

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN CÓ VỐN ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TẠI VIỆT NAM - MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA

TRẦN LINH HUÂN*

Ngày nhận bài: 15/05/2019

Ngày phản biện: 18/07/2019

Ngày đăng bài: 01/10/2019

Tóm tắt:

Đánh giá tác động môi trường đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo các yêu cầu bảo vệ môi trường trước sự tác động của các dự án đầu tư, đặc biệt là các dự án đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, hiện nay các quy định pháp luật điều chỉnh về hoạt động đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư còn tồn tại nhiều vấn đề bất cập, điều này gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng môi trường. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá và chỉ ra một số điểm bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, từ đó nêu ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa:

Môi trường, đánh giá tác động môi trường, dự án đầu tư nước ngoài, bảo vệ môi trường.

Abstract:

Environmental impact assessment plays an important role in ensuring the environmental protection requirements under the impact of investment projects, especially foreign investment projects. However, the current regulations on environmental impact assessment for investment projects still contain many shortcomings, which seriously affect environmental quality. The paper focuses on analyzing, evaluating and pointing out some shortcomings and limitations in the legal regulations on environmental impact assessment for foreign-invested projects in Vietnam, thereby provide some recommendations for improvements.

Keywords:

Environment, environmental impact assessment, foreign investment projects, environmental protection.

Đặt vấn đề

Những năm gần đây, số lượng các dự án đầu tư ngày càng tăng, đặc biệt là các dự án có vốn đầu tư nước ngoài nên vấn đề phê duyệt dự án đầu tư cần phải được cân nhắc một cách kỹ càng. Một trong những cơ sở để cơ quan có thẩm quyền phê duyệt các dự án đầu tư là hoạt động đánh giá tác động môi trường. Hiện nay, mặc dù pháp luật Việt Nam đã có những quy

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Luật, TP. HCM; Email: tlhuan@hcmulaw.edu.vn

định về hoạt động này nhưng khi áp dụng trên thực tế lại bộc lộ khá nhiều điểm bất cập, điều này đã và đang gây ra nhiều hậu quả xấu tới môi trường. Vì vậy, việc nhận thức được những bất cập và đưa ra những giải pháp để góp phần hoàn thiện các quy định pháp luật về hoạt động đánh giá tác động môi trường đối với những dự án đầu tư, đặc biệt là dự án có vốn đầu tư nước ngoài là một vấn đề đặt biệt cần được quan tâm.

1. Đánh giá tác động môi trường và sự cần thiết của hoạt động đánh giá tác động môi trường đối với dự án có vốn đầu tư nước ngoài

Thuật ngữ đánh giá tác động môi trường (ĐTM) lần đầu tiên xuất hiện trong luật về chính sách môi trường quốc gia (National Environment Policy Act-NEPA) của Hoa Kỳ. Sau đó thuật ngữ này nhanh chóng lan rộng sang nhiều hệ thống pháp luật khác nhau, đầu tiên là ở Anh, sau đó là Cộng hòa liên bang Đức và hầu như tất cả các nước ở Bắc Âu¹.

Cho đến nay, vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất và đầy đủ về ĐTM. Tùy vào từng quốc gia và khu vực, khái niệm ĐTM là hết sức đa dạng, các khái niệm này được đưa ra tùy thuộc vào cách nhìn nhận và mục đích mà các nhà lập pháp hướng đến ở từng khu vực lãnh thổ. Theo Chương trình môi trường Liên Hợp Quốc: “ĐTM là quá trình nghiên cứu nhằm dự báo các hậu quả môi trường của một dự án phát triển quan trọng, ĐTM xem xét việc thực hiện đề án sẽ gây ra những vấn đề gì với đời sống của con người tại khu vực dự án, tới kết quả của chính dự án và của các hoạt động khác tại vùng đó. Sau dự báo của ĐTM phải xác định các biện pháp làm giảm đến mức tối thiểu các tác động tiêu cực, làm cho dự án thích hợp với môi trường của nó”. Còn theo khoa học, Luật Môi trường của Australia đưa ra định nghĩa về ĐTM như sau: “ĐTM là cách thức đánh giá một dự án phát triển mà theo đó những tác động có thể về môi trường được xác định và được giảm thiểu”². Như vậy, nhìn chung ĐTM theo quan điểm của thế giới về cơ bản là giống nhau, đều đi đến một thống nhất chung là bản chất của hoạt động ĐTM là một hoạt động nhằm lường trước những rủi ro có thể gây ra cho môi trường của những đối tượng phải ĐTM, trên cơ sở đó đưa ra những giải pháp để loại trừ và giảm thiểu rủi ro. Tại Việt Nam, khái niệm ĐTM được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường (LBVMT) năm 2014: “ĐTM là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó”³.

Hoạt động ĐTM là một nghĩa vụ pháp lý phát sinh từ nhu cầu quản lý của Nhà nước về môi trường đòi hỏi các cá nhân, tổ chức khi có các hoạt động có thể gây ảnh hưởng đến môi trường phải thực hiện việc phân tích, ĐTM đối với môi trường và phải đề xuất các biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường. Mặt khác, đây cũng là một yêu cầu của pháp luật dành cho các cơ quan chức năng khi xem xét, phê duyệt một dự án, một công trình cụ thể. ĐTM là một

¹ Lê Quang Sang, Vũ Thị Phương, (2009), “Những vấn đề pháp lý về đánh giá tác động môi trường Việt Nam - thực trạng và phương hướng hoàn thiện”, đề tài nghiên cứu khoa học sinh viên, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.11.

² Trường Đại học Luật Hà Nội, (2015), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.145.

³ Khoản 23 Điều 3 Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014.

công cụ quản lý quan trọng, giúp kinh tế phát triển mà vẫn đảm bảo được vấn đề bảo vệ môi trường, đáp ứng được các yêu cầu về nguyên tắc phòng ngừa và nguyên tắc phát triển bền vững. Cụ thể, ĐTM có thể mang lại các ý nghĩa cơ bản sau:

Thứ nhất, ĐTM góp phần vào việc hoàn thành mục tiêu phát triển bền vững. ĐTM không nhằm loại trừ hay ngăn cản sự phát triển kinh tế mà ngược lại còn hỗ trợ phát triển theo hướng đảm bảo hiệu quả kinh tế, bảo vệ môi trường. ĐTM giúp cho dự án đầu tư hoạt động hiệu quả, loại trừ được những rủi ro, tiết kiệm được thời gian, tài chính trong thời hạn phát triển lâu dài. Qua đó, sẽ giúp các cơ sở, địa phương và Chính phủ tránh được những chi phí không cần thiết, tránh được những hoạt động sai lầm mà hậu quả của nó phải khắc phục một cách rất tốn kém trong tương lai.

Thứ hai, ĐTM giúp cho Nhà nước, các cơ sở và cộng đồng có mối liên hệ chặt chẽ hơn thông qua hoạt động tổ chức tham vấn ý kiến tại Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã nơi thực hiện dự án, hoặc các tổ chức, cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án trước khi dự án được đầu tư. ĐTM huy động được sự đóng góp của đông đảo tầng lớp trong xã hội, liên kết được các nhà khoa học ở các lĩnh vực khác nhau nhằm giải quyết công việc chung là đánh giá mức độ tác động môi trường của các dự án, đảm bảo hiệu quả đầu tư được nâng cao, bảo vệ môi trường, góp phần cho sự phát triển thịnh vượng chung trong tương lai. Bên cạnh đó, thông qua hoạt động tổ chức tham vấn lấy ý kiến, ĐTM cũng phát huy được tính công khai, dân chủ của việc lập, thực thi dự án và ý thức của cộng đồng trong việc tham gia ĐTM nói riêng và bảo vệ môi trường nói chung.

Thứ ba, ĐTM góp phần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý, của chủ dự án đến việc bảo vệ môi trường, giúp dự báo những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường. Từ đó, để các cơ quan quản lý lựa chọn được những dự án phù hợp với mục tiêu bảo vệ môi trường, để chủ dự án cân nhắc đến các phương pháp thực hiện cũng như các biện pháp giảm thiểu tối đa tác hại của dự án đến môi trường.

Theo Luật Đầu tư năm 2014: “*Dự án đầu tư là tập hợp đề xuất bỏ vốn trung hạn hoặc dài hạn để tiến hành các hoạt động đầu tư kinh doanh trên địa bàn cụ thể, trong khoảng thời gian xác định*”⁴. Có thể thấy, khái niệm dự án đầu tư trong Luật Đầu tư năm 2014 được xem xét chủ yếu về mặt nội dung, là một tập hợp các hoạt động có liên quan với nhau được kế hoạch hóa nhằm đạt các mục tiêu đã định bằng việc tạo ra các kết quả cụ thể trong một thời gian nhất định, thông qua việc sử dụng các nguồn lực xác định. Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Thông tư số 09/2016/TT-BKHĐT hướng dẫn về công tác theo dõi, kiểm tra và đánh giá đầu tư đối với hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam do Bộ Kế hoạch và Đầu tư ban hành xác định dự án có vốn đầu tư nước ngoài là dự án do tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài thực hiện và được cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo quy định của pháp luật; hoặc dự án Hợp đồng Hợp tác kinh doanh có sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài hoặc tổ

⁴ Khoản 2 Điều 3 Luật Đầu tư năm 2014.

chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài quy định tại khoản 1 Điều 23 Luật Đầu tư⁵. Dự án đầu tư có nguồn vốn từ nước ngoài thường là các dự án có nguồn viện trợ nước ngoài ODA và nguồn đầu tư trực tiếp nước ngoài FDI...

Các dự án có vốn đầu tư nước ngoài luôn đóng góp một phần quan trọng trong sự phát triển kinh tế quốc gia, nhưng bên cạnh đó cũng có những tác động tiêu cực nhất định đến môi trường Việt Nam. Do đó, hoàn thiện và phát triển quy định pháp luật nhằm hạn chế tác động xấu đến môi trường của các dự án đầu tư có vốn nước ngoài nhưng vẫn đảm bảo sự phát triển bền vững của nền kinh tế được coi là vấn đề hết sức cấp thiết. Cùng với đó, việc ĐTM đối với dự án có vốn đầu tư nước ngoài có ý nghĩa rất quan trọng, giúp phát hiện các tác động xấu của các dự án này đến môi trường, tìm các công cụ để quản lý, hạn chế và ngăn ngừa chúng, đưa ra các biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường vào các bước sớm nhất của quá trình chuẩn bị và thực hiện dự án có vốn đầu tư nước ngoài, trên cơ sở đó đảm bảo phát triển dự án gắn liền với bảo vệ môi trường.

Thực tế, thời gian gần đây ở Việt Nam có khá nhiều dự án có vốn đầu tư nước ngoài bị phát hiện gây ô nhiễm lớn với môi trường và làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống của người dân, tiêu biểu như vụ Vedan xả chất thải ra sông Thị Vải năm 2008 và gần đây nhất là vụ xả thải của Formosa gây nên hiện tượng cá chết hàng loạt tại vùng biển Vũng Áng (Hà Tĩnh) năm 2016. Điều này khiến chúng ta phải đặt dấu hỏi lớn về tính hiệu quả của việc ĐTM đối với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam.

2. Một số bất cập trong quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Trong khoảng thời gian qua tình trạng các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tham gia thực hiện các dự án đầu tư tại Việt Nam đã gây ra hàng loạt các sự cố môi trường, gây ô nhiễm nghiêm trọng, thiệt hại để lại hết sức nặng nề⁶. Vấn đề này có thể xuất phát từ nhiều lý

⁵ Điều a, b khoản 1 Điều 2 Thông tư số 09/2016/TT-BKHĐT ngày 30/06/2016 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư hướng dẫn công tác theo dõi, kiểm tra và đánh giá đầu tư đối với hoạt động đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

⁶ Theo kết quả khảo sát của Viện Môi trường và Tài nguyên Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, việc Công ty Vedan vi phạm đã làm gần 2.000 ha diện tích nuôi trồng bị ảnh hưởng nặng và 678 ha diện tích nuôi trồng bị ảnh hưởng nhẹ nằm dọc theo lưu vực sông Thị Vải, mức độ ô nhiễm do Công ty Vedan gây ra chiếm 90% với phạm vi bị ảnh hưởng khoảng 10 km dọc theo bờ sông Thị Vải (Nguồn: Lê Long, “*Kết quả khảo sát Vedan gây ô nhiễm sông Thị Vải, hơn 2.600 ha diện tích nuôi trồng bị ảnh hưởng*”, <http://www.sggp.org.vn/ket-qua-khao-sat-vedan-gay-o-nhiem-song-thi-vai-hon-2600-ha-dien-tich-nuoi-trong-bi-anh-huong-110425.html>, truy cập ngày 01/05/2019). Tại thành phố Hồ Chí Minh, hơn 1.180 hộ nông dân tại ba xã Thạnh An, Long Hòa và Cần Thạnh, huyện Cần Giờ bị ảnh hưởng với tổng mức thiệt hại lên đến 567 tỷ đồng (Nguồn: Vĩnh Minh, “*Thành phố Hồ Chí Minh đã thống kê xong thiệt hại do Ve dan gây ra*”, <https://baomoi.com/tp-hcm-da-thong-ke-xong-thiet-hai-do-vedan-gay-ra/c/3228156.epi>, truy cập ngày 01/05/2019). Tại Bà Rịa - Vũng Tàu, hơn 1.134 hộ dân bị thiệt hại bởi Vedan, thiệt hại do Vedan gây ra tại Bà Rịa - Vũng Tàu ước tính hơn 191 tỷ đồng. (Nguồn: Lê Long, “*Thiệt hại do Công ty Vedan gây ra tại Bà Rịa Vũng Tàu ước tính hơn 191 tỷ đồng*”, <http://www.sggp.org.vn/thiet-hai-do-vedan-gay-ra-tai-ba-ria-vung-tau-uoc-tinh-hon-191-ty-dong-122240.html>, truy cập ngày 01/05/2019). Tại Đồng Nai, diện tích nuôi trồng của nông dân bị ảnh hưởng nặng là 139,90 ha, 345,58 ha bị ảnh hưởng vừa và bị ảnh hưởng nhẹ là 619,97 ha, theo thống kê có hơn 5.000 hộ dân 2 huyện Long Thành, Nhơn Trạch bị ảnh hưởng, thiệt hại hơn 1.600 tỷ đồng (Nguồn: Lê Long, “*Vedan chỉ gây thiệt hại 8,4 tỷ*”

do khác nhau, nhưng một trong những lý do cơ bản dẫn đến hệ quả nêu trên là do hoạt động ĐTM đối với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài ở Việt Nam vẫn còn bộc lộ nhiều bất cập, yếu kém về cả chất lượng cũng như việc tuân thủ quy trình ĐTM. Nhìn chung, ĐTM đối với các dự án đầu tư nước ngoài nói riêng và hoạt động ĐTM nói chung đã và đang bị hành xử như là một thủ tục nhằm hợp thức hóa quá trình thẩm định, phê duyệt các dự án đầu tư. Hệ quả này xuất phát một phần từ quy định luật pháp hiện hành về ĐTM chưa chặt chẽ. Điều này được xác định như sau:

Thứ nhất, pháp luật môi trường chưa quy định cụ thể về trách nhiệm của tổ chức tư vấn trong hoạt động thực hiện ĐTM, lập báo cáo ĐTM và chế tài xử lý. LBVMT năm 2014 chỉ đề cập đến vấn đề thuê tổ chức tư vấn mà chưa quy định cụ thể về trách nhiệm của tổ chức này. Trong Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và kế hoạch bảo vệ môi trường (Nghị định số 18/2015/NĐ-CP) tuy có quy định nhưng chỉ ở mức chung chung: “*Tổ chức tư vấn thực hiện ĐTM chịu trách nhiệm trước chủ dự án và trước pháp luật về kết quả thực hiện ĐTM và các thông tin, số liệu do mình tạo lập trong báo cáo ĐTM*”⁷. Quy định này không nêu rõ là tổ chức này chịu trách nhiệm như thế nào, có chế tài ra sao. Điều này làm quy định chỉ mang tính hình thức, quy định cho có chứ không có tính khả thi.

Thứ hai, nội dung báo cáo ĐTM được quy định tại Điều 22 LBVMT năm 2014, tuy nhiên vẫn chưa đầy đủ. Cụ thể, trong quy định này chưa quy định rõ mức độ thực hiện báo cáo ĐTM là sơ bộ hay chi tiết. Bên cạnh đó, các nội dung của một báo cáo ĐTM được quy định tại Điều 22 LBVMT năm 2014 còn bộc lộ thiếu sót vì còn thiếu một số nội dung quan trọng, cụ thể là thiếu quy định về phạm vi không gian ĐTM, đánh giá tác động tích lũy và tác động cộng hưởng với các đối tượng gây tác động xung quanh địa điểm dự án, tác động đối với tình trạng biến đổi khí hậu toàn cầu...⁸. Những thiếu sót về nội dung báo cáo ĐTM nêu trên cùng nhiều yếu tố khác từ phía các chủ dự án đầu tư làm cho việc lập báo cáo trở nên hình thức, rập khuôn và không mang lại hiệu quả như mong muốn.

đồng tại Đồng Nai”, <http://www.sggp.org.vn/vedan-chi-gay-thiet-hai-84-ty-dong-tai-dong-nai-123464.html>, truy cập ngày 01/05/2019). Hay vụ Công ty Formosa, với các hành vi vi phạm Công ty đã gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng về mặt kinh tế, xã hội, môi trường. Theo thống kê, những thiệt hại về kinh tế lên tới gần 18.000 tàu thuyền với 41.000 lao động bị ảnh hưởng trực tiếp, trong đó có gần 4.000 tàu đang phải nằm bờ; trên 1.600 lồng nuôi cá bị chết; 10 ha cua, 5,7 ha tôm bị chết; 19.500 người buôn bán hải sản, dịch vụ tại cảng cá... bị ảnh hưởng thu nhập. Sự cố cá chết cũng khiến ngành du lịch lao đao, đồng loạt 4 tỉnh miền Trung tỷ lệ khách hủy tour lên tới 50%; công suất sử dụng phòng chỉ còn 40-50%, cá biệt tại Hà Tĩnh chỉ còn 10-20% (Nguồn: Trí Lâm, “*Chính phủ công bố chi tiết thiệt hại Formosa gây ra*”, <https://baomoi.com/chinh-phu-cong-bo-chi-tiet-thiet-hai-do-formosa-gay-ra/c/19961010.epi>, truy cập ngày 01/05/2019). Về môi trường, hành vi xả thải đã làm cho các thành phần môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng, nhiều hệ sinh thái bị phá hủy, hiện trạng chất lượng môi trường bị suy giảm nghiêm trọng. Về xã hội, sự cố đã gây mất an ninh chính trị xã hội, tạo tâm lý bức xúc, bất an trong nhân dân, làm giảm lòng tin của người dân vào khả năng của các cơ quan trong việc xử lý và ứng phó với các tình huống khẩn cấp về môi trường...

⁷ Khoản 3 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

⁸ Nguyễn Trung Thành (2015), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với dự án đầu tư*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.44.

Thứ ba, các quy định về hoạt động tổ chức tham vấn lấy ý kiến tại nơi triển khai thực hiện dự án đầu tư chưa phù hợp, chưa hoàn thiện. Hoạt động tham vấn lấy ý kiến trong quá trình thực hiện ĐTM được quy định tại Điều 21 LBVMT năm 2014 và được hướng dẫn cụ thể ở khoản 4, 5, 6 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP và Điều 7 Thông tư số 27/2015/TT-BTNMT, tuy nhiên vẫn còn một số điểm chưa hoàn thiện. Đầu tiên, phải kể đến thành phần tham vấn, theo quy định thì chủ dự án phải tiến hành tham vấn UBND cấp xã nơi thực hiện dự án, các tổ chức và cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án⁹. Tuy nhiên, trên thực tế có thể thấy ở cấp xã hiện nay, số lượng cán bộ chuyên trách để tham vấn cho dự án là không nhiều, đa số dân cư lại không có chuyên môn sâu về vấn đề này nên hiệu quả tham vấn không cao. Chính điều này, dẫn đến quy định tham vấn trong quá trình ĐTM cũng chỉ mang tính hình thức, tham vấn cộng đồng cũng là làm cho có, nhiều báo cáo do cùng nhà tư vấn lập giống nhau về ý kiến trả lời tham vấn của Ủy ban nhân dân cấp xã, của thôn, làng, kể cả lỗi chính tả. Pháp luật cũng không quy định rõ tham vấn cộng đồng dân cư là tham vấn tất cả người dân hay một vài người nên trên thực tế dẫn đến tình trạng các chủ đầu tư chỉ tham vấn đại diện một số người dân mà có lợi cho việc triển khai dự án. Bên cạnh đó, việc quy định thành phần cộng đồng được tham vấn trong ĐTM còn khá hạn chế, hiện mới chỉ dừng ở hai nhóm đối tượng “Ủy ban nhân dân cấp xã tại địa bàn hoạt động của dự án” và “Đại diện của cộng đồng dân cư trực tiếp chịu tác động của dự án”. Việc quy định tham vấn hai nhóm thành phần này là cần thiết nhưng chưa đủ, bởi việc thực hiện một dự án phát triển kinh tế - xã hội thường gây ra tác động trên phạm vi rộng và phức tạp, trong khi Ủy ban nhân dân cấp xã và đại diện cộng đồng dân cư chỉ là hai trong số nhiều nhóm đối tượng liên quan đến dự án. Thêm nữa, tham vấn ĐTM các dự án đòi hỏi phải có thông tin, kiến thức rộng thuộc nhiều lĩnh vực, ngành nghề, trong khi đó Ủy ban nhân dân cấp xã và các tổ chức cấp xã không thể bao quát, am hiểu hết. Mặt khác, việc tham vấn chỉ tiến hành trong phạm vi Ủy ban nhân dân cấp xã và đại diện cộng đồng dân cư nơi triển khai dự án là chưa phù hợp với nguyên tắc và chủ trương huy động sự tham gia rộng rãi, tích cực của cộng đồng vào nhiệm vụ bảo vệ tài nguyên, môi trường và phát triển bền vững mà Đảng và Nhà nước đã đề ra bởi vì trên thực tế, khi dự án được triển khai và gây tác động xấu đến môi trường thì hậu quả xảy ra không chỉ gây ô nhiễm, suy thoái môi trường tại nơi triển khai dự án mà còn gây ảnh hưởng cho các vùng lân cận khác. Bên cạnh đó, quy định về thời hạn phản hồi báo cáo ĐTM cũng chưa phù hợp. Theo quy định của pháp luật thì thời hạn phản hồi là 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được văn bản của chủ dự án, hoặc không cần có văn bản phản hồi trong trường hợp chấp thuận việc thực hiện dự án¹⁰, thời hạn được quy định này là quá ngắn. Như đã đề cập ở trên, nguồn cán bộ chuyên trách ở cấp xã không nhiều nên chỉ trong 15 ngày làm việc thì mức độ tham vấn không được sâu, không đạt được hết ý nghĩa của công tác tham vấn.

⁹ Khoản 4 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

¹⁰ Điểm b khoản 5 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

Thứ tư, quy định các vấn đề về thẩm định báo cáo ĐTM còn một số bất cập về thẩm quyền tổ chức thẩm định, thời gian thẩm định công bố kết quả thẩm định. Hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM được quy định khá cụ thể trong Điều 23, 24 LBVMT năm 2014, Điều 14 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP và Điều 8 Thông tư số 27/2015/TT-BTNMT ngày 29/05/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường (Thông tư số 27/2015/TT-BTNMT). Thẩm định báo cáo ĐTM đóng vai trò rất quan trọng, tuy nhiên việc phân cấp theo quy định hiện hành đang bộc lộ nhiều bất cập. Theo LBVMT năm 2014, thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM thuộc về Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ, cơ quan ngang bộ; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh¹¹. Việc phân cấp như trên dẫn đến tính thiếu độc lập trong quá trình thẩm định vì các bộ ngành khó có thể phản bác các dự án do chính mình đưa vào quy hoạch phát triển - đây là tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”. Bên cạnh đó, thời gian quy định cho việc thẩm định báo cáo ĐTM ngắn, không quá 45 ngày làm việc đối với dự án thuộc thẩm quyền tổ chức thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, không quá 30 ngày làm việc đối với các dự án còn lại¹², áp lực về thời gian này khiến cho việc thẩm định không được thực hiện một cách chi tiết mà là sơ sài.

Thứ năm, quy định trách nhiệm chi trả chi phí lập báo cáo ĐTM thuộc về chủ dự án, điều này không đảm bảo tính trung thực, khách quan trong quá trình thực hiện và lập báo cáo ĐTM. LBVMT năm 2014 quy định chi phí lập báo cáo ĐTM do chủ dự án chịu trách nhiệm, điều này ảnh hưởng đến sự trung thực, khách quan trong báo cáo ĐTM. Bởi, nếu đưa ra tác động xấu đến môi trường của dự án, khiến cho dự án không được phê duyệt thì đơn vị tư vấn cũng sẽ không được chủ dự án thanh toán với mức chi phí cao. Vì vậy, các đơn vị tư vấn thường có xu hướng đánh giá tác động theo hướng giảm nhẹ có lợi cho chủ dự án để đảm bảo đạt được lợi nhuận ở mức tốt nhất.

Thứ sáu, việc xây dựng và công bố hệ thống các tiêu chuẩn môi trường Việt Nam chưa hợp lý, chưa đáp ứng được yêu cầu bảo vệ môi trường, chưa đáp ứng được với xu hướng hội nhập khu vực và quốc tế. Theo khoản 6 Điều 3 LBVMT năm 2014: “Tiêu chuẩn môi trường là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lý được các cơ quan nhà nước và các tổ chức công bố dưới dạng văn bản tự nguyện áp dụng để bảo vệ môi trường”. Nhiều tiêu chuẩn được công bố để áp dụng trong hoạt động bảo vệ môi trường còn thấp, điều này có thể tạo ra được động lực cho quá trình phát triển nhưng ngược lại nó không đáp ứng được yêu cầu bảo vệ môi trường. Các tiêu chuẩn về môi trường đối với các dự án đầu tư có tính đặc thù như nước thải ngành sản xuất giấy, cao su, dệt nhuộm, sản chưa được xây dựng

¹¹ Điều 23 Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014.

¹² Khoản 2 Điều 14 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

hoàn thiện và đầy đủ... Thực tế quá trình ĐTM liên quan trực tiếp tới hệ thống tiêu chuẩn môi trường, cần phải tuân thủ các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường¹³. Tiêu chuẩn môi trường là căn cứ để thẩm định báo cáo ĐTM nên sự hạn chế trong việc xây dựng, công bố tiêu chuẩn môi trường sẽ làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động ĐTM.

Với những bất cập về quy định của pháp luật nêu trên đòi hỏi chúng ta phải có cơ chế, chính sách, giải pháp phù hợp để hoàn thiện các quy định pháp luật về ĐTM của các dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam nhằm đảm bảo hiệu quả trong công tác bảo vệ môi trường đạt được mục tiêu phát triển bền vững.

3. Một số giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường của dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Các dự án đầu tư có vốn nước ngoài có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế trong nước, tuy nhiên việc phát triển các dự án này vẫn phải trên cơ sở bảo vệ môi trường. Vì vậy, hoàn thiện các quy định pháp luật về ĐTM là yêu cầu cấp thiết, dưới đây là một số giải pháp mà tác giả đề xuất để hoàn thiện quy định pháp luật.

Một là, pháp luật môi trường cần quy định rõ trách nhiệm của tổ chức tư vấn thực hiện ĐTM. Việc thực hiện ĐTM là hoạt động mang tính chuyên môn cao, không phải ai cũng có khả năng làm được. Trên thực tế, ít có chủ dự án nào tự mình thực hiện ĐTM mà chủ yếu là thuê các đơn vị tổ chức tư vấn và trả thù lao. Do đó, tổ chức tư vấn giữ vai trò rất quan trọng đối với việc lập báo cáo ĐTM nên cần thiết phải quy định trách nhiệm của các tổ chức này một cách rõ ràng. LBVMT năm 2014 và các văn bản hướng dẫn hiện hành mới chỉ quy định tổ chức tư vấn chịu trách nhiệm trước kết quả thực hiện ĐTM chứ chưa có quy định cụ thể là phải chịu trách nhiệm như thế nào, trách nhiệm đến đâu. Điều này làm cho các tổ chức tư vấn không thật sự có trách nhiệm cao đối với kết quả thực hiện ĐTM, vì quy định vẫn còn bị bỏ ngỏ, không có sức răn đe. Do đó, pháp luật cần có quy định rõ trường hợp nào chịu trách nhiệm đến đâu và kèm theo đó là những chế tài nghiêm khắc.

Hai là, pháp luật môi trường cần quy định rõ cấp độ thực hiện báo cáo ĐTM từ đơn giản đến chi tiết, bổ sung thêm một số nội dung quan trọng vào báo cáo ĐTM. Cụ thể, việc ĐTM được thực hiện dựa theo kinh nghiệm của quốc tế. Theo kinh nghiệm quốc tế, ít nhất phải thực hiện ĐTM ở hai cấp độ là sơ bộ và chi tiết tùy theo mức độ chi tiết của dự án đầu tư và mức độ chi tiết của các thông tin về đối tượng bị tác động¹⁴. Điều này là hợp lý, bởi thường thì hiếm có trường hợp mà ngay từ đầu đã có đủ mọi thông tin để làm báo cáo ĐTM chi tiết, mà thường đều cần phải đi từ ĐTM sơ bộ để phục vụ cho việc lựa chọn địa điểm dự án. Đặc biệt, các dự án đầu tư có vốn nước ngoài thường có quy mô lớn và khá phức tạp nên việc làm

¹³ Chu Thế Huyền (2014), “Pháp luật về đánh giá tác động môi trường thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, số 5, tr.12.

¹⁴ Nguyễn Trung Thành (2015), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với dự án đầu tư*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.33-34.

được báo cáo ĐTM chi tiết ngay từ đầu là rất khó thực hiện được trên thực tế. Bên cạnh đó, quy định tại Điều 22 LBVMT 2014 cần bổ sung thêm một số nội dung quan trọng, cụ thể là các nội dung liên quan đến vấn đề về phạm vi không gian ĐTM, đánh giá tác động tích lũy và tác động cộng hưởng với các đối tượng gây tác động xung quanh địa điểm dự án, tác động đối với tình trạng biến đổi khí hậu toàn cầu,...¹⁵ để đảm bảo báo cáo ĐTM đáp ứng đầy đủ các nội dung cần thiết phải có đối với một dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

Ba là, pháp luật môi trường cần quy định kéo dài thêm thời gian phản hồi của các chủ thể được tham vấn ý kiến và quy định rõ ràng về thành phần tham vấn. Đối với hoạt động tổ chức tham vấn lấy ý kiến báo cáo ĐTM, pháp luật môi trường nên quy định thời gian phản hồi đối với tham vấn báo cáo ĐTM là không quá ba mươi ngày thay vì quy định không quá mười lăm ngày kể từ ngày nhận được hồ sơ, tài liệu đầy đủ, hợp lệ từ chủ dự án như hiện tại. Việc kéo dài thời hạn phản hồi như vậy sẽ giúp cho các cơ quan được yêu cầu cho ý kiến phản hồi có đủ thời gian nhìn nhận, kiểm tra, xem xét, đánh giá để từ đó có thể đưa ra quyết định hợp lý khi tiến hành phản hồi. Đồng thời, việc quy định kéo dài mức thời gian phản hồi như vậy sẽ khắc phục được tình trạng không đủ thời gian để các đối tượng được tham vấn thực hiện quyền của mình một cách triệt để, kỹ càng, mà chỉ làm nửa vời, làm cho có. Bên cạnh đó, cũng cần quy định rõ ràng về thành phần tham vấn, đặc biệt là cộng đồng dân cư chịu sự ảnh hưởng trực tiếp của dự án. Để tránh việc chủ dự án chỉ tham vấn một số người dân ủng hộ dự án để làm đẹp báo cáo ĐTM của mình, pháp luật nên quy định rõ là phải tham vấn toàn bộ người dân trong cộng đồng dân cư chịu sự tác động trực tiếp của dự án. Điều này có thể làm tăng chi phí của hoạt động ĐTM nhưng so với chi phí để khắc phục thiệt hại sau này do ĐTM không hiệu quả thì chi phí ban đầu chỉ là con số nhỏ.

Bốn là, pháp luật cần quy định thay đổi thẩm quyền tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM, kéo dài thêm thời gian thẩm định, báo cáo kết quả thẩm định ĐTM. Thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM theo quy định hiện nay làm mất đi tính khách quan trong quá trình thẩm định, do đó thẩm quyền này nên giao cho cơ quan có chuyên môn, phải độc lập với chủ thể có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư và chủ đầu tư. Điều này sẽ tránh được tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi”, tăng sự khách quan trong quá trình thẩm định. Cụ thể, pháp luật có thể quy định chéo về thẩm quyền tổ chức và thành lập Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM thay vì quy định như hiện tại. Chẳng hạn như thay vì quy định Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định và thành lập hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM đối với những dự án đầu tư thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình hoặc của Hội đồng nhân dân cùng cấp thì nên quy định thẩm quyền này thuộc về Bộ Khoa học và Công nghệ hoặc một Bộ, ngành khác mà không phải là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền phê duyệt dự án đầu tư đó theo như quy định của pháp luật hiện nay. Điều này sẽ tạo được sự khách quan, công bằng và hiệu quả trong hoạt động thẩm định báo

¹⁵ Nguyễn Trung Thành (2015), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với dự án đầu tư*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.44.

cáo ĐTM. Ngoài ra, pháp luật quy định thời gian thẩm định báo ĐTM còn ngắn, điều này làm chủ thể có thẩm quyền không thể thẩm định một cách chi tiết và hiệu quả. Vì vậy, để đảm bảo chất lượng của báo cáo ĐTM, cần thiết phải tăng thời gian thẩm định. Cụ thể, đối với báo cáo ĐTM của các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền phê duyệt của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì thời hạn thẩm định và báo cáo kết quả thẩm định kéo dài đến 60 ngày thay vì 45 ngày như hiện tại, còn các báo cáo ĐTM của các dự án đầu tư không thuộc thẩm quyền phê duyệt của Bộ Tài nguyên và Môi trường kéo dài không quá 45 ngày thay vì 30 ngày như hiện tại. Việc quy định như vậy sẽ đảm bảo để cơ quan tổ chức thẩm định và hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM không chịu sự chi phối áp lực về mức giới hạn thời gian, để từ đó có sự đầu tư và đưa ra kết quả thẩm định tốt nhất.

Năm là, thay đổi chủ thể chịu chi phí lập báo cáo ĐTM theo hướng Nhà nước sẽ chịu chi phí lập báo cáo ĐTM và sau đó sẽ thu lại từ chủ dự án. Theo quy định của pháp luật hiện hành thì chủ dự án sẽ là người chịu chi phí lập báo cáo ĐTM, điều này làm cho các đơn vị tư vấn thực hiện ĐTM không được khách quan vì nhận thù lao từ chủ dự án. Vì vậy, giải pháp tốt nhất trong trường hợp này là Nhà nước sẽ chịu chi phí lập báo cáo ĐTM và sau đó sẽ thu lại từ chủ dự án khi thực hiện thu phí thẩm định báo cáo ĐTM. Chi phí thẩm định báo cáo ĐTM được quy định chi tiết ở Thông tư số 56/2018/TT-BTC ngày 25/06/2018 của Bộ Tài chính quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thẩm định báo cáo ĐTM, đề án bảo vệ môi trường chi tiết do cơ quan trung ương thực hiện thẩm định. Với giải pháp này, các tổ chức tư vấn thực hiện báo cáo ĐTM sẽ ít bị tác động bởi chủ dự án, từ đó tăng độ chính xác và giảm tính hình thức của các báo cáo ĐTM hiện nay.

Sáu là, hoàn thiện các quy định về hệ thống tiêu chuẩn môi trường. Hệ thống tiêu chuẩn môi trường là một công cụ phục vụ quản lý Nhà nước, là cơ sở để đánh giá chất lượng tiêu chuẩn môi trường xung quanh và cũng là căn cứ để thẩm định, báo cáo, đánh giá ĐTM. Vì vậy, muốn hoàn thiện quy định về ĐTM thì hệ thống tiêu chuẩn môi trường cũng phải được hoàn thiện. Việc xây dựng và ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường luôn gắn với yêu cầu phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong nước và hòa nhập với tiêu chuẩn môi trường quốc tế; đảm bảo sự hài hòa giữa lợi ích kinh tế và lợi ích môi trường; việc xây dựng phải căn cứ vào sự tác động của biến đổi, ô nhiễm và sự cố môi trường lên sức khỏe con người. Có điều đáng lưu ý trong quá trình hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường, đó là học tập kinh nghiệm của các nước, Việt Nam không chỉ ban hành các tiêu chuẩn môi trường cứng mà nên coi tiêu chuẩn môi trường do Bộ Khoa học, công nghệ và Môi trường là tiêu chuẩn môi trường nền với nhiều khung khác nhau để áp dụng cho phù hợp với từng vùng lãnh thổ đất nước¹⁶. Hiện nay, hệ thống tiêu chuẩn môi trường Việt Nam vẫn chưa đầy đủ, toàn diện. Vì vậy, cần xây dựng mới thêm các tiêu chuẩn kỹ thuật về môi trường đối với các ngành

¹⁶ Phạm Hữu Nghị, 2002, “Về vấn đề xây dựng và ban hành tiêu chuẩn môi trường ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2, tr.54.

đặc thù như nước thải ngành sản xuất giấy, cao su, dệt nhuộm, sản... Trong đó, quy định ngưỡng các thông số khắt khe hơn các quy chuẩn Việt Nam hiện hành, nhằm khuyến khích các doanh nghiệp có đủ năng lực tài chính, đầu tư và mong muốn góp phần bảo vệ môi trường tốt hơn, tham gia tự nguyện áp dụng.

Về lâu dài, cần thiết nên ban hành Nghị định quy định riêng về ĐTM đối với các dự án có vốn đầu tư nước ngoài. Pháp luật hiện nay chỉ quy định chung cho tất cả các dự án, điều này vẫn chưa phù hợp bởi, dự án trong nước và dự án có vốn đầu tư nước ngoài rất khác nhau. Các dự án có vốn đầu tư nước ngoài thường có tính phức tạp và quy mô lớn hơn, nên thiết nghĩ việc ĐTM đối với những dự án này phải được thực hiện khó hơn và quy định pháp luật cũng phải chặt chẽ hơn. Từ đó giảm thiểu được những rủi ro và không đi lại “vết xe đổ” trước đó như vụ Vedan hay Formosa.

Kết luận

ĐTM là công cụ pháp lý và kỹ thuật quan trọng để xác định, phân tích, dự báo tác động môi trường của các dự án nói chung và dự án đầu tư có vốn nước ngoài tại Việt Nam nói riêng; cung cấp luận cứ khoa học cho chính quyền, cơ quan quản lý chuyên ngành và doanh nghiệp cân nhắc trong quá trình ra quyết định đầu tư đối với dự án đầu tư có vốn nước ngoài tại Việt Nam. Chính vì vậy, cần phải cân nhắc, xem xét kỹ lưỡng, thấu đáo và thực hiện tốt các giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về ĐTM của dự án có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, từ đó sẽ giúp cải thiện được các quy định pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả của công tác ĐTM đối với dự án đầu tư có vốn nước ngoài tại Việt Nam./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Thế Huyền (2014), “Pháp luật về đánh giá tác động môi trường thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Tài nguyên và Môi trường*, số 5, tr.12.
2. Đại học Luật Hà Nội (2015), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
3. Lê Long, *Kết quả khảo sát Vedan gây ô nhiễm sông Thị Vải, hơn 2.600 ha diện tích nuôi trồng bị ảnh hưởng*, <http://www.sggp.org.vn/ket-qua-khao-sat-vedan-gay-o-nhiem-song-thi-vai-hon-2600-ha-dien-tich-nuoi-trong-bi-anh-huong-110425.html>.
4. Lê Long, *Thiệt hại do Công ty Vedan gây ra tại Bà Rịa Vũng Tàu ước tính hơn 191 tỷ đồng*, <http://www.sggp.org.vn/thiet-hai-do-vedan-gay-ra-tai-ba-ria-vung-tau-uoc-tinh-hon-191-ty-dong-122240.html>.
5. Lê Long, *Vedan chỉ gây thiệt hại 8,4 tỷ đồng tại Đồng Nai*, <http://www.sggp.org.vn/vedan-chi-gay-thiet-hai-84-ty-dong-tai-dong-nai-123464.html>
6. Lê Quang Sang, Vũ Thị Phương (2009), *Những vấn đề pháp lý về đánh giá tác động môi trường Việt Nam - thực trạng và phương hướng hoàn thiện*, đề tài nghiên cứu khoa học sinh viên, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.11.

7. Nguyễn Trung Thành (2015), *Pháp luật về đánh giá tác động môi trường đối với dự án đầu tư*, Luận văn thạc sĩ, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, tr.33-44.
8. Trí Lâm, *Chính phủ công bố chi tiết thiệt hại Formosa gây ra*, <https://baomoi.com/chinh-phu-cong-bo-chi-tiet-thiet-hai-do-formosa-gay-ra/c/19961010.epi>
9. Phạm Hữu Nghị (2002), “Về vấn đề xây dựng và ban hành tiêu chuẩn môi trường ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2, tr.54.
10. Vĩnh Minh, *Thành phố Hồ Chí Minh đã thống kê xong thiệt hại do Ve dan gây ra*, <https://baomoi.com/tp-hcm-da-thong-ke-xong-thiet-hai-do-vedan-gay-ra/c/3228156.epi>