



EARTHRIGHTS INTERNATIONAL

Environmental Impact Assessment in the Mekong Region

MATERIALS AND COMMENTARY (FIRST EDITION)
OCTOBER 2016

Vietnam

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG KHU VỰC MÊ KÔNG
Tài liệu hướng dẫn (Xuất bản lần 1)
Tháng 10/2016
Việt Nam





Tài liệu được xây dựng nhờ sự hỗ trợ hảo tâm của nhân dân Mỹ thông qua cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) trong Chương trình hợp tác giữa các nước tiểu vùng sông Mê Kông về môi trường.

Các nội dung trong tài liệu hướng dẫn này không nhất thiết phản ánh quan điểm của USAID hay của Chính phủ Mỹ.

Danh mục từ viết tắt

ABA	Đoàn Luật sư Mỹ
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
ASEAN	Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
EA	Đánh giá môi trường
ECC	Chứng nhận tuân thủ về môi trường
EHIA	Đánh giá tác động sức khỏe và môi trường
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EMMP	Chương trình quản lý và giám sát môi trường
EMP	Kế hoạch quản lý môi trường
EPP	Kế hoạch bảo vệ môi trường
GMS	Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng
IAIA	Hội đánh giá tác động quốc tế
IAP2	Hội tham gia cộng đồng quốc tế
IEE	Đánh giá môi trường ban đầu
IEIA	Đánh giá tác động môi trường ban đầu
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MRC	Ủy hội sông Mê Kông
NGO	Tổ chức phi chính phủ
ONEP	Văn phòng Chính sách và Quy hoạch Tài nguyên Thiên nhiên và Môi trường
PAP	Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án
PNPCA	Thông báo trước, tham vấn trước và đồng thuận
SEA	Đánh giá môi trường chiến lược
SIA	Đánh giá tác động xã hội
ToR	Điều khoản tham chiếu
UN	Liên hợp quốc
UN ECE	Ủy ban Kinh tế Châu Âu của LHQ
UNEP	Chương trình Môi trường LHQ

Mục lục

Giới thiệu số xuất bản Thứ nhất	1
LỜI NÓI ĐẦU	2
ASEAN và Đánh giá tác động môi trường (ĐTM).....	3
Phát triển Bền vững	3
Về Nhân quyền.....	4
Đánh giá tác động môi trường là gì ?	4
Mục tiêu của Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) gồm:	4
Những nét chính của Quá trình ĐTM	6
Các nguyên tắc chính của Đánh giá tác động môi trường.....	9
Quy trình rõ ràng, hiệu quả và có cơ sở pháp lý	9
Bên đề xuất dự án chịu chi phí đăng ký và đánh giá.....	9
Tham gia cộng đồng có ý nghĩa ở tất cả các bước trong quy trình	9
Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan khác được tiếp cận thông tin	10
Mọi thông tin liên quan đều sẵn có.....	10
Ra quyết định công khai, và dựa trên bằng chứng.....	10
Cơ chế chính của Đánh giá tác động môi trường	11
Căn cứ vào cách tiếp cận có sự tham gia.....	11
Vận dụng nguyên tắc cảnh báo	11
Bình đẳng giữa các thể hệ.....	11
Bảo tồn đa dạng sinh học và toàn vẹn sinh thái.....	12
Cải thiện đánh giá, định giá và ưu đãi.....	12
Sự tham gia của cộng đồng trong Đánh giá tác động môi trường	12
Ý nghĩa của sự tham gia của cộng đồng	15
Thực tiễn Đánh giá tác động môi trường tại khu vực sông Mê Kông.....	17
Đánh giá tác động môi trường ở khu vực sông Mê Kông.....	18
Các bước trong Quy trình ĐTM	20
Bước 1: Sàng lọc	21
Bước 2: Xác định phạm vi.....	21
Bước 3: Lập ĐTM.....	23
Bước 4: Thẩm định và đánh giá ĐTM	24
Bước 5: Phê duyệt Báo cáo ĐTM.....	24
Bước 6: Giám sát và Tuân thủ	25
Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.....	29
Phản giới thiệu	29
Thủ tục ĐTM.....	32
Tuân thủ và chế tài thực thi	35
Sự tham gia của cộng đồng.....	38
Giám sát và Tuân thủ.....	41
Công ước về Đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới (Công ước Espoo).....	45
Hướng dẫn Đánh giá môi trường chiến lược (Hướng dẫn ĐMC)	46
Công ước về Tiếp cận thông tin, Tham gia của cộng đồng trong quá trình ra quyết định và Tiếp cận công lý trong lĩnh vực Môi trường (Công ước Aarhus).....	47
Hiệp định sông Mê Kông	48
Xem xét ĐTM xuyên biên giới của MRC	50

Phụ lục 1: Đề cương mô tả dự án	56
Phụ lục 2: Văn bản quy phạm pháp luật có liên quan.....	58
Phụ lục 3: Tài liệu khác	59
Danh mục sàng lọc các dự án lập ĐTM/ IEE ở một số nước khu vực sông Mê Kông	59
Dự thảo Hướng dẫn của Khu vực về Tham gia cộng đồng trong ĐTM.....	59

Lời tựa của Ban biên tập: Đây là phần hướng dẫn dành riêng cho Việt Nam trong bộ tài liệu hướng dẫn chi tiết hệ thống Đánh giá tác động môi trường của sáu (06) nước thuộc khu vực sông Mê Kông. Trọn bộ hướng dẫn đầy đủ và các phần dành riêng cho các quốc gia khác được đăng tải ở địa chỉ <https://www.earthrights.org/publications>.

Giới thiệu số xuất bản Thứ nhất

Ngay từ đầu, với mục tiêu vô cùng tham vọng, dự án mong muốn tổng hợp và xây dựng một bộ tài liệu phân tích các hệ thống Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) của cả sáu (06) nước khu vực sông Mê Kông là một thách thức lớn. Bởi đây là lần đầu tiên những đề tài và cách tiếp cận chung cho cả sáu (06) quốc gia được tập hợp lại, cùng nhiều tài liệu tham khảo.

Đây là dự án đầu tiên do Mekong Legal Network (MLN) phối hợp với EarthRights International thực hiện. Do vậy, đây cũng là một quá trình học hỏi vô cùng quý báu cho tất cả những đối tác và thành viên tham gia và tổng hợp. Mặc dù thành viên MLN đều là các luật sư, chúng tôi ghi nhận vẫn còn sự khác nhau giữa luật pháp và thực hành. Điều cần thiết là khả năng truyền đạt theo tầm khu vực mà vẫn nhận thức rõ việc các nước khác nhau có sử dụng qui trình và một số cách tiếp cận về ĐTM khác nhau.

Số xuất bản Thứ nhất là thành quả của cả giai đoạn hợp tác này. Nhiều nỗ lực đã được thực hiện nhằm đảm bảo tính chính xác và đầy đủ. Tuy vậy, chúng tôi nhận thấy vẫn còn có nhiều cơ hội cải thiện hơn nữa. Chúng tôi trân trọng kính mời và sẽ tiếp nhận mọi ý kiến đóng góp, phê bình hay phản ánh cho tài liệu hướng dẫn này. Mục đích của chúng tôi là cung cấp tư liệu và tiếp tục thảo luận về giá trị của ĐTM trong khu vực cũng như về cách cải thiện công tác ĐTM hơn nữa.

Chương trình hợp tác các nước tiểu vùng sông Mê Kông về môi trường cùng nhiều nỗ lực của PACT cùng hướng tới mục tiêu cống hiến cho vai trò quan trọng của ĐTM trong việc đạt được phát triển bền vững. Bằng những công việc do PACT và các cộng đồng cùng nhiều nhà thực hành khác thực hiện, vị thế và qui mô của ĐTM đã được nâng cao hơn. Hiện nay, còn có nhiều ý kiến trao đổi về cách nâng cao giá trị và tiêu chuẩn ĐTM. Cụ thể hơn nữa, việc xây dựng Hướng dẫn của Khu vực về Tham gia cộng đồng và việc soạn thảo hướng dẫn quốc gia về Tham gia cộng đồng trong ĐTM cho Cam-pu-chia và Myanmar đều là các chỉ số cho thấy tầm quan trọng của việc tăng cường tham gia cộng đồng trong ĐTM.

Số xuất bản Thứ nhất này dành cho những người thực hành, các tổ chức chính trị xã hội, những người làm nghề luật sư, tư vấn về ĐTM và bên đề xuất dự án. Hy vọng rằng, nhờ những am hiểu về các qui định nghĩa vụ theo luật pháp quốc gia, tất cả các bên tham gia sẽ cùng phối kết hợp tăng cường cải thiện qui trình ĐTM hơn nữa.

Ban biên tập

Ngày 1 tháng Chín, năm 2016

LỜI NÓI ĐẦU

Ban biên tập trân trọng ghi nhận sự hỗ trợ quý báu của đông đảo các cá nhân và tổ chức đã giúp hiện thực hóa nỗ lực xây dựng tài liệu này. Xin trân trọng cảm ơn các cá nhân và tổ chức có tên sau đây đã đóng góp nhiều ý kiến và gợi ý cho chúng tôi – EarthRights International, bà Christy Owen, ông Barry Flaming, T.S Vong Sok, Chương trình Hợp tác các nước tiểu vùng sông Mê Kông về Môi trường của PACT, T.S Peter Jensen, T.S Richard Frankel, T.S Peter King, ông David Annandale, ông Iain Watson, ông Martin Cosier, ông BJ Schulte, ông Sui Tip Lam (Trường Luật Vermont), ông Vesna Kolar Planinsic, bà Tahra Vose, và ông Kim Smaczniak.

Trên hết, cá nhân ông Matthew Baird xin chân thành cảm ơn ông Chris Chun đã hỗ trợ dự án này và toàn bộ công việc về ĐTM và tham gia cộng đồng trong suốt những năm vừa qua.

Phần trích dẫn: Cẩm nang Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) trong khu vực sông Mê Kông: bình luận và tài liệu tham khảo (Xuất bản lần Thứ Nhất)(Environmental Impact Assessment in the Mekong river: Commentary & Materials)(First Edition). Mekong Legal Network và Matthew Baird. EarthRights International, tháng 9, 2016.

Thành viên Ban biên tập: Matthew Baird, Sor Rattanamanee Polkla, Songkrant Pongboonjun, Manolinh Thepkhamvong, Đặng Đình Bách, Tep Neth, Than Than Aye, Oo Kyaw Thein, Jinmei Liu, Rémy Kinna.

ASEAN và Đánh giá tác động môi trường (ĐTM)

Phát triển Bền vững

Hiến chương Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), có hiệu lực tháng 12 năm 2008, qui định mục tiêu của Hiệp hội như sau:

Thúc đẩy phát triển bền vững nhằm bảo vệ môi trường khu vực, tính bền vững của các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn di sản văn hóa và chất lượng cuộc sống cao của người dân khu vực.¹

Các mục đích khác của ASEAN bao gồm:

- Thúc đẩy quản trị tốt và pháp quyền;
- Xây dựng một thị trường và cơ sở sản xuất duy nhất²;
- Thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền và các quyền tự do cơ bản³; và
- Thúc đẩy hình thành một ASEAN hướng về nhân dân.⁴

Điều 2 Hiến chương cũng khẳng định lại các nguyên tắc của ASEAN bao gồm (nhưng không giới hạn đến): Cùng cam kết và chia sẻ trách nhiệm tập thể, Không can thiệp vào công việc nội bộ của các Quốc gia thành viên ASEAN, Tôn trọng các quyền tự do cơ bản, thúc đẩy và bảo vệ nhân quyền và Đề cao Hiến chương Liên Hợp Quốc và luật pháp quốc tế.⁵

Tầm nhìn 2020 cho Cộng đồng ASEAN là một tầm nhìn “xanh và sạch...” với các cơ chế đầy đủ vì phát triển bền vững”

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) lại được ghi nhận là nền tảng của phát triển bền vững tại ASEAN trong Tuyên bố Bangkok về môi trường của ASEAN năm 1984.⁶ Tuyên bố Bangkok về môi trường đặt mục tiêu “tăng cường sử dụng qui trình ĐTM và phân tích Chi phí-lợi ích sâu rộng để giảm thiểu tác động bất lợi và đảm bảo xem xét hợp lý các giá trị môi trường ở tất cả những chương trình và dự án của chính phủ có khả năng gây ảnh hưởng lớn đến môi trường và dân áp dụng đến khu vực tư nhân bao gồm cộng đồng doanh nghiệp.”⁷

Nghị quyết Jakarta về phát triển bền vững năm 1987, công nhận “tính bền vững trong phát triển đòi hỏi phải thực hiện lồng ghép quản lý môi trường với các quá trình phát triển” và lưu ý thêm “việc lồng ghép những cân nhắc về môi trường trong quá trình phát triển đòi hỏi phải tăng cường hợp tác trong khu vực và trên thế giới cả về chiều sâu và chiều rộng.”⁸ Nghị quyết Jakarta quyết nghị rằng các quốc gia thành viên trong khối

¹Hiến chương ASEAN, Điều 1 (9).

²Điều 1(5).

³Điều 1(7).

⁴Điều 1(13).

⁵Điều 2(2).

⁶Tuyên bố Bangkok về Môi trường của ASEAN, ngày 29/ 11, 1984, Koh, 2009, trang 657.

⁷Koh, 2009, trang 658.

⁸Koh, 2009, trang 663.

ASEAN “cần vận dụng các nguyên tắc phát triển bền vững để định hướng và là nhân tố căn bản trong nỗ lực chung.”

Tuyên bố của ASEAN về Bền vững môi trường, do nguyên thủ các quốc gia thành viên ASEAN ký kết ngày 20/11/2007 đã một lần nữa khẳng định cam kết hướng tới một Cộng đồng ASEAN năng động về kinh tế và thân thiện với môi trường cho “cả thể hệ hiện tại và tương lai được hưởng thụ môi trường sạch và bền vững.” Trong phần Bảo vệ và Quản lý môi trường của Tuyên bố này có đề cập đến nhiều cơ chế nhằm thúc đẩy thực hành bền vững.

Về Nhân quyền

Tuyên bố về Nhân quyền của ASEAN gần đây có bao gồm một số nguyên tắc liên quan về quyền đối với tài sản và quyền có mức sống hợp lý, trong đó có quyền được sống trong “môi trường an toàn, sạch và bền vững” và quyền được tiếp cận chăm sóc y tế.

Điều 28:

Mỗi người đều có quyền có mức sống hợp lý cho mình và cho người thân trong gia đình mình, trong đó có:

- (e) Quyền được có nước sinh hoạt và vệ sinh an toàn;
- (f) Quyền có môi trường bền vững, sạch và an toàn.

Thêm nữa, Quyền phát triển được công nhận trong Tuyên bố về Nhân quyền của ASEAN đồng thời với qui định giới hạn việc thực thi Quyền phát triển phải đảm bảo công bằng giữa nhu cầu phát triển và nhu cầu về môi trường của các thể hệ hiện tại và tương lai.⁹

Đánh giá tác động môi trường là gì ?

Nguyên tắc 17:

Đánh giá tác động môi trường, là một công cụ quốc gia, được thực hiện đối với những hoạt động được đề xuất có khả năng gây ảnh hưởng bất lợi đối với môi trường và thuộc thẩm quyền quyết định bởi cơ quan nhà nước có thẩm quyền.¹⁰

Đánh giá tác động môi trường được định nghĩa là:

Quá trình xác định, dự đoán, đánh giá, và giảm thiểu tác động tiềm tàng từ các dự án phát triển (và các hoạt động khác) đối với môi trường và xã hội, trước khi đưa ra quyết định và cam kết.

Mục tiêu của Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) gồm:

- Đảm bảo mọi cân nhắc về môi trường đều được giải quyết cụ thể và lồng ghép trong quá trình ra quyết định về phát triển;

⁹Tuyên bố về Nhân quyền của ASEAN, Điều 35.

¹⁰Tuyên bố Rio về Môi trường và phát triển, Điều 17, 1992.

- Tiên lượng, phòng tránh và giảm thiểu hoặc bồi hoàn các tác động bất lợi nghiêm trọng về lý sinh, xã hội, và các phương diện khác của các đề án phát triển;
- Bảo vệ năng suất và năng lực của các hệ tự nhiên và các quá trình sinh thái giúp duy trì chức năng của hệ tự nhiên; và
- Thúc đẩy phát triển bền vững và tối ưu hóa các cơ hội sử dụng và quản lý nguồn lực.¹¹

Đầu thập niên 70, ĐTM lần đầu tiên được áp dụng tại Mỹ trong Luật Chính sách Môi trường (NEPA).¹² Kể từ đó đến nay, các khái niệm và biện pháp thực hiện ĐTM đã có nhiều phát triển quan trọng. Theo Nghiên cứu đánh giá năm 1996¹³ của Hiệp hội Đánh giá Tác động Quốc tế (International Association for Impact Assessment - IAIA), về kinh nghiệm ĐTM trên thế giới đã đề xuất bốn (04) yếu tố cần thiết để thực hiện ĐTM hiệu quả, như sau:

- Đúng thời điểm bắt đầu đánh giá ĐTM để đề xuất dự án được rà soát lại đủ sớm làm cơ sở xác định phạm vi phát triển của các phương án thay thế hợp lý;
- Định hướng cụ thể, rõ ràng được quy định trong Điều khoản tham chiếu hoặc hướng dẫn ĐTM gồm các vấn đề ưu tiên, thời gian thực hiện, và cơ hội về thông tin và những đóng góp đầu vào ở các bước ra quyết định quan trọng;
- Thông tin và sản phẩm có chất lượng nhờ tuân thủ hướng dẫn và vận dụng “thực hành tốt”; và
- Những người ra quyết định và đề xuất dự án tiếp thu kết quả ĐTM căn cứ vào việc trao đổi thông tin và trách nhiệm giải trình.

Ngoài những yếu tố này, cần bổ sung thêm yêu cầu về tham gia cộng đồng có ý nghĩa.

Trong Nghiên cứu đánh giá 1996, có một số định nghĩa được sử dụng và vẫn còn có ý nghĩa cho đến ngày nay:

Đánh giá môi trường (ĐM) là một quá trình đánh giá và lập hồ sơ thông tin về những tiềm năng, năng lực và chức năng của các hệ thống tự nhiên và tài nguyên thiên nhiên nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho xây dựng quy hoạch, và ra quyết định phát triển bền vững nói chung, và tiên lượng và quản lý tác động bất lợi và hậu quả của các đề án nói riêng.

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) là một quá trình xác định, dự đoán, đánh giá, và giảm thiểu tác động tiềm tàng từ các dự án phát triển (và các hoạt động khác) đối với môi trường và xã hội, trước khi đưa ra quyết định và cam kết.

Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) là một quá trình kiểm tra và thẩm định trước khi ra quyết định chính sách, qui hoạch và chương trình cũng như các sáng kiến trước khi có dự án hoặc sáng kiến cấp cao hơn.

Đánh giá tác động xã hội (ĐTX) là một quá trình ước tính hậu quả có thể xảy ra khi một chính sách hay đề án cụ thể của chính phủ, đặc biệt là trong bối cảnh quốc gia có

¹¹ Thông tin chi tiết có thể tham khảo tại địa chỉ:

www.iaia.org/publicdocuments/specialpublications/Nguyen_tacs%20of%20IA_web.pdf.

¹² Elliot, 2014, trang 103.

¹³ Sadler, 1996.

qui định về Đánh giá môi trường (Ủy ban liên ngành về Hướng dẫn và Nguyên tắc-Organizational Committee on Guidelines and Principles, 1994, 108).¹⁴

Ngoài ra, Nghiên cứu đánh giá năm 1996 cũng đề xuất hai (02) mục đích của ĐTM:

Thứ nhất, mục đích trước mắt là tạo điều kiện thuận lợi cho việc ra quyết định tổng hợp, hiệu quả có cân nhắc cụ thể về môi trường. Quá trình Đánh giá môi trường làm được như vậy là nhờ cung cấp thông tin quy củ, rõ ràng về các tác động, rủi ro, và hậu quả đối với môi trường của các phương án và đề xuất phát triển.

Thứ hai, quá trình đánh giá môi trường thông thường (nhưng không phổ thông) được định hướng để hoàn thành hoặc hỗ trợ hoàn thành mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Những mục tiêu cuối cùng hoặc mục tiêu dẫn chiếu này được diễn đạt và quy định theo nhiều cách khác trong luật và chính sách về Đánh giá môi trường, và cũng là mục tiêu cụ thể của quá trình Đánh giá môi trường.¹⁵

Trải qua bốn thập kỷ gần đây, ĐTM đã phát triển thành một “quá trình đa mục đích”, ngày càng chú trọng vào các mục tiêu có tính chất xã hội, dài hạn phản ánh và thể hiện những lý tưởng của phát triển bền vững. Do đó, đã có thêm những thành tố khác được xác định cho quá trình này (bổ sung cho những mục đích đã nêu ở trên), cụ thể bao gồm;

- Bảo đảm an toàn cho các quá trình sinh thái và khu vực di sản;
- Tránh những tổn thất và suy thoái bất hợp lý và không khôi phục được về vốn tự nhiên;
- Đảm bảo phát triển được điều chỉnh phù hợp với tiềm năng và năng lực nguồn tài nguyên;
- Tối ưu hóa các cơ hội sử dụng, bảo tồn và quản lý tài nguyên thiên nhiên;
- Bảo vệ sức khỏe con người và cộng đồng;
- Giải quyết quan ngại về sự xáo trộn đối với con người và lối sống truyền thống;
- Cải thiện phối kết hợp giữa các cơ quan và biện pháp tham gia;
- Phát huy các dự án phát triển có thiết kế và qui hoạch tối ưu hơn, như: dự án xanh hơn, và hiệu quả hơn về chi phí;
- Trao quyền cho phát triển cộng đồng và tăng cường năng lực cho địa phương thông qua tham gia cộng đồng;
- Thẩm nhuần các giá trị môi trường và trách nhiệm giải trình về môi trường trong đại đa số các tổ chức thể chế; và
- Quốc tế hóa chi phí và thiệt hại về môi trường trong kinh doanh phù hợp với Nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả phí.¹⁶

Những nét chính của Quá trình ĐTM

Những nét chính trong quá trình ĐTM hiện nay gồm:

- Sàng lọc–nhằm xác định đề xuất dự án có phải là đối tượng phải làm ĐTM hay không, và nếu có, mức độ chi tiết của ĐTM là gì.

¹⁴Sadler, 1996, trang.13.

¹⁵Sadler, 1996, Trang13.

¹⁶Sadler, 1996, trang14.

- Xác định phạm vi–xác định những vấn đề và tác động quan trọng và lập điều khoản tham chiếu cho ĐTM.
- Nghiên cứu các phương án thay thế - xác lập những phương án ban đầu và hiệu quả về môi trường nhất hoặc tối ưu nhất để đạt được mục tiêu đề xuất dự án.
- Phân tích tác động – xác định và dự đoán những tác động tiềm năng về môi trường, xã hội và các phương diện khác của đề xuất dự án.
- Giảm thiểu tác động và quản lý tác động – xác lập các biện pháp cần thiết nhằm tránh, giảm thiểu hoặc bồi hoàn cho tác động bất lợi dự đoán, và nếu có thể, đưa các biện pháp này vào kế hoạch quản lý môi trường hoặc hệ thống quản lý môi trường.
- Đánh giá mức độ quan trọng – xác định mức độ quan trọng tương đối và khả năng chấp nhận tác động còn lại (tác động không giảm thiểu, không tránh được).
- Lập báo cáo đánh giá tác động môi trường (báo cáo ĐTM) – lập hồ sơ về các tác động của đề xuất dự án, đề xuất các biện pháp giảm nhẹ, mức độ quan trọng của các ảnh hưởng, quan ngại của cộng đồng chịu ảnh hưởng và cộng đồng có quan tâm.
- Thẩm định Báo cáo ĐTM–xác định báo cáo có đáp ứng với Điều khoản tham chiếu về ĐTM không, đưa ra ý kiến thẩm định thỏa đáng đối với những đề xuất đánh giá và những thông tin cần cung cấp để ra quyết định.
- Ra quyết định – quyết định duyệt hoặc loại đề xuất dự án và xác lập những điều khoản và điều kiện thực hiện.
- Theo dõi, Giám sát, Tuân thủ và thực thi –nhằm đảm bảo các điều khoản và điều kiện trong quyết định phê duyệt được thỏa mãn; giám sát tác động của phát triển và hiệu quả của các biện pháp giảm thiểu tác động; tăng cường các nội dung ĐTM và biện pháp giảm thiểu sau này; và, nếu cần, thực hiện kiểm toán môi trường và đánh giá quá trình nhằm tối ưu hóa công tác quản lý môi trường.

Quyền được có môi trường trong lành

Phán quyết của toà án theo Hiến pháp Thailand số 32/2552 (2009)

- **Các bên:** ông Paiboon Kongkerd và 210 nguyên đơn, được Văn phòng Tòa hành chính gọi là Bên nguyên
- **Tóm tắt vụ việc:** Các nguyên đơn nộp đơn kiện lên Toàn hành chính về việc 3 cơ quan chính quyền tại tỉnh Khonkhen, Thailand, đã ra quyết định trái với pháp luật về dự án xây dựng bãi rác chôn lấp ở cộng đồng Khonkhen mà không lập Đánh giá tác động y tế và môi trường hay tổ chức tham vấn với công chúng hay tiếp nhận ý kiến của các chuyên gia y tế và môi trường.
- **Tòa hành chính Khonkhen đã hủy vụ việc bởi những lý do sau:**
- Theo Luật Môi trường 2535 (năm 1992), là văn bản Luật duy nhất về ĐTM, tại Điều 46 và các nghị định có liên quan, dự án này không phải là đối tượng phải lập ĐTM.
- **Về việc tham vấn với công chúng:** vì quy định của văn phòng Thủ tướng về Tham vấn công chúng số 2548 (năm 2005), nhà nước không có nghĩa vụ bắt buộc phải thực hiện tham vấn với công chúng nhưng cho phép Chủ tịch tỉnh Khonkhen tùy ý quyết định có thực hiện hay không và không có bằng chứng nào cho thấy Chủ tịch tỉnh Khonkhen vi phạm thẩm quyền này, do đó, tòa tuyên vô hiệu.
- Các nguyên đơn đã kháng cáo lên Toàn hành chính tối cao và yêu cầu Toàn hành chính tối cao đưa vấn đề hiến pháp lên Tòa hiến pháp để quyết định.
- **Vấn đề hợp pháp:** Vấn đề là liệu Điều 46 trong Luật Môi trường B.E. 2535 (1992) có trái với điều 56 trong Hiến pháp của Thailand số B.E. 2540 (1997) hay Điều 67 trong Hiến pháp của Thailand số B.E. 2550 (2007) hay không ?
- **Phán quyết:** Tòa án Hiến pháp quyết định rằng Điều 46 trong Luật Môi trường số B.E. 2535 không trái với Điều 56 trong Hiến pháp của Thailand số B.E. 2540 hay Điều 67 trong Hiến pháp Thailand số B.E. 2550. Tòa cũng lập án lệ rằng quyền được sống trong môi trường hợp lý theo điều 67 trong Hiến pháp 2007 được đảm bảo. Như vậy yêu cầu cơ quan chức năng có liên quan cần xem xét mọi dự án, dù có hay không có nghĩa vụ phải thực hiện ĐTM, nhưng có khả năng gây tác động nghiêm trọng đến tài nguyên thiên nhiên và môi trường của cộng đồng hoặc gây tác động nghiêm trọng đến sức khỏe con người. Các cơ quan chức năng có liên quan phải tuân thủ cách tiếp cận này, nếu không tuân thủ, người dân có quyền kháng nghị quyết định phê duyệt dự án liên quan theo yêu cầu dự án đó phải thực hiện đánh giá tác động môi trường và sức khỏe, tổ chức tham vấn với công chúng và lấy ý kiến của chuyên gia về môi trường và y tế.

Các nguyên tắc chính của Đánh giá tác động môi trường

ĐTM hiệu quả phải căn cứ và vận dụng các nguyên tắc chính sau:

- Quy trình rõ ràng, hiệu quả và có cơ sở pháp lý
- Bên đề xuất dự án chịu chi phí đăng ký và đánh giá
- Sự tham gia có ý nghĩa của cộng đồng vào tất cả các bước trong quy trình
- Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan được tiếp cận thông tin
- Tất cả các thông tin liên quan đều sẵn có
- Ra quyết định công khai và dựa trên bằng chứng; và
- Thực thi, tuân thủ, và giám sát hiệu quả.¹⁷

Quy trình rõ ràng, hiệu quả và có cơ sở pháp lý

Quy trình ĐTM phức tạp, tốn kém thời gian và chi phí. Bởi thế, cần có cơ sở pháp lý rõ ràng về ĐTM, qui định các trình tự thủ tục cần thực hiện, làm cơ sở vững chắc của ĐTM cho tất cả các bên liên quan – bao gồm Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án, Bên đề xuất dự án, tư vấn ĐTM, cán bộ quản lý trong các cơ quan nhà nước (không chỉ trong lĩnh vực môi trường), và các bên khác có quan tâm– và đảm bảo sự nhất quán về cách tiếp cận theo thời gian.

Tuân thủ cùng một quy trình pháp lý được phổ biến rộng rãi cũng làm giảm nguy cơ tranh chấp tiềm ẩn có thể phát sinh khi ra quyết định.

Bên đề xuất dự án chịu chi phí đăng ký và đánh giá

Quy trình ĐTM có thể tốn kém kinh phí, đặc biệt với các đề xuất dự án phát triển lớn có nhiều lĩnh vực, nhiều giai đoạn. Nghiên cứu và phân tích đầy đủ hợp lý về mọi tác động tiềm năng của dự án đề xuất đòi hỏi một công việc kỹ thuật tỉ mỉ. Quy trình ĐTM cũng yêu cầu có sự tham gia rộng rãi của công chúng. Đa số người dân không phải chịu chi phí để tham gia quy trình ĐTM, hay chi phí thẩm định, phê duyệt ĐTM của chính phủ. Tất cả các chi phí này đều là một phần trong dự toán kinh phí tổng thể của ĐTM.

Kết quả của ĐTM cũng đưa ra một loạt các nhiệm vụ về quan trắc và quản lý nếu đề xuất dự án được triển khai thực hiện. Ngân sách của dự án phải đảm bảo dự trù đủ cho các hoạt động này.

Tham gia cộng đồng có ý nghĩa ở tất cả các bước trong quy trình

Mục tiêu chính của ĐTM là giảm nguy cơ xung đột xã hội phát sinh từ các dự án bằng cách đảm bảo rằng tất cả Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án và những bên liên quan khác được tham gia, được trân trọng và được tôn trọng trong khi ra quyết định về các đề xuất phát triển.

Để đạt được mục tiêu này, tham gia của cộng đồng cần được thực hiện một cách qui củ và có kế hoạch trong suốt quá trình ĐTM. Những nỗ lực huy động sự tham gia của cộng đồng phải là thực chất, không có tính chất hình thức, hay đối phó với quy định của pháp luật.

¹⁷Baird và Cosier, 2014, có chỉnh sửa bởi Baird và Cosier, 2016.

Tham gia của cộng đồng cần phải được điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu và hoàn cảnh của các thành phần tham gia.

Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan khác được tiếp cận thông tin

Để tham gia hiệu quả vào quá trình ĐTM và để đưa ra quyết định có đầy đủ thông tin về ĐTM, tất cả các Đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dự án và bên liên quan khác, bao gồm tổ chức chính trị xã hội và cơ quan chính phủ, phải được tiếp cận đầy đủ thông tin. Tiếp cận đầy đủ thông tin bao gồm tiếp cận thông tin kỹ thuật và những thông tin mà người thường cũng hiểu được. Thông tin cần cung cấp bằng hình thức và ngôn ngữ mà đối tượng tiếp cận có thể sử dụng và có đủ thời gian để hiểu, xem xét và phản hồi.

Mọi thông tin liên quan đều sẵn có

Để ĐTM thật sự là công cụ hữu ích giúp ra quyết định, ĐTM phải căn cứ trên các thông tin tốt nhất. Thông tin tốt nhất là thông tin phù hợp, được tiếp cận bởi người bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác. Phạm vi thông tin bao gồm thông tin khoa học, kiến thức bản địa và kiến thức địa phương chỉ được thu thập qua sự tham gia cộng đồng thực chất và có ý nghĩa (nhờ đó củng cố thêm tầm quan trọng của nguyên tắc ban đầu này).

Xác định thông tin “sẵn có tốt nhất” cần cân đối giữa việc lệ thuộc vào thông tin kiến thức toàn diện, và mới nhất với việc cung cấp thông tin dễ thu thập (với chi phí phải chăng, trong điều kiện bối cảnh của từng đề xuất dự án phát triển cụ thể).

Ra quyết định công khai, và dựa trên bằng chứng

Một quá trình ĐTM hiệu quả cần được phía đề xuất dự án (và/hoặc tư vấn ĐTM) chuẩn bị và chính phủ thẩm định, nhằm quyết định xem dự án có nên tiếp tục triển khai hay không. Quá trình này cần được thực hiện minh bạch và trên cơ sở các phân tích hợp lý.

Việc thẩm định ĐTM của Chính phủ cần độc lập với công tác lập ĐTM và phải thực hiện qui trình độc lập về tham gia của cộng đồng. Quyết định cuối cùng về việc có phê duyệt hay không phê duyệt ĐTM và dự án phải căn cứ vào bằng chứng có trong Báo cáo ĐTM thông tin mà cộng đồng gửi cho chính phủ.

Toàn bộ qui trình xem xét và ra quyết định cần minh bạch, cho phép cộng đồng theo dõi quá trình đó, tiếp cận được quyết định cuối cùng và các căn cứ cho quyết định đó.

Thực thi, tuân thủ và giám sát hiệu quả

Qui trình ĐTM chính thức kết thúc bằng một quyết định, nhưng báo cáo ĐTM được duyệt và Kế hoạch quản lý môi trường trong báo cáo là các công cụ quan trọng nhằm tiếp tục đảm bảo giải quyết được các tác động của dự án theo đúng cách khi được duyệt. Một điều vô cùng quan trọng đối với tính liên chính của hệ thống ĐTM đó là Chính phủ và các cơ quan bên ngoài phải có khả năng giám sát thực hiện dự án và đảm bảo có tuân thủ với mọi cam kết và nhiệm vụ đề ra trong Báo cáo ĐTM và Kế hoạch QLMT.

Cần công khai cơ chế giám sát và các kết quả giám sát trong dự án để tất cả các bên liên quan có thể tin tưởng vào dự án hiện tại và tất cả các ĐTM sau này.

Cơ chế chính của Đánh giá tác động môi trường

Nhằm đạt được mục tiêu tổng quát của phát triển bền vững, ĐTM cần sử dụng một số tiêu chí phân tích chủ chốt trong quá trình đánh giá. Đây là những cơ chế phản ánh tiêu chuẩn hiện hành trong luật pháp môi trường quốc tế. Trong số đó, có nhiều cơ chế đã được nêu trong Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển tại Hội nghị thượng đỉnh Trái đất năm 1992 (gọi tắt là Tuyên bố Rio).

Có năm cơ chế chính như sau:

- Căn cứ vào cách tiếp cận có sự tham gia¹⁸;
- Vận dụng nguyên tắc cảnh báo¹⁹;
- Vận dụng nguyên tắc bình đẳng giữa các thế hệ²⁰;
- Lấy bảo tồn đa dạng sinh học và tính toàn vẹn sinh thái là ưu tiên chính²¹; và
- Cải thiện đánh giá, định giá và ưu đãi.²²

Căn cứ vào cách tiếp cận có sự tham gia

Trọng tâm của ĐTM là tối ưu hóa cơ hội tham gia cho tất cả các bên liên quan. Các bên liên quan bao gồm cơ quan thuộc chính phủ, tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự (tổ chức chính trị xã hội), cộng đồng quần chúng (bị ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp), cộng đồng người bản địa, và khối doanh nghiệp. ĐTM theo thông lệ tốt nhất sẽ tạo điều kiện tham gia cộng đồng ở tất cả các bước/giai đoạn trong quá trình ĐTM, từ xác định phạm vi đến ra quyết định phê duyệt, và có tham gia cộng đồng trong tuân thủ và giám sát phát triển. ĐTM theo thông lệ tốt nhất cũng yêu cầu tham gia cộng đồng riêng cho phụ nữ²³ và người dân và cộng đồng người bản địa.²⁴

Vận dụng nguyên tắc cảnh báo

Khi có mối đe dọa tổn hại môi trường bất lợi hoặc nghiêm trọng, không thể viện cớ thiếu cơ sở khoa học làm lý do trì hoãn các biện pháp phòng ngừa ngăn chặn suy thoái môi trường. Khi Vận dụng nguyên tắc cảnh báo, các quyết định của nhà nước và tư nhân đều cần được hướng dẫn theo:

- Đánh giá thận trọng nhằm ngăn ngừa, nếu có thể, những thiệt hại khó khôi phục hoặc nghiêm trọng đối với môi trường; và
- Đánh giá hậu quả có trọng số rủi ro của các phương án.²⁵

Bình đẳng giữa các thế hệ

Theo quy định của Nguyên tắc Bình đẳng giữa các thế hệ, thế hệ hiện tại phải đảm bảo sức khỏe, tính đa dạng và năng suất của môi trường được duy trì hoặc cải thiện hơn nữa

¹⁸Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển, 1992, Nguyên tắc 10.

¹⁹Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 15.

²⁰Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 3.

²¹Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 4.

²²Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 8, Nguyên tắc 12, Nguyên tắc 13, Nguyên tắc 16.

²³Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 20.

²⁴Tuyên bố Rio 1992, Nguyên tắc 22.

²⁵Thỏa thuận liên chính phủ về Môi trường, do Chính phủ Liên bang Úc và chính quyền Bang và địa phương ký kết ngày 1/ 5/ 1992, www.environment.gov.au/about-us/esd/publications/intergovernmental-agreement.

vì lợi ích cho các thế hệ sau. Yêu cầu này đòi hỏi phải xem xét đến mọi tác động lâu dài của một hoạt động hoặc dự án được đề xuất, kể cả khi định kết thúc dự án và làm sạch hiện trường.

Bảo tồn đa dạng sinh học và toàn vẹn sinh thái

Nội dung đầu tiên và quan trọng trong đánh giá mọi đề xuất phát triển là xem xét về Bảo tồn đa dạng sinh học và toàn vẹn sinh thái.²⁶ Điều đó không hẳn có nghĩa là dự án nào có hại đến môi trường sẽ đều không được duyệt. Mà thực tế chỉ là yêu cầu dự án phải đánh giá về những tác hại và tổn thất đối với môi trường và xã hội. Dự án phải đánh giá các phương án khác nhau và đề xuất cách tránh hoặc giảm bớt tác hại tiềm năng. Nếu tác hại là khó tránh được, thì dự án cần qui định đền bù thỏa đáng cho những tác hại đó.

Cải thiện đánh giá, định giá và ưu đãi

Việc sử dụng công cụ kinh tế là một phần không tách rời của qui trình ĐTM. Các nhân tố môi trường cần được đưa vào trong nội dung đánh giá tài sản và dịch vụ, trong đó có dịch vụ hệ sinh thái. Đây là một phương pháp đặc biệt quan trọng nhằm đánh giá chính xác chi phí với lợi ích của dự án. Ngoài ra, qui trình ĐTM cần vận dụng nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả phí.”²⁷ Định nghĩa của nguyên tắc này là những đối tượng gây ra ô nhiễm và chất thải phải chịu các chi phí kho bãi, phòng tránh hoặc tiêu hủy.

Một biện pháp kinh tế khác là qui định người sử dụng hàng hóa và dịch vụ phải trả theo mức giá căn cứ vào chi phí cả vòng đời của việc cung cấp dịch vụ và hàng hóa, trong đó có việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên và tài sản cũng như việc thải bỏ chất thải.²⁸

Sự tham gia của cộng đồng trong Đánh giá tác động môi trường

Sự tham gia của cộng đồng được công nhận là một phần không thể thiếu trong qui trình đánh giá tác động môi trường. Tham gia cộng đồng được qui định trong Tuyên bố Rio năm 1992 và đã được công nhận là một phần trong quy trình ĐTM ngay từ thập niên 70 khi bắt đầu lịch sử ĐTM.

Tuyên bố Rio, Nguyên tắc 10:

Các vấn đề môi trường được giải quyết tối ưu với sự tham gia của tất cả công dân quan tâm, ở mọi cấp độ. Ở cấp trung ương, mỗi cá nhân đều phải được tiếp cận thông tin về môi trường do cơ quan nhà nước tổ chức, gồm thông tin về vật liệu và hoạt động nguy hại trong cộng đồng nước đó, và cơ hội được tham gia các qui trình ra quyết định. Nhà nước cần tạo thuận lợi và khuyến khích nhận thức và sự tham gia của công chúng thông qua việc cung cấp thông tin rộng rãi. Tiếp cận hiệu quả đến qui trình thủ tục hành chính và tư pháp, trong đó có quy trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, là cần thiết.²⁹

Có thể có một số lợi ích khó đánh giá, như quyết định tốt hơn hoặc xây dựng thêm niềm tin vào các cơ quan chính phủ. Có những lợi ích khó đo lường nhưng lại mang lại lợi ích

²⁶Tham khảo ví dụ Chính sách môi trường quốc gia năm 1994 của Myanmar qui định bảo vệ môi trường là mục tiêu chính trong mục tiêu phát triển.

²⁷Tuyên bố Rio, Nguyên tắc 16.

²⁸Tuyên bố Rio, Nguyên tắc 8, Nguyên tắc 13, Nguyên tắc 16.

²⁹Tuyên bố Rio, Nguyên tắc 10.

thực sự cho các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi dự án/ hoạt động phát triển.

Đồng thời, vì Tham gia cộng đồng có nhiều cách tiếp cận và thực hành, nên có thể khó chọn ra được cách tiếp cận nào là hiệu quả nhất và phù hợp nhất. Hiệp hội quốc tế về Tham gia cộng đồng (IAP2) đã xây dựng khung cấp độ Tham gia cộng đồng. Trong Hướng dẫn, chúng tôi có sử dụng khung Tham gia cộng đồng này. Tham gia cộng đồng có chất lượng phụ thuộc vào cách quản lý từng bước thực hiện.

Trong hầu hết các trường hợp cho đến nay, bên đề xuất dự án và Tư vấn ĐTM có trách nhiệm xây dựng Kế hoạch Tham gia cộng đồng có tham vấn với Người bị ảnh hưởng và các bên quan tâm khác. Kế hoạch này còn có tên gọi khác là Kế hoạch Tham vấn các bên liên quan, bao gồm lộ trình hoặc hướng dẫn mời và tham vấn trong khi thực hiện Quy trình ĐTM. Kế hoạch Tham gia cộng đồng cần phù hợp với dự án, môi trường và cộng đồng địa phương và cần được điều chỉnh cho phù hợp với dự án cụ thể.

Một điều quan trọng cần lưu tâm đó là tham vấn không phải là tham gia. Tham vấn là một phần trong quy trình. Trao đổi thông tin có ý nghĩa quan trọng và phúc đáp/ trả lời các vấn đề do các bên liên quan nêu ra là một phần quan trọng của Tham gia cộng đồng.

Khung cấp độ Tham gia của Cộng đồng

do IAP2 xây dựng



Tăng dần cấp độ ảnh hưởng và Công chúng *Increasing level of Public Impact*

	Thông báo	Tham vấn	Tham gia	Hợp tác	Trao quyền
Mục đích Tham gia cộng đồng	Cung cấp cho cộng đồng thông tin đầy đủ và khách quan để giúp cộng đồng nắm bắt được vấn đề, phương án thay thế, cơ hội và/hoặc giải pháp.	Thu thập phản hồi của cộng đồng về nội dung phân tích, phương án thay thế và/hoặc các quyết định	Làm việc trực tiếp với cộng đồng trong cả qui trình nhằm đảm bảo mọi quan tâm và kỳ vọng của cộng đồng đều được hiểu và cân nhắc một cách nhất quán.	Cùng hợp tác với cộng đồng trong từng phương diện ra quyết định, bao gồm cả việc xây dựng phương án thay thế và xác định giải pháp ưu việt	Trao cho cộng đồng quyền ra quyết định cuối cùng
Cam kết với cộng đồng	Chúng tôi sẽ tiếp tục thông tin cho quý vị	Chúng tôi sẽ tiếp tục thông tin cho quý vị, sẽ lắng nghe và ghi nhận mối quan tâm và nguyện vọng của quý vị, và sẽ phản hồi cho quý vị về ý nghĩa những đóng góp của quý vị có ảnh hưởng thế nào đến quyết định	Chúng tôi sẽ phối hợp với quý vị nhằm đảm bảo sẽ phản ánh trực tiếp mối quan tâm và nguyện vọng của quý vị trong phương án thay thế, và sẽ phản hồi lại về ý nghĩa ảnh hưởng từ đóng góp của cộng đồng đối với quyết định.	Chúng tôi tìm gặp quý vị mong nhận được lời khuyên và sáng kiến xây dựng giải pháp và sẽ vận dụng tối đa trong điều kiện cho phép những lời khuyên và kiến nghị của cộng đồng trong các quyết định.	Chúng tôi sẽ thực hiện nội dung quý vị đã quyết
Ví dụ về Biện pháp kỹ thuật	- Phiếu thông tin - Trang Web - Diễn đàn làm thông tin	- Ý kiến của cộng đồng - Thảo luận nhóm tập trung - Điều tra, khảo sát - Hợp cộng đồng	- Hội thảo - Bỏ phiếu trưng cầu dân ý/ lấy ý kiến rộng rãi	- Hội đồng cố vấn của dân - Tạo sự đồng thuận - Ra quyết định có sự tham gia	- Biểu quyết rộng rãi - Bỏ phiếu kín - Phân cấp quyết định

© 2007 International Association for Public Participation

Năm 1969, Luật Môi trường liên bang Mỹ (NEPA) được thông qua và ban hành đã chính thức thiết lập cơ sở pháp lý cho qui trình ĐTM tại Mỹ trong đó quy định Tham gia cộng đồng là một phần trong qui trình ĐTM.³⁰ Sau này khi cộng đồng quốc tế chỉnh sửa và áp dụng ĐTM, Tham gia cộng đồng vẫn luôn là một thành phần cốt yếu trong qui trình. Thực tế này đã được công nhận trong Nguyên tắc 10 của Tuyên bố Rio 1992, với quy định: “các vấn đề môi trường được giải quyết tối ưu thông qua sự tham gia của công dân quan tâm theo cấp độ phù hợp”. Năm 1998, Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc (UNECE) đàm phán Công ước về Tiếp cận thông tin, Tham gia cộng đồng trong quá trình ra quyết định và tiếp cận công lý đối với các vấn đề môi trường (Công ước Công ước Aarhus). The Công ước Aarhus công nhận Tham gia cộng đồng giúp cải thiện việc ra quyết định, cải thiện chất lượng và thực thi các quyết định.

The Công ước Aarhus có quy định một số định nghĩa, như sau:

“Công chúng” là một hay nhiều người hoặc cá nhân hợp pháp, và phù hợp với luật phát và thực hành quốc gia, hiệp hội, tổ chức hay nhóm của những người này;

“Công chúng có quan tâm” là những người bị ảnh hưởng hoặc có khả năng bị ảnh hưởng, hoặc có quan tâm đến việc ra quyết định về môi trường; và vì mục đích của định nghĩa này, những tổ chức phi chính phủ tham gia thúc đẩy việc bảo vệ môi trường và việc đáp ứng mọi yêu cầu của pháp luật quốc gia cũng được coi là có quan tâm.

Mặc dù Điều 6 về Tham gia cộng đồng trong các quyết định về những hoạt động cụ thể, vẫn không có định nghĩa rõ ràng về các thành phần của Tham gia cộng đồng. Điều 6 có công nhận một số yếu tố như:

- Thông báo sớm;
- Đầy đủ;
- Kịp thời;
- Hiệu quả;
- Bản chất của đề xuất;
- Đặc điểm của người ra quyết định;
- Qui trình cho công chúng tham gia ý kiến;
- Đủ thời gian để tham gia ý kiến; và
- Liệu đề xuất có là đối tượng phải ĐTM hoặc ĐTM xuyên biên giới không

Ý nghĩa của sự tham gia của cộng đồng

Đánh giá gần đây về Tham gia cộng đồng trong ĐTM cho thấy đôi lúc còn thiếu hướng dẫn rõ ràng về ý nghĩa của tham gia cộng đồng hoặc tham vấn cộng đồng. Và cũng không phải lúc nào cũng có định nghĩa rõ ràng về “cộng đồng” hay “công chúng”. Nghiên cứu cũng ghi nhận còn có nhiều khác biệt về mục tiêu cụ thể của Tham gia cộng đồng trong ĐTM.³¹ Kết quả này không chỉ là phát hiện từ “tranh luận trong giới học thuật” mà còn “được phản ánh qua thực hành ĐTM.”³²

³⁰ Glucker và cộng sự, *Tham gia cộng đồng trong Đánh giá tác động môi trường: vì sao, ai và thế nào?*, *Nghiên cứu Đánh giá ĐTM*, 43, 2013, từ trang 104 đến trang 111.

³¹ Glucker, và cộng sự, 2013, trang 104.

³² Glucker, và cộng sự 2013, trang 106.

Còn có “nhiều tranh cãi” về mục đích của Tham gia cộng đồng.³³ Glucker và cộng sự, xác định mục tiêu bao quát cho Tham gia cộng đồng là như sau:

- Có ảnh hưởng đến các quyết định;
- Nâng cao dân chủ;
- Học hỏi xã hội;
- Trao quyền và giải phóng cho những cá nhân và nhóm người yếu thế;
- Trang bị thêm thông tin và tri thức địa phương;
- Vận dụng kiến thức từ thực nghiệm và theo giá trị;
- Thử nghiệm tính năng động của thông tin từ các nguồn khác nhau;
- Xác lập cơ sở pháp lý cho các quyết định; và
- Giải quyết tranh chấp.

Ngoài ra, không phải lúc nào người ta cũng hiểu rõ hoặc thống nhất được rõ về thành phần đối tượng tham gia. Người tham gia có bao gồm mọi cá nhân quan tâm về dự án hoặc đầu ra của dự án, hay chỉ gồm những người có lợi ích cụ thể? Một cách tiếp cận tham gia toàn diện có thể làm cơ sở cho tính hợp pháp nhưng với điều kiện nguồn lực và năng lực hạn chế, liệu cách tiếp cận đó có làm quá tải các hệ thống ĐTM hay không?³⁴

Ở nhiều nước, trong đó có Costa Rica và Nicaragua hậu quả của việc không coi trọng và xem xét ý kiến và thông tin gửi đến từ công chúng là người dân “không tham ra quá trình tham gia chính thức trong ĐTM và phải thay thế bằng hình thức tham gia không chính thức (như biểu tình phản đối, tẩy chay, v.v...)”³⁵

Theo Bà Cheryl Wasserman, Tổng cục bảo vệ môi trường Mỹ (USEPA) “tham gia cộng đồng có ý nghĩa đòi hỏi cao hơn nhiều so với việc chỉ tổ chức họp, điều trần với cộng đồng hay lấy ý kiến cộng đồng.”³⁶ Tại Mỹ, công việc này chủ yếu là tham gia và tham gia để xem xét những vấn đề được phản ánh.³⁷ Ở cấp độ cao nhất của Tham gia cộng đồng, công chúng có thể có ảnh hưởng đến các quyết định một cách hợp pháp và ôn hòa. Bà Cheryl Wasserman xác định một số lý do đằng sau việc đưa Tham gia cộng đồng vào qui trình ĐTM, như sau:

- Thông tin liên quan;
- Quyết định đúng đắn hơn;
- Tăng cường kiến thức và tính hợp pháp;
- Thường mang lại những giải pháp sáng tạo;
- Vai trò hữu ích trong thực thi sau giám sát;
- Giảm thiểu chi phí và chậm trễ do tồn đọng tranh chấp; và
- Tạo thuận lợi cho việc thực hiện.

Bà Cheryl Wasserman liệt kê chín yếu tố để thực hiện vai trò của Tham gia cộng đồng trong qui trình ĐTM:

- Hiểu được yêu cầu của Tham gia cộng đồng cần có dành cho một qui trình ĐTM;

³³Glucker, và cộng sự, 2013, trang 106.

³⁴Glucker, và cộng sự, 2013, trang 109.

³⁵Glucker, và cộng sự, 2013, trang 109.

³⁶ Wasserman (2012), Cheryl Wasserman, USEPA, Vận dụng các nguyên tắc Tham gia cộng đồng trong ĐTM, Jakarta, In-đô-nê-xia, 10-11 tháng 7, năm 2012. Wasserman (2014), Cheryl Wasserman, USEPA, Giám đốc Phân tích chính sách, Các qui định, hướng dẫn và kinh nghiệm từ Luật Chính sách môi trường quốc gia (NEPA), 19 Tháng 11, năm 2014, epa.connectsolutions.com/p6qgkt3cfqh.

³⁷ Citizens Guide to NEPA (tạm dịch là: Hướng dẫn dành cho công dân về Luật Chính sách môi trường quốc gia), USEPA, 2007, https://ceq.doe.gov/nepa/Citizens_Guide_Dec07.pdf.

- Vận dụng các nguyên tắc Tham gia cộng đồng trong ĐTM;
- Xác định đối tượng cộng đồng và các bên liên quan;
- Xác định vai trò ra quyết định của các bên liên quan/ cộng đồng;
- Điều chỉnh và vận dụng các công cụ Tham gia cộng đồng;
- Đáp ứng các lợi ích: tránh/ giảm thiểu/ bồi thường;
- Thực hiện giải quyết tranh chấp môi trường;
- Minh bạch và lập hồ sơ; và
- Xác định hiệu quả hoạt động theo chỉ số thành công.³⁸

Ngoài ra, USEPA đã đúc rút năm bài học kinh nghiệm thống nhất để việc tham gia cộng đồng trong ĐTM được thành công, cụ thể là:

- Điều chỉnh qui trình phù hợp với yêu cầu của hoàn cảnh;
- Tiếp xúc và thấu hiểu đối tượng tiếp xúc;
- Xúc tiến ngay từ đầu Qui trình ĐTM ;
- Nhận nhận việc tham vấn cộng đồng và tham gia cộng đồng là một quá trình liên tục, không phải là một sự kiện thực hiện 1 lần; và
- Nỗ lực tìm nhiều cách đáp ứng những quan tâm, băn khoăn mà không thỏa hiệp những yêu cầu khoa học, luật pháp hay tính khả thi.³⁹

Hơn nữa, kinh nghiệm của Mỹ và Úc đã đúc rút được nhiều cơ chế khác nhau để thu thập thông tin và đầu vào từ các bên liên quan, trong đó có bao gồm các cơ chế sau:

- Điều trần với cộng đồng (buổi lắng nghe ý kiến cộng đồng);
- Đợt lấy ý kiến của cộng đồng qua đơn, thư;
- Hội cộng đồng;
- Hội nhóm nhỏ, nhóm tập trung hoặc hội thảo
- Nhóm cố vấn và nhóm công tác;
- Thông cáo báo chí, tờ tin có phiếu điền ý kiến của người dân, phiếu thông tin thực tế, tờ rơi;
- Phương tiện truyền thông – câu chuyện về nhân vật, phỏng vấn, công bố dịch vụ công;
- Trang web riêng của dự án/ chương trình;
- Kho hoặc cơ sở dữ liệu;
- Diễn thuyết trước công chúng;
- Khảo sát hoặc điều tra;
- Gửi thư nhóm;
- Buổi giới thiệu tóm tắt dành cho lãnh đạo cộng đồng, do lãnh đạo cộng đồng thực hiện;
- Mạng xã hội (Facebook, Twitter, v.v...); và
- Xác định tầm nhìn.⁴⁰

Thực tiễn Đánh giá tác động môi trường tại khu vực sông Mê Kông

ĐTM đã được áp dụng ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nghiên cứu cho thấy, trong số 193 nước thành viên Liên hiệp quốc, có 191 nước đã ban hành pháp luật quốc gia hoặc đã

³⁸Wasserman, 2014.

³⁹Wasserman, 2012.

⁴⁰Wasserman, 2012.

ký kết các công cụ pháp luật quốc tế có qui định về vận dụng qui trình ĐTM.⁴¹ Cơ sở hỗ trợ công tác ĐTM trên thế giới cho đến nay là Nguyên tắc số 17 trong Tuyên bố Rio, qui định rõ các nước tham gia ký kết Tuyên bố phải áp dụng ĐTM “cho các hoạt động được đề xuất có khả năng gây tác động bất lợi đáng kể đối với môi trường và phải được cấp thẩm quyền trung ương phê duyệt.”⁴²

Đánh giá tác động môi trường ở khu vực sông Mê Kông

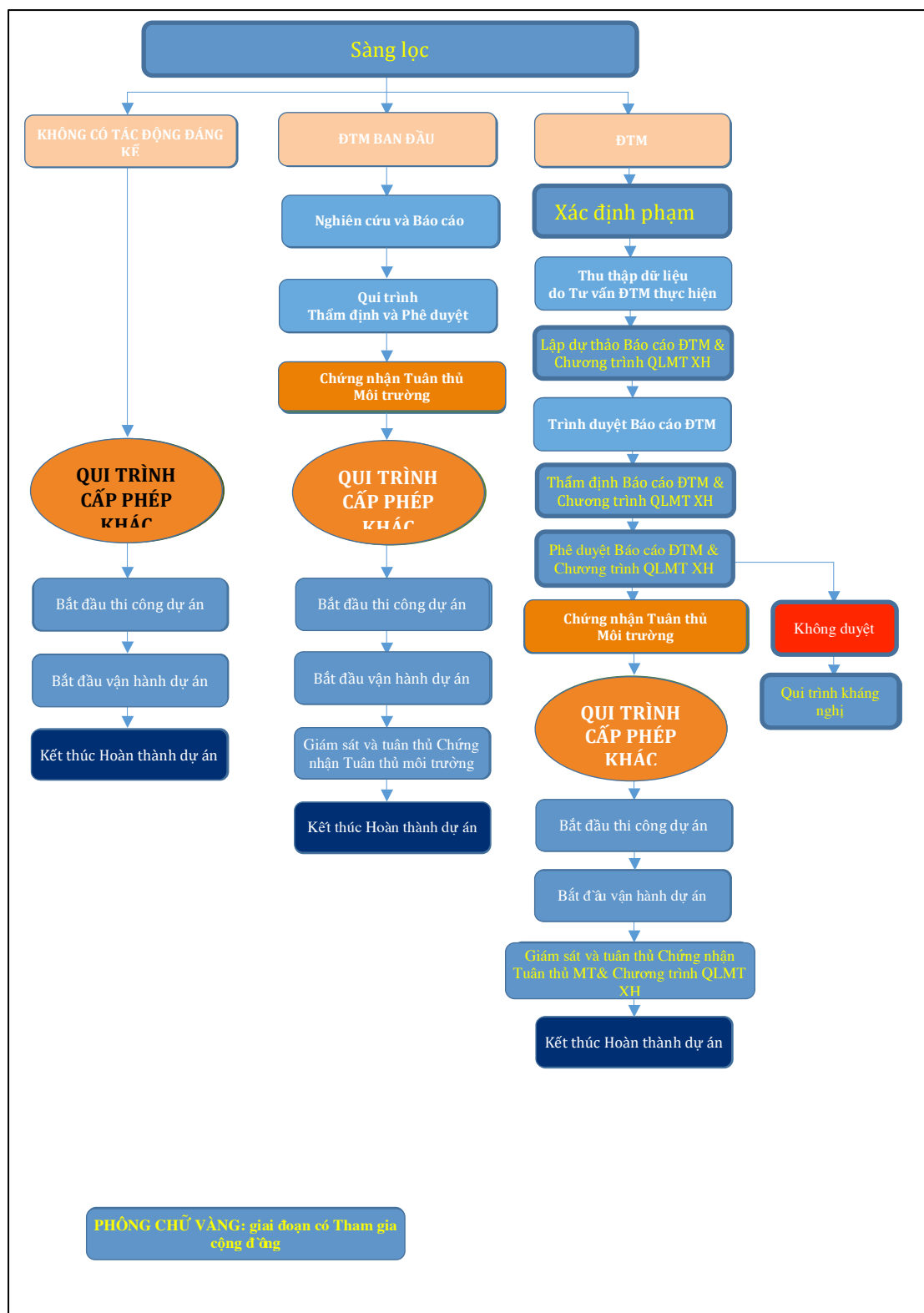
ĐTM là một qui trình được tất cả chính phủ các nước trong Khu vực sông Mê Kông nhằm đánh giá những tác động tiềm năng của các đề án/ đề xuất phát triển và nhằm xem xét các phương án và chiến lược quản lý thay thế khi ra quyết định cho phép hay không cho phép dự án triển khai thực hiện.

ĐTM được công nhận là một công cụ quan trọng để đánh giá và phân tích các tác động về môi trường, xã hội, kinh tế và tác động khác của một dự án và xác lập các giải pháp tránh, giảm thiểu hoặc quản lý tác động đó. Qui trình ĐTM còn được dùng để xác định và đáp ứng mối quan tâm chính của những người bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan khác.

Toàn bộ qui trình ĐTM phải được hoàn thành trước khi ban hành quyết định phê duyệt chính thức dự án cụ thể. Đây là một yêu cầu rất quan trọng vì một trong những mục tiêu chính của ĐTM là đảm bảo tránh được, hoặc tối thiểu cũng giảm bớt hoặc giảm thiểu mọi tác động tiêu cực từ dự án trước khi phát sinh. Bên cạnh đó, một mục tiêu nữa cũng phải được thỏa mãn đó là đảm bảo cho những người dân bị ảnh hưởng có cơ hội tham gia trong quá trình ra quyết định.

⁴¹Morgan, 2012.

⁴²Morrison-Saunders, 2012, từ trang 34 đến trang 41.



Hình 1: Khái quát Quy trình Đánh giá tác động môi trường.⁴³

⁴³Dự thảo hướng dẫn Tham gia cộng đồng của Nhóm công tác kỹ thuật khu vực PACT(2015).

Mỗi quốc gia đều qui định một Bộ cụ thể phụ trách Qui trình ĐTM. Ở tất cả các nước trong khu vực Mê Kông, nghiên cứu ĐTM và Lập báo cáo ĐTM là trách nhiệm của Tư vấn ĐTM do bên đề xuất dự án huy động. Tư vấn ĐTM sẽ thực hiện đánh giá và lập các nghiên cứu làm cơ sở cho Báo cáo ĐTM.

ĐTM là một qui trình được chia thành nhiều bước. Mỗi bước là một phần trong qui trình. Tất cả các bước đều phải được thực hiện để tuân thủ đầy đủ toàn bộ qui trình ĐTM. Mặc dù mỗi nước có hệ thống ĐTM riêng, song các hệ thống này cũng có nhiều nét tương đồng.

Các bước trong Qui trình ĐTM

Các hệ thống ĐTM ở Khu vực sông Mê Kông và ở nhiều nước trên thế giới nói chung đều có tất cả hoặc phần lớn các bước sau:

1. Sàng lọc;
2. Xác định phạm vi/Xác định Điều khoản tham chiếu;
3. Thu thập dữ liệu do Tư vấn ĐTM thực hiện;
4. Soạn Dự thảo Báo cáo ĐTM;
5. Soạn Kế hoạch Quản lý Môi trường và Xã hội;
6. Trình nộp Báo cáo ĐTM;
7. Thẩm định Báo cáo ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội;
8. Quyết định về việc duyệt Báo cáo ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội;
9. Cấp Chứng nhận tuân thủ về Môi trường;
10. Duyệt cấp giấy phép khác;
11. Bắt đầu thi công dự án;
12. Bắt đầu vận hành dự án;
13. Giám sát và tuân thủ Chứng nhận tuân thủ môi trường và Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội; và
14. Đóng hoặc hoàn thành dự án.

Qui trình ĐTM được khái quát trong Hình 1. Thông tin được sử dụng từ Nhóm công tác kỹ thuật của Khu vực trong Chương trình hợp tác giữa các nước tiểu vùng sông Mê Kông về Môi trường (gọi tắt là Nhóm CTKT KV chương trình MPE).

Nhằm cân nhắc một cách tiếp cận rút gọn hơn cho qui trình ĐTM, sau đây là các bước chính sau khi rút gọn của Qui trình ĐTM:

1. Sàng lọc;
2. Xác định phạm vi;
3. Thực hiện Đánh giá tác động môi trường và lập Báo cáo ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội;
4. Thẩm định Báo cáo ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội;
5. Quyết định về ĐTM và Kế hoạch quản lý môi trường; và
6. Giám sát và Tuân thủ.

Mỗi bước trên đây đều tạo điều kiện cho những Người bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan khác được tham gia. Do đó, đây là cả sáu bước trọng tâm trong Cẩm nang này.

Bước 1: Sàng lọc

Giai đoạn đầu tiên trong Quy trình ĐTM là giai đoạn sàng lọc. Sàng lọc là một nội dung quan trọng trong Quy trình ĐTM. Thông thường, đây chính là lần đầu tiên bên đề xuất dự án trao đổi về dự án được đề xuất với chính quyền và cộng đồng. Kết quả chính cho bước sàng lọc là Báo cáo sàng lọc.

Hầu hết các danh mục dự án sàng lọc của các nước thuộc tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (các nước GMS) đều căn cứ vào các yếu tố này để lập danh mục dự án nào là đối tượng phải lập ĐTM. Tuy nhiên trong danh mục dự án sàng lọc lại bỏ sót một số chỉ tiêu chủ quan về dự án phát triển. Do đó, điều quan trọng là luôn phải đảm bảo mọi dự án có tiềm năng gây ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc xã hội đều phải lập ĐTM và không chỉ giới hạn trong danh mục đối tượng phải lập ĐTM.

Bước 2: Xác định phạm vi

Xác định phạm vi là một bước quan trọng trong Quy trình ĐTM. Bản thân bước này cũng là một quy trình để xác định phạm vi cho ĐTM (tức là phải thu thập và phân tích dữ liệu để đánh giá tác động bất lợi tiềm tàng từ một dự án) rồi xây dựng Điều khoản tham chiếu cho việc lập Báo cáo ĐTM.⁴⁴

Thông thường, xác định phạm vi là thời điểm đầu tiên Bên đề xuất dự án trao đổi về dự án được đề xuất với chính phủ và cộng đồng. Sản phẩm chính cho Báo cáo xác định phạm vi là việc soạn dự thảo Điều khoản tham chiếu cho ĐTM của dự án được đề xuất. Dự thảo Điều khoản tham chiếu gồm thông tin về các tác động chính đối với môi trường và xã hội cần được điều tra nghiên cứu và đánh giá bởi Tư vấn ĐTM. Dự thảo Điều khoản tham chiếu phải được chính quyền phê duyệt cùng Báo cáo xác định phạm vi, nêu rõ cập nhật tình hình thực hiện Tham gia cộng đồng đến thời điểm báo cáo và Kế hoạch Tham gia cộng đồng trong tương lai. Bước Đánh giá ĐTM sau đó sẽ thu thập và phân tích tất cả các tác động đã xác định trong Điều khoản tham chiếu và xem xét sáng kiến giảm thiểu, trong đó có các biện pháp thay thế cho dự án.

Bước xác định phạm vi của một dự án đề xuất có mục tiêu như sau:

- Xác định địa bàn nghiên cứu, khu vực chịu ảnh hưởng, giới hạn thời gian, các giai đoạn dự án, và các bên liên quan tiềm năng;
- Bắt đầu quá trình tìm hiểu về những qui định và tiêu chuẩn hiện hành, môi trường pháp luật cho thiết kế dự án và việc hoàn thành ĐTM;
- Xác định sơ bộ những tác động môi trường, riêng về những vấn đề sức khỏe, xã hội và môi trường cần được giải quyết trong ĐTM;
- Chỉ ra qui mô và cấp độ nghiên cứu ĐTM bao gồm yêu cầu về thông tin và dữ liệu cơ sở, cần thực hiện thêm nghiên cứu và khảo sát nào, cách thu thập dữ liệu, cách tổ chức thực hiện các nghiên cứu và khảo sát bổ sung;
- Tạo cơ hội cho tư vấn, cơ quan chức năng có liên quan, bên phát triển dự án/ chủ dự án, các bên có liên quan, các bên chịu ảnh hưởng bày tỏ quan điểm và quan tâm của mình về đề xuất trước khi tiến hành ĐTM;
- Tạo thuận lợi đến quy trình đánh giá được toàn diện và hiệu quả, tiết kiệm thời gian, tiết kiệm nguồn lực và chi phí, và tránh bị trì hoãn; và

⁴⁴Quy trình ĐTM của Myanmar năm 2015.

- Xác định cộng đồng bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác có quan tâm đến dự án.⁴⁵

Trong bước Xác định phạm vi, bên đề xuất dự án phải đảm bảo có thực hiện các thủ tục qui trình tham vấn và tham gia cộng đồng nêu sau đây:

- Công khai thông tin về dự án được đề xuất trước công chúng và xã hội dân sự bằng cách đưa lên trang web của dự án hoặc trang web của Bên đề xuất dự án và các phương tiện truyền thông địa phương, bao gồm các biển quảng cáo, bảng tin dễ thấy, rõ ràng tại hiện trường dự án để tạo sự chú ý cho người dân; và
- Bố trí các buổi họp tham vấn theo qui định của Bộ chủ quản, với cộng đồng địa phương, Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án, chính quyền địa phương, tổ chức dựa cộng đồng, xã hội dân sự, và cung cấp thông tin giải thích phù hợp, kịp thời tại các buổi họp báo, phỏng vấn của báo chí.⁴⁶

Danh mục đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan dành cho bước Xác định phạm vi⁴⁷

1. Cơ quan chính quyền/ chính phủ
 - Cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, và cấp cơ sở;
 - Cơ quan chức năng phụ trách kiểm soát ô nhiễm nước, chất thải, đất, tiếng ồn và không khí;
 - Cơ quan chức năng về bảo vệ thiên nhiên, di sản văn hóa và cảnh quan;
 - Cơ quan chức năng về y tế và an toàn;
 - Cơ quan chức năng phụ trách kiểm soát sử dụng, qui hoạch không gian và phân vùng; và
 - Cơ quan chức năng ở nước lân cận nơi có thể phát sinh tác động xuyên biên giới.
2. Các bên liên quan khác
 - Nhóm tổ chức trong nước và quốc tế có quan tâm đến phát triển xã hội, môi trường;
 - Cơ quan ban ngành thuộc chính phủ chịu trách nhiệm về nông nghiệp, năng lượng, lâm nghiệp, thủy sản, v.v... (có lợi ích có tiềm năng bị ảnh hưởng);
 - Các cơ quan quốc tế có lợi ích có tiềm năng bị ảnh hưởng, ví dụ: Ủy hội sông Mê Kông;
 - Các hiệp hội nghề nghiệp, hội chủ doanh nghiệp như Phòng Thương mại, Hiệp hội thương mại, v.v...;
 - Tổ chức chính trị xã hội như Hội phụ nữ, Đoàn thanh niên, v.v...;
 - Các tổ chức của người lao động như Công đoàn;
 - Các nhóm đại diện người sử dụng dịch vụ môi trường, ví dụ: nông dân, ngư dân, phụ nữ là những người sử dụng tài nguyên ở địa phương để tiêu dùng, để kinh doanh, doanh nghiệp du lịch;
 - Viện nghiên cứu, trường đại học, các trung tâm chuyên ngành;

⁴⁵Qui trình ĐTM của Myanmar.

⁴⁶Qui trình ĐTM của Myanmar, Điều 50.

⁴⁷Hướng dẫn ĐTM của Lào, Bộ TNMT, 2012.Hộp 3.3, Trang 26.

- và
 - Truyền thông trong nước và quốc tế.
3. Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và cộng đồng khác
- Chủ đất và cư dân;
 - Nhóm dân tộc ở khu vực bị ảnh hưởng;
 - Đại diện dân cư và người đứng đầu cộng đồng như lãnh đạo tôn giáo, người truyền giáo;
 - Nhóm cộng đồng dân cư, nhóm dân cư, v.v...; và
 - Người dân nói chung.

Những vấn đề và tác động chính cần được phân loại theo giai đoạn khác nhau của dự án. Các giai đoạn khác nhau của dự án gồm giai đoạn thi công, vận hành/ khai thác, và kết thúc dự án. Đôi khi, giai đoạn vận hành/ khai thác dự án lại có phát sinh kế hoạch/ qui hoạch mở rộng hoặc khai thác sâu, như đặc khu kinh tế hoặc khai khoáng. Tư vấn ĐTM cần nêu rõ các giai đoạn khác nhau của dự án và đề xuất tiến độ thi công và vận hành.

Trong các buổi họp ở Bước xác định, Tư vấn ĐTM cần giải thích những vấn đề chính, bao gồm những nội dung sau:

- Ranh giới và giới hạn của dự án;
- Các vấn đề quan tâm chính (dựa vào kinh nghiệm dự án tương tự);
- Xác định/ giải thích các bước trong Quy trình ĐTM ;
- Tác động lớn tiềm tàng;
- Xác định những khu vực nhạy cảm/ quan trọng
- Phương án thay thế;
- Xác định những vấn đề chính về môi trường/ xã hội;
- Xác định những Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án;
- Xác định các bên liên quan khác;
- Kế hoạch tham gia của các Bên liên quan (Kế hoạch Tham gia cộng đồng); và
- Dự thảo Điều khoản tham chiếu.

Bước 3: Lập ĐTM

Sau khi Báo cáo xác định phạm vi và Điều khoản tham chiếu được Đơn vị tư vấn ĐTM hoàn thiện và Cơ quan thẩm quyền về ĐTM phê duyệt, là lúc bắt đầu nhiệm vụ thu thập thông tin và chuẩn bị Báo cáo ĐTM. Thời lượng cho nhiệm vụ này có thể từ ba tháng đến ba năm tùy theo loại dự án, vấn đề môi trường và xã hội phải giải quyết.

Căn cứ và thông tin thu thập được, Đơn vị tư vấn ĐTM sẽ lập Báo cáo ĐTM. Khi soạn thảo Báo cáo ĐTM, Đơn vị tư vấn ĐTM cần bố trí một (hay nhiều) buổi họp để trình bày dự thảo Báo cáo ĐTM cho Bộ chủ quản, Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan. Sau khi Đơn vị tư vấn ĐTM cân nhắc các ý kiến nhận xét và vấn đề nhận được từ Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan, Báo cáo ĐTM sẽ được chỉnh sửa. Sau đó, Báo cáo ĐTM được hoàn thiện và trình cho Đơn vị/ Cấp thẩm quyền ĐTM thẩm định và đánh giá.

Báo cáo ĐTM cần bao gồm những phần chính theo đúng qui định của luật pháp quốc gia, và có thể được tóm tắt như sau:

- Phần tóm tắt chính;

- Bối cảnh dự án;
- Khung khổ chính sách, luật pháp, thể chế (có bao gồm các Tiêu chuẩn chất lượng môi trường);
- Mô tả dự án và các phương án thay thế cho Dự án;
- Mô tả về Môi trường (có bao gồm các khía cạnh xã hội);
- Đánh giá tác động và các Biện pháp giảm thiểu;
- Đánh giá tác động tích lũy;
- Đánh giá rủi ro;
- Báo cáo và ý kiến Tham gia cộng đồng; và
- Các báo cáo kỹ thuật.

Cần lập một Kế hoạch quản lý môi trường riêng của dự án. Kế hoạch quản lý môi trường cần trình bày riêng làm phụ lục trong Báo cáo ĐTM. Kế hoạch quản lý môi trường cần được lập cho từng giai đoạn dự án: trước khi thi công, thi công, vận hành, ngừng/ kết thúc dự án, khôi phục.

Bước 4: Thẩm định và đánh giá ĐTM

Quyết định về việc phê duyệt ĐTM hay bác bỏ ĐTM là thẩm quyền của chính phủ. Đây phải là một quyết định độc lập, minh bạch và căn cứ vào đầy đủ thông tin và bằng chứng khoa học. Để làm được điều này, cần phải có một qui trình thẩm định có nhiều cơ hội cho Tham gia cộng đồng.

Một điều quan trọng nữa là ở bước thẩm định này, có sự chuyển giao trách nhiệm tổ chức Tham gia cộng đồng, với đối tượng tham gia từ phía cộng đồng phải là Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và những bên liên quan tham gia đóng góp, từ bên đề xuất dự án sang chính cơ quan ra quyết định chịu trách nhiệm của chính phủ (Cơ quan thẩm quyền về ĐTM).

Những cân nhắc quan trọng dành cho Cơ quan thẩm quyền về ĐTM khi thẩm định ĐTM và quyết định liệu có nên phê duyệt hay không phê duyệt ĐTM hay không bao gồm (nhưng không giới hạn trong phạm vi) những nội dung sau:

- Cấp độ Tham gia cộng đồng trong suốt quá trình lập ĐTM;
- Quan điểm của Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và bên liên quan về đề xuất dự án, trong đó có Kế hoạch quản lý môi trường và mọi bồi thường được đề xuất;
- Khả năng các biện pháp giảm thiểu được đề xuất và Kế hoạch quản lý môi trường có giải quyết/ giảm tác động được hay không;
- Tính liên quan và giá trị của cam kết dự án (tức là lợi ích xã hội theo đề xuất bên cạnh các biện pháp trong Kế hoạch quản lý môi trường);
- Tính phù hợp với các mục tiêu phát triển bền vững;
- Tính phù hợp với Điều khoản tham chiếu;
- Điều kiện kèm theo quyết định nếu phê duyệt (ngoài những cam kết trong ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường).

Bước 5: Phê duyệt Báo cáo ĐTM

Chính phủ ra quyết định cuối cùng về việc có phê duyệt, có yêu cầu sửa đổi hay bác bỏ/ không phê duyệt ĐTM. Quyết định này phải được thực hiện một cách độc lập, minh bạch và căn cứ vào đầy đủ thông tin và bằng chứng khoa học.

Khi đã có quyết định về ĐTM, cộng đồng và bên đề xuất đều phải được thực hiện khiếu nại/ kháng nghị. Để quá trình kháng nghị được hiệu quả và được tin tưởng, quyết định phải được phát hành công khai cùng lý giải về quyết định đó.

Sau khi có quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM, dự án sẽ cần các quyết định phê duyệt và giấy phép khác, trong đó có bao gồm quyết định duyệt dự án đầu tư nước ngoài.

Bước 6: Giám sát và Tuân thủ

Riêng những dự án được duyệt ĐTM và được tiếp tục triển khai, điều vô cùng quan trọng đối với các kết quả về môi trường, xã hội và tính toàn vẹn của hệ thống ĐTM chính là việc giai đoạn thi công, vận hành, kết thúc sau này của dự án đều tuân thủ theo đúng ĐTM, Kế hoạch Quản lý môi trường và xã hội và mọi điều kiện của quyết định phê duyệt.

Nhằm đảm bảo tuân thủ, và để đạt được những cam kết trong ĐTM, cần có một hệ thống giám sát huy động công tác giám sát nội bộ dự án của bên quản lý dự án và công tác giám sát bên ngoài của các tổ chức độc lập. Giám sát bên ngoài có thể thực hiện bởi cơ quan chính phủ hoặc/và các tổ chức cộng đồng.

Giám sát là một hoạt động liên tục. Nhờ có giám sát, cộng đồng sẽ yên tâm rằng dự án được vận hành theo đúng các điều kiện của quyết định phê duyệt. Đồng thời, việc giám sát sẽ giúp đáp ứng các vấn đề và quan tâm trước khi xảy ra hậu quả nghiêm trọng.

Cũng cần một cơ chế nhằm đảm bảo sự tham gia của cộng đồng theo cam kết trong ĐTM và Kế hoạch Quản lý môi trường có được thực hiện trong quá trình thực hiện dự án. Bên đề xuất dự án, và Người bị ảnh hưởng cũng như các bên liên quan khác cần nắm vững các cơ chế chế tài khi phát hiện có dấu hiệu thiếu tuân thủ hoặc vi phạm điều kiện.

Tuân thủ, Giám sát và Thực thi

Mặc dù qui trình ĐTM chính thức có thể chấm dứt bằng quyết định phê duyệt dự án, đây sẽ chính là thời điểm Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án cảm nhận được tác động của dự án. Trong khi dự án triển khai thực hiện, vẫn cần có các cơ hội dành cho Người bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác đảm bảo được là dự án có hoàn thành các điều kiện của quyết định phê duyệt hay giấy phép và có tuân thủ với các nghĩa vụ, cam kết đã tuyên trong suốt quá trình ĐTM.

Trước khi thi công

Bên đề xuất dự án và nhà thầu thi công cần bố trí buổi họp với Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án trước khi các công tác tiền thi công và công tác thi công bắt đầu tại hiện trường. Buổi họp này sẽ là thời điểm cung cấp chi tiết kế hoạch thi công được đề xuất. Cần cung cấp thông tin chi tiết về số lượng xe tải và phương tiện thi công, khối lượng công việc, số giờ làm việc, thời gian thi công và tác động tiềm tàng đối với Đối tượng bị ảnh hưởng.

Giai đoạn thi công

Nhà thầu thi công cần lập chi tiết Kế hoạch Tham gia cộng đồng trong giai đoạn thi công. Kế hoạch này cần trình bày chi tiết về mọi Hội đồng tham vấn cộng đồng và Cơ chế giải quyết khiếu nại. Riêng đối với những dự án lớn nhiều tháng (hoặc nhiều năm) và có

tác động lớn trong quá trình thi công, thì Hội đồng tham vấn cộng đồng cần giao ban thường xuyên. Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án phải được phổ biến kỹ càng về Hội đồng tham vấn cộng đồng và phải được quyền chọn đại diện của mình. Đồng thời, các Tổ chức chính trị xã hội cũng cần tham gia vào Hội đồng tham vấn cộng đồng. Nhà thầu thi công của dự án cần có thành phần tham gia Hội đồng này. Với cơ cấu như vậy, mọi ý kiến và khiếu nại đều được giải quyết khẩn trương.

Hội đồng tham vấn cộng đồng cần khuyến khích và trao quyền cho các Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan để mọi vấn đề và khó khăn được giải quyết khẩn trương và hiệu quả.

Giai đoạn vận hành

Giai đoạn vận hành sẽ trải suốt vòng đời dự án và cần có Kế hoạch Quản lý môi trường riêng cho giai đoạn này. Kế hoạch Quản lý môi trường này bao gồm thông tin chi tiết để quản lý các tác động về môi trường và xã hội từ dự án.

Trong giai đoạn vận hành dự án, cần thực hiện giám sát mọi yếu tố gây ô nhiễm phát sinh từ việc vận hành dự án. Đối tượng này bao gồm yếu tố gây ô nhiễm không khí, ô nhiễm âm thanh, ô nhiễm tầm nhìn hoặc ô nhiễm nước. Dự án sẽ phát sinh chất thải. Chất thải của dự án có thể gồm chất thải có thể tái chế, rác thải nói chung hoặc chất thải độc hại hoặc nguy hiểm.

Bảng 2: Tóm tắt Tham gia cộng đồng tại các Giai đoạn chính Quy trình ĐTM

	Campuchia	CHDCND Lào	Myanmar	Thailand	Việt Nam
Sàng lọc	Có, có thực hiện	Không.	Không có yêu cầu tham vấn với Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án.	Không có yêu cầu về Tham gia cộng đồng.	Nghiên cứu khả thi phải thực hiện tham vấn.
Xác định phạm vi/ Điều khoản tham chiếu	Có.	Có. Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án phải được tham gia xác định phạm vi.	Có, có yêu cầu rõ về Tham gia cộng đồng.	Có.	Không làm cơ sở của ĐTM. Có yêu cầu về Tham gia cộng đồng.
Lập	Có.	Có. Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và cộng đồng địa phương phải được tham vấn ý kiến	Điều khoản tham chiếu phải nêu chi tiết kế hoạch Tham gia cộng đồng để Bộ Bảo tồn môi trường và Lâm nghiệp phê duyệt	Có, hai lần khi đánh giá tác động môi trường và y tế.	Có nhưng hướng dẫn còn ít.
Đánh giá	Có, có yêu cầu Bộ Môi trường tổ chức họp Tham gia cộng đồng.	Có, Bộ tài nguyên và môi trường phải tham vấn nhiều cấp độ trong quá trình đánh giá, trong đó có tham vấn về Kế hoạch Quản lý	Bộ Bảo tồn môi trường và Lâm nghiệp phải tổ chức họp Tham gia cộng đồng và tiếp nhận ý kiến đóng góp.	Hội đồng thẩm định chuyên gia có thể tổ chức họp cộng đồng. Có yêu cầu cho Đánh giá tác động Môi trường và y tế	Không yêu cầu cụ thể phải tổ chức thêm các cuộc họp Tham gia cộng đồng trong khi đánh giá.

		môi trường.			
Phê duyệt	Không rõ văn bản phê duyệt có phải niêm yết công khai hay không. ĐTM và Chứng nhận tuân thủ môi trường chưa được niêm yết công khai.		Chứng nhận tuân thủ môi trường phải được niêm yết công khai trong đó có Kế hoạch Quản lý môi trường.	Tài liệu phê duyệt là tài liệu công khai và cần bao gồm cả Kế hoạch Quản lý môi trường.	ĐTM phải được niêm yết công khai.
Giám sát	Có, Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án phải được tham gia và có GRM	Có. Cộng đồng được tham gia trong Kế hoạch Quản lý môi trường.	Không có yêu cầu đối với việc tham gia của cộng đồng.	Báo cáo được nộp cho ONEP và cơ quan cấp phép.	
Chế tài thực thi Quy trình ĐTM do Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án thực hiện	Không.	Không.	Không.	Công dân có thể khiếu nại lên toàn án để xử lý.	Không.

Yêu cầu tuân thủ các nghĩa vụ Đánh giá tác động môi trường và sức khỏe trong Hiến pháp Thailand số 2550 (năm 2007)

Phán quyết Tòa án Hành chính Tối cao số 1352/2552

- **Các bên:** Tổ chức chống nóng lên toàn cầu và 42 nguyên đơn với Ủy ban Môi trường Quốc gia và 7 bị đơn
- **Tóm tắt tình tiết:** Hiến pháp Thailand số 2550 (2007) có hiệu lực ngày 24 tháng 8, năm 2007. Vấn đề là kể từ thời điểm đó, bên bị có nghĩa vụ phải xem xét các dự án hoặc hoạt động có khả năng gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến tài nguyên thiên nhiên hay môi trường nơi cộng đồng sinh sống và làm việc hay đến sức khỏe của người dân hay không? Nếu theo tiêu chí này, để tuân thủ theo Điều 7 của Hiến pháp, Bên bị cần thực hiện đánh giá tác động sức khỏe và môi trường, bố trí các buổi điều trần và để các chuyên gia về môi trường và y tế có cơ hội góp ý. Bên bị đơn, theo khiếu nại, đã bỏ qua yêu cầu này đối với nghiên cứu tác động về sức khỏe và môi trường và đã cấp ít nhất 76 giấy phép cho các dự án/ hoạt động có khả năng gây ảnh hưởng Nghiêm trọng đến cộng đồng với cùng một qui trình thủ tục như bên này đã áp dụng trước ngày Hiến pháp có hiệu lực.
- **Vấn đề pháp lý:** Liệu 76 quyết định cấp phép đã cấp cho chủ doanh nghiệp sau ngày Hiến pháp Thailand có hiệu lực năm 2007 có đi ngược với các yêu cầu trong Điều 67 của Hiến pháp năm 2007 không?
- **Phán quyết:** Tòa án Hành chính tối cao tuyên rằng, theo Hiến pháp năm 2007, việc lập pháp, hành pháp và tư pháp phải tuân thủ đúng qui định của pháp luật. Hơn nữa, Điều 27 trong Hiến pháp năm 2007 có quy định các quyền và thẩm quyền được Hiến pháp công nhận, cụ thể và khái quát, hoặc được Tòa án Hiến pháp công nhận, đều phải được bảo vệ và có hiệu lực ràng buộc trực tiếp đối với các tổ chức lập pháp, nội các (văn phòng), cơ quan tư pháp, tổ chức hiến pháp, và cơ quan quản lý trong lĩnh vực lập pháp, vận dụng và diễn giải (hiệu) pháp luật. Tòa án hành chính có nghĩa vụ ràng buộc phải bảo vệ quyền và thẩm quyền của người dân và cộng đồng khi chấm dứt các tác động đến cộng đồng, đến chất lượng môi trường và sức khỏe con người, là những tác động đã phát sinh tại Mah Tha Phut và các khu vực xung quanh, bằng việc buộc các bên liên quan phải tuân thủ theo đúng những thủ tục đã viết trong Điều 67, đoạn 2 của Hiến pháp.
- Tòa án Hành chính Tối cao đã hủy các quyết định cấp phép đã cấp cho các chủ doanh nghiệp đã nêu trong danh sách các dự án hoặc hoạt động gây ảnh hưởng nghiêm trọng theo Nghị định của Bộ tài nguyên và môi trường trong năm 2010, sau khi Hiến pháp 2007 có hiệu lực, đây là những quyết định cấp phép không tuân thủ theo đúng những thủ tục đã qui định trong điều 678 đoạn 2 của Hiến pháp năm 2007.

Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam

Phần giới thiệu

Luật Bảo vệ Môi trường ban hành năm 1994, sau đó được cập nhật thành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005. Tháng 6 năm 2014, Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam thông qua Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 (gọi tắt là LBVMT 2014), sau khi cập nhật và thay thế Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005.

- Luật bảo vệ Môi trường, năm 2014
- Nghị định số 19/2015/NĐ-CP về việc Hướng dẫn thực hiện LBVMT 2014
- Nghị định số 18/2015/ NĐ-CP về việc Hướng dẫn Quy hoạch Bảo vệ Môi trường, Đánh giá môi trường chiến lược, Đánh giá tác động môi trường
- Thông tư số 27/2015/TT-BTNMT quy định và hướng dẫn về đánh giá tác động môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường
- Thông tư số 09/2014/TT- BNNPTNT Quy định một số nội dung về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý
- Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNNT của Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định điều kiện hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TNMT) thành lập năm 2002 với nhiệm vụ quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường của Việt Nam.⁴⁸ Tổng cục môi trường, trực thuộc Bộ TNMT, giúp việc quản lý các hoạt động bảo vệ môi trường trên toàn lãnh thổ Việt nam và, tại cấp tỉnh và năm thành phố trực thuộc Trung ương, có các Sở TNMT.⁴⁹

Hiến pháp của Việt Nam có quy định các điều khoản chính tại Việt Nam. Các vấn đề liên quan đến Tham gia cộng đồng trong ĐTM được quy định tại các Điều 2 và Điều 14 về Quyền con người và quyền công dân. Điều 30 cũng qui định quyền được khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền về tuân thủ đối với những việc làm trái pháp luật pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

⁴⁸ ABA (2014) trang 812.

⁴⁹ ABA (2014), trang 812.

Hiến pháp Việt Nam

Điều 43:

Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường.

Điều 53:

Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Điều 63:

(1) Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu.

(2) Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo.

(3) Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại.

Luật BVMT 2014 định nghĩa ĐTM như sau:

Đánh giá tác động môi trường 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.

Điều 3 của Luật BVMT 2014 có quy định các yêu cầu về Đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM, và Kế hoạch bảo vệ môi trường tại Việt Nam đối với các dự án được chỉ định. Điều 19 quy định chủ dự án phải tổ chức thực hiện ĐTM. ĐTM phải được trình nộp cho cơ quan có thẩm quyền của nhà nước đồng thời với các báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án. Nội dung chính của báo cáo ĐTM được quy định tại Điều 22.

Điều 18.**Đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường:**

(1) Đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường gồm:

- (a) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;
- (b) Dự án có sử dụng đất của khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, khu di tích lịch sử - văn hóa, khu di sản thế giới, khu dự trữ sinh quyển, khu danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng;
- (c) Dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường.

(2) Chính phủ quy định danh mục dự án quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều này.

Điều 19.**Thực hiện đánh giá tác động môi trường:**

(1) Chủ dự án thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 18 của Luật này tự mình hoặc thuê tổ chức tư vấn thực hiện đánh giá tác động môi trường và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thực hiện đánh giá tác động môi trường.

(2) Việc đánh giá tác động môi trường phải thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án.

(3) Kết quả thực hiện đánh giá tác động môi trường thể hiện dưới hình thức báo cáo đánh giá tác động môi trường.

(4) Chi phí lập, thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường thuộc nguồn vốn đầu tư dự án do chủ dự án chịu trách nhiệm.

Việc tham vấn trong qui trình ĐTM cũng được quy định trong Luật BVMT 2014, tại Điều 21, nhưng chỉ đề cập đến các cộng đồng chịu ảnh hưởng trực tiếp bởi dự án. Tuy vậy, còn chưa quy định rõ thủ tục về vai trò của Bộ TNMT đối với các bước Sàng lọc, Xác định phạm vi và Lập Báo cáo ĐTM.

Tại Điều 21.2 của Luật BVMT 2014, chủ dự án phải tham vấn “cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án.” Kết quả tham vấn phải được ghi trong Báo cáo ĐTM.⁵⁰

Điều 21.**Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường:**

(1) Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

(2) Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án.

⁵⁰Luật BVMT 2014, Điều 22(8).

(3) Các dự án không phải thực hiện tham vấn gồm:

- (a) Phù hợp với quy hoạch của khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung đã được phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường cho giai đoạn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng;
- (b) Thuộc danh mục bí mật nhà nước.

Luật BVMT 2014 áp đặt cho chủ dự án nghĩa vụ phải thực hiện ĐTM, và “trước pháp luật về kết quả thực hiện đánh giá tác động môi trường.”

Thủ tục ĐTM

Theo Luật BVMT 2014, ĐTM phải được lập vào thời điểm Nghiên cứu khả thi của dự án. Một khía cạnh quan trọng của Quy trình ĐTM tại Việt Nam là ở chỗ Bộ TNMT không chính thức tham gia bước Sàng lọc và Xác định phạm vi và không phê duyệt Điều khoản tham chiếu cho ĐTM. Lần đầu tiên Bộ TNMT được biết về dự án phát triển được đề xuất là khi ĐTM nộp cho Bộ TNMT theo Điều 23. Việt Nam có một qui trình Đánh giá Môi trường chiến lược toàn diện nhất trong số các nước ASEAN.

Nghị định số 18/2015/NĐ-CP (gọi tắt là Nghị định 18/2005) quy định về Quy hoạch bảo vệ môi trường, Đánh giá môi trường chiến lược, Đánh giá môi trường và Kế hoạch Bảo vệ môi trường và các Phụ lục I và II trong Nghị định có quy định Danh mục các đối tượng phải thực hiện Đánh giá Môi trường chiến lược hoặc ĐTM. Nghị định này thay thế một số nghị định liên quan cơ chế cũ về ĐTM. Ngoài ra, Bộ TNMT đã ban hành 22 Hướng dẫn Kỹ thuật về ĐTM cho nhiều lĩnh vực ngành nghề.⁵¹

Riêng những dự án phát triển cơ sở hạ tầng lớn, đặc biệt các lĩnh vực thủy điện, khai khoáng, và nhượng đất kinh tế, về lý thuyết, đều là đối tượng phải thực hiện Đánh giá môi trường chiến lược. Ngoài ra, các dự án thuộc những loại sau cũng phải thực hiện ĐTM:

- Dự án đầu tư do Quốc hội hoặc Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;
- Dự án thủy điện có công suất trên 1 MW;
- Dự án dầu, khí;
- Dự án khai thác khoáng sản với khối lượng nhiều hơn 50.000 m³; và
- Dự án có nội dung di dời và tái định cư nhiều hơn 300 hộ gia đình.

Dự án nhượng quyền sử dụng đất không được nêu cụ thể trong danh mục ở Phụ lục II. Song các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp hoặc những khu vực canh tác ít hơn 1 vụ lúa mỗi năm có diện tích từ 10 đến 50 ha tùy theo loại rừng đều là những đối tượng phải thực hiện ĐTM. Dự án đầu tư nào không phải thực hiện ĐTM thì phải có Kế hoạch bảo vệ môi trường.⁵²

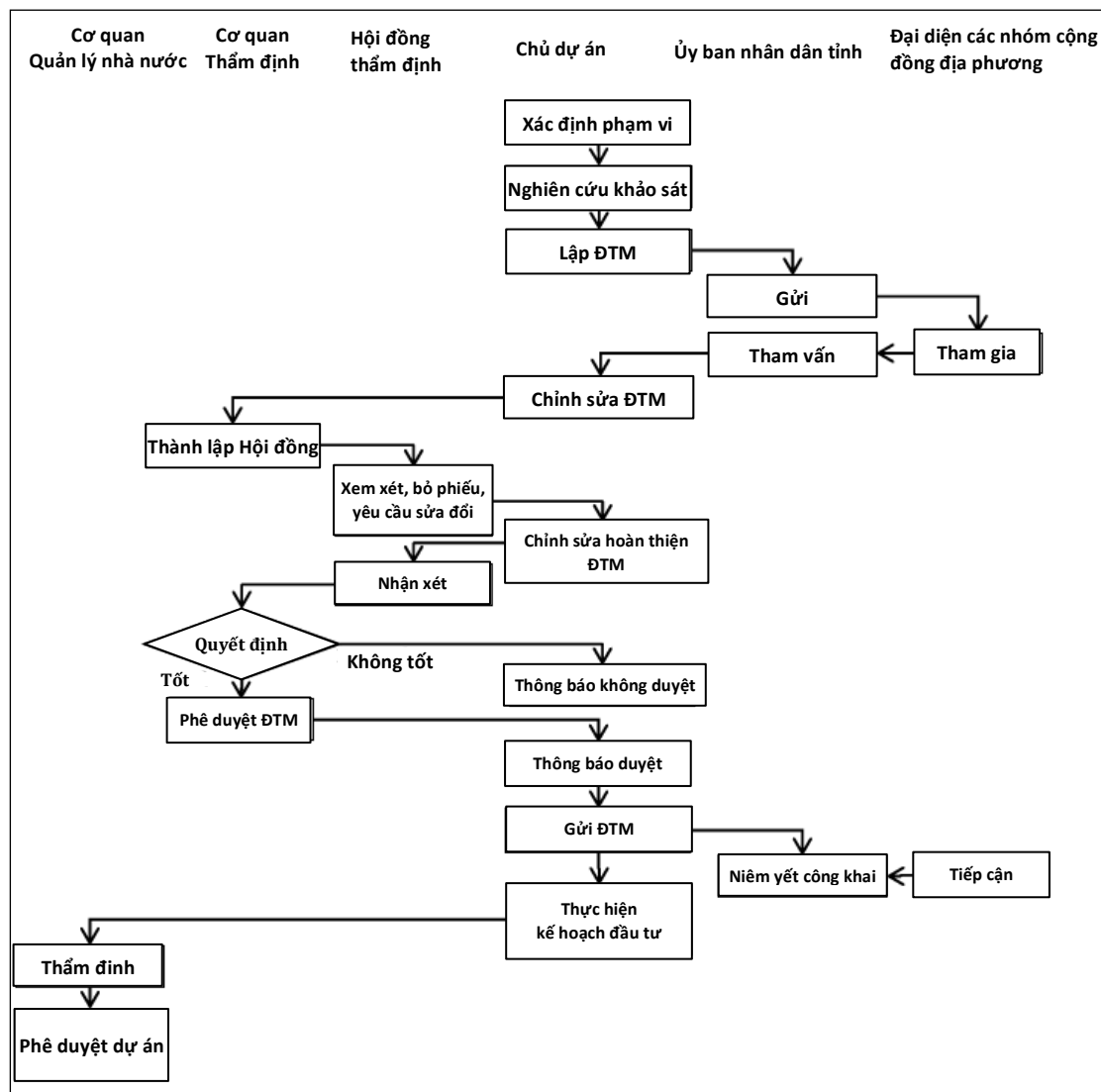
⁵¹IGES (2016), trang 74.

⁵²Luật BVMT 2014, Điều 29.

Nội dung của Báo cáo ĐTM được quy định tại Điều 22 của Luật BVMT 2014.

Điều 22. Nội dung chính của báo cáo đánh giá tác động môi trường:

- (1) Xuất xứ của dự án, chủ dự án, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án; phương pháp đánh giá tác động môi trường
- (2) Đánh giá việc lựa chọn công nghệ, hạng mục công trình và các hoạt động của dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường.
- (3) Đánh giá hiện trạng môi trường tự nhiên, kinh tế - xã hội nơi thực hiện dự án, vùng lân cận và thuyết minh sự phù hợp của địa điểm lựa chọn thực hiện dự án.
- (4) Đánh giá, dự báo các nguồn thải và tác động của dự án đến môi trường và sức khỏe cộng đồng.
- (5) Đánh giá, dự báo, xác định biện pháp quản lý rủi ro của dự án đến môi trường và sức khỏe cộng đồng.
- (6) Biện pháp xử lý chất thải.
- (7) Các biện pháp giảm thiểu tác động đến môi trường và sức khỏe cộng đồng.
- (8) Kết quả tham vấn.
- (9) Chương trình quản lý và giám sát môi trường.
- (10) Dự toán kinh phí xây dựng công trình bảo vệ môi trường và thực hiện các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường.
- (11) Phương án tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.



Hình: Quy trình ĐTM tại Việt Nam (IGES (2014), trang 77)

Sau khi ĐTM được trình Bộ TNMT, ĐTM sẽ do Bộ TNMT hoặc, tùy trường hợp, cơ quan liên quan cấp tỉnh thẩm định. Điều 25 of Luật BVMT 2014 quy định rõ cơ quan thẩm định có trách nhiệm phải phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo đánh giá tác động môi trường cuối cùng đã chỉnh sửa. Quy định này cho phép trao đổi yêu cầu của cơ quan thẩm định đối với Tư vấn ĐTM và cho phép Bên đề xuất dự án chỉnh sửa Báo cáo ĐTM.

Điều 23 của Luật BVMT 2014 quy định những dự án nào sẽ do Bộ TNMT thẩm định Báo cáo ĐTM. Chi tiết hướng dẫn về quy định này được ban hành trong Nghị định số 18/2015, Điều 14. Trong Phụ lục II của Nghị định số 18/2015, có quy định danh mục dự án phải thực hiện đánh giá tác động môi trường. Phụ lục III tại Nghị định số 18/2015 quy định Danh mục các dự án thuộc trách nhiệm thẩm định, phê duyệt báo cáo Đánh giá tác động môi trường của Bộ tài nguyên và môi trường. Còn các dự án đầu tư khác sẽ được thẩm định và phê duyệt bởi các bộ liên quan, Bộ Quốc phòng và Bộ Công An (đối với cá dự án quốc phòng), và những dự án còn lại được thẩm định và phê duyệt bởi Ủy ban nhân dân tỉnh.

Điều 25 của Luật BVMT 2014 qui định rõ chỉ sau khi phê duyệt Báo cáo ĐTM mới được cấp phép đầu tư, xây dựng và vận hành. Điều 27 của Luật BVMT 2014 qui định bên đề xuất dự án có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu bảo vệ môi trường nêu trong Báo cáo ĐTM.

Điều 25. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường:

(1) Trong thời hạn 20 ngày kể từ ngày nhận được báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được chỉnh sửa theo yêu cầu của cơ quan thẩm định, thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan thẩm định có trách nhiệm phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; trường hợp không phê duyệt phải trả lời cho chủ dự án bằng văn bản và nêu rõ lý do.

(2) Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện các việc sau:

(a) Quyết định chủ trương đầu tư dự án đối với các đối tượng quy định tại Điều 18 của Luật này trong trường hợp pháp luật quy định dự án phải quyết định chủ trương đầu tư;

(b) Cấp, điều chỉnh giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác khoáng sản đối với dự án thăm dò, khai thác khoáng sản;

(c) Phê duyệt kế hoạch thăm dò, kế hoạch phát triển mỏ đối với dự án thăm dò, khai thác dầu khí;

(d) Cấp, điều chỉnh giấy phép xây dựng đối với dự án có hạng mục xây dựng công trình thuộc đối tượng phải có giấy phép xây dựng;

(đ) Cấp giấy chứng nhận đầu tư đối với dự án không thuộc đối tượng quy định tại các điểm a, b, c và d khoản này.

Trước đây, dự án chỉ được phép bắt đầu đi vào hoạt động sau khi cấp xã ở địa phương được thông báo quyết định phê duyệt và nội dung của ĐTM, sau khi cộng đồng dân cư địa phương được thông báo công khai về các giải pháp bảo vệ môi trường và giới hạn xả thải gây ô nhiễm, và sau khi Báo cáo ĐTM cũng như các điều kiện và biện pháp bảo vệ môi trường đã được thực hiện đầy đủ.⁵³ Nhưng Luật BVMT 2014 đã bãi bỏ quy định này.

Cơ quan phê duyệt ĐTM cũng phải thông báo cho các Ủy ban nhân dân xã về quyết định phê duyệt ĐTM và nội dung của quyết định phê duyệt. Hiện không có yêu cầu cụ thể về việc các tài liệu này, hoặc các tài liệu ĐTM phải được niêm yết công khai. Cũng có quy định về việc đối với một số dự án nhất định không phải là đối tượng phải thực hiện Đánh giá môi trường chiến lược hay ĐTM vẫn phải lập văn bản cam kết bảo vệ môi trường.⁵⁴

Tuân thủ và chế tài thực thi

Bên đề xuất dự án có nghĩa vụ tuân thủ các điều khoản trong quyết định phê duyệt ĐTM và mọi điều kiện khác theo qui định của các Bộ/ cơ quan cấp giấy phép. Bên đề xuất dự án cũng được yêu cầu phải cung cấp thông tin cho cộng đồng theo đúng quy định trong Luật BVMT năm 2015, Nghị định số 18/2015 và các quy định khác.

⁵³Luật BVMT 2005 Điều 23.1

⁵⁴Luật BVMT 2014, Điều 29 và Điều 33.

Điều 26. Trách nhiệm của chủ đầu tư dự án sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt:

(1) Thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Các trách nhiệm này được quy định chi tiết hơn tại Điều 12, và Điều 16 của Nghị định số 18/2015.Tư vấn ĐTM “chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả thực hiện đánh giá tác động môi trường.”Các nghĩa vụ khác của Bên đề xuất dự án cũng được liệt kê cụ thể tại Điều 16.

Điều 12. Thực hiện đánh giá tác động môi trường:

(3) Tổ chức tư vấn thực hiện đánh giá tác động môi trường chịu trách nhiệm trước chủ dự án và trước pháp luật về kết quả thực hiện đánh giá tác động môi trường và các thông tin, số liệu do mình tạo lập trong báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Điều 16.Trách nhiệm của chủ dự án sau khi báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt:

(1) Trong trường hợp cần thiết, điều chỉnh nội dung dự án đầu tư để bảo đảm các biện pháp, công trình bảo vệ môi trường theo yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

(2) Lập kế hoạch quản lý môi trường của dự án trên cơ sở chương trình quản lý và giám sát môi trường đã đề xuất trong báo cáo đánh giá tác động môi trường và niêm yết công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã nơi tham vấn ý kiến trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường theo hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

(3) Thực hiện nghiêm túc các yêu cầu quy định tại các Điều 26 và Điều 27 Luật Bảo vệ môi trường.

(4) Thông báo bằng văn bản đến các tổ chức nơi tiến hành tham vấn, cơ quan đã phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường về kế hoạch vận hành thử nghiệm các công trình xử lý chất thải phục vụ giai đoạn vận hành (từng giai đoạn hoặc toàn bộ dự án) trước khi tiến hành vận hành thử nghiệm ít nhất mười (10) ngày làm việc. Thời gian vận hành thử nghiệm không quá sáu (06) tháng; việc kéo dài thời gian vận hành thử nghiệm phải được sự chấp thuận của cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

(5) Lập, phê duyệt và thực hiện kế hoạch thu dọn vệ sinh lòng hồ trước khi tích nước trong trường hợp dự án có nội dung đầu tư xây dựng hồ chứa thủy lợi hoặc hồ chứa thủy điện; thực hiện việc tích nước sau khi được cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường kiểm tra, chấp thuận bằng văn bản.

(6) Đối với các trường hợp quy định tại cột 4 Phụ lục II Nghị định này, chủ dự án phải báo cáo kết quả thực hiện các công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành dự án trên cơ sở báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt và các văn bản đề nghị điều chỉnh đã được chấp thuận (nếu có) gửi cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường để kiểm tra, xác nhận hoàn thành trước khi đưa dự án vào vận hành chính thức. Đối với dự án đầu tư có nhiều giai đoạn, việc báo cáo kết quả thực hiện các công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành dự án được thực hiện theo từng giai đoạn của dự án.

(7) Báo cáo bằng văn bản và chỉ được thực hiện những thay đổi liên quan đến phạm vi, quy mô, công suất, công nghệ sản xuất, các công trình, biện pháp bảo vệ môi trường của dự án sau khi có ý kiến chấp thuận của cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Những dự án trong danh mục tại Cột 4 thuộc Phụ lục II của Nghị định này, chủ yếu là những đối tượng phải có Kế hoạch Quản lý môi trường chi tiết và thực hiện kiểm soát ô nhiễm. Những yêu cầu này phải được xác nhận trước khi được phép bắt đầu vận hành dự án.

Các vấn đề quản lý môi trường phải được giải quyết trong Báo cáo ĐTM và Bên đề xuất dự án phải lập “Chương trình quản lý và giám sát môi trường”. Chương trình quản lý và giám sát môi trường này theo qui định là một văn bản Chương trình quản lý môi trường, có bao gồm thông tin về ngân sách cho các hoạt động quản lý môi trường, và yêu cầu về thể chế.

Luật BVMT 2014 qui định các dự án và hoạt động phải thực hiện ĐTM có nghĩa vụ báo cáo thông tin về môi trường cho các cơ quan quản lý về môi trường. Tại Điều 130 và Điều 131 có yêu cầu phải niêm yết công khai một số thông tin môi trường nhất định, trong đó có Báo cáo ĐTM, Báo cáo Môi trường chiến lược và Kế hoạch bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, vẫn chưa quy định rõ có cần niêm yết thông tin Dự thảo báo cáo ĐTM và thông tin giải thích, trong đó có Kế hoạch Quản lý môi trường trước khi có quyết định phê duyệt dự án hay không.

Điều 128. Thông tin môi trường:

(1) Thông tin môi trường gồm số liệu, dữ liệu về thành phần môi trường, các tác động đối với môi trường, chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường, hoạt động bảo vệ môi trường.

(2) Cơ sở dữ liệu môi trường là tập hợp thông tin về môi trường được xây dựng, cập nhật và duy trì đáp ứng yêu cầu truy nhập, sử dụng thông tin cho công tác bảo vệ môi trường và phục vụ lợi ích công cộng.

Điều 130. Công bố, cung cấp thông tin môi trường:

(1) Tổ chức, cá nhân quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo thông tin môi trường trong phạm vi quản lý của mình với cơ quan quản lý về môi trường thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Điều 131. Công khai thông tin môi trường:

(a) Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường;

(b) Thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lý chất thải;

(c) Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường;

(d) Các báo cáo về môi trường;

(đ) Kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường.

Các thông tin quy định tại khoản này mà thuộc danh mục bí mật nhà nước thì không được công khai.

(2) Hình thức công khai phải bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin.

(3) Cơ quan công khai thông tin môi trường chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác của thông tin.

Nghị định số 19/2015 có qui định về thông tin môi trường cần công khai cho cộng đồng, như sau:

Điều 51. Cung cấp thông tin môi trường cho cộng đồng dân cư:

(1) Thông tin môi trường được cung cấp định kỳ ít nhất một năm một lần bao gồm:

(a) Các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường;

(b) Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, địa phương; các báo cáo chuyên đề về môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường xây dựng và công bố;

(c) Danh sách các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, các khu vực môi trường bị ô nhiễm, bị suy thoái nghiêm trọng; khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố;

(d) Danh sách, thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại đến sức khỏe con người và môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố;

(đ) Các xuất bản phẩm, ấn phẩm theo chuyên đề về môi trường, tài liệu truyền thông về môi trường và các vấn đề liên quan;

(e) Kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trên địa bàn dân cư;

(g) Hoạt động bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn dân cư;

(h) Giấy phép liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên, môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trên địa bàn dân cư.

Sự tham gia của cộng đồng

Trước đây, theo qui định tại Điều 20.8 Luật BVMT năm 2005, ý kiến của Ủy ban Nhân dân xã/ phường/ hoặc thị trấn và đại diện của “cộng đồng dân cư” trong khu vực địa bàn dự án, bao gồm những ý kiến phản đối vị trí dự án hoặc biện pháp bảo vệ và giảm thiểu tác động môi trường đều phải nêu trong ĐTM. Tuy nhiên, theo quy định của Luật BVMT năm 2014, chỉ còn cần tham vấn với “các cơ quan, tổ chức và cộng đồng trực tiếp chịu ảnh hưởng của dự án.”⁵⁵

Điều 21. Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường:

(1) Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

(2) Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án.

(3) Các dự án không phải thực hiện tham vấn gồm:

(a) Phù hợp với quy hoạch của khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung đã được phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường cho giai đoạn đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng;

(b) Thuộc danh mục bí mật nhà nước.

Điều 12, Nghị định số 18/2015 qui định rõ ý kiến của các đại biểu được tham vấn phải được thể hiện “đầy đủ và trung thực” trong biên bản họp cộng đồng. Tuy nhiên, không có quy định rõ ràng về việc biên bản họp cộng đồng phải được kèm theo Báo cáo ĐTM.

Điều 12 của Nghị định số 18/2015 cũng đề ra quy trình tham vấn ý kiến trong đó việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án phải được tiến hành dưới hình thức “họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án đồng chủ trì.” Hiện không có qui định nào về chế tài đối với việc thực thi các nghĩa vụ này, và đặc biệt là không có cơ chế pháp lý nào nhằm đảm bảo có phổ biến cho các bên được tham vấn (trong cuộc họp cộng đồng) một cách chính xác về tác động môi trường của dự án.

Điều 12. Thực hiện đánh giá tác động môi trường:

(4) Trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường, chủ dự án phải tiến hành tham vấn Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp xã) nơi thực hiện dự án, các tổ chức và cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án; nghiên cứu, tiếp thu những ý kiến khách quan, kiến nghị hợp lý của các đối

tượng liên quan được tham vấn để hạn chế thấp nhất tác động bất lợi của dự án đến môi trường tự nhiên đa dạng sinh học và sức khỏe cộng đồng.

(5) Việc tham vấn ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án thực hiện theo quy trình sau đây:

(a) Chủ dự án gửi báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án kèm theo văn bản đề nghị cho ý kiến;

⁵⁵Luật BVMT 2014, Điều 21.

(b) Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án có văn bản phản hồi trong thời hạn tối đa mười lăm (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 án.

(6) Việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án đồng chủ trì với sự tham gia của những người đại diện cho Ủy ban mặt trận Tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản được Ủy ban nhân dân cấp xã triệu tập. Ý kiến của các đại biểu tham dự cuộc họp phải được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng.

(7) Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn chi tiết biểu mẫu các văn bản, tài liệu của hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; xây dựng, ban hành hướng dẫn kỹ thuật lập báo cáo đánh giá tác động môi trường chuyên ngành.

Thông tư số 27/2015 cũng qui định chi tiết hình thức tham vấn với xã bị ảnh hưởng.

Điều 7. Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường:

(1) Chủ dự án phải thực hiện việc tham vấn theo quy định tại các Khoản 4, 5 và 6 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

(2) Văn bản của chủ dự án gửi xin ý kiến tham vấn thực hiện theo mẫu quy định tại Phụ lục 2.4 Thông tư này.

(3) Văn bản trả lời của cơ quan, tổ chức được xin ý kiến tham vấn thực hiện theo mẫu quy định tại Phụ lục 2.5 Thông tư này.

(4) Biên bản họp tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án thực hiện theo mẫu quy định tại Phụ lục 2.6 Thông tư này.

(5) Trong quá trình tham vấn, chủ dự án có trách nhiệm bảo đảm văn bản xin ý kiến tham vấn kèm theo báo cáo đánh giá tác động môi trường được gửi đến các cơ quan, tổ chức được tham vấn.

(6) Thời hạn trả lời bằng văn bản đối với cơ quan, tổ chức được tham vấn ý kiến tối đa là mười lăm (15) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được văn bản xin ý kiến tham vấn do chủ dự án gửi đến.

(7) Trường hợp dự án thuộc địa bàn từ hai (02) xã trở lên, chủ dự án được lựa chọn hình thức cuộc họp tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án theo từng xã hoặc liên xã.

Giám sát và Tuân thủ

Luật BVMT 2014 đặc biệt nhấn mạnh về vấn đề tự giám sát và báo cáo về việc tuân thủ ĐTM. Đây được mặc định là trách nhiệm của chủ dự án “tuân thủ theo những yêu cầu qui định trong quyết định đánh giá tác động môi trường do mình thực hiện.”

Nghị định số 18/2015 yêu cầu công tác bảo vệ môi trường phải được thẩm định và phê duyệt trước khi đưa dự án vào vận hành. Quy định này được hướng dẫn chi tiết tại Điều 10, Điều 12 và Điều 13 của Thông tư số 27/2015. Không có quy định chi tiết nào trong Nghị định hay Thông tư số 27/2015 yêu cầu thanh tra hay báo cáo thường xuyên.

Điều 17. Kiểm tra, xác nhận các công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành dự án:

(1) Việc kiểm tra các công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành của dự án được tiến hành thông qua đoàn kiểm tra do thủ trưởng cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cơ quan được ủy quyền thành lập.

Luật BVMT 2014 cũng cho phép chủ sở hữu khu công nghiệp thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM đối với các dự án nằm trong khu công nghiệp. Điều 11 tại Thông tư số 27/2015 qui định rõ trong hoàn cảnh cụ thể, Ủy ban nhân dân tỉnh/ thành phố có thể ủy quyền cho Ban quản lý khu công nghiệp thực hiện thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM.

Điều 11. Ủy quyền cho Ban quản lý các khu công nghiệp thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường:

(1) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được ủy quyền cho Ban quản lý các khu công nghiệp thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường khi Ban quản lý các khu công nghiệp đã thành lập Phòng Quản lý môi trường và có đủ biên chế từ năm (05) người trở lên có chuyên môn về bảo vệ môi trường.

(2) Việc ủy quyền quy định tại Khoản 1 Điều này chỉ áp dụng đối với các dự án thuộc thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đầu tư vào các khu công nghiệp đã được phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, đã hoàn thành xây dựng trạm xử lý nước thải tập trung hoặc đã được cơ quan có thẩm quyền xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật.

Thông tư còn quy định Bộ TNMT có ý kiến chấp thuận việc ủy quyền này và những công việc được ủy quyền phải có nghĩa vụ báo cáo như quy định tại Điều 11, Khoản 5.

Mặc dù không được quy định cụ thể tại Luật bảo vệ Môi trường năm 2014 cũng như tại các Nghị định và Thông tư có liên quan, cộng đồng có quyền giám sát dự án đầu tư. Công việc giám sát này có được nêu trong các thông tư liên quan do Văn phòng thủ tướng Chính phủ ban hành. Hiện nay có 3 công cụ giúp cộng đồng thực hiện giám sát và tuân thủ dự án theo các Kế hoạch Quản lý môi trường

- Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc Ban hành quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng (chỉ có bản tiếng Việt);

- Thông tư liên tịch số 04/2006/ TTLT-BKHĐT-UBTUMTTQVN-BTC hướng dẫn thực hiện Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg (chỉ có bản tiếng Việt);
- Nghị định số 84/2015/NĐ-CP của Chính phủ về giám sát và đánh giá đầu tư và
- Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;

Nội dung cơ bản trong Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg và Thông tư liên tịch số 04/2006 là quy định cho phép những dự án chịu sự “giám sát” của cộng đồng. Nội dung này được quy định trong Quyết định số 80/2005.⁵⁶

(1) Định nghĩa về giám sát đầu tư của cộng đồng

Giám sát đầu tư của cộng đồng là hoạt động tự nguyện của dân cư sinh sống trên địa bàn xã, phường, hoặc thị trấn (sau đây gọi chung là xã) theo quy định của Quy chế này và các quy định pháp luật khác có liên quan, nhằm theo dõi, đánh giá việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư của cơ quan có thẩm quyền quyết định đầu tư, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các nhà thầu và đơn vị thi công dự án trong quá trình đầu tư; phát hiện, kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về các việc làm vi phạm các quy định về quản lý đầu tư; đề kịp thời ngăn chặn và xử lý các việc làm sai quy định (trừ các dự án thuộc diện bí mật quốc gia).

(2) Phạm vi giám sát đầu tư của cộng đồng:

- (a) Chương trình và dự án án (sau đây viết tắt là dự án đầu tư) sử dụng vốn ngân sách nhà nước và không liên quan đến những ảnh hưởng của dự án thuộc bí mật quốc gia;
- (b) Dự án đầu tư sử dụng ngân sách nhà nước và đầu tư bằng nguồn vốn và công sức của cộng đồng;
- (c) Các dự án đầu tư bằng nguồn vốn của các thành phần kinh tế khác.

Thông tư liên tịch số 04/2006 cũng quy định mọi dự án đầu tư tại xã phải được giám sát bởi cộng đồng.⁵⁷

(4) Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng

(4.1) Nội dung giám sát của cộng đồng đối với các dự án/ chương trình đầu tư công, dự án PPP (hợp tác công tư); dự án đầu tư sử dụng vốn vay được chính phủ bảo lãnh, vốn vay có tài sản đảm bảo là tài sản thuộc sở hữu nhà nước, quyền sử dụng đất, sử dụng vốn quỹ phát triển quản lý, vốn dành cho phát triển doanh nghiệp nhà nước.

- (a) Theo dõi, kiểm tra sự phù hợp của Quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án với qui hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch sử dụng đất đai, quy hoạch liên quan, và quy hoạt đầu tư của xã theo quy định của pháp luật;
- (b) Theo dõi và kiểm tra việc chấp hành các quy định của chủ đầu tư và nhà thầu về: chỉ giới đất đai và sử dụng đất; về quy hoạch mặt bằng chi tiết, phương án kiến trúc, xây dựng; về đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; về

⁵⁶Điều 1 và Điều 2, Quyết định số 80/2005/QĐ-TTg.

⁵⁷Điều 50.Nghị định số 84/2015/NĐ-CP.

bảo vệ môi trường; về tiến độ, kế hoạch đầu tư dự án;

(c) Phát hiện những việc làm xâm hại lợi ích của cộng đồng; những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường sinh sống của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư hoặc vận hành (khai thác) dự án;

(d) Phát hiện những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, và tài sản thuộc dự án;

(đ) Minh bạch trong quá trình thực hiện đầu tư.

(4.2) Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng đối với những dự án đầu tư bằng các nguồn vốn khác phải tuân thủ theo các điểm a, b, c, và đ, khoản 1 của Điều này.

(4.3) Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng ở các chương trình/ dự án đầu tư bằng vốn và công sức của cộng đồng, hoặc sử dụng ngân sách của xã hoặc bằng nguồn tài trợ trực tiếp của các tổ chức, cá nhân cho xã:

(a) Nội dung như trên;

(b) Theo dõi, kiểm tra việc tuân thủ theo quy trình, quy phạm kỹ thuật, định mức vật tư và loại vật tư theo quy định; theo dõi và kiểm tra kết quả nghiệm thu và quyết toán công trình.

Các vấn đề xuyên biên giới trong việc Đánh giá tác động môi trường

Hiện nay không có văn bản Luật hay hiệp ước quốc tế riêng, thống nhất quy định về ĐTM.⁵⁸Tầm quan trọng của ĐTM được nhận định rõ ràng trong Nguyên tắc 17 của Tuyên bố Rio⁵⁹ (là công cụ của quốc gia) là một cách đánh giá tác động tiềm năng của các dự án có ảnh hưởng lớn đến môi trường. Mặc dù hầu hết luật pháp về ĐTM đều căn cứ vào các nguyên tắc nêu trong Tuyên bố Rio để đánh giá tác động, song giữa các quy định pháp luật này với thực tiễn thực hành vẫn còn có nhiều khiếm khuyết về thực hiện đánh giá tác động môi trường.

Những đề xuất dự án có thể ảnh hưởng xuyên biên giới có một số vấn đề rất đặc thù, rất riêng về đánh giá và Tham gia cộng đồng.⁶⁰Phương pháp mời sự tham gia của các bên liên quan từ nước láng giềng của Bên đề xuất dự án yêu cầu huy động sự tham gia của các chính phủ trung ương, và bao quát những vấn đề ngoại giao và pháp lý.⁶¹

Pháp luật quốc tế thừa nhận rằng các nước có nghĩa vụ “thực hiện đánh giá tác động môi trường khi có nguy cơ [dự án] được đề xuất có nhiều ảnh hưởng bất lợi trong bối cảnh xuyên biên giới, cụ thể là khi chung một loại tài nguyên.”⁶²Tòa công lý quốc tế (gọi tắt là ICJ) đã tuyên một phán quyết vô cùng quan trọng về một vụ xét xử giữa Ác-hen-ti-na và U-ru-goay, Tòa ICJ công nhận ĐTM là một biện pháp thực hành thuộc luật pháp quốc tế chung liên quan đến các dự án phát triển có quy mô lớn sử dụng tài nguyên nước quốc tế chung, có nguy cơ gây ô nhiễm nghiêm trọng xuyên biên giới.⁶³Phán quyết nay đưa ra ngay cả khi chưa có nghĩa vụ gì về ĐTM, song cả hai Bên đều thống nhất xem đó là cần thiết.⁶⁴Như vậy về bản chất, có thể nói trong những hoàn cảnh như vậy, ĐTM là một nghĩa vụ chung song ĐTM chưa được quy định.⁶⁵Và cũng không có tiêu chí kỹ thuật nào trong phạm vi nghĩa vụ thực hiện Tham gia cộng đồng với đối tượng bị ảnh hưởng.⁶⁶

ASEAN đã nỗ lực giải quyết các hoạt động có khả năng ảnh hưởng xuyên biên giới, như ô nhiễm, khói mù, mua bán các loài nguy cấp. Mặc dù vậy, vẫn còn những hoạt động và dự án có thể ảnh hưởng đến ngoài ranh giới biên giới. Những đối tượng này gồm dự án thủy điện, dự án điện than, phát triển hạt nhân, và dự án khai thác công nghiệp hoặc tài nguyên. Đây là những dự án/ hoạt động có thể ảnh hưởng xuyên biên giới rất cần được đánh giá hợp lý trước khi duyệt

Tại Khu vực sông Mê Kông, có nhiều ý kiến và cơ chế xem xét các vấn đề môi trường, nhưng vẫn chưa có bất cứ thỏa thuận nào về ĐTM xuyên biên giới. Do đó, không có qui

⁵⁸Kersten, trang 178.

⁵⁹Tất cả các nước thành viên ASEAN, trừ Bru-nây, đều đã tham gia ký kết Tuyên bố Rio.

⁶⁰Danh mục các hoạt động có khả năng ảnh hưởng xuyên biên giới phải được thông báo, theo Công ước Espoo, Điều 2 và Điều 3, và Phụ lục I-Danh mục các hoạt động.
http://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html#appendix1.

⁶¹Badenoch và WRI, 2002.

⁶²Vụ Pulp Mills (Biện pháp khẩn cấp tạm thời) (Ác-hen-ti-na với U-ru-goay) Báo cáo của ICJ năm 2006, trang 204

⁶³Tham khảo bài chưa đăng của tác giả Remy Kinna, và McIntyre (2011) và McIntyre (2010).

⁶⁴Xưởng bột Pulp Mills trên sông Uruguay (Ác-hen-ti-na với U-ru-goay) ý kiến cố vấn của ICJ (Phán quyết số ngày 20/ 4/ 2010) Báo cáo I.C.J. năm 2010, tại Par 203 & 204.

⁶⁵Xưởng bột Pulp Mills trên sông Uruguay (Ác-hen-ti-na với U-ru-goay) ý kiến cố vấn của ICJ (Phán quyết số ngày 20/ 4/ 2010) Báo cáo I.C.J. năm 2010, tại Par 205.

⁶⁶Xưởng bột Pulp Mills trên sông Uruguay (Ác-hen-ti-na với U-ru-goay) ý kiến cố vấn của ICJ (Phán quyết số ngày 20/ 4/ 2010) Báo cáo I.C.J. năm 2010 204.

định cấp khu vực về ĐTM đối với các dự án có ảnh hưởng xuyên biên giới. Ủy hội sông Mê Kông (MRC) có kinh nghiệm sâu sắc về các vấn đề quản lý nước có ảnh hưởng xuyên biên giới. Năm 2002, Ủy hội sông Mê Kông đã xây dựng dự thảo khung ĐTM xuyên biên giới, và, cho đến nay, đó vẫn là đề xuất toàn diện nhất trong khu vực.

Công ước của Liên hiệp quốc về Bảo vệ và sử dụng tài nguyên nước xuyên biên giới và hồ quốc tế kêu gọi các quốc gia thành viên thông qua các qui định pháp lý về ĐTM đối với tài nguyên nước trong công ước.⁶⁷ Công ước của Liên hiệp quốc về Luật liên quan đến dòng chảy quốc tế cho các mục đích ngoài giao thông thủy (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses) chỉ quy định thông báo về kế hoạch các biện pháp liên quan đến tác động bất lợi. Những thông tin này bao gồm kết quả của tất cả ĐTM.⁶⁸ Mặc dù, trong Công ước có quy định một nghĩa vụ “bảo vệ và bảo tồn hệ sinh thái nước quốc tế,” nhưng lại không có yêu cầu phải thực hiện đánh giá môi trường xuyên biên giới.⁶⁹

Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hiệp quốc (UN ECE) đã tiên phong xây dựng cơ chế hỗ trợ và tăng cường vai trò của luật pháp trong nước về ĐTM, và những cách kiểm tra cho phép ĐTM có thể có ích trong bối cảnh khu vực. Có ba công cụ được quốc tế công nhận liên quan đến đánh giá môi trường, cụ thể như sau:

- Công ước Đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới (gọi tắt là Công ước Espoo);
- Hướng dẫn Đánh giá môi trường chiến lược (Hướng dẫn ĐMC); và
- Công ước về Tiếp cận thông tin, Tham gia cộng đồng trong quá trình ra quyết định và Tiếp cận công lý trong lĩnh vực môi trường (gọi tắt là Công ước Aarhus).

Mỗi công cụ trên đều đúc rút từ quy định luật pháp quốc tế hiện hành về môi trường. Mỗi công cụ này phản ánh đúng tính chất thủ tục của ĐTM.

Ủy ban Kinh tế Châu Âu đã thông qua Hướng dẫn Tham gia cộng đồng trong Đánh giá tác động môi trường (Hướng dẫn ECE) để hỗ trợ 2 hiệp ước liên chính phủ quan trọng của Châu Âu về ĐTM và Tham gia cộng đồng – đó là Công ước năm 1991 về Đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới (gọi tắt là Công ước Espoo) và Công ước năm 1998 về Tiếp cận thông tin, Tham gia cộng đồng trong quá trình ra quyết định và Tiếp cận công lý trong lĩnh vực môi trường (gọi tắt là Công ước Aarhus).⁷⁰

Công ước về Đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới (Công ước Espoo)

Sau khi có quy định ĐTM ở hầu hết các nước thành viên Châu Âu, năm 1987, một Nhóm chuyên gia của Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên hiệp quốc (UN ECE) đã khởi xướng vấn đề ĐTM trong bối cảnh xuyên biên giới. Công ước được đàm phán năm 1988 đến năm 1990 và qui trình công khai phê chuẩn Công ước bắt đầu từ ngày 3 tháng Chín năm 1991. Công ước chính thức có hiệu lực vào ngày 10 tháng Chín năm 1997. Hiện tại có

⁶⁷Kersten, trang 180.

⁶⁸Điều 12. Việt Nam là nước duy nhất ở ASEAN tham gia ký kết Công ước này.

⁶⁹Điều 20.

⁷⁰UNECE (2006) *Guidance on Tham gia cộng đồng in Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* (tạm dịch là: *Hướng dẫn Tham gia cộng đồng trong Đánh giá tác động môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới*), ECE/MP.EIA/7.

44 nước tham gia Công ước Espoo trong đó có liên minh Châu Âu, Mỹ, và Liên bang Nga.

Công ước Espoo là cơ chế phòng ngừa để tránh, giảm và giảm thiểu tác động môi trường quan trọng nhằm hỗ trợ phát triển bền vững bằng cách thúc đẩy hợp tác quốc tế trong công tác đánh giá những tác động có thể xảy ra của một hoạt động được đề xuất đối với môi trường. Cụ thể, cơ chế này áp dụng cho những hoạt động có ảnh hưởng đến môi trường ở quốc gia khác.⁷¹

Một điều quan trọng cần lưu ý là Công ước Espoo là công ước về quy trình thủ tục. Theo Công ước Espoo, các Bên tham gia phải “thực hiện mọi biện pháp phù hợp và hiệu quả để ngăn chặn, giảm và kiểm soát những tác động bất lợi đến môi trường xuyên biên giới của các hoạt động được đề xuất.”⁷²

Các yêu cầu trong Công ước Espoo mở rộng đến nghĩa vụ phải quy định yêu cầu về ĐTM theo dự án, thông báo cho các nước có khả năng bị ảnh hưởng, dành quyền tiếp cận thông tin cho các bên có khả năng bị ảnh hưởng, cho phép đóng góp ý kiến và được thông báo về quyết định cuối cùng liên quan đến dự án.⁷³ Công ước Espoo qui định ở Phụ lục I - danh mục các hoạt động thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước và ở Phụ lục II - một danh mục thông tin tối thiểu phải có trong ĐTM.

Công ước Espoo là một công ước quan trọng, làm cơ sở cho các tiêu chuẩn luật pháp môi trường quốc tế và cho phép tiếp cận thông tin, quyền được tham gia và quyền được thông báo về những tác động tiềm tàng của các hoạt động có ảnh hưởng xuyên biên giới.

Hướng dẫn Đánh giá môi trường chiến lược (Hướng dẫn ĐMC)

Bên cạnh Công ước về ĐTM trong bối cảnh xuyên biên giới, các Bên cũng đàm phán về Hướng dẫn ĐMC. Hướng dẫn ĐMC có hiệu lực vào ngày 11 tháng Bảy năm 2010. Hướng dẫn ĐMC bao gồm nội dung đánh giá môi trường đối với các chính sách, chương trình của chính phủ có khả năng gây ảnh hưởng lớn đến môi trường, và sức khỏe.⁷⁴

Theo Hướng dẫn ĐMC, Đánh giá môi trường chiến lược được định nghĩa như sau:

Đánh giá tác động có thể xảy ra đến môi trường, kể cả tác động đến sức khỏe, bao gồm công việc xác định phạm vi báo cáo môi trường và công tác lập báo cáo môi trường, việc thực hiện Tham gia cộng đồng và tham vấn cộng đồng, việc cân nhắc báo cáo môi trường và kết quả Tham gia cộng đồng và tham vấn cộng đồng trong quy hoạch, hoặc trong chương trình⁷⁵

Hướng dẫn ĐMC yêu cầu thực hiện Đánh giá môi trường chiến lược cho các quy hoạch, kế hoạch trong phạm vi thẩm quyền quy hoạch, kế hoạch đó. Tham gia cộng đồng và tham

⁷¹ Vesna Kolar Planinšić (2016), Bộ Môi trường và Quy hoạch không gian, Nước Cộng hòa X-Lô-Va-Kia. Nhiều bài trình bày trước Nhóm công tác kỹ thuật của khu vực về ĐTM.

⁷² Công ước Espoo, Điều 2.

⁷³ Các nội dung này được quy định tại các điều từ Điều 3 đến Điều 6, Công ước Espoo.

⁷⁴ Hướng dẫn ĐMC, Điều 4.

⁷⁵ Hướng dẫn ĐMC, Điều 2.

vấn cộng đồng là yêu cầu của tất cả các Bên tham gia công ước.⁷⁶Hướng dẫn ĐMC có đề cập đến “cơ hội Tham gia cộng đồng ngay từ sớm, kịp thời và hiệu quả.”Hướng dẫn còn qui định công chúng, bao gồm các Tổ chức phi chính phủ, được cung cấp thông tin cần thiết để tham gia ý kiến “trong phạm vi thời hạn hợp lý.”

Nếu có khả năng việc thực hiện quy hoạch hoặc chính sách gây tác động xuyên biên giới thì phải thực hiện tham vấn xuyên biên giới.⁷⁷

Công ước về Tiếp cận thông tin, Tham gia của cộng đồng trong quá trình ra quyết định và Tiếp cận công lý trong lĩnh vực Môi trường (Công ước Aarhus)

Một trong những nội dung quan trọng nhất của ĐTM yêu cầu Tham gia cộng đồng hiệu quả. Để Tham gia cộng đồng được hiệu quả, cộng đồng phải được tiếp cận thông tin do bên đề xuất dự án và do chính phủ liên quan đến dự án lập/ xây dựng, cũng như nội dung về những tác động tiềm năng. Nguyên tắc 10 trong Tuyên bố Rio có qui định các yêu cầu cơ bản này.

Công ước Aarhus là một phần trong qui trình “Môi trường vì Châu Âu” của Ủy ban của liên hiệp quốc về Kinh tế Châu Âu và có hiệu lực ngày 30 tháng Mười năm 2001.⁷⁸Đây là một bước ngoặt được thế giới công nhận đánh dấu tầm quan trọng toàn cầu của nỗ lực tăng cường công tác quản trị môi trường.⁷⁹

Công ước Aarhus có ba trụ cột chính:

- Quyền của công chúng được tiếp cận thông tin về môi trường và phát triển;
- Yêu cầu Tham gia cộng đồng trong khi đánh giá tác động môi trường dự án phát triển cụ thể;⁸⁰ và
- Quyền của công chúng được tiếp cận tòa và hội đồng trọng tài vì công lý trong lĩnh vực môi trường.⁸¹

Tính đến ngày 7 tháng Một năm 2014, đã có 46 Bên tham gia Công ước, 33 Bên tham gia Hướng dẫn Đăng ký về thải và vận chuyển chất gây ô nhiễm (the Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers - PRTRs) và 27 Bên tham gia sửa đổi nội dung Tham gia cộng đồng trong các quyết định về việc tùy tiện xả thải vào môi trường và việc đưa ra thị trường các sản phẩm biến đổi gen (GMO).⁸²

Phần mở đầu của Công ước có dẫn chiếu đến Nguyên tắc 1 trong Tuyên bố Stockholm về Môi trường con người và Nguyên tắc 10 trong Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển. Nguyên tắc 10 quy định:

⁷⁶Hướng dẫn ĐMC, Điều 8.

⁷⁷Hướng dẫn ĐMC, Điều 10.

⁷⁸<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html> <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus>.

⁷⁹D. Craig và M. Jeffrey, Cơ chế pháp lý và phi luật sư, tại Leary, 2010, trang 105.

⁸⁰Đây là những vấn đề liệt kê trong Danh mục Phụ lục I của Công ước Aarhus, bao gồm mọi hoạt động không qui định trong Phụ lục nhưng pháp luật quốc gia có quy định phải thực hiện quy trình Tham gia cộng đồng.

⁸¹Công ước Aarhus, Điều 4-9.

⁸²Thông tin chi tiết về việc phê chuẩn Công ước Aarhus đăng tại: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>.

Các vấn đề môi trường được giải quyết tốt nhất khi có sự tham gia ở mức độ thích hợp của tất cả các công dân quan tâm. Ở cấp quốc gia, mỗi cá nhân phải được cung cấp một cách hợp lý khả năng tiếp cận thông tin về môi trường của chính quyền, bao gồm thông tin về các vật chất và hành vi nguy hại trong cộng đồng và cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định. Nhà nước phải tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích nhận thức và sự tham gia của công chúng bằng việc cung cấp thông tin rộng rãi. Tiếp cận có hiệu quả đến các thủ tục tư pháp và hành chính, bao gồm bồi thường và khắc phục hậu quả, phải được cung cấp cho công chúng.

Công ước Aarhus công nhận ý nghĩa vô cùng quan trọng của công chúng nhằm tạo nên một tương lai bền vững về môi trường. Sự công nhận này vẫn được duy trì trong cuộc họp của các Bên tham gia Công ước Aarhus. Một trong những thế mạnh của Công ước Aarhus chính là khả năng của các bên tiếp tục đàm phán về những vấn đề mới theo Công ước Aarhus. Trong đó, Hướng dẫn có thể tăng cường tiếp cận của công chúng với thông tin thông qua thành lập hệ thống đăng ký chuyển giao và xả thải chất gây ô nhiễm trên toàn quốc, tổng hợp và thống nhất (PRTR).

Ngoài ra Hướng dẫn của Chương trình môi trường Liên hiệp quốc (UNEP) về việc xây dựng pháp luật quốc gia về Tiếp cận thông tin, Tham gia cộng đồng và tiếp cận công lý trong lĩnh vực môi trường cũng phản ánh các nguyên tắc cốt lõi của Công ước Aarhus làm tiêu chuẩn của tập quán luật pháp quốc tế và là những trụ cột nền móng cho quản trị môi trường tốt hơn và phát triển bền vững thành công.⁸³

Hiệp định sông Mê Kông

Hiệp định Hợp tác vì phát triển bền vững lưu vực sông năm 1995 (gọi tắt là Hiệp định sông Mê Kông) yêu cầu các quốc gia thành viên phải thông báo và tham vấn trước thảo luận về tác động xuyên biên giới của các dự án nước trong Khu vực sông Mê Kông nếu là những dự án có khả năng ảnh hưởng các nước láng giềng, trước khi có quyết định phê duyệt triển khai mọi cam kết.⁸⁴

Hiệp định Mê Kông được ký tại Chiangmai, Thailand, ngày 5 tháng Tư năm 1995. Liên hiệp quốc thành lập Ủy hội sông Mê Kông từ năm 1959, nhưng Hiệp định Mê Kông thể hiện quyết định của Campuchia, CHDCND Lào, Thái Lan, và Việt Nam cùng xây dựng khung khổ pháp lý khu vực về hợp tác dọc lưu vực sông Mê Kông.

Ngay từ đầu, Hiệp định Mê Kông đã đặt trọng tâm là phát triển, sử dụng, bảo tồn và quản lý bền vững lưu vực sông Mê Kông.⁸⁵

Điều 3. Bảo vệ môi trường và cân bằng sinh thái:

Bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên, sự sống và điều kiện sống dưới nước, và cân bằng sinh thái của Lưu vực sông Mê Kông khỏi bị ô nhiễm, hoặc các tác động có hại khác từ mọi quy hoạch phát triển và do việc sử dụng nước và tài nguyên liên quan trong lưu vực.

⁸³Craig và Jeffrey, tại Leary, 2010, p.123.

⁸⁴Ủy hội sông Mê Kông, *DTM xuyên biên giới*, <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/programmes/environment-programme/transboundary-eia>.

⁸⁵Lời tựa, Hiệp định Mê Kông.

Điều 4. Bình đẳng giữa các quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ:

Hợp tác trên cơ sở công bằng giữa các quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ trong việc sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước lưu vực sông Mê Kông.

Mấu chốt thành công (và thất bại) của Hiệp định Mê Kông chính là yêu cầu tất cả các bên tham gia với tinh thần hợp tác về các vấn đề có ảnh hưởng đến quyền sử dụng tài nguyên sông Mê Kông của từng quốc gia thành viên. Ngoài ra, Hiệp định Mê Kông nêu rõ nhiều hành động có tác động xuyên biên giới, không chỉ trong lĩnh vực thủy điện, mà còn có lĩnh vực đóng tàu, tưới tiêu và đánh bắt thủy sản.

Hiệp định Mê Kông đã quyết định thành lập Ủy hội sông Mê Kông (MRC, với thành phần bao gồm Hội đồng, Ủy ban hỗn hợp và Ban thư ký.⁸⁶ Từ đó cho đến nay, hoạt động của MRC được mở rộng ra các chương trình lớn thực hiện đánh giá và nghiên cứu các hoạt động dọc trên lưu vực sông Mê Kông. Trong năm 2011, UH Mê Kông đã thông qua Chiến lược phát triển Lưu vực dựa trên Quản lý tổng hợp tài nguyên nước và các tài nguyên liên quan và Kế hoạch chiến lược của chiến lược này cho giai đoạn từ 2011-2015.

Nét chính của Hiệp định Mê Kông trên phương diện ĐTM xuyên biên giới chính là yêu cầu tham vấn trước. Tham vấn trước được định nghĩa trong Hiệp định Mê Kông, như sau:

Tham vấn trước: Là thông báo kịp thời có dữ liệu và thông tin bổ sung cho Ủy ban hỗn hợp theo đúng quy định trong Quy chế Sử dụng nước và nắn dòng trong lưu vực, Điều 26, cho phép các đối tượng trên nhánh sông được thảo luận và đánh giá tác động của đề xuất sử dụng từ thực tiễn sử dụng nước của mình và mọi hệ quả khác, làm cơ sở thống nhất. Tham vấn trước không phải là quyền phủ quyết việc sử dụng hay quyền được đơn phương sử dụng tài nguyên nước trên sông mà không xem xét đến quyền của những đối tượng khác sống ở ven sông.⁸⁷

Trong 20 năm qua, MRC đã có nhiều đóng góp cho nghiên cứu về Lưu vực sông Mê Kông. Nhiều dự án của MRC đã nghiên cứu tác động của phát triển và thực trạng sử dụng tại lưu vực sông Mê Kông. Gần đây, phần lớn chương trình làm việc của MRC là tập trung thảo luận về tình hình mở rộng các dự án thủy điện cả trên dòng chính và các nhánh sông Mê Kông.

Thành công (và những thất bại) của MRC chính ở chỗ MRC đã vận dụng cách tiếp cận hợp tác dựa trên tăng cường đồng thuận và hợp tác ngay từ đầu. MRC cũng lệ thuộc nhiều vào các nhà tài trợ nước ngoài. Có ý kiến cho rằng chính sự lệ thuộc này đã tạo ra một “sự xa cách giữa MRC với các thành viên.”⁸⁸

Quy trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận

Như đã nêu trên, một trong những đặc điểm chính của Hiệp định Mê Kông là yêu cầu về Tham vấn trước. Yêu cầu này được thúc đẩy hơn nữa trong tài liệu về Quy trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận đã thông qua năm 2003.

⁸⁶Chương IV.

⁸⁷Chương 2, Hiệp định Mê Kông

⁸⁸Chỉ có một Mê Kông, trang 961.

Tài liệu Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận được thông qua nhằm tăng cường hiểu biết và hợp tác tốt hơn giữa các nước thành viên MRC. Nguyên tắc chủ đạo của Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận như sau:

- Bình đẳng giữa các quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ;
- Sử dụng công bằng và hợp lý;
- Tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp;
- Tinh thần thiện chí; và
- Minh bạch.⁸⁹

Cũng tương tự như nội dung trong yêu cầu về thông báo trong Công ước Espoo, mục đích của Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận là để cung cấp cho các quốc gia thành viên khác thông báo sớm/ trước về hoạt động/ dự án phát triển có khả năng ảnh hưởng xuyên biên giới. Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận cũng cho phép bên bị ảnh hưởng có cơ hội xem xét thông tin trong thông báo và yêu cầu cung cấp thêm thông tin hoặc giải thích làm rõ thêm. Thời điểm thực hiện tham vấn là 6 tháng và có khả năng lâu hơn.⁹⁰ Quyết định phê duyệt được xem xét trên cơ sở từng trường hợp cụ thể.⁹¹

MRC và Ủy ban hỗn hợp MRC có vai trò hỗ trợ trong quá trình trao đổi thông tin và trợ giúp qui trình tham vấn.⁹² Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận tận dụng hiệu quả cơ chế thể chế hiện có, trong đó có các Ủy ban sông Mê Kông quốc gia thành lập theo Hiệp định Mê Kông.

Giá trị của Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận là không nhỏ, ngay cả khi Qui trình này chỉ áp dụng với một danh mục giới hạn các dự án và đã bị nhiều ý kiến phê bình.⁹³ Một điều có thể thấy rõ từ Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận và the Hiệp định Mê Kông là các quốc gia thành viên đã thống nhất cho phép thông báo trước và tham vấn trước đối với các hoạt động và dự án có tác động xuyên biên giới. Đồng thời, có sự ghi nhận về sự cần thiết phải thành lập ban thư ký để hỗ trợ qui trình thông báo và tham vấn.

Xem xét ĐTM xuyên biên giới của MRC

MRC đã có nhiều nỗ lực thúc đẩy sáng kiến về khung ĐTM xuyên biên giới. Năm 1998, MRC đã thống nhất xây dựng và áp dụng một hệ thống đánh giá môi trường trong bối cảnh xuyên biên giới.⁹⁴ Sau báo cáo Quản lý tài nguyên môi trường lập hồi tháng Tư năm 2002, báo cáo hướng dẫn đã được trình bày trước MRC.⁹⁵ Báo cáo Quản lý tài nguyên môi trường gồm một Báo cáo hiện trạng và một Báo cáo hệ thống đề xuất.

⁸⁹ Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận, Điều 3.

⁹⁰ Xem Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận, Điều 5.5

⁹¹ Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận, Điều 6.

⁹² Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận, Điều 5.3.3

⁹³ Qui trình Thông báo, Tham vấn trước và Thỏa thuận, Điều 4.

⁹⁴ P. King, ĐTM xuyên biên giới và Biến đổi khí hậu ở Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (gọi tắt là khu vực GMS), được báo cáo tại Hội nghị Trung tâm Stimson, Tìm giải pháp cho Quy hoạch phát triển thủy điện công bằng ở Hạ nguồn lưu vực sông Mê Kông, Chiang Rai, 2014

⁹⁵ Quản lý Tài nguyên môi trường, Xây dựng Hệ thống ĐTM/ DMCho Khu vực hạ nguồn lưu vực sông Mê Kông, tháng Tư, 2002. (Báo cáo hệ thống đề xuất)

Báo cáo Hệ thống đề xuất nêu rõ “không có ý định thay thế các yêu cầu ĐTM hiện hành ở mỗi nước” mà là đề xuất hệ thống bổ sung phù hợp cho các dự án có tiềm năng tác động xuyên biên giới.⁹⁶

Báo cáo Hệ thống đề xuất được chia thành 3 phần:

- Phần dành cho ĐMC;
- Chính sách ĐTM trong bối cảnh xuyên biên giới cho UH Mê Kông; và
- Phần dành cho ĐTM.

Hệ thống được đề xuất cũng có nhiều thành phần nhỏ:

- Chính sách khuyến nghị về ĐTM trong bối cảnh xuyên biên giới
- Hướng dẫn ĐMC;
- Hướng dẫn Đánh giá tác động tích lũy;
- Hướng dẫn Tham gia cộng đồng trong Đánh giá Môi trường;
- Tiêu chí thẩm định đánh giá tác động môi trường;
- Hướng dẫn ngành; và
- Chương trình đào tạo hỗ trợ thực hiện hệ thống ĐMC/ĐTM.

Theo tác giả King nhận định, từ khi các báo cáo toàn diện này được trình bày lên MRC năm 2002 chưa có nhiều nỗ lực thực hiện. Năm 2007, Ủy ban sông Mê Kông Thailand đã phản ánh nhiều quan ngại về Khung ĐTM.⁹⁷ Năm 2009, Viện pháp luật môi trường thực hiện rà soát tiếp⁹⁸ và đánh giá Khung ĐTM/ĐMC đề xuất trong bối cảnh thực hành tốt nhất trên thế giới và đưa ra một khung dự thảo có chỉnh sửa.⁹⁹ MRC vẫn tiếp tục cam kết thực hiện khung ĐTM xuyên biên giới trong Kế hoạch chiến lược giai đoạn 2006-2010 và trong Kế hoạch chiến lược giai đoạn 2011 – 2015. Tuy nhiên, từ sau đánh giá của Viện pháp luật môi trường, chưa có chuyển biến gì về việc áp dụng khung ĐTM/ĐMC này.

Hiệp định môi trường Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng

Trong năm 2009, đã có một số nỗ lực xây dựng Hiệp định môi trường khu vực GMS ứng phó với biến đổi khí hậu. Trong tháng Một năm 2009, Quỹ WWF thực hiện một nghiên cứu tổng quan đánh giá thực trạng khung pháp luật trong khu vực was an attempt to develop a Hiệp định môi trường khu vực GMS, có bao gồm các hiệp định đa phương, hiệp định khu vực và cơ cấu pháp luật quốc gia của các nước GMS. Báo cáo nghiên cứu nhận định không có gì lạ khi GMS không có hiệp định nào trong khu vực về môi trường.

Trọng tâm thảo luận chính trong báo cáo là việc sử dụng hiệp định khu vực để thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu. Mặc dù đã có một cuộc họp thảo luận tại Bangkok ngày 22 tháng Bảy năm 2009, nhưng không có thêm nỗ lực theo đuổi hay xây dựng sáng kiến nào về Hiệp định thích ứng với biến đổi khí hậu khu vực. Suốt năm năm qua, chính phủ các nước đã và đang có nhiều nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu, mà chưa có nỗ lực chung tầm khu vực.

⁹⁶Quản lý Tài nguyên môi trường, Xây dựng hệ thống ĐTM/ĐMC cho Khu vực hạ nguồn lưu vực sông Mê Kông, tháng Tư, 2002. (Báo cáo hệ thống đề xuất).

⁹⁷King, trang 2.

⁹⁸Xây dựng Khung đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới cho Lưu vực sông Mê Kông, Đánh giá của Dự thảo Khung ĐTM của UH sông Mê Kông, Viện Pháp luật Môi trường, Tháng 4, 2009.

⁹⁹King, trang 1.

Có thể có nhiều lý do, như tác giả Peter King đã nêu, liên quan đến thực trạng chưa xây dựng được hiệp định khu vực về môi trường cho khối GMS.¹⁰⁰ Tuy nhiên, có thể lý do chính của việc chưa có thêm tiến bộ nào về hiệp định khu vực về môi trường là vì thiếu quyết tâm chính trị trước bất ổn của nền kinh tế thế giới. Nếu không có quyết tâm chính trị, sẽ không thể thúc đẩy được hiệp định khu vực nào về môi trường. Còn có những lý do khác, như nếu có hiệp định khu vực về môi trường trong khối GMS thì cũng sẽ theo định hướng về việc sử dụng các con sông, như Mê Kông và Salween, và phát triển thủy điện, là những chủ đề gây sốt về chính trị, ngay trong nội bộ và giữa các quốc gia.

Trong Khu vực sông Mê Kông (và khối ASEAN mở rộng), tiềm năng tác động bất lợi đến môi trường là có, đặc biệt liên quan đến việc phát triển tài nguyên nước, vận chuyển hàng hóa nguy hiểm, mất đa dạng sinh học và khói mù xuyên biên giới. Chương trình môi trường trọng điểm và Sáng kiến hành lang bảo tồn đa dạng sinh học (CEP-BCI) có giải quyết một cách cụ thể những quan tâm về ảnh hưởng xuyên biên giới tiềm năng của các dự án phát triển hạ tầng trong khu vực.¹⁰¹ Các thành tựu về thể chế xuyên biên giới bao gồm Hiệp hội Đường sắt khu vực Mê Kông mở rộng, Trung tâm điều động điện khu vực, và Văn phòng điều phối du lịch Mê Kông, v.v...¹⁰²

Hiệp định tạo thuận lợi giao thông xuyên biên giới Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng (năm 1999) có một phần riêng về Vận chuyển hàng hóa nguy hiểm.¹⁰³ Hàng hóa nguy hiểm được quy định là “các chất và vật chất, ảnh hưởng đến lợi ích của môi trường, sức khỏe, an toàn, và an ninh quốc gia.” Nếu các Bên cấp phép cho Hàng hóa nguy hiểm theo định nghĩa trên được di chuyển xuyên biên giới theo từng trường hợp cụ thể, thì Bên đó phải yêu cầu áp dụng đầy đủ mọi biện pháp theo Khuyến cáo của Liên hiệp quốc về Vận chuyển hàng hóa nguy hiểm/ Quy chế mẫu (quy chế mẫu của LHQ) và/hoặc Hiệp định của Châu Âu về việc Vận chuyển đường bộ quốc tế hàng hóa nguy hiểm.

Yêu cầu đối với hệ thống ĐTM xuyên biên giới

Có một số yêu cầu đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới hiệu quả như sau:

- Thiết lập qui trình thủ tục quốc gia về ĐTM;
- Chỉ định đầu mỗi quốc gia phụ trách trao đổi thông tin giữa nước chủ dự án và (các) nước bị ảnh hưởng;
- Cơ hội Tham gia cộng đồng tương ứng trong khi thực hiện ĐTM cho cả công chúng thuộc nước chủ dự án và nước chịu ảnh hưởng;
- Thông báo những thông tin liên quan phù hợp đến đầu mỗi quốc gia của nước bị ảnh hưởng càng sớm càng tốt;
- Chia sẻ trách nhiệm qui định về Tham gia cộng đồng ở những địa bàn có khả năng bị ảnh hưởng bởi dự án được đề xuất;
- Chia sẻ trách nhiệm phổ biến tài liệu ĐTM, nộp và chuyển ý kiến đóng góp đến đầu mỗi quốc gia của nước chủ dự án;

¹⁰⁰Báo cáo của TS Peter King, tháng 7, năm 2009.

¹⁰¹CEP-BCI do ADB quản lý và được giám sát bởi các bộ môi trường trong 6 nước GMS tham gia Nhóm công tác về môi trường Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng - <http://www.adb.org/countries/gms/sector-activities/environment>.

¹⁰²Nhận xét của TS.Peter King.

¹⁰³Chi tiết về Hiệp định tạo thuận lợi Giao thông xuyên biên giới Tiểu vùng GMS có tại: <http://www.gms-cbta.org/uploads/resources/15/attachment> and at ADB_TF_CBTA_Full_Text_gms-cbta-instruments-history.pdf.

- Yêu cầu nước chủ dự án xem xét tài liệu gửi từ nước bị ảnh hưởng khi ra quyết định về dự án hoặc hoạt động;
- Cung cấp một bản quyết định của nước chủ dự án cùng kế hoạch/chương trình quản lý môi trường hoặc điều kiện phê duyệt; và
- Một cơ chế chi trả cho qui trình ĐTM xuyên biên giới.

Hướng dẫn của ECE xác định một số thông lệ tốt nhất có liên quan, phù hợp với các nước Khu vực sông Mê Kông:

- Hỗ trợ tài chính cần thiết: chi phí biên dịch tài liệu sang các ngôn ngữ của nước bị ảnh hưởng; chi phí biên dịch ý kiến và khuyến nghị của cộng đồng sang ngôn ngữ của nước chủ dự án; chi phí phân phát tài liệu ĐTM (sách nhỏ, tờ rơi) ở các nước láng giềng; chi phí thông tin phổ biến qua báo, đài, ti vi, thư điện tử hoặc Internet; và chi phí tổ chức họp tham vấn cộng đồng;
- Các nước láng giềng cần được thông báo, càng sớm càng tốt, về đề xuất dự án có khả năng tác động xuyên biên giới, tiếp nhận thông báo không muộn hơn thời điểm thông báo, tiếp nhận thông tin của quảng đại quần chúng ở nước chủ đề xuất dự án;
- Tất cả các nước có khả năng bị ảnh hưởng bởi đề xuất dự án – nước chủ dự án và nước láng giềng – phải cùng chung trách nhiệm phổ biến thông tin về ĐTM và thu thập ý kiến phản hồi từ Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án và các bên liên quan để xem xét trong quá trình ra quyết định; và
- Mọi ý kiến về ĐTM xuyên biên giới nhận được từ mọi bên liên quan ở mọi quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng cần được xem xét trong quá trình ra quyết định về ĐTM, và quyết định phê duyệt cuối cùng phải được niêm yết công khai ở các quốc gia láng giềng.

Tham gia cộng đồng là một nội dung trọng tâm của qui trình ĐTM xuyên biên giới giúp tăng cường minh bạch, và tính chính đáng pháp lý của các qui trình ra quyết định trong dự án có ảnh hưởng xuyên biên giới. Công tác ĐTM xuyên biên giới mà không tổ chức Tham gia cộng đồng đầy đủ có thể giải quyết được quan tâm giữa nhà nước với nhà nước, nhưng hoàn toàn bỏ lỡ nhiều vấn đề quan trọng ở địa phương và những kiến thức giá trị tại địa phương hoặc của người bản địa. Cơ chế phản hồi hiệu quả có thể đảm bảo tích hợp được mọi nỗ lực tốt nhất để giải quyết quan tâm của các địa phương thuộc nước láng giềng vào các Chương trình giám sát và giảm thiểu tác động môi trường, nhờ đó tránh xung đột sau này trong các giai đoạn thi công và vận hành của dự án.

Hướng dẫn ECE cho thấy đa số khái niệm và cách tiếp cận được đề xuất trong Hướng dẫn đều có thể vận dụng cho đề xuất dự án có tác động xuyên biên giới, mặc dù vẫn cần cân nhắc qui trình thủ tục riêng khi tổ chức thực hiện ĐTM xuyên biên giới. Hay nói cách khác, nên vận dụng cùng nguyên tắc và cách tiếp cận Tham gia cộng đồng ở cả nước chủ dự án và (các) nước láng giềng, dù cơ chế thể chế khác nhau.

Kết luận về ĐTM ở các nước Mê Kông

ĐTM đã tồn tại nhiều giấy mực ở nhiều nước khu vực Mê Kông. Đã có nhiều phân tích thực hiện tập trung so sánh giữa các nước Hạ nguồn sông Mê Kông với Trung Quốc, Nhật Bản hay Hàn Quốc. Nhưng đây là lần đầu tiên có một phân tích so sánh đồng thời cả sáu nước với nhau. Qua đánh giá pháp luật và quy định để làm cơ sở cho Cẩm nang này và báo cáo đánh giá về ĐTM khu vực Mê Kông: *Phân tích so sánh về đánh giá tác động môi trường ở các nước Hạ nguồn sông Mê Kông*,¹⁰⁴ người ta có thể thấy có nhiều điểm tương đồng trong các qui trình, thủ tục thực hiện ĐTM mà các nước Mê Kông đang áp dụng. Đồng thời cũng có nhiều điểm khác biệt quan trọng. Khác biệt lớn nhất là cách thẩm định Báo cáo ĐTM của Đơn vị có thẩm quyền về ĐTM và cách ra quyết định cuối cùng phê duyệt về dự án. Trong bối cảnh hợp tác khu vực ngày càng tăng, việc chia sẻ những thực hành tốt trong khu vực sẽ giúp thúc đẩy cải thiện thực hành ĐTM hơn nữa.

Nhìn chung, giai đoạn theo dõi/ giám sát, tuân thủ và thực thi trong Qui trình ĐTM còn nhiều hạn chế. Trong khi mỗi quan tâm tập trung nhiều vào giai đoạn lập và thẩm định ĐTM trước khi đi đến quyết định cuối cùng về dự án (dù là phê duyệt hay không phê duyệt), approval or rejection), việc thực thi và tuân thủ Kế hoạch Quản lý môi trường vẫn còn nhận được ít sự quan tâm. Chưa có nhiều nỗ lực được thực hiện nhằm đảm bảo các điều kiện phê duyệt được tuân thủ và mọi cam kết dự án được hoàn thành bởi bên đề xuất dự án.

Tất cả các hệ thống ĐTM quốc gia đều có bốn điểm chung. Điểm thứ nhất là tất cả các quốc gia đều ban hành danh mục sàng lọc dự án. Điểm thứ hai là tất cả các quốc gia đều có cách tiếp cận nhiều cấp độ (tiered approach) đối với ĐTM. Điểm thứ ba là tất cả các quốc gia đều có quy định về tiếp cận thông tin. Và điểm thứ tư là tất cả các quốc gia đều quy định về cơ hội Tham gia cộng đồng ở hầu hết các bước trong Qui trình ĐTM.

Danh mục sàng lọc

Tất cả các quốc gia đều đã duyệt danh mục sàng lọc dự án. ĐTM được thiết kế nhằm đảm bảo mọi dự án “có khả năng tác động nghiêm trọng đến môi trường”¹⁰⁵ đều phải thực hiện ĐTM. Các danh mục của các nước khác nhau thì có khác nhau. Thông thường, trong danh mục có quy định có phải thực hiện ĐTM hoặc ĐTM ban đầu (IEE) hay không, hay không cần đánh giá. Tại Thailand, qui trình sàng lọc cũng xác định có cần đánh giá tác động y tế hay không.

Cách tiếp cận nhiều cấp độ trong ĐTM

Danh mục sàng lọc cũng quy định các cấp độ đánh giá từ không phải đánh giá đến ĐTM ban đầu hoặc ĐTM chi tiết. Ngoài ra, một số nước còn quy định hình thức đánh giá tác động môi trường chứ không có diện không phải đánh giá (Cambodia và Việt Nam). Ở một số nước, ĐTM ban đầu (IEE) cho thấy khả năng dự án gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường, thì Cơ quan ĐTM có thể yêu cầu thực hiện ĐTM đầy đủ.

¹⁰⁴Thông tin tại địa chỉ website sau: http://www.pactworld.org/sites/default/files/local-updates-files/MPE_Mekong_EIA_Briefing_Final.pdf.

¹⁰⁵Cụm từ này là chủ đề của nhiều tranh cãi và bàn luận. Mục đích của ĐTM là đảm bảo các tác động đó được xác định, đánh giá và giảm thiểu.

Tiếp cận thông tin

Tất cả các nước đều cho phép Đối tượng bị ảnh hưởng bởi dự án tiếp cận thông tin. Ví dụ: Thailand qui định mở rộng cho phép tiếp cận thông tin rộng rãi. Tuy nhiên, không phải ở nước nào cũng qui định rõ về cung cấp thông tin gì và cung cấp ở giai đoạn nào trong qui trình. Myanmar qui định rất cụ thể loại tài liệu gì phải được niêm yết công khai trong phạm vi khung thời gian cụ thể. Tuy nhiên, trong pháp luật và qui định lại không qui định rõ về qui trình thủ tục tiếp cận thông tin và về yêu cầu tối thiểu về loại thông tin phải cung cấp.

Sự tham gia của cộng đồng

Tất cả các nước đều tạo cơ hội Tham gia cộng đồng ở hầu hết các bước trong Qui trình ĐTM. Tuy nhiên, nó thường mới chỉ dừng lại ở qui định mà chưa được thực thi đầy đủ. Một trong những thách thức lớn nhất phải giải quyết hiện nay chính là làm thế nào để thúc đẩy và tăng cường Tham gia cộng đồng và các bên liên quan trong khu vực nhằm thúc đẩy việc phát triển dự án và thực hiện dự án.

Phụ lục 1: Đề cương mô tả dự án¹⁰⁶

Nội dung chính	Hướng dẫn
1. Ngành và tiểu ngành	Ví dụ: Sản xuất năng lượng, Thủy điện
2. Qui mô	Qui mô theo diện tích (hoặc chiều dài nếu đó là dự án đường bộ hoặc dự án về tuyến), sản lượng, loại, số lượng lao động, mức đầu tư dự án
3. Vị trí	Bản đồ tổng thể tỉ lệ 1:200.000 hoặc 1:20.000 tùy từng loại dự án. Bản đồ phải thể hiện các yếu tố thiên nhiên, như nguồn nước, rừng, v.v.... hiện trạng hạ tầng (đường bộ, cầu, v.v...) và vị trí dân cư trong phạm vi địa bàn dự án. Nếu là dự án phát triển đô thị, cần thể hiện rõ những khu vực nhạy cảm (trường học, đền, chùa, chợ, vị trí hay tượng đài có tầm quan trọng về văn hóa, khu thương mại, v.v...)
4. Các hợp phần dự án	- Hạng mục sản xuất đầu mối/ chính - Cơ sở hạ tầng nội bộ - Các hạng mục cơ sở hạ tầng và tiện ích phụ trợ
5. Kế hoạch tiến độ chung	Trình bày biểu đồ tiến độ thời gian cho: - Nghiên cứu khảo sát (kể cả nghiên cứu ĐTM) - Cấp phép/giấy phép - Thỏa thuận nhượng quyền - Thiết kế chi tiết, ký kết hợp đồng - Hoạt động trước khi thi công - Thi công - Vận hành - Kết thúc/Đóng/ Sau khi kết thúc dự án
6. Cơ cấu tổ chức dự án	Sơ đồ tổ chức, quản lý dự án, vai trò và nhiệm vụ, v.v...
Giai đoạn trước khi thi công và giai đoạn thi công	
7. Kế hoạch hoạt động	Biểu đồ kế hoạch hoạt động có hợp phần chính và các hoạt động thi công tương ứng và biện pháp giảm thiểu tác động liên quan
8. Vị trí các hợp phần dự án	Bản đồ hiện trường (tỉ lệ 1:50.000 hoặc 1:10.000) thể hiện vị trí các hợp phần dự án như tuyến đường, lán trại, mỏ, trạm chế biến, kè, hồ chứa, trạm điện, tuyến truyền tải, cầu, v.v....
9. Đặc điểm dự án	Mô tả từng đặc điểm chính của dự án: - Vật liệu (khối lượng, chủng loại, nguồn vật liệu) - Thiết bị, máy móc - Bản vẽ thiết kế thi công - Danh sách các phương án thay thế đã xem xét và đánh giá. Chỉ xem xét những phương án khả thi, có tính thực tế và hợp lý
10. Lao động	- Yêu cầu nhân sự lao động, nếu có thể thì mô tả ngắn gọn về yêu cầu lao động theo từng loại công việc) - Yêu cầu về xuất xứ người lao động

¹⁰⁶Hướng dẫn ĐTM, Laos, Bộ TNMT, 2012.

	• Chung loại và vị trí chỗ ở cho công nhân • Cam kết về an toàn và y tế
Giai đoạn vận hành	
11. Thông tin chung về vận hành	Mô tả vắn tắt các hợp phần dự án, gồm các qui trình và công nghệ sản xuất, trang thiết bị và hạ tầng. Hình ảnh dự án đã hoàn thành (ví dụ bản vẽ, sơ đồ) Trình bày dữ liệu sản xuất: • Nguyên vật liệu đầu vào (khối lượng/năm, chủng loại, chất lượng và đặc điểm, nguồn cung) • Thông tin tiêu thụ điện, nước, nguồn điện, nước • Đầu ra: sản phẩm (khối lượng, đặc điểm), phụ phẩm, chất thải và các phát thải khác)
12. Kế hoạch vận hành	Biểu đồ tiến độ thời gian cho các hợp phần chính và nội dung/qui trình chính, biện pháp giảm thiểu tác động tương ứng
13. Sơ đồ vị trí dự án	Bản đồ vị trí (tỉ lệ 1:20.000 hoặc chi tiết hơn) thể hiện vị trí các hợp phần vận hành chính
14. Các hợp phần	Mô tả từng hợp phần, về các nội dung: • Trang thiết bị, công nghệ, qui trình có minh họa bằng sơ đồ qui trình rút gọn • Mô tả vị trí và hình ảnh • Bản vẽ thiết kế hoàn công • Sơ đồ qui trình: nguyên vật liệu, nước, điện, chất thải và các phát thải khác • Xử lý nguyên vật liệu, kho bãi • Quản lý chất thải và nước thải • Vận tải (phương tiện vận chuyển, thời gian, tải trọng, tuyến vận chuyển)
15. Lao động	Yêu cầu nhân sự lao động, nếu có thể thì mô tả ngắn gọn về yêu cầu lao động theo từng loại công việc) Yêu cầu về xuất xứ người lao động Chung loại và vị trí chỗ ở cho công nhân Cam kết về an toàn và y tế
Kết thúc/Đóng/ sau khi kết thúc dự án	
16. Thông tin chung	Yêu cầu chương trình/ kế hoạch kết thúc dự án (Chiến lược, Chính sách, Mục tiêu chính, kế hoạch thời gian, ngân sách, v.v...)

Phụ lục 2: Văn bản quy phạm pháp luật có liên quan

- Luật Bảo vệ môi trường năm 2014
- Nghị định 19/2015/NĐ-CP hướng dẫn Thực hiện Luật Bảo vệ môi trường 2014
- Nghị định số 18/2015/NĐ-CP quy định về Quy hoạch Bảo vệ môi trường, 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 quy định và hướng dẫn về đánh giá tác động môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường
- Thông tư số 09/2014/TT-BNNPTNT Quy định một số nội dung về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý
- Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNNT quy định điều kiện hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Phụ lục 3: Tài liệu khác

Danh mục sàng lọc các dự án lập ĐTM/ IEE ở một số nước khu vực sông Mê Kông

- Tư liệu có sẵn theo địa chỉ sau: <https://www.earthrights.org/publications>

Dự thảo Hướng dẫn của Khu vực về Tham gia cộng đồng trong ĐTM

- Tư liệu có sẵn theo địa chỉ sau: <http://eia.Mê Kôngcitizen.org>



Mekong Legal
Network

AMAZON OFFICE

INFOPERU@EARTHRIGHTS.ORG
Casilla Postal 195
Miraflores 18, Lima, Peru

MEKONG OFFICE

INFOASIA@EARTHRIGHTS.ORG
P.O. Box 123
Chiang Mai University
Chiang Mai, 50202, Thailand

MYANMAR OFFICE

INFOASIA@EARTHRIGHTS.ORG
Yangon, Myanmar

U.S. OFFICE

INFOUSA@EARTHRIGHTS.ORG
1612 K St NW, Suite 401
Washington, DC 20006

   EARTHRIGHTSINTL
WWW.EARTHRIGHTS.ORG