

ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT

-----&-----

BÁO CÁO TỔNG KẾT
ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU KHOA HỌC CỦA NGƯỜI HỌC (NCS)

ĐỀ TÀI:
PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM VÀ
MỘT SỐ NƯỚC TRONG HOẠT ĐỘNG CÁC KHU
KINH TẾ - DƯỚI GÓC ĐỘ SO SÁNH

Mã số: DHL2018-NCS-01

Chủ nhiệm đề tài: Nguyễn Sơn Hà

Thời gian thực hiện: Từ 01/2018-12/2019

THỪA THIÊN HUẾ, năm 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan công trình nghiên cứu khoa học độc lập của tôi, được hoàn thành sau quá trình học tập và nghiên cứu thực trạng. Các lập luận, phân tích, đánh giá được đưa ra trên quan điểm cá nhân sau khi nghiên cứu.

công trình nghiên cứu không sao chép, không trùng lặp với bất kỳ công trình nghiên cứu khoa học đã được công bố nào.

Thừa Thiên Huế, ngày 22 tháng 5 năm 2019

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Sơn Hà

MỤC LỤC

A. PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài.....	1
2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài.....	3
3. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài	11
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài	11
5. Phương pháp nghiên cứu của đề tài	12
6. Kết cấu của đề tài	13
B. PHẦN NỘI DUNG	14
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC KHU KINH TẾ.....	14
1.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về khu kinh tế	14
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của khu kinh tế	14
1.1.2. Lịch sử hình thành và phát triển khu kinh tế	17
1.1.3. Khái quát tình hình thành lập khu kinh tế ở Việt nam và một số nước trên thế giới trong thời gian qua.....	20
1.2. Khái quát pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế	23
1.2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế.....	23
1.2.2. Nội dung của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế của Việt Nam.....	29
Kết luận chương 1	32
Chương 2. PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CÁC KHU KINH TẾ CỦA VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ NƯỚC.....	33

2.1. Pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng Khu kinh tế của Việt Nam và một số nước	33
2.1.1. Quy định về bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch xây dựng khu kinh tế.....	33
2.1.2. Các quy định về bảo vệ môi trường trong thiết kế, hạ tầng kỹ thuật khu kinh tế.....	35
2.2. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu kinh tế của Việt Nam và một số nước.....	40
2.3. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động khu kinh tế của Việt Nam và một số nước	43
2.3.1. Quy định về thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn.....	43
2.3.2. Quy định về quan trắc môi trường và ứng phó với sự cố môi trường trong hoạt động của khu kinh tế.....	50
2.4. Trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường khu kinh tế của Việt Nam và một số nước.....	53
Kết luận Chương 2	60
Chương 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CÁC KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM TRÊN CƠ SỞ VẬN DỤNG KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC.....	61
3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế ở Việt Nam.....	61
3.1.1. Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế phải đảm bảo phát triển bền vững.....	61
3.1.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường khu kinh tế phải đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường	63

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường khu kinh tế phải đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế, quốc tế và hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường	63
3.1.4. Khảo cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong khu kinh tế	64
3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các Khu kinh tế ở Việt Nam.....	64
3.2.1. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng khu kinh tế.....	64
3.2.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu kinh tế.....	66
3.2.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động khu kinh tế.....	66
3.2.4. Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường khu kinh tế	68
Kết luận Chương 3	71
C. PHẦN KẾT LUẬN CHUNG.....	72
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	73

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

KKT	Khu Kinh tế
KKTK	Khu kinh tế cửa khẩu
KKTVB	Khu kinh tế ven biển
KCN	Khu công nghiệp
KCNC	Khu công nghệ cao
KCX	Khu chế xuất
KTMTD	Khu thương mại tự do
BVMT	Bảo vệ môi trường

A. PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Trong một nghiên cứu mới nhất về Chỉ số hiệu suất môi trường của Đại học Yale (Mỹ) thì Việt Nam là một trong 10 quốc gia ô nhiễm không khí nhất thế giới. Còn theo đánh giá của Ngân hàng thế giới, Việt Nam có thể phải chịu tổn thất do ô nhiễm môi trường lên tới 5,5% GDP hàng năm. Mỗi năm Việt Nam cũng thiệt hại 780 triệu USD trong các lĩnh vực sức khỏe cộng đồng vì ô nhiễm môi trường. Đây là những con số và thông tin đáng báo động về tình trạng ô nhiễm môi trường tại Việt Nam hiện nay. Có lẽ mỗi người dân Việt Nam còn nhớ như in ngày 6 tháng 4 năm 2016, ngày mà hiện tượng thủy sản chết lan trên diện rộng, bắt đầu từ vùng ven biển Hà Tĩnh lan tiếp dọc ven biển các tỉnh Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế. Sự cố này đã gây thiệt hại nặng nề về kinh tế, xã hội và môi trường. Nguyên nhân gây ra sự cố môi trường làm hải sản chết hàng loạt tại ven biển 4 tỉnh miền Trung được xác định do công ty Formosa gây ra trong quá trình vận hành thử nghiệm tổ hợp nhà máy, đã có những vi phạm và để xảy ra sự cố nước thải có chứa độc tố phenol, xyanua chưa được xử lý đạt chuẩn xả ra môi trường.

Như vậy, bên cạnh những đóng góp tích cực đem lại diện mạo mới về kinh tế - xã hội cho nhiều địa phương, quá trình phát triển công nghiệp nói chung và hệ thống các KKT nói riêng ở Việt Nam đang đặt ra nhiều thách thức cho việc bảo vệ môi trường. Hiện nay, trong cả nước có 21 KKTCK và 16 KKTVB, KKT là khu vực có không gian kinh tế riêng biệt với môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho các nhà đầu tư. Mục tiêu quan trọng nhất của việc xây dựng các KKT ở Việt Nam là để thử nghiệm các mô hình, thể chế và chính sách mới nhằm tạo ra các động lực phát triển có tính đột phá, nhờ đó đem lại sức sống, nâng cao năng lực cạnh tranh và đẩy mạnh

xuất khẩu cho toàn nền kinh tế, gắn liền với chuyển dịch cơ cấu kinh tế không chỉ của địa phương mà còn là của vùng và cả nước. Việc phát triển các KKT trên cả nước là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta. Tuy nhiên, nhiệm vụ đặt ra là phát triển KKT phải dựa trên nguyên tắc phát triển bền vững.

Tại các KKT, yêu cầu bảo vệ môi trường thường được đặt ra rất khắt khe, đòi hỏi tính tổ chức cao hơn so với các cơ sở sản xuất nhỏ lẻ, bởi vì với quy mô hoạt động của KKT có tác động rất lớn tới môi trường. Để quản lý, bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT, nhiều văn bản pháp luật đã được các cơ quan có thẩm quyền ban hành như: Luật Bảo vệ môi trường 2014; Nghị định 29/2008/NĐ-CP quy định về KCN, KCX và KKT; Nghị định 164/2013/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 29/2008/NĐ-CP ngày 14 tháng 3 năm 2008 của Chính phủ quy định về KCN, KCX và KKT; Thông tư 35/2015/TT-BTNMT về bảo vệ môi trường Khu kinh tế, Khu công nghiệp, Khu chế xuất, Khu công nghệ cao;... Có thể khẳng định, hệ thống văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường có liên quan đến hoạt động của Khu kinh tế ở Việt Nam đã được ban hành tương đối đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho việc quản lý và BVMT. Tuy nhiên, hệ thống các văn bản này vẫn còn chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ, tính ổn định không cao thiếu các quy định phù hợp với quản lý môi trường đặc thù của các KKT, một số quy định còn chồng chéo về thẩm quyền quản lý, điều hành. Việc chỉ đạo, điều hành, giám sát, kiểm tra công tác BVMT tại các KKT chưa được thực hiện thường xuyên, thiếu tính dự phòng dẫn đến tình trạng khi xảy ra sự cố ô nhiễm môi trường thì mới phát hiện và xử lý, còn chủ thể phát hiện thường là người dân. Một số KKT chưa tuân thủ quy định về BVMT trong quá trình hoạt động, như: không có khu xử lý nước thải tập trung hoặc có nhưng hiệu quả hoạt động hạn chế; thiết bị phục vụ công tác xử lý chất thải còn sơ sài,

đơn giản, chưa giảm thiểu triệt để ảnh hưởng của chất thải gây ra đối với môi trường xung quanh; chưa có doanh nghiệp thu gom, xử lý chất thải nguy hại cho doanh nghiệp thứ cấp trong KKT. Mặt khác, việc đầu tư cho công tác môi trường làm tăng chi phí hoạt động của doanh nghiệp trong KKT, ảnh hưởng trực tiếp tới lợi nhuận đạt được nên nhiều doanh nghiệp đã cố tình vi phạm.

Như vậy, BVMT trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam hiện nay là nhiệm vụ hết sức cấp thiết. Đây là vấn đề quan trọng cần có những nghiên cứu đánh giá, so sánh đối chiếu với các quy định BVMT của các nước trên thế giới từ đó đưa rút ra những bài học kinh nghiệm để hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BVMT trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam. Xuất phát từ những lý do trên, Tôi quyết định chọn đề tài: ***“Pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số nước trong hoạt động các khu kinh tế - Dưới góc độ so sánh”*** làm đề tài nghiên cứu của mình.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

2.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

Ở Việt Nam trong những năm qua vấn đề chính sách pháp luật BVMT trong các hoạt động của con người nói chung và các KCN, KKT nói riêng rất được các tác giả quan tâm nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau. Cụ thể có các công trình điển hình sau đây:

Thứ nhất, sách chuyên khảo: Qua khảo sát người nghiên cứu nhận thấy có các công trình nghiên cứu liên quan, điển hình sau đây:

Cuốn *“Bình luận khoa học và định hướng giải quyết một số vụ tranh chấp môi trường điển hình”*, của Lê Hồng Hạnh, Vũ Thu Hạnh, Nguyễn Văn Phương xuất bản năm 2010. Cuốn sách xây dựng các tình huống giả định trên cơ sở tổng hợp những thông tin về một số vụ tranh chấp môi trường điển hình và thực tiễn giải quyết các tranh chấp đó ở Việt Nam trong thời gian qua;

Cuốn “*Quản lý chất thải rắn (tập 1)*” của Trần Hiếu Nhuệ, Ưng Quốc Dũng, Nguyễn Thị Kim Thái, xuất bản năm 2011. Cuốn sách đã tập trung nghiên cứu các biện pháp thu gom, tập trung, vận chuyển và xử lý chất thải rắn đô thị; các phương pháp tận thu các chất thải từ hoạt động công nghiệp. Ngoài ra, tác giả cuốn sách cũng đã chỉ rõ các công cụ pháp lý và chính sách trong quản lý chất thải rắn ở Việt Nam;

Cuốn “*Cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường*” của tác giả Vũ Thu Hạnh, xuất bản năm 2012. Cuốn sách đã nghiên cứu chuyên sâu cơ sở lý luận, thực trạng cũng như các kiến nghị, giải pháp để hoàn thiện quy định của pháp luật về cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường tại Việt Nam.

Thứ hai, về đề tài nghiên cứu khoa học các cấp: Vấn đề về bảo vệ môi trường ở Việt Nam và một số nước trong hoạt động các Khu kinh tế đã thu hút nhiều đề tài nghiên cứu liên quan:

Đề tài “*Tuân thủ - cưỡng chế - giám sát trong kiểm soát ô nhiễm môi trường*”, đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường của chủ nhiệm Vũ Thu Hạnh thực hiện năm 2010. Đây là một công trình nghiên cứu chuyên sâu về các cơ sở lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường dựa trên ba nguyên tắc tuân thủ, cưỡng chế và giám sát. Trên cơ sở phân tích thực trạng thực thi pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường thông qua các vụ việc vi phạm và xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường mà điển hình là vụ việc của Công ty Vedan Việt Nam, công trình đề xuất các giải pháp để kiểm soát ô nhiễm môi trường dựa trên ba nguyên tắc tuân thủ, cưỡng chế và giám sát;

Đề tài “*Điều tra, khảo sát, đánh giá đa dạng sinh học vùng biển KKT Dung Quất, đề xuất giải pháp giảm thiểu các tác hại môi trường đến đa dạng sinh học*” đề tài thuộc Viện Nghiên cứu quản lý biển và hải đảo của chủ nhiệm Vũ Thanh Ca thực hiện năm 2013. Đề tài khoa học này đã phân tích cơ

sở dữ liệu về hệ sinh thái KKT Dung Quất (các loài san hô, các loài cá sống ở vùng triều và cá ở rạn san hô; rong biển; thân mềm, hai mảnh vỏ, tôm cua... ; hiện trạng môi trường khu vực ven bờ), cung cấp cơ sở khoa học cho việc quy hoạch và định hướng phát triển KKT Dung Quất;

Đề tài “*Kỹ năng giải quyết xung đột trong lĩnh vực môi trường tại Việt Nam*”, đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường của chủ nhiệm Vũ Thị Hạnh thực hiện năm 2014. Đề tài này nghiên cứu những biểu hiện, nguyên nhân của xung đột môi trường trên cơ sở đó chia sẻ *kinh nghiệm, kỹ năng cụ thể cần áp dụng để giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực môi trường tại Việt Nam*.

Thư ba, về Luận án tiến sĩ:

Luận án “*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam*” của tác giả Lưu Ngọc Tô Tâm, năm 2012 tại trường Đại học Luật Hà Nội. Đây là một công trình nghiên cứu chuyên sâu về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam, công trình đã làm rõ sự cần thiết của việc kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải bằng pháp luật trên cơ sở nghiên cứu các quy định của pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Mặt khác, công trình cũng đã làm rõ quá trình hình thành và nội dung từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam với tính chất là một bộ phận trong hệ thống pháp luật môi trường, trong mối quan hệ tác động qua lại mật thiết với các đòi hỏi về phát triển kinh tế của đất nước, đáp ứng các yêu cầu về an ninh chính trị, văn hóa, an ninh quốc phòng. Trên cơ sở đó, đề xuất những kiến nghị cụ thể về việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam nhằm đáp ứng được những yêu cầu của thực tiễn;

Luận án “*Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong BVMT ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Nguyễn Ngọc Anh Đào, năm 2013 tại Viện Hàn

lâm khoa học xã hội Việt Nam, Học viện Khoa học xã hội. Luận án tiến sĩ luật học của tác giả Nguyễn Ngọc Anh Đào đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về pháp luật sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường, đánh giá thực trạng pháp luật về sử dụng các công cụ này trong bảo vệ môi trường, từ đó đề xuất phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường;

Luận án “*Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam*” của tác giả Bùi Đức Hiền, năm 2016 tại Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Học viện Khoa học xã hội. Luận án này là công trình nghiên cứu chuyên sâu pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam. Trong đó, công trình đã làm rõ nhận thức lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí; phân tích các quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam và chỉ ra các thành tựu, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế. Bên cạnh đó, công trình cũng đã phân tích làm rõ thực tiễn thực hiện pháp luật cũng như có những kiến nghị nhằm xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam.

Thứ tư, các bài báo khoa học đăng trên các tạp chí nghiên cứu:

Bài “*Môi trường khu công nghiệp, khu chế xuất các tỉnh phía bắc - Thực trạng và bài học kinh nghiệm*” của tác giả Phương Nhung, đăng trên tạp chí Quản lý Nhà nước, số 174/2010. Bài báo đưa ra một số thực trạng về môi trường tại các KCN, KCX các tỉnh phía Bắc và nêu lên một số giải pháp tăng cường công tác bảo vệ môi trường tại các KCN, KCX;

Bài “*Vấn đề thực thi pháp luật về quản lý chất thải nguy hại ở Việt Nam hiện nay*” của tác giả Lê Kim Nguyệt đăng trên tạp chí Khoa học ĐHQGHN số 27/2011, bài báo đã chỉ ra được thực trạng thực thi pháp luật về quản lý chất thải nguy hại ở Việt Nam hiện nay, đồng thời đưa ra các kiến nghị nhằm

góp phần hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường nói chung và về lĩnh vực quản lý chất thải nguy hại nói riêng;

Bài “*Phát triển các KKT ven biển - Bước đột phá trong chiến lược phát triển kinh tế vùng ở Việt Nam*” của tác giả Thân Trọng Thụy, Phạm Xuân Hậu được đăng trên tạp chí Khoa học ĐHSPTP Hồ Chí Minh số 41/2012. Bài báo khái quát những tiền đề phát triển của các KKT trên thế giới nói chung và các KKTVB tại Việt Nam nói riêng.

Bài “*Pháp luật quốc tế về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường*” của ThS. Mai Hải Đăng, đăng tại Tạp chí Luật học số 6/2013. Bài báo đã tổng hợp và phân tích quy định của các Công ước quốc tế (Công ước trách nhiệm dân sự năm 1969; Công ước quỹ năm 1971; Công ước trách nhiệm dân sự năm 1992; Công ước quỹ năm 1992; Nghị định thư bổ sung Quỹ 2003) về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu, đồng thời đưa ra một số nhận xét và gợi ý để hoàn thiện pháp luật Việt Nam về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu;

Bài “*Chính sách pháp luật môi trường bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cộng sản Việt Nam*” của tác giả Bùi Đức Hiền đăng trên Tạp chí Luật học số 8/2013. Bài viết đã đánh giá tổng quan những điểm mới về quan điểm, đường lối trong Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cộng sản Việt Nam đối với phát triển bền vững. Mặt khác, trên cơ sở đánh giá thực trạng chính sách, pháp luật môi trường bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay, tác giả đã có những định hướng để hoàn thiện chính sách, pháp luật môi trường đảm bảo phát triển bền vững theo quan điểm đường lối của Đảng cộng sản Việt Nam tại Đại hội XI;

Bài “*Pháp luật về quyền khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra – Thực trạng và kiến nghị*” của tác giả Bùi Kim Hiếu đăng tại Tạp chí Luật học số 10/2014. Bài viết trình bày thực trạng

pháp luật hiện hành và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quyền khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra;

Bài “*Phát triển bền vững và vấn đề bảo vệ môi trường trong bối cảnh hội nhập quốc tế*” của tác giả Vũ Thu Hạnh – Nguyễn Minh Đức đăng trên tạp chí Pháp Luật và Phát triển số 01/2014. Bài viết đánh giá những cơ hội và thách thức của hội nhập quốc tế nhìn từ góc độ BVMT, từ đó đưa ra các yêu cầu của hội nhập quốc tế đối với công tác BVMT;

Bài “*Các quy định về BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ Luật BVMT năm 2014*” của tác giả Đào Mộng Điệp đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 4/2015. Bài viết tập trung đánh giá những thành công, hạn chế và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện các quy định về BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ;

Bài “*Hiến pháp năm 2013 và những điểm mới trong việc hoàn thiện thể chế kinh tế và môi trường*” của tác giả Lê Hồng Hạnh đăng trên tạp chí Pháp luật và Phát triển số 7-8/2016. Tác giả bài viết này đã đánh giá các quan điểm về phát triển trong Hiến pháp năm 2013 về kinh tế và bảo vệ môi trường, đồng thời đề cập một số vấn đề về thể chế hóa quan điểm phát triển của Hiến pháp 2013 trong một số luật cụ thể trong đó có Luật BVMT 2014;

Báo cáo “*Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2016*” của Bộ Tài nguyên và môi trường. Trong báo cáo này có đề cập đến sự cố ô nhiễm môi trường biên tại 4 tỉnh của Miền Trung do Công ty Fomosa nằm trong Khu kinh tế Vũng Áng, Hà Tĩnh.

Bài “*Những điểm mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 đối với nhóm tội phạm về môi trường*” của tác giả Lưu Hải Yên đăng trên Tạp chí luật học số 01/2017. Bài viết đã phân tích, đánh giá một cách khái quát các điểm mới về hình thức, nội dung và kỹ thuật lập pháp của Chương XIV – Các tội phạm về

môi trường trong Bộ luật hình sự năm 2015, đồng thời chỉ ra một số hạn chế cần khắc phục của các quy định này.

2.2. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Ở nước ngoài trong những năm qua vấn đề chính sách pháp luật BVMT trong hoạt động KKT được các tác giả quan tâm nghiên cứu dưới nhiều khía cạnh khác nhau. Cụ thể có các công trình điển hình sau đây:

Thứ nhất, về sách chuyên khảo đã có công trình nghiên cứu của Connie Carter, Andrew Harding (2011) *Special economic zones in asian market economies* (Các khu kinh tế đặc biệt trong nền kinh tế thị trường châu Á). Đây là quyển sách xem xét nguồn gốc, bản chất và tình trạng của các KKT ở châu Á và những thách thức mà KKT đang phải đối mặt. Cuốn sách này cung cấp các nghiên cứu về các KKT ở các nền kinh tế thị trường Châu Á.

Thứ hai, về đề tài nghiên cứu, qua khảo sát nhận thấy đã có tác giả Erlangung des Doktorgrades (2014) *Wastewater Management in Industrial Zones of the Vietnamese Mekong Delta* (Quản lý nước thải trong các KCN của đồng bằng sông Cửu Long Việt Nam). Đề tài nghiên cứu này nhằm tìm hiểu và đưa lại bối cảnh này vào phân tích quản lý nước thải tại các KCN của đồng bằng sông Cửu Long bằng cách sử dụng một phân tích về thể chế và một chiến lược nghiên cứu quy nạp. Dữ liệu thực nghiệm định tính bao gồm 100 cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với các cơ quan nhà nước, công ty, chuyên gia tư vấn, hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm, tài liệu của tỉnh, cũng như báo cáo phương tiện truyền thông ở bốn tỉnh dọc theo sông Hậu trong giai đoạn từ tháng 5 năm 2011 đến tháng 2 năm 2012.

Thứ ba, liên quan đến bài báo nghiên cứu đã có: MT KKT Zhao Zhang, Shiqiang Du, Peijun Shi, Fulu Tao, Martin Doyle (2011) *Water quality changes in the world's first special economic zone, Shenzhen, China* (Thay đổi chất lượng nước ở KKT đặc biệt đầu tiên trên thế giới, Thâm Quyển,

Trung Quốc). Bài báo này khảo sát sự khác nhau về thời gian trong chất lượng nước mặt ở Thẩm Quyển bằng cách phân tích dữ liệu từ tám lưu vực sông ở Thẩm Quyển từ năm 1991 đến năm 2008. Qua đó đánh giá mức độ ô nhiễm chất lượng nước trong quá trình đô thị hóa tại Khu kinh tế Thẩm Quyển; Douglas Zhihua Zen (2015), *Global Experiences with Special Economic Zones - With a Focus on China and Africa* (Kinh nghiệm toàn cầu với các khu kinh tế đặc biệt – Tập trung vào Trung Quốc và Châu Phi). Bài báo này nhằm cung cấp một cái nhìn khái quát về các kinh nghiệm của các Khu kinh tế đặc biệt ở Trung Quốc và Châu Phi, những bài học quan trọng mà châu Phi có thể học được từ Trung Quốc, cũng như các khu vực Trung Quốc gần đây ở châu Phi; Arnault Morisson, Patrick J. Gilabert (2015), *Economic zones in the asean: industrial parks, special economic zones, eco industrial parks, innovation districts as strategies for industrial competitiveness* (Các KKT trong khu vực như: KCN, KKT đặc biệt, KCN sinh thái, huyện đổi mới làm chiến lược cạnh tranh về công nghiệp). Đây là một báo cáo nghiên cứu của tổ chức Liên hợp quốc về các KKT ở Asean, Báo cáo nghiên cứu đưa ra các khuyến nghị cho các nhà hoạch định chính sách và các tổ chức trong việc sửa lại các KCN và KKT hiện có thành các KCN sinh thái và các vùng kinh tế đặc biệt sinh thái; thúc đẩy chuỗi giá trị bằng cách tạo ra các huyện đổi mới ở các thành phố lớn; và tạo ra một tổ chức phi lợi nhuận trong ASEAN - Cơ quan Quản lý Khu kinh tế ASEAN (AEZA) - để theo dõi các khu kinh tế trong ASEAN; Samuel Hall (2015), *Special Economic Zones in Afghanistan. A new business and economic deal for 2020?* (Các khu kinh tế đặc biệt ở Afghanistan. Một thỏa thuận kinh doanh và kinh tế mới cho năm 2020?). Đây là báo cáo điều tra bối cảnh kinh tế của các Khu kinh tế đặc biệt tại Afghanistan trên bảy vùng trong cả nước: Kabul, Balkh, Nangarhar, Paktia, Kunduz, Kandahar và Herat. Báo cáo nhấn mạnh việc tạo ra các Khu kinh tế

đặc biệt sẽ là tín hiệu cho các nhà đầu tư trong nước và có thể khuyến khích các khoản đầu tư nước ngoài vào nước này.

3. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Đề tài hướng tới việc luận giải cơ sở lý luận pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam và một số nước, từ đó đi phân tích, so sánh các quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam và một số nước nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm để hướng tới hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BVMT trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

4.1 Đối tượng nghiên cứu

Nghiên cứu các quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật của một số nước trên thế giới về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT. Bên cạnh đó, để làm luận chứng cho việc đề xuất giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BVMT trong hoạt động tại các KKT ở Việt Nam, đề tài còn nghiên cứu các quan điểm, học thuyết khoa học về BVMT trong hoạt động tại các KKT.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Thứ nhất, phạm vi về Nội dung nghiên cứu: Với đề tài này, để giải quyết một cách thấu đáo cần phải nghiên cứu hệ thống các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam và các nước bao gồm: (i) Pháp luật về BVMT trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng KKT; (iii) Pháp luật về BVMT trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng KKT; (ii) Pháp luật về BVMT trong giai đoạn hoạt động KKT.

Thứ hai, về không gian nghiên cứu: Đề tài nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các KKT của Việt Nam và một số nước, cụ thể là: Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản và Singapore.

Thứ ba, về thời gian nghiên cứu: Đề tài nghiên cứu thực tiễn thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các KKT của Việt Nam và một số nước từ năm 2010 cho đến tháng 12 năm 2018.

5. Phương pháp nghiên cứu của đề tài

Đề được thực hiện dựa trên các phạm trù của triết học Mác – Lênin mà hạt nhân là phép duy vật biện chứng để nghiên cứu mối quan hệ giữa hoạt động của các KKT với vấn đề ô nhiễm môi trường. Đồng thời, trong quá trình nghiên cứu đề tài bám sát chủ trương, đường lối của Đảng và pháp luật của Nhà nước về BVMT tại các KKT trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế.

Bên cạnh sử dụng phương pháp luận xuyên suốt cho cả quá trình nghiên cứu, công trình còn sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể khác, như:

Thứ nhất, phương pháp nghiên cứu tài liệu: Tác giả nghiên cứu và kế thừa những luận điểm khoa học trong các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến BVMT nói chung và BVMT trong hoạt động của các KKT nói riêng, cũng dựa trên những thành tựu của các chuyên ngành khoa học pháp lý như: Luật Môi trường, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Dân sự, Luật Đầu tư, Lịch sử Nhà nước và Pháp luật,...

Thứ hai, phương pháp phân tích, tổng hợp: phương pháp nghiên cứu này sẽ được tác giả sử dụng trong suốt quá trình nghiên cứu để tổng quan các công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn về BVMT trong hoạt động của các KKT; nghiên cứu về khái niệm, đặc điểm của pháp luật về BVMT trong hoạt động của các KKT; đánh giá, bình luận các quan điểm, các quy định pháp luật, các tình huống thực tiễn làm cơ sở cho những kết luận khoa học cũng như đưa ra khung pháp luật hoàn thiện về BVMT trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam và một số nước hiện nay;

Thứ ba, phương pháp so sánh: phương pháp nghiên cứu này tác giả sẽ sử dụng chủ yếu trong chương 2 nhằm so sánh các quy định pháp luật về BVMT trong hoạt động của các KKT ở Việt Nam và một số nước;

6. Kết cấu của đề tài

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục, danh mục tài liệu tham khảo, đề tài được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của các Khu kinh tế

Chương 2: Pháp luật hiện hành về bảo vệ môi trường trong hoạt động các Khu kinh tế của Việt Nam và một số nước

Chương 3: Phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các Khu kinh tế ở Việt Nam trên cơ sở vận dụng kinh nghiệm một số nước.

B. PHẦN NỘI DUNG

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC KHU KINH TẾ

1.1. Những vấn đề lý luận cơ bản về khu kinh tế

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của khu kinh tế

Lịch sử phát triển đã chứng minh vai trò không thể phủ nhận của các khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế (trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia, nó đang thể hiện rõ tính chất, hiệu quả của một mô hình mang tính đột phá trong thu hút đầu tư, tăng trưởng công nghiệp và chuyển dịch cơ cấu kinh tế của các nước trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Vì thế, các khái niệm về KCN, KCX, đặc biệt là KKT đã được nhiều học giả và công trình nghiên cứu quan tâm, lý giải. Qua khảo sát, tác giả nhận thấy, đã có những nghiên cứu nhằm lý giải về KKT sau đây:

Trước hết phải kể đến khái niệm về KKT do Cơ quan tư vấn Tài chính và Đầu tư (FIAS) đưa ra – Đây là cơ quan nghiên cứu và tư vấn thuộc Tổ chức Tài chính quốc tế (IFC), theo quan điểm này thì KKT được định nghĩa là một khu vực địa lý có ranh giới rõ ràng, do một cơ quan quản lý, các pháp nhân trong đó được cung cấp những ưu đãi nhất định (ví dụ: các ưu đãi về thuế, nới lỏng về hải quan) khi thực hiện các hoạt động kinh tế bên trong khu.

Hay theo Ngân hàng Thế giới (ADB) đưa ra khái niệm về Đặc khu kinh tế (SEZ) như sau: Một Đặc khu kinh tế là một vùng lãnh thổ của quốc gia nhưng được điều hành bởi một cơ quan hành chính riêng biệt. Các nhà đầu tư khi đầu tư vào Đặc khu kinh tế này được hưởng các ưu đãi đặc biệt về dịch vụ, các nghĩa vụ và thuế, cho phép doanh nghiệp vận hành theo một cơ chế

được nói lỏng hơn so với quy định thông thường của quốc gia. Các nghĩa vụ về xã hội, môi trường cũng như tiêu chuẩn lao động liên quan đến quá trình đầu tư cũng được nói lỏng hơn so với luật và quy định của quốc gia.

Ở Việt Nam, trước đây khái niệm về KKT đã được nghi nhận tại Nghị định 29/2008/NĐ-CP của Chính phủ quy định về Khu công nghiệp, Khu chế xuất, Khu kinh tế, theo đó KKT được hiểu là “Khu vực có không gian kinh tế riêng biệt với môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho các nhà đầu tư, có ranh giới địa lý xác định, được thành lập theo điều kiện, trình tự và thủ tục quy định của chính phủ. Khu kinh tế được tổ chức thành các khu chức năng gồm: khu phi thuế quan, khu bảo thuế, khu chế xuất, khu công nghiệp, khu giải trí, khu du lịch, khu đô thị, khu dân cư, khu hành chính và các khu chức năng khác phù hợp với đặc điểm của từng khu kinh tế”¹. Hiện nay, Nghị định số 82/2018/NĐ-CP thay thế cho Nghị định 29/2008/NĐ-CP đã đưa ra khái niệm như sau²: Khu kinh tế là khu vực có ranh giới địa lý xác định, gồm nhiều khu chức năng, được thành lập để thực hiện các mục tiêu thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ quốc phòng, an ninh. Khu kinh tế quy định tại Nghị định này bao gồm Khu kinh tế ven biển và Khu kinh tế cửa khẩu. Tiếp tục, Nghị định đưa ra khái niệm về khu kinh tế ven biển là Khu kinh tế hình thành ở khu vực ven biển và địa bàn lân cận khu vực ven biển, được thành lập theo các điều kiện, trình tự và thủ tục quy định tại Nghị định này. Và Khu kinh tế cửa khẩu là Khu kinh tế hình thành ở khu vực biên giới đất liền và địa bàn lân cận khu vực biên giới đất liền có cửa khẩu quốc tế hoặc cửa khẩu chính và được thành lập theo các điều kiện, trình tự và thủ tục quy định tại Nghị định này.

Như vậy, ở Việt Nam hiện nay thường dùng khái niệm KKT để chỉ các KKT do Thủ tướng Chính phủ thành lập ở KKT VB và KKT thành lập tại khu

¹ Xem tại Điều 2, của Nghị định 29/2008/NĐ-CP của Chính phủ;

² Xem tại Điều 3 của Nghị định 82/2018/NĐ-CP của Chính phủ;

vực cửa khẩu biên giới đất liền. Như vậy khái niệm KKT của Việt Nam là để chỉ các khu vực có diện tích cụ thể, trong đó áp dụng các ưu đãi về thuế, cơ chế hành chính, cho phép đầu tư và kinh doanh thuận lợi hơn so với quy định thông thường. Đặc biệt, khác với KCN hay KCNC là khu vực chỉ sản xuất hoặc nghiên cứu, các KKT cho phép dân cư sinh sống thường xuyên. Khái niệm KKT của Việt Nam hiện nay không bao gồm Khu công nghiệp, Khu chế xuất, Khu công nghệ cao, v.v, và khác biệt so với khái niệm KKT theo nghĩa rộng của FIAS³.

Nhằm đạt mục tiêu nghiên cứu, đồng thời đảm bảo tính thống nhất và xuyên suốt trong quá trình nghiên cứu, trên cơ sở khảo sát và phân tích các nghiên cứu về KKT, tác giả đưa ra khái niệm về KKT như sau: *Khu kinh tế là khu vực có không gian kinh tế riêng biệt với môi trường đầu tư và kinh doanh đặc biệt thuận lợi cho các nhà đầu tư, có ranh giới địa lý xác định, được thành lập theo điều kiện, trình tự và thủ tục quy định của nhà nước nhằm để thực hiện các mục tiêu thu hút đầu tư, phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ quốc phòng, an ninh.* Về cơ bản, nội hàm của khái niệm mà tác giả đưa ra có sự thống nhất với quy định về KKT tại Điều 2 Nghị định 82/2018/NĐ-CP của Chính phủ.

Các KKT ở Việt Nam hiện nay, được hình thành và phát triển xuất phát từ chủ trương của Đảng và Chính phủ trong việc quy hoạch các vùng tập trung phát triển công nghiệp, vùng lãnh thổ kinh tế gắn với các cơ chế, chính sách đặc thù, có vai trò tạo đột phá trong phát triển công nghiệp, phát triển vùng phục vụ mục tiêu đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trải qua quá trình xây dựng và phát triển, các KKT đã có những đóng góp tích cực trong thu hút đầu tư, đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài, giải quyết việc làm, góp phần hiện đại hóa kết cấu hạ tầng, nâng cao giá trị sản xuất công

³ FIAS là cơ quan tư vấn Tài chính và Đầu tư thuộc Tổ chức Tài chính quốc tế (IFC);

nghiệp, chuyển dịch cơ cấu kinh tế các địa phương và cả nước đảm bảo thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế, thương mại gắn với bảo đảm an ninh quốc phòng trên biển, biên giới và đất liền. Đặc biệt, việc xây dựng và hình thành các KKTVB, KKTCK để tận dụng những lợi thế về vị trí địa lý của đất nước. Các KKT này cũng đã từng bước góp phần phát triển kinh tế - xã hội địa phương, đẩy mạnh phát triển kinh tế hướng biển, góp phần giữ vững chủ quyền quốc gia trên biển cũng như cải thiện đời sống nhân dân vùng biên giới và gìn giữ an ninh quốc phòng tuyến biên giới đất liền.

Ngoài ra, KKT có vai trò là các trung tâm sản xuất công nghiệp, dịch vụ có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại. Các KKT hiện đang là điểm đến của nhiều tập đoàn hàng đầu thế giới trong các lĩnh vực khác nhau với các sản phẩm đa dạng được xuất khẩu toàn cầu, góp phần khẳng định vị thế của Việt Nam trong bản đồ địa kinh tế của khu vực và thế giới.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được, trong quá trình phát triển các KKT cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập về công tác quy hoạch, giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng, chất lượng thu hút đầu tư, đặc biệt là công tác bảo vệ môi trường và vấn đề lao động; cơ chế, chính sách pháp luật liên quan tới KKT còn chông chéo, chưa đồng bộ. Các KKTVB tuy đã có những kết quả nhất định nhưng do đang trong giai đoạn đầu phát triển nên cần thời gian để phát huy hiệu quả và vẫn còn nhiều vấn đề cần phải tiếp tục nghiên cứu, từng bước hoàn thiện về quy hoạch, định hướng phát triển của từng KKT. Đối với các KKTCK, trong thời gian tới, cần có chính sách để thúc đẩy phát triển về mặt kinh tế, thương mại tương xứng hơn với quy mô, chức năng hoạt động.

1.1.2. Lịch sử hình thành và phát triển khu kinh tế

Sự hình thành và phát triển của các KKT đã được giới nghiên cứu trong và ngoài nước nghiên cứu, tổng kết trong nhiều tác phẩm. Theo đó, các

ngiên cứu đã chỉ ra những dấu hiệu đầu tiên của một KKT đã xuất hiện ở Châu Âu từ thế kỷ XIII khi một loạt các quốc gia, thành phố hình thành ở khu vực ven biển Địa Trung Hải trong thời kỳ phục hưng thương mại đầu thế kỷ XIII.

Năm 1228, một cảng tự do (free port) đã được hình thành ở khu vực Marseilles miền Nam nước Pháp. Đến cuối thế kỷ XIII, một nhóm các thành phố ở vùng biển Bắc và biển Bantic đã liên kết với nhau hình thành nên “Liên minh Tự do thương mại” gọi là “Hanseatic League”, trong đó, các cảng của thành phố tự do Humberg và Bremen đóng vai trò là các điểm trung tâm trong liên minh.

Gần hai thế kỷ sau đó, cảng Leyghorn ở Italy ra đời năm 1547 và được các nhà nghiên cứu cho là cảng thương mại tự do chính thức đầu tiên của thế giới. Những thành phố cảng này được xem là tiền thân của các KKT hiện đại ngày nay. Mô hình KKT sau đó đã được nhiều khu vực khác ngoài châu Âu học tập và áp dụng. Trải qua nhiều biến đổi của thời đại và công nghệ, từ các cảng tự do đơn giản ban đầu, mô hình KKT trở nên đa dạng và phức tạp hơn, chúng được các chính phủ sử dụng như một phương thức để thúc đẩy kinh tế quốc gia phát triển. Chính sách ưu đãi áp dụng đối với KKT cũng được các chính phủ thiết kế để phù hợp với điều kiện và mục tiêu phát triển của nước mình. Vì vậy, cũng có nhiều khái niệm và tên gọi khác nhau về KKT. Báo cáo nghiên cứu của nhiều tổ chức sử dụng cùng một tên gọi nhưng nội hàm, ý nghĩa lại khác nhau, ví dụ Ngân hàng phát triển châu Á (Asian Development Bank - ADB) sử dụng cụm từ “Special Economic Zone” có nghĩa là đặc khu kinh tế hay các tổ chức khác cũng sử dụng nhiều khái niệm để chỉ các loại hình KKT khác nhau, như Khu Kinh tế tự do (Free Economic Zone-FEZ); Đặc khu kinh tế (Special Economic Zone-SEZ); Khu Thương mại tự do (Free trade zone).

Có nhiều tiêu chí để phân loại khu kinh tế, song các nhà nghiên cứu thường phân loại KKT dựa trên các tiêu chí như: Theo chức năng của KKT, theo địa điểm mà Khu kinh tế được đặt, cụ thể:

Thứ nhất, dựa vào chức năng phát triển của KKT người ta phân loại thành: (i) Khu thương mại tự do (Free Trade Zone, viết tắt FTZ) được hiểu là khu vực có ranh giới nhất định, được hưởng các ưu đãi về thuế theo hướng khuyến khích hoạt động thương mại, được xây dựng các tiện ích như kho lưu trữ, bảo quản hàng hóa, cơ sở hạ tầng, tiện ích phục vụ bán buôn bán lẻ, phân phối, vận chuyển hàng hóa; là khu vực được phép thực hiện các hoạt động phục vụ cho hoạt động thương mại như sơ chế, lắp ráp, đóng gói hàng hóa, tạm nhập tái xuất và các dịch vụ khác phục vụ hoạt động thương mại. Các ưu đãi thường thấy trong các khu thương mại tự do là: miễn thuế nhập khẩu vào FTZ, hàng hóa từ nội địa vào FTZ được miễn thuế VAT (nhưng hàng hóa từ FTZ vào nội địa phải đóng thuế), người lao động làm việc trong FTZ được giảm thuế thu nhập cá nhân; (ii) Cảng tự do (FreePort, viết tắt FP): Thường là khu vực bao trùm một cảng biển hoặc sân bay, ở đây các hàng hóa đến được lưu trữ, bảo quản tại chỗ mà không phải nộp một số loại thuế (thuế xuất nhập khẩu, thuế VAT, thuế tiêu thụ đặc biệt), có thể được chế biến, đóng gói tại chỗ trước khi được nhập khẩu vào nội địa (phải thực hiện nghĩa vụ thuế như đối với hàng nhập khẩu) hoặc tái xuất ra nước ngoài. Tùy vào quy định của mỗi nước mà trong khu FP có thể cho phép được thực hiện các hoạt động khác như dịch vụ, du lịch, bán lẻ và hoặc cho phép dân định cư trong nội khu.

Thứ hai, dựa vào địa bàn đặt KKT người ta phân thành: (i) KKT ven biển được hiểu là KKT nằm ven bờ biển, thường gắn với các cảng biển. Các khu kinh tế ven biển được thành lập với nhiều mục đích khác nhau, trong KKT có khu thuế quan và khu phi thuế quan. Khu phi thuế quan được gắn liền với cảng biển để thuận tiện cho hoạt động bốc dỡ hàng hóa; (ii) KKT cửa

khẩu là KKT nằm ở khu vực giáp biên giới, gắn liền với cửa khẩu, được thành lập để thúc đẩy phát triển thương mại giữa hai nước có chung biên giới. Trong KKT cửa khẩu thường có các tiện ích phục vụ cho hoạt động thương mại, xuất nhập khẩu như: kho bãi, dịch vụ logistic, dịch vụ đóng gói, lắp ráp, sản xuất hàng hóa; và có thể được hưởng các ưu đãi thuế.

1.1.3. Khái quát tình hình thành lập khu kinh tế ở Việt nam và một số nước trên thế giới trong thời gian qua

Như đã phân tích, tiền thân của mô hình KKT là các loại hình khu công nghiệp, KKT tự do. Đây là các mô hình đã có lịch sử phát triển hàng trăm năm. Mục tiêu của các khu này là nhằm đẩy mạnh hoạt động thương mại, gia công, chế biến, cung ứng dịch vụ vận tải đường biển với chính sách miễn thuế xuất nhập khẩu đối với hàng hóa trong một phạm vi địa lý nào đó. Đến năm 2016 đã có khoảng 4.500 KKT hình thành tại 140 quốc gia, trong đó có nhiều nước đang phát triển. Sự phát triển của các KKT góp phần quan trọng thúc đẩy thương mại toàn cầu, tạo ra trên 66 triệu việc làm trực tiếp.

Ở Việt Nam, theo báo cáo của Vụ Quản lý các khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến hết tháng 9 năm 2017, cả nước có 16 KKT ven biển được thành lập với tổng diện tích mặt đất và mặt nước xấp xỉ 815 nghìn ha. Trong 16 KKT ven biển được thành lập có 36 khu công nghiệp (KCN), khu phi thuế quan được thành lập với tổng diện tích đất tự nhiên 16,1 nghìn ha, trong đó diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê đạt 7,8 nghìn ha, chiếm khoảng 48% tổng diện tích đất tự nhiên. Trong đó, 14 KCN, khu phi thuế quan đã đi vào hoạt động với tổng diện tích đất tự nhiên 5,5 nghìn ha và 22 KCN, khu phi thuế quan đang trong giai đoạn đền bù giải phóng mặt bằng và xây dựng cơ bản với tổng diện tích đất tự nhiên 10,6 nghìn ha. Tổng diện tích đất đã cho thuê để thực hiện các dự án đầu tư sản xuất trong KKT ven biển đạt trên 30.000 ha, chiếm 40% tổng diện tích đất dành cho sản xuất công nghiệp, du

lich, dịch vụ trong KKT ven biển. Đồng thời, tính đến hết tháng 9 năm 2017, tổng số vốn đầu tư đăng ký xây dựng hạ tầng kỹ thuật trong các KKT ven biển là 155 nghìn tỷ đồng. Trong đó, vốn đầu tư trong nước là 133 nghìn tỷ đồng (chiếm 84% tổng vốn đầu tư), vốn đầu tư nước ngoài đạt 1,1 tỷ USD (chiếm 16% tổng vốn đầu tư)⁴.

Với diện tích và nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng lớn trong khi nguồn lực còn hạn chế nên có nhiều khu KKT đang trong giai đoạn đầu tư, xây dựng hoàn thiện cơ sở hạ tầng kỹ thuật theo hướng ưu tiên các công trình hạ tầng kỹ thuật quan trọng, công trình bảo vệ môi trường và các công trình hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho các dự án đầu tư hiện hữu. Bên cạnh đó, đã có nhiều công trình, dự án kết cấu hạ tầng kỹ thuật và xã hội của KKT đã được hoàn thành bàn giao và đi vào sử dụng bao gồm: các tuyến giao thông trục chính; các tuyến giao thông kết nối giữa các khu chức năng với cảng biển, sân bay, các tuyến quốc lộ; hệ thống luồng và cảng biển; hạ tầng KCN; bồi thường, giải phóng mặt bằng các dự án đầu tư quy mô lớn; hạ tầng khu nhà ở công nhân và khu tái định cư; trường dạy nghề; bệnh viện; khu xử lý nước thải và chất thải rắn, v.v, của các KKT Dung Quất, Chu Lai, Đình Vũ - Cát Hải, Nghi Sơn, Vũng Áng, Phú Quốc, Vân Phong, Chân Mây - Lăng Cô, Vân Đồn, Nhơn Hội, Đông Nam Nghệ An, Hòn La và Nam Phú Yên. Các KKT ven biển khác như Định An, Năm Căn đã hoàn thành quy hoạch chung xây dựng và đang hoàn thành công tác lập quy hoạch chi tiết các khu chức năng, thực hiện đền bù giải phóng mặt bằng cho các dự án đầu tư đã được cấp phép và bước đầu đầu tư một số công trình kết cấu hạ tầng quan trọng, nhất là hệ thống đường giao thông.

Bên cạnh Việt Nam, trên thế giới nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ đã và đang đẩy mạnh xây dựng nhiều KKT với các cơ chế, chính sách thông thoáng

⁴ Xem tại: <http://www.mpi.gov.vn>;

để thu hút đầu tư nước ngoài nhằm thúc đẩy sự phát triển nền kinh tế quốc gia, phù hợp xu thế phát triển chung của thế giới. Có thể kể đến một số nước đã thành công với các hình mẫu KKT như Trung Quốc với thành công từ KKT Thâm Quyển, được xem như hình mẫu cho đột phá thể chế, kiến tạo sự thịnh vượng và biểu tượng của Trung Quốc thời kỳ mở cửa. Với thành công của KKT Thâm Quyển, hiện nay Trung Quốc đã điều chỉnh chính sách tập trung vào một số khu vực với chính sách mở cửa, đột phá và tự do hơn trước. Năm 2016, các ĐKKT (Thâm Quyển, Sán Đầu, Chu Hải, Ha Môn, Hải Nam, ...) đã đóng góp tới 22% GDP cho Trung Quốc, 45% tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và tới 60% kim ngạch xuất khẩu⁵. Đầu năm 2017, Trung Quốc công bố thành lập đặc khu mới Hùng An (tỉnh Hà Bắc) có diện tích gấp ba lần New York, được định vị là khu kiểu mẫu về sáng tạo phát triển.

Hay đất nước Singapore, xuất phát điểm là một quốc đảo không có tài nguyên, đất đai hạn hẹp, cơ sở hạ tầng yếu kém, phải nhập khẩu cả nước ngọt để ăn uống và sinh hoạt. Với tầm nhìn rộng, Chính phủ nước này đã phát triển 9 khu thương mại tự do (FTZ) gắn với phát triển cảng biển Singapore. Nhằm thúc đẩy lĩnh vực chế tạo và thu hút đầu tư nước ngoài, Chính phủ Singapore đã ban hành những chính sách ưu đãi đặc biệt cho các nhà đầu tư, như: tự do được chuyển lợi nhuận về nước; có quyền cư trú nhập cảnh. Đặc biệt, tại các FTZ, chủ đầu tư được đầu tư tất cả các lĩnh vực kinh tế (trừ lĩnh vực liên quan đến an ninh quốc phòng và an toàn xã hội); không áp dụng thuế xuất khẩu, 99,9% hàng hóa không phải chịu thuế nhập khẩu; thuế thu nhập cá nhân thấp.

Hay hiện nay tại Hàn Quốc, quốc gia này đã có 8 KKT tự do: Incheon, Busan-Jinhae, Gwangyang, Yellow Sea, Saemangeum-Gunsan, Daegu-Gyeongbuk, Donghae và Chungbuk. Mục đích là phát triển các KKT thành đầu mối của thế giới về kinh doanh, logistics và công nghiệp công nghệ cao,

⁵ Nguồn: <https://moitruong.net.vn/dac-khu-kinh-te-nhung-mo-hinh-thanh-cong-tren-gioi/>;

thu hút các tập đoàn đa quốc gia. Để tận dụng lợi thế của từng KKT tự do và tránh cạnh tranh lẫn nhau, Chính phủ Hàn Quốc xác định các lĩnh vực ưu tiên phát triển của từng KKT. Trong những năm qua, các đặc khu của Hàn Quốc đã thu hút được nhiều nhà đầu tư nước ngoài theo đúng mục tiêu phát triển của các KKT tự do, trong đó có cả các tập đoàn đa quốc gia như GE, BMW. Theo số liệu đến hết năm 2014, các KKT tự do của Hàn Quốc thu hút được 2.235 doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với tổng số vốn đạt 9,96 tỷ USD⁶. Điểm đáng lưu ý các KKT tự do của Hàn Quốc đã trở thành điểm đến hấp dẫn, được nhà đầu tư toàn cầu xem xét đầu tiên khi tìm kiếm các cơ hội đầu tư ở khu vực châu Á.

Qua nghiên cứu tác giả nhận thấy, nhìn chung các KKT ngày càng thể hiện vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế, xã hội của từng quốc gia trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng nâng cao tỷ trọng công nghiệp, thu hút đầu tư đặc biệt là đầu tư nước ngoài, thúc đẩy xuất khẩu, tăng thu ngân sách và tạo công ăn việc làm. Đặc biệt, KKT là nơi thu hút các dự án đầu tư có quy mô lớn và rất lớn trong lĩnh vực công nghiệp nặng, công nghiệp điện tử, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của KKT, góp vai trò quan trọng trong thúc đẩy nền kinh tế của mỗi quốc gia nên việc xây dựng và phát triển các KKT là những ưu tiên hàng đầu hiện nay trong chính sách kinh tế của Việt Nam nói riêng và nhiều nước trên thế giới nói chung trong đó có Trung Quốc, Hàn Quốc và Singapore.

1.2. Khái quát pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế

1.2.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế

Thực tiễn đã chứng minh, KKT có vai trò là các trung tâm sản xuất công nghiệp, dịch vụ có kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại, và là điểm đến của nhiều

⁶ Nguồn: <https://moitruong.net.vn/dac-khu-kinh-te-nhung-mo-hinh-thanh-cong-tren-gioi/>;

tập đoàn hàng đầu thế giới trong các lĩnh vực khác nhau với các sản phẩm đa dạng được xuất khẩu toàn cầu, góp phần khẳng định vị thế của Việt Nam trong bản đồ địa kinh tế của khu vực và thế giới. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả quan trọng đã đạt được, trong quá trình phát triển các KKT cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập về công tác quy hoạch, giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng, chất lượng thu hút đầu tư, đặc biệt là công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT. Do đó, bên cạnh thành lập, thu hút vốn đầu tư vào các KKT, Nhà nước cần ban hành những quy định để bảo vệ môi trường trong hoạt động tại các KKT.

Để nhận diện một cách logic, đầy đủ và chính xác khái niệm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các khu kinh tế, trước hết chúng ta cần bắt đầu từ việc làm rõ khái niệm về môi trường và pháp luật về bảo vệ môi trường. Qua phân tích người nghiên cứu nhận thấy, môi trường là một khái niệm có nội hàm rộng, gồm toàn bộ những điều kiện tự nhiên và xã hội. Theo đó, tại khoản 1 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đưa ra khái niệm môi trường là hệ thống các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có tác động đối với sự tồn tại và phát triển của con người và sinh vật. Tiếp đến, Luật này tiếp tục làm rõ khái niệm về bảo vệ môi trường là hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giữ môi trường trong lành⁷.

Để thực hiện tốt các hoạt động bảo vệ môi trường như hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên nhằm giữ môi trường trong lành, bên cạnh ý thức chủ động thực hiện các các chủ thể và của toàn xã hội thì một

⁷ Xem tại Khoản 3 Điều 2 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014;

công cụ không thể thiếu đó là việc ban hành các quy phạm pháp luật để điều chỉnh. Thời gian qua, Nhà nước ta cũng đã chú trọng trong việc ban hành các quy phạm pháp luật nhằm thúc đẩy, quản lý hiệu quả hoạt động tại các KKT, đặc biệt là các quy định đã chú trọng nhiều hơn trong công tác bảo vệ môi trường tại các KKT. Điều này được thể hiện qua một loạt các văn bản được ban hành để điều chỉnh vấn đề này như: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Thuế tài nguyên năm 2010.

Như vậy, có thể hiểu khái niệm pháp luật bảo vệ môi trường là một bộ phận của hệ thống pháp luật Việt Nam gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, tham gia điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan trực tiếp đến hoạt động khai thác, quản lý và bảo vệ các yếu tố môi trường. Từ khái niệm này, tác giả xây dựng khái niệm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT như sau: *Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT là một bộ phận của hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường gồm tổng hợp các quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận để quản lý và bảo vệ các yếu tố môi trường liên quan đến giai đoạn chuẩn bị đầu tư, triển khai đầu tư và giai đoạn đi vào hoạt động của KKT.* Hiện nay, các văn bản quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành theo các trình tự thủ tục nhất định là nguồn chính của pháp luật bảo vệ môi trường trong các KKT, bao gồm: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Nghị định 82/2018/NĐ-CP; Thông tư số 43/2015/TT-BTNMT; Thông tư số 36/2015/TT-BTNMT, v.v. Các quy phạm trong các văn bản này đã tạo nên một khung pháp lý khá đầy đủ giúp cho việc bảo vệ hiệu quả môi trường trong hoạt động các KKT và có những đặc điểm nhận diện sau đây:

Thứ nhất, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của KKT là một bộ phận của pháp luật môi trường. Hệ thống pháp luật môi trường trên thế giới nói chung và pháp luật môi trường Việt Nam nói riêng đều điều chỉnh

hai vấn đề chính: (i) Vấn đề thứ nhất là bảo tồn và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên (thường gọi là mảng xanh). Điều chỉnh vấn đề này nhà nước ban hành các quy định pháp luật quy định về trách nhiệm của các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng, bảo tồn và phát triển các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học như: Bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ tài nguyên khoáng sản, bảo vệ nguồn nước, bảo vệ nguồn thủy sinh, v.v. Các quy định pháp luật về vấn đề này tập trung điều chỉnh những mối quan hệ phát sinh theo hướng đảm bảo tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân khi khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên phục vụ cho các hoạt động phát triển, đồng thời gắn chặt trách nhiệm của họ với việc bảo tồn và sử dụng hợp lý chúng, đảm bảo lợi ích lâu dài về môi trường của cộng đồng; (ii) Vấn đề thứ hai được pháp luật môi trường điều chỉnh là kiểm soát, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường (thường gọi là mảng nâu). Về lĩnh vực này, pháp luật môi trường được xây dựng và thực hiện theo hướng ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước và các tổ chức, cá nhân có liên quan để giảm thiểu các chất gây ô nhiễm môi trường, phòng ngừa, hạn chế đến mức thấp nhất những tác động xấu cho môi trường do ảnh hưởng của các loại chất thải.

Thứ hai, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động tại KKT điều chỉnh những mối quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động bảo vệ môi trường KKT, cụ thể: (i) Các quan hệ phát sinh trong quá trình tiến hành các hoạt động quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường trong KKT. Có thể kể đến một số quan hệ như: quan hệ phát sinh từ hoạt động quy hoạch xây dựng KKT; quan hệ phát sinh từ hoạt động thanh tra việc thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường trong KKT; các quan hệ phát sinh từ hoạt động xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong KKT; (ii) Nhóm các quan hệ phát sinh trong quá trình các chủ thể thực hiện nghĩa vụ của mình trong quá trình hoạt

động của mình có liên quan đến môi trường trong KKT, ví như các quan hệ phát sinh trong quá trình xử lý chất thải trong các giai đoạn chuẩn bị đầu tư, triển khai đầu tư và giai đoạn đi vào hoạt động của KKT.

Thứ ba, mục đích của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của các KKT là nhằm phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường, khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường do hoạt động tại các KKT tạo ra. Thông qua sự định hướng cách xử sự cho các cơ quan quản lý Nhà nước và các tổ chức, cá nhân khi tác động đến môi trường trong các KKT đồng thời ràng buộc trách nhiệm các chủ thể này bằng những chế tài cụ thể, pháp luật bảo vệ môi trường KCN không những có tác dụng phòng ngừa mà còn phân nào hạn chế những tác động tiêu cực đến môi trường trong KKT.

Trong đời sống xã hội pháp luật giữ vai trò rất quan trọng. Xét trên bình diện chung, pháp luật là phương tiện để thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng, bảo đảm cho sự lãnh đạo của Đảng được thực hiện có hiệu quả trên quy mô toàn xã hội, là phương tiện để Nhà nước quản lý mọi mặt đời sống xã hội, và là phương tiện để nhân dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Trong bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường trong hoạt động của KKT nói riêng, vai trò của pháp luật không thể phủ nhận. Điều này được thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất, pháp luật bảo vệ môi trường KKT là công cụ hữu hiệu để thực hiện phòng ngừa, khắc phục ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, góp phần đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành của con người. Trong xã hội hiện đại trước sức ép của sự phát triển kinh tế, khi nguy cơ ô nhiễm môi trường do ảnh hưởng của các loại chất thải ngày càng gia tăng, đặc biệt là chất thải từ các khu công nghiệp việc đảm bảo chất lượng môi trường sống cho con người lại càng trở nên quan trọng nhưng khó khăn hơn bao giờ hết. Pháp luật môi trường, trong đó có pháp luật bảo vệ môi trường

trong KKT với tư cách là công cụ quản lý giữ vai trò quan trọng trong quá trình này.

Thứ hai, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của KKT góp phần thúc đẩy nghiên cứu và ứng dụng khoa học kỹ thuật tiên tiến trong sản xuất kinh doanh, bảo vệ sức khỏe người lao động. Để giảm thiểu ô nhiễm môi trường từ chất thải công nghiệp, kỹ thuật công nghệ là yếu tố quan trọng. Thông qua việc ứng dụng các quy trình công nghệ tiên tiến, quy trình công nghệ sạch, quy trình công nghệ ít chất thải con người có thể loại bỏ được chất gây ô nhiễm, nguyên nhân cơ bản nhất gây ô nhiễm môi trường.

Thứ ba, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của KKT gắn kết các lợi ích kinh tế của các doanh nghiệp trong KKT với lợi ích của xã hội, lợi ích của môi trường. Trong thực tế, khi tiến hành các hoạt động sản xuất, các doanh nghiệp thường chỉ hướng tới đảm bảo lợi ích của mình mà bỏ qua các lợi ích chung của toàn xã hội. Mặt khác, trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các doanh nghiệp khi phải thực hiện một nghĩa vụ nào đó, thường không thấy được lợi ích của mình trong đấy. Khi phải thực hiện nghĩa vụ đối với môi trường, họ chỉ nhìn thấy lợi ích kinh tế của mình bị ảnh hưởng và chỉ nghĩ rằng mình phải bỏ tiền để phục vụ cho lợi ích xã hội chính vì thế mà các chủ thể khi tham gia quan hệ pháp luật môi trường thường không tự giác thực hiện hành vi của mình đối với môi trường theo định hướng mà các quy phạm pháp luật đã quy định.

Không chỉ ràng buộc nghĩa vụ bảo vệ các lợi ích xã hội, lợi ích môi trường của nhà sản xuất, pháp luật bảo vệ môi trường trong KKT còn tạo những điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp trong hoạt động của KKT thực hiện nghĩa vụ đó. Những khuyến khích kinh tế như miễn giảm thuế, hay những ưu đãi khi thuê đất, những hỗ trợ tài chính cần thiết khi tái chế, tái sử dụng chất thải, thực hiện tốt việc giảm thiểu chất thải, đảm bảo chất

lượng môi trường sẽ làm cho các doanh nghiệp thấy rõ được lợi ích thu được từ hoạt động này, thúc đẩy họ tích cực hơn trong việc đảm bảo các lợi ích xã hội, lợi ích môi trường.

1.2.2. Nội dung của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế của Việt Nam

Tại các KKT, yêu cầu về bảo vệ môi trường thường đặt ra khắt khe, đòi hỏi tính tổ chức cao hơn so với các cơ sở sản xuất khác. Bởi lẽ, tại các KKT, quy mô tác động tới môi trường thường rất lớn do có nhiều tác động cùng lúc và cùng tập trung vào một khu vực nên nguy cơ ô nhiễm, suy thoái môi trường do tác động quá sức chịu tải của môi trường là rất cao. Để ngăn ngừa tình trạng này, pháp luật môi trường Việt Nam và một số nước trên thế giới đã có những quy định trong từng giai đoạn, kể từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng cho đến khi vận hành và trong suốt quá trình hoạt động của các KKT. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy định về bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, xây dựng Khu công nghiệp. Để giải quyết các vấn đề bảo vệ môi trường trong giai đoạn này, các quy định của pháp luật tập trung chủ yếu vào hai mảng chính. Đó là quy định những yêu cầu trong việc lập quy hoạch xây dựng KKT và thiết kế hệ thống hạ tầng kỹ thuật KKT.

Để đảm bảo vệ hiệu quả môi trường trong giai đoạn này, thì pháp luật về lập quy hoạch xây dựng KKT được xem là công cụ có tính chiến lược trong phát triển, là một phương pháp đề tính tới tương lai theo một hướng, mục tiêu đã vạch ra. Có thể hiểu quy hoạch xây dựng KKT là xác lập các mục tiêu môi trường KKT mong muốn, đề xuất và lựa chọn phương án, giải pháp để bảo vệ và cải thiện môi trường KKT theo mục tiêu đó. Do vậy, việc quy định những yêu cầu bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch xây dựng KKT có ý nghĩa rất quan trọng.

Bên cạnh đó, để đảm bảo cho môi trường trong KKT, thì việc xây dựng kết cấu cơ sở hạ tầng cũng là một khâu quan trọng cần kiểm soát, vì nó sẽ là nhân tố trực tiếp tác động đến môi trường khi KKT đi vào hoạt động. Vì vậy, việc xây dựng hạ tầng kỹ thuật KCN ngoài việc đảm bảo tính hiệu quả về kinh tế, còn phải đảm bảo thỏa mãn các mục tiêu về bảo vệ môi trường vì thế ngay trong thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT, những quy định pháp luật luôn phải lồng ghép yếu tố bảo vệ môi trường KCN. Cụ thể, trong việc thiết kế hệ thống hạ tầng kỹ thuật phải đảm bảo thuận tiện trong xây dựng, sửa chữa, vận hành tiết kiệm sử dụng đất, phải được thiết kế đồng thời đồng bộ; đảm bảo ngăn ngừa nguy cơ ô nhiễm môi trường, sự cố từ các loại chất thải.

Thứ hai, quy định về bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu công nghiệp. Trong giai đoạn này bắt đầu có những tác động trực tiếp đến môi trường KKT, tập trung chủ yếu ở hai chủ thể đó là tổ chức, cá nhân giải phóng mặt bằng và chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT. Những quy định trong giai đoạn này chủ yếu đề cập đến những trách nhiệm của các chủ thể trên trong việc thực hiện quản lý chất thải; nghĩa vụ của chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT trong việc thực hiện quyết định phê duyệt báo cáo tác động môi trường (ĐTM).

Thứ ba, quy định về bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động của khu kinh tế. Đây là giai đoạn có tác động nhiều nhất đến môi trường KKT, đòi hỏi phải có những quy định chi tiết, rõ ràng giữa từng chủ thể trong việc thực hiện nghĩa vụ của mình. Các quy định pháp trong giai đoạn này tập trung chủ yếu về trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT. Trong quá trình hoạt động, các chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KCN có phát sinh chất thải thì phải thực hiện nghĩa vụ quản lý chất thải. Tùy từng ngành nghề sản xuất, kinh doanh phát sinh loại

chất thải nào thì phải thực hiện nghĩa vụ quản lý chất thải đó (khí thải, nước thải, chất thải rắn thông thường, chất thải nguy hại). Bên cạnh đó, các chủ thể này còn phải thực hiện nghĩa vụ quan trắc môi trường. Nghĩa vụ này có ý nghĩa rất quan trọng. Đây là cơ sở để các cơ quan Nhà nước nắm bắt được những thông tin về tình hình quản lý nước thải tại các KCN, đồng thời giám sát việc thực hiện nghĩa vụ của các chủ thể trên và khi phát hiện ra sai phạm sẽ có biện pháp xử lý kịp thời. Một nghĩa vụ quan trọng khác không thể đề cập đó là ứng phó với sự cố môi trường. Việc quy định nghĩa vụ này là hết sức cần thiết. Trong quá trình hoạt động, các chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh không thể biết trước được tình huống bất trắc nào có thể xảy ra. Do vậy, phải luôn có những phương án phòng bị trước, để có thể kịp thời đối phó lại các tình huống bất ngờ xảy ra hoặc có thể hạn chế mức thấp nhất những tác động tiêu cực của nó đến môi trường KKT.

Thứ tư, quy định về trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường Khu kinh tế. Trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường được giao cho nhiều chủ thể như: Bộ Tài nguyên Môi trường (Tổng cục Môi trường), Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Sở Tài nguyên và Môi trường), Ủy ban nhân dân cấp huyện và một số Bộ, ngành khác. Tùy từng tính chất và quy mô dự án mà sự tham gia của các chủ thể trên là khác nhau. Ngoài ra, bên trong KKT còn có trách nhiệm của Ban quản lý KKT, chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KKT và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT. Tuy vậy, các quy định về vấn đề này tập trung chủ yếu là các quy định về trách nhiệm của Ban quản lý KKT và Sở Tài nguyên và Môi trường vì đây là hai chủ thể có liên quan mật thiết đến quản lý và bảo vệ môi trường KKT.

Kết luận chương 1

Với mục tiêu đi tìm kiếm các giải pháp nhằm hoàn thiện và nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động tại các KKT, nên tại chương 1, tác giả đã tập trung làm rõ được nhưng nội dung lý luận và pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT có sự so sánh đối chiếu với pháp luật của Hàn Quốc, Trung Quốc và của Singapore, từ đó giúp xây dựng được các luận cứ cho việc phân tích và đề xuất giải pháp ở chương 2,3. Cụ thể các nội dung đã được làm rõ tại chương 1 gồm: (i) Luận giải được khái niệm, đặc điểm, vai trò của vấn đề bảo vệ môi trường trong các KKT; (ii) Phân tích và làm sáng tỏ quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT, đặc biệt ở nội dung này, tác giả công trình đã nêu ra cụ thể các nội dung của pháp luật trong việc bảo vệ môi trường tại các KKT có sự so sánh với pháp luật của Hàn Quốc, Trung Quốc và của Singapore.

Chương 2

PHÁP LUẬT HIỆN HÀNH VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CÁC KHU KINH TẾ CỦA VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ NƯỚC

2.1. Pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng Khu kinh tế của Việt Nam và một số nước

Những năm qua, ở Việt Nam nói riêng và các quốc gia trên thế giới nói chung, các KKT đã có sức lan tỏa, thúc đẩy quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế, mở ra những ngành kinh tế mới, có tác động lớn trong việc thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hiện đại. Các KKT là nơi thu nhận vốn, công nghệ và kinh nghiệm quản lý từ các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài để mở rộng sản xuất, nâng cao năng lực xuất khẩu của đất nước; tạo công ăn việc làm cho người lao động; rút ngắn thời gian và chi phí để tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế; tiếp nhận công nghệ và kỹ năng quản lý tiên tiến, hiện đại của thế giới. Đối với từng địa phương hay toàn quốc gia, các KKT được coi như là một phương tiện để thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa. KKT không đơn thuần chỉ là nơi tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, mà hội tụ những điều kiện hạ tầng cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội như: Giao thông, điện, nước, thông tin liên lạc, xử lý chất thải bảo vệ môi trường và hệ thống hạ tầng xã hội khác trong KKT và ngoài hàng rào các KCN.

2.1.1. Quy định về bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch xây dựng khu kinh tế

Nhận thấy vai trò quan trọng của KKT, trong những năm qua Nhà nước đã ban hành, bổ sung, sửa đổi nhiều quy định của pháp luật nhằm hoàn thiện khung pháp luật về KKT nói chung và pháp luật về bảo vệ môi trường trong

KKT nói riêng để đáp ứng sự phát triển và phát huy vai trò của KKT. Hiện nay, pháp luật về bảo vệ môi trường trong KTT chủ yếu được điều chỉnh tại Điều 65 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Nghị định số 82/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định về quản lý Khu công nghiệp và Khu kinh tế, Thông tư số 35/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về quản lý và bảo vệ môi trường Khu kinh tế, Khu công nghệ cao, Khu công nghiệp và Cụm công nghiệp (Thay thế cho Thông tư số 48/2011/TT- BTNMT ngày 28 tháng 12 năm 2011 sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 08/2009/TT-BTNMT). Nội dung của pháp luật về bảo vệ môi trường trong các văn bản này tập trung điều chỉnh chủ yếu 2 lĩnh vực: Bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch xây dựng KKT và bảo vệ môi trường trong thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT. Các quy định về yêu cầu trong quy hoạch xây dựng KCN là cơ sở, định hướng cho việc triển khai thi công xây dựng KCN ở giai đoạn tiếp theo. Đảm bảo đúng các yêu cầu này, bước đầu góp phần tạo nên hiệu quả trong việc kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế với bảo vệ lợi ích chung của xã hội, lợi ích cộng đồng. Tuy nhiên, qua khảo sát người nghiên cứu nhận thấy, các quy định về vấn đề bảo vệ môi trường trong KKT còn bất cập đó là thiếu những quy định hướng dẫn về kỹ thuật môi trường.

Theo quy định của Thông tư 35/2015/NĐ-CP, cơ quan đề nghị thành lập, mở rộng khu kinh tế có trách nhiệm lập quy hoạch, xây dựng và vận hành các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường khu kinh tế theo quy định và gửi thông báo bằng văn bản cho Bộ Tài nguyên và Môi trường để theo dõi và kiểm tra theo quy định. Công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường khu kinh tế gồm: Hệ thống thu gom, lưu trữ, xử lý chất thải rắn; hệ thống thu gom và thoát nước mưa; hệ thống thu gom, thoát nước và xử lý nước thải; mạng lưới các điểm quan trắc chất lượng môi trường xung quanh; quy hoạch diện tích cây xanh và các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường khác⁸.

⁸ Xem Điều 7, 8, 9 của Thông tư số 35/2015/TT-BTNMT;

Quy định này mới chỉ dừng lại ở các quy phạm chung, chưa thể áp dụng ngay trên thực tế mà đòi hỏi phải có sự hỗ trợ, hướng dẫn về kỹ thuật môi trường. Vì yêu cầu trong việc lập quy hoạch xây dựng KKT cần phải có Hệ thống thu gom, lưu trữ, xử lý chất thải rắn; hệ thống thu gom và thoát nước mưa; hệ thống thu gom, thoát nước và xử lý nước thải; mạng lưới các điểm quan trắc chất lượng môi trường xung quanh, các khu vực có nguy cơ gây tác hại đối với môi trường phải có khoảng cách an toàn về môi trường đối với khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên. Thêm nữa, riêng với KKT có thể phát sinh nhiều nguồn khí thải và tiếng ồn thì phải được bố trí ở cuối hướng gió chủ đạo và được cách ly với khu đô thị cũng như các khu chức năng yên tĩnh khác bằng các dải cây xanh có chiều rộng theo quy định. Vậy cụ thể khoảng cách an toàn về môi trường tới khu dân cư và khu bảo tồn thiên nhiên bao nhiêu là hợp lý; chiều rộng của các dải cây xanh là bao nhiêu sẽ đủ để đảm bảo ngăn ngừa tình trạng ô nhiễm bụi, ô nhiễm tiếng ồn từ KKT đó tới khu đô thị, v.v, đây là những nội dung mà pháp luật chưa quy định cụ thể, chi tiết. Vì vậy, để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả điều chỉnh của các quy định này trên thực tế, việc sớm ban hành các hướng dẫn kỹ thuật về bảo vệ môi trường nhằm giúp chủ đầu tư có các tiêu chí cũng như quy định cụ thể trong vấn đề lập quy hoạch xây dựng KKT là điều hết sức cần thiết.

2.1.2. Các quy định về bảo vệ môi trường trong thiết kế, hạ tầng kỹ thuật khu kinh tế

Trong các quy định về vấn đề này bao gồm 2 nhóm: Quy định về yêu cầu thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT và quy định về trách nhiệm của chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KTT.

Thứ nhất, quy định về yêu cầu thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT. Theo Khoản 2 Điều 5 Thông tư 35/2015/TT-BTNMT quy định: Công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường KKT bao gồm: (i) Hệ thống thu gom, lưu giữ, xử

lý chất thải rắn; (ii) Hệ thống thu gom và thoát nước mưa; hệ thống thu gom, thoát nước và xử lý nước thải; (iii) Mạng lưới các điểm quan trắc chất lượng môi trường xung quanh; (iv) Quy hoạch diện tích cây xanh; (v) Các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường khác. Quy định này nhằm đảm bảo ngăn ngừa và giảm thiểu nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường từ các loại chất thải rắn phát sinh trong khu vực, khi thiết kế hệ thống hạ tầng kỹ thuật phải bố trí địa điểm tạm lưu giữ và trung chuyển chất thải rắn trong KKT.

Để đảm bảo quản lý nước thải trong KKT một cách đồng bộ, khi thiết kế hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT phải tách riêng hoàn toàn hệ thống nước thải với hệ thống nước mưa. Mạng lưới thu gom nước thải công nghiệp phải có vị trí, cốt hồ ga phù hợp để đầu nối với điểm xả nước thải của các doanh nghiệp trong KKT. Tất cả các KKT đều phải có nhà máy xử lý nước thải tập trung. Nhà máy xử lý nước thải tập trung có thể chia thành nhiều nguyên đơn (modun) và phải đảm bảo xử lý toàn bộ lượng nước thải phát sinh đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường hiện hành. Chủ đầu tư các nhà máy xử lý nước thải tập trung phải thiết kế lắp đặt hệ thống quan trắc tự động, liên tục theo yêu cầu của Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường trước khi thải ra nguồn tiếp nhận. Các trạm quan trắc tự động phải đảm bảo yêu cầu kỹ thuật kết nối để truyền dữ liệu tự động, liên tục về các cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường khi có yêu cầu. Có thể thấy rằng, các quy định hiện hành đã quy định khá chi tiết và cụ thể trong việc xác định rõ trách nhiệm của chủ các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ trong KKT. Tuy nhiên, việc triển khai các quy định về yêu cầu thiết kế hạ tầng kỹ thuật KCN vẫn còn một số hạn chế sau:

Để đảm bảo thuận tiện trong xây dựng, sửa chữa, vận hành, tiết kiệm sử dụng đất, đáp ứng yêu cầu về bảo vệ môi trường, hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ

thuật KKT phải được thiết kế đồng thời, đồng bộ. Trong khi đó, nhiều KKT ở nước ta hiện nay vẫn chưa lắp đặt hệ thống quan trắc tự động theo dõi chất lượng nước thải tại các nhà máy xử lý nước thải tập trung. Một số KKT chưa có nơi tập kết chất thải rắn vì vậy gây khó khăn trong việc thu gom, xử lý trong quá trình hoạt động sau này. Nguyên nhân của tồn tại này là xuất phát từ: (i) Pháp luật vẫn chưa quy định cụ thể về trách nhiệm chủ đầu tư có hay không phải lắp đặt hệ thống quan trắc đồng thời, đồng bộ với kết cấu hạ tầng của KKT khi xây dựng, mà chỉ dừng lại ở quy định chung chung là buộc chủ đầu tư phải xây lắp hệ thống quan trắc khi xây dựng kết cấu hạ tầng KKT, còn xây dựng trước, sau hay đồng bộ với kết cấu hạ tầng thì không rõ; (ii) Công tác kiểm tra, thanh tra để phát hiện hành vi vi phạm chưa kịp thời, chưa nghiêm túc. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do mức vốn đầu tư cho việc lắp đặt trang thiết bị lớn, nhiều chủ đầu tư chưa chuẩn bị kịp hoặc thiếu sự hỗ trợ từ nhà nước về vốn, kỹ thuật nên gây khó khăn và gián đoạn trong xây lắp các hệ thống hỗ trợ quan trắc môi trường trong KKT. Ngược lại với Việt Nam, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy Chính phủ Hàn Quốc xác định việc thu hút các nhà đầu tư nước ngoài là mục tiêu chính do vậy các nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào các KKT tự do được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đặc biệt, ngoài vấn đề hỗ trợ về các loại thuế quan⁹ thì Chính phủ Hàn Quốc còn tiến hành hỗ trợ một phần vốn đầu tư hạ tầng cơ bản của các KKT, phần còn lại sẽ do ngân sách của địa phương thực hiện hoặc lựa chọn doanh nghiệp và thỏa thuận với doanh nghiệp các hạng

⁹ Theo đó: Nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào KKT tự do được miễn tối đa 100% thuế thu nhập doanh nghiệp trong 5 năm đầu, giảm 50% cho 2 năm tiếp theo. Để được hưởng ưu đãi thuế TNDN trên, nhà đầu tư cần đầu tư lớn hơn số vốn yêu cầu tối thiểu theo các ngành lĩnh vực (ví dụ: lĩnh vực sản xuất 30 triệu USD; du lịch 20 triệu USD; logistics: 10 triệu USD và R&D 2 triệu USD). Tại Hàn Quốc chỉ riêng các KKT đặc biệt mới được ưu đãi thuế, đầu tư ngoài KKT đặc biệt, kể cả đầu tư vào KCN cũng không được hưởng ưu đãi thuế. Đầu tư vào KKT được miễn các loại thuế (thuế thu nhập doanh nghiệp, thu nhập cá nhân, thuế tài sản...) từ 5-7 năm và giảm 50% trong 2 năm tiếp theo. **Nguồn:** <http://www.khucongnghep.com.vn/ngheicuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.asp>

mục đầu tư hạ tầng. Các lĩnh vực ưu tiên đầu tư trong lĩnh vực công nghệ cao, giáo dục, bệnh viện đều được Chính phủ Hàn Quốc hỗ trợ đầu tư¹⁰. Hay theo kinh nghiệm của Nhật Bản thì việc thành lập đặc khu chiến lược quốc gia thành công góp phần nâng cao vị thế của nền kinh tế Nhật Bản từ trì trệ sang hồi sinh. Tại các Đặc khu toàn diện (CSZ), Nhật Bản đã áp dụng các chính sách đặc thù. Ví dụ trong trường hợp các công ty thực hiện những dự án thuộc trường hợp ngoại lệ, các công ty có thể được hưởng đãi ngộ đặc biệt, với 20% doanh thu sẽ được khấu trừ vào khoản thu nhập chịu thuế. Tỷ lệ khấu hao, khấu trừ thuế cũng được điều chỉnh theo mức ưu đãi tốt hơn. Tuy nhiên, việc chỉ định giám sát CSZ để phát triển năng lực cạnh tranh quốc tế sẽ được giới hạn nghiêm ngặt trong một số lượng nhỏ¹¹.

Do vậy, để thực hiện tốt các quy định về bảo vệ môi trường trong giai đoạn đầu tư cơ sở hạ tầng cho KKT, ngoài việc các cơ quan có thẩm quyền cần tăng cường công tác kiểm tra giám sát các chủ thể có nghĩa vụ liên quan đến bảo vệ môi trường ngay từ khâu thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT, đồng thời cần phải có chế tài xử phạt nghiêm khi các chủ thể này chưa thực hiện đúng các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường KKT kể từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng KKT thì Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ hoặc thu hút sự đầu tư để hoàn thiện hệ thống các cảnh báo về môi trường cho KKT và kinh nghiệm của Hàn Quốc, Nhật Bản là bài học cần phát huy tại Việt Nam. Có như vậy sẽ hạn chế được những sai phạm hệ lụy sau này ở những giai đoạn tiếp theo.

Thứ hai, quy định về trách nhiệm của chủ đầu tư kinh doanh đối với kết cấu hạ tầng KKT

¹⁰Theo Trần Duy Đông, **Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc**.

Nguồn:<http://www.khucongnghiep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.asp>

¹¹Theo Chia sẻ kinh nghiệm từ Nhật Bản của ông Hirokazu Yamaoka, Cục trưởng Cục Sở hữu trí tuệ và Hỗ trợ Kinh doanh Nước ngoài JETRO tại Hội thảo khoa học quốc tế "Phát triển đặc khu kinh tế - Kinh nghiệm và Cơ hội" đã diễn ra tại TP. Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh vào ngày 20/3/2019;

Theo Khoản 1 Điều 5 và Khoản 1 Điều 6 Thông tư 35/2015/TT-BTNMT quy định: Cơ quan đề nghị thành lập, mở rộng khu kinh tế có trách nhiệm lập quy hoạch, xây dựng và vận hành các công trình hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường khu kinh tế theo quy định và gửi thông báo bằng văn bản cho Bộ Tài nguyên và Môi trường để theo dõi, kiểm tra theo quy định. Đồng thời, điều 65 Luật Bảo vệ môi trường 2014 quy định trách nhiệm của chủ đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng KKT là phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) hoặc đề án bảo vệ môi trường. Để thực hiện nghĩa vụ lập báo cáo ĐTM, chủ dự án có thể tự lập báo cáo hoặc thuê tổ chức dịch vụ tư vấn lập báo cáo ĐTM nhưng phải chịu trách nhiệm về các số liệu kết quả trong báo cáo đánh giá tác động môi trường. Đặc biệt tại điểm e Khoản 1 Điều 21 Nghị định 82/2018/NĐ-CP quy định chủ dự án có trách nhiệm đánh giá về vấn đề bảo vệ môi trường, bao gồm: Đánh giá tổng thể chung về các tác động tích cực, tiêu cực đến môi trường; xác định các thành phần môi trường, kinh tế - xã hội bị ảnh hưởng và mức độ tác động khi thành lập khu kinh tế; xây dựng giải pháp bảo vệ môi trường khi khu kinh tế đi vào hoạt động; các nội dung khác (nếu có) theo quy định pháp luật về môi trường. Tuy nhiên, Luật lại không quy định đơn vị có trách nhiệm hỗ trợ, tư vấn chủ dự án trong việc đánh giá các yếu tố về môi trường nên việc tiến hành đánh giá các tác động của môi trường khi KKT đi vào hoạt động là hoàn toàn khó khăn đối với chủ đầu tư, vì những vấn đề này cần phải có tổ chuyên môn tư vấn. Do đó, chủ đầu tư hoàn toàn gặp khó khăn trong việc hoàn thiện hồ sơ để thành lập KKT theo quy định hiện hành.

Thêm vào đó, một trong số những nguyên nhân làm cho kết quả, chất lượng thẩm định và đánh giá các tác động môi trường chưa đạt hiệu quả trong thời gian qua do thiếu những chuyên gia am hiểu về môi trường, tính chất từng loại hình dự án đầu tư để tham gia vào Hội đồng thẩm định. Tuy nhiên,

với quy định thành phần Hội đồng thẩm định như hiện nay chưa đảm bảo được tính khách quan, trung thực vì luật không nêu rõ các yêu cầu về trình độ, bằng cấp, năng lực của các thành viên này. Cũng do quy định chưa rõ ràng nên xảy ra trường hợp thành viên tham gia Hội đồng có kiến thức đánh giá môi trường nhưng lại không hiểu biết về tính chất dự án cần thẩm định, hoặc có am hiểu về dự án nhưng lại không có kiến thức về đánh giá tác động môi trường hoặc cả hai.

Do vậy, cơ quan chức năng cần phải nâng cao hiệu quả công tác thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, đặc biệt là các dự án xây dựng hệ thống xử lý chất thải trong các KKT. Theo đó, nên bổ sung những quy định, gắn chặt trách nhiệm của hội đồng thẩm định và tổ chức dịch vụ thẩm định trước các kết luận, đánh giá sai, gây tổn hại đến môi trường.

Tóm lại, các quy định pháp luật hiện hành về bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng KKT cho thấy, yêu cầu bảo vệ môi trường trong các KKT đã được chú trọng ngay từ giai đoạn KKT chưa được xây dựng trên thực tế. Tuy nhiên, bên cạnh đó một số quy định còn chồng chéo, thiếu tính thực tiễn cần có sự hướng dẫn cụ thể về kỹ thuật môi trường, quy định rõ ràng chi tiết hơn để dễ triển khai trên thực tế. Điều đó không chỉ giúp cho các chủ dự án có thêm sự hướng dẫn để thực hiện đúng các quy định pháp luật mà còn là công cụ quan trọng để các cơ quan thẩm định và phê duyệt dự án có thể đưa ra các quyết định một cách chính xác và khoa học hơn.

2.2. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu kinh tế của Việt Nam và một số nước

Trong giai đoạn này, để ngăn ngừa và giảm thiểu nguy cơ làm ô nhiễm môi trường khi thi công xây dựng KKT, theo quy định của Thông tư số 35/2015/TT-BTNMT, việc bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công tập trung chủ yếu vào việc xác định rõ trách nhiệm của chủ đầu tư xây

dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT. Cụ thể như sau: Chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật có trách nhiệm thực hiện đúng nội dung Quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; báo cáo bằng văn bản với Cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và Ban Quản lý KKT về kế hoạch xây lắp kèm theo hồ sơ thiết kế chi tiết của các công trình xử lý môi trường, kế hoạch giám sát môi trường trong giai đoạn thi công để các cơ quan này theo dõi, kiểm tra, giám sát. Bên cạnh đó, theo quy định của pháp luật về Đánh giá tác động môi trường, chủ đầu tư dự án phải có báo cáo bằng văn bản về việc đã thực hiện các nội dung của báo cáo đánh giá tác động môi trường cho cơ quan phê duyệt báo cáo và chỉ được phép đưa công trình vào vận hành chính thức khi có văn bản xác nhận của cơ quan này. Ngoài những nghĩa vụ nêu trên, cùng với tổ chức cá nhân giải phóng mặt bằng, chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN còn phải thực hiện thêm một số nghĩa vụ quan trọng trong giai đoạn này, bao gồm¹²: (i) Nghĩa vụ thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn; (ii) Nghĩa vụ thu gom và thoát nước mưa; (iii) Xây dựng hệ thống thu gom, thoát nước và xử lý nước thải; (iv) Mạng lưới các điểm quan trắc chất lượng môi trường xung quanh; (v) Quy hoạch diện tích cây xanh.

Có thể thấy, các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng KKT đã được xây dựng khá cụ thể và phù hợp với các bộ phận khác của pháp luật về bảo vệ môi trường như pháp luật về đánh giá tác động môi trường, pháp luật về quản lý chất thải, v.v. Những quy định trong giai đoạn này đã có sự phân định khá rõ ràng về trách nhiệm giữa tổ chức, cá nhân giải phóng mặt bằng và chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT trong việc quản lý chất thải. Trong giai đoạn giải phóng mặt bằng, tổ chức cá nhân thực hiện giải phóng mặt bằng và chuẩn

¹² Xem tại Điều 5 của Thông tư 35/2015/TT-BTNMT;

bị đất xây dựng có trách nhiệm thu gom xử lý chất thải rắn phát sinh theo quy định của pháp luật. Trong giai đoạn thi công, xây dựng KKT thì trách nhiệm này thuộc về chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng KKT. Đây là cơ sở để xác định rõ chủ thể nào phải chịu trách nhiệm khi có vi phạm nghĩa vụ quản lý chất thải rắn trong giai đoạn này.

Tuy nhiên, pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn thi công xây dựng KKT vẫn chưa được coi là đầy đủ và hoàn thiện bởi thiếu những quy định ràng buộc trách nhiệm của tổ chức, cá nhân giải phóng mặt bằng cũng như chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, đầy đủ nghĩa vụ quản lý chất thải; nghĩa vụ của chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT trong việc thực hiện quan trắc môi trường. Bởi pháp luật chỉ quy định những nghĩa vụ, trách nhiệm mà các chủ thể trên phải thực hiện song lại không đưa ra bất cứ chế tài, hay biện pháp xử lý trong trường hợp các chủ thể trên có hành vi vi phạm các nghĩa vụ trên. Do vậy, rất dễ xảy ra tình trạng các chủ thể trên không tự giác thực hiện hoặc thực hiện không nghiêm túc nghĩa vụ của mình làm giảm hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong giai đoạn này.

Ngược lại với quy định của pháp luật Việt Nam, khi truy cứu trách nhiệm bảo vệ môi trường đối với chủ thể trong quá trình triển khai dự án đầu tư trong KKT, pháp luật Hoa Kỳ quy định: Tai Đạo luật Nước sạch (CWA) quy định về việc xả thải vào mặt nước, thiết lập các tiêu chuẩn chất lượng nước tối thiểu do các tiểu bang phát triển, và hạn chế xả vật liệu nạo vét hoặc lấp đầy vào vùng biển và vùng đất ngập nước của Hoa Kỳ. Luật liên quan là Đạo Luật Nước Uống An Toàn, thiết lập các tiêu chuẩn quốc gia về độ tinh khiết của nước uống được áp dụng cho bất kỳ hệ thống nước công cộng nào phục vụ hơn người. Đạo luật Bồi thường, Bồi thường và Trách nhiệm Môi trường Toàn diện (CERCLA), còn được gọi là Superfund, cho phép dọn sạch

chất thải độc hại, áp đặt trách nhiệm đối với chất thải nguy hại và chất gây ô nhiễm cho chi phí làm sạch và thiệt hại tài nguyên, và thuế xăng dầu và các sản phẩm hóa học để tài trợ cho các dự án làm sạch chất thải nguy hại. Luật giải thích CERCLA đã phát hiện ra rằng một công ty mẹ có thể chịu trách nhiệm về các hành vi của công ty con của nó. Ngoại suy ngoại lai, sau đó, các công ty Mỹ thường sở hữu¹³.

Như vậy, kinh nghiệm của Hòa Kỳ, để xác định và gắn trách nhiệm đối với vấn đề bảo vệ môi trường trong KKT nói riêng, pháp luật gắn hoàn toàn trách nhiệm cho chủ đầu tư. Theo đó, buộc chủ đầu tư dự án phải gánh chịu mọi trách nhiệm về bảo vệ môi trường từ giai đoạn khởi công cho đến khi đi vào hoạt động nên buộc chủ đầu tư phải thực hiện các khâu cũng như công việc bảo vệ môi trường trong suốt quá trình thi công.

2.3. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động khu kinh tế của Việt Nam và một số nước

2.3.1. Quy định về thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn

Sau khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện trên, khi đi vào hoạt động, các chủ dự án sản xuất kinh doanh, dịch vụ trong KKT phải thực hiện một trong các nghĩa vụ quan trọng xuyên suốt trong quá trình hoạt động của doanh nghiệp là thực hiện quản lý chất thải.

Nghĩa vụ quản lý chất thải của các cơ sở sản xuất công nghiệp tại KKT được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 35/2018/TT-BTNMT, Nghị định 82/2018/NĐ-CP và các văn bản khác. Theo quy định tại các văn bản pháp luật này, những nghĩa vụ cơ bản trong quản lý chất thải của chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong các KKT bao gồm:

Một là, quản lý khí thải: Để giảm thiểu khí thải và giảm thiểu nồng độ các chất gây ô nhiễm trong khí thải của các cơ sở sản xuất, ngoài những quy

¹³Xem tại: **Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement**, <https://www.nber.org/papers/w3914>;

định mang tính bắt buộc như tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ có phát tán bụi, khí thải phải có trách nhiệm kiểm soát và xử lý bụi và khí thải đạt tiêu chuẩn môi trường; hạn chế việc sử dụng nhiên liệu, nguyên liệu, thiết bị, phương tiện thải khí độc hại ra môi trường, nhà nước khuyến khích việc áp dụng công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, các giải pháp sản xuất sạch hơn, tiết kiệm năng lượng, đặc biệt đối với các ngành công nghiệp có tiềm năng phát thải các chất thải gây ô nhiễm môi trường không khí lớn như công nghiệp lọc, hóa dầu, luyện kim, nhiệt điện, sản xuất hóa chất, xi măng, giấy. Bên cạnh chủ trương khuyến khích đó, tất cả các cơ sở sản xuất buộc phải tuân thủ Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường đối với khí thải và tiếng ồn; phải áp dụng các giải pháp công nghệ và lắp đặt, vận hành các thiết bị xử lý khí thải như đã cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường; phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với khí thải. Song dưới góc độ pháp lý, vấn đề này chưa được quan tâm đúng mức. Ngoài một số quy chuẩn kỹ thuật môi trường về không khí, mới chỉ có một số ít văn bản điều chỉnh về vấn đề này. Bên cạnh đó, pháp luật về quản lý khí thải hiện hành còn tồn tại một số hạn chế sau:

(i) Thiếu quy định về phí bảo vệ môi trường đối với khí thải. Hiện nay chưa có một văn bản pháp lý chính thức quy định về vấn đề thu phí bảo vệ đối với khí thải do vậy mà đây cũng chính là điểm thiếu sót khiến cho quy định trên thiếu cơ sở để áp dụng trên thực tế.

(ii) Thiếu những chính sách cụ thể nhằm khuyến khích chủ nguồn thải áp dụng các biện pháp giảm thiểu khí thải. Hầu hết các quy định trên phần lớn mang tính khuyến nghị, thiếu các cơ chế hỗ trợ cụ thể cho các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ trong KKT trong việc áp dụng công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, các giải pháp sản xuất sạch hơn, tiết kiệm năng lượng để giảm thiểu khí thải từ các KKT nên hiệu quả điều chỉnh chưa cao.

Trong những năm gần đây có nhiều sự thay đổi bất thường của thời tiết, rồi những thảm họa thiên tai liên tiếp xảy ra. Một trong những nguyên nhân dẫn đến những hiện tượng trên là do tác động tiêu cực của hiệu ứng nhà kính. Có nhiều nguyên nhân gây ra hiệu ứng nhà kính nhưng một trong số nguyên nhân quan trọng đó là do nguồn khí thải từ trái đất, đặc biệt là khí thải phát sinh từ các KCN. Theo quy định hiện nay, Nhà nước mới chỉ khuyến khích các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ giảm thiểu khí thải gây hiệu ứng nhà kính mà chưa quy định đây là một nghĩa vụ bắt buộc. Ở một nước đang phát triển như Việt Nam, cộng thêm ý thức của các doanh nghiệp về bảo vệ môi trường chưa cao vì thế mà những quy định mang tính khuyến nghị như thế này thật khó được triển khai trên thực tế.

Hai là, quản lý nước thải: Các cơ sở sản xuất hoạt động tại KKT không được pha loãng nước thải sau khi qua hệ thống xử lý nước thải mà đều phải xử lý sơ bộ đạt điều kiện đã thỏa thuận với chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng khi đầu nối vào hệ thống nhà máy xử lý nước thải tập trung. Nước thải sinh hoạt của các cơ sở kinh doanh, dịch vụ và các tổ chức, cá nhân trong KKT sau khi xử lý sơ bộ phải được xử lý tiếp tại nhà máy xử lý nước thải tập trung.

Có thể thấy, chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT thực chất chỉ là đơn vị thuần túy làm dịch vụ cho thuê mặt bằng KKT, sự ràng buộc giữa đơn vị này và các doanh nghiệp chỉ đơn thuần là hợp đồng kinh tế, do đó dễ dàng tư lợi khi chủ đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT “bắt tay” với các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT để thực hiện không đúng các quy định của pháp luật.

Ba là, quản lý chất thải rắn. Theo khoản 1,2 Điều 3 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP, chất thải rắn được hiểu là chất thải ở thể rắn, được thải ra từ quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc các hoạt động khác.

Chất thải rắn được phân chia thành chất thải rắn thông thường và chất thải rắn nguy hại. Với những tính chất, mức độ độc hại khác nhau bên cạnh việc thực hiện những nghĩa vụ chung thì các chủ thể phát sinh nguồn thải phải thực hiện các nghĩa vụ riêng tùy thuộc đặc thù của từng loại chất thải. Những quy định về quản lý chất thải rắn bao gồm hai nhóm quy định sau:

(i) Quản lý chất thải rắn thông thường: Để quản lý chất thải rắn thông thường (CTR TT) theo đúng quy định, chủ cơ sở phát sinh CTR TT phải thực hiện đúng các nghĩa vụ sau: phân loại tại nguồn thành chất thải có thể tái chế sử dụng được và chất thải phải tiêu hủy hoặc chôn lấp; vận chuyển theo nhóm đã được phân loại trong thiết bị chuyên dụng phù hợp, đảm bảo không rơi vãi, phát tán mùi trong quá trình vận chuyển. Các cơ sở tái chế, tiêu hủy chôn lấp phải đáp ứng các điều kiện như: phù hợp với quy hoạch về thu gom, tái chế tiêu hủy, chôn lấp CTR TT đã được phê duyệt, không đặt gần khu dân cư, các nguồn nước, có phân khu xử lý nước thải phát sinh từ chất thải rắn¹⁴. Tuy nhiên, qua khảo sát có thể nhận thấy các quy định về quản lý CTR TT còn một số hạn chế sau:

- Thiếu quy định hướng dẫn cụ thể về giảm thiểu, phân loại, đóng gói và chuyển giao CTR TT. Luật Bảo vệ môi trường 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định trách nhiệm giảm thiểu, phân loại, đóng gói, chuyển giao chất thải đối với chủ nguồn thải nhưng lại chưa có quy định cụ thể để hướng dẫn thi hành. Hoạt động này có ý nghĩa rất quan trọng vừa góp phần hạn chế nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, vừa tiết kiệm nguồn tài nguyên, nhiên liệu đầu vào, tiết kiệm chi phí xử lý chất thải. Tuy nhiên, pháp luật hiện nay chưa có quy định hướng dẫn cách thức giảm thiểu chất thải để chủ nguồn thải lấy đó làm căn cứ thực hiện. Bên cạnh đó, cũng thiếu những biện pháp khuyến khích giảm thiểu chất thải để chủ nguồn thải tích cực thực hiện bởi để thực

¹⁴ Xem từ Điều 95 đến 96 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014;

hiện các nghĩa vụ trên, chủ nguồn thải phải đầu tư máy móc, trang thiết bị, thay đổi cách quản lý, vận hành sản xuất nhằm làm giảm số lượng chất thải sản sinh ra, hay các thiết bị xử lý để giảm tính độc hại của chất thải, chi phí rất tốn kém.

- Chưa quy định chi tiết các điều kiện đối với cơ sở tái chế CTRTT. Hoạt động tái chế, tái sử dụng CTRTT được coi là một trong những hoạt động có ý nghĩa quan trọng. Việc đẩy mạnh tái chế, tái sử dụng chất thải nói chung đã được ghi nhận là một trong những hoạt động khuyến khích của Nhà nước. Để tạo điều kiện và khuyến khích cho việc thực hiện nghĩa vụ này, Nhà nước sẽ ưu đãi, hỗ trợ về đất đai, ưu tiên cho vay vốn từ các Quỹ Bảo vệ môi trường, v.v, đối với việc xây dựng cơ sở tái chế. Tuy nhiên, pháp luật hiện nay lại chưa có quy định cụ thể về điều kiện đối với cơ sở tái chế CTRTT để làm căn cứ áp dụng các biện pháp khuyến khích trên. Mặt khác, thiếu căn cứ pháp lý để cơ quan Nhà nước cơ thẩm quyền xử lý các cơ sở này trong một số trường hợp nhất định.

(ii) Quản lý chất thải nguy hại. Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trong KKT có phát sinh chất thải nguy hại (CTNH) phải lập hồ sơ đăng ký với cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh để được cấp giấy phép chủ nguồn thải CTNH; phải được thu gom, lưu giữ theo quy trình nghiêm ngặt, bố trí nơi lưu giữ tạm thời CTNH an toàn; đóng gói, bảo quản CTNH theo chủng loại chứa trong các bồn, thùng chứa, bao bì chuyên dụng đáp ứng các yêu cầu về an toàn, kỹ thuật; phải phân công ít nhất một cán bộ chuyên trách hoặc kiêm nhiệm để đảm nhiệm việc phân định, phân loại và quản lý CTNH¹⁵. Tuy nhiên, những quy định hiện nay về quản lý CTNH vẫn còn tồn tại một số điểm bất cập sau:

¹⁵ Xem từ Điều 90 đến 94 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014;

- Chưa quy định thời điểm bắt buộc phải làm thủ tục đăng ký chủ nguồn thải. Các quy định hiện hành mới chỉ dừng lại ở yêu cầu làm thủ tục xin cấp sổ đăng ký chủ nguồn thải là một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc đối với cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ có phát sinh CTNH. Nhưng thủ tục này bắt buộc phải thực hiện vào thời điểm nào lại không được xác định rõ. Điều này dẫn đến tình trạng nhiều cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ không thực hiện nghĩa vụ này. Trên thực tế, nhiều cơ sở có hoạt động phát sinh CTNH một thời gian dài nhưng vẫn chưa làm thủ tục đăng ký chủ nguồn thải nguy hại.

- Chưa có quy định về điều kiện an toàn đối với nơi lưu giữ CTNH. Bản thân chất thải là những chất có khả năng gây ô nhiễm môi trường, việc lưu giữ và bảo quản chất thải trước khi vận chuyển đến nơi xử lý cần phải thực hiện một cách cẩn trọng để đảm bảo an toàn và đối với CTNH thì hoạt động này lại càng quan trọng. Nơi lưu giữ CTNH phải đảm bảo được những yêu cầu về điều kiện an toàn như vị trí đặt phải khô thoáng, có rào ngăn cách để cách ly, có biển báo, có phương án phòng ngừa sự cố môi trường có thể xảy ra trong quá trình lưu giữ, v.v. Những điều kiện này cần phải được quy định, hướng dẫn cụ thể, rõ ràng và đảm bảo phù hợp với từng loại CTNH khác nhau.

Qua nghiên cứu cho thấy, kinh nghiệm quản lý chất thải, đặc biệt các loại chất thải rắn từ KKT của một số nước trên thế giới có sự khác biệt với Việt Nam. Ví như, ở Nhật Bản¹⁶: Trong thập niên 1960, tốc độ tăng trưởng kinh tế quá nhanh đã làm cho Nhật Bản phải chịu những áp lực lớn từ các vấn đề môi trường. Điều đó buộc các nhà quản lý môi trường Nhật Bản phải sớm tìm kiếm các giải pháp nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường, mà vẫn đảm bảo sự phát triển kinh tế - xã hội và chất lượng cuộc sống của người dân.

¹⁶Kinh nghiệm quản lý môi trường của các nước, truy cập vào 07/08/2018, lúc 9:48:48 PM từ <http://moitruong.com.vn>;

Chính từ tư duy là kiểm soát, sản xuất hợp lý, phát thải ít nhất ngay từ đầu vào, Chính phủ Nhật Bản đã ban hành những quy định pháp luật nghiêm ngặt ngay từ đầu về tiêu chuẩn phát thải chất thải, kiểm soát ô nhiễm nước, không khí và giám sát ô nhiễm chất độc hại. Đặc biệt coi trọng chính sách giáo dục, nâng cao nhận thức cộng đồng về bảo vệ môi trường, khuyến khích các doanh nghiệp và các tổ chức nỗ lực ngăn chặn, kiểm soát ô nhiễm môi trường.

Năm 1972, Luật Bảo tồn thiên nhiên chính thức được ban hành. Hệ thống Luật Môi trường cơ bản được ban hành vào năm 1993, đã đưa ra Hệ thống kiểm soát ô nhiễm, bao gồm các chính sách và quy định về Hệ thống kiểm soát ô nhiễm không khí, Hệ thống kiểm soát ô nhiễm nước, các vấn đề ô nhiễm đất, các tiêu chuẩn quốc gia về chất độc hại; Hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn về chất lượng môi trường; Những biện pháp kiểm tra và kiểm soát nghiêm ngặt môi trường sản xuất công nghiệp; Các quy định về trách nhiệm của cơ sở gây ô nhiễm.

Hay tại Singapore, theo Buildvietinfo, ngay từ những năm 1970, Singapore đã đặt ra nhiệm vụ riêng cho tổ chức Bộ Môi trường và Cục Phòng chống ô nhiễm thực hiện các biện pháp kiểm soát ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước và quản lý chất thải rắn. Tiếp đó, hai tổ chức này lại kiêm thêm trách nhiệm kiểm soát và xử lý các chất độc hại. Hai vấn đề lớn được chú trọng và cũng là thành công lớn ở Singapore là quản lý hệ thống thoát nước và quản lý chất thải rắn. Đó là việc cung cấp hệ thống thoát nước toàn diện để thu gom, xử lý nước thải sinh hoạt, nước thải sản xuất; tổ chức một hệ thống quản lý chất thải rắn rất có hiệu quả¹⁷.

¹⁷Kinh nghiệm quản lý môi trường của các nước, truy cập vào 07/08/2018, lúc 9:48:48 PM từ <http://moitruong.com.vn>;

Qua nghiên cứu so sánh nhận thấy, quản lý chất thải rắn tại các KKT là một nhiệm vụ đặc biệt quan trọng, nên được pháp luật các nước quan tâm hành đầu. Tuy nhiên, trong cách quản lý thể hiện sự khác biệt giữa mỗi quốc gia. Từ quy định của pháp luật Nhật Bản, Hàn Quốc cho thấy từ cách nhìn, cách quản lý đối với vấn đề chất thải trong KKT hoàn toàn khác biệt với Việt Nam. Theo đó, để quản lý hiệu quả các loại chất thải nhằm bảo vệ môi trường, thì các nước này ngay từ đầu khi ban hành các quy định, họ đã xác định cụ thể các vấn đề quan trọng cần đặc biệt quan tâm trong thiết kế hệ thống bảo vệ môi trường, sau đó pháp luật được ban hành và kèm theo những chế tài nghiêm khắc để thực hiện được mục tiêu đặt ra. Ngược lại, cách quản lý các vấn đề về môi trường trong KKT được pháp luật quy định, nhưng lại không xác định mục tiêu trọng tâm, do đó khi thực hiện chủ đầu tư phải đáp ứng tràn lan những yêu cầu, nào là đảm bảo về khí thải, xử lý chất rắn, đảm bảo tiếng ồn, đảm bảo môi trường nước, v.v, vì vậy, kết quả đưa lại không đạt hiệu quả. Đặc biệt, chế tài xử lý mang tính chung chung, chưa thực sự sát thực với hành vi nên khi xảy ra hành vi vi phạm, các doanh nghiệp có thể biện minh để lách luật, tránh tội. Thiết nghĩ, để quản lý tốt môi trường trong KKT, đặc biệt đối với các loại chất thải, Việt Nam học tập kinh nghiệm của Nhật Bản, Singapore để xác định các mục tiêu bảo vệ môi trường trọng tâm cần bảo vệ trong KKT, từ đó ban hành kèm theo những chế tài cụ thể đi kèm từ xử phạt hành chính cho đến trung cứu trách nhiệm hình sự, để đảm bảo tính hiệu quả và nghiêm minh.

2.3.2. Quy định về quan trắc môi trường và ứng phó với sự cố môi trường trong hoạt động của khu kinh tế

Thứ nhất, vấn đề quan trắc môi trường. Quan trắc môi trường là quá trình theo dõi có hệ thống về môi trường, các yếu tố tác động lên môi trường

nhằm cung cấp thông tin phục vụ đánh giá hiện trạng, diễn biến chất lượng môi trường và các tác động xấu đối với môi trường.

Theo quy định tại Luật Bảo vệ môi trường 2014, Nghị định 82/2/18/NĐ-CP, chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng KCN và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT đều có nghĩa vụ thực hiện quan trắc môi trường. Cụ thể là: cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT có trách nhiệm thực hiện chương trình tự quan trắc môi trường và báo cáo kết quả với Ban quản lý KKT, Sở Tài nguyên và Môi trường hoặc Ủy ban nhân dân cấp huyện. Ban quản lý KKT có trách nhiệm thường xuyên kiểm tra và định kỳ hàng năm thực hiện tổng hợp thông tin từ chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng để lập báo cáo môi trường KKT gửi đến Tổng Cục Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường. Chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT có trách nhiệm thực hiện quan trắc môi trường theo quy định tại báo cáo ĐTM, đề án bảo vệ môi trường đã được phê duyệt rồi gửi báo cáo kết quả quan trắc đến Ban quản lý KKT và Sở Tài nguyên và Môi trường.

Như vậy, nghĩa vụ thực hiện quan trắc môi trường và công khai thông tin môi trường hiện đã được quy định khá cụ thể, làm cơ sở cho việc thực hiện thống nhất hoạt động này trong bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường tại các KKT nói riêng. Tuy vậy, quy định nghĩa vụ thực hiện quan trắc môi trường của chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng và chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ trong KKT vẫn bộc lộ hạn chế sau: Việc quy định chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT phải có nghĩa vụ báo cáo kết quả quan trắc môi trường cho Ban Quản lý KKT và Sở Tài nguyên và Môi trường gây sự trùng lặp, không cần thiết. Ban quản lý KKT có trách nhiệm tổng hợp thông tin từ chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng để lập báo cáo môi trường KKT gửi đến Tổng Cục Môi trường và Sở Tài nguyên Môi

trường. Với quy định như hiện nay đã không tạo nên cơ chế một cửa trong quản lý các KKT, thêm vào đó gây nhiều thủ tục rườm rà, trùng lặp không cần thiết làm khó khăn cho chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng KKT, cũng như chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT.

Thứ hai, ứng phó sự cố môi trường. Sự cố môi trường là tai biến hoặc rủi ro xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi bất thường của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng. Theo Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và Nghị định 82/2015/NĐ-CP quy định về trách nhiệm ứng phó sự cố môi trường như sau: Khi xảy ra sự cố môi trường, Ban Quản lý KKT và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT phải có trách nhiệm huy động khẩn cấp nhân lực, vật lực và phương tiện để ứng phó kịp thời đảm bảo an toàn cho người và tài sản; tổ chức cứu người và tài sản, đồng thời thông báo ngay cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường nơi xảy ra sự cố. Trong trường hợp sự cố xảy ra vượt quá khả năng ứng phó của mình thì phải báo cáo khẩn cấp với cơ quan cấp trên có thẩm quyền để xử lý. Các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT có trách nhiệm xây dựng năng lực phòng ngừa và ứng phó thiên tai, sự cố môi trường

Ứng phó với sự cố môi trường là một nghĩa vụ quan trọng, đòi hỏi phải có những phương án kế hoạch dự phòng trước những tình huống xấu có thể xảy ra. Để thực hiện hoạt động này hiệu quả cần có sự chung tay, góp sức toàn bộ các nguồn nhân lực sẵn trong KKT, phối hợp với các cơ quan chức năng ở địa phương. Do vậy, cần quy định tất cả các chủ thể có mối liên hệ trực tiếp đến KKT đều phải có trách nhiệm ứng phó với sự cố môi trường là hết sức cần thiết nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của các chủ thể trong việc bảo vệ môi trường chung của KKT. Đồng thời, giảm được những hậu quả khôn lường của sự cố môi trường khi xảy ra. Tuy nhiên, pháp luật hiện

hành lại không quy định trách nhiệm của chủ đầu tư kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KCN trong việc ứng phó sự cố môi trường ở giai đoạn này là rất thiếu sót.

2.4. Trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường khu kinh tế của Việt Nam và một số nước

Theo Luật Bảo vệ Môi trường 2014 và các nghị định hướng dẫn thi hành đạo luật này, đặc biệt là Nghị định 82/2018/NĐ-CP quy định cụ thể về các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý và bảo vệ môi trường KKT như sau¹⁸: Bộ Tài nguyên và Môi trường (đối với các KKT và các dự án trong KKT có quy mô lớn), UBND cấp tỉnh (Sở Tài nguyên môi và Môi trường) đối với các KKT và các dự án trong các KKT có quy mô thuộc thẩm quyền phê duyệt của tỉnh, UBND cấp huyện đối với một số dự án quy mô nhỏ và một số Bộ ngành khác đối với dự án có tính đặc thù. Theo đó, Tổng cục Môi trường chịu trách nhiệm giúp Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện các nhiệm vụ, trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường KKT; hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các quy định trong lĩnh vực này; (ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm ban hành quy chế phối hợp giữa Ban quản lý với cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh và cấp huyện trong việc quản lý và bảo vệ môi trường KKT; chỉ đạo công tác kiểm tra, thanh tra; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, kiến nghị và xử lý vi phạm pháp luật về môi trường thuộc thẩm quyền, chỉ đạo trong việc ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường.

Trong đó, Nghị định 82/2018/NĐ-CP thay thế Thông tư liên tịch số 06/2015/TTLT-BKHĐT-BNV đã quy định khá chi tiết trách nhiệm của Ban quản lý KKT như sau: (i) Tổ chức thực hiện thẩm định và phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong khu công nghiệp, khu kinh tế; (ii)

¹⁸ Xem Chương 9 Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và Chương 5 Nghị định số 82/2018/NĐ-CP;

Tiếp nhận đăng ký và xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường cho các dự án đầu tư thuộc diện phải đăng ký trong khu công nghiệp, khu kinh tế; (ii) Thẩm định, phê duyệt và kiểm tra, xác nhận đề án bảo vệ môi trường chi tiết và đề án bảo vệ môi trường đơn giản cho các dự án đầu tư trong khu công nghiệp, khu kinh tế; (ii) Kiểm tra, xác nhận việc thực hiện các công trình, biện pháp bảo vệ môi trường phục vụ giai đoạn vận hành của các dự án đầu tư trong khu công nghiệp, khu kinh tế¹⁹.

Ban quản lý KKT là đơn vị trực tiếp quản lý, xử lý và khắc phục các sự cố về môi trường trong KKT, do đó việc Nghị định 82/2018/NĐ-CP đã quy định chi tiết trách nhiệm của cơ quan này là cần thiết, đã góp phần giải quyết một số hạn chế vướng mắc trong cơ chế, chính sách và quy định của pháp luật đối với các KCN, KKT; mặt khác bổ sung những quy định mới nhằm hoàn thiện thêm khung pháp lý liên quan đến hoạt động của các KKT, góp phần tạo dựng một môi trường đầu tư thuận lợi và nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước tại KKT. Tuy nhiên, qua khảo sát, nghiên cứu thực tiễn triển khai Nghị định 82/2018/NĐ-CP thời gian qua, người nghiên cứu nhận thấy một số những quy định vướng mắc ảnh hưởng tới vấn đề quản lý môi trường tại KKT, cụ thể:

Thứ nhất, Nghị định chưa quy định rõ vai trò của Ban quản lý KKT trong cơ cấu, tổ chức cũng như hoạt động thanh tra tại KKT. Hoạt động thanh tra tại KKT đóng vai trò cực kì quan trọng, giúp cơ quan nhà nước kịp thời phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT, từ đó có các biện pháp ngăn chặn, xử lý kịp thời để bảo vệ môi trường cũng như sinh hoạt và phát triển của KKT và môi trường và sức khỏe của con người. Tuy nhiên, qua khảo sát người nghiên cứu nhận thấy, toàn bộ các điều khoản trong Nghị định 82/1018/NĐ-CP chưa quy định về vai trò cũng như vị trí

¹⁹ Quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 63 Nghị định 82/2018/NĐ-CP;

pháp lý của Ban quản lý KKT trong cơ cấu, tổ chức của Ban thanh tra hoạt động tại KKT. Do đó, phát huy vai trò, với tư cách là đơn vị quản lý trực tiếp các hoạt động tại KKT, cần thiết phải làm rõ vị trí, vai trò của Ban quản lý dự án KKT trong Ban thanh tra KKT.

Thứ hai, bộ máy, biên chế của các cơ quan quản lý Nhà nước có liên quan đến bảo vệ môi trường KKT còn mỏng ở cả cấp Trung ương và địa phương, chưa đáp ứng được mức độ phát triển ngày càng lớn của các KKT và doanh nghiệp KCN, KKT. Cụ thể, theo Thông tư liên tịch số 06/2015/TTLT-BKHĐT-BNV ngày 03/9/2015 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Nội vụ thì Ban quản lý KKT được trí 07 biên chế trong 01 phòng chuyên môn. Nhưng để thực hiện những nhiệm vụ theo quy định của Nghị định 82/2018/NĐ-CP thì việc bố trí số lượng biên chế trên đây là không đáp ứng yêu cầu. Do đó, khi Nghị định 82/2018/NĐ-CP có hiệu lực buộc các đơn vị phải sắp xếp lại tổ chức bộ máy, trong khi số lượng biên chế được giao ít, nhưng thông tư hướng dẫn nghị định 82/2018/NĐ-CP lại chưa ban hành để hướng dẫn cụ thể, nên hiện nay nhiều KKT đang vướng mắc, đang chờ hướng dẫn tiếp theo. Đặc biệt, đối với các tỉnh thuộc khu vực biên giới, để quản lý, điều hành, mỗi cửa khẩu đều phải bố trí một Văn phòng đại diện Ban Quản lý (hoặc Ban quản lý cửa khẩu), mặc dù không đảm bảo tiêu chí 7 biên chế trở lên song cũng không thể sáp nhập do các cửa khẩu nằm cách xa nhau về mặt địa lý. Mặt khác, đối với khu kinh tế có các cửa khẩu biên giới đất liền còn phải thực hiện các nội dung về tổ chức, bộ máy theo Quyết định số 45/2013/QĐ -TTg ngày 25/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế điều hành hoạt động tại các cửa khẩu biên giới đất liền. Như vậy, tồn tại sự không thống nhất giữa mô hình Ban quản lý cửa khẩu và Văn phòng đại diện tại cửa khẩu. Điều này gây khó khăn rất lớn trong quá trình sắp xếp tổ chức bộ máy của các đơn vị.

Ngược lại Việt Nam, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, bộ máy quản lý KKT không chỉ đủ về số lượng nhân lực mà việc tuyển chọn, bổ nhiệm cũng như cơ cấu người quản lý KKT theo một quy trình chặt chẽ và dân chủ. Cụ thể²⁰: Ở cấp Trung ương, Chính phủ Hàn Quốc thành lập ủy ban Phát triển KKT (Free economic zone Committe) trực thuộc trực tiếp Thủ tướng Chính phủ gồm có các thành viên là lãnh đạo nhiều Bộ ngành của Hàn Quốc và đại diện một số nhà nghiên cứu, nhà kinh tế cao cấp do Bộ trưởng Bộ Kinh tế Tri thức làm Trưởng ủy ban. Ủy ban có nhiệm vụ xây dựng quy hoạch, chính sách, kế hoạch phát triển các KKT tự do, quyết định những vấn đề lớn ngoài thẩm quyền của chính quyền tỉnh. Giúp việc cho ủy ban có Văn phòng Xây dựng Kế hoạch KKT tự do (free economic zone planning office), gồm các cán bộ của các bộ, ngành và địa phương. Văn phòng này có trách nhiệm giúp ủy ban thực hiện các nhiệm vụ và điều phối hoạt động của 6 KKT tự do. Ở cấp địa phương, Ban quản lý KKT tự do được thành lập tại các địa phương có KKT tự do, trực thuộc chính quyền cấp tỉnh. Trưởng ban quản lý KKT tự do được tuyển chọn theo một quy trình rất chặt chẽ (không nhất thiết phải là công chức Nhà nước mà có thể tuyển chọn từ khu vực tư nhân), là người có kinh nghiệm và trình độ cao trong lĩnh vực quản lý đầu tư, xây dựng, am hiểu về phát triển kinh tế. Ban quản lý KKT là cơ quan thực thi các chính sách về KKT, quản lý đầu tư, xây dựng KKT tự do theo quy hoạch. Một số Ban quản lý KKT có thẩm quyền rộng, được thực hiện các quyền hạn trong phạm vi quyền hạn của chính quyền tỉnh.

Trong quá trình điều hành, các vấn đề liên quan đến KKT được xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng trên cơ sở tham khảo ý kiến của Hội đồng tư vấn bao gồm đại diện các bộ, ngành, các doanh nghiệp, các chuyên gia trên nhiều lĩnh vực.

²⁰ Theo Trần Duy Đông, Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc.
Nguồn: <http://www.khucongngiep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.aspx>

Để tạo thực hiện cơ chế hành chính thông thoáng “một cửa, tại chỗ”, Chính phủ quy định thẩm quyền rất lớn cho Ban quản lý KKT cấp tỉnh và được quy định trong một đạo Luật riêng về KKT. Ban quản lý KKT có các quyền hạn tương đương với chủ tịch tỉnh, tự xây dựng kế hoạch đầu tư phát triển, quyết định cấp phép đầu tư, xây dựng KKT. Chỉ có những dự án lớn đầu tư vào KKT trong những ngành quan trọng, dẫn dắt, định hướng cho toàn ngành mới cần xin ý kiến của cấp Trung ương (ủy ban Phát triển KKT).

Thứ ba, chưa quy định nguồn kinh phí để trang bị các thiết bị, dụng cụ quan trắc cần thiết để kịp thời phát hiện những sai phạm trong công tác môi trường tại các Ban quản lý KKT. Những hiện tượng như suy thoái hay sự cố môi trường cần được kịp thời phát hiện, theo dõi để xử lý. Tuy nhiên, thực hiện được công việc này ngoài nhân tố về con người cần thiết phải có các công cụ trang bị để phục vụ như máy quan trắc, máy đo chỉ số môi trường. Tuy vậy, hiện nay các Ban quản lý dự án KKT đang loay hoay không biết lấy kinh phí từ đâu, trong khi đó luật không quy định, dẫn đến công việc quan trọng này thường bị bỏ trống, khi sự cố xảy ra, môi trường bị ảnh hưởng thì mới phát hiện được, làm thiệt hại đến kinh tế cũng như sức khỏe con người.

Về vấn đề này, kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, đất nước này hiện có 8 khu kinh tế tự do rải rác khắp cả nước để đáp ứng nhu cầu doanh nghiệp, gồm Incheon, Busan-Jinhae, Gwangyang, Hoàng Hải, Daegu-Gyeongbuk, Bờ Đông, Chungbuk và Saemangeum-Gunsan. Để quản lý hiệu quả môi trường các khu kinh tế tự do thì kinh nghiệm của Hàn Quốc dựa vào sự hợp lực giữa các ngành công nghiệp khác nhau tại đây, đồng thời không ngại đổ vào đây hàng tỷ USD nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng như mua sắm trang thiết bị, xây dựng điện, đường để hỗ trợ các ngành công nghệ cao, kinh tế quốc tế, giải trí, du lịch và bảo vệ môi trường. Hệ thống giao thông và cơ sở hạ tầng của nước này thường được coi là lợi thế chính giúp các doanh nghiệp giảm chi phí vận

hành, rút ngắn thời gian giao hàng và cải thiện dịch vụ khách hàng²¹. Và nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng, các khu kinh tế tự do ở châu Phi thất bại vì không được kết nối với nền kinh tế toàn cầu và không cải thiện cơ sở hạ tầng (Rất nhiều khu kinh tế mới tại đây thiếu điện và các trang thiết bị cần thiết hoặc nằm quá xa cảng).

Thứ tư, Ban quản lý KKT không có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật về môi trường trong KKT. Đây là một điểm bất cập làm giảm hiệu quả công tác quản lý môi trường trong KKT. Theo pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, cũng như Luật Bảo vệ môi trường thì Ban quản lý KKT không có quyền xử phạt vi phạm hành chính khi phát hiện các sai phạm về môi trường. Nếu phát hiện ra các sai phạm như xả thải không đúng quy định, không thực hiện các nội dung trong đánh giá tác động môi trường thì Ban quản lý KKT không có quyền ra quyết định xử phạt hành vi mà phải báo cáo và phối hợp với cơ quan có thẩm quyền để xử lý. Điều này dẫn đến: (i) Việc xử lý không kịp thời, các chủ thể vi phạm dễ xóa dấu vết hành vi vi phạm; (ii) Làm giảm vai trò của Ban quản lý KKT tại khu vực mà đáng lẽ Ban quản lý KKT phải có quyền xử lý trực tiếp để đảm bảo tính nghiêm minh, kịp thời.

Ngược lại với Việt Nam, tại Thái Lan, Vụ Quản trị địa phương thuộc Bộ Nội vụ là một trong những cơ quan chịu trách nhiệm trong việc quản lý các nguồn lực tự nhiên và môi trường ở cả khu vực nông thôn và thành thị, trong các KCN, KKT. Dựa trên những chính sách của chính phủ, Vụ soạn thảo định hướng và mục tiêu chiến lược 5 năm nhằm nâng cao năng lực của chính quyền địa phương trong quản lý môi trường và Vụ này có toàn quyền trong phát hiện và xử lý đối với hành vi vi phạm về môi trường²². Hay tại

²¹ Theo: <https://vnexpress.net/kinh-doanh/dac-khu-kinh-te-canh-bac-cua-cac-quoc-gia-3741330.html>;

²² Kinh nghiệm quản lý môi trường của các nước, nguồn: moitruong.com.vn, truy cập ngày 07/08/2017 9:48:48 PM ;

Singapore, theo Buildvietinfo, ngay từ những năm 1970, nước này đã tổ chức riêng Bộ Môi trường và Cục Phòng chống ô nhiễm nhằm thực hiện các biện pháp kiểm soát ô nhiễm không khí, ô nhiễm nước và quản lý chất thải rắn. Đồng thời, hai tổ chức này cũng là chủ thể có trách nhiệm kiểm soát và xử lý các chất độc hại²³. Cũng tương tự, tại Hàn Quốc Hàn Quốc, các KKT tự do cũng được hỗ trợ từ Chính phủ để xây dựng một số công trình hạ tầng kỹ thuật cơ bản. Hàn Quốc chỉ phát triển 6 KKT để tập trung nguồn lực của Nhà nước để phát triển các KKT này, trong đó có phân chia giai đoạn hết sức cụ thể, phù hợp khả năng huy động nguồn lực, trong đó ưu tiên tập trung đầu tư cho 3 KKT thành lập năm 2003, các KKT còn lại sẽ được phát triển trong trong giai đoạn 2020-2030. Thực tế nguồn vốn hỗ trợ của Chính phủ Hàn Quốc và chính quyền địa phương chiếm tỷ lệ chủ yếu trong vốn đầu tư các công trình hạ tầng cơ bản trong KKT²⁴

Như vậy, có thể thấy kinh nghiệm của Hàn Quốc, Thái Lan và Singapore là quản lý môi trường phải được xem xét trên nhiều mặt, thực hiện từ cơ sở, giao quyền cho cơ sở dựa trên một chiến lược tổng thể rõ ràng được chính quyền địa phương thông qua và chính phủ phê duyệt.

²³ Kinh nghiệm quản lý môi trường của các nước, nguồn: moitruong.com.vn, truy cập ngày 07/08/2017 9:48:48 PM ;

²⁴Trần Duy Đông, Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc, nguồn: <http://www.khucongnghep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.aspx>;

Kết luận Chương 2

Pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động của KKT, là một bộ phận quan trọng cấu thành pháp luật về bảo vệ môi trường, là cơ sở pháp lý để kiểm soát hoạt động trong các khu KKT. Các nội dung phân tích trong chương 2 đã làm nổi bật lên vai trò của pháp luật, cụ thể các nội dung đã được làm rõ: (i) Các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công, xây dựng KKT; (ii) Các quy định của pháp luật trong giai đoạn tiến hành đầu tư xây dựng; (iii) Các quy định của pháp luật trong giai đoạn đi vào hoạt động của KKT; (iv) Quy định của pháp luật về trách nhiệm thực thi pháp luật bảo vệ môi trường trong KKT; (v) So sánh với quy định của pháp luật một số nước trên thế giới về bảo vệ môi trường trong KKT, như Hàn Quốc, Nhật Bản, Hàn kỳ, Thái Lan và Singapore.

Qua các nội dung được phân tích trên đây, người nghiên cứu đã làm rõ được các nội dung quy định của pháp luật Việt Nam trong việc bảo vệ môi trường trong KKT, từ đó chỉ ra những bất cập. Đặc biệt, công trình đã có những so sánh cụ thể để làm rõ sự khác nhau giữa các quy định của Việt Nam với một số nước trên thế giới về vấn đề bảo vệ môi trường trong KKT từ giai đoạn triển khai cho đến giai đoạn KKT đi vào hoạt động.

Những nghiên cứu trên đây là luận chứng khoa học để người nghiên cứu đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường tổng KKT ở chương sau đây.

Chương 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CÁC KHU KINH TẾ Ở VIỆT NAM TRÊN CƠ SỞ VẬN DỤNG KINH NGHIỆM MỘT SỐ NƯỚC

3.1. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế ở Việt Nam

3.1.1. Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các khu kinh tế phải đảm bảo phát triển bền vững

Tại Hội nghị thượng đỉnh trái đất lần thứ hai họp tại Rio De Janeiro năm 1992, trong tuyên bố của Hội nghị quan điểm phát triển bền vững chính thức được đưa ra. Theo tinh thần của tuyên bố này, phát triển bền vững được hiểu là cách phát triển thỏa mãn nhu cầu của các thế hệ hiện tại nhưng không làm ảnh hưởng đến khả năng thỏa mãn nhu cầu của các thế hệ mai sau.

Phát triển kinh tế xã hội là con đường đi lên tất yếu của mỗi quốc gia. Trên con đường đó, sự phát triển mạnh mẽ, liên tục về kinh tế phải được thực hiện đồng thời với việc lành mạnh hóa xã hội và bảo vệ môi trường. Phát triển bền vững là một tiến trình phát triển đòi hỏi sự tiến triển đồng thời của ba yếu tố: kinh tế, xã hội và môi trường. Mọi hoạt động phát triển kinh tế, xã hội đều phải được tiến hành trên cơ sở duy trì và cải thiện môi trường.

Ở Việt Nam, quan điểm này đã được xác định rõ trong Nghị quyết của Bộ Chính trị số 41/2004/NQ/TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước như sau: “*Bảo vệ môi trường là vấn đề của toàn nhân loại; là nhân tố đảm bảo sức khỏe và chất lượng cuộc sống của nhân dân, góp phần vào việc phát triển*

kinh tế xã hội, ổn định chính trị, an ninh quốc gia và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta”.

Cụ thể hóa quan điểm này, dưới góc độ pháp lý đã chính thức được đề cập lần đầu tiên tại Điều 3 Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005 *“Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, đảm bảo tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường”.* Theo quan điểm này, Nhà nước Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân trong xã hội được khai thác, sử dụng các yếu tố của môi trường vào mọi mục đích khác nhau song các chủ thể này cũng phải thực hiện nghĩa vụ duy trì và cải thiện chất lượng môi trường cho các thế hệ mai sau. Hoạt động bảo vệ môi trường được đặt ngang tầm với các hoạt động phát triển kinh tế xã hội. Do vậy, để đảm bảo phát triển bền vững, việc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường tại các KKT ở Việt Nam cần đáp ứng các yêu cầu sau: (i) đảm bảo đồng thời lợi ích của chủ cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ và chủ đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng trong KKT với lợi ích xã hội, lợi ích công cộng. Để thực hiện được yêu cầu đó việc xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế đối với chất thải cần sửa đổi cho phù hợp hơn; các quy định về phí bảo vệ môi trường đối với khí thải hay các quy định về thuế bảo vệ môi trường cần được xây dựng kịp thời để khuyến khích các chủ thể thay đổi hành vi theo hướng có lợi cho môi trường; qua đó vừa đảm bảo lợi ích kinh tế của họ vừa đảm bảo lợi ích chung của xã hội và cộng đồng; (ii) Đảm bảo các hoạt động sản xuất luôn được thực hiện trên cơ sở kết hợp hài hòa giữ bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế, xã hội và đề cao việc phòng ngừa ô nhiễm môi trường KKT. Xây dựng các quy định về sản xuất sạch hơn, giảm thiểu phát sinh chất thải từ các KKT sẽ là những giải pháp cần thiết cho việc đáp ứng yêu cầu này.

3.1.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường khu kinh tế phải đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường

Pháp luật bảo vệ môi trường KKT là một bộ phận của pháp luật bảo vệ môi trường. Vì thế pháp luật bảo vệ môi trường KKT luôn phải đảm bảo sự thống nhất với pháp luật bảo vệ môi trường. Nếu pháp luật bảo vệ môi trường KKT thiếu đi sự đồng bộ với các quy định khác của pháp luật môi trường dẫn đến khả năng thực thi và hiệu quả thực thi sẽ không đạt kết quả cao. Do vậy, hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường KKT đảm bảo sự đồng bộ với pháp luật môi trường khi đáp ứng các yêu cầu như: đảm bảo sự đồng bộ với các quy định về quản lý chất thải; đảm bảo sự đồng bộ với các quy định pháp luật về ĐTM.

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường khu kinh tế phải đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế, quốc tế và hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường

Khu vực hóa, toàn cầu hóa là xu thế tất yếu cho sự tồn tại và phát triển của các quốc gia hiện nay. Nó tạo nên mối quan hệ gắn bó, phụ thuộc và tác động qua lại lẫn nhau giữa các quốc gia trên tất cả các lĩnh vực: kinh tế, chính trị, giáo dục, y tế, bảo vệ môi trường, v.v, thông qua việc ký kết các điều ước quốc tế, các hiệp định song phương, đa phương.

Cùng với việc tham gia các Hội nghị quốc tế về bảo vệ môi trường, Việt Nam đã tham gia ký kết nhiều Công ước quốc tế về môi trường (Công ước Basel, Công ước Stockholm).

Để đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, phát huy hơn nữa hiệu quả hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này việc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường KKT cần đảm bảo các vấn đề cơ bản sau: (i) Tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp tham gia và mở rộng các quan hệ thương mại quốc tế; (ii) Tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp tận dụng những lợi thế của

sự phát triển mạnh mẽ về khoa học kỹ thuật và công nghệ trong bối cảnh mở rộng tự do hóa thương mại. Điều này đã làm thúc đẩy phát triển những ngành công nghiệp tiên tiến áp dụng công nghệ kỹ thuật cao, công nghệ xanh, công nghệ sạch thân thiện với môi trường. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường KKT cần được thực hiện đảm bảo tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh hạ tầng kỹ thuật KKT, các cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ trong KKT có thể tiếp cận và ứng dụng những loại hình công nghệ này.

3.1.4. Khảo cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới trong việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong khu kinh tế

Song song với quá trình phát triển kinh tế, đã từ sớm các quốc gia trên thế giới nhận thức được vai trò của KKT trong việc thu hút vốn đầu tư, tạo công ăn việc làm, góp phần thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Để đảm bảo cho sự phát triển nhằm phát huy hết vai trò của KKT, các quốc gia đã sớm nhận thức được việc phải bảo vệ môi trường trong KKT. Vì thế, pháp luật của nhiều quốc gia đã từ sớm có những quy định nhằm điều chỉnh các hoạt động nhằm bảo vệ môi trường cho khu kinh tế, điển hình như Nhật Bản, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Singapore. Những kinh nghiệm của pháp luật các nước này là nguồn tài liệu quý giá giúp Việt Nam có những giải pháp để hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT của mình.

3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động các Khu kinh tế ở Việt Nam

3.2.1. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng khu kinh tế

Như đã phân tích, giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng KKT là giai đoạn quan trọng, làm cơ sở cho các hoạt động tiếp theo trong KKT. Do đó, nếu thực hiện tốt công tác bảo vệ môi trường trong giai đoạn này sẽ là tiền đề cho

việc quản lý hiệu quả môi trường trong KKT. Qua nghiên cứu nhận thấy, để thực hiện tốt vấn đề bảo vệ môi trường trong giai đoạn này, cần phải có những quy định thiết thực, phát huy được tính răn đe, nghiêm trị của pháp luật đối với mọi hành vi trong KKT. Để làm được điều đó, nhà làm luật cần tham khảo các kinh nghiệm của các nước như Hàn Quốc, Nhật Bản. Theo đó, ngay từ giai đoạn này, pháp luật cần có những quy định tăng cường công tác kiểm tra giám sát các chủ thể có nghĩa vụ liên quan đến bảo vệ môi trường ngay từ khâu thiết kế hạ tầng kỹ thuật KKT, đồng thời cần phải có chế tài xử phạt nghiêm khi các chủ thể này chưa thực hiện đúng các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường KKT kể từ giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng KKT; Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ hoặc thu hút sự đầu tư để hoàn thiện hệ thống các cảnh báo về môi trường cho. Các giải pháp cụ thể:

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định về bảo vệ môi trường trong việc lập quy hoạch xây dựng khu kinh tế:

(i) Cần quy định cụ thể trong Nghị định 82/2018/NĐ-CP về trách nhiệm lập quy hoạch xây dựng KKT cần phải có hệ thống thu gom, lưu trữ, xử lý chất thải rắn; hệ thống thu gom và thoát nước mưa; hệ thống thu gom, thoát nước và xử lý nước thải; mạng lưới các điểm quan trắc chất lượng môi trường xung quanh, các khu vực có nguy cơ gây tác hại đối với môi trường phải có khoảng cách an toàn về môi trường đối với khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên.

(ii) Quy định trách nhiệm của chủ đầu tư trong việc bố trí vị trí cho nguồn khí thải và tiếng ồn; quy định cụ thể trong Thông tư 35/2015/TT-BTNMT khoảng cách an toàn về môi trường tới khu dân cư và khu bảo tồn thiên nhiên bao nhiêu là hợp lý, chiều rộng của các dải cây xanh là bao nhiêu sẽ đủ để đảm bảo ngăn ngừa tình trạng ô nhiễm bụi, ô nhiễm tiếng ồn từ KKT đó tới khu đô thị.

Thứ hai, hoàn thiện quy định về bảo vệ môi trường trong thiết kế, hạ tầng kỹ thuật KKT. Quy định yêu cầu chủ đầu tư có trách nhiệm tiến hành đồng thời, đồng bộ hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật kkt với quá trình triển khai thi công xây dựng KKT. Ngoài ra, cần nâng cao công tác kiểm tra, thanh tra để phát hiện hành vi vi phạm để xử lý kịp thời, nghiêm túc, đúng pháp luật.

3.2.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu kinh tế

Để nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường trong giai đoạn triển khai thi công dự án, pháp luật Việt Nam cần khảo cứu kinh nghiệm của Hòa Kỳ. Theo đó, cần quy định gắn trách nhiệm đối với vấn đề bảo vệ môi trường trong KKT nói riêng, gắn hoàn toàn trách nhiệm cho chủ đầu tư. Cụ thể, buộc chủ đầu tư dự án phải chịu mọi trách nhiệm về bảo vệ môi trường từ giai đoạn khởi công cho đến khi đi vào hoạt động nên buộc chủ đầu tư phải thực hiện các khâu cũng như công việc bảo vệ môi trường trong suốt quá trình thi công.

Ngoài quy định trên đây, quá trình thi công xây dựng KKT, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND cấp tỉnh, Ban quản lý KKT, v.v, cần phối hợp kiểm tra, giám sát kịp thời, thường xuyên để phát hiện hành vi vi phạm của chủ đầu tư nhằm có những chấn chỉnh, xử lý kịp thời, hiệu quả.

3.2.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động khu kinh tế

Thứ nhất, cần hoàn thiện các quy định về thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn trong hoạt động của KKT. Để quá trình hoạt động của KKT đảm bảo an toàn cho môi trường, nhà làm luật mà trước hết nhà nước cần phải xác định nhiệm vụ thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn trong quá trình hoạt động của KKT là một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong hình thành và hoạt động

KKT. Về nội dung này, Việt Nam cần học tập kinh nghiệm của Nhật Bản, Singapore bằng tư duy là kiểm soát, sản xuất hợp lý, phát thải ít nhất ngay từ đầu vào, do đó Chính phủ Nhật Bản đã ban hành những quy định pháp luật nghiêm ngặt ngay từ đầu về tiêu chuẩn phát thải chất thải, kiểm soát ô nhiễm nước, không khí và giám sát ô nhiễm chất độc hại. Qua khảo sát nghiên cứu, trên cơ sở kinh nghiệm của Nhật Bản và Singapore, trong thời gian tới để quản lý hiệu quả việc thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn trong hoạt động của KKT, cần hoàn thiện các quy định của pháp luật Việt Nam theo hướng:

Một là, quy định gắn trách nhiệm của chủ đầu tư kinh doanh trong KKT đối với vấn đề khí thải. Quy định trách nhiệm đối với chủ đầu tư trong việc bỏ chi phí để xử lý khí thải để bảo vệ môi trường đối với khí thải. Có những chính sách khen thưởng, khuyến khích cụ thể nhằm để chủ nguồn thải áp dụng các biện pháp giảm thiểu khí thải.

Hai là, ban hành chế tài cụ thể nhằm xử lý hành vi xả nước thải nguy hại ra môi trường không qua xử lý.

Ba là, cần có những quy định cụ thể cho chủ cơ sở kinh doanh trong KKT có nghĩa vụ phân loại tại nguồn thành chất thải có thể tái chế sử dụng được và chất thải phải tiêu hủy hoặc chôn lấp; quy định hướng dẫn cụ thể về giảm thiểu, phân loại, đóng gói và chuyển giao CTRTT; quy định chi tiết các điều kiện đối với cơ sở tái chế CTRTT. Đối với quản lý chất thải nguy hại (CTNH) cần quy định thời điểm bắt buộc phải làm thủ tục đăng ký chủ nguồn thải; quy định về điều kiện an toàn đối với nơi lưu giữ CTNH.

Thứ hai, đối với các quy định về vấn đề quan trắc môi trường. Cần quy định làm rõ chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật KKT và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong KKT phải có nghĩa vụ báo cáo kết quả quan trắc môi trường cho Ban Quản lý KKT và Sở Tài nguyên và Môi trường gây sự trùng lặp, không cần thiết; cần quy định tất cả các chủ thể

có mối liên hệ trực tiếp đến KKT đều phải có trách nhiệm ứng phó với sự cố môi trường là hết sức cần thiết nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của các chủ thể trong việc bảo vệ môi trường chung của KKT.

3.2.4. Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường khu kinh tế

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Nghị định 82/2018/NĐ-CP, Thông tư 35/2015/TT-BTNMT và các văn bản liên quan đã có những quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc quản lý môi trường trong KKT. Tuy nhiên, như phân tích các quy định này còn nhiều vướng mắc, khó thực hiện. Do đó, để nâng cao hiệu quả thực hiện trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong bảo vệ môi trường trong hoạt động tại KKT, cần hoàn thiện pháp luật theo hướng:

Thứ nhất, quy định rõ vai trò của Ban quản lý KKT trong cơ cấu, tổ chức cũng như hoạt động của Ban thanh tra tại KKT. Như đã phân tích, hoạt động thanh tra tại KKT đóng vai trò cực kì quan trọng, giúp cơ quan nhà nước kịp thời phát hiện những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT, từ đó có các biện pháp ngăn chặn, xử lý kịp thời để bảo vệ môi trường cũng sinh hoạt và phát triển của KKT và môi trường và sức khỏe của con người. Để đảm bảo tính hiệu quả từ quy định cho đến thực tiễn thực hiện, Việt Nam nên học kinh nghiệm của Hàn Quốc trong quy định vai trò, vị trí của Ban quản lý KKT, theo đó Hàn Quốc thành lập ủy ban Phát triển KKT (Free economic zone Committe) trực thuộc trực tiếp Thủ tướng Chính phủ, đồng thời giao cho Ban kinh tế quyền được kiểm tra, thanh tra, xử lý các hành vi vi phạm về môi trường trong KKT.

Thứ hai, cần tổ chức bộ máy quản lý Nhà nước có liên quan đến bảo vệ môi trường KKT đủ số lượng và năng lực để đảm bảo cho công tác bảo vệ môi trường trong các hoạt động tại KKT. Về nội dung này, thiết nghĩ nhà làm

luật nên khảo cứu kinh nghiệm của Hàn Quốc về cách bổ nhiệm và tổ chức thành viên Ban quản lý KKT. Kinh nghiệm của Hàn Quốc cho thấy, bộ máy quản lý KKT không chỉ đủ về số lượng nhân lực mà việc tuyển chọn, bổ nhiệm cũng như cơ cấu người quản lý KKT theo một quy trình chặt chẽ và dân chủ. Cụ thể²⁵: Ở cấp trung ương, Chính phủ Hàn Quốc thành lập ủy ban Phát triển KKT (Free economic zone Committe) trực thuộc trực tiếp Thủ tướng Chính phủ gồm có các thành viên là lãnh đạo nhiều Bộ ngành của Hàn Quốc và đại diện một số nhà nghiên cứu, nhà kinh tế cao cấp do Bộ trưởng Bộ Kinh tế Tri thức làm Trưởng ủy ban. Ủy ban có nhiệm vụ xây dựng quy hoạch, chính sách, kế hoạch phát triển các KKT tự do, quyết định những vấn đề lớn ngoài thẩm quyền của chính quyền tỉnh. Giúp việc cho ủy ban có Văn phòng Xây dựng Kế hoạch KKT tự do (free economic zone planning office), gồm các cán bộ của các bộ, ngành và địa phương. Văn phòng này có trách nhiệm giúp ủy ban thực hiện các nhiệm vụ và điều phối hoạt động của 6 KKT tự do. Ở cấp địa phương, Ban quản lý KKT tự do được thành lập tại các địa phương có KKT tự do, trực thuộc chính quyền cấp tỉnh. Trưởng ban quản lý KKT tự do được tuyển chọn theo một quy trình rất chặt chẽ (không nhất thiết phải là công chức Nhà nước mà có thể tuyển chọn từ khu vực tư nhân), là người có kinh nghiệm và trình độ cao trong lĩnh vực quản lý đầu tư, xây dựng, am hiểu về phát triển kinh tế. Ban quản lý KKT là cơ quan thực thi các chính sách về KKT, quản lý đầu tư, xây dựng KKT tự do theo quy hoạch. Một số Ban quản lý KKT có thẩm quyền rộng, được thực hiện các quyền hạn trong phạm vi quyền hạn của chính quyền tỉnh.

Thứ ba, cần quy định rõ nguồn kinh phí để trang bị các thiết bị, dụng cụ quan trắc cần thiết để kịp thời phát hiện những sai phạm trong công tác môi

²⁵ Theo Trần Duy Đông, Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc. Nguồn: <http://www.khucongngiep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.aspx>

trường tại các Ban quản lý KKT. Thực tiễn cho thấy Hàn Quốc làm rất tốt điều này. Hàn Quốc hiện có 8 khu kinh tế tự do rải rác khắp cả nước để đáp ứng nhu cầu doanh nghiệp, gồm Incheon, Busan-Jinhae, Gwangyang, Hoàng Hải, Daegu-Gyeongbuk, Bờ Đông, Chungbuk và Saemangeum-Gunsan. Để quản lý hiệu quả môi trường các khu kinh tế tự do thì kinh nghiệm của Hàn Quốc dựa vào sự hợp lực giữa các ngành công nghiệp khác nhau tại đây, đồng thời không ngại đổ vào đây hàng tỷ USD nhằm xây dựng cơ sở hạ tầng như mua sắm trang thiết bị, xây dựng điện, đường để hỗ trợ các ngành công nghệ cao, kinh tế quốc tế, giải trí, du lịch và bảo vệ môi trường.

Thứ tư, cần trao thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính cho Ban quản lý KKT đối với hành vi vi phạm pháp luật về môi trường trong KKT. Điều này giúp Ban quản lý KKT chủ động, kịp thời xử lý những hành vi vi phạm trong KKT. Đồng thời, nâng cao vai trò, trách nhiệm, đặc biệt quyền của Ban quản lý KKT, giúp Ban này thực hiện có hiệu quả hơn trách nhiệm quản lý nhà nước của mình.

Kết luận Chương 3

Trên cơ sở những vấn đề lý luận và thực trạng pháp luật về KKT đã làm cơ sở khoa học giúp công trình nghiên cứu đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật trên cơ sở những định hướng phù hợp, đặc biệt là có khảo cứu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới như Hàn Quốc, Nhật Bản, Hoa Kỳ, Trung Quốc, Singapore. Cụ thể các giải pháp ở chương 3 tập trung hoàn thiện các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong KKT từ giai đoạn chuẩn bị xây dựng KKT, giai đoạn tiến hành xây dựng và giai đoạn KKT đi vào hoạt động. Các giải pháp đề xuất dựa trên những luận chứng khoa học đã được xây dựng ở Chương 1,2, đồng thời có khảo cứu kinh nghiệm một số nước trên thế giới đảm bảo góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ môi trường trong các KKT tại Việt Nam trong thời gian tới.

C. PHÂN KẾT LUẬN CHUNG

Bên cạnh những đóng góp tích cực về mặt kinh tế - xã hội do sự phát triển, hoạt động tại các KKT ở nước ta trong thời gian qua đã tạo ra những sức ép không nhỏ cho môi trường. Để ngăn ngừa nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái môi trường do hoạt động tại KKT việc ban hành và triển khai áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường KKT đã được triển khai và quan tâm đúng mức ở Việt Nam.

Các quy định pháp luật bảo vệ môi trường KKT về cơ bản đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ môi trường KKT. Tuy nhiên, qua quá trình phân tích, đánh giá và thực tế triển khai đã kiểm chứng đã cho thấy pháp luật trong lĩnh vực này vẫn tồn tại một số bất cập nhất định. Do vậy, hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường KKT ở nước ta hiện nay là yêu cầu cấp thiết nhằm tạo một hành lang pháp lý bảo vệ môi trường KKT mang tính đồng bộ, đầy đủ và chặt chẽ dựa trên cơ sở đảm bảo quan điểm phát triển bền vững của Đảng và Nhà nước; đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường; đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế và quan hệ hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

[1] Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), *Thông tư số 35/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về Bảo vệ môi trường trong khu kinh tế, khu công nghiệp*;

[2] Chính phủ (2008), *Nghị định 29/2008/NĐ-CP của Chính phủ quy định về khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất*;

[3] Chính phủ (2018), *Nghị định 82/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định về khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất*;

[4] Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2014), *Luật Bảo vệ môi trường*

II. Các công trình nghiên cứu khoa học

[1] Nguyễn Ngọc Anh Đào (2013), Luận án “*Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong BVMT ở Việt Nam hiện nay*” thực hiện tại Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Học viện Khoa học xã hội;

[2] Trần Duy Đông (2011), *Kinh nghiệm phát triển các khu kinh tế tự do tại Hàn Quốc*;

nguồn: <http://khucongnghep.com.vn/nghiencuu/tabid/69/articleType/ArticleView/articleId/400/Default.aspx>

[3] Lê Hồng Hạnh (2010), Bình luận khoa học và định hướng giải quyết một số vụ [tranh chấp môi trường điển hình](#);

[4] Vũ Thu Hạnh (2012) “*Cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường*”; sách chuyên khảo, xuất bản năm 2012;

[5] Hội thảo khoa học quốc tế "Phát triển đặc khu kinh tế - Kinh nghiệm và Cơ hội" đã diễn ra tại TP. Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh vào ngày 20/3/2019;

[6] Lưu Ngọc Tô Tâm (2012), Luận án tiến sĩ: “*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam*” thực hiện tại trường Đại học Luật Hà Nội.

[7] Phương Nhung (2010), “*Môi trường khu công nghiệp, khu chế xuất các tỉnh phía bắc - Thực trạng và bài học kinh nghiệm*” đăng trên tạp chí Quản lý Nhà nước, số 174/2010;

[8] Vũ Thị Duyên Thủy (2011), “*Thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các Khu công nghiệp ở Việt Nam*”, đăng tại Tạp chí Luật học số 9/2011.

[9] Doãn Hồng Nhung (2015), “*Hoàn thiện hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường khu công nghiệp*”, đăng trên Tạp chí tài nguyên & Môi trường năm số 9/2015.