

**Thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc
thực hiện báo cáo ĐTM : Luận văn ThS. Luật: 60 38 50
/ Nguyễn Cao Thông ; Nghd. : TS. Vũ Quang**

MỤC LỤC

Chương 1. TỔNG QUAN VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM.....	5
1.1.Những vấn đề lý luận về Báo cáo ĐTM và thẩm định Báo cáo ĐTM.....	5
1.1.1. Khái niệm Báo cáo ĐTM.....	5
1.1.1.1. Sơ lược về quá trình hình thành và phát triển của ĐTM	5
1.1.1.2. Định nghĩa Đánh giá tác động môi trường	5
1.1.1.3. Đặc điểm của Đánh giá tác động môi trường	6
1.1.1.4. Bản chất pháp lý của đánh giá tác động môi trường.....	6
1.1.1.5. Mục đích, yêu cầu và ý nghĩa của ĐTM.....	6
1.1.1.6. Yêu cầu và ý nghĩa của Báo cáo ĐTM	6
1.1.2. Thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM	7
1.1.2.1.Khái niệm thẩm định.....	7
1.1.2.2. Chủ thể có quyền thẩm định báo cáo ĐTM.....	7
1.1.2.3. Phê duyệt báo cáo ĐTM	7
1.2.Những vấn đề lý luận về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM	8
1.2.1.Khái niệm về kiểm tra, giám sát.....	8
1.2.1.1.Khái niệm về Kiểm tra	8
1.2.1.2.Khái niệm về Giám sát.....	8
1.2.2.Cơ chế kiểm tra, giám sát	9
1.2.3.Mục đích, ý nghĩa của hoạt động kiểm tra, giám sát	9
1.3.Mối quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình thẩm định, kiểm tra và giám sát việc thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM.....	10
1.3.1. Mối quan hệ giữa chủ dự án đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.....	10
1.3.2. Mối quan hệ giữa chủ dự án đầu tư và cơ quan, tổ chức tư vấn về môi trường và soạn thảo báo cáo ĐTM.....	10

1.3.3. Mối quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và cơ quan, tổ chức dịch vụ tư vấn về môi trường (tổ chức lập báo cáo ĐTM và tổ chức dịch vụ thẩm định)	10
---	----

Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM Ở VIỆT NAM HIỆN NAY. 12

2.1. Pháp luật về thẩm định báo cáo ĐTM..... 12

2.1.1. Pháp luật về báo cáo ĐTM..... 12

2.1.1.1. Các đối tượng phải lập báo cáo ĐTM..... 12

2.1.1.2. Nội dung cơ bản của Báo cáo ĐTM..... 12

2.1.2. Thẩm định Báo cáo ĐTM 13

2.1.2.1. Chủ thể có quyền thẩm định báo cáo ĐTM 13

2.1.2.2. Đối tượng được thẩm định 13

2.1.2.3. Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM 13

2.1.2.4. Hình thức thẩm định báo cáo ĐTM..... 13

2.1.2.5. Quy trình thẩm định báo cáo ĐTM 15

2.1.2.6. Thời hạn thẩm định báo cáo ĐTM 16

2.1.3. Phê duyệt Báo cáo ĐTM..... 16

2.1.3.1. Chủ thể có thẩm quyền phê duyệt..... 16

2.1.3.2. Hình thức phê duyệt..... 16

2.1.3.3. Hậu quả pháp lý của quyết định phê duyệt..... 16

2.2. Pháp luật về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM 17

2.2.1. Những nội dung cơ bản trong việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM 17

2.2.1.1. Trách nhiệm thực hiện của chủ dự án 17

2.2.1.2. Trách nhiệm của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM, 17

2.2.2. Pháp luật về kiểm tra, giám sát thực hiện nội dung báo cáo ĐTM..... 17

2.2.2.1. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM 18

2.2.2.2. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp (và các cơ quan chuyên môn về BVMT) 18

2.2.2.3. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan Cảnh sát môi trường 19

2.2.2.4. Hoạt động giám sát của cộng đồng..... 19

2.2.2.5. Mối quan hệ phối hợp giữa các chủ thể có trách nhiệm và quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM. 20

Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM Ở NƯỚC TA HIỆN NAY 22

3.1.Phương hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thẩm định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.....	22
3.2.Những giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thẩm định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.....	23

3.3.Những giải pháp cụ thể	23
3.3.1.Về thẩm định báo cáo ĐTM.....	23
3.2.1.1. Về Hội đồng thẩm định	23
3.2.1.2. Nên chăng thành lập một hệ thống cơ quan riêng biệt, độc lập để thực hiện công tác thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM.....	23
3.2.1.3. Quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM đối với quyết định của mình.	23
3.2.1.4. Vấn đề phân cấp, uỷ quyền của các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM và kiểm tra việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.....	24
3.2.2. Về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.....	24
3.2.2.1. Quy định cụ thể, tập trung về quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan phê duyệt, cơ quan quản lý nhà nước về BVMT và các cơ quan, tổ chức liên quan,	24
3.2.2.2. Quy định quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan Cảnh sát môi trường trong pháp luật BVMT.	24
3.2.2.3.Quy định cụ thể, chi tiết địa vị pháp lý của cộng đồng trong việc giám sát thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM nói riêng, giám sát việc tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung trong Luật BVMT và các văn bản pháp quy liên qua	24
3.2.2.4. Sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới hệ thống các chế tài xử lý vi phạm pháp luật BVMT đầy đủ, có hệ thống, mang tính nghiêm khắc, răn đe và phòng ngừa	24
KẾT LUẬN.....	25

Chương 1. TỔNG QUAN VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM

1.1. Những vấn đề lý luận về Báo cáo ĐTM và thẩm định Báo cáo ĐTM

1.1.1. Khái niệm Báo cáo ĐTM

1.1.1.1. Sơ lược về quá trình hình thành và phát triển của ĐTM

Vào thập kỷ 60 và 70 của thế kỷ XX, nhân dân tại các nước phát triển đã bắt đầu quan tâm sâu sắc tới chất lượng môi trường sống. Chính những nguy cơ về thảm họa môi trường nên đánh giá tác động môi trường đã trở thành một vấn đề chính trị rất quan trọng tại nhiều quốc gia thời bấy giờ. Có thể nói, Hoa Kỳ là quốc gia đầu tiên đưa ra khái niệm EIA (ĐTM), được quy định trong Chính sách môi trường quốc gia của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ (National Environment Policy Act – NEPA) năm 1970. Sau Hoa Kỳ, ĐTM được áp dụng tại nhiều nước trên thế giới như: Nhật Bản, Singapo (1972), Canada (1973), Đức (1975), Trung Quốc (1979), Malaixia (1979), Thái Lan (1987... Quy định ĐTM của Việt Nam lần đầu tiên được luật hóa trong Luật BVMT năm 1993, và đến nay đã có những điều chỉnh đáng kể. Luật BVMT sửa đổi ban hành ngày 29/11/2005 đã dành riêng một chương quy định về công tác đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường

1.1.1.2. Định nghĩa Đánh giá tác động môi trường

Trên thế giới có rất nhiều cách định nghĩa về ĐTM. Mỗi quốc gia, mỗi tổ chức có một cách định nghĩa khác nhau, nhưng nhìn chung, những định nghĩa đó có nội dung cơ bản là giống nhau và chứa đựng các yếu tố đặc trưng của hoạt động đánh giá tác động môi trường (như đối tượng đánh giá, phạm vi đánh giá, mục tiêu của việc đánh giá).

Khoản 20 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2005 có đưa ra giải thích về ĐTM (ở đây ta có thể xem là định nghĩa) như sau: “*Đánh giá tác động môi trường là việc phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó*”.

Mặc dù có nhiều định nghĩa khác nhau về ĐTM, song có một điểm chung giữa các cách tiếp cận nêu trên là các khái niệm đều chứa đựng những yếu tố đặc trưng của hoạt động ĐTM.

* Khái niệm báo cáo ĐTM.

Chúng ta cần phân biệt đánh giá tác động môi trường và bản Báo cáo ĐTM. Đánh giá tác động môi trường là khái niệm để chỉ một hoạt động, một quá trình phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó. Còn báo cáo ĐTM là một bản báo cáo dưới hình thức bằng văn bản giấy hoặc phần mềm, là kết quả của hoạt động

ĐTM, chứa đựng các thông tin, kết quả của hoạt động ĐTM. Báo cáo ĐTM được lập theo những yêu cầu về nội dung và hình thức nhất định.

1.1.1.3. Đặc điểm của Đánh giá tác động môi trường

Qua các định nghĩa nêu trên cho thấy ĐTM có những đặc trưng chủ yếu dễ nhận thấy như sau:

- + Đối tượng đánh giá là các yếu tố môi trường và các yếu tố kinh tế - xã hội;
- + Phạm vi đánh giá là các hoạt động phát triển mà cụ thể là các dự án;
- + Mục tiêu là dự báo và giảm thiểu những tác động tiêu cực của hoạt động phát triển (dự án) tới môi trường.

1.1.1.4. Bản chất pháp lý của đánh giá tác động môi trường

Đánh giá tác động môi trường là một chế định pháp lý trong pháp luật bảo vệ môi trường. Bảo vệ môi trường là yêu cầu cấp thiết của mỗi quốc gia và quốc tế. Đánh giá tác động môi trường là một trong những cụ thể bảo vệ môi trường rất hiệu quả. Chính vì lẽ đó, các quốc gia trên thế giới quy định ĐTM là nghĩa vụ pháp lý bắt buộc đối với các chủ thể thực hiện hoạt động phát triển (chủ dự án). Bản chất pháp lý của ĐTM được thể hiện ở chỗ nó là một nghĩa vụ pháp lý phát sinh từ yêu cầu quản lý nhà nước về môi trường, từ nghĩa vụ hiến định của tất cả các cá nhân, tổ chức trong việc bảo vệ môi trường.

1.1.1.5. Mục đích, yêu cầu và ý nghĩa của ĐTM

- Mục đích và yêu cầu của đánh giá tác động môi trường

Mục đích trực tiếp, trước mắt của ĐTM là tìm ra những biện pháp tối ưu để hạn chế và giảm thiểu những tác động tiêu cực từ các hoạt động phát triển đến môi trường; cung cấp thông tin cho việc ra quyết định để hoạt động phát triển phù hợp với môi trường. Nhưng xét về mặt bản chất và suy cho cùng thì mục đích bao trùm, cơ bản của ĐTM chính là *phát triển bền vững*. Có thể nói, ĐTM là công cụ hữu hiệu để thực hiện mục đích này.

- Ý nghĩa của ĐTM:

- + *Hỗ trợ cho sự định hình của một dự án phát triển*
- + *Hỗ trợ việc đưa ra quyết sách, công cụ quản lý các hoạt động phát triển*
- + *Từ khía cạnh là một công cụ bảo vệ môi trường, phục vụ cho phát triển bền vững.*

1.1.1.6. Yêu cầu và ý nghĩa của Báo cáo ĐTM

Kết quả của quá trình đánh giá tác động môi trường được thể hiện rõ nét trong bản Báo cáo đánh giá tác động môi trường. Báo cáo ĐTM chứa đựng tổng thể các thông tin về dự án, các tác động tới môi trường của dự án, các biện pháp giảm thiểu...

Qua báo cáo ĐTM, các chủ thể có liên quan có thể nhận định được khả năng thực hiện trên thực tế của dự án.

- Yêu cầu đối với Báo cáo ĐTM.

Báo cáo ĐTM là văn bản “trả bài” của chủ dự án đối với yêu cầu ĐTM theo quy định của pháp luật khi thực hiện dự án. Bản báo cáo ĐTM tuân thủ những yêu cầu pháp định. Những yêu cầu đối với ĐTM cũng là yêu cầu chung của báo cáo ĐTM. Ngoài những yêu cầu chung, báo cáo ĐTM còn có những yêu cầu cụ thể về mặt nội dung cũng như hình thức.

- Ý nghĩa của báo cáo ĐTM

Cũng như yêu cầu của báo cáo ĐTM, ngoài những ý nghĩa chung của ĐTM, báo cáo ĐTM có những ý nghĩa pháp lý rất quan trọng. Bởi lẽ, báo cáo ĐTM là sự biểu hiện cụ thể nhất kết quả, nội dung của hoạt động đánh giá tác động môi trường, là tài liệu chính thống và có thể nói là duy nhất có giá trị khoa học, pháp lý về hoạt động đánh giá tác động môi trường. Báo cáo ĐTM là một văn bản tạo cơ sở pháp lý cho mọi quyết định và hành động

1.1.2. Thẩm định và phê duyệt Báo cáo ĐTM

1.1.2.1. Khái niệm thẩm định

Theo Từ điển Tiếng Việt thông dụng, NXB Đà Nẵng thì “Thẩm định” là “*xem xét nhằm đánh giá để xác định, quyết định*”. Như vậy, có thể hiểu nôm na rằng thẩm định là việc chủ thể có chức năng xem xét, đánh giá một sự vật, hiện tượng nào đó để xác định nhằm đưa ra quyết định liên quan đến sự vật hiện tượng đó.

1.2.2.2. Chủ thể có quyền thẩm định báo cáo ĐTM

Thẩm định báo cáo ĐTM là hoạt động của lĩnh vực quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nên thông thường do cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hồ sơ dự án thực hiện việc thẩm định. Chủ thể thực hiện việc thẩm định có thể là cá nhân hoặc một nhóm người (hội đồng). Hội đồng thẩm định phải do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM ra quyết định thành lập theo một cơ chế nhất định. Đánh giá tác động môi trường là một lĩnh vực phức tạp, khoa học chuyên sâu, tổng hợp kiến thức và kinh nghiệm của các lĩnh vực khác nhau nên cần thiết phải được thẩm định dưới hình thức hội đồng (một tập thể gồm nhiều cá nhân có trình độ, kinh nghiệm liên quan đến lĩnh vực thẩm định).

1.2.2.3. Phê duyệt báo cáo ĐTM

Căn cứ vào kết quả thẩm định của Hội đồng thẩm định (bản nhận xét, đánh giá về báo cáo ĐTM), Cơ quan có quyền phê duyệt - thông thường là cơ quan quyết định chấp thuận dự án đầu tư - ra quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM.

Nội dung của quyết định của cơ quan phê duyệt là chấp thuận nội dung của bản báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc không chấp thuận hoặc chấp thuận nhưng

kèm theo các yêu cầu (điều kiện) nhất định. Việc đưa ra quyết định của chủ thể có quyền phê duyệt được thực hiện dưới hình thức bản văn bản (có tên gọi là Quyết định).

Hậu quả pháp lý của việc ra quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt là cơ sở để thực hiện các hoạt động liên quan tiếp theo.

1.2. Những vấn đề lý luận về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM

1.2.1. Khái niệm về kiểm tra, giám sát

1.2.1.1. Khái niệm về Kiểm tra

Kiểm tra là “xem xét tình hình thực tế để đánh giá, nhận xét”, để chỉ hoạt động của chủ thể tác động vào đối tượng kiểm tra (có thể trực thuộc hoặc không trực thuộc). Kiểm tra là hoạt động của chủ thể nhằm tiến hành xem xét, xác minh một việc gì đó của đối tượng bị quản lý xem có phù hợp hay không phù hợp với trạng thái định trước (kiểm tra mang tính nội bộ của người đứng đầu cơ quan, kiểm tra phương tiện giao thông...).

** Kiểm tra trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường*

Hoạt động kiểm tra trong quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường là chức năng của cơ quan quản lý nhà nước. Kiểm tra việc thực hiện trách nhiệm bảo vệ môi trường nói chung, việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM nói riêng của các chủ thể có nghĩa vụ là trách nhiệm cũng như quyền hạn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được pháp luật quy định trong văn bản quy định chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan này.

1.2.1.2. Khái niệm về Giám sát

Giám sát, tiếng Anh là supervision hoặc overseer để chỉ một hoạt động xem xét có tính bao quát của chủ thể bên ngoài hệ thống đối với khách thể thuộc hệ thống khác (trong những trường hợp cụ thể có thể là không trực thuộc), tức là giữa cơ quan giám sát và cơ quan chịu sự giám sát không nằm trong một hệ thống trực thuộc nhau theo chiều dọc.

Bên cạnh đó còn một loại hình giám sát nữa là giám sát của các tổ chức xã hội. Kết quả giám sát của các tổ chức xã hội chỉ dừng lại ở mức “kiến nghị, đề nghị”, tức là áp dụng các biện pháp tác động mang tính xã hội vào hoạt động của đối tượng bị giám sát (sự lên án, phê bình từ phía xã hội), từ đó đối tượng bị giám sát tự chấn chỉnh, rút kinh nghiệm trong quá trình hoạt động của mình.

Mở rộng hình thức giám sát của các tổ chức xã hội là sự giám sát của công dân, một loại hình dân chủ cao của xã hội phát triển.

** Giám sát trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*

Ngoài việc trực tiếp thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường khi thực hiện các hoạt động gây tác động đến môi trường, các cá nhân, tổ chức còn có trách nhiệm (và cũng là quyền) theo dõi, giám sát các chủ thể khác trong việc thực hiện các hoạt động phát triển có tác động đến môi trường. Các chủ thể này giám sát xem các chủ dự án đầu tư có thực hiện đúng các giải pháp bảo vệ môi trường, các cam kết về môi trường trong báo cáo ĐTM đã được phê duyệt, các yêu cầu của cơ quan phê duyệt trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM. Hoạt động giám sát trong lĩnh vực bảo vệ môi trường thường là sự giám sát của các cá nhân, tổ chức trong xã hội đối với các cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường và các chủ thể hoạt động phát triển (chủ dự án)..

1.2.2. Cơ chế kiểm tra, giám sát

Việc kiểm tra, giám sát được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền. Các chủ thể có quyền kiểm tra, giám sát là các cá nhân, cơ quan, tổ chức được pháp luật quy định trực tiếp hoặc gián tiếp có quyền và trách nhiệm thực hiện việc kiểm tra, giám sát những hoạt động của đối tượng được pháp luật xác định. Kiểm tra việc bảo vệ môi trường nói chung và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM là một phần chức năng cụ thể của các cơ quan này. Hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM là trách nhiệm chính của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường so với các chủ thể có thẩm quyền khác.

Bên cạnh đó, các công dân, tổ chức dân sự cũng có quyền giám sát, theo dõi quá trình thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng dự án được đưa ra trong nội dung báo cáo ĐTM được phê duyệt cũng như các yêu cầu của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đưa ra khi phê duyệt báo cáo ĐTM đối với chủ dự án.

1.2.3. Mục đích, ý nghĩa của hoạt động kiểm tra, giám sát

- Hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM của chủ dự án nhằm xem xét đối tượng bị kiểm tra, giám sát (chủ dự án) có thực hiện đúng trách nhiệm và nghĩa vụ của mình không?...

- Việc kiểm tra, giám sát nhằm đảm bảo rằng đối tượng bị kiểm tra thực hiện đúng trách nhiệm, nghĩa vụ của mình. Hoạt động kiểm tra, giám sát cũng là một biện pháp ngăn ngừa, hạn chế sự vi phạm của các chủ thể có nghĩa vụ phải thực hiện.

- Hoạt động kiểm tra, giám sát nhằm phát hiện các vi phạm của chủ thể có nghĩa vụ khi thực hiện nội dung báo cáo ĐTM. Đó là cơ sở để chủ thể có thẩm quyền

đưa ra các biện pháp ngăn chặn, xử lý các chủ thể có nghĩa vụ khi vi phạm nghĩa vụ thực hiện các biện pháp, nội dung về bảo vệ môi trường.

1.3. Mỗi quan hệ giữa các chủ thể trong quá trình thẩm định, kiểm tra và giám sát việc thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM

Trong quá trình thực hiện dự án nói chung, quá trình thẩm định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM (hậu thẩm định) nói riêng, phát sinh nhiều mối quan hệ giữa các chủ thể trong các hoạt động đó.

1.3.1. Mối quan hệ giữa chủ dự án đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

Có thể nói, mối quan hệ giữa chủ dự án đầu tư và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường là mối quan hệ trung tâm, cơ bản của quá trình thẩm định, kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM. Xét về bản chất, mối quan hệ giữa chủ dự án và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường là mối quan hệ hành chính.

1.3.2. Mối quan hệ giữa chủ dự án đầu tư và cơ quan, tổ chức tư vấn về môi trường và soạn thảo báo cáo ĐTM

Đây là mối quan hệ có thể được thiết lập hoặc không được thiết lập trong quá trình thẩm định báo cáo ĐTM. Mối quan hệ sẽ được xác lập nếu chủ dự án không tự mình lập báo cáo ĐTM mà thuê tổ chức dịch vụ tư vấn lập báo cáo ĐTM. Ngược lại, nếu chủ dự án có thể tự mình lập báo cáo ĐTM thì mối quan hệ này không tồn tại trong quá trình thẩm định báo cáo ĐTM.

Bản chất mối quan hệ này mang tính chất dân sự – thương mại. Hai chủ thể trong mối quan hệ đều là chủ thể dân sự. Tổ chức dịch vụ tư vấn về môi trường là một đơn vị có đủ điều kiện và chức năng thực hiện các dịch vụ tư vấn về môi trường theo quy định của pháp luật, lấy lĩnh vực ĐTM làm ngành nghề kinh doanh của mình và vì mục tiêu lợi nhuận.

1.3.3. Mối quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và cơ quan, tổ chức dịch vụ tư vấn về môi trường (tổ chức lập báo cáo ĐTM và tổ chức dịch vụ thẩm định)

- Mối quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tổ chức lập Báo cáo ĐTM hầu như xuất hiện rất ít và không trực tiếp, thông thường chỉ là gián tiếp. Tổ chức dịch vụ tư vấn lập báo cáo ĐTM có “quan hệ” với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường thông qua việc chủ dự án ủy quyền cho tổ chức dịch vụ tư vấn thực hiện việc trình bày và bảo vệ nội dung báo cáo ĐTM, ý kiến của mình trước Hội đồng thẩm định (cơ quan phê duyệt) báo cáo ĐTM;

- Về mối quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và tổ chức dịch vụ thẩm định, suy cho cùng, đây là mối quan hệ mang tính chất kinh doanh - thương mại.

Kết luận Chương 1

Đánh giá tác động môi trường là công cụ bảo vệ môi trường mang tính chất phòng ngừa. Hoạt động ĐTM được thực hiện trước khi dự án (hoạt động phát triển) được triển khai nhằm mục đích dự báo được những tác động những tác động môi trường có thể xảy ra của một dự án đầu tư để từ đó đề ra trước được những biện pháp ứng phó (giảm thiểu, giảm nhẹ, loại trừ ..) với những tác động tiêu cực. Với phương châm “phòng bệnh hơn chữa bệnh”, ĐTM thực sự là một công cụ có hiệu quả trong việc bảo vệ môi trường mà cụ thể là phòng ngừa sự cố môi trường, ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Các nội dung lý luận cơ bản về báo cáo ĐTM, thẩm định báo cáo ĐTM và việc kiểm tra, giám sát thực hiện nội dung báo cáo ĐTM được đề cập ở trên là cơ sở để chúng ta nghiên cứu, tìm hiểu thực trạng pháp luật về vấn đề này ở Việt Nam cũng như việc thực thi các quy định pháp luật của nó trên thực tế. Những vấn đề cơ bản của pháp luật Việt Nam về này sẽ được đề cập cụ thể trong chương tới.

Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM Ở VIỆT NAM HIỆN NAY.

2.1. Pháp luật về thẩm định báo cáo ĐTM

2.1.1. Pháp luật về báo cáo ĐTM

2.1.1.1. Các đối tượng phải lập báo cáo ĐTM

Lập báo cáo ĐTM là trách nhiệm thuộc về chủ dự án đầu tư. Việc lập báo cáo ĐTM trước khi thực hiện dự án đã trở thành nghĩa vụ bắt buộc đối với các chủ đầu tư, chủ dự án ở Việt Nam từ khi Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 ra đời. So với các quy định tại các văn bản vừa nêu thì Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 được thông qua ngày 29/11/2005 có hiệu lực từ ngày 01/07/2006 đã có quy định một số điểm mới về đối tượng phải lập báo cáo ĐTM. Theo quy định tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, trách nhiệm báo cáo ĐTM chỉ áp dụng đối với các dự án đầu tư cụ thể trong khi đó Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 lại quy định nghĩa vụ lập báo cáo ĐTM được áp dụng cho cả chủ cơ sở đã đi vào hoạt động.

Nghĩa vụ lập báo cáo ĐTM không áp dụng đối với mọi loại dự án, cơ sở đang hoạt động mà chỉ áp dụng đối với một số dự án theo quy định tại Khoản 1, Điều 18 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005,

Các dự án phải lập báo cáo ĐTM được quy định cụ thể theo “Danh mục các dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường” ban hành kèm theo Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008 của Chính phủ Theo đó có 20 nhóm dự án với 162 loại dự án được quy định theo quy mô, công suất, tính chất của từng loại dự án.

Việc quy định như trên là hợp lý hơn so với các quy định trước đây về vấn đề này. Mục đích chính của ĐTM là dự báo và giảm thiểu những tác động tiêu cực đến môi trường của dự án.

2.1.1.2. Nội dung cơ bản của Báo cáo ĐTM

Luật BVMT năm 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định chi tiết hơn về nội dung của báo cáo ĐTM so với các quy định trước đây. Theo đó, ngoài những nội dung giống nội dung các quy định cũ, báo cáo ĐTM phải đề cập thêm các vấn đề như: Cam kết thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng và vận hành công trình, danh mục công trình, chương trình quản lý và giám sát các vấn đề môi trường trong quá trình triển khai thực hiện dự án; ý kiến của Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án; các ý kiến không tán thành việc đặt dự án tại địa phương hoặc không tán thành đối với các biện pháp bảo vệ môi trường của dự án...

Như vậy, về bản chất, những nội dung cơ bản của báo cáo ĐTM theo quy định hiện hành vẫn được đảm bảo. Tuy nhiên, một điều dễ nhận thấy trong báo cáo theo quy định mới chi tiết hơn, đánh giá theo nhiều góc độ phong phú và toàn diện hơn.

Cấu trúc và yêu cầu về nội dung của báo cáo ĐTM được quy định cụ thể tại Phụ lục 4 ban hành kèm theo Thông tư số 05/2008/TT- BTNMT

*** Báo cáo ĐTM bổ sung**

Chủ dự án thuộc các trường hợp quy định tại điểm a khoản 1 Điều 13 Nghị định số 80/2006/NĐ-CP và khoản 6 Điều 1 của Nghị định số 21/2008/NĐ-CP có trách nhiệm lập báo cáo đánh giá tác động môi trường bổ sung trình cơ quan đã phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường trước đó của dự án để thẩm định và phê duyệt trước khi triển khai thực hiện.

2.1.2. Thẩm định Báo cáo ĐTM

2.1.2.1. Chủ thể có quyền thẩm định báo cáo ĐTM

Để đảm bảo tính chính xác về mặt khoa học, nội dung báo cáo ĐTM cần phải được cơ quan quản lý chuyên môn thẩm định. Trách nhiệm tổ chức việc thẩm định báo cáo ĐTM với dự án được quy định theo quy định tại khoản 7 Điều 21 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005. Theo đó việc thẩm định báo cáo ĐTM được phân làm hai cấp là cấp trung ương và cấp tỉnh.

2.1.2.2. Đối tượng được thẩm định

Đối tượng được thẩm định là Báo cáo ĐTM của dự án đầu tư do chủ dự án đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định.

2.1.2.3. Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM

Hồ sơ, thủ tục đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM được quy định cụ thể tại các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, cụ thể tại Mục 3, Phần I của Thông tư 05/2008/TT-BTNMT, chủ dự án gửi hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM đến cơ quan có thẩm quyền tổ chức việc thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường quy định tại điểm a, điểm b khoản 7 Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và khoản 5 Điều 1 Nghị định số 21/2008/NĐ-CP.

Thời điểm trình đề nghị thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án được quy định tại khoản 5 Điều 1 Nghị định số 21/2008/NĐ-CP

2.1.2.4. Hình thức thẩm định báo cáo ĐTM

Báo cáo ĐTM được thẩm định thông qua hai hình thức thẩm định là Hội đồng thẩm định hoặc tổ chức dịch vụ thẩm định (Khoản 1, Điều 21 Luật bảo vệ môi trường năm 2005).

❖ Hội đồng thẩm định

+ Chức năng của Hội đồng thẩm định

Hội đồng thẩm định có chức năng tư vấn cho thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan có trách nhiệm tổ chức thẩm định hoặc được ủy quyền tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường. Hội đồng thẩm định giúp thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan tổ chức việc thẩm định trong việc xem xét, đánh giá về chất lượng của báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư để làm căn cứ xem xét, phê duyệt theo quy định.

+ Cơ quan thành lập Hội đồng thẩm định

Khi cơ quan thường trực Hội đồng trực thuộc cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM trình danh sách ủy viên Hội đồng thẩm định, Thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan tổ chức việc thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường ra quyết định thành lập Hội đồng cho từng báo cáo ĐTM. Quyết định thành lập Hội đồng thẩm định được ban hành theo mẫu quy định tại Phụ lục 1 ban hành kèm theo Thông tư số 13/2009/TT-BTNMT.

Cơ quan tổ chức việc thẩm định là cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM hoặc cơ quan được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM ủy quyền. Đó là các cơ quan theo khoản 7 Điều 21 của Luật BVMT năm 2005 và Ban Quản lý khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu chế xuất (gọi chung là Khu kinh tế) được cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM của các dự án đầu tư trong Khu kinh tế ủy quyền (Khoản 8 Điều 1 Nghị định số 21/2008/NĐ-CP).

+ Hình thức thành lập

Hội đồng thẩm định được thành lập dưới hình thức là bản quyết định được ban hành theo mẫu quy định tại Phụ lục 1 ban hành kèm theo Thông tư số 13/2009/TT-BTNMT.

+ Thành phần, cơ cấu của Hội đồng thẩm định

Đối với HĐTD, theo quy định trước đây, thành viên của HĐTD báo cáo ĐTM được quy định chung cho tất cả các Hội đồng, không phân biệt Hội đồng thẩm định cấp trung ương hay địa phương. Về vấn đề này, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 lại có quy định khác. Ngoài các chuyên gia có kinh nghiệm, trình độ chuyên môn phù hợp với nội dung, tính chất của dự án và đại diện các tổ chức, cá nhân khác do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập Hội đồng thẩm định quyết định thì các thành viên khác trong Hội đồng thẩm định cấp trung ương và cấp địa phương có những khác biệt nhất định. Đó là, đại diện các cơ quan phê duyệt dự án, cơ quan chuyên

môn bảo vệ môi trường của cơ quan phê duyệt dự án, cơ quan chuyên môn bảo vệ môi trường cấp tỉnh nơi thực hiện dự án đối với Hội đồng thẩm định cấp trung ương và đại diện Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường của các sở ban chuyên môn cấp tỉnh có liên quan đối với Hội đồng thẩm định cấp địa phương.

Bên cạnh đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 còn quy định Hội đồng thẩm định quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 21 của Luật phải có trên năm mươi phần trăm (50%) số thành viên có chuyên môn về môi trường và lĩnh vực có liên quan đến nội dung dự án. Người trực tiếp tham gia lập báo cáo ĐTM không được tham gia hội đồng thẩm định.

Thành phần, cơ cấu và số lượng ủy viên của Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM thực hiện theo quy định tại điểm 4.3 mục 4 Phần III Thông tư số 05/2008/TT-BTNMT.

❖ **Tổ chức dịch vụ thẩm định**

Hình thức thẩm định bằng tổ chức dịch vụ thẩm định là một điểm mới của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 so với Luật Bảo vệ môi trường năm 1993.

Thẩm định thông qua tổ chức dịch vụ thẩm định được áp dụng đối với báo cáo ĐTM của dự án đầu tư thuộc một trong các trường hợp quy định tại Điều 5 của Quy định về điều kiện và hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường ban hành kèm theo Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNMT ngày 26/11/2007 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường,

Trên thực tế, hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM dưới hình thức tổ chức dịch vụ thẩm định trong thời gian vừa qua có thể nhận thấy một số điểm sau: (i) Ít có sự tham gia thẩm định của tổ chức dịch vụ thẩm định, với nhiều lý do như đã nêu; (ii) Phát sinh nhiều tiêu cực trong quá trình tuyển chọn tổ chức dịch vụ thẩm định để thẩm định.

2.1.2.5. Quy trình thẩm định báo cáo ĐTM

- *Thẩm định báo cáo ĐTM thông qua Hội đồng thẩm định*

* *Họp Hội đồng thẩm định*

- Điều kiện tiến hành họp hội đồng thẩm định

Phiên họp chính thức của Hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM chỉ được tiến hành khi đã có đầy đủ các điều kiện theo quy định của Thông tư 13/2009/TT-BTNMT.

- Nội dung, trình tự phiên họp:

Phiên họp chính thức của Hội đồng phải bảo đảm những nội dung chính và theo trình tự quy định tại Điều 22 Thông tư 13/2009/TT-BTNMT,

** Kết quả thẩm định*

Kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường được thể hiện dưới dạng biên bản phiên họp của hội đồng thẩm định với đầy đủ các nội dung, kết luận, chữ ký của chủ tịch và của thư ký hội đồng.

- Tổ chức dịch vụ thẩm định

Trình tự thẩm định báo cáo ĐTM của tổ chức dịch vụ thẩm định được quy định cụ thể tại Điều 15 Quy định Về điều kiện và hoạt động dịch vụ thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường ban hành kèm theo Quyết định số 19/2007/QĐ-BTNMT ngày 26 tháng 11 năm 2007 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường

2.1.2.6. Thời hạn thẩm định báo cáo ĐTM

Thời hạn thẩm định báo cáo ĐTM được quy định cụ thể tại Điều 12 Nghị định 80/2006/NĐ-CP.

2.1.3. Phê duyệt Báo cáo ĐTM

2.1.3.1. Chủ thể có thẩm quyền phê duyệt

Cơ quan thành lập hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM hoặc lựa chọn tổ chức dịch vụ thẩm định có trách nhiệm xem xét và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường sau khi đã được thẩm định (Điều 22 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005).

2.1.3.2. Hình thức phê duyệt: Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường được thể hiện dưới hình thức là bản Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường theo mẫu quy định tại Phụ lục 8 ban hành kèm theo Thông tư 05/2008/TT-BTNMT .

2.1.3.3. Hậu quả pháp lý của quyết định phê duyệt

Tại khoản 4 Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định: Các dự án quy định tại Điều 18 của Luật này chỉ được phê duyệt, cấp phép đầu tư, xây dựng, khai thác sau khi báo cáo ĐTM đã được phê duyệt. Do đó, báo cáo ĐTM được phê duyệt là cơ sở pháp lý để chủ dự án đầu tư được phê duyệt, cấp phép đầu tư hoặc là cơ sở để thi công xây dựng dự án, khai thác dự án.

Bên cạnh đó, báo cáo ĐTM được phê duyệt là cơ sở pháp lý để xác định trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ dự án trong việc thực hiện các nội dung của báo cáo ĐTM đồng thời là căn cứ để xác định trách nhiệm pháp lý cho cơ quan phê duyệt khi dự án có vấn đề về môi trường khi đi vào hoạt động.

2.2. Pháp luật về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

2.2.1. Những nội dung cơ bản trong việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

2.2.1.1. Trách nhiệm thực hiện của chủ dự án

Các chủ dự án có báo cáo ĐTM được phê duyệt có trách nhiệm thực hiện nội dung báo cáo ĐTM và các yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trong quyết định phê duyệt (Khoản 1 Điều 23 của Luật Bảo vệ môi trường 2005). Báo cáo ĐTM có nội dung được thực hiện là báo cáo ĐTM đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Yêu cầu đối với chủ dự án khi thực hiện những nội dung trong báo cáo ĐTM là phải thực hiện đúng, đầy đủ nội dung công việc và đúng thời gian theo quy định của pháp luật và quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM;

Trách nhiệm cụ thể của chủ dự án khi thực hiện những nội dung trong Báo cáo ĐTM được quy định tại Điều 14 của Nghị Định số 80/2006/NĐ-CP, như sau:

- Thiết kế, xây lắp các công trình xử lý môi trường
- Bảo vệ môi trường trong quá trình thi công dự án
- Chủ dự án còn có trách nhiệm lập báo cáo ĐTM bổ sung trong các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 13 của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP.

2.2.1.2. Trách nhiệm của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM,

Sau khi báo cáo ĐTM đã được phê duyệt, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt (hoặc cơ quan được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt ủy quyền) có trách nhiệm xác nhận và gửi hồ sơ báo cáo ĐTM đã phê duyệt, cụ thể: (i) Xác nhận vào mặt sau trang phụ bì của từng bản báo cáo ĐTM; (ii) Gửi báo cáo ĐTM được xác nhận kèm theo quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM cho chủ dự án và các cơ quan liên quan khác theo quy định tại điểm 6.1, mục 6, phần III của Thông tư 05/2008/TT-BTNMT; (iii) Gửi quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM của mình cho cơ quan quản lý nhà nước cấp có liên quan (Điểm a, khoản 2, Điều 23, Luật Bảo vệ môi trường; khoản 1 và khoản 2 Điều 15 của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP).

2.2.2. Pháp luật về kiểm tra, giám sát thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

Như đã đề cập ở phần trên, các quy định về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM là những quy định mới của Luật BVMT năm 2005 về phần này so với Luật BVMT năm 1993. Vấn đề này được quy định tại khoản 2 Điều 23 Luật BVMT năm 2005 và được quy định cụ thể, chi tiết tại Nghị định số 80/2006/NĐ-CP, Thông tư 05/2008/TT- BTNMT.

Các chủ thể có quyền và trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM gồm: cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM; cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp; cơ quan cảnh sát môi trường; cộng đồng.

2.2.2.1. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM

❖ *Giai đoạn từ khi có quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM đến khi có văn bản xác nhận của cơ quan phê duyệt (Giai đoạn thi công dự án).*

Trong giai đoạn này, trách nhiệm kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM đã được phê duyệt được giao trọng trách chủ yếu cho cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền sau khi phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm thực hiện công việc được nêu tại khoản 2 Điều 23 của Luật BVMT năm 2005; khoản 3 Điều 15 của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP; mục 12 Phần II Thông tư 05/2008/TT-BTNMT.

Ngoài trách nhiệm thông báo nội dung quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM của mình như đã đề cập ở phần trên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền sau khi phê duyệt có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức kiểm tra việc thực hiện các nội dung trong báo cáo ĐTM đã được phê duyệt.

❖ *Giai đoạn dự án đi vào hoạt động*

Pháp luật chỉ quy định trách nhiệm kiểm tra, giám sát của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM kể từ thời điểm báo cáo ĐTM được phê duyệt đến khi có văn bản xác nhận đã thực hiện nội dung báo cáo ĐTM. Trong giai đoạn dự án đi vào hoạt động, cơ quan phê duyệt Báo cáo ĐTM thực hiện chức năng của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường theo quy định của Luật bảo vệ môi trường năm 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

2.2.2.2. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp (và các cơ quan chuyên môn về BVMT)

Cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp có Bộ Tài nguyên và Môi trường; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Sở Tài nguyên và Môi trường), Ủy ban nhân dân cấp huyện (Phòng Tài nguyên và Môi trường) và các cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường thuộc các bộ, ban, ngành.

❖ *Giai đoạn từ khi có quyết định phê duyệt Báo cáo ĐTM đến khi có văn bản xác nhận của cơ quan phê duyệt (Giai đoạn thi công dự án).*

Đối với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường có quyền phê duyệt Báo cáo ĐTM thì quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan này đã được đề cập ở phần trên.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 không quy định quyền hạn trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường các cấp (không phê duyệt báo cáo ĐTM) về vấn đề kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM trong các quy định của Luật. Luật chỉ quy định chung về trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường trong việc thanh tra, kiểm tra hoạt động bảo vệ môi trường nói chung. Trong giai đoạn xây dựng dự án, cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường chức thực hiện kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM của chủ dự án theo sự chỉ đạo, ủy quyền của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM.

❖ *Giai đoạn dự án đi vào hoạt động*

Hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, các cam kết bảo vệ môi trường trong báo cáo ĐTM nói riêng, hoạt động bảo vệ môi trường nói chung của chủ dự án thuộc trách nhiệm chủ yếu của các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường các cấp. Giai đoạn này, cơ quan quản lý nhà nước về môi trường các cấp, cơ quan chuyên môn về BVMT thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình theo quy định của pháp luật.

2.2.2.3. Hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan Cảnh sát môi trường

Ngày 29/11/2006, Bộ trưởng Bộ Công an ký Quyết định số 1899/2006/QĐ-BCA thành lập Cục Cảnh sát môi trường, và ngày 17/9/2007, Bộ trưởng đã ký Quyết định thành lập Phòng Cảnh sát môi trường thuộc công an các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Cơ quan cảnh sát môi trường có chức năng chức năng phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh chống tội phạm; điều tra xử lý các vi phạm khác về môi trường theo quy định của pháp luật.

2.2.2.4. Hoạt động giám sát của cộng đồng

Cộng đồng không phải là một chủ thể cụ thể mà là tất cả các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Trong hoạt động giám sát việc ĐTM, cộng đồng là tất cả các thành phần của xã hội nơi thực hiện dự án (nơi diễn ra hoạt động ĐTM) – những chủ thể trực tiếp chịu ảnh hưởng từ các tác động về môi trường do hoạt động của dự án gây nên. Sự tham gia của cộng đồng vào quá trình ĐTM nói chung, thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM nói riêng có ý nghĩa rất quan trọng. Sự tham gia của cộng đồng góp phần làm tăng sự minh bạch của ĐTM, thu thập những thông tin chưa được công bố, khai thác kiến thức bản địa... Xuất phát từ những ý nghĩa đó, pháp luật bảo vệ môi trường hiện nay đã có những quy định cụ thể, chi tiết hơn về sự tham gia của cộng đồng vào hoạt động đánh giá tác động môi trường so với quy định trước đây.

2.2.2.5. *Mối quan hệ phối hợp giữa các chủ thể có trách nhiệm và quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.*

- Giữa cơ quan phê duyệt và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường (và các cơ quan chuyên môn về BVMT trực thuộc).

Mối quan hệ giữa cơ quan phê duyệt và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường là mối quan hệ trực thuộc giữa cấp trên và cấp dưới theo ngành dọc. Cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường thực hiện chức năng của mình theo quy định của pháp luật và theo sự ủy quyền của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM

- Giữa cơ quan phê duyệt và cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và cơ quan Cảnh sát môi trường.

Đây là mối quan hệ phối hợp giữa hai cơ quan độc lập với nhau về mặt tổ chức. Cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường có chức năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường còn cơ quan Cảnh sát môi trường có chức năng chủ yếu là tiến hành các biện pháp phòng ngừa, phát hiện, đấu tranh chống tội phạm và các vi phạm pháp luật khác về môi trường.

- Giữa cơ quan phê duyệt, cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường và cơ quan Cảnh sát môi trường với cộng đồng dân cư.

Cộng đồng mà đại diện là các tổ chức hữu quan (Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban Mặt trận tổ quốc cấp xã) tham gia cùng cơ quan nhà nước về bảo vệ môi trường thực hiện kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM khi được mời. Hiện nay, pháp luật nước ta chưa có quy định cụ thể về cơ chế kiểm tra, giám sát của cộng đồng đối với công tác bảo vệ môi trường. Cơ chế phối hợp kiểm tra, giám sát giữa các chủ thể này chủ yếu thông qua các công cụ mà pháp luật đã quy định cho các cá nhân, hộ gia đình, cơ quan, tổ chức trong đó phải kể đến quyền khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, khởi kiện liên quan đến công tác bảo vệ môi trường [33, 34].

Kết luận chương 2:

Sau khi Luật BVMT năm 2005 có hiệu lực, hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến công tác lập và thẩm định ĐTM đã được ban hành. Các quy định về lập và thẩm định Báo cáo ĐTM được quy định cụ thể, chi tiết hơn so với Luật Bảo vệ môi trường năm 1993. Đồng thời, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về vấn đề trách nhiệm thực hiện nội dung báo cáo ĐTM của các chủ thể và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM một cách khá cụ thể, chi tiết.

Tuy nhiên, mặc dù đã được Nhà nước quan tâm, sửa đổi, bổ sung và cải tiến liên tục theo thời gian từ khi Luật BVMT năm 1993 được ban hành nhưng đến nay, hoạt động ĐTM, thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM trên thực tế còn nhiều điểm bất cập về mặt pháp quy cũng như việc thực thi các quy định pháp luật trên thực tế. Hoạt động ĐTM và việc kiểm tra, giám sát hoạt động ĐTM chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn hiện nay.

Cụ thể như, một số Hội đồng thẩm định còn thẩm định sai quy định hoặc chất lượng thẩm định không cao, thậm chí không đáp ứng yêu cầu đặt ra, gây tình trạng ách tắc, kéo dài thủ tục thiết lập dự án và vận hành dự án. Tiếp đến, hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM trên thực tế còn nhiều điểm bất cập. Chủ dự án thường có tính đối phó trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình. Nhiều trường hợp, chủ dự án không tuân thủ như đã cam kết; hoặc có thay đổi các nội dung của dự án nhưng không báo cáo với cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; hoặc có trường hợp dự án đã đi vào vận hành thực tế nhưng chưa được cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM xác nhận đã hoàn thành các công trình xử lý môi trường. Bên cạnh đó, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM không đủ các nguồn lực cần thiết, nhất là nhân lực để kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM cũng như thiếu các hướng dẫn kỹ thuật cần thiết. Hệ quả là dự án gây ô nhiễm, suy thoái môi trường xảy ra khi vận hành trong thực tế, xảy ra nhiều khiếu kiện phải giải quyết làm mất thời gian, tiền của.

Về nguyên nhân, có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng này. Có thể là nguyên nhân khách quan, nguyên nhân chủ quan; có thể do các quy định pháp luật còn thiếu sót, chưa hợp lý bên cạnh hoạt động thực thi pháp luật trên thực tế không được quan tâm đúng mức...

Những phương hướng và giải pháp cụ thể sẽ được tác giả đề cập trong chương tiếp theo.

Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THẨM ĐỊNH BÁO CÁO ĐTM VÀ KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN NỘI DUNG BÁO CÁO ĐTM Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thẩm định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

Hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường nói chung, pháp luật về đánh giá tác động môi trường nói riêng là một đòi hỏi tất yếu và cấp bách trong tình hình hiện nay. Sau đây là một số phương hướng cho việc hoàn thiện pháp luật và thực thi có hiệu quả hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM, hoạt động kiểm tra, giám sát thực hiện nội dung báo cáo ĐTM.

Thứ nhất, tiếp tục hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về BVMT, đáp ứng yêu cầu phát triển và hội nhập quốc tế.

Thứ hai, nên tách chế định Đánh giá tác động môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường thành một luật riêng; mà bước đầu có thể ban hành Pháp lệnh về đánh giá tác động môi trường

Thứ ba, tiếp tục kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về BVMT theo hướng có sự phân công, phân cấp nhiệm vụ quản lý giữa các Bộ, ngành, giữa Trung ương và địa phương;

Thứ tư, tăng cường nguồn tài lực, vật lực cho công tác bảo vệ môi trường và sử dụng các nguồn này một cách hợp lý, hiệu quả.

Thứ năm, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn về môi trường đồng bộ và đầy đủ.

Thứ sáu, tăng cường các hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan có thẩm quyền về chấp hành, tuân thủ pháp luật về BVMT.

Thứ bảy, tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức và ý thức của nhân dân, đặc biệt là nhóm đối tượng có khả năng gây ảnh hưởng đến môi trường nhiều nhất (chủ thể kinh doanh).

Thứ tám, cần có cơ chế cụ thể để cộng đồng dân cư tham gia vào quá trình xây dựng, thẩm định và đặc biệt là giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường của chủ dự án nói riêng, hoạt động bảo vệ môi trường nói chung.

Thứ chín, xây dựng các hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động môi trường. Đổi mới và nâng cao chất lượng lập, thẩm định báo cáo ĐTM và hoạt động sau thẩm định.

3.2. Những giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thẩm định và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

3.3. Những giải pháp cụ thể

3.3.1. Về thẩm định báo cáo ĐTM

3.2.1.1. Về Hội đồng thẩm định

Để hoạt động thẩm định của Hội đồng thẩm định thật sự có hiệu quả nên có quy định hợp lý hơn về tiêu chuẩn, cơ cấu thành viên hội đồng thẩm định giữa hội đồng thẩm định cấp trung ương và cấp địa phương (đặc biệt tại các tỉnh vùng sâu, vùng xa) hoặc nên tập trung vào giải pháp là phải có chính sách khuyến khích các nhà khoa học, các chuyên gia tham gia vào hội đồng thẩm định (đặc biệt ở cấp tỉnh) với các cơ chế hỗ trợ hợp lý (thù lao, chi phí đi lại, ăn ở...).

Đối với vấn đề thù lao cho cán bộ tham gia Hội đồng thẩm định. Nên tăng mức thù lao cho các thành viên tham gia hội đồng thẩm định báo cáo ĐTM tương ứng với công sức, thời gian mà họ đã bỏ ra đồng thời phù hợp với điều kiện kinh tế hiện nay.

3.2.1.2. Nên chăng thành lập một hệ thống cơ quan riêng biệt, độc lập để thực hiện công tác thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM.

Nên chăng thành lập một hệ thống cơ quan có chức năng chuyên thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM (cả báo cáo ĐMC) nhằm đảm bảo được tính khách quan, khoa học trong hoạt động thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM. Hệ thống cơ quan này có thể trực thuộc hệ thống cơ quan lập pháp: Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Mặt khác, khi cơ quan thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM là cơ quan độc lập, mới có thể quy định được trách nhiệm và quyền hạn của cơ quan này một cách rõ ràng hơn và xác định được tính chịu trách nhiệm trước pháp luật đối với hoạt động thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM (báo cáo ĐMC) của các cơ quan có thẩm quyền.

3.2.1.3. Quy định cụ thể trách nhiệm của cơ quan thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM đối với quyết định của mình.

Trường hợp, báo cáo ĐTM không đáp ứng về nội dung và hình thức hoặc không đưa ra được các biện pháp bảo vệ môi trường hữu hiệu nhưng các cơ quan có thẩm quyền vẫn quyết định thông qua, phê duyệt báo cáo ĐTM, sau này, khi dự án đi vào hoạt động gây tác động tiêu cực đến môi trường nghiêm trọng thì trách nhiệm sẽ được xác định cho cơ quan nào? Cơ quan thẩm định hay cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM? Bên cạnh đó, các quy định nào, căn cứ nào để áp dụng để xác định trách nhiệm pháp lý của các cơ quan đã thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM của dự án đó? Đối với Hội đồng thẩm định, trách nhiệm là trách nhiệm cá nhân hay tập thể? Do vậy, Nhà nước phải có quy định cụ thể trong pháp luật bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật liên quan về trách nhiệm của cơ quan thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM đối với quyết định của mình.

3.2.1.4. Vấn đề phân cấp, uỷ quyền của các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM và kiểm tra việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

Quy định cụ thể vấn đề phân cấp, uỷ quyền của các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM và kiểm tra việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM cho cơ quan cấp dưới, trực thuộc thực hiện một số công đoạn trong quá trình ĐTM (như tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM, kiểm tra thực hiện hậu thẩm định báo cáo ĐTM) trong Luật Bảo vệ môi trường.

3.2.2. Về kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM

3.2.2.1. Quy định cụ thể, tập trung về quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan phê duyệt, cơ quan quản lý nhà nước về BVMT và các cơ quan, tổ chức liên quan, đặc biệt là các cơ quan chuyên môn về môi trường của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ đối với các giai đoạn thực hiện và hoạt động của dự án trong pháp luật bảo vệ môi trường.

3.2.2.2. Quy định quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan Cảnh sát môi trường trong pháp luật BVMT.

Lực lượng CSMT là chủ thể quan trọng trong công tác BVMT, lực lượng này đã phát hiện và xử lý nhiều vụ việc vi phạm pháp luật BVMT gây xôn xao dư luận trong thời gian qua. Do mới được thành lập nên quyền hạn, trách nhiệm của lực lượng CSMT chủ yếu được quy định trong quyết định thành lập cơ quan này. Vì vậy, nên quy định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan Cảnh sát môi trường trong luật bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật liên quan để lực lượng cảnh sát môi trường phát huy hiệu quả chức năng của mình, đồng thời hỗ trợ và phối hợp cùng cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cùng các chủ thể có liên quan thực hiện công tác bảo vệ môi trường hiệu quả vì mục tiêu phát triển bền vững.

3.2.2.3. Quy định cụ thể, chi tiết địa vị pháp lý của cộng đồng trong việc giám sát thực hiện nội dung Báo cáo ĐTM nói riêng, giám sát việc tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung trong Luật BVMT và các văn bản pháp quy liên quan.

3.2.2.4. Sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới hệ thống các chế tài xử lý vi phạm pháp luật BVMT đầy đủ, có hệ thống, mang tính nghiêm khắc, răn đe và phòng ngừa

Tăng mức xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường theo hướng tăng mức xử phạt đối với hình thức phạt tiền cho phù hợp với tình hình thực tế hiện nay để đảm bảo được tính nguyên tắc, răn đe của chế tài. Trong thời gian tới vẫn cần phải tiếp tục sửa đổi, bổ sung phần tội phạm về môi trường theo hướng hình sự hóa các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường gây thiệt hại nghiêm trọng đối với môi trường; định lượng cụ thể các căn cứ, định mức làm cơ sở để truy cứu trách nhiệm hình sự; tăng mức chế tài hình sự cho các tội danh để đảm bảo được tính răn đe, phòng ngừa sự vi phạm;...

KẾT LUẬN

Trong những năm vừa qua, sự ra đời của Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 với các quy định về ĐTM và đặc biệt Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định cụ thể và hợp lý hơn về ĐTM giúp cho việc hoạt động đánh giá tác động môi trường nói riêng, hoạt động bảo vệ môi trường nói chung thu được nhiều kết quả khả quan. Pháp luật về ĐTM đã có những đóng góp to lớn trong việc xét duyệt các dự án đầu tư, xử lý về mặt môi trường đối với các hoạt động phát triển, góp phần phòng ngừa, hạn chế ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Qua đề tài “Thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM”, luận văn đã tập trung nghiên cứu và làm sáng tỏ vai trò của hoạt động đánh giá tác động môi trường đối với vấn đề bảo vệ môi trường. Đặc biệt, luận văn đã phân tích và đánh giá được ý nghĩa của hoạt động thẩm định báo cáo ĐTM cũng như hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM và các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM trên thực tế.

Trên cơ sở đánh giá, phân tích thực trạng các quy định pháp luật và việc áp dụng chúng trên thực tế đã làm sáng tỏ được các nguyên nhân dẫn đến những bất cập, những mặt chưa được của quy định pháp luật về thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nội dung báo cáo ĐTM để từ đó đề xuất những ý kiến, những gợi ý nhỏ góp phần hoàn thiện pháp luật về thẩm định báo cáo ĐTM và kiểm tra, giám sát việc thực hiện báo cáo ĐTM nói riêng, pháp luật về đánh giá tác động môi trường nói chung. Đồng thời, góp phần làm tăng hiệu quả thực thi pháp luật trên thực tế nhằm bảo vệ môi trường vì mục tiêu phát triển bền vững.

Mặc dù đã có nhiều cố gắng trong quá trình nghiên cứu, nhưng với trình độ còn hạn chế, thiếu kinh nghiệm nghiên cứu khoa học, bên cạnh đó, đề tài được nghiên cứu là vấn đề khá hẹp và mang tính chất thực tiễn chuyên ngành nên khó tránh khỏi những điểm hạn chế trong cách nhìn nhận, đánh giá và giải quyết vấn đề. Do vậy, tác giả hi vọng sẽ nhận được nhiều ý kiến phản hồi, góp ý chân thành từ phía độc giả để đề tài được nghiên cứu sâu sắc và hoàn thiện hơn trong tương lai.