

Hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam

NGUYỄN THỊ MIỀN

*T*hẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước về môi trường. Thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường được thực hiện, một mặt, thể hiện quyền lực nhà nước trong lĩnh vực quản lý nhà nước về môi trường đã được thực thi trong cuộc sống, mặt khác, hạn chế và kiểm soát được những tác động xấu đến môi trường. Bài viết nghiên cứu thực trạng hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam từ năm 2005 đến nay, đưa ra những nhận xét đánh giá cùng nguyên nhân của nó, trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về vấn đề trên.

I. THỰC TRẠNG HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

1. Tổng quan pháp luật về đánh giá tác động môi trường

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đóng vai trò to lớn trong việc bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Là một chế định lớn trong Luật Bảo vệ môi trường được đặt ra để các chủ thể phải thực hiện nghĩa vụ pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, là cơ sở để xem xét hành vi của các chủ thể nhằm ngăn chặn, kiểm soát những tác động xấu tới môi trường. Ở Việt Nam bắt đầu triển khai thí điểm ĐTM từ những năm 80 của thế kỷ XX và đến năm 1993 khi có Luật Bảo vệ môi trường thì ĐTM chính thức có chế định, nhưng trong thực tế vấn đề này chưa được quan tâm. Đến năm 2005, Luật Bảo vệ môi trường được sửa đổi và ban hành đã dành hẳn một chương (chương III) cho ĐTM.

Tại chương III, chế định về ĐTM đã được thiết kế lại và phân thành ba loại: (1) các dự án quy hoạch chiến lược kinh tế - xã hội; (2) các dự án khác; (3) các chủ hộ kinh doanh cá thể. Trên cơ sở phân loại đó, Luật Bảo vệ môi trường quy định rõ đối tượng phải lập

Báo cáo ĐTM. Tại Điều 14, Luật BVMT quy định cơ quan được giao lập dự án quy hoạch chiến lược kinh tế xã hội phải lập Báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược (ĐTC); Điều 18 quy định các chủ dự án khác (căn cứ vào quy mô) phải lập Báo cáo ĐTM; Điều 24 quy định các chủ hộ kinh doanh cá thể phải lập Cam kết bảo vệ môi trường (CKBVMT). Đồng thời, luật BVMT cũng quy định rõ Báo cáo ĐTC là một nội dung của dự án và phải được lập đồng thời với quá trình lập dự án; ĐTM, CKBVMT phải được lập đồng thời với báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án. Trong trường hợp các dự án thay đổi về quy mô, nội dung, thời gian thực hiện dự án thì chủ dự án phải trình với cơ quan phê duyệt; trường hợp cần thiết phải lập ĐTM bổ sung.

Về nội dung Báo cáo đánh giá tác động môi trường. Trong chương III, Điều 16 quy định nội dung ĐTC, gồm: quy mô, đặc điểm của dự án; các điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội, môi trường có liên quan đến dự án cũng như dự báo tác động xấu môi trường có thể xảy ra và các giải pháp để khắc phục... Điều 20 quy định nội dung cơ bản của ĐTM, như

Nguyễn Thị Miền, ThS., Học viện Chính trị Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

mô tả chi tiết các hạng mục công trình của dự án kèm theo quy mô về không gian, thời gian và khối lượng thi công; công nghệ vận hành. Đánh giá chung về hiện trạng môi trường nơi thực hiện dự án và vùng lân cận, cũng như đánh giá chi tiết các tác động môi trường có thể xảy ra khi thực hiện dự án. Đề xuất các biện pháp cụ thể để giảm thiểu tác động xấu đến môi trường, phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường. Cam kết thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng và vận hành công trình... Còn tại Điều 25 quy định nội dung bản CKBVMT như: địa điểm thực hiện; loại hình, quy mô sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và nguyên nhiên liệu sử dụng; các loại chất thải phát sinh; cam kết thực hiện các biện pháp giảm thiểu, xử lý chất thải và tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

Về thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường. Theo quy định tại Điều 17, Điều 21, Điều 22 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005; Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 9-8-2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường; Thông tư số 08/2006/TT-BTNMT ngày 8-9-2006 của Bộ Tài nguyên và môi trường hướng dẫn về ĐTC, ĐTM và cam kết bảo vệ môi trường; Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28-2-2008 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 9-8-2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, thì Bộ Tài nguyên và môi trường thẩm định các dự án do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ĐTC; thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM các dự án hoặc tuyển chọn tổ chức dịch vụ thẩm định ĐTM các dự án do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định, phê duyệt; dự án liên ngành, liên tỉnh. Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thẩm định và phê duyệt ĐTC các dự án do bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ phê duyệt; thẩm định và phê duyệt ĐTM hoặc tuyển

chọn tổ chức dịch vụ thẩm định ĐTM đối với các dự án do bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ quyết định, phê duyệt. UBND cấp tỉnh thẩm định và phê duyệt ĐTC các dự án do UBND tỉnh và hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt; thẩm định và phê duyệt ĐTM hoặc tuyển chọn tổ chức dịch vụ thẩm định ĐTM đối với các dự án trên địa bàn do UBND tỉnh hoặc hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định, phê duyệt.

Thành phần của Hội đồng thẩm định, đối với cấp trung ương (Bộ Tài nguyên và môi trường) và các bộ, ngành gồm có: đại diện của cơ quan phê duyệt dự án; cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường của cơ quan phê duyệt dự án; cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh nơi thực hiện dự án; các chuyên gia có kinh nghiệm, trình độ chuyên môn phù hợp với nội dung, tính chất của dự án; đại diện của tổ chức, cá nhân khác do Bộ Tài nguyên và môi trường hoặc cơ quan có thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định quyết định. Đối với Hội đồng thẩm định cấp tỉnh gồm: đại diện UBND cấp tỉnh; cơ quan chuyên môn cấp tỉnh có liên quan; các chuyên gia có kinh nghiệm, trình độ chuyên môn phù hợp với nội dung, tính chất của dự án; đại diện của tổ chức, cá nhân khác do cơ quan có thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định quyết định...

2. Tình hình thực thi việc thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam từ năm 2005 đến nay

2.1. Tình hình thực thi ở cấp trung ương

Hoạt động thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM ở cấp trung ương do Bộ Tài nguyên và môi trường thực hiện. Để thực hiện tốt yêu cầu nhiệm vụ của công tác thẩm định Báo cáo ĐTM trong thời kỳ mới, ngày 18-8-2009 Bộ Tài nguyên và môi trường đã quyết định thành lập Cục Thẩm định và đánh giá tác động môi trường trực thuộc Tổng cục Môi trường của Bộ. Nhờ đó, công tác thẩm định Báo cáo ĐTM ngày càng đáp ứng được yêu cầu của quản lý nhà nước về môi trường

trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Vì vậy, tính từ khi thành lập Bộ Tài nguyên và môi trường (2003) đến nay thì Bộ đã thẩm định được 600

dự án, trong đó phê duyệt được 479 dự án. Còn tính từ năm 2005 đến 2009, Bộ đã thẩm định được 509 dự án, phê duyệt được 428 dự án. Cụ thể:

BẢNG 1: Kết quả thẩm định và phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động môi trường của Bộ Tài nguyên và môi trường từ năm 2005 – 2009

Năm 2005		Năm 2006		Năm 2007		Năm 2008		Năm 2009	
Thẩm định	Phê duyệt	Thẩm định	Phê duyệt	Thẩm định	Phê duyệt	Thẩm định	Phê duyệt	Thẩm định	Phê duyệt
48	48	59	59	81	81	161	161	160	79

Nguồn: Bộ Tài nguyên và môi trường: Danh mục cấp quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của Bộ Tài nguyên và môi trường từ khi thành lập Bộ đến ngày 31-12-2008; Danh sách Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt năm 2009.

Các Báo cáo ĐTM 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, hóa chất, khai thác mỏ, cơ khí, xây dựng 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...

2.2. Tình hình thực thi ở các ngành

Hoạt động thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM ở các ngành ngày càng được chú trọng. Trước năm 2004, hầu hết ở các bộ chưa có cán bộ chuyên trách về công tác này, nhưng từ sau khi Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) năm 2005 có hiệu lực, đến nay, tất cả các bộ đều có cơ quan chuyên môn đảm trách về hoạt động quản lý nhà nước về môi trường, trong đó có hoạt động thẩm định Báo cáo ĐTM.

Nhờ các cơ quan chuyên trách này, công tác thẩm định Báo cáo ĐTM ở các ngành ngày càng chú trọng và chất lượng được nâng lên. Do đó, hạn chế được phần lớn vấn đề ô nhiễm môi trường trong quá trình thực hiện các dự án.

2.3. Tình hình thực thi ở các địa phương

Ngay sau khi Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2005 có hiệu lực, công tác thẩm định Báo cáo ĐTM ngày càng được phân cấp rõ ràng. Ngoài các dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, dự án liên tỉnh do Bộ Tài nguyên và môi trường thẩm định,

các dự án còn lại hầu hết do các địa phương chịu trách nhiệm thẩm định. Vì vậy, Sở Tài nguyên và môi trường ở các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thành lập Chi cục Môi trường chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về môi trường, trong đó có hoạt động thẩm định Báo cáo ĐTM của địa phương. Nhờ đó, công tác thẩm định Báo cáo ĐTM ở các địa phương dần dần đi vào ổn định, bài bản và chất lượng thẩm định ngày càng được nâng cao. Để các chủ dự án đầu tư nắm được quy định của Luật Bảo vệ môi trường về ĐTM, hầu hết các Sở Tài nguyên và môi trường các tỉnh đều xây dựng trang web riêng, công bố danh mục loại dự án phải lập Báo cáo ĐTM, loại dự án phải đăng ký cam kết bảo vệ môi trường. Đồng thời, hướng dẫn các chủ dự án quy trình thực hiện lập cũng như nộp Báo cáo ĐTM đến cơ quan chức năng. Nhờ đó, hầu hết các dự án đầu tư tại các địa phương sau khi Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi có hiệu lực đã thực hiện Báo cáo ĐTM để các cơ quan chức năng thẩm định. Thông qua việc thẩm định Báo cáo ĐTM các dự án đầu tư, đã nâng cao ý thức chấp hành Luật Bảo vệ môi trường của các chủ dự án, hạn chế được tình trạng ô nhiễm môi trường trong quá trình phát triển kinh tế xã hội ở các địa phương. Một số địa phương đã thực hiện rất tốt công tác thẩm định Báo cáo ĐTM, chẳng hạn Sở Tài nguyên và môi trường Lào Cai trong hơn 4

năm (2005; 2006; 2008; 2009 và 5 tháng đầu năm 2010) đã tiến hành thẩm định được 334 hồ sơ, trong đó, cấp phiếu xác nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường cho 239 dự án; trình các cấp có thẩm quyền quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM cho 39 dự án; thẩm định bổ sung 48 dự án; xác nhận bản cam kết bảo vệ môi trường ở các huyện 128 dự án và chỉ có 1 dự án không được phê duyệt Báo cáo ĐTM⁽¹⁾ Sở Tài nguyên và môi trường Yên Bái cũng thực hiện nghiêm túc,

đúng quy trình, đảm bảo chất lượng việc thẩm định Báo cáo ĐTM. Mặc dù là một tỉnh miền núi, kinh tế còn nhiều khó khăn, nhưng địa phương vẫn kiên quyết không phê duyệt các dự án đầu tư khi thẩm định Báo cáo ĐTM chưa đạt. Vì vậy, năm 2008 mặc dù thẩm định Báo cáo ĐTM cho 28 dự án, nhưng chỉ có 24 dự án được phê duyệt; năm 2009, có 16 dự án được thẩm định nhưng cũng chỉ có 7 dự án đầu tư được phê duyệt sau khi thẩm định.

BẢNG 2: Kết quả hoạt động thẩm định Báo cáo ĐTM của Sở Tài nguyên và môi trường Yên Bái từ năm 2006 đến 2009

Năm	Thẩm định hồ sơ	Số dự án được phê duyệt	Số dự án không được phê duyệt	Xác nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường
2006	50	07	0	43
2007	14	14	0	
2008	28	24	04	
2009	16	07	09	
Tổng	108	52	13	43

Nguồn: Báo cáo kết quả hoạt động các năm 2006, 2007, 2008, 2009 của Sở Tài nguyên và môi trường Yên Bái.

Từ bảng trên cho thấy, trong 4 năm (2006-2009) Sở Tài nguyên và môi trường Yên Bái kết hợp với các cơ quan có thẩm quyền đã tổ chức thẩm định cho 108 Báo cáo ĐTM của các dự án đầu tư trên địa bàn tỉnh. Trong đó, có 52 dự án được UBND tỉnh quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM, 13 dự án không được phê duyệt và có 43 bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường được xác nhận. Thanh Hóa cũng thực hiện nghiêm việc thẩm định báo cáo ĐTM đối với các khu công nghiệp, làng nghề và chăn nuôi. Khuyến khích các nhà máy áp dụng những quy trình sản xuất mới sạch hơn hoặc công nghệ sạch. Tiến hành di chuyển một số cơ sở sản xuất gây ô nhiễm lớn, không thể khắc phục được ra khỏi đô thị. Chỉ cho phép đi vào hoạt động các khu công nghiệp và các cơ sở sản xuất khi đã có các giải pháp bảo vệ môi trường hữu hiệu được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Kiên quyết không cấp phép cho các cơ sở sản xuất quy mô nhỏ, gây ô nhiễm môi trường không có khả năng xử lý ô nhiễm⁽²⁾ Tại Đắk Lắk, đến nay các cơ sở sản xuất kinh doanh trên địa bàn tỉnh cũng đều

thực hiện việc lập, trình thẩm định Báo cáo ĐTM, bản Cam kết bảo vệ môi trường trước khi dự án thi công xây dựng. Chỉ riêng trong năm 2007 và 6 tháng đầu năm 2008 đã tổ chức thẩm định và có quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM 4 dự án cấp bộ, 23 dự án cấp tỉnh; xác nhận 25 bản cam kết bảo vệ môi trường; thẩm định 11 Đề cương Dự toán lập Báo cáo ĐTM⁽³⁾. Năm 2009, Chi cục Môi trường Đắk Lắk đã tổ chức thẩm định 21 Báo cáo ĐTM; trình UBND tỉnh phê duyệt 10 Báo cáo ĐTM; xác nhận 66 bản đăng ký cam kết bảo vệ môi trường cho các cơ sở sản xuất kinh doanh trên địa bàn tỉnh⁽⁴⁾... Ở các địa phương làm tốt khâu thẩm định Báo cáo ĐTM, đã hạn

1. Báo cáo kết quả hoạt động các năm 2006, 2007, 2009, 2010 và 5 tháng đầu năm 2010 của Sở Tài nguyên và môi trường Lào Cai.

2. Tạp chí Tài nguyên và môi trường, kỳ 2 - tháng 5-2010: Thanh Hóa giảm thiểu ô nhiễm môi trường tại các khu công nghiệp, làng nghề và khu chăn nuôi.

3. UBND tỉnh Đắk Lắk: Kế hoạch bảo vệ môi trường năm 2009.

4. UBND tỉnh Đắk Lắk, Sở Tài nguyên và môi trường: Báo cáo kết quả thực hiện năm 2009 và kế hoạch năm 2010.

chế được vấn đề ô nhiễm môi trường trong quá trình triển khai thực hiện các dự án. Vì vậy, hầu như không có tình trạng kiện cáo của dân cư nơi triển khai các dự án về vấn đề môi trường.

II. ĐÁNH GIÁ HIỆU LỰC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG THẨM ĐỊNH ĐÁNH GIÁ BÁO CÁO TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG TỪ NĂM 2005 ĐẾN NAY

1. Kết quả đạt được

Công tác thẩm định Báo cáo ĐTM thực sự đã và đang trở thành công cụ đắc lực cho việc quản lý môi trường ở Việt Nam phục vụ mục tiêu phát triển bền vững đất nước. Với sự trợ giúp của các dự án do các tổ chức quốc tế, các nước tài trợ, nhiều đợt tập huấn nhằm nâng cao kỹ năng thẩm định ĐTM cho các cấp, các ngành đã được tổ chức thực hiện có kết quả. Vì vậy, công tác thẩm định Báo cáo ĐTM không ngừng được cải tiến và đổi mới nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả, rút ngắn thời gian thẩm định, phê duyệt; thực hiện phân cấp mạnh công tác thẩm định Báo cáo ĐTM cho địa phương, các địa phương đã thực hiện thẩm định Báo cáo ĐTM đối với nhiều dự án và quy mô dự án lớn hơn nhiều so với trước đây. Tính đến năm 2009, đã có trên 1.321 Báo cáo ĐTM được thẩm định ở cấp trung ương⁽⁵⁾. Tổng số Báo cáo ĐTM, Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường và bản kê khai về môi trường được thẩm định hoặc xác nhận ở cấp địa phương đã lên đến con số trên 88.800⁽⁶⁾. Năm 2009, riêng Cục Thẩm định và đánh giá tác động môi trường đã thẩm định 160 Báo cáo ĐTM, 11 Báo cáo ĐTC, trong đó có 79 Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt. Ngoài ra, Cục còn tổ chức xem xét 31 hồ sơ đề nghị kiểm tra, cấp Giấy xác nhận về việc hoàn thành các yêu cầu về bảo vệ môi trường⁽⁷⁾.

Thông qua việc thẩm định Báo cáo ĐTM, hầu hết các dự án đã giải trình được các phương án xử lý chất thải, cam kết đảm bảo kinh phí đầu tư cho việc xây dựng, vận hành công trình và thực hiện chương trình giám sát môi trường. Đồng thời, căn cứ kết quả thẩm định, cơ quan quản lý nhà nước về môi

trường các cấp đã buộc một số cơ sở phải thay đổi công nghệ sản xuất, thay thế nguyên liệu, nhiên liệu; thậm chí kiến nghị không chấp nhận cấp phép đầu tư. Nhờ đó, số lượng các dự án đầu tư, nhất là đầu tư trong nước được cấp phép mà không xây dựng Báo cáo ĐTM đã giảm đi đáng kể. Các cơ sở đang hoạt động tuy khó khăn về tài chính cho công tác ĐTM nhưng số lượng các cơ sở tiến hành ĐTM ngày một tăng và đã phát huy được tác dụng của công cụ ĐTM trong kiểm soát ô nhiễm tại cơ sở mình.

2. Hạn chế của hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định Báo cáo đánh giá tác động môi trường

2.1. Mức độ chấp hành quy định lập và thực hiện theo quyết định phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động môi trường còn thấp

Một là, còn nhiều dự án đầu tư không lập Báo cáo ĐTM và Bản cam kết bảo vệ môi trường.

Theo kết quả thanh tra của Bộ Tài nguyên và môi trường cho thấy, nhiều dự án đầu tư sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đã đi vào hoạt động nhưng không lập Báo cáo ĐTM hoặc Bản cam kết bảo vệ môi trường; nhiều dự án mở rộng quy mô hoặc thay đổi công nghệ sản xuất không lập Báo cáo ĐTM bổ sung. Chẳng hạn, qua thanh tra của Bộ Tài nguyên và môi trường các năm 2005, 2006, 2007 tại 6 tỉnh/thành phố trong cả nước gồm: Đồng Nai, Bình Dương, Nam Định, Hà Nam, Hà Tây và TP Hồ Chí Minh cho biết: có 18% doanh nghiệp không lập Báo cáo ĐTM; 17% doanh nghiệp không lập Báo cáo ĐTM bổ sung khi mở rộng sản xuất⁽⁸⁾. Tại các KCN, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tại lưu vực

5. Tính toán dựa trên số liệu các năm của Bộ Tài nguyên và môi trường.

6. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số 94 năm 2007: Công tác quản lý nhà nước về môi trường: những kết quả đạt được và giải pháp trong thời gian tới.

7. Website của Bộ TN&MT, ngày 12-1-2010: Nâng cao chất lượng thẩm định Báo cáo ĐTM.

8. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số 111 tháng 8-2008: Tình trạng vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

sông Nhuệ, sông Đáy (gồm một phần TP Hà Nội và 5 tỉnh: Hà Tây, Hà Nam, Nam Định, Hòa Bình và Ninh Bình) còn 34/135 (chiếm 25,2%) cơ sở không lập Báo cáo ĐTM hoặc Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường⁽⁹⁾. Trong số 68/140 cơ sở sản xuất hoá chất của Tổng công ty Hóa chất Việt Nam được kiểm tra, có 6/68 cơ sở không lập Báo cáo ĐTM hoặc Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường trình cấp có thẩm quyền phê duyệt hoặc xác nhận⁽¹⁰⁾. Tại Thanh Hóa, có 224/226 trang trại chăn nuôi chưa lập Bản cam kết BVMT⁽¹¹⁾. Tại Đồng Nai, trong số 16 doanh nghiệp được thanh tra, có 4/16 doanh nghiệp, chiếm 25% số doanh nghiệp chưa lập Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường đối với các dự án đầu tư mở rộng sản xuất. Còn tại các cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, các khu công nghiệp (KCN) đang hoạt động trên lưu vực sông Thị Vải thuộc địa bàn hai tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu và Đồng Nai còn nhiều dự án trong các KCN Nhơn Trạch 3, Gò Dầu, Formosa, Vinatex Tân Tạo, mặc dù đã được cấp phép đầu tư nhưng chưa lập bản Đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường trình cấp có thẩm quyền phê duyệt⁽¹²⁾. Tại Thái Nguyên, trong số 25 khu, cụm công nghiệp chỉ có 01 KCN Sông Công lập Báo cáo ĐTM⁽¹³⁾. Tại Gia Lai năm 2009, qua rà soát của cơ quan chức năng có tới 47 dự án thủy điện đã triển khai xây dựng nhưng chưa lập Báo cáo ĐTM và Cam kết bảo vệ môi trường⁽¹⁴⁾... Tại Vĩnh Phúc năm 2010, qua khảo sát của Cục Môi trường kết hợp với các đơn vị liên quan cho biết, có 5/7 KCN được Thủ tướng phê duyệt chưa lập Báo cáo ĐTM; Hải Dương còn 5/10 KCN được Thủ tướng phê duyệt cũng chưa lập Báo cáo ĐTM⁽¹⁵⁾. Chính những tồn tại này đã góp phần làm cho mục tiêu hạn chế mức độ gia tăng ô nhiễm, khắc phục tình trạng suy thoái và cải thiện chất lượng môi trường ở các khu công nghiệp, các khu dân cư đông đúc ở các thành phố lớn và một số vùng nông thôn... trong chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 đã không thực hiện được.

Hai là, hầu hết các dự án không thực hiện theo phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động

môi trường hoặc Bản cam kết bảo vệ môi trường

Theo các cơ quan chức năng, đến nay còn từ 50 – 70% các dự án đầu tư không thực hiện theo Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt⁽¹⁶⁾. Chẳng hạn, tại lưu vực sông Thị Vải, năm 2005 qua kiểm tra 77/271 cơ sở sản xuất và KCN cho thấy, có tới 90% (70/77) cơ sở sau khi được thẩm định Báo cáo ĐTM hoặc Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường đã không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các nội dung trong Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt hoặc Bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường⁽¹⁷⁾. Năm 2007, trong số 230 cơ sở, doanh nghiệp được kiểm tra tại các tỉnh thuộc lưu vực sông Nhuệ, sông Đáy có tới 82,6% cơ sở không thực hiện đúng theo nội dung Báo cáo ĐTM và Cam kết bảo vệ môi trường⁽¹⁸⁾. Tại Thái Nguyên, mặc dù chỉ có 01/25 KCN lập báo cáo ĐTM nhưng hoạt động từ năm 2001 đến nay vẫn chưa có hệ thống xử lý nước thải. Tại Lào Cai, năm 2009 qua thanh tra 43 dự án thủy điện cho thấy, tất cả các dự án đều không thực hiện đầy đủ

9. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số tháng 12-2006: Các giải pháp cấp bách khắc phục tình trạng ô nhiễm sông Nhuệ, sông Đáy.

10. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số tháng 8-2006: trên 90% cơ sở sản xuất hóa chất vi phạm các quy định về BVMT.

11. Tạp chí Tài nguyên và môi trường, kỳ 2 tháng 5-2010: Thanh Hóa giảm ô nhiễm môi trường tại các KCN, làng nghề và khu chăn nuôi.

12. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số 3/2006: Kết quả kiểm tra công tác bảo vệ môi trường lưu vực sông Thị Vải.

13. Tạp chí Môi trường, số 6/2009: Thái Nguyên: Hầu hết khu cụm công nghiệp chưa có hệ thống xử lý nước thải tập trung.

14. Thiennhien.net. ngày 15-11-2009: Báo cáo ĐTM thủy điện: bỏ ngỏ tiền kiểm, hậu kiểm.

15. Theo Bộ Tài nguyên và môi trường, ngày 16-9-2010: Khảo sát tình hình quản lý môi trường các KCN ở Việt Nam: nặng tính đối phó.

16. Theo Báo Đất Việt, ngày 19-1-2010: Vai trò của Quốc hội trong công tác quản lý và bảo vệ tài nguyên nước.

17. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số 5/2006: Cần có biện pháp mạnh để cứu sông Thị Vải

18. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số 110 tháng 7-2008: Công khai thông tin về kết quả kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

các nội dung trong Báo cáo ĐTM hoặc Bản cam kết bảo vệ môi trường⁽¹⁹⁾. Tại Đồng Nai, năm 2009 có 15/16 doanh nghiệp chưa thực hiện đúng các yêu cầu trong Quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM hoặc Phiếu xác nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường⁽²⁰⁾. Điển hình gần đây là công ty TNHH Vedan (Đồng Nai) do không thực hiện đúng Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt đã gây ô nhiễm nặng cho dòng sông Thị Vải. Qua khảo sát tình hình quản lý môi trường ở các KCN ở cả 3 miền Bắc, Trung, Nam do Cục Bảo vệ môi trường phối hợp với các đơn vị có liên quan vào trung tuần tháng 7-2010 cho biết: hầu hết các KCN không thực hiện theo Quyết định Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt và tập trung chủ yếu ở các doanh nghiệp Việt Nam. Hầu hết các doanh nghiệp sau khi triển khai dự án và đi vào hoạt động sản xuất vẫn không đầu tư xây dựng các hệ thống xử lý chất thải, đặc biệt là các công trình xử lý nước thải sản xuất, hoặc nếu có đầu tư hệ thống xử lý thì hiệu suất xử lý không đảm bảo tiêu chuẩn môi trường. Số doanh nghiệp được xác nhận đã hoàn thành xây dựng các hệ thống xử lý chất thải đạt tiêu chuẩn môi trường đến nay mới có khoảng vài doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài... Vì vậy, đến nay có tới 70% các KCN không có hệ thống xử lý nước thải tập trung, đi ngược lại với mục tiêu đến năm 2010, 70% các KCN, khu chế xuất xây dựng hệ thống nước thải tập trung⁽²¹⁾.

2.2. Thẩm định và phê duyệt Báo cáo đánh giá tác động môi trường, Bản cam kết bảo vệ môi trường chưa nghiêm

Thứ nhất, tiến độ thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM và Bản cam kết bảo vệ môi trường còn chậm. Mặc dù Bộ Tài nguyên và môi trường quy định thời gian tất cả các khâu từ khi chủ dự án nộp Báo cáo ĐTM cho đến khi Hội đồng thẩm định họp và trình các cấp có thẩm quyền ký chỉ có 30 ngày, song trong thực tế, rất ít các Báo cáo ĐTM được thẩm định và phê duyệt đúng thời hạn. Có nhiều dự án mặc dù đã được xây dựng và đi vào vận hành nhưng Báo cáo ĐTM vẫn chưa được các cơ quan có thẩm quyền thẩm

định và phê duyệt hay trả lời bằng một văn bản nào đó. Chẳng hạn, tại Thái Nguyên chỉ có 1/25 KCN có lập Báo cáo ĐTM, song trong số 18/31 dự án của KCN này đã đi vào hoạt động từ năm 2001 đến nay vẫn chưa có Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM⁽²²⁾. Còn tại tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, dự án xử lý, tái chế rác thải thành dầu diesel, phân vi sinh tại 3 huyện: Đất Đỏ, Long Điền, Xuyên Mộc mặc dù đã được UBND tỉnh đồng ý cho đầu tư, Công ty Tân Phát đã cơ bản hoàn thành các thủ tục, tháng 5-2010, chủ dự án nộp Báo cáo ĐTM lên Sở Tài nguyên và môi trường Bà Rịa – Vũng Tàu để xem xét phê duyệt, nhưng vì nhiều lý do “tế nhị”, đến nay, dự án vẫn còn nằm trên giấy do UBND tỉnh chưa phê duyệt Báo cáo ĐTM⁽²³⁾.

Thứ hai, hoạt động thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM còn mang tính hình thức, dễ dãi. Bên cạnh sự chậm trễ, hoạt động thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM còn mang tính hình thức, qua loa không hết trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, do đó, nhiều sự cố môi trường xảy ra khi các dự án đi vào hoạt động. Vì vậy, có nhiều dự án đã được phê duyệt nhưng vẫn bị rút giấy phép, kiến nghị không cho hoạt động. Điển hình là tại Bà Rịa – Vũng Tàu, công tác thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM những năm vừa qua còn mang tính hình thức, chưa làm hết trách nhiệm, dẫn đến tình trạng nhiều dự án đầu

19. UBND tỉnh Lào Cai, Sở Tài nguyên và môi trường ngày 29-11-2009: Báo cáo tình hình thực hiện việc chấp hành pháp luật về tài nguyên môi trường của các dự án xây dựng thủy điện trên địa bàn tỉnh Lào Cai.

20. Tạp chí Bảo vệ môi trường, số tháng 7-2009: 94% số doanh nghiệp không tuân thủ các quy định bảo vệ môi trường.

21. Quyết định của Chính phủ Về việc phê duyệt Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020.

22. Tạp chí Môi trường, số 6-2009: Thái Nguyên: hầu hết khu, cụm công nghiệp chưa có hệ thống xử lý nước thải tập trung.

23. Báo Diễn đàn Doanh nghiệp, ngày 25-8-2010: Dự án xử lý rác tại huyện Đất Đỏ: vướng vì... đơn vị tính toán.

tư bị rút phép do ảnh hưởng xấu đến môi trường. Ví dụ, Cụm công nghiệp Láng Lớn (Châu Đức) bị rút giấy phép đầu tư vì nguy cơ ô nhiễm nguồn nước hồ Đá Đen; hai dự án cụm công nghiệp tiểu thủ công nghiệp Tóc Tiên I (huyện Tân Thành) và cụm công nghiệp Hòa Hội I (huyện Xuyên Mộc) thì không cho hoạt động do nằm gần nguồn cấp nước sinh hoạt. Ngoài ra, công tác thẩm định và phê duyệt còn đi ngược lại những quy định về BVMT của Chính phủ cũng như UBND các địa phương đề ra. Cũng tại Bà Rịa – Vũng Tàu vào tháng 10-2008, Đoàn Thanh tra của Bộ Tài nguyên và môi trường khi kiểm tra các cơ sở nằm trong KCN trên lưu vực sông Thị Vải thuộc địa bàn tỉnh, đã phát hiện những sai sót trong công tác thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM. Các thẩm định và phê duyệt ĐTM này đi ngược lại chỉ đạo của Chính phủ tại Văn bản số 5035/VPCP-KG ngày 11-9-2006 và Quyết định số 4349/QĐ-UBND của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu về việc tạm thời không cấp phép đầu tư 5 loại dự án: chế biến tinh bột sắn, chế biến mủ cao su, sản xuất hóa chất cơ bản, nhuộm, thuộc da và hạn chế cấp phép đầu tư 5 loại dự án: xi mạ, chế biến thủy sản, sản xuất hóa chất bảo vệ thực vật, sản xuất phân bón và sản xuất bột giấy. Song Hội đồng thẩm định và phê duyệt của Sở Tài nguyên và môi trường Bà Rịa – Vũng Tàu vẫn thông qua hai dự án xi mạ tại Công ty tôn Hoa Sen và dự án dệt vải của Công ty TNHH Eclat Fabrics Việt Nam. Mặc dù trong báo cáo ĐTM của dự án dệt vải của Công ty TNHH Eclat Fabrics Việt Nam đã nói rõ 10% của quy trình sản xuất là công đoạn nhuộm, như vậy, dự án này thuộc danh mục cấm đầu tư theo Văn bản số 5035/VPCP-KG của Chính phủ và Quyết định số 4349/QĐ của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu, nghĩa là tính pháp lý của dự án không hợp lệ. Dựa trên cơ sở này, Sở Tài nguyên môi trường có quyền trả hồ sơ ĐTM lại cho Công ty TNHH Eclat Fabrics Việt Nam, thế nhưng Báo cáo ĐTM của dự án này vẫn được thẩm định và phê duyệt⁽²⁴⁾. Còn tại Nghệ An, dự án nhà máy

giấy đầu nguồn sông Lam đã qua tất cả các khâu thẩm định của các cơ quan chức năng. Tuy nhiên, khi Phòng Cảnh sát môi trường vào cuộc đã phát hiện vi phạm, kiến nghị lên Chủ tịch tỉnh Nghệ An và cuối cùng dự án này phải dừng vì nguy cơ gây ô nhiễm nghiêm trọng cho môi trường⁽²⁵⁾.

3. Nguyên nhân của những hạn chế trên

Qua nghiên cứu cho thấy, hiệu lực quản lý nhà nước trong hoạt động thẩm định Báo cáo ĐTM còn thấp xuất phát từ những nguyên nhân cơ bản dưới đây:

Một là, hệ thống luật pháp về đánh giá tác động môi trường chưa đầy đủ, chặt chẽ

Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2005 đã quy định khá cụ thể, chi tiết và rõ ràng về ĐTM. Song qua thực thi cho thấy, một số quy định trong ĐTM còn nhiều lỗ hổng, 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 lĩnh vực môi trường, cá nhân và tổ chức thực hiện tư vấn ĐTM.

Chẳng hạn, trong các văn bản quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường chưa có quy định trách nhiệm pháp lý đối với các chủ đầu tư hay cơ quan tư vấn ĐTM khi lập Báo cáo ĐTM không đúng với những tác động tiêu cực lên môi trường nơi dự án thực hiện. Hậu quả là phần lớn các Báo cáo ĐTM của các dự án chỉ mang tính lấy lệ để lọt qua cửa phê duyệt dự án. Bên cạnh đó, chế tài xử lý vi phạm chưa đủ mạnh nên chưa đủ sức răn đe buộc các chủ đầu tư tự giác lập Báo cáo ĐTM. Ví dụ, tại Điều 9 của Nghị định 81/2006 quy định mức phạt tiền từ 8 đến 30 triệu đồng đối với hành vi thực hiện không đúng, không đầy đủ các nội dung trong Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt; hành vi không lập Báo cáo ĐTM là quá thấp so với tính chất vi phạm môi trường. Vì vậy,

24. Báo Bà Rịa – Vũng Tàu, ngày 18-3-2009: Báo cáo đánh giá tác động môi trường: mới chỉ là “tắm vé qua cửa”

25. Báo Nông nghiệp online: Đủ căn cứ khởi tố hình sự Công ty Vedan....

nhiều cơ sở cho rằng thà chịu phạt vẫn rẻ hơn so với thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường. Ngoài ra, các văn bản quy phạm pháp luật cũng không quy định cụ thể chi phí mà các chủ đầu tư phải bỏ ra để lập Báo cáo ĐTM nên thực tế xảy ra tình trạng mỗi dự án chỉ một kiểu, thậm chí cùng đầu tư một ngành nghề với quy mô như nhau, nhưng mỗi chủ đầu tư lại chỉ một mức khác nhau dẫn đến chất lượng Báo cáo ĐTM thấp.

Đối với thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM, luật không quy định trách nhiệm pháp lý của Hội đồng thẩm định cũng như của người ký phê duyệt nếu dự án triển khai gây tác động xấu đến môi trường. Điều này đã dẫn đến tình trạng thẩm định và phê duyệt cho xong, còn môi trường thì ngày càng ô nhiễm. Vấn đề phân cấp thẩm định trong luật chưa hợp lý, đơn cử, dự án chiến lược do Quốc hội và Chính phủ đưa ra mà Bộ Tài nguyên và môi trường lập Báo cáo ĐTM và thẩm định, còn Chính phủ và Quốc hội phê duyệt. Các dự án ở các ngành và địa phương cũng tương tự. Các bộ, các tỉnh làm chủ đầu tư cuối cùng lại ký phê duyệt Báo cáo ĐTM dự án đầu tư của mình. Về thành phần của Hội đồng thẩm định, Luật quy định 50% số thành viên là các nhà môi trường, nhưng lại không quy định rõ có bằng cấp, chứng chỉ loại nào, ngoài ra, cơ cấu Hội đồng thẩm định tại các tỉnh, thành phố thường bao gồm lãnh đạo các sở, ngành và địa phương (quận, huyện) nên hạn chế về chuyên môn môi trường, nhất là về ĐTM. Vì vậy, công tác thẩm định và phê duyệt không khách quan, làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Việc thiếu đại diện của chính những người dân sinh sống xung quanh khu vực dự án được thực hiện cũng khiến cho việc đánh giá thiếu khách quan, trong khi họ chính là đối tượng chịu tác động mạnh nhất khi dự án đi vào thực hiện và có vấn đề về môi trường. Vấn đề kinh phí phục vụ thẩm định cũng chưa đưa ra được quy định cụ thể, vì thế, mỗi địa phương, mỗi hội đồng thẩm định có

mức chi khác nhau tùy thuộc vào nguồn ngân sách nhiều hay ít, do đó, không khuyến khích được các Hội đồng thẩm định làm việc hết trách nhiệm.

Các quy định xử lý giai đoạn hậu phê duyệt cũng còn bất cập. Hình thức xử phạt vi phạm là mấu chốt cho việc thực thi pháp luật. Tuy nhiên, hành vi vi phạm các quy định của ĐTM chỉ dừng lại ở hình thức xử phạt vi phạm hành chính chưa thật sự thỏa đáng, thiếu răn đe. Đối với một dự án triển khai có vốn đầu tư ít nhất hàng tỷ đồng thì việc xử phạt hành chính là quá nhẹ. Do đó, chủ đầu tư dễ dàng chọn lựa và chấp nhận hình thức xử phạt hành chính hơn là chấp hành đúng các yêu cầu trong Báo cáo ĐTM mà chủ đầu tư đã cam kết.

Hai là, công tác tổ chức thực hiện còn nhiều bất cập

+ *Đối với các chủ đầu tư:* nhận thức của một bộ phận chủ đầu tư chưa đúng, chưa đầy đủ về đánh giá tác động môi trường.

Bản chất của công tác ĐTM là 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 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 ĐTM như một lực cản của hoạt động phát triển sản xuất và đầu tư. Vì vậy, khi được yêu cầu lập Báo cáo ĐTM, họ chỉ làm lấy lệ, 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. Do đó, việc tuân thủ quy trình và yêu cầu chất lượng báo cáo ĐTM thường bị làm lơ hoặc xem nhẹ. 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.

Bên cạnh đó, do chưa nhận thức đúng về ĐTM nên các doanh nghiệp cũng chưa quan tâm, tuân thủ theo Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt. Vì vậy, tình trạng doanh nghiệp không thực hiện Báo cáo ĐTM rất phổ biến. Nếu có thực hiện chỉ là để đối phó khi có đoàn kiểm tra. Một số doanh nghiệp mặc dù đã xây dựng hệ thống chất thải theo quy định, nhưng do hạn chế của nhận thức nên các chủ đầu tư không quan tâm đến chỉ đạo, theo dõi bộ phận nghiệp vụ thực hiện tốt công tác bảo vệ môi trường. Do đó, nhân sự chuyên trách môi trường của các doanh nghiệp thường xuyên thay đổi hoặc kiêm nhiệm nên thiếu chuyên môn, nghiệp vụ, dẫn đến hiệu quả vận hành hệ thống xử lý chất thải thấp, gây ô nhiễm môi trường...

+ *Đối với các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, các địa phương và cộng đồng:* nhận thức của một bộ phận các nhà quản lý chưa đúng, chưa đầy đủ về ĐTM trong bảo vệ môi trường. Vì vậy, một mặt, họ chưa làm hết trách nhiệm được giao, mặt khác, do thiếu các phương tiện kỹ thuật và do trình độ hạn chế nên không đáp ứng được yêu cầu đa dạng về kiến thức khoa học môi trường có liên quan đến nhiều ngành khác nhau dẫn đến chất lượng thẩm định và phê duyệt thấp, không đáp ứng được yêu cầu bảo vệ môi trường trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế và phát triển bền vững. Thực tế cho thấy, đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý môi trường có kiến thức chuyên ngành môi trường rất ít. Ở các địa phương, cán bộ địa chính thường kiêm luôn công tác bên môi trường nên hạn chế về kiến thức chuyên môn.

Công tác hậu thẩm định chưa được thực hiện nghiêm túc. Các Sở Tài nguyên và môi trường, các cơ quan có liên quan được giao trách nhiệm giám sát, theo dõi sau ĐTM còn lúng túng trong khâu thực hiện. Bởi vì, hầu hết các các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành, chính quyền các địa phương còn thiếu những điều kiện cần thiết về cán bộ và các điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật để

giám sát môi trường trong quá trình xây dựng và hoạt động của dự án. Hơn nữa, kinh phí cho khâu sau thẩm định còn quá hạn hẹp... Vì vậy, gây rất nhiều khó khăn cho khâu thực thi các công đoạn này đối với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở trung ương và địa phương.

Sự tham gia của cộng đồng trong quá trình ĐTM còn hạn chế. Trong quá trình lập Báo cáo ĐTM, phần lớn các chủ dự án và cơ quan tư vấn có tham vấn ý kiến cộng đồng, nhất là đối với các dự án có liên quan đến vấn đề giải phóng mặt bằng, tái định cư. Tuy nhiên, hầu hết việc tham vấn này mới chỉ được tiến hành bằng hình thức phiếu điều tra xã hội học và phỏng vấn trực tiếp. Song việc tham vấn mới chỉ dừng lại ở việc tìm hiểu nguyện vọng hay phản ứng của cộng đồng dân cư về dự án. Việc tham vấn cộng đồng nhằm mục đích khai thác các kiến thức bản địa hầu như chưa được tiến hành. Bên cạnh đó, trong quá trình thẩm định Báo cáo ĐTM hầu như chưa huy động được sự tham gia của cộng đồng.

Sự phối kết hợp giữa các cơ quan có chức năng quản lý nhà nước về môi trường từ trung ương đến các bộ, ngành, địa phương còn nhiều hạn chế. Điều này, đã làm tình trạng văn bản pháp quy về ĐTM chồng chéo, công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát việc tuân thủ Báo cáo ĐTM của các doanh nghiệp lỏng lẻo.

III. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

1. Tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hệ thống luật pháp về môi trường, đặc biệt là hệ thống quy phạm pháp luật về đánh giá tác động môi trường

Nhà nước cần phải hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật theo hướng quy định rõ trách nhiệm pháp lý đối với từng chủ thể (chủ dự án, tổ chức thực hiện lập Báo cáo ĐTM, người thẩm định, ký duyệt) trong thực thi ĐTM. Quy định rõ tỷ lệ kinh phí chi cho lập Báo cáo ĐTM so với mức đầu tư của một dự án; chi phí dành cho thẩm định, qua

đó, một mặt, ràng buộc được tránh nhiệm của các bên khi tham gia, mặt khác, tránh tình trạng mỗi doanh nghiệp, mỗi địa phương vận dụng một kiểu. Bổ sung và quy định rõ phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư (chứ không phải của mặt trận), các doanh nghiệp nơi dự án thực hiện vào thành phần hội đồng thẩm định cho khách quan. Đồng thời, phải quy định rõ trình độ cần phải đạt tới của các thành viên trong hội đồng thẩm định. Đặc biệt, cần phải ban hành chế tài xử lý vi phạm đủ mạnh để buộc các chủ doanh nghiệp phải tuân thủ. Hiện tại, Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31-12-2009 về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực môi trường thay thế Nghị định 81/2006/NĐ-CP ngày 3-9-2006 bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1-3-2010. Tuy nhiên, mới thực thi trong thực tế nên để đánh giá hiệu lực đạt được chưa nhiều, song có thể nói, với mức xử phạt tối đa là 5 triệu đồng đối với hành vi không thực hiện nội dung trong bản CKBVMT; xử phạt tối đa 25 triệu đồng đối với hành vi không có bản CKBVMT; xử phạt tối đa 70 triệu đồng đối với hành vi thực hiện không đúng, không đầy đủ các nội dung trong Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt và các yêu cầu trong quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM là quá thấp so với tính chất vi phạm môi trường. Điều này sẽ vẫn dẫn đến tình trạng các cơ sở sản xuất kinh doanh chấp nhận chịu phạt còn hơn thực hiện đầy đủ.

2. Nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm của cộng đồng, doanh nghiệp và các nhà quản lý

Có thể nói, đây là vấn đề quyết định thành bại trong thực thi ĐTM, nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định ĐTM. Vì vậy, cần phải tuyên truyền cho các chủ thể này hiểu vai trò quan trọng của ĐTM trong bảo vệ môi trường cũng như trách nhiệm của mỗi thành viên để ĐTM đạt hiệu quả. Qua đó, mọi người sẽ tự giác, tích cực hưởng ứng và tuân thủ theo các quy định của luật pháp trong ĐTM: nhà

quản lý thấy rõ trách nhiệm và làm hết trách nhiệm của mình trong thẩm định, xét duyệt, giám sát; chủ doanh nghiệp thấy được quyền lợi và trách nhiệm của mình trong thực thi ĐTM; cộng đồng dân cư thấy được trách nhiệm trong phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước trong công tác giám sát sự tuân thủ pháp luật về bảo vệ môi trường của các chủ doanh nghiệp.

3. Đẩy mạnh công tác thanh tra, giám sát sau thẩm định đánh giá tác động môi trường

Đẩy mạnh công tác thanh tra, giám sát sau thẩm định nhằm bắt buộc các chủ đầu tư thực hiện đầy đủ các cam kết nêu trong Báo cáo ĐTM, Bản CKBVMT và các yêu cầu của quyết định phê chuẩn Báo cáo ĐTM. Động viên, khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện đúng các cam kết đã phê chuẩn bằng các hình thức như tuyên dương trên các phương tiện thông tin đại chúng; miễn giảm thuế môi trường trong một thời gian nhất định... Xử phạt nghiêm minh các doanh nghiệp vi phạm và cố tình vi phạm theo hướng: Đối với các doanh nghiệp vi phạm lần đầu, mức xử phạt theo đúng Nghị định 117/2009/NĐ-CP ngày 31-12-2009; đối với doanh nghiệp tái vi phạm, đề xuất lãnh đạo các bộ, ngành, UBND các địa phương cho ngừng hoạt động. Để thực hiện tốt biện pháp này, về phía Nhà nước, cần phải đầu tư mạnh hơn nữa cả về nhân lực, vật lực và tài lực cho các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường. Công tác hậu kiểm được thực hiện quyết liệt và triệt để, chắc chắn sẽ giảm đáng kể tình trạng vi phạm và tái vi phạm môi trường.

4. Tăng cường phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và môi trường với các bộ, ngành, ủy ban nhân tỉnh/thành phố

Tăng cường phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và môi trường với các bộ, ngành, UBND tỉnh/thành phố nhằm đẩy mạnh việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp qui và hướng dẫn kỹ thuật, tạo các điều kiện cần thiết để nâng cao chất lượng công tác thẩm định Báo

cáo ĐTM. Muốn vậy, đòi hỏi phải tăng cường trao đổi thông tin, tạo cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quản lý nhà nước liên quan trong việc xét duyệt, quản lý, giám sát... các dự án đầu tư. Bộ Tài nguyên và môi trường kết hợp với Cục Cảnh sát môi trường trong xử lý vi phạm luật bảo vệ môi trường về ĐTM sao cho thống nhất, tránh tình trạng trống đánh xuôi kèn thổi ngược... Thực hiện tốt sự phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và môi trường với các bộ, ngành, UBND tỉnh/thành phố sẽ góp phần để các chế định ĐTM thực thi trong cuộc sống đạt hiệu lực, qua đó, hạn chế ô nhiễm môi trường trong quá trình phát triển kinh tế.

Tóm lại, thẩm định Báo cáo ĐTM là khâu đầu tiên của quản lý nhà nước về môi trường. Thực hiện tốt hoạt động thẩm định Báo cáo ĐTM góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường, qua đó, hạn chế ô nhiễm, bảo vệ môi trường trong quá trình thực hiện CNH, HĐH và hội nhập của đất nước. Ở Việt Nam trong những năm qua, hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định Báo cáo ĐTM còn thấp do hệ thống luật pháp về ĐTM chưa đầy đủ, chặt chẽ; công tác tổ chức thực hiện còn nhiều bất cập. Để nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước trong thẩm định Báo cáo ĐTM cần phải thực hiện đồng bộ bốn giải pháp trên./.