

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

BÁO CÁO

**Đánh giá tác động chính sách
dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)**

Hà Nội, tháng 02/2020

Số: 11/BC-BTNMT

Hà Nội, ngày 06 tháng 02 năm 2020

BÁO CÁO

Đánh giá tác động chính sách dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ BẮT CẤP TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Trong những năm qua, nước ta có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, công nghiệp, giao thông, xây dựng,... có những lúc phát triển nóng gây ra những áp lực đối với môi trường. Lượng chất thải thải ra môi trường ngày càng gia tăng và chưa có phương thức quản lý và sử dụng một cách phù hợp dẫn đến lãng phí tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường. Ô nhiễm, suy thoái đất, nước, không khí còn diễn ra nhiều nơi đang gây tổn hại cho nền kinh tế cũng như toàn xã hội. Nhiều dự án, cơ sở sản xuất có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường chưa được kiểm soát chặt chẽ, vẫn còn tình trạng các khu công nghiệp, cụm công nghiệp chưa có hạ tầng thu gom, xử lý nước thải tập trung, làng nghề gây ô nhiễm môi trường. Thời gian gần đây đã xảy ra những sự cố môi trường nghiêm trọng, ảnh hưởng tới sức khỏe và cuộc sống người dân, điển hình là sự cố môi trường biển tại 04 tỉnh miền Trung của Việt Nam xảy ra vào năm 2016.

Việt Nam tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, các cam kết quốc tế về môi trường cùng với các nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới, ô nhiễm theo dòng chảy, công nghệ lạc hậu sang Việt Nam, nhập khẩu trái phép chất thải dưới danh nghĩa phế liệu nhập khẩu đặt ra yêu cầu khách quan phải hội nhập về môi trường, tiếp cận quản lý môi trường ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực và tiếp cận với các nước phát triển trên thế giới.

Trước những thách thức về môi trường, yêu cầu bảo đảm phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường (BVMT) càng trở nên cấp thiết. Trong bối cảnh hiện nay, Nhà nước cần có cơ chế tạo điều kiện cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia chủ động, tích cực trong công tác BVMT, khuyến khích sản xuất, tiêu thụ bền vững, thân thiện với môi trường, khuyến khích xã hội hóa trong một số hoạt động BVMT. Cùng với đó, Nhà nước cần phải có các công cụ kiểm soát chặt chẽ các dự án, cơ sở có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm thực hiện theo nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”.

Nhằm tạo cơ chế thúc đẩy các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và cá nhân tham gia tích cực trong công tác BVMT, qua đó giải quyết những vấn đề môi trường đặt ra của giai đoạn phát triển mới, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường đã được đưa vào chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019 của Quốc hội khóa XIV theo Nghị quyết số 78/2019/QH14

ngày 11 tháng 6 năm 2019.

2. Mục tiêu xây dựng chính sách

a) Thể chế hóa đầy đủ, kịp thời đường lối, chủ trương của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về BVMT nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả của công tác BVMT, góp phần thúc đẩy sự phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước;

b) Khắc phục những tồn tại, hạn chế trong công tác quản lý Nhà nước về BVMT thời gian qua và đề xuất các giải pháp phù hợp có tính dự báo cho xu hướng phát triển của Việt Nam trong tương lai;

c) Bảo đảm tương thích với pháp luật và thông lệ quốc tế; tạo hành lang pháp lý đồng bộ về BVMT, thúc đẩy sự phát triển bền vững.

II. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC CHÍNH SÁCH

Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường (sau đây gọi tắt là dự án Luật) phải giải quyết nhiều vấn đề có tính chất phức tạp với nhiều chính sách khác nhau được đưa ra. Một số chính sách được luật hóa từ các văn bản dưới luật đã được tổ chức thực hiện trong thời gian qua. Những vấn đề được lựa chọn đưa vào báo cáo đánh giá tác động là những vấn đề đòi hỏi phải có chính sách mới, quan trọng, có mức độ gây tranh luận và ý kiến trái chiều lớn, có thể tạo ra nghĩa vụ tuân thủ lớn cho các đối tượng có liên quan. Để tiếp tục hoàn thiện, đánh giá chính sách đối với các nhóm chính sách đã được đánh giá tác động khi đề nghị xây dựng luật và bổ sung đánh giá các chính sách mới, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã quyết định đánh giá các vấn đề sau:

- 1) Tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư;
- 2) Đánh giá tác động môi trường;
- 3) Giấy phép môi trường;
- 4) Quản lý chất thải và công nghệ xử lý chất thải;
- 5) Quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn môi trường;
- 6) Nội dung, trách nhiệm quản lý Nhà nước và việc phân công, phân cấp thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường;
- 7) Công cụ kinh tế và nguồn lực tài chính cho bảo vệ môi trường;
- 8) Quản lý chất lượng môi trường;
- 9) Quản lý cảnh quan thiên nhiên và bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên;
- 10) Ứng phó với biến đổi khí hậu;
- 11) Bồi thường thiệt hại về môi trường;
- 12) Quan trắc, thông tin, cơ sở dữ liệu và báo cáo môi trường;

13) Hội nhập, hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường.

Đối với từng chính sách, Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ đánh giá theo quy trình: xác định vấn đề bất cập hiện tại (trong đó nêu rõ hậu quả và nguyên nhân), đưa ra các mục tiêu chính sách, xây dựng các phương án chính sách dự kiến để giải quyết vấn đề và đánh giá tác động (bao gồm kinh tế, xã hội, giới, thủ tục hành chính, hệ thống pháp luật) đối với phương án chính sách dự kiến.

1. Chính sách 1: Tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư

1.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay đã có một số tiêu chí để sàng lọc các dự án đầu tư được quy định rải rác trong các văn bản khác nhau (trong Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật BVMT và các văn bản dưới Luật). Các tiêu chí này về cơ bản dựa căn cứ vào quy mô nguồn vốn đầu tư, quy mô hoạt động của dự án, vị trí triển khai dự án để xác định mức độ, tầm quan trọng của dự án. Các yếu tố về môi trường cũng đã được tính đến trong các tiêu chí phân loại dự án theo quy định tại Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công. Tuy vậy, các yếu tố về môi trường còn khá mờ nhạt.

Với các quy định hiện hành, về cơ bản, mức độ yêu cầu về thủ tục bắt buộc thực hiện là như nhau giữa các đối tượng có những tính chất tác động đến môi trường khác nhau. Điều này gây tổn kém cho doanh nghiệp, đặc biệt, trong những trường hợp dự án có tác động môi trường không đáng kể nhưng vẫn phải thực hiện nhiều thủ tục về môi trường do (a) thuộc nhóm quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ (chẳng hạn như dự án đầu tư về giáo dục, văn hóa, thể thao,...), (b) thuộc nhóm 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 (ví dụ: công trình xây dựng đường đi, khu vệ sinh, lán, trại tại khu dịch vụ hành chính hay các dự án xây dựng quy mô nhỏ tại vùng đệm các khu bảo tồn,...). Bên cạnh đó, một số dự án đầu tư có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường vẫn được triển khai thực hiện tại các khu vực đông dân cư, sức chịu tải môi trường thấp đã gây ra những vấn đề bức xúc về môi trường. Nhiều sự cố ô nhiễm, suy thoái môi trường lớn, diễn ra trên diện rộng, bùng phát các điểm nóng về môi trường do xả thải, chôn lấp chất thải gây ô nhiễm môi trường đã xảy ra ở nhiều nơi, gây ra hậu quả lớn về kinh tế, xã hội, môi trường cả trước mắt và lâu dài, ảnh hưởng đến sản xuất, đời sống và sức khỏe của người dân, làm xáo trộn, gây mất an ninh trật tự, tâm lý bức xúc, bất an trong nhân dân. Quy định hiện hành cũng làm cho doanh nghiệp lẫn các cơ quan quản lý chưa có sự chủ động trong quá trình xem xét đầu tư, cho phép triển khai thực hiện dự án.

Một trong những nguyên nhân của tình trạng này là do chúng ta chưa làm tốt công tác quy hoạch bảo vệ môi trường, chưa phân biệt được các vùng hạn chế hoặc không cho phép triển khai cái dự án có nguy cơ tác động xấu đến môi trường hoặc ảnh hưởng đến khu dân cư khi hoạt động.

Bên cạnh đó, các thủ tục về chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư, thẩm

định thiết kế, cấp phép xây dựng đối với dự án đầu tư xây dựng không được liên kết chặt chẽ với hoạt động đánh giá tác động môi trường, cấp giấy xác nhận, giấy phép về môi trường dẫn đến thực tế có nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đã đi vào hoạt động nhưng không có thủ tục môi trường hoặc gây ô nhiễm môi trường.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm kiểm soát được rủi ro tác động môi trường của các dự án đầu tư nhằm định hướng các hoạt động phát triển phù hợp với chức năng, mức độ nhạy cảm, khả năng chịu tải của môi trường.

- Yêu cầu thủ tục môi trường phù hợp với mức độ tác động môi trường của dự án đầu tư, để giảm thiểu chi phí thực thi cho tất cả các bên liên quan.

- Tiêu chí phải rõ ràng, minh bạch để không tạo ra sự diễn giải khác nhau giữa doanh nghiệp và cơ quan quản lý Nhà nước.

1.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 1A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Các tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư được quy định tại Luật Bảo vệ môi trường theo hướng phân nhóm đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường là (a) Dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ (được xác định theo quy mô vốn đầu tư và mức độ quan trọng của dự án); (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 được cụ thể hóa trong Nghị định theo quy mô, công suất của từng dự án đầu tư.

Phương án 1B: Các tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư được phân nhóm theo cấp độ rủi ro đến môi trường trên cơ sở xem xét, kết hợp các tiêu chí về (a) phân vùng môi trường, (b) theo quy mô, tính chất và mức độ tác động đến môi trường của dự án đầu tư mà chủ dự án thực hiện đồng thời các thủ tục môi trường song song với các thủ tục về đầu tư, xây dựng.

Tiêu chí phân vùng môi trường được xác định gồm đặc điểm điều kiện tự nhiên và các chức năng môi trường tự nhiên; mức độ nhạy cảm về môi trường, sức chịu tải của môi trường; rủi ro môi trường, thiên tai và biến đổi khí hậu; hiện trạng và kịch bản phát triển kinh tế - xã hội.

Tiêu chí về tác động đến môi trường của dự án đầu tư được xét theo quy mô, tính chất, mức độ tác động đến môi trường mà yêu cầu các thủ tục môi trường khác nhau (gồm: chỉ cần thực hiện ĐTM; phải thực hiện ĐTM và cấp giấy phép môi trường; không phải thực hiện ĐTM nhưng phải có giấy phép môi trường; không phải thực hiện thủ tục môi trường). Các hồ sơ môi trường được thiết kế theo hướng đi trước và là một phần căn cứ để chủ dự án thực hiện các thủ tục về đầu tư, xây dựng sẽ là công cụ hữu hiệu để sàng lọc các dự án đầu tư

được phép triển khai, xây dựng và đi vào hoạt động.

1.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 1A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhà nước sẽ bị mất nguồn lực không đáng có cho việc thẩm định những dự án không thực sự có tác động nhiều đến môi trường.

+ Do các tiêu chí không rõ nên nhiều khi cán bộ quản lý mất nhiều thời gian để xác định dự án thuộc nhóm đối tượng phải làm thủ tục gì về môi trường. Đôi khi Nhà nước bị mất uy tín do vô tình tạo nên những rủi ro pháp lý cho doanh nghiệp vì khó xác định đúng thủ tục môi trường cho dự án đầu tư.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Do các dự án với các cấp độ rủi ro môi trường khác nhau vẫn phải làm chung một thủ tục về môi trường, nên điều này làm cho chủ đầu tư có dự án với mức độ rủi ro thấp về môi trường bị lãng phí nguồn lực cho việc phải làm những thủ tục về môi trường phức tạp.

+ Chủ dự án phải chịu rủi ro trong trường hợp khó xác định được thủ tục về môi trường (do tiêu chí đưa ra không rõ đã gây ra việc diễn giải và hiểu không thống nhất giữa cơ quan phê duyệt dự án với cơ quan thực hiện thanh, kiểm tra).

+ Các nhà đầu tư bị động trong xác định các địa điểm thực hiện dự án do thiếu việc phân vùng môi trường. Ngoài ra, một số dự án có nguy cơ bị dỡ bỏ, di dời hoặc kiên tụng khi được bố trí, sắp xếp không phù hợp với các chức năng môi trường tại địa phương. Ví dụ như trường hợp xây dựng trại nuôi heo xây dựng trái phép cạnh hồ Trị An¹- là nguồn cung cấp nước sinh hoạt cho hàng triệu người dân các tỉnh: Đồng Nai, Bình Dương và thành phố Hồ Chí Minh. Dự án xây dựng không phép mặc dù nhận được chủ trương của UBND huyện nhưng vẫn bị yêu cầu phá dỡ do không bảo đảm các điều kiện về môi trường và an ninh nguồn nước.

Đối với người dân và xã hội:

Do không thực hiện phân vùng môi trường, nên không xác định được các vùng có những đặc tính khác nhau về môi trường. Điều này có thể dẫn đến việc phát triển kinh tế- xã hội không phù hợp, gây ra những tác động xấu đến môi trường và xã hội.

¹ <https://plo.vn/thoi-su/chu-trai-heo-de-doa-nguon-nuoc-ho-tri-an-tu-thao-do-799358.html>

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

Kiểm soát được một phần tác động của các dự án đến môi trường.

- Đối với doanh nghiệp:

Một số dự án có cấp độ rủi ro môi trường cao đôi khi không phải mất chi phí thực hiện thủ tục ĐTM đầy đủ do tiêu chí không rõ ràng.

- Đối với người dân và xã hội: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 1B: Bổ sung các quy định về tiêu chí sàng lọc dự án, phân vùng môi trường (như mô tả ở trên).

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Phát sinh chi phí xây dựng các tiêu chí cụ thể sàng lọc dự án, xây dựng quy định về phân vùng môi trường.

+ Phát sinh chi phí triển khai các hoạt động về phân vùng môi trường như xác định cụ thể vị trí, diện tích, ranh giới vùng bảo vệ nghiêm ngặt và vùng hạn chế tác động môi trường. Nếu các chi phí này có thể lồng ghép để tiết giảm chi phí khi thực hiện các hoạt động quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, quy hoạch phát triển thì sẽ triệt tiêu tác động tiêu cực về chi phí này.

- Đối với doanh nghiệp:

Doanh nghiệp hiện đang nằm trong vùng nghiêm ngặt hoặc hạn chế tác động sẽ phải di dời hoặc chuyển đổi ngành nghề theo lộ trình. Điều này sẽ gây xáo trộn đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và tổn kém.

- Đối với người dân:

Việc phân vùng môi trường có thể làm giảm khả năng tiếp cận tới việc làm của người lao động ở các cơ sở đầu tư công nghiệp tại địa phương nếu rơi vào vùng bảo vệ nghiêm ngặt hoặc vùng hạn chế tác động.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc quy định những dự án ít có tác động tới môi trường không phải thực hiện đánh giá tác động môi trường sẽ làm giảm chi phí cho việc thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án có thể sớm triển khai thực hiện.

+ Việc phân vùng môi trường sẽ đem lại hiệu quả cao hơn trong quản lý môi trường. Các khu vực có chất lượng môi trường không tốt sẽ được tập trung các hoạt động để cải thiện môi trường. Các khu vực có chất lượng tốt sẽ có những yêu cầu nghiêm ngặt hơn để duy trì ổn định và cải thiện hơn chất lượng môi trường. Trên cơ sở phân vùng môi trường, các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được sắp xếp, bố trí phù hợp tại các vùng môi trường tương ứng, bảo đảm tận dụng tối đa các ưu thế về sử dụng tài nguyên thiên nhiên, giúp tăng cường khả năng tuần hoàn, quay vòng xử lý chất thải tại các dự án có tính chất tương hỗ, liên kết với nhau. Hoạt động theo phân vùng môi trường sẽ tránh được những xung đột về môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên và xử lý chất thải của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên vùng đã được phân định. Qua đó, làm giảm các khiếu nại, khiếu kiện về môi trường, tránh những tổn thất chi phí xã hội để giải quyết các xung đột xã hội tương ứng, đồng thời tạo điều kiện giải quyết công ăn việc làm, thu hút đầu tư theo hướng ổn định và bền vững hơn.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp thuộc nhóm đối tượng ít có tác động đến môi trường không phải thực hiện thủ tục về đánh giá tác động môi trường sẽ tiết kiệm được chi phí lập báo cáo đánh giá tác động môi trường và chi phí về thẩm định đánh giá tác động môi trường. Doanh nghiệp còn tiết kiệm được thời gian chờ thẩm định, do đó có thể đưa dự án sớm triển khai, tạo lợi thế cạnh tranh, thúc đẩy sự phát triển.

+ Trường hợp có quy định về phân vùng môi trường, doanh nghiệp sẽ chủ động xác định các vị trí để đầu tư dự án. Việc này sẽ tránh cho doanh nghiệp đỡ tốn kém chi phí phải di dời trong trường hợp chất thải từ hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có những tác động hoặc có nguy cơ gây bất lợi đến các hoạt động sản xuất, kinh doanh và sinh hoạt của khu vực xung quanh. Ví dụ như trường hợp xây dựng trang trại heo tại hồ Trị An ở Đồng Nai², chi phí đầu tư cho xây dựng trang trại là 20 tỷ, chưa kể chi phí phá dỡ và phục hồi môi trường. Đây là khoản chi phí khá lớn của một doanh nghiệp nhưng hoàn toàn có thể tránh được nếu như có những quy định về phân vùng môi trường.

- Đối với người dân và xã hội:

Quy định về phân vùng môi trường sẽ có tác dụng tốt trong việc giữ gìn,

² <https://news.zing.vn/thao-do-trang-trai-heo-khong-phep-ben-ho-tri-an-post887497.html>

bảo vệ môi trường một cách bền vững, thêm vào đó, sẽ tạo cho người dân địa phương cơ hội thực hiện các hoạt động đem lại thu nhập khác như phát triển du lịch tại các khu vực được bảo vệ, chăm sóc rừng để hưởng chi trả dịch vụ môi trường rừng, dịch vụ hệ sinh thái...

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về phân vùng môi trường không làm phát sinh thủ tục hành chính mới. Các thủ tục hành chính quy định trong phân vùng môi trường như đánh giá tác động môi trường, cấp phép về môi trường... không phải là các thủ tục hành chính riêng biệt cho hoạt động phân vùng môi trường mà là các thủ tục hành chính được viện dẫn từ các quy định có liên quan về đánh giá tác động môi trường, giấy phép môi trường.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về tiêu chí sàng lọc dự án, phân vùng môi trường bảo đảm các quy định về quy hoạch BVMT được triển khai trên thực tế theo hướng khoa học và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tổng số quy định sẽ cần sửa đổi, bổ sung là 01 văn bản luật, 02 văn bản nghị định (01 nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành và 01 nghị định về xử phạt vi phạm hành chính) và 01 thông tư.

Kiến nghị đối với chính sách:

Sau khi phân tích, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định chọn Phương án 1B, không lựa chọn phương án 1A, vì phương án 1B sẽ giúp giải quyết được vấn đề và mang lại lợi ích nhiều hơn chi phí.

Khi triển khai Phương án 1B, cần lưu ý đến một số điểm sau:

+ Các tiêu chí sàng lọc dự án cần đặt các yếu tố tác động đến môi trường về mức độ ảnh hưởng của dự án, thay vì chỉ quan tâm tới quy mô vốn đầu tư.

+ Việc phân vùng môi trường cần được thực hiện với những tiêu chí cụ thể, rõ ràng về mặt môi trường với những nội hàm được quy định rõ ràng và có thể thao tác được. Cần làm rõ các khái niệm về khu dân cư tập trung, dự án đầu tư xâm hại đến đối tượng cần bảo vệ; đối tượng cần bảo vệ; phân vùng bảo vệ nghiêm ngặt, phân vùng hạn chế tác động.

Việc phân vùng môi trường để quản lý là công cụ tốt trong quản lý môi trường, tuy nhiên, tiêu chí phân vùng như nào để quản lý rất quan trọng. Nếu xác định không đúng, không phù hợp sẽ gây những xáo trộn rất lớn trong đời sống xã hội. Ví dụ, trường hợp quy định các khu dân cư tập trung thuộc vùng bảo vệ nghiêm ngặt mà không xác định rõ quy mô, tính chất của khu dân cư tập trung sẽ dẫn đến tình trạng tất cả các khu dân cư tập trung đều không thể phát triển sản xuất hoặc các cơ sở sản xuất ở đây sẽ phải di dời theo lộ trình sẽ gây ra những tác động rất lớn đến ổn định xã hội.

2. Chính sách 2: Đánh giá tác động môi trường

2.1. Xác định vấn đề bất cập

- Chế định về đánh giá tác động môi trường đã được thực hiện gần 30 năm nay (từ năm 1993), tuy nhiên, trong quá trình thanh, kiểm tra, các vi phạm về không thực hiện đúng theo ĐTM được phê duyệt là lỗi khá phổ biến chiếm khoảng 10% các loại lỗi vi phạm trong xử phạt vi phạm hành chính về BVMT. Một trong các nguyên nhân là do ĐTM chỉ là công cụ dự báo, nên khó có thể một báo cáo ĐTM chi tiết đến mức có thể dự báo định lượng và nêu rõ các giải pháp giảm thiểu tất cả các tác động, rủi ro, sự cố về môi trường và xã hội có thể xảy ra trong suốt vòng đời của dự án. Trong khi đó, pháp luật về BVMT đang coi báo cáo phê duyệt ĐTM là căn cứ để thanh tra, kiểm tra và căn cứ để chủ dự án tổ chức thực hiện các biện pháp BVMT trong quá trình triển khai dự án. Bên cạnh đó, thủ tục về điều chỉnh ĐTM hay lập lại ĐTM chưa thật sự rõ ràng, quy định khá phức tạp, phụ thuộc vào năng lực thực thi của cán bộ đã gây bất lợi cho chủ dự án. Khi phải tính toán chi phí lợi ích, cần thay đổi nhanh chóng, kịp thời để nắm bắt cơ hội đầu tư để đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh của mình, doanh nghiệp chủ động thay đổi ĐTM khi chưa được sự đồng thuận từ phía cơ quan quản lý Nhà nước.

- Quá trình ĐTM thiếu vắng các quy định về yếu tố xã hội trong xem xét dự án đầu tư làm gia tăng rủi ro về xã hội trong quá trình thực hiện dự án, không bảo đảm tính bền vững khi thực hiện dự án, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn xã hội. Việc tham vấn cộng đồng chưa bảo đảm huy động được sự tham gia của mọi bên liên quan, các đối tượng chịu ảnh hưởng (trực tiếp và gián tiếp) ngay từ các giai đoạn đầu đề xuất, lập kế hoạch dự án, trong quá trình thiết kế, đề xuất biện pháp giảm thiểu; thiếu các quy định công khai và phổ biến sớm thông tin phù hợp, minh bạch, khách quan, có ích và dễ tiếp cận, theo hình thức phù hợp; chưa quy định tương tác 2 chiều (có tiếp thu, trả lời ý kiến) trong tham vấn.

- Một số dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao thuộc lĩnh vực đặc thù đòi hỏi có những yêu cầu kỹ thuật chuyên sâu gây lúng túng cho cơ quan thẩm định ĐTM trong điều kiện nguồn lực hạn chế. Theo kinh nghiệm của ngành xây dựng, cơ quan thẩm định thiết kế được quyền yêu cầu chủ dự án phải thuê đơn vị có năng lực thẩm tra thiết kế của dự án trước khi trình thẩm định. Điều này là cần thiết nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ dự án, nâng cao chất lượng của báo cáo ĐTM và giúp cơ quan thẩm định có đầy đủ căn cứ khoa học, công nghệ, đặc biệt đối với các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

- Quy định về thủ tục môi trường chưa được song hành với các quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng; chủ dự án không biết phải thực hiện thủ tục nào ở giai đoạn nào của dự án để thực hiện đồng thời các thủ tục; dẫn đến nhiều lần phải điều chỉnh thiết kế, điều chỉnh dự án đầu tư và xin cấp phép xây dựng.

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm vị trí, vai trò, phát huy hiệu quả, hiệu lực của công cụ ĐTM

trong quản lý môi trường;

- Đảm bảo công cụ ĐTM là một phần hoạt động sàng lọc dự án đầu tư;
- Nâng cao chất lượng của báo cáo ĐTM.

2.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 2A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 2B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá tác động môi trường theo hướng:

- Quy định cụ thể về trình tự thực hiện các thủ tục về môi trường (trong đó có ĐTM) đối với từng loại dự án đầu tư cụ thể tương ứng với trình tự triển khai dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng. Chủ dự án sẽ biết mình phải làm những công việc gì theo từng giai đoạn thực hiện dự án.

- Các yếu tố về xã hội được bổ sung tại các nội dung về báo cáo ĐTM, bắt buộc phải có quy trình tham vấn, công khai thông tin, giám sát thực hiện. Quy định các yếu tố về xã hội trong nội dung về ĐTM làm rõ hiện trạng, quy hoạch khai thác, sử dụng tài nguyên của các đối tượng bị ảnh hưởng (trực tiếp, gián tiếp) và đánh giá những rủi ro, ảnh hưởng của các đối tượng này trong việc tiếp cận, sử dụng tài nguyên khi dự án đi vào hoạt động, qua đó đưa ra các biện pháp giảm thiểu (ví dụ: thay đổi sinh kế) nhằm ổn định đời sống nhân dân.

- Quy định lại vai trò của ĐTM là công cụ dự báo và chỉ có ý nghĩa trong giai đoạn triển khai xây dựng dự án.

- Quy định về thủ tục thẩm tra báo cáo ĐTM.

- Quy định về vai trò của quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện các công việc liên quan đến thủ tục đầu tư, xây dựng, cấp phép hoạt động của dự án.

2.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 2A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước có thể sẽ phải bỏ trí thời gian, nhân lực để giải quyết các tranh chấp môi trường, khiếu nại, khiếu kiện có thể xảy ra do tranh chấp giữa chủ đầu tư dự án và người dân tại khu vực thực hiện dự án nếu chưa nhận được sự đồng thuận của người dân trong quá trình thực hiện ĐTM.

+ Với những dự án có tính kỹ thuật phức tạp, đòi hỏi nhiều kiến thức chuyên sâu sẽ gây khó khăn cho cơ quan Nhà nước trong việc thẩm định ĐTM trong điều kiện hạn chế về thời gian, nguồn lực thực hiện.

+ Cơ quan thanh, kiểm tra gặp khó khăn khi xác định hành vi vi phạm với công cụ ĐTM mang tính dự báo lại trở thành căn cứ để thực hiện thanh, kiểm tra việc tuân thủ pháp luật của doanh nghiệp.

+ Cơ quan Nhà nước sẽ bị căng thẳng vì cả doanh nghiệp và người dân đều bức xúc với quy định hiện hành, vừa gây tốn kém, vừa không có tác dụng thực sự bảo vệ môi trường.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp có nguy cơ bị xử phạt nếu không thực hiện kịp thời thủ tục điều chỉnh ĐTM; nguy cơ mất cơ hội kinh doanh nếu tuân thủ theo đúng các quy định về chấp thuận điều chỉnh ĐTM, lập lại ĐTM do mất thêm thời gian để thực hiện.

+ Việc giữ nguyên quy định hiện hành không tính đến các yếu tố xã hội trong quá trình ĐTM của dự án dẫn đến nguy cơ gia tăng các tranh chấp môi trường, khiếu nại, khiếu kiện kéo dài giữa chủ dự án và cộng đồng dân cư tại khu vực thực hiện dự án.

+ Thời gian thực hiện thẩm định ĐTM có thể kéo dài đối với một số dự án có tính kỹ thuật phức tạp, chuyên sâu.

- Đối với người dân và xã hội:

+ Quy trình lấy ý kiến cộng đồng trong quá trình thực hiện ĐTM không được thực hiện đầy đủ có thể dẫn đến ý kiến, tri thức bản địa của cộng đồng không được thu nhận. Việc này có thể ảnh hưởng đến đời sống của người dân vùng chịu tác động của dự án, tiềm ẩn gây ra những tranh chấp, xung đột quyền lợi về môi trường khi dự án triển khai, đi vào hoạt động.

+ Chịu ảnh hưởng ô nhiễm môi trường do quy trình hiện tại không kiểm soát hiệu quả được ô nhiễm môi trường.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhận được một phần thông tin về phương án bảo vệ môi trường dự kiến của doanh nghiệp.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Không mất chi phí cập nhật thông tin, thay đổi; kinh phí cho việc tuân thủ thêm các yêu cầu về đánh giá tác động môi trường.

- Đối với người dân và xã hội:

Không đáng kể.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung,

không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 2B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về ĐTM theo hướng: bổ sung các yếu tố về xã hội trong báo cáo ĐTM, bắt buộc phải có sự tham vấn, công khai thông tin và giám sát thực hiện; quy định cụ thể về trình tự thực hiện các thủ tục về môi trường (trong đó có ĐTM) đối với từng loại dự án đầu tư cụ thể tương ứng với trình tự triển khai dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng; quy định lại vai trò của ĐTM là công cụ dự báo và chỉ có ý nghĩa trong giai đoạn triển khai xây dựng dự án; quy định về thủ tục thẩm tra báo cáo ĐTM; quy định về vai trò của quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là căn cứ để cấp có thẩm quyền thực hiện các công việc liên quan đến thủ tục đầu tư, xây dựng, cấp phép hoạt động của dự án.

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp lý về ĐTM và đánh giá tác động xã hội theo định hướng nêu trên sẽ có những tác động kinh tế, xã hội như sau:

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Phát sinh chi phí xây dựng, sửa đổi, bổ sung văn bản theo nội dung chính sách của phương án này, đồng thời ban hành mới hoặc sửa đổi quy định về xử lý vi phạm.

+ Phát sinh chi phí về tập huấn cho cán bộ tiếp cận, cập nhật với văn bản mới. Đồng thời, giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính, chuyển đổi vai trò của ĐTM cho phù hợp quy định mới.

+ Đầu tư thêm thời gian, nhân lực để thẩm định nội dung báo cáo ĐTM liên quan đến các yếu tố xã hội.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Gia tăng thêm chi phí cho chủ đầu tư trong giai đoạn đầu thực hiện dự án vì phải bổ sung thêm các đối tượng cần tham vấn cộng đồng và các yếu tố xã hội trong nội dung về ĐTM.

+ Doanh nghiệp mất thêm chi phí thực hiện hoạt động thẩm tra nội dung báo cáo ĐTM.

- Đối với người dân và xã hội:

Người dân sẽ cần phải dành thời gian để tìm hiểu thông tin về dự án, góp ý đối với những tác động của dự án và các biện pháp BVMT mà chủ dự án đề

xuất trong báo cáo ĐTM.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan quản lý Nhà nước trong kiểm soát hoạt động của các tổ chức, cá nhân, tránh chòng chéo, giẫm chân lên nhau trong các lĩnh vực có tính chất tương đồng.

+ Quy định bổ sung nội dung này sẽ góp phần ngăn ngừa các xung đột môi trường, giảm thiểu các vụ khiếu kiện tranh chấp kéo dài ở các khu dân cư trong cộng đồng xã hội, từ đó, giúp ổn định trật tự an ninh và an toàn xã hội.

+ Bổ sung thủ tục thẩm tra nội dung báo cáo ĐTM đối với các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao góp phần làm căn cứ và tư vấn thêm cho cơ quan có thẩm quyền khi xem xét thẩm định báo cáo ĐTM để lựa chọn được các giải pháp bảo vệ môi trường phù hợp, đáp ứng yêu cầu BVMT. Việc thẩm tra nội dung báo cáo ĐTM được thực hiện bởi tổ chức độc lập nhằm giảm tải cho cơ quan quản lý đối với những dự án có tính chất chuyên sâu, phức tạp.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc bổ sung thêm các nội dung, đối tượng và yêu cầu của hoạt động tham vấn sẽ góp phần đánh giá đúng mức các vấn đề môi trường liên quan đến vị trí thực hiện dự án, tăng cường khả năng chấp nhận dự án và giảm thiểu những tranh chấp và chậm trễ trong việc triển khai thực hiện dự án. Mức độ chuẩn xác và đầy đủ của việc xác định các tác động môi trường tiềm tàng của dự án sẽ được hỗ trợ đáng kể trên cơ sở xem xét một cách thấu đáo và đầy đủ các ý kiến, quan điểm của các nhóm bị ảnh hưởng và những nhóm quan tâm đến dự án được thực hiện trong các bước thực hiện khác nhau của quá trình ĐTM.

+ Việc thay đổi các quy định về ĐTM và đánh giá tác động xã hội góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp; đồng thời, nâng cao hình ảnh, uy tín của các doanh nghiệp thực hiện nghiêm quy định về bảo vệ môi trường.

+ Việc đánh giá tác động xã hội góp phần tạo sự đồng thuận của người dân tại khu vực dự án, sẽ tránh cho doanh nghiệp những rủi ro khiếu nại, khiếu kiện và đền bù thiệt hại về môi trường do không tính hết các yếu tố xã hội đối với cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng khi thực hiện ĐTM.

+ Quy định lại vai trò của ĐTM không phải là căn cứ để thực hiện thanh, kiểm tra sẽ giúp doanh nghiệp giảm rủi ro về pháp lý trong quá trình thực hiện dự án do không thực hiện đúng nội dung ĐTM được phê duyệt. Đây là lỗi rất dễ mắc phải do ĐTM mang tính dự báo ở giai đoạn chuẩn bị dự án, khi dự án đi vào vận hành chính thức, chắc chắn sẽ có những yếu tố, hạng mục, nội dung cần phải điều chỉnh để bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tế hoạt động sản xuất, kinh doanh của cơ sở. Thực tiễn hoạt động thanh, kiểm tra doanh nghiệp cho thấy, khoảng 10% các cơ sở được thanh tra mắc lỗi “thực hiện không đúng một

trong các nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường và các yêu cầu trong quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường” với mức phạt từ 30 triệu đến 50 triệu đồng. Với khoảng 5.000 cơ sở được thanh tra mỗi năm, số cơ sở có nguy cơ bị phạt với lỗi trên là khoảng 500 cơ sở và mức phạt ước tính khoảng 20 tỷ đồng.

- Đối với người dân:

Nếu có sự đồng thuận khi thực hiện dự án thì ít có khả năng xảy ra xung đột, tranh chấp giữa chủ dự án và người dân tại khu vực dự án. Do vậy, tránh được những chi phí để theo đuổi các vụ khiếu kiện về môi trường.

+ Việc thẩm tra báo cáo ĐTM bởi tổ chức độc lập sẽ góp phần nâng cao chất lượng báo cáo ĐTM, cơ quan tư vấn lập báo cáo ĐTM và chủ dự án biết trách nhiệm phải thực hiện công tác BVMT ngay từ khi lập dự án; đồng thời tăng cường tính phản biện độc lập của tổ chức thẩm tra có đủ điều kiện để tư vấn cho chủ dự án lựa chọn các giải pháp BVMT phù hợp, hiệu quả. Do đó, xã hội sẽ được hưởng lợi từ việc môi trường được bảo vệ tốt hơn.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định về ĐTM là quy định chung, không phân biệt giới. Tuy nhiên, với việc quy định xem xét các yếu tố xã hội trong ĐTM sẽ yêu cầu chủ dự án chú trọng hơn đến các nhóm cộng đồng dễ bị tổn thương bị ảnh hưởng bởi dự án. Qua đó, bảo đảm sự công bằng trong tiếp cận các cơ hội để phát triển kinh tế, ổn định cuộc sống của các nhóm đối tượng này.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về ĐTM và đánh giá tác động xã hội không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

Phát sinh thủ tục hành chính về cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động thẩm tra báo cáo ĐTM, dự kiến triển khai từ năm 2024.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về ĐTM đảm bảo tính tương thích giữa Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn và quy định chi tiết về Luật BVMT với Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng và một số lĩnh vực khác.

Khi sửa đổi các quy định về ĐTM, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung một số quy định liên quan đến chế tài xử lý vi phạm (xử phạt vi phạm hành chính trong bảo vệ môi trường).

Kiến nghị đối với chính sách:

Sau khi phân tích, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định chọn Phương án 2B do những ưu thế vượt trội về tác động kinh tế, xã hội và tốt hơn cho môi trường.

Khi thực hiện phương án này, cần cân nhắc một số vấn đề sau để bảo đảm

mục tiêu kỳ vọng:

Thứ nhất, cần xác lập rõ vai trò của ĐTM và công cụ quản lý hậu ĐTM để bảo đảm sự liên kết, thống nhất trong quản lý.

Thứ hai, việc đưa ra các quy định về đánh giá tác động xã hội cần phải có những tiêu chí rõ ràng, tránh cho việc hiểu đa nghĩa và cách thức thực hiện khác nhau giữa các cơ quan quản lý, gây khó khăn cho doanh nghiệp khi triển khai thực hiện.

3. Chính sách 3: Giấy phép môi trường

3.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay, sau khi thực hiện đánh giá tác động môi trường, các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đang phải thực hiện nhiều loại giấy phép, giấy xác nhận có tính chất như giấy phép để thực hiện nghĩa vụ về BVMT. Một cơ sở thuộc đối tượng ĐTM thường phải thực hiện tối thiểu là 4 loại giấy tờ mang tính giấy phép (gồm: Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; giấy phép xả thải vào nguồn nước; giấy phép xả khí thải; sổ đăng ký chủ nguồn thải chất thải nguy hại) và tối đa là 06 giấy phép (một số doanh nghiệp thuộc lĩnh vực đặc thù đi vào hoạt động cần có thêm 02 loại giấy phép nữa là giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất; giấy phép xử lý chất thải nguy hại). Các loại giấy phép này có thể do các cơ quan cấp phép khác nhau (Bộ TN&MT, UBND cấp tỉnh, Sở TN&MT hoặc Bộ NN&PTNT, Sở NN&PTNT) nên đôi khi có những yêu cầu về trách nhiệm, nghĩa vụ pháp lý không đồng nhất giữa các giấy phép làm khó khăn cho cơ sở khi tuân thủ, đồng thời khó cho việc thanh, kiểm tra của cơ quan quản lý Nhà nước.

Các hồ sơ cấp giấy phép này có nhiều yêu cầu trùng lặp, giống nhau dẫn đến tình trạng cùng một nội dung nhưng dự án, cơ sở phải thể hiện ở nhiều hồ sơ khác nhau gây lãng phí đối với nguồn lực xã hội. Các giấy phép được thực hiện tại những thời điểm khác nhau làm doanh nghiệp mất nhiều thời gian xin cấp phép, đồng thời cơ quan quản lý Nhà nước cũng mất nhiều thời gian, chi phí hơn cho việc thẩm định và ban hành giấy phép.

Bên cạnh đó, quy định hiện hành đối với trường hợp các dự án, phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ quy mô cấp huyện quản lý chỉ phải thực hiện đăng ký kế hoạch bảo vệ môi trường trước khi triển khai mà không có thủ tục hậu thẩm. Quy định này đã tạo lỗ hổng cho các cơ sở lợi dụng đi vào hoạt động mà không đầu tư các công trình bảo vệ môi trường. Cơ quan quản lý chỉ phát hiện được thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra hoặc theo phản ánh, tố cáo về ô nhiễm môi trường của người dân.

Nhìn chung, trong lĩnh vực BVMT hiện đang tồn tại nhiều công cụ quản lý mang tính cấp phép với sự chồng chéo, trùng lặp về nội dung, thủ tục dẫn đến giảm hiệu lực, hiệu quả của công tác quản lý Nhà nước, gây khó khăn, phát sinh chi phí và thời gian của chủ đầu tư.

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Hạn chế sự chồng chéo, trùng lặp trong các giấy phép về BVMT nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp thực hiện tốt nghĩa vụ về BVMT, đồng thời giúp cơ quan Nhà nước có sự quản lý thống nhất về BVMT.

3.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 3A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Dự án, cơ sở sẽ phải thực hiện đầy đủ các thủ tục về giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; giấy phép xả thải vào nguồn nước; giấy phép xả khí thải; sổ chủ nguồn thải. Đối với một số doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực xử lý chất thải nguy hại hay sử dụng phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất sẽ phải thực hiện thêm thủ tục cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất; giấy phép xử lý chất thải nguy hại.

Mới đây, theo quy định tại Nghị định số 40/2019/NĐ-CP, giấy phép xả khí thải được lồng ghép vào thủ tục cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; thủ tục cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, giấy phép xử lý chất thải nguy hại thay thế cho thủ tục cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT. Như vậy, theo quy định hiện hành, để dự án đi vào hoạt động cần phải thực hiện 03 thủ tục về cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT (hoặc giấy phép xử lý chất thải nguy hại hoặc giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu); giấy phép xả thải vào nguồn nước và sổ chủ nguồn thải.

Phương án 3B: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành, tổ chức phối hợp và thực hiện việc lồng ghép, liên thông thủ tục hành chính có liên quan về môi trường tại tất cả các cơ quan cấp phép.

Phương án 3C: Ban hành quy định về giấy phép môi trường tổng hợp để hợp nhất và thay thế tất cả các loại giấy tờ mang tính giấy phép về môi trường.

3.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 3A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước phải bố trí cán bộ và kinh phí để thực hiện nhiều thủ tục cấp phép khác nhau:

i) Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT: chi phí nhân công đối với cán bộ xử lý hồ sơ, đoàn kiểm tra của Sở Tài nguyên và Môi trường (2 lần); đoàn kiểm tra của cơ quan phê duyệt báo cáo ĐTM; chi phí lấy mẫu phân tích,

xác định tuân thủ; chi phí đi lại, phục vụ hoạt động kiểm tra, xác nhận: Trung bình khoảng 50 triệu đồng/ giấy xác nhận

ii) Giấy phép xả nước thải: chi phí nhân công đối với cán bộ xử lý hồ sơ, kiểm tra thực tế hiện trường (nếu có), tổ chức hội đồng thẩm định: trung bình khoảng 20 triệu với trường hợp không kiểm tra thực tế; 30 triệu với trường hợp kiểm tra thực tế

iii) Sổ chủ nguồn thải: chi phí tính theo lương cán bộ xử lý hồ sơ trong 10 ngày làm việc: bình quân 2 triệu.

Để cấp đủ giấy phép cần thiết cho doanh nghiệp hoạt động, Nhà nước cần chi phí khoảng từ 72 triệu đến 82 triệu đồng.

Tính bình quân mỗi năm cơ quan trung ương cấp phép về môi trường cho các cơ sở đi vào hoạt động khoảng 60 cơ sở³ thì chi phí cấp phép khoảng 4.320 triệu đồng (= 72 triệu đồng x 60 cơ sở).

+ Cơ quan thanh, kiểm tra có thể gặp khó khăn do các yêu cầu tuân thủ tại các loại giấy phép có thể không thống nhất.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp mất thời gian, chi phí cho việc xin cấp phép bao gồm chi phí lập hồ sơ, chi phí thẩm định

i) Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT: chi phí nhân công hoặc thuê tư vấn lập hồ sơ, lấy mẫu, phân tích, xác định mức độ tuân thủ và phí thẩm định cấp phép (nếu có): trung bình khoảng 200 triệu đối với xác nhận hoàn thành công trình BVMT; ngoài ra, với cơ sở xử lý chất thải nộ thêm trung bình 20 triệu tiền phí thẩm định cấp phép; cơ sở phế liệu nộ phí thẩm định trung bình 64 triệu.

ii) Giấy phép xả nước thải: chi phí nhân công hoặc thuê tư vấn lập hồ sơ, lấy mẫu, phân tích, xác định mức độ tuân thủ và phí thẩm định đề án xả thải: trung bình khoảng 126 triệu đối với cơ quan trung ương; 100 triệu đối với cơ quan địa phương

iii) Sổ chủ nguồn thải: chi phí lập hồ sơ: 2 triệu

Như vậy, với một doanh nghiệp khi đi vào hoạt động có đủ các giấy phép cần thiết về môi trường sẽ mất chi phí khoảng từ 328 triệu đến 392 triệu đồng.

³ Theo báo cáo công tác BVMT năm 2018 của các tỉnh, thành phố.

³ Theo báo cáo công tác BVMT năm 2018 của các tỉnh, thành phố.

³ Theo báo cáo tổng kết công tác của Tổng cục Môi trường: Năm 2019, Tổng cục Môi trường đã cấp Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT cho 61 dự án; cấp Giấy phép hành nghề quản lý chất thải nguy hại cho 89 doanh nghiệp; xác nhận đủ điều kiện nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất đối với 92 đơn vị; Năm 2018, Tổng cục Môi trường đã cấp Giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường cho 49 dự án; cấp phép hành nghề quản lý chất thải nguy hại đối với 48 doanh nghiệp; xác nhận đủ điều kiện³ Theo báo cáo công tác BVMT năm 2018 của các tỉnh, thành phố.

Tính bình quân mỗi năm cơ quan trung ương cấp phép về môi trường cho các cơ sở đi vào hoạt động khoảng 60 cơ sở⁴ thì chi phí doanh nghiệp phải bỏ là 19.680 triệu đồng (328 triệu x 60).

Tính bình quân mỗi năm, mỗi địa phương cấp phép về môi trường cho các cơ sở đi vào hoạt động khoảng 10 cơ sở⁵ thì chi phí cấp phép khoảng 45.360 triệu; chi phí doanh nghiệp là 189.000 triệu đồng (300 triệu x 630).

+ Việc thiếu sự phối kết hợp trong thẩm định, phê duyệt ĐTM, xác nhận công trình BVMT, cấp giấy phép xả nước thải... trong các giai đoạn của dự án cũng gây nhiều lúng túng, khó khăn, tốn kém cho doanh nghiệp. Đôi khi cùng một nội dung (ví dụ chương trình quan trắc, yêu cầu chất lượng nước thải sau xử lý), nhưng giữa quyết định phê duyệt ĐTM, giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT và giấy phép xả nước thải vào nguồn nước lại có quy định khác nhau. Thậm chí có những trường hợp quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM cho Dự án cho phép chất lượng nước thải sau xử lý loại B, khi dự án thi công xây dựng và đi vào vận hành hoạt động, khi đề nghị cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước lại bị cơ quan quản lý Nhà nước yêu cầu phải xử lý nước thải đạt loại A; trong quá trình thẩm định, phê duyệt ĐTM không yêu cầu xây dựng hồ ứng phó sự cố, tuy nhiên khi cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước lại yêu cầu xây dựng hồ ứng phó sự cố... gây rất nhiều khó khăn, tốn kém, vướng mắc cho doanh nghiệp. Dẫn đến có những công trình trên thực tế đã được phê duyệt Báo cáo ĐTM, xác nhận hoàn thành công trình BVMT, đã xây dựng, vận hành thử nghiệm và đi vào hoạt động, nhưng chưa được cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước. Trong nhiều trường hợp, việc chậm trễ trong hoàn thành các giấy phép (ví dụ giấy phép xả nước thải vào nguồn nước) do các mâu thuẫn, vướng mắc phát sinh từ các văn bản của các cơ quan quản lý Nhà nước nêu trên gây ra những phí tổn lớn do chậm thầu của các nhà thầu, khiến chủ đầu tư rủi ro vì bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT, tài nguyên nước.

Như vậy, tổng chi phí cho hoạt động cấp phép cả Nhà nước và doanh nghiệp tính bình quân khoảng: **258.360 triệu đồng.**

- Đối với người dân và xã hội:

Không có tác động trực tiếp.

⁴ Theo báo cáo tổng kết công tác của Tổng cục Môi trường: Năm 2019, Tổng cục Môi trường đã cấp Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT cho 61 dự án; cấp Giấy phép hành nghề quản lý chất thải nguy hại cho 89 doanh nghiệp; xác nhận đủ điều kiện nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất đối với 92 đơn vị; Năm 2018, Tổng cục Môi trường đã cấp Giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường cho 49 dự án; cấp phép hành nghề quản lý chất thải nguy hại đối với 48 doanh nghiệp; xác nhận đủ điều kiện nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất đối với 61 đơn vị

⁵ Theo báo cáo công tác BVMT năm 2018 của các tỉnh, thành phố.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Các chính sách hiện tại giúp bảo vệ môi trường một phần.

+ Cơ quan quản lý thực hiện cấp phép theo từng giai đoạn của dự án nên có thể thông tin sẽ chuẩn xác, phù hợp hơn với từng thời kỳ hoạt động của dự án.

+ Việc cấp giấy phép đơn lẻ có thể thực hiện được nhanh chóng, không bị áp lực đối với cán bộ, cơ quan cấp phép do tính chất chuyên biệt của từng loại giấy phép.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Tại mỗi giai đoạn phát triển của dự án thì có những yêu cầu tuân thủ khác nhau nên phải thực hiện các loại giấy phép khác nhau. Khi doanh nghiệp thực hiện đến bước nào thì làm thủ tục cấp giấy phép cho bước đó; bước trước tạo tiền đề cho bước sau nên việc thực hiện thủ tục cấp phép phù hợp với thực tế hoạt động, dễ dàng tuân thủ.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Phương án này không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 3B: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành, nhưng tổ chức phối hợp và thực hiện việc lồng ghép, liên thông thủ tục hành chính có liên quan về môi trường tại tất cả các cơ quan cấp phép.

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan quản lý Nhà nước không thực hiện hoạt động cấp phép đơn lẻ mà phải phối hợp với nhau để cùng thực hiện. Việc này có thể ảnh hưởng đến tính chủ động của các cơ quan trong thực hiện công việc.

+ Nhà nước sẽ phát sinh chi phí để thực hiện xây dựng hướng dẫn liên thông thủ tục hành chính và lồng ghép thủ tục. Việc liên thông thủ tục hành chính đòi hỏi có sự phối hợp hơn giữa các cơ quan quản lý Nhà nước, tạo sự đồng thuận trong việc ban hành các giấy phép, tạo thuận lợi cho việc ban hành những văn bản có tính thống nhất hơn.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc liên thông giải quyết thủ tục hành chính chỉ có thể thực hiện được trên cơ sở các hồ sơ cùng được nộp về Bộ cùng lúc, trên tinh thần tự nguyện lựa chọn hình thức liên thông của doanh nghiệp và về cơ bản vẫn chưa thể giải quyết dứt điểm những vướng mắc, khó khăn cho doanh nghiệp.

+ Bên cạnh đó, để thủ tục liên thông được thuận tiện cho doanh nghiệp thì các tiêu chí hồ sơ của các thủ tục phải rất rõ ràng nếu không sẽ có tình trạng khi một thủ tục bị từ chối thì doanh nghiệp sẽ phải làm lại cả hai thủ tục, như vậy sẽ mất nhiều thời gian hơn là làm thủ tục đơn lẻ.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc lồng ghép, liên thông thủ tục hành chính tại Bộ Tài nguyên và Môi trường đang được thực hiện theo Quyết định số 3199/QĐ-BTNMT về quy trình thí điểm liên thông giải quyết một số thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Theo Quyết định này, 2 thủ tục có liên quan giấy phép môi trường được lồng ghép là liên thông giải quyết thủ tục cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành dự án và thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước.

Theo quy định này, việc liên thông thủ tục vẫn đòi hỏi các nhân lực xử lý hồ sơ để ra quyết định cuối cùng phải theo 2 luồng công việc khác nhau. Do vậy, với phương án này, cơ quan Nhà nước sẽ tiết giảm được một phần chi phí thực hiện kiểm tra thực tế (đối với trường hợp cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước). Tuy nhiên, việc kiểm tra thực tế đối với trường hợp cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước lại là thủ tục chỉ được thực hiện trong trường hợp cần thiết.

+ Cơ quan Nhà nước sẽ tiết giảm được một phần chi phí thực hiện kiểm tra thực tế (đối với trường hợp cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước).

+ Việc liên thông thủ tục hành chính giúp cho sự phối hợp tốt hơn giữa các cơ quan quản lý Nhà nước, tạo sự đồng thuận trong việc ban hành các giấy phép, tạo thuận lợi cho việc ban hành những văn bản có tính thống nhất hơn.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Cũng giống như phương án 3A, phương án này có ưu điểm đối với doanh nghiệp là tại mỗi giai đoạn phát triển của dự án thì có những yêu cầu tuân thủ khác nhau nên thực hiện các loại giấy phép khác nhau. Khi doanh nghiệp thực hiện đến bước nào thì làm thủ tục cấp giấy phép cho bước đó; bước trước tạo tiền đề cho bước sau nên sẽ dễ dàng thực hiện và tuân thủ. Bên cạnh đó, khi liên thông sẽ có sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý thì sẽ giảm rủi ro về pháp lý khi nhận được các yêu cầu tuân thủ khác nhau trong các giấy phép.

- Đối với người dân và xã hội:

+ Không có tác động trực tiếp.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Phương án này không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 3C: Ban hành quy định về giấy phép môi trường tổng hợp để hợp nhất và thay thế các loại giấy tờ mang tính giấy phép về môi trường

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Trước mắt, Nhà nước sẽ phát sinh các chi phí về đào tạo nhân lực để có thể tiếp cận đối với phương thức quản lý mới. Ước tính số cán bộ cần đào tạo là 335 cán bộ (20 cán bộ ở Bộ TNMT và 5 cán bộ/ 1 tỉnh, thành phố x 63 tỉnh, thành phố); chi phí đào tạo cho 1 cán bộ là 3 triệu đồng/ cán bộ thì chi phí nhà nước cần bỏ ra là 1005 triệu đồng.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp buộc phải thực hiện các yêu cầu mới về giấy phép môi trường nên sẽ cần bố trí nhân lực để tiếp cận nội dung mới, có thể mất thêm thời gian, công sức và chi phí để tổ chức tập huấn, đào tạo cán bộ tiếp cận nội dung mới.

- Đối với người dân:

Không có tác động trực tiếp.

Tác động tích cực:

- Với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ giảm được nhân lực bố trí cho hoạt động cấp phép. Cụ thể, giảm bớt cán bộ làm thủ tục cấp phép khi sử dụng 01 loại giấy phép tổng hợp; giảm các chi phí để tổ chức hoạt động thẩm định, kiểm tra, xác nhận...

+ Việc hợp nhất các giấy phép về bảo vệ môi trường sẽ giúp các cơ quan bảo vệ môi trường quyết định một lần toàn bộ các vấn đề môi trường của cơ sở sản xuất kinh doanh (biện pháp tiền kiểm). Điều này giúp các quyết định được đưa ra một cách toàn diện, triệt để hơn và có chất lượng hơn. Các quyết định này sẽ gián tiếp giúp chất lượng môi trường được nâng cao. Bên cạnh đó, Nhà nước

có những quyết định chuẩn xác, rõ ràng hơn trong hoạt động thanh, kiểm tra do việc thực hiện một giấy phép duy nhất sẽ không làm phát sinh tình huống các giấy phép được cấp có yêu cầu, nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý không đồng nhất.

+ Uy tín của Nhà nước tăng lên vì phương án này phù hợp với xu hướng quốc tế. Kinh nghiệm của nhiều nước tiên tiến trên thế giới sử dụng giấy phép môi trường kết hợp kế hoạch quản lý môi trường của chủ dự án là công cụ quản lý Nhà nước chính đối với dự án đầu tư trong giai đoạn vận hành của dự án (các nước EU, Australia, Hàn Quốc...).

+ Tăng cường sự phối hợp giữa ngành TN&MT với ngành xây dựng trong quá trình thẩm định dự án đầu tư xây dựng bằng quy định “giấy phép môi trường được cấp trước khi thẩm định thiết kế xây dựng”.

- Đối với Doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp cắt giảm được nhân lực bố trí cho hoạt động xin các loại giấy phép.

+ Doanh nghiệp cũng chủ động hơn trong việc tuân thủ pháp luật do chỉ phải thực hiện đúng theo một giấy phép. Doanh nghiệp tránh được những rủi ro pháp lý bị xử phạt vi phạm hành chính do không tuân thủ đúng quy định giấy phép được cấp trong trường hợp các giấy phép được cấp có yêu cầu pháp lý không thống nhất với nhau. Từ đó mà hiệu quả bảo vệ môi trường được tăng cường.

+ Doanh nghiệp giảm được thời gian, chi phí cho việc thực hiện thủ tục về môi trường.

+ Với giả định ở mức chi phí như hiện nay với mức chi phí cao nhất thì chi phí cần thiết để cơ quan Nhà nước cấp 01 giấy phép môi trường cho doanh nghiệp sẽ là 50 triệu đồng; chi phí doanh nghiệp để nhận được 01 giấy phép môi trường là 200 triệu đồng. Tính bình quân theo mức cơ quan trung ương cấp 60 giấy phép môi trường/năm và cơ quan địa phương cấp phép 630 giấy phép môi trường/năm thì tổng chi phí cho cấp phép môi trường khoảng 172.500 triệu đồng. Phương án này có mức **giảm bình quân khoảng 85.860 triệu đồng/năm** so với phương án 3A.

- Đối với người dân:

+ Không có tác động trực tiếp.

* *Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định về giấy phép môi trường là quy định chung, không phân biệt giới.

* *Tác động về thủ tục hành chính:*

Theo phương án này với việc ban hành quy định về giấy phép môi trường thống nhất đã cắt giảm tối đa 6 thủ tục hành chính gồm các thủ tục về giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; giấy phép xả thải vào nguồn nước; giấy

phép xả khí thải; sổ chủ nguồn thải; cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất; giấy phép xử lý chất thải nguy hại.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Theo phương án này sẽ phải ban hành mới quy định tại Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn; đồng thời, sửa đổi quy định tại nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Ngoài ra, việc thống nhất các giấy phép về môi trường cần phải sửa đổi các quy định pháp luật có liên quan bao gồm các điều khoản quy định về giấy phép xả nước thải vào nguồn nước Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 và giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi tại Luật Thủy lợi số 08/2017/QH-14 và các văn bản hướng dẫn thi hành của các luật này.

Khuyến nghị về lựa chọn phương án:

Trên cơ sở phân tích, so sánh 3 phương án nêu trên, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định chọn phương án 3C vì phương án này có lợi thế hơn cả về tác động kinh tế, xã hội và thủ tục hành chính.

Khi triển khai theo phương án này, cần lưu ý một số điểm như sau:

Thứ nhất, về việc chuyển tiếp đối với các cơ sở đã đi vào hoạt động. Các cơ sở đã đi vào hoạt động thường đã có giấy phép sau:

- Giấy phép xả nước thải vào nguồn nước hoặc công trình thủy lợi (tất cả các cơ sở có lưu lượng nước thải từ 5m³/ngày đêm hoặc các cơ sở dưới 5m³/ngày đêm nhưng có chứa hóa chất độc hại, phóng xạ);

- Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT (những đối tượng phải thực hiện ĐTM có công trình xử lý nước thải, khí thải, chất thải rắn);

- Sổ chủ nguồn thải CTNH (các cơ sở phát sinh CTNH có khối lượng từ 600kg/năm trở lên; các cơ sở phát sinh CTNH thuộc danh mục các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân huỷ (POP))

Việc quy định giấy phép môi trường cần tính toán, xác định rõ đối tượng phải thực hiện cấp phép môi trường và lộ trình để chuyển đổi các giấy tờ có tính chất giấy phép sang một loại giấy phép thống nhất.

Thứ hai, về cơ quan cấp phép:

Trước đây, việc cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước do Bộ Tài nguyên và Môi trường/ Sở TNMT thực hiện; giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn/ Sở TNMT thực hiện; giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT do Bộ Tài nguyên và Môi trường/ Sở TNMT thực hiện; Sổ chủ nguồn thải do Sở TNMT thực hiện. UBND cấp huyện chỉ thực hiện việc xác nhận kế hoạch BVMT mà không thực hiện thủ tục có tính chất cấp phép.

Việc quy định hợp nhất các loại giấy phép về môi trường sẽ làm chuyển đổi việc cấp phép xả nước thải vào công trình thủy lợi từ Bộ NNPTNT/Sở NNPTNT sang cơ quan TNMT; tăng thêm trách nhiệm cấp phép với UBND cấp huyện; chuyển đổi một phần trách nhiệm cấp phép xả nước thải, sổ chủ nguồn thải từ Sở TNMT sang UBND cấp huyện.

Với việc chuyển đổi thẩm quyền như vậy sẽ cần thiết có quy định về chuyển giao hồ sơ, tiếp nhận thủ tục và xử lý đối với những giấy phép, giấy tờ mang tính giấy phép đã được cấp trước thời điểm quy định có hiệu lực thi hành.

Thứ ba, về thủ tục cấp phép và nội dung giấy phép:

Trước đây, theo quy định pháp luật về BVMT có sự phân nhóm đối tượng thực hiện ĐTM, Kế hoạch BVMT. Đối tượng lập ĐTM có các yêu cầu cao hơn, chặt chẽ hơn trong quá trình từ lập hồ sơ đến thực hiện các thủ tục về BVMT so với đối tượng lập Kế hoạch BVMT. Hồ sơ thực hiện của Kế hoạch BVMT được thực hiện theo các mẫu biểu đơn giản hơn.

Khi hợp nhất các thủ tục về giấy phép môi trường cũng cần thiết phải phân nhóm các đối tượng do mức độ tác động đến môi trường của các nhóm khác nhau. Với những đối tượng có các yêu cầu cao hơn, chặt chẽ hơn sẽ thực hiện việc cấp phép theo trình tự, thủ tục nghiêm ngặt và là giấy phép có thời hạn (05 năm hoặc 10 năm). Với những đối tượng có tác động môi trường đơn giản hơn sẽ thực hiện cấp phép theo phương thức kê khai trực tuyến và là giấy phép không có thời hạn.

4. Chính sách 4: Quản lý chất thải và công nghệ xử lý chất thải

4.1. Xác định vấn đề bất cập

Việc quản lý CTRSH hiện đang tồn tại nhiều bất cập như chưa được áp dụng theo phương thức quản lý tổng hợp, chưa chú trọng đến các giải pháp giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng từ chất thải dẫn đến khối lượng CTR phải chôn lấp cao, chưa tiết kiệm quỹ đất, chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu BVMT, đã và đang là nguy cơ gây ô nhiễm môi trường. Một trong những nguyên nhân chỉ ra là chúng ta chưa thực hiện được việc phân loại tại nguồn và chưa có công nghệ xử lý phù hợp với các loại chất thải đã được phân loại.

Thực tế, việc phân loại tại nguồn mới chỉ được thực hiện tại một số địa phương và còn mang tính khuyến khích, chưa có tính cưỡng chế cao. Nhiều địa phương thực hiện thí điểm tại một số khu vực, trong khi Thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Đà Nẵng, Cần Thơ đã triển khai thực hiện trên quy mô lớn.... Theo đó, chất thải hầu hết được phân loại thành chất thải có thể đốt được, chất thải có thể tái chế và các loại chất thải khác... Tuy nhiên, việc phân loại tại nguồn này tùy thuộc vào công nghệ xử lý đang áp dụng tại địa phương. Đánh giá chung cho thấy việc phân loại tại nguồn chưa đạt được kết quả do trên thực tế, các chất thải tái chế thường được các hộ gia đình, người đi thu gom, ve chai thu nhặt và bán tái chế trước khi các đơn vị thu gom, vận chuyển có thể thu hồi.

Mặt khác, hiện nay các địa phương chưa có thiết bị, phương tiện thu gom riêng đối với từng loại chất thải được phân loại. Do vậy, trong nhiều trường hợp chất thải được vận chuyển chung trong cùng thiết bị, phương tiện, dẫn đến việc phân loại tại nguồn chưa có hiệu quả. Ngoài ra, trong nhiều trường hợp chất thải được phân loại tại nguồn trong khi cơ sở xử lý chỉ áp dụng một phương pháp xử lý chung nên hiệu quả của việc phân loại tại nguồn không cao. Hơn nữa, hiện nay một số công nghệ xử lý chất thải rắn sinh hoạt không yêu cầu việc phân loại nên trong trường hợp đó cần xem xét tính cần thiết của việc phân loại tại nguồn (trừ mục đích phân loại những chất thải có thể tái chế và chất thải khác).

Việt Nam đang phải đối mặt với tình trạng ô nhiễm do rác thải nhựa ngày càng gia tăng. Việc lạm dụng sử dụng túi ni lông khó phân hủy và các sản phẩm nhựa, đặc biệt là đồ nhựa dùng một lần đã và đang để lại những hậu quả khôn lường đối với môi trường. Ước tính, mỗi năm có hơn 1,8 triệu tấn rác thải nhựa được thải ra tại Việt Nam nhưng chỉ 27% trong số đó được tái chế. Việt Nam cũng đang đối mặt với nguy cơ trở thành bãi tập kết rác toàn cầu với lượng rác thải nhựa tăng đến 200% trong năm qua. Lượng tiêu thụ nhựa tính trên đầu người ở Việt Nam qua mỗi năm đã tăng mạnh từ 3,8 kg lên mức 41,3 kg/người trong giai đoạn từ 1990 - 2018.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Đến năm 2025:

+ Tất cả các hộ gia đình ở các đô thị loại đặc biệt và loại I thực hiện phân loại CTRSH tại nguồn; 85% hộ gia đình tại các đô thị còn lại thực hiện việc phân loại CTRSH tại nguồn.

+ Giảm tỷ lệ CTRSH xử lý theo phương pháp chôn lấp xuống dưới 50%.

+ Giảm việc sử dụng túi nilon khó phân hủy và đồ nhựa sử dụng một lần.

4.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 4A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành chỉ quy định mang tính nguyên tắc về phân loại chất thải rắn sinh hoạt tại nguồn và việc thực hiện phân loại rác theo hướng khuyến khích, không có cơ chế xử phạt hành vi không phân loại rác; không có quy định hạn chế đối với việc sử dụng túi nilon khó phân hủy và đồ nhựa sử dụng một lần.

Phương án 4B: Sửa đổi quy định yêu cầu các hộ gia đình tự phân loại và sử dụng túi đựng rác theo quy định. Túi rác do cơ sở sản xuất được UBND tỉnh chỉ định. Đồng thời, quy định hạn chế sử dụng túi nilon khó phân hủy và đồ nhựa sử dụng một lần.

Phương án 4C: Ban hành quy định về cấm xả thải, thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt mà không phân loại và giao Chính phủ quy định chi tiết việc phân loại, thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH. Ban hành quy định cấm sử dụng túi nilon khó phân hủy và đồ nhựa sử dụng một lần.

4.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 4A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội và môi trường:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Tồn nhiều ngân sách Nhà nước bù đắp cho việc thu gom, xử lý chất thải rắn sinh hoạt; tồn chi phí cho việc xử lý tình trạng ô nhiễm môi trường do rác thải nhựa gây ra.

+ Bị ảnh hưởng đến uy tín vì không giải quyết được các vấn đề về quản lý CTRSH: không tận dụng được các loại tài nguyên; không tiết giảm được lượng chất thải phải xử lý; không giảm thiểu được diện tích đất sử dụng cho chôn lấp CTRSH; không giảm thiểu được ô nhiễm môi trường tại các khu vực tập kết, thu gom và xử lý rác thải.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Tồn thêm chi phí để chi trả cho hoạt động thu gom, xử lý CTRSH.

- Đối với người dân:

+ Phải chịu hậu quả do ô nhiễm môi trường.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp:

+ Tiện lợi, tiết kiệm chi phí trong sinh hoạt khi sử dụng các đồ nhựa dùng một lần hay túi nilon khó phân hủy.

- Đối với người dân:

+ Tiện lợi, tiết kiệm chi phí trong sinh hoạt khi sử dụng các đồ nhựa dùng một lần hay túi nilon khó phân hủy.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 4B: Sửa đổi quy định yêu cầu các hộ gia đình tự phân loại và

sử dụng túi đựng rác theo quy định. Túi rác do cơ sở sản xuất được UBND tỉnh chỉ định. Đồng thời, quy định hạn chế sử dụng túi nilon khó phân hủy và đồ nhựa sử dụng một lần.

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan chức năng ở cấp trung ương và địa phương sẽ phải dành thời gian để nghiên cứu, ban hành quy định về phân loại rác tại nguồn phù hợp với điều kiện xử lý tại địa phương;

+ Tốn kém, mất thời gian, nhân lực để thực hiện hoạt động đấu thầu lựa chọn cơ sở sản xuất túi đựng rác ở cấp địa phương. Nếu không thực hiện đúng quy trình việc lựa chọn cơ sở sản xuất túi đựng rác có thể làm phát sinh tiêu cực gây ảnh hưởng xấu đến uy tín của Nhà nước.

+ Cơ quan chức năng cấp trung ương và địa phương sẽ phải bố trí ngân sách để thực hiện hoạt động tuyên truyền, hướng dẫn người dân thực hiện phân loại.

+ Khi phân loại rác tại nguồn, đối với những doanh nghiệp công ích, Nhà nước sẽ phải bố trí khoản kinh phí đầu tư để đồng bộ hệ thống thu gom, vận chuyển và xử lý phù hợp với tính chất, loại CTRSH đã được phân loại.

+ Có thể chi thêm ngân sách nhà nước cho việc ưu đãi, hỗ trợ nghiên cứu sản xuất các sản phẩm thay thế đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy.

- Đối với doanh nghiệp: Phương án này sẽ có tác động khác nhau đối với các nhóm doanh nghiệp khác nhau:

+ Doanh nghiệp sản xuất túi đựng không theo yêu cầu: Có nguy cơ giảm doanh thu do người dân sẽ chuyển sang mua túi đựng CTRSH theo yêu cầu của cơ quan quản lý.

+ Doanh nghiệp thu gom, xử lý phải đầu tư lại trang, thiết bị phù hợp với rác thải được thu gom, phân loại.

+ Doanh nghiệp sản xuất đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy sẽ giảm doanh thu do giảm nhu cầu sử dụng loại hình này; muốn tồn tại, doanh nghiệp phải đầu tư kinh phí để chuyển đổi loại hình sản xuất.

+ Tốn chi phí hơn khi mua sắm các sản phẩm thay thế các sản phẩm nhựa dùng một lần hoặc túi nilon khó phân hủy do các sản phẩm thay thế thường có giá thành cao hơn.

- Đối với người dân:

+ Người dân sẽ tốn chi phí để mua thêm túi rác theo quy định khi thực hiện phân loại.

+ Giảm sự tiện lợi trong sinh hoạt đặc biệt trong việc đi chợ, mua sắm đồ dùng, đồ ăn...

+ Tốn chi phí hơn khi mua sắm các sản phẩm thay thế các sản phẩm nhựa dùng một lần hoặc túi nilon khó phân hủy do các sản phẩm thay thế thường có giá thành cao hơn.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ nâng cao uy tín và bảo đảm tốt hơn cho việc thu gom, phân loại, xử lý; tiết giảm được quỹ đất dành cho các bãi chôn lấp CTRSH qua đó, tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên đất.

+ Tiết kiệm được ngân sách cho xử lý CTRSH khi được phân loại do lượng rác thải phải xử lý giảm.

+ Tiết kiệm ngân sách nhà nước để xử lý ô nhiễm môi trường do tác hại của đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy gây ra.

+ Thúc đẩy phát triển nền kinh tế xanh hơn với các ngành sản xuất thân thiện với môi trường thay thế cho các ngành sản xuất đồ nhựa và túi nilon khó phân hủy.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Cơ hội để doanh nghiệp đầu tư, đổi mới công nghệ và phát triển sản phẩm theo hướng thân thiện với môi trường, nâng cao hình ảnh và trách nhiệm của doanh nghiệp đối với môi trường và cộng đồng.

+ Doanh nghiệp sản xuất túi đựng CTRSH theo yêu cầu: Doanh thu tăng do yêu cầu bắt buộc người dân phải sử dụng túi đựng theo đúng chủng loại, yêu cầu; có sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong việc đáp ứng các yêu cầu của cơ quan Nhà nước để được chỉ định sản xuất theo đơn đặt hàng.

+ Doanh nghiệp thu gom, xử lý: Tiết giảm chi phí xử lý CTRSH do đã được phân loại, đồng thời, có thể sử dụng CTRSH được phân loại có thể tái chế, tái sử dụng để tạo ra các sản phẩm thương mại khác làm tăng thêm thu nhập khi xử lý.

+ Doanh nghiệp sẽ được ưu đãi, hỗ trợ khi chuyển đổi sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường.

- Đối với người dân:

+ Khi rác thải được phân loại và thu gom, xử lý triệt để thì sẽ hạn chế được ô nhiễm, cải thiện chất lượng môi trường qua đó, sẽ giảm rủi ro gánh nặng bệnh tật do ô nhiễm môi trường gây ra.

+ Việc phân loại rác tại nguồn giúp người dân có thể tận dụng, tái sử dụng lại các chất thải có thể tái chế, tái sử dụng sẽ làm giảm chi phí để mua đồ dùng mới.

+ Chuyển đổi sang sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường góp phần hạn chế những ảnh hưởng tới sức khỏe do các sản phẩm nhựa dùng 1 lần, túi nilon khó phân hủy không đảm bảo chất lượng gây ra.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới. Tuy vậy, việc thực hiện phân loại rác tại nguồn lại chủ yếu được thực hiện bởi nữ giới, do vậy, khi thực hiện chính sách này, nữ giới sẽ phải bố trí thêm thời gian để thực hiện phân loại CTRSH tại nguồn, thay đổi thói quen khi đi chợ, mua sắm sản phẩm.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Phương án này không làm phát sinh thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Với phương án này, cần phải sửa đổi các quy định về quản lý CTRSH tại địa phương, đồng thời, các quy định về xử lý vi phạm.

Phương án 4C: Ban hành quy định về cấm xả thải, thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt mà không phân loại và giao Chính phủ quy định chi tiết việc phân loại, thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH; quy định cấm sử dụng nhựa dùng một lần và túi nilon khó phân hủy.

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan chức năng ở cấp trung ương sẽ phải dành thời gian để nghiên cứu, ban hành quy định hướng dẫn.

+ Cơ quan chức năng cấp trung ương và địa phương sẽ phải bố trí ngân sách để thực hiện hoạt động tuyên truyền, hướng dẫn người dân thực hiện phân loại.

+ Nhà nước bù giá để đầu tư cho các hoạt động thu gom, vận chuyển, xử lý phù hợp với rác thải sinh hoạt được phân loại.

+ Nhà nước cần đầu tư nguồn lực cho việc tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý vi phạm.

+ Có thể phải chi thêm ngân sách nhà nước cho việc ưu đãi, hỗ trợ nghiên cứu sản xuất các sản phẩm thay thế đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Phương án này buộc doanh nghiệp tham gia hoạt động thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải phải đầu tư trang thiết bị, phương tiện và công nghệ xử lý

phù hợp để bảo đảm việc phân loại CTRSH. Như vậy, một số doanh nghiệp thu gom, xử lý với công nghệ lạc hậu sẽ mất cơ hội kinh doanh hoặc phải đầu tư nhiều kinh phí hơn để thực hiện quy định.

+ Các doanh nghiệp với vai trò là chủ nguồn thải CTRSH cũng sẽ phải đầu tư thiết bị lưu chứa CTRSH được phân loại.

+ Doanh nghiệp có nguy cơ bị xử lý vi phạm nếu không phân loại rác.

+ Doanh nghiệp sản xuất đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy sẽ giảm doanh thu do giảm nhu cầu sử dụng loại hình này; muốn tồn tại, doanh nghiệp phải đầu tư kinh phí để chuyển đổi loại hình sản xuất.

+ Tồn chi phí hơn khi mua sắm các sản phẩm thay thế các sản phẩm nhựa dùng một lần hoặc túi nilon khó phân hủy do các sản phẩm thay thế thường có giá thành cao hơn.

- Đối với người dân (chủ nguồn thải):

+ Mất tiền mua thêm chi phí thiết bị đựng rác khi phân loại. Tổng chi phí người dân phải bỏ ra là 1.880.905 triệu đồng (= 70.000 đồng x 26.870.079 hộ gia đình⁶)

+ Mất thêm thời gian cho việc phân loại CTRSH. Ước tính thời gian để phân loại CTRSH một hộ dân vào khoảng 5 phút/1 ngày thì số ngày công xã hội phải bỏ ra ước tính là 93.299 ngày công (= 26.870.079 hộ gia đình x 5 phút/1.440 phút).

+ Có nguy cơ bị xử lý vi phạm nếu không phân loại rác.

+ Tồn chi phí hơn khi mua sắm các sản phẩm thay thế các sản phẩm nhựa dùng một lần hoặc túi nilon khó phân hủy do các sản phẩm thay thế thường có giá thành cao hơn.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước và xã hội:

+ Khi thực hiện triệt để việc phân loại CTRSH tại nguồn thì uy tín của Nhà nước sẽ tăng lên và chi phí sẽ giảm đi do làm giảm thiểu ô nhiễm môi trường, cải thiện chất lượng môi trường;

+ Giảm chi phí xử lý môi trường do rác thải đã được phân loại;

+ Chi phí gánh nặng bệnh tật giảm đi do môi trường được cải thiện.

+ Tiết kiệm ngân sách nhà nước để xử lý ô nhiễm môi trường do tác hại của đồ nhựa dùng 1 lần và túi nilon khó phân hủy gây ra.

+ Thúc đẩy phát triển nền kinh tế xanh hơn với các ngành sản xuất thân

⁶ Nguồn: Theo Kết quả tổng điều tra dân số và nhà ở cả nước vào 1/4/2019, tổng số hộ gia đình cả nước đạt 26.870.079 hộ (xem [tại đây](#))

thiện với môi trường thay thế cho các ngành sản xuất đồ nhựa và túi nilon khó phân hủy.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Cơ hội để thúc đẩy những doanh nghiệp đầu tư thu gom, vận chuyển, xử lý đầu tư một cách có bài bản, hệ thống để tạo thành chuỗi liên kết cung ứng sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường.

+ Các doanh nghiệp tái chế và doanh nghiệp phát triển công nghệ tái chế chất thải sẽ được hưởng lợi đối với nguồn nguyên liệu đầu vào là CTRSH đã được phân loại.

+ Doanh nghiệp sẽ được ưu đãi, hỗ trợ khi chuyển đổi sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường.

- Đối với người dân:

+ Khi rác thải được phân loại và thu gom, xử lý triệt để thì sẽ hạn chế được ô nhiễm, cải thiện chất lượng môi trường qua đó, sẽ giảm rủi ro gánh nặng bệnh tật do ô nhiễm môi trường gây ra.

+ Việc phân loại rác tại nguồn giúp người dân có thể tận dụng, tái sử dụng lại các chất thải có thể tái chế, tái sử dụng sẽ làm giảm chi phí để mua đồ dùng mới.

+ Chuyển đổi sang sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường góp phần hạn chế những ảnh hưởng tới sức khỏe do các sản phẩm nhựa dùng 1 lần, túi nilon khó phân hủy không đảm bảo chất lượng gây ra.

+ Quỹ đất được tăng lên do giảm diện tích sử dụng làm bãi chôn lấp CTRSH.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới. Tuy vậy, việc thực hiện phân loại rác tại nguồn lại chủ yếu được thực hiện bởi nữ giới, do vậy, khi thực hiện chính sách này, nữ giới sẽ phải bố trí thêm thời gian để thực hiện phân loại CTRSH tại nguồn.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Phương án này không làm phát sinh thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Với phương án này, cần phải sửa đổi các quy định về quản lý CTRSH tại địa phương, đồng thời, các quy định về xử lý vi phạm.

Kiến nghị về chính sách:

Sau khi phân tích, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất thực hiện theo phương án 4B. Tuy nhiên, khi thực hiện phương án này cần:

- Bảo đảm các yếu tố về cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp;

- Cần phân định rõ phạm vi trợ cấp/ bù giá của Nhà nước cho hoạt động thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH chỉ áp dụng đối với rác thải phát sinh từ các hộ gia đình.

- CTRSH tại các địa phương khác nhau có các mô hình tiếp cận khác nhau, do vậy, nên kết hợp với việc xây dựng và tổ chức thực hiện các mô hình thu gom, xử lý CTRSH phù hợp với các địa phương.

5. Chính sách 5: Quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn môi trường

5.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay, tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật môi trường mới chỉ áp dụng đối với chất thải và môi trường xung quanh. Hai hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn này độc lập với nhau nên xảy ra tình trạng nhiều cơ sở cùng xả thải đạt quy chuẩn kỹ thuật nước thải, nhưng do có quá nhiều cơ sở nên môi trường tiếp nhận lại không đáp ứng được chất lượng môi trường xung quanh. Quy chuẩn kỹ thuật về chất thải chưa được sử dụng như công cụ hàng rào kỹ thuật để ngăn chặn các dự án có công nghệ lạc hậu, nguy cơ gây ô nhiễm môi trường cao.

Đối với quy chuẩn kỹ thuật môi trường địa phương và quy chuẩn kỹ thuật môi trường ngành chưa xác định rõ mối quan hệ với quy chuẩn kỹ thuật môi trường chung hoặc quốc gia. Dẫn đến tình trạng một số quy chuẩn địa phương hoặc ngành lại có yêu cầu thấp hơn quy chuẩn chung, gây tác động xấu đến môi trường tại một số khu vực, một số dự án.

Tiêu chuẩn môi trường của Việt Nam còn thấp hơn các nước trong khu vực ASEAN, gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường tại Việt Nam cao hơn so với nhiều quốc gia khác. Vấn đề này còn dẫn đến tình trạng Việt Nam trở thành nơi nhập khẩu các máy móc, công nghệ sản xuất lạc hậu được chuyển về từ các quốc gia trong khu vực.

Ngoài ra, hiện chưa có quy định cụ thể về khoảng cách an toàn môi trường từ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ với khu dân cư, dẫn đến các địa phương lúng túng trong việc xác định phạm vi để thực hiện phương án di dời các hộ dân bị ảnh hưởng từ các hoạt động sản xuất công nghiệp đến khu vực sinh sống mới.

5.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Cải thiện chất lượng môi trường thông qua việc áp dụng các quy chuẩn kỹ thuật nghiêm ngặt hơn đối với chất thải; quy chuẩn kỹ thuật phải đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, áp dụng kinh nghiệm của các quốc gia tiên tiến.

- Bảo đảm tính nhất quán về tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường địa phương so với quy chuẩn quốc gia.

- Hạn chế tình trạng các dự án có công nghệ lạc hậu, nguy cơ gây ô nhiễm môi trường được chuyển vào Việt Nam.

- Đảm bảo quy chuẩn kỹ thuật về môi trường phải phù hợp với đặc điểm

của khu vực, vùng, ngành sản xuất, điều kiện của địa phương, theo phân vùng môi trường và khả năng chịu tải của môi trường.

- Bổ sung nhóm quy chuẩn kỹ thuật về khoảng cách an toàn môi trường.

5.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 5A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 5B: Bổ sung nguyên tắc xây dựng quy chuẩn kỹ thuật và một số nhóm quy chuẩn kỹ thuật theo yêu cầu thực tế.

Sửa đổi các quy định sau:

Thứ nhất, bổ sung nguyên tắc gắn quy chuẩn kỹ thuật về chất thải theo quy chuẩn kỹ thuật môi trường xung quanh, có tính tới yếu tố môi trường nền và đối tượng bị tác động.

Thứ hai, quy định quy chuẩn kỹ thuật môi trường phải phù hợp với đặc điểm của khu vực, vùng, ngành sản xuất, điều kiện của địa phương, theo phân vùng môi trường và khả năng chịu tải của môi trường.

Thứ ba, bổ sung nguyên tắc quy định quy chuẩn kỹ thuật phải đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, áp dụng kinh nghiệm của các quốc gia tiên tiến.

5.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 5A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước khó kiểm soát được chất lượng môi trường tại khu vực nơi đan xen giữa các đối tượng áp dụng quy chuẩn ngành với các đối tượng áp dụng quy chuẩn môi trường chung.

+ Nhà nước có nguy cơ gánh chịu tình trạng ô nhiễm môi trường do những tiêu chuẩn thấp hơn về môi trường so với các nước trong khu vực sẽ thu hút các công nghệ lạc hậu, tiềm năng gây ô nhiễm môi trường được đầu tư tại Việt Nam.

- Đối với doanh nghiệp: không có

- Đối với người dân: không bị tác động trực tiếp, tuy nhiên, việc quy định quy chuẩn môi trường ở mức thấp tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm môi trường sẽ tác động không tốt đến đời sống, sinh hoạt của người dân tại khu vực tiếp nhận chất thải của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp:

Doanh nghiệp sẽ có chi phí đầu tư để xử lý chất thải đáp ứng quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường ở mức thấp hơn so với việc đầu tư tại các nước khác có yêu cầu quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường cao hơn.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 5B: Bổ sung quy định quy chuẩn kỹ thuật môi trường

** Tác động kinh tế:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việt Nam có thể sẽ giảm thu hút đầu tư nước ngoài do không còn lợi thế cạnh tranh về tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường thấp hơn so với các nước trong khu vực.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp phải đầu tư thêm chi phí cho việc xử lý chất thải đáp ứng yêu cầu quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường ở mức cao hơn.

- Đối với người dân: không có

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Kiểm soát tốt hơn chất lượng môi trường sẽ giúp giảm tình trạng ô nhiễm, suy thoái môi trường, qua đó, sẽ giảm các chi phí khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện môi trường.

+ Chất lượng môi trường tốt hơn sẽ thu hút phát triển các ngành dịch vụ, du lịch tạo lợi thế cạnh tranh của Việt Nam so với các nước trong khu vực.

+ Kiểm soát tốt hơn chất lượng môi trường sẽ giảm thiểu nguy cơ xung đột môi trường và tranh chấp môi trường, qua đó, giúp bình ổn xã hội.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp đã đầu tư công nghệ sạch, công nghệ tiên tiến có lợi thế cạnh tranh hơn các doanh nghiệp khác.

+ Doanh nghiệp có cơ hội đổi mới, phát triển và ứng dụng công nghệ sạch, thân thiện với môi trường.

- Đối với người dân: Kiểm soát tốt chất lượng môi trường sẽ hạn chế tình trạng ô nhiễm, suy thoái môi trường, qua đó, giúp người dân tránh khỏi những tác động bất lợi về kinh tế, sức khỏe.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc bổ sung các quy định cần chỉnh sửa văn bản luật, các quy chuẩn kỹ thuật về chất thải.

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 5B do những lợi thế ưu việt về kinh tế, xã hội và môi trường.

6. Chính sách 6: Nội dung, trách nhiệm quản lý Nhà nước và việc phân công, phân cấp thực hiện trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường

6.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định hiện hành, công tác quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường, đặc biệt trong quản lý chất thải rắn (CTR) không được giao thống nhất cho một cơ quan mà được phân công cho nhiều Bộ, ngành cùng tham gia quản lý, bao gồm Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng, Bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Việc giao thoa, chồng chéo về chức năng quản lý Nhà nước trong lĩnh vực chất thải rắn bao gồm việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách, đề án, chương trình, quy hoạch, kế hoạch; tổ chức định kỳ đánh giá hiện trạng và dự báo tình hình quản lý CTR; chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện quản lý chất thải rắn, cụ thể như sau:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thống nhất quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường. Đối với chất thải rắn sinh hoạt, Bộ có trách nhiệm: xây dựng hướng dẫn kỹ thuật, quy trình quản lý trong việc phân loại, lưu giữ, tập kết, trung chuyển, vận chuyển, sơ chế, tái sử dụng, tái chế, xử lý và thu hồi năng lượng từ chất thải rắn sinh hoạt; tổ chức quản lý, kiểm tra các hoạt động bảo vệ môi trường về quản lý chất thải rắn sinh

hoạt.

- Bộ Xây dựng có trách nhiệm: Hướng dẫn quản lý đầu tư xây dựng cơ sở xử lý chất thải rắn sinh hoạt theo quy hoạch được phê duyệt; phương pháp lập, quản lý chi phí và phương pháp định giá dịch vụ xử lý chất thải rắn sinh hoạt; công bố định mức kinh tế, kỹ thuật về thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH; suất vốn đầu tư xây dựng cơ sở xử lý chất thải rắn sinh hoạt. Ngoài ra, Chính phủ đang giao trách nhiệm cho Bộ Xây dựng tổ chức lập và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch quản lý chất thải rắn các vùng kinh tế trọng điểm, quy hoạch chất thải rắn các lưu vực sông và quy hoạch quản lý chất thải rắn vùng liên tỉnh; các địa phương chịu trách nhiệm tổ chức lập và phê duyệt quy hoạch quản lý chất thải rắn theo thẩm quyền.

- Theo quy định của Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 2019 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu, Bộ Khoa học và Công nghệ được giao chủ trì đánh giá, thẩm định công nghệ xử lý chất thải rắn sinh hoạt mới được nghiên cứu và áp dụng lần đầu ở Việt Nam. Tuy nhiên, Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13 tháng 5 năm 2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện Luật Bảo vệ môi trường quy định Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với Bộ Khoa học và Công nghệ và các bộ, ngành liên quan ban hành tiêu chí cụ thể; thẩm định, đánh giá, công bố công nghệ xử lý CTRSH.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: Ban hành các quy định cụ thể về quản lý chất thải rắn cho phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; lập và tổ chức triển khai thực hiện quy hoạch xử lý chất thải rắn; lập kế hoạch hàng năm cho công tác thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn sinh hoạt và bố trí kinh phí thực hiện phù hợp. Kết quả điều tra, đánh giá cho thấy, hiện nay chưa có sự thống nhất về cơ quan chuyên môn giúp việc UBND cấp tỉnh đối với công tác quản lý chất thải rắn dẫn đến hiệu lực, hiệu quả quản lý trong thời gian vừa qua chưa cao.

Ngoài ra, theo quy định hiện hành, trong lĩnh vực quản lý chất thải, Bộ TNMT có thẩm quyền ban hành các quy chuẩn kỹ thuật về chất thải (hàm lượng tối đa của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải bảo đảm không gây ô nhiễm môi trường); các Bộ chuyên ngành có thẩm quyền ban hành tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về các công trình, hoạt động trong phạm vi quản lý ngành, trong đó có các tiêu chuẩn, quy chuẩn về quản lý CTR phát sinh từ hoạt động của ngành, lĩnh vực. Đối với CTRSH, việc ban hành các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật có liên quan đang được giao cho Bộ Xây dựng.

Việc giao thoa, chồng chéo về chức năng quản lý Nhà nước tại trung ương trong lĩnh vực chất thải rắn đã gây khó khăn trong công tác quản lý. Hơn nữa, việc không thống nhất đối với các cơ quan chuyên môn giúp việc UBND cấp tỉnh trong lĩnh vực quản lý chất thải ở địa phương cũng làm cho công tác quản lý chất thải không thống nhất, bất cập.

6.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bảo đảm tính hệ thống, đồng bộ, thống nhất quản lý Nhà nước về CTR nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về CTR.

6.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 6A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành tức là công tác quản lý Nhà nước về CTR không được giao thống nhất cho một cơ quan mà được phân công cho nhiều Bộ, ngành cùng tham gia quản lý (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng, Bộ Y tế, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn). Chức năng quản lý Nhà nước trong lĩnh vực chất thải rắn bao gồm việc xây dựng, ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách, đề án, chương trình, quy hoạch, kế hoạch; tổ chức định kỳ đánh giá hiện trạng và dự báo tình hình quản lý CTR; chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện quản lý chất thải rắn.

Phương án 6B: Thống nhất đầu mối quản lý Nhà nước về CTR theo hướng: Bộ TNMT là cơ quan đầu mối, thống nhất ban hành, trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý CTR bao gồm: quy định cơ chế, chính sách, quy trình, quy phạm, định mức kinh tế kỹ thuật, quy chuẩn kỹ thuật về quản lý CTR; công bố suất vốn đầu tư dây chuyền, công nghệ, thiết bị xử lý CTR và mức chi phí xử lý CTRSH. Đối với các nội dung liên quan đến quản lý CTR trong phạm vi quản lý của ngành, lĩnh vực, Bộ quản lý ngành ban hành văn bản quy phạm pháp luật nhưng phải có ý kiến thẩm định của Bộ TNMT.

Các Bộ quản lý ngành ban hành các quy chuẩn kỹ thuật về việc sử dụng chất thải cho các mục đích thuộc lĩnh vực quản lý của các Bộ, trong đó phải bao gồm các yêu cầu, thông số kỹ thuật về bảo vệ môi trường và phải có ý kiến thẩm định của Bộ TNMT. Bộ Xây dựng trong quá trình xây dựng các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về xây dựng đối với các công trình xây dựng, hệ thống hạ tầng kỹ thuật có liên quan đến CTR phải có ý kiến thẩm định của Bộ TNMT về các nội dung liên quan đến CTR.

Bộ TNMT thống nhất xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chương trình, đề án, kế hoạch về quản lý CTR; các Bộ phối hợp chặt chẽ với Bộ TNMT trong quá trình thực hiện. Bộ TNMT hướng dẫn các địa phương trong việc xây dựng, phê duyệt chiến lược, chương trình, đề án, kế hoạch về quản lý CTR.

Bộ TNMT thống nhất trong việc chỉ đạo, hướng dẫn việc đánh giá hiện trạng và dự báo tình hình CTR trong các lĩnh vực quản lý của các Bộ, ngành và địa phương và là đầu mối tổng hợp, dự báo tình hình CTR trên cơ sở thông tin do các Bộ, ngành và địa phương cung cấp; chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành và địa phương tổ chức xây dựng, duy trì và vận hành hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về CTR.

Các Bộ, ngành và địa phương tổ chức đánh giá hiện trạng và dự báo tình hình CTR phát sinh từ các hoạt động thuộc phạm vi quản lý của ngành, địa

phương theo hướng dẫn chung của Bộ TNMT; cung cấp thông tin, số liệu cho Bộ TNMT để theo dõi, tổng hợp.

Bộ TNMT là cơ quan đầu mối thống nhất thực hiện việc chỉ đạo, hướng dẫn và tổ chức thực hiện quản lý CTR. Các Bộ, ngành và địa phương có trách nhiệm phối hợp với Bộ TNMT thực hiện các nội dung thuộc phạm vi quản lý của ngành, lĩnh vực.

Bộ TNMT hướng dẫn quản lý đầu tư các dây chuyền công nghệ, thiết bị về xử lý CTRSH, phương pháp lập, quản lý chi phí và phương pháp định giá dịch vụ xử lý CTRSH; Bộ Xây dựng hướng dẫn đầu tư hạng mục xây dựng cơ sở xử lý CTRSH. Bộ TNMT, Sở TNMT chịu trách nhiệm quản lý các công trình công ích về quản lý CTR.

Bộ TNMT làm đầu mối thực hiện hoạt động thanh tra chuyên ngành và thanh tra trách nhiệm quản lý Nhà nước về CTR; các Bộ, ngành thực hiện hoạt động kiểm tra, giám sát việc thực hiện các yêu cầu về bảo vệ môi trường liên quan đến CTR trong các lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý.

Bộ TNMT tổ chức đánh giá, thẩm định công nghệ xử lý CTR, bao gồm cả công nghệ áp dụng lần đầu tại Việt Nam.

6.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 6A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Các quy định hiện hành chưa thực sự phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao của các Bộ, ngành, có sự chồng chéo, giao thoa, thiếu thống nhất, gây khó khăn, vướng mắc cho các Bộ, ngành trong quá trình thực thi trách nhiệm quản lý, dẫn đến chưa phát huy được hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước về CTR. Nhà nước cũng bị ảnh hưởng đến uy tín vì chưa quản lý hiệu quả.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Với tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định về quản lý CTR do các bộ, ngành khác nhau ban hành nên doanh nghiệp khó có thể tuân thủ đầy đủ, đúng các quy định. Việc này dẫn đến nguy cơ doanh nghiệp bị xử phạt vi phạm hành chính do không tuân thủ đầy đủ quy định về quản lý chất thải.

+ Doanh nghiệp tốn nhiều chi phí hơn cho việc thực hiện các nội dung quản lý về bảo vệ môi trường tại doanh nghiệp có tính chất khá giống nhau nhưng lại phải áp dụng những cách thức khác nhau do được quy định bởi các bộ, ngành khác nhau.

- Đối với người dân:

+ Việc quản lý chất thải không hiệu quả gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến đời sống người dân.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Mỗi cơ quan theo các lĩnh vực của mình tổ chức thực hiện quản lý CTR phù hợp với tính chất chất thải phát sinh theo ngành, lĩnh vực quản lý.

+ Thời gian ban hành các quy định về quản lý, bảo vệ môi trường trong lĩnh vực quản lý của từng bộ ngành nhanh và chủ động.

- Đối với doanh nghiệp: Không có

- Đối với người dân: Không có

Phương án 6B: Thống nhất đầu mối quản lý Nhà nước về CTR

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc thực hiện phương án này sẽ phát sinh một số chi phí đối với ngân sách Nhà nước, cũng như thời gian để phục vụ cho việc đánh giá, rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật.

+ Việc ban hành văn bản quản lý theo lĩnh vực có thể mất nhiều thời gian hơn do phải thực hiện khâu thẩm định từ Bộ TNMT.

+ Đối với cơ quan tiếp nhận thêm chức năng quản lý: Sẽ mất thời gian, nhân lực để cập nhật, tiếp cận và thực hiện công việc mới; xây dựng, chuyển đổi cơ sở hạ tầng thông tin tiếp nhận chức năng quản lý mới.

+ Đối với cơ quan chuyển giao chức năng quản lý: Bố trí, sắp xếp lại nhân sự thực hiện công việc chuyên môn khác hoặc chuyển giao nhân sự tới cơ quan tiếp nhận.

- Đối với doanh nghiệp, người dân: không có

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Chính sách này điều chỉnh, phân công lại trách nhiệm chủ trì trong quản lý Nhà nước về CTR bảo đảm phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý, tạo tính hệ thống, đồng bộ, thống nhất trong chu trình quản lý và các công cụ quản lý; giúp tăng cường và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý Nhà nước đối với CTR, tác động tích cực đến công tác BVMT. Chính sách này giúp sự phân công giữa các cơ quan Nhà nước rõ ràng hơn, bảo đảm 1 việc do 1 đầu mối chủ trì, tránh được sự chồng chéo hay bỏ sót trong công tác quản lý CTR.

+ Các bộ, ngành vẫn được chủ động ban hành những quy định về BVMT

trong lĩnh vực ngành mình phụ trách nhưng các quy định sẽ có tính thống nhất cao do có sự thẩm định thống nhất từ đơn vị đầu mối quản lý về công tác BVMT là Bộ TNMT. Việc thống nhất đầu mối quản lý Nhà nước về CTR sẽ giúp nâng cao hiệu quả quản lý bảo vệ môi trường, đồng thời, nâng cao hiệu quả thực thi các điều ước quốc tế về môi trường tại Việt Nam, làm tăng uy tín quốc gia.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc quản lý thống nhất về CTR sẽ tạo điều kiện cho doanh nghiệp tuân thủ tốt hơn các quy định về quản lý CTR do không tình trạng mâu thuẫn, chồng chéo giữa các quy định về quản lý CTR do các bộ, ngành khác nhau ban hành và tổ chức thực hiện.

- Đối với người dân:

+ Quản lý hiệu quả CTR góp phần giúp giảm thiểu ô nhiễm môi trường, qua đó, chất lượng môi trường được cải thiện.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách tập trung vào quy định về phân công trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước trong quản lý chất thải rắn, không phát sinh thủ tục hành chính mới mà chỉ có thay đổi về cơ quan giải quyết TTHC (nếu có)

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Để thực hiện sẽ cần sự rà soát, hệ thống hoá toàn diện các quy định và sửa đổi, bổ sung các quy định trong Luật BVMT, các luật có liên quan, các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành, các văn bản quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý Nhà nước tham gia trong quản lý chất thải rắn; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ, không trùng lặp, chồng chéo, khả thi nhằm triển khai thực hiện Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/02/2019 của Chính phủ; xây dựng và thực hiện phương án về tổ chức, cán bộ của các cơ quan Trung ương và địa phương để bảo đảm thực hiện thống nhất quản lý Nhà nước về chất thải rắn theo đúng Nghị quyết số 09/NQ-CP, theo đó:

+ Giao Bộ TNMT là cơ quan chủ trì, đầu mối quản lý Nhà nước về CTR thông thường, chủ trì xây dựng, trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ văn bản quy phạm pháp luật, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án quốc gia về quản lý CTR thông thường, chịu trách nhiệm về thẩm định công nghệ xử lý chất thải và đầu mối về đầu tư, huy động các nguồn lực tài chính cho hoạt động xử lý chất thải.

+ UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm toàn diện trong các hoạt động phân loại, thu gom... theo hướng dẫn của các Bộ TNMT; ban hành đơn giá liên quan

phù hợp với địa phương; ban hành các QCVN địa phương liên quan; quản lý các dịch vụ công về CTR; thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra và các nội dung khác theo quy định và phạm vi quản lý.

+ Chuyển chức năng tham mưu, giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý Nhà nước về CTR thông thường tại đô thị, khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao, cơ sở sản xuất vật liệu xây dựng hạ tầng kỹ thuật đô thị và khu công nghiệp, khu kinh tế, khu công nghệ cao; ... từ Sở Xây dựng sang Sở TNMT.

Kiến nghị đối với chính sách:

Với những ưu thế vượt trội về kinh tế và xã hội, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 6B.

Khi thực hiện phương án này, cần lưu ý một số vấn đề sau để bảo đảm đạt được hiệu quả của chính sách:

Thứ nhất, cần có sự đánh giá hiện trạng quản lý hiện có để có thể thấy rõ hiệu quả của phương án khi triển khai trên thực tế.

Thứ hai, việc chuyển giao cho cơ quan tiếp nhận cần được thực hiện theo lộ trình, tránh làm xáo trộn công việc của cơ quan quản lý Nhà nước cũng như việc tuân thủ quy định về quản lý CTR của khối doanh nghiệp.

7. Chính sách 7: Công cụ kinh tế và nguồn lực tài chính cho bảo vệ môi trường

7.1. Xác định vấn đề bất cập

Hiện nay tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt được xử lý bằng phương pháp chôn lấp là khoảng 71%. Đặc biệt là các thành phố lớn như: Hồ Chí Minh (70%), Đà Nẵng (trên 90%),... Các bãi chôn lấp tại các thành phố lớn hiện đang quá tải, có khả năng gây ô nhiễm môi trường và thường gặp phải sự phản đối của người dân. Trong 904 bãi chôn lấp hiện nay chỉ có chưa đến 20% bãi chôn lấp hợp vệ sinh, còn lại là các bãi chôn lấp không hợp vệ sinh hoặc các bãi tập kết chất thải cấp xã. Thời gian qua, trên cả nước xảy ra nhiều vụ khiếu kiện phức tạp liên quan đến việc xây dựng và triển khai các dự án xử lý CTRSH, trong đó người dân phản đối chủ đầu tư, chính quyền địa phương trong quá trình triển khai xây dựng mới dự án hoặc yêu cầu dừng vận hành dự án, cản trở hoạt động việc tiếp nhận và xử lý chất thải. Nguyên nhân chính của việc phản đối của người dân là vấn đề gây ô nhiễm môi trường đã xảy ra trong quá trình hoạt động của các nhà máy xử lý CTRSH hoặc lo ngại về việc phát tán ô nhiễm của các nhà máy xử lý trong quá trình hoạt động (đối với các nhà máy xử lý CTRSH dự định triển khai). Trong khi đó, việc cải tạo, phục hồi môi trường của các bãi chôn lấp chất thải rắn được thực hiện khá hạn chế.

Pháp luật BVMT hiện nay đang áp dụng một số công cụ kinh tế như ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản; ký quỹ nhập khẩu phế liệu; thuế, phí BVMT; nhãn sinh thái và mua sắm công xanh, quỹ BVMT... Tuy vậy, cơ quan Nhà nước còn khá lúng túng, bị động trong việc huy động các

nguồn vốn để ứng phó với các sự cố môi trường; ngân sách Nhà nước phải chi phí khá nhiều cho việc kiểm soát ô nhiễm, xử lý chất thải trong khi nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” chưa được tuân thủ đầy đủ.

Nguyên nhân là do thiếu vắng một số công cụ để thúc đẩy, huy động nguồn lực tài chính từ xã hội cho việc BVMT; đồng thời, thiếu cơ chế bảo đảm để cải tạo, phục hồi môi trường khi xảy ra ô nhiễm do hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ra.

7.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Nâng cao hiệu quả, hiệu lực công tác quản lý Nhà nước về BVMT phù hợp với cơ chế thị trường; tăng cường nguồn lực tài chính cho hoạt động BVMT.

7.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 7A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 7B: Bổ sung các quy định về tài chính trong BVMT bao gồm:

Các đối tượng sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường đất phải thực hiện việc ký quỹ, cải tạo, phục hồi môi trường khu vực ô nhiễm tồn lưu hoặc khu vực chôn lấp chất thải.

Các cơ sở sản xuất, nhập khẩu sản phẩm tái chế ký quỹ một khoản kinh phí trong Quỹ BVMT để bảo đảm thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế.

Xác định lại cơ chế hoạt động của quỹ BVMT bảo đảm quỹ BVMT được hoạt động độc lập, được sử dụng khoản ngân sách Nhà nước cố định để có thể chủ động chi cho việc phục hồi môi trường, ứng phó sự cố môi trường.

Kiểm soát hạn ngạch xả thải và xây dựng thị trường hạn ngạch xả thải nhằm đảm bảo việc xả thải không vượt quá sức chịu tải của môi trường tiếp nhận.

7.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 7A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Quỹ BVMT không chủ động trong việc chi trả kinh phí cho việc ứng phó sự cố môi trường. Khó khăn cho việc huy động tài chính để có thể ngăn chặn và ứng phó kịp thời các sự cố về môi trường, do đó, Nhà nước giảm uy tín vì không thể xử lý các vấn đề ô nhiễm môi trường một cách hiệu quả.

+ Nhà nước tốn nhiều chi phí cho việc xử lý, cải tạo, phục hồi môi trường tại các khu vực ô nhiễm tồn lưu hoặc khu vực chôn lấp chất thải

+ Nhà nước tốn chi phí để thực hiện thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế.

+ Có tình trạng tất cả các doanh nghiệp trong khu vực đều xả chất thải đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường nhưng vẫn xảy ra tình trạng ô nhiễm môi trường tại khu vực do không tính toán đến hạn ngạch xả thải, sức chịu tải của môi trường.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp không chủ động được nguồn kinh phí để xử lý, cải tạo, phục hồi môi trường hay thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế

+ Doanh nghiệp có thể tốn thêm chi phí trong hoạt động do chất lượng nguồn nước cấp đầu vào không đạt yêu cầu khi chưa tính toán đến sức chịu tải của môi trường.

- Đối với người dân:

+ Người tiêu dùng chưa có động lực tham gia thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế do chưa nhận thấy lợi ích của hoạt động này.

+ Chất lượng sống bị ảnh hưởng vì ô nhiễm môi trường.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp: Không có

- Đối với người dân: Không có.

* *Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

* *Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

* *Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 7B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về công cụ kinh tế cho BVMT

* *Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhà nước phát sinh thêm chi phí để thẩm định, xác định mức ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường hoặc ký quỹ bảo đảm xử lý sản phẩm thu hồi, thải bỏ.

+ Nhà nước phát sinh thêm chi phí để tính toán sức chịu tải của môi trường và phân hạn ngạch xả thải.

- Đối với doanh nghiệp:

- + Doanh nghiệp sẽ phải bỏ trí kinh phí để thực hiện các nội dung về ký quỹ;
- + Doanh nghiệp có thể khó bán sản phẩm hơn do giá thành cao hơn vì thông thường doanh nghiệp sẽ tính cả chi phí thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế đã nộp vào quỹ BVMT vào giá thành sản phẩm.

- + Doanh nghiệp có nguy cơ sẽ không được đầu tư hoặc dừng hoạt động do vượt hạn ngạch xả thải mà không tìm được nguồn cung khác trên thị trường hạn ngạch xả thải.

- Đối với người dân:

- + Người tiêu dùng sẽ phải trả chi phí cao hơn cho việc mua các sản phẩm thuộc danh mục sản phẩm tái chế phải thu hồi;

- + Không khuyến khích người dân phân loại đối với các sản phẩm tái chế phải thu hồi do không nhìn thấy lợi ích kinh tế từ việc phân loại.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

- + Việc chủ động nguồn vốn tài chính trong việc xử lý ô nhiễm, ứng phó sự cố môi trường sẽ tạo điều kiện để cơ quan Nhà nước có thể triển khai ngay các phương án hiệu quả để ứng phó với sự cố, giúp làm giảm thiệt hại cho xã hội và môi trường khi sự cố xảy ra.

- + Thúc đẩy việc tái chế, tái sử dụng và hơn thế là thúc đẩy áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn, phù hợp với xu hướng của thế giới; giúp cho việc giảm gánh nặng chất thải lên môi trường và xã hội.

- + Chủ động trong việc tính toán sức chịu tải và hạn ngạch xả thải, đem lại chất lượng môi trường tốt hơn khi thực hiện việc xả thải phù hợp với sức chịu tải của môi trường.

- Đối với doanh nghiệp:

- + Ký quỹ giúp doanh nghiệp chủ động hơn trong việc khắc phục ô nhiễm, ứng phó sự cố môi trường.

- + Việc ký quỹ để bảo đảm thu hồi sản phẩm tái chế tạo điều kiện thuận lợi để doanh nghiệp thuộc đối tượng phải thu hồi sản phẩm tái chế tổ chức thu hồi sản phẩm tái chế của mình; xã hội hóa công tác thu hồi sản phẩm tái chế đảm bảo phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành và tương tự như quy định tại nhiều quốc gia trên thế giới, góp phần tăng cường thu hồi tối đa phế liệu trong nước và giảm lượng chất thải phát sinh. Các nhà sản xuất, nhập khẩu sẽ phải tính toán để tối ưu hóa việc sản xuất, nhập khẩu và phân phối sản phẩm để việc thu hồi, xử lý sản phẩm tái chế được hiệu quả. Trong đó, việc thiết kế xanh, bền vững và đánh giá sự thân thiện của sản phẩm đối với môi trường sẽ được tính đến trước khi sản xuất, nhập khẩu sản phẩm. Như vậy, chính sách này sẽ có tác động tích cực trong việc sản xuất ra các sản phẩm thân thiện với môi trường, nâng cao trách nhiệm xã hội của nhà sản xuất, nhập khẩu. Xét rộng hơn về tác

động kinh tế của toàn xã hội, chính sách này sẽ thúc đẩy việc tái chế, tái sử dụng và hơn thế là thúc đẩy áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn, phù hợp với xu hướng của thế giới. Chính sách này cũng giúp cho việc giảm gánh nặng chất thải lên môi trường và xã hội.

+ Quỹ BVMT chủ động trong việc huy động kinh phí và chi trả kinh phí cho việc ứng phó sự cố môi trường.

+ Kiểm soát theo hạn ngạch xả thải giúp doanh nghiệp chủ động hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình, thúc đẩy doanh nghiệp cải tiến công nghệ theo hướng tốt hơn, thân thiện hơn với môi trường, giảm phát thải.

- Đối với người dân:

+ Các quy định về ký quỹ cải tạo phục hồi môi trường, quỹ bảo vệ môi trường không có ảnh hưởng trực tiếp đến người dân. Tuy nhiên, với việc chủ động ngăn ngừa, kiểm soát ô nhiễm và ứng phó với sự cố môi trường của doanh nghiệp, cơ quan Nhà nước sẽ góp phần hạn chế, kiểm soát ô nhiễm và khắc phục sự cố môi trường, đem lại điều kiện sống tốt hơn cho người dân.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Phương án này đòi hỏi có những thay đổi trong các quy định tại Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn thi hành. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về công cụ kinh tế trong BVMT cần bảo đảm tương thích với các quy định về tài chính hiện hành theo Luật Ngân sách Nhà nước, luật phí và lệ phí..

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 7B vì những tác động tích cực có yếu tố vượt trội hơn phương án 7A.

8. Chính sách 8: Quản lý chất lượng môi trường

8.1. Xác định vấn đề bất cập

Chất lượng không khí tại các thành phố lớn (Hà Nội, Hồ Chí Minh) trong thời gian qua không tốt. Tuy nhiên, các thông tin về chỉ số ô nhiễm ở Hà Nội không đồng nhất giữa các đơn vị công bố thông tin. Việc chênh lệch giữa các chỉ số AQI trên trang web Air Visual, Pamair hay kênh thông tin chính thống từ Tổng cục Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường Hà Nội gây tranh cãi, dẫn tới nhiều khi người dân bị nhiễu loạn thông tin.

Những thông tin về chất lượng môi trường không chính xác sẽ tạo ra những lo ngại không cần thiết ảnh hưởng đến cuộc sống của người dân, thông tin không chính xác sẽ bị lợi dụng làm mất an ninh trật tự.

Ô nhiễm không khí có ảnh hưởng trực tiếp đến sức khỏe, đời sống người dân, tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát ô nhiễm không khí hiện nay dường như chưa đạt kết quả mong muốn.

8.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Thông tin về ô nhiễm không khí được công bố một cách đáng tin cậy, cảnh báo kịp thời tới người dân.

8.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 8A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 8B: Bổ sung các quy định yêu cầu UBND cấp tỉnh phải chịu trách nhiệm quản lý chất lượng môi trường không khí xung quanh, bao gồm tổ chức phê duyệt và triển khai kế hoạch quản lý chất lượng không khí trên địa bàn, công khai thông tin, cảnh báo, xử lý kịp thời trong trường hợp chất lượng môi trường không khí bị ô nhiễm.

8.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 8A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan quản lý Nhà nước bị động trong thực hiện các hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí, do đó, bị mất uy tín vì không kiểm soát hiệu quả.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Không biết thông tin chuẩn xác, nhiều khi tạo sự hoang mang và bị động.

- Đối với người dân:

+ Không biết thông tin chuẩn xác, nhiều khi tạo sự hoang mang không đáng có, có thể gây nên nhiều loạn xã hội, tạo môi trường cơ hội cho các mặt hàng được quảng cáo là bảo vệ tốt nhất sức khỏe người dân (máy lọc không khí, khẩu trang chống bụi mịn, bình khí sạch...).

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp: Không có

- Đối với người dân: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung,

không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 8B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý chất lượng không khí.

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước phát sinh thêm chi phí, nhân lực xây dựng kế hoạch quản lý chất lượng không khí trên địa bàn; bố trí nhân lực, biện pháp để công khai thông tin về chất lượng môi trường không khí.

+ Đầu tư nguồn lực để tổ chức triển khai các biện pháp được đưa ra trong kế hoạch quản lý chất lượng môi trường không khí

- Đối với doanh nghiệp:

+ Phải bỏ thêm chi phí, thời gian cho việc tổ chức triển khai các kế hoạch quản lý chất lượng không khí được UBND cấp tỉnh đưa ra.

- Đối với người dân: Không có.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ chủ động được kế hoạch để quản lý chất lượng môi trường không khí; qua đó, có những biện pháp phù hợp để giảm ô nhiễm không khí, góp phần cải thiện chất lượng môi trường không khí

+ Thông tin chuẩn xác về chất lượng môi trường không khí sẽ tránh nguy cơ bị các đối tượng xấu lợi dụng, kích động gây nhiễu loạn xã hội. Việc này sẽ tránh cho cơ quan Nhà nước phải bố trí nguồn lực để giải quyết các vấn đề xã hội bất ổn.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp có thông tin để chủ động thực hiện các biện pháp kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

- Đối với người dân:

+ Người dân có thể giảm thiểu các chi phí y tế, gánh nặng bệnh tật do môi trường không khí được cải thiện.

+ Khi thông tin chính xác về chất lượng môi trường không khí, người dân được khuyến cáo về những biện pháp bảo vệ sức khỏe phù hợp, tránh tình trạng bị mua hàng bảo vệ với giá trị cao hơn so với giá trị thật do bị đầu cơ tăng giá.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Phương án này đòi hỏi có những thay đổi trong các quy định tại Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 8B vì những tác động tích cực có yếu tố vượt trội hơn phương án 8A.

9. Chính sách 9: Quản lý cảnh quan thiên nhiên và bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên

9.1. Xác định vấn đề bất cập

Việt Nam được ghi nhận là một trong 16 quốc gia có tính đa dạng sinh học (ĐDSH) cao trên thế giới, với nhiều kiểu hệ sinh thái, các loài sinh vật. Tuy nhiên, Việt Nam đang đối diện với nguy cơ suy thoái đa dạng sinh học và sự mất cân bằng sinh thái diễn ra mạnh mẽ. Tài nguyên đa dạng sinh học của Việt Nam đang trên đà suy giảm một cách đáng báo động; các hệ sinh thái bị thu hẹp, bị chia cắt và suy giảm chất lượng; nguồn gen bị thất thoát, mai một... Nguyên nhân của tình trạng này là do áp lực gia tăng dân số kéo theo việc khai thác quá mức tài nguyên sinh vật, không bảo đảm cho việc tái tạo lại.

Hầu hết các quy hoạch, kế hoạch, kéo theo là các dự án đầu tư lại chỉ quan tâm đến các mục tiêu kinh tế - xã hội mà chưa dành mức quan tâm thích đáng đến bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học. Các dự án sản xuất, kinh doanh đã và đang gây những tổn thất đa dạng sinh học do việc lấn chiếm diện tích, làm mất sinh cảnh của các loài. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi thực hiện một dự án đầu tư phát triển gây tổn thất đa dạng sinh học thì cần phải thực hiện các giải pháp để bù đắp, cải tạo, phục hồi đa dạng sinh học tại khu vực đó hoặc ở một nơi khác để bảo đảm duy trì giá trị sinh khối bị mất. Hiện nay, thực hiện ĐTM cũng yêu cầu phải tính toán đến việc làm suy giảm đa dạng sinh học, tuy nhiên, chưa có cơ chế để thực hiện việc bồi hoàn đa dạng sinh học góp phần không nhỏ gây ra sự suy giảm đa dạng sinh học hiện nay ở nước ta.

9.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách khôn ngoan và hợp lý, bảo đảm sự phục hồi và phát triển của các tài nguyên tái tạo

- Có các giải pháp bù đắp, tái tạo đa dạng sinh học đã bị mất đi khi thực hiện hoạt động phát triển kinh tế, xã hội.

9.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 9A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 9B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý cảnh quan thiên nhiên và bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong đó quy định về đánh giá tác động đa dạng sinh học và bồi hoàn đa dạng sinh học.

9.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 9A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc không tính toán hoặc tính toán không đầy đủ chi phí cho khôi phục giá trị đa dạng sinh học khi triển khai dự án đầu tư phát triển sẽ làm suy giảm đa dạng sinh học, gây tổn thất về sinh khối khi thực hiện dự án.

+ Việc suy giảm, tổn thất đa dạng sinh học sẽ hạn chế sự tăng trưởng của các ngành kinh tế phụ thuộc vào khai thác tài nguyên như nông nghiệp, lâm nghiệp thủy sản, du lịch, qua đó, có thể tác động đến kinh tế quốc gia.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc giữ nguyên quy định hiện hành không tính toán đầy đủ các yếu tố đa dạng sinh học trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường của dự án dẫn đến nguy cơ gia tăng các tranh chấp môi trường, khiếu nại, khiếu kiện kéo dài giữa chủ dự án và cộng đồng dân cư tại khu vực thực hiện dự án.

- Đối với người dân và xã hội:

+ Việc suy giảm đa dạng sinh học sẽ làm giảm cơ hội trực tiếp khai thác và có thể sử dụng cho nhu cầu cuộc sống của mình.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp: Không có

- Đối với người dân và xã hội: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 9B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về quản lý cảnh quan thiên nhiên và bảo vệ môi trường

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp lý về đánh giá tác động môi trường và đánh giá tác động xã hội theo định hướng nêu trên sẽ có những tác động kinh tế, xã hội như sau:

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để tính toán chi phí hoặc xác định các biện pháp bồi hoàn đa dạng sinh học.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp thuộc đối tượng gây suy giảm đa dạng sinh học sẽ phải bố trí thêm kinh phí để thực hiện bồi hoàn đa dạng sinh học.

- Đối với người dân: không có

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp thực hiện bồi hoàn đa dạng sinh học giúp bảo tồn giá trị của tự nhiên, khai thác bền vững tài nguyên đa dạng sinh học phục vụ cho việc phát triển bền vững, nâng cao đời sống người dân.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Thực hiện bồi hoàn đa dạng sinh học giúp doanh nghiệp nâng cao trách nhiệm của mình đối với thế hệ hiện tại và mai sau trong tiến trình phát triển bền vững đất nước.

- Đối với người dân:

+ Người dân tại khu vực được bồi hoàn đa dạng sinh học có cơ hội khai thác đa dạng sinh học sử dụng cho nhu cầu cuộc sống của mình. Các khu vực có giá trị đa dạng sinh học cao sẽ giúp điều hòa khí hậu, bảo đảm môi trường sống tốt lành cho người dân, giúp giảm chi phí về bệnh tật do ô nhiễm môi trường.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về ĐTM và đánh giá tác động xã hội không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do việc đánh giá tác động đa dạng sinh học được lồng ghép trong quá trình đánh giá tác động môi trường.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Kiến nghị đối với chính sách:

Sau khi phân tích, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định chọn Phương án 9B do những ưu thế vượt trội về tác động kinh tế, xã hội và tốt hơn cho môi trường.

Khi thực hiện phương án này, để bảo đảm mục tiêu kỳ vọng thì khi đưa ra các quy định về bồi hoàn đa dạng sinh học cần phải có những tiêu chí rõ ràng, tránh cho việc hiểu đa nghĩa và cách thức thực hiện khác nhau giữa các cơ quan quản lý, gây khó khăn cho doanh nghiệp khi triển khai thực hiện.

10. Chính sách 10. Ứng phó với biến đổi khí hậu

10.1. Xác định vấn đề bất cập

Việt Nam là một trong những nước dễ bị tổn thương nhất thế giới trước những tác động của biến đổi khí hậu. Thực tế này đe dọa những nỗ lực tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững trong dài hạn. Tính dễ tổn thương của Việt Nam gia tăng do Việt Nam vốn đã chịu nhiều rủi ro thiên tai, do vị trí địa lý, mô hình phát triển kinh tế và các vùng đồng bằng và ven biển với mật độ dân cư cao cũng như các nhóm dân cư là người dân tộc thiểu số tại các vùng cao và hẻo lánh. Nhiệt độ tăng, hạn hán và lụt lội ngày càng trầm trọng, mực nước biển dâng và tăng tần suất xuất hiện bão đe dọa tới an ninh lương thực, sinh kế và cuộc sống của hàng triệu người dân Việt Nam.

Để vượt qua những thách thức từ biến đổi khí hậu, Chính phủ Việt Nam đã ký Công ước khí hậu ngày 11/6/1992, phê chuẩn ngày 16/11/1994 và ký Nghị định thư Kyoto ngày 03/12/1998, phê chuẩn ngày 25/9/2002. Cùng với đó, hàng loạt các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu đã được triển khai trong thời gian qua.

Tuy nhiên, hiện nay, công tác ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam vẫn còn tồn tại một số khó khăn, thách thức. Biến đổi khí hậu là vấn đề liên vùng, nhưng cách tiếp cận hiện nay vẫn phổ biến theo tư duy địa giới hành chính. Do đó, việc đề xuất và triển khai các dự án mang tính liên vùng còn gặp nhiều hạn chế.

Biến đổi khí hậu cũng tạo ra các cơ hội phát triển, song việc tận dụng các cơ hội còn nhiều hạn chế, chẳng hạn như vấn đề tiếp cận các quỹ khí hậu, tiếp cận công nghệ, đổi mới mô hình tăng trưởng, sự tham gia của khối tư nhân trong ứng phó với biến đổi khí hậu còn thiếu sự đột phá. Hành lang pháp lý cho hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu còn thiếu, chưa đủ rõ. Việc lồng ghép yếu tố biến đổi khí hậu vào các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển còn hạn chế.

10.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Yêu cầu về ứng phó với biến đổi khí hậu phải là một trong những tiêu chí trọng tâm trong quá trình hoạch định chính sách đầu tư và phát triển.

- Tạo sự thống nhất trong toàn xã hội về nhận thức và hành động trước tác động của biến đổi khí hậu; bảo đảm hài hòa lợi ích, tạo động lực khuyến khích

các bên liên quan tích cực tham gia công tác ứng phó với biến đổi khí hậu

10.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 10A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 10B: Bổ sung các quy định về ứng phó biến đổi khí hậu trong đó, yêu cầu lồng ghép nội dung ứng phó biến đổi khí hậu trong quá trình hoạch định chính sách đầu tư và phát triển.

10.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 10A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan quản lý Nhà nước bị động trong giải quyết các vấn đề do tác động của biến đổi khí hậu gây ra.

+ Nhà nước sẽ phải gánh chịu những thiệt hại lớn về kinh tế khi chưa có những biện pháp chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu.

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Bị động trước những ảnh hưởng do biến đổi khí hậu gây ra có thể làm phát sinh những thiệt hại về tài sản và sức khỏe.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp, người dân: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 10B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về ứng phó biến đổi khí hậu

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước phát sinh thêm chi phí, nhân lực thực hiện các biện pháp về thẩm định nội dung ứng phó biến đổi khí hậu.

+ Đầu tư nguồn lực để tổ chức triển khai các biện pháp ứng phó biến đổi khí hậu.

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Doanh nghiệp và người dân có thể phải bỏ thêm chi phí, công sức cho việc tổ chức triển khai các biện pháp ứng phó, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ chủ động được kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu; chủ động tổ chức triển khai các giải pháp phòng ngừa, giảm nhẹ rủi ro thiên tai qua đó bảo đảm an sinh xã hội, ổn định cuộc sống của người dân.

+ Nhà nước sẽ giảm bớt gánh nặng chi phí khắc phục hậu quả thiệt hại do biến đổi khí hậu gây ra vì đã tổ chức các biện pháp phòng ngừa

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Doanh nghiệp và người dân chủ động thực hiện các biện pháp ứng phó và thích ứng với biến đổi khí hậu qua đó góp phần đem lại điều kiện sống tốt hơn cho người dân.

+ Người dân có thể giảm thiểu các chi phí y tế, gánh nặng bệnh tật do thực hiện các biện pháp giảm nhẹ rủi ro thiên tai.

+ Thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu có tiềm năng làm gia tăng giá trị kinh tế khi chuyển đổi nghề nghiệp, cây trồng, vật nuôi phù hợp với điều kiện khí hậu thay đổi tại địa phương.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Phương án này đòi hỏi có những thay đổi trong các quy định tại Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 10B vì những tác động tích cực có yếu tố vượt trội hơn phương án 10A.

11. Chính sách 11. Bồi thường thiệt hại về môi trường

11.1. Xác định vấn đề bất cập

Trong thời gian qua, số lượng người, tài sản thiệt hại do hành vi vi phạm

pháp luật về môi trường đã lên tới con số quá lớn. Ảnh hưởng do xả thải độc hại ra môi trường không chỉ là một phường, một xã mà còn lan rất nhiều tỉnh, thành và môi trường thiên nhiên rộng lớn nơi chất thải tràn qua. Đơn cử như vụ việc Công ty TNHH Vedan xả thải gây ảnh hưởng tới hơn 5000 hộ thuộc ba tỉnh, thành phố: Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa – Vũng Tàu hay Công ty Sonadezi Long Thành bị hàng trăm hộ dân gửi đơn kiện đòi bồi thường vì xả thải gây ô nhiễm hoặc gần đây là vụ Công ty Cổ phần Nicotex Thanh Thái chôn hàng chục nghìn tấn thuốc trừ sâu khiến gần 900 Hội viên Hội Nông dân đệ đơn lên tòa. Đặc biệt, gần đây nhất là vụ Công ty TNHH Gang thép Hưng nghiệp Formosa Hà Tĩnh gây ra sự cố môi trường biển, làm cá chết tại 4 tỉnh miền Trung.

Trong khi đó, đối với các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, việc xử lý các hành vi vi phạm và giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường mới chỉ dừng ở việc xử phạt vi phạm hành chính. Việc giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường gây ra trên cơ sở các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng theo quy định của pháp luật dân sự và pháp luật về bảo vệ môi trường mà chưa có vụ việc nào yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường tự nhiên được giải quyết.

Nguyên nhân cốt lõi của vấn đề này là do hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đối với môi trường tự nhiên rất đa dạng; việc xác định mức độ thiệt hại, thu thập xác định thiệt hại, thu thập dữ liệu, chứng cứ chứng minh cũng gặp nhiều khó khăn, vướng mắc về mặt thể chế, công nghệ, thiếu nhân lực có trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cao... Điều này cũng cho thấy, nếu không có những quy định hướng dẫn cụ thể, các quy định pháp luật hiện hành chưa thực sự phát huy được trách nhiệm bảo vệ môi trường của cơ quan có thẩm quyền và cá nhân, tổ chức có liên quan trong việc phát hiện, phòng ngừa, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường cũng như khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện và phục hồi môi trường.

11.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Bảo đảm cơ chế thực thi nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền", các thiệt hại về môi trường được đánh giá chính xác làm căn cứ yêu cầu đối tượng gây thiệt hại phải bồi thường đầy đủ.

- Cơ chế yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường được triển khai có hiệu quả nhằm giúp người dân, doanh nghiệp, cộng đồng bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình trong các tranh chấp, thiệt hại về môi trường.

11.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 11A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 11B: Bổ sung các quy định về bồi thường thiệt hại về môi trường.

11.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 11A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan quản lý Nhà nước có nguy cơ phải giải quyết kiện tụng kéo dài do những tranh chấp về môi trường.

+ Nhà nước có nguy cơ phải bỏ chi phí nhiều hơn để hồi phục môi trường hoặc khó thực hiện được việc phục hồi môi trường ở những nơi bị suy thoái, ô nhiễm do thiếu cơ chế, công cụ để tính toán thiệt hại và yêu cầu đối tượng gây ô nhiễm bồi thường thiệt hại.

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Có nguy cơ phải tự mình gánh chịu những hậu quả thiệt hại về kinh tế, y tế khi xảy ra ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có

- Đối với doanh nghiệp, người dân: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 11B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về bồi thường thiệt hại

** Tác động kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước phát sinh thêm chi phí, nhân lực thực hiện các biện pháp để xác định thiệt hại về môi trường.

+ Đầu tư nguồn lực để tổ chức triển khai các biện pháp xác định thiệt hại về môi trường và yêu cầu bồi thường thiệt hại.

+ Đầu tư nguồn lực để đánh giá hiện trạng, lưu giữ thông tin làm căn cứ để tra cứu, xác định các thiệt hại về kinh tế, xã hội, môi trường khi có suy thoái, ô nhiễm môi trường xảy ra

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Doanh nghiệp và người dân có thể phải bỏ thêm chi phí, công sức cho

việc thu thập, lưu giữ chứng cứ liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có thể bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhà nước có các giải pháp tính toán thiệt hại môi trường chính xác để có thể yêu cầu đối tượng gây ô nhiễm, suy thoái môi trường thực hiện các biện pháp khắc phục, bồi thường thiệt hại về môi trường.

+ Việc minh bạch, rõ ràng trong yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường giúp giảm thiểu các vụ kiện tụng kéo dài do những tranh chấp về môi trường.

- Đối với doanh nghiệp, người dân:

+ Doanh nghiệp và người dân có công cụ để yêu cầu đối tượng gây ô nhiễm, suy thoái môi trường đền bù, bồi thường thiệt hại về kinh tế, y tế khi xảy ra ô nhiễm, suy thoái môi trường.

+ Doanh nghiệp và người dân chủ động thu thập chứng cứ sẽ giúp giảm thời gian, công sức để giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Phương án này đòi hỏi có những thay đổi trong các quy định tại Luật BVMT, nghị định hướng dẫn thi hành, thông tư quy định chi tiết và nghị định về xử phạt vi phạm hành chính.

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 11B vì những tác động tích cực có yếu tố vượt trội hơn phương án 11A.

12. Chính sách 12: Quan trắc, thông tin, cơ sở dữ liệu và báo cáo môi trường

12.1. Xác định vấn đề bất cập

Theo quy định của pháp luật, các cơ sở thuộc đối tượng lập báo cáo ĐTM phải thực hiện quan trắc định kỳ 3 tháng 1 lần; cơ sở thuộc đối tượng lập kế hoạch BVMT thực hiện quan trắc định kỳ 6 tháng 1 lần. Kết quả quan trắc phải gửi về cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền sau mỗi đợt quan trắc.

Hiện nay, đa phần các báo cáo quan trắc định kỳ của các doanh nghiệp gửi về đều có kết quả quan trắc đạt, đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật về môi trường.

Tuy nhiên, khi thực hiện thanh, kiểm tra thì tỷ lệ các doanh nghiệp mắc lỗi xả chất thải (nước thải, khí thải) vượt quy chuẩn khá lớn, chiếm từ 15-20% các cơ sở được thanh, kiểm tra. Như vậy, có sự không thống nhất giữa việc tự kiểm soát tuân thủ của cơ sở và việc kiểm soát tuân thủ của cơ quan quản lý Nhà nước.

12.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thực hiện quan trắc môi trường theo định kỳ một cách thực chất, phản ánh đúng tình trạng hoạt động của doanh nghiệp và mức độ tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật về môi trường.

12.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 12A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành, tức là doanh nghiệp tự thực hiện việc quan trắc môi trường định kỳ và báo cáo kết quả quan trắc tới cơ quan quản lý Nhà nước.

Phương án 12B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về quan trắc môi trường định kỳ theo hướng quy định doanh nghiệp nộp, ký khoản kinh phí quan trắc của mình vào Quỹ BVMT và Nhà nước sẽ tổ chức thực hiện quan trắc môi trường đối với hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

12.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 12A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước không có thông tin chuẩn xác từ hoạt động tự quan trắc của doanh nghiệp do việc giữ nguyên quy định hiện hành có thể dẫn đến việc doanh nghiệp “ngầm thông đồng” với đơn vị dịch vụ quan trắc môi trường để cho ra kết quả quan trắc tích cực, không đúng với thực trạng ô nhiễm của doanh nghiệp.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp sử dụng quan trắc định kỳ một cách đối phó, làm đẹp số liệu mà không làm thực chất nên không phản ánh đúng việc tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật của cơ sở. Việc không biết rõ hoạt động BVMT của doanh nghiệp sẽ không giúp doanh nghiệp tìm kiếm nguyên nhân để sửa chữa, khắc phục; cơ sở có nguy cơ gây ô nhiễm, sự cố môi trường, làm thiệt hại kinh tế cho doanh nghiệp.

+ Tạo ra cạnh tranh không lành mạnh giữa doanh nghiệp tuân thủ tốt và doanh nghiệp không tuân thủ tốt.

+ Doanh nghiệp có nguy cơ bị xử phạt vi phạm hành chính với hành vi xả chất thải vượt quy chuẩn kỹ thuật môi trường.

- Đối với người dân:

+ Việc không kiểm soát được ô nhiễm môi trường sẽ gây ảnh hưởng đến sức khỏe.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: Không có
- Đối với doanh nghiệp: Không có
- Đối với người dân: Không có

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 12B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về quan trắc môi trường định kỳ

** Tác động kinh tế:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhà nước phải bố trí nhân lực để lên kế hoạch, tổ chức thực hiện việc quan trắc định kỳ đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp hoặc phải bố trí nhân lực để chỉ định, tổ chức đấu thầu cho các đơn vị dịch vụ quan trắc môi trường thực hiện hoạt động quan trắc định kỳ đối với doanh nghiệp trên địa bàn; bố trí thực hiện hoạt động thanh, kiểm tra kiểm soát doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và doanh nghiệp cung ứng dịch vụ quan trắc, phân tích môi trường.

+ Trong bối cảnh tinh giản biên chế Nhà nước, lực lượng cán bộ làm công tác môi trường khá mỏng mà lại phải kiêm việc kiểm soát hoạt động quan trắc định kỳ của doanh nghiệp đôi khi sẽ làm quá tải công việc, gây áp lực cho công chức, dẫn đến hiệu quả quản lý môi trường sẽ không bảo đảm.

+ Việc Nhà nước yêu cầu doanh nghiệp nộp tiền vào quỹ BVMT để tổ chức thực hiện hoạt động quan trắc môi trường cho doanh nghiệp có nguy cơ vi phạm quy định tự do ký kết hợp đồng cung ứng dịch vụ theo pháp luật về dân sự.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp sẽ không chủ động được việc kiểm soát tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật của doanh nghiệp mình mà phụ thuộc vào kết quả của đơn vị dịch vụ và cơ quan quản lý Nhà nước.

+ Việc quan trắc môi trường định kỳ ở doanh nghiệp lớn sẽ có mức chi khá lớn nên theo quy định tài chính sẽ phải thực hiện việc đấu thầu lựa chọn đơn vị cung ứng dịch vụ. Nếu quy định theo phương thức chỉ định từ cơ quan Nhà

nước sẽ rất dễ vi phạm các quy định về pháp luật đấu thầu.

+ Việc cơ quan quản lý Nhà nước tới doanh nghiệp để thực hiện quan trắc 4 lần/năm cũng gây tâm lý e dè của doanh nghiệp khi đối diện với cơ quan công quyền.

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp nộp chi phí quan trắc định kỳ môi trường vào quỹ BVMT và cơ quan Nhà nước tiến hành thực hiện quan trắc định kỳ môi trường thì sẽ giảm chi phí Nhà nước khi thực hiện hoạt động lấy mẫu quan trắc, phân tích môi trường khi tiến hành thanh, kiểm tra vào đợt thực hiện quan trắc định kỳ.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Chi phí doanh nghiệp bỏ ra để thực hiện quan trắc môi trường định kỳ của cơ sở là không thay đổi, chỉ là chuyển việc thực hiện từ phía doanh nghiệp sang chủ trì thực hiện là cơ quan quản lý Nhà nước.

- Đối với người dân: Không có

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc bổ sung các quy định cần bảo đảm tuân thủ các quy định pháp luật có liên quan về ký kết hợp đồng dân sự, pháp luật về đấu thầu....

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 12B. Tuy nhiên, khi thực hiện theo phương án này cần bảo đảm tuân thủ các quy định pháp luật có liên quan về ký kết hợp đồng dân sự, pháp luật về đấu thầu.

13. Chính sách 13: Hội nhập, hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường

13.1. Xác định vấn đề bất cập

Hội nhập quốc tế và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đang và sẽ tác động mọi mặt đến đời sống kinh tế - xã hội, tạo ra xu thế mới trong quản lý môi trường và phát triển bền vững, trong đó việc xây dựng nền kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh đang trở thành xu thế chủ đạo trên phạm vi toàn cầu

Việt Nam tham gia các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, các cam kết quốc tế về môi trường cùng với các nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới, ô nhiễm theo dòng chảy, công nghệ lạc hậu sang Việt Nam, nhập khẩu trái phép

chất thải dưới danh nghĩa phê liệu nhập khẩu đặt ra yêu cầu khách quan phải hội nhập về môi trường, tiếp cận quản lý môi trường ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực và tiếp cận với các nước phát triển trên thế giới.

Thời gian qua, Việt Nam đã tham ra sâu rộng trong các thỏa ước quốc tế về môi trường. Do việc cắt lớp quản lý mà một số các thỏa ước quốc tế liên quan đến môi trường do nhiều bộ, ngành được giao là Cơ quan đầu mối quốc gia khác nhau. Trong thực tế, có nhiều nội dung về môi trường do một Bộ quản lý nhưng có liên quan đến một số Bộ, ngành khác, ví dụ như quản lý hóa chất, chất thải hoặc bảo tồn đa dạng sinh học thì các Bộ như Tài nguyên và Môi trường, Công thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn,... đều có liên quan đến nhau trong quá trình quản lý. Tuy nhiên, sự phối hợp và hợp tác giữa các cơ quan và tổ chức để thực thi các nghĩa vụ có liên quan đến các nội dung hoặc lĩnh vực liên quan đến trách nhiệm quản lý của nhiều Bộ ngành thời gian qua thực tế có diễn ra nhưng hiệu quả chưa cao và còn mang tính hình thức. Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật, Bộ, ngành thường có xu hướng bảo vệ lợi ích hay nói cách khác là sân riêng để quản lý, xảy ra tình trạng không đạt được sự phân định rõ ràng phạm vi quản lý ở cùng một lĩnh vực do vậy dẫn đến tình trạng các quy định pháp luật chòng chéo lên nhau hoặc tạo ra những kẽ hở trong quản lý do không Bộ nào muốn chịu trách nhiệm. Tình trạng này thực tế đã diễn ra trong lĩnh vực quản lý hóa chất, chất thải và bảo tồn đa dạng sinh học ảnh hưởng đến hiệu lực và hiệu quả thực thi các nghĩa vụ đã cam kết trong các Công ước liên quan.

13.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Thiết lập được các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan liên quan để thực hiện các nội dung hội nhập có tính chất liên ngành/lĩnh vực.

13.3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Phương án 13A: Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Phương án 13B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường theo hướng điều chỉnh và bổ sung trách nhiệm của Nhà nước và của Tổ chức và cá nhân; bổ sung vai trò, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động hội nhập và hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường; trách nhiệm giám sát, tổng hợp và báo cáo của Cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường là Bộ Tài nguyên và Môi trường.

13.4. Đánh giá tác động của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan

Phương án 13A: Giữ nguyên quy định hiện hành

** Tác động về kinh tế, xã hội:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Chòng chéo trong quá trình nội luật hóa các thỏa ước quốc tế hoặc bỏ sót, tạo những kẽ hở do một nội dung được quản lý bởi nhiều Bộ, ngành.

- Đối với doanh nghiệp:
+ Doanh nghiệp lúng túng trong áp dụng các quy định pháp luật khi có sự không đồng nhất trong các quy định được ban hành bởi những cơ quan khác nhau.

- Đối với người dân: không bị tác động trực tiếp

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Nhà nước có cơ hội tranh thủ nguồn lực, hỗ trợ quốc tế để tăng cường nguồn lực, phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ và mô hình quản lý tiên tiến cho bảo vệ môi trường; ứng phó, giải quyết sự cố và các vấn đề liên quan đến môi trường ở phạm vi quốc gia, khu vực, toàn cầu và xuyên biên giới.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Thúc đẩy doanh nghiệp đổi mới, sáng tạo để hội nhập quốc tế, đáp ứng các yêu cầu cao hơn từ phía các quốc gia nhập khẩu; đồng thời, tạo lợi thế cạnh tranh với các doanh nghiệp từ các nước tham gia thỏa ước quốc tế.

+ Doanh nghiệp có cơ hội hợp tác, mở rộng phạm vi kinh doanh.

- Đối với người dân:

+ Người lao động có cơ hội việc làm tại các quốc gia tham gia thỏa ước quốc tế về kinh tế và môi trường.

** Tác động về giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không có sự phân biệt về giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Không có tác động đối với hệ thống pháp luật do quy định không thay đổi.

Phương án 13B: Sửa đổi, bổ sung các quy định về hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường

** Tác động kinh tế:*

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước phải thiết lập các cơ chế hợp tác, phối hợp trong quá trình nội luật hóa các thỏa ước quốc tế. Sự tham gia của nhiều Bộ, ngành cùng lúc trong quá trình nội luật hóa có thể làm chậm tiến độ của việc ban hành văn bản nội luật hóa.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp đôi khi sẽ phải có thời gian chờ đợi lâu hơn trong việc tổ chức thực hiện các nội dung trong thỏa thuận quốc tế do chưa có những văn bản hướng dẫn triển khai thi hành từ các cơ quan quản lý nhà nước.

- Đối với người dân: không có

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành và việc giao đầu mối tạo sự thống nhất trong xây dựng các quy định nội luật hóa và tổ chức thực thi các thỏa ước quốc tế. Việc này góp phần tổ chức thực hiện hiệu quả hơn các thỏa ước quốc tế mà Việt Nam ký kết và tham gia.

+ Việc thống nhất trong các quy định pháp luật tạo tính nghiêm minh trong thi hành pháp luật, qua đó góp phần ổn định trật tự xã hội, tạo điều kiện để phát triển bền vững.

+ Nhà nước có cơ hội tranh thủ nguồn lực, hỗ trợ quốc tế để tăng cường nguồn lực, phát triển và ứng dụng khoa học - công nghệ và mô hình quản lý tiên tiến cho bảo vệ môi trường; ứng phó, giải quyết sự cố và các vấn đề liên quan đến môi trường ở phạm vi quốc gia, khu vực, toàn cầu và xuyên biên giới.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Doanh nghiệp có điều kiện dễ dàng áp dụng các quy định pháp luật thống nhất, tạo tính tuân thủ tốt hơn đối với hệ thống pháp luật.

+ Thúc đẩy doanh nghiệp đổi mới, sáng tạo để hội nhập quốc tế, đáp ứng các yêu cầu cao hơn từ phía các quốc gia nhập khẩu; đồng thời, tạo lợi thế cạnh tranh với các doanh nghiệp từ các nước tham gia thỏa ước quốc tế.

+ Doanh nghiệp có cơ hội hợp tác, mở rộng phạm vi kinh doanh.

- Đối với người dân: Người lao động có cơ hội việc làm tại các quốc gia tham gia thỏa ước quốc tế về kinh tế và môi trường.

** Tác động giới:*

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do các quy định chung, không phân biệt giới.

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Việc bổ sung các quy định cần bảo đảm tuân thủ các quy định pháp luật có liên quan về ký kết hợp đồng dân sự, pháp luật về đấu thầu....

Kiến nghị về lựa chọn chính sách:

Sau khi phân tích những yếu tố tác động tích cực và tiêu cực của các phương án, Bộ Tài nguyên và Môi trường quyết định lựa chọn phương án 13B.

III. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

1. Cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức thực thi chính sách: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

2. Cơ quan giám sát thực hiện chính sách: Bộ Tài nguyên và Môi trường, Quốc hội.

