

Bài báo khoa học

Nghiên cứu đề xuất Khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên tại Việt Nam

Phạm Anh Cường¹, Trương Quang Hải^{2*}, Ngô Xuân Quý³, Phạm Hạnh Nguyên³

¹ Viện Phát triển Tài nguyên và Môi trường, Hội Nước sạch và Môi trường Việt Nam;
pacuong@yahoo.com

² Viện Việt Nam học và Khoa học Phát triển, Đại học Quốc gia Hà Nội;
haitq.ivides@gmail.com

³ Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học, Bộ Tài nguyên và Môi trường;
nguyenph.nbca@gmail.com

*Tác giả liên hệ: haitq.ivides@gmail.com; Tel.: +84-913283922

Ban biên tập nhận bài: 2/3/2023; Ngày phản biện xong: 3/4/2023; Ngày đăng bài: 25/4/2023

Tóm tắt: Trong nghiên cứu này, chúng tôi tham khảo các tài liệu của các quốc gia, các tổ chức quốc tế có uy tín và của Việt Nam về đánh giá tác động môi trường đến di sản thiên nhiên, cảnh quan và đa dạng sinh học để tổng hợp, phân tích, sàng lọc và lựa chọn ra các thông tin, dữ liệu, phương pháp cần thiết cho việc đề xuất Khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên tại Việt Nam. Kết quả của nghiên cứu này là cơ sở để xây dựng Hướng dẫn kỹ thuật đánh giá tác động môi trường chi tiết của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên.

Từ khóa: Di sản thiên nhiên; Đa dạng sinh học; Cảnh quan; Đánh giá tác động môi trường.

1. Mở đầu

Di sản thiên nhiên là một trong ba (03) loại di sản thế giới (Di sản thiên nhiên thế giới, Di sản văn hóa thế giới và Di sản hỗn hợp thế giới) theo Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới [1]. Theo Công ước này, di sản thiên nhiên là khu vực hoặc nơi chứa các đặc điểm hoặc nhóm các đặc điểm tự nhiên (gồm cả vật lý và sinh học) với các giá trị còn nguyên vẹn, nổi bật về thẩm mỹ và khoa học; các hệ địa chất, địa lý và khu vực có ranh giới rõ ràng tạo thành sinh cảnh sống của các loài động thực vật đang bị đe dọa có giá trị nổi bật toàn cầu về khoa học hoặc bảo tồn. Tính đến năm 2020, trên thế giới có 1.121 di sản thế giới được công nhận, trong đó có 213 di sản thiên nhiên và 39 di sản hỗn hợp nằm trên lãnh thổ của 107 quốc gia với tổng diện tích 369.685.919 ha [2].

Nhận thức được tầm quan trọng của các di sản thiên nhiên thế giới, các quốc gia, đặc biệt các nước phát triển như Liên minh châu Âu, Mỹ, Canada, Úc, Vương quốc Anh, ... đều đã có các quy định pháp luật rất chặt chẽ và đồng thời, ban hành các hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động của dự án đầu tư đến di sản thế giới, di sản thiên nhiên thế giới như là một đối tượng tự nhiên hoàn chỉnh hoặc đến một số giá trị nổi bật toàn cầu riêng biệt của di sản thiên nhiên như đa dạng sinh học hoặc cảnh quan [3–7]. Về cơ bản, các hướng dẫn kỹ thuật này đều phù hợp với các khuyến cáo, khung hướng dẫn kỹ thuật của các tổ chức bảo tồn toàn cầu như Liên minh bảo tồn thiên nhiên thế giới (IUCN), Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế Ramsar, Công ước Đa dạng sinh học, Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới [8–11]. Nhờ có hệ thống pháp luật và hướng dẫn kỹ thuật đầy đủ này, các dự án đầu tư tại các quốc gia phát triển đều được đánh giá tác động môi trường

một cách bài bản, do đó, các giá trị nổi bật toàn cầu của các di sản thiên nhiên và tính toàn vẹn của chúng đang được bảo vệ, bảo tồn một cách bền vững.

Việt Nam chính thức tham gia Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới từ năm 1987 và đến nay, có 22 di sản thế giới được Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa Liên Hợp Quốc (UNESCO) công nhận, trong đó có các di sản thiên nhiên thế giới. Tuy nhiên, khái niệm kèm theo các tiêu chí và phân loại di sản thiên nhiên của Việt Nam lần đầu tiên mới được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 [12]. Luật này và các văn bản pháp luật hướng dẫn Luật cũng lần đầu tiên đưa ra khái niệm về cảnh quan thiên nhiên, cảnh quan sinh thái [13–14], đồng thời, yêu cầu các chủ dự án đầu tư phải thực hiện đánh giá tác động môi trường đến di sản thiên nhiên, chú trọng đến cảnh quan, đa dạng sinh học và thực hiện bồi hoàn đa dạng sinh học. Kết quả rà soát các công trình nghiên cứu trong nước cho thấy, Việt Nam (chủ yếu là Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng và các Tổ chức Khoa học công nghệ) đã xây dựng thành công hướng dẫn kỹ thuật đánh giá tác động của nhiều loại hình dự án đầu tư (sản xuất hóa chất cơ bản, sản xuất xi măng, luyện thép, xây dựng cảng, chôn lấp chất thải, xây dựng đường giao thông, xây dựng hạ tầng cơ sở khu công nghiệp, nhà máy giấy, nhà máy điện, sản xuất phân hóa học, da giày, dầu khí, xăng dầu, khai thác mỏ, ...) đến môi trường. Mặc dù các hướng dẫn kỹ thuật này có nội dung về đánh giá tác động đến tài nguyên sinh vật, tuy nhiên, còn rất sơ sài, không đáp ứng các khuyến cáo của các điều ước quốc tế và yêu cầu của các nhà tài trợ. Ngoài ra, các hướng dẫn này không có nội dung hướng dẫn đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên của di sản thiên nhiên.

Trong khoảng mười (10) năm gần đây, có hai nghiên cứu trong nước về hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đến đa dạng sinh học: (1) Đề tài khoa học công nghệ cấp Bộ (Tài nguyên và Môi trường) mã số TNMT.04.56 “Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn của bồi hoàn đa dạng sinh học nhằm đề xuất các quy định về chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường và đa dạng sinh học” thực hiện trong các năm 2014–2016 [15]; (2) Dự án nhỏ do Ngân hàng phát triển châu Á (ADB) tài trợ cho Tổng cục Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc nghiên cứu xây dựng “Hướng dẫn đánh giá tác động đa dạng sinh học lồng ghép trong quy trình đánh giá tác động môi trường” năm 2015 [16]. Đây mới chỉ là những hướng dẫn bước đầu về đánh giá tác động của dự án đầu tư đến đa dạng sinh học nói chung, chưa xem xét đa dạng sinh học như là một đặc trưng của một khu di sản thiên nhiên.

Trước thực trạng nêu trên của Việt Nam, việc nghiên cứu và sớm đề xuất khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên với những cách tiếp cận và phương pháp mới, bổ sung để mô tả đầy đủ cũng như đánh giá tác động chi tiết của dự án đầu tư đến các đặc trưng của di sản thiên nhiên là cảnh quan và đa dạng sinh học. Kết quả của nghiên cứu này sẽ làm cơ sở cho việc xây dựng Hướng dẫn kỹ thuật đánh giá tác động môi trường chi tiết của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên.

2. Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

2.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là di sản thiên nhiên, các đặc trưng của di sản thiên nhiên theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 như: vẻ đẹp của thiên nhiên; các đặc điểm nổi bật về địa chất, địa mạo; đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

2.2.1. Phương pháp tổng hợp, phân tích tài liệu tham khảo

Nhóm tác giả tiến hành: (1) Thu thập một cách đầy đủ, toàn diện các tài liệu sẵn có, bao gồm các quy định pháp lý về đánh giá tác động môi trường, các nghiên cứu, hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động môi trường đến di sản thế giới, di sản thiên nhiên, sinh thái/ đa dạng sinh học, cảnh quan được công bố chính thức, bảo đảm độ tin cậy, chính xác của các

quốc gia, các tổ chức quốc tế có uy tín trên thế giới; các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam và các nghiên cứu, hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động môi trường của các loại hình dự án đầu tư đã được công bố; (2) Tổng hợp các thông tin, dữ liệu thu thập được để phân loại, phân tích, đánh giá, sàng lọc, lựa chọn cho phù hợp với các yêu cầu nhằm đề xuất Khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên của Việt Nam.

2.2.2. Phương pháp chuyên gia

Di sản thiên nhiên là một đối tượng đặc biệt nhạy cảm với các đặc điểm đa dạng về địa hình, cảnh quan, đa dạng sinh học và các thành phần tự nhiên khác. Trong đó, các đặc điểm về cảnh quan và đa dạng sinh học là rất khó đánh giá do Luật Bảo vệ môi trường chưa có các quy định chi tiết về khái niệm, tiêu chí, phân loại cảnh quan và Việt Nam chưa có các công cụ phù hợp để lượng hóa đa dạng sinh học một cách đáng tin cậy. Do đó, trong quá trình nghiên cứu, Nhóm tác giả đã tiến hành tham vấn các chuyên gia về cảnh quan và đa dạng sinh học để tìm ra cách tiếp cận, phương pháp đánh giá phù hợp với các đặc điểm này của di sản thiên nhiên.

3. Kết quả nghiên cứu

3.1. Kết quả tổng hợp về các đối tượng là di sản thiên nhiên của Việt Nam

Theo quy định của Điều 20 Luật Bảo vệ môi trường 2020, các di sản thiên nhiên được chia thành ba (03) nhóm, bao gồm: (i) Di sản thiên nhiên là các Vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan được xác lập theo quy định của pháp luật về đa dạng sinh học, lâm nghiệp và thủy sản; danh lam thắng cảnh được công nhận là di sản văn hóa được xác lập theo quy định của pháp luật về di sản văn hóa. Đến nay, nhóm này có khoảng 176 khu, chiếm 2.512.530,78 ha trên cạn, vùng nước nội địa và trên biển thuộc các hệ sinh thái chính là rừng đặc dụng, biển và đất ngập nước [17]; (ii) Di sản thiên nhiên được tổ chức quốc tế công nhận, bao gồm: 02 di sản thiên nhiên thế giới và 01 di sản hỗn hợp thế giới; 09 khu dự trữ sinh quyển và 03 công viên địa chất toàn cầu phân bố khắp mọi miền của đất nước; (iii) Các di sản thiên nhiên khác đáp ứng tiêu chí quy định tại Khoản 2 Điều 20 Luật Bảo vệ môi trường, bao gồm các đối tượng như vùng đất ngập nước quan trọng [18]; hành lang đa dạng sinh học, khu vực có đa dạng sinh học cao, cảnh quan sinh thái quan trọng, cảnh quan thiên nhiên quan trọng [12–13]. Tuy nhiên, số lượng các di sản thiên nhiên của nhóm này hiện có chỉ là ba (03) hàng lang đa dạng sinh học cấp tỉnh được thành lập năm 2018 tại các tỉnh Quảng Trị, Thừa Thiên Huế và Quảng Nam.

Như vậy, di sản thiên nhiên của Việt Nam phong phú về số lượng và đa dạng về các đặc điểm tự nhiên. Trong đó, nhóm các khu bảo tồn thiên nhiên tại các hệ sinh thái rừng đặc dụng, biển và đất ngập nước, nơi có đa dạng sinh học cao và các cảnh quan thiên nhiên đẹp, độc đáo đang chiếm đa số với tổng diện tích bao phủ lớn nhất và hiện đang cung cấp đa dạng các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng. Do đó, hướng dẫn kỹ thuật đánh giá tác động môi trường cần tập trung vào các giá trị của sinh thái/ đa dạng sinh học và cảnh quan của di sản thiên nhiên.

3.2. Tổng hợp các thông tin chính về cảnh quan cần biết trong đánh giá tác động môi trường

Trên thế giới có nhiều trường phái học thuật về cảnh quan. Tuy nhiên, khái niệm về cảnh quan theo Công ước Cảnh quan châu Âu [7] ngày càng được sử dụng phổ biến: “Cảnh quan” là một khu vực, theo cảm nhận của con người, có các thành phần và đặc điểm trực quan là kết quả tác động và tương tác của các yếu tố tự nhiên và/hoặc con người. Các thành phần của cảnh quan bao gồm: (i) Các thành phần có thể nhìn thấy mang tính khách quan, hữu hình như địa hình, tòa nhà,...; (ii) Lớp phủ đất, bao gồm các loại thảm thực vật khác nhau; (iii) Ảnh hưởng của hoạt động con người; và (iv) Chúng có thể bao gồm các thành phần không nhìn thấy được, ví dụ: sự yên tĩnh, xa xôi, hoang dã, âm thanh và liên tưởng văn hóa; và các thành

phần vô hình như quy mô, hoa văn, màu sắc,... Các bước chính trong quy hoạch cảnh quan bao gồm: (i) Hiểu bản chất của cảnh quan; (ii) Xác định dữ liệu, cơ hội và khó khăn; (iii) Sửa đổi vị trí, bố cục, thiết kế, ... của tất cả các lựa chọn để đạt được sự phù hợp nhất với môi trường; (iv) Chuẩn bị giải pháp để tránh các tác động và tận dụng các cơ hội; (v) So sánh các phương án, chọn phương án ít gây hại nhất; (vi) Xây dựng quy hoạch tổng thể cảnh quan; (vii) Chuẩn bị đánh giá tác động cảnh quan và hiệu ứng thị giác; (viii) Quy trình ra quyết định; (ix) Thiết kế chi tiết và đặc điểm kỹ thuật; (x) Thực hiện; (xi) Bảo dưỡng cảnh quan; (xii) Giám sát và báo cáo.

Cảnh quan theo Công ước Cảnh quan châu Âu là một khái niệm còn khá mới mẻ ở Việt Nam, được quan tâm đặc biệt từ khi ban hành Luật bảo vệ môi trường 2020. Đồng thời, các khái niệm “Cảnh quan sinh thái quan trọng” và “Cảnh quan thiên nhiên quan trọng” đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định cụ thể [14] nhằm hướng dẫn Luật bảo vệ môi trường. Các kiến thức về cảnh quan của thế giới và Việt Nam hiện nay là cơ sở cho đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến cảnh quan của di sản thiên nhiên.

3.3. Đề xuất Khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên

Để bảo đảm tính thống nhất với lý thuyết và thực hành đánh giá tác động môi trường trên thế giới, khung đánh giá tác động môi trường chuẩn [19] được áp dụng cho quá trình đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên tại Việt Nam. Điểm mới ở đây là các nội dung sinh thái/ đa dạng sinh học và quá trình đánh giá, thiết kế, quy hoạch cảnh quan được bổ sung, cấu trúc ở tất cả các giai đoạn thiết kế và thực hiện dự án đầu tư. Dưới đây là các nội dung chính của khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên của Việt Nam được lồng ghép vào quy trình lập báo cáo đánh giá tác động môi trường.

3.3.1. Sàng lọc

Mục đích của sàng lọc là để xác định mức độ đánh giá tác động môi trường cần thiết đối với dự án đầu tư được đề xuất.

Chủ dự án cần căn cứ vào các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường [12–13], bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học [20–22] và cam kết của Việt Nam với quốc tế về bảo vệ môi trường, di sản thế giới, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học để tiến hành sàng lọc theo các yếu tố như quy mô, đặc điểm, tính chất, vị trí của dự án đầu tư cũng như các đặc điểm của các tác động tiềm ẩn của dự án. Đối với các đối tượng nhạy cảm như di sản thiên nhiên thì các tác động môi trường của dự án cần sớm được xem xét - từ giai đoạn thiết kế ban đầu của dự án.

Kết quả của “Sàng lọc” sẽ khuyến cáo chủ các dự án đầu tư tiềm ẩn các tác động xấu đến di sản thiên nhiên phải thực hiện một trong các phương án sau đây theo quy định của pháp luật: (1) Dự án được đánh giá là không phù hợp với pháp luật và/ hoặc các cam kết quốc tế của Việt Nam, do vậy, không nên triển khai dự án; (2) Dự án phải thực hiện đánh giá tác động môi trường sơ bộ; (3) Dự án phải thực hiện đánh giá tác động môi trường chi tiết.

3.3.2. Xác định phạm vi

Mục đích của xác định phạm vi là xác định các vấn đề quan trọng cần giải quyết đối với khu di sản thiên nhiên, đưa ra các phương pháp, nguồn lực được sử dụng và thiết lập các giới hạn về không gian, thời gian cho các cuộc khảo sát thực địa và đánh giá.

Kết quả của quá trình xác định phạm vi cần được trình bày thành báo cáo và bao gồm các nội dung sau: (i) Mô tả về (các) khu vực ảnh hưởng của dự án; (ii) Xác định các tác động môi trường chính (đến môi trường vật lý, cảnh quan, sinh thái/ đa dạng sinh học và dịch vụ hệ sinh thái) có thể được giải quyết thông qua các thay đổi trong thiết kế dự án, bao gồm cả việc xem xét các lựa chọn thay thế; (iii) Danh sách các đặc điểm điều kiện tự nhiên (bao gồm cảnh quan thiên nhiên), sinh thái và dịch vụ hệ sinh thái cần được xem xét chi tiết trong đánh

giá tác động môi trường và, trong một số trường hợp, các tác động cụ thể sẽ được xem xét liên quan đến từng giá trị, đặc điểm của Di sản thiên nhiên theo tiêu chí thành lập; (iv) Mô tả các cuộc khảo sát sẽ được thực hiện nhằm cung cấp dữ liệu cần thiết cho việc đánh giá, bao gồm các phương pháp và thời gian; (v) Danh sách các đặc điểm điều kiện tự nhiên, cảnh quan thiên nhiên, sinh thái và dịch vụ hệ sinh thái liên quan sẽ không được xem xét chi tiết trong đánh giá tác động môi trường vì chúng không chịu hoặc bị ảnh hưởng không đáng kể bởi các hoạt động của dự án đầu tư.

3.3.3. Mô tả hiện trạng nền

Mục đích của mô tả hiện trạng nền là mô tả các điều kiện tự nhiên, môi trường và kinh tế - xã hội khu vực dự kiến thực hiện dự án khi không có dự án.

Các nguyên tắc đặc thù khi mô tả hiện trạng khu di sản thiên nhiên là cần phải mô tả khu di sản thiên nhiên: (i) Ở mọi quy mô, bao gồm cảnh quan thiên nhiên; cảnh quan sinh thái, quần xã thực vật, loài và (nếu có thể) di truyền. Thông tin để mô tả được thu thập từ các nguồn chính thống và càng chi tiết càng tốt; (ii) Đầy đủ các điều kiện tự nhiên, các thành phần của khu di sản thiên nhiên và các đặc điểm, chức năng kèm theo vị trí, ranh giới của chúng và các tiêu chí đề xuất được áp dụng để đánh giá mức độ quan trọng của chúng nếu nằm ngoài các tiêu chí thành lập; (iii) Việc điều tra các giá trị, đặc điểm chính của khu di sản thiên nhiên nên được mở rộng ra các khu vực lân cận, tuy nhiên, chỉ ở mức tối thiểu, đủ để đánh giá; và (iv) Trong quá trình mô tả, cần phân tích mối quan hệ giữa thông tin về các điều kiện tự nhiên và sinh thái/ đa dạng sinh học để cung cấp một cái nhìn tổng quan về hệ sinh thái hiện có trong khu di sản thiên nhiên và xung quanh vì nó liên quan đến hệ sinh thái địa phương và khu vực rộng lớn hơn.

Các nội dung thực hiện chính của xác định phạm vi bao gồm: (i) Thu thập dữ liệu về các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và môi trường khu vực dự án, tập trung vào khu di sản thiên nhiên và các khu vực xung quanh có liên quan; (ii) Mô tả các điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội và môi trường khu vực dự án, tập trung vào khu di sản thiên nhiên và các khu vực xung quanh có liên quan; (iii) Đánh giá tầm quan trọng của khu di sản thiên nhiên, bao gồm: đánh giá tầm quan trọng của các điều kiện tự nhiên, cảnh quan thiên nhiên; đánh giá tầm quan trọng của đa dạng sinh học và đánh giá môi trường sống (nếu thấy cần thiết); đánh giá tầm quan trọng của các dịch vụ hệ sinh thái.

3.3.4. Đánh giá tác động

Mục đích của đánh giá tác động là: (i) Đánh giá chi tiết các tác động tiềm ẩn của dự án đầu tư đã được xác định trong quá trình sàng lọc, xác định phạm vi và được mô tả trong điều khoản tham chiếu; (ii) Xem xét và thiết kế lại các phương án thực hiện; đánh giá tác động; cân nhắc các biện pháp giảm nhẹ và tăng cường, cũng như bồi hoàn các tác động tồn dư; lập kế hoạch quản lý tác động.

Đánh giá các tác động sinh thái/ đa dạng sinh học là những nội dung đặc thù của đánh giá tác động môi trường đến di sản thiên nhiên. Nội dung của đánh giá tác động sinh thái bao gồm: (i) Xác định và mô tả các tác động và ảnh hưởng của chúng đến các đặc điểm sinh thái chính của khu di sản thiên nhiên, bao gồm mất môi trường sống, thay đổi môi trường sống, các tác động biên và tác động đến các loài hoặc quần thể nhạy cảm; ảnh hưởng đến sự kết nối, sự phân mảnh và cô lập của môi trường sống; (ii) Đề xuất, phân tích các biện pháp tránh hoặc giảm thiểu các tác động và ảnh hưởng tiêu cực; (iii) Đánh giá mức độ đáng kể của bất kỳ tác động tồn dư (còn lại) nào đến đa dạng sinh học sau khi đã giảm thiểu; (iv) Xác định các biện pháp bồi hoàn thích hợp để khắc phục ảnh hưởng tồn dư đã được xác định; và (v) Xác định các cơ hội để tăng cường, làm giàu đa dạng sinh học.

Các phương pháp đánh giá tác động sinh thái và cảnh quan [7, 23] được sử dụng bao gồm: (i) Phân tích sơ đồ và mạng lưới để xác định chuỗi các tác động và do đó rất hữu ích cho việc xác định hiệu ứng dây chuyền từ những tác động trực tiếp, gián tiếp; (ii) Mô hình

dự đoán định lượng có thể cung cấp dự báo chi tiết về các tác động giả định. Tuy nhiên, giới hạn về nguồn lực và thời gian thực hiện đánh giá tác động môi trường thường làm hạn chế việc sử dụng các phương pháp mô hình; (iii) Hệ thống thông tin địa lý (GIS) kết hợp với công nghệ viễn thám rất hữu ích khi xây dựng mô hình các mối quan hệ không gian, ví dụ như bản đồ sinh thái; đánh giá sự phân mảnh và biến động của cảnh quan, môi trường sống; (iv) Hồi cứu thông tin từ các dự án tương tự trước đó có thể có giá trị, đặc biệt khi các tác động của các dự án này đã được định lượng và giám sát trong thời gian dài; (v) Ý kiến chuyên gia luôn luôn là cần thiết cho việc giải thích các dữ liệu và dự báo tác động trong trường hợp không đủ số liệu định lượng về đa dạng sinh học; (vi) Mô tả và ngoại suy mối tương quan quan sát được giữa sự phân bố, phong phú của các loài và các yếu tố vật lý như chế độ nước, tiếng ồn,... để dự báo các thành phần đa dạng sinh học có thể tồn tại tại địa điểm đánh giá; (vii) Lấy mẫu hiện trường và nghiên cứu phòng thí nghiệm có thể được sử dụng để định lượng và đánh giá khả năng phản ứng của hệ sinh thái, tuy nhiên, việc thực hiện có thể tốn kém, khó khăn và sẽ không phải lúc nào cũng mang lại kết quả hữu ích khi mà thời gian đánh giá tác động môi trường có hạn; (viii) Đánh giá đặc điểm cảnh quan là một phương pháp tiêu chuẩn được sử dụng để xác định, mô tả, phân loại và lập bản đồ những điểm khác biệt về cảnh quan.

Cần lưu ý rằng các phương pháp đánh giá tác động chủ quan không được khuyến khích sử dụng trong đánh giá tác động sinh thái.

3.3.5. Các biện pháp giảm thiểu, phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường

Cần áp dụng một quy trình tuần tự để tránh, giảm thiểu và bồi hoàn các tác động, các hiệu ứng sinh thái tiêu cực. Đồng thời, nếu có thể thì tăng cường, làm giàu thêm đa dạng sinh học. Điều này thường được gọi là “Hệ thống phân cấp giảm thiểu”.

Hệ thống phân cấp giảm thiểu bao gồm các hoạt động chính sau đây: (i) Việc tránh và/hoặc giảm thiểu các tác động tiêu cực đạt được tốt nhất thông qua việc xem xét các tác động tiềm ẩn của một dự án từ giai đoạn đầu của thiết kế, quy hoạch chi tiết xây dựng dự án và trong suốt quá trình phát triển của dự án. Các biện pháp giảm thiểu được đưa vào chương trình thiết kế thường được mô tả là “giảm thiểu theo thiết kế”. Điều này có thể bao gồm việc thiết kế lại bố cục, sơ đồ bố trí, quy hoạch chi tiết xây dựng hoặc điều chỉnh vị trí của các hoạt động nhất định. Giảm thiểu bằng cách điều chỉnh thiết kế của dự án là đặc biệt có lợi vì nó bảo đảm chắc chắn cho sự thành công của biện pháp giảm thiểu; (ii) Bồi hoàn: các biện pháp được thực hiện để bù đắp các tác động tồn dư dẫn đến mất mát hoặc vĩnh viễn thiệt hại đối với các đặc điểm sinh thái/ đa dạng sinh học mặc dù đã được giảm thiểu. Việc bồi hoàn có thể ở dạng môi trường sống thay thế hoặc cải thiện môi trường sống hiện có. Về nguyên tắc, việc bồi hoàn phải được tập trung vào loại đặc điểm sinh thái bị ảnh hưởng và với mức độ tương đương. Việc bồi hoàn phải được cung cấp càng gần vị trí xảy ra các tác động càng tốt, mang lại lợi ích cho môi trường sống, các loài bị ảnh hưởng và có thể đo lường được với mục đích đạt được “không có lỗ rỗng” về đa dạng sinh học. Lượng bồi hoàn môi trường sống thường lớn hơn hoặc bằng so với môi trường sống bị suy giảm/ mất do tính chất khó khăn và mức độ thành công hạn chế khi tạo ra môi trường sống mới cho các loài sinh vật; (iii) Tăng cường, làm giàu đa dạng sinh học là việc cải thiện công tác quản lý các đặc điểm sinh thái đang hiện hữu hoặc cung cấp các đặc điểm sinh thái mới, dẫn đến đạt được lợi ích ròng cho đa dạng sinh học. Điều này không liên quan đến tác động tiêu cực cần phải giảm thiểu. Các biện pháp này phải được đưa vào chương trình thiết kế, được đánh giá trong báo cáo đánh giá tác động môi trường; (iv) Việc thiết kế các biện pháp giảm thiểu và bồi hoàn là một quá trình lặp đi lặp lại. Các biện pháp cần được chủ dự án cam kết khi hồ sơ quy hoạch xây dựng chi tiết được trình cấp có thẩm quyền. Các biện pháp giảm nhẹ và bồi hoàn cần phải giải quyết các tác động, ảnh hưởng cụ thể, đạt được kết quả lâu dài, có các tiêu chí xác định để bảo đảm sự thành công và cho phép đo lường mức độ thành công hay thất bại thông qua giám sát. Trong một số trường hợp, các biện pháp bồi hoàn cần phải được thực hiện và “hoạt động” trước khi tác hại xảy ra đối với trường hợp dự án đầu tư có ảnh hưởng đến các khu bảo tồn

hoặc các loài được bảo vệ hợp pháp. Đồng thời, việc thiết kế các biện pháp giảm thiểu và bồi hoàn cần được tham vấn với các thành viên khác của nhóm thiết kế dự án. Các biện pháp giảm thiểu, bồi hoàn và tăng cường chi tiết cần phải được đưa vào Kế hoạch Quản lý Môi trường của dự án, trong đó phải nêu cụ thể thời gian triển khai và các tiêu chí chính để đánh giá mức độ thành công của các biện pháp được áp dụng.

3.3.6. Giám sát

Giám sát là việc thiết lập kế hoạch/ chương trình giám sát môi trường, trong đó có nội dung giám sát sinh thái và cảnh quan. Mục đích của giám sát sinh thái là để xác định: (i) liệu các biện pháp giảm thiểu đã được thực hiện như cam kết hay chưa; (ii) mức độ thành công/ hiệu quả của các biện pháp; (iii) cảnh báo sớm về các biện pháp không hiệu quả; và (iv) xây dựng các biện pháp mới thay thế các biện pháp không/ kém hiệu quả.

Để thực hiện giám sát, chủ dự án/ đơn vị tư vấn cần xác định nơi cần giám sát, đo đếm kết quả giảm thiểu, bồi hoàn và tăng cường. Chương trình giám sát phải bao gồm các phương pháp giám sát được sử dụng, các tiêu chí để xác định mức độ thành công/ thất bại, thời gian biểu triển khai hợp lý, cơ chế thực hiện, tần suất và thời gian giám sát (bao gồm giám sát ngắn hạn và dài hạn) và tần suất báo cáo.

3.3.7. Tham vấn cộng đồng và các Bên có liên quan

Tham vấn các bên có liên quan và cộng đồng là một nội dung xuyên suốt của quy trình đánh giá tác động môi trường, nên được thực hiện càng sớm càng tốt, bắt đầu từ khâu thiết kế ban đầu của dự án và sau đó, tiếp tục được triển khai ở các bước tiếp theo từ xác định phạm vi cho đến hoàn thành dự thảo báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Các nguyên tắc thực hành tốt của tham vấn cộng đồng và các bên có liên quan bao gồm: (i) Tham vấn phải chân thành và cởi mở. Việc chủ dự án/ tổ chức tư vấn tận dụng tối đa tham vấn để thu thập thông tin, dữ liệu nhưng lại hạn chế trong việc cung cấp thông tin về dự án cho các bên được tham vấn sẽ bị phản ứng tiêu cực; (ii) Thời gian tham vấn nên được lên kế hoạch cẩn thận để ngăn chặn việc công bố quá sớm các thông tin nhạy cảm về thương mại, gây bất lợi cho chủ dự án; (iii) Các yêu cầu tham gia của các bên liên quan và công chúng phải kịp thời. Việc tham vấn không có ý nghĩa nếu các ý kiến, đề xuất sửa đổi thiết kế của dự án quá muộn; (iv) Phải có đủ thời gian để các bên được tham vấn xem xét và có ý kiến phản hồi; (v) Các mục tiêu của tham vấn cần được nêu rõ ràng. Thông tin được trình bày cho công chúng, các tổ chức, người đại diện phải phù hợp về nội dung và mức độ chi tiết, xác định rõ những vấn đề đang được đưa ra bình luận.

Pháp luật hiện hành [12–14] đã có các quy định rất cụ thể, chi tiết về: (i) các đối tượng cần tham vấn; (ii) nội dung và hình thức tham vấn; (iii) thời điểm và thời gian tham vấn; (iv) trách nhiệm tham vấn của chủ dự án; (v) trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư phải trả lời đề nghị tham vấn của chủ dự án.

Sau khi hoàn thành các nội dung nêu trên, chủ dự án/ tổ chức tư vấn tiến hành lập báo cáo đánh giá tác động môi trường và trình hồ sơ lên cơ quan có thẩm quyền để thẩm định theo quy định của pháp luật.

4. Kết luận

Khung đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên được đề xuất với những nội dung, phương pháp mới được bổ sung về mô tả các giá trị nổi bật của di sản thiên nhiên; đánh giá, lượng hóa tối đa các tác động của dự án đầu tư đến sinh thái/ đa dạng sinh học và cảnh quan - những đặc trưng rất quan trọng của di sản thiên nhiên là cơ sở cho việc xây dựng hướng dẫn kỹ thuật đánh giá tác động môi trường chi tiết của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên của Việt Nam, góp phần thực hiện Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, hoàn thiện hệ thống các hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động môi trường hiện có,

đáp ứng nhu cầu thực tiễn của các nhà đầu tư, các cơ quan quản lý, các nhà tài trợ cũng như các tổ chức, cá nhân tư vấn và học thuật.

Trong bối cảnh các quy định về cảnh quan trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn Luật còn chưa rõ, thiếu tính hệ thống; các tín chỉ để lượng hóa hiệu quả các giá trị đa dạng sinh học chưa được thiết lập tại Việt Nam, việc áp dụng khung hướng dẫn kỹ thuật này để đánh giá tác động của dự án đầu tư đến cảnh quan và đa dạng sinh học của di sản thiên nhiên sẽ gặp phải một số khó khăn nhất định. Do vậy, hai yếu tố hạn chế này cần sớm được nghiên cứu, khắc phục trong thời gian tới.

Đóng góp của tác giả: Xây dựng ý tưởng nghiên cứu: P.A.C., T.Q.H.; Lựa chọn phương pháp nghiên cứu: P.A.C., T.Q.H., P.H.N.; Thu thập tài liệu: P.A.C., P.H.N., N.X.Q.; Viết bản thảo bài báo: P.A.C.; Chỉnh sửa bài báo: P.A.C., T.Q.H.

Lời cam đoan: Tập thể tác giả cam đoan bài báo này là công trình nghiên cứu của tập thể tác giả, chưa được công bố ở đâu, không được sao chép từ những nghiên cứu trước đây; không có sự tranh chấp lợi ích trong nhóm tác giả.

Lời cảm ơn: Bài báo được thực hiện trong khuôn khổ Đề tài Khoa học và Công nghệ của Bộ Tài nguyên và Môi trường: “Nghiên cứu cơ sở lý luận, thực tiễn đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên và đề xuất các quy định quản lý”. Mã số TNMT.2021.01.19.

Tài liệu tham khảo

1. UNESCO. Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới, 1972.
2. IUCN. IUCN World Heritage Outlook 3 - A conservation assessment of all natural World Heritage sites, IUCN, 11/2020, pp. 90.
3. Environmental Impact Assessment and Natural Habitats (Extraction of Minerals by Marine Dredging), (England and Northern Ireland) Regulations 2007 (S.I. 1067 of 2007). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/uk84862.pdf>.
4. USA. Habitat Evaluation. Guidance for the Review of EIA documents, NEPA, USSA, 2/1993, pp. 129.
5. Environmental Assessment (Forestry) Regulations. England, 1998. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/1731/made>
6. CIEEM. Guidelines for Ecological Impact Assessment in UK and Ireland, England, 2018, pp. 86.
7. Landscape Institute and Institute of Environmental Management & Assessment. Guidelines for landscape and visual impact assessment, 3rd Eds., England, 2013, pp.169.
8. Voluntary Guidelines on Biodiversity. Inclusive Impact Assessment, COP8, Decision VIII/28, CBD, 31 March 2006, 324-344.
9. ICOMOS. Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage, the International Council on Monument and Sites (ICOMOS), 2011, pp. 20.
10. Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment. 2013, Third Edition, Routledge, pp. 184.
11. IUCN. World Heritage Advice Note: Environmental Assessment. IUCN, 18 November 2013, pp. 15.
12. Luật Bảo vệ môi trường, 2020, số 72/2020/QH14
13. Nghị định 08/2022/NĐ - CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ Quy định chi tiết một số Điều của Luật Bảo vệ môi trường.
14. Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
15. Cường, P.A. Báo cáo tổng hợp Kết quả khoa học công nghệ “Nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn của bồi hoàn đa dạng sinh học nhằm đề xuất các quy định về chính sách và pháp luật về bảo vệ môi trường và đa dạng sinh học”, mã số TNMT.04.56.

Cục Bảo tồn đa dạng sinh học, Tổng cục Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2016.

16. ADB. Hướng dẫn đánh giá tác động đa dạng sinh học lồng ghép trong quy trình đánh giá tác động môi trường, 2015.
17. Tổng cục Môi trường. Báo cáo tóm tắt tổng kết việc thực hiện Chiến lược quốc gia về Đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; 2021.
18. Nghị định số 66/2019/NĐ-CP của Chính phủ về Bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng đất ngập nước.
19. World Bank. Environmental Assessment Sourcebook. 1996, pp.227.
20. Luật Đa dạng sinh học, 2008, số 20/2008/QH12 và các văn bản hướng dẫn.
21. Luật Lâm nghiệp, 2017, số 16/2017/QH14 và các văn bản hướng dẫn.
22. Luật Thủy sản, 2017, số 18/2017/QH14 và các văn bản hướng dẫn.
23. CIEEM. Guidelines for Ecological Impact Assessment in the UK and Ireland: Terrestrial, Freshwater, Coastal and Marine version 1.1. 2018, pp. 86.

Study to propose an environmental impact assessment framework for investment projects on natural heritage in Vietnam

Pham Anh Cuong¹, Truong Quang Hai^{2*}, Ngo Xuan Quy³, Pham Hanh Nguyen³

¹ Institute for Natural Resources and Environment Development, Vietnam Association of Clean Water and Environment; pacuong@yahoo.com

² Institute of Vietnamese Studies and Development Sciences, Hanoi National University; haitq.ivides@gmail.com

³ The Nature and Biodiversity Conservation Agency, The Ministry of Natural Resources and Environment; nguyenph.nbca@gmail.com

Abstract: In this study, we refer to the documents from countries, reputable organizations worldwide and in Vietnam on environmental impact assessment on natural heritage, landscape and biodiversity to synthesize, analyze, screen, and select necessary information, data and methods for the proposal of an environmental impact assessment framework of investment projects on natural heritage in Vietnam. The results of this study are the basis for developing detailed technical guidance on environmental impact assessment of investment projects on natural heritage.

Keywords: Natural heritage; Biodiversity; Landscape; Environmental Impact Assessment.