

## การทบทวน (รีวิว) โดยผู้เชี่ยวชาญ กรณีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและเอกสารโครงการเขื่อนปากแบง

International Rivers ได้ว่าจ้างผู้ชำนาญการสี่ท่านเพื่อทบทวนเอกสารโครงการเขื่อนปากแบง เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับคุณภาพของรายงานที่จัดทำว่าจ้างโดยบริษัทผู้สร้างเขื่อน ได้แก่ บริษัทต้าถิง เพาเวอร์ จำกัด การทบทวนครั้งนี้ครอบคลุมรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมโครงการไฟฟ้าพลังน้ำปากแบง (“เขื่อนปากแบง”) และเอกสารสนับสนุนโครงการประกอบด้วย รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมข้ามพรมแดน และการประเมินผลกระทบเชิงสะสม การประเมินผลกระทบด้านสังคม แผนปฏิบัติการเพื่อรองรับการอพยพ และรายงานการออกแบบทางปลาผ่าน ผู้ทำการทบทวนครั้งนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบรรเทาผลกระทบด้านการประมง ผลกระทบด้านสังคมและการจัดสรรที่อยู่ใหม่ ผลกระทบด้านเพศสภาพ กฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานสากลสำหรับการประเมินผลกระทบ

โดยภาพรวม การทบทวนครั้งนี้ทำให้เห็นว่าเอกสารต่างๆ ของโครงการเขื่อนปากแบงให้ภาพของข้อมูลที่จำกัดอย่างยิ่งเกี่ยวกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากเขื่อนปากแบง ในขณะที่การประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนและเชิงสะสมของโครงการนี้มีน้อยมาก

### ข้อค้นพบที่สำคัญ

ข้อมูลที่นำเสนอในรายงานฉบับต่าง ๆ ครอบคลุมเรื่องการประมง อุทกวิทยา และตะกอน โดยข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากการศึกษาเก่าซึ่งจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี 2554 หรือเก่ากว่านั้น โดยแทบไม่มีการนำข้อมูลใหม่และข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงล่าสุดเกี่ยวกับแม่น้ำโขงมาใช้เลย รวมทั้งข้อมูลภายหลังการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนดอนสะโฮง รายงานศึกษาเหล่านี้จึงขาดความเข้าใจต่อระบบนิเวศที่ซับซ้อนของแม่น้ำโขง และโครงการพัฒนานาแม่น้ำโขง การขาดข้อมูลย้อนหลัง ส่งผลให้มาตรการบรรเทาผลกระทบที่เสนอในรายงานดูไม่น่าเชื่อถือ โดยเฉพาะการลดความสูญเสียจากเส้นทางอพยพของปลา และการแก้ปัญหาผลกระทบด้านสังคมของเขื่อนปากแบง

การทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญครั้งนี้ทำให้เห็นข้อบกพร่องอย่างฉกรรจ์ของงานศึกษา ดังต่อไปนี้

- การบกพร่องของข้อมูล โดยมีการสุ่มตัวอย่างที่จำกัด เพื่อประเมินความเสี่ยงต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ และประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเขื่อนปากแบงต่อสัตว์น้ำในแม่น้ำโขง บริเวณรอบๆ โครงการ รวมทั้งบริเวณพื้นที่ด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำของที่ตั้งเขื่อน มาตรการที่เสนอเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อการอพยพของปลา เป็นมาตรการที่ไม่เคยมีการทดสอบมาก่อนในแม่น้ำโขง จึงไม่อาจเป็นไปได้ที่จะประเมินว่าเป็นมาตรการที่ใช้ได้ผลในบริบทนี้หรือไม่
- การประเมินและการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคมของเขื่อนปากแบงมีข้อจำกัด ทั้งในแง่ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนที่ถูกโยกย้ายและชุมชนที่อยู่ด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำของโครงการ แผนบรรเทาผลกระทบและแผนการจ่ายค่าชดเชย จัดทำขึ้นบนสมมติฐานที่ไม่ผ่านการพิสูจน์ และไม่สอดคล้องกับความจริง โดยให้อิงประสบการณ์จากโครงการเขื่อนขนาดใหญ่อื่น ๆ ในลาว ซึ่งเป็นรูปแบบที่ล้มเหลวเป็นส่วนใหญ่ และไม่สามารถปฏิบัติตามคำสัญญาที่จะฟื้นฟูวิถีชีวิตหรือลดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมได้

- ความบกพร่องในการประเมินผลกระทบของเขื่อนปากแฉ่งต่อชุมชนในไทย (จ. เชียงราย) รวมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางอุทกวิทยาในแม่น้ำโขง และการปิดกั้นเส้นทางอพยพของปลา รวมทั้งปลาบึกที่ใกล้สูญพันธุ์ การประเมินมูลค่าการประมงและวิถีชีวิตที่พึ่งพาแม่น้ำโขงของไทยที่ต่ำเกินไป เป็นผลมาจากการพึ่งพาข้อมูลย้อนหลังที่ไม่ได้คุณภาพและเก่าเกินไป
- การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในช่วงการจัดเตรียมการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ไม่มีการปรึกษาหารือกับชุมชนซึ่งจะได้รับผลกระทบจากโครงการ ไม่มีการศึกษาผลกระทบข้ามพรมแดนที่อาจเกิดขึ้นในกัมพูชาหรือเวียดนาม
- ไม่มีการพิจารณาผลกระทบเชิงสะสมของโครงการ ร่วมกับโครงการอื่น ๆ ในแม่น้ำโขงและภายในลุ่มน้ำ รวมทั้งเขื่อนไซยะบุรีและเขื่อนดอนสะโฮง

การทบทวนครั้งนี้ได้ข้อสรุปว่า เอกสารของโครงการเขื่อนปากแฉ่งที่ส่งมอบให้กับคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission - MRC) ตามระเบียบปฏิบัติเรื่อง การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement - PNPCA) มีไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการได้อย่างจริงจังมากพอ รวมทั้งการประเมินความเป็นไปได้ของมาตรการที่เสนอเพื่อบรรเทาผลกระทบ นอกจากนี้ งานศึกษาเหล่านั้นยังไม่พิจารณาการก่อสร้างเขื่อนปากแฉ่งในบริบทร่วมกับเขื่อนอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างการก่อสร้างและที่มีการเสนอให้สร้างในแม่น้ำโขงสายประธานและภายในลุ่มน้ำ

ข้อมูลย้อนหลังที่สมบูรณ์ เป็นปัจจุบัน และน่าเชื่อถือ เป็นองค์ประกอบที่จำเป็น เพื่อช่วยให้เข้าใจความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนปากแฉ่ง ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการประมง อุทกวิทยา และการไหลของตะกอน รวมทั้งผลกระทบต่อการค้ารังสีของชุมชนในแม่น้ำโขง ข้อมูลย้อนหลังที่เพียงพอยังจำเป็นต่อการจัดทำมาตรการบรรเทาผลกระทบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท รวมทั้งระบบการติดตามผลที่เป็นผล ตัวอย่างเช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ตามการเสนอของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเตือนว่า “การสร้างบันไดปลาที่ประสบความสำเร็จ ต้องมีการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการวางแผน ในช่วงที่กำหนดจุดสร้างเขื่อนและการออกแบบเขื่อน ทั้งนี้เพื่อให้มีการออกแบบเขื่อนที่เหมาะสมกับพันธุ์ปลาที่เป็นเป้าหมายและสามารถจำแนกได้”<sup>1</sup>

### **ข้อเสนอแนะหลัก**

จากข้อบกพร่องที่ร้ายแรงของรายงานเกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากแฉ่งเหล่านี้ ทางผู้พัฒนาโครงการจะต้องจัดทำการศึกษาประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมใหม่อีกครั้ง โดยให้ครอบคลุมข้อมูลที่เกี่ยวข้องย้อนหลังไป 10 ปี รวมทั้งการศึกษาเพิ่มเติมในด้านการประมง อุทกวิทยา และผลกระทบข้ามพรมแดน

- ควรมีการศึกษาและติดตามผลทางสิ่งแวดล้อมในหลายด้านพร้อม ๆ กันโดยทันที ก่อนจะมีการตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับโครงการเขื่อนปากแฉ่ง จำเป็นต้องมีการจัดทำข้อมูลย้อนหลังก่อนจะอนุญาตให้เริ่มการก่อสร้าง และก่อนจะมีการกระทำใด ๆ ที่รบกวนต่อพื้นที่และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมบริเวณที่ตั้งเขื่อน
- การศึกษาเพื่อติดตามผลด้านสิ่งแวดล้อมควรครอบคลุม

<sup>1</sup> การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน จัดเตรียมสำหรับคณะกรรมการแม่น้ำโขง รายงานฉบับสมบูรณ์, น. 16

- การเก็บรวบรวมตัวอย่างพันธุ์สัตว์น้ำในพื้นที่โครงการในทุกฤดูกาลเป็นเวลาอย่างน้อยสองปี  
 ทั้งนี้โดยใช้เทคนิคการเก็บข้อมูลทั้งแบบ active และ passive  
 เพื่อจัดทำข้อมูลอย่างรอบด้านเกี่ยวกับผู้อยู่อาศัยในบริเวณนั้น และพันธุ์ปลาอพยพ  
 การติดตามผลควรช่วยให้ทราบจำนวนและชีวมวลของพันธุ์ปลาในพื้นที่  
 และจำนวนและฤดูกาลที่พันธุ์ปลาอพยพจากด้านเหนือน้ำจะมาวางไข่ และครอบคลุมถึงไข่ปลา  
 ตัวอ่อนของปลาที่ลอยอยู่ด้านท้ายน้ำด้วย
- ควรมีการศึกษาทั้งในห้องทดลองและในภาคสนาม  
 เพื่อประเมินความมีประสิทธิภาพของช่องทางที่เสนอเพื่อให้ปลาอพยพขึ้นไปที่ด้านเหนือน้ำ  
 และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากบันไดปลาสำหรับปลาที่อพยพไปที่ด้านท้ายน้ำ
- ต้องมีการศึกษาอย่างรอบด้านเกี่ยวกับผลกระทบด้านสังคม ที่อาจเกิดขึ้นทั้งเหนือน้ำและท้ายน้ำของที่ตั้งเขื่อน  
 ทั้งนี้เพื่อจำแนกจำนวนที่แท้จริงของชุมชนที่จะได้รับผลกระทบ และอ้างอิงจากข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน  
 การศึกษาเหล่านี้ต้องครอบคลุมข้อมูลย้อนหลังแบบแยกประเภทเกี่ยวกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงหรือ  
 ทางอ้อมจากเขื่อนปากแแบง โดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะพื้นที่ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม  
 รายงานดังกล่าวควรให้ข้อมูลเพิ่มขึ้นว่า เขื่อนปากแแบงจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง
- ต้องมีการจัดทำกลไกเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบด้านสังคมอย่างเต็มที่ รวมทั้งสำหรับชุมชนที่ต้องอพยพ  
 และชุมชนทั้งด้านเหนือน้ำและท้ายน้ำที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบอาชีพเนื่องจากเขื่อน  
 ทั้งยังจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการประเมินอย่างเป็นอิสระต่อที่ดินที่เสนอเพื่อการอพยพ  
 ทั้งนี้เป็นการประเมินอย่างมีส่วนร่วมจากผู้ที่ต้องถูกอพยพด้วย
- จำเป็นต้องมีกลไกติดตามผลอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทหรือรัฐบาลต้องรับผิดชอบ  
 กรณีที่ไม่มีการจ่ายค่าชดเชยและไม่มีการช่วยเหลือด้านการอพยพตามที่สัญญาไว้  
 หรือกรณีที่เกิดผลกระทบของโครงการเลวร้ายมากกว่าที่พยากรณ์ไว้ในเอกสารโครงการและความตกลง  
 ทั้งยังจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการประเมินอย่างเป็นอิสระต่อที่ดินที่เสนอเพื่อการอพยพ  
 ทั้งนี้เป็นการประเมินอย่างมีส่วนร่วมจากผู้ที่ต้องถูกอพยพด้วย
- ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบของเขื่อนปากแแบงในประเทศไทย  
 รวมทั้งข้อมูลย้อนหลังที่เพียงพอเกี่ยวกับการประมงและวิถีชีวิตของชุมชนในประเทศไทย
- ต้องมีการแก้ไขการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมข้ามพรมแดน  
 โดยให้ครอบคลุมข้อมูลที่สะสมย้อนหลังไป 10 ปี รายงานดังกล่าวควรคำนึงถึงการคำนวณในเชิงเศรษฐกิจ  
 เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของปริมาณสัตว์น้ำ  
 และทรัพยากรการประมงที่เป็นปัจจุบัน และต้นทุนที่อาจจะเกิดขึ้น จากการหาพันธุ์ปลาใหม่มาใส่ในแม่น้ำ  
 เพื่อทดแทนพันธุ์ปลาที่หายไปและทรัพยากรสัตว์น้ำอื่น ๆ
- ต้องมีการปรึกษาหารืออย่างจริงจังกับชุมชนที่จะได้รับผลกระทบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จากเขื่อนปากแแบง  
 รวมทั้งประชาชนที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน โดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศก่อนจะมีการตัดสินใจใด ๆ  
 เกี่ยวกับโครงการนี้

ต้องมีการเสนองานศึกษาของโครงการฉบับปรับปรุงใหม่ให้กับคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC)  
 เพื่อให้คณะผู้ชำนาญการด้านเทคนิคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้พิจารณา รวมทั้งประเทศสมาชิกอื่น ๆ  
 ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ในระหว่างนี้ให้ชะลอการ  
 ตัดสินใจ การเตรียมการก่อสร้าง และการลงนามในความตกลงใดๆ ของโครงการเขื่อนปากแแบงออกไป  
 จนกว่าจะมีข้อมูลมากเพียงพอเพื่อให้สามารถประเมินผลกระทบของโครงการในบริบทของลุ่มน้ำโขงได้อย่าง  
 เหมาะสม จนกว่าจะมีการพิจารณาว่างานศึกษาของโครงการมีข้อมูลครบถ้วนมากเพียงพอ  
 โดยเป็นการประเมินของผู้ชำนาญการอิสระ