

VỀ VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

*Lê Sơn Hải**

Trước khi Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ môi trường (1993), trong một số văn bản pháp luật của Chính phủ, của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, của các Bộ, ngành, các Ủy ban nhân dân (UBND) các tỉnh đã đưa ra yêu cầu các dự án phát triển kinh tế - xã hội phải tiến hành lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường như: Chỉ thị số 73-TTg ngày 25 tháng 2 năm 1993 của Thủ tướng Chính phủ về một số công tác cần làm ngay về Bảo vệ môi trường; Chỉ thị số 317/TNMT ngày 27 tháng 2 năm 1993 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường về đẩy mạnh các hoạt động bảo vệ môi trường ở địa phương; Hướng dẫn tạm thời số 1485/MTg ngày 10/9/1993 của Bộ Khoa học, công nghệ và Môi trường về đánh giá tác động môi trường; Chỉ thị số 18 CT/KHKT ngày 8 tháng 4 năm 1993 của Bộ trưởng Bộ Công nghiệp nặng về việc xây dựng và triển khai kế hoạch bảo vệ môi trường trong toàn ngành công nghiệp nặng; Chỉ thị của Chủ tịch UBND các tỉnh về việc triển khai Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường; Quy định bảo vệ môi trường địa phương do UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành (Cần Thơ, Sóc Trăng, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, thành phố Hồ Chí Minh, Khánh Hòa, Vĩnh Long, Trà Vinh, Ninh Thuận...).

Tuy nhiên, những văn bản pháp luật trên đây chỉ mang tính chất tình thế trước áp lực của một vấn đề đang trở thành toàn cầu như môi trường. Những văn bản này bước

đầu đã phát huy tác dụng, đặt cơ sở cho hoạt động đánh giá tác động môi trường trong khi cơ sở pháp lý cho hoạt động này chưa được hình thành. Thực tiễn áp dụng các văn bản nói trên cho thấy cần phải hoạch định một cơ sở pháp lý cần thiết và vững chắc cho đánh giá tác động môi trường để thực sự phát huy tác dụng trong thực tế. Cơ sở pháp lý này cần thể hiện trong một văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao, đó là một đạo luật. Và Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 đã thể hiện được yêu cầu này.

Để triển khai việc thi hành Luật Bảo vệ môi trường và các quy định của Luật này về đánh giá tác động môi trường, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 175/CP ngày 18/10/1994 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 175/CP). Nghị định này đã dành hẳn một chương (Chương II) quy định về đánh giá tác động môi trường. Ngoài ra, đánh giá tác động môi trường còn được đề cập khái quát ở một số điều của các chương khác trong Nghị định. Sau khi có Nghị định số 175/CP, các bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn về đánh giá tác động môi trường, đó là:

- Thông tư số 1420/TT-MTg ngày 26/11/ 1994 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn thực hiện đánh giá tác động môi trường đối với các cơ sở đang hoạt động.

- Thông tư số 715/TT-MTg ngày 3/4/ 1995 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài.

- Thông tư số 1100/TT-MTg ngày 20/8/ 1997 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo

* Thạc sỹ Luật học, Bộ Khoa học và Công nghệ

đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư.

- Thông tư số 490/1998/TT-BKHCNMT ngày 29/4/1998 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư để thay thế cho Thông tư số 1100/TT-MTg ngày 20/8/1997.

- Thông tư số 10/2000/TT-BXD ngày 8/8/2000 của Bộ Xây dựng hướng dẫn lập báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các đô án quy hoạch xây dựng.

- Quyết định số 04/2003/QĐ-BTNMT ngày 21 tháng 8 năm 2003 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc ban hành Quy chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường.

- Nghị định số 143/NĐ - CP của Chính phủ về việc sửa đổi, bổ sung Điều 14 Nghị định 175/CP.

Bên cạnh những văn bản kể trên, còn một số văn bản khác liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến đánh giá tác động môi trường như: Thông tư liên tịch số 1529/1998/ TTLB ngày 17 tháng 10 năm 1998 của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường và Bộ Xây dựng về việc không cấp phép trên toàn quốc cho các dự án sản xuất tấm lợp Fibro xi măng bằng nguyên liệu Amiang; Nghị định số 26/CP ngày 26/4/1996 quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (đã được thay thế bằng Nghị định số 121/CP ngày 12 tháng 5 năm 2004) quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường v.v.

Sau khi nghiên cứu việc thực hiện các quy định của pháp luật về đánh giá tác động môi trường, chúng tôi rút ra một số nhận xét sau đây:

Trong những năm qua, Đảng, Nhà nước ta do nhận thức được tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường trong quá trình

phát triển nên đã cố gắng từng bước tìm các biện pháp cải thiện môi trường và kiên quyết phòng ngừa các vấn đề môi trường mới phát sinh. Nhận thức của các nhà quản lý, các doanh nhân, các tổ chức quần chúng và nhân dân về vấn đề môi trường đã có những chuyển biến tích cực. Đó cũng là những yếu tố thuận lợi để hoạt động đánh giá tác động môi trường phát huy tác dụng của mình. Việc xây dựng và phát triển lực lượng cán bộ về đánh giá tác động môi trường đã được tăng cường. Các trường đại học, các Viện nghiên cứu cũng đã bắt tay và tích cực tham gia các hoạt động về đánh giá tác động môi trường. Đã xây dựng được các văn bản hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động môi trường phù hợp với điều kiện nước ta. Nhiều dự án lớn như Hồ chứa nước Trị An, Hồ chứa nước Hoà Bình, Hồ chứa nước Sơn La, Hệ thống tưới tiêu Thạch Nham... đã thực hiện đánh giá tác động môi trường có chất lượng v.v.

Cơ sở pháp lý để yêu cầu các chủ dự án phải tiến hành đánh giá tác động môi trường là Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành, hệ thống các văn bản hướng dẫn và tiêu chuẩn môi trường của Quốc gia, của các bộ, ngành và các địa phương. Có thể nói Nhà nước ta đã có một hệ thống quy định pháp luật tương đối đồng bộ về đánh giá tác động môi trường, phục vụ kịp thời cho yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong thời kỳ mới và hội nhập kinh tế quốc tế.

Cùng với việc ban hành các quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường, các cơ quan môi trường, các cơ quan, tổ chức có liên quan, các hội, đoàn thể quần chúng đã tích cực tuyên truyền, phổ biến pháp luật về bảo vệ môi trường, giới thiệu cho các nhà doanh nghiệp các quy định về đánh giá tác động môi trường để họ hiểu rõ hơn mục tiêu và ý nghĩa của hoạt động này. Các nhà quản lý, các nhà doanh nghiệp đã dần dần ủng hộ hoạt động này và do vậy

nhu cầu đánh giá tác động môi trường từng bước gia tăng vì sự phát triển bền vững của đất nước.

Bên cạnh những kết quả nêu trên, hoạt động đánh giá tác động môi trường tại Việt Nam còn bộc lộ một số hạn chế, thiếu sót sau đây:

Thứ nhất, một số văn bản pháp lý, tiêu chuẩn còn thiếu hoặc chưa phù hợp

Một trong những cơ sở pháp lý để đánh giá tác động của dự án tới môi trường là hệ thống các hướng dẫn và tiêu chuẩn của Quốc gia, Bộ, ngành và địa phương. Thực tế cho thấy các chủ đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư nước ngoài khi vào tìm hiểu để đầu tư vào Việt Nam rất quan tâm đến Luật Bảo vệ môi trường và các hướng dẫn, tiêu chuẩn của Việt Nam. Tuy nhiên, cho đến nay hệ thống tiêu chuẩn môi trường Việt Nam vẫn chưa đầy đủ (ví dụ: Tiêu chuẩn ô nhiễm đất, tiêu chuẩn bùn đáy, tiêu chuẩn đánh giá chất thải nguy hại...) hoặc chưa phù hợp (ví dụ: Một số tiêu chuẩn về khí thải công nghiệp mới ban hành năm 2001).

Bên cạnh đó, hướng dẫn đánh giá tác động môi trường cho các ngành còn thiếu. Trong những năm qua có rất ít bộ, ngành có được hướng dẫn đánh giá tác động môi trường riêng cho ngành mình. Cho đến nay có nhiều hoạt động sản xuất - kinh doanh lớn, mũi nhọn nhưng lại gây tác động tiêu cực đến môi trường, tuy nhiên lại chưa có văn bản hướng dẫn đánh giá tác động môi trường riêng (ví dụ: Nuôi trồng thủy sản, phát triển thủy lợi, phát triển kinh tế trang trại...).

Thứ hai, các báo cáo đánh giá tác động môi trường tuy đã gia tăng về số lượng thể hiện sự quan tâm của Nhà nước và cộng đồng nhưng nhìn chung còn yếu, nặng về thủ tục, hình thức, còn thiếu các số liệu về hiện trạng môi trường, thiếu số liệu đánh giá. Nhiều nơi chỉ mới quan tâm đến tác động có hại, tác động trực tiếp, tác động trước mắt, tác động lên môi trường tự nhiên

mà ít quan tâm đến các tác động có lợi, tác động gián tiếp, tác động lâu dài, tác động xã hội. Các phương án giảm thiểu tác động được nêu ra còn sơ sài, ít tính khả thi, thiếu số liệu để thuyết phục.

Thứ ba, việc cưỡng chế lập báo cáo đánh giá tác động môi trường và tuân thủ quyết định phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường chưa nghiêm. Tỷ lệ các dự án không lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc chưa tiến hành lập, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường còn cao. Tình hình này có nhiều nguyên nhân nhưng một trong những nguyên nhân là do Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam ban hành chậm hơn so với các quốc gia khác trong khu vực, thêm vào đó, các chủ dự án đầu tư chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của công tác đánh giá tác động môi trường, chưa hiểu biết đầy đủ luật pháp Việt Nam, cũng như chưa có sự phối hợp chặt chẽ, thống nhất giữa các cơ quan quản lý nhà nước Trung ương và địa phương. Một thực tế đặt ra là sau khi nhận được giấy phép đầu tư và quyết định phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc Phiếu xác nhận đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường thì các cơ quan quản lý môi trường 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. Hơn thế nữa, họ lại không có đủ thẩm quyền cưỡng chế việc thực thi các yêu cầu được ghi trong quyết định phê chuẩn báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc phiếu xác nhận đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường. Chính vì vậy mà mặc dù trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, chủ đầu tư có trình bày các phương án hạn chế tác động có hại (ví dụ: hệ thống xử lý nước thải, khí thải, chất thải rắn và chất thải nguy hại...), nhưng khi xây dựng và hoạt động, nhiều chủ dự án sợ đầu tư tốn kém nên không thực hiện đúng hoặc hoàn toàn không thực hiện các phương án hạn chế ô nhiễm được trình bày trong báo

cáo đánh giá tác động môi trường đã được xét duyệt.

Quá trình thực hiện các quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường cho thấy hầu hết, các chủ đầu tư/chủ dự án đều phải thuê cơ quan tư vấn về môi trường lập báo cáo đánh giá tác động môi trường cho dự án. Ban đầu, phần lớn các nhà đầu tư nước ngoài thuê các tư vấn nước ngoài lập báo cáo đánh giá tác động môi trường. Những năm gần đây, cùng với sự trưởng thành của lực lượng đánh giá tác động môi trường trong nước, về cơ bản các nhà đầu tư đã thuê tư vấn trong nước thay thế cho các tư vấn nước ngoài. Đến nay, có thể nói hầu hết các báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án đầu tư trong và ngoài nước do các cơ quan tư vấn trong nước thực hiện và nhiều báo cáo có chất lượng. Về số lượng, ở cấp Trung ương số báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ sở đang hoạt động đã được thẩm định và phê duyệt vào khoảng trên 800, trong đó giai đoạn 1994-1999 khoảng 45% và giai đoạn 2000-2004 khoảng 55%¹. Các báo cáo đánh giá tác động môi trường được thẩm định và phê duyệt ở cấp Trung ương thường là của các loại hình dự án về sản xuất vật liệu xây dựng, hoá chất, khai thác mỏ, cơ khí, xây dựng cơ sở hạ tầng khu công nghiệp và đô thị, dầu khí, chế biến thực phẩm, công trình giao thông, năng lượng. Còn ở cấp địa phương thì tình hình có khác. Tổng số báo cáo đánh giá tác động môi trường và bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường đã được thẩm định và phê duyệt ở cấp địa phương vào khoảng 26.000 bản các loại (không kể các bản kê khai của các cơ sở đang hoạt động theo quy định của Thông tư số 1420-MTg ngày 26/11/1994

của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường), trong đó giai đoạn 1994-1999 khoảng 25% và giai đoạn 2000-2004 khoảng 75%².

Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng dự án đầu tư được phê duyệt nhưng chưa hoặc không làm thủ tục về đánh giá tác động môi trường. Đánh giá tác động môi trường có nhiều bước khác nhau, trong đó chủ dự án chỉ làm một hoặc vài bước đầu với mục đích được cấp phép đầu tư, sau đó không làm các bước tiếp theo. Nguyên nhân chủ yếu là do sự nhận thức chưa đầy đủ về công tác đánh giá tác động môi trường của các chủ dự án, thậm chí của cả các cơ quan xét duyệt dự án; mặt khác, do các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường thiếu các điều kiện về lực lượng cán bộ và phương tiện để theo dõi, kiểm tra và xử lý thiếu kiên quyết khi sự việc xảy ra. Tình hình trên có nhiều nguyên nhân, mà một trong những nguyên nhân đó là năng lực thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường còn hạn chế. Nhìn chung năng lực thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường của các cơ quan quản lý nhà nước còn hạn chế và không đồng đều giữa các địa phương khác nhau. Ở Trung ương và một số tỉnh, thành phố lớn, năng lực thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường so với yêu cầu đặt ra tuy vẫn còn có những hạn chế nhất định, nhưng nhìn chung là tương đối khá do có những lợi thế về cán bộ, chuyên gia và các điều kiện khác. Ở những tỉnh nhỏ, xa xôi hẻo lánh, năng lực thẩm định đánh giá tác động môi trường còn rất có hạn vì số lượng cán bộ ít, trình độ cán bộ yếu, điều kiện đào tạo cán bộ còn nhiều khó khăn, khó có điều kiện huy động đội ngũ chuyên gia khoa học vì xa các trung tâm, viện nghiên cứu, các trường đại học. Một thực tế nữa đặt ra là hoạt động sau thẩm định chưa tốt. Nguyên nhân chủ yếu là do chưa có các quy định pháp luật cụ thể và thiếu các nguồn lực cần thiết, nhất là

^{1, 2} Xem Nguyễn Khắc Kinh: Mười năm thực hiện công tác đánh giá tác động môi trường theo Luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam - Tạp chí Bảo vệ môi trường số 12/ 2004, tr 712

thiếu các nhân lực của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở Trung ương và địa phương để tiến hành hoạt động này.

Thứ tư, việc huy động sự tham gia của cộng đồng trong quá trình đánh giá tác động môi trường còn nhiều bất cập. Phần lớn các chủ dự án và cơ quan tư vấn có hỏi ý kiến cộng đồng dân cư, nhất là đối với các dự án có liên quan đến vấn đề giải phóng mặt bằng, tái định cư. Tuy nhiên, hầu hết mới chỉ được tiến hành bằng hình thức phiếu điều tra xã hội học hoặc phỏng vấn trực tiếp, mặt khác, việc hỏi ý kiến mới chỉ dừng lại ở việc tìm hiểu nguyện vọng hay phản ứng của cộng đồng dân cư về dự án. Việc hỏi ý kiến cộng đồng nhằm mục đích khai thác các ý kiến bản địa hầu như chưa được tiến hành. Nguyên nhân chính là do các chủ dự án chưa có sự đầu tư thoả đáng về thời gian và kinh phí cho việc này, mặt khác, chưa có quy định một cách rõ ràng và cụ thể đối với loại hình hoạt động này.

Thứ năm, trong quá trình thực hiện các quy pháp luật về đánh giá tác động môi trường cũng đã bộc lộ những chỗ "hổng", thể hiện ở chỗ một số nội dung đánh giá tác động môi trường chưa được tiến hành. Nhìn tổng thể, thời gian qua chưa tiến hành đánh giá tác động môi trường đối với các quy hoạch, kế hoạch theo quy định của Nghị định số 175/CP. Nguyên nhân chủ yếu là do chưa có phương pháp luận về đánh giá tác động môi trường cho loại hình quy hoạch, kế hoạch (một số nước trên thế giới đang áp dụng cách tiếp cận đánh giá môi trường chiến lược đối với loại hình quy hoạch, kế hoạch, tuy nhiên, còn đang trong giai đoạn thử nghiệm về phương pháp luận và hiện vẫn còn những ý kiến khác nhau). Việt Nam

cũng chưa tiến hành đánh giá tác động môi trường tổng hợp ở một vùng. Đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư phát triển ở nước ta trong thời gian 10 năm qua hầu như mới chỉ được tiến hành một cách đơn lẻ, trong khi ở một vùng lãnh thổ nhất định lại thường có nhiều dự án và cơ sở đang hoạt động cùng tồn tại.

Thứ sáu, chúng ta chưa tiến hành đánh giá tác động môi trường liên quốc gia. Trong khuôn khổ Liên hợp quốc đã có Công ước về đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới (thường được gọi tắt là Công ước Espoo). Việt Nam có biên giới trên đất liền với ba nước Trung Quốc, Lào và Campuchia, có những con sông và có vùng biển rộng lớn liên quan đến nhiều nước khác, do đó, đánh giá tác động môi trường liên quốc gia là vấn đề hết sức quan trọng.

Từ thực tiễn ban hành và áp dụng pháp luật về đánh giá tác động môi trường trong hơn 10 năm qua, có thể thấy rõ là nhiều quy định pháp luật trong lĩnh vực này không còn phù hợp với thực tiễn nước ta. Do đó, đã đến lúc phải tổng rà soát lại toàn bộ các quy định nói trên, loại bỏ những quy định lỗi thời, sửa đổi, bổ sung các quy định mới cho phù hợp, nhất là trong quá trình soạn thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi). Việc tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường trong thực tiễn cũng cần được tiến hành chặt chẽ, bài bản, cụ thể hơn, xác định rõ trách nhiệm của các chủ thể tham gia hoạt động trong lĩnh vực đánh giá tác động môi trường. Có như vậy mới thúc đẩy được hoạt động đánh giá tác động môi trường các dự án đầu tư đáp ứng yêu cầu mới của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.