

PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG CỦA ĐỨC VÀ KINH NGHIỆM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT TẠI VIỆT NAM¹

VÕ TRUNG TÍN*

TRẦN LINH HUÂN**

Ngày nhận bài: 25/03/2026

Ngày phản biện: 03/04/2026

Ngày đăng bài: 25/04/2026

Tóm tắt:

Đánh giá tác động môi trường giữ vai trò quan trọng trong phòng ngừa rủi ro môi trường và bảo đảm các yếu tố môi trường được xem xét ngay trong quá trình ra quyết định đối với dự án. Bằng phương pháp phân tích và so sánh pháp luật, bài viết tập trung làm rõ các khía cạnh cốt lõi của pháp luật Đức về đánh giá tác động môi trường như xác định phạm vi đánh giá, bảo đảm chất lượng báo cáo, sự tham gia của công chúng, giám sát sau phê duyệt và một số thiết chế bảo đảm tính khách quan của quá trình đánh giá. Trên cơ sở đó, bài viết đối chiếu với khung pháp luật và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam, từ đó đề xuất một số gợi mở nhằm hoàn thiện pháp luật về đánh giá tác động môi trường.

Từ khóa:

Đánh giá tác động môi trường, pháp luật, Đức, Việt Nam, kinh nghiệm, hoàn thiện.

Abstract:

Environmental impact assessment plays an important role in preventing environmental risks and ensuring that environmental factors are taken into consideration from the project decision-making process itself. By using the methods of legal analysis and comparative law, this article focuses on clarifying the core aspects of German law on environmental impact assessment, including the determination of the scope of assessment, the assurance of report quality, public participation, post-approval monitoring, and several institutional safeguards for ensuring the objectivity of the assessment process. On that basis, the article compares these issues with the legal framework and implementation practice in Vietnam, thereby proposing several suggestions for improving the law on environmental impact assessment.

Keywords:

Environmental impact assessment, law, Germany, Vietnam, lessons, improvement.

¹ Bài viết này là sản phẩm từ đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường năm 2025 của Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

* TS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: vtin@hcmulaw.edu.vn

** ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Email: tlhuan@hcmulaw.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) là một công cụ pháp lý quan trọng nhằm nhận diện, dự báo, kiểm soát các tác động bất lợi của dự án đối với môi trường ngay từ giai đoạn chuẩn bị và xem xét quyết định đầu tư. Tuy nhiên, hiệu quả thực chất của công cụ này không chỉ phụ thuộc vào việc pháp luật có quy định về ĐTM mà còn phụ thuộc rất lớn vào cách thức pháp luật thiết kế toàn bộ quy trình thực hiện, từ sàng lọc dự án, xác định phạm vi đánh giá, lập và thẩm định báo cáo, bảo đảm sự tham gia của công chúng, cho đến việc theo dõi sau khi dự án được phê duyệt. Nếu các khâu này không được quy định đầy đủ, chặt chẽ và hợp lý thì ĐTM rất dễ bị thu hẹp thành một thủ tục mang tính hình thức, không phát huy được đúng vai trò phòng ngừa và kiểm soát rủi ro môi trường. Thực tiễn thực hiện ĐTM tại Việt Nam cho thấy, mặc dù pháp luật đã có những bước hoàn thiện quan trọng, song vẫn còn không ít vấn đề đặt ra về chất lượng báo cáo ĐTM, tính thực chất của tham vấn cộng đồng, mức độ khách quan trong thẩm định, sự gắn kết giữa kết quả ĐTM với quyết định quản lý tiếp theo và hiệu quả theo dõi sau khi dự án được chấp thuận. Điều đó cho thấy yêu cầu tiếp tục hoàn thiện pháp luật về ĐTM ở Việt Nam không chỉ xuất phát từ phương diện lý luận mà còn từ chính đòi hỏi của thực tiễn áp dụng. Pháp luật của Đức về ĐTM là một mô hình đáng chú ý bởi tính hệ thống, mức độ chi tiết và sự gắn kết chặt chẽ giữa yêu cầu bảo vệ môi trường với quá trình ra quyết định hành chính đối với dự án. Việc lựa chọn pháp luật Đức để nghiên cứu không chỉ vì Đức có đạo luật riêng về ĐTM mà còn vì pháp luật Đức cho thấy rõ hiệu quả của ĐTM trong thực tiễn quản lý dự án². Hiệu quả này thể hiện ở việc ĐTM không chỉ dừng lại ở khâu lập báo cáo mà được tổ chức thành một quy trình chặt chẽ từ sàng lọc dự án, xác định phạm vi đánh giá, yêu cầu chất lượng báo cáo, công khai thông tin, tham gia của công chúng, xem xét kết quả ĐTM trong quyết định chấp thuận dự án, đến theo dõi sau khi dự án được phê duyệt. Cách thiết kế này giúp thông tin môi trường được xem xét sớm hơn, đầy đủ hơn và có giá trị hơn đối với cơ quan ra quyết định; đồng thời hạn chế tình trạng ĐTM chỉ mang tính hình thức. Việc nghiên cứu pháp luật Đức vì vậy có ý nghĩa thiết thực đối với Việt Nam, nhất là trong việc tham khảo kinh nghiệm về xác định phạm vi đánh giá, bảo đảm sự tham gia của công chúng, nâng cao chất lượng thẩm định, tăng cường theo dõi sau phê duyệt và củng cố tính liên thông giữa ĐTM với các quyết định quản lý có liên quan.

² Wolfgang Wende (2002), *Evaluation of the effectiveness and quality of environmental impact assessment in the Federal Republic of Germany* [Tạm dịch: Đánh giá hiệu quả và chất lượng của việc đánh giá tác động môi trường tại Cộng hòa Liên bang Đức], *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 20, No. 2, pp.93-99.

2. Những điểm nổi bật trong quy định của pháp luật Đức về đánh giá tác động môi trường

Pháp luật Đức về ĐTM hiện được xây dựng chủ yếu trên cơ sở Luật về ĐTM (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, viết tắt là UVPG) ban hành lần đầu ngày 12/02/1990 và được sửa đổi, bổ sung qua các năm 1997, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2016, 2017, 2021, 2025. Ngay trong phần dẫn chiếu chính thức, UVPG đã xác định rõ đây là đạo luật được ban hành nhằm thực hiện Chỉ thị 2011/92/EU về ĐTM đối với một số dự án công và tư, đã được sửa đổi, bổ sung bởi Chỉ thị 2014/52/EU và Chỉ thị 2001/42/EC về ĐTM của một số kế hoạch và chương trình nhất định³. Cách xác lập này cho thấy pháp luật Đức về ĐTM không được thiết kế rời rạc mà được đặt trong một khuôn khổ pháp lý chuyên biệt, có tính hệ thống và đồng thời gắn kết chặt chẽ với các chuẩn mực chung của Liên minh châu Âu. Điều này có ý nghĩa pháp lý quan trọng ở chỗ ĐTM trong pháp luật Đức được nhìn nhận như một chế định có nền tảng pháp lý độc lập, ổn định, thống nhất, qua đó tạo cơ sở để các yêu cầu về môi trường được áp dụng nhất quán trong thủ tục chấp thuận dự án thay vì bị phân tán trong các quy định hành chính chuyên ngành rời rạc. Những điểm nổi bật trong quy định của pháp luật Đức về ĐTM được thể hiện qua các khía cạnh sau:

Thứ nhất, đặt ra yêu cầu chặt chẽ đối với giai đoạn xác định phạm vi đánh giá và chất lượng của báo cáo ĐTM. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền phải sớm hướng dẫn chủ dự án về nội dung, phạm vi và mức độ chi tiết của các thông tin cần có trong báo cáo khi có yêu cầu hoặc khi xét thấy cần thiết. Trường hợp cơ quan có thẩm quyền hoặc các cơ quan liên quan đang nắm giữ thông tin hữu ích cho việc lập báo cáo, các thông tin này cũng phải được cung cấp để hỗ trợ chủ dự án hoàn thiện hồ sơ⁴. Báo cáo ĐTM phải thể hiện đầy đủ các nội dung cốt lõi như thông tin về dự án, hiện trạng môi trường, các tác động đáng kể có thể phát sinh, biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu và bù đắp tác động, các phương án thay thế hợp lý đã được xem xét, cùng với bản tóm tắt không mang tính kỹ thuật để bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin. Báo cáo này phải được xây dựng trên cơ sở tri thức hiện có và các phương pháp đánh giá đang được áp dụng; nếu chưa đáp ứng yêu cầu, cơ quan có thẩm quyền phải yêu cầu sửa đổi, bổ sung⁵. Kết quả nghiên cứu đã công bố của Köppel và nhóm tác giả cho thấy Luật về ĐTM của Đức được thiết kế với mức độ thể chế hóa cao, trong đó các khâu xác định

³ Mục mở đầu của Luật về ĐTM của Đức, link: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ger88976.pdf>

⁴ Điều 15 tlđđ.

⁵ Điều 16, tlđđ.

phạm vi, cung cấp thông tin và thực hiện ĐTM được sắp xếp chặt chẽ trong một quy trình pháp lý thống nhất⁶. Cách thiết kế đó cho thấy pháp luật Đức không chỉ yêu cầu phải có báo cáo ĐTM mà còn thiết lập các bảo đảm thủ tục cần thiết để nâng cao độ đầy đủ, tin cậy và giá trị sử dụng của thông tin môi trường ngay từ đầu vào của quá trình ra quyết định hành chính. Trên thực tế, điều này góp phần hạn chế tình trạng báo cáo được lập sơ sài, mang tính đối phó hoặc bỏ qua việc xem xét các phương án thay thế hợp lý, đồng thời giúp hoạt động thẩm định tập trung hơn vào các vấn đề cốt lõi của dự án.

Thứ hai, thiết lập cơ chế tham gia của công chúng gắn với nghĩa vụ công khai thông tin và ứng dụng hạ tầng số nhằm bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin một cách hiệu quả. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền phải bảo đảm công chúng, nhất là những người bị ảnh hưởng, có cơ hội tham gia, bày tỏ ý kiến về các tác động môi trường của dự án⁷. Các thông tin quan trọng của thủ tục ĐTM được công khai rộng rãi trên các cổng thông tin điện tử tập trung cùng với việc cung cấp tài liệu dưới dạng điện tử⁸; công chúng được quyền gửi ý kiến trong thời hạn một (01) tháng kể từ khi kết thúc thời gian công bố hồ sơ⁹. Cách thiết kế này cho thấy pháp luật Đức không dừng lại ở việc ghi nhận quyền tham gia của công chúng như một nguyên tắc chung mà đã cụ thể hóa quyền đó thành những thủ tục rõ ràng, với thời hạn xác định, kênh tiếp cận thông tin phù hợp và cơ sở tài liệu cần thiết để công chúng có thể thực hiện quyền phản hồi một cách thực chất. Trên phương diện vận hành, cơ chế này giúp phát hiện sớm những rủi ro môi trường hoặc những thông tin gắn với điều kiện địa phương mà chủ dự án và cơ quan có thẩm quyền có thể chưa nhận diện đầy đủ, qua đó góp phần củng cố tính minh bạch và nâng cao mức độ đồng thuận xã hội đối với quyết định cuối cùng.

Thứ ba, tiếp cận ĐTM theo hướng vừa mở rộng phạm vi các yếu tố môi trường cần được bảo vệ, vừa chú trọng các điều kiện thể chế nhằm bảo đảm tính khách quan của quá trình đánh giá và khả năng kiểm soát pháp lý đối với quyết định môi trường. Điều 2 UVPG xác định đối tượng bảo vệ của ĐTM bao gồm con người, đặc biệt là sức khỏe con người, động vật, thực vật, đa dạng sinh học, đất, nước, không khí, khí hậu,

⁶ Johann Köppel, Gesa Geißler, Jennifer Helfrich and Jessica Reisert (2012), *A snapshot of Germany's eia approach in light of the united states archetype* [Tạm dịch: Một cái nhìn tổng quan về cách tiếp cận đánh giá tác động môi trường của Đức dưới góc nhìn mô hình của Hoa Kỳ], *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 14, No. 04, Article 1250022, <https://doi.org/10.1142/S1464333212500226>, pp.1-21.

⁷ Điều 18, tldd.

⁸ Điều 19, tldd.

⁹ Điều 21, tldd.

cảnh quan, di sản văn hóa, các tài sản vật chất khác và sự tương tác giữa các yếu tố này. Đáng chú ý, pháp luật Đức không chỉ yêu cầu xem xét các tác động trực tiếp và gián tiếp mà còn bao quát cả những tác động dự kiến có thể phát sinh từ tính dễ bị tổn thương của dự án trước các tai nạn nghiêm trọng hoặc thảm họa. Cách tiếp cận này cho thấy ĐTM không bị thu hẹp thành việc xem xét một số chỉ tiêu ô nhiễm riêng lẻ mà được đặt trong khuôn khổ đánh giá tổng hợp, liên ngành và có tính dự báo. Đồng thời, pháp luật Đức cũng đặc biệt quan tâm đến việc bảo đảm tính khách quan của quá trình ra quyết định. Theo đó, nếu cơ quan có thẩm quyền đồng thời là chủ dự án thì phải có các biện pháp tổ chức phù hợp để bảo đảm tính độc lập khi thực hiện nhiệm vụ, nhất là thông qua việc phân tách chức năng một cách hợp lý. Như vậy, pháp luật Đức không chỉ chú trọng đến nội dung đánh giá mà còn quan tâm đến cách thức tổ chức quyền lực, phòng ngừa xung đột lợi ích, qua đó góp phần củng cố độ tin cậy và hiệu quả thực chất của ĐTM.

Thứ tư, không dừng việc ĐTM ở giai đoạn lập báo cáo hay tham vấn mà buộc kết quả của quá trình này phải được phản ánh trong chính nội dung quyết định chấp thuận dự án và được kiểm chứng trong giai đoạn sau quyết định phê duyệt. Theo đó, cơ quan có thẩm quyền phải tổng hợp đầy đủ các tác động môi trường của dự án, từ đó hình thành cơ sở đánh giá phục vụ cho việc ra quyết định¹⁰. Quyết định chấp thuận hoặc từ chối dự án không chỉ nêu kết quả cuối cùng mà còn phải thể hiện các điều kiện về môi trường, biện pháp giám sát dự kiến, cũng như cách thức đã xem xét báo cáo ĐTM, ý kiến của cơ quan nhà nước và ý kiến của công chúng¹¹. Đồng thời, pháp luật Đức còn đặt ra yêu cầu giám sát sau quyết định phê duyệt nhằm kiểm tra việc tuân thủ các điều kiện môi trường và theo dõi những tác động bất lợi đáng kể có thể phát sinh trong quá trình thực hiện dự án¹². Ý nghĩa pháp lý cốt lõi của quy định này là tạo ra mối liên kết bắt buộc giữa giai đoạn đánh giá, quyết định và hậu kiểm, nhờ đó ĐTM không bị khép lại khi báo cáo được nộp hoặc khi quyết định được ban hành. Về thực tiễn, đây là cơ sở để biến các kết quả đánh giá môi trường thành nghĩa vụ cụ thể có thể theo dõi, giám sát và buộc tuân thủ trong quá trình triển khai dự án, qua đó nâng cao hiệu lực thực chất của ĐTM.

Thứ năm, có cơ chế tương đối rõ ràng để xử lý những trường hợp dự án liên quan đến thẩm quyền của nhiều cơ quan khác nhau. Trong trường hợp một dự án cần sự

¹⁰ Điều 24 và 25, tldđ.

¹¹ Điều 26, tldđ.

¹² Điều 28, tldđ.

chấp thuận của nhiều cơ quan cấp bang, pháp luật yêu cầu xác định một cơ quan đầu mối để đứng ra điều phối¹³. Cơ quan này đảm nhận các nhiệm vụ trung tâm của quá trình ĐTM như xác định dự án có phải thực hiện đánh giá hay không, xác định phạm vi đánh giá, xây dựng bản trình bày tổng hợp, thông báo cho quốc gia liên quan và tổ chức sự tham gia xuyên biên giới của cơ quan nhà nước cũng như công chúng. Cách thiết kế này cho thấy pháp luật Đức hướng đến việc quy tụ đầu mối chịu trách nhiệm về mặt thủ tục, qua đó bảo đảm quá trình ĐTM được vận hành thống nhất ngay cả khi dự án thuộc phạm vi xem xét của nhiều cơ quan khác nhau, đồng thời hạn chế tình trạng thẩm quyền phân tán, không xác định rõ chủ thể chịu trách nhiệm điều phối. Về mặt thực tế, đây là cơ chế đặc biệt cần thiết đối với một hệ thống hành chính đa tầng như Đức, bởi điều này góp phần hạn chế sự kéo dài thủ tục, giảm nguy cơ phát sinh mâu thuẫn giữa các cơ quan và tránh việc chủ dự án phải đáp ứng lặp đi lặp lại những yêu cầu tương tự từ nhiều đầu mối khác nhau.

Thứ sáu, cơ chế ĐTM xuyên biên giới trong pháp luật Đức được xây dựng tương đối đầy đủ và có khả năng vận hành trên thực tế. Theo Điều 54 và các điều tiếp theo của UVPG, khi một dự án có khả năng gây ra tác động môi trường xuyên biên giới đáng kể, cơ quan có thẩm quyền của Đức phải thông báo sớm cho quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng, chuyển giao các tài liệu cần thiết và tạo điều kiện để cơ quan cũng như công chúng của quốc gia đó tham gia. Bộ Môi trường Liên bang Đức cũng khẳng định rằng Đức là thành viên của Công ước Espoo và theo đó, cơ quan nhà nước và công chúng ở các quốc gia láng giềng có khả năng bị ảnh hưởng phải được tham gia trước khi dự án được phê duyệt¹⁴. Cơ chế này cho thấy pháp luật Đức không giới hạn việc ĐTM trong phạm vi lãnh thổ quốc gia mà đặt ra trách nhiệm xem xét cả những ảnh hưởng có khả năng lan sang quốc gia khác, qua đó phản ánh rõ xu hướng mở rộng nghĩa vụ bảo vệ môi trường theo tính chất xuyên biên giới. Cách thiết kế này giúp hạn chế nguy cơ phát sinh tranh chấp giữa các quốc gia, củng cố tính chính đáng và mức độ chấp nhận của quyết định phê duyệt trên bình diện quốc tế, đồng thời tạo điều kiện để các tác động môi trường xuyên biên giới được nhận diện, tiếp nhận ý kiến và xử lý ngay từ sớm.

Từ những phân tích trên có thể thấy, điểm nổi bật của pháp luật Đức về ĐTM không chỉ nằm ở việc có một đạo luật chuyên biệt ở cấp liên bang mà còn ở cách thức

¹³ Điều 31, tlđd.

¹⁴ Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety, “Environmental assessments EIA/SEA”, <https://www.bundesumweltministerium.de/en/topics/education-participation/overview-citizen-participation/environmental-assessments-eia/sea>, truy cập ngày 24/03/2026.

đạo luật này tổ chức toàn bộ quá trình đánh giá như một quy trình pháp lý liên kết, từ sàng lọc dự án, xác định phạm vi, lập báo cáo, bảo đảm sự tham gia của công chúng, phản ánh kết quả đánh giá vào quyết định, theo dõi sau phê duyệt, cho đến xử lý các tình huống xuyên biên giới và kiểm soát xung đột lợi ích. Xét từ góc độ lập pháp, đây là một mô hình có mức độ kỹ thuật cao, thể hiện rõ tư duy coi ĐTM là công cụ phòng ngừa, là cơ chế hỗ trợ quyết định và đồng thời là thiết chế bảo đảm trách nhiệm giải trình trong quản lý môi trường.

3. Khung pháp luật và thực tiễn thực hiện đánh giá tác động môi trường tại Việt Nam

Khung pháp luật về ĐTM ở Việt Nam hiện nay chủ yếu được hình thành trên cơ sở Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 05/2025/NĐ-CP và Nghị định số 48/2026/NĐ-CP, cùng các văn bản hướng dẫn thi hành có liên quan. Nhìn tổng thể, pháp luật hiện hành đã tạo ra bước chuyển quan trọng khi đặt ĐTM trong mối quan hệ chặt chẽ hơn với quá trình chuẩn bị, thẩm định và triển khai dự án đầu tư.

Xét về cấu trúc pháp lý, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã xây dựng quy trình ĐTM theo trình tự tương đối rõ ràng, từ đánh giá sơ bộ tác động môi trường, xác định dự án thuộc diện phải thực hiện ĐTM, lập báo cáo ĐTM, tham vấn, thẩm định, xác định thẩm quyền thẩm định đến quy định giá trị pháp lý của quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM. Điều đó cho thấy ĐTM đã được lồng ghép ngày càng chặt chẽ vào chuỗi thủ tục đầu tư và quản lý môi trường của dự án, thay vì chỉ được nhìn nhận như một báo cáo độc lập. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng có những điểm tiến bộ nhất định, như phân loại dự án theo tiêu chí môi trường, phân bố công cụ quản lý theo từng giai đoạn của dự án, mở rộng chủ thể tham vấn và từng bước tinh giản, điện tử hóa thủ tục trong khâu thẩm định, phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM.

Tuy nhiên, nếu đặt trong yêu cầu bảo đảm hiệu quả thực chất của công cụ này, pháp luật hiện hành vẫn còn một số khoảng trống đáng chú ý. Mặc dù đã chú trọng đến bước đánh giá sơ bộ tác động môi trường và thẩm định báo cáo, pháp luật Việt Nam vẫn chưa thiết lập một thủ tục xác định phạm vi đánh giá riêng do cơ quan có thẩm quyền thực hiện trước khi lập báo cáo ĐTM đầy đủ. Vì vậy, việc nhận diện sớm các vấn đề môi trường trọng tâm cần được phân tích trong báo cáo vẫn chưa thật sự rõ nét. Mặc dù tham vấn trong ĐTM đã được quy định rõ hơn, cơ chế này vẫn chủ yếu diễn ra khi chủ dự án đã có báo cáo ĐTM hoặc đang hoàn thiện hồ sơ trình thẩm định. Trong

khi đó, thời hạn tham vấn trực tuyến còn ngắn, chỉ 15 ngày đối với dự án nhóm I, 10 ngày đối với dự án nhóm II và 5 ngày đối với dự án trong khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp¹⁵. Vì vậy, việc tiếp cận, nghiên cứu hồ sơ và góp ý thực chất của cộng đồng vẫn có thể bị hạn chế, nhất là đối với các dự án có tác động môi trường phức tạp. Điều này khiến mức độ tác động thực chất của công chúng đối với nội dung dự án và nội dung ĐTM còn phụ thuộc lớn vào chất lượng thông tin được công khai cũng như cách thức cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, xử lý và phản hồi các ý kiến liên quan.

Không dừng lại ở đó, nhiều nghiên cứu còn cho thấy vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể giữa thiết kế pháp luật và hiệu quả vận hành của hệ thống ĐTM ở Việt Nam. Nghiên cứu của Clarke và Vu đã phản ánh sự khác biệt trong nhận thức của các bên liên quan về hiệu quả của hệ thống này, đồng thời chỉ ra một số vấn đề như sự thiếu thống nhất giữa pháp luật quy hoạch và pháp luật môi trường, tình trạng phân tán trong quá trình ra quyết định, nguy cơ xung đột lợi ích trong việc lựa chọn thành viên hội đồng thẩm định và sự thiếu hụt thông tin làm hạn chế sự tham gia của công chúng¹⁶. Clausen, Hoàng Hoa Vũ và Pedrono cũng cho rằng, mặc dù khung chính sách về ĐTM của Việt Nam đã có nhiều chuyển biến tích cực, tuy nhiên vẫn còn khoảng cách giữa thiết kế chính sách và thực tiễn áp dụng¹⁷; do đó, yêu cầu đặt ra hiện nay không chỉ là tiếp tục sửa đổi, bổ sung quy định mà còn phải gắn với việc nâng cao năng lực thực thi trên thực tế.

Từ những phân tích trên có thể thấy, pháp luật Việt Nam về ĐTM hiện nay đã có nền tảng tương đối đầy đủ và đạt được một số bước tiến quan trọng. Tuy vậy, để nâng cao hiệu quả thực chất của công cụ này với tư cách là công cụ phòng ngừa rủi ro môi trường và hỗ trợ ra quyết định chính xác, pháp luật hiện hành vẫn cần tiếp tục được hoàn thiện, nhất là ở cơ chế xác định phạm vi đánh giá, chất lượng và tính khách quan của hoạt động thẩm định, hiệu quả tham gia của công chúng, mức độ gắn kết giữa kết

¹⁵ Điểm a khoản 3 Điều 26 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, được sửa đổi, bổ sung bởi khoản 8 Điều 1 Nghị định số 05/2025/NĐ-CP.

¹⁶B.D. Clarke, Cong C. Vu (2021), *EIA effectiveness in Vietnam: key stakeholder perceptions* [Tạm dịch: Hiệu quả của đánh giá tác động môi trường tại Việt Nam: nhận thức của các bên liên quan chính], Heliyon, Vol. 7, No. 2, Article e06157, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06157>

¹⁷ Vũ Quang (2019), *Một số ý kiến về chế định hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án trong pháp luật môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Công Thương, Số 8 (tháng 5/2019), tr. 84-91; Thi Anh Nguyen (2026), “Environmental Impact Assessment: A Gap between Theory and Practice in Vietnam” [Tạm dịch: Đánh giá tác động môi trường: Khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn tại Việt Nam], in *The Vietnamese Economy and the Fourth Industrial Revolution*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., pp. 201-218, https://doi.org/10.1142/9789811262258_0008

luận thẩm định với các quyết định quản lý tiếp theo, cũng như khả năng theo dõi và kiểm chứng trong giai đoạn sau phê duyệt.

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về đánh giá tác động môi trường cho Việt Nam từ kinh nghiệm pháp luật Đức

Từ việc đối chiếu với pháp luật hiện hành của Việt Nam, có thể thấy giá trị tham khảo từ mô hình Đức không nằm ở việc sao chép toàn bộ cấu trúc pháp lý của Đức mà ở việc tiếp thu có chọn lọc những thiết chế mà pháp luật Việt Nam hiện chưa thiết kế thành cơ chế riêng, hoặc đã có nhưng vẫn còn khoảng trống. Cụ thể:

Thứ nhất, bổ sung cơ chế xác định phạm vi đánh giá chính thức trước khi lập báo cáo ĐTM đầy đủ. Pháp luật Đức yêu cầu cơ quan có thẩm quyền sớm định hướng về nội dung, phạm vi và mức độ chi tiết của báo cáo ĐTM, đồng thời có thể trao đổi với các cơ quan, chuyên gia và chủ thể liên quan về đối tượng, phạm vi, phương pháp đánh giá. Đây là kinh nghiệm có giá trị đối với Việt Nam, bởi pháp luật Việt Nam hiện mới dừng ở đánh giá sơ bộ tác động môi trường đối với dự án nhóm I tại giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc đề xuất thực hiện dự án đầu tư mà chưa thiết lập một bước xác định phạm vi riêng cho báo cáo ĐTM đầy đủ¹⁸. Việc bổ sung cơ chế này cần được thiết kế theo nguyên tắc: xác định phạm vi là bước định hướng chuyên môn, không thay thế trách nhiệm lập báo cáo ĐTM của chủ dự án; tập trung vào các vấn đề môi trường trọng yếu, phạm vi chịu tác động, phương pháp đánh giá, dữ liệu cần thu thập và yêu cầu tham vấn; đồng thời không làm phát sinh thêm thủ tục hành chính kéo dài quá trình chuẩn bị dự án. Chủ thể thực hiện nên là cơ quan có thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM, trên cơ sở đề xuất ban đầu của chủ dự án và ý kiến của cơ quan quản lý chuyên ngành, chính quyền địa phương, cộng đồng chịu tác động trực tiếp hoặc chuyên gia khi cần thiết. Cách thức thực hiện phù hợp với điều kiện Việt Nam là quy định cơ chế hướng dẫn xác định phạm vi bằng văn bản hoặc thông qua cuộc họp kỹ thuật trong thời hạn ngắn, áp dụng trước hết đối với dự án có nguy cơ tác động môi trường lớn, dự án có yếu tố nhạy cảm về môi trường hoặc dự án có phạm vi tác động phức tạp. Vì vậy, Việt Nam nên bổ sung cơ chế xác định phạm vi đánh giá trước khi lập báo cáo ĐTM đầy đủ, không phải như một thủ tục độc lập nặng về hình thức mà

¹⁸ Tim Snell, Richard Cowell (2006), *Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?* [Tạm dịch: Xác định phạm vi đánh giá tác động môi trường: Cân bằng giữa sự thận trọng và hiệu quả?], *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 26, No. 4, tr. 359-376, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2005.06.003>

như một công cụ định hướng sớm nhằm nâng cao chất lượng dự báo, lựa chọn phương pháp đánh giá phù hợp và tăng hiệu quả tham vấn trong ĐTM¹⁹.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện cơ chế tham gia của công chúng theo hướng sớm hơn và thực chất hơn. Pháp luật Đức không chỉ ghi nhận quyền tham gia của công chúng mà còn bảo đảm việc thực hiện quyền này thông qua công khai hồ sơ trên cổng thông tin điện tử và cho phép công chúng tiếp tục gửi ý kiến trong một thời hạn nhất định sau khi kết thúc thời gian công bố. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam đã xác định đối tượng tham vấn, giá trị của kết quả tham vấn trong quá trình hoàn thiện báo cáo ĐTM, trách nhiệm giải trình của chủ dự án khi không tiếp thu ý kiến và đã ghi nhận hình thức tham vấn qua trang thông tin điện tử. Tuy nhiên, nếu đối chiếu với kinh nghiệm của Đức, vấn đề cần hoàn thiện không phải là bổ sung thủ tục tham vấn mà là nâng cao điều kiện bảo đảm để tham vấn được thực hiện đủ sớm, dựa trên thông tin đầy đủ và dễ tiếp cận. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện quy định về thời điểm công khai hồ sơ, phạm vi thông tin phải công khai và yêu cầu về bản tóm tắt dễ hiểu để nâng cao tính thực chất của sự tham gia của công chúng trong quy trình ĐTM.

Theo đó, hồ sơ ĐTM cần được công khai ngay từ giai đoạn dự thảo báo cáo ĐTM phục vụ tham vấn, trước khi chủ dự án nộp hồ sơ đề nghị thẩm định; đối với dự án có nguy cơ tác động lớn, việc công khai nên được thực hiện sớm hơn, ngay sau khi xác định phạm vi đánh giá, để công chúng có cơ hội góp ý vào nội dung cần đánh giá chứ không chỉ góp ý vào báo cáo đã gần hoàn tất. Nội dung bắt buộc công khai cần bao gồm: thông tin cơ bản về dự án; địa điểm, phạm vi và khu vực có khả năng chịu tác động; các nguồn tác động chính; biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát; phương án thay thế nếu có; dự thảo báo cáo ĐTM; bản tóm tắt không kỹ thuật; thời hạn, hình thức và đầu mối tiếp nhận ý kiến. Đồng thời, bản tóm tắt dễ hiểu không nên chỉ là bản rút gọn của báo cáo ĐTM mà phải đáp ứng các tiêu chí tối thiểu như sử dụng ngôn ngữ phổ thông, giải thích thuật ngữ kỹ thuật cần thiết, trình bày rõ tác động chính bằng bảng biểu, sơ đồ hoặc bản đồ, xác định nhóm dân cư có thể chịu ảnh hưởng và nêu rõ vấn đề nào công chúng có thể góp ý. Cơ quan thẩm định báo cáo ĐTM cần là chủ thể kiểm tra việc đáp ứng các yêu cầu này khi xem xét tính hợp lệ của hồ sơ; trường hợp thông tin công khai thiếu, khó hiểu hoặc không đủ để công chúng góp ý, cơ quan thẩm định có quyền yêu cầu chủ dự án bổ sung, chỉnh sửa và công khai lại trước khi tiếp tục thẩm định. Cách hoàn thiện này giúp sự tham gia của công chúng trong

¹⁹ Álvaro Enríquez-de-Salamanca (2021), *Simplified environmental impact assessment processes: Review and implementation proposals* [Tạm dịch: Quy trình đánh giá tác động môi trường được đơn giản hóa: Đề xuất xem xét và thực hiện], *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 90, Article 106640, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106640>

quy trình ĐTM không dừng ở hình thức lấy ý kiến mà có khả năng tác động thực chất đến nội dung đánh giá, biện pháp bảo vệ môi trường và quyết định thẩm định báo cáo ĐTM.

Thứ ba, cần nâng chuẩn chất lượng chuyên môn của báo cáo ĐTM và kiểm soát chặt chẽ hơn nguy cơ xung đột lợi ích trong quá trình thẩm định. Pháp luật Đức yêu cầu báo cáo phải đáp ứng nội dung tối thiểu chặt chẽ, dựa trên tri thức hiện có và phương pháp đánh giá đang được áp dụng; đồng thời, nếu cơ quan có thẩm quyền đồng thời là chủ dự án thì phải bảo đảm tính độc lập của hoạt động đánh giá bằng sự tách biệt hợp lý về tổ chức và chức năng. Đối chiếu với Việt Nam, pháp luật hiện hành đã có cơ chế thẩm định báo cáo ĐTM nhưng vẫn cần tiếp tục làm rõ tiêu chuẩn năng lực của chủ thể lập báo cáo, tăng cường yêu cầu công khai về thành phần và chuyên môn của hội đồng thẩm định, đồng thời siết chặt cơ chế phòng ngừa xung đột lợi ích. Đây không chỉ là vấn đề lý thuyết, bởi Clarke và Vu đã ghi nhận những phê phán trong thực tiễn Việt Nam liên quan đến xung đột lợi ích trong lựa chọn thành viên hội đồng thẩm định²⁰, còn một nghiên cứu đăng trên Tạp chí Công Thương cũng nhấn mạnh rằng quy định về hội đồng thẩm định phải bảo đảm kết luận chính xác, khoa học, khách quan và trung thực²¹. Vì vậy, kinh nghiệm của Đức cho thấy Việt Nam cần cụ thể hóa cơ chế thẩm định theo hướng làm rõ tiêu chí lựa chọn chuyên gia, bảo đảm thành viên hội đồng có chuyên môn phù hợp trực tiếp với loại hình dự án, yếu tố môi trường chịu tác động và phương pháp đánh giá được sử dụng trong báo cáo ĐTM. Đồng thời, cần quy định việc công khai thành phần hội đồng thẩm định, lĩnh vực chuyên môn và cơ quan, tổ chức công tác của từng thành viên để tăng khả năng giám sát đối với tính khách quan của quá trình thẩm định. Bên cạnh đó, pháp luật cần bổ sung nghĩa vụ kê khai, từ chối tham gia hoặc bị thay thế đối với thành viên có quan hệ lợi ích với chủ dự án, đơn vị tư vấn lập báo cáo ĐTM hoặc cơ quan, tổ chức trực tiếp hưởng lợi từ việc phê duyệt dự án. Theo hướng này, thẩm định báo cáo ĐTM không chỉ là bước kiểm tra về mặt thủ tục mà còn trở thành cơ chế kiểm soát chất lượng khoa học, tính độc lập và độ tin cậy của kết quả đánh giá môi trường.

Thứ tư, cần quy định rõ việc thể hiện kết luận thẩm định trong quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM và cơ chế theo dõi sau phê duyệt. Pháp luật Đức yêu cầu quyết định chấp thuận dự án phải ghi nhận các điều kiện môi trường, biện pháp giám sát và trách nhiệm theo dõi việc tuân thủ, đồng thời kiểm tra các tác động bất lợi đáng kể

²⁰ B.D. Clarke, Cong C. Vu (2021), *tlđđ* (17)

²¹ Vũ Quang (2019), *tlđđ* (18).

trong quá trình thực hiện dự án. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam đã yêu cầu báo cáo ĐTM phải có chương trình quản lý, giám sát môi trường và xác định quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM là căn cứ cho các bước quản lý tiếp theo. Tuy nhiên, so với mô hình của Đức, pháp luật Việt Nam vẫn cần gắn chặt hơn giữa nội dung kết luận thẩm định với các điều kiện môi trường cụ thể phải thực hiện sau phê duyệt, đồng thời làm rõ nghĩa vụ theo dõi và cơ chế kiểm chứng hiệu quả của các biện pháp giảm thiểu trong giai đoạn triển khai, vận hành dự án. Hướng tiếp cận này cũng phù hợp với quan điểm của Morrison-Saunders và các đồng tác giả khi cho rằng theo dõi sau ĐTM là một thành tố thiết yếu để bảo đảm hiệu quả thực tế của quá trình ĐTM²². Vì vậy, Việt Nam cần hoàn thiện pháp luật theo hướng yêu cầu quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM phải thể hiện rõ các điều kiện môi trường bắt buộc sau phê duyệt, bao gồm biện pháp giảm thiểu phải thực hiện, thông số cần theo dõi, tần suất theo dõi, thời hạn báo cáo và trách nhiệm của chủ dự án. Cơ chế theo dõi sau phê duyệt nên được áp dụng bắt buộc đối với dự án có nguy cơ tác động môi trường lớn, tác động khó dự báo, dự án đặt gần khu dân cư hoặc khu vực nhạy cảm về môi trường, hoặc dự án mà kết quả thẩm định cho thấy còn yếu tố bất định cần kiểm chứng trong quá trình vận hành. Nội dung theo dõi không chỉ dừng ở việc ghi nhận số liệu quan trắc mà phải kiểm tra mức độ tuân thủ điều kiện môi trường, so sánh tác động thực tế với nội dung đã dự báo trong báo cáo ĐTM, đánh giá hiệu quả của biện pháp giảm thiểu và nhận diện kịp thời tác động phát sinh ngoài dự báo. Kết quả theo dõi phải được gửi cho cơ quan phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM, làm căn cứ yêu cầu chủ dự án bổ sung biện pháp bảo vệ môi trường, điều chỉnh chương trình quản lý môi trường, cập nhật nội dung giấy phép môi trường hoặc tiến hành thanh tra, kiểm tra khi có dấu hiệu không tuân thủ. Cách hoàn thiện này giúp ĐTM không kết thúc ở thời điểm phê duyệt mà tiếp tục phát huy vai trò kiểm soát rủi ro môi trường trong suốt quá trình triển khai và vận hành dự án.

Thứ năm, cần tăng cường sự liên thông giữa ĐTM và các quyết định quản lý khác liên quan đến cùng một dự án. Pháp luật Đức quy định khá rõ cơ chế cơ quan đầu mối đối với dự án phải có sự chấp thuận của nhiều cơ quan, qua đó hạn chế sự chia cắt thủ tục và bảo đảm sự điều phối thống nhất trong quy trình đánh giá. Trong khi đó, tại Việt Nam theo kết quả nghiên cứu công bố của Clarke và Vu đã phản ánh cho thấy tình

²² Angus Morrison-Saunders, Jos Arts, Alan Bond, Jenny Pope, Francois Retief (2021), *Reflecting on, and revising, international best practice principles for EIA follow-up* [Tạm dịch: Xem xét và sửa đổi các nguyên tắc thực tiễn tốt nhất quốc tế về việc theo dõi đánh giá tác động môi trường (EIA)], *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 89, Article 106596, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106596>

trạng ra quyết định còn phân tán, thiếu sự liên kết và phối hợp thống nhất giữa các chủ thể có thẩm quyền trong quá trình thực hiện ĐTM²³. Vì vậy, để khắc phục vấn đề này, điều Việt Nam có thể tham khảo từ Đức theo hướng không nhất thiết là sao chép mô hình cơ quan đầu mối mà là tiếp tục làm rõ cơ chế phối hợp giữa quyết định về môi trường với các quyết định về đầu tư, xây dựng, khai thác, vận hành, nhất là đối với các dự án lớn, liên ngành hoặc trên nhiều địa bàn hành chính. Chỉ khi mối liên hệ này được thiết kế chặt chẽ, ĐTM mới thực sự phát huy vai trò định hướng quyết định, thay vì chỉ tồn tại như một thủ tục riêng lẻ.

Thứ sáu, cần từng bước hoàn thiện quy định về ĐTM xuyên biên giới trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của Đức. Pháp luật Đức đã có quy định riêng về thông báo, tham vấn và bảo đảm sự tham gia của cơ quan, công chúng ở quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng; đồng thời cho phép các hiệp hội được công nhận thực hiện quyền khiếu kiện mà không phải chứng minh quyền riêng của mình bị xâm phạm. Trong khi đó, pháp luật Việt Nam tuy đã có một số đầu mối quản lý nhà nước liên quan đến điều tra và ĐTM xuyên biên giới nhưng vẫn chưa hình thành một trình tự, thủ tục chuyên biệt và đầy đủ như mô hình của Đức. Vì vậy, đây là kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho quá trình hoàn thiện pháp luật của Việt Nam, nhất là trước yêu cầu xử lý các dự án quy mô lớn, có phạm vi ảnh hưởng rộng và khả năng phát sinh tác động vượt ra ngoài ranh giới quốc gia.

5. Kết luận

Có thể thấy, pháp luật Đức về ĐTM được xây dựng theo hướng chặt chẽ, có tính hệ thống và bảo đảm sự liên kết giữa các giai đoạn của quá trình đánh giá, điều này cho thấy ĐTM trong pháp luật Đức không chỉ là một thủ tục kỹ thuật mà là một công cụ pháp lý quan trọng nhằm phòng ngừa rủi ro môi trường và nâng cao chất lượng ra quyết định. Đối với Việt Nam, giá trị tham khảo từ pháp luật Đức chủ yếu nằm ở việc tiếp tục hoàn thiện các khía cạnh mà pháp luật hiện hành còn thiếu hoặc còn bất cập, đặc biệt là cơ chế xác định phạm vi đánh giá chính thức, nâng cao chất lượng và tính khách quan của hoạt động lập, thẩm định báo cáo, tăng cường hiệu quả tham gia của công chúng, làm rõ hơn nghĩa vụ theo dõi sau phê duyệt, cũng như củng cố tính liên thông giữa ĐTM với các quyết định quản lý có liên quan. Việc tiếp thu có chọn lọc những kinh nghiệm này sẽ góp phần nâng cao hiệu quả thực chất của pháp luật về ĐTM ở Việt Nam trong thời gian tới.

²³ B.D. Clarke, Cong C. Vu (2021), *lđđ* (17)

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, sửa đổi bổ sung năm 2022, 2023, 2024, 2025.
2. Luật về đánh giá tác động môi trường của Đức (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - UVPG) năm 1990, sửa đổi, bổ sung năm 1997, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010, 2016, 2017, 2021, 2025.
3. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
4. Nghị định số 05/2025/NĐ-CP ngày 06/01/2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
5. Nghị định số 48/2026/NĐ-CP ngày 29/01/2026 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 05/2025/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2025.
6. Álvaro Enríquez-de-Salamanca (2021), *Simplified environmental impact assessment processes: Review and implementation proposals*, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 90, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106640>
7. Angus Morrison-Saunders, Jos Arts, Alan Bond, Jenny Pope, Francois Retief (2021), *Reflecting on, and revising, international best practice principles for EIA follow-up*, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 89, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106596>
8. B.D. Clarke, Cong C. Vu (2021), *EIA effectiveness in Vietnam: key stakeholder perceptions*, Heliyon, Vol. 7, No. 2, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06157>
9. Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety (n.d), *“Environmental assessments EIA/SEA”*, <https://www.bundesumweltministerium.de/en/topics/education-participation/overview-citizen-participation/environmental-assessments-eia/sea>, truy cập ngày 24/03/2026.
10. Johann Köppel, Gesa Geißler, Jennifer Helfrich, Jessica Reisert (2012), *“A snapshot of Germany's eia approach in light of the united states archetype”*, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 14, No. 04, <https://doi.org/10.1142/S1464333212500226>
11. Tim Snell, Richard Cowell (2006), *Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?*, Environmental Impact Assessment Review, Vol. 26, No. 4, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2005.06.003>

12. Thi Anh Nguyen (2026), “Environmental Impact Assessment: A Gap between Theory and Practice in Vietnam”, in *The Vietnamese Economy and the Fourth Industrial Revolution*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., https://doi.org/10.1142/9789811262258_0008

13. Vũ Quang (2019), *Một số ý kiến về chế định hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án trong pháp luật môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Công Thương, Số 8.

14. Wolfgang Wende (2002), *Evaluation of the effectiveness and quality of environmental impact assessment in the Federal Republic of Germany*, Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 20, No. 2.