

THẢO LUẬN CHÍNH SÁCH

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM: TỪ PHÁP LUẬT ĐẾN THỰC TIỄN

Hà Nội, 2009

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) là công cụ pháp lý và kỹ thuật quan trọng để xác định, phân tích, dự báo tác động môi trường của các dự án, các kế hoạch, quy hoạch phát triển; cung cấp luận cứ khoa học cho chính quyền, cơ quan quản lý chuyên ngành và doanh nghiệp cân nhắc trong quá trình ra quyết định đầu tư. Các yêu cầu về ĐTM đã được luật hóa và quy định bởi Luật Bảo vệ Môi trường của Việt Nam từ năm 1993. Hơn 15 năm thực hiện công tác ĐTM đã giúp Chính phủ Việt Nam từng bước cụ thể hóa và cải thiện hệ thống quy định ĐTM, tạo lập và phát triển năng lực đội ngũ thực hiện ĐTM, và đã quyết định chấm dứt hoặc buộc điều chỉnh nhiều dự án có nguy cơ, rủi ro cao đối với môi trường. Tuy nhiên, hoạt động ĐTM ở Việt Nam vẫn bộc lộ nhiều bất cập và yếu kém về cả chất lượng cũng như việc tuân thủ quy trình ĐTM như pháp luật đã quy định. Nhìn chung, ĐTM đã và đang bị hành xử như là một thủ tục nhằm hợp thức hóa quá trình thẩm định và phê duyệt các dự án và hoạt động đầu tư. Bản thân quy định luật pháp hiện hành về ĐTM cũng chưa chặt chẽ. Nhiều hậu quả nghiêm trọng về môi trường tự nhiên và kinh tế - xã hội đã xảy ra do các yêu cầu về ĐTM bị làm ngơ hoặc không được thực hiện nghiêm chỉnh, điển hình là vụ xả thải xuống sông Thị Vải của Công ty TNHH Vedan bị phát hiện năm 2008 ở Đồng Nai. Trước thực trạng này, Việt Nam cần có những đánh giá và nhận thức lại về khía cạnh pháp lý cũng như hiện trạng thực hiện của hoạt động ĐTM. Những cân nhắc này, nếu được xem xét kỹ lưỡng và thấu đáo, sẽ giúp cải thiện các quy định pháp luật cũng như cải thiện hiệu quả của công tác Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) ở Việt Nam.

TIẾN TRÌNH XÂY DỰNG HỆ THỐNG PHÁP LUẬT VỀ ĐTM CỦA VIỆT NAM

Quy định ĐTM của Việt Nam lần đầu tiên được đưa ra trong Luật Bảo vệ Môi trường năm 1993, và đến nay đã có những điều chỉnh đáng kể. Có thể chia quá trình xây dựng hệ thống pháp luật về ĐTM của Việt Nam thành hai giai đoạn: giai đoạn nghiên cứu, học hỏi và giai đoạn luật hóa.

1.1. GIAI ĐOẠN “NGHIÊN CỨU VÀ HỌC HỎI”

Giai đoạn này diễn ra từ trước những năm 1990, đánh dấu bằng việc tổ chức các khóa tập huấn, nghiên cứu về ĐTM ở trong nước và nước ngoài. Năm 1981, Chương trình Nghiên cứu Môi trường Quốc gia đã tổ chức khóa tập huấn những phương pháp luận đầu tiên cho việc áp dụng ĐTM ở Việt Nam với sự tham gia của trên 200 nhà khoa học từ các trường đại học, cao đẳng, viện nghiên cứu (Le Thạc Cán, 1994b).

Trong giai đoạn này, các trường đại học, các viện nghiên cứu đã thực hiện một số nghiên cứu xem xét, đánh giá ban đầu về môi trường (IEE: Initial environmental examination) hoặc theo “hướng” đánh giá tác động môi trường đối với một số dự án lớn. Tuy nhiên, tại thời điểm đó, quá trình quy hoạch phát triển hoàn toàn không có những quy định pháp luật bắt buộc liên quan đến ĐTM; cũng như những phương pháp tiến hành ĐTM chưa được biết đến rộng rãi ở Việt Nam, nên những nghiên cứu trên đã thực hiện không theo một chuẩn mực nhất định, và tách biệt hoàn toàn với quá trình quy hoạch cũng như quá trình xây dựng dự án.

Công trình xây dựng nhà máy thủy điện Hoà Bình bắt đầu từ năm 1979 là một trong những dự án lớn nhất ở Việt Nam. Trong suốt quá trình xây dựng và vận hành nhà máy này, không có bất kỳ nghiên cứu hay đánh giá nào về tác động môi trường cũng như yêu cầu của pháp luật nào liên quan. Đến năm 1989, dự án nghiên cứu về ĐTM thủy điện Hoà Bình được xem là một hình mẫu điển hình để các nhà khoa học và quy hoạch trả lời câu hỏi tại sao việc nghiên cứu và áp dụng ĐTM ở Việt Nam lại cần thiết (Hirsch, P 1992).

1.2. GIAI ĐOẠN LUẬT HÓA ĐTM

Giai đoạn này được bắt đầu từ năm 1993 đến nay, và các chế tài về ĐTM được quy định trong Luật BVMT năm 1993 và 2005 (sửa đổi) và các văn bản pháp quy dưới luật kèm theo. Có thể phân biệt hệ thống luật pháp ĐTM trước năm 2005 và sau năm 2005 – thời điểm Luật BVMT sửa đổi của Việt Nam có hiệu lực.

(a) Hệ thống luật pháp ĐTM trước khi Luật BVMT (sửa đổi) năm 2005 có hiệu lực

ĐTM lần đầu tiên được quy định tại Điều 17 và 18 của Luật BVMT ban hành ngày 27/12/1993, và tiếp đó là Nghị định 175/CP của Chính phủ về hướng dẫn thi hành Luật BVMT 1993.

**HỘP 1:****Những quy định về ĐTM đầu tiên trong Luật Bảo vệ môi trường 1993 số 29/L-CTN ngày 27 tháng 12 năm 1993**

Điều 17. Tổ chức, cá nhân quản lý cơ sở kinh tế, khoa học, kỹ thuật, y tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng đã hoạt động từ trước khi ban hành Luật này phải lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường của cơ sở mình để cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường thẩm định. Trường hợp không bảo đảm tiêu chuẩn môi trường, tổ chức, cá nhân đó phải có biện pháp xử lý trong một thời gian nhất định theo quy định của cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường.

Nếu quá thời hạn quy định mà cơ sở xử lý không đạt yêu cầu thì cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường báo cáo lên cơ quan Nhà nước cấp trên trực tiếp xem xét, quyết định đình chỉ hoạt động hoặc có biện pháp xử lý khác.

Điều 18. Tổ chức, cá nhân khi xây dựng, cải tạo vùng sản xuất, khu dân cư, các công trình kinh tế, khoa học, kỹ thuật, y tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng; chủ dự án đầu tư của nước ngoài hoặc liên doanh với nước ngoài, chủ dự án phát triển kinh tế - xã hội khác phải lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường để cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường thẩm định.

Kết quả thẩm định về Báo cáo đánh giá tác động môi trường là một trong những căn cứ để cấp có thẩm quyền xét duyệt dự án hoặc cho phép thực hiện.

Chính phủ quy định chi tiết việc xây dựng và thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường và có qui định riêng đối với các cơ sở đặc biệt về an ninh, quốc phòng nói tại Điều 17 và Điều này.

Quốc hội xem xét, quyết định đối với dự án có ảnh hưởng lớn đến môi trường. Danh mục dự án loại này do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

Các quy định này yêu cầu tất cả các dự án trong nước và đầu tư nước ngoài ở Việt Nam đều là đối tượng áp dụng – phải thực hiện ĐTM. Các dự án đã đi vào hoạt động cũng cần lập báo cáo đánh giá tác động dưới dạng “kiểm toán môi trường” theo quy định của **Thông tư 1420-TT/MTg-BKHCNMT ngày 26/11/1994 Hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với cơ sở đang hoạt động**. Theo thống kê ban đầu, đã có khoảng 14 văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ĐTM đã ban hành từ năm 1994 đến 2005.

(b) Hệ thống luật pháp hiện hành – được ban hành sau luật BVMT 2005

Từ sau năm 2005, hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về ĐTM ngày càng đa dạng và chi tiết hơn. Luật BVMT sửa đổi ban hành ngày 29/11/2005 đã dành một chương (chương III: *Đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường*, gồm 14 điều từ điều 14 đến điều 27, quy định về công tác đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường. Theo thống kê ban đầu, từ năm 2006 đến nay, có hơn 20 văn bản pháp luật liên quan đến ĐTM đã được ban hành.

HỘP 2:**Một số văn bản pháp luật quan trọng liên quan trực tiếp đến ĐTM hiện hành ở Việt Nam (còn hiệu lực)**

1. Luật Bảo vệ Môi trường số 52/2005/QH11 ngày 29/11/2005. Chương III. Đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường.

2. Nghị định 80/2006/NĐ-CP ngày 09/08/2006. Hướng dẫn chi tiết và thi hành luật bảo vệ môi trường 2005. Trong nghị định này, có ban hành danh mục các dự án phải tiến hành đánh giá tác động môi trường và danh mục dự án liên ngành, liên tỉnh do BTN&MT thẩm định.

3. Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008. Về sửa đổi bổ sung 1 số điều của nghị định 80/2006/NĐ-CP về quy định chi tiết và thi hành luật bảo vệ môi trường 2005. Danh mục các dự án phải thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường (162 dự án).

4. Nghị định 81/2006/NĐ-CP ngày 03/09/2006. Về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

5. Thông tư 08/2006/TT-BTNMT ngày 10/10/2006. Hướng dẫn chi tiết thực hiện một số nội dung về đánh giá tác động môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường.

6. Thông tư 05/2008/TT-BTNMT ngày 08/12/2008. Hướng dẫn về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường. Thay thế thông tư 08/2006/TT-BTNMT.

7. Thông tư 276 -TT/Mtg-BKHCNMT ngày 06/03/1997. Hướng dẫn kiểm soát ô nhiễm đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh sau khu có phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường.

8. Thông tư 1420-TT/MTg-BKHCNMT ngày 26/11/1994. Hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với cơ sở đang hoạt động.

9. Quyết định 13/2005/QĐ-BTNMT ngày 2/12/2005. Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Vụ Thẩm định và đánh giá tác động môi trường.

10. Quyết định 13/2006/QĐ-BTNMT ngày 08/09/2006. Ban hành quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, Hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

11. Quyết định 19/2007/QĐ-BTNMT ngày 26/11/2007. Ban hành quy định về điều kiện và hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Điểm khác biệt cơ bản của 2 hệ thống văn bản quy phạm pháp luật này nằm ở quy trình thực hiện ĐTM và khái niệm mới “ĐTM bổ sung”. Nếu như bước tiến hành báo cáo ĐTM sơ bộ được coi là bắt buộc đối với các dự án trước khi có Luật BVMT 2005, thì sau khi luật này có hiệu lực, bước này đã bị xoá bỏ. Giai đoạn từ năm 1994 đến trước khi Luật BVMT 2005 được ban hành là giai đoạn “vừa làm - vừa học - vừa rút kinh nghiệm” của Việt Nam (World Bank, 2006). Đến năm 2008, một bảng danh mục các đối tượng gồm 162 loại dự

án khác nhau phải lập báo cáo ĐTM đã được quy định tại Nghị định 21/2008/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 28/2/2008. Với mỗi dự án, nếu có tên trong danh mục này thì sẽ phải thực hiện báo cáo ĐTM chi tiết; nếu không chỉ cần thực hiện cam kết BVMT. Đối tượng của quy định “ĐTM bổ sung” là các dự án mở rộng hoặc thay đổi công nghệ của các cơ sở đang sản xuất. Khái niệm này đã thay thế cho dạng báo cáo ĐTM của các cơ sở đang hoạt động trước đây.

THỰC TIỄN TỔ CHỨC THỰC HIỆN ĐTM Ở VIỆT NAM

2.1. XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN MẠNH ĐỘI NGŨ THỰC HIỆN ĐTM

Số lượng những người tham gia lập báo cáo ĐTM đã tăng nhanh một cách tự phát, đáp ứng nhu cầu “thị trường” trong bối cảnh các hoạt động và dự án đầu tư, sản xuất nở rộ trên toàn quốc. Đội ngũ chuyên gia tư vấn, các tổ chức tư vấn và dịch vụ tư vấn ĐTM trong và ngoài nhà nước đều dễ dàng tiếp cận. Gần 10 năm trước đây, hầu hết các dự án lớn đầu tư vào Việt Nam đều phải thuê chuyên gia nước ngoài thực hiện báo cáo ĐTM; thì hiện nay, rất nhiều cơ quan đã có thể đảm nhiệm được vai trò này và đưa ra nhiều báo cáo có chất lượng tốt (Nguyễn Khắc Kinh, 2004). Tuy nhiên, yêu cầu về năng lực đảm bảo thực hiện ĐTM của lực lượng này vẫn còn bỏ ngỏ, chưa có chế tài pháp lý nào ràng buộc. Do vậy, điều kiện bắt buộc phải có một văn bản pháp lý chứng minh năng lực đối với các cán bộ thực hiện công tác ĐTM ở Việt Nam là thực sự cần thiết.

Cán bộ thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM ở cấp trung ương thuộc Vụ Thẩm định (Bộ Tài nguyên - Môi trường; nay trực thuộc Tổng Cục Môi trường, Bộ TN-MT) và Quốc Hội, Chính phủ, Thủ tướng chính phủ hoặc Bộ trưởng Bộ TN-MT chịu trách nhiệm phê duyệt đối với những dự án thuộc thẩm quyền của mình. Ở cấp địa phương, trách nhiệm thẩm định là của Phòng Thẩm định thuộc Sở TN-MT và Chủ tịch UBND tỉnh hoặc thành phố hoặc Hội đồng nhân dân cùng cấp sẽ chịu trách nhiệm phê duyệt. Thêm nữa, hiện nay còn có thêm hình thức mới là dịch vụ thẩm định, đây là các cơ quan độc lập đủ năng lực theo yêu cầu của Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNMT Về việc ban hành Quy định về điều kiện và hoạt

động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, sẽ được lựa chọn để đảm nhiệm vai trò thẩm định, thay thế cho việc lập hội đồng thẩm định. Kết quả hoạt động này từ năm 1994 đến năm 2004 là đã có hơn 800 báo cáo ĐTM của các dự án và cơ sở đang hoạt động đã được thẩm định và phê duyệt ở cấp trung ương; gần 26.000 báo cáo ĐTM và bản đăng ký đạt Tiêu chuẩn Môi trường đã được thẩm định và phê duyệt ở cấp địa phương (Nguyễn Khắc Kinh, 2004).

Theo đánh giá của các chuyên gia, năng lực thẩm định báo cáo ĐTM đã được nâng cao đáng kể do có nhiều cán bộ đã được đào tạo, tập huấn ở trong nước và nước ngoài cũng như khả năng “học thông qua hành” từ thực tiễn công việc. Đến nay, lực lượng cán bộ này đã có thể tự đảm đương được việc tổ chức thẩm định các báo cáo ĐTM theo mức độ được phân cấp (Nguyễn Khắc Kinh, 2004). Tuy nhiên, ở cấp tỉnh, đội ngũ cán bộ thẩm định ĐTM vẫn còn yếu và thiếu, chưa đáp ứng được yêu cầu đa dạng về kiến thức khoa học môi trường có liên quan đến nhiều ngành khác nhau.

2.2. BÁO CÁO ĐTM CÓ PHẢI LÀ “ĐỒ TRANG SỨC” CHO DỰ ÁN (?)

(a) Quan niệm sai lệch về yêu cầu ĐTM

Bản chất của công tác ĐTM là quá trình tìm hiểu, dự báo các tác động môi trường và tác động xã hội tiêu cực, đề xuất giải pháp ngăn ngừa, hạn chế các tác động này khi dự án được thực hiện, đảm bảo dự án không chỉ mang lại lợi ích kinh tế mà còn thúc đẩy phát triển an sinh xã hội và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, một bộ phận các nhà quản lý và chủ đầu tư chưa nhận thức được

ý nghĩa của công tác này. Họ thường coi yêu cầu lập báo cáo ĐTM như là một thủ tục trong quá trình chuẩn bị hoặc thực hiện dự án. Thậm chí nhiều người còn “đổ lỗi” cho yêu cầu thực hiện ĐTM đã cản trở hoạt động phát triển sản xuất và đầu tư. Vì vậy, khi được yêu cầu lập báo cáo ĐTM, họ chỉ làm lấy lệ, chú trọng làm cho đủ thủ tục để dự án được thông qua chứ không quan tâm đến những tác động và nguy cơ môi trường thực sự. Phong trào cấp phép ồ ạt cho các dự án xây dựng sân golf ở Việt Nam trong những năm qua là một minh chứng điển hình. Nếu các dự án này tuân thủ thực hiện ĐTM nghiêm túc và chất lượng thì sẽ không có những xung đột xảy ra giữa các chủ dự án và cộng đồng địa phương do tranh chấp quyền sở hữu, tiếp cận, sử dụng tài nguyên đất, rừng và nguồn nước.

(b) Hiện tượng không tuân thủ đầy đủ quy trình và các quy định về xây dựng nội dung báo cáo ĐTM là khá phổ biến.

Hiện tượng các chuyên gia tư vấn thường được “khoán” làm một báo cáo ĐTM cho “phù hợp với yêu cầu của pháp luật” là rất phổ biến ở các địa phương. Vì vậy, việc tuân thủ quy trình và yêu cầu chất lượng báo cáo ĐTM thường bị làm lơ hoặc xem nhẹ. Báo cáo ĐTM hiện nay “mới chỉ quan tâm đến tác động có hại, trực tiếp, trước mắt, tác động tới môi trường tự nhiên trong khi ít quan tâm đến các tác động có lợi, gián tiếp, lâu dài và tác động xã hội. Các phương án giảm thiểu tác động thì hoặc là quá sơ sài, hoặc thiếu tính khả thi, hoặc chỉ là lời hứa hẹn không có cơ sở” (Phùng Chí Sỹ, 2003).

Thạc sĩ Phạm Quang Tú, Viện trưởng Viện Tư vấn Phát triển (CODE) nhấn mạnh “khía cạnh xã hội của báo cáo ĐTM hiện nay rất nhạt nhòa” và dẫn chứng bằng các báo cáo ĐTM của dự án xây dựng nhà máy thủy điện Hương Sơn và dự án khai thác mỏ Titan ở tỉnh Hà Tĩnh. Nội dung các báo cáo

ĐTM cho thấy phần đánh giá tác động xã hội thường ngắn gọn và rất chung chung, thiếu cơ sở khoa học, và ít thuyết phục. Ví dụ, phần đánh giá tác động xã hội trong báo cáo ĐTM của dự án Titan Hà Tĩnh chỉ có ½ trang; dự án thủy điện Hương Sơn có 01 trang; các đánh giá được trình bày chung chung, không có chiều sâu, và hoàn toàn không khác biệt so với tất cả các dự án khác”. Báo cáo ĐTM của dự án thủy điện Lai Châu - một trong ba công trình thủy điện lớn trên sông Đà với công suất thiết kế là 1.200MW, toàn bộ nội dung dày tới 200 trang, nhưng phần đánh giá tác động kinh tế - xã hội chỉ cũng chiếm 2 trang (1% toàn bộ nội dung). Rõ ràng, yêu cầu đánh giá tác động xã hội đã không được đề cao trong yêu cầu lập báo cáo ĐTM.

(c) Độ chính xác của thông tin trong báo cáo ĐTM không cao và thiếu tin cậy

Theo Trần Hiếu Nhuệ (2003), đánh giá khoảng 20% số báo cáo ĐTM ông tham gia thẩm định (cho đến năm 2003) được copy từ các bản báo cáo khác, thậm chí nhiều trường hợp chủ đầu tư còn “quên” thay đổi địa danh cho phù hợp với dự án mới. Bên cạnh đó, có những báo cáo đã cố tình làm lơ hoặc đánh giá thấp các giá trị và vai trò của môi trường và hệ sinh thái ở nơi dự án đề xuất can thiệp. Ví dụ, VQG Tam Đảo đã được quy hoạch và khẳng định là “khu rừng đa dạng sinh học cao với rừng lùn thường xanh điển hình”, tuy nhiên báo cáo hiện trạng môi trường phục vụ cho chuẩn bị dự án Tam Đảo II (xây dựng khu giải trí do nước ngoài đầu tư) ở vùng lõi VQG đã đánh giá là khu vực “nghèo đa dạng sinh học, không có giá trị bảo tồn”. Tương tự, báo cáo ĐTM cho đề xuất dự án xây dựng thủy điện Rào An 1 và Rào An 2 trong vùng rừng nguyên sinh kế VQG Vũ Quang ở xã Sơn Kim (Hà Tĩnh) đã không đề cập đến tác động của dự án đối với các loài thú lớn bị đe dọa có giá trị bảo tồn trên toàn cầu như Sao La, Voi.



(d) Chủ đầu tư chi tiền thuê tư vấn lập báo cáo ĐTM: Ai quyết định chất lượng báo cáo?

Theo thông lệ quốc tế, chi phí để lập một báo cáo ĐTM thường chiếm từ 1 đến 3% so với tổng kinh phí của một dự án (Việt Nam, Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển lâu bền 1991 -2000). Tuy nhiên, theo các chuyên gia, ở Việt Nam có những dự án đầu tư trị giá đến hàng chục tỷ đồng, nhưng chi phí thực hiện ĐTM thậm chí chỉ là vài chục triệu đồng. Đây là điều không hợp lý vì với mức chi như vậy khó có thể đáp ứng một loạt các yêu cầu khảo sát và đo đạc một cách nghiêm túc và cập nhật các chỉ tiêu môi trường ở các khu vực dự án cụ thể. Chi phí không đủ nhưng báo cáo vẫn được lập xong là cơ sở để nghi vấn độ tin cậy về thông tin và chất lượng báo cáo. Bên cạnh đó, chủ đầu tư luôn đặt ra mục đích cao nhất là để xuất dự án được các cơ quan có thẩm quyền chấp thuận cho thực hiện, vì thế khó có thể nói rằng họ chi tiền (của mình) thuê cá nhân hay tổ chức tư vấn lập báo cáo ĐTM để dẫn tới quyết định dự án bị trì hoãn hoặc chấm dứt ngoài mong muốn của họ.

Tồn tại nói trên là một sự thật khách quan do chính các quy định luật pháp ràng buộc “tổ chức, cá nhân là chủ đầu tư dự án thuộc đối tượng phải lập báo cáo ĐTM phải tự tiến hành hoặc thuê tổ chức tư vấn có đủ điều kiện tiến hành công tác ĐTM và lập báo cáo ĐTM của dự án” (Điều 1, Chương III, thông tư 05/2008/TT-BTNMT hướng dẫn về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường), nói cách khác chính chủ đầu tư là người chi tiền cho hoạt động ĐTM của dự án. Những phản ánh nói trên, mặc dù không phải đại diện cho tất cả các trường hợp, nhưng cũng là tình huống điển hình giúp nhìn nhận tốt hơn về những khiếm khuyết của chính sách ĐTM hiện nay. Theo các chuyên gia phản biện, bên cạnh năng lực và kiến thức, người lập báo cáo ĐTM và chủ dự án liệu

cần phải ý thức được lương tâm, trách nhiệm của mình về bảo vệ môi trường và an sinh xã hội của người dân hiện tại và mai sau. Quy định luật pháp có thể không ràng buộc được lương tâm của người lập báo cáo ĐTM, nhưng các chế tài về cam kết chất lượng và sự trung thực của báo cáo ĐTM cần được áp dụng triệt để.

(e) Thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM: Đánh giá để mà làm (!?)

Thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM được pháp luật phân cấp cho Bộ TN-MT (cấp trung ương) và UBND (cấp địa phương). Theo các chuyên gia, những ưu tiên về dự án đầu tư và phát triển kinh tế của cả Chính phủ, ngành và đặc biệt là các tỉnh, thành đã đặt các cơ quan (và cá nhân) chịu trách nhiệm thẩm định báo cáo ĐTM vào thế “không được làm trái ý cấp trên”, nhất là các dự án đầu tư quy mô lớn của nước ngoài nhưng tiềm ẩn rủi ro cao về môi trường như xây dựng thủy điện, cảng biển, khai thác khoáng sản, sửa chữa tàu biển, tái chế rác thải,... Có thể nói, tính độc lập, phản biện và chịu trách nhiệm trước pháp luật, thể hiện qua trách nhiệm và quyền hạn của hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM chưa được quy định rõ ràng. Vì thế, có những ý kiến băn khoăn về quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM đã bị thiên lệch vì lợi ích của các nhà đầu tư hơn là lợi ích chung của cộng đồng và xã hội.

Các ý kiến đánh giá của hội đồng thẩm định hầu như chỉ mang tính chất tư vấn, tham khảo trong quá trình ra quyết định cuối cùng. Nghĩa là, quyết định thông qua báo cáo ĐTM được định đoạt bởi hội đồng phê duyệt chứ không thuộc thẩm quyền của hội đồng thẩm định. Như vậy, trong trường hợp dự án được thông qua và đi vào hoạt động mới gây ra những tác động và suy thoái môi trường thì sẽ khó quy trách nhiệm cho các bên liên quan. Bất cập này hiện cũng chưa được quy định rõ ràng trong hệ thống văn bản

QPPL về ĐTM mà mới chỉ dừng lại ở việc quy định trách nhiệm kiểm tra giám sát thực hiện nội dung của báo cáo ĐTM.

Quan điểm và phương pháp luận về “Đánh đổi giữa môi trường và phát triển” chưa được vận dụng sâu sắc trong quá trình thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM. Trong bối cảnh phát triển, chắc chắn phải có sự đánh đổi giữa lợi ích kinh tế với lợi ích môi trường, nhưng với nhiều trường hợp, sự cân nhắc đánh đổi này được chuyển thành “bỏ qua”. Ví dụ, diễn đàn thảo luận về Đại dự án khai thác chế biến quặng Bauxit ở Tây Nguyên do Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam làm chủ đầu tư đã trở thành một chủ đề nóng. Các nhà khoa học và môi trường, các nhà nghiên cứu văn hóa đã kịch liệt phản đối đại dự án này do có những lo lắng về hậu quả ô nhiễm môi trường trên diện rộng không thể tránh khỏi, hiệu quả kinh tế thấp, đe dọa văn hóa bản địa, rủi ro về an ninh chính trị và mất công bằng xã hội. Tuy nhiên, quyết định thực hiện đã được Thủ tướng Chính phủ và UBND tỉnh Đắk Nông thông qua. Quan điểm một vị lãnh đạo tỉnh Đắk Nông đã phản ánh sự lựa chọn: “Không làm thì bauxit vẫn vẫn là đất thôi”.

Quyết định phê duyệt của cơ quan chức năng thiếu tính thống nhất giữa các dự án trong quy hoạch tổng thể phát triển. Ví dụ, dự án xây dựng cáp treo Vinpearland phục vụ du lịch đã làm phá sản hoàn toàn dự án phát triển cụm cảng nước sâu mang tầm quốc tế ở Nha Trang (Khánh Hòa). Hay tình trạng xây dựng ồ ạt các nhà máy thủy điện vừa và nhỏ: “Trong một tỉnh nhỏ như Quảng Nam, có đến 8 nhà máy thủy điện vừa và hàng chục thủy điện nhỏ; chắc chắn tài nguyên thiên nhiên và xã hội của tỉnh này sẽ phải đứng trước nguy cơ vô cùng to lớn, vậy mà vẫn được thông qua”.

(f) Năng lực giám sát sau phê duyệt còn yếu kém

Các cơ quan quản lý không có đủ nhân lực, trang thiết bị và thời gian để giám sát môi trường trong quá trình xây dựng và hoạt động của dự án. Họ cũng chưa có đủ quyền để cưỡng chế việc thực thi các yêu cầu được ghi trong quyết định phê chuẩn báo cáo ĐTM. Đó là một trong những nguyên nhân dẫn đến vụ Công ty TNHH Vedan (Đồng Nai) trắng trợn vi phạm Luật BVMT - xả trái phép nước thải (chưa qua xử lý) xuống sông Thị Vải kéo dài liên tục trong 14 năm. Khi vụ việc bị lực lượng Cảnh sát Môi trường phát hiện và điều tra thì có tới 3 tội danh không xử phạt được do đã hết thời hạn xử phạt hành chính (quá 2 năm). Cả ba tội danh này đều liên quan đến báo cáo ĐTM bổ sung và cam kết bảo vệ môi trường.

Sự ra đời của lực lượng Cảnh sát Môi trường từ năm 2006 đã trợ giúp tích cực cho công tác thanh tra, giám sát thực hiện dự án và phát hiện những sai phạm như không thực hiện đầy đủ nội dung ĐTM hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường. Kết quả thanh tra cho thấy 100% cơ sở bị thanh tra không thực hiện giám sát môi trường định kỳ, hoặc không thực hiện đầy đủ nội dung giảm thiểu tác động môi trường (Bộ Công an, 2008). Tuy nhiên, hiện chưa có quy định pháp luật nào về hoạt động của CSMT như là một cơ quan điều tra chuyên trách; hay đối với hoạt động thanh tra môi trường, chỉ được thực hiện khi có quyết định thanh tra. Chính những thiếu hụt liên quan đến quyền hạn của thanh tra và cảnh sát môi trường đã làm hạn chế hiệu lực hoạt động của họ.

(g) Chính sách đảm bảo an toàn của các định chế tài chính đa phương đối với các dự án cho Chính phủ vay vốn đang bị đơn giản hóa.

Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) gần đây đã phê duyệt cho Chính phủ Việt Nam vay vốn xây dựng nhà máy



thủy điện Trung Sơn (Thanh Hóa) và Sông Bung 4 (Quảng Nam). Bản thân các định chế tài chính này đều có những chính sách đảm bảo an toàn (safeguard policies – bao gồm chính sách an toàn môi trường, chính sách tái định cư và chính sách người dân tộc bản địa), các chính sách về minh bạch thông tin cũng như cả ủy ban thanh tra để đảm bảo tính tuân thủ các nguyên tắc an toàn khi thực hiện dự án. Nhưng hiện nay, các tổ chức môi trường quốc tế đang chất vấn các ngân hàng này về dự định đơn giản hóa các chính sách đảm bảo an toàn, nhằm đẩy nhanh tốc độ cho vay, và đẩy trách nhiệm thực hiện các chính sách an toàn cho chính phủ vay vốn. Các tổ chức môi trường yêu cầu WB và ADB cần phải điều chỉnh các chính sách đó chi tiết và chặt chẽ hơn, đặc biệt phải chú trọng quyền lợi và sự tham gia của các cộng đồng địa phương chịu ảnh hưởng.

(h) Yêu cầu thông tin và tham vấn cộng đồng về ĐTM thường bị xem nhẹ hoặc làm ngơ

Yêu cầu tham vấn cộng đồng trong hoạt động ĐTM, thông tin minh bạch với cộng đồng về dự án và kết quả ĐTM đã được đề cập đến trong các văn bản pháp luật về ĐTM. Tuy nhiên các yêu cầu này vẫn chưa rõ ràng, cụ thể. Theo các chuyên gia, có một số bất cập trong việc nhận thức về chủ thể cộng đồng – ai là cộng đồng (?) của chuyên gia, tổ chức tư vấn, nhà đầu tư và chính quyền địa phương để tham vấn đúng địa chỉ. Khái niệm “cộng đồng” chưa được luật pháp Việt Nam quy định rõ ràng, nên chuyên gia tư vấn ĐTM thường không hỏi ý kiến người dân mà lại hỏi cán bộ của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc hoặc Hội đồng Nhân dân của địa phương vì cho rằng đây là những tổ chức đại diện cho dân. TS. Vũ Quang, giảng viên Khoa Luật của Đại học Quốc gia Hà Nội bình luận “Thông thường, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc là cơ quan đại diện cho nhân dân. Nhưng bản thân cơ quan này không quan tâm đến lĩnh vực môi trường và mang tính chất nhà nước

nhều hơn, nên thực sự liệu có phù hợp khi đại diện cho cộng đồng trong hội đồng thẩm định ĐTM?”. Hơn nữa, đối với các hội và tổ chức xã hội dân sự - với vai trò là cầu nối giữa cộng đồng và các cơ quan chức năng chính phủ, nhưng những quy định liên quan đến vai trò và quyền lợi tham gia của họ vào công tác ĐTM gần như chưa được đề cập đến trong các quy định pháp luật.

Trong quá trình ĐTM, tham gia và lắng nghe ý kiến cộng đồng là yêu cầu không bắt buộc, chỉ được thực hiện khi được yêu cầu. Do vậy, việc thực hiện yêu cầu này diễn ra ở các mức độ khác nhau tùy từng địa phương. Các thành phố lớn như Hà Nội, t.p. Hồ Chí Minh, công tác này được thực hiện khá nghiêm chỉnh; còn ở các địa phương khác, còn nghèo, vùng miền núi, hoặc dân trí thấp thì hầu như hoạt động này không diễn ra, hoặc có diễn ra thì cũng chỉ mang tính chất hình thức (Nguyễn Khắc Kinh, 2004). Tuy nhiên, đối với những dự án đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, công tác này lại được thực hiện rất cẩn thận. Điển hình là Dự án nhiệt điện Phú Mỹ 2 tại Bà Rịa Vũng Tàu do WB hỗ trợ đã thực hiện rất tốt việc tổ chức các buổi họp báo với sự tham gia của các bên liên quan: chính quyền, sở, ngành, các tổ chức liên quan và các hộ dân nằm trong vùng dự án; trình bày minh bạch các thông tin chung liên quan đến dự án cũng như biện pháp giảm thiểu ô nhiễm.

Nhận thức được tầm quan trọng của yêu cầu trên, nên tháng 12/2008, Bộ TN-MT đã ban hành Thông tư 05/2008/TT-BTNMT ngày 08/12/2008 về Hướng dẫn đánh giá tác động môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường đã quy định rõ ràng hơn các điều về tham vấn cộng đồng và cơ chế minh bạch thông tin. Cụ thể, tại Điều 2: *Tham vấn ý kiến cộng đồng, chương III – Thông tư 05/2008/TT-BTNMT* quy định: chủ dự án phải gửi văn bản

thông báo về các hạng mục đầu tư chính, các vấn đề môi trường, các giải pháp bảo vệ môi trường của dự án và đề nghị Ủy ban nhân dân, Ủy ban mặt trận tổ quốc cấp xã nơi thực hiện dự án tham gia ý kiến; đồng thời công bố công khai bằng văn bản để nhân dân biết và thực hiện đối thoại với chủ dự án;...

(i) Quy định về ký quỹ bảo vệ môi trường: Chế tài phòng ngừa tác động môi trường

Năm 2008 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 71/2008/QĐ-TTg về Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản, với mức tính phí ký quỹ có thể bằng 100% chi phí dự án. Đây là một giải pháp pháp luật hợp lý, tuy nhiên mới chỉ được áp dụng đối

với các dự án khai thác khoáng sản. Cũng trong năm 2008, Hội thảo “Đánh giá tác động môi trường chiến lược hệ thống thủy điện lưu vực Vu Gia - Thu Bồn” do UBND tỉnh Quảng Nam tổ chức vào ngày 13/3/2008, đã đề xuất áp dụng biện pháp ký quỹ hỗ trợ tác động môi trường đối với các nhà đầu tư xây dựng thủy điện tại tỉnh này nhằm hỗ trợ giúp đỡ người dân chịu tác động xấu của môi trường. Đây là một hướng đi mới khuyến khích các nhà đầu tư và doanh nghiệp có trách nhiệm hơn đối với những hoạt động của mình, đồng thời góp phần hỗ trợ cộng đồng khỏi những tác động xấu do các dự án mang lại.

(k) Chế tài xử phạt vi phạm quy định ĐTM còn quá nhẹ

Hành vi vi phạm (*)	Mức độ xử phạt
Thực hiện không đúng một trong các nội dung của báo cáo ĐTM đã được phê duyệt và các yêu cầu khác trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM	Phạt tiền từ 8 - 10 triệu đồng
Không thực hiện đầy đủ các nội dung trong báo cáo ĐTM đã được phê duyệt và các yêu cầu khác trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM	Phạt tiền từ 11 - 15 triệu đồng
Không lập báo cáo ĐTM mà tiến hành xây dựng hoặc đưa công trình vào hoạt động đối với trường hợp phải lập báo cáo ĐTM	Phạt tiền từ 20 - 30 triệu đồng
Không lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược đối với trường hợp phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược	Phạt tiền từ 30 - 40 triệu đồng

(*) Theo Điều 9, chương II – Nghị định 81/2006/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Cưỡng chế thi hành là mấu chốt cho việc thực thi tốt pháp luật. Hình thức xử phạt hiện nay đối với hành vi vi phạm quy định ĐTM mới chỉ là xử phạt hành chính, với mức phạt từ 8-40 triệu đồng cho các lỗi vi phạm: không thực hiện đúng nội dung trong báo cáo ĐTM và không lập báo cáo ĐTM mà đã tiến hành triển khai dự án (Điều 9, Chương II, Nghị định 81/2006/NĐ-CP ngày 09/08/2006 về

Xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường). Tuy nhiên, hình thức và mức độ xử phạt này là chưa thực sự thoả đáng và thiếu tính răn đe; đối với một dự án đầu tư hàng tỷ đồng thì mức xử phạt như vậy là quá nhẹ, dễ khuyến khích nhà đầu tư chấp nhận làm sai và chấp nhận bị xử phạt.

LỜI KẾT

Hơn 15 năm trôi qua kể từ khi có quy định đầu tiên về ĐTM ở Việt Nam, không thể phủ nhận những cố gắng và nỗ lực của Chính phủ Việt Nam trong việc thực hiện đánh giá tác động môi trường. Từ quá trình hoàn thiện dần hệ thống văn bản QPPL đến phát triển đội ngũ và năng lực thực hiện ĐTM đã có những phát triển đáng ghi nhận. Tuy nhiên, bản thân quy định luật pháp ĐTM vẫn còn nhiều lỗ hổng và bất cập, chưa ràng buộc được trách nhiệm pháp lý và yêu cầu tuân thủ chặt chẽ của chủ đầu tư, chính quyền địa phương, cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, cá nhân và tổ chức tư vấn ĐTM. Nếu coi toàn bộ hệ thống quy định pháp luật ĐTM hoàn thiện là “một cốc nước” thì có thể nói rằng đến nay, Việt Nam đã “có được một nửa cốc nước”. Hệ thống pháp luật đầy đủ và nghiêm minh sẽ giúp Việt Nam loại trừ được những bất cập liên quan đến công tác ĐTM như hiện nay.

Tài liệu tham khảo

CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Luật Bảo vệ Môi trường của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, số 29/L-CTN ngày 27/12/1993
2. Luật Bảo vệ Môi trường của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, số 52/2005/QH11 ngày 29/11/2005
3. Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008 Về sửa đổi bổ sung 1 số điều của nghị định 80/2006/NĐ-CP về quy định chi tiết và thi hành luật bảo vệ môi trường 2005
4. Nghị định 81/2006/NĐ-CP ngày 09/08/2006 Về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.
5. Thông tư 08/2006/TT-BTNMT ngày 10/10/2006 . Hướng dẫn chi tiết thực hiện một số nội dung về đánh giá tác động môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường.
6. Thông tư 05/2008/TT-BTNMT Hướng dẫn về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường
7. Thông tư 1420-TT/MTg-BKHCHNMT ngày 26/11/1994 Hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với cơ sở đang hoạt động
8. Quyết định số 71/2008/QĐ-TTg về Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản
9. Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNMT Về việc ban hành Quy định về điều kiện và hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Công an, 2008. *Kỷ yếu hội thảo khoa học 2008: Phòng ngừa, đấu tranh chống tội phạm và vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trách nhiệm của chúng ta*. (trang: 62 – 63).
2. Hirsch, P (1992). *"Social and environmental implication of resource development in Viet Nam: the case of the Hoa Binh reservoir"*. RIAP occasional paper no 17, Research Institute for Asia and the Pacific, Sydney.
3. Lê Thạc Cán, 1994b. *"Research activities on environmental protection in Viet Nam"*, Ecology International Bulletin, 21. Pages 97-103
4. Nguyễn Khắc Kinh, 2004. *Báo cáo 10 năm thực hiện công tác đánh giá tác động môi trường*. <http://www.nea.gov.vn/tapchi/Toanvan/12-2k4-06.htm>
5. Viet Nam, *Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển lâu bền 1991 -2000*. Ủy ban Khoa học Nhà nước; UNDP, Cơ quan phát triển Quốc tế của Thụy Điển (SIDA), UNEP, IUCN, 1991. Bảng 7, trang 28
6. World Bank, 2006. *Environmental Impact Assessment: Regulation and Strategic Environmental Assessment Requirements _ Practice and Lesons Learned in East and Southeast Asia*. <http://www.worldbank.org/eapenvironment/sea-asia>

THAM KHẢO KHÁC

1. 10 lý do đề nghị tạm ngừng dự án Bauxit Tây Nguyên
<http://www.tuanvietnam.net/vn/thongtindachieu/5543/index.aspx>
2. Chuyên đề "Lạm phát sân Golf" trên trang ThienNhiem.Net
<http://www.thiennhiem.net/content/?page=26>
3. Đánh giá môi trường... trên giấy.
http://www.nea.gov.vn/thongtinmt/noidung/kt_14_2_03.htm
4. Lãnh đạo Đắk Nông: "Không làm thì Bauxit vẫn là đất thôi!"
<http://www.tuanvietnam.net/vn/thongtindachieu//5486/index.aspx>
5. Thủy điện nhỏ gây hại lớn cho môi trường
<http://www.thesaigontimes.vn/Home/diendan/ykien/5831/>



Ford Foundation

Thảo luận chính sách này được thực hiện trong khuôn khổ Dự án "Nâng cao năng lực giám sát thực thi luật pháp và chính sách bảo vệ môi trường ở Việt Nam" do Quỹ Ford (Hoa Kỳ) tài trợ (2008-2010).



Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) là tổ chức phi lợi nhuận hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện với môi trường.

Thông tin về các chương trình và hoạt động của PanNature xin tham khảo tại website:
www.nature.org.vn