

# รายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่าด้วย ‘การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี’ Expert Commentary on the ‘Review of Design Changes Made for the Xayaburi Hydropower Project’

## เกริ่นนำ

ในรายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่าด้วย ‘การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี’ Expert Commentary on the ‘Review of Design Changes Made for the Xayaburi Hydropower Project’<sup>1</sup> นี้ International Rivers ได้ให้ผู้เชี่ยวชาญสองท่านให้ความเห็นเกี่ยวกับ ‘การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี’ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง<sup>2</sup> (ในที่นี่จะเรียกว่า ‘เอกสาร MRC Review’) ซึ่งมีการเผยแพร่ต้นปี 2562

เอกสาร MRC Review ตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับจากรัฐบาลลาวและผู้พัฒนาโครงการ เกี่ยวกับการออกแบบโครงการใหม่ของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี การทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขงประเมินข้อมูลเหล่านี้ เปรียบเทียบกับข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในรายงานทบทวนด้านเทคนิคของเขื่อนไซยะบุรีฉบับแรก (TRR)<sup>3</sup> ซึ่งคณะกรรมการแม่น้ำโขงจัดทำขึ้น ในระหว่างการปรึกษาหารือล่วงหน้า (PNPCA) โครงการไซยะบุรี

รายงานความเห็นของผู้เชี่ยวชาญนี้ ไม่ได้เป็นการวิจารณ์หรือประเมินเอกสาร MRC Review แต่มุ่งหยิบยกประเด็นสำคัญ และอภิปรายถึงผลกระทบที่มีต่อเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างหรือวางแผนในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธาน และภายในภูมิภาค

<sup>1</sup> Report published by International Rivers in October 2019.

Authors: Dr.Philip Hirsh, Dr.Oliver Hensengerth, with International Rivers

<sup>2</sup> MRC (2562) การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี Technical Reference Paper No. 65, มกราคม <[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project\\_technical-ref-paper\\_2019.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project_technical-ref-paper_2019.pdf)>. และโปรดดู การนำเสนอของ MRC ว่าด้วยการทบทวนการออกแบบโครงการใหม่: <<http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/4.-Xayaburi-Design-Changes.-140918.pdf>>

<sup>3</sup> MRC (2554) ข้อเสนอโครงการเขื่อนไซยะบุรี: MRCS การปรึกษาหารือล่วงหน้า รายงานการทบทวนโครงการ. <<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Reports/PC-Proj-Review-Report-Xaiyaburi-24-3-11.pdf>>.

ความเห็นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- เน้นข้อค้นพบที่สำคัญและถ้อยแถลงบางประการในเอกสาร MRC Review
- เสนอมุมมองว่าด้วยผลกระทบจากการทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขงสำหรับเขื่อนไซยะบุรี และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอื่น ๆ ในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธาน และภายในภูมิภาค ซึ่งได้ใช้เขื่อนไซยะบุรีเป็นต้นแบบ
- เสนอมุมมองว่าด้วยผลกระทบจากการเอกสาร MRC Review เกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขง การตัดสินใจระดับภูมิภาค และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการอภิปรายในระหว่างการทบทวน โดยอาจเป็นประโยชน์เพื่อแก้ไขช่องว่างและข้อท้าทายเกี่ยวกับเขื่อนไซยะบุรี

## การพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรี

โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรี ซึ่งตั้งอยู่ในสปป.ลาว ถือเป็นเขื่อนแห่งแรก ที่มีการวางแผนและพัฒนาโครงการในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธาน โครงการเขื่อนไซยะบุรีเป็นต้นกำเนิดของกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ในเดือนตุลาคม 2553<sup>4</sup> ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการจัดการปรึกษาหารือล่วงหน้า สำหรับข้อเสนอโครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation, and Agreement - PNPCA) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง การปรึกษาหารือล่วงหน้าต้องเกิดขึ้นอย่างน้อยเป็นเวลาหกเดือน และต้องสิ้นสุดลงก่อนการก่อสร้างเขื่อนจะเริ่มขึ้น<sup>5</sup> นับแต่เริ่มต้น เขื่อนไซยะบุรีเป็นโครงการที่อื้อฉาวมาก เนื่องจาก



Photo: Jittrapon Kaicome

มีข้อกังวลอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับระบบแม่น้ำ รวมทั้งผลกระทบข้ามพรมแดนต่อประเทศเพื่อนบ้าน ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของโครงการนี้ประกอบด้วย การทำลายพันธุ์สัตว์น้ำอพยพในแม่น้ำโขง และการดักจับตะกอน ทำให้ตะกอนไม่ไหลลงไปตามด้านท้ายน้ำ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนยังคุกคามต่ออาหาร อาชีพ และระบบทางสังคม-วัฒนธรรมของประชาชนที่อาศัยอยู่ตามลุ่มน้ำ

เนื่องจากเป็นโครงการเขื่อนแห่งแรก จากแผนสร้างเขื่อนทั้งหมด 11 แห่ง บนแม่น้ำโขงตอนล่าง กระบวนการตัดสินใจสำหรับเขื่อนไซยะบุรี ย่อมมีอิทธิพลกำหนดมาตรฐานการตัดสินใจ และประเด็นเพื่อการพิจารณาสำหรับโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายประธานที่เกิดขึ้นภายหลัง

ในระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า (PNPCA) ของเขื่อนไซยะบุรี ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากต่างแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับโครงการ และตั้งคำถามถึงความสมบูรณ์ของข้อมูล และการศึกษา ซึ่งใช้เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับผลกระทบของโครงการ และการตัดสินใจว่าจะเดินหน้าโครงการหรือไม่ ภายหลังการปรึกษาหารือล่วงหน้าเป็นเวลาหกเดือน รัฐบาลประเทศแม่น้ำโขงตอนล่างไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ว่า

<sup>4</sup> MRC (2553) *โครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า* <<http://www.mrcmekong.org/topics/pnpca-prior-consultation/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/>>

<sup>5</sup> ข้อ 5.4.3 ของระเบียบปฏิบัติ PNPCA ระบุว่า “รัฐที่แจ้งเพื่อขอเริ่มกระบวนการ ต้องไม่ดำเนินการใช้ประโยชน์จากโครงการนั้น จนกว่าจะให้โอกาสกับรัฐภาคีได้อภิปรายและประเมินโครงการนั้นเสียก่อน”

เขื่อนไซยะบุรี	
ที่ตั้ง	กั้นแม่น้ำโขง แขวงไซยะบุรี ห่างจากแขวงหลวงพระบาง 80 กิโลเมตร
กำลังการผลิต	1285 เมกะวัตต์
ตลาดไฟฟ้า	95 % ส่งออกขายให้กับประเทศไทยและส่วนที่เหลือใช้ลาว
ผู้พัฒนาโครงการ	บริษัทไซยะบุรีพาวเวอร์
แหล่งเงินทุน	ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB), ธนาคารกรุงเทพฯ (BBL), ธนาคารกรุงไทย (KTB), ธนาคารกสิกรไทย (KBank), ธนาคารทีสโก้ (TISCO) และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM)
การพัฒนาโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เซ็นบันทึกความเข้าใจร่วม(MOU) ปี 2007</li> <li>• เซ็นบันทึกข้อตกลงการพัฒนาโครงการ เดือนพฤศจิกายน 2008</li> <li>• กระบวนการแจ้ง ปรึกษาหารือล่วงหน้า (PNPCA) เริ่มเดือนตุลาคม 2010</li> <li>• เซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ตุลาคม 2011</li> <li>• เริ่มการก่อสร้าง ปี 2012</li> <li>• เริ่มผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ ตุลาคม 2019</li> </ul>

ควรจะเดินหน้าโครงการเขื่อนไซยะบุรีหรือไม่ โดยรัฐบาลเวียดนาม<sup>6</sup> เรียกร้องให้ชะลอโครงการเขื่อนไซยะบุรี และให้มีข้อตกลงเพื่อระงับการสร้างเขื่อนในแม่น้ำสายประธานทุกเขื่อนเป็นเวลา 10 ปี เพื่อรอให้มีการศึกษาเพิ่มเติม ให้เราเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับระบบแม่น้ำและผลกระทบจากโครงการเขื่อน ส่วนรัฐบาลกัมพูชาได้แสดงข้อกังวลอย่างจริงจังและเสนอให้ศึกษาเพิ่มเติมเช่นกัน<sup>7</sup>

แม้จะไม่มีความเห็นชอบร่วมกัน แต่รัฐบาลลาวก็เดินหน้าโครงการเขื่อนไซยะบุรีต่อไป โดยผู้พัฒนาโครงการประกาศออกแบบโครงการใหม่ และลงทุนเพิ่มเติม เพื่อจัดทำมาตรการลดผลกระทบ ตอบสนองตามข้อกังวล

มีรายงานว่า การออกแบบโครงการใหม่ของเขื่อนไซยะบุรีตามข้อเสนอของผู้พัฒนาโครงการ ทำให้ต้องใช้เงินลงทุนเพิ่มเติม 400 ล้านดอลลาร์ รวมทั้งด้าน

- การสร้างทางปลาผ่านเพิ่มเติม และการดัดแปลงการออกแบบทางปลาผ่านให้เปลี่ยนไปจากเดิม
- การเพิ่มอุปกรณ์ทางเรือผ่าน navigation facilities
- การเพิ่มอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนการไหลของตะกอน sediment facilities โดยเฉพาะการติดตั้งประตูน้ำระดับต่ำ เพื่อช่วยให้ระบายตะกอนออกไปดีขึ้น และ
- การศึกษาเพื่อสำรวจความเสี่ยงจากแผ่นดินไหว

<sup>6</sup> คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงแห่งชาติเวียดนาม (2554) แบบตอบกลับการปรึกษาหารือล่วงหน้า: โครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี <<http://www.mrcmekong.org/assets/Consultations/2010-xayaburi/Viet-Nam-Reply-Form.pdf>>

<sup>7</sup> Radio Free Asia, ‘Vietnam Joins Cambodia on Xayaburi Opposition’ 6 กรกฎาคม 2555

แม้รัฐบาลลาวและผู้พัฒนาโครงการประกาศลงทุนเพิ่มเติมเพื่อลดผลกระทบ แต่แทบไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะว่า จะมีการศึกษาเพิ่มเติมทั้งในแง่เนื้อหาและขอบเขตมากนักน้อย เพียงใด และจะมีการเปลี่ยนแปลงการออกแบบมากนักน้อย เพียงใดในโครงการ แม้จะมีเสียงเรียกร้องและคำร้องขอหลาย ครั้งจากประชาคมในแม่น้ำโขง สาธารณชน และพันธมิตร ร่วมกันพัฒนาของ MRC เพื่อให้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงการออกแบบ และเพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะ กรรมการแม่น้ำโขงสามารถตรวจสอบยืนยัน ว่ามีการ ดำเนินงานตามแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้นสำหรับ เขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธานหรือไม่ รวมทั้งให้มีการตรวจสอบ จากหน่วยงานอิสระ ในเวลาเดียวกัน การก่อสร้างโครงการ เดินหน้าต่อไป และคาดว่าจะเริ่มเดินเครื่องอย่างเต็มที่ใน เดือนตุลาคม 2562

นอกจากการออกแบบโครงการใหม่ กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนไซยะบุรี ยังส่งผลให้มีการศึกษาเพิ่มเติมหลายครั้ง รวมทั้งการทบทวนแนวปฏิบัติของ คณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยการศึกษาที่สำคัญครั้งหนึ่ง ได้แก่ การศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขง ซึ่งมีการตีพิมพ์ เผยแพร่ในปี 2561<sup>8</sup> คณะมนตรีแม่น้ำโขงสั่งให้จัดทำการศึกษาครั้งนี้

ภายหลังรัฐภาคีไม่มีความเห็นชอบร่วมกันในระหว่างกระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนไซยะบุรี โดยเป็นการศึกษา ผลกระทบสะสมของแผนการพัฒนาภายในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง รวมทั้งการสร้างเขื่อนในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธาน<sup>9</sup>

## การทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง

ในเดือนมกราคม 2562 คณะกรรมการแม่น้ำโขง ตีพิมพ์ เผยแพร่ ‘รายงานการทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุง โครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี’<sup>10</sup> (‘เอกสาร MRC Review’) ข้อมูลที่ได้ เปรียบเทียบกับข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจาก รายงานทบทวนด้านเทคนิคของเขื่อนไซยะบุรี (TRR)<sup>11</sup> ซึ่งได้ จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในระหว่างกระบวนการ ปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนไซยะบุรี

เอกสาร MRC Review ใช้ข้อมูลที่ได้มาจากรัฐบาลลาว และ ผู้พัฒนาโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกแบบโครงการใหม่ ในระหว่างกระบวนการก่อสร้าง ทั้งนี้รวมถึงข้อมูลว่าด้วย การออกแบบโครงการใหม่ ซึ่งมอบให้กับคณะกรรมการ แม่น้ำโขง แต่ไม่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณชน รวมทั้งมีการ จัดทำการนำเสนอเป็นพาวเวอร์พอยต์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง การออกแบบเขื่อนไซยะบุรี ซึ่งมอบให้กับรัฐบาลลาวในระหว่าง จัดการประชุมว่าด้วยเขื่อนไซยะบุรี ในเดือนกรกฎาคม 2558

เอกสาร MRC Review พบข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับ ข้อมูลจากการออกแบบโครงการใหม่ ทั้งในแง่ของเงื่อนไข และความสมบูรณ์ของมาตรการลดผลกระทบเอง รวมทั้ง ความรอบด้านของข้อมูลดิบที่มอบให้กับคณะทำงานเพื่อ ทบทวนโครงการ ทั้งนี้เพื่อประเมินความสมบูรณ์ของข้อมูล ดังกล่าว

<sup>8</sup> ข้อสรุปจากข้อค้นพบจากการศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขงและข้อเสนอแนะ และลิงก์ไปที่รายงาน <<http://interactive.mrcmekong.org/council-study-findings/council-study-findings/>>

<sup>9</sup> *International Rivers (2562) Tragic Trade-offs: The MRC Council Study and the Impacts of Hydropower Development on the Mekong* <<https://www.internationalrivers.org/resources/tragic-trade-offs-the-mrc-council-study-and-the-impacts-of-hydropower-development-on-the>>

<sup>10</sup> MRC (2562) *การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี* Technical Reference Paper No. 65, มกราคม <[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project\\_technical-ref-paper\\_2019.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project_technical-ref-paper_2019.pdf)>. และโปรดดู การนำเสนอของ MRC ว่าด้วยการทบทวนการออกแบบโครงการใหม่: <<http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/4.-Xayaburi-Design-Changes.-140918.pdf>>

<sup>11</sup> MRC (2554) *ข้อเสนอโครงการเขื่อนไซยะบุรี: MRCs การปรึกษาหารือล่วงหน้า รายงานการทบทวนโครงการ* <<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Reports/PC-Project-Review-Report-Xayaburi-24-3-11.pdf>>



Photo: Jittrapon Kaicome

ได้มีการแสดงข้อกังวลอย่างเป็นรูปธรรมตลอดทั้งกระบวนการทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งทำให้พบว่าหากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเดินเครื่องของเขื่อน ย่อมไม่สามารถประเมินความสมบูรณ์ของมาตรการเพื่อการออกแบบโครงการใหม่ได้ โดยหลักเกณฑ์การเดินเครื่องของเขื่อน ผูกพันกับเงื่อนไขของสัญญาสัมปทาน (CA) และสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA)

เนื่องจากเอกสารโครงการถือว่าเป็นเอกสารทางการค้า จึงไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ เมื่อไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล ย่อมทำให้ไม่สามารถประเมินขอบเขตความยืดหยุ่นและการปรับตัวของการเดินเครื่องเขื่อน เพื่อตอบสนองกับข้อค้นพบได้ ทั้งในแง่การติดตามผลกระทบด้านตะกอน การประมง อุทกวิทยา และผลกระทบด้านอื่น ๆ ของเขื่อนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้น ดังที่มีการตั้งข้อสังเกตในเอกสาร MRC Review ได้พบปัญหาและข้อกังวลสำคัญในระหว่างการศึกษาหรือล่องหน และการทบทวนด้านเทคนิค รวมทั้งข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคมและวิถีชีวิต และผลกระทบข้ามพรมแดนจากโครงการเขื่อนไซยะบุรี ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไข และแม้จะมีการออกแบบโครงการใหม่ ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเพียงพอ โดยดูจากข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้มาจากผู้พัฒนาโครงการ

เอกสาร MRC Review มุ่งตอบคำถามดังต่อไปนี้

- ก) มีการให้ข้อมูลอย่างละเอียดมากเพียงพอเพื่ออธิบายว่า ได้มีการพิจารณาข้อเสนอแนะสำหรับการทบทวนด้านเทคนิคเขื่อนไซยะบุรี ในการออกแบบโครงการใหม่หรือไม่?
- ข) เอกสารที่มีอยู่แสดงหลักฐานมากเพียงพอว่าการออกแบบโครงการใหม่สอดคล้องตามข้อเสนอแนะสำหรับการทบทวนด้านเทคนิคเขื่อนไซยะบุรี และช่วยลดข้อกังวลที่มีการเสนอในระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าหรือไม่?
- ค) มีการให้ข้อมูลเพียงพอเพื่อบันทึกการใช้ประโยชน์ของโครงการ และบันทึกการใช้ประโยชน์ของโครงการเมื่อเริ่มขึ้นจริง (PNPCA ข้อ 5.4.3) หรือไม่?”



ข้อค้นพบจากการทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง  
ที่เกี่ยวกับคำถามเหล่านี้ มีลักษณะผสมผสาน โดยอาจสรุป  
ข้อค้นพบและข้อสรุปได้ตามย่อหน้าต่อไปนี้

“โดยสรุปแล้ว ผู้พัฒนาโครงการได้พยายามและลงทุน  
อย่างมาก เพื่อแก้ไขตามข้อกังวลที่มีการเสนอระหว่าง  
การทบทวนด้านเทคนิคเขื่อนไซยะบุรี อย่างไรก็ตาม ยังไม่มี  
การให้ข้อมูลมากเพียงพอ เพื่อให้สามารถประเมิน  
ประสิทธิภาพของมาตรการเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่  
เนื่องจากไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเดินเครื่อง  
ที่ได้รับการปรับปรุง ไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อบันทึกการ  
ใช้ประโยชน์ตามโครงการ และบันทึกการใช้ประโยชน์ของ  
โครงการเมื่อเริ่มขึ้นจริง สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของ  
ระเบียบปฏิบัติเรื่องการติดตาม ตรวจสอบการใช้  
*Procedures for Water Use Monitoring*

การปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องในระหว่างกระบวนการ  
ออกแบบโครงการใหม่ น่าจะส่งผลให้เกิดการออกแบบ  
ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และย่อมทำให้เกิดความมั่นใจ  
มากขึ้นในบรรดาประเทศสมาชิกต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น  
กลไกติดตามความร่วมมือในการติดตามด้านสิ่งแวดล้อม  
(*Joint Environmental Monitoring - JEM*) และ  
การบริหารจัดการที่ปรับตัวได้ เป็นเงื่อนไขจำเป็นให้  
เกิดประโยชน์สูงสุดจากการออกแบบ ทั้งนี้สอดคล้อง  
ตามเงื่อนไขในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและสัญญาสัมปทาน

ในระยะยาวแล้ว จำเป็นต้องมีการมีส่วนร่วมในมาตรการ  
บรรเทาผลกระทบ ตั้งแต่เริ่มต้นวงจรพัฒนาโครงการ  
ในสภาพการณ์แบบธุรกิจ สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ  
ในอนาคต ทั้งนี้เพื่อประกันให้เกิดความเป็นไปได้เชิง  
เศรษฐกิจสำหรับมาตรการลดผลกระทบใด ๆ นอกจาก  
นั้น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคสำหรับความ  
เชื่อมโยงด้านน้ำ-อาหาร-พลังงาน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหา  
เนื่องจากการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มน้ำโขงได้

แม้จะประเมินได้ยากกว่า การตัดแปลงเช่นนี้จะส่ง  
ผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการออกแบบทาง  
ปลาผ่านอย่างไร แต่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า  
ผู้พัฒนาโครงการให้ความสำคัญกับการปั่นไฟ  
ให้ได้มากที่สุด โดยการอพยพของสัตว์น้ำเป็นเพียง  
ข้อกังวลระดับรอง”

## MRC Review และเขื่อนไซยะบุรี ในฐานะเป็น ‘ต้นแบบ/มาตรฐาน’

*ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิลลิบ เอร์ช*

การทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือ เอกสาร  
MRC Review เป็นการพิจารณาตัวแปรหลักหลายประการ  
หลังมีการปรับปรุงการออกแบบเขื่อนไซยะบุรี ให้สอดคล้อง  
กับผลการทบทวนด้านเทคนิค และความเห็นที่ได้รับในระหว่าง  
กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า โดยฟังพยานอย่างมากมาย  
ข้อมูลที่ได้จากผู้พัฒนาโครงการ ความเห็นชิ้นนี้เน้นที่แนวทาง  
ลดผลกระทบสำคัญสองประการ (การประมง และทางผ่าน  
ของตะกอน) สำหรับแต่ละประเด็น เราได้พิจารณาข้อกังวล  
หลักสามประการ ทั้งด้านประสิทธิภาพของการออกแบบ  
โครงการใหม่ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การลดผลกระทบ  
ความสมบูรณ์ของข้อมูลดิบที่เสนอโดยผู้พัฒนาโครงการ  
เพื่อช่วยให้ทีมที่จัดทำเอกสาร MRC Review สามารถประเมิน  
ประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดขึ้นของมาตรการเพื่อการออกแบบ  
โครงการใหม่ได้ และผลกระทบจากการติดตามและการ  
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของเขื่อน

### ทางปลาผ่าน Fish Passage

มาตรการหลักเกี่ยวกับทางปลาผ่านตามที่อธิบายในข้อมูล  
การออกแบบโครงการใหม่ มีดังนี้

- การออกแบบทางปลาผ่านในแนวตั้งแบบใหม่ด้านซ้าย  
ของเขื่อน ทำให้มีประตูละบายเป็นการเฉพาะสำหรับ  
ปลา 2 ช่องทาง
- การติดตั้งลิฟต์ปลา กรณีที่ประตูละบายสำหรับปลา  
ไม่เพียงพอ
- การออกแบบทางเข้าใหม่ เพื่อนำทางให้ปลาเข้ามา  
ในเขื่อน และสามารถว่ายไปตามช่องทางออกได้
- การติดตั้งระบบปฏิบัติการประตูละบาย เพื่อเป็นช่องทาง  
เสริมของการอพยพของปลาผ่านด้านขวาของเขื่อน
- “กังหันปั่นไฟที่เป็นมิตรกับสัตว์น้ำ” fish friendly  
turbines ซึ่งลดจำนวนใบพัดของกังหันจาก 6 เหลือ  
5 ใบพัด



Construction workers are working inside the tunnel of the navigation lock. / Photo: Jittrapon Kaicome

- การติดตั้งเครื่องกั้นด้านเหนือน้ำ เพื่อป้องกันไม่ให้ปลาขนาดใหญ่ถูกดูดเข้าไปในกังหันปั่นไฟ
- การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกำหนดของพันธุ์สัตว์น้ำหลายชนิด เพื่อให้สามารถออกแบบทางเข้าได้อย่างเหมาะสมในช่องทางเข้าทุกระดับตามแนวตั้งของเขื่อน
- การศึกษาความสามารถในการว่ายน้ำของพันธุ์สัตว์น้ำหลายชนิด เพื่อแก้ปัญหาการหนีที่ช่องทางปลาผ่านที่ออกแบบในแนวตั้ง ใช้อย่างได้ผล

### 1) ประสิทธิภาพของการออกแบบโครงการใหม่

เอกสาร MRC Review ทำให้พบข้อกังวลอย่างต่อเนื่องหลายประการเกี่ยวกับช่องทางปลาผ่าน โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่า ยังไม่เคยมีการทดสอบหรือติดตามผลจากการใช้มาตรการที่เสนอในที่อื่นใดในโลกเลย เขื่อนไซยะบุรีจึงถือเป็นโครงการทดลองแห่งแรก ซึ่งถือว่าขัดกับข้อเสนอแนะที่ห้าและสุดท้ายของการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานของ MRC (หรือ

SEA) ซึ่งระบุว่า “แม่น้ำโขงสายประธานไม่ควรถูกใช้เป็นการทดสอบ เพื่อพิสูจน์และปรับปรุงเทคโนโลยีเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่สมบูรณ์”<sup>12</sup>

ในบรรดาข้อกังวลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของทางปลาผ่านประกอบด้วย

- ในแง่การอพยพขึ้นไปเหนือน้ำ ประสิทธิภาพในแนวตั้งจะสามารถรองรับจำนวนสัตว์น้ำค่อนข้างมาก ในช่วงที่เป็นฤดูกาลอพยพ (โดยเฉพาะมีนาคมถึงพฤษภาคม) ได้หรือไม่ จึงมีความเสี่ยงค่อนข้างสูงว่าสัตว์น้ำจะไปกองกันอยู่ที่ด้านบนของช่องทางปลาผ่าน จำนวนมากเกินกว่าที่ประตูระบายจะยกระดับขึ้นมา เพื่อช่วยให้สัตว์น้ำเหล่านั้นสามารถว่ายน้ำขึ้นเขื่อนได้

<sup>12</sup> ICEM (2553) *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of hydropower on the Mekong mainstream*, น. 24 < <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Consultations/SEA-Hydropower/SEA-Main-Final-Report.pdf>>

- ยังคงมีข้อกังวลที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่อ (การที่สัตว์น้ำตกเป็นเหยื่อของผู้ล่า) เนื่องจากมีพันธุ์สัตว์น้ำที่หลากหลาย ซึ่งจะถูกกักให้อยู่ในบริเวณเดียวกันก่อนจะออกจากประตูระบาย โดยในจำนวนนั้นอาจจะมีผู้ล่า (predators) อยู่ด้วย
- การออกแบบโครงการใหม่ไม่ตอบสนองทางปลาผ่านในประตูระบายน้ำที่ติดตั้งในระดับที่แตกต่างกัน โดยรองรับเฉพาะประตูระบายน้ำระดับสูงเท่านั้น
- สำหรับการอพยพกลับไปด้านท้ายน้ำ/ไปยังลุ่มน้ำโขงตอนล่าง แต่พบไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบสำคัญที่อาจเกิดขึ้นกับการไหลออกของปลาว่ายอ่อนผ่านกังหันปั่นไฟ ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิตสูง
- มีข้อกังวลเกี่ยวกับตาข่ายดักปลาเหนือเขื่อน ซึ่งจะดัก (หรือทำร้าย) ปลาขนาดใหญ่ แม้ปลาเหล่านี้จะไม่ถูกดูดเข้าไปในกังหันปั่นไฟ แต่ก็เสี่ยงจะตายในระดับสูง
- “กังหันปั่นไฟที่เป็นมิตรกับสัตว์น้ำ” การออกแบบโครงการใหม่สามารถช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการกระแทกของปลาที่ว่ายผ่านได้ แต่ยังไม่สามารถแก้ปัญหา barotrauma (หรือแรงกดดันเนื่องจากปลาว่ายอย่างรวดเร็วผ่านน้ำที่มีแรงดันระดับแตกต่างกันในเขื่อน) โดยอาจส่งผลให้ปลาตายได้
- ไม่มีการติดตั้งทางเข้าระดับต่ำ (ทางเข้าระดับต่ำที่ใกล้กับท้องน้ำ) แม้จะมีข้อเสนอแนะให้ทำเช่นนี้ในรายงานทบทวนด้านเทคนิค (TRR)
- เอกสาร MRC Review มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระแสการไหลของน้ำที่ช้า ในช่วง 80 กิโลเมตรด้านท้ายของอ่างเก็บน้ำ ชี้ว่าการไหลตามธรรมชาติ และไม่คำนึงถึงความสามารถของพันธุ์สัตว์น้ำอพยพที่จะต้องปรับตัวเข้ากับสภาพน้ำที่เกือบจะนิ่ง อัตราการไหลของกระแส น้ำที่ต่ำเช่นนี้ถือเป็นข้อกังวล ที่มีผลกระทบถึงการทบทวนเกี่ยวกับการไหลของตะกอน



Fish passage  
Photo: Pratch Rujivanarom





Xayaburi dam, July 2019 Photo: Thitipan Patt

## 2) ความสมบูรณ์ของข้อมูลดิบ Adequacy of data

- รายงานส่วนใหญ่ที่ได้รับมาจากผู้พัฒนาโครงการ มักอยู่ในรูปทสรูปที่เป็นพาวเวอร์พอยต์ ทำให้ทีมที่ทำการทบทวนต้องเชื่อถือตามเนื้อหาว่า ผู้พัฒนาโครงการได้ทำการศึกษาและมีการอ้างอิงงานอย่างเป็นวิทยาศาสตร์จริง
- การนำเสนอของผู้พัฒนาโครงการระบุว่า มีการดำเนินงานค่อนข้างมาก เพื่อทำความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณลักษณะพื้นฐานของการประมง แต่เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลดิบและวิธีการเก็บข้อมูล ทำให้ เอกสาร MRC Review แทบไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของมาตรการลดผลกระทบได้ เท่ากับว่าผู้พัฒนาโครงการกำลังบอกให้คณะกรรมการแม่น้ำโขง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ยอมรับข้อมูลของพวกเขาว่ามีการศึกษามาแล้วจริง และยอมรับว่าการออกแบบทางปลาผ่านจะใช้ได้ผลจริง

- เอกสาร MRC Review ระบุว่ามีการให้ข้อมูลน้อยมากเกี่ยวกับคุณลักษณะและข้อกำหนดทางนิเวศวิทยาของพันธุ์สัตว์น้ำบางชนิด ในแง่ความหลากหลายทางชีวภาพสถานะด้านการอนุรักษ์ ความเป็นสิ่งมีชีวิตเฉพาะถิ่น (endemism) หรือผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นกับการอพยพของสัตว์น้ำ
- มีการสำรวจเพียงสามหรือสี่ครั้งต่อปี ส่งผลให้ทีมที่ทำเอกสาร MRC Review แสดงข้อกังวลว่า การสำรวจอาจไม่ครอบคลุมการอพยพของพันธุ์สัตว์น้ำที่สำคัญทั้งหมด
- สำหรับทางปลาผ่านด้านท้ายน้ำ ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของสัตว์น้ำในวัยอ่อน

### 3) หลักเกณฑ์การติดตามและเดินเครื่องของเขื่อน Monitoring and Operating rules

- ไม่มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับหลักการเดินเครื่องเขื่อน ทำให้ไม่สามารถประเมินการตัดแปลงความสามารถในการไหล เพื่อช่วยให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการอพยพของสัตว์น้ำ
- ข้อกังวลที่จริงจังได้แก่ ผู้พัฒนาโครงการระบุว่าอัตราการไหลโดยเฉลี่ยที่ต้องการผ่านช่องทางปลาผ่านอยู่ที่ 83 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ การสร้างกำไรของเขื่อน เนื่องจากทำให้ต้องสูญเสียน้ำใน ปริมาณมาก และไม่สามารถนำมาใช้ปั่นไฟฟ้าได้ ส่งผล ให้มีการตัดแปลงการออกแบบเพื่อให้มีอัตราไหลออกต่ำลง โดยให้ไหลผ่านกังหันปั่นไฟเสริมขนาด 8 เมกะวัตต์แทน แม้จะประเมินได้ยากกว่า การตัดแปลงเช่นนี้จะส่ง ผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการออกแบบทาง ปลาผ่านอย่างไร แต่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้พัฒนา โครงการให้ความสำคัญกับการปั่นไฟให้ได้มากที่สุด โดยการอพยพของสัตว์น้ำเป็นเพียงข้อกังวลระดับรอง
- เอกสาร MRC Review พบว่าไม่มีการแก้ไขมาตรการ ทั้งหมดที่มีการเสนอในระหว่างการทบทวนด้านเทคนิค และจำเป็นต้องมีการติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อประเมิน ประสิทธิภาพของมาตรการเหล่านี้ เมื่อนำมาใช้หลังมี การออกแบบโครงการใหม่
- เอกสาร MRC Review จึงเน้นความสำคัญของการ ศึกษาเพิ่มเติม โดยผ่านความร่วมมือในการติดตาม ด้านสิ่งแวดล้อม (JEM) ทั้งนี้เพื่อประเมินประสิทธิภาพ และตัดแปลงแก้ไขในเชิงการเดินเครื่องหรือโครงสร้าง พื้นฐาน เพื่อตอบสนองกับข้อค้นพบจากกระบวนการ ติดตามด้านสิ่งแวดล้อม
- เอกสาร MRC Review ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่มีการให้ รายละเอียด หรือไม่มีการจัดงบประมาณเพื่อจัดทำ มาตรการอย่างเข้มแข็ง เพื่อติดตามการอพยพของ ปลาและสัตว์น้ำขึ้นไปทางเหนือน้ำ รวมทั้งที่อยู่ใน อ่างเก็บน้ำ หรือที่อพยพไปด้านท้ายน้ำ

- ถ้อยแถลงส่วนใหญ่ในเอกสาร MRC Review เกี่ยวกับการตัดแปลงการเดินเครื่อง เป็นไปเพื่อตอบสนองกับ เงื่อนไขของสัญญาสัมปทานและสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เท่ากับว่าสัญญาเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ควบคุมบังคับการ ตัดแปลงการเดินเครื่องใด ๆ ของเขื่อน
- จึงจำเป็นที่สัญญาสัมปทานและสัญญาซื้อขายไฟฟ้า สำหรับเขื่อนในแม่น้ำโขงแห่งอื่น ๆ ต้องกำหนดให้มี เงื่อนไขการปรับกระแสการไหล/หลักเกณฑ์การเดินเครื่อง ของเขื่อน แต่ในขณะเดียวกัน ต้องกำหนดให้มีความ โปร่งใสมากยิ่งขึ้นในการจัดทำสัญญาเหล่านี้ เนื่องจาก เขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน รวมทั้งเขื่อนไซยะบุรี เป็นโครงการพัฒนาของเอกชน ย่อมทำให้สัญญา ที่จัดทำขึ้นมีการปกปิดรายละเอียดเนื่องจากเป็นสัญญา ทางการค้า
- มีความแตกต่างที่สำคัญระหว่างความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ด้านการประมง ซึ่งดำเนินงานตามคำสั่งของคณะกรรมการ แม่น้ำโขง กับผู้เชี่ยวชาญที่ดำเนินงานตามคำสั่งของ ผู้พัฒนาโครงการ โดยไม่มีการพยายามลดความแตกต่าง ดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีการดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะจากการทบทวนด้านเทคนิค เช่น ให้ผู้เชี่ยวชาญ ทั้งสองฝ่ายมาประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน

#### ทางผ่านของตะกอน Sediment Passage

มาตรการหลักของทางผ่านของตะกอนในการออกแบบ โครงการใหม่ คือการติดตั้งประตูระบายน้ำระดับต่ำเพื่อ ช่วยให้ตะกอนที่ถูกดักจับไว้ สามารถถูกชะล้างผ่านประตูนี้ได้

#### 1) ประสิทธิภาพของการออกแบบโครงการใหม่

- การออกแบบทางผ่านของตะกอนใหม่ ได้แก่การลดระดับ ของประตูบานโค้งให้อยู่ที่ระดับ 14 เมตรเหนือท้องน้ำ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้สามารถชะล้างตะกอนที่สะสม (ตะกอน หยาบที่ถูกพัดมาตามท้องน้ำ) และทำให้ตะกอนหยาบ เหล่านี้สามารถไหลผ่านเขื่อนได้ ตามแนวปฏิบัติเพื่อลด ผลกระทบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ (Hydropower Mitigation Guidelines) ของคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง เองระบุว่า ต้องใช้เวลาหลายทศวรรษกว่าที่มาตรการนี้ จะได้ผล เนื่องจากอัตราไหลที่ช้าของน้ำในระดับต่ำ (0.3 เมตรต่อวินาที ในระหว่างหน้าแล้ง) โดยเฉพาะในช่วง

80 กิโลเมตรของอ่างเก็บน้ำ ย่อมทำให้ตะกอนสะสมอยู่ที่ด้านเหนือของอ่างเก็บน้ำ และค่อย ๆ ไหลไปด้านท้ายน้ำ<sup>13</sup>

- ตะกอนละเอียดจะยังคงสามารถไหลผ่านเขื่อนได้ต่อไป โดยเฉพาะในฤดูน้ำหลาก เมื่อตะกอนส่วนใหญ่สามารถพัดพาผ่านไปได้ เพราะกระแสน้ำไหลเร็ว และมีอัตราใกล้เคียงกับกระแสน้ำตามธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อแตกต่างระหว่างข้อมูลของคณะกรรมการแม่น้ำโขงกับคำกล่าวอ้างของผู้พัฒนาโครงการในแง่สัดส่วนของตะกอน กล่าวคือความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับปริมาณตะกอนละเอียดที่ไหลมาตามกระแสน้ำ เอกสาร MRC Review ระบุว่า มากถึง 80% ของตะกอนที่ถูกพัฒนาจะถูกตักจับเป็นเวลาหลายปีถึงหลายทศวรรษของการเดินเครื่องเขื่อนจากเขื่อนไซยะบุรีนี้เพียงแห่งเดียว กรณีที่เป็นเขื่อนขั้นบันได ย่อมมีผลกระทบเชิงสะสมมากขึ้น และย่อมทำให้การไหลของตะกอนไปยังเขื่อนที่ต่ำกว่าน้อยลง และส่งผลกระทบต่อสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงในเวียดนาม



A Lao soldier is guarding construction workers while they are exploding the rock in front of the dam with flash powder  
Photo: Jittrapon Kaicome

- สืบเนื่องจากการสูญเสียตะกอนเพราะเขื่อนไซยะบุรี รวมทั้งเขื่อนที่สร้างติดตามมา ย่อมส่งผลให้เกิด “คลื่นที่กร่อนเซาะ” erosional wave ด้านท้ายน้ำ เหมือน “น้ำที่หิวกระหาย” hungry water (น้ำที่ขาดแคลนตะกอน) โดยจะส่งผลให้เกิดการกร่อนเซาะของริมฝั่งน้ำด้านท้ายน้ำอย่างต่อเนื่อง และจะมีการสะสมของตะกอนในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนด้านท้ายน้ำต่อไป เอกสาร MRC Review ระบุถึงผลกระทบดังกล่าว แต่ไม่ระบุว่า จะเกิดผลกระทบมากน้อยเพียงใด ในแง่การกร่อนเซาะและความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่มีข้อเสนอว่าอาจทำความเข้าใจเรื่องนี้ได้ โดยการพิจารณาเขื่อน-ขั้นบันไดทุกเขื่อนในภาพรวม ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีการพิจารณาเช่นนั้น

## 2) ความสมบูรณ์ของข้อมูล Adequacy of data

- มีความลึกลับที่สำคัญและไม่ได้อธิบาย ระหว่างการคาดการณ์การสะสมตะกอนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง กับการคาดการณ์ของผู้พัฒนาโครงการ โดยผู้พัฒนาโครงการให้ความสำคัญมากกว่ากับตะกอนละเอียด ซึ่งหมายถึงว่าตะกอนจะสามารถไหลผ่านไปได้อย่างมาก โดยจะถูกตักจับในตัวเขื่อนน้อยกว่าการคาดการณ์ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ความแตกต่างเช่นนี้ชี้ให้เห็นความเห็นทางวิทยาศาสตร์ที่ไม่ตรงกัน และย่อมส่งผลกระทบต่อเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธานอื่น ๆ ในแง่ความสามารถในการตักจับ/ปล่อยตะกอน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการไหลของตะกอนไปยังสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง
- เอกสาร MRC Review ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของทางผ่านของตะกอนได้ เนื่องจากขาดข้อมูลพื้นฐาน และมีข้อสังเกตว่า ทางผู้พัฒนาโครงการไม่ได้ให้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการพิจารณา

<sup>13</sup> โปรดดู MRC (2562) การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี Technical Reference Paper No. 65, น.21 และ 23

### 3) หลักเกณฑ์การติดตามและเดินเครื่อง Monitoring and operating rules

- เอกสาร MRC Review มีข้อสังเกตว่าอาจต้องใช้เวลาอีกสองหรือสามทศวรรษ จึงจะรู้อย่างเต็มที่ว่าผลกระทบจากเขื่อนเป็นอย่างไร แต่หลักเกณฑ์ในการติดตามผลกระทบและการใช้งานเขื่อน กลับไม่มีรายละเอียดในเอกสารข้อมูลของผู้พัฒนาโครงการเกี่ยวกับการออกแบบโครงการใหม่และการบริหารเขื่อน
- เราไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของการตัดแปลงเพื่อติดตั้งประตูระบายน้ำระดับต่ำได้ โดยไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเดินเครื่องของเขื่อนไชยะบุรี

#### ผลกระทบ: เขื่อนไชยะบุรีในฐานะตัวต้นแบบหรือมาตรฐาน?

การศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขง Council Study ที่จัดทำแล้วเสร็จเมื่อปี 2561 ซึ่งเป็นเวลา 7 ปีหลังจากมีการตกลงกันที่จะทำการศึกษาดังกล่าว เนื่องจากมีความเห็นไม่ตรงกันในระดับภูมิภาค ในระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า PNPCA ของเขื่อนไชยะบุรี การศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขงระบุข้อค้นพบโดยตรงไปตรงมา อาทิ ตะกอนที่จะไหลไปยังสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงที่จะหายไปถึง 97% และคาดการณ์ว่าจะมีการสูญเสียด้านประมง 35–40% ภายในปี 2563 และ 40–80% ภายในปี 2583 โดยเป็นผลจากผลกระทบสะสมของเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธานและลำน้ำสาขา ข้อค้นพบของการศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขง ดูเหมือนจะตรงข้ามกับคำยืนยันของผู้พัฒนาโครงการเขื่อนไชยะบุรี ที่มักจะลดทอนความสำคัญของข้อกังวลที่มีต่อผลกระทบด้านประมงและทางผ่านของตะกอน

อย่างไรก็ดี มีการนำเสนอข้อค้นพบจากการศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขง หลังจากการก่อสร้างเขื่อนไชยะบุรีดำเนินไปเกือบแล้วเสร็จ และในขณะที่โครงการเขื่อนแห่งที่ 2 บนแม่น้ำโขงตอนล่าง (เขื่อนดอนสะโฮง) ก็ใกล้จะก่อสร้างเสร็จสิ้นเช่นกัน จึงส่งผลให้ข้อมูลนี้ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของโครงการเขื่อนทั้งสอง ข้อค้นพบจากการศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขงจึงควรเป็นสัญญาณที่หนักแน่นเกี่ยวกับความเสี่ยงที่จะเดินหน้าโครงการเขื่อนอื่น ๆ ในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธานต่อไป

เอกสาร MRC Review สะท้อนให้เห็นว่าแม้มีการอ้างว่าเขื่อนไชยะบุรีเป็นต้นแบบ ในแง่ที่ว่าเขื่อนแห่งแรกที่สร้างขึ้นในตอนล่างของแม่น้ำโขงสายประธาน และอาจให้บทเรียนเพื่อการพิจารณาและออกแบบโครงการเขื่อนอื่น ๆ ในอนาคต แต่ก็มีข้อบกพร่องอย่างฉกรรจ์ทั้งในแง่การออกแบบ และการปรับปรุงการออกแบบของโครงการนี้

จึงไม่เหมาะสมที่จะอ้างว่าเขื่อนไชยะบุรีเป็นโครงการมาตรฐานสำหรับโครงการเขื่อนอื่น ๆ ที่สร้างบนแม่น้ำโขงสายประธาน เนื่องจากข้อบกพร่องที่พบในเอกสาร MRC Review มักมีการระบุถึงเงินลงทุน 400 ล้านเหรียญเพื่อการออกแบบโครงการใหม่ แต่ในเอกสารไม่อธิบายว่ามีการใช้เงินทุนดังกล่าวในสัดส่วนมากน้อยเพียงใด เพื่อปรับปรุงทางปลาผ่าน ทางผ่านของตะกอน การอพยพ และแง่มุมอื่น ๆ ของการออกแบบโครงการใหม่

#### การใช้เงินจำนวนมากไม่ได้เป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพ การที่ผู้พัฒนาโครงการกล่าวอ้างล่วงหน้าเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ก็ไม่เป็นหลักประกันของประสิทธิภาพแต่อย่างใด

จำเป็นต้องมีความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้หน้าข้อมูลการออกแบบโครงการใหม่มาพิจารณาอย่างเป็นวิชาการมากขึ้น โดยต้องมีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง สร้างสมดุลระหว่างสมมติฐานของผู้พัฒนาโครงการกับนักวิทยาศาสตร์อิสระ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำถามพื้นฐานอย่างเช่น ปริมาณสะสมและการกระจายของตะกอน เพื่อจะทำให้เขื่อนไชยะบุรีเป็นโครงการต้นแบบ แทนที่จะเป็นโครงการที่เต็มไปด้วยข้อบกพร่องสำหรับโครงการใหม่ในอนาคต ไม่เป็นที่ชัดเจนว่าเขื่อนปากแบงและเขื่อนปากลายที่ตั้งอยู่ตอนเหนือและด้านท้ายน้ำของเขื่อนไชยะบุรี ซึ่งที่ผ่านมามีการทำการศึกษาหารือล่วงหน้า (รวมทั้งรายงานทบทวนด้านเทคนิคแล้ว) จะได้รับอิทธิพลจากการออกแบบของเขื่อนไชยะบุรีมากน้อยเพียงใด<sup>14</sup>

<sup>14</sup> แม้ว่าแถลงการณ์ร่วมที่เผยแพร่เมื่อสิ้นสุดกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับเขื่อนปากแบงและเขื่อนปากลาย จะอ้างอิงถึงการออกแบบเขื่อนไชยะบุรี แต่เนื้อหาของแผนปฏิบัติการร่วม ซึ่งเป็นเอกสารสนับสนุนการดำเนินงานตามแถลงการณ์ร่วม กลับไม่กล่าวถึงเขื่อนไชยะบุรีเลย

## เอกสาร MRC Review และความร่วมมือระดับภูมิภาค เกี่ยวกับเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน

ดร.โอลิเวอร์ เฮนเซนเกิร์ธ

เขื่อนไซยะบุรีเป็นเขื่อนแห่งแรกที่สร้างในตอนกลางของแม่น้ำโขงสายประธาน ทำให้เกิดการดำเนินงานตามกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า PNPCA ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) เป็นครั้งแรก โดยลาวได้เสนอโครงการนี้ต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในเดือนกันยายน 2553 กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนไซยะบุรีเกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้ง โดยไม่มีการบรรลุข้อตกลงภายหลังการพิจารณาเป็นเวลาหกเดือนตามข้อบังคับ ในทำนองเดียวกัน คณะมนตรีแม่น้ำโขงในการประชุมเมื่อเดือนธันวาคม 2554 ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ทำให้ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่

เอกสาร MRC Review ที่เผยแพร่เมื่อเดือนมกราคม 2562 มีข้อสังเกตว่า “จนถึงปัจจุบัน กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนไซยะบุรี ก็ไม่นำไปสู่ความเห็นชอบต่อมาตรการใด ๆ เพื่อหลีกเลี่ยง ลด หรือบรรเทาผลกระทบ หรือกำหนดมาตรการเพื่อบันทึกข้อมูลเมื่อเริ่มโครงการ”<sup>15</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นความอ่อนแอของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในฐานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล ซึ่งความสามารถในการประสานงานการวางแผนระดับภูมิภาค ต้องพึ่งพาความสมัครใจของประเทศสมาชิก เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเป็นผล



แต่คณะกรรมการแม่น้ำโขงก็มีความสำคัญด้วยเหตุผลหลายประการ

1. เป็นเวทีเพื่อการอภิปรายและคลี่คลายความขัดแย้ง โดยภาคประชาสังคม สื่อมวลชน แหล่งทุน นักวิชาการ และกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ สามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดแรงกดดันจากสาธารณะและจากแวดวงการทูตต่อลาว ซึ่งต้องแสดงท่าทีต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์แผนการสร้างเขื่อนของตน หากไม่มีคณะกรรมการแม่น้ำโขงและกระบวนการ PNCPA ย่อมไม่มีขั้นตอนและแนวปฏิบัติเพื่อช่วยให้เกิดการพูดคุยระดับภูมิภาคถึงผลกระทบจากโครงการขนาดใหญ่ได้ ย่อมทำให้ขาดความโปร่งใสเกี่ยวกับการวางแผน เอกสารที่สาธารณะเข้าถึงได้ และการเผยแพร่ข้อมูลจากงานวิจัยด้านต่าง ๆ ในเว็บไซต์ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงเป็นช่องทางสำคัญของการสื่อสาร การอภิปราย การวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูล

2. เกี่ยวกับประเด็นข้างต้น คณะกรรมการแม่น้ำโขงสั่งให้มีการจัดทำประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) ที่จัดทำโดยบริษัทที่ปรึกษา International Centre for Environmental Management (ICEM) และมีการเผยแพร่ผลการศึกษาเมื่อปี 2553 โดยข้อค้นพบจากกระบวนการ SEA โดยเฉพาะข้อเสนอแนะให้มีข้อตกลงระงับการสร้างเขื่อนชั่วคราวเป็นเวลา 10 ปี เพื่อให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดนของโครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน ถือเป็นประเด็นสำคัญของการรณรงค์สำหรับแหล่งทุน

<sup>15</sup> MRC (2562) การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี Technical Reference Paper No. 65, น.5 <[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project\\_technical-ref-paper\\_2019.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Review-of-the-design-change-made-for-Xayaburi-hydropower-project_technical-ref-paper_2019.pdf)>

สื่อมวลชน เอ็นจีโอ และประชาคมในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการวิจารณ์ถึงการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบข้ามพรมแดนด้านการประมง เนื่องจากแทบไม่มีงานวิจัยในด้านนี้เลย

ในเวลาต่อมา งานวิจัยที่จัดทำโดย หรือเป็นไปตามคำสั่งของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง สอดคล้องกับกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าอย่างเป็นทางการ ยิ่งเน้นให้เห็นข้อบกพร่องของโครงการเขื่อนไซยะบุรี และทำให้ผู้วิพากษ์วิจารณ์โครงการสามารถใช้ประโยชน์จากข้อค้นพบในงานวิจัยเหล่านี้ เพื่อกดดันผ่านช่องทางอย่างเป็นทางการให้ลาวต้องปฏิบัติตาม

ส่งผลให้รัฐบาลลาวและผู้พัฒนาโครงการ ว่าจ้างให้บริษัท พอยรี Pöyry ทำการศึกษาด้านความสอดคล้อง (Compliance Study) ของเขื่อนไซยะบุรี เพื่อทบทวนเอกสารโครงการและประเมินว่ามีการปฏิบัติตามอย่างสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของเรื่องออกแบบเบื้องต้น (Preliminary Design Guidance-PDG) ของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงหรือไม่<sup>16</sup> แม้ว่าการศึกษาของบริษัทพอยรียืนยันว่า ลาวได้ปฏิบัติตามอย่างสอดคล้องตามแนวปฏิบัติและขั้นตอนปฏิบัติทุกประการของ MRC แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ต้องมีการปรับปรุงโครงการ โดยเฉพาะทางปลาผ่านและการระบายตะกอน

ส่งผลให้ลาวต้องเข้าสู่กระบวนการกอบกู้ชื่อเสียง โดยการออกแบบโครงการใหม่ อย่างไรก็ดี ยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการของเขื่อนไซยะบุรี ประการแรก ตรงข้ามกับกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของเขื่อนไซยะบุรีต่อสาธารณะ ในระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ไม่มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภูมิภาค โดยมีการปรึกษาหารือเฉพาะระดับประเทศและภายในประเทศ ประการที่สอง มีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลตามเวลาที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ตามรายงานการทบทวนของบริษัท Pöyry ตามการมอบหมายของสำนักเลขาธิการ

คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (พฤศจิกายน 2554) เสนอว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติม ทั้งในช่วงก่อนหรือระหว่างการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรี โดยไม่มีการเปิดเผยข้อมูลจากการทบทวนครั้งนั้นต่อสาธารณะจนกระทั่งปลายปี 2555 โดยหากมีการเปิดเผยข้อมูลเมื่อปี 2554 ก่อนหรือระหว่างที่มีการประชุมคณะมนตรีแม่น้ำโขง ข้อมูลนี้ย่อมมีอิทธิพลต่อการอภิปรายเกี่ยวกับความสำคัญของรายงานของบริษัท Pöyry และการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรี เราจึงควรตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะมีเสียงคัดค้านต่อกระบวนการที่เกิดขึ้นกับเขื่อนไซยะบุรี แต่ลาวก็ยังคงเดินหน้าเสนอโครงการต่อมาเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า PNPCA เริ่มจากโครงการเขื่อนดอนสะโฮง ตามมาด้วยโครงการเขื่อนปากแบง โครงการเขื่อนปากลาย และล่าสุด โครงการเขื่อนหลวงพระบาง จึงควรตั้งข้อสังเกตว่า ก่อนหน้านี้อาจได้รอช่วงหนึ่งก่อนจะเสนอโครงการเขื่อนดอนสะโฮง เข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และสุดท้ายก็ได้ทำเช่นนั้น แต่หลังจากมีการรณรงค์และกดดันอย่างต่อเนื่อง ลาวยืนยันว่าการยื่นโครงการเข้าสู่กระบวนการนี้เป็นไปเพราะสมัครใจ โดยไม่ใช่เพราะถูกขู่บังคับตามข้อกำหนด

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า PNPCA ของเขื่อนไซยะบุรี กระตุ้นให้เกิดการศึกษาเพิ่มเติมและมีการปรับปรุงแนวปฏิบัติของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง รวมทั้งการศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขง ซึ่งมีการตีพิมพ์เผยแพร่ในปี 2561 หลังจากที่เลื่อนมาหลายครั้ง การศึกษาของคณะมนตรีแม่น้ำโขงทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ยังขาดกลไกการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำระดับภูมิภาคที่ยั่งยืนและเป็นผล เพื่อแก้ปัญหาการสูญเสียและเพื่อให้เกิดการพิจารณาทางเลือกการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืนและได้ประโยชน์สูงสุด (sustainable and optimal hydropower development pathways)

<sup>16</sup> MRC (2562) การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี Technical Reference Paper No. 65



Photo: Supthep Kritsanawarin

การขาดกลไกดังกล่าว ส่งผลให้เกิดแรงกระตุ้นครั้งใหม่ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาหลายด้านของแนวปฏิบัติและการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ถือเป็นพัฒนาการในเชิงบวก และแสดงถึงการยึดมั่นต่อคุณค่าอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลของคณะกรรมการแม่น้ำโขง กล่าวคือ

1. การปรับปรุงแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้น (PDG) ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2562 โดยมุ่งอุดช่องว่างหลายประการของแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้นปี 2552 รวมทั้งการเพิ่มเนื้อหาใหม่เกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคม-เศรษฐกิจ ถือเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้นปี 2552 เป็นพื้นฐานนำไปสู่การทบทวนเชิงเทคนิคของ MRC ต่อเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน ซึ่งมีการนำผลการทบทวนไปเสนอในกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า จนถึงปัจจุบัน การปรับปรุงดังกล่าวมีผลต่อทั้งเขื่อนไซยะบุรี เขื่อนดอนสะโฮง เขื่อนปากแบง และเขื่อนปากลาย

2. แนวปฏิบัติใหม่ว่าด้วยการประเมินกระทบด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (New Guidelines for Transboundary Environment Impact Assessment - TbEIA)<sup>17</sup> ซึ่งน่าจะเป็น

<sup>17</sup> MRC (2561) *Guidelines for Transboundary Environmental Impact Assessment in the Lower Mekong Basin* (เอกสารฉบับร่าง) < <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/TbEIA-Guidelines-Final-version-25-9-2018.pdf>>

แนวปฏิบัติที่มีถกเถียงกันมากที่สุดชิ้นใหม่ของ MRC TBEIA ในปัจจุบันยังเป็นเอกสารฉบับร่าง ต้องติดตามกันต่อไปว่าจะมีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังหรือไม่

3. ความร่วมมือในการติดตามด้านสิ่งแวดล้อมแบบใหม่ (new Joint Environmental Monitoring) ซึ่งจะมีการทดลองนำมาใช้กับเขื่อนดอนสะโฮงและเขื่อนไซยะบุรี โดยมีข้อเสนอต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาด้านความมั่นคงด้านอาหาร วิถีชีวิต และอาชีพ อันเกี่ยวข้องกับการทำประมงตลอดทั่วลุ่มน้ำ และเพื่อประเมินประสิทธิภาพของทางปลาผ่าน เพื่อพัฒนามาตรการลดผลกระทบให้ดีขึ้น

4. การทบทวนและปรับปรุงเนื้อหาของยุทธศาสตร์การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืนในแม่น้ำโขง (SHDS2019) ทั้งนี้เพื่อจำแนกและวิเคราะห์แนวทางเลือกในการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อสนับสนุนการอภิปรายแลกเปลี่ยนถึงความสูญเสียที่ต้องเกิดขึ้นจากการพัฒนา

5. แนวปฏิบัติการลดผลกระทบจากไฟฟ้าพลังน้ำของคณะกรรมการแม่น้ำโขง<sup>18</sup> MRC Hydropower Mitigation Guidelines เดือนมีนาคม 2561 ซึ่งสนับสนุนให้มีการวางแผนระดับลุ่มน้ำ รวมทั้งการพัฒนาโครงการและสนับสนุนแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้น

แม้โดยภาพรวมจะถือเป็นพัฒนาการในเชิงบวก แต่มีเงื่อนไขบางประการ กล่าวคือ เกิดความล่าช้าของการปรับปรุงแนวปฏิบัติของการออกแบบเบื้องต้น PDG และการทบทวน และการปรับปรุงเนื้อหาของยุทธศาสตร์การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืนในแม่น้ำโขง SHDS2019 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขาดความกระตือรือร้นของรัฐบาลลาว ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลลาวยังชะลอการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วม (JAP) สำหรับโครงการเขื่อนปากแบง

<sup>18</sup> MRC (2561) *Development of Guidelines for Hydropower Environmental Impact Mitigation and Risk Management in the Lower Mekong Mainstream and Tributaries* <<http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/ISH0306-Volume-1-Final-Guidelines2.pdf>>

แผนปฏิบัติการร่วม JAP เน้นให้เห็นปัญหาหลายประการ ซึ่งคณะกรรมการแม่น้ำโขงและกลไกข้างต้นกำลังเผชิญอยู่ และจะต้องเผชิญต่อไป อันเป็นผลมาจากแนวทางการวางแผน จากบนสู่ล่าง ตรงกันข้ามกับการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งการจำแนกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการให้ความสำคัญกับเอกราชของประเทศ ซึ่งจะยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศต่อไป ในแง่ “สิทธิและผลประโยชน์ที่ชอบธรรม” และหลักการว่าด้วย “ความเท่าเทียมของอปีไตย” และ “การใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมและชอบด้วยเหตุผล” (ข้อ III ของหลักการว่าด้วยการดำเนินงาน)<sup>19</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับบุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแนวปฏิบัติ จุดเน้นของแนวปฏิบัติในด้านการลดผลกระทบ และแนวปฏิบัติเหล่านี้จะมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดในทางปฏิบัติต่อการวางแผนและการตัดสินใจ

สืบเนื่องจากเงื่อนไขเหล่านี้ ดูเหมือนมีแนวโน้มว่ากระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า PNPCA จะยังคงมีประสิทธิภาพที่จำกัดต่อไป ในแง่การมีส่วนร่วมของประเทศและผู้พัฒนาโครงการ รวมทั้งการตอบโต้ของสมาชิก MRC และผู้พัฒนาโครงการ ต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของรัฐภาคีอื่น ๆ การให้ข้อมูลประกอบการทบทวน หรือการชะลอโครงการเพื่อรอให้มีการศึกษาผลกระทบเพิ่มเติมเสียก่อน

ในกรณีของเขื่อนไซยะบุรี เป็นที่สังเกตว่า เอกสาร MRC Review เน้นให้เห็นการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ซึ่งนับเป็นสองประเด็นหลักในแง่ผลกระทบของเขื่อนขนาดใหญ่ รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงด้านอาหารและน้ำสำหรับชุมชนที่มีความเสี่ยง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในแง่ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 1: ขจัดความยากจน 2: ขจัดความอดอยาก 3: สุขภาพที่ดี 6: น้ำสะอาดและการสุขาภิบาล 10: ลดความไม่เท่าเทียม 14: การใช้ทรัพยากรในมหาสมุทรอย่างยั่งยืน และ 15: การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน<sup>20</sup>

นอกจากการยินยอมปฏิบัติตามของรัฐภาคี การแสวงหาความเห็นร่วมกันในแง่การตีความว่า การใช้ประโยชน์ที่ชอบด้วยเหตุผลและเท่าเทียมเป็นอย่างไร reasonable and equitable utilization (ข้อ 5 ข้อตกลงแม่น้ำโขง 2538) ยังคงเป็นปัญหาสำหรับคณะกรรมการแม่น้ำโขง หลักการว่าด้วยเอกราชของประเทศยังคงขัดขวางไม่ให้ประเทศต่าง ๆ สามารถใช้แนวทางการวางแผนระดับภูมิภาค โดยในทางตรงกันข้าม ดูเหมือนว่าประเทศต่าง ๆ จะมองว่าความร่วมมือในทรัพยากรน้ำร่วมกัน เป็นเกมที่ต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้แทนที่จะเป็นเกมที่ได้ประโยชน์ทั้งคู่

<sup>19</sup> MRC (2562) *Joint Action Plan for the Implementation of the Statement on the Prior Consultation Process for the Pak Beng Hydropower Project* <[http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Joint-Action-Plan-for-Implementation-of-Statement-on-Pak-Beng\\_Unedited.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Joint-Action-Plan-for-Implementation-of-Statement-on-Pak-Beng_Unedited.pdf)>

<sup>20</sup> องค์การสหประชาชาติ, ‘เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน’: <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>



## ผลกระทบ: ความเร่งด่วนของแนวทางระดับภูมิภาค

ดังที่เอกสาร MRC Review ว่าด้วยเปลี่ยนแปลงของเขื่อนไซยะบุรี มีข้อสรุปว่า “จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคที่ครอบคลุมทั้งด้านน้ำ-อาหาร-พลังงาน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและบรรลุการพัฒนาลุ่มน้ำโขงที่ยั่งยืนอย่างเป็นองค์รวมได้”<sup>21</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นความล้มเหลวของแผนพัฒนาระดับลุ่มน้ำ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ในการนำแนวทางการทำงานระดับภูมิภาคมาใช้ แม้ว่าการปฏิรูประเบียบปฏิบัติ เรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง PNPCA โดยผ่านเวทีร่วมเป็นสิ่งที่เราเฝ้ารอมานานและสำคัญ แต่ยังคงต้องติดตามต่อไปว่าแนวปฏิบัติ PNCPA ที่ได้รับการปรับปรุงแล้วนั้นจะช่วยลดความตึงเครียดในแง่เอกราชของประเทศ กับแนวทางการดำเนินงานระดับภูมิภาคเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนได้หรือไม่

ปัญหาท้าทายต่อความร่วมมือระดับภูมิภาค ซับซ้อนยิ่งขึ้น เนื่องจากต้องมีการประสานงานระหว่างภาคส่วน ดังที่ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการและการพัฒนาการประมงระดับลุ่มน้ำโขง (2561-2565) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2560 ระบุไว้ว่า

**แม้ว่าเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจะสร้างผลกระทบที่หลากหลายต่อระบบการผลิตขั้นปฐมภูมิ ทั้งการทำเกษตร อุตสาหกรรมเกษตร และวนเกษตร แต่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ปริมาณการประมงจากแม่น้ำโขงจะได้รับผลกระทบมากที่สุด<sup>22</sup>**



Xayaburi dam site, July 2019 / Photo: Thitipan Patt

ซึ่งหมายถึงว่า การดำเนินงานตามแผนการประมงระดับลุ่มน้ำ จะไม่ได้ผล จนกว่าจะมีการคำนึงถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากน้ำโดยเฉพาะภาคไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งหมายถึงต้องมีการประสานงานระหว่างภาคส่วนอย่างจริงจัง ครอบคลุมทวงกรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างการสูญเสียเพื่อทดแทนกันของอาหาร-น้ำ-พลังงาน

ปัญหานี้ยังเกี่ยวข้องกับผลกระทบสะสม โดยล่าสุดโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ อย่างเช่น โครงการเขื่อนปากแบง ได้อ้างอิงการออกแบบโครงการใหม่ของเขื่อนไซยะบุรี ว่าเป็นตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี ยกตัวอย่างเช่น ในแถลงการณ์ร่วมที่เผยแพร่เมื่อจบกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าของเขื่อนปากแบง มีข้อเสนอแนะให้พิจารณา “การออกแบบและประสิทธิภาพของทางปลาผ่านของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี เพื่อนำข้อมูลมาใช้สำหรับการออกแบบและการก่อสร้างทางปลาผ่านสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบง”<sup>23</sup> ต่อกรณีนี้ รัฐบาลลาวระบุว่าได้นำข้อมูลการออกแบบทางปลาผ่านของ

<sup>21</sup> MRC (2562) การทบทวนการออกแบบเพื่อปรับปรุงสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี Technical Reference Paper No. 65, น. 4

<sup>22</sup> MRC (2560) Mekong Basin-Wide Fisheries Management and Development Strategy 2018-2022, น. 28 <<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/BFMS-Feb20-v-Final.pdf>>

<sup>23</sup> MRC (2560) แถลงการณ์จากกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบงในสปป.ลาว Statement on Prior Consultation Process for the Pak Beng Hydropower Project in Lao PDR, น.3 <<http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Statement-Final-PBHPP-PC-Conclusion-240617.pdf>>

เขื่อนไซยะบุรี “มาดัดแปลงใช้กับเขื่อนปากแบง”<sup>24</sup> อย่างไรก็ดี ยังต้องติดตามกันต่อไปว่า จะมีการนำมาตรรกะการออกแบบของเขื่อนไซยะบุรี มาใช้กับเขื่อนปากแบงหรือไม่และมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ดังที่มีการตั้งข้อสังเกตในการทบทวนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง คำถามสำคัญอยู่ที่ว่าการออกแบบโครงการใหม่ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับทางปลาผ่าน ใช้ได้ผลจริงหรือไม่

**การอ้างอิงข้อมูลจากการออกแบบโครงการใหม่ของเขื่อนไซยะบุรี ไม่สามารถทดแทนการนำแนวทางระดับภูมิภาคมาใช้ เพื่อการวางแผนไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อให้มีการดำเนินงานร่วมกัน** การดำเนินงานร่วมกันของโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ต้องพึ่งพาความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้พัฒนาโครงการและผู้เดินเครื่องเขื่อน กระบวนการความร่วมมือในการติดตามด้านสิ่งแวดล้อม (JEM) อาจมีบทบาทสำคัญในแง่นี้ แต่รัฐภาคีต้องให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพื่อให้กระบวนการ JEM ใช้ได้ผลจริง

แนวทางการดำเนินงานอย่างอื่นในปัจจุบันในลุ่มน้ำโขง อาจส่งผลกระทบต่อความพยายามข้างต้น โดยเฉพาะความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเลย และแทบไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อกังวลด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

**เขื่อนขนาดใหญ่ไม่ใช่แค่โครงสร้างพื้นฐานเพื่อผลิตพลังงาน หากส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระบบสังคมและวัฒนธรรม** ซึ่งบางครั้งส่งผลดีขึ้นและบางครั้งก็เลวร้ายลง การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบด้านลบที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะผลกระทบต่อชุมชนที่มีความเสี่ยง เช่น กลุ่มชนพื้นเมือง หรือชาวประมงและเกษตรกรแบบพึ่งตนเอง **ทั้งยังต้องอาศัยความเข้าใจและการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นกับผู้หญิง** ไม่เช่นนั้นแล้ว เขื่อนขนาดใหญ่อาจยิ่งส่งเสริมการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมมากยิ่งขึ้น โดยทำให้เมืองต่าง ๆ ร่ำรวยมากขึ้น ส่วนพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากเขื่อนจะยากจนลง และขาดแคลนความมั่นคงด้านน้ำและอาหาร

ข้อมูลเพิ่มเติม : [www.internationalrivers.org](http://www.internationalrivers.org)  
[www.mymekong.org](http://www.mymekong.org)

<sup>24</sup> คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว (2560) *ท่าทีในเบื้องต้นต่อแถลงการณ์ของคณะกรรมการร่วม MRC โครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากแบง Preliminary Responses to the Statement of MRC Joint Committee on the Pak Beng Hydropower Project* <<http://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Responses-to-the-Statement-by-Lao-PDR2.PDF>>