước đều có chính sách tăng cường hợp tác xuyên biên giới và phối hợp để đáp ứng mục tiêu phát triển quốc gia. Dự án chung cũng được liên kết với các chương trình khu vực của Liên Khung đầu tư (GMS) và phát triển lưu vực Chiến lược của MRC. Dự án có liên quan chặt chẽ đến Chương trình IWRM Mekong của Ngân hàng Thế giới hỗ trợ cải thiện hệ thống khí tượng thủy văn, phát triển các hệ thống hỗ trợ quyết định và cải tiến thể chế như phát triển RBOs, trung tâm thông tin thủy văn và các cơ chế hợp tác xuyên biên giới. Dự án chung đề cập đến một số Mục tiêu Phát triển Bền vững, bao gồm: • SDG 1 về giảm nghèo, đặc biệt là Chỉ số 1.5 (giảm thiểu rủi ro thiên tai); • SDG 6 về nước, đặc biệt là Chỉ số 6.3 (chất lượng nước), Chỉ số 6.4 (hiệu quả sử dụng nước và sự khan hiếm), Chỉ số 6.5 (IWRM và quản lý xuyên biên giới), và Chỉ số 6.1 (hợp tác và quản lý quốc tế); • SDG 13 về chống biến đổi khí hậu, đặc biệt là Chỉ số 13.1 (khả năng phục hồi và khả năng thích ứng với thiên tai) và Chỉ số 13.2 (tích hợp các biện pháp BĐKH trong các chính sách, chiến

	lược và kế hoạch quốc gia).
Thực hiện	Các cơ quan thực hiện của dự án chung này sẽ là MRCS- sắp xếp NMC. Cơ quan quản lý tài nguyên nước quốc gia tại Campuchia (MOWRAM), Việt Nam (MONRE) và CHDCND Lào (MONRE) là các cơ quan thực hiện. Các cơ quan hợp tác quan trọng sẽ là các cơ quan chịu trách nhiệm về lĩnh vực nông nghiệp và năng lượng (MARD, MOFA, MAFF, MoE, MLMUP, MRD, MPWT, GDE, MEM, MME, EVN, EDL, EAC và các cơ quan khác). Ở cấp khu vực, dự án sẽ được giám sát bởi MRC và NMC của nó ở mỗi nước trong số ba quốc gia thuộc Lưu vực 3S. Một ban chỉ đạo được thành lập với các quan chức cấp cao từ các cơ quan quy hoạch quốc gia và ngành, đối ngoại, các tỉnh có liên quan, MRC và (các) đối tác phát triển hỗ trợ. Cách sắp xếp để thực hiện dự án các thành phần phụ thuộc vào nguồn tài trợ và bản chất của (các) đối tác phát triển. Khu vực hợp tác Đánh giá (CRA) trong Hợp phần 1 có thể sẽ được thực hiện bởi một công ty tư vấn quốc tế làm việc với quốc gia các cơ quan và chuyên gia. Điều quan trọng là việc tư vấn công ty có kinh nghiệm từ các nhiệm vụ tương tự và có yêu cầu chuyên môn và công cụ đa lĩnh vực. Tư vấn các công ty cũng sẽ cần thiết để thực hiện một số các hoạt động thuộc Hợp phần 2 và 3. Một số hoạt động khác có thể thực hiện tốt hơn bởi các tổ chức quốc gia. Một nhóm chuyên gia khu vực gồm các nhân viên cấp cao từ các cơ quan chủ quản quốc gia, các tỉnh và các MRCS / NMCS có thể được thành lập để cung cấp điều phối kỹ thuật và hướng dẫn việc thực hiện dự án chung, bao gồm: việc xem xét các cách tiếp cận, phương pháp và công cụ; việc xem xét (bản thảo) đầu ra và sản phẩm phân phối; sự tạo điều kiện thu thập dữ liệu và thông tin; tạo điều kiện cho các tương tác với các cơ quan Chính phủ và các nhóm bên liên quan khác; khuyến nghị đối với chính sách quốc gia, luật pháp, quy định, chiến lược, kế hoạch, chương trình và quy trình; chuẩn bị và hỗ trợ quyết định nhân sự bất cứ khi nào cần; tang cường sự tham gia các bên liên quan; xây dựng sự đồng thuận giữa các chuyên gia; hỗ trợ trong kết hợp các kết quả và khuyến nghị có liên quan trong quy hoạch quốc gia;…
Kế hoạch làm việc	Ba thành phần có thể được thực hiện song song. Việc triển khai có thể bắt đầu ngay khi có nguồn vốn từ quốc gia

	ngân sách và (các) đối tác phát triển được đảm bảo.
Ước tính chi phí	**1.** Thúc đẩy dự án để tài trợ và thực hiện (vai trò của MRCS và NMCS) – Hiện vật **2.** Chuẩn bị và thỏa thuận với tất cả các bên liên quan chính trong gói ĐKTC chi tiết - 50,000 USD **3.** Thiết lập triển khai sắp xếp và mua sắm các dịch vụ cần thiết – 60.000 USD **4.** Thực hiện Đánh giá khu vực (CRA) – 2.500.000 USD **5.** Cải thiện xuyên biên giới quản lý và hợp tác trong Lưu vực sông Sekong - >5.000.000. USD phụ thuộc vào chi phí chia sẻ với các dự án khác **6.** Cải thiện xuyên biên giới quản lý và hợp tác trong lưu vực Sesan – Srepok - >5.000.000. USD phụ thuộc vào chi phí chia sẻ với các dự án khác **7.** Tổ chức và thực hiện cuộc họp các bên liên quan hàng năm để thảo luận về tiến độ, kết quả - 30.000 USD/năm.

PHỤ LỤC V

QUẢN LÝ LŨ LỤT TỔNG HỢP JPIN Ở KHU VỰC BIÊN GIỚI CAMPUCHIA VÀ VIỆT NAM Ở ĐỒNG BẰNG SÔNG CỬU LONG VỀ AN NINH NGUỒN NƯỚC VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG (CAMPUCHIA, VIỆT NAM)

Tiêu đề dự án	Quản lý lũ tổng hợp khu vực biên giới Campuchia và Việt Nam ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long vì mục tiêu an ninh và phát triển bền vững
Quốc gia	Campuchia và Việt Nam
Thiết lập	Đồng bằng sông Cửu Long bắt đầu từ Kampong ở Campuchia và mở rộng về phía Nam đến biển Đông của Việt Nam. Vùng đồng bằng chính được tạo thành từ đồng bằng hình tam giác rộng lớn khoảng 55.000km^2, phần lớn là ở Việt Nam. Thành phố Phnom Penh nằm ở giữa đồng bằng sông Cửu Long, nơi sông Cửu Long được chia thành 4 nhánh sông chính: i) Thượng lưu sông MeKong; ii) hạ lưu sông Mekong; iii) sông Bassac và iv) sông Tonle (Biển Hồ). Tại Việt Nam, sông Mekong được chia thành 6 nhánh, hợp thành sông Cửu Long. Đồng bằng sông Cửu Long được xem là một trong những hệ sinh thái đa dạng nhất. Để lập kế hoạch dựa trên IWRM và quản lý lũ lụt, vùng đồng bằng chính phải được gắn với khu vực Biển Hồ cũng như chức năng thủy văn của toàn bộ lưu vực sông MeKong. Mối quan hệ này có thể nhận thấy thông qua việc xem xét sự tác động của việc thay đổi chế độ dòng chảy hàng năm có tác động tới điều kiện thủy văn của khu vực Đồng bằng sông Cửu Long. Về kinh tế - xã hội, Đồng bằng sông Cửu Long bao gồm hai bộ phận: Đồng bằng Việt Nam đông dân cư, có trình độ phát triển cao và đồng Đồng bằng Campuchia kém phát triển hơn. Việt Nam bắt đầu hoạt động cải tiến điều hướng và thoát nước ở các khu vực màu mỡ của đồng bằng bên phía Việt Nam từ hơn 1 thế kỷ trước. Kể từ những năm 60, các khu vực rộng lớn được tưới tiêu thông qua phát triển các hệ thống kênh mương thâm canh do

	người nông dân chủ động điều chỉnh máy bơm và thực hiện hoạt động quản lý lũ. Gần đây, phía Campuchia cũng đã bắt đầu tập trung phát triển vấn đề thoát nước và quản lý lũ ở vùng Đồng bằng châu thổ, nơi tạo thành khu vực nông nghiệp có tiềm năng lớn nhất.
Thách thức và cơ hội	Quản lý lũ lụt ở cấp địa phương và cách tiếp cận đang được tiến hành tại khu vực Đồng bằng của Việt Nam. Cách tiếp cận này được tiến hành ở các khu vực khác nhau căn cứ vào mức độ ngập úng (sâu, nông) và các điều kiện kiểm soát khác nhau. Cách tiếp cận này cũng đã được đề xuất cho phía Campuchia. Tuy nhiên, cách tiếp cận truyền thống theo hướng "sống chung với lũ" không thể giúp cho Đồng bằng sông Cửu Long giải pháp an toàn, thịnh vượng và bền vững do: - Biến đổi khí hậu làm tăng dòng chảy lũ vào mùa cao điểm và đặc biệt tăng cao ở khu vực ven biển; - Các vấn đề phát triển ở khu vực thượng nguồn; - Các vùng ngập lũ khác phát triển thêm do đô thị hóa và các hoạt động phát triển khác. Những rủi ro này đang gia tăng khi dân số và nền kinh tế phát triển, thêm vào đó là các tác động của biến đổi khí hậu, gây ảnh hưởng rất lớn tới người và tài sản. Theo các đánh giá gần đây (MRC/FMMP, tháng 12/2015) đã chỉ ra rằng rủi ro lũ lụt có thể tăng lên đáng kể trong các thành phố lớn ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và sẽ đạt đến mức đỉnh điểm vào năm 2030. Ngoài ra, hạn hán và xâm nhập mặn vào mùa khô cũng sẽ trở nên báo động. Việc quản lý lũ lụt trong mùa mưa có liên quan chặt chẽ đến quản lý hạn hán. Đồng thời, việc quản lý lũ lụt có tác động mạnh mẽ đến các lợi ích, nhu cầu khác ở khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long: an ninh nguồn nước hiện tại và trong tương lai; hệ sinh thái và môi trường khỏi các rủi ro và tác hại của nó. Trong nội dung quy hoạch của cả hai quốc gia, việc quản lý lũ lụt và hạn hán đã được ưu tiên để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội của hai quốc gia. Tuy nhiên, Campuchia và Việt Nam sẽ không thể tự đạt tới các mục

	tiêu an ninh nguồn nước nếu không có sự hợp tác. Kinh nghiệm cho thấy, hoạt động quản lý chung khu vực Đồng bằng Sông Cửu Long là vô cùng cần thiết, cùng với sự san sẻ về chi phí và những lợi ích khác. Điều này có vai trò vô cùng quan trọng khi việc xây dựng các kênh đào ở khu vực biên giới hai quốc gia có thể góp phần tạo thành các công trình phân lũ. Việc tìm kiếm các giải pháp bên ngoài Đồng bằng Sông Cửu Long, tại các khu vực có thể tiến hành các dự án giữ nước và phân lũ sẽ thay thế được các quy hoạch không gian phức tạp, tốn kém, thời gian chuẩn bị và thực hiện dài. Dự án chung của hai quốc gia sẽ thừa hưởng các kế hoạch sẵn có của Đồng bằng sông Cửu Long, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện dự án. Hơn nữa, dự án sẽ được xây dựng và thực hiện thông qua hoạt động đối thoại xuyên biên giới đang diễn ra dưới sự tài trợ của Ngân hàng thế giới (WB) đối với Chương trình IWRM Mekong để đưa ra được báo cáo chung của Việt Nam và Campuchia. WB đang tiến hành hỗ trợ các hoạt động nghiên cứu về khí hậu tại khu vực Đồng bằng sông Cửu Long liên quan đến Dự án về khả năng phục hồi và sinh kế bền vững ở Việt Nam. Bên cạnh đó, MRC đang tiến hành các "nghiên cứu ban đầu để chứng minh cho các định hướng chiến lược để quản lý lũ lụt trong hiện tại và tương lai ở hạ lưu khu vực sông Mekong"
Mục tiêu	Để giải quyết các thách thức và tận dụng các cơ hội. Campuchia và Việt Nam đã xây dựng một dự án chung với hai mục tiêu: 1. Xây dựng chiến lược tổng hợp để quản lý lũ lụt của Đồng bằng sông Cửu Long được chia sẻ bởi Campuchia và Việt Nam, bao gồm kế hoạch hành động theo từng giai đoạn 2. Để chuẩn bị và thực hiện các khoản đầu tư mang tính chiến lược ở khu vực biên giới Việt Nam và Campuchia.
Các công cụ của dự án	Để đạt được các mục tiêu trên, hai quốc gia đã xác định hai thành phần dự án để thực hiện: rà soát, đánh giá và

	lập kế hoạch; chuẩn bị và thực hiện đầu tư vào khu vực biên giới giữa Việt Nam để phân lũ, cải tiến nông nghiệp và các hoạt động khác. 1. Quản lý lũ tổng hợp ở Đồng bằng sông Cửu Long Phần này được xây dựng dựa trên một số nghiên cứu và đánh giá mang tính chiến lược với kế hoạch đã được chuẩn bị trong 10 – 20 năm liên quan đến việc quản lý sự phát triển của Đồng bằng Sông Cửu Long. Bao gồm, quản lý rủi ro từ lũ lụt và nghiên cứu về tình hình lũ lụt trong 5 năm, dựa trên những thay đổi về biến đổi khí hậu ở khu vực đồng bằng và thượng nguồn. Mục đích của hai quốc gia là xem xét, đánh giá các vấn đề về lũ lụt để đưa ra các định hướng chiến lược cho kinh tế, xã hội, các định hướng quy hoạch không gian cũng như định hướng tiến hành các khoản đầu tư tiếp theo; các biện pháp cần thiết từ ngắn hạn đến dài hạn để quản lý rủi ro lũ lụt ở khu vực thành thị và nông thôn của Đồng bằng Sông Cửu Long ở mức chấp nhận được. Phần chính của kế hoạch đầu tư có thể thực hiện trên quy mô toàn quốc thông qua việc phối hợp thực hiện giữa hai quốc gia thông qua các khoản đầu tư chung, cùng với đó là chia sẻ về lợi ích và chi phí. Mặc dù trọng tâm là các giải pháp phát triển ở khu vực hạ nguồn sông MeKong, chiến lược phát triển dài hạn có thể bao gồm cả việc xem xét khu vực Biển Hồ và toàn bộ lưu vực sông MeKong tại khu vực thượng nguồn, nơi có ảnh hưởng đáng kể đến khối lượng nước đổ về đồng bằng Sông Cửu Long trong mùa mưa và mùa khô. Kết quả được dự kiến là: Chiến lược quản lý và Kế hoạch hành động về vấn đề sông Cửu Long được hai quốc gia thông qua hoạt động thúc đẩy hợp tác xuyên giới, bắt đầu sớm có sự định hướng và đầu tư về kinh tế xã hội gắn liền với kế hoạch hành động của các cơ quan thuộc Chính phủ”. Các hoạt động sẽ bao gồm: **a)** Thiết lập cấu trúc triển khai dự án tốt nhất là đề cao vai trò của các nhà hoạch định chính sách cấp quốc gia và cấp tỉnh để tận dụng kỹ năng và kiến thức tốt nhất thông

	qua việc triển khai hàng ngày. Vấn đề quan trọng là việc quản lý nước và đất đai ở khu vực đồng bằng rất phức tạp, đặc biệt là khu vực biên giới. Với tầm quan trọng của chiến lược phát triển Đồng bằng sông Cửu Long trong tương lai, nền tảng hợp tác giữa các bên liên quan cần được thiết lập và củng cố. **b)** Việc xem xét các tài liệu liên quan có thể bao gồm: Chỉ thị Quy hoạch lưu vực năm 1970 có quy mô toàn lưu vực; Báo cáo của MRC/KOIKA (2000); đánh giá quốc gia của CNMC (2003); Chiến lược Đồng bằng sông Cửu Long (2004); Báo cáo MRC/Haskoning (2009 và 2010); Kế hoạch Đồng bằng sông Cửu Long (2013); Các nghiên cứu gần đây của MRC (2015); dự án khả năng chống biến đổi khí hậu và sinh kế bền vững của Đồng bằng sông Cửu Long đang diễn ra, cùng nhiều báo cáo và tài liệu, bản đồ khác có liên quan đến hoạt động phát triển và quản lý đồng bằng sông Cửu Long. Những tiến bộ về viễn thám có thể được sử dụng để cải thiện hơn nữa những hiểu biết về lịch sử phát triển ở đồng bằng sông Cửu Long cũng như những thay đổi liên quan đến quản lý và đánh giá lũ. **c)** Xây dựng, mô tả, đánh giá chính xác tình hình, xu hướng hiện nay và những hệ lụy cũng như giải pháp trong tương lai. Điều này sẽ cung cấp cho Chính phủ của cả hai quốc gia bức tranh toàn cảnh về những gì đang xảy ra ở phía hai quốc gia; **d)** Xem xét và cải thiện các phân tích SWOT hiện có của đồng bằng sông Cửu Long và các kịch bản phát triển kinh tế - xã hội đã được xác định cho khu vực đồng bằng sông Cửu Long ở cả phía Việt Nam và Campuchia. Các kịch bản này bao gồm: “vùng ngập lụt”; “cảnh quan đa dạng”; “vùng ngập lụt tranh chấp” (Campuchia) và “hành lang công nghiệp hóa”; “công nghiệp hóa kép”; “sản xuất lương thực”; “công nghiệp hóa nông nghiệp” (Việt Nam). Dựa trên kết quả của các cuộc tham vấn rộng rãi từ các bên liên quan. Hai quốc gia cần lựa chọn các kịch bản đã phù hợp để lập các kế hoạch tiếp theo; **e)** Thảo luận và thống nhất về mức độ rủi ro có thể

	chấp nhận được (khả năng xảy ra lũ lụt và nguy cơ lũ lụt) đối với các mục đích sử dụng đất (khu vực đô thị, khu công nghiệp, nông nghiệp tưới tiêu; nuôi trồng thủy sản…) bằng cách xem xét các kịch bản phát triển và tác động từ phía thượng nguồn. Thảo luận và thống nhất các chỉ số môi trường, xã hội và kinh tế để đánh giá các tác động tích cực và tiêu cực của các biện pháp giảm nhẹ khả năng lũ lụt và hạn hán; **f)** Cải thiện mô hình DSF của MRC khi cần thiết để có thể mô hình hóa việc sử dụng đất và cơ sở hạ tầng có liên quan trong các kịch bản phát triển được lựa chọn, đồng thời để kiểm tra các tác động tích cực và tiêu cực của các biện pháp được áp dụng. Đồng thời, kết hợp với các kịch bản biến đổi khí hậu ở khu vực thượng nguồn. Các biện pháp được xem xét có thể bao gồm chuyển hướng lũ (có đê và không có đê) về phía vịnh Thái Lan và sông Vàm Cỏ, quy định lưu trữ nước ở Biển Hồ (để trì hoãn lũ lụt sớm ở hạ lưu Phnom Penh và trì hoãn dòng chảy để cải thiện dòng chảy thấp ở khu vực đồng bằng phía Việt Nam); cải thiện các kênh rạch ở khu vực biên giới và hệ thống kênh đào bồi đắp phù sa, kiểm soát lũ ở các khu vực ngập sâu và các khu vực tự nhiên còn lại, cải thiện đê và kè, duy trì các khu vực trung chuyển lũ, tăng cường thêm nhiều bơm để xả nước ở vùng ven biển, và các biện pháp khác. Nhiều biện pháp trong số này có thể cũng có thể tác động một cách tích cực và tiêu cực tới nông nghiệp, môi trường, giao thông, du lịch và thủy sản; **g)** Các phân tích trên sẽ cung cấp thông tin về những vấn đề có thể dự đoán các rủi ro về lũ lụt, chi phí, lợi ích và các tác động có liên quan. Những sự thay đổi về không gian hoặc mức độ rủi ro do lũ lụt cũng cần được tính toán và xem xét lại nếu cần thiết. Trong trường hợp không thể phân bổ, chuyển hướng, lưu trữ, phân bổ các dòng chảy lũ lớn trong tương lai của đồng bằng sông Cửu Long; cần phải xem xét việc xử lý các vấn đề ở thượng nguồn như một biện pháp hữu hiệu để giảm nhẹ lũ lụt. Tất cả các thông tin được đưa ra và phân tích sẽ cần phải được thảo

	luận bởi các bên liên quan và được quyết định bởi các nhà hoạch định chính sách của hai quốc gia. Hoạt động này đòi hỏi phải được tiến hành thông qua con đường đàm phán ngoại giao giữa các quốc gia có liên quan. **h)** Nguồn cấp dữ liệu từ các bên liên quan có thể dẫn đến các đánh giá khác. Việc tiến hành các hoạt động thảo luận liên quan đến quản lý lũ lụt tích hợp với quy hoạch kinh tế xã hội/ không gian ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long và các dự án khác trong khuôn khổ hành động quốc gia là cần thiết ở cả góc độ ngắn hạn và dài hạn để hướng tới một Đồng bằng sông Cửu Long an toàn, thịnh vượng và bền vững. **i)** Tìm hiểu các dự án và hoạt động quản lý lũ lụt liên quan đến nước có thể được thực hiện ở kế hoạch ngắn hạn trước các kịch bản về kinh tế xã hội/không gian và biến đổi khí hậu. Điều này có thể được thực hiện thông qua các dự án đầu tư chung của hai quốc gia; **j)** Tập hợp tất cả các kết quả từ các cuộc tham vấn và thỏa thuận giữa các bên liên quan trong báo cáo để từ đó đưa ra chiến lược rõ ràng (dự thảo) cho việc quản lý lũ lụt của Đồng bằng sông Cửu Long, bao gồm kế hoạch đầu tư và hành động theo giai đoạn được thực hiện trên quy mô toàn quốc (thông qua hoặc không thông qua sự phối hợp). Đồng thời thiết lập cơ chế điều phối xuyên biên giới. Tất cả các vấn đề kỹ thuật sẽ được ghi nhận trong phụ lục về kỹ thuật; **k)** Dự thảo chiến lược và kế hoạch đầu tư sẽ được thông qua thảo luận tại các cuộc đàm phán cấp cao, đồng thời quyết định các cơ chế điều phối ưu tiên cho việc quản lý tổng hợp lũ lụt ở Đồng bằng sông Cửu Long. Các tài liệu cuối cùng sẽ bao gồm một chương xác định trách nhiệm thực hiện các biện pháp khác nhau cho các cơ quan địa phương, quốc gia và khu vực có trách nhiệm phối hợp trong kế hoạch chung về kinh tế xã hội. **1)** Cải tạo kênh rạch và xây dựng các điểm chống lũ ở khu vực biên giới Campuchia – Việt Nam. Hợp phần này sẽ hướng tới việc lập kế hoạch, thiết kế chi tiết vào việc

	cải thiện các kênh rạch ở biên giới giữa các tỉnh Prey Veng và Svay Rieng của Campuchia (nơi các kênh được đặt tên là Prek Tanou và Prek Smao) và ở các tỉnh của Việt Nam là Đồng Tháp và Long An. Đồng thời, xây dựng các tuyến đường và khu vực thoát lũ, bao gồm từ sông Mekong và Bassac (chuyển hướng lũ) ở khu vực biên giới Việt Nam (và có thể là khu vực biên giới Campuchia). Các khoản đầu tư vào những nội dung trên được coi là ưu tiên hàng đầu của Campuchia và Việt Nam để sớm thực hiện như một Kế hoạch/ Chiến lược hành đồng ở Đồng bằng sông Cửu Long. Kết quả dự kiến là: "Hợp tác xuyên biên giới được tăng cường thông qua sự hỗ trợ hiệu quả và cơ chế điều phối xuyên biên giới cũng như hệ thống giám sát". Các hoạt động sẽ bao gồm: **a)** Rà soát các thông tin hiện có về sự án được đề xuất: các báo cáo chuẩn bị 2009/2010 cho WUP2 (MeKong IWRMP) về việc cải thiện và vận hành kênh biên giới Prek Tanou/Caio và các báo cáo hiện có về quy hoạch, xây dựng các đường chuyển hướng lũ lụt có thể diễn ra, bao gồm báo cáo MRC/KOIKA (2000), báo cáo MRC/Haskoning (2010), Kế hoạch đồng bằng sông Cửu Long (2013) của Chính phủ Hà Lan và Báo cáo điều chỉnh quy hoạch lũ lụt đồng bằng sông Cửu Long; **b)** Nghiên cứu tiền khả thi về việc cải rạo, nâng cấp các kênh rạch biên giới, xem xét mở rộng các đoạn kênh rạch, nâng cao kè kênh mương, mở rộng thủy lợi và các biện pháp can thiệp khác để cải thiện sản xuất nông nghiệp, điều hướng, giảm thiểu lũ lụt và suy giảm chất lượng nước. Tất cả sẽ góp phần tăng thu nhập và xóa đói giảm nghèo ở phía Campuchia. Nghiên cứu này có thể sẽ yêu cầu một số hoạt động khảo sát địa hình, tài nguyên và kinh tế xã hội, mô hình thủy lực. Việc nghiên cứu tiền khả thi các kênh đào giữa hai quốc gia cần phải được tiến hành bởi sự phối hợp giữa hai quốc gia và có sự tham gia của địa phương, trong đó lưu ý đến quy tắc chia sẻ nguồn nước. Nghiên cứu tiền khả thi sẽ bao gồm việc kiểm tra

	cách cải tiến kênh đào phù hợp trong Chiến lược/ Kế hoạch hành động đồng bằng sông Cửu Long (xem hợp phần 1). Ngoài ra, các phương thức cải thiện và vận hành chung của các kênh rạch biên giới, chia sẻ lợi ích và chi phí cũng là nội dung được đánh giá; **c)** Tiến hành nghiên cứu tiền khả thi dự án xây dựng phương án chống ngập, với mục tiêu tính toán khả năng chuyển hướng nước lũ tràn qua biên giới giữa đồng bằng Sậy và Tứ giác Long Xuyên ở Việt Nam; xả lũ ra vịnh Thái Lan, sông MeKong và sông Vàm Cỏ. Các khu vực chuyển hướng có thể đặt ở biên giới của hai quốc gia (theo nghiên cứu của Haskoning năm 2009/2010 ở hạ lưu đồng bằng sông Cửu Long; đề xuất trong Kế hoạch đồng bằng sông Cửu Long năm 2013). Các chuyển hướng (cửa cống lưu trữ nước) có thể giúp chống lũ lụt và hỗ trợ sản xuất nông nghiệp, tuy nhiên, tùy thuộc vào quỹ đạo của các kênh chuyển hướng, chi phí tái định cư cao, tác động môi trường, đặc biệt là khu vực bị ngập úng bởi đất sunfat axit. Nghiên cứu có thể kèm theo yêu cầu kiểm tra đất, điều tra kinh tế xã hội, xử lý dữ liệu vệ tinh và mô hình thủy văn, thủy lực. Ngoài ra nghiên cứu này sẽ tham khảo ý kiến các bên liên quan tại địa phương. Nghiên cứu tiền khả thi sẽ bao gồm việc kiểm tra các chuyển hướng lũ có thể đáp ứng như thế nào trong Chiến lược/ Kế hoạch hành động đồng bằng sông Cửu Long. Việc thực hiện chung và chia sẻ lợi ích có thể là một vấn đề gặp phải trong vấn đề chuyển hướng lũ lụt ở khu vực biên giới. Cần lưu ý rằng, nghiên cứu MRC/KOIKA (2000) xác định cũng có sự chuyển hướng lũ lụt ở Campuchia để cải thiện nông nghiệp tưới tiêu, chúng sẽ được xem xét trong việc chuẩn bị chiến lược đồng bằng theo Hợp phần 1. **d)** Thảo luận về kết quả nghiên cứu tiền khả thi giữa các nhà hoạch định chính sách và người đứng đầu các ngành, địa phương có trách nhiệm của cả hai quốc gia. Các cuộc thảo luận này cũng sẽ giải quyết nhu cầu và lựa chọn cho các khoản đầu tư chung hoặc phối hợp trong

	việc xây dựng và quản lý cơ sở hạ tầng biên giới. Kết quả của các cuộc thảo luận này sẽ được đưa vào TOR để nghiên cứu sự khả thi. **e)** Nghiên cứu tính khả thi. Việc phục hồi và cải thiện các kênh rạch biên giới và xây dựng chuyển hướng lũ lụt là các dự án cơ sở hạ tầng lớn được tiến hành sẽ kéo theo yêu cầu của việc đánh giá sự khả thi, bao gồm cả đánh giá tác động môi trường và xã hội theo quy định của quốc gia, cũng như của các đối tác phát triển (ví dụ như chính sách bảo vệ của WB) nếu họ tham gia. Việc nghiên cứu sự khả thi trong giải quyết các lợi ích, chi phí, tác động rủi ro có thể xảy ra của dự án trong giai đoạn xây dựng và vận hành, cũng như các biện pháp bổ sung để bù đắp hoặc giảm thiểu tác động. Nghiên cứu khả thi cũng đánh giá các lựa chọn cho việc sắp xếp thực hiện trong giai đoạn xây dựng và giai đoạn hoạt động, cũng như lựa chọn chia sẻ chi phí và lợi ích cho việc ra quyết định **f)** Ký kết thỏa thuận song phương. Trong trường hợp chia sẻ kênh rạch biên giới và chuyển hướng lũ lụt, Chính phủ Việt Nam và Campuchia sẽ ký kết một thỏa thuận về việc thực hiện và vận hành, bảo trì dự án, được củng cố bằng cách chia sẻ chi phí và lợi ích. Thỏa thuận có thể dưới hình thức thỏa thuận chung hoặc thỏa thuận đầu tư; **g)** Thiết kế chi tiết các kênh rạch được cải tạo, chống ngập úng sau đó thực hiện. Giai đoạn này tiếp tục xây dựng và xác định từng khía cạnh của dự án bằng cách sử dụng bản vẽ, mô tả, thông số kỹ thuật.. mua sắm hàng hóa, công trình và dịch vụ và việc thực hiện phù hợp với quy định của từng quốc gia, song phương (đầu tư chung) và yêu cầu của tổ chức tài chính có thể có (ngân hàng phát triển..) **h)** Thiết kế, vận hành các yêu cầu của hệ thống giám sát để theo dõi tiến độ thực hiện và tác động.
Mối liên kết, tầm quan trọng	Dự án chung này rất quan trọng đối với Campuchia và Việt Nam với tư cách là quản lý lũ tổng hợp ở Đồng bằng sông Cửu Long là ưu tiên hàng đầu của cả hai quốc gia để đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững.

	Nội dung này đã được đưa vào Kế hoạch quốc gia. Dự án chung này được xây dựng dựa trên hoạt động đối thoại xuyên biên giới và được ghi nhận trong kết quả báo cáo do WB hỗ trợ MeKong. Kết quả báo cáo này được xây dựng cùng với các đánh giá và nghiên cứu thường niên của MRC (đặc biệt là Nghiên cứu của Hội đồng và các Nghiên cứu ban đầu), "Đồng bằng sông Cửu Long có khả năng thích ứng với khí hậu tổng hợp và Dự án Sinh kế bền vững", được hỗ trợ bởi khoản vay cho phía Việt Nam từ WB. Các chính sách và hành động quốc gia, chẳng hạn như "Báo cáo về Điều chỉnh Quy hoạch ngập lụt đồng bằng sông Cửu Long "được đệ trình để Chính phủ Việt Nam phê duyệt". Ý tưởng chiến lược quản lý lũ lụt trong các khu vực thuộc đồng bằng Campuchia" và "Quy hoạch tổng thể của Campuchia về đất đai và nước". Dự án chung này cũng liên quan đến hầu hết các cơ hội phát triển và các ưu tiên chiến lược trong Chiến lược phát triển lưu vực của MRC (2016-2020). Dự án chung đề cập đến một số Mục tiêu Phát triển Bền vững, bao gồm: • SDG 1 về giảm nghèo, đặc biệt là Chỉ số 1.5 (giảm thiểu rủi ro thiên tai) • SDG 6 về nước, đặc biệt là Chỉ số 6.3 (chất lượng nước), chỉ cố 6.4 (hiệu quả sử dụng nước và sự khan hiếm); chỉ cố 6.5 (IWRM và quản lý xuyên biên giới), và chỉ số 6.1 (hợp tác và quản lý quốc tế); • SDG13 về chống biến đổi khí hậu, đặc biệt là Chỉ số 13.1 (khả năng phục hồi và khả năng thích ứng với thiên tai) và Chỉ cố 13.2 (tích hợp các biện pháp BĐKH trong các chính sách, chiến lược và kế hoạch quốc gia).
Thực hiện	Các cơ quan thực hiện của dự án chung này sẽ là MRC và MOWRAM ở Campuchia và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và MONRE ở Việt Nam sẽ là cơ quan thực hiện. Một ban chỉ đạo với các đại diện cấp cao từ các cơ quan quy hoạch, đối ngoại quốc gia, các tỉnh có liên quan sẽ

	được thành lập, MRC và các đối tác phát triển sẽ hỗ trợ. Ban chỉ đạo sẽ đóng vai trò là cơ quan quản lý "đồng bằng sông Cửu Long" và xem xét các vấn đề chính sách, đưa ra các khuyến nghị. Ủy ban sẽ chỉ đạo phối hợp giữa các cơ quan để hỗ trợ dự án chung, giải quyết các vấn đề khúc mắc. Ban chỉ đạo sẽ họp 2-3 lần/năm và báo cáo Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Bộ trưởng MOWRAM. Hoạt động này sẽ được hỗ trợ thêm bởi Ủy ban giám sát quốc gia (dưới sự bảo trợ của NMCS). Việc sắp xếp để thực hiện các hợp pháp dự án phụ thuộc vào nguồn tài trợ và các đối tác phát triển. Chiến lược và kế hoạch đầu tư theo Hợp phần 1 có thể được thực hiện bởi các pháp nhân quốc gia và một công ty tư vấn quốc tế với nhiều kinh nghiệm chuyên môn về tổng hợp tài nguyên nước và quản lý lũ lụt, quy hoạch kinh tế xã hội, không gian và khu vực, đặc biệt là trong mô hình quản lý tài nguyên nước thông qua việc sử dụng các công nghệ vệ sinh và máy móc mới nhất. Các hướng dẫn kỹ thuật sẽ được cung cấp bởi Nhóm chuyên gia khu vực (do MRC bảo trợ) Ngoài ra, nghiên cứu tiền khả thi của dự án cải tạo kênh biên giới được đề xuất có thể được thực hiện bởi một công ty tư vấn làm việc với các biện, cơ quan và các bên liên quan ở cả hai quốc gia (khu vực biên giới). Nghiên cứu tiền khả thi về khả năng chống ngập ngoài khu vực biên giới có thể được thực hiện bởi một trong những Viện nghiên cứu ở đồng bằng sông Cửu Long thông qua làm việc với các tỉnh có liên quan. Đối với các dự án xây dựng tại Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sẽ là cơ quan hàng đầu, Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm về quản lý nước và các vấn đề môi trường. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ chịu trách nhiệm lập kế hoạch không gian và tái định cư. Tại Campuchia, MOWRAM sẽ là cơ quan đứng đầu, các cơ quan hỗ trợ sẽ là MOE, MAFF, MRD, MPWT, MLMUPC, TSA và chính quyền tỉnh. Vai trò và

	ý kiến đóng góp chi tiết sẽ được thảo luận trong quá trình chuẩn bị đề xuất. Ngoài ra, một đơn vị thực hiện dự án (PIU) có thể được thành lập để thực hiện dự án chung. PIU sẽ được các chuyên gia từ Việt Nam và Campuchia, cũng như một số các chuyên gia quốc gia. PIU có thể được thành lập theo MRC hoặc trực thuộc bộ hàng đầu ở hai quốc gia.
Kế hoạch	Hai hợp phần dự án có thể được thực hiện song song và phụ thuộc lẫn nhau. Việc triển khai có thể bắt đầu ngay khi có kinh phí từ ngân sách quốc gia và các đối tác phát triển. Các hoạt động chính **1.** Thúc đẩy dự án để tài trợ và thực hiện (MRCS và NMCS). Đang diễn ra **2.** Chuẩn bị PID chi tiết, TOR hoặc đề xuất liên quan đến tất cả Chính phủ, các cơ quan liên quan, các chuyến thăm, thực địa. Tháng 4- tháng 12/2017 **3.** Thiết lập triển khai sắp xếp và mua sắm. Tháng 8- tháng 12/2017 **4.** Phát triển chiến lược tích hợp cho quản lý lũ ở Đồng bằng sông Cửu Long với đầu tư theo từng giai đoạn và kế hoạch hành động (Chiến lược/ Kế hoạch Hành động Đồng bằng sông Cửu Long). 2018 – 2020 **5.** Kết hợp các định hướng chiến lược, đầu tư và hành động về kinh tế, xã hội trong nước, lập kế hoạch theo ngành và thực hiện. 2021 trở đi **6.** Nghiên cứu tiền khả thi của việc cải tạo các kênh đào biên giới, bao gồm các cuộc điều tra. 2018 – 2019 **7.** Nghiên cứu tiền khả thi việc xây dựng phân lũ ở khu vực biên giới, bao gồm các cuộc điều tra. 2018 – 2019 **8.** Thực hiện các nghiên cứu khả thi, tiếp theo là thiết kế chi tiết đối với các dự án đã được đồng ý. 2020 – 2023 **9.** Thực hiện thống nhất các dự án ở khu vực biên giới. 2023 trở đi.

PHỤ LỤC VI

PHỤ LỤC VI

TÓM TẮT TÁC ĐỘNG CỦA CÁC DỰ ÁN THUỶ ĐIỆN ĐỐI VỚI KINH TẾ CỦA CÁC NƯỚC HẠ NGUỒN LƯU VỰC SÔNG MEKONG

<table>
<tr><td colspan="2">

1. CAMPUCHIA

- **Các hậu quả bất lợi nghiêm trọng với nghề cá và ngư dân, an ninh lương thực và việc xoá đói giảm nghèo**
- **Các lợi ích đáng kể nhờ đảm bảo phát triển ngành năng lượng, giảm chi phí năng lượng cho công nghiệp và sự đa dạng hóa trong kinh tế về lâu dài**
- **Các tổn thất nghề cá dễ lớn hơn các lợi ích sản xuất điện tính trong giai đoạn ngắn hạn và trung hạn**

</td></tr>
<tr><td>

Cơ hội

+ Các lợi ích đáng kể từ đảm bảo nguồn cung điện quốc gia với chi phí rẻ (thay cho việc nhập khẩu xăng dầu)
+ Tăng khả năng cạnh tranh của ngành chế tác
+ Tăng nguồn thu cho chính phủ từ xuất khẩu và đánh thuế năng lượng
+ Tăng diện tích tưới tiêu và năng suất nông nghiệp ở một số vùng
+ Khả năng linh hoạt trong chiến lược cung cấp năng lượng dài hạn một khi kết thúc các giai đoạn nhượng quyền.

</td><td>

Rủi ro

+ Tổn thất nguồn lợi thủy sản và tác động đáng kể đến an ninh lương thực
+ Thay đổi sinh kế của hơn 1.6 triệu ngư dân
+ Tổn thất về GDP do các thiệt hại kinh tế trong nghề cá và nông nghiệp
+ Các dịch vụ phù trợ và chế biến sẽ chịu thiệt hại do sự giảm trầm tích và dinh dưỡng cung cấp cho hệ thống Biển hồ và các tác động bất lợi liên quan về năng suất sơ cấp, rừng chắn lũ và cá địa phương/cá di cư
+ Mất vườn tược ven sông - có khả năng đáng kể đối với các cộng đồng ven sông và một số khu vực
+ Giảm đáng kể độ màu mỡ và năng suất nông nghiệp ở các đồng bằng ngập nước
+ Thiệt hại về tài sản và nguồn thu từ du lịch
+ Thiếu lưới điện quốc gia có thể hạn chế phân phối điện công bằng
+ Mất đa dạng sinh học

</td></tr>
<tr><td colspan="2">

2. LÀO

- **Lợi ích đáng kể cho toàn bộ nền kinh tế nhưng có thể phân phối không đều**
- **Tác động tiêu cực có thể rất lớn đến các nhóm người dễ bị tổn thương**
- **Chi tiêu của Chính phủ từ các khoản thu ròng gia tăng có thể giúp Chính phủ cải thiện các tác động tiêu cực**

</td></tr>
<tr><td>

Cơ hội

</td><td>

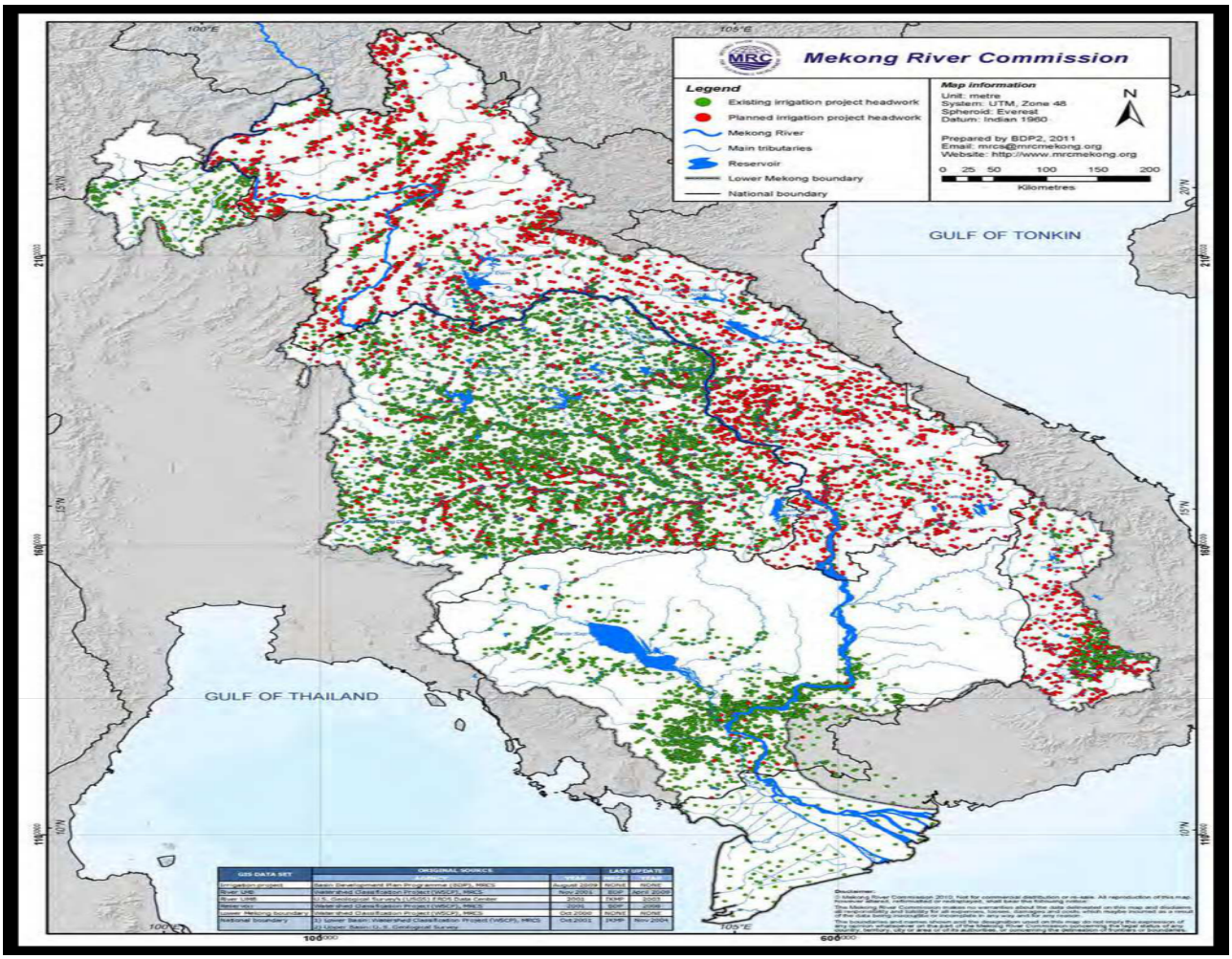
Rủi ro

</td></tr>
</table>

+ Các lợi ích đáng kể giúp kích thích kinh tế nhờ FDI cho thủy điện dòng chính hạ lưu Sông MeKong + Có thể chứng kiến các khoản thu ròng có lợi trong giai đoạn nhượng quyền khai thác tùy theo thiết kế của thỏa thuận đầu tư và năng lực giám sát tương ứng + Có thể có các lợi ích đáng kể sau 25 năm khi các dự án được chuyển giao cho Chính phủ Lào do kết thúc nhượng quyền + Các lợi ích từ tăng diện tích tưới tiêu và năng suất nông nghiệp ở một số vùng + Cải thiện khả năng đi lại cho các tàu cỡ trung bình/lớn thượng lưu Viên Chăn + Khả năng linh hoạt trong chiến lược cung cấp năng lượng dài hạn một khi kết thúc các giai đoạn nhượng quyền.	+ Có khả năng làm gia tăng mất cân đối kinh tế vĩ mô do sự bùng nổ của ngành thủy điện + Tổn thất nghề cá – có khả năng ảnh hưởng xấu đến an ninh lương thực và sinh kế của những nhóm người dân dễ bị tổn thương + Mất rất nhiều vườn tược ven sông ở CHDCND Lào + Mất các tài sản du lịch có giá trị + Mất đa dạng sinh vật
3. THÁI LAN **- Lợi ích tổng thể về kinh tế, dù không đáng kể cho nền kinh tế quốc gia** **- Các rủi ro kinh tế và sinh kế của các cộng đồng ven sông trong lưu vực**	
Cơ hội	**Rủi ro**
+ Có được các lợi ích kinh tế rõ rệt từ nhập khẩu năng lượng + Cải thiện khả năng đi lại cho các tầu trung bình/lớn trong hạ nguồn lưu vực Sông MeKong	+ Tổn thất nghề cá + Thiệt hại về đất nông nghiệp + Có thể mất tài sản du lịch sinh thái
4. VIỆT NAM - **Có khả năng tổn thất tổng thể về kinh tế** - **Các tổn thất chủ yếu đến các cộng đồng nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long**	

Cơ hội	Thách thức
+ Có được các lợi ích kinh tế rõ rệt nhờ cải thiện nguồn cung cấp năng lượng (từ nguồn năng lượng nhập khẩu)	+ Tổn thất đáng kể nghề cá nước ngọt và đánh bắt ngoài biển và nuôi trồng thủy sản – có khả năng ảnh hưởng xấu đến sinh kế của các ngư dân ở châu thổ - nhất là các nhóm nghèo + Giảm các trầm tich và dinh dưỡng liên quan, ảnh hưởng bất lợi về kinh tế đáng kể cho quá trình lắng đọng trầm tích châu thổ, nghề cá (biển và sông Cửu Long) và nông nghiệp

PHỤ LỤC VII
CÁC DỰ ÁN THUỶ LỢI HIỆN CÓ VÀ ĐÃ ĐƯỢC QUY HOẠCH TRONG LƯU VỰC MEKONG



Giai đoạn	Thành phần chính của hệ thống thủy lợi							Tổng
	Hồ chứa nước	Đập nước	Đập nước truyền thống	Cống	Máy bơm	Kênh đào	Những Công trình khác hoặc không xác định	
Campuchia	25	47		1	23	133	94	323
Lào	175	1,014		83	1,264		9	2,545
Thái Lan	5,116	1,347	63	37	1,182		1,004	8,749
Việt Nam	50	46		157		4	4	261
Tổng	5,366	2,454	63	278	2,469	137	1,111	11,878

PHỤ LỤC VIII
MỘT SỐ DỰ ÁN CHUYỂN NƯỚC/LẤY NƯỚC SÔNG MEKONG VÙNG ĐÔNG BẮC

1. Dự án tuyến MeKong – Huai Luang – Nong Han – Lam Pao

Dự án lên kế hoạch xây dựng khoảng 30 hồ chứa ("monkey cheeks") gần hợp lưu của các sông nhánh với sông Mê Kông nhằm chuyển nước sông Mê Kông vào tưới cho các vùng canh tác. Dự án đã được Ủy ban Nước Quốc gia Thái Lan thông qua ngày 12/01/2016 và đang chờ thẩm định Báo cáo Đánh giá Tác động Môi trường. Trên thực tế Dự án đã thực hiện được giai đoạn I thông qua việc xây hồ chứa Nong Han với diện tích khoảng 22.500 Rai (36km^2), tôn cao đê bao để trữ nước mùa mưa phục vụ tưới (bằng 12 trạm bơm điện) cho các diện tích canh tác quanh khu vực các hồ.

Tuy nhiên, dự án đang gặp khó khăn khi triển khai vì người dân không đồng tình với việc tích quá nhiều nước trong hồ Nong Han. Lý do là từ khi có hồ, với mực nước vừa phải, các loài cây sống trong nước, đặc biệt là hoa sen/hoa súng đã làm khu vực trở thành điểm du lịch hấp dẫn du khách, tạo nguồn sinh kế cho nhiều người dân địa phương, giúp họ cải thiện đời sống hơn so với trồng lúa. Ngoài ra, với hệ sinh thái phong phú (năm 2007 có 107 loài chim, 44 loài cá và 50 loài cây sống trong nước), vùng hồ Nong Han với diện tích 125,2 km^2 đang được đề xuất công nhận là điểm RAMSAR. Nếu đào hồ sâu thêm, tôn cao đê bao quanh để dung tích hồ đạt 118,802 triệu m^3, trong đó ngoài lượng nước phục vụ nhu cầu tưới cho 7.912 ha trong mùa mưa và 2.988 ha trong mùa khô, công nghiệp cần 4,2 triệu m^3 và 22,6 triệu m^3 cho sinh hoạt. Do đó, với lượng nước hàng năm phải chuyển 2,8 tỉ m^3 từ sông MeKong và các thay đổi về hạ tầng cơ sở, các hệ sinh thái sẽ bị ảnh hưởng, trong đó các loài sen/súng sẽ bị chết hết do chiều sâu nước quá cao. Hiện nay, do sự suy giảm chất lượng nước trên sông Huai Luang nên hiện tượng phú dưỡng đang gia tăng, gây tác động tới các hệ sinh thái thủy sinh. Chất lượng nước cũng bị suy giảm do nhiễm mặn từ sự thẩm thấu của muối từ các tầng muối mỏ đưa lên lớp đất phía trên.

Tìm hiểu thực tế cho thấy, Thái Lan đã xây một đập tạm (bằng bao cát, đá sỏi) trên sông Huai Luang gần cửa sông MeKong (cách khoảng 100 m) trên đó lắp đặt bốn máy bơm (mỗi ống đường kính khoảng 0,5 m) để bơm nước với lưu lượng khoảng 600 m^3/giờ khi cần (xem hình trên). Đây thực chất là bơm nước từ sông MeKong vào sông Huai Luang qua đập tạm lên đoạn sông từ đập tạm đến đập có cửa điều tiết cách đó khoảng hơn 1 km (đoạn sông trung chuyển). Đập này có ba cửa van phẳng, vào mùa kiệt hai cửa đóng kín, còn cửa thứ ba (bên bờ tả Huai Luang) không đóng hết mà chỉ

đóng tới mức chênh lệch thượng - hạ lưu khoảng 2 m. Từ sát cửa này phía hạ lưu, bốn máy bơm nữa được lắp đặt để bơm nước từ đoạn trung chuyển lên trên đập.

2. Dự án Kong – Loei – Chi Mun

Đây là dự án do Cục Tưới Hoàng gia Thái Lan (RID) làm chủ đầu tư. Theo tài liệu Nghiên cứu Khả thi của RID, việc chuẩn bị xây dựng dự án chia làm 9 giai đoạn, trong đó giai đoạn I sẽ được triển khai trong 450 ngày, từ 9/10/2015 tới 31/12/2016.

Mục đích của dự án là lấy/chuyển nước từ sông MeKong về lưu vực sông Chi/Mun vùng Đông Bắc qua hệ thống gồm công trình đầu mối, kênh chính, 2 tuy-nen và hệ thống kênh mương dẫn nước. Theo thiết kế, đoạn sông từ cửa sông Loei/MeKong được đào sâu, mở rộng để dẫn nước vào một đập đầu mối có các cửa điều tiết trên sông Loei, cách ngã ba sông MeKong khoảng 2,29 km. Tại đây, kênh được mở rộng và đào sâu theo kích thước chiều dài 27,89 km; chiều rộng đáy 250 m; chiều rộng mặt kênh 350 – 450 m; và độ sâu kênh 5 m. Nước từ kênh được chuyển qua hai tuyến đường hầm (mỗi đường hầm gồm 12 ống có đường kính 10 m/ống), một tuyến đi về Huai Luang rồi đi tiếp xuống lưu vực sông Chi và Mun (54,45 km), một tuyến đi xuống hồ Ubolrattana rồi cũng đi tiếp xuống Chi và Mun (85,363 km).

Do có chênh lệch về cao độ tại cửa hầm lấy nước và tuyến đập (phương án Kong-I-san là + 195 m tại cửa lấy nước , tại tuyến đập là + 185 m; hoặc phương án Kong-Ubolrattana là + 192 m tại cửa lấy nước và + 182 m tại tuyến đập) nên nước sẽ tự chảy vào các hệ thống kênh. Tại những nơi cao hai phía bờ sông Loei, công trình đầu mối có năm trạm bơm sẽ bơm nước sang hai phía để tưới cho các diện tích trồng trọt.

Dự án có sáu kênh với tổng chiều dài là 2.210,386 km chảy qua 17 tỉnh và 113 huyện. Lưu lượng nước lấy từ sông Loei (sát cửa sông MeKong) dao động trong khoảng 138 – 147 m^3/s (hay khoảng từ 2,025 – 2,036 tỷ m^3/năm). Con số này cần được kiểm chứng vì với mặt cắt kênh nêu trên, lưu lượng qua kênh với mực nước 5 m có thể tới 1.750 m^3/s; gấp hơn 10 lần con số trên. Qua trao đổi có thông tin là lượng nước chuyển qua Loei vào Chi-Mun có thể lên tới 4 tỷ m^3/năm.

Vùng diện tích tưới hiện nay và sau khi có dự án trong tương lai được mô tả tại bảng sau:

Lưu vực sông	Diện tích đất nông nghiệp	Diện tích tưới hiện tại	Diện tích tưới trong tương lai (sau khi phát triển đầy đủ)			
			Dùng nước trong LVS	Trong mùa mưa	Trong mùa khô	Tổng cộng
Kong Isan	15,91	2,32	1,74	5,53	2,24	9,59
Chi	16,17	2,33	1,95	7,76	3,59	12,04
Mun	25,67	2,43	2,55	17,35	3,62	22,33
Cộng	57,75	7,08	6,24	30,64	9,45	43,96

Về kinh phí, tùy theo phương án tuyến công trình lựa chọn, tổng kinh phí dao động từ khoảng 130 tỷ Baht (3,72 tỷ USD) đến gần 159 tỷ Baht (4,55 tỷ USD). Kinh phí cho bơm nước tại các nơi phải bơm hàng năm dao động từ 60 triệu Baht/năm (1,8 triệu USD/ năm) tới 550 triệu Baht/năm (16 triệu USD/năm).

Mặc dù dự án Kong-Loei-Chi-Mun được RID tính toán như trên và đang thực hiện giai đoạn I (trong tổng số 9 giai đoạn) từ tháng 10/2015 đến tháng 12/2016 (450 ngày) nhưng hiện không tiến triển được tại hiện trường do sự phản đối mạnh mẽ của người dân địa phương và các tổ chức xã hội dân sự. Đa số người dân Thái Puôn ở Bản Klang, huyện Chiang Khan, tỉnh Loei cực lực phản đối dự án. Cơ quan chủ quản dự án là RID đã không thông báo cho dân làng biết về dự án (mặc dù tài liệu giai đoạn I của dự án đã công bố từ tháng 3/2016). Dân làng cũng không được tham vấn về báo cáo ĐTM với lý do được nhà chức trách đưa ra là do số hộ trong bản dưới 500 nên không cần tham vấn theo quy định pháp luật của Thái Lan. Người dân cho biết họ không có ý định rời bỏ làng, ngay cả khi được đền bù cao. Hiện trong làng đã in nhiều biểu ngữ phản đối dự án và không cho người của RID tới làng. Công tác khảo sát vì vậy đang bị đình lại.

3. Dự án tưới Vaico ở Campuchia

Do đặc diểm thủy văn dòng chảy của sông Mê Kông, chênh lệch giữa lượng nước trong mùa mưa lũ và mùa khô là khá lớn (mùa mưa lượng nước chiếm từ 80-90 % tổng lượng cả năm). Hàng năm, trong thời kỳ nước lũ sông MeKong từ thượng nguồn chảy về quá lớn, lòng dẫn sông MeKong không đủ khả năng tiêu thoát nên đã xảy ra hiện tượng chảy tràn hai phía bờ sông. Ngoài khoảng 40 tỉ m^3 nước chảy tràn qua bờ hữu vào sông Tonle Sap và Biển Hồ, có khoảng 7,32 tỉ m^3 nước chảy tràn qua bờ tả sông MeKong (đoạn dưới Kratie) vào các vùng ngập lũ phía trên châu thổ MeKong thuộc Campuchia rồi chảy vào vùng Đồng Tháp Mười của Việt Nam. Cuối

mùa mưa, trừ một phần được trữ lại tại các vũng trũng thuộc các tỉnh Kompong Cham, Kandal, Prey Veng và Svey Rieng (các hồ tự nhiên còn gọi là các "boeung") nước sẽ chảy lại ra sông MeKong qua các sông nhánh. Vì vậy, không chỉ trong mùa khô mà ngay cả cuối mùa mưa, nhiều địa điểm thuộc Campuchia đã thiếu nước tưới.

Dự án tưới Vaico do nhà đầu tư Trung Quốc Guangzhou Wanan Construction Supervison Co Ltd. thực hiện, với mục đích chuyển nước lũ sông MeKong chảy tràn qua bờ tả và qua sông Samdei (một nhánh của sông MeKong) vào trữ tại hồ Krapik (dung tích trữ khoảng từ 800 – 100 triệu m^3) dẫn nước (tưới tự chảy) cho các vùng trồng lúa ở phía hạ lưu thuộc các tỉnh Kampong Cham, Prey Veng và Svey Rieng. Diện tích tưới gồm 108.300 ha mùa mưa và 27.100 ha mùa khô.

Dự án chia làm hai giai đoạn với tổng kinh phí khoảng 200 triệu USD. Giai đoạn I từ năm 2012 tới 2017 với các hạng mục chính là xây dựng một cống (đập) lấy nước từ sông Samdei có hai cửa van phẳng điều tiết tại vị trí gần làng (Phum) Dom Nak Prean.

Vào mùa mưa lũ, khi nước sông Samdei dâng cao, hai cửa van được mở để lấy nước từ sông Samdei chảy vào hồ Krapik. Đập có chiều cao lấy nước từ mặt đáy ở cao độ khoảng + 5,5 m tới mức cao nhất ở cao độ + 13.5 m. Tính toán sơ bộ thấy rằng, dung tích hồ khi chứa đầy sẽ vào khoảng 800-100 triệu m^3. Khi nước lũ bắt đầu rút, hai cửa van sẽ đóng lại để giữ nước trong hồ không chảy ngược lại sông. Nước từ hồ được dẫn qua hệ thống kênh để tưới tự chảy cho các vùng hạ lưu hồ thuộc hai tỉnh Kampong Cham, Prey Veng và Svay Rieng thông qua các cống đặt dọc các kênh ở cao độ gần đáy kênh. Từ hồ Krapik thuộc tỉnh Kamphong Cham, nước được dẫn qua một kênh chính dài khoảng 5 km đến điểm thuộc Phum Rixayxanh, huyện Sithor Kandal, tỉnh Prey Veng. Kênh chính chia làm hai nhánh: một nhánh chảy về tỉnh Prey Veng rồi tới Svey Rieng và một nhánh chảy về hướng Neak Leuong. Kênh có mặt cắt với chiều rộng đáy khoảng 10 m, chiều cao từ đáy tới mặt bờ khoảng 7 m, độ dốc bờ khoảng 60%, chiều sâu mực nước cao nhất trong kênh khoảng 4,5 m. Trên các nhánh kênh, có bố trí các đập/cống chắn ngang (mỗi đập có 2 – 3 cửa van phẳng) có tác dụng như các đập dâng tạo đầu nước hoặc tích nước từng đoạn để tưới tự chảy. Việc đóng mở tất cả cửa van ở đập hoặc cửa cống được vận hành bằng tay qua hệ thống trục vít. Qua quan sát, tại một số nơi do mực nước xuống thấp hơn ngưỡng cống, nông dân đã tranh thủ lắp máy bơm cơ động để lấy nước tưới cho một số thửa ruộng ven kênh.

Kinh phí dự án cho giai đoạn I là 99.303.000 USD, đầu tư xây dựng đập đầu mối, kênh và cống tại 2 tỉnh Kampong Cham và Prey Veng. Năm 2014 đã hoàn thành và đưa vào vận hành hệ thống đập đầu mối, các kênh và các cửa van điều tiết cùng các cống. Theo kế hoạch, dự án còn hơn 14 triệu USD giải ngân trong hai năm 2016, 2017.

Người dân địa phương được phỏng vấn cho biết kể từ khi phần đã hoàn thành của hệ thống thủy lợi trên đi vào hoạt động, nước tưới được duy trì trong 5 tháng, trong khoảng tháng 8 đến tháng 2 năm sau, tùy từng vị trí.