

# QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG ĐỐI VỚI KHU DU LỊCH NGHỈ DƯỠNG: NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN ĐẶT RA

● NGUYỄN ĐÌNH NGÀI

## TÓM TẮT:

Việt Nam đang trên con đường phát triển, theo xu hướng, du lịch sẽ là một trong số các ngành có nhiều triển vọng phát triển mạnh, đặc biệt là du lịch nghỉ dưỡng. Thực tiễn cho thấy, chất lượng cuộc sống ngày càng được nâng cao, mức thu nhập đầu người tăng nhanh, người dân có khuynh hướng sử dụng một phần thu nhập của mình vào các hoạt động phục vụ đời sống tinh thần, đặc biệt là sử dụng các ngày nghỉ cuối tuần. Trong phạm vi bài viết này, tác giả tập trung phân tích quy định của pháp luật hiện hành về đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đối với dự án nói chung, dự án khu du lịch nghỉ dưỡng nói riêng và một số vấn đề pháp lý cần đặt ra.

**Từ khóa:** đánh giá tác động môi trường, môi trường, dự án, khu nghỉ dưỡng, sinh thái.

## 1. Khái niệm môi trường và đánh giá tác động môi trường

### ● Môi trường

Môi trường là tổng hợp các điều kiện bên ngoài có ảnh hưởng đến một vật thể hoặc một sự kiện nào đó mà theo định nghĩa của Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ: "Môi trường bao gồm tất cả mọi yếu tố và ảnh hưởng của chúng đến một hệ sinh quyển". Còn theo quy định pháp luật của Việt Nam, cụ thể là quy định tại khoản 1 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và sắp tới sẽ được thay thế bởi khoản 1

Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường 2020: "Môi trường bao gồm các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, kinh tế, xã hội, sự tồn tại, phát triển của con người, sinh vật và tự nhiên".

Tựu trung lại, có thể hiểu, môi trường là không gian sống của con người và các loài sinh vật và những yếu tố vật chất từ tự nhiên và nhân tạo có quan hệ mật thiết với nhau, phục vụ, ảnh hưởng tới đời sống, quá trình tồn tại và phát triển của cuộc sống của con người nói riêng và sinh vật nói chung.

● *Đánh giá tác động môi trường*

Theo từ điển Bách khoa toàn thư cho thấy: Đánh giá môi trường là đánh giá các hậu quả môi trường (tích cực lẫn tiêu cực) có thể xảy ra khi tiến hành thực hiện một kế hoạch, chính sách, chương trình, hoặc các dự án thực tế trước khi quyết định tiến hành thực hiện hay không<sup>1</sup>. Trong bối cảnh này, thuật ngữ “Đánh giá tác động môi trường” (EIA hay ĐTM) thường được sử dụng khi áp dụng cho các dự án thực tế của các cá nhân hoặc pháp nhân thương mại và thuật ngữ “đánh giá môi trường chiến lược” (SEA) áp dụng cho các chính sách, kế hoạch và chương trình thường được các cơ quan nhà nước thực hiện.

Theo Hiệp hội quốc tế về đánh giá tác động (IAIA) định nghĩa, đánh giá tác động môi trường là “*quá trình xác định, dự đoán, đánh giá và giảm thiểu những tác động liên quan sinh học, xã hội, và các yếu tố khác của các đề án phát triển trước khi những quyết định chính được thực hiện và cam kết được đưa ra*”<sup>2</sup>. Tuy nhiên, sự đánh giá tác động môi trường đặc biệt ở chỗ chúng không yêu cầu sự tuân thủ tuyệt đối một kết quả môi trường được định trước mà cho phép các nhà hoạch định ra quyết định dựa trên sự cân nhắc, tính toán giữa giá trị môi trường và các giá trị khác có thể được đem lại nếu dự án được thực hiện.

Từ những phân tích nêu trên, có thể hiểu, đánh giá tác động môi trường nói chung và đánh giá tác động môi trường của dự án khu du lịch nghỉ dưỡng nói riêng là phương thức của một quá trình phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng đến môi trường của các dự án du lịch nghỉ dưỡng trước khi được thực hiện, từ đó đề xuất các giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường.

Theo đó, cần hiểu rõ hơn, ĐTM là một phần nhỏ của báo cáo đánh giá tác động môi trường toàn diện, được thiết kế để cung cấp đủ thông tin cho phép cơ quan ra quyết định xem việc chuẩn bị một Báo cáo tác động môi trường toàn diện (EIS) là cần thiết và là một hoạt động thực hiện để tìm hiểu tác động mà đã được thực hiện trước khi sự phát triển sẽ xảy ra

**2. Quy định của pháp luật về đánh giá tác động môi trường**

**2.1. Các quy định chung về đánh giá môi trường**

*Thứ nhất, các quy định về báo cáo đánh giá tác động của môi trường.*

Lập và trình phê duyệt Báo cáo ĐTM là nghĩa vụ quan trọng nhất của chủ đầu tư trước khi dự án được chấp thuận và đi vào thực hiện. Bởi vì, ĐTM là một trong những công cụ quan trọng giúp BVMT được tốt hơn và hạn chế các tác động xấu đến môi trường của chính dự án do chủ đầu tư thực hiện. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải thẩm định, kiểm duyệt các biện pháp BVMT trong báo cáo ĐTM trước khi dự án được phê duyệt.

Cơ sở pháp lý điều chỉnh việc lập báo cáo đánh giá tác động môi trường ĐTM là Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và sắp tới từ ngày 01/01/2022 sẽ được thay thế bởi Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Nghị định số 18/2015/NĐ - CP ban hành ngày 14/02/2015, quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược, báo cáo đánh giá tác động môi trường ĐTM, kế hoạch bảo vệ môi trường và tiếp tục được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 40/2019/NĐ - CP quy định về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết hướng dẫn thi hành luật bảo vệ môi trường.

Cụ thể qua các bước sau: i) Chủ thể lập báo cáo: Chủ dự án có thể tự mình lập hoặc thuê tổ chức dịch vụ tư vấn lập báo cáo ĐTM cho dự án đầu tư của mình. Việc lập báo cáo ĐTM là nghĩa vụ của chủ dự án chứ không phải là một lĩnh vực kinh doanh của chủ dự án do đó không thể quy định về “điều kiện kinh doanh” cho chủ dự án là Tổ chức dịch vụ lập báo cáo ĐTM - là một chủ thể kinh doanh lĩnh vực này; ii) Hình thức báo cáo: Văn bản của chủ dự án đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM và bản báo cáo ĐTM của dự án không những phải tuân thủ các quy định của pháp luật về mặt nội dung mà còn phải tuân thủ về mặt hình thức; iii) Nội dung báo cáo: Việc xây dựng nội dung báo cáo ĐTM là khâu then chốt, cơ bản

của quá trình lập báo cáo ĐTM. Nội dung chính của báo cáo ĐTM bao gồm: Chỉ dẫn về xuất xứ của dự án, chủ dự án, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án; Sự phù hợp của dự án và Quy hoạch bảo vệ môi trường ở các cấp; Đánh giá khả năng có thể tác động xấu của dự án đến môi trường; Đánh giá hiện trạng và điều kiện hiện có của môi trường, qua đó nhận dạng các đối tượng có thể phải chịu tác động xấu về mặt môi trường khi dự án được thực hiện; Công trình, phương án và biện pháp nhằm giảm thiểu tác động tiêu cực của dự án đến môi trường; Chương trình quản lý giám sát môi trường; Kết quả tham vấn cộng đồng trong quá trình lập báo cáo ĐTM; Kết luận, kiến nghị và cam kết của chủ dự án đầu tư.

*Thứ hai, các quy định về tham vấn khi thực hiện lập báo cáo đánh giá tác động môi trường.*

Đối tượng cần tiến hành tham vấn là cá nhân, cộng đồng dân cư<sup>3</sup> chịu sự tác động trực tiếp của dự án và các cơ quan tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư, trừ trường hợp dự án đầu tư thuộc danh mục bí mật nhà nước thì không cần tiến hành tham vấn.

Trách nhiệm thực hiện tham vấn thuộc về chủ đầu tư của dự án phải lập Báo cáo ĐTM, còn trách nhiệm trả lời tham vấn thuộc về các đối tượng cần tiến hành tham vấn vừa được đề cập.

Quy trình tham vấn ý kiến hiện nay chủ yếu được thực hiện hướng tới đối tượng cần tham vấn là Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các cá nhân, tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án thực hiện theo quy trình: Chủ dự án gửi báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các cá nhân, tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án kèm theo văn bản đề nghị cho ý kiến; Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện dự án và các cá nhân, tổ chức chịu tác động trực tiếp bởi dự án có văn bản phản hồi trong thời hạn tối đa 15 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được văn bản của chủ dự án hoặc không cần có văn bản phản hồi trong trường hợp chấp thuận việc thực hiện dự án.

*Thứ ba, các quy định về thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động của môi trường.*

Hồ sơ cần thiết: Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM bao gồm: văn bản của chủ dự án đề nghị thẩm định báo cáo ĐTM thực hiện theo mẫu quy định; bản báo cáo ĐTM của dự án. Đối với các dự án cải tạo, mở rộng, nâng cấp, nâng công suất của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đang hoạt động đã được phê duyệt báo cáo ĐTM hoặc đăng ký, xác nhận bản cam kết BVMT hoặc xác nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường hoặc phê duyệt, ngoài các văn bản nêu trên còn phải kèm theo một bản sao quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM hoặc giấy xác nhận bản đăng ký đạt tiêu chuẩn môi trường, quyết định phê duyệt hoặc giấy xác nhận đề án BVMT hoặc văn bản chứng minh bản cam kết BVMT đã được đăng ký của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đang vận hành.

Thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường như: thẩm quyền tổ chức thẩm định; hình thức thẩm định; quy trình thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM; sự tham gia của cộng đồng trong quá trình thẩm định báo cáo; kiểm tra, giám sát sau thẩm định.

*Thứ tư, các quy định về xử lý vi phạm pháp luật về đánh giá tác động môi trường.*

Việc xử lý vi phạm pháp luật về đánh giá tác động môi trường được quy định tại Điều 9 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP và được sửa đổi, bổ sung tại khoản 8 Điều 1 Nghị định số 55/2021/NĐ - CP (có hiệu lực từ ngày 10/7/2021).

Theo đó, hành vi vi phạm quy định về thực hiện quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường thuộc thẩm quyền phê duyệt của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ, cơ quan ngang Bộ (trừ trường hợp thuộc thẩm quyền phê duyệt của Bộ Tài nguyên và Môi trường) thì bị xử phạt thấp nhất là 5 triệu đồng và cao nhất là 160 triệu đồng<sup>4</sup>.

Ngoài ra, cơ sở vi phạm có thể bị áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả, bao gồm:

(i) Buộc phải vận hành đúng quy trình đối với công trình bảo vệ môi trường; buộc tháo dỡ công trình, thiết bị được xây lắp trái quy định về bảo vệ

môi trường để xả chất thải không qua xử lý ra môi trường đối với trường hợp vi phạm quy định tại điểm h khoản 1, điểm h khoản 2 Điều 9 Nghị định số 155/2015/NĐ - CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ-CP);

(ii) Buộc phải xây lắp, vận hành công trình bảo vệ môi trường và lập hồ sơ báo cáo kết quả thực hiện các công trình bảo vệ môi trường trình cơ quan đã phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường kiểm tra, xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường theo quy định trong thời hạn do người có thẩm quyền xử phạt ấn định trong quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với trường hợp vi phạm quy định tại các điểm g, i, k và l khoản 1; các điểm g, i, k và l khoản 2 Điều 9 Nghị định số 155/2015/NĐ - CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ - CP);

(iii) Buộc phải lập hồ sơ báo cáo kết quả hoàn thành công trình bảo vệ môi trường trình cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, xác nhận hoàn thành công trình bảo vệ môi trường đối với hành vi vi phạm quy định tại điểm g khoản 1 và điểm g khoản 2 Điều 9 Nghị định số 155/2015/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ - CP);

(iv) Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm quy định tại các điểm d, g, h và k khoản 1; các điểm d, g, h và k khoản 2 Điều 9 Nghị định số 155/2015/NĐ - CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ - CP).

## **2.2. Quy định của pháp luật về ĐTM đối với dự án khu nghỉ dưỡng**

Khu du lịch nghỉ dưỡng (resort) là khối hay quần thể các biệt thự, nhà thấp tầng, căn hộ, thường ở khu vực có cảnh quan thiên nhiên đẹp, không khí trong lành, thường gần biển, sông, núi, đảm bảo chất lượng về cơ sở vật chất, trang thiết bị và dịch vụ cần thiết, phục vụ nhu cầu nghỉ dưỡng, giải trí, tham quan của con người (Mục 2.2 Tiêu chuẩn quốc gia TCVN 4391:2015).

Dự án khu nghỉ dưỡng hay còn gọi là dự án có bố trí căn hộ du lịch (condotel), văn phòng kết hợp lưu trú (officetel), biệt thự du lịch (resort villa), nhà ở thương mại liền kề (shophouse) là loại hình

kinh doanh bất động sản mới xuất hiện tại Việt Nam nhằm đáp ứng nhu cầu nghỉ ngơi, du lịch của du khách trong và ngoài nước. Cùng với sự cải thiện về mức sống, con người ngày càng có nhu cầu nghỉ dưỡng nhằm giải trí và tái tạo sức lao động, chính vì vậy mà các dự án khu nghỉ dưỡng thu hút được nhiều nhà đầu tư.

Do tính chất đặc thù của dự án khu du lịch nghỉ dưỡng, cần phải có một cơ chế pháp lý cho việc thực hiện dự án đầu tư đó là ĐTM được quy định tại mục 9 phụ lục II, Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường. Theo đó, dự án xây dựng cơ sở lưu trú du lịch với quy mô từ 50 phòng trở lên thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá ĐTM với các giai đoạn: chuẩn bị dự án, thi công, đưa vào hoạt động.

### **3. Những vấn đề cần đặt ra**

Qua thực tiễn áp dụng các quy định của pháp luật về ĐTM cho thấy một số vấn đề cần đặt ra như sau:

*Thứ nhất*, còn thiếu tính dự báo. ĐTM về bản chất là công cụ phân tích, dự báo các tác động môi trường của các đề xuất phát triển nhằm phục vụ cho quá trình ra quyết định của cơ quan có thẩm quyền. Nói cách khác, mục tiêu của ĐTM là xem xét các tác động đối với môi trường trước khi quyết định có nên cho phép triển khai một dự án do nhà đầu tư đề xuất hay không, hoặc nếu cho phép thì cần điều chỉnh gì. Do đó, ĐTM cần phải thực hiện ngay từ giai đoạn đầu tiên hình thành ý tưởng về dự án. Tuy nhiên, thực tế áp dụng hiện nay ở Việt Nam cho thấy ĐTM chưa thực hiện tốt chức năng dự báo của nó.

Theo quy định, khi tiến hành triển khai dự án đầu tư, chủ đầu tư buộc phải lập báo cáo ĐTM. Tuy nhiên, quy trình này thường được chủ đầu tư và các bên liên quan xem nhẹ để nhanh chóng “hợp thức hóa” dự án đầu tư. Theo khoản 23 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường 2014 và từ ngày 01/01/2022 sẽ được thay thế bởi khoản 7 Điều 3

Luật Bảo vệ môi trường 2020 thì ĐTM là “việc phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó”. Tuy nhiên, quy trình từ khâu thẩm định, phê duyệt, cho đến cấp giấy phép xây dựng dự án vẫn còn bị xem nhẹ, đánh giá các báo cáo ĐTM qua loa để “hợp thức hóa” dự án đầu tư, nên đã có không ít dự án đầu tư gây tác động rất lớn đến môi trường.

Có một thực tế là nhiều dự án đầu tư có báo cáo ĐTM thiếu cả dữ liệu về môi trường và các số liệu quan trắc, cũng như khả năng tác động đến môi trường xung quanh sau khi dự án hoàn thiện. Việc lập ĐTM cho một dự án đầu tư còn gặp nhiều bất cập, nhất là ở việc các báo cáo ĐTM bao giờ cũng chỉ tập trung vào các tác động có hại trực tiếp trước mắt của vấn đề môi trường mà ít quan tâm đến tác động gián tiếp lâu dài và tác động đến xã hội.

*Thứ hai*, Luật BVMT năm 2020 mới được thông qua và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2021, quy định có 3 nhóm dự án cần phải lập báo cáo đánh ĐTM: dự án thuộc thẩm quyền phê duyệt chủ trương của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; dự án 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 được xếp hạng; dự án tác động xấu đến môi trường và xã hội. Chính phủ sẽ quy định chi tiết danh mục các dự án thuộc nhóm tác động xấu đến môi trường và xã hội. Quy định này có tính toàn diện hơn và không bỏ sót các dự án cần lập ĐTM, tuy nhiên cần có văn bản hướng dẫn cụ thể hơn nữa.

Với các dự án phải lập báo cáo đầu tư, Luật BVMT quy định 2 bước: ĐTM sơ bộ và ĐTM chi tiết. Với quy định mới, các chủ dự án và cơ quan phê duyệt dự án sẽ tránh được sự lãng phí thời gian và sức lực khi lập ĐTM, hạn chế tối đa việc đã lập dự án cụ thể và lập báo cáo ĐTM những dự án không được phép thực hiện. Luật BVMT năm 2020 quy định về điều kiện của tổ chức thực hiện ĐTM: có cán bộ có chứng chỉ hành nghề tư vấn ĐTM và đủ điều kiện kỹ thuật để đo đạc, phân tích và đánh giá môi trường. Quy định này đòi hỏi phải có cán bộ chuyên môn hóa về lĩnh vực môi trường chuyên sâu. Chính vì vậy, cần phải có chính sách đào tạo cán bộ về lĩnh vực này để tư vấn, tham mưu cho cấp có thẩm quyền ra quyết định, tránh phức tạp hóa ĐTM, gây khó khăn và tốn kém cho chủ đầu tư và các cơ quan quản lý ■

### TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

<sup>1</sup>Từ điển Bách khoa toàn thư (2015). Nhà xuất bản Sự thật, tr.11, Hà Nội.

<sup>2</sup>Law on Environmental Protection. (2014). Vietnam: Environmental Impact Assessment (EIA) laws.

<sup>3</sup>Retrieved from: <https://www.elaw.org/vietnam-environmental-impact-assessment-eia-laws>.

<sup>4</sup>Vũ Cao Đàm (Chủ biên - 2009). Nghiên cứu xã hội về môi trường, tài liệu chuyên khảo kết quả điều tra các vấn đề xã hội về môi trường. Nxb Khoa học và Kỹ thuật, tr.259. Hà Nội.

<sup>5</sup>Doãn Hồng Nhung (Chủ biên - 2016). Pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường tại khu công nghiệp ở Việt Nam. Nxb Xây dựng, tr.23. Hà Nội.

**Ngày nhận bài: 6/5/2021**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/6/2021**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 16/6/2021**

*Thông tin tác giả:*

**Luật sư, ThS. NGUYỄN ĐÌNH NGÃI**

**Công ty Luật TNHH Thinksmart - Đoàn Luật sư Hà Nội**

## **PROVISIONS ON THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT FOR RESORT PROJECTS AND LEGAL ISSUES**

● Lawyer, Master. **NGUYEN DINH NGAI**  
Thinksmart Law Firm, Hanoi Bar Association

### **ABSTRACT:**

As Vietnam is on the way to develop, tourism, especially resort-oriented tourism, has become one of the country's spearhead industries with great potential. The fact show that when the quality of life is improved and the per capita income increases, people tend to spend more on activities serving their spiritual life. This paper analyzes the current provisions on the environmental impact assessment for projects in general and for resort projects in particular and other related legal issues.

**Keywords:** environmental impact assessment, environment, project, resort, ecology.