

# CÁC KẾT QUẢ, HẠN CHẾ CHÍNH CỦA ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC, ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG VÀ KIẾN NGHỊ TIẾP TỤC BỔ SUNG CHÍNH SỬA CÁC NỘI DUNG NÀY TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG SỬA ĐỔI (2013)

TS. Lê Trình

## 1. MỞ ĐẦU

Theo bản tin của PanNature "Sự phát triển không ngừng về số lượng các KCN-CCN giải quyết được bài toán về phát triển kinh tế, giải quyết việc làm, hỗ trợ đắc lực phát triển các thế mạnh của từng địa phương... nhưng lại phát sinh nhiều vấn đề nan giải về môi trường. Theo báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, trong số 179 KCN đang hoạt động thì chỉ có 143 KCN đang vận hành hoặc đang xây dựng hệ thống xử lý nước thải tập trung. Ước tính số lượng nước thải phát sinh từ 179 KCN này là 622.773m<sup>3</sup>/ngày/đêm, trong đó các hệ thống xử lý nước thải tập trung chỉ xử lý được khoảng 362.450m<sup>3</sup>/ngày/đêm, đạt khoảng 58% tổng lượng nước thải. Như vậy, trung bình mỗi ngày có tới 240.000m<sup>3</sup> nước thải từ các KCN được xả thẳng ra môi trường chưa qua xử lý, gây ô nhiễm môi trường trầm trọng, đặc biệt là tại các khu vực gần KCN...

- Tin từ Trung tâm Quan trắc và Kỹ thuật Môi trường (Sở Tài nguyên và Môi trường Đồng Nai) cho biết qua quan trắc tại 16 khu công nghiệp đóng trên địa bàn 6 huyện, thành phố cho thấy tại nhiều khu công nghiệp chất lượng môi trường không khí bị ô nhiễm, có thể gây ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân.
- Tin từ báo chí gần đây: Một phần diện tích Khu Ramsar – Vườn Quốc gia Mũi Cà Mau bị chặt phá để làm than đước; rừng đầu nguồn ở Quảng Nam, Tây Nguyên bị đốn hạ cho công trình thủy điện, Vườn Quốc gia Hoàng Liên Sơn có thể bị xâm hại do dự án xây cáp treo và công trình chùa lớn trên đỉnh.
- Hàng ngày ta có thể nghe hàng chục thông tin về ô nhiễm môi trường suy thoái môi trường đang xảy ra ở khắp nơi trên lãnh thổ Việt Nam.

Ô nhiễm môi trường và suy thoái môi trường ở các vùng miền của nước ta đang và sẽ ngày càng gia tăng. Đây là hậu quả của nhiều nguyên nhân: trách nhiệm của chủ đầu tư, người xả thải, người xâm hại, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó việc ban hành và thực thi các văn bản luật pháp về môi trường cũng có phần trách nhiệm.

Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) được Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam thông qua ngày 29/11/2005<sup>[1]</sup> có vai trò quan trọng trong quản lý môi trường trong giai đoạn đẩy mạnh CNH-HĐH đất nước. Một trong các ưu điểm của Luật là đã đưa ra các quy định chặt chẽ về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM), Cam kết bảo vệ môi trường (CBM). Các quy định này được nêu ở điều 14 đến 27 trong Chương III của Luật. Các nghị định của Chính phủ (gần đây là Nghị định số 29:2011/NĐ-CP) và thông tư của Bộ Tài nguyên và môi trường đã hướng dẫn khá chi tiết về ĐMC, ĐTM và CBM.

Trong quá trình nghiên cứu điều chỉnh Luật BVMT (2005) Bộ TN-MT đã tiếp thu nhiều ý kiến về phạm vi, nội dung, phương pháp, quy trình lập ĐMC, ĐTM và tham vấn các bên liên quan và đã bổ sung, sửa đổi nhiều điều/khoản về ĐMC, ĐTM (xem các điều 13-17, Mục 2 về ĐMC và các điều 18-26, Mục 3: về ĐTM trong Dự thảo số 5, bản trình Quốc hội)<sup>[2]</sup>.

Qua thông tin từ các cơ quan chức năng và qua thực tế chủ trì triển khai nghiên cứu lập báo cáo ĐMC cho nhiều quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH cấp vùng, tỉnh, khu kinh tế, nghiên cứu và nghiên cứu lập báo cáo ĐTM, giám sát sự tuân thủ yêu cầu BVMT cho nhiều dự án đầu tư trong nước, ODA và FDI trong các lĩnh vực phát triển năng lượng, giao thông, công nghiệp, thủy lợi...và có trên 10 năm tham gia nhiều Hội đồng Thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN-MT) đối với nhiều báo cáo ĐMC, ĐTM tôi có thể nêu một số nhận xét dưới đây về các ưu điểm và các vấn đề cần được điều chỉnh, bổ sung đối với các quy định về ĐMC, ĐTM trong Dự thảo Luật BVMT (Sửa đổi, 2013) nhằm tăng cường hiệu quả của công cụ ĐMC, ĐTM theo định hướng phát triển bền vững (PTBV).

## **2. HIỆN TRẠNG ĐMC và ĐTM Ở VIỆT NAM**

### **2.1. Hiện trạng ĐMC**

ĐMC lần đầu tiên được quy định trong các điều 14-17, Luật BVMT (2005) [1]ư Theo các quy định này nhiều chiến lược (C), quy hoạch (Q) đã có báo cáo ĐMC (tuy nhiên hầu như chưa có kế hoạch (K) nào phải lập báo cáo ĐMC). Bước đầu có hiệu quả gắn kết C/Q với BVMT theo định hướng PTBV. Theo báo cáo của Cục Thẩm định và ĐTM<sup>[3]</sup> cho đến hết tháng 6/2011, Bộ Tài nguyên và Môi trường với sự hỗ trợ từ các dự án quốc tế đã thực hiện 14 dự án ĐMC thí điểm cho các loại hình như quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch phát triển công nghiệp, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển khu kinh tế, chiến lược phát triển giao thông vận tải ở các cấp độ khác nhau. Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã và đang triển khai thực hiện ĐMC cho các Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của 6 vùng kinh tế. Bộ Công Thương đã triển khai một số dự án ĐMC thí điểm cho Tổng sơ đồ điện IV, VI, VII; Quy hoạch phát triển thủy điện lưu vực sông Vu Gia - Thu Bồn; Quy hoạch thăm dò khai thác, chế biến một số loại khoáng sản. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã triển khai thực hiện ĐMC cho 7 chiến lược, quy hoạch ngành. Bộ Giao thông vận tải đang triển khai thực hiện ĐMC cho 3 quy hoạch ngành. Đến giữa năm 2013 phần lớn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã lập và trình thẩm định ĐMC cho Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Cũng trong thời gian này, Bộ TN-MT đã tiếp nhận và thẩm định gần 100 báo cáo ĐMC của Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của các tỉnh, thành phố và của các CQK ngành, lĩnh vực thuộc các bộ, ngành khác quản lý. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã thẩm định gần 10 báo cáo ĐMC về quy hoạch ngành.

Theo Cục Thẩm định và ĐTM chất lượng và hiệu quả của các báo cáo ĐMC khác nhau, phụ thuộc vào năng lực của cơ quan lập C/Q/K, cơ quan tư vấn ĐMC, kinh phí thực hiện ĐMC, tổ chức thực hiện ĐMC, sự gắn kết giữa thực hiện CQK và ĐMC. Một số ĐMC không đạt yêu cầu, mang tính lý thuyết và có giá trị như là một điều kiện đơn thuần cho việc phê duyệt C/Q/K. Đối với công tác thẩm định báo cáo ĐMC, số lượng các chuyên gia có đủ năng lực tham gia các Hội đồng thẩm định ĐMC còn ít; phương thức thẩm định ĐMC chủ yếu thông qua tổ chức phiên họp thẩm định.

Theo nhiều chuyên gia và cá nhân tôi, hiện nay **phần lớn các báo cáo ĐMC có chất lượng rất hạn chế**, chỉ có giá trị minh họa cho ý đồ quy hoạch tăng trưởng kinh tế của lãnh đạo các cấp (nhưng thiếu cơ sở lý luận và thực tiễn) cho rằng Quy hoạch, bao gồm cả các dự án đã được đề xuất là đúng định hướng phát triển bền vững (PTBV). Ít có ĐMC nào mạnh dạn đề xuất loại bỏ các dự án đã được đưa vào Quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH các vùng Kinh tế trọng điểm, các tỉnh, thành phố đến năm 2020, mặc dầu các dự án đó có suất đầu tư rất lớn, hiệu quả kinh tế thấp nhưng có thể tác động rất xấu đến môi trường và xã hội (như một số dự án cảng hàng không ở Vân Đồn, Tiên Lãng, Long Xuyên, nhiều cảng ở miền Trung, miền Bắc, nhiều KCN, CCN ở Vùng Đồng bằng Bắc Bộ, nhiều dự án thủy điện ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Nam Trung Bộ, nhiều dự án khai thác kim loại màu ở Lâm Đồng, Đắk Nông, khai thác Titan ở các tỉnh ven biển Trung Bộ....). **Nếu các ĐMC không loại bỏ hoặc điều chỉnh các loại dự án có hiệu quả kinh tế thấp nhưng tác động môi trường và xã hội lớn sẽ tạo tiền đề nguy hiểm** vì dựa theo ĐMC đã được Bộ TN-MT/Bộ ngành khác thẩm định Chính phủ có thể phê duyệt các quy hoạch trong đó có cả các dự án này, dẫn đến gây hệ lụy lâu dài về kinh tế, xã hội và môi trường cho đất nước. Do vậy có ý kiến cho rằng thà Quy hoạch chưa có báo cáo ĐMC, chưa được Chính phủ phê duyệt còn có cơ hội để các nhà khoa học môi trường, kinh tế, xã hội góp ý còn hơn là danh nghĩa đã có báo cáo ĐMC nên Quy hoạch đó được Chính phủ phê duyệt, nhưng chưa gắn kết với môi trường và an sinh xã hội, không theo định hướng phát triển bền vững.

Nguyên nhân chính dẫn đến chất lượng các báo cáo ĐMC còn hạn chế là do *nội dung C/Q/K quá rộng, thời gian triển khai lâu dài, các nội dung, định hướng của C/Q/K có tính khái quát, đặc biệt là do lãnh đạo các địa phương, ngành lĩnh vực thường có xu hướng lập các quy hoạch với các dự án đầu tư công cực lớn nhưng không tính đủ đến các tổn thất về môi trường và hậu quả về xã hội*. Sự vô tình hay cố ý đó dẫn đến quá trình nghiên cứu ĐMC không được làm đồng thời với quá trình lập quy hoạch, không tham vấn các bên liên quan, hoặc tham vấn có tính hình thức dẫn đến ĐMC chỉ là công cụ minh họa tốt cho quy hoạch; việc lượng hóa tác động, đề xuất giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực không thể chi tiết, việc đề xuất loại bỏ các dự án lớn nhưng tác hại nghiêm trọng đến môi trường và tài nguyên càng không được lãnh đạo khuyến khích. Nguyên nhân nữa là do các quy định về ĐMC trong các Luật BVMT (2005 và Dự thảo sửa đổi 2013) còn quá khái quát, chưa nêu đủ yêu cầu về nội dung và chất lượng nên việc xây dựng các Nghị định của Chính phủ, thông tư của Bộ TN-MT hướng dẫn thi hành chưa đủ rõ ràng, chi tiết, thậm chí có điểm chưa phù hợp. Đây là vấn đề cần được xem xét, chỉnh sửa bổ sung trong quá trình xây dựng Luật BVMT mới<sup>[4]</sup>.

## 2.2. Hiện trạng ĐTM

Hiện nay, dù có không ít ý kiến phê phán nhưng so với ĐMC, hiệu quả ĐTM là cao hơn, thiết thực hơn trong BVMT. ĐTM đã được quy định ở Luật BVMT năm 1993 và quy định chi tiết hơn tại các *điều 18-23* trong Luật BVMT (2005)<sup>[1]</sup>. Nhờ các quy định này việc thực hiện ĐTM cho các dự án đầu tư trong nước, các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và nhất là các dự án ODA đã triển khai nghiên cứu, lập báo cáo ĐTM khá chi tiết. Nhiều báo cáo ĐTM do một số đơn vị tư vấn của Việt Nam (như VESDEC) thực hiện đạt yêu cầu của cả Việt Nam và các tổ chức tài trợ quốc tế (WB, ADB, JICA, DANIDA). Những thành tựu về công tác ĐTM của Việt Nam trong thời gian qua là rất quan trọng. Có thể thấy một số kết quả nổi bật sau: hệ thống quản lý nhà nước về BVMT đã được hình thành ở cấp trung ương và địa phương, trong

đó có hoạt động quản lý về thẩm định và ĐTM; ý thức và trách nhiệm về ĐTM của các tổ chức, doanh nghiệp ngày càng được mở rộng và nâng cao chất lượng về ĐTM; nhận thức trong xã hội, đặc biệt là trong giới đầu tư về yêu cầu thực hiện ĐTM đã được thay đổi cơ bản. Nhờ có ĐTM công tác phòng ngừa, ngăn chặn ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường đã có những bước tiến<sup>[3]</sup>.

Tuy nhiên ngoài giá trị về cam kết thực hiện các biện pháp BVMT, không ít (nếu không nói là tỷ lệ cao) các báo cáo ĐTM có *chất lượng thấp về mặt dự báo* và về đề xuất các *biện pháp giảm thiểu tác động xấu* (là các nội dung quan trọng nhất của ĐTM).

- Các dự báo chưa đủ độ rõ ràng, thường có *xu hướng minh họa* các tác động tích cực cho chủ đầu tư và đánh giá tác động theo hướng giảm nhẹ (kết luận thường là có tác động xấu nhưng không lớn, có thể giảm thiểu). Điều này đã, đang và sẽ còn xảy ra khi nào nghiên cứu lập báo cáo ĐTM còn do chủ dự án trả chi phí, khi đó dù đơn vị tư vấn có nhiều chuyên gia giỏi, công nghệ dự báo hay nhưng cũng khó đưa ra kết luận rất xấu về tác động môi trường – xã hội dẫn đến dự án không được phê duyệt. Nếu vậy đơn vị tư vấn sẽ không được chủ đầu tư thanh toán chi phí. Sở dĩ chất lượng nghiên cứu ĐTM đối với các dự án ODA thường cao hơn vì kinh phí nghiên cứu ĐTM do tổ chức tài trợ quốc tế cấp, đơn vị tư vấn có thể dự báo khách quan, ngoài ra thời gian và kinh phí cho nghiên cứu ĐTM các dự án ODA luôn dài và cao hơn so với dự án đầu tư trong nước hoặc FDI.

- Các dự báo *tác động tích hợp* của nhiều tác động trong cùng một dự án hoặc tác động của trên 1 dự án tại một vùng hầu như chưa có ĐTM nào làm được. Đây là một trong các nguyên nhân dẫn đến việc phần lớn các dự án đơn lẻ đều được phê duyệt về mặt môi trường trong khi môi trường, tài nguyên, các hệ sinh thái của khu vực, lưu vực suy kiệt nhanh chóng.

- ĐTM hầu như chỉ quan tâm đến ô nhiễm mà *thiếu chú trọng dự báo cáo tác động đến các hệ sinh thái tự nhiên, sức khỏe và xã hội* (đây là sai sót trong các văn bản quy định, hướng dẫn ĐTM). Tình trạng phổ biến là ĐTM dự án thủy điện lại quan tâm dự báo phát sinh bao nhiêu tấn bụi, SOx, NOx, tăng độ ồn bao nhiêu dB, trong khi các yếu tố thay đổi cân bằng nước, mất rừng, ảnh hưởng thủy sản, ảnh hưởng văn hóa dân tộc bản địa lại chỉ có vài trang sơ lược. Tương tự như vậy, nhiều dự án cảng biển, khai thác Titan, nuôi tôm trên cát không nghiên cứu tác động đến hệ sinh thái ven bờ, tác động đến các ngành du lịch, thủy sản; nhiều ĐTM cho các dự án phát triển công nghiệp, khai khoáng, đô thị, giao thông hầu như bỏ qua dự báo tác động sinh thái, tác động xã hội, thậm chí còn không có thông tin, số liệu sinh thái, đa dạng sinh học, dân tộc học, văn hóa bản địa, khảo cổ.... trong báo cáo. *Tác động sinh thái và tác động xã hội là các vấn đề được các quy định ĐTM của các tổ chức quốc tế và các quốc gia đặc biệt quan tâm*<sup>[5-7]</sup>.

- Các biện pháp giảm thiểu tác động xấu chưa cụ thể hoặc khó khả thi, nhất là các báo cáo ĐTM cho các loại hình dự án có tính phức tạp về sinh thái, thủy văn, tài nguyên thiên nhiên và có nhiều tác động tích hợp (các dự án phát triển thủy điện, thủy lợi, khu công nghiệp, cảng biển...).

- Việc “hậu thẩm” sau ĐTM chủ yếu là kiểm tra các công trình xử lý chất thải mà ít chú trọng kiểm tra về tác hại đến các hệ sinh thái chung quanh và hậu quả xã hội của dự án.

Các sai sót nêu trên phần lớn là do các chủ đầu tư, hội đồng thẩm định (đơn vị tư vấn chỉ chịu trách nhiệm với chủ đầu tư vì họ chỉ làm theo hợp đồng với chủ đầu tư), một phần do các

hướng dẫn trong các nghị định, thông tư chưa rõ ràng, chưa đầy đủ trong Luật BVMT (2005) và cả Sửa đổi (2013). Lý do nữa là thời gian và kinh phí nghiên cứu ĐTM ở Việt Nam rất hạn chế (nhiều ĐTM cho các dự án nhà máy xi măng, nhà máy nhiệt điện công suất lớn mà chỉ làm trong 2 tháng với giá dưới 250 triệu đồng thì làm sao có thể khảo sát chi tiết các thành phần môi trường tự nhiên, xã hội, tính toán, dự báo và tham vấn đầy đủ các bên liên quan).

Do vậy, để nâng cấp nghiên cứu và thẩm định ĐTM, một số quy định về ĐTM trong Luật BVMT (dự thảo sửa đổi 2013) cần được Quốc hội cho ý kiến để được tiếp tục bổ sung, chỉnh sửa để ĐTM thực sự là công cụ hiệu quả trong xem xét, phê duyệt các dự án và quản lý môi trường.

### **3. CÁC KIẾN NGHỊ NÂNG CAO HIỆU QUẢ ĐMC VÀ ĐTM**

#### **3.1. Các đề nghị điều chỉnh, bổ sung các quy định về ĐMC, ĐTM trong Luật BVMT (Dự thảo sửa đổi 2013)**

##### **3.1.1. Các nội dung chính về ĐMC, ĐTM đã được chỉnh sửa, bổ sung trong Dự thảo Luật BVMT sửa đổi (2013)**

Dự thảo Luật BVMT sửa đổi (2013) đã chỉnh sửa, bổ sung nhiều nội dung phù hợp yêu cầu thực tế và tiếp cận quốc tế. Các vấn đề chính được sửa đổi, bổ sung về ĐMC, ĐTM là:

- **Về ĐMC:** dự thảo Luật quy định danh mục các nhóm chiến lược, quy hoạch cần lập báo cáo ĐMC theo hướng cụ thể hơn, thu hẹp đối tượng phải lập ĐMC khi không quy định lập ĐMC đối với các kế hoạch; quy định kết quả ĐMC phải được xem xét và tích hợp với nội dung của chiến lược, quy hoạch; trách nhiệm của các cơ quan được giao nhiệm vụ xây dựng chiến lược, quy hoạch trong việc lập ĐMC; bổ sung nội dung cần tham vấn và đề xuất điều chỉnh chiến lược, quy hoạch trong nội dung ĐMC.
- **Về ĐTM,** khác với Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 giao Chính phủ quy định các dự án phải lập ĐTM, dự thảo Luật quy định cụ thể 3 nhóm dự án cần phải lập báo cáo ĐTM, bao gồm: (1) Nhóm dự án thuộc thẩm quyền phê duyệt chủ trương của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; (2) Nhóm dự án sử dụng đất của khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, khu di tích lịch sử - văn hóa, khu di sản thế giới, khu dự trữ sinh quyển, khu danh lam thắng cảnh được xếp hạng; (3) Nhóm dự án tác động xấu đến môi trường và xã hội do Chính phủ quy định. Dự thảo Luật cũng bổ sung quy định các dự án có quy mô lớn, có khả năng tác động nhiều mặt tới môi trường đều phải thực hiện ĐTM thông qua 2 bước: ĐTM sơ bộ và ĐTM, hạn chế tối đa việc đã lập dự án cụ thể và lập báo cáo ĐTM nhưng dự án không được phép thực hiện.
- **Về tham vấn các bên liên quan** (thay cho “tham vấn cộng đồng” là rất đúng): ĐMC có yêu cầu nhưng không quy định biện pháp thực hiện. ĐTM có quy định cụ thể ở điều 21 “Cách thức tiến hành tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM”: theo đó ngoài tham vấn Ủy ban nhân dân cấp xã, *Chủ dự án còn phải có trách nhiệm tổ chức các cuộc tham vấn với cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp của dự án.* Đây là quy định tiến bộ trên cơ sở tiếp thu ý kiến nhiều tổ chức, cá nhân.
- Đã bỏ Khoản 2, điều 20 (Luật BVMT 2005) yêu cầu “Đánh giá chung về hiện trạng môi trường nơi thực hiện dự án và vùng kế cận; mức độ nhạy cảm và sức chịu tải của môi trường”. Việc loại bỏ quy định này là đúng vì “mức độ nhạy cảm” và “sức chịu tải môi

*trường*” là các khái niệm chưa rõ ràng, phụ thuộc vào nhiều yếu tố tự nhiên, xã hội, nguồn thải trong cả vùng/lưu vực, một nghiên cứu ĐTM cho 1 dự án không thể làm được việc này, ở ta chưa có đơn vị, viện trường nào có thể xác định “*sức chịu tải môi trường*” cho 1 vùng, tỉnh, lưu vực có độ tin cậy, được công nhận (từ 1995 đến nay đã có nhiều nghiên cứu về “*khả năng tự làm sạch, khả năng tiếp nhận chất thải*” của một số sông, lưu vực sông, vịnh biển trong đó có một số đề tài do tác giả bài này chủ trì nhưng các nghiên cứu này cần kéo dài cả năm và chi phí vài trăm triệu – vài tỷ đồng/đề tài nhưng cũng chỉ đưa các kết luận đối với một số kịch bản giả thuyết. ĐTM cho 1 dự án không thể làm được và không có trách nhiệm phải làm cho cả vùng vì còn bao nguồn tác động, bao nhiều dự án khác).

### **3.1.2. Kiến nghị một số vấn đề quan trọng cần được bổ sung, làm rõ trong Dự thảo Luật BVMT sửa đổi (2013)**

Mặc dù đã tiếp thu và chỉnh sửa nhiều nội dung nhưng Bản Dự thảo Luật BVMT sửa đổi (2013) còn một số vấn đề quan trọng cần được bổ sung làm rõ.

#### **Về ĐMC:**

- *Tham vấn các bên liên quan* là nội dung đặc biệt quan trọng đảm bảo cho chiến lược, quy hoạch gắn kết với môi trường – an sinh xã hội và tạo sự đồng thuận cao giữa các ngành, lĩnh vực, địa phương. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tham vấn các bên liên quan cần được làm suốt quá trình lập chiến lược, quy hoạch và lập ĐMC. Cần bổ sung một, hai điều quy định, yêu cầu về tổ chức tham vấn các bên liên quan trong ĐMC, trong đó cần xác định các bên liên quan là gì tùy từng quy hoạch, chiến lược, các thời điểm tổ chức tham vấn, hình thức tham vấn (như đã quy định với ĐTM).

#### **Về ĐTM:**

- -Nên có bổ sung 1 điều quy định các loại dự án nào thuộc nhóm 3 (Nhóm dự án tác động xấu đến môi trường và xã hội) (trong Luật BVMT 2005 có liệt kê). Nếu giao Chính phủ quy định thì việc phân loại các dự án cần tham khảo phân loại (theo category) của WB, JICA, ADB để hài hòa quy định quốc tế.
- Nên quy định chủ dự án phải đảm bảo thời gian, kinh phí phù hợp cho nghiên cứu lập báo cáo ĐTM (để tránh trường hợp một số ĐTM chỉ cần 1-2 tháng là hoàn thành). Nếu không ghi vào Luật thì Chính phủ cần quy định chặt về nội dung cần có, thời gian nghiên cứu, lập ĐTM cho các loại hình dự án. Kinh nghiệm Nhật Bản cho thấy 1 ĐTM cần trên 2,0 năm từ bắt đầu nghiên cứu đến hoàn thành thẩm định. WB yêu cầu ĐTM cần đủ thời gian nghiên cứu (thường trên 6 tháng với dự án Category A).
- Nên có điều/khoản quy định nội dung báo cáo ĐTM không chỉ là chất thải, không chỉ dự báo/giảm thiểu tác động đến môi trường vật lý (ô nhiễm đất, nước, không khí) mà còn làm rõ tác động đến môi trường sinh học, tác động xã hội. Như vậy mới có thể đánh giá dự án đó có nên được phép đầu tư không (một số loại hình dự án tạo chất thải không lớn: như thủy lợi, thủy điện, giao thông, cáp treo... nhưng lại tác động rất xấu đến môi trường sinh học, các hệ sinh thái tự nhiên và xã hội). Đây cũng là yêu cầu trong các hướng dẫn ĐTM của các tổ chức quốc tế.

- Cần khôi phục quy định về “hậu thẩm” sau khi thẩm định báo cáo ĐTM. Biết rằng: việc dự báo tác động trong giai đoạn nghiên cứu khả thi của dự án là không thể chính xác, không thể chắc chắn (trên thế giới cũng vậy), do đó trong chương về dự báo cần có mục: những vấn đề chưa chắc chắn (chưa thể dự báo, cần giám sát quan trắc trong quá trình triển khai dự án mới có thể đánh giá tác động). Do vậy báo cáo ĐTM thường mang tính cam kết tuân thủ các quy định về BVMT, tuân thủ QCVN. Như vậy, quan trắc môi trường (effect monitoring) và kiểm tra sự tuân thủ môi trường (environmental compliance monitoring) là các công tác bắt buộc phải có để đảm bảo dự án không gây tác động xấu đến môi trường. Nếu không có hậu kiểm (compliance monitoring: kiểm tra việc triển khai các biện pháp BVMT đã được nêu trong báo cáo ĐTM) thì báo cáo ĐTM chỉ còn là văn bản hình thức để phê duyệt đầu tư, vì với chủ đầu tư lợi ích kinh tế là mục tiêu tối thượng nên ít có chủ đầu tư nào triển khai đúng các công trình/biện pháp BVMT đã được phê duyệt, nếu không bị kiểm tra, bắt buộc phải làm. Kinh nghiệm quốc tế: các dự án WB, JICA, ADB... đều yêu cầu buộc phải giám sát, đánh giá “tính tuân thủ các yêu cầu môi trường”. Các dự án quốc tế mà các chuyên gia/cán bộ VESDEC đang triển khai giám sát đánh giá sự tuân thủ môi trường như Dự án Thủy điện Trung Sơn, Dự án Tài chính nông thôn III (dự án WB), Metro Hà Nội – Tuyến N3 (ADB) là các thí dụ điển hình về hậu kiểm theo quy định quốc tế.

### Về bảo tồn tài nguyên sinh vật

Thiếu sót lớn về quan niệm về phạm vi bảo vệ môi trường của những người biên soạn Luật BVMT sửa đổi (2013): không xem môi trường sinh học, tài nguyên sinh vật là một trong các thành phần môi trường (*theo khoa học môi trường: môi trường tự nhiên bao gồm: môi trường vật lý (địa quyển, thủy quyển, khí quyển) và môi trường sinh học*). Do vậy trong chương V “Bảo vệ các thành phần môi trường” chỉ quy định về bảo vệ các thành phần môi trường đất, nước, không khí, nhưng không có quy định về bảo vệ môi trường sinh học (hoặc tài nguyên sinh vật). Đây là khiếm khuyết so với Luật BVMT (2005), trong đó có nguyên 1 chương V “bảo tồn và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên).

Mặc dù bảo vệ tài nguyên sinh vật được quy định ở nhiều Luật: Luật Đa dạng sinh học, Luật bảo vệ và Phát triển triển rừng, tuy nhiên Luật BVMT là luật bao quát toàn bộ các vấn đề môi trường do vật cần bổ sung các quy định về bảo vệ tài nguyên sinh vật..

### 3.2. Một số kiến nghị về triển khai nghiên cứu, lập và thẩm định báo cáo ĐMC/ĐTM

Để ĐMC/ ĐTM có thể là một công cụ hữu hiệu trong quản lý và bảo vệ môi trường, ngoài điều chỉnh văn bản pháp lý cần thực hiện một số công tác lớn dưới đây.

- Sau khi Luật BVMT được ban hành, Chính phủ/Bộ TN-MT cần lập các quy định/hướng dẫn chi tiết về ĐMC, ĐTM từ phân loại, phạm vi, nội dung, phương pháp, thời gian, quy định chi tiết về tham vấn các bên liên quan... Các quy định., hướng dẫn này cần được lập trên cơ sở tham khảo tối đa quy định quốc tế (vì các tổ chức quốc tế đã có kinh nghiệm nhiều năm ở nhiều quốc gia) và đảm bảo hài hòa theo Tuyên bố Hà Nội (Hanoi Core Statement, 2000).

- Bộ TN-MT tiếp tục nghiên cứu điều chỉnh các hướng dẫn kỹ thuật về ĐMC/ĐTM cho các đối tượng khác nhau với tham khảo tối đa các hướng dẫn kỹ thuật của quốc tế. Các yêu cầu nghiên cứu tác động/giảm thiểu tác động về sinh thái, xã hội cần được đưa vào các hướng dẫn kỹ thuật.
- Cần nâng cao năng lực của các ủy viên hội đồng thẩm định các cấp để đảm bảo: hỏi đúng, yêu cầu đúng đối với từng loại hình, đặc điểm ĐMC, ĐTM (tránh tình trạng sa đà hỏi/yêu cầu các vấn đề không trọng tâm mà bỏ qua các vấn đề cốt lõi, đặc thù của dự án: thí dụ với dự án đường cao tốc mà có thành viên hội đồng cứ yêu cầu quá chi tiết về dự báo tác động do giải phóng chuồng trại chăn nuôi trong khi Hội đồng ít lưu ý về tác động làm mất thảm thực vật vùng đất ngập nước, tác động có thể xảy ra do tái định cư bắt buộc...). Các hướng dẫn ĐTM của các tổ chức quốc tế luôn lưu ý về các tác động chính, đặc thù của từng loại hình dự án.
- Cần nâng cao trình độ các đơn vị, các nhân tham gia nghiên cứu ĐMC/ĐTM sao cho mỗi ĐMC, ĐTM thực sự là một hoặc tổng hợp của nhiều *nghiên cứu khoa học* (như hiện nay Hàn Quốc, Nhật Bản và nhiều nước tiên tiến đang yêu cầu). Như vậy, ĐMC, ĐTM cần thời gian và kinh phí phù hợp chứ không nên chế biến như “mì ăn liền”.
- Cần có cơ chế đảm bảo sự tham gia của các bên liên quan (tổ chức, cộng đồng địa phương có liên quan) vào quá trình lập, thẩm định và giám sát thực hiện các báo cáo ĐMC, ĐTM qua đó tạo tính công khai minh bạch của chiến lược, quy hoạch, dự án và tạo sự đồng thuận của các bên liên quan, đảm bảo chiến lược, quy hoạch, dự án triển khai bền vững.
- Cần làm rõ trách nhiệm môi trường của các chủ thể tham gia vào việc lập, thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM đảm bảo trong trường hợp các dự án được phê duyệt làm tổn hại đến môi trường xuất phát từ chất lượng của báo cáo ĐTM thì sẽ có chủ thể phải chịu trách nhiệm về hậu quả này. Cụ thể là trong trường hợp báo cáo ĐTM được lập với chất lượng không cao mà vẫn được phê duyệt thì sẽ xác định trách nhiệm của cơ quan/người phê duyệt, người thẩm định và chủ dự án như thế nào, trong trường hợp dự án đó được triển khai và gây thiệt hại cho môi trường, cho cộng đồng dân cư thì trách nhiệm thuộc về ai là những vấn đề cần được làm rõ. Bên cạnh đó, cần quy định trách nhiệm cho Bộ/Sở TN-MT giám sát (hậu kiểm) việc tuân thủ của chủ đầu tư với các yêu cầu trong báo cáo ĐMC/ĐTM trong khi triển khai chiến lược, quy hoạch/dự án.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Bảo vệ môi trường, 2005
2. Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi, Bản dự thảo lần 5, Tờ trình Quốc hội, 2013.
3. Mai Thế Toàn, Hoàng Thanh Nguyệt – Đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam, Báo cáo tại Hội thảo ĐMC/ĐTM do Hội ĐTM Việt Nam và Hội ĐTM Hàn Quốc tổ chức tại Huế, tháng 8/2011.
4. Lê Trình, Góp ý Sửa đổi các nội dung về ĐMC/ĐTM Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam (2005), 2012.
5. World Bank, Safeguard Policy, OP 4/01 Environmental Assessment, January 1999.
6. ADB, Safeguard Policy Statement, July 2009.
7. JICA, Guidelines for Environmental and Social Consideration, April 2010.