



Original Article

Comments on New Developments in the Law on Environmental Protection 2020 on Environmental Impact Assessment

Le Kim Nguyet*

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Received 21 December 2021

Revised 24 August 2022; Accepted 31 August 2022

Abstract: With the process of international economic integration towards green growth and sustainable development in Vietnam, improving the legislation on environmental impact assessment plays an extremely important role. Environmental impact assessment activities have received more and more attention from the State, especially in the period of industrialization and modernization of the country. It can be seen that the legislation on environmental impact assessment in recent years has revealed many inadequacies in the process of law enforcement, and these are also the causes leading to the fact that many investment projects, when implemented in reality, do not meet the requirements for environmental protection, causing serious environmental pollution, greatly affecting public health, and sometimes getting out of control. In order to ensure socio-economic development without causing damage to the human living environment, Vietnam has been gradually approaching international experience in this field to gradually improve regulations on environmental impact assessment implementation process, environmental impact assessment scope definition, public consultation,... The Law on Environmental Protection 2020 consists of many new provisions which drastically reform the current environmental impact assessment process in Vietnam with the goal of improving the environment to ensure the public health and sustainable development.

Keywords: Environmental impact assessment, sustainable development, Law on environmental protection 2020.

* Corresponding author.

E-mail address: lekimguyet0111@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4421>

Bình luận một số điểm mới trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 về đánh giá tác động môi trường

Lê Kim Nguyệt*

Khoa Luật, ĐHQGHN, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 21 tháng 12 năm 2021

Chỉnh sửa ngày 24 tháng 8 năm 2022; Chấp nhận đăng ngày 31 tháng 8 năm 2022

Tóm tắt: Với tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế hướng tới tăng trưởng xanh và phát triển bền vững ở Việt Nam, việc hoàn thiện pháp luật về đánh giá tác động môi trường đóng vai trò vô cùng quan trọng. Hoạt động đánh giá tác động môi trường càng ngày càng được Nhà nước ta quan tâm và chú trọng hơn, nhất là trong giai đoạn công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước. Có thể nhận thấy, pháp luật về đánh giá tác động môi trường trong thời gian qua đã bộc lộ nhiều bất cập trong quá trình thực thi pháp luật và đây cũng chính là những nguyên nhân dẫn đến tình trạng nhiều dự án đầu tư khi triển khai trong thực tế không đáp ứng các yêu cầu về bảo vệ môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, ảnh hưởng lớn đến sức khỏe cộng đồng, đôi khi mất kiểm soát. Để đảm bảo phát triển kinh tế - xã hội mà không tổn hại tới môi trường sống của con người, Việt Nam đã và đang từng bước tiếp cận với kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này để dần hoàn thiện các quy định về quy trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, xác định phạm vi đánh giá tác động môi trường, tham vấn cộng đồng... Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã có nhiều quy định mới nhằm cải cách mạnh mẽ quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam hiện nay với mục tiêu cải thiện môi trường đảm bảo sức khỏe cộng đồng và phát triển bền vững.

Từ khóa: Đánh giá tác động môi trường, phát triển bền vững, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) được quy định như là một đòi hỏi bắt buộc đối với tất cả các hoạt động có khả năng gây hại đến môi trường. Nguyên tắc ĐTM đặt ra hai điều kiện cần và đủ cho bất cứ hoạt động nào có khả năng hiện hữu gây ô nhiễm môi trường, cụ thể là i) phải đánh giá tác động môi trường và ii) đánh giá đó phải do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định [1]. ĐTM là quá trình phân tích, đánh giá, nhận dạng, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư và đưa ra biện pháp giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Những hoạt động có nguy cơ gây tác động xấu môi trường hiện nay

cần phải được quản lý, kiểm soát càng chặt chẽ, nghiêm ngặt càng tốt. ĐTM là một công cụ pháp lý và khoa học kỹ thuật nhằm kiểm soát và cải thiện chất lượng môi trường lần đầu tiên được đề cập trong Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 và đến nay đã có nhiều sửa đổi bổ sung điều chỉnh để xác định, phân tích, dự báo tác động môi trường của các dự án đầu tư cụ thể. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIV ngày 17/11/2020, gồm 16 Chương, 171 Điều, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2022. Theo đó, một số điểm mới về ĐTM đã được quy định cụ thể như sau:

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: lekimguyet0111@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4421>

1. Bàn về đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường

Trong quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, nhiều doanh nghiệp hoạt động có nguy cơ gây tác động xấu đến môi trường cần được kiểm soát chặt chẽ. Kiểm soát ô nhiễm môi trường được hiểu một cách tổng quát là tổng hợp các hoạt động, hành động, biện pháp và công cụ nhằm phòng ngừa, khống chế không cho ô nhiễm xảy ra, hoặc khi có ô nhiễm xảy ra thì có thể chủ động xử lý làm giảm thiểu hay loại trừ được nó. Các hoạt động, hành động, biện pháp và công cụ phải được áp dụng với cấu trúc có sẵn, đó chính là thể chế, luật pháp, chính sách văn bản, tiêu chuẩn, quy định, các giải pháp công nghệ, các công cụ kinh tế, đánh giá tác động môi trường, quan trắc và giám sát môi trường [7]. Trong một số trường hợp, nhiều chủ thể thực hiện những hành vi gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng tuy đã bị xử lý vi phạm nhưng những hậu quả môi trường do chúng để lại vẫn kéo dài hàng chục năm ảnh hưởng không nhỏ đến sức khỏe cộng đồng. Vì vậy, ngoài việc dựa vào các tiêu chí môi trường cụ thể, cần căn cứ vào tính chất, mục đích, nội dung, quy mô của dự án, địa điểm thực hiện dự án... để tiến hành thực hiện ĐTM mới thật sự có hiệu quả trong thực tế. Có thể dễ dàng nhận thấy các tiêu chí về môi trường được quy định khá chung chung trong Luật bảo vệ môi trường những giai đoạn trước như quy định dự án thuộc diện quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; hoặc dự án sử dụng đất thuộc khu bảo tồn động vật hoang dã, vườn quốc gia, di tích lịch sử - văn hóa, di sản thế giới, khu dự trữ sinh quyển, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng; hoặc các dự án có thể gây ảnh hưởng xấu đến môi trường. Các tiêu chí về môi trường theo Luật bảo vệ môi trường năm 2020 đã quy định cụ thể và đặc biệt là quy định chi tiết về các dự án phải xin giấy phép môi trường. Yếu tố nhạy cảm về môi trường cũng là một trong những tiêu chí mới về môi trường được quy định trong Luật bảo vệ môi trường năm 2020 như các Khu dân cư tập trung; nguồn nước được dùng cho mục đích cấp nước sinh hoạt; khu bảo tồn thiên nhiên theo quy định

của pháp luật về đa dạng sinh học, thủy sản; các loại rừng theo quy định của pháp luật về lâm nghiệp; di sản văn hóa vật thể, di sản thiên nhiên khác; đất trồng lúa nước từ 2 vụ trở lên; vùng đất ngập nước quan trọng; yêu cầu di dân, tái định cư và yếu tố nhạy cảm khác về môi trường. Luật bảo vệ môi trường năm 2020 quy định các dự án sau đây thuộc đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường: *Thứ nhất*, nhóm I: nhóm Dự án đầu tư có nguy cơ tác động xấu đến môi trường ở mức độ cao, bao gồm 6 loại Dự án cụ thể phải thực hiện ĐTM: (1) Dự án thuộc loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường với quy mô, công suất lớn; dự án thực hiện dịch vụ xử lý chất thải nguy hại; dự án có nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất; (2) Dự án thuộc loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường với quy mô, công suất trung bình nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; dự án không thuộc loại hình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường với quy mô, công suất lớn nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (3) Dự án sử dụng đất, đất có mặt nước, khu vực biển với quy mô lớn hoặc với quy mô trung bình nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (4) Dự án khai thác khoáng sản, tài nguyên nước với quy mô, công suất lớn hoặc với quy mô, công suất trung bình nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (5) Dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất quy mô trung bình trở lên nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (6) Dự án có yêu cầu di dân, tái định cư với quy mô lớn. *Thứ hai*, nhóm II: nhóm Dự án đầu tư có nguy cơ tác động xấu đến môi trường gồm 4 loại Dự án cụ thể phải thực hiện ĐTM: (1) Dự án sử dụng đất, đất có mặt nước, khu vực biển với quy mô trung bình hoặc với quy mô nhỏ nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (2) Dự án khai thác khoáng sản, tài nguyên nước với quy mô, công suất trung bình hoặc với quy mô, công suất nhỏ nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (3) Dự án có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất với quy mô nhỏ nhưng có yếu tố nhạy cảm về môi trường; (4) Dự án có yêu cầu di dân, tái định cư với quy mô trung bình. Đáng lưu ý, đối với các dự án đầu tư

công khẩn cấp theo quy định của pháp luật về đầu tư công, pháp luật quy định không phải thực hiện đánh giá tác động môi trường.

2. Bàn về các quy định đánh giá sơ bộ tác động môi trường

Có thể ghi nhận Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong quá trình xây dựng khung pháp lý về môi trường như việc ban hành Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, năm 2005, năm 2014 và mới nhất là Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó, các chế định về ĐTM ngày càng được hoàn thiện hơn... nhưng thực tiễn thực hiện ĐTM tại Việt Nam vẫn còn ở mức thấp, khung pháp lý chưa hoàn thiện và còn nhiều lỗ hổng, hạn chế.

Luật Bảo vệ môi trường đã được nhiều lần sửa đổi bổ sung từ Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, năm 2005, năm 2014 đến Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Một trong những điểm mới quan trọng nhằm hoàn thiện pháp luật về ĐTM ở Việt Nam cần kể đến đó là các quy định về “đánh giá sơ bộ tác động môi trường”. Việc bổ sung thêm quy định này đảm bảo sự thống nhất trong các luật chuyên ngành như Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công và Luật Bảo vệ môi trường. Đánh giá sơ bộ tác động môi trường bao gồm phân tích, đánh giá, lựa chọn phương án về quy mô, công nghệ sản xuất, công nghệ xử lý chất thải, địa điểm thực hiện dự án đầu tư và biện pháp giảm thiểu tác động môi trường. Xác định các vấn đề môi trường chính và phạm vi tác động đến môi trường cần lưu ý trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường. Quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường kiểm soát được rủi ro tác động môi trường của các dự án đầu tư nhằm định hướng các hoạt động phát triển phù hợp với chức năng, mức độ nhạy cảm, khả năng chịu tải của môi trường. Trên cơ sở khoanh định, xác lập các khu vực cần bảo tồn, bảo vệ, phục hồi môi trường, sinh thái trên phạm vi cả nước, các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được sắp xếp, bố trí phù hợp tại các vùng môi trường tương ứng, bảo đảm tận dụng tối đa các ưu thế về sử dụng tài nguyên thiên nhiên, giúp tăng cường khả năng tuần hoàn, quay vòng xử lý chất

thải tại các dự án có tính chất tương hỗ, liên kết với nhau. Hoạt động phát triển theo kết quả khoanh định, xác lập các khu vực cần bảo tồn, bảo vệ, phục hồi môi trường, sinh thái trên phạm vi cả nước sẽ tránh được những xung đột về môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên và xử lý chất thải của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên vùng đã được phân định. Các tác động và biện pháp giảm thiểu cần được quy định đánh giá sơ bộ tác động đối với chất thải rắn, nước thải, tiếng ồn, khí thải,... Chẳng hạn, các tác động đến môi trường vật chất liên quan đến việc thực hiện các dự án như chuẩn bị mặt bằng, các tác động xây dựng như tiếng ồn, bụi hay tác động của giao thông và các biện pháp giảm thiểu đối với những tác động này; Các nguồn, các loại và khối lượng chất thải rắn phát sinh hàng ngày/hàng tháng, chế độ thu gom, lưu trữ và xử lý chất thải rắn; Nguồn, loại và lượng nước thải dự kiến phát sinh hàng ngày, số lượng công nhân tối đa được làm việc trên công trường, các tính chất lý, hóa học và đặc điểm sinh học của nước thải, phương pháp thu gom, xử lý và tiêu hủy, phương tiện tiếp nhận và các giới hạn xả thải tương ứng của nó theo quy định của pháp luật hiện hành, tính toán thiết kế, bản vẽ và kích thước của hệ thống xử lý nước thải, sơ đồ bố trí thực hiện việc thu gom, xử lý và tiêu hủy nước thải hệ thống; Nguồn gây ra tiếng ồn, mức độ tiếng ồn trong giai đoạn vận hành và biện pháp phòng ngừa các biện pháp giảm nhẹ; Nguồn phát sinh khí thải và các biện pháp phòng ngừa [6]; Thực tế cho thấy trong thời gian qua, tiến độ xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng chưa đạt mục tiêu đề ra. Tỷ lệ các dự án đầu tư được kiểm tra, xác nhận tuân thủ báo cáo ĐTM trước khi cho phép vận hành còn thấp [9]... Bên cạnh đó, việc đánh giá sơ bộ tác động môi trường còn dựa trên cơ sở khoanh định, xác lập các khu vực cần bảo tồn, bảo vệ, phục hồi môi trường, sinh thái giúp doanh nghiệp tiết kiệm thời gian, công sức để xác định vị trí dự án. Cuối cùng là đánh giá sơ bộ được những ảnh hưởng đến các khu dân cư lân cận, cộng đồng địa phương, các tiện ích xung quanh và một số hoạt động được thực hiện bởi các bên có liên quan khác cũng như đánh giá được tác động đến tài sản văn hóa như địa điểm,

công trình kiến trúc và di tích lịch sử, giá trị tôn giáo, văn hóa, khảo cổ học,... Do đó, đánh giá sơ bộ tác động môi trường được coi là công cụ quản lý môi trường để sàng lọc dự án đầu tư ngay trong quá trình xem xét, chấp thuận chủ trương đầu tư.

Đánh giá sơ bộ tác động môi trường là việc xem xét, nhận dạng các vấn đề môi trường chính của dự án đầu tư trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc giai đoạn đề xuất thực hiện dự án đầu tư (khoản 6 điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020). Nhóm I được quy định là nhóm dự án đầu tư có nguy cơ tác động xấu đến môi trường ở mức độ cao, bao gồm 6 loại dự án cụ thể theo quy định tại khoản 3 điều 28 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Đây là đối tượng phải đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Việc quy định chỉ những đối tượng có nguy cơ tác động xấu đến môi trường mức độ cao mới phải đánh giá sơ bộ tác động môi trường là biện pháp hữu hiệu vừa bảo đảm sàng lọc tốt các nguy cơ cao ảnh hưởng tới môi trường, vừa giảm bớt các thủ tục hành chính cho nhiều chủ dự án đầu tư khác (không thuộc nhóm I), đồng thời tiết kiệm được thời gian và chi phí không cần thiết. Để thực hiện việc đánh giá này, ngày 21/5/2021, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 54/2021/NĐ-CP quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường (có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký). Ngay sau đó, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường được ban hành, có hiệu lực thi hành kể từ ngày ký và sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một loạt các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến bảo vệ môi trường, trong đó có Nghị định số 54/2021/NĐ-CP quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Pháp luật quy định những dự án đầu tư Nhóm I (*được quy định chi tiết tại Phụ lục III ban hành kèm theo Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ*) thuộc đối tượng phải thực hiện đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Đánh giá sơ bộ tác động môi trường được thực hiện ngay từ khi có ý tưởng xây dựng Dự án, chỉ cần có những thông số rất đơn giản, sơ bộ ban đầu để các nhà đầu tư so sánh, lựa chọn địa điểm phù hợp nhất với tính chất, mục đích của Dự án. Thời điểm

đánh giá sơ bộ tác động môi trường theo quy định của pháp luật hiện hành được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng, đề xuất chủ trương đầu tư, đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư thuộc đối tượng phải đề nghị quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, đầu tư công, đầu tư theo phương thức đối tác công tư, xây dựng. Về nội dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường bao gồm 5 mục cụ thể: 1) Đánh giá sự phù hợp của địa điểm thực hiện dự án đầu tư với Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia, Quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, nội dung bảo vệ môi trường trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh và quy hoạch khác có liên quan; 2) Nhận dạng, dự báo các tác động môi trường chính của dự án đầu tư đối với môi trường trên cơ sở quy mô, công nghệ sản xuất và địa điểm thực hiện dự án; 3) Nhận diện yếu tố nhạy cảm về môi trường của khu vực thực hiện dự án đầu tư theo các phương án về địa điểm (nếu có); 4) Phân tích, đánh giá, lựa chọn phương án về quy mô, công nghệ sản xuất, công nghệ xử lý chất thải, địa điểm thực hiện dự án đầu tư và biện pháp giảm thiểu tác động môi trường; 5) Xác định các vấn đề môi trường chính và phạm vi tác động đến môi trường cần lưu ý trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường. Pháp luật không có quy định về việc thẩm định đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Nội dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đồng thời với hồ sơ đề nghị quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư dự án. So với trước đây cho thấy trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 mới chỉ yêu cầu chủ đầu tư lập báo cáo ĐTM chung và thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo khả thi chứ chưa có các quy định cụ thể về nội dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường như trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 áp dụng đối với các Dự án đầu tư thuộc Nhóm I có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến môi trường ở mức độ cao. Nội dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đồng thời với hồ sơ đề nghị quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư. Một điểm đáng chú ý là, Luật Đầu tư công quy định tất cả các dự án

đầu tư công khi xem xét quyết định chủ trương đầu tư đều phải thực hiện đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Luật Đầu tư năm 2020 thì quy định đánh giá sơ bộ tác động môi trường là một nội dung của báo cáo đề xuất dự án đầu tư; đối tượng và nội dung được thực hiện theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường. Như vậy, việc quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường còn chưa có sự thống nhất, thậm chí là chồng chéo giữa các luật chuyên ngành như Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đầu tư và Luật Đầu tư công. Điều này rất cần được giải quyết sớm trong thời gian tới đây nhằm đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật.

3. Bàn về tham vấn trong đánh giá tác động môi trường

Quyền tham gia của cộng đồng được đưa ra trong rất nhiều các cam kết quốc tế như Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948, Tuyên ngôn về quyền phát triển năm 1986, 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 1992, Kế hoạch hành động Mar del Plata năm 1977, Tuyên bố Rio năm 1992 [3]. Tham vấn cộng đồng trong ĐTM là sự ghi nhận sự tham gia của cộng đồng trong quá trình lập, thẩm định báo cáo ĐTM nhằm đảm bảo quyền lợi của các nhóm đối tượng chịu tác động từ dự án, đồng thời hỗ trợ quá trình ra quyết định đối với các dự án phát triển.

Mới đây, các quy định về yêu cầu tham vấn cộng đồng trong quá trình đánh giá tác động môi trường, thông tin minh bạch với cộng đồng về dự án đầu tư cụ thể cũng như kết quả ĐTM về cơ bản đã được đề cập đến trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Theo đó, đã quy định rõ trách nhiệm thực hiện tham vấn, đối tượng tham vấn, nội dung tham vấn chủ yếu, hình thức tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM; kết quả tham vấn cộng đồng dân cư, cơ quan, tổ chức liên quan là thông tin quan trọng để chủ dự án đầu tư nghiên cứu cân nhắc trong việc đưa ra các giải pháp

giảm thiểu tác động của dự án đầu tư đối với môi trường và hoàn thiện báo cáo ĐTM của dự án. Pháp luật quy định cụ thể các đối tượng được tham vấn trong quá trình ĐTM bao gồm 2 nhóm sau: (1) Cộng đồng dân cư, cá nhân chịu tác động trực tiếp bởi dự án đầu tư; (2) Cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư. Chủ dự án đầu tư có trách nhiệm tham vấn những nhóm đối tượng nêu trên trong quá trình thực hiện ĐTM. Cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư khi được tham vấn phải trả lời chủ dự án đầu tư bằng văn bản về nội dung được tham vấn trong thời hạn quy định; trường hợp hết thời hạn quy định mà không có văn bản trả lời thì được coi là thống nhất với nội dung tham vấn. Nội dung tham vấn trong quá trình thực hiện ĐTM bao gồm: Vị trí thực hiện dự án đầu tư; Tác động môi trường của dự án đầu tư; Biện pháp giảm thiểu tác động xấu đến môi trường; Chương trình quản lý và giám sát môi trường; phương án phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và các nội dung khác có liên quan đến dự án đầu tư. Nội dung tham vấn phải xác thực với dự án đầu tư và cần được sử dụng ngôn ngữ dễ hiểu phù hợp với trình độ của các đối tượng được tham vấn. Việc tham vấn ý kiến các chủ thể bị tác động trực tiếp và có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư được tiến hành dưới các hình thức như đăng tải trên trang thông tin điện tử; Tổ chức họp lấy ý kiến hoặc lấy ý kiến bằng văn bản. Quy định này cho thấy, thông qua nhiều kênh thông tin khác nhau, người dân được quyền tham gia ý kiến, được quyền trao đổi, chia sẻ đồng thời hỗ trợ giúp cho chủ đầu tư hiểu rõ về những đặc điểm môi trường tự nhiên nơi sẽ thực hiện dự án để từ đó có thể đưa ra các giải pháp tối ưu bảo vệ môi trường.

4. Bàn về thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường

Thẩm định báo cáo ĐTM là một trong những khâu quan trọng trong hoạt động quản lý nhà nước về môi trường. Trách nhiệm này do các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền tổ chức thực hiện nhằm rà soát, xem xét về sự phù hợp của báo cáo, của dự án, của các phương pháp

ĐTM được sử dụng trong quá trình thực hiện dự án... Bên cạnh đó, thông qua hoạt động thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, các cơ quan thẩm định cũng đảm bảo đánh giá được tính chính xác, khách quan về mặt khoa học đối với các đề xuất, giải pháp bảo vệ môi trường đề cập trong nội dung của bản báo cáo được cam kết thực hiện trong suốt vòng đời của dự án.

Pháp luật quy định cụ thể về hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, hình thức thẩm định, trình tự thủ tục, thời hạn thẩm định và nội dung thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường. Lần đầu tiên việc công khai số lượng thành viên hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Đây là sự thay đổi rất đáng được khích lệ bởi quy định này sẽ góp phần nâng cao trình độ cán bộ công tác trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ môi trường tại Việt Nam hiện nay. Hội đồng thẩm định có trách nhiệm kiểm tra, xem xét cụ thể từng nội dung trong bản báo cáo đánh giá tác động môi trường, đồng thời viết bản nhận xét và chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung thẩm định của mình. Trong quá trình thẩm định, cơ quan thẩm định được tiến hành các hoạt động khảo sát, kiểm chứng các thông tin, số liệu về hiện trạng môi trường tại địa điểm thực hiện dự án và khu vực kế cận; Lấy mẫu phân tích kiểm chứng; Tổ chức lấy ý kiến các chuyên gia, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp phản biện nội dung của báo cáo đánh giá tác động môi trường; Tổ chức các cuộc họp đánh giá theo chuyên đề [5]. Kết quả của hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM là cơ sở quan trọng để các cơ quan thẩm định xem xét và quyết định việc phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Có thể nhận thấy, các quy định về hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM đang ngày càng được hoàn thiện, các tiêu chí thẩm định báo cáo ĐTM cũng được xây dựng ngày càng chặt chẽ, có tính khả thi và phù hợp với thực tiễn, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm đó, liên quan đến vấn đề này, vẫn tồn tại một số hạn chế khác cần được tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện như tình trạng nhiều địa phương thường gặp nhiều khó khăn trong việc thành lập hội đồng thẩm định do thiếu các

chuyên gia có chuyên môn, kinh nghiệm và năng lực, nhất là đối với các dự án có tác động phức tạp đến môi trường và cần chuyên gia từ nhiều ngành, nhiều lĩnh vực khác nhau; Hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM trên thực tế vẫn bị chi phối bởi những “mệnh lệnh hành chính ngầm” bởi còn có sự ưu tiên đối với những 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... điều này dẫn đến tình trạng nhiều báo cáo ĐTM quá kém về chất lượng và nặng về hình thức.

Trách nhiệm tổ chức thẩm định, cách thức tiến hành và các hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM quy định tại Điều 35 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, theo đó tùy từng loại dự án, thẩm quyền tổ chức thẩm định sẽ thuộc về một trong các cơ quan sau: (1) Bộ Tài nguyên và Môi trường; (2) Bộ Quốc phòng, Bộ Công an; (3) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Một trong những hạn chế, vướng mắc của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 là quy định các bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định phê duyệt đầu tư của mình, trừ đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Tuy nhiên thực tế cho thấy, một số Bộ, cơ quan ngang Bộ do không có đơn vị chuyên môn để tổ chức thẩm định ĐTM nên đã phải đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường hay UBND cấp tỉnh hỗ trợ công tác này. Một khó khăn nữa của các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đó là các cơ quan này không có chức năng thanh tra chuyên ngành về bảo vệ môi trường nên việc thẩm định ĐTM không đi đôi với kiểm tra, giám sát việc thực hiện, dẫn đến thiếu thống nhất, không đồng bộ trong công tác quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của dự án, cơ sở.

Vì thế, việc không giao các Bộ, cơ quan ngang Bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của mình mà giao cho UBND cấp tỉnh thẩm định, trừ các đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM của Bộ Tài nguyên và Môi trường là hoàn

toàn phù hợp với thực tiễn, khắc phục những khó khăn vướng mắc nêu trên. Việc sửa đổi nội dung này tại điều 35 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã góp phần không nhỏ trong việc nâng cao hiệu lực cũng như hiệu quả quản lý môi trường của nhà nước ta ngày càng tốt hơn.

Quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là một trong các căn cứ để cơ quan có thẩm quyền cấp, điều chỉnh giấy phép khai thác khoáng sản đối với dự án đầu tư khai thác khoáng sản; Phê duyệt kế hoạch thăm dò, kế hoạch phát triển mỏ đối với dự án đầu tư thăm dò, khai thác dầu khí; Phê duyệt báo cáo nghiên cứu khả thi đối với dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư; Kết luận thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi đối với dự án đầu tư xây dựng; Cấp giấy phép môi trường; Cấp giấy phép nhận chìm ở biển; quyết định giao khu vực biển; và quyết định đầu tư đối với dự án đầu tư khác... Đặc biệt, với quy định quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM hết hiệu lực khi dự án, cơ sở được cấp giấy phép môi trường, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã xác lập đúng vai trò của công cụ ĐTM tương ứng với giai đoạn triển khai, xây dựng trước khi dự án đi vào vận hành trong thực tế.

5. Bàn về trách nhiệm của chủ dự án đầu tư và cơ quan thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường sau khi có quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Sau khi có quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, chủ dự án đầu tư có trách nhiệm điều chỉnh, bổ sung nội dung của dự án đầu tư và báo cáo ĐTM cho phù hợp với nội dung, yêu cầu về bảo vệ môi trường được nêu trong quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; Thực hiện đầy đủ các nội dung trong quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường. Chủ dự án đầu tư cần có văn bản thông báo về kết quả hoàn thành công trình bảo vệ môi trường cho cơ quan đã phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM trước khi

đưa dự án vào vận hành chính thức đối với trường hợp dự án đầu tư không thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường... Tóm lại, trách nhiệm của chủ dự án đầu tư sau khi có quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM được quy định cụ thể rõ ràng tại điều 37 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã giúp cho các chủ dự án đầu tư, các chủ doanh nghiệp hiểu rõ và tuân thủ tốt hơn các quy định của pháp luật về đánh giá tác động môi trường, hạn chế vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường, cải thiện môi trường hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Quy định phải công khai báo cáo ĐTM dù đã được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, nhưng chưa có quy định thời điểm công khai, hình thức công khai, dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp có thể trì hoãn việc này, họ có thể bao biện rằng chưa công khai chứ không phải không công khai, nếu không quy định về thời điểm công khai thì 10 năm nữa mới công khai vẫn không sao. Việc trì hoãn công khai báo cáo ĐTM của các chủ dự án đầu tư, đặc biệt là những dự án đầu tư có tác động lớn về môi trường, khiến cộng đồng, các chuyên gia và xã hội thiếu thông tin để giám sát. Với chủ trương toàn dân giám sát và bảo vệ môi trường, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 phải khắc phục được bất cập này. Lần đầu tiên quy định chủ dự án đầu tư có trách nhiệm công khai báo cáo ĐTM sau khi được phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo, nội dung báo cáo đề xuất cấp giấy phép môi trường, trừ thông tin liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật để lấy ý kiến của các bên liên quan cũng đã được quy định cụ thể trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Hình thức công khai báo cáo ĐTM đã được phê duyệt kết quả thẩm định được thực hiện thông qua cổng thông tin của cơ quan, tổ chức, trên các phương tiện thông tin đại chúng hoặc các hình thức khác, bảo đảm thuận tiện cho những chủ thể có liên quan tiếp nhận thông tin môi trường. Đây là bước tiến đáng ghi nhận của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

Cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM chịu trách nhiệm về kết quả thẩm định và quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM và cũng như quy định tại khoản 5 điều 37 Luật Bảo vệ

môi trường năm 2020, việc công bố, công khai trên cổng thông tin điện tử quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM của cơ quan thẩm định là bước tiến lớn để nâng cao tính minh bạch của dự án đầu tư trong việc đánh giá tác động môi trường. Ngoài ra, cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM còn có trách nhiệm xây dựng, tích hợp cơ sở dữ liệu về ĐTM vào cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia.

6. Kết luận

Như vậy, đứng trước những thách thức của pháp luật về ĐTM tại Việt Nam, khi áp lực từ các hoạt động đầu tư phát triển trong nước gia tăng mạnh mẽ, hội nhập kinh tế ngày càng đa dạng, phức tạp và khó kiểm soát; Xu thế đặt ra các tiêu chí về bảo vệ môi trường ngày càng cao. Thực tiễn có nhiều chủ thể vi phạm pháp luật ĐTM, nhưng chưa được xử lý triệt để, có nhiều báo cáo ĐTM chưa đánh giá hết được tác động của dự án đầu tư đến môi trường mà vẫn được cấp phép đầu tư gây bất bình trong nhân dân. Ví dụ: Báo cáo ĐTM dự án Đồng Nai 6, Đồng Nai 6A, Dự án san lấp sông Đồng Nai đoạn đi qua thành phố Biên Hòa; hay báo cáo ĐTM dự án khai thác Bôxít Tây Nguyên [10]... Các nhà làm luật dựa trên cơ sở chi phí phòng ngừa bao giờ cũng nhỏ hơn chi phí khắc phục, phục hồi môi trường. Từ đó, đặt ra yêu cầu lường trước những rủi ro và đưa ra những phương án, biện pháp phù hợp để giảm thiểu, loại trừ những rủi ro đó [11]. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã có những điểm sửa đổi mới tích cực từ các quy định về bảo vệ môi trường nói chung đến các quy định về ĐTM nói riêng. Bên cạnh đó, định hướng phát triển bền vững, chủ trương chuyển đổi mô hình hướng tới nền kinh tế tăng trưởng xanh, đã đặt ra yêu cầu ngày càng cao đối với công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật về ĐTM ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

Tài liệu tham khảo

- [1] L. H. Hạnh, L. Đ. Vinh, Pháp luật về bồi thường thiệt hại môi trường ở Việt Nam, lý luận và thực tiễn”, NXB Tư pháp, 9/2021.
- [2] Công ty TNHH KC Cottrell Việt Nam (sưu tầm) (2013), Môi trường sống tại Việt Nam theo khảo sát của IMF (Quỹ tiền tệ thế giới), <http://kc-cottrell.com.vn/story>, (truy cập ngày 25/9/2018).
- [3] N. H. Phương, T. T. Thủy, N. V. Dũng, Đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam: Cải cách chính sách để góp phần giảm xung đột và tranh chấp môi trường, 2013, <https://nature.org.vn/vn/2014/04/dtm-o-viet-nam-cai-cach-chinh-sach-de-gop-phan-giam-xung-dot-va-tranh-chap-moi-truong>, (truy cập ngày 10/11/2020)
- [4] Nguyễn Đức Tùng, Tham vấn cộng đồng trong ĐTM chưa đi vào thực chất, Hội bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam, 2013, <http://www.vacne.org.vn/tham-van-cong-dong-trong-dtm-chua-di-vao-thuc-chat/211469.html>, (truy cập ngày 15/9/2020).
- [5] Thông tư 27/2015/TT-BTNMT ngày 29/05/2015 quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường.
- [6] R. C. Zimmermann, Environmental impact of forestry”, 1992. <http://www.fao.org/3/t0550e/t0550e00.htm#Contents>, truy cập vào ngày 29/09/2021
- [7] Tổng cục Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Kiểm soát ô nhiễm khu vực đông dân nghèo - Khung kế hoạch hành động KSON cấp địa phương, Chương trình hợp tác trong lĩnh vực môi trường giữa Việt Nam và Đan Mạch.
- [8] Tạp chí cộng sản, Hiện trạng môi trường Việt Nam và những lời báo động, 2013, tại <http://www.nguoiduatin.vn/>, (truy cập ngày 5/12/2019)
- [9] N. T. Nga, Bảo vệ môi trường tự nhiên ở Việt Nam - Yêu cầu cấp thiết, Tạp chí Môi trường, 2015.
- [10] B. Đ. Hiền, Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Khoa học và Xã hội, 2016.
- [11] L. K. Nguyệt, Một số yêu cầu đối với việc điều chỉnh pháp luật môi trường ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Việt Nam hội nhập, 2020.