

Kinh nghiệm đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên thế giới

○ PHẠM ANH CƯỜNG

Viện Phát triển Tài nguyên và Môi trường, Hội Nước sạch và Môi trường Việt Nam

PHẠM HẠNH NGUYỄN, NGÔ XUÂN QUÝ

Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Theo Khoản 1, Điều 20 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, di sản thiên nhiên bao gồm: 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; Di sản thiên nhiên được tổ chức quốc tế công nhận; Di sản thiên nhiên khác được xác lập, công nhận theo quy định của Luật này.

Kinh nghiệm đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến các di sản thiên nhiên và các đặc tính của chúng trên thế giới được thu thập, phân tích và tổng hợp một cách có hệ thống từ khía cạnh nội hàm khái niệm, tiêu chí xác định DSTN, hướng dẫn của các tổ chức quốc tế (UNESCO, IUCN, Công ước CBD, Công ước Ramsar,...) và các quốc gia ở châu Âu, Mỹ, Á. Kết quả nghiên cứu cho thấy, các tổ chức, quốc gia trên thế giới đã nghiên cứu kỹ lưỡng khi xem xét các tác động đến di sản thiên nhiên mặc dù các đối tượng di sản thiên nhiên có sự khác biệt nhất định. Tuy nhiên, có sự giống nhau về bản chất, cách tiếp cận khi xem xét các tác động môi trường đến di sản thiên nhiên. Trên cơ sở tổng hợp các kinh nghiệm quốc tế này, nhóm tác giả đã rút ra những bài học kinh nghiệm về đánh giá tác động môi trường đến di sản thiên để áp dụng hiệu quả trong bối cảnh pháp luật và thực tiễn ở Việt Nam.

Đặt vấn đề

Di sản thiên nhiên (DSTN) lần đầu tiên được quy định trong Luật BVMT 2020 với mục đích BVMT. Đối tượng của DSTN được đề cập trong Luật này, đồng thời được điều chỉnh bởi các luật chuyên ngành như: Luật Đa dạng sinh học 2008, Luật Di sản văn hóa 2013, Luật Lâm nghiệp 2017, Luật Thủy sản 2017. Song song với việc quy định về khái niệm, các tiêu chí xác lập và phân loại DSTN, Luật BVMT 2020 còn yêu cầu các chủ dự án đầu tư phải thực hiện đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đến DSTN, chú trọng bảo vệ ĐDSH, cảnh quan như là những đặc tính quan trọng của DSTT.

Đánh giá tác động môi trường - một giải pháp BVMT, TNTN hiệu quả, đã được quy định từ Luật BVMT đầu tiên của Việt Nam từ năm 1993. Qua gần 30 năm hình thành và phát triển, hệ thống ĐTM ở Việt Nam dần hoàn thiện về pháp luật cũng như các hướng dẫn kỹ thuật về ĐTM của hàng chục loại hình dự án đầu tư. Tuy nhiên, Việt Nam còn thiếu kinh nghiệm về ĐTM đến ĐDSH, chưa có hướng dẫn kỹ thuật về đánh giá tác động đến cảnh quan nói riêng và DSTN nói chung. Do vậy, việc thu thập, phân tích và tổng hợp kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực này là rất cần thiết để làm cơ sở cho việc hướng dẫn Luật BVMT 2020 cũng như xây dựng hướng dẫn kỹ thuật ĐTM đến DSTN.

Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là DSTN, các quy định về ĐTM, BVMT DSTN, các quy định, hướng dẫn của các quốc gia, tổ chức quốc tế trên thế giới về ĐTM đến DSTN.

Phương pháp thực hiện: Nhóm tác giả thu thập các tài liệu về quản lý và BVMT DSTN, ĐTM của các dự án đầu tư đến DSTN được công bố chính thức, được thừa nhận về mặt pháp lý, đảm bảo độ tin cậy, chính xác của các quốc gia, tổ chức trên thế giới. Nhóm tác giả phân tích, tổng hợp các thông tin từ dữ liệu thu thập được, đánh giá và rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu

Khái niệm và tiêu chí xác định di sản thiên nhiên

Di sản thiên nhiên có thuật ngữ tiếng anh phổ biến là "Natural Heritage". Hiện nay trên thế giới, thuật ngữ này được đề cập rộng rãi trong khuôn khổ Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới (). Đây là Công ước được Tổ chức Liên hợp quốc về giáo dục, khoa học và văn hoá (UNESCO) thông qua vào năm 1972. DSTN là một trong 3 đối tượng cụ thể mà Công ước xác định, quản lý, bảo vệ (ngoài ra còn có Di sản văn hóa và Di sản hỗn hợp).

Di sản thiên nhiên là khu vực hoặc nơi chứa các đặc điểm hoặc nhóm đặc điểm về 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 và 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; các vị trí hoặc khu vực tự nhiên có ranh giới rõ ràng với các giá trị còn nguyên vẹn, nổi bật về khoa học, bảo tồn và vẻ đẹp tự nhiên.

Theo , tiêu chí xác định DSTN gồm:

Tiêu chí tự nhiên: Chứa đựng các hiện tượng, địa điểm tự nhiên hết sức nổi bật hoặc các khu vực có vẻ đẹp tự nhiên độc đáo và tầm quan trọng về thẩm mỹ; Là những ví dụ nổi bật đại diện cho những giai đoạn lớn trong của , trong đó có lịch sử về sự sống, các quá trình quan trọng đang tiếp diễn trong sự phát triển của các hoặc các đặc điểm quan trọng về địa chất hoặc tự nhiên; Là những ví dụ tiêu biểu cho quá trình và đang tiếp diễn trong quá trình và phát triển của các dạng địa hình, vùng nước ngọt, biển và ven biển và các quần xã động vật, thực vật; Là những nơi cư trú tự nhiên quan trọng nhất và tiêu biểu nhất, mang giá trị bảo tồn nguyên trạng sự đa dạng sinh học, trong đó có những môi trường sống chứa đựng những loài động vật hoặc thực vật đang bị đe dọa, có giá trị nổi bật toàn cầu xét theo quan điểm khoa học hoặc bảo tồn.

Tiêu chí toàn vẹn: Bao gồm toàn bộ hoặc phần lớn những thành phần chủ yếu liên quan với nhau và phụ thuộc lẫn nhau trong mối quan hệ tự nhiên; chẳng hạn như thuộc “thời kỳ đóng băng” thì phải bao gồm bãi tuyết, sóng băng cũng như các dạng điển hình của xói mòn do sóng băng, các trầm tích và các di thực thực vật (các vết băng tích, giai đoạn diễn thế của thực vật); phải khá rộng lớn và bao gồm những thành phần cần thiết cho việc minh họa những khía cạnh chủ yếu của địa danh đó. Vì thế, một miền rừng nhiệt đới ẩm thì phải có một số độ cao khác nhau so với mực nước biển, có sự biến đổi địa hình, loại đất, bờ sông, nhánh sông để minh họa cho sự đa dạng và phức tạp; phải bao gồm những thành phần của hệ sinh thái cần thiết cho sự bảo tồn của các loài, hay là sự nối tiếp các quá trình hoặc thành phần thiên nhiên cần được bảo tồn, những thành phần thay đổi tùy từng trường hợp như khu vực được bảo vệ của một thác nước phải bao gồm toàn bộ hoặc đại bộ phận khu vực cung cấp nước cho nó về phía thượng lưu hoặc một địa điểm ám tiêu san hô thì phải bao gồm các khu vực bảo vệ chống lại sự bồi lấp hay gây nhiễm mà các dòng sông đổ ra, các dòng đại dương có thể gây ảnh hưởng tới quá trình cung cấp dinh dưỡng cho ám tiêu san hô; phải khá rộng lớn, bao gồm những yếu tố về nơi trú ẩn cần thiết cho sự sống của các cá thể loài tồn tại.

Kinh nghiệm thế giới về đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư đến di sản thiên nhiên

Hệ thống ĐTM (các quy định pháp lý và hướng dẫn) đối với DSTN thế giới được thể hiện dưới nhiều hình thức khác nhau và có thể chia theo 4 nhóm sau đây: Thừa nhận có tính pháp lý các văn bản quốc tế như hiệp ước (Treaty), hiệp định (Conventions) và nghị định thư (Protocol). Rất nhiều các hiệp ước, nghị định thư đã đề cập đến yêu cầu về ĐTM như Hiệp định Espoo về ĐTM trong bối cảnh xuyên biên giới cần suy xét (1991); Nghị định thư về BVMT đối với vùng Nam cực (1991); Công ước về ĐDSH - CBD (1992); Hiệp định khung của Liên hợp quốc về BĐKH (1992), Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế (Công ước Ramsar, 1971), Công ước về các loài di cư (CMS),...; thừa nhận không mang tính pháp lý về các văn bản quốc tế như nghị quyết, khuyến nghị và bản tuyên bố của các tổ chức quốc tế; Các tài liệu hướng dẫn phục vụ cho phát triển. Các tài liệu này được phát triển bởi nhiều tổ chức quốc tế khác nhau, như Chương trình môi trường của Liên hiệp quốc (UNEP), Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), Liên hiệp các nước châu Âu (EU), Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Tổ chức hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA), Ngân hàng hợp tác quốc tế Nhật Bản (JIBIC)...; Hướng dẫn do các quốc gia ban hành.

Sau đây là một số tham chiếu điển hình về ĐTM của dự án đầu tư đến DSTN.

Liên minh Quốc tế Bảo tồn thiên nhiên và Tài nguyên thiên nhiên IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)

Quan điểm của IUCN về đánh giá môi trường đối với các đề xuất ảnh hưởng lên DSTN thế giới: Các đề xuất xây dựng (dự án đầu tư) cơ sở hạ tầng và các đề xuất phát triển và/hoặc nhượng quyền trong hoặc ngoài ranh giới một DSTN thế giới cần được xem xét có tương thích với mục tiêu dài hạn nhằm bảo vệ giá trị nổi bật Toàn cầu cho các thế hệ tương lai hay không. Các đề xuất không tương thích với mục tiêu này sẽ không được phép triển khai tại khu di sản. Lưu ý là hầu hết các đề xuất xây dựng cơ sở hạ tầng và triển quy mô lớn đều có khả năng không tương thích với việc bảo tồn DSTN thế giới nên việc tìm kiếm các phương án thay thế là cần thiết. Trong các trường hợp ngoại lệ khi các hoạt động phát triển ảnh hưởng tới một khu DSTN thế giới, các hoạt động này cần có ĐGMT nghiêm ngặt theo 8 nguyên tắc đánh giá tác động DSTN; đồng thời, cần xác định và đánh giá các phương án thay thế hợp lý nhằm đề xuất giải pháp bền vững nhất

cho các bên ra quyết định, có thể bao gồm cả trường hợp “không dự án”.

8 nguyên tắc để ĐTM tới DSTN thế giới gồm: Phải được ĐGMT khắt khe ngay từ đầu trong quá trình đưa ra quyết định, dù đề xuất nằm trong hoặc ngoài ranh giới DSTN đó; Chuyên gia về DSTN, các khu bảo tồn và ĐDSH phải được tham gia chặt chẽ vào quá trình đánh giá nhằm xác định các nội dung cần đánh giá; cần ĐTM và xã hội có khả năng xảy ra từ đề xuất phát triển đối với giá trị nổi bật toàn cầu của di sản, bao gồm trực tiếp, gián tiếp và tích lũy; phương án thay thế hợp lý phải được xác định và đánh giá nhằm đưa ra phương án bền vững nhất cho các bên ra quyết định; các giải pháp giảm nhẹ tác động cần được xác định theo cấp độ, trước hết để tránh các tác động tiêu cực có khả năng xảy ra, tiếp đến là giảm các tác động khác không thể tránh khỏi; có một chương riêng về DSTN thế giới trong ĐTM; ĐTM phải được công bố rộng rãi và đưa ra tham vấn cộng đồng kỹ lưỡng theo các giai đoạn khác nhau; kế hoạch quản lý môi trường phải được đề xuất, thực hiện và đánh giá độc lập.

Công ước Đa dạng sinh học (CBD) và Công ước Ramsar

Hai công ước trên đã thừa nhận tầm quan trọng của việc áp dụng các kỹ thuật đánh giá tác động (ĐGTĐ) đối với các tình huống mà đặc điểm sinh thái của các khu Ramsar và các vùng ĐNN khác có thể bị đe dọa bởi sự phát triển hoặc các chính sách và chiến lược rộng lớn hơn. Công ước đã thông qua một số khuyến nghị và nghị quyết (đặc biệt là Khuyến nghị 6.2 năm 1996 và Nghị quyết VII.16 năm 1999) kêu gọi các Bên kết hợp ĐGTĐ vào các khuôn khổ pháp luật và đảm bảo rằng các ĐGTĐ được thực hiện khi thích hợp. Trọng tâm chính của Hướng dẫn ban đầu là vào các giai đoạn quan trọng của việc xác định phạm vi và sàng lọc để ĐTM dựa trên dự án. Cả hai Bên (CBD và Ramsar) đều nhận thấy cần xây dựng hướng dẫn thêm về các khía cạnh khác của ĐGTĐ, bao gồm mối liên hệ giữa đánh giá tác động văn hóa, xã hội và môi trường. Các Bên của Ramsar thông qua Nghị quyết X.17 tại COP10 (Changwon, Hàn Quốc, 2008) về ĐTM và ĐGMT chiến lược: Cập nhật hướng dẫn khoa học và kỹ thuật tái hiện Hướng dẫn của Công ước CBD cùng với các quan sát bổ sung về khả năng áp dụng của chúng để thực hiện Công ước Ramsar. Hướng dẫn đã được cả 03 Công ước chúng thực (Công ước CBD, Ramsar và Công ước về các loài di cư), đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc đảm bảo rằng các Bên có hướng dẫn nhất quán để thực hiện hài hòa cả hai công ước trên toàn thế giới về các vấn đề chung.

Hội đồng Quốc tế về di tích và khu di tích (ICOMOS)

Hội đồng Quốc tế về di tích và khu di tích đã đưa ra Hướng dẫn ĐGTĐ di sản đối với các di sản văn hóa (DSVH) thế giới năm 2011 nhằm đánh giá hiệu quả tác động của sự phát triển tiềm năng đối với các giá trị nổi bật toàn cầu của các tài sản. Hướng dẫn được dành cho các nhà quản lý, nhà đầu tư phát triển, nhà tư vấn và người ra quyết định và cũng nhằm mục đích phù hợp với Ủy ban và các quốc gia thành viên. Theo ICOMOS, khi các cuộc đánh giá chính thức được thực hiện, nhiều trường hợp trong số này các thủ tục ĐTM được sử dụng. Mặc dù có hiệu quả khi nhìn vào kinh nghiệm của ĐTM nhưng điều này không có khả năng hữu ích ngay lập tức nếu không có một số điều chỉnh. ĐTM thường phân tách tất cả các thuộc tính di sản văn hóa có thể có và đánh giá tác động lên chúng một cách riêng biệt như các tòa nhà được bảo vệ, địa điểm khảo cổ và các điểm quan sát cụ thể, mà không áp dụng lăng kính của các OUV vào các thuộc tính một cách tổng thể. Do đó, ĐTM thường tạo ra những kết quả đáng thất vọng khi áp dụng cho các thuộc tính DSVH thế giới do việc ĐTM không rõ ràng và không gắn trực tiếp với các thuộc tính của OUV. Các tác động tích lũy và những thay đổi gia tăng (bất lợi) cũng có thể dễ dàng vượt qua hơn mà không bị phát hiện.

Canada: Hướng dẫn ĐTM của Cục Bảo tồn Toronto

Đây là một hướng dẫn khá đầy đủ các nội dung cần có, bao gồm hướng dẫn về nguyên tắc ĐTM đến DSTN, Quy trình ĐTM, Nội dung của Báo cáo ĐTM rất chi tiết và kèm theo các phụ lục về các yêu cầu, phương pháp kiểm kê sinh học, đánh giá sinh thái. Về cơ bản hướng dẫn này đáp ứng các yêu cầu của Công ước Di sản thế giới cũng như các hướng dẫn, yêu cầu của các Công ước CBD và Ramsar. Tuy nhiên, Hướng dẫn này không đề cập đến đánh giá các giá trị quan trọng khác của DSTN (các tiêu chí về các khu vực có vẻ đẹp tự nhiên độc đáo và tầm quan trọng về thẩm mỹ; các quá trình quan trọng đang tiếp diễn trong sự phát triển của các , hoặc các đặc điểm quan trọng về địa chất hoặc tự nhiên).

Anh Quốc: Hướng dẫn đánh giá tác động trực quan và cảnh quan

Hướng dẫn đề cập đến ĐGTĐ trực quan và cảnh quan (LVIA) là một quá trình riêng biệt nhưng được liên kết chặt chẽ, hoạt động trong khuôn khổ tổng thể của ĐTM. Nó đặc biệt nhằm mục đích đảm bảo rằng tất cả các tác động có thể có của sự thay đổi và phát

triển trên bản thân cảnh quan cũng như trực quan, đều được tính đến khi ra quyết định. Đây là quy định pháp lý ở châu Âu. Tùy từng trường hợp, LVIA được thực hiện riêng hoặc được lồng ghép như là một nội dung của ĐTM. Hướng dẫn tập trung vào các nguyên tắc, đồng thời tìm cách chỉ đạo các phương pháp tiếp cận cụ thể khi có sự đồng thuận chung về các phương pháp và kỹ thuật. Nó không mang tính quy định ở chỗ nó không cung cấp một 'công thức' chi tiết để có thể tuân theo trong mọi tình huống.

Trách nhiệm chính của chuyên gia cảnh quan là thực hiện đánh giá, để đảm bảo rằng cách tiếp cận và phương pháp luận được áp dụng là phù hợp với hoàn cảnh cụ thể. Hướng dẫn này hướng đến các đối tượng: Các nhà phát triển và thành viên của các nhóm dự án phát triển chuyên nghiệp; các học viên, thường là chuyên gia tư vấn, chịu trách nhiệm quản lý quá trình ĐTM và xem xét các kết quả đầu ra; các nhà lập kế hoạch và những người khác trong chính quyền địa phương và các cơ quan chính phủ, những người có thể là người nhận các báo cáo môi trường và phải xem xét chúng; các chính trị gia, xã hội thiện nghi và công chúng nói chung, những người có thể tham gia vào các quyết định về các đề xuất phát triển; những người cung cấp giáo dục về cảnh quan và ĐGTĐ trực quan như một trong những công cụ và kỹ thuật trong quy hoạch và thiết kế cảnh quan; học sinh muốn tìm hiểu về quá trình ĐGTĐ của cảnh quan và thị giác.

Úc: Phương pháp đánh giá ĐDSH

Phương pháp đánh giá ĐDSH (BAM - Biodiversity Assessment Methods) cung cấp một phương pháp nhất quán để ĐGTĐ đối với các giá trị ĐDSH từ một dự án phát triển được đề xuất (bao gồm các dự án lớn), hoạt động, phát quang hoặc chứng nhận đa dạng sinh học cũng như những cải thiện về giá trị đa ĐDSH từ các hoạt động quản lý được thực hiện tại địa điểm quản lý. Nỗ lực khảo sát và đánh giá mà BAM yêu cầu được mở rộng tùy theo mức độ và nguy cơ tác động đến ĐDSH từ một đề xuất, tính sẵn có và chất lượng của thông tin hiện có (chẳng hạn như bản đồ thảm thực vật bản địa) và diện tích đất được đánh giá.

Nhận xét chung

Các nước trên thế giới đều có các quy định pháp luật về bảo tồn các DSTN, đặc biệt các nước phát triển như Liên minh châu Âu, Mỹ, Canada, Úc, Vương quốc Anh,... đều có các quy định pháp luật rất chặt chẽ và đồng thời ban hành các hướng dẫn kỹ thuật về ĐGTĐ của dự án đầu tư đến DSTG (bao gồm DSTN, di sản văn hóa và di sản hỗn hợp). Về cơ bản, các hướng dẫn kỹ thuật của các nước đều phù hợp với các hướng dẫn kỹ thuật của các tổ chức bảo tồn

toàn cầu như IUCN, Công ước Ramsar, Công ước ĐDSH, Công ước . Nhờ có hệ thống pháp luật và hướng dẫn kỹ thuật đầy đủ, các dự án phát triển tại các quốc gia này đều được ĐTM một cách bài bản. Do đó, các giá trị nổi bật của các DSTN của các quốc gia này đang được bảo tồn một cách bền vững.

Kết luận

Mặc dù khái niệm DSTN là mới nhưng các đối tượng là DSTN đã có trên thực tế và được điều chỉnh bởi các luật chuyên ngành, ví dụ như hệ thống khu BTTN, các khu vực đạt danh hiệu quốc tế (Ramsar, khu di sản ASEAN (AHP), khu dự trữ sinh quyển thế giới, công việc địa chất toàn cầu),... Từ kết quả tham khảo kinh nghiệm thế giới về nội dung trên cho thấy, Việt Nam cần Làm rõ những đặc tính chung cho từng nhóm DSTN đã được phân loại theo Luật BVMT 2020; Bổ sung làm rõ các quy định về cảnh quan của DSTN để làm cơ sở cho việc mô tả và ĐGTĐ; nghiên cứu xây dựng các phương pháp đánh giá ĐDSH để làm cơ sở cho việc lượng hóa giá trị của ĐDSH, thực hiện bồi hoàn ĐDSH; tiếp thu các kinh nghiệm, bài học về ĐTM đến sinh thái, ĐDSH và cảnh quan của thế giới để xây dựng các nội dung hướng dẫn kỹ thuật ĐTM đến các đặc tính này phù hợp với bối cảnh của Việt Nam.

Lời cảm ơn: Bài báo được thực hiện trong khuôn khổ đề tài khoa học và công nghệ "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 của Bộ TN&MT.

Tài liệu tham khảo

1. UNESCO. Công ước về Bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới, 1972;
2. IUCN, *World Heritage Advice Note: Environmental Assessment*. IUCN, 18 November 2013, pp. 15;
3. Ramsar Convention Secretariat, 2010. *Impact assessment: Guidelines on biodiversity-inclusive environmental impact assessment and strategic environmental assessment*. Ramsar handbooks for the wise use of wetlands, 4th edition, vol. Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland;
4. ICOMOS. *Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage*, the International Council on Monument and Sites (ICOMOS), 2011, pp. 20;
5. Canada, 2014. *TRCA Environmental Impact Statement Guidelines*, Oct 2014;
6. Landscape Institute and Institute of Environmental Management & Assessment, 2013. *Guidelines for landscape and visual impact assessment*, 3rd Eds.. England, 2013, pp.169;
7. State of NSW and Department of Planning, Industry and Environment, 2020. *Biodiversity Assessment Method*;
8. Luật Bảo vệ môi trường, 2020, số 72/2020/QH14. ■