

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ MÔI TRƯỜNG, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

I. MÔI TRƯỜNG VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA MÔI TRƯỜNG

1. Khái niệm môi trường, vai trò của môi trường đối với cuộc sống

1.1. Định nghĩa

Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và vật chất nhân tạo bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và sinh vật.¹

Môi trường được tạo thành bởi các yếu tố (hay còn gọi là các thành phần môi trường) sau đây: Không khí, nước, đất, âm thanh, ánh sáng, lòng đất, núi, rừng, sông, hồ, biển, sinh vật, hệ sinh thái, các khu dân cư, khu sản xuất, khu bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, di tích lịch sử và các hình thái vật chất khác. Trong đó, không khí, đất, nước, hệ sinh thái... là các yếu tố tự nhiên (các yếu tố này xuất hiện và tồn tại không phụ thuộc vào ý chí của con người); khu dân cư, khu sản xuất, di tích lịch sử... là các yếu tố vật chất nhân tạo (các yếu tố do con người tạo ra, tồn tại và phát triển phụ thuộc vào ý chí của con người). Các yếu tố tự nhiên được xem là yếu tố cơ bản duy trì sự sống của con người, còn các yếu tố vật chất nhân tạo có tác dụng làm cho cuộc sống của con người thêm phong phú và sinh động. Theo cách định nghĩa trên, con người trở thành trung tâm trong mối quan hệ với tự nhiên và dĩ nhiên mối quan hệ giữa con người với nhau tạo thành trung tâm đó chứ không phải mối quan hệ giữa các thành phần khác của môi trường.

Theo cách hiểu khác², môi trường được kết hợp bởi các nhân tố môi trường khác nhau như môi trường tự nhiên, môi trường xã hội. Môi trường tự nhiên bao gồm các nhân tố thiên nhiên như vật lý, hoá học, sinh học, tồn

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2005.

² Hội đồng phối hợp công tác phổ biến giáo dục pháp luật của Chính phủ (2008), *Pháp luật về bảo vệ môi trường*, tr1-2.

tại ngoài ý muốn của con người, nhưng cũng ít nhiều chịu tác động của con người. Đó là ánh sáng mặt trời, núi, sông, biển cả, không khí, động, thực vật, đất, nước... Môi trường tự nhiên cho ta không khí để thở, đất để xây dựng nhà cửa, trồng cây, chăn nuôi, cung cấp cho con người các loại tài nguyên khoáng sản cần thiết cho sản xuất, tiêu thụ và là nơi chứa đựng, đồng hoá các chất thải, cung cấp cho chúng ta cảnh đẹp để giải trí, làm cho cuộc sống con người thêm phong phú.

Môi trường xã hội là tổng thể các quan hệ giữa người với người. Đó là những luật lệ, thể chế, cam kết, quy định, ước định... ở các cấp khác nhau như: Liên hợp quốc, Hiệp hội các nước, quốc gia, tỉnh, huyện, cơ quan, làng xã, họ tộc, gia đình, tổ nhóm, các tổ chức tôn giáo, tổ chức đoàn thể,... Môi trường xã hội định hướng hoạt động của con người theo một khuôn khổ nhất định, tạo nên sức mạnh tập thể thuận lợi cho sự phát triển, làm cho cuộc sống của con người khác với các sinh vật khác.

Ngoài ra, môi trường còn được cấu thành bởi môi trường nhân tạo, bao gồm tất cả các nhân tố do con người tạo nên, làm thành những tiện nghi trong cuộc sống, như ô tô, máy bay, nhà ở, công sở, các khu vực đô thị, công viên nhân tạo...

Môi trường theo nghĩa rộng là tất cả các nhân tố tự nhiên và xã hội cần thiết cho sự sinh sống, sản xuất của con người, như tài nguyên thiên nhiên, không khí, đất, nước, ánh sáng, cảnh quan, quan hệ xã hội...

Môi trường theo nghĩa hẹp không xét tới tài nguyên thiên nhiên, mà chỉ bao gồm các nhân tố tự nhiên và xã hội trực tiếp liên quan tới chất lượng cuộc sống con người. Ví dụ: môi trường của học sinh gồm nhà trường với thầy giáo, bạn bè, nội quy của trường, lớp học, sân chơi, phòng thí nghiệm, vườn trường, tổ chức xã hội như: Đoàn, Đội. Các hương ước dòng tộc, làng xóm với những quy định thành văn hoặc chỉ truyền miệng nhưng vẫn được công nhận, thi hành. Với các cơ quan hành chính các cấp thực hiện các quy định của luật pháp, nghị định, thông tư. Tóm lại, môi trường là tất cả những gì có xung quanh ta, cho ta cơ sở để sống và phát triển.

1.2. Các ảnh hưởng mang tính phổ biến của môi trường

Tính phổ biến toàn cầu của vấn đề môi trường thể hiện ở các khía cạnh sau³:

- Ảnh hưởng của những tác hại do con người gây ra cho môi trường, không chỉ giới hạn trong phạm vi vùng, quốc gia mà còn ảnh hưởng đến các nước, các khu vực lân cận.

- Việc tàn phá môi trường ảnh hưởng đến mọi xã hội bất chấp cơ cấu chính trị kinh tế ở đó như thế nào. Không có bất cứ quốc gia nào được loại trừ khỏi sự trả thù của thiên nhiên, dẫu đó là quốc gia giàu hay nghèo.

- Sự xuất hiện các chế định pháp lý quốc tế liên quan đến môi trường thể hiện rõ tính chất toàn cầu của vấn đề môi trường nhất là những thập kỷ cuối của thế kỷ XX được đánh dấu bằng sự ra đời hàng loạt các tổ chức quốc tế và các điều ước quốc tế về môi trường.

- Vấn đề bảo vệ môi trường đã trở thành một trong các yếu tố của chính sách phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Điều kiện về bảo vệ môi trường là một trong những điều khoản của các hợp đồng liên doanh, đầu tư nước ngoài ký kết thuộc nhiều quốc gia khác nhau.

1.3. Môi trường và sự phát triển bền vững⁴

Tăng trưởng và phát triển kinh tế là mục tiêu phấn đấu của mỗi quốc gia và là tiêu chí để người dân đánh giá hiệu quả điều hành đất nước của bộ

³ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, 2011, tr15-17

⁴ Xem thêm:

- Võ Thị Mỹ Hương (2013), Hoàn thiện Luật Bảo vệ môi trường 2005 nhìn từ yêu cầu phát triển bền vững, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* số 9(241)/tháng 5/2013, tr.48-55

- Hà Huy Thành, Lê Cao Đoàn (Đồng chủ biên, 2011), *Vấn đề môi trường trong phát triển xã hội và quản lý xã hội theo hướng bền vững ở Việt Nam*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội

- Phạm Thị Ngọc Trâm (Chủ biên, 2006, *Quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường vì sự phát triển bền vững dưới góc nhìn xã hội – nhân văn*, NXB Khoa học Xã hội, Hà Nội...

- Phạm Hữu Nghị (2007), Tổ chức thương mại thế giới với vấn đề thương mại-Môi trường và những thách thức, cơ hội đối với Việt Nam về thương mại-Môi trường, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 02/năm 2007, tr 35 - 43

máy quản lý nhà nước. Tuy nhiên, ở mức độ phát triển của thế giới như hiện nay thì yếu tố môi trường đang là một thách thức lớn nhất cho sự sinh tồn của nhân loại, con người đã và đang phải đối mặt với những vấn đề nghiêm trọng như: sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên, ô nhiễm môi trường, biến đổi khí hậu trái đất và sự gia tăng dân số, đói nghèo cùng với các tệ nạn xã hội,... gây trở ngại to lớn cho sự phát triển kinh tế, ổn định chính trị - xã hội của mỗi quốc gia, đòi hỏi các quốc gia phải gắn phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường sinh thái, nâng cao trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp. Bảo vệ môi trường là một nội dung quan trọng của phát triển bền vững.

Phát triển bền vững được hình thành từ những năm giữa của thế kỷ 20. Từ đó đến nay, nội dung phát triển bền vững được nghiên cứu và sâu sắc hơn. Nội dung cốt lõi của phát triển bền vững là phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Để đạt được điều này, tất cả các thành phần kinh tế - xã hội, nhà nước, các tổ chức xã hội... phải bắt tay nhau thực hiện nhằm mục đích dung hòa 3 lĩnh vực chính: kinh tế - xã hội - môi trường⁵.

Thuật ngữ “phát triển bền vững” xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm *Chiến lược bảo tồn Thế giới* (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên Quốc tế - IUCN) với nội dung rất đơn giản: “Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học”. Khái niệm này được phổ biến rộng rãi vào năm 1987 nhờ Báo cáo Brundtland (còn gọi là Báo cáo *Our Common Future*) của Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới - WCED (nay là Ủy ban Brundtland). Báo cáo này ghi rõ: Phát triển bền vững là “*sự phát triển có thể đáp ứng được những nhu cầu hiện tại mà không ảnh hưởng, tổn hại đến những khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai...*”. Nói cách khác, phát triển bền vững phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ⁶.

⁵.http://vi.wikipedia.org/wiki/Ph%C3%A1t_tri%E1%BB%83n_b%E1%BB%81n_v%E1%BB%Afng.

⁶.http://vi.wikipedia.org/wiki/Ph%C3%A1t_tri%E1%BB%83n_b%E1%BB%81n_v%E1%BB%Afng.

Năm 1987, Hội đồng Thế giới về Môi trường và Phát triển (WCED) của Liên hợp quốc, trong báo cáo “*Tương lai chung của chúng ta*”, đã định nghĩa Phát triển bền vững là “*Sự phát triển đáp ứng được những yêu cầu hiện tại, nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau*”. Năm 2002, Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Phát triển bền vững (họp ở Johannesburg, Cộng hòa Nam Phi) đã nêu rõ: Phát triển bền vững là “*quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa ba mặt của sự phát triển: phát triển kinh tế (nhất là tăng trưởng kinh tế); phát triển xã hội (nhất là thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, xóa đói giảm nghèo và giải quyết việc làm); bảo vệ môi trường (nhất là xử lý, khắc phục tình trạng ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường, phòng chống cháy và chặt phá rừng; khai thác hợp lý và sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên)*”⁷.

Đối với Việt Nam, phát triển bền vững cũng đã được đề cập đến từ khi chúng ta thực hiện đổi mới toàn diện đất nước. Cùng với sự phát triển của quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, quan niệm về phát triển bền vững ngày càng hoàn thiện hơn. Cụ thể:

- Quyết định số 187 - CT ngày 12/06/1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) về triển khai thực hiện “*Kế hoạch quốc gia về Môi trường và Phát triển bền vững giai đoạn 1991-2000*” đã tạo lập nền tảng tư tưởng pháp lý đầu tiên cho quá trình lập pháp hướng tới sự phát triển bền vững. Trong nội dung văn bản này, Hội đồng Bộ trưởng đã giao trách nhiệm cho các cơ quan nhà nước và từng địa phương xây dựng chiến lược phát triển bền vững phù hợp với điều kiện và mục tiêu phát triển.

- Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25/06/1998 của Bộ Chính trị về “*Tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*” xác định nhiệm vụ trọng tâm của quan niệm phát triển bền vững chính là nhiệm vụ bảo vệ môi trường, coi bảo vệ môi trường là điều kiện tiên quyết bảo đảm cho sự phát triển bền vững.

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX (năm 2001) của Đảng và trong Chiến lược phát triển [kinh tế](#) - xã hội 2001 - 2010 chỉ rõ: “*Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng [kinh tế](#) đi đôi với thực hiện*

⁷http://vi.wikipedia.org/wiki/Ph%C3%A1t_tri%E1%BB%83n_b%E1%BB%81n_v%E1%BB%AFng

tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường” và “Phát triển kinh tế - xã hội gắn chặt với bảo vệ và cải thiện môi trường, bảo đảm sự hài hoà giữa môi trường nhân tạo với môi trường thiên nhiên, giữ gìn đa dạng sinh học” đã cụ thể hóa mục tiêu của phát triển bền vững, gắn phát triển kinh tế với tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường – đây là những trụ cột quan trọng của phát triển bền vững.

- Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X của Đảng đã rút ra bài học đầu tiên trong 5 bài học kinh nghiệm lớn từ thực tiễn phát triển hơn 20 năm đổi mới đất nước là *“Bài học về phát triển nhanh và bền vững”*, đưa phát triển bền vững trở thành đường lối, quan điểm của Đảng và định hướng chính sách phát triển của nước ta hiện nay.

- Báo cáo chính trị tại Đại hội XI, Đảng ta đã khẳng định bài học về mục tiêu phải bảo đảm phát triển bền vững nền kinh tế, đó là: *“Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược”*; *“Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội”*. Quan điểm phát triển bền vững trong Đại hội XI của Đảng đã có nội hàm rộng hơn, gắn kết chặt chẽ hợp lý, hài hòa giữa các mục tiêu kinh tế - xã hội - môi trường. Đảng ta khẳng định: *“Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là yêu cầu ưu tiên hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế tri thức; tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hoà với phát triển văn hoá, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân; phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu”*.

- Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/04/2012 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 khẳng định *“Phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước; kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ tài nguyên, môi trường, bảo đảm quốc phòng, an ninh và trật tự an toàn xã hội”*, trong đó nhấn mạnh *“Tạo lập điều kiện để mọi người và mọi cộng đồng trong xã hội có cơ hội bình đẳng*

để phát triển, được tiếp cận những nguồn lực chung và được tham gia, đóng góp và hưởng lợi, tạo ra những nền tảng vật chất, tri thức và văn hóa tốt đẹp cho những thế hệ mai sau. Sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên, đặc biệt là loại tài nguyên không thể tái tạo, gìn giữ và cải thiện môi trường sống; xây dựng xã hội học tập; xây dựng lối sống thân thiện môi trường, sản xuất và tiêu dùng bền vững”.

Dưới góc độ pháp luật bảo vệ môi trường, phát triển bền vững đã được thể hiện ngay từ Luật bảo vệ môi trường năm 1993 – Luật bảo vệ môi trường đầu tiên của Việt Nam. Điều này được thể hiện ngay trong lời nói đầu Luật BVMT 1993 đã khẳng định bảo vệ môi trường “*nhằm bảo vệ sức khoẻ nhân dân, bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, phục vụ sự nghiệp phát triển lâu bền của đất nước, góp phần bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu*”. Nếu như Luật bảo vệ môi trường năm 1993 chưa thể hiện rõ quan điểm phát triển bền vững thì Luật bảo vệ môi trường năm 2005, phát triển bền vững là một nguyên tắc của Luật bảo vệ môi trường. Cụ thể, bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội để phát triển bền vững đất nước; bảo vệ môi trường quốc gia phải gắn với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu⁸.

Từ những quan điểm, định hướng trên của Đảng Cộng sản Việt Nam cũng như quy định pháp luật về phát triển bền vững chúng ta có thể rút ra những nhận định cơ bản sau đây:

Thứ nhất, phát triển bền vững là nội dung quan trọng trong tiến trình phát triển của mọi quốc gia, là nhân tố bảo đảm hài hòa giữa phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội, trong đó, bảo vệ môi trường là một trong ba trụ cột của phát triển bền vững.

Thứ hai, quan niệm về phát triển bền vững của nước ta không khác quan niệm của các nước. Theo đó, 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 hoà giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường⁹. Đây là điều kiện thuận lợi để xây dựng, triển khai và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững phù hợp với điều kiện thực tiễn Việt Nam trên cơ sở tiếp thu

⁸ Khoản 1 Điều 4 Luật BVMT 2005.

⁹ Khoản 4 Điều 3 Luật BVMT 2005.

có chọn lọc kinh nghiệm phát triển bền vững của các nước, đồng thời cũng là nội dung pháp lý quan trọng cho việc thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường theo quan điểm phát triển bền vững.

1.4. Thực trạng môi trường Việt Nam và thế giới

1.4.1. Thực trạng môi trường trên thế giới

Kể từ Hội nghị đầu tiên về môi trường của thế giới (Stockholm 1972) đến nay, cộng đồng thế giới đã có nhiều nỗ lực để đưa vấn đề môi trường vào các chương trình nghị sự ở cấp quốc tế và quốc gia nhưng hiện trạng môi trường toàn cầu được cải thiện không đáng kể. Vấn đề môi trường chưa thật sự được lồng ghép với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia. Dân số toàn cầu tăng nhanh, sự nghèo đói, sự khai thác, tiêu thụ quá mức các nguồn tài nguyên thiên nhiên, sự phát thải quá mức "khí nhà kính" v.v... là những vấn đề bức xúc có tính phổ biến trên toàn cầu. Trong "tuyên bố Johannesburg về phát triển bền vững" năm 2002 của Liên hợp quốc đã khẳng định về những thách thức mà nhân loại đang và sẽ phải đối mặt có nguy cơ toàn cầu là: "Môi trường toàn cầu tiếp tục trở nên tồi tệ. Suy giảm đa dạng sinh học tiếp diễn, trữ lượng cá tiếp tục giảm sút, sa mạc hoá cướp đi ngày càng nhiều đất đai màu mỡ, tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu đã hiển hiện rõ ràng. Thiên tai ngày càng nhiều và ngày càng khốc liệt. Các nước đang phát triển trở nên dễ bị tổn hại hơn. Ô nhiễm không khí, nước và biển tiếp tục lấy đi cuộc sống thanh bình của hàng triệu người." Thực trạng môi trường thế giới tác động hầu hết đến các quốc gia vì toàn cầu sở hữu chung một tài sản là "Trái đất", cụ thể:

Thứ nhất, ô nhiễm tầng khí quyển và hiệu ứng nhà kính. Khí thải công nghiệp, khí thải của các phương tiện giao thông có động cơ, khí thoát ra từ các quá trình sinh học đã là các nguồn chủ yếu gây ô nhiễm môi trường không khí. Hàm lượng ngày càng tăng của các loại khí CO₂, CH₄, ... là loại khí thải do các ngành công nghiệp có sử dụng nhiên liệu hoá thạch thải ra đã gây hiệu ứng nhà kính với hậu quả nghiêm trọng. Hậu quả của hiện tượng này là sự thay đổi khí hậu và mực nước biển dâng cao.

Thứ hai, ô nhiễm biển và đại dương. Ước tính đến năm 2020, tổng lượng chất phóng xạ có trong đại dương sẽ tăng nhiều lần so với năm 2000, trong đó các chất thoát biển và chất phóng xạ sẽ tăng lên 100 lần, chất triti

(hidrô siêu nặng) sẽ tăng 1000 lần. Lượng dầu do đắm tàu, rò rỉ trong vận chuyển và phun ra từ giếng khai thác vào các đại dương từ 5 - 10 triệu tấn/năm, số dầu do các xí nghiệp công nghiệp thải từ 3 - 5 triệu tấn.

Thứ ba, thủng tầng ôzôn. Sự phá hoại tầng ôzôn là nguy hại rất lớn đối với con người và thiên nhiên. Nguyên nhân của sự phá hoại tầng ôzôn là do sự sử dụng và thải chất CFC, ngoài ra còn do các hợp chất oxy nitơ được tạo ra trong khí thải của máy bay phản lực cỡ lớn và của các loại máy bay khi bay vào tầng cao làm phân giải khí ôzôn. Các máy bay cỡ lớn bay ở tầng bình lưu tiêu hao hàng chục vạn tấn xăng dầu cũng sẽ thải ra một lượng lớn oxit nitơ, có thể phá hoại 10% khí ôzôn.

Thứ tư, tình trạng chuyển dịch ô nhiễm. Theo tài liệu về quy hoạch môi trường của Liên hợp quốc, mỗi năm toàn cầu có 500 triệu tấn rác thải nguy hại, trong đó có 98% là của các nước phát triển. Việc một số nước phát triển chuyển dịch công nghệ lạc hậu và các chất thải dưới nhiều hình thức khác nhau sang các nước đang phát triển là một thực tế cần được chú trọng.

1.4.2. Thực trạng môi trường Việt Nam¹⁰

Nhận xét tổng thể môi trường ở Việt Nam hiện nay tiếp tục xuống cấp nghiêm trọng và cần được bảo vệ khẩn cấp. Điều này được thể hiện trên những khía cạnh sau:

Thứ nhất, rừng đang bị suy thoái và thu hẹp diện tích đến mức đáng báo động; tình trạng lâm tặc xâm hại rừng vẫn diễn ra phổ biến và chưa có biện pháp khắc phục hiệu quả. Mặc dù trong những năm gần đây, tỷ lệ che phủ rừng ở nước ta đã đạt mức khoảng 30% diện tích tự nhiên nhưng tình trạng suy thoái rừng vẫn diễn biến theo chiều hướng xấu so với hơn nửa thế kỷ trước, chất lượng rừng ngày càng giảm sút. Rừng ngập mặn, đầm phá đã bị khai thác quá mức, việc sử dụng rừng ngập mặn để nuôi trồng thủy sản trên quy mô lớn làm diện tích rừng này ngày càng bị thu hẹp.

Thứ hai, đa dạng sinh học trên đất liền và dưới biển bị suy giảm: Địa bàn cư trú của các loài động thực vật hoang dã bị thu hẹp và chia cắt. Nhiều loại động vật quý hiếm bị săn bắt. Nhiều loài đã có nguy cơ bị tuyệt chủng. Nguồn gien quý hiếm bị suy giảm. Một vấn đề nữa cần đề cập trong nội dung này là tình trạng xâm thực của các loài sinh vật lạ đang làm suy thoái nguồn đa dạng sinh học của Việt Nam như rùa tai đỏ, ốc bươu vàng...

¹⁰ Chương 10, Báo cáo môi trường quốc gia năm 2010.

Thứ ba, chất lượng nguồn nước giảm, nước thải sinh hoạt đô thị, các khu công nghiệp xả trực tiếp vào kênh, mương, sông, hồ dẫn đến tình trạng ô nhiễm nghiêm trọng môi trường nước ở một số nơi như thành phố Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hải Phòng, thành phố Việt Trì (tỉnh Phú Thọ), thành phố Biên Hoà (tỉnh Đồng Nai). Chất lượng nước một số hệ thống sông như sông Nhuệ - Đáy, sông Cầu, sông Đồng Nai và các sông Sài Gòn, Cửu Long đã bị suy giảm. Nhiều chỉ tiêu như chất hữu cơ, BOD5, COD, NH₄, N, P cao hơn tiêu chuẩn cho phép. Nguy cơ thiếu nước cho sinh hoạt và sản xuất ở nhiều vùng ngày càng trầm trọng. Nguy cơ thiếu nước vào những thập kỷ tới có khả năng xảy ra.

Nước biển ven bờ đã bắt đầu có dấu hiệu ô nhiễm. Hàm lượng các chất hữu cơ, chất dinh dưỡng, kim loại nặng, vi sinh, hoá chất bảo vệ thực vật ở một số nơi vượt tiêu chuẩn cho phép 2-5 lần. Hàm lượng dầu ở một số vùng biển vượt quá tiêu chuẩn và đang có xu hướng tăng dần.

Nước ngầm đang bị cạn kiệt dần về lượng, bị ô nhiễm và suy giảm về chất. Mấy năm gần đây đã xảy ra suy giảm mức nước ngầm vào mùa hè ở Tây Nguyên và các tỉnh miền núi phía Bắc.

Thứ tư, ô nhiễm môi trường đô thị và khu công nghiệp tăng về số vụ và mức độ tàn phá môi trường ngày càng nghiêm trọng hơn. Hiện nay, nước ta có 623 thành phố, thị xã, thị trấn, trong đó có 5 thành phố trực thuộc Trung ương, 82 thành phố, thị xã thuộc tỉnh. Tỷ lệ dân cư đô thị trên tổng dân số năm 1986 là 19%; năm 1990 là 20%; năm 1999 là 23%; năm 2010 là 33% và dự báo đến năm 2020 là 45%.

Ô nhiễm môi trường tại các đô thị ngày càng gia tăng. Ở nước ta chưa có đô thị nào được công nhận là đô thị sạch/ đô thị xanh (nước sạch, không khí sạch, đất sạch). Môi trường ở nhiều đô thị ở nước ta bị ô nhiễm do chất thải rắn và chất thải lỏng chưa được thu gom và xử lý theo đúng quy định. Trong khi đó, khí thải, tiếng ồn, bụi... của nguồn giao thông nội thị và mạng lưới sản xuất quy mô vừa và nhỏ cùng với cơ sở hạ tầng yếu kém càng làm cho điều kiện vệ sinh môi trường ở nhiều đô thị đang thực sự lâm vào tình trạng đáng báo động. Đặc biệt hệ thống cấp thoát nước lạc hậu, xuống cấp không đáp ứng được yêu cầu. Mức ô nhiễm không khí về bụi và các khí thải độc hại nhiều nơi vượt tiêu chuẩn cho phép nhiều lần, đặc biệt tại một số thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh vượt tiêu chuẩn cho phép từ 2-5 lần.

Môi trường các khu công nghiệp, đặc biệt ở các khu công nghiệp cũ, các ngành hoá chất, luyện kim, xi măng, chế biến đang bị ô nhiễm do các chất thải rắn, nước thải, khí thải và các chất thải độc hại chưa được xử lý theo đúng quy định. Các cơ sở công nghiệp do trong nước đầu tư chủ yếu có quy mô nhỏ, công nghệ sản xuất lạc hậu (chỉ có 20% xí nghiệp cũ đã đổi mới công nghệ). Khoảng 90% cơ sở sản xuất cũ chưa có thiết bị xử lý nước thải.

Tính đến năm 2009, toàn quốc đã có đến 249 khu công nghiệp được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ nhưng chỉ có khoản 50% khu công nghiệp là có hệ thống xử lý nước thải tập trung (kể cả hệ thống hoạt động chưa có hiệu quả). Hiện nay, khoảng 70% trong tổng số hơn 1 triệu m³ nước thải/ngày từ các khu công nghiệp xả thẳng ra các nguồn tiếp nhận không qua xử lý gây ô nhiễm môi trường nước mặt trên diện rộng. Bên cạnh đó, các chất thải rắn phát sinh từ các khu công nghiệp ngày càng lớn về số lượng, càng đa dạng độc hại về tính chất nhưng tỷ lệ thu gom, phân loại và xử lý đúng kỹ thuật môi trường, đặc biệt đối với việc quản lý, vận chuyển và đăng ký nguồn thải đối với chất thải nguy hại còn rất nhiều bất cập.

Thứ năm, suy thoái môi trường nông thôn. Môi trường nông thôn đang bị ô nhiễm do các điều kiện vệ sinh và cơ sở hạ tầng yếu kém. Việc sử dụng không hợp lý các loại hoá chất nông nghiệp cũng gây ô nhiễm môi trường nông thôn. Đặc biệt, ô nhiễm môi trường nông thôn đang ngày một gia tăng số lượng lớn về vỏ bao thuốc bảo vệ thực vật (trung bình là 19.637 tấn/năm) hầu như không được thu gom mà bị thải bỏ vương vãi trên đồng ruộng, kênh, mương. Đây là nguồn gây ô nhiễm khá nghiêm trọng cho môi trường đất và nước. Việc phát triển tiểu thủ công, làng nghề và công nghiệp chế biến ở một số vùng do công nghệ sản xuất lạc hậu, qui mô sản xuất nhỏ, phân tán xen kẽ trong dân và hầu như không có thiết bị thu gom, xử lý chất thải, đã gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Nước sinh hoạt và vệ sinh là vấn đề cấp bách, điều kiện vệ sinh môi trường nông thôn vẫn chưa được cải thiện đáng kể, tỷ lệ số hộ có hố xí hợp vệ sinh chỉ đạt từ 28% đến 30% và từ 30% đến 40% số hộ ở nông thôn được dùng nước hợp vệ sinh.

Thứ sáu, sự cố môi trường diễn ra ngày càng nhiều và mức độ thiệt hại đã tăng lên đáng kể. Tai biến thiên nhiên gần đây có xu hướng gia tăng. Hiện tượng lũ quét trên các lưu vực sông nhỏ, lũ trên các sông lớn, bão, lốc,

mưa đá, mưa axit, hạn hán kéo dài, nứt đất, xói lở bờ sông, ven biển trong thập niên vừa qua đã gây thiệt hại to lớn về người, nhà cửa, tài sản, mùa màng ở nhiều nơi. Trong những năm qua, sự cố tràn dầu vẫn xảy ra nhiều và gây thiệt hại lớn. Từ năm 1994 - 2009 đã xác định được đối tượng gây ra 34 vụ với số lượng dầu tràn trên 4.000 tấn. Hậu quả của chất độc hoá học do chiến tranh để lại còn nặng nề. Hàng vạn trẻ em bị dị tật bẩm sinh, hàng triệu hecta rừng bị suy thoái nghiêm trọng.

Thứ bảy, vấn đề mưa a-xít. Mưa a-xít là do SO₂ và NO_x do các ngành công nghiệp thải ra không khí, sau đó kết hợp với nước, tạo thành các a-xít sulfuric và a-xít nitric. A-xít theo nước mưa, tuyết, sương, rơi trở lại mặt đất. Mưa a-xít có thể tạo ra ô nhiễm xuyên biên giới, khi di chuyển cùng gió và mây từ vùng này sang vùng khác. Những báo cáo của mạng lưới quan trắc quốc gia cho thấy, mưa a-xít từ nước ngoài vào Việt Nam đang tăng lên. Các hậu quả tiềm tàng của mưa a-xít bao gồm phá huỷ cây trồng, rừng và làm giảm sản lượng nông nghiệp, ô nhiễm các dòng sông, các hồ ảnh hưởng đến nuôi trồng thủy sản và các sinh vật khác, phá huỷ các công trình kiến trúc.

1.4.3. Nguyên nhân của thực trạng môi trường Việt Nam¹¹

Môi trường ngày càng biến đổi theo chiều hướng xấu và phức tạp, đe dọa nghiêm trọng sự sống trên trái đất. Nguyên nhân là:

- Nhận thức của các cấp, các ngành, các địa phương và trong toàn xã hội nói chung về tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường chưa đầy đủ và đúng mức. Trong nhiều trường hợp, nhận thức mới chỉ dừng ở mức độ thông tin thông thường; chưa trở thành ý thức và hành động cụ thể của từng cấp, từng ngành/địa phương và từng người.

- Hệ thống pháp luật và chính sách về môi trường còn thiếu, chưa đồng bộ và có nhiều bất cập. Việc thực thi pháp luật chưa nghiêm, thiếu những chế tài đủ mạnh nhằm ngăn ngừa và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Đầu tư cho bảo vệ môi trường còn rất thấp, lại dàn trải, chưa tập trung vào các trọng tâm, trọng điểm.

¹¹ Chương 10, Báo cáo môi trường quốc gia năm 2010.

- Bộ máy tổ chức quản lý nhà nước về môi trường còn nhiều yếu kém; phân công, phân cấp trách nhiệm chưa rõ ràng, thiếu hợp lý, thiếu số lượng và hạn chế về năng lực.

- Kết cấu hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật của nền kinh tế nói chung và của ngành bảo vệ môi trường nói riêng lạc hậu. Nguồn lực bảo vệ môi trường của Nhà nước và các doanh nghiệp bị hạn chế.

2. Bảo vệ môi trường và vai trò của pháp luật

2.1. Sự cần thiết phải bảo vệ môi trường và các cấp độ bảo vệ môi trường

Con người và môi trường có mối quan hệ hữu cơ, vì vậy con người muốn bảo vệ an toàn cuộc sống của mình thì phải bảo vệ môi trường. Để có thể bảo vệ môi trường, mọi quốc gia trên thế giới đều phải thực hiện sự quản lý nhà nước về môi trường vì các lý do: Tầm quan trọng của tài nguyên vì nó là yếu tố của môi trường; sự hữu hạn của tài nguyên cần sử dụng tiết kiệm chúng. Nhưng sử dụng tiết kiệm là việc khó, bất lợi cho người sử dụng nên nói chung việc sử dụng tài nguyên có xu hướng lãng phí và dễ xảy ra tranh chấp; bảo vệ tài nguyên và môi trường là sự nghiệp toàn dân và lâu dài, đòi hỏi sự tham gia đồng bộ của nhiều ngành, mọi địa phương và nhiều thế hệ nối tiếp nhau. Để có sự đồng bộ đó thì chỉ có Nhà nước mới có khả năng tổ chức và quản lý các hoạt động đó; có một số dạng môi trường mà việc bảo vệ nó không chỉ cần thống nhất hành động của cả một quốc gia mà còn cần đến sự thống nhất hành động của cả khu vực hay toàn cầu như nguồn nước hay khí quyển... Do đó chỉ có Nhà nước nhân danh cộng đồng, quốc gia mới có thể tham gia vào các hoạt động chung nhằm bảo vệ nguồn nước chung hay bầu không khí chung, bảo vệ tầng ô zôn, giảm hiệu ứng nhà kính... Từ những lý do trên, chúng ta thấy rõ việc bảo vệ môi trường là cần thiết và cần được thực hiện thông qua Nhà nước. Tuy nhiên không thể phủ nhận vai trò của cộng đồng, người dân trong một quốc gia trong vấn đề bảo vệ môi trường. Bảo vệ môi trường - yếu tố quan trọng trong chiến lược phát triển các quốc gia, được thể hiện dưới các cấp độ khác nhau:

- Cấp độ cá nhân: Môi trường ảnh hưởng tới từng cá nhân. Vì vậy, việc bảo vệ môi trường phải được coi là thuộc trách nhiệm của mỗi cá nhân.

- Cấp độ cộng đồng: Cộng đồng là tập thể người có gắn kết với nhau bằng những yếu tố kinh tế, xã hội hoặc tổ chức, chính trị. Ở cấp độ này, các biện pháp giáo dục, các hành động tập thể cần được chú trọng.

- Cấp độ địa phương, vùng: Việt Nam thực hiện theo nguyên tắc địa giới hành chính

- Cấp độ quốc gia: Thông qua hoạt động quản lý thống nhất của nhà nước trung ương.

- Cấp độ quốc tế: Môi trường là vấn đề mang tính toàn cầu, là vấn đề chung của mọi quốc gia.

2.2. Các biện pháp bảo vệ môi trường

2.2.1. Biện pháp chính trị

Biện pháp chính trị là việc bảo vệ môi trường thông qua hoạt động của Đảng phái, các tổ chức chính trị. Các đảng phái, các tổ chức này đưa ra cương lĩnh chủ trương bảo vệ môi trường và lãnh đạo cộng đồng thực hiện qua đó vừa nhằm mục đích bảo vệ môi trường vừa nhằm mục đích củng cố uy tín địa vị chính trị của tổ chức mình. Từ khuynh hướng này, ở một số quốc gia như Cộng hòa liên bang Đức đã xuất hiện Đảng Xanh với những đường lối chủ yếu là vận động và thực hiện những chủ trương nhằm bảo vệ môi trường. Đảng Xanh được xem là một đảng phái mạnh trong Quốc hội nhiều bang và Quốc hội cấp liên bang.

Vấn đề bảo vệ môi trường bằng biện pháp tổ chức – chính trị ở Việt Nam thông qua Đảng cộng sản Việt Nam đưa ra chủ trương đường lối bảo vệ môi trường và lãnh đạo nhà nước thực hiện; kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về môi trường; tổ chức các sinh hoạt chuyên đề về môi trường. Cách thức thực hiện này khác các nước khác là nhà nước không thành lập đảng phái về môi trường mà là chủ trương đường lối của Đảng đưa ra được thể chế hóa về pháp luật. Những văn kiện của Đảng đề cập trực tiếp đến vấn đề bảo vệ môi trường bao gồm: Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25 tháng 6 năm 1998 của Bộ chính trị ban chấp hành trung ương Đảng khóa VIII về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và Nghị quyết số 41 của Bộ chính trị ngày 15 tháng 11 năm 2004 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Các văn kiện này khẳng định: Bảo vệ

môi trường là vấn đề sống còn của đất nước, của nhân loại, là nhiệm vụ có tính xã hội sâu sắc, gắn liền với cuộc đấu tranh xóa đói giảm nghèo ở mỗi nước, với cuộc đấu tranh vì hòa bình và tiến bộ xã hội trên phạm vi toàn thế giới. Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân. Bảo vệ môi trường vừa là mục tiêu vừa là nội dung cơ bản của phát triển bền vững.

2.2.2. Biện pháp kinh tế¹²

Đây là biện pháp thị trường hay các cách tiếp cận thị trường đang ngày càng được nhiều nước sử dụng, nghĩa là sử dụng sức mạnh của thị trường để bảo vệ môi trường, đảm bảo cân bằng sinh thái. Tuy nhiên, khi áp dụng biện pháp này cần được cân nhắc một cách chắc chắn để biện pháp này phù hợp với hệ thống tài chính, tập quán, truyền thống và năng lực của hệ thống hành chính, hệ thống thể chế của từng nước.

Biện pháp kinh tế là những chính sách nhằm thay đổi chi phí và lợi ích của những hành động kinh tế thường xuyên tác động tới môi trường, tăng cường ý thức trách nhiệm trước việc gây ra hủy hoại môi trường. Biện pháp này được xem là một trong những phương tiện chính sách được sử dụng để đạt tới mục tiêu môi trường thành công do nó mềm dẻo, dễ lựa chọn cho người thực hiện.

Biện pháp này được áp dụng đối với đối tượng gây ảnh hưởng chủ yếu và lớn nhất đến môi trường chính là các doanh nghiệp, các dự án phát triển, các cơ sở sản xuất – kinh doanh – dịch vụ. Mục tiêu hướng đến của các đối tượng này là lợi nhuận bỏ qua lợi ích về môi trường. Vì vậy, khi sử dụng biện pháp gắn lợi ích kinh tế với lợi ích bảo vệ môi trường sẽ giúp các đối tượng quan tâm hơn đến môi trường. Biện pháp kinh tế làm cho lợi ích kinh tế và lợi ích môi trường tạo thành một thể thống nhất. Biện pháp này gồm hai hình thức cơ bản là ngân sách bảo vệ môi trường và sử dụng phương pháp kích thích lợi ích, cụ thể:

- *Ngân sách bảo vệ môi trường* bao gồm chi phí của Nhà nước và các giới kinh doanh; Quỹ bảo vệ môi trường; Thuế, phí, lệ phí môi trường, tài nguyên với mục đích hạn chế những nhu cầu không quan trọng, xác lập mức tối đa về việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên hay gây sức ép buộc các nhà

¹² Xem thêm: Trần Thanh Lâm(2006), *Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế*, NXB Lao động, Hà Nội.

sản xuất phải cải tiến kỹ thuật, nâng cao hiệu suất sử dụng nguyên liệu hoặc thay thế nhiên liệu ít ô nhiễm tùy theo mục đích sử dụng như: Thuế sử dụng đất, thuế tiêu thụ năng lượng; phí vệ sinh thành phố, phí cung cấp nước sinh hoạt, tưới tiêu....

- Kích thích lợi ích kinh tế để bảo vệ môi trường gồm các biện pháp: Hỗ trợ tài chính cho những dự án bảo vệ môi trường tích cực; ưu đãi đất đai; miễn hoặc giảm thuế đối với các dự án bảo vệ môi trường tích cực; áp dụng thuế suất cao đối với các dự án gây ảnh hưởng xấu cho môi trường; áp dụng thuế môi trường đối với các sản phẩm ảnh hưởng xấu lâu dài đến môi trường; ưu đãi về thị trường tiêu thụ sản phẩm; áp dụng biện pháp ký quỹ-đặt cọc đối với một số hoạt động gây ảnh hưởng xấu đối với môi trường.

Ngoài ra, còn có thể sử dụng các cơ chế thị trường khác như Nhân sinh thái (Nhân xanh), Bảo hiểm môi trường, Tín phiếu xanh,

2.2.3. Biện pháp khoa học – công nghệ

Là việc sử dụng các giải pháp công nghệ và kỹ thuật trong việc bảo vệ môi trường. Biện pháp quan trọng không thể thiếu trong việc bảo vệ môi trường do môi trường được tạo bởi nhiều yếu tố phức tạp cùng với đó là trình độ khoa học kỹ thuật phát triển nên các vấn đề như xử lý rác thải, bảo vệ tầng ôzôn... cần sử dụng biện pháp khoa học – công nghệ.

2.2.4. Biện pháp truyền truyền - giáo dục

Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân, có huy động được quần chúng tham gia bảo vệ môi trường thì công tác bảo vệ môi trường mới thành công. Vì vậy, truyền truyền – giáo dục môi trường có vai trò to lớn trong sự nghiệp bảo vệ môi trường của mỗi quốc gia. Thực hiện giáo dục – truyền truyền nhằm nâng cao nhận thức về môi trường trở thành trách nhiệm của toàn xã hội. Do đó, biện pháp này được xem là một công cụ quản lý môi trường gián tiếp và rất cần thiết, đặc biệt là các nước đang phát triển. Biện pháp này được thể hiện thông qua các hình thức:

- Đưa giáo dục ý thức bảo vệ môi trường vào chương trình học tập chính thức của các trường phổ thông, dạy nghề, cao đẳng và đại học.

- Sử dụng rộng rãi các phương tiện giáo dục truyền thông để giáo dục cộng đồng.

- Tổ chức các hoạt động cụ thể như: ngày môi trường thế giới, tuần lễ xanh, phong trào thành phố xanh, sạch, đẹp.

- Tổ chức các diễn đàn và các cuộc điều tra xã hội.

2.2.5. Biện pháp pháp lý¹³

Đó là việc thể chế hóa vấn đề môi trường bằng pháp luật. Các hình thức của biện pháp pháp lý: Quy định các quy tắc xử sự mà con người phải thực hiện khi khai thác và sử dụng các yếu tố môi trường; quy định các chế tài hình sự, kinh tế, hành chính để buộc các cá nhân, tổ chức phải thực hiện đầy đủ các đòi hỏi của pháp luật trong việc khai thác và sử dụng các yếu tố của môi trường; quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức bảo vệ môi trường; ban hành các tiêu chuẩn môi trường; giải quyết các tranh chấp liên quan đến việc bảo vệ môi trường.

II. KHÁI NIỆM LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Định nghĩa luật bảo vệ môi trường

Luật bảo vệ môi trường là một ngành luật độc lập trong hệ thống pháp luật Việt Nam, bao gồm tổng hợp các qui phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực bảo vệ môi trường sinh thái và quản lý môi trường sinh thái. Luật môi trường khác các luật khác ở mục đích điều chỉnh là bảo vệ môi trường. Luật môi trường đan xen với luật hành chính, luật dân sự... chứ không độc lập tuyệt đối.

2. Đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh

2.1. Đối tượng điều chỉnh

Đó là toàn bộ các quan hệ xã hội gắn với việc quản lý và bảo vệ môi trường sinh thái. Đối tượng điều chỉnh của luật môi trường rất đa dạng và phong phú bao gồm các nhóm:

- Quan hệ giữa nhà nước và cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước về môi trường như quan hệ về:

¹³ Xem thêm: Nguyễn Đức Khiển, Phạm Văn Đức, Đinh Minh Trí (2010), *Thực thi luật và chính sách bảo vệ môi trường tại Việt Nam*, NXB Thông tin và Truyền thông, Hà Nội.

- + Đánh giá tác động môi trường.
- + Thanh tra môi trường.
- + Xử lý vi phạm pháp luật môi trường.
- Quan hệ giữa cá nhân, tổ chức với nhau phát sinh do ý chí của các bên như:
 - + Quan hệ về bồi thường thiệt hại do việc gây ô nhiễm, suy thoái như sự cố môi trường gây ra.
 - + Quan hệ phát sinh từ việc giải quyết tranh chấp môi trường.
 - + Quan hệ trong lĩnh vực phối hợp đầu tư vào các chương trình bảo vệ môi trường.

2.2. Phương pháp điều chỉnh

Căn cứ vào đối tượng điều chỉnh là hai nhóm quan hệ xã hội nêu trên, Luật môi trường sử dụng hai phương pháp điều chỉnh đó là:

- Phương pháp mệnh lệnh: Chủ yếu điều chỉnh nhóm quan hệ giữa nhà nước và cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước về môi trường.
- Phương pháp bình đẳng: Điều chỉnh mối quan hệ giữa cá nhân, tổ chức.

3. Nguồn của luật môi trường

Nguồn của một ngành luật là những văn bản pháp lý chứa đựng các quy phạm pháp luật của ngành luật đó.

(1) Hiến pháp

Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 10.

(2) Các luật (liên quan tới công tác bảo vệ môi trường)

- Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 được Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam Khoá XI, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 29 tháng 11 năm 2005 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2006;
- Các luật về tài nguyên:
 - + Bộ tiêu chuẩn môi trường bắt buộc áp dụng;
 - + Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004;

- + Luật Đất đai năm 2003;
- + Luật Thủy sản năm 2003;
- + Luật Dầu khí năm 1993 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000);
- + Luật Tài nguyên nước năm 2012;
- + Luật Khoáng sản năm 2010.

(3) Các nghị định

- Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật bảo vệ môi trường;
- Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật bảo vệ môi trường;
- Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường;
- Nghị định 29/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 4 năm 2011 của Chính phủ về đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược và cam kết bảo vệ môi trường.

(4) Các nghị quyết

- Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41/NQ-TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước;
- Quyết định số 328/2005/QĐ-TTg ngày 12/12/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia kiểm soát ô nhiễm môi trường đến năm 2010;
- Quyết định số 152/1999/QĐ-TTg ngày 10/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược quản lý chất thải rắn tại các đô thị và khu công nghiệp Việt Nam đến năm 2020;
- Quyết định số 256/2003/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020;

- Quyết định số 79/2007/QĐ-TTg ngày 31/5/2007 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 thực hiện Công ước đa dạng sinh học và Nghị định thư Cartagena về An toàn sinh học;

- Quyết định số 16/2007/QĐ-TTg ngày 29/01/2007 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt quy hoạch tổng thể mạng lưới quan trắc tài nguyên và môi trường đến 2020.

(5) Các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam đã tham gia

- Công ước về Luật Biển;
- Công ước Viên về bảo vệ tầng ô zôn;
- Công ước kiểm soát, vận chuyển qua biên giới các phế thải nguy hại và tiêu huỷ chúng (Basel);
- Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng;
- Công ước về đa dạng sinh học.

4. Các nguyên tắc cơ bản của luật môi trường

4.1. Nguyên tắc đảm bảo quyền con người được sống trong môi trường trong lành

Trong lời nói đầu của Tuyên bố Rio de Janeiro khẳng định: “Con người là trung tâm của các mối quan tâm phát triển bền vững. Họ được quyền có cuộc sống hữu ích và lành mạnh, hài hòa với thiên nhiên“. Tuyên ngôn Stockholm nêu rõ: "Con người có quyền cơ bản được sống trong môi trường chất lượng".

Chương 6 của Chương trình hành động 21 nhấn mạnh: Sức khỏe và phát triển là các vấn đề liên quan mật thiết với nhau. Sự kém phát triển dẫn đến sự đói nghèo và sự phát triển không hợp lý sẽ dẫn tới tiêu thụ quá mức, tăng dân số, ảnh hưởng tới môi trường sống. Sức khỏe của con người phụ thuộc vào môi trường lành mạnh, đó là nguồn nước sạch, thức ăn đầy đủ và sạch sẽ. Có thể thấy, sức khỏe con người, vấn đề bảo vệ môi trường luôn gắn bó một cách chặt chẽ.

Từ đó cho thấy, sự hợp tác giữa các quốc gia trong tất cả các khía cạnh về môi trường của con người, kể cả thiên nhiên và nhân tạo, đều mang

tính thiết thực cốt yếu đối với phúc lợi của con người, tạo điều kiện cho việc được hưởng các quyền cơ bản và cả các quyền lợi khác của cuộc sống

Việt Nam là quốc gia ký hai tuyên bố này biến quyền được sống trong môi trường trong lành là nguyên tắc pháp lý và thực tế nó đã là một nguyên tắc của Luật môi trường Việt Nam.

4.2. Nguyên tắc thống nhất quản lý và bảo vệ môi trường

Môi trường là một thể thống nhất của nhiều yếu tố vật chất. Vì vậy việc quản lý và bảo vệ môi trường cần có sự thống nhất. Hiến pháp 1992 công nhận một số thành phần chủ yếu của môi trường thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước thống nhất quản lý. Nội dung của nguyên tắc này thể hiện:

- Xây dựng hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về môi trường.
- Thực hiện nội dung quản lý nhà nước về môi trường.
- Xây dựng hệ thống văn bản pháp luật về môi trường.
- Qui định nội dung quản lý về môi trường.
- Triển khai thực hiện các chương trình, chính sách, pháp luật môi trường.

4.3. Nguyên tắc bảo đảm sự phát triển bền vững

Được ghi nhận trong lời nói đầu Luật bảo vệ môi trường Việt Nam năm 1993 và là quan điểm phát triển được nhiều nước trên thế giới thừa nhận (trong đó có Việt Nam) bởi vì chúng ta đã nhận thức được rằng: "Chúng ta cần sự phát triển nhưng không phải bằng bất cứ giá nào, mà phải là phát triển bền vững, phát triển trong việc bảo vệ môi trường".

4.4. Nguyên tắc coi trọng tính phòng ngừa

Nguyên tắc này được xây dựng trên cơ sở: Môi trường sẽ được bảo vệ một cách tốt nhất thông qua các biện pháp phòng ngừa thiệt hại hơn là thông qua các nỗ lực sửa chữa hoặc đền bù sau khi tổn hại xảy ra cho môi trường. Các biện pháp ngăn ngừa sẽ trở nên hữu hiệu hơn khi chúng nhằm giảm thiểu các nguồn gây hại môi trường nhiều hơn là nhằm giải quyết hậu quả của các tác động gây hại. Sự thay đổi quy trình sản xuất nhằm giảm thiểu các chất gây hại ngay từ đầu sẽ hiệu quả và đỡ tốn hơn là việc đầu tư cho hệ thống kiểm tra, xử lý, thu gom các chất gây tổn hại môi trường ở cuối quy trình sản xuất.

Ở cấp quốc gia, nguyên tắc này yêu cầu các quốc gia cần ban hành luật pháp hữu hiệu về môi trường, các tiêu chuẩn về môi trường, những mục tiêu quản lý những ưu tiên, phản ánh nội dung môi trường và phát triển, các biện pháp phòng ngừa và áp dụng cho các hoạt động công cộng và tư nhân có thể gây ra tổn hại tiềm năng cho môi trường. Các quốc gia cần khuyến khích sự tham gia của các công dân vào các vấn đề giải quyết môi trường, đánh giá tác động của môi trường đối với các biện pháp cần áp dụng¹⁴.

Luật môi trường Việt Nam coi việc phòng ngừa là nguyên tắc chủ yếu. Nguyên tắc này hướng việc ban hành và áp dụng các quy định của pháp luật vào việc ngăn chặn các chủ thể thực hiện hành vi có khả năng gây nguy hại cho môi trường.

Bản chất chính của biện pháp này là việc kích thích các lợi ích hoặc triệt tiêu các lợi ích với là động lực của vi phạm pháp luật môi trường, nâng cao ý thức tự giác của con người trong việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường.

¹⁴ Nguyên tắc 10, 11, 17 Tuyên bố Rio de Janeiro.

Chương 2

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM, SUY THOÁI, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

I. KHÁI NIỆM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG, SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG

1. Khái niệm ô nhiễm môi trường

Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với tiêu chuẩn môi trường, gây ảnh hưởng xấu đến con người, sinh vật.¹⁵

Sự thay đổi các thành phần môi trường có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân trong đó nguyên nhân chủ yếu là do các chất gây ô nhiễm. Chất gây ô nhiễm được các nhà môi trường định nghĩa là chất hoặc yếu tố vật lý khi xuất hiện trong môi trường thì làm cho môi trường bị ô nhiễm. Thông thường chất gây ô nhiễm là các chất thải, tuy nhiên chúng còn có thể xuất hiện dưới dạng nguyên liệu, thành phẩm, phế liệu, phế phẩm... và được phân thành các loại sau đây:

- Chất gây ô nhiễm tích lũy: Chất dẻo, chất phóng xạ; chất gây ô nhiễm không tích lũy (tiếng ồn).

- Chất gây ô nhiễm trong phạm vi địa phương: Tiếng ồn; trong phạm vi vùng: mưa axit; trên phạm vi toàn cầu: chất CFC.

- Chất gây ô nhiễm từ nguồn có thể xác định: Chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh; chất gây ô nhiễm không xác định được nguồn: hóa chất dùng trong nông nghiệp.

- Chất gây ô nhiễm do phát thải liên tục: Chất thải từ các cơ sở sản xuất kinh doanh; chất gây ô nhiễm do phát thải không liên tục: tràn dầu do sự cố tràn dầu¹⁶.

Tuy theo mức độ gây ô nhiễm mà ô nhiễm môi trường có thể chia làm ba mức độ: ô nhiễm, ô nhiễm nghiêm trọng, ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng.

¹⁵ Khoản 6 điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

¹⁶ Trường đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb Công an nhân dân, 2011, tr63-64.

Mức độ ô nhiễm môi trường thường được xác định dựa vào mức vượt tiêu chuẩn môi trường của các chất gây ô nhiễm có trong thành phần môi trường, cụ thể:

- Môi trường bị ô nhiễm trong trường hợp hàm lượng một hoặc nhiều chất gây ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn về chất lượng môi trường;

- Môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng khi hàm lượng của một hoặc nhiều hoá chất, kim loại nặng vượt quá tiêu chuẩn về chất lượng môi trường từ 3 lần trở lên hoặc hàm lượng của một hoặc nhiều chất gây ô nhiễm khác vượt quá tiêu chuẩn về chất lượng môi trường từ 5 lần trở lên;

- Môi trường bị ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng khi hàm lượng của một hoặc nhiều hoá chất, kim loại nặng vượt quá tiêu chuẩn về chất lượng môi trường từ 5 lần trở lên hoặc hàm lượng của một hoặc nhiều chất gây ô nhiễm khác vượt quá tiêu chuẩn về chất lượng môi trường từ 10 lần trở lên¹⁷.

2. Khái niệm suy thoái môi trường

Suy thoái môi trường là sự suy giảm về chất lượng và số lượng thành phần môi trường, gây ảnh hưởng xấu đối với con người và sinh vật¹⁸.

Dấu hiệu nhận biết môi trường bị coi là suy thoái:

- Có sự suy giảm đồng thời cả về số lượng và chất lượng thành phần môi trường, hoặc là sự thay đổi về số lượng kéo theo sự thay đổi về chất lượng các thành phần môi trường và ngược lại.

- Gây ô nhiễm xấu, lâu dài đến đời sống con người và sinh vật.

Số lượng và chất lượng thành phần môi trường bị thay đổi có thể do nhiều nguyên nhân nhưng trong đó chủ yếu là do hành vi khai thác quá mức các thành phần môi trường, các yếu tố môi trường.

3. Khái niệm 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 thất thường của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng¹⁹.

¹⁷ Điều 92 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

¹⁸ Khoản 7 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

¹⁹ Khoản 8 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

Sự cố môi trường, với những biểu hiện là những tai biến hoặc rủi ro đối với môi trường thường diễn ra dưới tác động của yếu tố tự nhiên hoặc sự tác động của con người hoặc là kết cả cả hai yếu tố đó. Phân biệt những nguyên nhân gây ra sự cố môi trường có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định trách nhiệm pháp lý đối với cá nhân hoặc tổ chức có liên quan. Những sự cố môi trường xảy ra do yếu tố thiên nhiên như cháy rừng do sét đánh, đất nông nghiệp bị ngập mặn do song thần gây ra,... thường là những sự cố gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Tuy nhiên, tình trạng ô nhiễm hoặc suy thoái môi trường trong những trường hợp này sẽ không dẫn đến trách nhiệm pháp lý của bất cứ cá nhân, tổ chức nào. Ngược lại, những sự cố môi trường do con người gây ra đều dẫn đến những trách nhiệm pháp lý nhất định.

Một số sự cố môi trường thường xảy ra và để lại hậu quả nguy hại đối với con người và thiên nhiên như sau:

- Bão, lũ, hạn hán, nứt đất, động đất, sụt lở đất, núi lửa phun, mưa axit, mưa đá, biến động khí hậu và thiên tai khác.

- Hỏa hoạn, cháy rừng, sự cố kỹ thuật của cơ sở sản xuất, kinh doanh, công trình kinh tế, khoa học, kỹ thuật, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng gây nguy hại cho môi trường.

- Sự cố trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác và vận chuyển khoáng sản, dầu khí, sập hầm lò, phụt dầu, tràn dầu, vỡ đường ống dẫn dầu, dẫn khí, đắm tàu, sự cố tại cơ sở lọc hóa dầu và các sở công nghiệp khác.

- Sự cố trong lò phản ứng hạt nhân, nhà máy điện nguyên tử, nhà máy sản xuất tái chế nhiên liệu hạt nhân, kho chứa phóng xạ²⁰.

II. KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG, SUY THOÁI MÔI TRƯỜNG VÀ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG (KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG)

1. Khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường

Kiểm soát ô nhiễm môi trường²¹ là việc sử dụng các biện pháp kỹ thuật, kinh tế, hành chính... nhằm kiểm soát và giảm thiểu từng bước ô

²⁰ Trường đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb Công an nhân dân, 2011, tr.68-69.

²¹ Viện khoa học pháp lý Bộ Tư pháp, *Từ điển Luật học*, Nxb Tư pháp và Nxb Từ điển bách khoa, 2006, tr.443-444.

nhiễm môi trường tại các khu vực có nguồn ô nhiễm xác định, không chế từng bước các chỉ tiêu môi trường nhằm đạt được yêu cầu quy định trong tiêu chuẩn môi trường Việt Nam; đưa ra các biện pháp kiểm soát ô nhiễm môi trường ngay từ đầu cho các khu vực mà sự phát triển kinh tế, công nghiệp hay đô thị hóa có thể dẫn đến ô nhiễm tại khu vực đó.

Các hoạt động bao gồm: Kiểm tra về phương diện môi trường của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh kể từ khi chúng đi vào hoạt động cho tới khi chấm dứt hoạt động và quá trình tự kiểm tra, tự giám sát của chính cơ sở sản xuất, kinh doanh trong suốt quá trình hoạt động của mình; quá trình theo dõi kiểm tra về phương diện môi trường đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh kể từ thời điểm được cấp quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường đến thời điểm được cấp giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường.

Khái niệm kiểm soát môi trường có nội hàm rộng hơn khái niệm quản lý nhà nước về ô nhiễm môi trường thể hiện ở nhiều khía cạnh như mục đích kiểm soát, chủ thể kiểm soát, cách thức, công cụ và phương tiện kiểm soát, nội dung kiểm soát...

2. Các hình thức pháp lý của kiểm soát ô nhiễm môi trường

2.1. Thu thập, quản lý và công bố thông tin môi trường

Thông tin môi trường bao gồm số liệu, dữ liệu về các thành phần môi trường; về trữ lượng, giá trị sinh thái, giá trị kinh tế của các nguồn tài nguyên thiên nhiên; về các tác động đối với môi trường; về mức độ môi trường bị ô nhiễm, suy thoái và thông tin về các vấn đề môi trường khác.

Thông tin trong lĩnh vực môi trường rất rộng, đa dạng, liên quan đến nhiều thành phần môi trường vùng vận động và biến đổi không ngừng trên phạm vi rộng lớn nên việc thu thập thông tin về môi trường là việc không đơn giản. Vì vậy, hoạt động này luôn cần đến sự trợ giúp của các biện pháp, cách thức, công cụ, phương tiện kỹ thuật đặc biệt như chương trình quan trắc môi trường, cụ thể:

- Hiện trạng môi trường và các tác động đối với môi trường được theo dõi thông qua các chương trình quan trắc môi trường sau đây: Quan trắc hiện trạng môi trường quốc gia; quan trắc các tác động đối với môi trường từ hoạt động của ngành, lĩnh vực; quan trắc hiện trạng môi trường của tỉnh,

thành phố trực thuộc trung ương; quan trắc các tác động môi trường từ hoạt động của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung.

- Tương ứng với mỗi chương trình quan trắc môi trường là hệ thống cơ quan có trách nhiệm quan trắc môi trường được quy định như sau: Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức việc quan trắc hiện trạng môi trường quốc gia; Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức việc quan trắc các tác động đối với môi trường từ hoạt động của ngành, lĩnh vực do mình quản lý; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức việc quan trắc hiện trạng môi trường theo phạm vi địa phương; người quản lý, vận hành cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ hoặc khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung có trách nhiệm quan trắc các tác động đối với môi trường từ các cơ sở của mình.

- Hệ thống quan trắc môi trường: Hệ thống quan trắc môi trường bao gồm: Các trạm lấy mẫu, đo đạc phục vụ hoạt động quan trắc môi trường; các phòng thí nghiệm, trung tâm phân tích mẫu, quản lý và xử lý số liệu quan trắc môi trường.

- Các thông tin liên quan đến môi trường như: Thực trạng, diễn biến chất lượng môi trường, tình hình thực hiện pháp luật môi trường, dự báo về môi trường, biện pháp, cách thức quản lý bảo vệ môi trường... được thể hiện trong ba loại báo cáo:

+ Báo cáo hiện trạng môi trường cấp tỉnh bao gồm các nội dung: Hiện trạng và diễn biến chất lượng môi trường đất; hiện trạng và diễn biến chất lượng môi trường nước; hiện trạng và diễn biến chất lượng môi trường không khí; hiện trạng và diễn biến số lượng, trạng thái, chất lượng các nguồn tài nguyên thiên nhiên; hiện trạng và diễn biến chất lượng, trạng thái các hệ sinh thái; số lượng, thành phần các loài sinh vật và nguồn gen; hiện trạng môi trường các khu đô thị, khu dân cư tập trung, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung và làng nghề; các khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái, danh mục các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; các vấn đề môi trường bức xúc và nguyên nhân chính; các biện pháp khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải thiện môi trường; đánh giá công tác bảo vệ môi trường của địa phương; kế hoạch, chương trình, biện pháp đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường.

Định kỳ năm năm một lần, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm lập báo cáo hiện trạng môi trường theo kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp và báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường.

+ Báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực: Báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực bao gồm các nội dung: Hiện trạng, số lượng, diễn biến các nguồn tác động xấu đối với môi trường; hiện trạng, diễn biến, thành phần, mức độ nguy hại của chất thải theo ngành, lĩnh vực; danh mục các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và tình hình xử lý; đánh giá công tác bảo vệ môi trường của ngành, lĩnh vực; dự báo các thách thức đối với môi trường; kế hoạch, chương trình, biện pháp đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường.

Định kỳ năm năm một lần, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ lập báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực do mình quản lý theo kỳ kế hoạch năm năm gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường.

+ Báo cáo môi trường quốc gia: Báo cáo môi trường quốc gia gồm có các nội dung: Các tác động môi trường từ hoạt động của ngành, lĩnh vực; diễn biến môi trường quốc gia và các vấn đề môi trường bức xúc; đánh giá việc thực hiện chính sách, pháp luật, tổ chức quản lý và biện pháp bảo vệ môi trường; dự báo các thách thức đối với môi trường; kế hoạch, chương trình, biện pháp đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường.

Định kỳ năm năm một lần, Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm lập báo cáo môi trường quốc gia theo kỳ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội quốc gia để Chính phủ trình Quốc hội; hằng năm lập báo cáo chuyên đề về môi trường.

- Các số liệu về môi trường từ các chương trình quan trắc phải được thông kê, lưu trữ nhằm phục vụ công tác quản lý và bảo vệ môi trường. Việc thống kê, lưu trữ số liệu về môi trường được quy định:

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước về thống kê ở trung ương để xây dựng cơ sở dữ liệu về môi trường quốc gia;

+ Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ thống kê, lưu trữ số liệu về môi trường của ngành, lĩnh vực do mình quản lý;

+ Ủy ban nhân dân các cấp thống kê, lưu trữ số liệu về môi trường tại địa phương;

+ Người quản lý, vận hành cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ hoặc khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung có trách nhiệm thống kê, lưu trữ số liệu về các tác động đối với môi trường, về các nguồn thải, về chất thải từ hoạt động của mình.

- Các chủ thể có trách nhiệm công bố, cung cấp thông tin về môi trường:

+ Tổ chức, cá nhân quản lý khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo các thông tin về môi trường trong phạm vi quản lý của mình với cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh.

+ Cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường các cấp có trách nhiệm báo cáo các thông tin về môi trường trên địa bàn cho cơ quan cấp trên trực tiếp và công bố các thông tin chủ yếu về môi trường theo định kỳ hoặc theo yêu cầu.

+ Bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm định kỳ cung cấp cho Bộ Tài nguyên và Môi trường, cơ quan quản lý nhà nước về thống kê ở trung ương thông tin về môi trường liên quan đến ngành, lĩnh vực mình quản lý.

- Về nguyên tắc, các thông tin, dữ liệu về môi trường phải được công khai trừ các thông tin thuộc danh mục bí mật nhà nước. Thông tin, dữ liệu về môi trường được công khai gồm: Báo cáo đánh giá tác động môi trường, quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường và kế hoạch thực hiện các yêu cầu của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; cam kết bảo vệ môi trường đã đăng ký; danh sách, thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại tới sức khỏe con người và môi trường; khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải; báo cáo hiện trạng môi trường cấp tỉnh, báo cáo tình hình tác động môi trường của ngành, lĩnh vực và báo cáo môi trường quốc gia.

Hình thức công khai phải bảo đảm thuận tiện cho những đối tượng có liên quan tiếp nhận thông tin. Cơ quan công khai thông tin về môi trường chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin được công khai.

2.2. Quy hoạch, kế hoạch hóa việc bảo vệ môi trường (gọi tắt là quy hoạch môi trường)

Quy hoạch môi trường là quá trình sử dụng có hệ thống các kiến thức khoa học để xây dựng các chính sách và biện pháp trong sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường nhằm định hướng các hoạt động phát triển trong khu vực đảm bảo mục tiêu phát triển bền vững.

Vấn đề quy hoạch môi trường đã được quy định cụ thể và rõ ràng hơn rất nhiều so với Luật bảo vệ môi trường 1993. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng các quy hoạch trên vẫn chưa đạt yêu cầu và còn bộc lộ một số hạn chế như:

- Hầu hết trong các quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội chưa xem quy hoạch môi trường là một bộ phận cấu thành không thể thiếu.

- Trong các phần và các lĩnh vực của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội, các vấn đề môi trường được đề cập không theo một trình tự và phương pháp thống nhất, mức độ, chiều sâu xử lý vấn đề không giống nhau, nhiều vấn đề môi trường còn bị bỏ sót.

- Các yếu tố môi trường chưa được phát hiện và đánh giá một cách toàn diện trên cơ sở phát triển bền vững.

Để khắc phục những hạn chế trên, nhà nước đã luật hóa các nội dung cụ thể có liên quan đến quy hoạch môi trường:

Một là, đối với Quy hoạch bảo tồn thiên nhiên: Khu vực, hệ sinh thái có giá trị đa dạng sinh học quan trọng đối với quốc gia, quốc tế phải được điều tra, đánh giá, lập quy hoạch bảo vệ dưới hình thức khu bảo tồn biển, vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu dự trữ sinh quyển, khu bảo tồn loài - sinh cảnh. Lập quy hoạch phải căn cứ vào giá trị di sản tự nhiên của thế giới, quốc gia và địa phương; giá trị nguyên sinh, tính đặc dụng, phòng hộ; vai trò điều hoà, cân bằng sinh thái vùng; tính đại diện hoặc tính độc đáo của khu vực địa lý tự nhiên; nơi cư trú, sinh sản, phát triển thường xuyên hoặc theo mùa của nhiều loài động vật, thực vật đặc hữu, quý hiếm bị đe dọa tuyệt chủng; giá trị sinh quyển, sinh cảnh, cảnh quan thiên nhiên, sinh

thái nhân văn đối với quốc gia, địa phương; các giá trị bảo tồn khác theo quy định của pháp luật²².

- Hai là, đối với Quy hoạch sử dụng tài nguyên thiên nhiên phải được điều tra, đánh giá trữ lượng, khả năng tái sinh, giá trị kinh tế để làm căn cứ lập quy hoạch sử dụng và xác định mức độ giới hạn cho phép khai thác, mức thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường, ký quỹ phục hồi môi trường, bồi thường thiệt hại về môi trường và hạn chế tối đa việc khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên không thể tái tạo²³.

Quy hoạch sử dụng tài nguyên thiên nhiên phải gắn với quy hoạch bảo tồn thiên nhiên.

- Ba là, đối với Quy hoạch bảo vệ môi trường đô thị và khu dân cư phải được xây dựng và thực hiện nghiêm chỉnh. Đồng thời phải xem Quy hoạch này là một nội dung của Quy hoạch đô thị, khu dân cư.

Nội dung quy hoạch bảo vệ môi trường đô thị, khu dân cư bao gồm các quy hoạch về đất đai cho xây dựng kết cấu hạ tầng bảo vệ môi trường và các hệ thống công trình kết cấu hạ tầng bảo vệ môi trường gồm: hệ thống công trình thu gom, xử lý nước thải tập trung; hệ thống tiêu thoát nước mưa; hệ thống cơ sở thu gom, tập kết, xử lý, tái chế chất thải rắn; hệ thống cấp nước phục vụ sinh hoạt, sản xuất; hệ thống công viên, khu vui chơi, giải trí, công trình vệ sinh công cộng; hệ thống cây xanh, vùng nước; khu vực mai táng; cấm xây dựng mới cơ sở sản xuất, kinh doanh tiềm ẩn nguy cơ lớn về ô nhiễm, sự cố môi trường trong đô thị, khu dân cư²⁴.

2.3. Ban hành và áp dụng hệ thống tiêu chuẩn môi trường

Một trong những cơ sở quan trọng để đánh giá hoạt động của tổ chức, cá nhân có gây ảnh hưởng xấu đến môi trường hay không là các tiêu chuẩn môi trường. Theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2005: “*Tiêu chuẩn môi trường là giới hạn cho phép của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, về hàm lượng của chất gây ô nhiễm trong chất thải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định làm căn cứ để quản lý và bảo vệ môi trường*”²⁵.

²². Điều 29 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

²³. Điều 28 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

²⁴. Điều 50 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

²⁵ Khoản 5 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật năm 2006²⁶, Tiêu chuẩn là quy định về đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý dùng làm chuẩn để phân loại, đánh giá sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế - xã hội nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của các đối tượng này. Tiêu chuẩn do một tổ chức công bố dưới dạng văn bản để tự nguyện áp dụng.

Quy chuẩn kỹ thuật là quy định về mức giới hạn của đặc tính kỹ thuật và yêu cầu quản lý mà sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình, môi trường và các đối tượng khác trong hoạt động kinh tế - xã hội phải tuân thủ để bảo đảm an toàn, vệ sinh, sức khoẻ con người; bảo vệ động vật, thực vật, môi trường; bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, quyền lợi của người tiêu dùng và các yêu cầu thiết yếu khác. Quy chuẩn kỹ thuật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản để bắt buộc áp dụng.

Theo Luật bảo vệ môi trường chỉ có khái niệm “Tiêu chuẩn môi trường”, quy định giới hạn cho phép đối với các thông số ô nhiễm về chất lượng môi trường xung quanh và hàm lượng của chất gây ô nhiễm trong chất thải. Nhưng Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật (có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2007) lại đề cập đến 2 khái niệm, đó là: “Tiêu chuẩn môi trường” do Bộ Khoa học và Công nghệ công bố chỉ mang tính định hướng, tự nguyện áp dụng và “Quy chuẩn kỹ thuật về môi trường” do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành dưới dạng văn bản để bắt buộc áp dụng. Theo Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008, các tiêu chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh và về chất thải do Nhà nước công bố bắt buộc áp dụng được chuyển đổi tương ứng thành quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường xung quanh và quy chuẩn kỹ thuật về chất thải. Việc chuyển đổi các tiêu chuẩn quốc gia về môi trường đã ban hành trước ngày 1/1/2007 do Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì thực hiện theo quy định của pháp luật.

Khác với nhiều loại hình tiêu chuẩn chất lượng hàng hóa thường do các cơ sở sản xuất, kinh doanh đăng ký áp dụng, tiêu chuẩn môi trường là tiêu chuẩn bắt buộc, được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành làm căn cứ để quản lý môi trường. Do đó, việc ban hành tiêu chuẩn môi trường phải tuân theo các nguyên tắc sau:

²⁶ Khoản 1,2 Điều 3 Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật năm 2006.

- Đáp ứng mục tiêu bảo vệ môi trường; phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường;

- Ban hành kịp thời, có tính khả thi, phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội, trình độ công nghệ của đất nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế.

- Phù hợp với đặc điểm của vùng, ngành, loại hình và công nghệ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

Đồng thời, mọi tổ chức, cá nhân trong hoạt động của mình (sản xuất, kinh doanh hoặc sinh hoạt hằng ngày) phải tuân theo các quy định tiêu chuẩn môi trường do Nhà nước công bố bắt buộc áp dụng.

Luật bảo vệ môi trường cũng quy định cụ thể về hệ thống tiêu chuẩn môi trường quốc gia, bao gồm tiêu chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh và tiêu chuẩn về chất thải. Trong đó:

*Tiêu chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh*²⁷ quy định giá trị giới hạn cho phép của các thông số môi trường phù hợp với mục đích sử dụng thành phần môi trường, bao gồm: Giá trị tối thiểu của các thông số môi trường bảo đảm sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật; giá trị tối đa cho phép của các thông số môi trường có hại để không gây ảnh hưởng xấu đến sự sống và phát triển bình thường của con người, sinh vật.

Tiêu chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh gồm các nhóm:

- Nhóm tiêu chuẩn môi trường đối với đất phục vụ cho các mục đích về sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản và mục đích khác;

- Nhóm tiêu chuẩn môi trường đối với nước mặt và nước dưới đất phục vụ các mục đích về cung cấp nước uống, sinh hoạt, công nghiệp, nuôi trồng thủy sản, tưới tiêu nông nghiệp và mục đích khác;

- Nhóm tiêu chuẩn môi trường đối với nước biển ven bờ phục vụ các mục đích về nuôi trồng thủy sản, vui chơi, giải trí và mục đích khác;

- Nhóm tiêu chuẩn môi trường đối với không khí ở vùng đô thị, vùng dân cư nông thôn;

- Nhóm tiêu chuẩn về âm thanh, ánh sáng, bức xạ trong khu vực dân cư, nơi công cộng.

²⁷ Khoản 1 Điều 11 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

Thông số môi trường quy định trong tiêu chuẩn về chất lượng môi trường phải chỉ dẫn cụ thể các phương pháp chuẩn về đo đạc, lấy mẫu, phân tích để xác định thông số đó.

*Tiêu chuẩn về chất thải*²⁸ quy định cụ thể giá trị tối đa các thông số ô nhiễm của chất thải bảo đảm không gây hại cho con người và sinh vật.

Tiêu chuẩn về chất thải gồm các nhóm:

- Nhóm tiêu chuẩn về nước thải công nghiệp, dịch vụ, nước thải từ chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản, nước thải sinh hoạt và hoạt động khác;

- Nhóm tiêu chuẩn về khí thải công nghiệp; khí thải từ các thiết bị dùng để xử lý, tiêu huỷ chất thải sinh hoạt, công nghiệp, y tế và từ hình thức xử lý khác đối với chất thải;

- Nhóm tiêu chuẩn về khí thải đối với phương tiện giao thông, máy móc, thiết bị chuyên dụng;

- Nhóm tiêu chuẩn về chất thải nguy hại;

- Nhóm tiêu chuẩn về tiếng ồn, độ rung đối với phương tiện giao thông, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, hoạt động xây dựng.

Thông số ô nhiễm của chất thải được xác định căn cứ vào tính chất độc hại, khối lượng chất thải phát sinh và sức chịu tải của môi trường tiếp nhận chất thải. Thông số ô nhiễm quy định trong tiêu chuẩn về chất thải phải có chỉ dẫn cụ thể các phương pháp chuẩn về lấy mẫu, đo đạc và phân tích để xác định thông số đó.

Tiêu chuẩn môi trường quốc gia được ban hành và công bố áp dụng bởi Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường²⁹. Trong đó: Chính phủ quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành và công nhận tiêu chuẩn môi trường quốc gia phù hợp với quy định của pháp luật về tiêu chuẩn hóa; Bộ Tài nguyên và Môi trường công bố, quy định lộ trình áp dụng, hệ số khu vực, vùng, ngành cho việc áp dụng tiêu chuẩn môi trường quốc gia phù hợp với sức chịu tải của môi trường.

Việc điều chỉnh tiêu chuẩn môi trường quốc gia được thực hiện năm năm một lần; trường hợp cần thiết, việc điều chỉnh một số tiêu chuẩn không còn phù hợp, bổ sung các tiêu chuẩn mới có thể thực hiện sớm hơn. Đồng

²⁸ Khoản 1 Điều 12 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

²⁹ Điều 13 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

thời, tiêu chuẩn quốc gia phải được công bố rộng rãi để tổ chức, cá nhân biết và thực hiện.

Nghị định 21/2008/NĐ-CP ngày 28/02/2008 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 80/2006/NĐ-CP ngày 09 tháng 08 năm 2006 của Chính phủ về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật BVMT quy định: các tiêu chuẩn môi trường do Nhà nước công bố bắt buộc áp dụng được chuyển đổi thành quy chuẩn kỹ thuật môi trường theo quy định sau đây:

- Tiêu chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh chuyển thành quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường xung quanh;

- Tiêu chuẩn về chất thải được chuyển thành quy chuẩn kỹ thuật về chất thải.

2.4. Quản lý chất thải

Chất thải là vật chất ở thể rắn, lỏng, khí được thải ra từ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác.

2.4.1. Phân loại chất thải.

- Căn cứ vào dạng tồn tại của chất thải:

+ Chất thải rắn: 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 bao gồm chất thải rắn thông thường và chất thải rắn nguy hại.

+ Chất thải lỏng: Các loại nước thải trong quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác, có chứa chất gây ô nhiễm hoặc không, có thể rất độc hại cho sức khỏe con người và môi trường.

+ Nước thải là nước đã bị thay đổi đặc điểm, tính chất do sử dụng hoặc do các hoạt động của con người xả vào hệ thống thoát nước hoặc ra môi trường³⁰.

+ Chất thải khí: Các loại khí thải trong quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác như CO, SO₂, NH₃, H₂S, HC, chì, đồng, ...

- Căn cứ vào nguồn sản sinh chất thải:

30 Nghị định 88/2007/NĐ-CP ngày 28/5/2007 của Chính phủ quy định về thoát nước đô thị và khu công nghiệp.

+ Chất thải sinh hoạt như: Bao bì, phế phẩm, phân, nước tiểu, nước thải, giấy,... từ sinh hoạt hàng ngày.

+ Chất thải công nghiệp như: Chất nhuộm, chất tẩy rửa, xi đồng, hóa chất độc hại.

+ Chất thải nông nghiệp như: Vỏ bao bì và dư lượng thuốc trừ sâu, thuốc diệt cỏ, phân bón.

+ Chất thải của các hoạt động khác như: Chất thải từ hoạt động y tế như bơm - kim tiêm, nội tạng, hóa chất sát trùng diệt khuẩn, hóa chất phòng thí nghiệm, ...

- Căn cứ vào tính chất nguy hại của chất thải:

+ Chất thải thông thường là chất thải ít gây ô nhiễm môi trường và có thể tái chế được.

+ Chất thải nguy hại là chất thải chứa yếu tố độc hại, phóng xạ, dễ cháy, dễ nổ, dễ ăn mòn, dễ lây nhiễm, gây ngộ độc hoặc đặc tính nguy hại khác. Chất thải nguy hại mang nhiều nhân tố cũng như chất gây ô nhiễm môi trường³¹.

+ Chất thải là nguồn chính gây ô nhiễm môi trường nên quản lý chất thải là một trong những hình thức quan trọng nhất để kiểm soát ô nhiễm. Quản lý chất thải là hoạt động phân loại, thu gom, vận chuyển, giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế, xử lý, tiêu hủy, thải loại chất thải.

2.4.2. Cách quản lý chất thải

Hiện nay, trên thế giới có hai cách tiếp cận phổ biến được áp dụng trong quản lý chất thải là:

- Quản lý chất thải ở cuối đường ống sản xuất (quản lý chất thải ở cuối công đoạn sản xuất).

- Quản lý chất thải theo đường ống sản xuất (quản lý chất thải trong suốt quá trình sản xuất).

Ngoài ra, một số nước phát triển đã có cách tiếp cận mới, đó là quản lý chất thải nhấn mạnh khâu tiêu dùng. Cách này sẽ tập trung vào việc nâng cao ý thức người tiêu dùng và nhà sản xuất lựa chọn và đòi hỏi sản phẩm được sản xuất ra phải đạt tiêu chuẩn môi trường, thân thiện với môi trường.

³¹ Khoản 11, Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2005 và danh mục chất thải nguy hại ban hành kèm theo QĐ 23/2006/QĐ-BTNMT.

Ở Việt Nam, cách tiếp cận chủ yếu vẫn là quản lý chất thải cuối đường ống.

Pháp luật môi trường quy định cụ thể về quản lý hai loại chất thải gồm chất thải nguy hại và chất thải thông thường.

- Quản lý chất thải rắn thông thường.³² Chất thải rắn thông thường được phân thành hai nhóm chính: Chất thải có thể dùng để tái chế, tái sử dụng và chất thải phải tiêu hủy hoặc chôn lấp.

+ Quản lý chất thải rắn: Chủ phát sinh chất thải phải thực hiện việc thu gom và phân loại chất thải tại nguồn, phải tận dụng ở mức cao nhất các chất thải rắn thông thường có thể tái chế, tái sử dụng; hạn chế thải bỏ chất thải rắn thông thường còn có giá trị tái chế hoặc sử dụng cho mục đích hữu ích khác.

+ Chất thải rắn thông thường phải được vận chuyển theo nhóm đã được phân loại tại nguồn, trong thiết bị chuyên dụng trên những tuyến đường được phân luồng bảo đảm không rơi vãi, phát tán mùi trong quá trình vận chuyển³³.

+ Cơ sở tái chế, tiêu hủy, chôn lấp chất thải rắn thông thường phải đáp ứng các yêu cầu: Phù hợp với quy hoạch về thu gom, tái chế, tiêu hủy, chôn lấp chất thải rắn thông thường đã được phê duyệt; không được đặt gần khu dân cư, các nguồn nước mặt, nơi có thể gây ô nhiễm nguồn nước dưới đất; được thiết kế, xây dựng và vận hành bảo đảm xử lý triệt để, tiết kiệm, đạt hiệu quả kinh tế tổng hợp, không gây ô nhiễm môi trường; có phân khu xử lý nước thải phát sinh từ chất thải rắn thông thường; sau khi xây dựng xong phải được cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường kiểm tra, xác nhận mới được tiếp nhận chất thải và vận hành tái chế, xử lý hoặc chôn lấp chất thải.

- Quản lý chất thải lỏng thông thường.³⁴ Quản lý nước thải: nước thải của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, khu sản xuất phải được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường:

³² Điều 77 - Điều 80 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Nghị định 59/2007/NĐ-CP ngày 09 tháng 04 năm 2007 của Chính Phủ về quản lý chất thải rắn).

³³ Điều 78 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

³⁴ Điều 81, 82 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Nghị định 88/2007/NĐ-CP ngày 28 tháng 05 năm 2007 của Chính Phủ về thoát nước đô thị và khu công nghiệp.

+ Đô thị, khu dân cư tập trung phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và nước thải; nước thải sinh hoạt phải được xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường trước khi đưa vào môi trường.

+ Nước thải của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung phải được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn môi trường.

+ Bùn thải từ hệ thống xử lý nước thải được quản lý theo quy định về quản lý chất thải rắn.

+ Nước thải, bùn thải có yếu tố nguy hại phải được quản lý theo quy định về chất thải nguy hại.

- Một số đối tượng nhất thiết phải có hệ thống xử lý nước thải, gồm: khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung; khu, cụm công nghiệp, làng nghề; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không liên thông với hệ thống xử lý nước thải tập trung. Hệ thống xử lý nước thải phải đảm bảo các yêu cầu: Quy trình công nghệ phù hợp với loại hình nước thải cần xử lý; công suất xử lý phù hợp với khối lượng nước thải phát sinh; xử lý nước thải đạt tiêu chuẩn môi trường; cửa xả nước thải vào hệ thống tiêu thoát phải đặt ở vị trí thuận lợi cho việc kiểm tra, giám sát; vận hành thường xuyên.

Chủ quản lý hệ thống xử lý nước thải phải thực hiện quan trắc định kỳ nước thải trước và sau khi xử lý. Số liệu quan trắc được lưu giữ làm căn cứ để kiểm tra, giám sát hoạt động của hệ thống xử lý nước thải.

2.4.3. Quản lý chất thải nguy hại³⁵

Chất thải nguy hại được pháp luật quy định rất chặt chẽ và chi tiết về điều kiện để quản lý chất thải, các yêu cầu về bảo vệ môi trường đối với mỗi công đoạn của quá trình quản lý chất thải, cụ thể:

- Phải lập hồ sơ và đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường để được cấp giấy phép và mã số hoạt động.

³⁵ Điều 70 - Điều 76 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005,

Quyết định 23/2006/QĐ-BTNMT ngày 26 tháng 12 năm 2006 của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường về việc ban hành Danh mục chất thải nguy hại,

Thông tư 12/2006/TT-BTNMT ngày 26/12/2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường Hướng dẫn điều kiện hành nghề và thủ tục lập hồ sơ đăng ký, cấp phép hành nghề, mã số quản lý chất thải nguy hại.

- Việc phân loại, thu gom, lưu giữ tạm thời chất thải phải được tiến hành theo quy trình chặt chẽ, lưu ý không được để lẫn chất thải nguy hại với chất thải thông thường.

- Quy định về việc vận chuyển chất thải nguy hại.

- Việc xử lý chất thải nguy hại phải được tiến hành bằng phương pháp, công nghệ, thiết bị phù hợp với đặc tính hóa học, lý học và sinh học của từng loại chất thải nguy hại để bảo đảm đạt tiêu chuẩn môi trường.

- Việc thải bỏ, chôn lấp chất thải nguy hại còn lại sau khi xử lý phải được thực hiện theo quy định của pháp luật và hướng dẫn của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền.

- Khu chôn lấp chất thải nguy hại phải đáp ứng các yêu cầu về thiết kế theo đúng kỹ thuật đối với khu chôn lấp chất thải nguy hại; có khoảng cách an toàn về môi trường đối với khu dân cư, khu bảo tồn thiên nhiên, nguồn nước mặt, nước dưới đất phục vụ mục đích sinh hoạt; có hàng rào ngăn cách và biển hiệu cảnh báo; có kế hoạch và trang thiết bị phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; bảo đảm các điều kiện về vệ sinh môi trường, tránh phát tán khí độc ra môi trường xung quanh; trước khi đưa vào vận hành, phải được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền kiểm tra, xác nhận đạt yêu cầu kỹ thuật tiếp nhận, chôn lấp chất thải nguy hại.

Do chất thải nguy hại thường có nguồn gốc phát sinh từ các hoạt động sản xuất kinh doanh thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau, pháp luật môi trường cũng quy định trách nhiệm của nhiều loại cơ quan khác nhau trong việc quản lý chất thải này. Cụ thể như sau:

- *Bộ Tài nguyên và Môi trường* thực hiện việc thống nhất quản lý nhà nước về chất thải nguy hại trong phạm vi toàn quốc:

+ Chịu trách nhiệm tổ chức, chỉ đạo các hoạt động quản lý chất thải nguy hại;

+ Ban hành các chỉ tiêu môi trường cho việc lựa chọn bãi chôn lấp chất thải nguy hại, các chỉ tiêu kỹ thuật cho việc thiết kế, xây dựng và vận hành các khu vực lưu giữ, các bãi chôn lấp, đảm bảo vệ sinh môi trường;

+ Lựa chọn và tư vấn các công nghệ xử lý chất thải nguy hại, hướng dẫn nội dung và thẩm định các báo cáo ĐTM của cơ sở thu gom, vận chuyển, lưu giữ, xử lý, tiêu hủy và các bãi chôn lấp chất thải nguy hại.

- *Bộ Xây dựng* có trách nhiệm hướng dẫn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong việc quy hoạch xây dựng các khu xử lý chất thải nguy hại hợp vệ sinh.

- *Bộ Công Thương* có trách nhiệm giám sát, kiểm tra và triển khai các biện pháp hữu hiệu buộc các chủ nguồn thải phải tuân thủ các quy định của Quy chế quản lý chất thải nguy hại ban hành kèm theo Quyết định số 155/1999/QĐ-TTg ngày 16/7/1999 của Thủ tướng Chính phủ.

- *Bộ Y tế* có trách nhiệm giám sát, kiểm tra và có biện pháp hữu hiệu buộc các bệnh viện, trạm y tế, cơ sở dịch vụ y tế tuân thủ Quy chế, ban hành Quy chế quản lý chất thải y tế.

- *Bộ Quốc phòng, Bộ Công an* có trách nhiệm giám sát, kiểm tra, triển khai thực hiện các biện pháp hữu hiệu buộc các chủ nguồn thải trực thuộc tuân thủ các quy định về quản lý chất thải nguy hại.

- *Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố* trực thuộc trung ương chỉ đạo:

+ Sở Xây dựng lập quy hoạch, kế hoạch xây dựng các khu lưu giữ, các cơ sở xử lý, tiêu hủy và các bãi chôn lấp chất thải nguy hại hợp vệ sinh thuộc địa bàn quản lý của địa phương .

+ Sở Giao thông công chính lập kế hoạch khả thi và tổ chức thực hiện tốt kế hoạch quản lý chất thải bao gồm cả thu gom, vận chuyển, lưu giữ, xử lý, tiêu hủy chất thải nguy hại trên địa bàn quản lý của địa phương.

+ Sở Tài nguyên môi trường hướng dẫn nội dung, yêu cầu xây dựng báo cáo ĐTM cho các chủ cơ sở lưu giữ, xử lý, tiêu hủy các bãi chôn lấp chất thải nguy hại để trình cơ quan quản lý nhà nước về môi trường có thẩm quyền phê duyệt.

2.5. Xử lý các tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ô nhiễm môi trường

Xử lý các tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất kinh doanh gây ô nhiễm môi trường cũng được xem là một trong những hình thức pháp lý về kiểm soát ô nhiễm môi trường. Mục đích của hình thức này nhằm chấm dứt tình trạng gây ô nhiễm đồng thời ngăn ngừa những hành vi gây ô nhiễm của các chủ thể khác.

Các hình thức xử lý tổ chức, cá nhân có hành vi gây ô nhiễm môi trường³⁶: Phạt tiền và buộc thực hiện biện pháp giảm thiểu, xử lý chất thải đạt tiêu chuẩn môi trường; tạm thời đình chỉ hoạt động cho đến khi thực hiện xong biện pháp bảo vệ môi trường cần thiết; xử lý bằng các hình thức khác theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính; trường hợp

³⁶ Điều 49 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

có thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc gây ô nhiễm môi trường thì còn phải bồi thường thiệt hại hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thì ngoài việc bị xử lý bởi các hình thức trên còn bị xử lý bằng một trong các biện pháp khác như: Buộc thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường; buộc di dời cơ sở đến vị trí xa khu dân cư và phù hợp với sức chịu tải của môi trường; cấm hoạt động.

Trách nhiệm và thẩm quyền quyết định việc xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng được quy định như sau:

- Cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh có trách nhiệm phát hiện và hàng năm lập danh sách các cơ sở gây ô nhiễm môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng trên địa bàn, báo cáo Ủy ban nhân dân cùng cấp, Bộ Tài nguyên và Môi trường, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có liên quan;

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường trên địa bàn theo thẩm quyền và theo phân cấp của Thủ tướng Chính phủ;

- Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ có trách nhiệm phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có liên quan quyết định danh sách và chỉ đạo tổ chức thực hiện việc xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường thuộc thẩm quyền quản lý;

- Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có liên quan trình Thủ tướng Chính phủ quyết định danh mục các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và việc xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng có quy mô vượt quá thẩm quyền hoặc khả năng xử lý của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ hoặc ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Quyết định xử lý đối với cơ sở gây ô nhiễm môi trường, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phải được thông báo cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã nơi có cơ sở gây ô nhiễm môi trường và công khai cho nhân dân biết để kiểm tra, giám sát.

- Nhà nước khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân phát triển công nghệ xử lý ô nhiễm môi trường; hỗ trợ từ ngân sách nhà nước, quỹ đất, ưu đãi tín dụng và nguồn lực khác để thực hiện nhiệm vụ xử lý cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

2.6. Khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, ứng phó sự cố môi trường

Khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, ứng phó sự cố môi trường là một trong những hình thức pháp lý của kiểm soát ô nhiễm môi trường nhằm ngăn chặn kịp thời những hậu quả xấu do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường gây nên, đồng thời nhanh chóng tìm ra các giải pháp khôi phục lại tình trạng môi trường như trước khi bị ô nhiễm.

- Trách nhiệm khắc phục ô nhiễm môi trường, phục hồi môi trường thuộc về các tổ chức, cá nhân, cụ thể: Thực hiện các yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường trong quá trình điều tra, xác định phạm vi, giới hạn, mức độ, nguyên nhân, biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; tiến hành ngay các biện pháp để ngăn chặn, hạn chế nguồn gây ô nhiễm môi trường và hạn chế sự lan rộng, ảnh hưởng đến sức khỏe và đời sống của nhân dân trong vùng; thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường theo yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường; bồi thường thiệt hại (nếu có).

Cơ quan có trách nhiệm điều tra, xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm gồm: Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức điều tra, xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm trên địa bàn; Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo việc phối hợp của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức, điều tra, xác định khu vực môi trường bị ô nhiễm nằm trên địa bàn từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên. Kết quả điều tra về nguyên nhân, mức độ, phạm vi ô nhiễm và thiệt hại về môi trường phải được công khai để nhân dân được biết.

Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường có trách nhiệm: Thực hiện các yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường trong quá trình điều tra, xác định phạm vi, giới hạn, mức độ, nguyên nhân, biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; tiến hành ngay các biện pháp để ngăn chặn, hạn chế nguồn gây ô nhiễm môi trường và hạn chế sự lan rộng, ảnh hưởng đến sức khỏe và đời sống của nhân dân trong vùng; thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường theo yêu cầu của cơ

quan quản lý nhà nước về môi trường; bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật.

Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ô nhiễm môi trường thì cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường có trách nhiệm phối hợp với các bên liên quan để làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường.

Trường hợp môi trường bị ô nhiễm do thiên tai gây ra hoặc chưa xác định được nguyên nhân thì các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm huy động các nguồn lực để tổ chức xử lý, khắc phục ô nhiễm môi trường.

Trường hợp khu vực bị ô nhiễm nằm trên địa bàn từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên thì việc khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường được thực hiện theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ.

Trách nhiệm ứng phó sự cố môi trường trước hết phải thuộc về các cá nhân, tổ chức gây sự cố môi trường. Các đối tượng này phải có trách nhiệm thực hiện các biện pháp khẩn cấp để đảm bảo an toàn về tính mạng và tài sản đồng thời phải kịp thời thông báo cho cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường hoặc chính quyền địa phương nơi xảy ra sự cố.

Sự cố môi trường xảy ra ở cơ sở, địa phương nào thì người đứng đầu cơ sở, địa phương đó có trách nhiệm huy động khẩn cấp nhân lực, vật lực và phương tiện để ứng phó sự cố kịp thời;

Sự cố môi trường xảy ra trong phạm vi nhiều cơ sở, địa phương thì người đứng đầu các cơ sở, địa phương nơi có sự cố có trách nhiệm cùng phối hợp ứng phó;

Trường hợp vượt quá khả năng ứng phó sự cố của cơ sở, địa phương thì phải khẩn cấp báo cáo cơ quan cấp trên trực tiếp để kịp thời huy động các cơ sở, địa phương khác tham gia ứng phó sự cố môi trường; cơ sở, địa phương được yêu cầu huy động phải thực hiện các biện pháp ứng phó sự cố môi trường trong phạm vi khả năng của mình³⁷.

³⁷ Điều 90 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005

Chương 3

PHÁP LUẬT VỀ BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC³⁸

I. TỔNG QUAN VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC

1. Khái niệm đa dạng sinh học

Về thuật ngữ “Đa dạng sinh học” được đưa ra lần đầu tiên bởi hai nhà khoa học Norse và McManus vào năm 1980. Định nghĩa này bao gồm hai khái niệm có liên quan với nhau là: đa dạng di truyền (tính đa dạng về mặt di truyền trong một loài) và đa dạng sinh thái (số lượng các loài trong một quần xã sinh vật). Thuật ngữ này ngày càng được bổ sung, hoàn thiện cho phù hợp với thực tiễn và đến nay đã có hơn 25 định nghĩa về thuật ngữ “Đa dạng sinh học”. Trong đó, theo Tổ chức lương nông Liên hiệp quốc (FAO) cho rằng: “Đa dạng sinh học là tính đa dạng của sự sống dưới mọi hình thức, mức độ và mọi tổ hợp, bao gồm đa dạng gen, đa dạng loài, đa dạng hệ sinh thái”. Do đó, đa dạng sinh học bao hàm các hệ sinh thái, các loài, các gen khác nhau và sự phong phú tương đối của chúng (Theo OTA, 1987). Theo Công ước đa dạng sinh học: “Đa dạng sinh học là tính đa dạng giữa các sinh vật sống của tất cả các nguồn bao gồm các hệ sinh thái tiếp giáp, trên cạn, biển, các hệ sinh thái thủy vực khác và các tập hợp sinh thái mà chúng là một phần. Tính đa dạng này thể hiện trong mỗi bộ loài, giữa các loài và các hệ sinh thái”. Ở Việt Nam, thuật ngữ này được quy định trong Luật đa dạng sinh học năm 2006 “Đa dạng sinh học được hiểu là sự phong

³⁸ Xem thêm các nghiên cứu về chủ đề này của:

- Vũ Thu Hạnh (2009), Luật đa dạng sinh học năm 2008: hướng tiếp cận và những nội dung chủ yếu, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* số 12/2009, tr.64 – 69

- Vũ Thu Hạnh (2009), Một số vấn đề pháp lý về quản lý an toàn sinh học đối với sinh vật biến đổi gen, *Tạp chí Luật học* số 10/2009, tr.38-44

- Vũ Thu Hạnh (2009), Mức độ phù hợp của luật đa dạng sinh học với các văn bản có liên quan, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* số 14(151) tháng 7/2009, tr. 41- 48

- Vũ Thu Hạnh (2010), Về trách nhiệm quản lý nhà nước của các bộ, ngành đối với đa dạng sinh học, *Tạp chí Luật học* số 11/2010, tr.18 – 26...

phú về gen, loài sinh vật và hệ sinh thái trong tự nhiên”³⁹. Có thể thấy có rất nhiều cách hiểu về đa dạng sinh học nhưng nhìn chung lại đa dạng sinh học là sự phong phú về nguồn gen, về loài sinh vật, về các hệ sinh thái.⁴⁰

- Đa dạng về gen: là toàn bộ các gen chứa trong tất cả cá thể thực vật, động vật, nấm, vi sinh vật. Nhiễm sắc thể, gen và AND chính là những dạng vật chất di truyền, tạo ra những tính chất đặc trưng của từng cá thể trong mỗi loài và từ đó tạo ra sự đa dạng về nguồn gen.

- Đa dạng loài: Là toàn bộ sự khác nhau trong một nhóm và giữa các nhóm loài cũng như giữa các loài trong tự nhiên. Thể hiện trong số lượng khổng lồ các loài thực vật, động vật đang tồn tại trên trái đất.

- Đa dạng hệ sinh thái: Là sự phong phú về trạng thái và loại hình của các hệ sinh thái khác nhau. Hệ sinh thái là một hệ thống các quần thể sinh vật sống và phát triển trong một môi trường nhất định, quan hệ tương tác với nhau và môi trường đó.

2. Hiện trạng đa dạng sinh học và bảo vệ đa dạng sinh học

2.1. Hiện trạng suy thoái đa dạng sinh học

Đa dạng sinh học đang bị suy thoái một cách nghiêm trọng, xảy ra với tốc độ khủng khiếp trên thế giới, kể cả ở các nước phát triển như Mỹ, Nhật đến các nước chậm phát triển như ở châu Phi, châu Á, Mỹ Latinh... Suy thoái đa dạng sinh học không chỉ đe dọa đến các loài động vật, thực vật mà nhiều cộng đồng người cũng đã bị tiệt chủng.

2.2. Hiện trạng đa dạng sinh học ở Việt Nam⁴¹

Việt Nam nằm trong khu vực nhiệt đới gió mùa với diện tích trải dài từ 8 30 vĩ độ bắc đến 23 vĩ độ nam. Vị trí địa lý khí hậu cộng với một số

³⁹ Khoản 5 Điều 3 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

⁴⁰ Bùi Đức Hiền, *Pháp luật đa dạng sinh học và phát triển bền vững*, Hội thảo khoa học “Pháp luật về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam hiện nay, ngày 18,19 tháng 09 năm 2012.

⁴¹ Hội nghị môi trường toàn cầu năm 2010.

Xem thêm: Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020 (Phiên bản: 08/07/2012).

lượng lớn sông hồ đã tạo nên đa dạng sinh học hết sức phong phú kể cả nguồn gen, giống loài và hệ sinh thái.

- Đa dạng hệ sinh thái. Hệ sinh thái của Việt Nam thành 3 nhóm chính: hệ sinh thái trên cạn, hệ sinh thái thủy vực nước ngọt và hệ sinh thái biển. Các hệ sinh thái ở Việt Nam phần lớn là những hệ sinh thái nhạy cảm với các tác động từ bên ngoài, kể cả các tác động của thiên nhiên, cũng như của con người:

+ Hệ sinh thái trên cạn. Trên phần lãnh thổ vùng lục địa ở Việt Nam, có thể phân biệt các kiểu hệ sinh thái trên cạn đặc trưng như: rừng, đồng cỏ, savan, đất khô hạn, đô thị, nông nghiệp, núi đá vôi. Trong các kiểu hệ sinh thái ở cạn, thì rừng có sự đa dạng về thành phần loài cao nhất, đồng thời đây cũng là nơi cư trú của nhiều loài động, thực vật hoang dã có giá trị kinh tế và khoa học. Các kiểu hệ sinh thái tự nhiên khác có thành phần loài nghèo hơn. Kiểu hệ sinh thái nông nghiệp và khu đô thị là những kiểu hệ sinh thái nhân tạo, thành phần loài sinh vật nghèo nàn.

+ Hệ sinh thái thủy vực nước ngọt: Hệ sinh thái thủy vực nước ngọt rất đa dạng bao gồm các thủy vực nước đứng như hồ, hồ chứa, ao, đầm, ruộng lúa nước, các thủy vực nước chảy như suối, sông, kênh rạch. Trong đó, có một số kiểu có tính đa dạng sinh học cao như suối vùng núi đồi, đầm lầy, than bùn, rất nhiều các loài động vật mới cho khoa học đã được phát hiện ở đây. Các hệ sinh thái sông, hồ ngầm trong hang động karst chưa được nghiên cứu.

+ Hệ sinh thái biển: Theo thống kê, Việt Nam có 20 kiểu hệ sinh thái biển điển hình, thuộc 9 vùng phân bố tự nhiên với đặc trưng đa dạng sinh học biển khác nhau, trong đó, bốn vùng biển: Móng Cái-Đồ Sơn, Hải Vân-Đại Lãnh và Đại Lãnh-Vũng Tàu và các quần đảo Hoàng Sa, Trường Sa có mức đa dạng sinh học cao hơn các vùng còn lại. Các hệ sinh thái biển ven bờ như rừng ngập mặn, đầm phá, vụng biển, vũng biển, rạn san hô, thảm rong biển-cỏ biển và vùng biển quanh các đảo ven bờ là những nơi có tính đa dạng sinh học cao đồng thời rất nhạy cảm với điều kiện biến đổi môi trường.

- Đa dạng loài. Việt Nam là một trong những nước có đa dạng sinh học cao về các loài động thực vật và vi sinh vật. Thực vật: có 13.766 loài thực vật. Trong đó, có 2.393 loài thực vật bậc thấp và 11.373 loài thực vật

bậc cao. Động vật ở cạn: Loài ve giáp, loài bọ nhảy, loài côn trùng, loài bò sát, loài ếch nhái... Vi sinh vật: đã biết 7.500 loài, trong đó có hơn 2.800 loài gây bệnh cho thực vật, 1.500 loài gây bệnh cho người và gia súc và hơn 700 loài vi sinh vật có lợi. Sinh vật nước ngọt: 1.438 loài vi tảo thuộc 259 chi và 9 ngành; trên 800 loài động vật không xương sống; 1028 loài cá nước ngọt. Sinh vật biển: 11.000 loài sinh vật sống trong vùng biển Việt Nam.

- Đa dạng nguồn gen. Theo đánh giá của Jucovski (1970), Việt Nam là một trong 12 trung tâm nguồn gốc giống cây trồng của thế giới. Việt Nam với 16 nhóm cây trồng khác nhau, bao gồm trên 800 loài. Ngân hàng gen cây trồng Quốc gia đang bảo tồn 12.207 giống của 115 loài cây trồng. Một bộ phận quan trọng của số giống này là nguồn gen bản địa với nhiều đặc tính quý mà duy nhất chỉ có ở Việt Nam.

- Suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam. Bắt nguồn từ sự giảm sút diện tích rừng, từ sự hủy hoại các hệ sinh thái như đất ngập nước và từ suy giảm hệ sinh thái biển. Tốc độ suy giảm đa dạng sinh học của nước ta là đáng báo động và sẽ dẫn đến hậu quả là sự suy thoái của hệ sinh thái sẽ đặt các giống loài trước nguy cơ bị tuyệt chủng và sự thay đổi hay mất đi của các giống loài sẽ tác động xấu đến môi trường sống, các hệ sinh thái.

2.3. Nguyên nhân của suy thoái đa dạng sinh học

- Những nguyên nhân phổ biến toàn cầu của đa dạng sinh học:

+ Sự gia tăng dân số diễn ra không bình thường trên thế giới, sự gia tăng dân số với nhu cầu tiêu thụ các hệ sinh vật ngày càng tăng. Gia tăng dân số cũng đồng nghĩa với việc gia tăng chất thải, tăng nguy cơ ô nhiễm dẫn đến sự suy thoái các giống loài.

+ Tác động của thương mại nông sản, lâm sản và hải sản. Điều này đồng nghĩa với việc một số giống loài có thể bị hy sinh để nhường chỗ cho một số giống loài có thể phục vụ cho nhu cầu phát triển thương mại của cộng đồng, ví dụ: giống lúa mới cho năng suất cao...

+ Việc hoạch định các chính sách kinh tế không thấy hết giá trị của môi trường và tài nguyên môi trường.

+ Sự bất bình đẳng trong việc sở hữu, quản lý và phân phối nguồn lợi từ việc sử dụng bảo tồn các nguồn sinh vật, trên thực tế nguồn lợi của đa dạng sinh học thuộc về các nước phát triển chứ không phải các nước đang phát triển.

+ Tình trạng thiếu kiến thức và sử dụng kiến thức là nguyên nhân phổ biến của các nước nghèo, kém phát triển.

- Nguyên nhân đặc trưng về suy thoái đa dạng sinh học ở Việt Nam.⁴² Bên cạnh những nguyên nhân trên, suy thoái đa dạng sinh học còn có những nguyên nhân đặc thù:

+ Hậu quả nặng nề mà chiến tranh để lại cho môi trường Việt Nam, đã thiêu hủy hàng trăm héctar rừng bằng bom napan và chất độc màu da cam do Mỹ tiến hành để lại di chứng nặng nề cho hệ sinh thái nước ta.

+ Tình trạng ô nhiễm nhanh chóng do sự phát triển các ngành công nghiệp chế biến mà không có những biện pháp hữu hiệu ngăn chặn từ đầu.

+ Việt Nam là quốc gia có nhiều dân tộc ít người mà nhiều nhóm trong số đó có tập quán du canh du cư. Việc di chuyển từ nơi này sang nơi khác kéo theo sự mất đi của một diện tích rừng nhất định.

+ Nhu cầu thưởng thức các món ăn, đồ uống chế biến từ động thực vật rừng hoang dã đang phát triển mạnh ở nước ta.

+ Sự xâm nhập của các loài lạ vào môi trường sinh thái Việt Nam. Loài lạ được hiểu là loài tồn tại bên ngoài các loài bản địa, tuy nhiên sự xuất hiện của loài lạ nếu không được kiểm soát chặt chẽ sẽ gây hậu quả nghiêm trọng đến đa dạng sinh học.

II. PHÁP LUẬT VỀ ĐA DẠNG SINH HỌC

1. Các cấu thành chủ yếu của pháp luật về đa dạng sinh học

- Pháp luật về bảo tồn đa dạng nguồn gen:

+ Quy chế quản lý và bảo tồn nguồn gen thực vật, động vật và vi sinh vật là văn bản pháp lý đầu tiên về bảo tồn nguồn gen sau khi Việt Nam gia nhập công ước về đa dạng sinh học.

+ Pháp lệnh 15/2005/PL-UBTVQH về giống cây trồng, giống vật nuôi.

+ Luật Đa dạng sinh học 2008.

- Pháp luật về bảo tồn đa dạng loài và xác định kiểm soát loài lạ vào môi trường:

+ Bảo vệ loài và đa dạng nguồn gen gắn liền với nhau, không có đa dạng loài thì không thể có đa dạng nguồn gen và ngược lại.

⁴² Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, 2011, tr115-122.

+ Các quy định về kiểm soát loài lạ. Trong thực tiễn nước ta loài lạ chủ yếu là loại vi trùng lạ gây dịch bệnh. Vấn đề loài lạ và kiểm soát loài lạ được quy định khá đầy đủ trong pháp lệnh giống cây trồng và giống vật nuôi. Theo đó, đối với Việt Nam, các giống cây trồng và vật nuôi mới đều được coi là loài lạ.

- Pháp luật về bảo vệ đa dạng hệ sinh thái. Hệ sinh thái được hiểu là một hệ thống các quần thể sinh vật sống chung và phát triển trong một môi trường nhất định, quan hệ tương tác với nhau và môi trường

2. Những nội dung cơ bản của pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học ở Việt Nam

Pháp luật về bảo vệ đa dạng sinh học là hệ thống các quy phạm pháp luật xác định một số hành vi, một số hoạt động mà các chủ thể cần phải tiến hành trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học.

2.1. Quản lý nhà nước đối với hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đa dạng sinh học; Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học; Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học theo phân công của Chính phủ; Ủy ban nhân dân các cấp trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực hiện quản lý nhà nước về đa dạng sinh học theo phân cấp của Chính phủ.

Nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước:

- Đối với các khu bảo tồn thiên nhiên được thành lập, duy trì và phát triển bền vững của các giống loài và hệ sinh thái thuộc thẩm quyền của Chính phủ, ủy ban nhân dân các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ vào phạm vi và quy mô của khu bảo tồn.

- Thực hiện bảo hộ và thực thi các quyền sở hữu trí tuệ đối với các cây trồng mới giống mới.

- Xác định và ban hành danh mục các loài động, thực vật hoang dã cần được bảo vệ, danh mục các nguồn gen giống cây trồng và vật nuôi quý hiếm.

2.2. Pháp luật về quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học

Pháp luật đa dạng sinh học chia quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học làm hai loại: Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học và quy hoạch bảo

tồn đa dạng sinh học cấp tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương. Quy hoạch tổng thể đa dạng sinh học gồm Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước và Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của bộ, cơ quan ngang bộ.

Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước được lập theo các căn cứ⁴³: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; kết quả điều tra cơ bản về đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội; kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học trước đó; thực trạng và dự báo nhu cầu khai thác, sử dụng đa dạng sinh học; nguồn lực để thực hiện quy hoạch. Nội dung quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước⁴⁴, gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội, hiện trạng đa dạng sinh học; quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch; vị trí địa lý, giới hạn, biện pháp tổ chức quản lý, bảo vệ hành lang đa dạng sinh học; vị trí địa lý, diện tích, chức năng sinh thái, biện pháp tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên; vị trí địa lý, diện tích, ranh giới và bản đồ các khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lý khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học; đánh giá môi trường chiến lược dự án quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học.

Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương được lập theo các căn cứ⁴⁵: Quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của địa phương; Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước; Quy hoạch sử dụng đất của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Kết quả thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trước đó; Hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội đặc thù của địa phương

⁴³ Điều 8 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

⁴⁴ Điều 9 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

⁴⁵ Điều 12 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn, khai thác đa dạng sinh học của địa phương; nguồn lực để thực hiện quy hoạch.

Nội dung quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương,⁴⁶ gồm: Phương hướng, mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; đánh giá hiện trạng đa dạng sinh học, điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn cấp tỉnh; vị trí địa lý, diện tích, ranh giới và bản đồ khu vực dự kiến thành lập khu bảo tồn, loại hình khu bảo tồn; biện pháp tổ chức quản lý khu bảo tồn; giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; nhu cầu bảo tồn chuyển chỗ; loại hình, số lượng, phân bố và kế hoạch phát triển các cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tổ chức thực hiện quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

2.3. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên

Hệ sinh thái⁴⁷ là quần xã sinh vật và các yếu tố phi sinh vật của một khu vực địa lý nhất định, có tác động qua lại và trao đổi vật chất với nhau. Hệ sinh thái bao gồm: Hệ sinh thái tự nhiên và hệ sinh thái tự nhiên mới. Hệ sinh thái tự nhiên được hiểu là hệ sinh thái hình thành, phát triển theo quy luật tự nhiên, vẫn còn giữ được các nét hoang sơ. Hệ sinh thái tự nhiên mới là hệ sinh thái mới hình thành và phát triển trên vùng bãi bồi tại cửa sông ven biển, vùng có phù sa bồi đắp và các vùng đất khác. Tuy nhiên, pháp luật đa dạng sinh học chỉ tập trung làm rõ đối tượng là hệ sinh thái tự nhiên.

Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững hệ sinh thái tự nhiên chia làm hai nhóm: Pháp luật về khu bảo tồn và pháp luật phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

Khu bảo tồn bao gồm: Vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên; khu bảo tồn loài - sinh cảnh; khu bảo vệ cảnh quan. Căn cứ vào mức độ đa dạng sinh học, giá trị đa dạng sinh học, quy mô diện tích, khu bảo tồn được phân thành cấp quốc gia và cấp tỉnh để có chính sách quản lý, đầu tư phù hợp.

Vườn quốc gia phải có các tiêu chí: Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái

⁴⁶ Điều 13 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

⁴⁷ Khoản 9,10,11 Điều 3 Luật Đa dạng sinh học năm 2008.

tự nhiên; là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên, có giá trị du lịch sinh thái.

Khu dự trữ thiên nhiên gồm có: Khu dự trữ thiên nhiên cấp quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên cấp tỉnh. Khu dự trữ thiên nhiên cấp quốc gia phải có các tiêu chí: Có hệ sinh thái tự nhiên quan trọng đối với quốc gia, quốc tế, đặc thù hoặc đại diện cho một vùng sinh thái tự nhiên; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục hoặc du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu dự trữ thiên nhiên cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên trên địa bàn.

Khu bảo tồn loài – sinh cảnh gồm có: Khu bảo tồn loài – sinh cảnh cấp quốc gia; khu bảo tồn loài – sinh cảnh cấp tỉnh. Khu bảo tồn loài – sinh cảnh cấp quốc gia phải có các tiêu chí: Là nơi sinh sống tự nhiên thường xuyên hoặc theo mùa của ít nhất một loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; có giá trị đặc biệt về khoa học, giáo dục. Khu bảo tồn loài – sinh cảnh cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo tồn các loài hoang dã trên địa bàn.

Khu bảo vệ cảnh quan gồm có: Khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia; khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh. Khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia phải có các tiêu chí: Có hệ sinh thái đặc thù; có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên; có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nhằm mục đích bảo vệ cảnh quan trên địa bàn.

Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập khu bảo tồn cấp quốc gia. Quyết định thành lập khu bảo tồn cấp quốc gia phải có các nội dung: Vị trí địa lý, ranh giới, diện tích khu bảo tồn và vùng đệm; vị trí địa lý, ranh giới, diện tích phân khu bảo vệ nghiêm ngặt, phân khu phục hồi sinh thái, phân khu dịch vụ - hành chính; mục đích bảo tồn đa dạng sinh học của khu bảo tồn; kế hoạch phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên trong khu bảo tồn; phương án ổn định hoặc di dời hộ gia đình, cá nhân sinh sống trong khu bảo tồn;

phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong khu bảo tồn; chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Ban quản lý khu bảo tồn.

Khu bảo tồn cấp quốc gia có Ban quản lý. Ban quản lý khu bảo tồn cấp quốc gia là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính. Căn cứ vào tình hình thực tế của địa phương, khu bảo tồn cấp tỉnh được giao cho Ban quản lý là đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính hoặc đơn vị sự nghiệp công lập chưa tự chủ về tài chính hoặc tổ chức được giao quản lý khu bảo tồn theo quy định của pháp luật.

Định kỳ 3 năm một lần, Ban quản lý khu bảo tồn, tổ chức được giao quản lý khu bảo tồn có trách nhiệm báo cáo hiện trạng đa dạng sinh học của khu bảo tồn với cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý khu bảo tồn. Báo cáo hiện trạng đa dạng sinh học của khu bảo tồn phải có các nội dung: Thực trạng, tình trạng phục hồi và kế hoạch phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên trong khu bảo tồn; thực trạng và kế hoạch bảo tồn các loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ trong khu bảo tồn; yêu cầu đặt ra đối với bảo tồn đa dạng sinh học trong khu bảo tồn; hiện trạng sử dụng đất trong khu bảo tồn.

2.4. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật

Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững các loài sinh vật gồm ba nội dung: Pháp luật về bảo vệ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; pháp luật về phát triển bền vững các loài sinh vật và pháp luật kiểm soát loài ngoại lai xâm hại.

- Loài được xem xét đưa vào Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ bao gồm: Loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp, quý, hiếm; giống cây trồng, giống vật nuôi, vi sinh vật và nấm nguy cấp, quý, hiếm. Chính phủ quy định cụ thể tiêu chí xác định loài và chế độ quản lý, bảo vệ loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; ban hành Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ.

- Cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học được thành lập nhằm mục đích bảo tồn đa dạng sinh học, nghiên cứu khoa học, du lịch sinh thái, bao gồm: Cơ sở nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; cơ sở cứu hộ loài hoang dã; cơ sở lưu giữ giống cây trồng, vật nuôi, vi sinh vật và nấm đặc hữu, nguy cấp, quý, hiếm có giá trị đặc biệt về khoa

học, y tế, kinh tế, sinh thái, cảnh quan, môi trường hoặc văn hóa - lịch sử; cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen và mẫu vật di truyền.

Cơ sở có đủ các điều kiện được cấp giấy chứng nhận cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học: Diện tích đất, chuồng trại, cơ sở vật chất đáp ứng yêu cầu về nuôi, trồng, nuôi sinh sản loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ; cứu hộ loài hoang dã; lưu giữ, bảo quản nguồn gen và mẫu vật di truyền; cán bộ kỹ thuật có chuyên môn phù hợp; năng lực tài chính, quản lý cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học.

Chính phủ quy định cụ thể điều kiện nuôi, trồng loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, cứu hộ loài hoang dã, lưu giữ giống cây trồng, vật nuôi, vi sinh vật và nấm đặc hữu, lưu giữ, bảo quản nguồn gen và mẫu vật di truyền, đăng ký thành lập, cấp, thu hồi giấy chứng nhận cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học.

- Loài ngoại lai xâm hại bao gồm loài ngoại lai xâm hại đã biết và loài ngoại lai có nguy cơ xâm hại. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức điều tra để lập Danh mục loài ngoại lai xâm hại trên địa bàn và báo cáo Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, bộ, cơ quan ngang bộ khác, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức điều tra, xác định loài ngoại lai xâm hại, thẩm định và ban hành Danh mục loài ngoại lai xâm hại.

2.5. Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền

Pháp luật về bảo tồn và phát triển bền vững tài nguyên di truyền gồm nhóm: Pháp luật về quản lý, tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ nguồn gen; pháp luật về lưu giữ, bảo quản mẫu vật di truyền, đánh giá nguồn gen, quản lý thông tin về nguồn gen; pháp luật về quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

- Chủ thể có trách nhiệm quản lý nguồn gen: Ban quản lý khu bảo tồn, tổ chức được giao quản lý khu bảo tồn quản lý nguồn gen trong khu bảo tồn; chủ cơ sở bảo tồn đa dạng sinh học, cơ sở nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, cơ sở lưu giữ, bảo quản nguồn gen quản lý nguồn gen thuộc cơ sở của mình; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lý, sử dụng đất,

rừng, mặt nước quản lý nguồn gen thuộc phạm vi được giao quản lý, sử dụng; Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý nguồn gen trên địa bàn.

Sau khi đăng ký, tổ chức, cá nhân có nhu cầu tiếp cận nguồn gen phải hợp đồng bằng văn bản với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lý nguồn gen về việc tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã nơi thực hiện việc tiếp cận nguồn gen. Hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích phải có các nội dung: Mục đích tiếp cận nguồn gen; nguồn gen được tiếp cận và khối lượng thu thập; địa điểm tiếp cận nguồn gen; kế hoạch tiếp cận nguồn gen; việc chuyển giao cho bên thứ ba kết quả điều tra, thu thập nguồn gen; hoạt động nghiên cứu phát triển và sản xuất sản phẩm thương mại từ nguồn gen; các bên tham gia nghiên cứu phát triển và sản xuất sản phẩm thương mại từ nguồn gen; địa điểm tiến hành nghiên cứu phát triển và sản xuất sản phẩm thương mại từ nguồn gen; chia sẻ lợi ích thu được với Nhà nước và các bên có liên quan, bao gồm cả việc phân chia quyền sở hữu trí tuệ đối với kết quả sáng tạo trên cơ sở tiếp cận nguồn gen và bản quyền tri thức truyền thống về nguồn gen.

Lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ cho các bên: Nhà nước; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được giao quản lý nguồn gen; tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép tiếp cận nguồn gen và các bên có liên quan khác được quy định trong giấy phép tiếp cận nguồn gen. Lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen phải được chia sẻ trên cơ sở hợp đồng tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích. Chính phủ quy định cụ thể việc quản lý, chia sẻ lợi ích thu được từ việc tiếp cận nguồn gen.

- Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình tổ chức việc lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, loài nhập khẩu phục vụ công tác nghiên cứu, nhân giống, lai tạo giống, ứng dụng và phát triển nguồn gen. Tổ chức, cá nhân phát hiện, lưu giữ mẫu vật di truyền của loài thuộc Danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ đã bị tuyệt chủng trong tự nhiên có trách nhiệm báo cho Ủy ban nhân dân cấp xã. Sau khi nhận được thông tin, Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm báo cáo ngay với cơ quan chuyên môn về tài nguyên và môi trường của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để có biện pháp xử lý. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá

nhân đầu tư lưu giữ và bảo quản lâu dài mẫu vật di truyền để hình thành ngân hàng gen phục vụ công tác bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế - xã hội.

- Trách nhiệm quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học: Tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải đăng ký với Bộ Khoa học và Công nghệ và phải có các điều kiện về cơ sở vật chất - kỹ thuật, công nghệ và cán bộ chuyên môn theo quy định của Bộ Khoa học và Công nghệ; tổ chức, cá nhân nhập khẩu sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép; tổ chức, cá nhân nghiên cứu, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và các biện pháp quản lý rủi ro. Chính phủ quy định cụ thể trách nhiệm của bộ, cơ quan ngang bộ và tổ chức, cá nhân trong việc quản lý rủi ro do sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen gây ra đối với đa dạng sinh học.

Tổ chức, cá nhân nghiên cứu tạo ra, nhập khẩu, mua, bán, phóng thích sinh vật biến đổi gen, mẫu vật di truyền của sinh vật biến đổi gen phải công khai thông tin về mức độ rủi ro và biện pháp quản lý rủi ro đối với đa dạng sinh học.

Chương 4

PHÁP LUẬT VỀ ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG, ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC

I. KHÁI NIỆM ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG, ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG CHIẾN LƯỢC

1. Sơ lược quá trình phát triển của hoạt động đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược

Chúng ta đang sống trong thời kỳ công nghiệp hóa với việc gia tăng khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên, với việc xả thải vào môi trường vô số các chất thải có hại như khí thải từ các nhà máy, nước thải sinh hoạt cũng như sản xuất, tình trạng khai thác bừa bãi các nguồn tài nguyên từ rừng, sông, biển... Chính các hoạt động này ngày càng tác động nhiều hơn đến thiên nhiên và môi trường xung quanh. Hệ quả kéo theo là tạo nên sự thay đổi về chất lượng, biến đổi sự phân bố các tài nguyên thiên nhiên hoặc nhân tố chất lượng môi trường. Những tác động này có thể tích cực hoặc tiêu cực, vì vậy cần phải xem xét xem những tác động nào là tích cực để phát huy, những tác động nào tiêu cực để hạn chế. Thực tế cho thấy, những tác động tiêu cực nhiều khi có ảnh hưởng rộng lớn và sâu sắc đến điều kiện tự nhiên, xã hội và môi trường, làm cho tài nguyên bị cạn kiệt, cân bằng sinh thái bị đảo lộn, chất lượng môi trường sống bị suy thoái. Chính đòi hỏi này là nguyên nhân dẫn đến sự ra đời của pháp luật đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược.

1.1. Sơ lược quá trình phát triển của đánh giá tác động môi trường⁴⁸

Đầu năm 1970, Quốc hội Hoa Kỳ đã ban hành Luật chính sách môi trường quốc gia gọi tắt NEPA. Bản hướng dẫn thực hiện kèm theo luật này trình bày chi tiết mục đích, yêu cầu, nội dung và cách thực hiện báo cáo đánh giá tác động đến môi trường đối với các hoạt động của cấp liên bang có khả năng ảnh hưởng nhiều tới chất lượng môi trường sống của con người. Sau đó nhiều quốc gia khác như Canada, Australia, Anh, Nhật, Đức

48 TS. Nguyễn Văn Phương (chủ biên), *Giáo trình Luật Môi trường*, 2012, tr.142.

đã lần lượt ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định về đánh giá tác động môi trường.

Tính đến năm 1985, hơn 3/4 các nước đã có quy định về đánh giá tác động môi trường ở những mức độ khác nhau (UNEP). Tầm quan trọng của đánh giá tác động môi trường không chỉ nằm giới hạn trong pháp luật của các nước mà còn được các tổ chức tài chính quốc tế quan tâm như: Ngân hàng phát triển châu Á đã ban hành một loạt các hướng dẫn về xét duyệt đánh giá tác động môi trường cho các dự án về nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên, về công trình xây dựng cơ bản; Ngân hàng thế giới ban hành Chỉ thị hành động về đánh giá tác động môi trường với nội dung tất cả các dự án có sử dụng vốn của Ngân hàng thế giới đều phải tiến hành đánh giá tác động môi trường.

1.2. Sơ lược quá trình phát triển đánh giá tác động môi trường chiến lược

Đánh giá môi trường chiến lược xuất hiện cùng với chế định đánh giá tác động môi trường. Trong quá trình hình thành và phát triển, pháp luật các quốc gia có những cách kết cấu và phân chia khác nhau. Đánh giá tác động môi trường là hoạt động đánh giá những tác động môi trường của những dự án cụ thể về năng suất, công suất, diện tích còn đánh giá tác động môi trường chiến lược là hoạt động đánh giá môi trường của những chính sách, chủ trương kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, vùng hoặc địa phương.

Những năm 90 của thế kỷ XX, đánh giá tác động môi trường chiến lược bắt đầu được tách ra khỏi khuôn khổ của đánh giá tác động môi trường để trở thành quá trình độc lập tại một số nước, trong đó mở đầu là Canada với quyết định của Nội các công bố Quy trình đánh giá môi trường đối với các chính sách, chương trình đệ trình lên Nội các phê duyệt 1990, Đan Mạch với Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về Đánh giá môi trường chiến lược đối với các văn bản và chính sách đệ trình lên Quốc Hội và Chính phủ 1993.⁴⁹

1.3. Quá trình phát triển của Đánh giá tác động môi trường và Đánh giá môi trường chiến lược tại Việt Nam

Dấu ấn quan trọng đầu tiên của pháp lý hóa Đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam là việc Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) ban hành Nghị quyết số 246-HĐBT ngày 20 tháng 9 năm 1985 về việc đẩy mạnh

⁴⁹ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, 2011, tr144.

công tác điều tra cơ bản về tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường, trong đó yêu cầu trong xét duyệt luận chứng kinh tế - kỹ thuật của các công trình xây dựng lớn hoặc các chương trình phát triển quan trọng cần phải tiến hành Đánh giá tác động môi trường. Văn bản có tính pháp quy quan trọng tiếp theo đó là Chỉ thị số 73-TTg ngày 25 tháng 02 năm 1993 của Thủ tướng Chính phủ về một số công tác cần làm ngay để bảo vệ môi trường, trong đó có yêu cầu “các ngành, các địa phương khi xây dựng các dự án phát triển, kể cả dự án hợp tác với nước ngoài đều phải thực hiện nội dung Đánh giá tác động môi trường trong các luận chứng kinh tế - kỹ thuật”. Căn cứ vào Chỉ thị này ngày 10 tháng 09 năm 1993, Bộ khoa học, công nghệ và Môi trường đã ban hành Thông tư số 1485 hướng dẫn tạm thời về Đánh giá tác động môi trường.

Một bước ngoặt quan trọng về mặt pháp lý là sự ra đời của Luật bảo vệ môi trường 1993 có hiệu lực ngày 10 tháng 01 năm 1994. Luật đã quy định các tổ chức, cá nhân phải thực hiện đánh giá tác động môi trường dưới các hình thức khác nhau khi tiến hành các dự án phát triển hoặc tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh theo pháp luật Việt Nam. Đã có hàng nghìn dự án, cơ sở sản xuất, kinh doanh thực hiện trách nhiệm lập báo cáo đánh giá tác động môi trường và đã đề ra những giải pháp thiết thực về bảo vệ môi trường, trong đó có những dự án quan trọng cấp quốc gia như dự án xây dựng Thủy điện Trị An, nhà máy hóa dầu Thành Tuy Hạ....

Căn cứ vào nhu cầu của công tác bảo vệ môi trường trong giai đoạn phát triển mới của đất nước, ngày 29 tháng 11 năm 2009, Quốc hội khóa XI, kỳ họp thứ 8 đã thông qua Luật Bảo vệ môi trường 2005 thay thế cho Luật Bảo vệ môi trường 1993 và dành toàn bộ chương 3 để quy định về đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược và cam kết bảo vệ môi trường.

2. Định nghĩa và ý nghĩa của quá trình đánh giá môi trường

Đánh giá tác động môi trường, tiếng Anh là Environment Impact Assessment (EIA) có thể hiểu dưới nhiều góc độ, phương diện khác nhau. Đánh giá tác động môi trường là một nội dung, công cụ quản lý nhà nước về môi trường. Dưới góc độ khoa học môi trường, đánh giá tác động môi trường là những hoạt động nhằm xem xét mối quan hệ, những tác động qua lại giữa hoạt động và những yếu tố, những hiện tượng về môi trường. Dưới

góc độ pháp lý, đánh giá tác động môi trường là những mối quan hệ pháp lý giữa cơ quan nhà nước và cá nhân, tổ chức tiến hành hoạt động phát triển trong việc xem xét những tác động tới môi trường của hoạt động phát triển và đề ra những biện pháp làm giảm thiểu những tác động tiêu cực đến môi trường.⁵⁰

Theo chương trình môi trường của Liên hiệp quốc (UNEP, ROAP, 1999) “Đánh giá tác động môi trường là quá trình nghiên cứu nhằm dự báo các hậu quả về môi trường của một dự án phát triển quan trọng. Đánh giá tác động môi trường xem xét việc thực hiện đề án sẽ gây ra những vấn đề gì với đời sống của con người tại khu vực dự án, tới kết quả của chính dự án và của các hoạt động khác tại vùng đó. Sau đánh giá tác động môi trường phải xác định các biện pháp làm giảm đến mức tối thiểu các tác động tiêu cực, làm cho dự án thích hợp với môi trường của nó”

Theo Ủy ban Kinh tế Xã hội châu Âu và Thái Bình Dương (ESCAP, 1990): “Đánh giá tác động môi trường là quá trình xác định, dự báo và đánh giá tác động của một dự án, một chính sách đến môi trường”.

Luật môi trường của Australia “Đánh giá tác động môi trường là cách thức đánh giá một dự án phát triển mà theo đó những tác động có thể về môi trường được xác định và được giảm thiểu”.

Luật môi trường của CHLB Đức “Đánh giá tác động môi trường là một bộ phận không độc lập của thủ tục xem xét điều kiện thực hiện dự án của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đánh giá tác động môi trường bao gồm quá trình tìm hiểu, mô tả và đánh giá những ảnh hưởng của dự án tới con người, động thực vật, đất đai, nguồn nước, không khí, khí hậu, cảnh quan và những tác động qua lại giữa chúng”.

Từ những khái niệm trên, có thể thấy bên cạnh nội dung của đánh giá tác động môi trường của các quốc gia và tổ chức có những khác biệt nhất định thì giữa các khái niệm có những đặc trưng cơ bản giống nhau: Phạm vi đánh giá là các dự án phát triển cụ thể hoặc dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển; đối tượng đánh giá là các yếu tố môi trường; mục tiêu là dự báo và giảm thiểu những tác động xấu tới môi trường của các dự án.

⁵⁰ TS. Nguyễn Văn Phương (chủ biên), Trung tâm đào tạo từ xa, Đại học Huế, *Giáo trình Luật Môi trường*, 2012, tr145.

Việt Nam – trong quá trình nghiên cứu và xây dựng Luật bảo vệ môi trường đã tiếp thu những đặc trưng cơ bản trên để cho ra khái niệm Đánh giá tác động môi trường phù hợp. “Đánh giá tác động môi trường là việc phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra các biện pháp bảo vệ môi trường khi triển khai dự án đó.”⁵¹

Với những định nghĩa về Đánh giá tác động môi trường nêu trên, có thể thấy, đánh giá tác động môi trường là một quá trình nhằm cung cấp thông tin cho các chủ dự án, các nhà thiết kế dự án, các nhà thi công hay vận hành dự án, các nhà ra quyết định và người dân về những tác động môi trường do dự án gây ra. Do đó, một Đánh giá tác động môi trường phải đạt được các mục tiêu rất cơ bản và quan trọng sau:

- Đảm bảo đưa ra các quyết định hợp lý bằng cách kịp thời cung cấp các thông tin có được về các vấn đề môi trường của dự án cho các nhà ra quyết định.
- Đảm bảo các vấn đề môi trường được cân nhắc đầy đủ và cân bằng đối với các xem xét về các yếu tố kỹ thuật – kinh tế của dự án trước khi đưa ra các quyết định về dự án.
- Đảm bảo sao cho cộng đồng quan tâm về dự án hoặc chịu tác động của dự án có cơ hội tham gia trực tiếp vào quá trình thiết kế và phê duyệt dự án.
- Tận dụng các cơ hội để cải tạo môi trường.

Với những đặc điểm trên, rất nhiều quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam đã sử dụng Đánh giá tác động môi trường như là công cụ trong công tác quản lý môi trường nói chung, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường nói riêng. Và việc thực hiện Đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư trở thành một thủ tục có tính pháp lý bắt buộc.

Hơn 15 năm qua ở nước ta đã thực hiện Đánh giá tác động môi trường đối với hàng nghìn dự án phát triển công trình cụ thể ở cấp trung ương, cấp địa phương và cấp ngành, đã mang lại những hiệu quả to lớn trong sự nghiệp phòng ngừa ô nhiễm môi trường và ngăn chặn suy thoái các tài nguyên.

Nhưng thực tế diễn biến môi trường ở nước ta cũng như ở nhiều nước trên thế giới cho thấy: tuy đã thực hiện đánh giá tác động môi trường đối với mọi dự án đầu tư công trình cụ thể nhưng môi trường vẫn ngày càng bị ô nhiễm hơn, tài nguyên thiên nhiên ngày càng bị suy thoái hơn, một trong những nguyên nhân chính gây ra tình trạng trên chính là do đánh giá tác

⁵¹ Khoản 19 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

động môi trường đối với các dự án đầu tư cụ thể chỉ có khả năng ngăn ngừa và giảm thiểu tác động tiêu cực của từng công trình cụ thể mà chưa xem xét đánh giá tác động môi trường tổng hợp, tích lũy và tương hỗ trong mối liên quan tổng thể của các dự án công trình nằm trong dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển của quốc gia, của vùng hay của địa phương cụ thể. Đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư phát triển không thể đánh giá được tổng thể lượng phát thải các chất ô nhiễm của tất cả các dự án đầu tư phát triển trong vùng có vượt quá khả năng chịu tải ô nhiễm của vùng đó hay không.

Vì vậy đã nảy sinh nhu cầu có thêm công cụ quản lý môi trường mới, có tính tổng hợp hơn, đó là “Đánh giá môi trường chiến lược”.

Trên thế giới có nhiều định nghĩa về Đánh giá môi trường chiến lược tùy theo cách thức khác nhau về mục đích của việc đánh giá môi trường. Dưới đây là một số định nghĩa có tính điển hình⁵²:

Đánh giá môi trường chiến lược, tiếng Anh là Strategic Environment Assessment (SEA) là công cụ quản lý môi trường có tầm cỡ chiến lược. Theo Sách trắng về Chính sách quản lý môi trường của Nam Phi, 1998: “Đánh giá môi trường chiến lược là một quy trình đánh giá về các mối liên quan môi trường của một quyết định về chính sách, kế hoạch, chương trình, là bộ phận của pháp luật và kế hoạch chính được đề ra”.

Theo Sadler và Verheem, 1996: “Đánh giá môi trường chiến lược là một quy trình có hệ thống để ước tính các hậu quả về mặt môi trường của các đề xuất chính sách, kế hoạch hay chương trình (Policy, Plan or Programme – 3P) nhằm đảm bảo các hậu quả đó được xem xét đầy đủ và có tính phù hợp ở giai đoạn thích hợp nhất, ngang bằng với việc xem xét về mặt kinh tế và xã hội”.

Hai định nghĩa này tương ứng với việc mở rộng Đánh giá tác động môi trường đối với dự án phát triển cụ thể sang mức độ đánh giá môi trường chiến lược đối với chính sách, kế hoạch và chương trình. Phương pháp tiếp cận này có tên gọi đặc trưng là “Đánh giá môi trường chiến lược dựa theo đánh giá tác động môi trường” (Partidario, 1999).

⁵² GS.TSKH Phạm Ngọc Đăng, *Đánh giá môi trường chiến lược – các dự án chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, 2011.

Ở nước ngoài Đánh giá môi trường chiến lược được thực hiện đối với 3P (chính sách, kế hoạch, chương trình), ở nước ta quy trình xây dựng các dự án phát triển như sau: từ đường lối, định hướng phát triển chung sẽ tiến hành xây dựng các chiến lược phát triển; từ chiến lược phát triển xây dựng các quy hoạch, kế hoạch phát triển. Còn chương trình hay dự án phát triển là bước cụ thể hóa để thực hiện chiến lược, quy hoạch hay kế hoạch phát triển. Như vậy, ở đây từ “chiến lược” của nước ta tương ứng với từ “Policy” và từ “quy hoạch, kế hoạch” ở nước ta tương ứng với từ “Plan” theo quan điểm Đánh giá môi trường chiến lược của nước ngoài. Do đó, Luật bảo vệ môi trường Việt Nam quy định Đánh giá môi trường chiến lược đối với “chiến lược, quy hoạch, kế hoạch” tương ứng với quốc tế là Đánh giá môi trường chiến lược đối với “chính sách, kế hoạch và chương trình”.

Tiếp thu khái niệm về Đánh giá tác động môi trường của quốc tế và vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam, Luật bảo vệ môi trường năm 2005 đã định nghĩa: “Đánh giá môi trường chiến lược là việc phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trước khi phê duyệt nhằm bảo đảm phát triển bền vững”⁵³.

Hoạt động đánh giá môi trường và pháp luật về đánh giá môi trường mang lại lợi ích (ý nghĩa) nhất định cho các chủ thể liên quan như Nhà nước, chủ dự án, người dân nơi dự án sẽ triển khai.

- Đối với Nhà nước: Đánh giá tác động môi trường giúp Nhà nước trên cơ sở phương pháp phòng ngừa đã kiểm soát được quá trình phát triển của các dự án khi chưa được triển khai và sau khi dự án hoàn thành giúp cơ quan có thẩm quyền xem xét hoạt động của các cơ sở có vi phạm những gì họ cam kết hay không

- Đối với xã hội (người dân nơi dự án triển khai): Đánh giá môi trường giúp chất lượng môi trường được kiểm soát ngay từ đầu, hạn chế tác động tiêu cực đến môi trường, giữ cho môi trường trong lành, bảo đảm chất lượng sống, môi trường sống.

- Đối với chủ dự án: Các dự án sau khi được xem xét tác động môi trường và tuân thủ pháp luật sẽ tránh được rủi ro và không bị áp dụng các biện pháp xử lý hành chính hoặc hình sự; người lao động tránh được nguy cơ mất việc làm, giúp chủ đầu tư bảo đảm tính đầu tư an toàn; cùng với quá trình đề ra giải pháp bảo vệ môi trường, các chủ dự án có thể thu được lợi

⁵³ Khoản 20 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

ích sau: hiệu suất sử dụng nguyên, nhiên vật liệu cao hơn, lượng chất thải thấp hơn, điều này kéo theo lợi ích về kinh tế.

3. Các giai đoạn chính của quá trình đánh giá môi trường

Đánh giá tác động môi trường gồm 5 giai đoạn:

- Giai đoạn thứ nhất gọi là giai đoạn lâm sàng: Xác định đối tượng phải Đánh giá môi trường. Các tiêu chí để lựa chọn được pháp luật môi trường quy định cụ thể danh mục các dự án cần phải tiến hành đánh giá môi trường.

- Giai đoạn xác định phạm vi (giai đoạn thứ hai): Xác định các vấn đề chính cần phải được xem xét, phân tích, đánh giá trong quá trình đánh giá môi trường. Công việc này có thể ảnh hưởng lớn đến toàn bộ toàn bộ quá trình đánh giá môi trường và ảnh hưởng lớn đến việc ra quyết định của những người có thẩm quyền và trong nhiều trường hợp giúp ngăn chặn được sự lãng phí về thời gian và cá nguồn lực.

- Giai đoạn lập báo cáo đánh giá môi trường (giai đoạn thứ ba): là việc phân tích khoa học về quy mô, tầm quan trọng và ý nghĩa của các tác động được xác định. Đây là khâu then chốt, cơ bản của quá trình đánh giá môi trường. Để thực hiện giai đoạn này có nhiều phương pháp khác nhau như phải bảo đảm các yêu cầu cơ bản theo quy định của pháp luật.

- Giai đoạn thẩm định báo cáo đánh giá môi trường (giai đoạn thứ tư): Đây là nhiệm vụ của hệ thống cơ quan phê duyệt và cơ quan thẩm định báo cáo đánh giá môi trường.

- Giai đoạn sau thẩm định (giai đoạn cuối cùng): hoạt động này được rất nhiều nước chính thức đưa vào pháp luật quốc gia và thực tế cho thấy ngày càng đóng vai trò quan trọng.

II. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUÁ TRÌNH ĐÁNH GIÁ MÔI TRƯỜNG

1. Đánh giá môi trường chiến lược⁵⁴

1.1. Đối tượng phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược

- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch năm (05) năm trở lên phải thực hiện đánh giá tác động môi trường chiến lược chi tiết dưới hình thức lồng ghép trong báo cáo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, bao gồm:

⁵⁴ Nghị định 29/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 04 năm 2011 của Chính phủ về đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược.

- + Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của cả nước;
 - + Chiến lược phát triển các ngành, lĩnh vực cấp quốc gia về công nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông vận tải, xây dựng, du lịch, y tế (bao gồm cả phân ngành của ngành và lĩnh vực đó);
 - + Quy hoạch phát triển các ngành, lĩnh vực thuộc ngành công nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông vận tải, xây dựng, du lịch, y tế không quy định đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược;
 - + Quy hoạch tổng hợp lưu vực sông quy mô liên tỉnh.
- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch năm (05) năm trở lên phải thực hiện đánh giá tác động môi trường chiến lược chi tiết dưới hình thức báo cáo riêng, bao gồm:
- + Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các vùng kinh tế - xã hội, vùng kinh tế trọng điểm, vùng kinh tế, hành lang kinh tế, vành đai kinh tế;
 - + Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
 - + Quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực cấp quốc gia: ngành điện, thủy điện, nhiệt điện, năng lượng nguyên tử và điện hạt nhân; khai thác dầu khí, lọc hóa dầu; giấy; hóa chất cơ bản, phân bón, thuốc bảo vệ thực vật; cao su; dệt may; xi măng; thép; khai thác và chế biến than, quặng sắt, thiếc, nhôm, vonfram, antimon, titan, vàng, đất hiếm, khoáng sản có tính phóng xạ khác; ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, thủy lợi; kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đường sắt, đường biển, đường sông, cảng, hàng không; phát triển đô thị, vật liệu xây dựng, quản lý chất thải rắn, quản lý chất thải nguy hại; phát triển du lịch, sân golf; phát triển mạng lưới bệnh viện; phát triển hệ thống khu kinh tế, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao.
 - + Quy hoạch sử dụng đất, bảo vệ và phát triển rừng, khai thác và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác trên phạm vi liên tỉnh (02 tỉnh trở lên), liên vùng.
- Chiến lược, quy hoạch, kế hoạch năm (05) năm trở lên của các ngành, lĩnh vực cấp quốc gia không thuộc hai trường hợp trên phải thực hiện đánh giá môi trường chiến lược rút gọn dưới hình thức lồng ghép trong báo cáo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

1.2. Lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược

Trách nhiệm lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược thuộc về cơ quan lập dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

Kết quả thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược là căn cứ phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

1.3. Nội dung báo cáo đánh giá môi trường chiến lược

- Nội dung chính của báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết dưới hình thức báo cáo riêng bao gồm:

- + Mô tả tóm tắt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;
- + Quá trình tổ chức thực hiện đánh giá môi trường chiến lược; mô tả phạm vi nghiên cứu của đánh giá môi trường chiến lược và các vấn đề môi trường chính liên quan đến chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;
- + Mô tả diễn biến trong quá khứ và dự báo xu hướng của các vấn đề môi trường chính trong trường hợp không thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;
- + Đánh giá sự phù hợp của các quan điểm, mục tiêu của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch với các quan điểm, mục tiêu về bảo vệ môi trường; đánh giá, so sánh các phương án phát triển của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;
- + Đánh giá tác động đến các vấn đề môi trường chính trong trường hợp thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;
- + Tham vấn các bên liên quan trong quá trình thực hiện đánh giá môi trường chiến lược;
- + Đề xuất điều chỉnh chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường.
- + Chỉ dẫn nguồn cung cấp số liệu, dữ liệu và phương pháp đánh giá;
- + Kết luận và kiến nghị.

- Nội dung chính báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết lồng ghép trong báo cáo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch bao gồm:

- + Quá trình tổ chức thực hiện đánh giá môi trường chiến lược; mô tả phạm vi nghiên cứu của đánh giá môi trường chiến lược và các vấn đề môi trường chính liên quan đến chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;

- + Đánh giá sự phù hợp của các quan điểm, mục tiêu của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch với các quan điểm, mục tiêu về bảo vệ môi trường; đánh giá; so sánh các phương án phát triển của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;

- + Đánh giá tác động đến các vấn đề môi trường chính trong trường hợp thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;

- + Tham vấn các bên liên quan trong quá trình thực hiện đánh giá môi trường chiến lược;

- + Đề xuất điều chỉnh chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường;

- + Kết luận và kiến nghị.

- Nội dung chính của báo cáo đánh giá môi trường chiến lược rút gọn bao gồm:

- + Quá trình tổ chức thực hiện đánh giá môi trường chiến lược, phạm vi nghiên cứu của đánh giá môi trường chiến lược và các vấn đề môi trường chính liên quan đến chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;

- + Đánh giá tác động đến các vấn đề môi trường chính trong trường hợp thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch;

- + Đề xuất điều chỉnh chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các biện pháp phòng ngừa, giảm thiểu tác động xấu đến môi trường;

- + Kết luận và kiến nghị.

1.4. Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược

- Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết dưới hình thức báo cáo riêng bao gồm:

- + Văn bản đề nghị thẩm định;

- + Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết;

- + Dự thảo văn bản chiến lược, quy hoạch, kế hoạch.

- Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết lồng ghép trong báo cáo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch bao gồm:

- + Văn bản đề nghị thẩm định;

- + Dự thảo văn bản chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được lồng ghép báo cáo đánh giá môi trường chiến lược chi tiết.

- Hồ sơ đề nghị thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược rút gọn bao gồm:

+ Văn bản đề nghị thẩm định;

+ Dự thảo văn bản chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đã được lồng ghép báo cáo đánh giá môi trường chiến lược rút gọn.

1.5. Thẩm định báo cáo môi trường chiến lược

Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trừ các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc bí mật an ninh, quốc phòng;

Bộ Công an, Bộ Quốc phòng chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc bí mật an ninh, quốc phòng do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình;

Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược đối với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch thuộc thẩm quyền phê duyệt của mình và của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Tương ứng với mỗi cơ quan thẩm định sẽ có thành phần hội đồng thẩm định. Thủ trưởng hoặc người đứng đầu cơ quan tổ chức việc thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược thành lập hội đồng thẩm định. Thành phần hội đồng thẩm định gồm đại diện của các cơ quan có liên quan trực tiếp đến vấn đề môi trường của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, các chuyên gia, các tổ chức liên quan khác, trong đó có: Chủ tịch hội đồng, trường hợp cần thiết có thêm một (01) Phó Chủ tịch hội đồng; một (01) Ủy viên thư ký; hai (02) Ủy viên phản biện và các Ủy viên.

Việc thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược rút gọn có thể được thực hiện bằng cách lấy ý kiến nhận xét, đánh giá bằng văn bản của các Ủy viên hội đồng thẩm định.

Tổ chức, cá nhân có quyền gửi yêu cầu, kiến nghị về bảo vệ môi trường đến cơ quan tổ chức hội đồng thẩm định, cơ quan phê duyệt dự án.

Kết quả thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược là căn cứ để phê duyệt dự án.

1.6. Phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược

Do đặc thù về đối tượng phải đánh giá tác động môi trường chiến lược là các dự án xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch đều thuộc thẩm quyền phê duyệt của cơ quan quản lý nhà nước nên pháp luật hiện hành không có quy định rõ ràng trách nhiệm phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược của cơ quan có trách nhiệm tổ chức thẩm định.

2. Pháp luật về Đánh giá tác động môi trường

2.1. Đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường

- Dự án công trình quan trọng quốc gia;
- Dự án có sử dụng một phần diện tích đất hoặc có ảnh hưởng xấu đến khu bảo tồn thiên nhiên, vườn quốc gia, các khu di tích lịch sử - văn hoá, di sản tự nhiên, danh lam thắng cảnh đã được xếp hạng;
- Dự án có nguy cơ ảnh hưởng xấu đến nguồn nước lưu vực sông, vùng ven biển, vùng có hệ sinh thái được bảo vệ;
- Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng khu kinh tế, khu công nghiệp, khu công nghệ cao, khu chế xuất, cụm làng nghề;
- Dự án xây dựng mới đô thị, khu dân cư tập trung;
- Dự án khai thác, sử dụng nước dưới đất, tài nguyên thiên nhiên quy mô lớn;
- Dự án khác có tiềm ẩn nguy cơ lớn gây tác động xấu đối với môi trường.

2.2. Lập báo cáo đánh giá tác động môi trường

Trách nhiệm lập báo cáo đánh giá tác động môi trường thuộc về chủ dự án. Trường hợp vì lý do trình độ, kinh nghiệm hoặc thời gian chủ dự án không thể lập nội dung báo cáo thì có thể thuê tổ chức có điều kiện lập nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường cho chủ dự án. Tổ chức dịch vụ phải đủ điều kiện về cán bộ chuyên môn và cơ sở vật chất, kỹ thuật cần thiết. Báo cáo đánh giá tác động môi trường phải được lập đồng thời với báo cáo nghiên cứu khả thi của dự án.

Một số trường hợp chủ dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường bổ sung: Thay đổi địa điểm, quy mô, công suất thiết kế, công nghệ; sau 24 tháng dự án mới triển khai thực hiện kể từ ngày báo cáo đánh giá tác động môi trường được phê duyệt. Ngoài hai trường hợp trên thì chủ dự án chỉ phải giải trình với cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường.

2.3. Nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường

- Chỉ dẫn về xuất xứ của dự án, chủ dự án, cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án; nguồn thông tin, dữ liệu và phương pháp sử dụng; việc tổ chức và tiến hành lập báo cáo đánh giá tác động môi trường; việc tham vấn cộng đồng trong quá trình lập báo cáo đánh giá tác động môi trường;

- Liệt kê, mô tả chi tiết các hoạt động, hạng mục công trình của dự án có nguy cơ gây tác động xấu đến môi trường kèm theo quy mô về không gian, thời gian, khối lượng thi công, công nghệ vận hành của từng hạng mục công trình và của cả dự án;

- Đánh giá chung về hiện trạng môi trường nơi thực hiện dự án và vùng kế cận; mức độ nhạy cảm của môi trường;

- Đánh giá, dự báo tác động của dự án đến các điều kiện tự nhiên, thành phần môi trường tự nhiên, cộng đồng và các yếu tố kinh tế - xã hội có liên quan; kết quả tham vấn cộng đồng;

- Đề xuất các biện pháp giảm thiểu tác động xấu đến các điều kiện tự nhiên, thành phần môi trường tự nhiên, sức khỏe cộng đồng và các yếu tố kinh tế - xã hội có liên quan;

- Danh mục công trình, chương trình quản lý và giám sát các vấn đề môi trường trong quá trình triển khai thực hiện dự án;

- Dự toán kinh phí xây dựng các hạng mục công trình bảo vệ môi trường trong tổng dự toán kinh phí của dự án;

- Cam kết của chủ dự án về việc thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong quá trình xây dựng và vận hành dự án đã đề xuất trong báo cáo đánh giá tác động môi trường và những quy định khác về bảo vệ môi trường có liên quan đến dự án.

2.4. Hồ sơ đề nghị thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường bao gồm

- Văn bản đề nghị thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường;

- Báo cáo đánh giá tác động môi trường;
- Dự án đầu tư (báo cáo nghiên cứu khả thi).

2.5. Thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường

Thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường khác so với thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược vì có thể được thực hiện thông qua một trong hai hình thức hội đồng thẩm định hoặc tổ chức dịch vụ thẩm định.

Thẩm định thông qua Hội đồng thẩm định được quy định:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án tại Phụ lục III Nghị định 29/2011/NĐ-CP ngày 18 tháng 04 năm 2011 của Chính phủ về đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, trừ các dự án thuộc bí mật an ninh, quốc phòng;

- Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt của mình, trừ các dự án quy định tại Phụ lục III Nghị định 29;

- Bộ Quốc phòng, Bộ Công an tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt của mình và các dự án có liên quan đến an ninh, quốc phòng khi được cấp có thẩm quyền giao.

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư trên địa bàn.

Thành phần hội đồng thẩm định gồm đại diện của các cơ quan quản lý có liên quan trực tiếp đến vấn đề môi trường của dự án, các chuyên gia, trong đó có: Chủ tịch hội đồng, trường hợp cần thiết có thêm một Phó Chủ tịch hội đồng; một (01) Ủy viên thư ký; hai (02) Ủy viên phản biện và các Ủy viên. Thành phần hội đồng thẩm định phải có trên năm mươi phần trăm (50%) số lượng thành viên có chuyên môn về môi trường, các lĩnh vực khác liên quan đến dự án. Đối với báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án thuộc thẩm quyền thẩm định của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, thành phần hội đồng phải có đại diện của Sở Tài nguyên và Môi trường nơi triển khai thực hiện dự án.

2.6. Thời hạn thẩm định và phê duyệt báo cáo Đánh giá tác động môi trường

- Thời hạn thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường:

+ Báo cáo đánh giá tác động môi trường thuộc thẩm quyền thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, thời hạn thẩm định tối đa là bốn mươi lăm (45) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đủ hồ sơ hợp lệ. Trường hợp dự án phức tạp về tác động môi trường, thời hạn thẩm định tối đa là sáu mươi (60) ngày làm việc;

+ Báo cáo đánh giá tác động môi trường không thuộc thẩm quyền thẩm định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, thời hạn thẩm định tối đa là ba mươi (30) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được đủ hồ sơ hợp lệ. Đối với những dự án phức tạp về tác động môi trường, thời hạn thẩm định là bốn mươi lăm (45) ngày làm việc.

- Thời hạn phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường tối đa là mười lăm (15) ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ.

2.7. Thực hiện và kiểm tra việc thực hiện quyết định phê duyệt báo cáo Đánh giá tác động môi trường

Chủ dự án có trách nhiệm báo cáo Ủy ban nhân dân nơi thực hiện dự án về nội dung quyết định phê duyệt Đánh giá tác động môi trường; niêm yết công khai tại địa điểm thực hiện dự án về các loại chất thải, công nghệ xử lý, thông số tiêu chuẩn về chất thải, các giải pháp bảo vệ môi trường để cộng đồng dân cư biết, kiểm tra, giám sát; thực hiện đúng, đầy đủ nội dung bảo vệ môi trường trong báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt; thông báo cơ quan phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường kiểm tra, xác nhận việc thực hiện các nội dung của báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt; chỉ được đưa công trình vào sử dụng sau khi được cơ quan có thẩm quyền kiểm tra, xác nhận.

Bộ, cơ quan ngang Bộ thông báo quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường do mình phê duyệt cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi thực hiện dự án; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thông báo quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường do mình phê duyệt hoặc do bộ, ngành phê duyệt cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, xã nơi thực hiện dự án.

III. CAM KẾT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Đối tượng phải có cam kết bảo vệ môi trường

- Dự án đầu tư có tính chất, quy mô, công suất không thuộc danh mục hoặc dưới mức quy định của danh mục các dự án bắt buộc phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường.

- Các hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư nhưng có phát sinh chất thải sản xuất.

2. Nội dung Bản cam kết bảo vệ môi trường

- Giới thiệu tóm tắt về dự án, gồm: Tên và địa chỉ của chủ dự án; tên và địa điểm thực hiện dự án; quy mô, công suất, công nghệ sản xuất; lượng, chủng loại nguyên liệu, nhiên liệu tiêu thụ trong quá trình thực hiện dự án. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm về tính chính xác, đầy đủ của các thông tin, số liệu kê khai;

- Các loại chất thải phát sinh: Tải lượng tối đa, nồng độ tối đa của từng loại chất thải, nếu có;

- Cam kết thực hiện các biện pháp giảm thiểu, xử lý chất thải và tuân thủ các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.

3. Hồ sơ đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường

Hồ sơ đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường bao gồm:

- Bản cam kết bảo vệ môi trường;

- Dự án đầu tư (báo cáo nghiên cứu khả thi) hoặc phương án sản xuất, kinh doanh.

4. Thời điểm đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường

- Đối với dự án thăm dò, khai thác khoáng sản, chủ dự án phải đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường trước khi đề nghị cơ quan có thẩm quyền cấp, điều chỉnh giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác.

- Đối với dự án thăm dò dầu khí, chủ dự án phải đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường trước khi khoan thăm dò.

- Đối với dự án đầu tư có hạng mục xây dựng công trình thuộc đối tượng phải xin giấy phép xây dựng, chủ dự án phải đăng ký bản cam kết bảo

vệ môi trường trước khi đề nghị cơ quan có thẩm quyền cấp, điều chỉnh giấy phép xây dựng.

- Đối với các dự án, hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng trên, chủ dự án hoặc chủ cơ sở phải đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường trước khi thực hiện đầu tư, sản xuất, kinh doanh.

5. Tổ chức đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường

Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm tổ chức việc đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường. Trong các trường hợp sau đây, Ủy ban nhân dân cấp huyện có thể ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức việc đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường:

- Hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nằm trên địa bàn một (01) xã, không thuộc đối tượng phải lập dự án đầu tư (báo cáo nghiên cứu khả thi);

- Dự án đầu tư nằm trên địa bàn một (01) xã, không phát sinh chất thải trong quá trình triển khai thực hiện.

Đối với dự án đầu tư, hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thực hiện trên địa bàn từ hai (02) huyện trở lên, chủ dự án, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh được thực hiện việc đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường tại một trong các Ủy ban nhân dân cấp huyện, nơi thuận lợi nhất cho chủ dự án, chủ cơ sở.

Đối với dự án đầu tư thực hiện trên vùng biển chưa xác định được cụ thể trách nhiệm quản lý hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện, chủ dự án thực hiện việc đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường tại Ủy ban nhân dân cấp huyện nơi đăng ký xử lý, thải bỏ chất thải của dự án. Trường hợp dự án không có chất thải phải đưa vào đất liền để tái chế, tái sử dụng, xử lý, thải bỏ, chủ dự án không phải thực hiện việc đăng ký bản cam kết bảo vệ môi trường.

Chương 5

PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ, NƯỚC, RỪNG

A. PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

I. KHÔNG KHÍ VÀ Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

Trong quá trình hoạt động của mình con người đã gây ra nhiều tác động tiêu cực cho môi trường như: hoạt động công nghiệp, hoạt động giao thông vận tải, hoạt động sinh hoạt – tiêu dùng. Các tác động tiêu cực này dẫn đến hệ quả là ô nhiễm không khí. Ô nhiễm không khí được hiểu là sự thay đổi lớn trong thành phần của không khí hoặc có sự xuất hiện các khí lạ làm cho không khí không sạch, có sự tỏa mùi, làm giảm tầm nhìn xa, gây biến đổi khí hậu, gây bệnh cho con người và sinh vật⁵⁵. Mặc dù định nghĩa này không giới hạn ô nhiễm không khí chỉ do con người gây ra nhưng người ta vẫn thường xuyên chỉ nói về nó. Những chất không mong muốn này có thể gây tác hại cho sức khỏe con người, sinh vật, môi trường toàn cầu. Rất nhiều vật chất độc hại đã xâm nhập vào bầu khí quyển từ những nguồn phát thải vượt quá khả năng kiểm soát của con người và tập trung phần lớn ở những nơi dân cư đông đúc, đặc biệt là những quốc gia, những thành phố công nghiệp phát triển.

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển và có rất nhiều tỉnh, thành phố phát triển mạnh về công nghiệp nên mức độ ô nhiễm môi trường không khí ngày càng nghiêm trọng, đặc biệt là ở ba vùng trọng điểm phát triển kinh tế: Hà Nội – Hải Phòng – Quảng Ninh, TP. Hồ Chí Minh – Biên Hòa – Vũng Tàu, Đà Nẵng – Nha Trang – Quảng Ngãi. Chất thải do công nghiệp có nồng độ chất độc hại rất cao và tập trung trong khoảng không gian hẹp, thường là hỗn hợp khí và hơi độc hại. Các ngành công nghiệp cơ bản gây ô nhiễm: Công nghiệp năng lượng sử dụng nhiên liệu chính là than đá và đã thải vào môi trường hàng triệu tấn CO₂, hàng trăm ngàn tấn SO₂ và lượng

⁵⁵ William J.Morz – Air pollution, printed in USA, 1989

http://vi.wikipedia.org/wiki/%C3%94_nhi%E1%BB%85m_kh%C3%B4ng_kh%C3%AD

bụi khổng lồ; công nghiệp hóa chất; công nghiệp luyện kim; công nghiệp cơ khí; công nghiệp vật liệu xây dựng...

Bên cạnh đó, ô nhiễm môi trường không khí còn xuất phát từ giao thông vận tải (máy bay, ô tô, tàu hỏa, tàu thủy...), từ sinh hoạt (đun bếp, lò sưởi, máy điều hòa nhiệt độ, tủ lạnh...).

Từ tất cả những nguyên nhân gây ô nhiễm trên thì phương thuốc được đưa ra đối với các nước phát triển công nghiệp trong đó có Việt Nam là kiểm soát sự phát thải ô nhiễm không khí một cách nghiêm ngặt. Kiểm soát ô nhiễm không khí được hiểu là các hoạt động do các cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức, cá nhân tiến hành để bảo vệ không khí khỏi những tác động bất lợi từ phía con người và những biến đổi bất thường của thiên nhiên, cụ thể:

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện hệ thống tiêu chuẩn môi trường không khí;

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua hoạt động phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, sự cố môi trường không khí;

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua việc kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải vào không khí;

- Kiểm soát ô nhiễm không khí thông qua một hệ thống cơ quan kiểm soát được tổ chức chặt chẽ từ trung ương đến địa phương.

II. NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ

1. Pháp luật về hệ thống tiêu chuẩn môi trường không khí

Tiêu chuẩn môi trường vừa là công cụ kỹ thuật vừa là công cụ pháp lý giúp Nhà nước quản lý có hiệu quả môi trường không khí. Tiêu chuẩn môi trường là giới hạn cho phép của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, về hàm lượng của chất gây ô nhiễm trong chất thải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định làm căn cứ để quản lý và bảo vệ môi trường⁵⁶. Hệ thống tiêu chuẩn môi trường không khí của Việt Nam hiện nay gồm hai tiêu chuẩn chính: tiêu chuẩn chất lượng môi trường không khí và tiêu chuẩn về khí thải.⁵⁷

⁵⁶ Khoản 5 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường 2005.

⁵⁷ Quyết định số 22/2006/QĐ-BTNMT quy định về tiêu chuẩn môi trường Việt Nam.

2. Pháp luật về phòng chống, khắc phục ô nhiễm không khí, cải thiện chất lượng không khí

Chính là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như các tổ chức, cá nhân nhằm phòng ngừa những tác động tiêu cực mà các hoạt động của con người có thể gây ra cho môi trường không khí, khắc phục các sự cố môi trường không khí để giảm thiểu những thiệt hại gây ra cho môi trường không khí từ các sự cố đó⁵⁸. Các hoạt động gồm:

- Hoạt động quan trắc và định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường không khí của các cơ quan nhà nước;
- Hoạt động đánh giá tác động môi trường;
- Hoạt động thông tin về tình hình môi trường không khí;
- Hoạt động khắc phục ô nhiễm không khí;
- Hoạt động cải thiện chất lượng không khí.

3. Pháp luật về kiểm soát nguồn gây ô nhiễm không khí

Là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động xả khí thải của các tổ chức, cá nhân vào môi trường xung quanh trong các hoạt động của họ.

- Kiểm soát nguồn thải tĩnh (nguồn thải từ các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu du lịch, khu vui chơi...).
- Kiểm soát nguồn thải động (khí thải từ các phương tiện giao thông).

4. Pháp luật về hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm không khí

Hệ thống cơ quan kiểm soát ô nhiễm môi trường gồm:

- Cơ quan có thẩm quyền chung:
 - + Chính phủ: Có trách nhiệm tổ chức thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường; thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo, tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên; thống nhất quản lý về bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước⁵⁹...

⁵⁸ Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb Công an nhân dân, 2009, tr 178-179.

⁵⁹ Điều 121 Luật Bảo vệ môi trường 2005 và Luật tổ chức Chính phủ 1992.

+ Ủy ban nhân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí ở địa phương như ban hành các văn bản pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương, chỉ đạo thực hiện các văn bản đó, thẩm định báo cáo ĐTM, cấp giấy phép về môi trường cho các cơ sở công nghiệp theo thẩm quyền...

- Cơ quan có thẩm quyền chuyên môn:

+ Bộ tài nguyên môi trường: Cơ quan chịu trách nhiệm chuyên môn cao nhất và trực tiếp trước Chính phủ trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm không khí.

+ Cục khí tượng thủy văn – đơn vị trực thuộc Bộ tài nguyên và môi trường giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng này.

+ Các bộ, các cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong phạm vi chức năng, quyền hạn cũng có trách nhiệm thực hiện kiểm soát ô nhiễm môi trường khi các cơ quan này tiến hành các hoạt động có liên quan đến môi trường không khí như: Bộ công thương, Bộ giao thông vận tải...

+ Sở tài nguyên và môi trường: Có nhiệm vụ giúp Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện kiểm soát ô nhiễm không khí tại địa phương trong lĩnh vực chuyên môn: tiến hành các hoạt động thanh tra môi trường không khí, tiếp nhận giải quyết các khiếu nại, tố cáo các vi phạm pháp luật về môi trường không khí...

B. PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NƯỚC

I. TÀI NGUYÊN NƯỚC VÀ Ô NHIỄM TÀI NGUYÊN NƯỚC

1. Khái niệm tài nguyên nước

Nước là thành phần cơ bản, là yếu tố quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là nguồn tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá đối với mỗi quốc gia cũng như của toàn nhân loại. 70% diện tích của Trái Đất được nước che phủ nhưng chỉ 0,3% tổng lượng nước trên Trái Đất nằm trong các nguồn có thể khai thác dùng làm nước uống. Nước có vai trò tầm quan trọng với mọi mặt hoạt động của đời sống kinh tế xã hội biểu hiện cụ thể: Trong sinh hoạt hàng ngày của con người, nước là yếu tố không thể thiếu và không thể thay thế được, là “*thực phẩm*” thiết yếu nuôi sống con người và các loài động thực vật; trong sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản nước quyết định sự tồn tại và phát triển của cây trồng, vật nuôi; trong sản xuất công

nghiệp, nước đóng vai trò đặc biệt quan trọng đối với giao thông vận tải đường thủy; thủy điện, sản xuất chế biến thực phẩm, nước giải khát và một số ngành công nghiệp khác; nước có vai trò quan trọng trong việc phục vụ các nhu cầu nghỉ ngơi, chữa bệnh, du lịch; một số vùng sinh thái ngập nước là nơi cư trú của các loài động thực vật đặc hữu, quý hiếm; nước có ảnh hưởng, tác động đối với “chu trình tuần hoàn tự nhiên” của các thành phần môi trường khác.

Nước đóng vai trò quan trọng trong đời sống xã hội bao gồm các dạng rắn, lỏng và cả ở dạng khí. Vì vậy, chúng ta có thể xem nước là một tài nguyên, là các dạng vật chất được tạo thành trong quá trình hình thành, phát triển của tự nhiên, cuộc sống sinh vật và con người. Tài nguyên nước theo quy định tại khoản 1, Điều 2 Luật Tài nguyên nước 1998: *“Tài nguyên nước theo quy định trong Luật này bao gồm các nguồn nước mặt, nước mưa, nước dưới đất, nước biển thuộc lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nước biển, nước dưới đất thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa được quy định tại các văn bản pháp luật khác. Nước khoáng, nước nóng thiên nhiên do Luật khoáng sản quy định”*.

Luật Tài nguyên nước 2012 tại khoản 1 Điều 2 quy định: *“Tài nguyên nước bao gồm nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa và nước biển thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*. Và khoản 2 Điều 1 về phạm vi điều chỉnh quy định: *“Nước dưới đất và nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nước khoáng, nước nóng thiên nhiên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này”*.

Như vậy, Luật Tài nguyên nước 1998 và Luật Tài nguyên nước 2012 cơ bản đều quy định giống nhau về nội dung của Tài nguyên nước *“bao gồm nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa và nước biển thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*. Tuy nhiên, khác với Luật Tài nguyên nước năm 1998, Luật Tài nguyên nước năm 2012 tách biệt *“nước dưới đất và nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nước khoáng, nước nóng thiên nhiên”* ở một phần khác thuộc phạm vi điều chỉnh.

Từ những khái niệm trên chúng ta có thể rút ra được Tài nguyên nước là một dạng tài nguyên thiên nhiên vô cùng quý giá, bao gồm nước mặt,

nước mưa, nước dưới đất, nước biển và các loại nước khác nằm trên lãnh thổ của nước Việt Nam, được người dân sử dụng trong các hoạt động công nghiệp, nông nghiệp, sinh hoạt... phục vụ hoạt động sinh hoạt, phát triển kinh tế - xã hội của con người và hoạt động sống của sinh vật. Đối với nước dưới đất (nước ngầm), nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa và nước khoáng, nước thiên nhiên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Tài nguyên nước, không được xem là tài nguyên nước của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tài nguyên nước tồn tại dưới nhiều dạng khác nhau:

- Căn cứ vào đặc tính lý hóa: Nước mặn, nước ngọt, nước nhạt, nước lợ, nước khoáng, nước nóng thiên nhiên.

- Căn cứ vào trạng thái tồn tại của nước ta có: Nước bề mặt, nước ngầm, nước trong không khí, núi băng tuyết.

2. Thực trạng tài nguyên nước

Trái đất hiện có gần 1,4 tỉ km³ (97% nước biển, 3% nước ngọt và các loại nước khác). Trong số đó 73% dùng trong nông nghiệp, 21% dùng trong công nghiệp, 6% phục vụ nhu cầu sinh hoạt. Nhu cầu sử dụng nước tăng lên, tình trạng khan hiếm diễn ra khắp châu lục do nhiều nguyên nhân. Thế giới hiện có khoảng 2 tỷ người đang ở trong tình trạng thiếu nước, chưa từng được tiếp cận nước sạch, 1,9 triệu người không có được nước để tắm gội, trên 3 tỉ người mắc bệnh do phải dùng nước bẩn⁶⁰.

Nguyên nhân làm suy giảm tài nguyên nước rất nhiều nhưng phải kể đến các nguyên nhân cơ bản sau:

- Nạn phá rừng, làm giảm diện tích rừng che phủ, mất khả năng giữ nước của cây rừng, hạn chế khả năng thấm thấu nước mưa của đất. Mặt khác, nước mưa xối trực tiếp xuống mặt đất đã làm tăng các chất ô nhiễm vào nguồn nước mặt.

- Việc khai thác các nguồn nước quá mức và không đúng kỹ thuật.

- Chất thải không được xử lý mà thải trực tiếp vào các nguồn nước, gây ô nhiễm.

- Việc sử dụng các chế phẩm vi sinh, phân hóa học, thuốc trừ sâu trong sản xuất nông nghiệp một cách tùy tiện, làm hàm lượng hóa chất độc hại trong nước tăng lên.

⁶⁰ Báo cáo của chương trình môi trường của Liên Hiệp Quốc 2008.

- Trong thời gian dài pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước không được xây dựng đồng bộ, hoàn chỉnh. Luật tài nguyên nước ra đời nhưng vẫn chưa áp dụng rộng rãi.

- Tuyên truyền - giáo dục pháp luật trong lĩnh vực này còn chưa thường xuyên và kém hiệu quả.

- Quản lý nhà nước trong công tác bảo vệ tài nguyên nước còn yếu kém.

II. NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM NGUỒN NƯỚC

1. Quản lý nhà nước trong việc bảo vệ tài nguyên nước

- Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước⁶¹ bao gồm các cơ quan sau:

+ Chính phủ có chức năng quản lý chung về tài nguyên nước trong phạm vi cả nước.

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về tài nguyên nước, quản lý lưu vực sông trong phạm vi cả nước.

+ Bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường trong quản lý nhà nước về tài nguyên nước.

+ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

+ Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước do Chính phủ thành lập để tư vấn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong những quyết định quan trọng về tài nguyên nước thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng quốc gia về tài nguyên nước.

- Nội dung quản lý nhà nước đối với tài nguyên nước là toàn bộ hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền thực hiện chức năng quản lý bảo vệ tài nguyên nước sao cho bảo vệ môi trường để phát triển bền vững. Quản lý nhà nước đối với tài nguyên nước bao gồm:

+ Quản lý việc khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước.

+ Quản lý các công trình tiêu thoát nước.

⁶¹ Điều 70,71,74 Luật Tài nguyên nước năm 2012.

- + Quản lý các lưu vực sông, quản lý nguồn nước ở các vùng đặc biệt.
- + Quản lý công tác điều tra cơ bản về tài nguyên nước, dự báo khí tượng thủy văn, cảnh báo lũ lụt, hạn hán và các tác hại khác do nước gây ra.

- + Xây dựng các tiêu chuẩn, định mức, qui trình, qui phạm về khai thác, sử dụng nước, phòng chống ô nhiễm môi trường (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn chủ trì và phối hợp với các bộ, ngành liên quan).

- + Cấp, thu hồi giấy phép về tài nguyên nước (giấy phép thăm dò nước dưới đất, giấy phép khai thác, sử dụng tài nguyên, giấy phép xả nước thải vào nguồn nước và giấy phép đối với một số hoạt động trong phạm vi công trình thủy lợi). Việc xét cấp giấy phép về tài nguyên nước phải căn cứ vào những yếu tố nhất định và tùy vào từng loại giấy mà các cơ quan khác nhau có thẩm quyền cấp là Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

- Thu hồi, đình chỉ giấy phép trong các trường hợp sau:

- + Người được cấp giấy phép vi phạm pháp luật về bảo vệ tài nguyên nước hoặc các qui định ghi trong giấy phép.

- + Tổ chức được cấp giấy phép giải thể hoặc phá sản.

- + Giấy phép không sử dụng trong thời hạn 2 năm mà không có lý do chính đáng.

- + Cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét thấy vì lý do an ninh hoặc quốc phòng hoặc lợi ích công cộng, lợi ích quốc gia.

Cơ quan có thẩm quyền cấp loại giấy phép nào thì có quyền thu hồi giấy phép loại đó. Cơ quan cấp trên có quyền thu hồi giấy phép do cơ quan quản lý cấp dưới cấp.

Thẩm quyền thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về tài nguyên nước do thanh tra chuyên ngành và thanh tra nhà nước (thanh tra của các ban ngành hữu quan) phối kết hợp cùng giải quyết.

- Xử lý vi phạm bao gồm:

- + Xử phạt hành chính.

- + Truy cứu trách nhiệm hình sự.

- Giải quyết tranh chấp phát sinh trong quá trình sử dụng, khai thác và bảo vệ tài nguyên nước⁶²:

⁶² Điều 76 Luật Tài nguyên nước năm 2012.

+ Hòa giải tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện như sau: Nhà nước khuyến khích các bên tự hòa giải các tranh chấp về tài nguyên nước; Nhà nước khuyến khích giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước giữa cá nhân, hộ gia đình với nhau thông qua hòa giải tại cơ sở theo quy định của pháp luật về hòa giải ở cơ sở; Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức hoà giải các tranh chấp về tài nguyên nước trên địa bàn khi có đề nghị của các bên tranh chấp.

+ Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm giải quyết tranh chấp về khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước thuộc trường hợp không phải xin cấp giấy phép; trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì các bên tranh chấp có quyền khiếu nại đến Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện tại Tòa án theo quy định của pháp luật.

+ Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm: Giải quyết tranh chấp phát sinh trong việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền cấp giấy phép của mình, trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp thì các bên tranh chấp có quyền khởi kiện tại Tòa án; giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước giữa Ủy ban nhân dân cấp huyện với nhau; giải quyết tranh chấp đã có quyết định giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp huyện nhưng các bên tranh chấp không đồng ý.

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm: Giải quyết tranh chấp phát sinh trong việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước đối với các trường hợp thuộc thẩm quyền cấp giấy phép của mình, trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết tranh chấp của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì có quyền khởi kiện tại Tòa án; giải quyết tranh chấp khác về tài nguyên nước giữa các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Yêu cầu về bồi thường thiệt hại liên quan đến giải quyết tranh chấp về tài nguyên nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự và pháp luật về trách nhiệm bồi thường của nhà nước.

2. Quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý của tổ chức cá nhân đối với tài nguyên nước

- Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong việc khai thác, sử dụng các nguồn nước.

- Các nguyên tắc cơ bản trong quá trình khai thác, sử dụng các nguồn nước: Đảm bảo tính hệ thống của nguồn nước trong vùng hoặc trong lưu vực sông, không được chia cắt theo địa giới hành chính; sử dụng hợp lý, tiết kiệm các nguồn nước theo qui hoạch, qui trình kỹ thuật, kết hợp với bảo vệ chất lượng các nguồn nước và môi trường; ưu tiên việc khai thác, sử dụng các nguồn nước cho nhu cầu sinh hoạt. Việc sử dụng tài nguyên nước vào các mục đích khác (nông nghiệp, công nghiệp, làm muối, thủy điện...) phải hợp lý tiết kiệm không được gây suy thoái, cạn kiệt nguồn nước cản trở dòng chảy, xâm nhập mặn và các ảnh hưởng xấu khác đến nguồn nước.

- Quyền, nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân trong việc khai thác và sử dụng tài nguyên nước:

+ Tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước có các quyền: Khai thác, sử dụng tài nguyên nước cho các mục đích sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh và mục đích khác; hưởng lợi từ việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước; được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên nước; sử dụng số liệu, thông tin về tài nguyên nước; được dẫn nước chảy qua đất liền kề thuộc quyền quản lý, sử dụng của tổ chức, cá nhân khác; khiếu nại, khởi kiện về các hành vi vi phạm quyền khai thác, sử dụng tài nguyên nước.

+ Tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước có các nghĩa vụ: Bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra; sử dụng nước đúng mục đích, tiết kiệm, an toàn và có hiệu quả; không gây cản trở hoặc làm thiệt hại đến việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác; bảo vệ nguồn nước do mình trực tiếp khai thác, sử dụng; thực hiện nghĩa vụ về tài chính; bồi thường thiệt hại do mình gây ra trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước; cung cấp thông tin, số liệu liên quan đến việc khai thác, sử dụng tài nguyên nước theo yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động nghiên cứu khoa học được Nhà nước cho phép.

- Trách nhiệm pháp lý của các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật: Tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ tài nguyên nước (sử dụng nguồn nước bất hợp pháp, lãng phí các nguồn nước, không tiến hành xử lý chất thải trước khi xả thải vào nguồn nước). Tùy theo mức độ vi phạm có thể bị xử phạt hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự⁶³.

⁶³ Điều 183 Tội gây ô nhiễm nguồn nước Bộ luật hình sự sửa đổi.

C. PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

I. RỪNG VÀ VẤN ĐỀ SUY THOÁI RỪNG

1. Khái niệm và phân loại rừng

Rừng là chiếc ô bảo vệ mặt đất. Thực tế cho thấy, nếu nước mưa trực tiếp xối vào mặt đất thì mỗi năm một hecta đất trồng hoa màu bị xói mòn 20 tấn, đất trồng cỏ bị xói mòn một tấn, trong khi đó đất trồng rừng chỉ bị xói mòn 0,1 tấn. Mặt đất trong rừng có nhiều cành và lá cây khô, nước mưa rơi xuống mặt đất không thể xối thẳng vào đất, cũng không thể chảy nhanh mà ngấm chảy từ từ. Đó là vật cản quan trọng khiến mưa to không gây ra lũ lụt và rất có ích đối với việc bảo vệ đồng ruộng, nhà cửa.

Hiện nay, trên thế giới lượng khí cacbonic thải ra ngày một tăng. Biện pháp duy nhất để giải quyết vấn đề này là trồng nhiều cây xanh, vì cây xanh có khả năng hấp thụ khí cacbonic. Trung bình 1 hecta cây tán lá rộng có thể hấp thụ được 1 tấn khí cacbonic/ngày và nhả ra 730kg khí oxy. Lượng khí cacbonic do 1 người thải ra trong 1 ngày sẽ được 10m² cây xanh hút hết. Ngoài ra cây xanh còn hấp thụ tiếng ồn, hấp thụ một số chất ô nhiễm trong không khí và một số nguyên tố kim loại nặng trong đất.

Cây xanh có khả năng rất lớn trong việc chống gió, giữ nước, chống ô nhiễm, nhưng khả năng tự bảo vệ của chúng lại có hạn. Chúng cần sự che chở bảo vệ của con người.

Có nhiều tiêu chí để phân loại rừng:

- Căn cứ vào nguồn gốc:
 - + Rừng tự nhiên.
 - + Rừng nhân tạo.
- Căn cứ vào hình thức sở hữu:
 - + Rừng thuộc sở hữu nhà nước.
 - + Rừng thuộc sở hữu cá nhân.
- Căn cứ vào mục đích sử dụng:
 - + Rừng đặc dụng.
 - + Rừng phòng hộ.

+ Rừng sản xuất.

Việc phân loại rừng có ý nghĩa quan trọng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, bởi mỗi loại rừng đều có đặc điểm và qui luật riêng, nên cần được bảo vệ bằng những qui chế khác nhau. Việc sử dụng đúng mục đích, khai thác đúng qui luật của từng loại rừng quyết định sự bền vững của nó. Nghiên cứu về rừng để đưa ra hành lang pháp lý bảo vệ rừng thì chúng ta sẽ căn cứ vào mục đích sử dụng rừng để phân loại rừng.

a) Rừng phòng hộ: Là loại rừng được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường sinh thái.

Rừng phòng hộ bao gồm:

+ Rừng phòng hộ đầu nguồn: Là diện tích rừng thường tập trung ở thượng nguồn các dòng sông. Nó tác dụng điều tiết nguồn nước để hạn chế lũ lụt, cung cấp nước cho các dòng chảy và hồ trong mùa khô, hạn chế xói mòn, bảo vệ đất, hạn chế bồi lấp các dòng sông...

+ Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay: Có tác dụng ngăn cản các tác hại của gió, bão, chắn cát di động để bảo vệ xóm làng, đồng ruộng, đường giao thông và cải tạo bãi cát thành đất canh tác. Loại rừng này thường tập trung chủ yếu ven biển.

+ Rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển: Là loại rừng có tác dụng chủ yếu ngăn sóng để bảo vệ các công trình ven biển, cố định bùn cát lắng đọng để hình thành đất mới. Rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển thường mọc tự nhiên hoặc được gây trồng ở cửa các dòng sông.

+ Rừng phòng hộ bảo vệ môi trường sinh thái: Là các rừng đã và đang xây dựng xung quanh các điểm dân cư, các khu công nghiệp, các đô thị với chức năng điều hòa khí hậu, bảo vệ môi trường sinh thái ở các khu vực đó.

b) Rừng đặc dụng: Được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái rừng của quốc gia, nguồn gen động thực vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo vệ di tích lịch sử, văn hóa và danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi, du lịch,... bao gồm:

+ Rừng bảo tồn thiên nhiên: Đây là khu bảo vệ có giá trị khoa học, giữ nguồn gen động thực vật. Rừng bảo tồn thiên nhiên có thể mở cửa để

phục vụ cho nghiên cứu khoa học, nhưng không mở rộng cho việc phục vụ du lịch và các nhu cầu văn hóa khác.

+ Vườn quốc gia: Là loại rừng đặc dụng có giá trị sử dụng toàn diện về mặt bảo tồn thiên nhiên, nghiên cứu khoa học, bảo tồn các di tích văn hóa, phục vụ tham quan du lịch.

+ Rừng văn hóa - xã hội, nghiên cứu - thí nghiệm: Loại rừng này thường gắn với các di tích lịch sử, văn hóa và các cảnh quan có giá trị thẩm mỹ hoặc giá trị bảo vệ môi trường. Chủ yếu để bảo vệ, tham quan du lịch, giải trí, nghỉ ngơi hoặc -phục vụ việc nghiên cứu khoa học.

c) Rừng sản xuất: Được sử dụng chủ yếu để sản xuất kinh doanh gỗ, các lâm sản khác, đặc sản rừng, động vật rừng, và kết hợp phòng hộ, bảo vệ môi trường sinh thái. Tùy giá trị sử dụng và mục đích sản xuất: Rừng sản xuất chia thành rừng đặc sản, rừng giống, rừng kinh doanh gỗ và các lâm sản khác.

2. Hiện trạng tài nguyên rừng

Hiện trạng rừng của nước ta vào thời điểm cuối 1998 đã thể hiện mức báo động về tình hình môi trường bị tác động theo chiều hướng xấu đi, khắc nghiệt. Trong giai đoạn 1990 đến nay, chiều hướng diễn biến rừng về cơ bản vẫn ở tình trạng suy thoái, còn xa mức ổn định và đạt hiệu quả bảo vệ môi trường. Một số diện tích rừng thứ sinh tự nhiên được phục hồi, nhưng nhiều diện tích rừng già và rừng trồng chưa đến tuổi khai thác đã bị xâm hại, đốt chặt, phát đốt khai hoang. Trong ba tháng đầu năm 1999 trên địa bàn 17 tỉnh miền núi đã xuất hiện nhiều vụ phá đốt rừng nghiêm trọng mất đi 2002 ha do nguyên nhân chủ yếu là khai hoang vì những lợi ích trước mắt, gây ra những hậu quả môi trường nghiêm trọng. Rừng phòng hộ đầu nguồn trên lưu vực những con sông lớn ở nước ta đang bị xâm hại, độ che phủ chỉ còn dưới 20% (mức báo động 30%) diện tích đất đai khô hạn, hoang hóa, nhiễm chua phèn do mất rừng. Tuy diện tích rừng trồng hàng năm đã vượt diện tích rừng đã bị mất song về phương diện bảo tồn đa dạng sinh học và bảo vệ môi trường, rừng trồng không thể so sánh với rừng tự nhiên về chất lượng, sinh khối... do đó tác dụng phòng hộ, bảo vệ môi trường, bảo vệ đa dạng sinh học của rừng trồng không thể bù đắp được rừng tự nhiên bị mất. Việc bảo vệ rừng tự nhiên hiện vẫn là nhiệm vụ ưu tiên của ngành lâm nghiệp nói riêng, cả nước nói chung. Trong những năm qua, rừng trồng và cây xanh trồng phân tán không đáng kể so với mục tiêu yêu cầu bảo vệ môi trường ở những

vùng xung yếu như khai thác mỏ với quy mô lớn, các khu công nghiệp và đô thị, phòng chống và giải thiểu tác hại của thiên tai, rừng phòng hộ vùng hồ Hòa Bình đang ở mức báo động suy giảm nghiêm trọng, rừng phòng hộ các hồ thủy điện quy mô lớn như Trị An, Thác Mơ, Đa Nhim, Đa Mi và Ialy trong tương lai gần đang xuất hiện trình trạng báo động tương tự lưu vực hồ Hòa Bình. Rừng trên các vùng núi đá vôi, rừng ngậm mặn ven biển tiếp diễn những vụ phá rừng ngoài kiểm soát. Tại ba vùng kinh tế trọng điểm của nước ta, chiến lược phát triển kinh tế có tính quyết định ở cấp quốc gia vào thời điểm mở đầu thế kỷ XXI (Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh; Đà Nẵng, Quảng Ngãi, miền Nam có TPHCM, Đồng Nai, Bà Rịa Vũng Tàu) nhưng rừng và hệ thống cây xanh phòng hộ môi trường ở các vùng này đều ở mức quá thấp⁶⁴.

II. NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT SUY THOÁI RỪNG

1. Quyền hạn, nghĩa vụ của cơ quan nhà nước trong việc bảo vệ rừng

1.1. Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

Hiện nay các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ rừng bao gồm các cơ quan có thẩm quyền chung và các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cụ thể đó là:

Các cơ quan có thẩm quyền chung bao gồm:

- Chính phủ: Có thẩm quyền chỉ đạo chung trong phạm vi cả nước về bảo vệ rừng.

- Ủy ban nhân dân các cấp có thẩm quyền quản lý lực lượng kiểm lâm, bảo đảm việc thi hành pháp luật bảo vệ rừng ở địa phương.

Các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn: Thực hiện các chức năng mang tính quản lý nghiệp vụ. Là lực lượng chuyên trách về quản lý bảo vệ và phát triển rừng, bao gồm:

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: Chịu trách nhiệm trước chính phủ quản lý nhà nước về rừng trên phạm vi cả nước có một số quyền hạn chủ yếu:

+ Tổ chức điều tra, xác định các loại rừng, phân định ranh giới, đất trồng rừng đến đơn vị hành chính cấp xã.

⁶⁴ Báo cáo hiện trạng môi trường Quốc gia 2010.

+ Xây dựng chiến lược phát triển lâm nghiệp, quy hoạch các vùng lâm nghiệp, các hệ thống rừng phòng hộ, đặc dụng trong phạm vi cả nước.

+ Xây dựng trình Chính phủ các chính sách, chế độ, thể lệ về quản lý bảo vệ và phát triển rừng, sử dụng rừng, đất rừng và chỉ đạo thực hiện các chính sách, chế độ, thể lệ về quản lý bảo vệ và phát triển rừng, sử dụng rừng, đất rừng đó.

+ Thực hiện thanh tra, kiểm tra về việc chấp hành pháp luật, chính sách chế độ thể lệ về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, xử phạt hoặc khởi tố các hành vi vi phạm pháp luật gây thiệt hại đến tài nguyên rừng.

+ Phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng và chỉ đạo thực hiện các quy chế giao và thu hồi rừng, đất trồng rừng.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý đất lâm nghiệp.

- Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trực thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh tỉnh: Chịu trách nhiệm giúp cơ quan có thẩm quyền chung này thực hiện việc quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng.

- Sở Tài nguyên và Môi trường: Giúp Ủy ban nhân dân tỉnh thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước về đất lâm nghiệp.

- Phòng nông nghiệp và phát triển nông thôn.

- Phòng địa chính.

- Lực lượng kiểm lâm là lực lượng chuyên trách, trực tiếp đảm bảo việc thi hành pháp luật bảo vệ rừng, là cơ quan tham mưu cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Ủy ban nhân dân tỉnh tỉnh trong lĩnh vực chuyên môn nghiệp vụ. Hệ thống cơ quan kiểm lâm bao gồm:

+ Cục kiểm lâm: trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

+ Chi cục kiểm lâm: trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

+ Hạt kiểm lâm: trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Tại các đầu mối giao thông, các trung tâm chế biến lâm sản trường hợp cần thiết còn lập Hạt phúc kiểm lâm sản thuộc Chi cục kiểm lâm.

1.2. Nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

Điều 8 Luật bảo vệ và phát triển rừng xác định cụ thể về điều tra, phân định ranh giới rừng; lập qui hoạch, kế hoạch và phát triển rừng; qui

định và tổ chức thực hiện các chế độ, thể lệ về quản lý và bảo vệ rừng... Cụ thể một số nội dung quan trọng đó là:

Thứ nhất, giao rừng và đất trồng rừng

Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu của rừng và đất trồng rừng sẽ tiến hành giao rừng và đất trồng rừng cho các tổ chức, cá nhân khi xét thấy họ có đủ những điều kiện cần thiết, nhưng không phải là giao vĩnh viễn mà có thể bị thu hồi theo qui định của pháp luật.

- Về thẩm quyền:

+ Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền xác lập và giao: Các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng có tầm quan trọng quốc gia cho các ban quản lý thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hoặc các cơ quan khác của Chính phủ; các khu rừng sản xuất quan trọng cho tổ chức lâm nghiệp quốc doanh trong trường hợp cần thiết.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định xác lập và giao: Các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng có tầm quan trọng quốc gia theo ủy quyền của Thủ tướng Chính phủ; các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng có tầm quan trọng địa phương cho các ban quản lý thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; các khu rừng sản xuất ở địa phương cho tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân, doanh nghiệp tư nhân theo qui định của nhà nước.

+ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện quyết định giao rừng sản xuất cho các hợp tác xã, tập đoàn sản xuất và cá nhân theo qui hoạch của tỉnh.

Thứ hai, thu hồi rừng và đất trồng rừng

Cơ quan có thẩm quyền giao rừng, đất trồng nào thì có quyền thu hồi rừng và đất trồng rừng đó. Việc thu hồi rừng sẽ xảy ra trong một số trường hợp sau:

- Tổ chức giải thể, cá nhân chết mà không có người tiếp tục sử dụng. Chủ rừng tự nguyện trả lại.

- Trong 12 tháng liền, chủ rừng không tiến hành các hoạt động bảo vệ, chăm sóc, gây trồng rừng theo phương án đã được duyệt không có lý do chính đáng.

- Chủ rừng sử dụng không đúng mục đích hoặc vi phạm nghiêm trọng quy định của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, sử dụng rừng, đất trồng rừng.

- Cần sử dụng rừng, đất rừng cho nhu cầu quan trọng của nhà nước, xã hội, cho nhu cầu khẩn cấp của chiến tranh, phòng chống thiên tai.

Thứ ba, thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ thể lệ về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng

- Nhằm nâng cao ý thức pháp luật, ý thức trách nhiệm của cá nhân, tổ chức và cộng đồng trong việc bảo vệ rừng và tài nguyên, môi trường rừng.

- Bộ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm thực hiện. Ở địa phương do Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện.

- Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra có quyền xử lý các tổ chức, cá nhân vi phạm qui định về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng theo thẩm quyền luật định.

Thứ tư, giải quyết tranh chấp về rừng, đất trồng rừng

Thẩm quyền giải quyết tranh chấp gồm:

- Các tranh chấp về quyền sử dụng đất trồng rừng, đất có rừng mà người sử dụng đất đó không có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ do Ủy ban nhân dân cấp huyện trở lên giải quyết.

- Các tranh chấp trên nếu người sử dụng đất có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và các tranh chấp về thực vật rừng, động vật rừng, công trình kiến trúc, tài sản khác, tranh chấp việc đền bù thiệt hại, bồi hoàn thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất có rừng, đất trồng do tòa án nhân dân giải quyết.

2. Quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đối với việc bảo vệ rừng

2.1. Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức cá nhân trong bảo vệ và phát triển rừng

2.1.1. Quyền của các tổ chức cá nhân trong bảo vệ và phát triển rừng

- Được sử dụng rừng và đất trồng rừng ổn định và chủ động trong sản xuất kinh doanh.

- Được hưởng thành quả lao động trên đất rừng được giao, cũng như được quyền để thừa kế, chuyển nhượng.

- Được hướng dẫn về kỹ thuật, hỗ trợ về vốn và được bảo hộ các quyền, lợi ích hợp pháp trên diện tích rừng, đất trồng rừng đã được giao.

2.1.2. Nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong bảo vệ và phát triển rừng

- Sử dụng rừng, đất trồng rừng đúng mục đích và theo qui chế quản lý, sử dụng đã được phê duyệt, chấp hành nghiêm chỉnh.

- Đền bù, bồi hoàn theo thời giá thị trường và hiện trạng rừng cho chủ rừng bị thu hồi.

- Nộp thuế.

Bên cạnh việc qui định quyền và nghĩa vụ chung đối với việc bảo vệ và phát triển rừng, pháp luật hiện hành còn qui định chi tiết các quyền và nghĩa vụ cụ thể đối với từng loại rừng (như rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất...).

2.2. Những qui định đối với động vật, thực vật rừng quý hiếm

Động thực vật quý hiếm là những loại có giá trị đặc biệt về khoa học, về kinh tế và môi trường, có số lượng, trữ lượng ít hơn đang có nguy cơ bị diệt chủng.

Phân loại động vật, thực vật rừng quý hiếm: Tuy theo tính chất và mức độ quý hiếm của chúng, động thực vật rừng quý hiếm được xếp thành hai nhóm⁶⁵:

Nhóm I: Bao gồm những loại thực vật (IA) và những loài động vật (IB) đặc hữu, có giá trị đặc biệt về khoa học và kinh tế, có số lượng, trữ lượng rất ít, đang có nguy cơ bị diệt chủng:

- Thực vật nhóm I ví dụ: Bách xanh, thông đỏ, cây đầu bảng, nhĩ 3 mũ, thông tê, thông bà cò, thông đà lạt, thông nước, hình đá vôi, trầm, sam lạnh...

- Động vật nhóm I ví dụ: Tê giác một sừng, bò tót, bò xám, bò rừng, trâu rừng, voi, cà tằm, hươu vàng, hổ, thỏ, gấu chó...

Nhóm II: Bao gồm những loại động thực vật có giá trị kinh tế cao đang bị khai thác quá mức dẫn đến cạn kiệt và gần kề nguy cơ diệt chủng.

- Thực vật nhóm II bao gồm: Cẩm lai, gà te (gỗ đỏ), gụ mật (gụ lâu) giấy hương (mắt chim, cam bot), Lát, trắc, Pơmu, gỗ mun, đinh, sến, mật,

⁶⁵ Nghị định 18/HĐBT ngày 17/01/1992 qui định danh mục thực vật rừng, động vật rừng quý hiếm và chế độ quản lý, bảo vệ và Nghị định 48/2002/NĐ-CP ngày 22/4/2002 có hiệu lực ngày 07/5/2002 Sửa đổi, bổ sung danh mục động thực vật rừng quý hiếm ban hành kèm theo Nghị định 18/HĐBT.

nghiên, ninh xanh, một số cây thuốc như ba gác, ba kích, bách hợp, sâm, mạt linh, sa nhân, thảo quả.

- Động vật nhóm II như: Khỉ (vàng, cằm, mốc, đuôi lợn) sơn dương, mèo rừng, rái cá, gấu lợn, sói đỏ, sóc đen, phượng hoàng đất, rùa núi vàng, giải...

Tổ chức, cá nhân khi tiến hành các hoạt động quản lý, bảo vệ rừng và các hoạt động có liên quan phải có nghĩa vụ bảo vệ và phát triển các loài động thực vật rừng quý hiếm nêu trên. Cụ thể:

+ Đối với nhóm I: Nghiêm cấm khai thác và sử dụng. Trong trường hợp đặc biệt cần sử dụng cây, con vật sống sản phẩm của cây, con vật và hạt giống phục vụ nghiên cứu khoa học hoặc yêu cầu về quan hệ hợp tác quốc tế, phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép theo đề nghị của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

+ Đối với nhóm II: Hạn chế khai thác, sử dụng. Trong trường hợp cần thiết được phép khai thác, sử dụng, thì không được khai thác một cách cạn kiệt. Tổ chức, cá nhân gây nuôi động vật rừng nhóm này được sử dụng từ thế hệ thứ 2 trở đi. Trong mọi trường hợp khi khai thác đều phải báo với cơ quan lâm nghiệp biết để xác nhận, kiểm tra.

2.3. Trách nhiệm pháp lý đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng

- Chủ thể vi phạm pháp luật bảo vệ rừng thông thường phải chịu 2 loại trách nhiệm pháp lý đó là trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự:

+ Trách nhiệm hành chính: Căn cứ vào Nghị định 117/2009/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2009 của Chính phủ về xử lý vi phạm trong lĩnh vực môi trường. Nghị định 159/2007/NĐ-CP ngày 30 tháng 10 năm 2007 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản.

Việc áp dụng trách nhiệm hành chính không phụ thuộc vào việc người vi phạm đã gây thiệt hại chưa, chỉ cần xác định hành vi vi phạm pháp luật hành chính xảy ra hay không, ai là chủ thể vi phạm.

+ Trách nhiệm hình sự: Là loại trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất do Tòa án áp dụng đối với hành vi vi phạm pháp luật hình sự. Như vậy căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự là tính chất và mức độ vi phạm của

cá nhân và hậu quả nguy hại mà hành vi đó gây ra. Chương XVII-Bộ luật Hình sự năm 1999 quy định các tội: Điều 189: Tội hủy hoại rừng; Điều 190: Tội vi phạm các qui định bảo vệ động vật hoang dã quý hiếm; Điều 191: Tội vi phạm chế độ bảo vệ đặc biệt đối với khu bảo tồn thiên nhiên. Cụ thể Điều 189 Bộ luật Hình sự năm 1999 qui định: Người nào có hành vi khai thác trái phép cây rừng, săn bắt trái phép chim thú h có hành vi vi phạm các qui định của nhà nước về quản lý và bảo vệ rừng, gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử lý mà còn vi phạm thì bị cải tạo không giam giữ đến một năm hoặc phạt tù từ 3 tháng đến 3 năm. Trường hợp đặc biệt nghiêm trọng có thể phạt tù từ 3 đến 10 năm.

Ngoài hai loại trách nhiệm pháp lý nói trên, tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật bảo vệ rừng còn phải chịu trách nhiệm dân sự trong trường hợp thiệt hại do hành vi của họ gây ra.

Chương 6

GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

I. TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG VÀ NHỮNG DẤU HIỆU CỦA TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG

1. Khái quát chung về tranh chấp môi trường

1.1. Quan niệm về tranh chấp môi trường⁶⁶

Cùng với sự phát triển của xã hội, nhất là phát triển kinh tế và thực hiện chính sách công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường, cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên. Do đó, tranh chấp môi trường, xung đột môi trường đang nổi lên như một hiện tượng xã hội cần phải được giải quyết kịp thời không chỉ ở Việt Nam mà ở tất cả các quốc gia. Chính vì thế, tranh chấp môi trường là một hiện tượng mang tính tất yếu và phổ biến.

Trên cơ sở khảo sát các khái niệm về tranh chấp, môi trường và tranh chấp môi trường, tác giả Đào Thanh Trường cho khẳng định⁶⁷: khái niệm “Tranh chấp môi trường” được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau trong từng bối cảnh và cách tiếp cận khác nhau. Theo đó, có những tác giả cho rằng tranh chấp môi trường là một dạng của xung đột môi trường; nhưng cũng có những tác giả lại cố tìm cách lý giải sự khác biệt giữa tranh chấp môi trường và xung đột môi trường. Tranh chấp môi trường là những tranh chấp có chứa đựng yếu tố môi trường. Richard Bilder định nghĩa tranh chấp môi trường ở cấp độ quốc tế là “*bất cứ sự bất đồng hoặc xung đột về quan điểm hoặc lợi ích giữa các quốc gia liên quan tới sự biến đổi của hệ thống môi trường tự nhiên bằng sự can thiệp của mình*”. Trong các tài liệu về hòa giải

⁶⁶ Xem thêm:

Xem thêm: Vũ Thu Hạnh(2003), Khái niệm và đặc điểm của tranh chấp môi trường, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, Số 1/2003, tr.53 - 58

⁶⁶ Xem thêm: Vũ Thu Hạnh (2001), Tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bản chất pháp lý và các dấu hiệu đặc trưng, *Tạp chí dân chủ pháp luật* số 4/2001, tr.14-17

⁶⁷ Đào Thanh Trường, Tranh chấp môi trường, <http://www.cepsta.net/web/ReadMessage.php?lang=1&boy=2&it8x=13&news=45&page=1&title=Tieng-Viet.html>

và biện pháp giải quyết tranh chấp môi trường chúng ta có thể tìm thấy rất nhiều định nghĩa khác nhau về tranh chấp môi trường. Moore định nghĩa tranh chấp môi trường là “... *tình trạng căng thẳng, bất đồng, cãi lộn, tranh luận, cạnh tranh, thi đấu, xung đột hay cãi cọ về yếu tố nào đó của môi trường tự nhiên*”.

Trên cơ sở các định nghĩa về tranh chấp môi trường nêu trên, tác giả đưa ra quan niệm về tranh chấp môi trường như sau: *Tranh chấp môi trường là một dạng sơ khởi; bộc lộ công khai và là một bộ phận của xung đột môi trường, đó là những mâu thuẫn, tranh chấp, bất đồng giữa các cá nhân, các nhóm xã hội trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường*. Tranh chấp môi trường là một tất yếu khách quan trong quá trình phát triển của xã hội. Nó được nảy sinh như một hệ quả tất yếu của quá trình khai thác và bảo vệ môi trường khi có sự tranh giành lợi thế dẫn đến đối chọi lợi ích giữa các nhóm xã hội. Nguồn tài nguyên của môi trường là hữu hạn trong khi nhu cầu của con người là vô hạn, do vậy, luôn tồn tại hiện tượng tranh chấp, giành giật quyền lợi trong quá trình khai thác, sử dụng tài nguyên môi trường dẫn tới một hiện tượng đặc biệt trong tranh chấp xã hội đó là tranh chấp môi trường. Những tranh chấp đó có thể xuất hiện giữa các cá nhân, giữa các nhóm cùng chia sẻ các nguồn tài nguyên môi trường, cũng có thể xuất hiện giữa các địa phương, các quốc gia trong việc khai thác và bảo vệ môi trường... Tranh chấp môi trường có quá trình bắt đầu, kết thúc và hoàn toàn có thể giải quyết được một cách triệt để thông qua các biện pháp đối thoại, phân xử, hòa giải môi trường...⁶⁸.

Giáo trình Luật Môi trường của trường Đại học Luật Hà Nội quan niệm “*Tranh chấp môi trường là những xung đột giữa các tổ chức, cá nhân, các công đồng dân cư về quyền và lợi ích liên quan đến việc phòng ngừa, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; về việc khai thác sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên và môi trường; về quyền được sống trong môi trường trong lành và quyền được bảo vệ tính mạng, sức khỏe và tài sản do làm ô nhiễm môi trường gây nên*”. Với định nghĩa trên, tranh chấp môi trường được nhận biết qua một số dạng chủ yếu sau⁶⁹:

⁶⁸ Đào Thanh Trường, Tranh chấp môi trường, <http://www.cepsta.net/web/ReadMessage.php?lang=1&boy=2&it8x=13&news=45&page=1&title=Tieng-Viet.html>

⁶⁹ Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.408.

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, các nhà đầu tư, nhà sản xuất trong lĩnh vực khai thác, sử dụng chung các nguồn tài nguyên và các yếu tố môi trường;

- Tranh chấp giữa các tổ chức, cá nhân, công đồng dân cư với các tổ chức cá nhân khác về việc đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây nên. Dạng này bao gồm cả những tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại gây ra từ các sự cố môi trường.

- Tranh chấp nảy sinh trong quá trình tiến hành các dự án phát triển gây ảnh hưởng đến các yếu tố môi trường thuộc quyền quản lý, sử dụng hợp pháp của chủ thể khác.

Như vậy, tranh chấp môi trường là hiện tượng gắn liền với quá trình phát triển của xã hội và không ngừng tăng ở tất cả các quốc gia. Tại Nhật Bản, theo số liệu của Hiệp hội liên kết giải quyết các tranh chấp môi trường từ 01 tháng 4 năm 2000 đến 31 tháng 3 năm 2001, trên toàn nước Nhật có 83.881 đơn thư khiếu kiện có liên quan đến tranh chấp môi trường được gửi đến các cấp chính quyền cơ sở. Kể từ khi thành lập năm 1970 đến tháng 3 năm 2001, Hiệp hội liên kết giải quyết tranh chấp môi trường đã thụ lý 743 vụ tranh chấp môi trường trong đó đã có 736 vụ được giải quyết triệt để, cũng trong thời gian đó, Hiệp hội kiểm tra ô nhiễm môi trường toàn diện Nhật Bản (The Perfectural Population Examination Commission) đã thụ lý 924 vụ tranh chấp môi trường trong đó có 875 vụ được giải quyết. Theo Zhou Shengxian, Chủ tịch Hội đồng bảo vệ Môi trường quốc gia thì trong năm 2005 đã có trên 50.000 vụ tranh chấp môi trường xảy ra trên toàn lãnh thổ Trung Quốc. Cũng theo Zhou các tranh chấp môi trường liên quan đến việc gây ô nhiễm môi trường đã gây tổn hại lên đến 105 triệu nhân dân tệ tương đương 13.1 triệu đô la Mỹ trong năm 2005. Dưới tiếp cận xã hội học, nguyên nhân sâu xa của tranh chấp môi trường bắt nguồn từ việc tranh giành lợi thế trong khai thác và sử dụng các nguồn lực tự nhiên, trong đó nổi lên vai trò của các nhóm xã hội trong những tác động bảo vệ hoặc phá hoại môi trường sống. Khai thác và bảo vệ môi trường tự nhiên là một vấn đề liên quan đến nhiều nhóm xã hội, có thể là nhóm trực tiếp khai thác môi trường như các công ty, các doanh nghiệp; nhóm bảo vệ môi trường như cộng đồng dân cư, các tổ chức xã hội hay chính những nhóm đại diện cho các cơ quan quản lý môi trường... Trong quá trình khai thác và bảo vệ môi

trường, các vấn đề môi trường (Environment problems) như tranh chấp môi trường và xung đột môi trường, kỳ thị môi trường... giữa các nhóm xã hội này thường xuyên xảy ra và có xu hướng ngày càng gia tăng cùng với sự gia tăng dân số, tiến bộ khoa học và công nghệ và đồng nghĩa với nó là sức ép ngày càng lớn đối với môi trường tự nhiên⁷⁰.

Tại Việt Nam, tại nhiều địa phương, tranh chấp môi trường tập trung chủ yếu ở việc đòi bồi thường thiệt hại đối với cây trồng, vật nuôi do ô nhiễm nguồn nước, trong đó người gây hại thường là các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất trực tiếp xả nước thải không qua xử lý ra môi trường, còn người bị hại là các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư sống trong khu vực bị ô nhiễm. Các phương án giải quyết loại vụ việc này thường là các bên thông qua chính quyền địa phương để thỏa thuận một mức bồi thường tương trung hoặc chuyển hóa thành một khoản tiền có tên gọi là tiền "hỗ trợ cải tạo môi trường". Một số vụ khiếu kiện điển hình như tại Công ty Dệt nhuộm Thế Hòa (Đồng Nai) xử lý nước thải chưa đạt tiêu chuẩn quy định, công ty phải đền bù cho dân 287 triệu đồng; công ty Mía đường La Ngà (Đồng Nai) xử lý nước thải chưa đạt tiêu chuẩn quy định, nhưng vẫn thải ra khu vực nuôi cá bè của dân, dẫn đến tình trạng cá chết hàng loạt, công ty phải hỗ trợ cho dân hơn 186 triệu đồng; nhà máy Cao su Xà Bang (thuộc Công ty Cao su Bà Rịa) (Bà Rịa - Vũng Tàu) gây ô nhiễm môi trường kéo dài trong nhiều năm. Nhà máy đã chủ động đàm phán và thỏa thuận với các hộ dân bị hại, đồng ý tiến hành bước đầu việc bồi thường thiệt hại cho dân với tổng giá trị gần 500 triệu đồng...⁷¹

Từ những phân tích trên, chúng ta có thể rút ra những nhận định sau đây:

- *Thứ nhất*, tranh chấp môi trường là một dạng của xung đột môi trường do có sự bất đồng giữa các chủ thể trong đời sống xã hội liên quan đến vấn đề bảo vệ môi trường.

- *Thứ hai*, tranh chấp môi trường thường bắt nguồn từ hiện tượng gây ô nhiễm môi trường.

⁷⁰ Đào Thanh Trường, Tranh chấp môi trường, <http://www.cepsta.net/web/ReadMessage.php?lang=1&boy=2&it8x=13&news=45&page=1&title=Tieng-Viet.html>

⁷¹ X.Hợp (2011), Gỡ vướng trong giải quyết tranh chấp, xung đột về bảo vệ môi trường, truy cập ngày 25/10/2011, <http://www.monre.gov.vn/v35/default.aspx?tabid=428&CateID=24&ID=109572&Code=W DWA109572>

- Thứ ba, tranh chấp môi trường có mức độ ảnh hưởng lớn đến mọi mặt của đời sống xã hội, không chỉ giữa các bên tranh chấp mà còn ảnh hưởng đến sự ổn định xã hội.

1.2. Phân loại tranh chấp môi trường⁷²

Có thể phân loại tranh chấp môi trường theo nhiều tiêu chí. Trên cơ sở phân chia các đối tượng của tranh chấp, Bingham, trong nghiên cứu về một “thập kỉ của kinh nghiệm” về giải quyết những tranh chấp môi trường đã phân loại những tranh chấp môi trường theo 6 dạng chung: 1). Tranh chấp trong sử dụng đất; 2). Tranh chấp trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và sử dụng đất công; 3). Tranh nguồn nước; 4). Tranh chấp năng lượng; 5). Tranh chấp chất lượng không khí; 6). Tranh chấp việc thải chất độc trong không khí.

Tranh chấp môi trường có thể được phân loại theo lợi ích tư và lợi ích công cộng. Tranh chấp môi trường lợi ích tư liên quan đến việc gây thiệt hại cho một nhóm hoặc một cá nhân như là kết quả của sự ô nhiễm hay các hoạt động huỷ hoại môi trường trong một địa phương cụ thể. Ngược lại, vấn đề trung tâm của những tranh chấp môi trường lợi ích công cộng là ảnh hưởng của sự phá hoại môi trường và các hoạt động gây ô nhiễm tới lợi ích công cộng trong bảo tồn môi trường. Khi sâu sắc, những sự phá hoại này có thể đe dọa tới các chức năng môi trường thiết yếu để suy trì sự hoạt động của hệ sinh thái. Trong tranh chấp môi trường lợi ích công cộng, mục tiêu chính của nguyên đơn là bảo vệ cho lợi ích công cộng nhằm duy trì, bảo tồn môi trường. Bị đơn trong tranh chấp lợi ích công cộng về vấn đề môi trường thường là các tổ chức chính phủ có trách nhiệm bảo vệ môi trường, và có thể cũng bao gồm các nhà máy công nghiệp tư. Tranh chấp lợi ích môi trường lợi ích công cộng có thể được xác định cụ thể hoặc liên quan đến những vấn đề về chính sách.

Theo nguyên nhân của tranh chấp môi trường có thể có các dạng tranh chấp như sau: Tranh chấp do bất đồng trong nhận thức về môi trường: Đây là loại tranh chấp có căn nguyên từ sự hiểu biết khác biệt nhau trong hành động của các nhóm, dẫn tới phá hoại môi trường; tranh chấp do sự khác biệt trong mục tiêu khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường. Loại tranh chấp này

⁷² Đào Thanh Trường, Tranh chấp môi trường, <http://www.cepsta.net/web/ReadMessage.php?lang=1&boy=2&it8x=13&news=45&page=1&title=Tieng-Viet.html>

xuất hiện do sự bất đồng trong mục tiêu hoạt động của các cá nhân các nhóm xã hội trong mối quan hệ với môi trường; tranh chấp do bất đồng về mặt lợi ích trong khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường. Loại tranh chấp này xuất hiện khi các nhóm tranh giành lợi thế khai thác và sử dụng tài nguyên môi trường; tranh chấp quyền lực: Nhóm có quyền lực mạnh hơn, lấn át nhóm khác, chiếm dụng lợi thế của nhóm khác, dẫn đến các tranh chấp môi trường.

Chúng ta cũng có thể phân loại tranh chấp môi trường dựa theo mức độ của tranh chấp như: *Tranh chấp không nghiêm trọng*: Loại tranh chấp ở mức thấp, không bắt nguồn từ các chênh lệch lợi thế về quyền lực, lợi ích đồng thời các bên đương sự đều ý thức rất rõ và nó cũng không dẫn đến tác hại quá lớn cho mỗi bên; *tranh chấp ít nghiêm trọng*: tranh chấp giữa các chủ đầu tư đang cùng khai thác môi trường trên cùng một địa bàn. Trong chừng mực nào đó giữa họ có thể dễ dàn xếp với nhau; *tranh chấp nghiêm trọng*: loại tranh chấp có thể dẫn đến những phản ứng mạnh mẽ giữa các đương sự; *tranh chấp rất nghiêm trọng*: loại tranh chấp bắt nguồn từ những bất bình đẳng lớn về quyền lực, không chỉ về mặt tài nguyên, mà cả bất bình đẳng về mặt tài chính, chính trị. Loại tranh chấp này có thể dẫn đến các xung đột vũ trang phương hại đến an ninh quốc gia.

Nếu phân loại tranh chấp môi trường dựa trên quy mô của các tranh chấp có thể phân chia như sau: Tranh chấp trên quy mô nhỏ giữa các cá nhân, các hộ gia đình như tranh chấp không gian phơi quần áo giữa các hộ gia đình trong các khu tập thể, khu chung cư...; tranh chấp trên quy mô nhóm/tổ chức: tranh chấp giữa nhóm những hộ gây ô nhiễm môi trường trong làng nghề với nhóm những hộ không gây ô nhiễm môi trường; tranh chấp trên quy mô giữa các địa phương: tranh chấp nguồn nước, tranh chấp tài nguyên giữa hai địa phương; tranh chấp giữa các quốc gia (tranh chấp xuyên biên giới-Transboundary Environmental Disputes). Đây là dạng tranh chấp rất nguy hiểm vì nó rất khó có thể giải quyết một cách triệt để và hoàn toàn có thể leo thang thành các xung đột vũ trang, đối đầu giữa các quốc gia. Ví dụ như: tranh chấp nguồn nước, tranh chấp tài nguyên, khoáng sản, dầu lửa giữa các quốc gia hay việc tranh chấp lãnh thổ, lãnh hải giữa Malaysia, Indonesia và Singapore xung quang khu vực tranh chấp là Eo Johor và Biển Sulawesi.

Với những cách phân loại tranh chấp môi trường ở trên cho thấy, tranh chấp môi trường rất đa dạng, với những nguyên nhân phát sinh tranh chấp khác nhau. Vì vậy, khi nghiên cứu về tranh chấp môi trường cần quan tâm đến đặc điểm này. Bởi lẽ, việc nhận diện các loại tranh chấp môi trường cho ta thấy những nét đặc thù riêng của từng loại tranh chấp từ đó có các biện pháp giải quyết tranh chấp phù hợp.

1.3. Dấu hiệu của tranh chấp môi trường⁷³

- *Thứ nhất*, tranh chấp môi trường là xung đột mà trong đó lợi ích tư và lợi ích công thường gắn chặt với nhau. Đây được xem là nét đặc trưng cơ bản nhất của tranh chấp môi trường.

+ Lợi ích công: Là chất lượng môi trường sống đối với tất cả mọi người như chất lượng không khí, chất lượng nước, đất, âm thanh, hệ sinh vật...

+ Lợi ích tư: Là tài sản, tính mạng, sức khỏe do chất lượng môi trường mang lại.

Hai loại lợi ích này luôn đi liền với nhau hay còn gọi là khách thể kép nghĩa là khi lợi ích công bị xâm hại thì yêu cầu trước tiên mà người thụ hưởng đưa ra là chất lượng sống của họ phải được phục hồi, cải thiện. Bên cạnh đó từng cá nhân trong cộng đồng, ngoài mối quan tâm kể trên còn là những lợi ích gắn liền với tình trạng sức khỏe, tài sản của họ bị ảnh hưởng bởi chất lượng môi trường sống giảm sút. Họ yêu cầu được đền bù những tổn thất về người và tài sản mà họ phải gánh chịu. Như vậy, đặc trưng của tranh chấp môi trường là những vụ kiện về môi trường có sự gắn kết hai loại lợi ích chung – riêng (công – tư).

- *Thứ hai*, tranh chấp môi trường thường xảy ra với quy mô lớn, liên quan đến nhiều tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư, thậm chí đến nhiều quốc gia.

Tranh chấp môi trường có thể nảy sinh trong phạm vi khu dân cư, tại một địa phương, trong phạm vi khu vực và quốc tế. Điều này có nghĩa là tranh chấp môi trường có thể nảy sinh giữa bất cứ chủ thể nào, không phụ thuộc vào cá nhân hay tổ chức, công quyền hay dân quyền, người trong

⁷³ Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.409-412.

nước hay người nước ngoài, quốc gia phát triển hay quốc gia đang phát triển... Chính sự đa dạng về chủ thể tham gia tranh chấp cộng với trách nhiệm pháp lý chủ yếu phát sinh ngoài hợp đồng khiến cho tranh chấp môi trường trở nên khó kiểm soát, khó dung hòa và dễ chuyển hóa thành các xung đột có quy mô lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến trật tự xã hội và an toàn pháp lý, thậm chí cả mối quan hệ ban giao giữa các quốc gia, đặc biệt là quốc gia láng giềng, ví dụ về sự cố tràn dầu.

Ngoài ra cũng chính sự đa dạng về chủ thể dẫn đến việc khó xác định số lượng cụ thể các đương sự trong mỗi vụ tranh chấp môi trường. Đối với các tranh chấp trong lĩnh vực khác, số lượng các bên tham gia tranh chấp luôn được xác định và thường không quá hai hoặc ba bên. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, việc các tranh chấp liên quan đến nhiều loại lợi ích, nhiều chủ thể khác nhau như: lợi ích của những người làm công tác bảo tồn, các nhà sản xuất kinh doanh, các cấp chính quyền, các tổ chức phi chính phủ (NGOs), các cộng đồng dân cư... khiến cho tranh chấp môi trường khó định lượng về hậu quả.

- *Thứ ba*, vị thế của các bên trong tranh chấp môi trường thường không cân bằng với nhau. Phần lớn tranh chấp môi trường có một bên tham gia là chủ các dự án phát triển hoặc các cơ quan quản lý, trong khi phía bên kia chỉ là những người dân với những yêu cầu, đòi hỏi về chất lượng môi trường sống chung của con người, và ưu thế của quá trình giải quyết xung đột thường nghiêng về phía bên gây hại cho môi trường.

- *Thứ tư*, tranh chấp môi trường có thể nảy sinh ngay từ khi chưa có sự xâm hại thực tế đến các quyền và lợi ích hợp pháp về môi trường.

Thời điểm xác định các tranh chấp môi trường nảy sinh thường sớm hơn so với thời điểm xác định nảy sinh tranh chấp khác. Trong các tranh chấp dân sự, kinh tế, lao động... quyền và lợi ích mà các bên yêu cầu được bảo vệ, phục hồi là những quyền và lợi ích đã bị bên kia xâm phạm. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các bên còn yêu cầu loại trừ trước khả năng xâm hại môi trường.

Khả năng xâm hại đến môi trường mà con người có thể dự báo thường liên quan đến các dự án đầu tư, thậm chí ngay từ khi dự án chưa đi vào hoạt động. Giai đoạn này, mặc dù thiệt hại thực tế chưa xảy ra nhưng các bên xung đột cho rằng nguy cơ nội tại sẽ xảy ra thiệt hại đối với môi trường nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

- *Thứ năm*, giá trị của những thiệt hại trong tranh chấp môi trường rất lớn và khó xác định. Điều bắt nguồn từ thực tế là hậu quả do hành vi gây hại đối với môi trường thường rất nghiêm trọng, đa dạng và biến đổi với nhiều cấp độ khác nhau, gồm: thiệt hại trực tiếp; thiệt hại về kinh tế, thiệt hại về sinh thái; thiệt hại về tài sản, thiệt hại về tính mạng, sức khỏe; thiệt hại đối với một quốc gia, thiệt hại trên phạm vi quốc tế...

2. Chủ thể, nội dung của tranh chấp môi trường

Chủ thể của tranh chấp môi trường chính là các bên tham gia vào quan hệ tranh chấp môi trường. Tùy thuộc vào nội dung, tính chất, phương thức giải quyết tranh chấp môi trường mà chúng ta xác định chủ thể của tranh chấp môi trường. Theo quy định của pháp luật hiện hành, tranh chấp môi trường thường phát sinh giữa các chủ thể sau:

- Tổ chức, cá nhân sử dụng thành phần môi trường có tranh chấp với nhau;

- Giữa tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng các thành phần môi trường và tổ chức, cá nhân có trách nhiệm cải tạo, phục hồi khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái, bồi thường thiệt hại về môi trường.

Việc xác định các chủ thể chủ tranh chấp môi trường có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc giải quyết tranh chấp môi trường. Điều này được thể hiện ở các khía cạnh:

- *Thứ nhất*, xác định đúng chủ thể của tranh chấp môi trường sẽ xác định được tư cách pháp lý tham gia vào quá trình giải quyết tranh chấp môi trường.

- *Thứ hai*, xác định chính xác chủ thể chịu trách nhiệm pháp lý từ hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Thực tiễn cho thấy, tranh chấp môi trường có thể nảy sinh ngay từ khi chưa có sự xâm hại thực tế đến các quyền và lợi ích hợp pháp về môi trường, bởi lẽ, khả năng xâm hại đến môi trường mà con người có thể dự báo thường liên quan đến các dự án đầu tư, thậm chí ngay từ khi dự án chưa đi vào hoạt động. Vào giai đoạn này, mặc dù thiệt hại thực tế chưa xảy ra nhưng các bên xung đột cho rằng nguy cơ nội tại sẽ xảy ra thiệt hại đối với môi trường nếu không có biện pháp ngăn chặn kịp thời.

Về nội dung của tranh chấp môi trường, Luật bảo vệ Môi trường năm 2005 quy định nội dung của tranh chấp môi trường bao gồm:

- Tranh chấp về quyền, trách nhiệm bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng thành phần môi trường;

- Tranh chấp về việc xác định nguyên nhân gây ra ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường; về trách nhiệm xử lý, khắc phục hậu quả, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường gây ra.

II. CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP MÔI TRƯỜNG⁷⁴

1. Khái niệm và yêu cầu của giải quyết tranh chấp môi trường

Giải quyết tranh chấp môi trường là việc các chủ thể của tranh chấp tiến hành lựa chọn biện pháp/phương thức giải quyết tranh chấp phù hợp với quy định của pháp luật. Theo quy định của Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005, việc giải quyết tranh chấp về môi trường được thực hiện theo quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng và các quy định khác của pháp luật có liên quan. Tranh chấp về môi trường trên lãnh thổ Việt Nam mà một hoặc các bên là tổ chức, cá nhân nước ngoài được giải quyết theo pháp luật Việt Nam; trừ trường hợp có quy định khác trong điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên⁷⁵.

Từ quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, chúng ta có thể nhận thấy việc giải quyết tranh chấp môi trường cần lưu ý những điểm sau:

- *Một là*, giải quyết tranh chấp môi trường là loại/dạng tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng. Khi giải quyết tranh chấp môi trường phải áp dụng quy định của Bộ luật Dân sự năm 2005 về trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng để giải quyết, để xác định nội dung của tranh chấp môi trường cần dựa trên quy định của Luật Môi trường.

- *Hai là*, do là tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng nên nếu các bên không thỏa thuận được thì một trong các bên có thể yêu cầu tòa án giải quyết theo trình tự, thủ tục được quy định tại Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2004 (sửa đổi 2011).

⁷⁴ Xem thêm:

- Vũ Thu Hạnh, Trần Thị Hương Trang (2003), Các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường ở Australia, *Tạp chí Luật học*, số chuyên đề 3 /2003, tr. 92 – 98.

- Vũ Thu Hạnh (2004), *Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

⁷⁵ Khoản 3,4 Điều 129 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

- *Ba là*, nếu một trong các chủ thể của tranh chấp môi trường là tổ chức cá nhân nước ngoài mà tranh chấp môi trường phát sinh trên lãnh thổ Việt Nam thì áp dụng pháp luật Việt Nam trừ trường hợp có quy định khác trong điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Do đó, khi giải quyết tranh chấp môi trường cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường cần kiểm tra xem có quy định khác trong điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên liên quan đến tranh chấp mà mình đang giải quyết hay không để có lựa chọn luật áp dụng phù hợp.

Xuất phát từ những đặc điểm, mức độ ảnh hưởng của tranh chấp môi trường cũng như yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, việc giải quyết tranh chấp môi trường phải đáp ứng những yêu cầu sau đây⁷⁶:

- Ưu tiên bảo vệ các quyền và lợi ích chung về môi trường của cộng đồng, của xã hội. Yêu cầu đặt ra trong quá trình tìm kiếm cơ chế giải quyết tranh chấp là phải làm sao để có thể dung hòa được cả hai loại lợi ích, vừa bảo vệ được lợi ích của từng cá nhân, từng tổ chức, song đồng thời cũng bảo vệ được các lợi ích của cộng đồng, lợi ích của xã hội, lợi ích của số đông.

- Đảm bảo duy trì mối quan hệ bảo vệ môi trường giữa các bên để hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

- Ngăn chặn sớm nhất sự xâm hại đối với môi trường. Do tính chất không thể sửa chữa được đối với những thiệt hại môi trường nên các tranh chấp môi trường nảy sinh khi thiệt hại thực tế chưa xảy ra cũng phải được giải quyết triệt để nhằm ngăn chặn trước hậu quả.

- Đảm bảo xác định một cách có căn cứ giá trị thiệt hại về môi trường. Do thiệt hại về môi trường thường rất lớn và khó xác định nên việc đánh giá đầy đủ những thiệt hại gây nên đối với môi trường cũng như ảnh hưởng của nó đến các mặt kinh tế, xã hội đòi hỏi phải dựa trên những căn cứ khoa học nhất định và sự kết luận của các nhà chuyên môn.

- Giải quyết nhanh chóng, kịp thời các tranh chấp môi trường nảy sinh. Do tranh chấp môi trường thường xảy ra giữa các nhóm xã hội (các cộng đồng dân cư) nên ảnh hưởng về mặt kinh tế - xã hội là rất lớn. Kiểm soát chặt chẽ xung đột môi trường đang tiềm ẩn và giải quyết chúng một

⁷⁶ Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.412-414.

cách nhanh chóng, kịp thời sẽ góp phần bảo đảm trật tự xã hội, tránh sự chuyển hóa một cách tự phát những tranh chấp nhỏ, đơn giản, trong phạm vi hẹp thành các cuộc biểu tình chính trị, khiếu kiện kéo dài, gây rối loạn trật tự, xã hội.

2. Cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường và các nguyên tắc giải quyết tranh chấp môi trường

2.1. Cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường⁷⁷

Cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường có thể định nghĩa là một hệ thống thống nhất các phương tiện pháp lý đặc thù, thông qua đó thực hiện việc giải tỏa mâu thuẫn giữa các bên tranh chấp, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, bảo vệ trật tự xã hội. Các phương tiện pháp lý đặc thù được sử dụng khi giải quyết tranh chấp môi trường bao gồm:

- Các nguyên tắc cơ bản đóng vai trò là tư tưởng chỉ đạo;
- Hệ thống pháp luật thực định là căn cứ pháp lý để giải quyết tranh chấp;
- Tổ chức bộ máy để vận hành và cá yếu tố con người để thực thi pháp luật.

Mỗi yếu tố có nhiệm vụ, vị trí, vai trò nhất định trong quá trình giải quyết tranh chấp, song giữa chúng có mối quan hệ hữu cơ, tác động qua lại với nhau, tạo thành thể thống nhất, có khả năng điều chỉnh hiệu quả các xung đột.

2.2. Các nguyên tắc giải quyết tranh chấp môi trường⁷⁸

Trong cơ chế giải quyết tranh chấp môi trường, các nguyên tắc cơ bản luôn đóng vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo, định hướng và áp dụng vào toàn bộ các giai đoạn của quá trình giải quyết tranh chấp. Những nguyên tắc đó là:

- *Nguyên tắc công quyền can thiệp*: Giải quyết tranh chấp môi trường không chỉ là mong muốn riêng của các bên tranh chấp mà còn là trách nhiệm của nhà nước. Vì vậy trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, sự can thiệp

⁷⁷ Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.415-416.

⁷⁸ Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.416-420.

của công quyền vào việc giải quyết tranh chấp cần được xem là một loại trách nhiệm công vụ hay còn gọi là công quyền đương nhiên can thiệp.

Tuy nhiên, để tránh tình trạng tuyệt đối hóa vai trò của nhà nước, coi bảo vệ môi trường nói chung, giải quyết tranh chấp môi trường nói riêng là trách nhiệm của chỉ nhà nước thì yêu cầu đặt ra là cần làm rõ mức độ can thiệp của công quyền trong lĩnh vực này, coi sự nghiệp của các cơ quan công quyền là yếu tố không thể thiếu nhưng chỉ nên xem là giải pháp cuối cùng trong việc giải quyết tranh chấp môi trường.

- *Nguyên tắc phòng ngừa*: Nguyên tắc này đặc biệt có ý nghĩa quan trọng trong việc giải quyết những vụ kiện đòi chấm dứt các mối nguy hiểm tiềm tàng đối với môi trường và sức khỏe cộng đồng từ các hoạt động phát triển, nhất là các dự án có quy mô lớn: dự án xây dựng nhà máy hóa chất, các công trình thủy điện, nhiệt điện, điện nguyên tử, công trình xử lý chất thải, đường giao thông...

Để thực hiện đầy đủ nguyên tắc phòng ngừa trong giải quyết xung đột, cần thiết phải tuân thủ các quy định về đánh giá tác động môi trường. Đây được xem là công cụ vừa mang tính pháp lý vừa mang tính kỹ thuật để giải quyết tranh chấp.

- *Nguyên tắc phối hợp, hợp tác*: Nguyên tắc này nhằm mục đích duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các bên tranh chấp, để từ đó cùng tìm ra các giải pháp khắc phục và cải thiện môi trường. Vì vậy, nguyên tắc này có thể hiểu là thông qua hoạt động giải quyết tranh chấp để liên kết các bên tham gia giúp họ có cơ hội đối thoại trực tiếp với nhau, dẫn đến kết quả tìm thấy tiếng nói chung để ngăn ngừa nguy cơ hủy hoại môi trường nhằm hướng tới phát triển bền vững.

- *Nguyên tắc tham vấn chuyên gia*: Để xác định một cách có căn cứ khoa học thiệt hại xảy ra đối với môi trường, tính mạng, sức khỏe và tài sản của các nạn nhân trong các tranh chấp môi trường cần sử dụng cơ chế tham vấn chuyên gia.

- *Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá*: Nội dung của nguyên tắc này là xác định “cái giá” phải trả đối với người có hành vi gây ô nhiễm, cụ thể: Phải áp dụng các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường và sự cố môi trường; phải bồi thường thiệt hại về môi trường, về tính mạng, sức khỏe và tài sản cho các nạn nhân (nếu có).

Với nội dung này, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả giá đặc biệt có ý nghĩa trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường, thiệt hại về con người và của cải do ô nhiễm môi trường gây ra.

3. Các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường

Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 không quy định các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường mà chỉ quy định về phương thức giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường. Vì thế, việc tìm kiếm các phương thức có tính khả thi cao trong giải quyết tranh chấp môi trường là rất cần thiết hiện nay. Xuất phát từ quan điểm tranh chấp môi trường là một dạng của xung đột xã hội và nó được nảy sinh như một hệ quả tất yếu của quá trình khai thác và bảo vệ môi trường khi có sự tranh giành lợi thế dẫn đến đối chọi lợi ích giữa các nhóm xã hội và do sự không đồng đều về lợi ích hay bất bình đẳng trong việc khai thác và sử dụng các nguồn lực tự nhiên của môi trường và xét cho đến cùng đó chính là do sự mất cân đối giữa khai thác môi trường và bảo vệ môi trường nên việc giải quyết các tranh chấp và xung đột môi trường trên cơ sở quan tâm tới quan hệ cộng tác giữa các nhóm, sự đồng thuận xã hội trong việc chia sẻ quyền lợi, tìm tiếng nói chung để ngăn chặn nguy cơ hủy hoại môi trường⁷⁹. Các quan điểm chung hiện nay đều thống nhất các phương thức giải quyết tranh chấp môi trường sau đây:

3.1. Phương thức giải quyết tranh chấp môi trường bằng phương thức thương lượng, hòa giải

Đây là phương thức giải quyết tranh chấp môi trường tiết kiệm thời gian và án phí đồng thời có thể giảm bớt những phiền toái tại toà án và hội đồng thẩm phán. Sử dụng phương thức này cũng có nghĩa là sẽ đưa lại kết quả dễ dàng và thuận tiện hơn rất nhiều so với các vụ kiện thủ tục và theo đó cũng có nhiều cơ hội hơn để duy trì các mối quan hệ tốt đẹp giữa các bên tranh chấp. Cơ chế giải quyết tranh chấp này tồn tại dưới hai dạng: *Một là*, tồn tại với tư cách là phương thức giải quyết tranh chấp độc lập. *Hai là*, tồn tại với tư cách phụ thêm với toà án và hội đồng thẩm phán mà điển hình là

⁷⁹ Đào Thanh Trường, Tranh chấp môi trường, <http://www.cepsta.net/web/ReadMessage.php?lang=1&boy=2&it8x=13&news=45&page=1&title=Tieng-Viet.html>

hội nghị tiền xét xử, với mục đích chính là thu hẹp vấn đề trong tranh chấp giữa các bên và tìm kiếm khả năng định đoạt vào giai đoạn tiền xét xử. Điểm giống nhau về bản chất, đó là quyết định cuối cùng hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của các bên tham gia tranh chấp⁸⁰ và cần tồn tại nhiều cơ quan giải quyết tranh chấp môi trường không đại diện cho cơ quan công quyền.

Để bảo đảm cho phương thức giải quyết tranh chấp môi trường này thành công và góp phần củng cố quan hệ giữa các bên tranh chấp với nhau cần có những bảo đảm sau⁸¹:

- *Thứ nhất*, phải có sự cân bằng về vị thế giữa các bên tranh chấp. Thực tế hiện nay, hầu hết các tranh chấp diễn ra hiện nay là tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường giữa một bên là công ty lớn gây ô nhiễm hoặc chủ các dự án phát triển, trong khi phía bên kia chỉ là những người dân thường với những lời yêu cầu vì mục đích bảo vệ môi trường sống chung của họ hoặc các thiệt hại về sức khỏe và tài sản của họ do ô nhiễm môi trường. Như vậy, bên gây ô nhiễm và chủ dự án thường ít có động cơ hơn để thực hiện việc thương lượng và dường như người dân gánh chịu ô nhiễm luôn ở vị trí yếu thế hơn.

Đối với từng cá nhân hoặc hộ gia đình riêng lẻ đang bị thiệt hại vì ô nhiễm môi trường thì khả năng cân bằng thế lực thấp hơn rất nhiều so với bên gây ô nhiễm thường là các công ty lớn. Đối với một cộng đồng dân cư, yêu cầu đòi bồi thường sẽ có vị thế cân bằng hơn, ở nhiều góc độ. Điều đó có nghĩa là, xét về bản chất, thì ô nhiễm môi trường gây ra tác động tới cả một vùng, khu vực dù diện tích có thể rộng hoặc hẹp cũng bao gồm nhiều người, cả cộng đồng dân cư sinh sống ở khu vực đó. Vai trò của cộng đồng dân cư sinh sống quanh khu vực của công ty gây ô nhiễm cũng đáng phải để

⁸⁰ Trần Thị Hương Trang (2010), Phương thức giải quyết tranh chấp môi trường ngoài tòa án – thực tiễn áp dụng cụ thể, Bài trình bày tại Diễn đàn Môi trường châu Á - Thái Bình Dương 2010 - UNEP-EPLC, tháng 11/2010 tại Hàn Quốc, <http://1-psd.org/?detail:115:PHUONG-THUC-GIAI-QUYET-TRANH-CHAP-MOI-TRUONG-NGOAI-TOA-AN-%E2%80%93-THUC-TIEN-AP-DUNG-CU-THE.html>

⁸¹ Trần Thị Hương Trang (2010), Phương thức giải quyết tranh chấp môi trường ngoài tòa án – thực tiễn áp dụng cụ thể, Bài trình bày tại Diễn đàn Môi trường châu Á - Thái Bình Dương 2010 - UNEP-EPLC, tháng 11/2010 tại Hàn Quốc, <http://1-psd.org/?detail:115:PHUONG-THUC-GIAI-QUYET-TRANH-CHAP-MOI-TRUONG-NGOAI-TOA-AN-%E2%80%93-THUC-TIEN-AP-DUNG-CU-THE.html>

công ty đó xem xét. Cụ thể là: 1) Cộng đồng dân cư đóng góp một phần quan trọng lực lượng lao động cho chính công ty gây ô nhiễm; 2) Cộng đồng dân cư cung cấp các dịch vụ thiết yếu, hậu cần cho hoạt động của chính đơn vị sản xuất của công ty; 3) Dưới góc độ uy tín và tiếng tăm của công ty trên thị trường và trong cộng đồng dân cư. Việc được cộng đồng dân cư đánh giá cao dưới góc độ quan tâm bảo vệ môi trường, đảm bảo quyền và lợi ích cho cộng đồng dân cư là cách tốt nhất để gây dựng uy tín, danh tiếng của cộng đồng, một hình thức tốt để quảng bá sản phẩm hoạt động công ty, trong tình hình hiện nay, người tiêu dùng hàng hóa dịch vụ ngày càng quan tâm đến tính chất bảo vệ môi trường, đóng góp cho lợi ích chung của xã hội của công ty sản xuất hàng hóa, dịch vụ đó.

- *Thứ hai*, phải luôn duy trì sự thỏa hiệp. Tiêu chí để khẳng định có sự thỏa hiệp là quan điểm hợp lí của tất cả các bên. Thực tế trong những năm qua cho thấy sự thỏa hiệp vẫn thường xuất hiện đối với các tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường. Thực chất sự thỏa hiệp trong giải quyết tranh chấp môi trường là đi tìm tiếng nói chung về lợi ích giữa các bên tranh chấp, không nên để các bên vì quá đề cao lợi ích của mình mà quên đi lợi ích của đối phương.

- *Thứ ba*, phải tìm được tiếng nói đại diện cho các nhóm lợi ích, nghĩa là các bên tranh chấp cần tìm kiếm một số chủ thể đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau. Thực tiễn giải quyết tranh chấp môi trường thông qua con đường thương lượng, hòa giải ở Việt Nam thời gian qua cho thấy, sự tham gia của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong mọi trường hợp. Như với vụ tranh chấp giữa cộng đồng dân cư của một xã thì vai trò của ủy ban nhân dân cấp xã như là một bên tham gia quá trình thương lượng là cần thiết. Đó là một bên để cân bằng lợi ích giữa các bên dưới góc độ là đại diện nhà nước gần gũi nhất, vừa đảm bảo sự phát triển kinh tế của địa phương, lại vừa phải đảm bảo môi trường được bảo vệ vì sức khỏe của người dân. Ủy ban nhân dân cấp xã có thể làm chứng và xác nhận vào các văn bản kết quả thương lượng của các bên với giá trị nhất định. Đồng thời, vai trò của Ủy ban nhân dân cấp quận, huyện với vai trò là giám sát, hướng dẫn hoạt động của cấp dưới cũng tham gia trong phạm vi thẩm quyền quản lý của mình. Với vụ tranh chấp môi trường ở phạm vi rộng hơn thì có sự tham gia của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (Sở Tài nguyên và Môi trường) hoặc Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Cần lưu ý rằng, sự tham gia của các cơ quan nhà nước trong trường hợp này hoàn toàn không phải là cách thức giải quyết tranh chấp thông qua con đường hành chính: giải quyết khiếu nại, tố cáo, với bản chất là quyết định của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền sẽ quyết định và áp đặt các bên phải tuân thủ. Trong phương thức giải quyết tranh chấp trung gian, hòa giải này, đại diện nhà nước cũng tham gia ở vị trí cân bằng như là một bên trong thương lượng, hòa giải với lợi ích nhất định thu được từ vụ tranh chấp được giải quyết phục vụ cho nhiệm vụ quản lý địa phương của họ.

Từ những phân tích trên, chúng ta nhận thấy, phương thức giải quyết tranh chấp môi trường bằng phương thức thương lượng, hòa giải cần phải được bảo đảm bởi những yếu tố sau đây:

- *Một là*, sự thiện chí của các bên tham gia tranh chấp. Đây là yếu tố tiên quyết quyết định việc thành công hay không thành công của việc hòa giải, thương lượng giải quyết tranh chấp môi trường.

- *Hai là*, cần tìm tiếng nói chung trong việc giải quyết lợi ích giữa người gây thiệt hại và người bị thiệt hại. Việc đưa ra các thương lượng về lợi ích cần đặt trong điều kiện kinh tế xã hội ở nơi xảy ra tranh chấp, mức độ ảnh hưởng của tranh chấp môi trường đối với đời sống kinh tế xã hội.

- *Ba là*, cần tìm được đại diện có đủ năng lực, uy tín và thẩm quyền để có tiếng nói giá trị đối với các bên tranh chấp. Cần loại bỏ dần sự tham gia của cơ quan công quyền như đã từng diễn ra trong thời gian qua ở Việt Nam. Chúng tôi cho rằng, sẽ là hợp lý nếu đó là tiếng nói của hiệp hội ngành nghề và cộng đồng dân cư địa phương nơi xảy ra tranh chấp.

3.2. Giải quyết tranh chấp môi trường tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Việc giải quyết tranh chấp môi trường thông qua cơ quan nhà nước có thẩm quyền được thực hiện thông qua hai con đường là con đường hành chính và con đường tố tụng tư pháp. Việc giải quyết tranh chấp môi trường bằng con đường hành chính thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực môi trường. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định Tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc khởi kiện tại Tòa án về hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Công dân có quyền tố cáo với cơ quan, người có thẩm quyền đối với các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường sau đây:

- Gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường;
- Xâm phạm quyền, lợi ích của Nhà nước, cộng đồng dân cư, tổ chức, gia đình và cá nhân.

Về giải quyết tranh chấp môi trường bằng con đường tư pháp có thể thực hiện bằng thủ tục tố tụng dân sự hoặc tố tụng hành chính.

4. Trình tự giải quyết tranh chấp môi trường⁸²

Khi có một tranh chấp môi trường xảy ra và giải quyết theo phương thức tư pháp cơ quan hành chính nhà nước thì trình tự giải quyết gồm các bước.

Bước 1: Kiểm tra, xác minh những nội dung được phản ánh trong các đơn thư khiếu kiện. Đây là bước đầu tiên, quan trọng nhất và là cơ sở cho việc xem xét các tình tiết cụ thể của việc tranh chấp.

- Việc kiểm tra và xác minh về mức độ chính xác trong nội các đơn thư khiếu kiện được tiến hành bằng các biện pháp:

+ Lấy mẫu các thành phần môi trường bị ô nhiễm, phân tích các đặc tính của yếu tố môi trường;

+ Kiểm tra tính hình quan trắc và kiểm soát ô nhiễm trong khu vực;

+ Đánh giá hiện trạng môi trường nơi ô nhiễm xảy ra, xác định nguồn gây ô nhiễm;

+ Chứng minh mối quan hệ giữa hành vi gây ô nhiễm với thiệt hại vật chất, đối chiếu kết quả với hệ thống tiêu chuẩn môi trường Việt Nam, từ đó có kết luận đương sự khiếu kiện đúng hay sai với sự thật.

- Kiểm tra, xác minh được tiến hành bởi các đoàn thanh tra chuyên ngành hoặc liên ngành. Thành phần đoàn thanh tra gồm: Thanh tra chuyên ngành về môi trường; đại diện các cấp chính quyền địa phương nơi môi trường bị ô nhiễm, nơi có nguồn gây ô nhiễm; đại diện các cơ quan chuyên môn; đại diện bên bị hại; đại diện bên gây thiệt hại.

Trên cơ sở các kết luận, các chủ thể có thẩm quyền một mặt áp dụng các quy định về xử lý vi phạm hành chính với đối tượng gây ô nhiễm, mặt khác, giúp bên bị hại thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại.

Bước 2: Hướng dẫn bên bị thiệt hại thu thập chứng cứ về sự thiệt hại và xác định yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại. Đây là nét riêng của quá trình

⁸² Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr.428-434.

xem xét, giải quyết các tranh chấp môi trường do thiệt hại gây nên có giá trị lớn nên bị hại thường không thể đưa ra các số liệu chứng minh nếu không có sự trợ giúp của cơ quan chuyên môn. Phương pháp so sánh là phương pháp được áp dụng phổ biến.

Bước 3: Tham gia giải quyết tranh chấp, góp phần điều hòa lợi ích giữa các bên xung đột.

Các cấp chính quyền và cơ quan quản lý nhà nước về môi trường tham gia với tư cách là cơ quan chuyên môn xem xét, xác định nguyên nhân gây ô nhiễm; vừa là cơ quan đầu mối trong việc đánh giá chứng cứ pháp lý. Tổ chức giải quyết tranh chấp dưới dạng cuộc họp hoặc hội nghị.

Phương pháp giải quyết tranh chấp: Mềm dẻo, thận trọng, hiệu quả nhằm mục đích duy trì mối quan hệ lâu dài giữa các cơ sở sản xuất kinh doanh gây thiệt hại với cộng đồng dân cư xung quanh để bảo vệ môi trường chung.

- Một số phương án bồi thường thiệt hại:⁸³

- + Bồi thường toàn bộ thiệt hại thực tế;
- + Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định tỷ lệ giữa tổng giá trị thiệt hại được bù đắp so với tổng giá trị thiệt hại thực tế;
- + Bồi thiệt hại trên cơ sở xác định cấp độ thiệt hại;
- + Bồi thường thiệt hại trên cơ sở xác định mức thiệt hại bình quân;
- + Bồi thường thiệt hại bằng việc đầu tư vào các công trình phúc lợi, công cộng cho cộng đồng dân cư.

- Các trường hợp đặc biệt:

- + Tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố tràn dầu thì cơ quan quản lý môi trường địa phương sẽ là người đại diện cho bên bị hại thực hiện; lập hồ sơ pháp lý và đòi bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường gây nên.

⁸³ Xem thêm:

- Phạm Hữu Nghị, Bùi Đức Hiền (2011), Các quy định pháp luật về thiệt hại, xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra và định hướng xây dựng, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1/2011, tr.40-47.

- Võ Thị Mỹ Hương (2012), Pháp luật về bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do vi phạm pháp luật môi trường ở Việt Nam, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* số 1/2012, tr. 49-54.

+ Tranh chấp mà một bên hoặc các bên là người nước ngoài về bảo vệ môi trường trên lãnh thổ Việt Nam được giải quyết theo pháp luật Việt Nam, đồng thời xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

+ Tranh chấp giữa Việt Nam và các nước khác trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được giải quyết trên cơ sở thương lượng, có xem xét đến pháp luật và thông lệ quốc tế.

Chương 7

THỰC THI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ MÔI TRƯỜNG

I. TỔNG QUAN CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ MÔI TRƯỜNG

Một trong những quan điểm của Đảng ta trong thời kỳ phát triển mới của đất nước – thời kỳ đẩy nhanh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế là gắn tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường, bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững. Phát triển kinh tế - xã hội ngày nay phải phù hợp với xu thế của thời đại là hội nhập với kinh tế của thế giới. Nghị quyết của Bộ chính trị về hội nhập kinh tế quốc tế đã nêu rõ: *“Chủ động hội nhập kinh tế quốc tế nhằm mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ, kiến thức quản lý để đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa theo định hướng xã hội chủ nghĩa, thực hiện dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh”*. Đại hội X của Đảng khẳng định *“Chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế”*.

Môi trường là một thể thống nhất, mang tính hệ thống, quan hệ mật thiết với nhau. Môi trường không bị chia cắt và bị tách rời bởi sự phân chia biên giới giữa các quốc gia. Sự tác động xấu tới môi trường ở khu vực này sẽ ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đến khu vực khác. Vấn đề ô nhiễm môi trường đang đặt các quốc gia vào tình thế phải giải quyết ngay, khắc phục hậu quả ô nhiễm do chính hoạt động của các quốc gia này gây ra. Do đó, cách duy nhất để đảm bảo cho chúng ta một tương lai an toàn hơn, phồn thịnh hơn là chúng ta phải cân bằng môi trường và phát triển. Vấn đề môi trường không còn là sự quan tâm của một quốc gia mà là sự quan tâm chung của toàn thể cộng đồng quốc tế, một vấn đề quan trọng vượt khỏi biên giới quốc gia, điều này đòi hỏi một tiến trình hợp tác quốc tế thực sự nghiêm túc thông qua các Điều ước quốc tế về môi trường, về bảo vệ môi trường.

Việt Nam rất coi trọng việc mở rộng hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường⁸⁴: Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân hợp tác với tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài nhằm nâng cao năng lực và hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong nước; nâng cao vị trí,

⁸⁴ Điều 38 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

vai trò của Việt Nam về bảo vệ môi trường trong khu vực và quốc tế; Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư, hỗ trợ hoạt động đào tạo nguồn nhân lực, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ, bảo tồn thiên nhiên và các hoạt động khác trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Chính phủ chỉ đạo, hướng dẫn việc phát triển và sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn lực hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường; Nhà nước Việt Nam đẩy mạnh hợp tác với các nước láng giềng và khu vực để giải quyết các vấn đề quản lý, khai thác tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường có liên quan.

Việc hợp tác quốc tế được thể hiện thông qua các Điều ước quốc tế. Điều ước quốc tế về môi trường được hình thành trong các hội nghị quốc tế về môi trường. Trên cơ sở những cam kết chung của các quốc gia thông qua tuyên bố chung, một chương trình hành động chung. Cam kết chung là cam kết chính trị đạo đức nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định, không chứa đựng những ràng buộc về mặt pháp lý và vì vậy không chứa đựng những chế tài.

Các điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam là thành viên: Hiện nay có 13 Công ước.

1. Công ước Ramsar, 1971, Công ước về vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước. Việt Nam trở thành thành viên 20/09/1989

Theo Công ước, *Đất ngập nước* được hiểu là những vùng đầm lầy, sinh lầy, vùng than bùn hoặc vùng nước dù là tự nhiên hay nhân tạo, thường xuyên hay tạm thời, với nước đọng hay nước chảy, nước ngọt, nước lợ hay nước mặn, bao gồm cả các vùng nước biển có độ sâu không quá 6 mét khi thủy triều thấp. *Chim nước* là những loài chim mà về mặt sinh thái phụ thuộc và các vùng đất ngập nước. Mục đích của Công ước nhằm bảo vệ các vùng đất ngập nước khỏi sự lấn chiếm ngày một gia tăng, sự tổn thất trong hiện tại và tương lai, đồng thời đảm bảo tính đa dạng của các loài chim nước, một nguồn tài nguyên quan trọng không chỉ mang tầm quốc gia mà còn mang tầm quốc tế.

Quyền và nghĩa vụ của các quốc gia thành viên của Công ước được thể hiện:

- Mỗi quốc gia thành viên tham gia sẽ chỉ định những vùng đất ngập nước thích hợp trong phạm vi lãnh thổ của mình để đưa vào Danh mục các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế.

- Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ xây dựng và thực hiện quy hoạch của mình nhằm đẩy mạnh việc bảo vệ các vùng đất ngập nước đã đưa vào Danh mục. Đồng thời phải thông báo sớm trong thời gian ngắn nhất những thông tin về sự biến đổi các đặc tính sinh thái của bất kỳ vùng đất ngập nước nào trên lãnh thổ của mình đã đưa vào Danh mục do kết quả của các công trình phát triển công nghệ, sự ô nhiễm hay sự can thiệp khác của con người.

- Các quốc gia thành viên có nghĩa vụ đẩy mạnh việc bảo vệ các vùng đất ngập nước và loài chim nước bằng cách thiết lập các khu dự trữ thiên nhiên về đất ngập nước, cho dù chúng có được đưa vào Danh mục hay không, và bảo đảm quản lý chu đáo các vùng đó.

- Các quốc gia thành viên sẽ khuyến khích việc nghiên cứu và trao đổi số liệu và các ấn phẩm về các vùng đất ngập nước và hệ động và thực vật của chúng. Đồng thời, đẩy mạnh việc đào tạo đội ngũ cán bộ có thẩm quyền trong các lĩnh vực nghiên cứu, quản lý và bảo vệ đất ngập nước.

2. Công ước Pari, 1972, Công ước về bảo vệ di sản văn hóa và tự nhiên của thế giới. Việt Nam trở thành thành viên ngày 19/10/1987

Di sản tự nhiên và di sản văn hóa là những di sản vô giá không thể thay thế được của nhân loại. Tài sản đó không chỉ phụ thuộc vào mỗi dân tộc mà đó là tài sản chung của loài người. Sự mất mát, giảm giá trị hay bị tiêu vong tạo nên sự nghèo nàn cho di sản chung của nhân loại.

Theo Công ước này, Di sản văn hoá là: Các di tích, các công trình kiến trúc, điêu khắc hoặc hội hoạ hoành tráng, các yếu tố hay kết cấu có tính chất khảo cổ, các văn bản, các hang động và các nhóm yếu tố có giá trị quốc tế đặc biệt về phương diện lịch sử, nghệ thuật hay khoa học; các quần thể gồm các nhóm công trình xây dựng đứng một mình hoặc quần tụ có giá trị quốc tế đặc biệt về phương diện lịch sử, nghệ thuật hay khoa học, do kiến trúc, sự thống nhất của chúng hoặc sự nhất thể hoá của chúng vào cảnh quan; các thắng cảnh gồm các công trình của con người hoặc những công trình của con người kết hợp với các công trình của tự nhiên, cũng như các khu vực, kể cả các di chỉ khảo cổ học, có giá trị quốc tế đặc biệt về phương diện lịch sử, thẩm mỹ, dân tộc học hoặc nhân chủng học.

Di sản tự nhiên là: Các di tích tự nhiên được tạo thành bởi những cấu trúc hình thể và sinh vật học hoặc bởi các nhóm cấu trúc như vậy, có một

giá trị đặc biệt về phương diện thẩm mỹ hoặc khoa học; các cấu trúc địa chất học và địa lý tự nhiên và các khu vực có ranh giới đã được xác định là nơi cư trú của các giống động vật và thực vật có nguy cơ bị tiêu diệt, có giá trị quốc tế đặc biệt về phương diện khoa học bảo tồn; các cảnh vật tự nhiên hoặc các khu vực tự nhiên có ranh giới đã được xác định cụ thể, có giá trị quốc tế đặc biệt về phương diện khoa học, bảo tồn hoặc về đẹp thiên nhiên.

Để bảo đảm việc bảo vệ và bảo tồn càng hiệu quả càng tốt và tôn tạo càng tích cực càng tốt di sản văn hoá và tự nhiên nằm trên lãnh thổ của mỗi nước và theo những điều kiện thích hợp của quốc gia tham gia vào Công ước có nghĩa vụ:

- Đề ra một chính sách chung để trao cho di sản văn hoá và tự nhiên một chức năng nhất định trong đời sống tập thể và đưa việc bảo vệ di sản đó vào các chương trình của việc kế hoạch hoá chung;

- Thành lập trên lãnh thổ của mình (trong trường hợp chưa có) một hoặc một vài cơ quan bảo vệ, bảo tồn và tôn tạo di sản văn hoá và tự nhiên, có số nhân viên thích hợp và có đủ phương tiện thực hiện các nhiệm vụ được giao;

- Phát triển các công trình nghiên cứu và tìm tòi khoa học - kỹ thuật và cải tiến các phương pháp can thiệp cho phép một quốc gia ứng phó với những tai hoạ đang đe dọa di sản văn hoá hay tự nhiên của nó.

- Áp dụng các biện pháp luật pháp, khoa học - kỹ thuật, hành chính và tài chính thích hợp để xác định, bảo vệ, bảo tồn, tôn tạo và tái sử dụng di sản đó;

- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập hoặc phát triển các trung tâm quốc gia hoặc vùng về đào tạo cán bộ trong lĩnh vực bảo vệ, bảo tồn và tôn tạo di sản văn hoá và tự nhiên, khuyến khích việc nghiên cứu khoa học về lĩnh vực này.

Các quốc gia thành viên phải nỗ lực hành động tối đa cho mục đích trên bằng những nguồn lực mà mình sẵn có và nếu có, thì bằng cả sự viện trợ và hợp tác quốc tế mà nó có thể có được hưởng nhất là về mặt tài chính, nghệ thuật, khoa học và kỹ thuật. Khoản tiền viện trợ này thông qua Quỹ bảo vệ di sản văn hoá và tự nhiên thế giới hay còn gọi là *Quỹ di sản thế giới*. Quỹ được tạo thành bằng quỹ ký nộp căn cứ vào điều lệ tài chính của Tổ chức Liên Hợp Quốc, về giáo dục, khoa học và văn hoá. Các nguồn của

quỹ bao gồm: Những đóng góp bắt buộc và những đóng góp tự nguyện của các quốc gia tham gia Công ước này. Các khoản góp quà tặng hoặc di sản có thể là của (1) Các quốc gia khác; (2) Tổ chức Liên Hợp Quốc về giáo dục, khoa học và văn hoá và các tổ chức khác của hệ thống Liên Hợp Quốc nhất là chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc và các tổ chức liên chính phủ khác; (3) Các tổ chức công hoặc tư hay các tư nhân.

3. Công ước CITES, 1973. Công ước về buôn bán quốc tế những loài động thực vật có nguy cơ bị đe dọa (Ký kết tại Washington). Việt Nam trở thành thành viên 20/1/1994

Công ước này chỉ đơn thuần quản lý việc mua bán các loài động thực vật có nguy cơ bị đe dọa. Công ước không cấm săn bắn hay không điều chỉnh việc phá hoại nơi cư trú của các loài này⁸⁵.

Theo Công ước, các loài động thực vật được chia thành ba phụ lục: (1) *Phụ lục I* bao gồm những loài bị đe dọa tuyệt diệt do hoặc có thể do buôn bán. Việc buôn mẫu vật của những loài này phải tuân theo những quy chế nghiêm ngặt để không tiếp tục đe dọa sự tồn tại của chúng và chỉ có thể thực hiện được trong những trường hợp ngoại lệ; (2) *Phụ lục II* bao gồm: Tất cả những loài mặc dù hiện chưa bị đe dọa tuyệt diệt nhưng có thể dẫn đến đó nếu việc buôn bán những mẫu vật của những loài đó không tuân theo những quy chế nghiêm ngặt nhằm tránh việc sử dụng không phù hợp với sự tồn tại của chúng; (3) *Phụ lục III* bao gồm tất cả các loài mà mỗi nước thành viên quy định theo luật pháp của họ nhằm ngăn chặn hoặc hạn chế việc khai thác và cần thiết phải có sự hợp tác với các nước thành viên khác để kiểm soát việc buôn bán.

Các quốc gia thành viên khi phát hiện ra các hành vi cấm cần thực hiện các biện pháp cần thiết: *Một là*, phạt việc buôn bán hoặc lưu giữ các mẫu vật; hoặc cả hai. *Hai là*, tịch thu hoặc trả lại cho nước xuất khẩu các mẫu vật đó. Ngoài ra, nước thành viên có thể bằng phương pháp thanh toán nội bộ để chi trả cho những chi phí do hậu quả của việc tịch thu mẫu vật kinh doanh vi phạm những biện pháp sử dụng để thực hiện các điều khoản của CITES.

⁸⁵ Vấn đề này được đề cập tại Công ước Bon 23/06/1979 về bảo tồn sự di cư của các loài thú hoang gia, có hiệu lực 01/11/1983.

4. Công ước Marpol⁸⁶, 1973, Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển

Mục đích của Công ước nhằm thông qua các biện pháp để ngăn ngừa ô nhiễm phát sinh từ việc thải các chất thải và các chất có hại, trừ các chất phóng xạ.

Nội dung chủ yếu của Công ước quy định việc ngăn chặn ô nhiễm môi trường biển do hoạt động của tàu thuyền các quốc gia. Các nguồn ô nhiễm chủ yếu được quy định trong công ước là ô nhiễm do dầu, do các chất thải độc hại không phải dầu, các chất độc hại được chuyên chở trên biển. Công ước đưa ra tiêu chuẩn được phép thải dầu đối với hai loại tàu:

- Đối với tàu không chở dầu, đang đi, thì mức tập trung dầu thải không vượt quá 60 lít/ dặm; dầu thải dưới 100mg/ lít; việc thải dầu diễn ra ở cách xa bờ.

- Riêng đối với tàu chở dầu, chỉ được phép thải dầu nếu cùng một lúc các điều kiện: tàu đang đi; mức tập trung dầu thải không vượt quá 1/30.000 sức chứa đầy đủ của tàu chở dầu; tàu chở dầu phải xa bờ hơn 50 dặm.

Ngoài ra, Quốc gia mà tàu mang cờ có nghĩa vụ phải kiểm soát định kỳ và phải cấp cho tàu một “Chứng chỉ ngăn ngừa ô nhiễm dầu quốc tế”. Đây là chứng chỉ chứng minh tàu đáp ứng những yêu cầu mà Công ước đặt ra.

5. Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng Ôzôn (Ký kết năm 1987). Việt Nam trở thành thành viên ngày 26/1/1994

Các Bên tham gia Nghị định thư này là các Bên tham gia Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn. Quyết tâm bảo vệ tầng ôzôn bằng cách thực hiện những biện pháp phòng ngừa để kiểm soát một cách công bằng tổng lượng phát thải toàn cầu của các chất làm suy giảm nó, với mục tiêu cuối cùng là triệt bỏ chúng trên cơ sở phát triển kiến thức khoa học, có tính đến các mặt kỹ thuật và kinh tế và có chú ý đến nhu cầu phát triển của các nước đang phát triển. Thừa nhận rằng cần có sự chuẩn bị đặc biệt để đáp ứng nhu cầu của các nước đang phát triển (đối với các chất đó), kể cả sự chuẩn bị về các nguồn tài chính bổ sung và sự tiếp cận tới các công nghệ liên quan, lưu tâm rằng độ lớn của các quỹ cần thiết là có giới hạn và các quỹ có thể gây ra sự

⁸⁶ Công ước này thay thế hoàn toàn Công ước 1954 về ngăn chặn ô nhiễm do tàu.

khác biệt đang kể trong khả năng của thế giới giải quyết vấn đề suy giảm tầng ôzôn và những ảnh hưởng có hại của nó.

6. Công ước Luật Biển 1982 của Liên Hiệp Quốc. Việt Nam trở thành thành viên ngày 5/7/1994

Công ước Luật Biển 1982 được xem là Hiến chương của thế giới về biển và đại dương. Những quy định của Công ước này đã tạo ra một khung pháp lý tương đối toàn diện nhằm điều chỉnh việc giữ gìn, bảo vệ môi trường biển.

Lần đầu tiên một công ước quốc tế đã đưa ra định nghĩa về ô nhiễm biển và các nguồn gây ô nhiễm chính là ô nhiễm bắt nguồn từ đất, ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán quốc gia gây ra như khoan khai thác dầu khí..., ô nhiễm do các hoạt động tiến hành tại đáy biển cả và lòng đất đáy biển cả gây ra, ô nhiễm do sự nhận chìm, ô nhiễm do tàu biển gây ra ô nhiễm có nguồn gốc từ khí quyển.

Để có thể ngăn ngừa ô nhiễm biển, các quốc gia thành viên phải có nghĩa vụ:

- Ban hành các quy định pháp luật cần thiết, đồng thời thi hành các biện pháp để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển do bất cứ nguyên nhân ô nhiễm nào gây ra;

- Thi hành mọi biện pháp cần thiết để các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không gây tác hại do ô nhiễm của các quốc gia khác hay cho môi trường của họ và để cho nạn ô nhiễm nảy sinh từ tai nạn hay các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không lan ra ngoài các khu vực mà mình thi hành các quyền thuộc chủ quyền theo Công ước;

- Giám sát trực tiếp hoặc qua trung gian của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền để giám sát, đo đạc đánh giá và phân tích bằng phương pháp khoa học được thừa nhận các nguy cơ gây ô nhiễm môi trường biển hay ảnh hưởng của vụ ô nhiễm đó;

- Hợp tác trực tiếp hoặc qua trung gian các tổ chức quốc tế có thẩm quyền nhằm đẩy mạnh công tác nghiên cứu, thực hiện các chương trình nghiên cứu kế hoạch và khuyến khích việc trao đổi các thông tin và dữ kiện về ô nhiễm môi trường biển;

- Giúp đỡ các quốc gia đang phát triển trong các lĩnh vực khoa học và kỹ thuật nhằm ngăn ngừa, chế ngự và hạn chế ô nhiễm môi trường biển tới mức tối đa.

7. Công ước Viên, 1985, Công ước về bảo vệ tầng Ôzôn. Việt Nam trở thành thành viên ngày 26/4/1994

Đây là Công ước khung, quy định các nghĩa vụ cơ bản của các quốc gia có liên quan đến việc giám sát và trao đổi thông tin, ban hành các văn bản pháp luật và các biện pháp hành chính cần thiết, thông qua các biện pháp đã được thỏa thuận, trình tự thủ tục và các tiêu chuẩn cũng như sự hợp tác với các tổ chức quốc tế nhằm hạn chế và ngăn chặn các hoạt động của con người có thể mang lại tác động xấu tới tầng ôzôn.

8. Công ước Basel, 1989, Công ước về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hiểm và việc loại bỏ chúng. Việt Nam trở thành thành viên 13/3/1995

Có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến ô nhiễm không khí, làm suy giảm tầng ôzôn và trong đó phải kể đến việc sử dụng hạt nhân – một nguyên nhân có khả năng gây độc hại rất nặng nề tới môi trường. Các quy định pháp lý quốc tế về bảo vệ môi trường đã đặc biệt quan tâm tới các hoạt động hạt nhân. Các quốc gia thành viên Công ước đã triển khai việc ban hành các quy định pháp lý nhằm cấm hoặc ngăn ngừa việc sử dụng hạt nhân⁸⁷, cụ thể:

- Cấm sản xuất và sử dụng vũ khí hạt nhân;
- Các quy định về sử dụng an toàn hạt nhân vào các mục đích hòa bình.

Các quốc gia thành viên cấm tất cả các pháp nhân thẩm quyền quốc gia của mình chuyên chở hoặc tiêu hủy các phế thải nguy hiểm hoặc các phế thải khác nếu cho không được phép hoặc không đủ tư cách làm các công việc đó.

⁸⁷ Xem thêm:

- Hiệp ước Nam Cực 1959 quy định cấm bất cứ vụ nổ hạt nhân nào ở Nam Cực và việc thải chất hạt nhân ra môi trường (Khoản 5, Điều 1).
- Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân 1968 (năm 1995 có 170 quốc gia tham gia ký kết và gia hạn vĩnh viễn Hiệp ước này).
- Hiệp ước Tolaten về phi hạt nhân hóa khu vực Mỹ Latinh 1976.
- Hiệp ước về phi hạt nhân hóa khu vực Đông Nam Á 1995.

Các phé thải nguy hiểm và các phé thải khác là đối tượng của việc chuyên chở phải được đóng gói, dán nhãn hiệu và vận chuyển phù hợp với những thể lệ và tiêu chuẩn quốc tế đã được chấp nhận và thừa nhận rộng rãi về lĩnh vực đóng gói, dán nhãn hiệu và vận chuyển và phải chiếu cố tới những thực tế được quốc tế chấp nhận về vấn đề này. Các phé thải nguy hiểm và các phé thải khác phải được kèm theo các giấy tờ di chuyển đi từ nơi gốc đến nơi tiêu hủy. Các phé thải nguy hiểm hoặc các phé thải khác được dự kiến xuất khẩu phải được quản lý theo các phương pháp thích hợp về sinh thái tại quốc gia nhập khẩu hoặc bất cứ nơi nào khác.

Những quốc gia sản sinh ra phé thải nguy hiểm và các phé thải khác phải có nghĩa vụ xử lý các phé thải này hợp lý với hệ sinh thái chứ không được chuyển nghĩa vụ này cho quốc gia nhập khẩu hoặc quá cảnh. Quốc gia xuất khẩu thông báo bằng văn bản qua cơ quan có thẩm quyền của quốc gia xuất khẩu, cho cơ quan có thẩm quyền của các quốc gia liên quan đến vận chuyển qua biên giới phé thải nguy hiểm và các phé thải khác hoặc đòi hỏi người sản sinh hoặc xuất khẩu phé thải phải làm như vậy.

9. Công ước Rio de Janeiro, 1992, Công ước về đa dạng sinh học. Việt Nam trở thành thành viên 16/11/1994

Mục đích của Công ước nhằm bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững các bộ phận hợp thành của nó, phân phối công bằng hợp lý lợi ích có được nhờ sự khai thác và sử dụng nguồn gen, bao gồm cả việc tiếp cận hợp lý nguồn gen, chuyển giao thích hợp công nghệ cần thiết và các nguồn tài trợ thích đáng.

Theo nội dung của Công ước, các quốc gia thành viên sẽ hợp tác tối đa và thích hợp nhất ở những khu vực nằm ngoài phạm vi quyền hạn quốc gia về các vấn đề có lợi ích chung một cách trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức quốc tế có thẩm quyền nếu điều đó là thích hợp cho bảo toàn và sử dụng bền lâu đa dạng sinh học. Để làm được điều này thì các quốc gia phải thực hiện các biện pháp:

- Triển khai chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình bảo toàn và sử dụng lâu bền đa dạng sinh học hoặc điều chỉnh lại các chiến lược, kế hoạch hoặc chương trình hiện hành cho phù hợp với mục đích này sao cho chúng phản ánh được các biện pháp trình bày trong Công ước này thích hợp với từng bên;

- Hợp nhất tối đa và thích đáng bảo toàn sử dụng lâu bền đa dạng sinh học vào các kế hoạch, chương trình và chính sách ngành hoặc liên ngành phù hợp.

10. Công ước khung về thay đổi khí hậu của Liên Hiệp Quốc (Ký kết tại NiuYooc, UNFCCC, 1992). Việt Nam trở thành thành viên ngày 16/11/1994

Theo Công ước này, trong các hành động của mình nhằm đạt tới mục tiêu của Công ước và thi hành các điều khoản của Công ước, các quốc gia thành viên sẽ tuân theo những nguyên tắc sau: Các quốc gia phải bảo vệ hệ thống khí hậu vì lợi ích của các thế hệ hiện nay và mai sau của nhân loại, trên cơ sở công bằng và phù hợp với những trách nhiệm chung nhưng có phân biệt và những khả năng của mỗi nước. Theo đó, các quốc gia phát triển phải đi đầu trong việc đấu tranh chống thay đổi khí hậu và những ảnh hưởng có hại của nó; cần phải xem xét đầy đủ những nhu cầu riêng và những hoàn cảnh đặc thù của các nước đang phát triển, nhất là những nước đặc biệt dễ bị những ảnh hưởng có hại của sự thay đổi khí hậu của các nước nhất là các nước đang phát triển sẽ phải gánh chịu gánh nặng bất thường hoặc không cân xứng theo Công ước; các nước phải thực hiện những biện pháp phòng ngừa để đoán trước, ngăn ngừa hoặc làm giảm những nguyên nhân của đổi khí hậu và làm giảm nhẹ những ảnh hưởng có hại của nó, ở những nơi có các mối đe dọa bị thiệt hại nghiêm trọng hoặc không thể đảo ngược, việc thiếu của sự chắc chắn đầy đủ về khoa học không được dùng làm lý do để trì hoãn những biện pháp ấy, lưu ý rằng các chính sách và biện pháp đối phó với thay đổi khí hậu phải là chi phí có hiệu quả để bảo đảm những lợi ích toàn cầu ở mức phí tổn thấp nhất có thể được. Để đạt được điều đó, những chính sách và biện pháp như vậy phải tính đến những tình huống kinh tế - xã hội khác nhau, phải toàn diện, bao trùm mọi nguồn, bể hấp thụ và bể chứa các khí nhà kính, sự tích ứng và bao gồm mọi lĩnh vực kinh tế. Những nỗ lực đối phó với thay đổi khí hậu được thực hiện một cách hợp tác bởi các quốc gia quan tâm; các nước phải hợp tác để đẩy mạnh một hệ thống kinh tế quốc tế mở cửa và tương trợ, hệ thống này sẽ dẫn tới sự phát triển và tăng trưởng kinh tế lâu bền ở tất cả các nước, đặc biệt các nước đang phát triển, như vậy làm cho họ có thể đối phó tốt hơn với các vấn đề của sự thay đổi khí hậu. Các biện pháp dùng để chống lại sự thay đổi khí hậu, bao gồm các

biện pháp đơn phương không được tạo thành một phương tiện phân biệt đối xử tùy tiện hoặc không chính đáng hoặc một sự hạn chế trá hình về thương mại quốc tế.

11. Công ước về thông báo sớm các sự cố hạt nhân hoặc cấp cứu về phóng xạ, IAEA, 1985. Việt Nam trở thành thành viên ngày 29/9/1987

Công ước này sẽ áp dụng trong trường hợp xảy ra bất kỳ sự cố hạt nhân nào dính líu đến các thiết bị, cơ sở hoặc các hoạt động ở: Lò phản ứng hạt nhân ở bất kỳ địa điểm nào; thiết bị dùng cho chu trình nhiên liệu hạt nhân; cơ sở quản lý chất thải phóng xạ; việc vận chuyển hay lưu giữ nhiên liệu hạt nhân hoặc chất thải phóng xạ; việc chế tạo, sử dụng, lưu giữ, sở hữu và vận chuyển đồng vị phóng xạ dùng cho nông nghiệp, công nghiệp, y tế và các mục đích nghiên cứu khoa học, và việc sử dụng đồng vị phóng xạ để phát năng lượng trong các vật thể vũ trụ của một Quốc gia tham gia Công ước, của các cá thể hoặc thực thể luật pháp có quyền hạn hoặc quyền kiểm soát đối với các thiết bị hoặc cơ sở đó. Sự cố đó dẫn đến thất thoát vật liệu phóng xạ hoặc tương tự và gây ra hoặc có thể gây ra lan truyền phóng xạ quốc tế, làm ảnh hưởng đến an toàn bức xạ đối với các Quốc gia khác.

Trong trường hợp xảy ra một sự cố, Quốc gia tham gia Công ước phải có trách nhiệm: Ngay lập tức, bằng cách trực tiếp hoặc qua Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế thông báo cho các Quốc gia bị hoặc có thể bị ảnh hưởng do ngẫu nhiên và Cơ quan về sự cố hạt nhân; trực tiếp hoặc thông qua Cơ quan chuyên trách, cung cấp ngay cho các Quốc gia những thông tin có được liên quan đến việc giảm đến mức tối thiểu hậu quả phóng xạ ở các Quốc gia đó.

12. Công ước chống sa mạc hoá của Liên Hiệp Quốc, UNCCD, 1992. Việt Nam trở thành thành viên 8/1998

Để thực hiện mục tiêu của Công ước các quốc gia thành viên sẽ: Xây dựng một phương pháp đồng bộ nhằm giải quyết các vấn đề về lý học, sinh học, kinh tế xã hội của quá trình sa mạc hoá; quan tâm đến các nước đang phát triển hiện đang bị ảnh hưởng bởi sa mạc và khô hạn, buôn bán quốc tế, nợ nước ngoài để xây dựng một nền kinh tế bền vững; kết hợp chiến lược xoá đói giảm nghèo với phòng chống sa mạc hoá; tăng cường hợp tác giữa các nước bị sa mạc và hạn hán để bảo vệ môi trường, nguồn đất và nước;

tăng cường hợp tác quốc tế, vùng và tiểu vùng; hợp tác giữa các tổ chức liên chính phủ; thành lập các tổ chức cần thiết, tránh sự trùng lặp; tăng cường sử dụng hệ thống tài chính song phương và đa phương hiện có để có thể huy động và hỗ trợ các nước bị ảnh hưởng bởi sa mạc hoá và hạn hán.

Bên cạnh đó, các nước bị ảnh hưởng bởi sa mạc hoá và hạn hán có nghĩa vụ: Tập trung ưu tiên chống sa mạc hoá và giảm nhẹ ảnh hưởng của hạn hán và huy động đủ nguồn lực theo khả năng của mình; xây dựng chiến lược và các ưu tiên trong khuôn khổ kế hoạch phát triển bền vững hoặc trong các chính sách để phòng chống sa mạc hoá và giảm bớt hạn hán. Khắc phục các nguyên nhân dẫn đến sa mạc hoá và chú ý đến các nhân tố kinh tế xã hội dẫn đến quá trình sa mạc hoá; tăng cường nhận thức và sự tham gia của người dân đặc biệt là phụ nữ và thanh niên trong công tác phòng chống sa mạc hoá; tạo môi trường pháp lý thông qua việc tăng cường hiệu lực của các văn bản pháp luật hiện có, ban hành các luật mới, các chính sách và chương trình hoạt động dài hạn. Các nước đã phát triển có nghĩa vụ: hỗ trợ tích cực, cá nhân hay tập thể, giúp các nước đang phát triển đang bị ảnh hưởng bởi sa mạc hoá nhất là các nước Châu Phi, và các nước kém phát triển nhất, chống sa mạc hoá và giảm bớt ảnh hưởng của hạn hán; cung cấp nguồn tài chính và các hình thức hỗ trợ khác giúp các nước bị sa mạc hoá trong các nước đang phát triển đặc biệt là các nước tại Châu Phi nhằm thực hiện có hiệu quả các kế hoạch và chiến lược dài hạn của họ về chống sa mạc hoá; tăng cường huy động nguồn vốn mới từ các tổ chức cá nhân và phi chính phủ; tăng cường và tạo điều kiện giúp các nước bị ảnh hưởng bởi sa mạc, hỗ trợ kỹ thuật và kiến thức.

Trên đây là những Điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết. Trong thời gian tới Việt Nam đang xem xét để ký kết một số công ước, thỏa thuận quốc tế về bảo vệ môi trường, như:

- Công ước quốc tế về trách nhiệm hình sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1969.

- Công ước quốc tế liên quan tới can thiệp vào các biểu vĩ độ cao trong trường hợp thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1969.

- Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do đổ chất thải và các chất khác, 1972.

- Công ước quốc tế về bảo tồn các loại động vật hoang dã di cư, 1979.

- Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên, 1985.

- Công ước quốc tế về sự chuẩn bị ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu, 1990.

II. CÁC HỘI NGHỊ QUỐC TẾ QUAN TRỌNG VỀ MÔI TRƯỜNG

1. Hội nghị Stockholm 1972 về môi trường và con người

1.1. Nguyên nhân triệu tập hội nghị Stockholm 1972

- Tình hình môi trường bắt đầu diễn biến theo chuyên hướng xấu từ những năm 1950. Năm 1960, người dân ở các quốc gia phát triển đã yêu cầu chính phủ các nước đề xuất giải pháp để giải quyết vấn đề môi trường.

- Các tổ chức quốc tế trong quá trình hoạt động của mình đã gặp nhiều khó khăn do nguyên nhân môi trường bị suy thoái.

1.2. Nội dung hội nghị Stockholm 1972

Hội nghị đã giải quyết được 4 vấn đề cụ thể như sau:

- Đề ra một kế hoạch hành động đối với chính sách môi trường.

- Đưa ra một tuyên bố bao gồm 26 nguyên tắc về môi trường con người.

- Thành lập chương trình về môi trường của Liên hiệp quốc (UNEP) - một tổ chức có nhiệm vụ điều phối những biện pháp liên Chính phủ về giám sát và bảo vệ môi trường.

- Thành lập quỹ môi trường toàn cầu với nguồn thu do các quốc gia tự nguyện đóng góp.

1.3. Ý nghĩa hội nghị Stockholm 1972

- Lấy ngày Môi trường thế giới là ngày 5 – 6.

- Hội nghị như là một viên gạch đầu tiên đặt nền móng cho việc toàn cầu hóa trong lĩnh vực môi trường.

2. Hội nghị về “Môi trường và phát triển” họp tại Rio de Janeiro, Brazil từ ngày 3 đến 14/6/1992

2.1. Nguyên nhân triệu tập Hội nghị Rio de Janeiro

- Mặc dù Hội nghị Stockholm 1972 đạt rất nhiều thành tựu nhưng những thỏa thuận này hoàn toàn chỉ mang tính chất khuyến khích, không

ràng buộc về mặt pháp lý. Vì vậy, không có cơ chế buộc phải thực hiện, những thỏa thuận được ký kết trong Hội nghị không được thực hiện trên thực tế nên không có giá trị.

- Sau 20 năm, tình trạng môi trường vẫn diễn biến theo chiều hướng xấu đi nên phải tổ chức một hội nghị môi trường tầm cỡ quốc tế để giải quyết tình trạng môi trường hiện tại.

2.2. Nội dung của Hội nghị Rio de Janeiro

Hội nghị chỉ rõ vấn đề môi trường không thể tách rời với các vấn đề chính trị-xã hội và kinh tế. Chính từ tuyên bố Rio đã công nhận khái niệm phát triển bền vững. Bản tuyên bố cũng xác định trách nhiệm của các quốc gia đối với hoạt động dẫn tới suy giảm môi trường toàn cầu. Cụ thể:

- Phải hợp tác trong việc lựa chọn những phương thức sản xuất và tiêu dùng ít ảnh hưởng tới môi trường, xây dựng các chính sách dân số thích hợp.

- Phải hợp tác để ngăn chặn việc đưa các hoạt động hoặc chất thải có hại cho sức khỏe con người sang các quốc gia khác, phải có trách nhiệm thông báo cho các quốc gia khác về các thiên tai, khả năng gây ô nhiễm môi trường, vượt ra ngoài biên giới quốc gia.

- Phải hợp tác, giải quyết các vấn đề xung đột bằng con đường hòa bình, tránh các xung đột vũ trang vì chiến tranh là sự huỷ diệt sự phát triển bền vững. Các quốc gia phải tôn trọng các quy định của Luật quốc tế trong thời kỳ có xung đột vũ trang.

- Phải ban hành pháp luật hữu hiệu về bảo vệ môi trường, các tiêu chuẩn môi trường, xây dựng và thực hiện các chiến lược, chính sách và kế hoạch về bảo vệ môi trường.

3. Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững của Liên hiệp quốc họp tại Johannesburg, Nam Phi từ ngày 26/8 đến 4/9/2002

Hơn 60 nghìn đại biểu, trong đó có trên 100 nguyên thủ quốc gia từ 191 nước trên thế giới tham dự hội nghị.

Nội dung chính của các phiên họp

- Kiểm điểm và đánh giá việc thực hiện Chương trình Nghị sự 21, những cam kết của Chính phủ các nước trong 10 năm qua, kể từ Hội nghị thượng đỉnh Rio 1992 đến nay.

- Cảnh báo hiện trạng suy thoái và ô nhiễm môi trường toàn cầu đang ngày càng tăng nhanh trên khắp thế giới, những sức ép và sức cản to lớn đối với bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

- Gia tăng dân số, đô thị hoá và phát triển kinh tế nhanh chóng, nhất là nông nghiệp, càng làm cho tài nguyên nước suy thoái, ô nhiễm và cạn kiệt nhiều hơn.

- Những nguồn tài nguyên thiên nhiên, những hệ thống hỗ trợ cuộc sống quan trọng đang suy thoái và cạn kiệt nhanh chóng..

- Vấn đề sử dụng năng lượng hoá thạch, nhất là than đá, kẻ thù số một của môi trường sẽ dẫn đến ô nhiễm không khí nặng nề, suy giảm tầng Ôzôn, sự nóng lên của toàn cầu, mực nước biển nâng cao gây thảm hoạ cho con người và môi trường toàn cầu.

Sau nhiều phiên họp bàn thảo luận, tranh luận sôi nổi, các nguyên thủ quốc gia, các nhà thương lượng và các chuyên gia cao cấp đã đồng thuận 95% các vấn đề cho Kế hoạch hành động dày 71 trang. Hội nghị đã đạt được sự nhất trí cao trong các vấn đề về nước, vệ sinh, năng lượng, nguồn cá, hoá chất, y tế, viện trợ, toàn cầu hoá, thương mại, đa dạng sinh học, quản lý, bảo vệ môi trường, xác định trách nhiệm chung và riêng giữa các nước giàu và nghèo về vấn đề bảo vệ hành tinh.

III. SỰ CHUYÊN HÓA NỘI DUNG CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ QUAN TRỌNG VỀ MÔI TRƯỜNG MÀ VIỆT NAM THAM GIA

1. Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hiểm và việc loại bỏ chúng năm 1989. Việt Nam trở thành thành viên ngày 1/3/1995. Sau khi trở thành viên chính thức, Việt Nam đã ban hành các văn bản thực hiện công ước như Nghị định số 175/CP về Quy chế quản lý chất thải nguy hại, thống kê tổng lượng chất thải và nguồn thải; thành lập Ban thư ký Công ước.

2. Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy (Công ước POP). Công ước này chính thức có hiệu lực từ ngày 17/05/2004. Dự án POP VIE/01/G31 được Quỹ môi trường toàn cầu (GEF) và UNDP tài trợ về xây dựng kế hoạch hành động Quốc gia cho Việt Nam trong quá trình tham gia, thực hiện và hiệu lực hóa Công ước Stockholm. Dự án triển khai theo phương thức quốc gia điều hành và được giao cho Cục Bảo vệ môi trường chịu trách nhiệm thực hiện.

3. Công ước Ramsar (Ký kết ngày 20/9/1989) Công ước về vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt là nơi cư trú của loài chim nước. Trên cơ sở nội dung của Công ước Việt Nam đã ban hành các văn bản thực hiện Công ước: Nghị định số 109/2003/NĐ-CP của Chính phủ; chiến lược bảo tồn đất ngập nước; kế hoạch hành động bảo tồn đa dạng sinh học; quy chế quản lý rừng đặc dụng; quy chế quản lý các khu bảo tồn biển.

4. Công ước quốc gia về đa dạng sinh học (CBD) Công ước này được ký kết năm 1992 và có hiệu lực từ ngày 29/11/1993. Các văn bản về thực hiện Công ước: Luật Bảo vệ môi trường; Luật Bảo vệ và phát triển rừng; Luật Đa dạng sinh học 2008; kế hoạch hành động đa dạng sinh học; chiến lược bảo vệ môi trường giai đoạn 2001 – 2010; chương trình Nghị sự 21.

5. Công ước Vienna về bảo vệ tầng Ôzôn và Nghị định Montreal về các chất làm suy giảm tầng Ôzôn. Việt Nam chính thức tham gia từ 1/1994. Đến nay đã có 180 quốc gia phê chuẩn. Hiện đã có 36 văn bản quy phạm liên ngành được ban hành; 60 công ty đa quốc gia và trong nước tham gia; 28 dự án do Quỹ đa phương hỗ trợ thực hiện.

6. Công ước Khung của Liên Hiệp quốc về biến đổi khí hậu (1992) và Nghị định thư Kyoto về cơ chế phát triển sạch (1997). Đến 2/2004 đã có 120 quốc gia phê chuẩn Nghị định thư này, Việt Nam phê chuẩn ngày 25/09/2002. Các văn bản về thực hiện Công ước: Chương trình quốc gia của Việt Nam thực hiện Công ước Khung về biến đổi khí hậu, kiểm kê khí nhà kính quốc gia, xây dựng các phương án giảm nhẹ khí nhà kính; thành lập đội công tác quốc gia về biến đổi khí hậu; thành lập cơ quan đầu mối quốc gia về biến đổi khí hậu.

BÀI TẬP MÔN LUẬT MÔI TRƯỜNG

DÀNH CHO HỆ CHÍNH QUY

1. Nghiên cứu khái niệm môi trường và các khái niệm có liên quan nhằm làm rõ nội dung của khái niệm môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường 2005.

2. Nghiên cứu các bất cập của Luật Bảo vệ môi trường 2005 về nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các cơ sở sản xuất kinh doanh (có thể gắn với một lĩnh vực kinh doanh, làng nghề, khu kinh tế, khu công nghiệp...).

3. Thực tiễn bảo vệ môi trường nước, so sánh nghĩa vụ bảo vệ môi trường giữa Luật Bảo vệ môi trường 2005 và Luật Tài nguyên nước 2012.

4. Nghiên cứu những bất cập trong quản lý nhà nước về môi trường và giải pháp kiến nghị hoàn thiện.

5. Thực tiễn bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam: Phân tích mối quan hệ giữa quy định pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học với phát triển kinh tế xã hội

6. Nghiên cứu thực tiễn điều tra, truy tố, xét xử các tội phạm liên quan đến lĩnh vực môi trường ở Việt Nam: Nhận diện những bất cập và giải pháp hoàn thiện.

7. Nghiên cứu đánh giá tính khả thi của quy định pháp luật về đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường nhằm làm rõ luận điểm *“các quy định pháp luật về đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường mới chỉ dừng lại ở những quy định mang tính hình thức, thiếu các quy định bảo đảm thực thi, nhất là việc theo dõi việc tuân thủ pháp luật về đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường”*.

8. Nêu và phân tích những hạn chế trong các quy định pháp luật về đánh giá tác động môi trường.

9. Nghiên cứu khái niệm, phân loại chất thải từ đó tìm ra những bất cập trong quy định về chất thải ở Việt Nam.

10. Lấy ví dụ, phân tích một tranh chấp môi trường trong thực tiễn từ đó chỉ ra những bất cập của pháp luật trong việc bảo vệ người bị thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường gây ra.

11. Đánh giá mức độ phù hợp trong các quy định của pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam với các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

12. Đánh giá mức độ ảnh hưởng của hoạt động khai thác khoáng sản đối với môi trường và từ đó kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về phục hồi nguyên trạng sau khai thác.

13. Đánh giá mức độ ảnh hưởng của hoạt động khai thác rừng đối với môi trường và từ đó kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật về phục hồi nguyên trạng sau khai thác.

14. Đánh giá mức độ ảnh hưởng của ô nhiễm môi trường nông thôn và kiến nghị giải pháp pháp lý để xử lý ô nhiễm môi trường nông thôn

15. Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền được sống trong môi trường trong lành người dân ở những vùng có khu công nghiệp, khu chế xuất, làng nghề.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb CAND, Hà Nội, 2011.
2. TS. Trần Quang Huy, *Giáo trình Luật Môi trường*, Nxb CAND, Hà Nội, 2009.
3. GS.TS. Vũ Dũng, *Đạo đức môi trường ở nước ta. Lý luận và thực tiễn*, Nxb Từ điển bách khoa năm 2011.
4. Trần Thanh Lâm, *Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế*, Nxb Lao động, 2006.
5. TS. Nguyễn Quốc Hùng, *Một số vấn đề về ô nhiễm và suy thoái đất*, Nxb Chính trị quốc gia, 2010.
6. PGS.TS. Nguyễn Thị Thơm – PGS.TS. An Như Hải, *Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước về môi trường*, Nxb Chính trị quốc gia, 2011.
7. Viện khoa học pháp lý – Bộ tư pháp, *Tìm hiểu về quyền và nghĩa vụ bảo vệ môi trường của doanh nghiệp trong hoạt động sản xuất- kinh doanh*, Nxb Chính trị quốc gia, 2009.
8. Bùi Quang Thắng, *Đổi mới nội dung và phương pháp truyền thông nhằm nâng cao nhận thức của người dân về môi trường và bảo vệ môi trường*, Nxb Văn hóa - Thông tin, 2009.
9. TS. Phạm Văn Lợi, *Tội phạm về môi trường một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị quốc gia, 2004.
10. Trần Thanh Lâm, *Quản lý môi trường địa phương*, Nxb Xây dựng, 2004.
11. Hội bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam, *Đảm bảo an ninh môi trường cho phát triển bền vững*, Nxb Khoa học và kỹ thuật, 2010.
12. Lê Văn Khoa – Nguyễn Ngọc Sinh – Nguyễn Tiến Dũng, *Chiến lược và chính sách môi trường*, Nxb Đại học quốc gia Hà Nội.
13. Báo cáo môi trường quốc gia năm 2010, năm 2011, năm 2012.
14. Hà Huy Thành, Lê Cao Đoàn (Đồng chủ biên, 2011), *Vấn đề môi trường trong phát triển xã hội và quản lý xã hội theo hướng bền vững ở Việt Nam*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.
15. Phạm Thị Ngọc Trâm (Chủ biên, 2006), *Quản lý nhà nước đối với tài nguyên và môi trường vì sự phát triển bền vững dưới góc nhìn xã hội – nhân văn*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.

16. Phạm Hữu Nghị (2007), Tổ chức thương mại thế giới với vấn đề thương mại - Môi trường và những thách thức, cơ hội đối với Việt Nam về thương mại - Môi trường, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 02/ năm 2007.
17. Vũ Thu Hạnh (2003), Khái niệm và đặc điểm của tranh chấp môi trường, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, Số 1/2003.
18. Vũ Thu Hạnh (2001), Tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường bản chất pháp lý và các dấu hiệu đặc trưng, *Tạp chí dân chủ pháp luật* số 4/2001.
19. Vũ Thu Hạnh (2004), *Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực bảo vệ môi trường tại Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
20. Phạm Hữu Nghị, Bùi Đức Hiền (2011), Các quy định pháp luật về thiệt hại, xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra và định hướng xây dựng, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 1/2011.
21. Võ Thị Mỹ Hương (2012), Pháp luật về bảo đảm quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do vi phạm pháp luật môi trường ở Việt Nam, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật* số 1/2012.
22. Võ Thị Mỹ Hương (2013), Hoàn thiện Luật Bảo vệ môi trường 2005 nhìn từ yêu cầu phát triển bền vững, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp* số 9(241)/tháng 5/2013.

NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC HUẾ

07 Hà Nội, Huế - Điện thoại: 054.3834486; Fax: 054.3819886

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc: Nguyễn Xuân Khoát

Tổng biên tập: Hoàng Đức Khoa

Biên tập nội dung

Đoàn Đức Lương

Biên tập kĩ - mỹ thuật

Trần Bình Tuyên

Trình bày bìa

Minh Hoàng

Chế bản

Hoàng Sơn

TÀI LIỆU HỌC TẬP
LUẬT MÔI TRƯỜNG

In 1.000 bản, khổ 16 x 24 cm tại Công ty in ấn và quảng cáo Tân Phát: 96 Trương Gia Mô, phường Vĩ Dạ, thành phố Huế. Số đăng ký KHXB: 888 - 2013/CXB/ 03 - 17/ĐHH. Quyết định xuất bản số: Số: 112/QĐ-ĐHH-NXB, cấp ngày 06 tháng 07 năm 2013. In xong và nộp lưu chiểu Quý III năm 2013.

