

Số: **3180** /PTM-PC

Vv: góp ý Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung các Nghị định về bảo vệ môi trường

Hà Nội, ngày 24 tháng 11 năm 2017

Kính gửi: Tổng cục Môi trường – Bộ Tài nguyên và môi trường

Trả lời đề nghị của Quý Cơ quan về góp ý Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số quy định của các Nghị định về bảo vệ môi trường (sau đây gọi tắt là Dự thảo), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, trên cơ sở ý kiến của doanh nghiệp, có một số ý kiến như sau:

1. Công khai các báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC)

Luật Bảo vệ môi trường hiện nay đã có quy định về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) và được kỳ vọng là công cụ hữu hiệu để giảm thiểu những tác động môi trường tiềm tàng từ những bản quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước. Tuy nhiên, trên thực tế, việc thực hiện ĐMC trong thời gian qua chỉ mang lại những kết quả vô cùng khiêm tốn. Những vụ việc như thủy điện Đồng Nai 6 và 6A cho thấy, công cụ ĐMC không phát huy hiệu quả, không những khiến Nhà nước phải điều chỉnh quy hoạch mà còn gây lãng phí, tốn kém và rủi ro cho các doanh nghiệp khi quyết định đầu tư dựa trên những bản quy hoạch đó.

Một trong những lý do dẫn đến tình trạng trên là do thiếu sự minh bạch, giám sát trong công tác lập và thẩm định các báo cáo ĐMC. Các báo cáo này thường do cơ quan phê duyệt quy hoạch chủ trì thẩm định và cũng không có chế tài xử lý khi không thực hiện nên không phát huy được hiệu quả. Giải pháp tốt nhất cho vấn đề này là yêu cầu phải công khai các báo cáo ĐMC cùng với việc công khai các quy hoạch, kế hoạch khi lấy ý kiến cũng như sau khi ban hành. Dựa vào những thông tin này, người dân và doanh nghiệp có thể giám sát việc thực hiện ĐMC, từ đó nâng cao tỷ lệ tuân thủ cũng như chất lượng của các báo cáo này.

Đề nghị cơ quan soạn thảo bổ sung quy định về việc lấy ý kiến báo cáo ĐMC cùng với việc lấy ý kiến quy hoạch, kế hoạch, và công khai báo cáo ĐMC khi công khai quy hoạch, kế hoạch.

2. Thẩm định báo cáo đánh giá sơ bộ tác động môi trường (ĐSTM)

Quy định về việc đánh giá sơ bộ tác động môi trường (ĐSTM) đã được đưa vào Luật Đầu tư 2014 trong giai đoạn phê duyệt chủ trương đầu tư các dự án thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Thủ tướng. Tuy nhiên, theo Điều 4 của Dự thảo thì ĐSTM sẽ được mở rộng cho các dự án thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương nếu thuộc phụ lục IIa và bổ sung thêm giai đoạn thẩm định báo cáo ĐSTM. Trong khi đó, Điều 4.2 của Luật Đầu tư

đã có quy định “Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật này và luật khác về ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh, ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, trình tự, thủ tục đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật này”. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo cân nhắc về tính thống nhất của quy định này.

3. Tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường và ký quỹ nhập khẩu phế liệu

Theo quy định của pháp luật dân sự, ký quỹ là việc một bên nộp một khoản tiền vào tổ chức tín dụng vào tài khoản bị phong tỏa để bảo đảm thực hiện nghĩa vụ. Trong trường hợp này, doanh nghiệp có nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường và tiền ký quỹ nhằm bảo đảm rằng doanh nghiệp sẽ thực hiện nghĩa vụ này. Do đó, Điều 17 của Dự thảo yêu cầu phải nộp tiền ký quỹ vào Quỹ Bảo vệ môi trường và chỉ được hưởng lãi suất không kỳ hạn là không phù hợp. Quy định này khiến các doanh nghiệp phải tốn kém một khoản tiền rất lớn mà không đúng mục tiêu quản lý Nhà nước. Tiền ký quỹ các dự án khoáng sản thường được duy trì trong khoản thời gian dài, có dự án khai thác khoáng sản lên đến 30 năm, và rất hiếm xảy ra trường hợp rút tiền trước thời hạn. Nhiều doanh nghiệp phản ánh với VCCI rằng, mặc dù doanh nghiệp có thể rút tiền ra sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ, song doanh nghiệp coi như mất trắng số tiền này vì thời gian quá dài và lãi suất quá thấp. Điều này không chỉ ảnh hưởng đến quyền lợi của các doanh nghiệp mà còn không khuyến khích việc doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường bởi số tiền có thể rút ra được quá thấp so với chi phí cải tạo, phục hồi.

Hiện nay, việc ký quỹ nhập khẩu phế liệu theo Nghị định 38 cũng đã có cơ chế mở, cho phép các doanh nghiệp ký quỹ vào tổ chức tín dụng, không nhất thiết vào đưa vào Quỹ Bảo vệ môi trường. Hầu hết các lĩnh vực quản lý nhà nước khác có yêu cầu ký quỹ đều cho phép ký quỹ vào tổ chức tín dụng và cho phép doanh nghiệp thỏa thuận về lãi suất.

Do đó, VCCI đề nghị cơ quan soạn thảo sửa đổi quy định về ký quỹ cải tạo phục hồi môi trường và ký quỹ nhập khẩu phế liệu theo hướng, cho phép doanh nghiệp nộp tiền ký quỹ tại các tổ chức tín dụng và được hưởng lãi suất thỏa thuận.

4. Phương án bảo vệ môi trường

Dự thảo đưa ra quy định mới về phương án bảo vệ môi trường và coi đây là công cụ quản lý trong quá trình vận hành dự án, thay cho báo cáo ĐTM chỉ có tác dụng trong giai đoạn xây dựng, vận hành thử nghiệm. Tuy nhiên, trong Luật bảo vệ môi trường vẫn duy trì quy định về hệ thống quản lý môi trường áp dụng cho các cơ sở sản xuất “có phát sinh lượng chất thải lớn, nguy cơ ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường”. Như vậy, có sự chồng chéo về chức năng của hai công cụ quản lý này, và có thể gây tốn kém chi phí tuân thủ và thủ tục hành chính cho doanh nghiệp.

Theo đề xuất của Dự thảo, phương án bảo vệ môi trường được lập sau khi dự án đã xây dựng xong và đi vào vận hành, phương án này phải được thẩm định, phê duyệt, nội

dung của phương án này được coi là căn cứ để thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm. Cách làm như vậy sẽ dẫn đến rủi ro rất lớn cho các doanh nghiệp trong quá trình đầu tư. Ví dụ, nếu phương án bảo vệ môi trường không được phê duyệt, mặc dù doanh nghiệp đã được phê duyệt báo cáo ĐTM và đã bỏ tiền đầu tư xây dựng thì toàn bộ dự án phải dừng lại. Trong khi đó, các tiêu chí để phê duyệt hay không phê duyệt lại phụ thuộc vào ý kiến chủ quan của cơ quan quản lý. Cách quản lý này đặt doanh nghiệp vào vị thế rất rủi ro và từ đó tạo ra cơ hội cho những nhiễu, tiêu cực.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo cân nhắc loại bỏ quy định về phê duyệt, xác nhận phương án bảo vệ môi trường, theo đó, sẽ áp dụng theo cơ chế doanh nghiệp tự xây dựng tự chịu trách nhiệm, miễn là các thông số đầu ra như chất thải, tiếng ồn... đáp ứng các quy chuẩn kỹ thuật.

5. Bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường

Điều 31 của Dự thảo vẫn quy định về bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường đối với doanh nghiệp hoặc quỹ dự phòng rủi ro. Quy định này không thực sự cần thiết, không khả thi, khiến rất nhiều doanh nghiệp rơi vào tình trạng tuân thủ cũng dờ mà không tuân thủ cũng dờ.

Về nguyên tắc, khi doanh nghiệp gây thiệt hại về môi trường thì phải bồi thường, nếu không sẽ phải chịu những biện pháp cưỡng chế từ phía Nhà nước. Việc đặt ra nghĩa vụ mua bảo hiểm hoặc quỹ dự phòng rủi ro nhằm hạn chế nguy cơ doanh nghiệp gặp khó khăn về tài chính khi phải bồi thường. Tuy nhiên, trên thực tế, số lượng những vụ việc doanh nghiệp phải bồi thường thiệt hại về môi trường là vô cùng hiếm hoi (bồi thường thiệt hại môi trường tự nhiên theo Nghị định 03 chưa bao giờ được thực hiện, bồi thường thiệt hại sức khỏe, tính mạng, tài sản của cá nhân tổ chức thì không có ranh giới nào để phân biệt bồi thường thiệt hại về môi trường hay bồi thường trách nhiệm ngoài hợp đồng nói chung). Trên thực tế, chưa bao giờ ghi nhận trường hợp nào bên gây thiệt hại không đủ năng lực tài chính để bồi thường. Do đó, việc yêu cầu mua bảo hiểm hoặc trích lập quỹ dự phòng rủi ro là không cần thiết.

Thêm vào đó, hiện nay các doanh nghiệp kinh doanh bảo hiểm hầu như không đủ năng lực để cung cấp loại hình bảo hiểm này. Qua tham khảo thực tiễn của VCCI, chỉ có 2 doanh nghiệp bảo hiểm ở Việt Nam cung cấp loại bảo hiểm này và cũng chỉ dành cho những doanh nghiệp nước ngoài đáp ứng tiêu chuẩn của công ty mẹ trong kinh doanh. Mức phí bảo hiểm thường rất cao, lên đến hàng chục ngàn đô la mỗi năm. Trong trường hợp doanh nghiệp lựa chọn trích lập quỹ dự phòng thì chi phí là 0,5% doanh thu mỗi năm, tối đa 10% vốn điều lệ.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ quy định tại Điều 31 về nghĩa vụ mua bảo hiểm hoặc trích lập quỹ dự phòng rủi ro.

6. Cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng

Mặc dù quy định về công khai danh mục cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng trên trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước đã có, tuy nhiên, hiện nay, theo ghi nhận của VCCI rất ít địa phương có đăng tải thông tin này trên website. Điều này không rõ ràng địa phương đó không có cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng hay chính quyền địa phương đã không thực hiện việc rà soát, công bố. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo bổ sung thêm quy định: Định kỳ 3 tháng một lần, chính quyền địa phương phải đăng tải danh sách những cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng chưa được xử lý của tỉnh, kể cả trường hợp không còn cơ sở nào thì cũng phải công bố thông tin đó.

7. Quy hoạch quản lý chất thải trong quy hoạch bảo vệ môi trường

Điều 41 của Dự thảo bổ sung các quy định về quy hoạch quản lý chất thải trong quy hoạch bảo vệ môi trường, trong đó có nội dung “xác định vị trí, quy mô... cơ sở tái chế và cơ sở xử lý, chôn lấp chất thải” và yêu cầu các cơ sở xử lý, chôn lấp chất thải phải phù hợp với quy hoạch.

Từ Luật BVMT 2014 đã đưa ra nguyên tắc dịch vụ và giá dịch vụ xử lý chất thải đối với cả nguy hại và thông thường. Như vậy, đầu tư cơ sở xử lý chất thải là một ngành nghề đầu tư kinh doanh cho phép tư nhân tham gia, thậm chí, nếu một doanh nghiệp đầu tư dự án xử lý chất thải mà đáp ứng các điều kiện về vệ sinh môi trường thì cần được khuyến khích.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo điều chỉnh quy định theo hướng, các dự án cơ sở xử lý chất thải không nhất thiết phải phù hợp với quy hoạch, nhưng phải bảo đảm các yêu cầu về bảo vệ môi trường (Điều 42.3). Quy hoạch cơ sở xử lý chất thải chỉ có ý nghĩa khuyến khích đầu tư tư nhân hoặc bắt buộc đối với đầu tư công.

8. Nội dung dự án đầu tư cơ sở xử lý chất thải

Điều 50 của Dự thảo yêu cầu chủ dự án đầu tư cơ sở xử lý chất thải phải giải trình các nội dung về kinh tế, tài chính như nguồn vốn, khả năng cấp vốn, dự kiến doanh thu, khả năng thu hồi vốn... Đây là những nội dung thuần túy về kinh doanh nội bộ của doanh nghiệp, Nhà nước không cần thiết phải thẩm định. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo loại bỏ những nội dung này trong Điều 50.

9. Quản lý phế liệu trong nước

Điều 76 của Dự thảo quy định một số nội dung mới về quản lý phế liệu trong nước. Đây là nội dung mới và có thể sẽ tác động rất lớn đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của nhiều người dân và doanh nghiệp, đặc biệt là người lao động trình độ thấp và các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Vấn đề môi trường của ngành công nghiệp phế liệu có hai mặt, một mặt giúp giảm lượng chất thải phải chôn lấp, xử lý, một mặt lại có thể phát sinh những vấn đề môi trường trong quá trình thu gom, vận chuyển, tái chế. Do đó, các biện pháp quản lý cần

được cân nhắc một cách phù hợp, nếu chặt quá có thể làm đình trệ hoạt động của ngành này, gây ra hệ quả xã hội, môi trường lớn.

Điều 76.2 sử dụng phương pháp chọn cho đối với danh mục phế liệu được phép kinh doanh tại Việt Nam. được hiểu rằng các loại phế liệu nằm ngoài danh mục này thì không được kinh doanh, tái chế. Tuy nhiên, khái niệm phế liệu “là những vật liệu, sản phẩm đã bị loại bỏ từ quá trình sản xuất hoặc tiêu dùng để sử dụng làm nguyên liệu cho một quá trình sản xuất khác”. Khái niệm này không thực sự rõ ràng và có thể bị hiểu rất rộng, từ những loại phế liệu thường gặp như nhựa, kim loại, giấy cho đến dăm gỗ, vải vụn, rơm rạ, trấu, dầu ăn đã qua sử dụng, phụ phẩm nông nghiệp... cũng có thể được coi là phế liệu.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo sử dụng phương pháp chọn bỏ thay vì chọn cho, tức là lập danh mục những loại phế liệu không được kinh doanh, tái chế tại Việt Nam thay vì danh mục được phép.

Điều 76 cũng bổ sung rất nhiều quy định mang tính điều kiện đầu tư kinh doanh đối với các cơ sở thu gom, vận chuyển phế liệu như “phải có phương tiện vận tải”, “thiết bị lưu chứa, kho, bãi”, “có công trình bảo vệ môi trường”... Trong khi đó, kinh doanh phế liệu không phải là ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo Phụ lục 4 của Luật Đầu tư. Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo loại bỏ những quy định mang tính điều kiện đầu tư kinh doanh này.

10. Thẩm định công nghệ xử lý chất thải

Điều 93 của dự thảo bổ sung quy định đánh giá công nghệ xử lý chất thải đối với các công nghệ mới được nghiên cứu tại Việt Nam hoặc được chuyển giao từ nước ngoài và lần đầu áp dụng tại Việt Nam. Tuy nhiên, quy định này chưa xác định rõ tiêu chí nào để phân biệt công nghệ này với công nghệ khác. Ví dụ, cùng là chôn lấp chất thải, nhưng việc đào hố chôn lấp diện tích 1.000m², 10.000m² hay 100.000m² có được coi là công nghệ khác nhau không?

Hơn nữa, trong Điều 93.2 khi quy định về những tiêu chí đánh giá, dự thảo còn đi sâu bao gồm cả tiêu chí về mức độ nội địa hoá của dây chuyền thiết bị, khả năng sử dụng nguyên, nhiên, vật liệu tại địa phương... Đây là những nội dung đánh giá cho từng dây chuyền thiết bị cụ thể, cho từng dự án cụ thể, chứ không phải là cho công nghệ. Trong khi đó, mỗi dự án xử lý chất thải đều đã có quy định về kiểm tra, xác nhận bảo đảm yêu cầu bảo vệ môi trường.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ quy định về thẩm định công nghệ xử lý chất thải.

11. Giấy phép xả khí thải công nghiệp

Dự thảo đề xuất bổ sung quy định về Giấy phép xả khí thải công nghiệp và được thực hiện sau khi doanh nghiệp đã hoàn thành giai đoạn xây dựng dự án. Tuy nhiên, dự thảo lại không có quy định cụ thể về điều kiện để được Giấy phép, trường hợp nào cơ quan nhà nước sẽ từ chối, trường hợp nào sẽ được cấp phép? Toàn bộ việc đánh giá, cấp phép hoàn toàn phụ thuộc vào ý kiến chủ quan của cơ quan nhà nước. Quy định như vậy là rất kém minh bạch và đẩy doanh nghiệp vào vị trí vô cùng rủi ro. Bởi nếu cơ quan nhà nước từ chối cấp phép thì toàn bộ dự án không thể vận hành được trong khi tiền thì đã bỏ ra để đầu tư. Khi đó sẽ nảy sinh nguy cơ những nhiễu, tiêu cực.

Do đó, đề nghị cơ quan soạn thảo bỏ quy định về Giấy phép xả khí thải công nghiệp. Trong trường hợp cần thiết phải duy trì loại giấy phép này thì cần cấp phép đồng thời với quá trình ĐTM, tức là trước khi doanh nghiệp khởi công dự án.

Trên đây là một số ý kiến ban đầu của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đối với Dự thảo Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về bảo vệ môi trường. Rất mong cơ quan soạn thảo cân nhắc để chỉnh sửa, hoàn thiện Dự thảo này.

Trân trọng cảm ơn sự hợp tác của quý Cơ quan.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Chủ tịch Vũ Tiến Lộc (để báo cáo);
- Lưu VT, PC



Đậu Anh Tuấn