**Đề xuất thể chế hóa việc triển khai áp dụng BAT tại Việt Nam**

***Lê Minh Đức***

*Chuyên gia tư vấn độc lập*

Mới đây, Bộ TN&MT đã ban hành Dự thảo Nghị định thi hành Luật BVMT năm 2020 “Áp dụng kỹ thuật hiện có tốt nhất” (BAT). Để cùng trao đổi, thảo luận, đóng góp vào việc hoàn thiện Nghị định*,* bài viết sẽ phân tích thực tế áp dụng BAT tại các nước và một số đề xuất thể chế hóa việc triển khai áp dụng tại Việt Nam trong thời gian tới.

**Thực tế áp dụng BAT tại các nước**

Hệ thống luật BVMT các nước hiện nay có xu hướng chuyển đổi sang cách tiếp cận tổng hợp dựa trên công nghệ (*Integrated approach*) trong phòng ngừa và kiểm soát xả thải ra không khí, nước và đất, cũng như sử dụng hiệu quả năng lượng và nguyên liệu, quản lý rủi ro và phòng ngừa sự cố môi trường. Theo đó, tách các quy định về phát thải công nghiệp từ các bộ luật khác nhau trước đây tập trung về một mối để áp dụng BAT.

Chỉ thị phát thải công nghiệp (IED) năm 2010 của Châu Âu là bộ luật được dành riêng cho phát thải công nghiệp, tổng hợp từ nhiều bộ luật khác như khí thải, nước thải và chất thải rắn có xuất sứ từ công nghiệp. Hàn Quốc có Đạo luật về Kiểm soát tổng hợp các cơ sở gây ô nhiễm, còn gọi là Đạo luật ICPDF (2015) thay thế cho các Bộ luật trước đó như Đạo luật Bảo tồn không khí sạch (*Cleanre Air Conservation Act, CAA, 1990*), Đạo luật Bảo tồn chất lượng nước và hệ sinh thái dưới nước (*Water Quality and Aquatic Ecosystem Conservation Act, CWA, 1990*).

Các bước đi cơ bản “áp dụng BAT” tại các nước được mô tả trong các tài liệu tổng hợp của OECD gồm 4 bước chính: (1) Thu thập thông tin (2) Đánh giá các kỹ thuật và dữ liệu (3) Hồ sơ tham chiếu BAT (4) giấy phép môi trường tích hợp.

Trong một số bài viết trước đã đề cập đến 2 bước đi đầu tiên *thu thập thông tin* và *đánh giá kỹ thuật và lựa chọn BAT.* Kết quả cuối cùng 2 bước đầu tiên được tổng hợp vào Tài liệu tham chiếu BAT, gọi tắt BREFs (*BAT Reference Document*). Nhiệm vụ soạn thảo BREF được giao cho cơ quan đầu mối về BAT thuộc nhà nước (*Competent Permitting Authority-gọi tắt CPA*) như ở Châu Âu là Văn phòng IPPC Châu Âu, ở Nga là BAT Bureau. BREF chứa đựng nhiều kỹ thuật tốt nhất hiện có gắn với các bước công nghệ và bao hàm nhiều khía cạnh môi trường khác như sử dụng tài nguyên, nguyên liệu , quản lý rủi ro và phòng ngừa sự cố.

Trong kết luật BAT , nhóm công tác kỹ thuật cũng đồng thời xác định BAT-AEL và BAT-AEPL. BAT-AEL (*BAT-Associated Emission Limit*) được hiểu là mức phát thải đạt được khi sử dụng BAT. BAT-AEPL (*BAT- Associated Environmental Performance Level)* là thông số công nghệ của cơ sở/nhà máy đang vận hành, thể hiện sự vượt trội (well performance) trong giảm thiểu phát thải và kiểm soát ô nhiễm, sử dụng hiệu quả tài nguyên và năng lượng.

Từ các giá trị BAT-AEL và BAT-AEPL, Nhà nước xác định ELV (*Emission Limit Value*) đưa thành quy định của Luật và điều kiện giấy phép. ELV được thể hiện dưới dạng hàm lượng chất ô nhiễm trên thể tích, cũng có khi chúng được thể hiện bằng hàm lượng trên khối lượng sản phẩm hoặc trên nguyên liệu sử dụng. Về nguyên tắc, ELV không được vượt quá giá trị BAT-AEL và BAT-AEPL, chỉ có thể nhỏ hơn hoặc bằng. Trong quy định pháp luật của các nước, không có khái niệm “*hướng dẫn kỹ thuật* *áp dụng BAT*” vì BAT không phải đối tượng ràng buộc, chỉ có đầu ra của BAT như BAT-AEL và ELV mới nằm trong các quy định.

Bước tiếp theo, đưa trần phát thải ELV vào giấy phép, xây dựng điều kiện và nội dung của giấy phép (như hộp dưới). Luật quy định chủ doanh nghiệp có các hoạt động gây ô nhiễm nằm trong phụ lục đính kèm Luật phải xin giấy phép tích hợp ELV dựa trên BAT, đồng nghĩa phải đáp ứng điều kiện giấy phép (như ELV). Để đạt được điều đó, doanh nghiệp buộc phải áp dụng BAT hoặc kỹ thuật/công nghệ tương đương.

Hệ thống cấp phép dựa trên BAT (*BAT based Permitting System*) là cơ sở nền tảng trong quy đinh pháp luật về áp dụng BAT. Đây là cách tiếp cận tổng hợp, phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm một cách tổng thể khác với cách giải quyết từng vấn đề môi trường riêng lẻ như trước. Loại giấy phép chứa đựng các điều kiện phát thải dựa trên BAT (ELV) gọi là giấy phép môi trường tích hợp (*Integrated environmental permits*).

**NỘI DUNG GIẤY PHÉP (PERMIT CONDITION)**

1. Mô tả cơ sở được cấp phép (The Permitted Installation)
2. Các vấn đề vận hành (Operational Matters)
   1. *Sử dụng nguyên liệu thô và nước (Use of Raw Materials and Water)*
   2. *Các kỹ thuật phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm và chất thải (Techniques for Prevention and Control of Emissions and Waste)*
   3. *Quản lý chất thải (Waste Management)*
   4. *Sử dụng năng lượng và hiệu quả (Energy Use and Efficiency)*
   5. *Tình huống khẩn cấp (Emergency Preparedness)*
   6. *Hệ thống Quan trắc (Monitoring Systems)*
   7. *Hủy bỏ và sửa chữa (Decommissioning and Remediation)*
3. Giá trị giới hạn phát thải (Emission Limit Value)
   1. *Phát thải vào không khí (Emissions to the Atmosphere)*
   2. *Xả thải vào nước mặt (Discharges to Surface Waters)*
   3. *Xả thải vào cống và nhà máy xử lý nước thải (Discharges to the Sewer or Wastewater Treatment Plant)*
   4. *Xả thải vào đất Discharges to the Ground*
   5. *Ô nhiễm tiếng ồn và tác động khác (Noise Emissions and Other Impacts)*
4. Các điều kiện bên ngoài (Off-site condition)
5. Các kế hoạch cải thiện môi trường (Improvement Programme)
6. Lưu trữ (Records)
7. Báo cáo và thông báo (Reporting and Notifications)
   1. *Reporting*
   2. *Notifications*
8. Trả phí môi trường và khác (payment of Environmental Taxes and Charges)
9. Hiệu lực pháp lý và các điều khoản thay đổi (Validity and Provisions for Variation

Liên quan đến giấy phép tích hợp, Luật của các nước đưa ra hàng loạt các quy định liên quan đến trách nhiệm, trình tự thủ tục thực hiện đối với cơ quan thẩm quyền cấp phép (CPA), chủ doanh nghiệp/operator nộp đơn xin cấp giấy phép, mẫu giấy phép và các điều kiện cấp giấy phép, xác định mối quan hệ giữa các hệ thống quy định cấp phép…

Cụ thể, như quy trình xác lập giấy phép cho ngành/sector gồm : (1) xác định phạm vi và quy mô các vấn đề môi trường, các hoạt động ô nhiễm chính, (2) Điều tra và thu thập thông tin, (3) Đánh giá các kỹ thuật và lựa chọn BAT, (4) Xây dựng BREFs và các BAT-AELs và BAT-AEPLs, (5) Xác định và phê duyệt ELVs của ngành và từng hoạt động đặc thù và (6) xây dựng các điều kiện giấy phép và cấp giấy phép.

Về phía Chủ doanh nghiệp/operator, bên nộp đơn xin giấy phép phải thực hiện các trình tự thủ tục sau: (1) Chủ cơ sở tham vấn cơ quan thẩm quyền cấp phép (CPA), (2) Chủ cơ sở chuẩn bị và nộp đơn xin cấp phép, (3) CPA Tiếp nhận và kiểm tra thông tin trong đơn, (4) Xem xét và cam kết bảo mật thông tin, không tiết lộ cho bên thứ 3, (5) CPA Tham vấn với bộ ngành, địa phương và các tổ chức liên quan, (6) CPA Đánh giá và xác định các điều kiện giấy phép, (7) Cấp giấy phép hoặc từ chối.

**Vấn đề tổ chức cơ quan đầu mối** quản lý và thực thi quy định BAT cũng là nội dung quan trọng trong thể chế liên quan đến BAT. Các nước thường quy định một đầu mối độc lập và một cửa gọi tắt là CPA (*Competent Permitting Authority*) chịu trách nhiệm về BAT. CPA có chức năng và nhiệm vụ như: Tư vấn chủ cơ sở về cấp phép; Tiếp nhận đơn xin giấy phép; Xem xét thẩm định đơn; Đầu mối phối hợp bộ ngành, địa phương liên quan; Trình cơ quan thẩm quyền phê duyệt và Cấp giấy phép. CPA còn làm đầu mối tuyển chọn và thành lập nhóm công tác kỹ thuật (*TWG - Technical Working Group*), xây dựng kế hoạch ngân sách và lập báo cáo tham vấn BAT (BREF), lập hội đồng đánh giá và ra quyết định về BAT và ELVs để trình chính phủ phê duyệt. Bên cạnh đó, CPA cũng là đầu mối quản lý, thông tin liên quan đến BAT và BREF, thông tin doanh nghiệp, quản lý trang thông tin về BAT của quốc gia, liên thông và trao đổi thông tin với các đầu mối quốc tế khác.

Việt Nam có thể tham khảo Luật của các nước, như Đạo luật ICPDF (2015) của Hàn Quốc bao gồm các điều khoản liên quan đến giấy phép tích hợp: Điều 5 (tham vấn giấy phép), Điều 6 (giấy phép tích hợp), Điều 7 (tiêu chí cấp giấy phép), Điều 8 ( mức xả thải cho phép), Điều 24 ( các kỹ thuật sẵn có tốt nhất) và Điều 31 (tự quan trắc). Luật các nước còn đi kèm danh mục các hoạt động ô nhiễm, các ELV đặc thù làm cơ sở cho cấp phép. Hay học hỏi Chỉ thị phát thải công nghiệp (IED) , phần chương II từ điều 10 đến điều 27 của Chỉ thị cùng các phụ lục.

**Đề xuất thể chế hóa việc triển khai áp dụng BAT tại Việt Nam**

* *Các nội dung của Nghị định*

Từ kinh nghiệm các nước, Nhà nước/Bộ TN&MT chỉ quản lý đầu ra công nghệ. Áp dụng BAT bản chất là áp dụng trần phát thải (ELV) tương ứng BAT để buộc doanh nghiệp phải áp dụng kỹ thuật hiện có tốt nhất hoặc tương đương để đáp ứng yêu cầu của Luật.

Nghị định Điều 63 quy định trách nhiệm “xây dựng hướng dẫn kỹ thuật áp dụng BAT” là không khả thi và khó thực hiện. Trước hết, vì BAT chứa đựng bí quyết kỹ thuật quyết định năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp không dễ tiết lộ và chuyển giao. Theo luật về sở hữu, doanh nghiệp có quyền không cung cấp thông tin chi tiết về công nghệ/kỹ thuật, và Nhà nước cũng phải cam kết không tiết lộ thông tin doanh nghiệp cho bên thứ 3. Điều tra doanh nghiệp trên thực tế, chủ yếu thu thập thông tin công khai, các số liệu đầu ra của công nghệ/doanh nghiệp. Tài liệu tham chiếu BAT (BREF) với các mô tả chi tiết BAT không phải tài liệu chuyển giao công nghệ, chỉ mang tính tham khảo và định hướng áp dụng BAT.

Luật BVMT 2020, Điều 105 (3) cho phép hoặc “xem xét công nhận kỹ thuật hiện có tốt nhất đã được áp dụng tại Nhóm các nước công nghiệp phát triển được phép áp dụng tại Việt Nam**”** thay thế cho việc xây dựng hướng dẫn kỹ thuật không khả thi**.** Vì vậy, đề xuất bỏ quy định tại điều 63 của Dự thảo về trách nhiệm “ xây dựng hướng dẫn kỹ thuật áp dụng kỹ thuật hiện có tốt nhất”**.** Thay vào đó, Bộ TN&MT có trách nhiệm xây dựng và ban hành danh mục Hồ sơ tham chiếu BAT (BREFs) và các giá trị trần phát thải (ELV) để làm cơ sở cho ra các quy định giá trị phát thải và điều kiện cho cấp phép tích hợp.

Đề xuất, cần có quy định chung mang tính bao trùm như dự thảo dưới đây.

**Điều …** : Chủ dự án đầu tư, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có các hoạt động nguy cơ tác động xấu đến môi trường thuộc nhóm I,  quy định tại  Phụ lục… ban hành kèm theo Nghị định này phải xin giấy phép môi trường tích hợp dựa trên kỹ thuật hiện có tốt nhất.

Việc áp dụng giấy phép môi trường tích hợp sẽ có hiệu lực từ 1/1/2026, sau khi Chính phủ phê duyệt và ban hành danh mục kỹ thuật hiện có tốt nhất (BREF) và trần phát thải (ELV).

Liên quan đến các quy định áp dụng BAT, cần thiết phải có hệ thống các quy định về giấy phép tích hợp *(integrated Environmental Permit*). Luật của các nước đưa ra hàng loạt các quy định liên quan đến trách nhiệm, trình tự thủ tục thực hiện đối với cơ quan thẩm quyền cấp phép (CPA), chủ doanh nghiệp/operator nộp đơn xin cấp giấy phép, mẫu giấy phép và các điều kiện cấp giấy phép, xác định mối quan hệ giữa các hệ thống quy định cấp phép khác…

Cụ thể, quy định xác lập giấy phép cho ngành/sector như sau: (1) xác định phạm vi và quy mô các vấn đề môi trường, các hoạt động ô nhiễm chính, (2) Điều tra và thu thập thông tin, (3) Đánh giá các kỹ thuật và lựa chọn BAT, (4) Xây dựng BREFs và các BAT-AELs và BAT-AEPLs, (5) Xác định và phê duyệt ELVs của ngành và từng hoạt động đặc thù và (6) xây dựng các điều kiện giấy phép và thủ tục cấp giấy phép.

Về phía Chủ doanh nghiệp/operator, bên nộp đơn xin giấy phép phải thực hiện các trình tự thủ tục sau: (1) Chủ cơ sở tham vấn cơ quan thẩm quyền cấp phép (CPA), (2) Chủ cơ sở chuẩn bị và nộp đơn xin cấp phép, (3) CPA Tiếp nhận và kiểm tra thông tin trong đơn, (4) Xem xét và cam kết bảo mật thông tin, không tiết lộ cho bên thứ 3, (5) CPA Tham vấn với bộ ngành, địa phương và các tổ chức liên quan, (6) CPA Đánh giá và xác định các điều kiện giấy phép, (7) Cấp giấy phép hoặc từ chối.

Việt Nam có thể tham khảo Luật của các nước, như Đạo luật ICPDF (2015) của Hàn Quốc bao gồm các điều khoản liên quan đến giấy phép tích hợp: Điều 5 (tham vấn giấy phép), Điều 6 (giấy phép tích hợp), Điều 7 (tiêu chí cấp giấy phép), Điều 8 ( mức xả thải cho phép), Điều 24 ( các kỹ thuật sẵn có tốt nhất) và Điều 31 (tự quan trắc). Hay học hỏi Chỉ thị phát thải công nghiệp (IED), đặc biệt chương II, từ điều 10 đến điều 27 về cấp phép và các phụ lục.

**Về lộ trình áp dụng BAT**, Dự thảo Nghị định đặt ra mốc thời gian cho việc “áp dụng kỹ thuật hiện có tốt nhất” đến ngày 1/12/2035 là quá dài. Các chuyên gia cho rằng, cơ sở để “áp dụng kỹ thuật hiện có tốt nhất” ở Việt Nam đã sẵn sàng, do nhiều nước đã áp dụng BAT, danh mục BREFs và các quy định về trần phát thải theo BAT (ELV) của nhiều lĩnh vực đã sẵn có để tham khảo. Luật BVMT năm 2020, Điều 105 (3) quy định cho phép “xem xét công nhận kỹ thuật hiện có tốt nhất đã được áp dụng tại Nhóm các nước công nghiệp phát triển được phép áp dụng tại Việt Nam”, tạo điều kiện thuận lợi cho việc sớm triển khai BAT ở Việt Nam.

Thời điểm BAT có hiệu lực thi hành chính là thời điểm mà Bộ TN&MT đã hoàn thành phê duyệt và ban hành danh mục BREF và các giá trị trần phát thải (ELV) dựa trên công nghệ (BAT), **đề xuất là 01/01/2026**. Năm 2025 cũng là mốc thực hiện lộ trình áp dụng Quy chuẩn môi trường quốc gia về khí thải công nghiệp và nước thải công nghiệp. Hiên dự thảo quy chuẩn này đang được lấy ý kiến rộng rãi, dự kiến ban hành vào cuối năm 2021. Các quy chuẩn này rất gần với BAT-AELs của EU, chúng bổ sung và hỗ trợ lẫn nhau

Để thực hiện được lộ trình này, kiến nghị một số nội dung sau:

* + 1. Bộ TN&MT sớm thành lập các nhóm công tác kỹ thuật (TWG) theo chuyên ngành và đầu tư các chương trình thu thập thông tin và xác định BAT. Bộ cũng chủ trì phối hợp với Bộ ngành, địa phương và các hiệp hội chuyên ngành và các trường đại học, viện nghiên cứu xây dựng cơ sở dữ liệu về BAT, tài liệu tham chiếu BAT (BREF) và xác định trần phát thải (ELV) đối với các ngành, lĩnh vực hoạt đông nguy cơ ô nhiễm cao và các chất ô nhiễm đã được quy định tại các công ước quốc tế ;
    2. Trước năm 2025, Bộ TN&MT hoàn thiện và ban hành chính thức quy trình lồng ghép bắt buộc các giá trị BAT- AEL, BAT-AEPL trong hệ thống cấp phép môi trường tích hợp của Việt Nam

**Vấn đề tổ chức cơ quan đầu mối CPA của Việt Nam,** vấn đề còn thiếu trong các quy định của Luật và Nghị định.Vì vậy**,** đề xuất cần có quy định trong Nghị định về thành lập cơ quan đầu mối (CPA) độc lập và một cửa thuộc Bộ TN&MT, cùng các quy định chức năng và nhiệm vụ cụ thể của cơ quan này.

* *Sửa đổi phụ lục Dự thảo Nghị định*

Việt Nam có thể sử dụng cách phân loại các hoạt động công nghiệp theo Phụ lục I của IED (*Industrial Emission Directorate 2010*) với tên gọi“Categorie of activities referred to Article 10” thay thế Phụ lục 6 làm cơ sở cấp phép. Rất nhiều nước như Nga, Hàn Quốc đã sử dụng danh mục này với các tên gọi và phân loại giống như EU (ngành, phân ngành, quy mô phân theo công suất của từng loại hình công nghệ khác nhau. Đề xuất này phù hợp với tiếp cận “**xem xét công nhận kỹ thuật hiện có tốt nhất đã được áp dụng tại Nhóm các nước công nghiệp phát triển được phép áp dụng tại Việt Nam”** tại điều 105 (3) của Luật BVMT**.**

Trước hết, sửa đổi tên gọi của Phụ lục 6 thành **“các hoạt động có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường”** , thay thế tên gọi “các loại hình sản xuất kinh doanh dịch vụ”. Hợp nhất danh mục Phụ lục 6 và 7a vào cùng nhóm I. Trong đó, nhóm các hoạt động ràng buộc với BAT là một phần quan trọng của nhóm I, hướng đến các doanh nghiệp quy mô lớn, thải lượng lớn (chiếm 60-70% tổng lượng thải) và nguồn phát sinh các chất ô nhiễm cần kiểm soát đặc biệt như POP và các chất đã được công ước quốc tế quy định.

Kiến nghị danh mục các hoạt động gây ô nhiễm môi trường nhóm I, trong đó có nhóm hoạt động liên quan đến giấy phép tích hợp cần phải được xây dựng lại trên cơ sở tham vấn các cơ quan chuyên môn và chuyên gia, tiêu chí khoa học công nghệ cũng như thực tiễn sản xuất của Việt Nam và phù hợp với thế giới để có thể hội nhập.

Trong phụ lục hướng dẫn hiện vẫn còn thiếu trong các quy định như : (i) trình tự thủ tục thu thập thông tin, đánh giá kỹ thuật, lựa chọn BAT và xây dựng Hồ sơ tham chiếu BAT (BREFs) - bao gồm cả hồ sơ kỹ thuật hay kết luận về BAT (*BATconclusion*); (ii) thời gian định kỳ cập nhật danh mục BAT và BAT-AEL; (iii) chính sách hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện BAT, phân biệt với các doanh nghiệp không thực hiện và các hỗ trợ khác. Những nội dung này đề nghị tiếp tục đưa vào các thông tư hướng dẫn tiếp theo.

*Tài liệu tham khảo:*

1. Directive 2010/75/EU of the Eurorean Parliament and of the Council , 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)
2. Act on the integrated control of pollutant-discharging facilities, South Korea, 22 December 2015 (ICPDF)
3. Đạo Luật Không khí sạch Mỹ (CAA)
4. Đạo Luật Nước sạch Mỹ (CWA)
5. "Learn About Effluent Guidelines". Washington, D.C.: U.S. Environmental Protection Agency. 2016-12-30
6. OECD (2017), Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution, Activity 1: Policies on BAT or Similar concepts across the world, Health and Safety Publications, Series on Risk Management.
7. OECD (2018), Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution, Activity 2: Approaches to Establishing Best Available Techniques Around the World, Environment, Health and Safety, Environment Directorate.
8. OECD (2019) Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution , Activity 3: Measuring the Effectiveness of BAT Policy
9. OECD (2020) Best Available Techniques (BAT) for Preventing and Controlling Industrial Pollution , Activity 4: Guidance Document on Determining BAT, BAT-Associated Environmental Performance Levels and BAT based Permit Conditions
10. OECD (2005) Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA countries
11. Roger Dijkmens, The Methodology for Selection of Best Available Techniques (BAT) at the sector level, 23 March 1999
12. Caroline Polders[\*](file:///E:\2021\BAT%20projects\References\1-s2.0-S0959652612000820-main.doc#page9), Liesbet Van den Abeele, An Derden, Diane Huybrechts, Methodology for determining emission levels associated with the best available techniques for industrial waste water, 16 Feb 2012