



ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM:

CẢI CÁCH CHÍNH SÁCH ĐỂ GÓP PHẦN GIẢM XUNG ĐỘT VÀ TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG



Nguyễn Hoàng Phượng, Trần Thị Thanh Thủy, Nguyễn Việt Dũng
TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

2013

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) được chính thức áp dụng đầu tiên tại Hoa Kỳ theo Đạo luật Chính sách Môi trường Quốc gia (NEPA) từ 1/1/1970. ĐTM khi đó được xem như một “giải pháp chính trị” nhằm giải quyết những quan ngại về hậu quả môi trường khi nền công nghiệp Hòa Kỳ phát triển bùng nổ sau Chiến tranh thế giới thứ 2 và đồng thời nhằm khắc phục những hạn chế của các công cụ chính sách khác ở thời kỳ đó. Cho đến nay, ĐTM đã và đang được áp dụng rộng rãi ở hơn 100 quốc gia (Henriques, Heather-clark, & Gotwals, 2008; Weaver, 2003). ĐTM hiện nay được coi là một công cụ để dự báo và đánh giá các tác động môi trường tiềm ẩn nhằm phục vụ quá trình ra quyết định đối với các đề xuất phát triển (Cashmore, 2004).

Việt Nam đã có gần 20 năm áp dụng ĐTM kể từ khi Luật Bảo vệ Môi trường 1993 được ban hành. Tuy nhiên, vai trò của ĐTM trong việc đảm bảo sự cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường vẫn còn khá mờ nhạt. Mặc dù các cơ quan thẩm quyền ở cả cấp Trung ương và địa phương đều đề cao ý nghĩa và khẳng định sự tuân thủ nghiêm túc chính sách thực hiện ĐTM, các nhà môi trường và phân tích chính sách lại đưa ra các bằng chứng và lập luận rằng ĐTM mới chỉ được xem như một thủ tục cho bộ hồ sơ dự án để được cấp phép thực hiện.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc thực hiện ĐTM còn hạn chế. Khi các dự án phát triển đã được đưa vào quy hoạch hoặc được cam kết thực hiện bằng các “quyết tâm chính trị”,

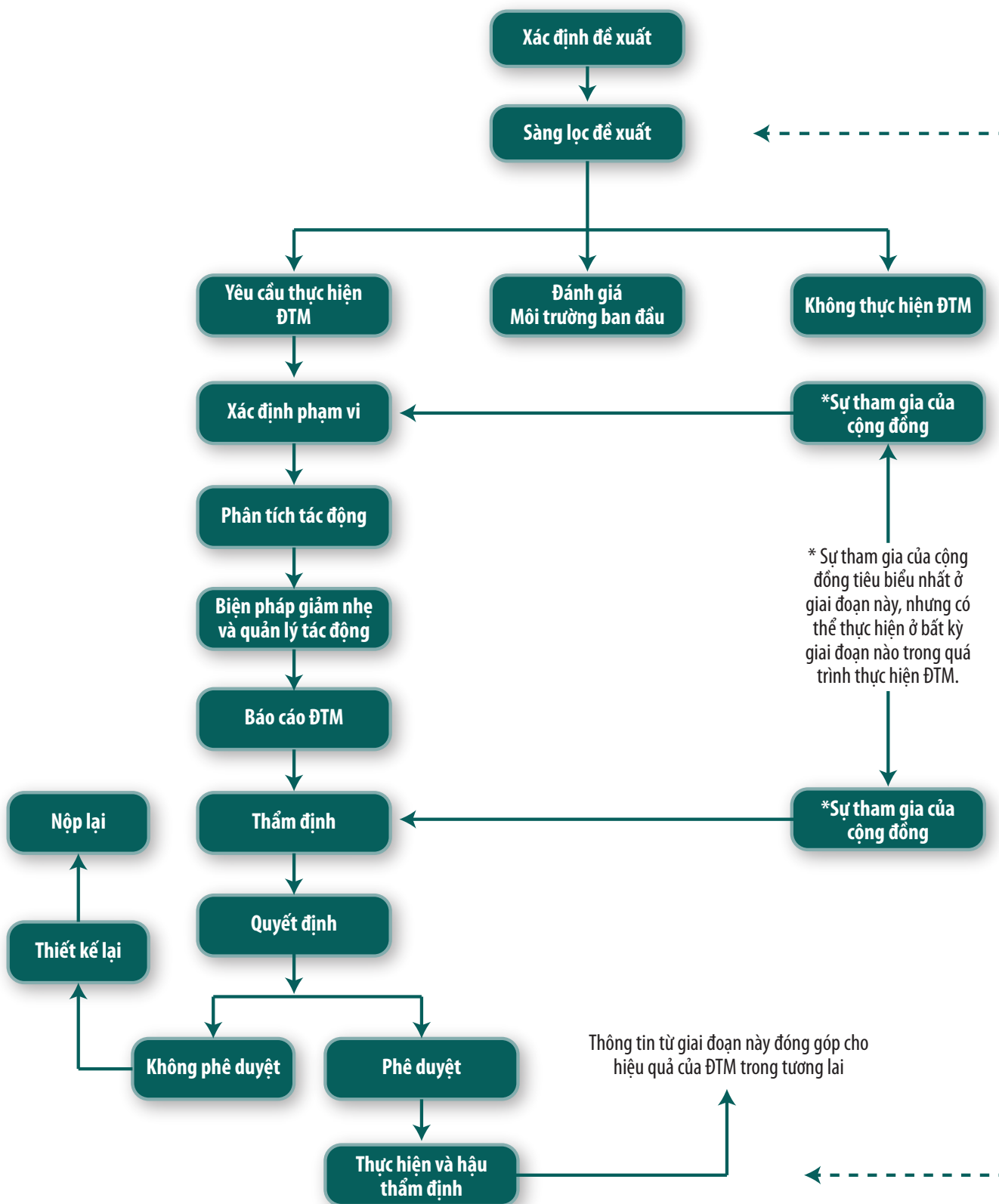
vai trò của ĐTM thường bị xem nhẹ như một thủ tục hành chính để đảm bảo dự án được phê duyệt. Một thực tế khác là việc lựa chọn dự án và vị trí dự án thường được quyết định trước khi thực hiện ĐTM. Khi đó, công cụ ĐTM ít có vai trò hỗ trợ quá trình ra quyết định mà chỉ dừng lại ở mục tiêu dự báo và đề xuất các giải pháp giảm thiểu các tác động môi trường của dự án.

Ngoài ra, các nước phát triển đề cao nguyên tắc tham gia trong quá trình thực hiện ĐTM. Theo đó, ĐTM được xem là cơ hội để các bên liên quan bày tỏ quan điểm của mình đối với đề xuất dự án phát triển và tham gia vào quá trình ra quyết định. Chính sách của Việt Nam cũng yêu cầu thực hiện tham vấn ý kiến trong quá trình thực hiện ĐTM. Tuy nhiên, việc triển khai nội dung này trên thực tế rất hạn chế. Người dân địa phương chưa thực sự được tham gia vào quá trình ra quyết định. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến các xung đột môi trường đang ngày càng gia tăng ở Việt Nam.

Bài viết này phân tích các bất cập trong việc thực hiện ĐTM ở Việt Nam từ các khía cạnh hỗ trợ ra quyết định, sự tham gia của cộng đồng, công khai thông tin và đề xuất các khuyến nghị cải thiện chính sách. Trong giai đoạn Luật BVMT 2005 đang được nghiên cứu sửa đổi, hy vọng bài viết này sẽ cung cấp cho các bên liên quan những phân tích hữu ích về việc thực hiện ĐTM ở Việt Nam.



Ảnh 1: Lá cây ở xóm 4 xã Phục Ninh (Đại Từ, Thái Nguyên) phủ đầy bụi từ khai trường mở địa kim của Công ty Núi Pháo



Hình 1: Quy trình thực hiện ĐTM (UNEP, 2002)

ĐTM trong vai trò hỗ trợ quá trình ra quyết định



Ảnh 2: Nước thải của Nhà máy sản xuất Phốt pho, KCN Tăng Lông, huyện Bảo Thắng, Lào Cai thải trực tiếp ra khu dân cư

Quy trình thực hiện ĐTM ở Việt Nam về cơ bản tương tự như quy trình đang được áp dụng phổ biến tại nhiều quốc gia khác (xem hình 1). Tuy nhiên, việc triển khai trên thực tế còn bộ lộ nhiều bất cập. ĐTM là công cụ quan trọng để hỗ trợ quá trình ra quyết định đối với dự án phát triển. Tuy nhiên ở Việt Nam, nhiều dự án được đưa vào quy hoạch và phê duyệt chủ trương trước khi lập báo cáo ĐTM. Khi đó, công cụ ĐTM ít có vai trò hỗ trợ quá trình ra quyết định mà chỉ dừng lại ở mục tiêu dự báo và đề xuất các giải pháp giảm thiểu tác động môi trường của dự án.

Thẩm định báo cáo ĐTM là bước rất quan trọng trong quá trình ra quyết định đối với dự án phát triển. Việc thẩm định tốt sẽ giúp nhà đầu tư và cơ quan ra quyết định nhận thức đầy đủ các tác động tiềm ẩn và đưa ra những khuyến nghị xác đáng đối với dự án. Tuy

nhien, việc phân cấp theo quy định hiện hành đang bộc lộ nhiều bất cập. Theo Luật Bảo vệ Môi trường 2005 và Nghị định 29/2011/NĐ-CP, ngoài Bộ Tài nguyên và Môi trường, các Bộ ngành khác cũng có thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án thuộc ngành quản lý. Cụ thể, Bộ Công An và Bộ Quốc Phòng được phép tự thẩm định các dự án thuộc danh mục bí mật an ninh quốc phòng, Bộ Giao thông Vận tải thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM của dự án đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông¹, Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt báo cáo ĐTM của các dự án đầu tư trong Khu công nghệ cao Láng – Hòa Lạc² hay Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn phê duyệt báo cáo ĐTM của dự án trong lĩnh vực chế biến thủy sản³. UBND cấp tỉnh cũng có quyền thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM các dự án thuộc thẩm quyền cấp phép của địa phương. Việc phân cấp như hiện tại dẫn đến tính thiếu độc lập trong quá trình thẩm định khi các bộ ngành khó có thể phản bác các dự án do chính mình đưa vào quy hoạch phát triển. Để việc thẩm định đảm bảo được tính khách quan và hiệu quả, cần hạn chế việc phân cấp thẩm quyền thẩm định như hiện nay, ngoại trừ đối với các dự án đặc biệt vì mục đích an ninh-quốc phòng. Vì vậy, nhiệm vụ thẩm định báo cáo ĐTM nên được giao cho các cơ quan độc lập có khả năng cung cấp dịch vụ với các ràng buộc về trách nhiệm pháp lý rõ ràng.

Thời hạn thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM theo quy định hiện hành cũng gây khó khăn cho việc đánh giá, xem xét và kiểm chứng mức độ chính xác của thông tin trong báo cáo ĐTM. Dưới áp lực của yêu cầu cải cách thủ tục hành chính, thời hạn thẩm định báo cáo ĐTM theo quy định hiện hành là tối

1. Thông tư 13/2012/TT-BGTVT ngày 24/4/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư 09/2010/TT-BGTVT ngày 6/4/2010 của Bộ trưởng Bộ Giao thông Vận tải quy định về Bảo vệ môi trường trong phát triển kết cấu hạ tầng giao thông

2. Quyết định số 98/2009/QĐ-TTg ngày 27/7/2009 của Thủ tướng Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ban Quản lý Khu Công nghệ cao Hòa Lạc trực thuộc Bộ KH-CN

3. Thông tư 14/2009/TT-BNN của Bộ NN-PTNT hướng dẫn quản lý môi trường trong chế biến thủy sản

đa là 60 ngày làm việc đối với dự án thuộc thẩm quyền của Bộ Tài nguyên và Môi trường và 45 ngày đối với dự án không thuộc thẩm quyền của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Điều 20 Nghị định 29/2011). Với khoảng thời gian hạn hẹp, việc đảm bảo chất lượng thẩm định là khá khó khăn. Ngoài ra, quy định hiện hành cho phép Hội đồng thẩm định có thể thuê các chuyên gia, các tổ chức xã hội, xã hội-nghề nghiệp phản biện nội dung báo cáo ĐTM trong trường hợp cần thiết (khoản 4 Điều 18 Nghị định 29/2011). Tuy nhiên, với giới hạn về thời gian, quy định này khó có thể được triển khai trên thực tế.

Quy định hiện hành về mức phí thẩm định báo cáo ĐTM cũng không phù hợp với yêu cầu thực hiện và chi phí thực tế. Thông tư 218/2010/TT-BTC ngày 29/12/2010 của Bộ Tài chính quy định mức phí thẩm định mức cao nhất là 96 triệu đồng cho dự án công nghiệp có vốn đầu tư trên 7.000 tỷ đồng. Mức phí này đã bao gồm các chi phí như đi lại, khảo sát, tổ chức hội nghị, hội thảo, viết bài nhận xét phản biện, họp Hội đồng, mua sắm vật tư và 10% nộp vào ngân sách nhà nước. Phí thẩm định báo cáo ĐTM ở cấp tỉnh do Ủy ban nhân dân hoặc Hội đồng nhân dân tỉnh quy định, thông thường ở mức 5 triệu đồng và 2,5 triệu đồng cho thẩm định bổ sung. Do đó, đối với những dự án có tác động phức tạp và cần nhiều chuyên gia từ các ngành khác nhau thì việc thành lập Hội đồng thẩm định hay thuê các chuyên gia phản biện độc lập có chuyên môn và kinh nghiệm tại địa phương hay nơi khác đến là việc bất khả thi với UBND cấp tỉnh trong điều kiện giới hạn về phí thẩm định như hiện nay. Vì vậy, nhà nước cần quy định lại mức phí thẩm định này theo hướng linh động hơn, phù hợp với yêu cầu thực tiễn về tổ chức Hội đồng thẩm định đối với từng dự án và chi phí thực tế ở từng địa phương và thời điểm thực hiện.

Tóm lại, pháp luật hiện hành về ĐTM và thực tiễn áp dụng cho thấy quy trình này đã bộc lộ nhiều bất cập, nhất là các quy định liên quan đến việc thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM bao gồm phân cấp trách nhiệm, thời gian và chi phí thực hiện, một chốt chặn có thể giúp các cơ quan ra quyết định loại bỏ được tính hình thức và chất lượng yếu kém của các báo cáo ĐTM đã được phản ánh nhiều năm qua.



Ảnh 3: Bãi thải của Nhà máy sản xuất Phốt pho, KCN Tầng Lông, huyện Bảo Thắng, Lào Cai



Ảnh 4: Nước thải của nhà máy phân bón DAP, KCN Bình Vũ, Hải Phòng tràn sau mưa



Ảnh 5: Người dân xã Cẩm Tâm, Cẩm Vân, huyện Cẩm Thủy, Thanh Hóa lập lán canh gác hoạt động của Công ty Nicotex Thanh Thái

Tham vấn cộng đồng trong quá trình thực hiện ĐTM

Tham gia công khai là một trong những nguyên tắc cơ bản của quản trị tốt. Việc tham gia đầy đủ của các bên liên quan và minh bạch thông tin sẽ đảm bảo hài hòa lợi ích của các bên liên quan, giảm thiểu các nguy cơ tham nhũng và thiếu công bằng trong quá trình ra quyết định. Từ góc độ pháp lý, quyền tham gia của cộng đồng được đưa ra trong các rất nhiều cam kết quốc tế như Tuyên bố Rio 1992⁴, Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948, Tuyên ngôn về quyền phát triển năm 1986⁵, Công ước quốc tế về các quyền dân sự-chính trị và kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966, Tuyên bố Stockholm năm 1972 về môi trường và con người, Tuyên bố Dublin về nước và phát triển bền vững năm 1992⁶, Kế hoạch hành động Mar del Plata năm 1977.

Ở Việt Nam, quy định về tham vấn cộng đồng là một trong những tiến bộ của Luật Bảo vệ Môi trường 2005 (khoản 8 Điều 20).

Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng cho thấy các quy định này chưa phù hợp về cách thức thực hiện cũng như lựa chọn đối tượng tham vấn. Do đó, việc thực hiện quy định còn mang tính thủ tục và kết quả tham vấn chưa thực sự có ý nghĩa trong quá trình hỗ trợ ra quyết định.

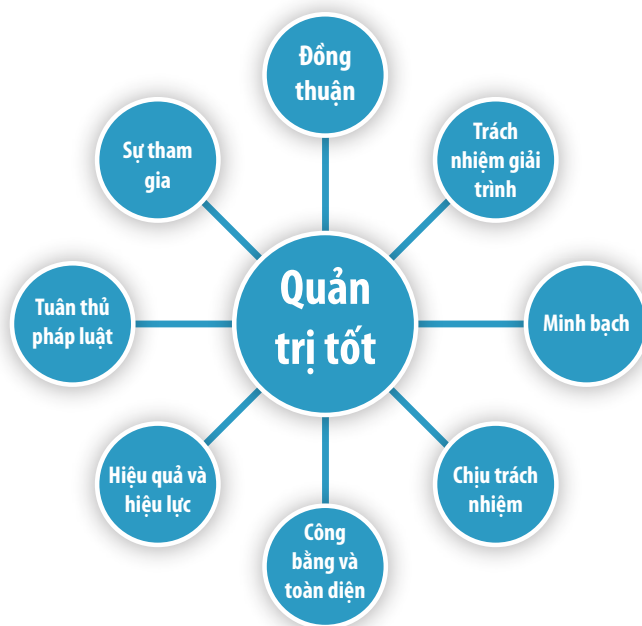
Thứ nhất, Nghị định 29/2011/NĐ-CP quy định trong quá trình lập báo cáo ĐTM, chủ đầu tư chỉ phải tham vấn đại diện cộng đồng dân cư nơi chịu tác động trực tiếp của dự án. Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định cụ thể về đại diện cộng đồng và cách thức lựa chọn đại diện. Theo Nghị định 21/2008/NĐ-CP (đã hết hiệu lực), Ủy ban Mặt trận tổ quốc xã hoặc Bí thư chi bộ xã được tham vấn với vai trò đại diện của cộng đồng. Tuy nhiên, các đại diện này khó có thể đảm bảo phản ánh đúng nguyện vọng của cộng đồng, đặc biệt là những nhóm yếu thế như phụ nữ, người dân mất đất hoặc dân tộc thiểu số. Một số loại hình dự án như thủy điện hoặc xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông có thể ảnh hưởng đến hàng ngàn cá nhân hoặc hộ gia đình. Tuy nhiên, chính sách hiện hành lại không quy định cụ thể số người được tham vấn. Nhìn chung, người dân bị ảnh hưởng chưa thực sự có cơ hội trực tiếp tham dự trong quá trình tham vấn ĐTM. Hệ lụy của tình trạng này là khó đảm bảo đạt được sự đồng thuận giữa cộng đồng, nhà đầu tư và chính quyền về dự án. Đây là cũng là một trong những nguyên nhân của việc gia tăng các tranh chấp và xung đột môi trường trong thời gian qua.

Thứ hai, Thông tư 26/2011/TT-BTNMT quy định chủ đầu tư phải gửi UBND cấp xã và đại diện cộng đồng bản Tóm tắt các hạng mục đầu tư chính, các vấn đề môi trường và các giải pháp bảo vệ môi trường của dự án (xem Hình 3). Tuy nhiên, thông tư này lại không quy định cơ chế hoặc chế tài để đảm bảo rằng các thông tin do chủ đầu tư cung cấp như trên là xác thực, đầy đủ và khách quan.

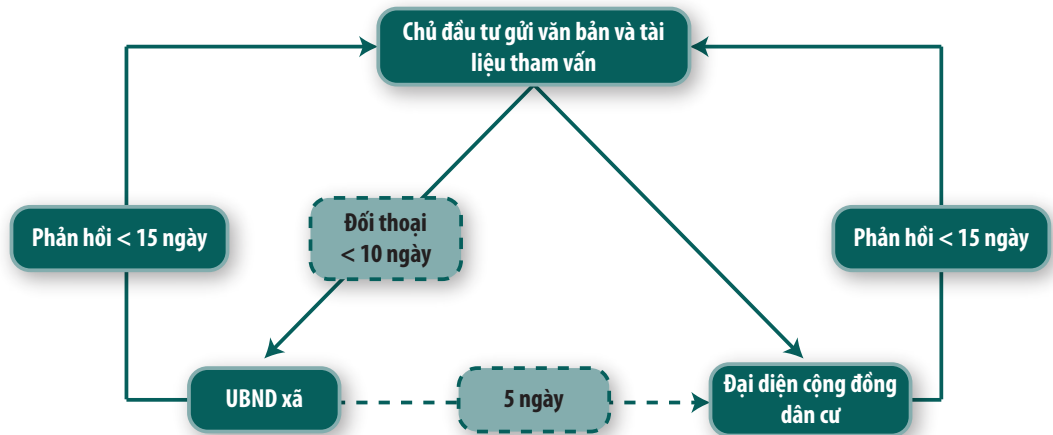
4. Nguyên tắc 10 tuyên bố: "Vấn đề môi trường phải được giải quyết một cách tốt nhất với sự tham gia của tất cả các cá nhân liên quan, ở cấp độ thích hợp. Cấp độ quốc gia, mỗi cá nhân sẽ được tiếp cận thông tin thích hợp liên quan đến môi trường, do các cơ quan công quyền lưu giữ, bao gồm cả thông tin về các chất và hoạt động nguy hiểm trong cộng đồng của họ, và có cơ hội được tham gia trong quá trình ban hành các quyết định."

5. <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> (Khoản 2 Điều 8)

6. <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm> (Nguyên tắc 2)



Hình 2: Mô hình quản trị tốt



Hình 3: Quy trình tham vấn

Trong khi quy định về cung cấp thông tin chưa hợp lý, Nghị định 29/2011/NĐ-CP lại quy định người dân chỉ được đối thoại với chủ đầu tư “trong trường hợp cần thiết” và thiếu hướng dẫn cụ thể về việc thực hiện quy định này. Việc tổ chức đối thoại do UBND xã quyết định nên khó đảm bảo phản ánh nguyện vọng cộng đồng. Quy định này đã một mặt hạn chế quyền được yêu cầu cung cấp thông tin của cộng đồng; mặt khác chưa khuyến khích chủ đầu tư và cơ quan liên quan tuân thủ nguyên tắc giải trình trách nhiệm. Ngoài ra, hiện nay chưa có các chế tài ràng buộc chủ đầu tư phải tiếp thu và xử lý các ý kiến của cộng đồng đối với dự án.



Ảnh 6: Hố chôn hóa chất của Công ty Nicotex Thanh Thái, huyện Cẩm Thủy, Thanh Hóa



Ảnh 7: Hóa chất được chôn ngay trong sân của Công ty Nicotex Thanh Thái



Ảnh 8: Điểm tập kết quặng lạng tại huyện Bảo Yên, tỉnh Lào Cai



Ảnh 9: Nhà máy phân bón DAP, KCN Bình Vũ, quận Hải An, Hải Phòng



Ảnh 10: Sau khi người dân phản ánh, công ty Núi Pháo đã hạn chế bụi từ chế biến khoáng sản bằng cách che màn



Ảnh 11: Nước thải chảy từ hồ lắng của Công ty Núi Pháo ra môi trường



Ảnh 12: Nước thải của công ty Núi Pháo

Minh bạch và công khai thông tin

Công khai và minh bạch thông tin không chỉ quan trọng trong quá trình thực hiện ĐTM nói riêng mà còn là một trong các nguyên tắc cơ bản của quản trị tốt nói chung. Yêu cầu này càng quan trọng hơn trong bối cảnh là một quốc gia đang trong giai đoạn chuyển đổi như Việt Nam khi vai trò và nhận thức của các bên liên quan về quá trình thực hiện ĐTM còn chưa được xác lập đầy đủ và đúng đắn, quá trình quyết định bị chi phối bởi nhiều yếu tố khách quan và chủ quan, nhất là khía cạnh chính trị và quyền lực trong quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành và địa phương.

Những nỗ lực của Chính phủ Việt Nam về công khai, minh bạch thông tin trong phát triển và quản trị xã hội đã bước đầu được thể chế hóa như Pháp lệnh Dân chủ cơ sở⁷, công bố các bộ thủ tục hành chính của các bộ, ngành và địa phương, hay các tuyên bố chính trị của lãnh đạo Đảng và nhà nước. Năm 2014 dự thảo Luật công khai thông tin cũng dự kiến được Quốc hội tiếp tục đưa ra thảo luận và xem xét thông qua. Pháp lệnh Dân chủ cơ sở đã đề cao phương châm hay nguyên tắc chỉ đạo “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” mà nền tảng cốt lõi để thực hiện chính là sự minh bạch thông tin và môi trường tham gia dân chủ chongười dân. Giúp những người bị ảnh hưởng bởi dự án biết được những tác động có thể xảy ra. Trong quá trình thực hiện ĐTM, việc công khai thông tin là rất cần thiết do những lý do sau:

- Giúp các chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức nghiên cứu, tổ chức xã hội, báo chí cũng có thể biết và tham gia rà soát, góp ý, phản biện cho báo cáo ĐTM và kế hoạch giảm thiểu tác động;

- Giúp cho các đối tượng được tham vấn dễ dàng tiếp cận, kiểm chứng lại các thông tin của chủ đầu tư, đơn vị tư vấn, và qua đó có thể bình luận, phản biện các đánh giá tác động;
- Giúp cộng đồng tham gia giám sát việc thực hiện ĐTM cũng như việc tuân thủ chính sách pháp luật của dự án sau này;
- Giúp huy động nguồn lực của xã hội như của các tổ chức xã hội nghề nghiệp, báo chí trong việc trợ giúp, hỗ trợ tham vấn cộng đồng, đóng góp các giải pháp, sáng kiến cho giảm thiểu tác động.
- Cảnh báo và giúp tránh các xung đột có thể xảy ra trong quá trình thực hiện dự án sau này giữa chủ đầu tư, cơ quan nhà nước với cộng đồng địa phương.
- Giúp cơ quan thẩm định có được các nguồn thông tin khoa học, kiểm chứng ngoài báo cáo do cơ quan tư vấn và chủ đầu tư cung cấp để thẩm định một cách khách quan, khoa học hơn.
- Giúp hạn chế được việc quyết định “chủ quan duy ý chí” của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bằng việc tạo nên áp lực của cộng luận và giới khoa học nhằm cân bằng cán cân ra quyết định.
- Giúp củng cố niềm tin và sự đồng thuận của người dân đối với chính quyền

Quy định hiện hành về cung cấp thông tin liên quan đến ĐTM của Việt Nam đang tồn tại một số bất cập. Điều 104 Luật Bảo vệ Môi trường 2005 quy định báo cáo ĐTM, quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM và kế hoạch thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt phải được công khai trừ các thông tin thuộc danh mục bí mật Nhà nước. Tuy nhiên, tại văn bản hướng dẫn thực hiện như Điều 22 Nghị định 29/2011/NĐ-CP lại chỉ quy định: “chủ dự án có trách nhiệm lập, phê duyệt và niêm yết công khai kế hoạch quản lý môi trường tại trụ sở UBND cấp xã nơi thực hiện việc tham vấn cộng đồng” sau khi báo cáo ĐTM được phê duyệt. Báo cáo ĐTM và quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM chỉ được gửi cho các cơ quan quản lý bao gồm Bộ Tài nguyên và Môi trường; Sở Tài nguyên và Môi trường nơi thực hiện dự án; UBND cấp tỉnh; UBND cấp huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh nơi thực hiện dự án và chỉ gửi quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM (không kèm báo cáo ĐTM) cho các Bộ quản lý ngành và UBND cấp xã nơi thực hiện dự án.

Với quy định trên, chính quyền và cộng đồng địa phương khu vực dự án khó có thể có thông tin về tác động môi trường-xã hội mà dự án có thể tạo ra đó có thể phòng ngừa, tham gia giám sát và phối hợp giải quyết các tác động tiêu cực hoặc sự cố môi trường trực tiếp ảnh hưởng đến đời sống và sinh kế của người dân. Quy định trên cũng chưa đáp ứng được quyền được cung cấp thông tin của cộng đồng chịu ảnh hưởng bởi dự án. Nói cách khác, cộng đồng, cơ quan quản lý cấp xã và các tổ chức xã hội chưa thực sự được cung cấp thông tin về các vấn đề môi trường của dự án. Quy định về “công khai thông tin” hiện tại mới chỉ thể hiện thể hiện thủ tục hành chính và quản lý thông tin giữa các cơ quan nhà nước chứ chưa thực sự tạo điều kiện để người dân tiếp cận và phản hồi. Mức độ công khai thông tin về dự án không chỉ ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của báo cáo, chất lượng thẩm định, chất lượng tham vấn trong quá trình lập báo cáo ĐTM mà còn ảnh hưởng đến việc thực hiện và giám sát thực hiện các giải pháp đã được đề xuất trong báo cáo ĐTM của dự án.

Ngoài ra, khi nhà đầu tư không bắt buộc phải công khai đầy đủ thông tin liên quan đến ĐTM, các ngân hàng, nhà tài trợ hay các cổ đông cũng ít có cơ hội được cung cấp thông tin khách quan về những rủi ro có thể xảy ra của dự án để xuất như xung đột xã hội hoặc nguy cơ phải bồi thường thiệt hại môi trường - xã hội. Nói cách khác, khi thông tin chưa được công khai rộng rãi, nhà nước khó có thể yêu cầu các bên có liên quan thực hiện trách nhiệm giải trình khi có sự cố môi trường-xã hội xảy ra trong quá trình triển khai dự án.

7. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn



Ảnh 13: Tỉnh lộ 156 đoạn qua Mỏ Đồng Shin Quyền, huyện Bát Xát, tỉnh Lào Cai

Có thể nhận thấy 20 năm xây dựng và áp dụng thực hiện công cụ ĐTM ở Việt Nam là một quá trình phát triển thể chế nhằm xác lập vai trò, chức năng của các bên liên quan và các cơ chế thực hiện ĐTM dựa trên các kinh nghiệm và phản hồi thực tiễn cũng như yêu cầu hài hòa với các hoạt động phát triển ngày càng khó kiểm soát. Mặc dù có nhiều cải thiện, nhưng quy trình ĐTM hiện nay của Việt Nam vẫn còn nhiều bất cập và thách thức để có thể đáp ứng được mục tiêu hỗ trợ cơ quan có thẩm quyền ra quyết định về sự đánh đổi giữa môi trường và phát triển. Phải xem xét quy trình ĐTM như là một phần cốt lõi của hệ thống quản trị môi trường mà theo đó các nguyên tắc về sự tham gia, minh bạch thông tin và giải trình trách nhiệm phải được lồng ghép tối đa trong khung luật pháp liên quan. Từ những bình luận ở trên và thực tế giám sát hoạt động ĐTM, một số khuyến nghị được đưa ra như sau:

KẾT QUẢ ĐTM PHẢI LÀ CƠ SỞ CHO QUYẾT ĐỊNH LỰA CHỌN ĐỊA ĐIỂM THỰC HIỆN DỰ ÁN ĐỀ XUẤT

Quá trình ĐTM nên thực hiện theo hai bước là bước sơ bộ và bước chi tiết để đảm bảo hài hòa với quy định quốc tế. Tuy nhiên, việc thực hiện ĐTM theo một hay hai bước cần căn cứ vào tính sẵn có và độ tin cậy của các thông tin về đối tượng tác động (nội dung dự án hoặc đề xuất dự án phát triển) và đối tượng bị tác động (thành phần môi trường-xã hội xung quanh) chứ không chỉ thuần túy do mức độ quan trọng, tính phức tạp hay quy mô của dự án. Vì vậy, nhà nước cần xây dựng các tiêu chí thông tin cụ thể mà nội dung báo cáo ĐTM phải đáp ứng để chủ đầu tư dự án tự lựa chọn việc thực hiện một bước (báo cáo ĐTM chi tiết) hay hai bước (báo cáo ĐTM sơ bộ và báo cáo ĐTM chi tiết) cho phù hợp với các giai đoạn đầu tư của dự án hoặc đề xuất phát triển. Tuy nhiên, ĐTM cần được xem là cơ sở cho việc quyết định lựa chọn địa điểm dự án, tránh lặp lại yếu điểm phổ biến từ trước đến nay là báo cáo ĐTM được phê duyệt sau khi địa điểm đầu tư, xây dựng, thực hiện dự án đã được chấp thuận như quy định hiện tại (Nguyễn Khắc Kinh, 2013).

XÂY DỰNG CƠ SỞ DỮ LIỆU VÀ HỆ THỐNG QUAN TRẮC, GIÁM SÁT CÁC THÔNG SỐ KỸ THUẬT MÔI TRƯỜNG

Đây là cơ sở nền tảng cho việc mô hình hóa và đánh giá tác động của các dự án đề xuất,

cũng như xem xét các biện pháp giảm thiểu của chủ đầu tư. Nhà nước cần xây dựng hệ thống quan trắc theo dõi thường xuyên, định kỳ diễn biến của các thành phần môi trường, các nguồn thải gây tác động đến môi trường, các vấn đề môi trường xảy ra do sự tác động của con người và thiên nhiên. Thông tin này phải được cập nhật liên tục vào hệ thống cơ sở dữ liệu về quan trắc môi trường chung để có đủ những số liệu cơ bản cần thiết cho việc đánh giá, dự báo tình trạng môi trường, sức chịu tải của các thành phần môi trường trên phạm vi cả nước và từng địa phương, đặc biệt là ở những nơi là trọng điểm của quy hoạch đầu tư phát triển. Một bộ cơ sở dữ liệu tốt kết hợp với các hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường sẵn có sẽ giúp các bên liên quan đưa ra được các đánh giá rõ ràng và đúng đắn tác động của dự án hơn những dự báo và phỏng đoán có độ tin cậy thấp như hiện nay. Bên cạnh đó, cơ quan có thẩm quyền cũng cần xem xét việc sử dụng thông tin, số liệu nghiên cứu do các tổ chức ngoài nhà nước cung cấp trong quá trình đánh giá, thẩm định và ra quyết định đối với báo cáo ĐTM và dự án.

XÂY DỰNG CÁC HƯỚNG DẪN KỸ THUẬT THEO TỪNG NGÀNH/LĨNH VỰC, TỪNG LOẠI HÌNH DỰ ÁN

ĐTM là công cụ đánh giá có yêu cầu cao về tính phù hợp và đúng đắn về mặt khoa học-kỹ thuật, do đó không thể áp dụng một hướng dẫn duy nhất cho tất cả mọi đề xuất hoặc dự án phát triển thuộc các lĩnh vực, loại hình, đặc điểm kỹ thuật và đặc thù tác động khác nhau. Do đó, nhà nước cần xây dựng và ban hành những hướng dẫn kỹ thuật cụ thể, chi tiết cho từng ngành, lĩnh vực hoặc loại hình dự án để có thể phân tích và dự báo được các tác động và đưa ra biện pháp giảm thiểu phù hợp. Hiện tại đã có một số hướng dẫn ĐTM nhưng chưa đủ, có chất lượng chưa cao và chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế của loại hình phát triển đa dạng hiện nay.

NÂNG CAO VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN THẨM ĐỊNH, ĐẢM BẢO TÍNH KHÁCH QUAN, ĐỘC LẬP

Như đã bình luận ở trên, việc đảm bảo tính độc lập và khách quan của cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM có ý nghĩa quan trọng và cần thiết đối với cơ quan có thẩm quyền quyết định phê duyệt dự án, giúp minh bạch được trách nhiệm

của các bên liên quan và tránh nguy cơ tham nhũng môi trường. Khi đó, việc lựa chọn Hội đồng thẩm định sẽ có cơ hội đảm bảo tính đại diện nhiều bên tham gia, tính khách quan và chịu trách nhiệm cao hơn. Yêu cầu chuẩn hóa về trình độ, năng lực và kinh nghiệm của chuyên gia được lựa chọn, tuyển dụng tham gia Hội đồng thẩm định trong từng lĩnh vực cần được hướng dẫn cụ thể, giúp các cơ quan tư vấn thẩm định độc lập đáp ứng được các yêu cầu về chất lượng đánh giá của cơ quan quản lý nhà nước. Ngoài ra, nhà nước cũng nên xem xét bỏ giới hạn “cứng” về thời gian thẩm định như quy định hiện hành, mà thời gian thẩm định cần được tính toán dựa trên thời gian thực hiện hoạt động hỗ trợ thẩm định do Hội đồng thẩm định xác định tùy thuộc vào từng dự án.

Nhà nước cũng nên bỏ quy định “cứng” về phí thẩm định báo cáo ĐTM theo quy định hiện hành ở cả cấp trung ương và địa phương do không đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Một cơ chế tài chính dựa trên định mức kinh tế - kỹ thuật của các hoạt động thực tế hỗ trợ thẩm định như điều tra hiện trạng khu vực thực hiện dự án và vùng lân cận, phân tích kiểm chứng, thuê chuyên gia phản biện, họp đánh giá theo chuyên đề và các chi phí cần thiết khác có thể phù hợp hơn. Việc xác định cần thực hiện hoạt động hỗ trợ thẩm định nào sẽ do Hội đồng thẩm định của từng dự án xác định theo yêu cầu thực tế để đảm bảo chất lượng thẩm định.

TĂNG CƯỜNG CÔNG KHAI THÔNG TIN VÀ SỰ THAM GIA HIỆU QUẢ CỦA CỘNG ĐỒNG

Các bình luận ở trên cho thấy quá trình thực hiện ĐTM cần thực hiện tham vấn rộng rãi, công khai mở cho bất kỳ tổ chức, cá nhân nào có quan tâm chứ không chỉ dừng lại ở tham vấn UBND cấp xã và đại diện dân cư bị ảnh hưởng trực tiếp như quy định hiện hành. Nhà nước cần xây dựng cơ chế và hướng dẫn cụ thể để khuyến khích sự tham gia tích cực và chủ động của người dân trong suốt quá trình dự án như là một bên có lợi ích liên quan chính. Đây là phương thức đáp ứng quyền tham dự của người dân, và phải đảm bảo bằng các chế tài bắt buộc chủ đầu tư phải công khai và minh bạch thông tin về dự án và báo cáo ĐTM và tuân thủ các thủ tục khác. Các cơ chế minh bạch thông tin và hợp tác sẽ giúp hạn chế phát sinh mâu thuẫn và tạo dựng đồng thuận giữa phía chủ đầu tư, cơ quan quản lý và chính quyền địa phương. Một khi dự án được thực thi, đó chính là lợi ích gia tăng cho tất cả các bên liên quan.

Trong bối cảnh Luật Bảo vệ Môi trường đang được tiến hành sửa đổi để đáp ứng những thách thức và yêu cầu quản lý của thực tiễn, việc cải cách chính sách, quy trình ĐTM cần được ưu tiên và xem là một trong những phương thức để góp phần giảm thiểu nguy cơ xung đột và tranh chấp về môi trường giữa các bên liên quan khác nhau trong quá trình phát triển.

Tài liệu tham khảo

1. Champion, B. B., & Essel, G. (2013). Environmental impact assessment and sustainable development: A critical review. *Environment and Natural Resources Research*, 3(2), 37–51. doi:10.5539/enrr.v3n2p37
2. Cashmore, M. (2004). The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(4), 403–426. doi:10.1016/j.eiar.2003.12.002
3. Cashmore, M., Gwilliam, R., Morgan, R., Cobb, D., & Bond, A. (2004). *Effectiveness of EIA The interminable issue of effectiveness : impact assessment theory*, 22(4), 295–310.
4. Department of Electricity Development, HMG Nepal, United States Agency for International Development, I. R. G. (2001). *Manual for Public Involvement in the Environmental Impact Assessment (EIA) Process of Hydropower Projects*.
5. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (n.d.). *Introduction of Environment Impact Assessment (EIA)*. Retrieved from http://www.unescap.org/drpad/vc/orientation/M8_first.htm
6. Henriques, M., Heather-clark, S., & Gotwals, J. (2008). EIA AS A TOOL FOR FACILITATING SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN A. In *IAIA08 Conference Proceedings* (pp. 1–5).
7. Nadeem, O., & Fischer, T. B. (2011). An evaluation framework for effective public participation in EIA in Pakistan. *Environmental Impact Assessment Review*, 31(1), 36–47. doi:10.1016/j.eiar.2010.01.003
8. Nguyễn Khắc Kinh. (2013). *BẢN NHẬN XÉT về Dự thảo 5 Luật BVMT 2005 sửa đổi*.
9. Silas, A. (2013). PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT (EIA) REPORTS : THE NIGERIAN EXPERIENCE. In *IAIA13 Conference Proceeding* (pp. 1–5).
10. Soneryd, L. (2004). Public involvement in the planning process: EIA and lessons from the Örebro airport extension, Sweden. *Environmental Science & Policy*, 7, 59–68. doi:10.1016/j.envsci.2003.10.007
11. UNEP. (2002). Topic 3—Public involvement (pp. 159–185).
12. Weaver, A. (2003). *EIA and sustainable development: key concepts and tools. Environmental Impact Assessment in Southern Africa* (pp. 1–7). Retrieved from <http://www.saiea.com/SAIEA-Book/Introduction1.pdf>



Xin cảm ơn sự hỗ trợ của:



British Embassy
Hanoi



The Asia Foundation



TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 24 H2, Khu đô thị mới Yên Hòa, phường Yên Hòa,
quận Cầu Giấy, Hà Nội

Hòm thư 612, Bưu điện Hà Nội

ĐT: (04) 3556-4001 * Fax: (04) 3556-8941

Email: policy@nature.org.vn

Website :www.nature.org.vn

Chịu trách nhiệm về nội dung và xuất bản: **Trung tâm Con người và Thiên nhiên**

In 1.300 cuốn tại Cty CP in truyền thông Việt Nam. In theo ĐKKHXB số: 26-2014/CXB/17-199/VHTT cấp ngày 6/3/2014.
Mã số ISBN: 978-604-50-1194-2. In xong và nộp lưu chiểu Quý II năm 2014.

Graphic Design: hoanganh267@gmail.com - Ảnh minh họa trong ấn phẩm: PanNature.