



VĂN PHÒNG QUỐC HỘI  
THƯ VIỆN QUỐC HỘI

# THÔNG TIN THAM KHẢO

VỀ DỰ ÁN  
LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG  
(SỬA ĐỔI)



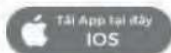
HỆ THỐNG CUNG CẤP THÔNG TIN

Tài khoản

Mật khẩu

Ghi nhớ mật khẩu

[Đăng nhập](#)



Số 02  
6/2020

# THÔNG TIN THAM KHẢO

## THƯ VIỆN QUỐC HỘI

### Chỉ đạo biên soạn:

Phạm Đình Toàn, Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

### Chịu trách nhiệm nội dung:

Lê Hoàng Anh, Giám đốc Thư viện Quốc hội

### Chịu trách nhiệm xuất bản:

Văn phòng Quốc hội

### Phát hành:

Vụ Hành chính

In 1000 cuốn, khổ 21cmx29cm

### Biên tập và sửa bản in:

Lê Hoàng Anh, Trịnh Ngọc Cường

Đinh Thị Hạnh Mai, Lê Hà Vũ

Trần Thị Thu Trang

### Thiết kế bìa:

Nguyễn Vĩnh

### Liên hệ và góp ý xin gửi về:

Thư viện Quốc hội, Văn phòng Quốc hội

Địa chỉ: Nhà Quốc hội, Đường Độc lập,

Ba Đình, Hà Nội

Điện thoại: 84. 080.41451;

Email: [thuvienquochoi@quochoi.vn](mailto:thuvienquochoi@quochoi.vn)

*\*Lưu hành nội bộ*

### MỤC LỤC Số 02/2020

#### Vấn đề và chính sách

- 4** · Hoàn thiện các quy định của Luật Bảo vệ môi trường về quản lý chất thải rắn
- 8** · Ô nhiễm nước và những khuyến nghị chính sách
- 14** · Bàn về việc hoàn thiện quy định của pháp luật về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường ở Việt Nam
- 17** · Ô nhiễm không khí tại các đô thị lớn ở Việt Nam trong thời gian qua và một số đề xuất, kiến nghị chính sách
- 22** · Ô nhiễm môi trường từ hoạt động sản xuất nông nghiệp và khuyến nghị chính sách
- 27** · Trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường nhìn từ nhu cầu hoàn thiện thể chế
- 32** · Quy định về sự tham gia của người dân trong dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)
- 35** · Khoa học, công nghệ và bảo vệ môi trường

#### Lập pháp nước ngoài

- 39** · Kinh tế tuần hoàn ở một số quốc gia: mô hình, lộ trình thực hiện và một số gợi ý cho Việt Nam
- 48** · Chính sách đối với vấn đề rác thải nhựa ở một số nước trên thế giới
- 53** · Thuế và phí môi trường: kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới và bài học cho Việt Nam

#### Thông tin định lượng

- 59** · Một số thông tin, số liệu về ô nhiễm môi trường ở Việt Nam và trên thế giới

#### Giới thiệu sách

- 65** · 99 giải pháp ngăn chặn thảm họa từ biến đổi khí hậu

#### Tài liệu số

- 67** · Thông tin Bộ sưu tập tài liệu số về môi trường của Thư viện Quốc hội

Copyright © 2020 TVQH

Bản quyền tài liệu thuộc về Thư viện Quốc hội.

Việc sử dụng mọi thông tin trong tài liệu phải tuân thủ theo các quy định của pháp luật về bản quyền.

# THÔNG TIN THAM KHẢO



## LỜI GIỚI THIỆU

Kính thưa Quý đại biểu và bạn đọc!

Theo Chương trình hoạt động của Quốc hội khóa XIV, tại Kỳ họp thứ 9 và thứ 10 trong năm 2020, Quốc hội sẽ thảo luận, cho ý kiến và thông qua Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi). Với lần sửa đổi này, Quốc hội cũng như cử tri cả nước mong muốn Luật Bảo vệ môi trường sẽ trở thành công cụ pháp lý hữu hiệu hơn để xử lý các vấn đề tồn tại, hạn chế trong công tác bảo vệ môi trường thời gian qua, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững.

Để cung cấp thêm thông tin tham khảo chuyên sâu, định kỳ phục vụ Quốc hội, tiếp thu góp ý của bạn đọc về ấn phẩm Thông tin tham khảo số đầu tiên, Thư viện Quốc hội tổ chức biên soạn và phát hành *Thông tin tham khảo* số 02/2020 về dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi). Ấn phẩm số 2 bao gồm 14 bài nghiên cứu, bài giới thiệu được sắp xếp theo 05 chuyên mục: Vấn đề và chính sách, Lập pháp nước ngoài, Thông tin định lượng, Giới thiệu sách, Tài liệu số, với sự tham gia của các chuyên gia và đội ngũ nghiên cứu của Thư viện Quốc hội. Các bài viết trong ấn phẩm này được lựa chọn, xem xét cẩn trọng, cố gắng biên tập ngắn gọn, vừa tôn trọng ý kiến của tác giả, vừa bảo đảm tính khách quan.

Thư viện Quốc hội xin trân trọng gửi đến các vị đại biểu Quốc hội và quý bạn đọc để nghiên cứu, tham khảo. Chúng tôi rất mong nhận được phản hồi từ quý vị, đó có thể là cảm nhận hoặc lời góp ý. Chúng tôi sẽ cố gắng hồi đáp mọi ý kiến gửi về và luôn luôn sẵn sàng lắng nghe, học hỏi để ngày càng hoàn thiện và nâng cao chất lượng *Thông tin tham khảo* trong các số tiếp theo.

THƯ VIỆN QUỐC HỘI



## HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VỀ QUẢN LÝ CHẤT THẢI RẮN

■ PGS.TS. Vũ Thị Duyên Thủy<sup>1</sup>

**C**hất thải rắn là chất thải ở thể rắn hoặc sệt (còn gọi là bùn thải) được thải ra từ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc các hoạt động khác<sup>2</sup>. Đây là loại chất thải phát sinh khá nhiều trên thực tế và là một trong những nguyên nhân cơ bản gây ô nhiễm môi trường tại Việt Nam. Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)<sup>3</sup> đã khắc phục khá nhiều hạn chế của Luật Bảo vệ môi trường hiện hành về quản lý chất thải rắn. Nhằm cung cấp thêm thông tin tham khảo phục vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến về dự thảo luật này, dưới góc độ nghiên cứu, chúng tôi xin chia sẻ thêm một số đề xuất sau đây:

### 1. Khuyến nghị cần nhắc sửa đổi hoặc bãi bỏ một số quy định

#### *Thứ nhất, có thể sửa đổi quy định tại Khoản 9 Điều 7 về các hành vi bị nghiêm cấm*

Trong số nhiều hành vi bị nghiêm cấm tại Điều 7, khoản 9 điều luật này có quy định nghiêm cấm nhập khẩu, quá cảnh chất thải từ nước ngoài dưới mọi hình thức. Việc nghiêm cấm đó chưa phù hợp với quy định cho phép nhập khẩu phế liệu tại Điều 76 của chính đạo luật này. Cụ thể như sau:

Theo giải thích thuật ngữ tại Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường thì chất thải là vật chất được thải ra từ sản xuất, kinh doanh, dịch

Hình ảnh minh họa chất thải rắn.  
Nguồn: PanNature

<sup>1</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội.

<sup>2</sup> Điều 3 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 2015 của Chính phủ quy định về quản lý chất thải và phế liệu.

<sup>3</sup> Dự thảo sử dụng trong ấn phẩm này là bản Dự thảo trình UBTVQH tại phiên họp lần thứ 44, tháng 4/2020, có trên website: DuthaoOnline.quochoi.vn

vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác. Như vậy, về mặt pháp lý, có ba tiêu chí cơ bản để xác định chất thải. Đó là: (i) chất thải là vật chất; (ii) vật chất đó bị thải bỏ và (iii) nguồn gốc của chất thải là từ hoạt động của con người. Cũng tại Điều 3 nêu trên, phế liệu được giải thích là vật liệu được thu hồi, phân loại, lựa chọn từ những vật liệu, sản phẩm đã bị loại bỏ từ quá trình sản xuất hoặc tiêu dùng để sử dụng làm nguyên liệu cho một quá trình sản xuất khác. Như vậy, với giải thích này, phế liệu thỏa mãn đầy đủ cả ba tiêu chí của chất thải nên nó cũng là chất thải. Về bản chất, phế liệu là chất thải có thể tái chế nên được thu hồi lại làm nguyên liệu sản xuất. Nói cách khác, phế liệu là chất thải nhưng đáp ứng đủ các yêu cầu để làm nguyên liệu sản xuất. Với cách tiếp cận này, quy định tại Điều 7 chưa phù hợp với quy định nhập khẩu phế liệu tại Điều 76 khi nghiêm cấm nhập khẩu chất thải dưới mọi hình thức nhưng lại vẫn cho phép nhập khẩu một loại chất thải có thể tái chế để làm nguyên liệu sản xuất.

Mặt khác, Khoản 8 Điều 5 của Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) quy định nghiêm cấm nhập khẩu, quá cảnh chất thải từ nước ngoài vào Việt Nam dưới mọi hình thức. Trong khi đó, việc nhập khẩu phế liệu vào Việt Nam vẫn được phép thực hiện theo quy định tại Điều 73 của Dự thảo.

Để đảm bảo sự tương thích giữa các quy định trong dự thảo, cần nghiên cứu sửa đổi lại quy định tại Khoản 9 Điều 7 theo hướng: Nghiêm cấm nhập khẩu, quá cảnh chất thải từ nước ngoài dưới mọi hình thức, trừ một số loại phế liệu đáp ứng các yêu cầu để làm nguyên liệu sản xuất.

#### **Thứ hai, cần nhắc bãi bỏ một số quy định về thu gom, phân loại, xử lý chất thải rắn**

Về lý luận cũng như thực tiễn, các cơ sở sản xuất kinh doanh dịch vụ trong mọi lĩnh

vực là chủ nguồn thải của rất nhiều loại chất thải, trong đó có chất thải rắn. Vì vậy, việc thực hiện quản lý chất thải phát sinh tại các cơ sở này là hết sức cần thiết và được xác định trước hết là trách nhiệm của chính các chủ nguồn thải. Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã đưa ra khá nhiều quy định về bảo vệ môi trường trong từng lĩnh vực sản xuất kinh doanh dịch vụ, kèm theo đó là những yêu cầu về quản lý chất thải rắn<sup>4</sup>. Việc thực hiện các yêu cầu thu gom, phân loại, xử lý chất thải rắn trong quá trình thăm dò, khai thác chế biến khoáng sản hay thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh dịch vụ... là phù hợp. Song việc quy định lặp đi lặp lại vấn đề này trong Luật Bảo vệ môi trường hiện hành tại nhiều điều luật khác nhau (như Điều 38, 68, 69, 79...) khi đã có quy định chung về trách nhiệm thực hiện quản lý chất thải rắn cho mọi tổ chức, cá nhân có làm phát sinh chất thải trong quá trình hoạt động là không cần thiết. Việc chất thải phát sinh trong nông nghiệp hay trong các cơ sở nghiên cứu, phòng thí nghiệm hoặc từ các hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản thì các chủ cơ sở đó đều phải thực hiện các yêu cầu quản lý chất thải rắn theo quy định chung về quản lý chất thải, trừ khi cần có những yêu cầu đặc thù để có quy định riêng.

Do đó, cần cân nhắc, rà soát việc tiếp tục quy định phân loại, thu gom chất thải rắn lặp đi lặp lại tại một số điều luật trong Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) mà chưa rõ quy định có tính đặc thù như: Điều 63 Khoản 4 điểm c; Điều 65 Khoản 1 điểm b; Điều 66 Khoản 5 điểm h; Điều 69 Khoản 1 điểm b; Điều 71 Khoản 1 điểm b.

#### **Thứ ba, có thể xem xét sửa đổi quy định tại Điều 86 về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế chất thải**

Khoản 2 Điều 86 có quy định: Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ làm phát sinh

<sup>4</sup> Điều 38 về bảo vệ môi trường trong hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản; Điều 68 về bảo vệ môi trường cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; Điều 69 quy định về bảo vệ môi trường trong sản xuất nông nghiệp; Điều 79 quy định về bảo vệ môi trường đối với cơ sở nghiên cứu, phòng thí nghiệm.

chất thải có trách nhiệm giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng từ chất thải hoặc chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng. Theo quy định này, nghĩa vụ giảm thiểu chất thải mới chỉ áp dụng đối với chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ mà chưa áp dụng đối với hộ gia đình, cá nhân, mặc dù họ cũng là chủ nguồn thải. Điều này chưa thực hợp lý, bởi lẽ:

i) Quy định này còn có điểm chưa tương thích với quy định tại Điều 85, theo đó, giảm thiểu chất thải là một công đoạn trong quá trình quản lý chất thải, áp dụng với mọi loại chất thải phát sinh từ mọi nguồn thải, không phụ thuộc vào chủ nguồn thải.

ii) Trên thực tế, chất thải rắn sinh hoạt không ngừng gia tăng và chiếm số lượng khá lớn. Trong khi chủ nguồn thải chất thải rắn sinh hoạt chủ yếu là các hộ gia đình, cá nhân nên việc không yêu cầu giảm thiểu chất thải rắn đối với các chủ thể này là chưa phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn quản lý chất thải rắn. Thực tế đã chứng minh, việc thay đổi thói quen tiêu dùng hàng ngày hướng tới các sản phẩm thân thiện môi trường, sản phẩm ít bao bì, ít hoạt chất... là một giải pháp đơn giản nhưng hữu hiệu để giảm phát thải chất thải rắn từ hoạt động của các hộ gia đình, cá nhân<sup>5</sup>.

Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) đã phần nào khắc phục hạn chế này tại Điều 77: *“Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm giảm thiểu, phân loại, thải bỏ chất thải nhựa sử dụng một lần và túi ni lông khó phân hủy...”*. Tuy nhiên, quy định này cũng cần cần nhắc thêm bởi chủ thể phải thực hiện giảm thiểu chất thải trong trường hợp này chỉ bao gồm tổ chức và cá nhân, chưa đề cập đến hộ gia đình. Hơn nữa, túi ni lông có thể được tái sử dụng hoặc tái chế và nếu các tổ chức, cá nhân tích cực tái sử dụng, không thải bỏ chúng thì càng tốt cho môi trường. Vấn đề quan trọng

là yêu cầu các tổ chức, cá nhân phải thải bỏ đúng quy định hoặc thải bỏ một cách an toàn.

***Thứ tư, cần nhắc để có thể sửa đổi quy định tại Điều 97 về tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý chất thải rắn thông thường***

Theo Điều 97, chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân có phát sinh chất thải rắn thông thường có trách nhiệm tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý chất thải rắn thông thường. Trường hợp không có khả năng tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý chất thải rắn thông thường phải chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý. Có thể thấy, quy định này lặp lại và còn chưa thống nhất với quy định chung tại Điều 86 nêu trên và có thể tạo ra sự bất bình đẳng trong xác định nghĩa vụ của chủ nguồn thải.

Theo quy định này, chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý chất thải rắn thông thường là tất cả các chủ nguồn thải, bao gồm: cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên, trên thực tế, rất ít hộ gia đình, cá nhân có đủ năng lực xử lý chất thải rắn thông thường. Họ sẽ phải chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để xử lý. Điều này là có thể chưa thật khả thi bởi lẽ, không dễ để các hộ gia đình, cá nhân tìm được một cơ sở có chức năng phù hợp để xử lý chất thải rắn phát sinh từ hoạt động của họ. Thực tiễn quản lý chất thải rắn ở Việt Nam và hầu hết các quốc gia trên thế giới trong thời gian qua cũng chưa thực hiện theo cách này.

Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) khắc phục một phần hạn chế này tại Khoản 5 Điều 81 khi bổ sung thêm một sự lựa chọn cho hộ gia đình và cá nhân: *“Hộ gia đình, cá nhân có trách nhiệm chuyển giao chất thải rắn sinh hoạt đã được phân loại cho đơn vị*

<sup>5</sup> Lê Hoàng Việt và Nguyễn Xuân Hoàng, Đề xuất mô hình quản lý và xử lý rác cho nông thôn ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long, Báo cáo Hội thảo Quản lý Chất thải - Kinh nghiệm của Đức và Việt Nam, Đại học Cần Thơ.

thu gom, vận chuyển chất thải rắn sinh hoạt hoặc chuyển đến điểm tập kết chất thải rắn sinh hoạt để được thu gom, vận chuyển theo quy định của chính quyền địa phương”. Tuy nhiên, sẽ hợp lý và dễ thực hiện hơn nếu chỉ quy định trách nhiệm chuyển giao chất thải rắn sinh hoạt đã được phân loại của hộ gia đình, cá nhân đến điểm tập kết chất thải rắn sinh hoạt để được thu gom, vận chuyển theo quy định của chính quyền địa phương. Bởi lẽ, như trên đã phân tích, nếu tiếp tục quy định trách nhiệm cho các hộ gia đình, cá nhân trực tiếp thực hiện chuyển giao chất thải rắn sinh hoạt cho đơn vị thu gom, vận chuyển thì có thể sẽ gây ra khó khăn, khó kiểm soát trong quản lý chất thải rắn. Nghĩa vụ này cần cân nhắc chỉ nên áp dụng đối với các chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

## 2. Khuyến nghị nghiên cứu bổ sung mới một số quy định<sup>6</sup>

**Thứ nhất**, nghiên cứu bổ sung quy định về trao đổi chất thải rắn

Thực tiễn quản lý chất thải rắn tại nhiều nước trên thế giới cũng đã cho thấy giá trị kinh tế và môi trường của việc trao đổi chất thải rắn giữa các cơ sở sản xuất. Theo đó, chất thải rắn của cơ sở sản xuất này có thể trở thành nguồn nguyên liệu cho một hoặc nhiều cơ sở sản xuất khác. Vì vậy, việc trao đổi chất thải rắn giữa các nhóm doanh nghiệp này không chỉ giúp tiết kiệm chi phí sản xuất cho họ mà còn có giá trị không nhỏ trong việc ngăn ngừa ô nhiễm môi trường hay khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên. Với ý nghĩa đó, cần bổ sung quy định về việc trao đổi chất thải rắn vào Luật Bảo vệ môi trường nhằm tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động trao đổi chất thải giữa các cơ sở sản xuất, kèm theo đó cần ban hành các quy định về quy trình theo dõi, giám sát chặt chẽ việc trao đổi chất thải rắn, ngăn ngừa phát sinh ô nhiễm như: điều kiện được trao đổi; chủ thể có thẩm quyền xác định loại chất thải rắn được phép trao đổi;

chủ thể chịu trách nhiệm giám sát quá trình trao đổi; các yêu cầu đảm bảo an toàn trong quá trình trao đổi...

**Thứ hai**, cân nhắc bổ sung quy định về nhận chìm chất thải rắn

Đây là vấn đề đã được điều chỉnh trong Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo và đã được triển khai trên thực tế. Song, Luật Bảo vệ môi trường, với tư cách là đạo luật chung về quản lý chất thải chưa quy định về vấn đề này.

Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, các quy định của Luật Bảo vệ môi trường về quản lý chất thải được xem là quy định chung, áp dụng đối với mọi hoạt động làm phát sinh, thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải. Nếu Luật Bảo vệ môi trường không thừa nhận chất thải có thể được nhận chìm ở biển thì sẽ không đảm bảo tính thống nhất giữa luật này và các luật chuyên ngành. Vì vậy, với tư cách là luật chung về quản lý chất thải, nên nghiên cứu để có một quy định mang tính nguyên tắc trong Luật Bảo vệ môi trường về nhận chìm chất thải ở biển. Còn các vấn đề cụ thể như điều kiện chất thải được nhận chìm ở biển, cách thức kiểm soát hoạt động nhận chìm ở biển... sẽ được điều chỉnh cụ thể trong Luật Tài nguyên môi trường biển và hải đảo.

**Tóm lại**, sửa đổi những quy định không còn phù hợp và bổ sung những quy định mới về quản lý chất thải rắn trong Luật Bảo vệ môi trường là cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chất thải tại Việt Nam. Các giải pháp này cũng cần được nghiên cứu, thực hiện đồng bộ với việc nâng cao nhận thức của chủ nguồn thải chất thải rắn, tăng cường đầu tư về tài chính và kỹ thuật cũng như áp dụng một cách hiệu quả hơn kinh nghiệm quản lý chất thải của các nước trên thế giới và trong khu vực./.

<sup>6</sup> Các vấn đề này đều chưa được đề cập trong Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi).

# Ô NHIỄM NƯỚC VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

■ Ban Nước, Ngân hàng Thế giới



Hình ảnh minh họa chung tay hành động bảo vệ nguồn nước.  
Nguồn: Ngân hàng Thế giới

## 1. Khái lược về ô nhiễm nước và sự cấp thiết phải hành động

**M**ặc dù đã có nhiều nỗ lực trong hoạt động lập pháp, lập quy và tổ chức thực thi nhưng ô nhiễm vẫn là hiểm họa nghiêm trọng nhất ảnh hưởng tới an ninh nước của Việt Nam và tác động của ô nhiễm chỉ riêng với sức khỏe con người đã có thể làm giảm GDP của Việt Nam xuống 3.5% tới năm 2035, và tác động kéo dài do chất lượng nước suy giảm<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2019 có tựa đề: “Việt Nam: Hướng đến một Hệ thống nước có tính thích ứng, Sạch và An toàn”



Nước thải không qua xử lý tác động nhiều nhất vào tình hình ô nhiễm. Ở Việt Nam, năng lực xử lý nước thải công nghiệp hiện nay không lớn hơn 70%. Nước thải đô thị mới chỉ được xử lý khoảng 12.5% và do đó ngành công nghiệp và đô thị đang phải chịu áp lực lớn bởi nguồn nước mặt bị ô nhiễm<sup>2</sup>. Nước thải từ các làng nghề và nước chảy tràn từ ngành nông nghiệp càng làm nghiêm trọng thêm tình trạng ô nhiễm. Tất cả các lưu vực sông của Việt Nam đều chịu ảnh hưởng của ô nhiễm hữu cơ trên mức tiêu chuẩn cho phép đối với nước cho sinh hoạt của Tổ chức Y tế Thế giới.

Mức độ ô nhiễm cao sẽ gây khó khăn cho phát triển đô thị, ảnh hưởng tới sự bền vững và tương lai phát triển của ngành nông nghiệp và công nghiệp. Các sông chảy trong nội đô như sông Tô Lịch, sông Sét, sông Kim Ngưu qua Hà Nội đều ô nhiễm nghiêm trọng – điều đáng tiếc này làm mất đi một nguồn lợi tài nguyên và là rủi ro cho sức khỏe con người và sinh thái tự nhiên. Với thành phố Hà Nội, qua nghiên cứu cho thấy nếu không có giải pháp hữu hiệu thì ô nhiễm nước trên các hệ thống sông ngòi được dự báo là sẽ tiếp tục tăng lên gấp đôi, gấp ba trong vòng 5 năm tới. Tới năm 2030, toàn bộ dọc chiều dài của 4 con sông trong nội đô sẽ ô nhiễm nghiêm trọng. Ô nhiễm sẽ khiến Việt Nam mất đi từ 12,4–18,6 triệu đô-la mỗi ngày vào năm 2030 nếu chúng ta không có các biện pháp xử lý từ nay đến thời điểm đó.

Ô nhiễm nước có thể thấy trên toàn bộ các hệ thống sông lớn và là nguồn ô nhiễm lớn nhất tới môi trường chung. Do đó, quản lý ô nhiễm nước là vô cùng cấp thiết trên tất cả các khía cạnh về nhân văn, kinh tế và môi trường. Tác động của ô nhiễm nước tới người dân và nền kinh tế là không thể đo đếm. Vì thế, cần phải hành động ngay để kiểm soát nguồn ô nhiễm, bảo vệ sức khỏe của người dân, tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của một nền kinh tế tuần hoàn.

## 2. Một số nguyên nhân cơ bản của ô nhiễm nước

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng ô nhiễm nước hiện nay, trong đó một số nguyên nhân chính là: (i) thiếu đầu tư cho xử lý nước thải; (ii) thực thi pháp luật về kiểm soát ô nhiễm còn bất cập; và (iii) thiếu các quy định và cơ chế khuyến khích giảm thiểu ô nhiễm, đặc biệt là ô nhiễm từ nông nghiệp.

Tính đến nay, trong tổng số 375 khu công nghiệp được hình thành trên cả nước có 280 khu đã đi vào hoạt động, có 250 khu công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải tập trung theo quy định, đạt 89,28%<sup>3</sup>. Đến cuối năm 2018, các hệ thống xử lý nước thải tập trung chỉ xử lý được khoảng 71% lượng nước thải công nghiệp<sup>4</sup>. Tỷ lệ cụm công nghiệp (CCN) đã đầu tư hệ thống nước thải tập trung là 15,8%<sup>5</sup>. Phần lớn nước thải từ các hộ sản xuất từ hơn 5,000 làng nghề vẫn chưa qua xử lý, chủ yếu được đổ trực tiếp ra hệ thống kênh

<sup>2</sup> Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2019 có tựa đề: “Việt Nam: Hướng đến một Hệ thống nước có tính thích ứng, Sạch và An toàn”

<sup>3</sup> Tổng cục Môi trường, ‘Chuyển biến trong quản lý môi trường khu công nghiệp’, Trang thông tin điện tử của Tổng cục Môi trường, tại địa chỉ <http://vea.gov.vn>

<sup>4</sup> Tổng cục Khí tượng thủy văn, ‘Nguy cơ rủi ro do thiên tai về nước gây ra: Nhiều mối đe dọa’, Trang thông tin điện tử của Tổng cục Khí tượng thủy văn, tại địa chỉ <http://vnmma.gov.vn>

<sup>5</sup> Thái Sơn, ‘Kiểm soát các nguồn thải gây ô nhiễm môi trường’, Báo Nhân dân điện tử, tại địa chỉ <https://www.nhandan.org.vn>

rạch chung, hoặc cùng với nước thải sinh hoạt được xả vào hệ thống nước mặt<sup>6</sup>.

Vấn đề ô nhiễm môi trường từ nông nghiệp cũng đáng lo ngại do những bất cập trong quy định và thiếu cơ chế khuyến khích. Các chính sách như phân bón giá rẻ ở một góc độ nào đó thậm chí có thể làm gia tăng các hoạt động ô nhiễm. Bên cạnh ô nhiễm từ đô thị, công nghiệp và nông nghiệp, các ngành khác như khai khoáng cũng tạo nên những quan ngại đáng kể về ô nhiễm.

Luật Bảo vệ Môi trường, Luật Tài nguyên nước cùng hàng trăm văn bản hướng dẫn đã tạo nên một khung pháp lý khá đầy đủ, tuy nhiên việc thực hiện còn nhiều bất cập, minh chứng là tỉ lệ vi phạm pháp luật khá cao. Theo số liệu của Tổng cục Môi trường năm 2018, trong số các cơ sở sản xuất được thanh kiểm tra có đến 31% cơ sở không tuân thủ quy định. Một báo cáo độc lập do trường Đại học Kinh tế quốc dân thực hiện cho thấy, có đến 60% các doanh nghiệp có vốn nước ngoài (FDI) xả thải vượt quá tiêu chuẩn cho phép<sup>7</sup>. Nguyên nhân chính là các doanh nghiệp chưa có động lực tuân thủ pháp luật và năng lực kiểm tra giám sát của các cơ quan quản lý còn hạn chế. Hệ thống quan trắc môi trường và công khai dữ liệu môi trường vẫn cần phải hoàn thiện. Hơn nữa, cơ chế xử phạt cũng chưa đủ tác dụng khuyến khích tuân thủ các quy định về môi trường. Phí nước thải cũng như mức độ xử lý vi phạm hành chính hiện nay cũng khá thấp.

Một vấn đề cũng ảnh hưởng lớn đến thực thi pháp luật môi trường đó là sự phân tán trong quản lý giữa các cơ quan của Chính phủ. Chức năng quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, bao gồm quản lý ô nhiễm được

quy định cho nhiều cơ quan khác nhau dẫn đến các văn bản khi ra đời còn chông chéo và khó khăn trong thực thi. Ở cấp địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện và xã được phân công các nhiệm vụ tương tự và dàn trải. Ví dụ ở cấp xã, mặc dù thiếu chuyên môn và nhân sự môi trường, tuy nhiên họ cũng phải đảm nhiệm các công tác về quy hoạch, báo cáo, giải quyết khiếu nại, thẩm định kế hoạch môi trường, phát hiện và xử lý các vi phạm.

### 3. Một số khuyến nghị chính sách

Trong bối cảnh dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) đang được Quốc hội xem xét, cho ý kiến và để chung tay hành động nhằm giảm thiểu ô nhiễm, chúng tôi xin đưa ra một số khuyến nghị chính sách như sau:

#### ***Khuyến nghị 1: Thay đổi cách tiếp cận bảo vệ môi trường nước trong Luật Bảo vệ môi trường***

Thành phần môi trường nước đã được trình bày rải rác trong các chương khác nhau của dự thảo Luật. Tuy nhiên, một số vấn đề cần cần nhắc để thể hiện rõ hơn trong dự thảo Luật, cụ thể như sau: (1) Nhìn nhận nước trong vòng tuần hoàn của nước; (2) Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền; (3) Hiệu quả sử dụng nước và tái sử dụng nước; (4) Phòng ngừa và quản lý ô nhiễm dựa trên quản lý rủi ro; (5) Tiếp cận đa bên trong quản lý ô nhiễm nước.

**Vòng tuần hoàn của Nước:** Nước trong vòng tuần hoàn liên tục di chuyển trải qua nhiều giai đoạn khác nhau. Nước bốc hơi từ biển cả, sông, hồ rồi ngưng tụ và rơi xuống dưới dạng mưa để tạo nên nước mặt trên các ao hồ, sông ngòi; một phần nước này ngấm

<sup>6</sup> Minh Nguyệt, 'Nhiều khó khăn trong xử lý nước thải tại các làng nghề', Báo Công an nhân dân Online tại địa chỉ <http://cand.com.vn>

<sup>7</sup> Nature 2016. <http://nature.org.vn/vn/2016/06/60-doanh-nghiep-fdi-xa-thai-vuot-quy-chuan>

xuống đất, vào tầng nước ngầm trước khi quay lại nước mặt hay ra biển, bay hơi và khép kín vòng tuần hoàn. Tác động từ mỗi chu trình của vòng tuần hoàn ảnh hưởng tới các chu trình khác, làm thay đổi dòng chảy, lượng nước sẵn có và trung chuyển ô nhiễm. Đơn vị cơ bản để bảo vệ tài nguyên nước chính là lưu vực sông theo đó mọi sự khai thác nước, xả thải và các nguồn ô nhiễm cần phải được xem xét, đánh giá. Việc nhìn nhận nước một cách toàn diện này có nhiều ứng dụng thực tế để bảo vệ tài nguyên nước cả về chất lượng và số lượng.

**Người gây ô nhiễm phải trả tiền:** Nước và chất thải phải được định giá theo một khung chung, như được thể hiện trong nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả tiền. Gây nên ô nhiễm có thể làm lợi cho cá nhân nào đó bởi chi phí làm sạch lại do người khác chi trả. Phòng ngừa ô nhiễm luôn rẻ hơn so với chi phí phải bỏ ra để làm sạch, bởi vậy, việc yêu cầu người gây ô nhiễm phải trả chi phí xử lý ô nhiễm có một số tác động có lợi. Đầu tiên, điều này khắc phục được những thiệt hại trong chi phí sản xuất, cùng với tạo nên một môi trường tốt hơn và một sân chơi bình đẳng cho các doanh nghiệp. Thứ hai, việc này tạo ra các động lực tài chính cho các



Hình ảnh minh họa ô nhiễm nguồn nước. Nguồn: PanNature

doanh nghiệp để ngăn ngừa ô nhiễm; và thứ ba, đặc biệt là các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu được bảo vệ danh tiếng và uy tín của họ trên thị trường quốc tế.

**Hiệu quả sử dụng nước và tái sử dụng nước:** Khi nguồn nước ngọt trở nên khan hiếm do nhu cầu vượt quá nguồn cung về nước thì giá trị kinh tế và năng suất của nước được tối đa hóa, và do đó xuất hiện các đầu tư để tăng

hiệu quả sử dụng nước ngay cả với nước thải đã qua xử lý. Nước được sử dụng không hiệu quả sẽ ảnh hưởng đến việc sử dụng và làm tăng chi phí không cần thiết lên các đối tượng dùng nước khác. Sau khi đảm bảo được rằng, lượng nước đã khai thác được sử dụng một cách hiệu quả, bước tiếp theo cần làm là tái sử dụng nước thải đã qua xử lý. Thực tế việc tái sử dụng nước sẽ giúp làm tăng nguồn nước có sẵn của một khu vực và mang lại lợi ích bổ sung. Nước được xử lý có thể đem lại giá trị tài chính cho bên xử lý nếu nước thải đã qua xử lý đáp ứng được các yêu cầu chất lượng đầu vào của người dùng tiếp theo, tạo nên lợi thế trong giảm thiểu ô nhiễm. Tất nhiên, chúng ta không hoàn toàn loại bỏ được nước thải theo cách này nhưng sẽ làm giảm đáng kể lượng nước thải xả ra môi trường.

**Phòng ngừa và quản lý ô nhiễm dựa trên quản lý rủi ro:** Khía cạnh kiểm soát ô nhiễm dựa trên kiểm soát rủi ro, thông qua việc áp dụng khung lợi ích rủi ro có thể giúp giải quyết vấn đề thiếu hụt nguồn lực tài chính và nhân lực. Công cụ quan trọng của nguyên tắc này là đánh giá rủi ro định lượng, được coi như một phần quan trọng của việc ra quyết định khắc phục. Cách tiếp cận này rất hiệu quả và phù hợp khi nguồn lực hành chính của cơ quan quản lý bị hạn chế vì trách nhiệm điều tra và đánh giá rủi ro sẽ do bên gây ô nhiễm thực hiện. Theo cách tiếp cận dựa trên rủi ro, pháp luật có thể đưa ra quy định nhằm thúc đẩy cơ chế báo cáo tự nguyện và kế hoạch khắc phục ô nhiễm bằng cách vạch ra các hành động kịp thời và phù hợp. Việc các chủ nguồn thải không tuân thủ cơ chế báo cáo và chậm trễ trong hành động sẽ phải chịu các chế tài xử phạt nghiêm khắc và chi phí khắc phục lớn hơn.

**Tiếp cận đa bên trong quản lý ô nhiễm nước:** Các hoạt động đa bên là vô cùng cần thiết hiện nay để giải quyết các vấn đề về ô nhiễm nước. Một nhóm công tác đa bên về ô nhiễm

nước đô thị và công nghiệp như vậy đã được ra mắt vào tháng 12 năm 2019 dưới sự điều phối của Tổng Cục Môi trường và Nhóm Tài nguyên nước 2030 (thuộc Ngân hàng Thế giới) với sự tham gia của các cơ quan liên quan, khối tư nhân, các tổ chức nghiên cứu, xã hội nhằm giúp đưa ra các khuyến nghị chính sách và các sáng kiến nhằm giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm nước.

***Khuyến nghị 2: Tập trung đầu tư xử lý nước thải và chính sách giảm thiểu ô nhiễm đô thị và công nghiệp***

Các dịch vụ xử lý nước thải là dịch vụ hàng hóa công cộng. Phần lớn được cung cấp và chi trả bởi các cơ quan chức năng của thành phố, bởi công ty cấp nước hay bởi công ty xử lý nước thải. Từ năm 2013, 18 công ty dịch vụ nước thải đã được thành lập; tuy nhiên chỉ có vài nhà đầu tư sẵn sàng mạo hiểm trong một thị trường có lợi nhuận hạn chế. Bên cạnh đó, mức độ thu gom, xử lý và tái sử dụng nước cũng cần được đánh giá để giúp xác định các mô hình kinh doanh. Báo cáo của Nhóm Tài nguyên nước 2030 (2030WRG, 2017) cho rằng tái sử dụng nước trong công nghiệp có thể biến việc xử lý nước thải thành cơ hội kinh doanh và đề xuất ba cách thức: i) tận dụng đầu tư cho nước thải từ các tổ chức công và tư nhân theo thỏa thuận PPP; ii) làm việc với các công ty phát triển hạ tầng về thương mại hóa các nhà máy xử lý và hệ thống tái sử dụng nước thải công nghiệp; và iii) yêu cầu (trong một số trường hợp) ngành công nghiệp phải sử dụng nước thải đã qua xử lý cho các quy trình sản xuất.

***Khuyến nghị 3: Xây dựng các cơ chế ưu đãi, cải thiện giáo dục nâng cao nhận thức và thực thi tốt các quy định nhằm hạn chế ô nhiễm từ nông nghiệp***

Đề án Tái cơ cấu ngành nông nghiệp đã nêu rõ sự cần thiết phải giảm thiểu ô nhiễm

nông nghiệp đến môi trường. Các chương trình của Chính phủ thúc đẩy thực hành tốt nhưng cũng cần có sự giám sát, thực thi và sự phối hợp của các cơ quan khác nhau. Với các chương trình phù hợp kết hợp với phổ biến, tuyên truyền, điều chỉnh việc sử dụng phân bón và thuốc trừ sâu có thể tạo hiệu quả cao hơn trong giảm thiểu ô nhiễm và đem lại thu nhập cao hơn cho người nông dân.

#### **Khuyến nghị 4: Cải thiện cơ chế ưu đãi và tăng cường năng lực thực thi pháp luật**

Cần tiếp cận chính sách theo hướng tổng hợp nhằm cải thiện các khuyến khích thúc đẩy tuân thủ, bao gồm: 1) chuyển hình thức xử phạt một lần sang xử phạt theo ngày, 2) tăng cường áp dụng các biện pháp xử phạt vi phạm hành chính khác, 3) tăng mức phí nước thải và tăng khả năng thu gom, và 4) vận dụng hình thức khoản vay dựa trên hiệu quả thực hiện để cấp vốn cho việc xây dựng và mở rộng các nhà máy xử lý nước thải tập trung.

Trong khi ba hình thức đầu đã được đưa vào dự thảo Luật BVMT (sửa đổi) thì hình thức cho vay dựa trên kết quả thực hiện cũng có thể cân nhắc đưa vào Luật nhằm khuyến

khích đầu tư vào các nhà máy xử lý nước thải (XLNT) tập trung trong các cụm hoặc khu công nghiệp, tương tự như đã được thực hiện trong một Dự án của Ngân hàng Thế giới về quản lý ô nhiễm công nghiệp<sup>8</sup>. Trong Dự án này, hỗ trợ kỹ thuật và đưa ra các khoản vay ưu đãi được thực hiện nhằm hỗ trợ công tác thiết kế, xây dựng, vận hành, giám sát và thực thi môi trường đối với các nhà máy XLNT tập trung. Ở các trường hợp đầu tư nhà máy XLNT trước đây (cho vay thương mại và cả cho vay ưu đãi), hiệu quả vận hành không được chú trọng giám sát mà chỉ tập trung vào khâu xây dựng cho xong nhà máy. Cơ chế mới này thực hiện một lộ trình chi trả theo hiệu quả thực hiện để khuyến khích các nhà đầu tư vào nhà máy XLNT tuân thủ các quy định về môi trường trong giai đoạn vận hành nhà máy. Nếu không thực hiện được cam kết có thể ảnh hưởng tới các điều khoản chi trả nợ như trong trường hợp vi phạm về xả thải xảy ra. Hình thức này cho thấy kết quả khá rõ ở các địa phương như Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Hà Nam và Nam Định, theo đó việc tuân thủ các quy định về xử lý nước thải tại các khu công nghiệp đã tăng từ 30% vào năm 2012 lên tới 72% vào năm 2018.

*Ngân hàng Thế giới đã hoạt động tích cực trong ngành nước ở Việt Nam hơn 30 năm qua, với các dự án đa dạng, bao gồm cấp nước đô thị, cấp nước sạch và vệ sinh cho nông thôn, nước tưới cho nông nghiệp, đầu tư xử lý nước thải đô thị và công nghiệp, quản lý tài nguyên nước và chống ngập, quản lý rủi ro thiên tai. Hiện nay, tổng danh mục đầu tư của Ngân hàng Thế giới cho các dự án ngành nước ở Việt Nam là 1.6 tỉ đô-la. Ngân hàng Thế giới là một đối tác tin cậy và luôn sẵn sàng đồng hành cùng Việt Nam trong chương trình nghị sự về nước nói chung và về kiểm soát ô nhiễm nước nói riêng.*

<sup>8</sup> Ngân hàng Thế giới (NHTG). <http://documents.worldbank.org/curated/en/945031558645841749/pdf/Vietnam-Vietnam-Industrial-Pollution-Management-Project.pdf>

# BÀN VỀ VIỆC HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG NGỪA, ỨNG PHÓ SỰ CỐ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

■ TS. Nguyễn Văn Phương<sup>1</sup>



Cháy ở Công ty Bóng đèn phích nước Rạng Đông, Hà Nội. Nguồn: Internet

## 1. Một số hạn chế của pháp luật về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường ở Việt nam hiện nay

Liên quan đến phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường, với tư cách “là sự cố xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi của tự nhiên, gây ô nhiễm, suy thoái hoặc biến đổi môi trường nghiêm trọng”<sup>2</sup>, Quốc hội đã ban hành các luật như: Luật BVMT năm 2014 (Từ Điều 108 đến Điều 112) quy định công tác phòng ngừa, khắc phục sự cố môi trường; Luật Hoá chất năm 2007 (Điều 36 đến Điều 42) quy định một số nội dung liên

quan đến phòng ngừa, ứng phó và khắc phục sự cố hóa chất; Bộ Luật Hàng hải năm 2015 quy định về trách nhiệm thông báo khi có tai nạn hàng hải (Điều 57), bảo vệ môi trường trong hoạt động hàng hải (Điều 105, Điều 128), tìm kiếm và cứu nạn hàng hải (Điều 122, Điều 123), ứng phó sự cố tràn dầu và hóa chất độc hại (Điều 128). Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2018 (Điều 5) quy định các chủ thể tham gia hoạt động khai thác dầu khí phải có đề án và các biện pháp BVMT; Luật Phòng chống thiên tai năm 2013 quy định về phòng ngừa, ứng phó và khắc phục thiên tai.

<sup>1</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội.

<sup>2</sup> Khoản 10 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014

Bên cạnh các luật nêu trên, các văn bản luật khác cũng đề cập tới các vấn đề liên quan đến phòng ngừa và ứng phó sự cố như: Luật Tài nguyên nước năm 2012 (Điều 27) quy định về ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước và phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt; Luật Phòng cháy chữa cháy năm 2001, sửa đổi, bổ sung năm 2013 quy định về việc phòng ngừa, ứng phó với các sự cố do cháy nổ; Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 quy định về bảo vệ hệ sinh thái rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng; Luật Xây dựng năm 2014 (Điều 119) quy định về sự cố công trình xây dựng và các quy định nhằm khuyến khích áp dụng khoa học và công nghệ xây dựng tiên tiến cũng như việc tuân thủ nguyên tắc nhằm BVMT và ứng phó với biến đổi khí hậu.

Nghị định số 30/2017/NĐ-CP quy định tổ chức, hoạt động ứng phó sự cố, thiên tai và tìm kiếm cứu nạn đã quy định về phòng ngừa, ứng phó các loại sự cố (Điều 3 khoản 1) bao gồm: a) Tai nạn tàu, thuyền trên biển; b) Sự cố tràn dầu; c) Sự cố cháy nổ giàn khoan, đường ống dẫn dầu, khí; d) Sự cố cháy lớn nhà cao tầng, khu đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư; đ) Sự cố sập đổ công trình, nhà cao tầng, hầm lò khai thác khoáng sản; e) Sự cố rò rỉ phóng xạ, bức xạ hạt nhân, tán phát hóa chất độc vào môi trường; g) Sự cố động đất, sóng thần; h) Tai nạn giao thông đường bộ, đường sắt, đường thủy nội địa đặc biệt nghiêm trọng; i) Tai nạn máy bay xảy ra trên lãnh thổ Việt Nam; k) Sự cố vỡ đê, hồ đập và xả lũ; l) Sự cố cháy rừng; m) Bão, áp thấp nhiệt đới, lũ, ngập lụt; lũ quét, lũ ống, sạt, lở đất đá và các sự cố khác do thiên tai gây ra.

Trong thời gian qua, Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành các Quyết định về Quy chế ứng phó sự cố môi trường như Quy chế hoạt

động ứng phó sự cố hóa chất độc<sup>3</sup>; Quy chế ứng phó sự cố chất thải<sup>4</sup> và Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu<sup>5</sup>.

Có thể thấy, số lượng văn bản điều chỉnh công tác phòng ngừa, ứng phó và khắc phục sự cố môi trường dưới hình thức luật và dưới luật là rất lớn. Tuy nhiên, các quy định này cũng bộc lộ những nhược điểm sau đây:

**Thứ nhất**, do bị chia cắt thành những lĩnh vực pháp luật khác nhau nên tạo ra sự trùng lặp giữa các quy định và tổ chức thực hiện các quy định. Ví dụ như các cơ sở sản xuất kinh doanh và UBND cấp tỉnh phải lập những Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố khác nhau với những nội dung tương tự: Chủ đầu tư dự án sản xuất, kinh doanh hóa chất phải xây dựng Biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất hoặc Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất; UBND cấp tỉnh xây dựng, ban hành Kế hoạch phòng ngừa, ứng phó sự cố hóa chất trên địa bàn tỉnh (Theo Luật Hóa chất và Quy chế hoạt động ứng phó sự cố hóa chất độc). Các chủ thể này còn có thể phải lập kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu (Theo Luật dầu khí và Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu) và kế hoạch ứng phó sự cố chất thải (Theo Luật Bảo vệ môi trường và Quy chế ứng phó sự cố chất thải). Có thể chủ đầu tư dự án sản xuất, kinh doanh chỉ phải lập 01 hoặc 02 loại kế hoạch này nhưng UBND cấp tỉnh thì phải lập tất cả 03 kế hoạch này, chưa kể đến Kế hoạch phòng chống thiên tai; Kế hoạch ứng phó sự cố và tìm kiếm cứu nạn (Theo Luật Phòng chống thiên tai và Nghị định số 30/2017/NĐ-CP) và các kế hoạch theo các luật khác. Sự trùng lặp này có thể tạo ra nhiều cơ quan, Ủy ban trung gian không cần thiết, có thể gây lãng phí nguồn lực vì với 01 Kế hoạch

<sup>3</sup> Quyết định số 26/2016/QĐ-TTg ngày 01 tháng 7 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ, sửa đổi bổ sung bởi Quyết định số 04/2020/QĐ-TTg ngày 13 tháng 01 năm 2020

<sup>4</sup> Quyết định 09/2020/QĐ-TTg ngày 18 tháng 03 năm 2020

<sup>5</sup> Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg ngày 14 tháng 01 năm 2013

thì đều phải “Xây dựng lực lượng, nguồn lực, trang thiết bị ứng phó sự cố” tương ứng.

Bên cạnh đó, khi xảy ra sự cố, chủ cơ sở và các cơ quan nhà nước có thể sẽ lúng túng trong việc xác định sự cố cụ thể là loại sự cố gì và để từ đó áp dụng pháp luật cũng như kế hoạch tương ứng và kích hoạt lực lượng, nguồn lực, trang thiết bị tương ứng để ứng phó sự cố. Ví dụ như Sự cố trong vụ cháy xảy ra tại Công ty Cổ phần Bóng đèn Phích nước Rạng Đông (Hà Nội) vào ngày 28 tháng 8 năm 2019 tại cơ sở ở phường Hạ Đình, Quận Thanh Xuân, Hà Nội là sự cố hóa chất hay sự cố môi trường?

**Thứ hai**, Điều 108 Luật Bảo vệ môi trường 2014 chỉ quy định chung chung về “Chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, phương tiện vận tải có nguy cơ gây ra sự cố môi trường phải thực hiện các biện pháp phòng ngừa”. Vậy những cơ sở nào là cơ sở “có nguy cơ gây sự cố môi trường?”.

**Thứ ba**, quy định về trách nhiệm ứng phó sự cố môi trường tại khoản 1 Điều 109 Luật Bảo vệ môi trường còn quá chung chung vì tiêu chí để xác định trách nhiệm của cơ quan nhà nước có liên quan là “phạm vi cơ sở, địa phương” xảy ra sự cố môi trường (Điểm b, c) hoặc “khả năng ứng phó sự cố của cơ sở, địa phương” (Điểm d). Thực tế của vụ cháy xảy ra tại Công ty Cổ phần Bóng đèn Phích nước Rạng Đông cũng cho thấy sự lúng túng của các cơ quan nhà nước có liên quan trong cung cấp thông tin và ứng phó với sự cố cũng như việc xác định thẩm quyền.

## **2. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định của pháp luật về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường ở Việt Nam**

**Thứ nhất**, cần quy định thống nhất trong 01 văn bản (chẳng hạn như Luật Bảo vệ môi trường) các quy định về phòng ngừa, ứng

phó sự cố, rủi ro môi trường do hoạt động của con người gây ra, bao gồm tất cả các lĩnh vực như hóa chất, dầu khí, phòng cháy, chữa cháy... (Với những rủi ro do thiên nhiên gây ra chúng ta đã có Luật Phòng, chống thiên tai năm 2013) nhằm loại trừ hạn chế thứ nhất đã nêu ở phần trên.

**Thứ hai**, dự thảo Luật bảo vệ môi trường (sửa đổi) tại Mục 1, Chương X cần xác định tiêu chí “có nguy cơ gây ra sự cố môi trường” để xác định chính xác đối tượng phải thực hiện nghĩa vụ phòng ngừa sự cố môi trường và trách nhiệm của cơ quan nhà nước cụ thể trong ứng phó sự cố môi trường. Các tiêu chí này phải là những tiêu chí định lượng và là tiêu chí mang tính nguy cơ chứ không thể dựa vào tiêu chí “đã gây ảnh hưởng” hoặc đã “phát tán, thải ra môi trường” bởi như vậy, khi đã xảy ra sự cố môi trường mới xác định cấp độ của sự cố môi trường là khó khả thi và không phù hợp với khái niệm “có nguy cơ gây ra sự cố môi trường”. Tiêu chí ở đây là các loại chất độc hại, có thể gây sự cố môi trường (như hóa chất độc hại, dầu mỏ và sản phẩm dầu mỏ, chất thải nguy hại...), số lượng các chất này (mà cơ sở sản xuất, kinh doanh chiếm hữu, sử dụng, lưu giữ thường xuyên...) và khu vực hoạt động của cơ sở sản xuất, kinh doanh (giá trị môi trường bị tác động, khả năng tác động trực tiếp tới con người...). Từ các tiêu chí trên, xác định cấp độ của sự cố môi trường và trách nhiệm phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường của chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh và của cơ quan nhà nước các cấp./.







Hình ảnh minh họa khói bụi từ các nhà máy. Nguồn: PanNature

## Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ TẠI CÁC ĐÔ THỊ LỚN Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

■ TS. Hoàng Dương Tùng<sup>1</sup>

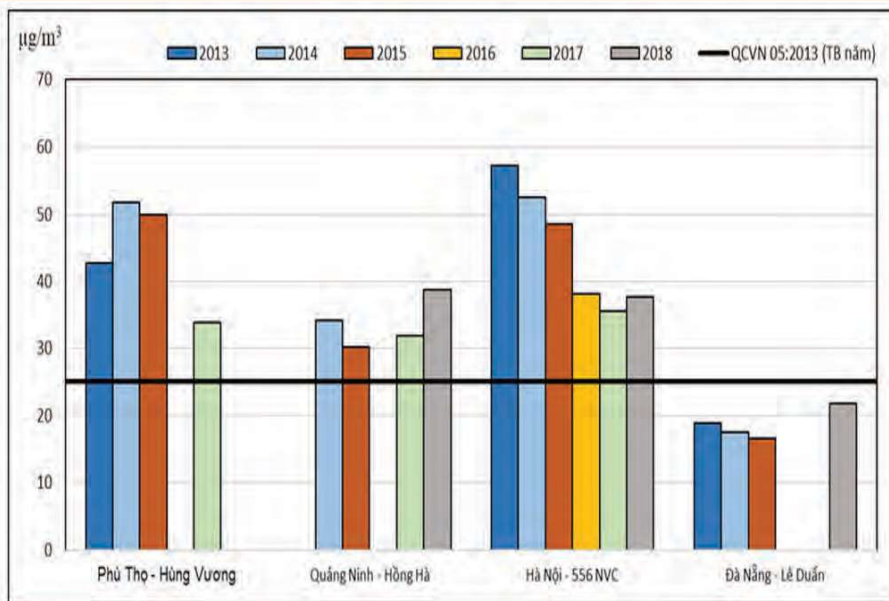
**T**rong những năm gần đây, chất lượng không khí tại các đô thị đang được xã hội quan tâm đặc biệt. Một trong những thách thức lớn nhất đối với môi trường không khí đô thị là nồng độ bụi mịn PM2.5 luôn duy trì ở mức cao và chưa có dấu hiệu được cải thiện.

### 1. Hiện trạng chất lượng không khí qua số liệu quan trắc

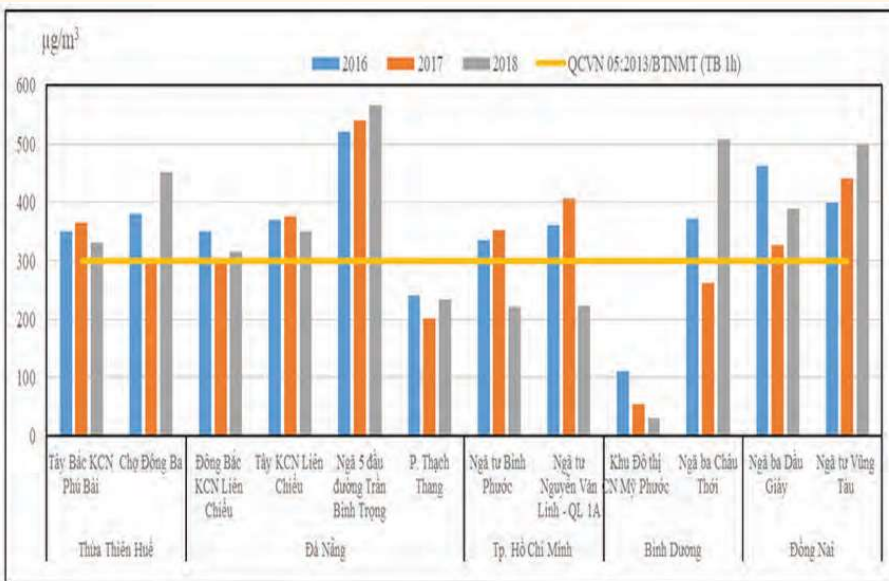
Theo đánh giá của Bộ Tài nguyên và Môi trường (các báo cáo Hiện trạng môi trường quốc gia hàng năm) về chất lượng không khí

giai đoạn 2013 – 2018, tại một số đô thị lớn, chất lượng không khí liên tục bị suy giảm, có nhiều ngày ở mức ô nhiễm cao, đặc biệt đối với bụi PM2.5. Biểu đồ 1 cho thấy nồng độ trung bình PM2.5 qua các năm ở Hà Nội, Việt Trì (Phú Thọ), Hạ Long (Quảng Ninh) luôn ở mức cao hơn quy chuẩn cho phép ( $25\mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Riêng tại một số khu vực nội thành, nội thị của các đô thị lớn như: Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, số ngày trong năm có nồng độ bụi PM1.0, PM2.5 vượt ngưỡng cho phép của Quy chuẩn Việt Nam chiếm tỷ lệ hơn 20% tổng số ngày trong năm. Tại Hà Nội, do chịu tác động

<sup>1</sup> Nguyên Phó Tổng cục trưởng Tổng cục môi trường, Chủ tịch Mạng lưới không khí sạch Việt Nam



**Biểu đồ 1.** Diễn biến nồng độ bụi PM10 trung bình năm tại một số trạm quan trắc tự động, liên tục giai đoạn 2013-2018



**Biểu đồ 2.** Diễn biến nồng độ TSP tại một số đô thị 2016-2018

mạnh mẽ của khí hậu thời tiết nên nồng độ bụi PM2.5 trung bình/ngày từ tháng 10 năm trước đến tháng 3, 4 năm sau vượt quá quy chuẩn cho phép. Có ngày vượt đến 2 lần quy chuẩn. (Biểu đồ 1)

Hoạt động giao thông ngày càng tăng làm cho nồng độ tổng bụi lơ lửng (TSP) tại một số điểm nút giao thông cũng rất cao. (Biểu đồ 2)

## 2. Các nguồn ô nhiễm không khí

Khí thải của các cơ sở sản xuất công nghiệp một số ngành không được kiểm soát

chặt chẽ, số lượng phương tiện giao thông cá nhân đặc biệt là xe máy tăng nhanh, quản lý môi trường các công trình xây dựng bị buông lỏng và đốt rác, đốt rơm rạ sau thu hoạch bừa bãi là những nguyên nhân chính gây ô nhiễm môi trường không khí.

a) Các cơ sở sản xuất phát thải các chất ô nhiễm không khí như PM2.5, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO và các chất khác. Trong những năm qua, Việt Nam là một trong những nước có tốc độ tăng trưởng cao trong khu vực, các ngành sản xuất phát triển mạnh mẽ. Tuy nhiên, đây cũng là

một trong những nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường không khí khi số lượng các nhà máy của một số ngành công nghiệp có lượng phát thải khí lớn đã tăng: nhiệt điện (25 nhà máy); xi măng (hơn 60 nhà máy); thép (gần 50 nhà máy); hóa chất (hàng chục nhà máy). Điều đáng lo ngại là hàng nghìn cơ sở sản xuất nhỏ tại các làng nghề tái chế kim loại, tái chế nhựa, tái chế giấy... đang chưa được kiểm soát.

b) Lượng ô tô, xe máy lưu hành ngày càng nhiều, chất lượng xe máy không được kiểm soát chặt chẽ đã phát thải một lượng lớn các chất ô nhiễm PM2.5, NOx, CO, VOC... Theo số liệu của Cục Đăng kiểm - Bộ Giao thông vận tải, đến tháng 01 năm 2020, cả nước có 35.537.700 xe máy, 3.693.167 xe ô tô đang lưu hành. Ô tô, xe máy là một trong những nguồn phát thải khí chính tại một số đô thị lớn. Tại Hà Nội, tính đến Quý 1/2019, CSGT Hà Nội phải quản lý 6.649.596 phương tiện, trong đó xe máy chiếm 86% lượng phương tiện tham gia giao thông. Đó là chưa kể một lượng xe máy lớn của các tỉnh ngày đêm đang tham gia giao thông. Tại TP Hồ Chí Minh, năm 2019 có khoảng 730.000 ô tô và 7,15 triệu xe máy. Nhiều xe máy cũ, ít được bảo dưỡng định kỳ, không có chế độ kiểm định khói thải xe máy như ô tô, xe máy không có niên hạn sử dụng.

c) Quá trình đô thị hóa đã diễn ra mạnh mẽ trong những năm gần đây tại các thành phố. Đây cũng là một nguyên nhân gây ô nhiễm bụi khi các hoạt động xây dựng như xây nhà cao tầng, khu đô thị, đường, cầu cống, vỉa hè thiếu các biện pháp bảo vệ môi trường; các công trường không che chắn, không phun nước xe khi ra vào công trường, không phun nước giảm bụi, vật liệu vương vãi khi vận chuyển trên đường.

d) Đốt rơm rạ, rác thải tại một số địa phương cũng là một nguyên nhân gây ô nhiễm không khí tại một số đô thị. Đốt rơm rạ sau khi thu hoạch còn phổ biến ở nhiều địa phương gây ô

nhiễm bụi PM2.5 và các chất khác. Mấy năm gần đây, hiện tượng đốt rác bừa bãi đã xảy ra tại nhiều nơi, không chỉ tác động xấu đến môi trường mà còn ảnh hưởng trực tiếp sức khỏe của cộng đồng. Nhiều địa phương trang bị các lò đốt rác công suất nhỏ, không đạt quy chuẩn môi trường gây ô nhiễm thứ cấp, phát thải nhiều khí thải độc hại ra môi trường xung quanh nhất là Dioxin/Furan.

### 3. Một số nguyên nhân

**Thứ nhất**, các chính sách về môi trường không khí còn thiếu, các hướng dẫn thực thi pháp luật, hướng dẫn kỹ thuật quá ít.

Hiện nay, nước ta chưa có luật riêng về bảo vệ môi trường không khí. Ngay trong các Luật Bảo vệ môi trường (1993, 2005, 2014), vấn đề bảo vệ môi trường không khí xung quanh, kiểm soát các nguồn ô nhiễm không khí cũng được đề cập rất ít so với các thành phần môi trường khác. Nhiều vấn đề quản lý môi trường không khí như khả năng chịu tải, môi trường không khí liên vùng, xuyên quốc gia, kiểm soát một số chất rất nguy hại như chất hữu cơ dễ phân hủy (là vấn đề các nước đang rất quan tâm) chưa được đề cập. Sử dụng Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) - là công cụ dự báo đối với dự án lớn, kế hoạch bảo vệ môi trường đối với các dự án nhỏ hơn, như một công cụ chính quản lý trong suốt vòng đời dự án đã làm suy giảm đáng kể hiệu quả quản lý môi trường. Công cụ kinh tế để quản lý không khí vẫn thiếu và chưa minh bạch. Thuế và phí là công cụ không thể thiếu được trong bảo vệ môi trường không khí, là công cụ kinh tế trực tiếp nhằm đưa chi phí BVMT vào giá thành sản phẩm theo nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền". Tuy nhiên, cho đến nay Việt Nam vẫn chưa có quy định về phí khí thải đối với các cơ sở sản xuất.

**Thứ hai**, nhiều cơ quan cùng tham gia quản lý các nguồn khí thải, vai trò nhạc trưởng chưa được khẳng định rõ ràng.

Luật BVMT quy định kiểm soát các nguồn thải cố định – là các nhà máy, cơ sở sản xuất. Luật Giao thông vận tải quy định kiểm soát nguồn thải di động- là các phương tiện ô tô xe máy, tàu thuyền, máy bay... Nhiều cơ quan cùng tham gia kiểm soát nguồn thải theo lĩnh vực được phân công. Bộ TNMT chịu trách chung, xây dựng quy chuẩn không khí, thanh tra nguồn thải, quan trắc kiểm kê khí thải..., Bộ Giao thông vận tải chịu trách nhiệm khí thải của các phương tiện giao thông vận tải (quy chuẩn phát thải, đăng kiểm ô tô, sử dụng nhiên liệu sạch...), Bộ Y tế chịu trách nhiệm về các lò đốt chất thải y tế tại các bệnh viện. Phân công quản lý theo lĩnh vực như trên dẫn tới hậu quả là không có cơ quan nào chịu trách nhiệm chính về quản lý chất lượng không khí. Hơn nữa, giữa Bộ TNMT và các bộ khác là quan hệ cùng cấp nên Bộ TNMT cũng rất khó phát huy vai trò nòng cốt của mình. Mặt khác, thiếu vắng các quy định về thu thập và chia sẻ số liệu kiểm soát ô nhiễm không khí giữa các Bộ và địa phương đã cản trở việc hợp tác cũng như kết nối giữa các cơ quan, gây lãng phí do tiến hành các hoạt động trùng lặp hoặc không có sự kế thừa.

**Thứ ba,** thực thi pháp luật chưa tốt.

Trong những năm vừa qua, một số văn bản, chính sách, kế hoạch hành động quốc gia, kế hoạch BVMT cấp tỉnh v.v.... liên quan đến bảo vệ môi trường không khí đã được ban hành. Năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí đến 2020, tầm nhìn 2025. Tuy nhiên, cho đến nay sau hơn ba năm thực hiện Kế hoạch, có thể nói hơn 90% các nội dung, nhiệm vụ, giải pháp chưa được triển khai thực hiện. Phần lớn các mục tiêu cụ thể không đạt được. Việc bố trí các nguồn lực để thực hiện cũng rất hạn chế, nhỏ giọt. Một số chính sách ưu đãi, khuyến khích chưa được cụ thể hóa.

Công tác thanh tra các nguồn khí thải chưa đạt yêu cầu, nhất là đối với các nguồn

thải nhỏ. Nhiều cơ sở gây ô nhiễm vẫn ngang nhiên hoạt động. Mức xử phạt và hình thức xử phạt chưa đủ răn đe. Chưa công khai kết quả thanh tra mặc dù đã có quy định.

**Thứ tư,** mạng lưới quan trắc tự động chất lượng không khí xung quanh chưa được chú ý đầu tư phát triển.

Đầu tư cho mạng lưới quan trắc tự động không khí nhỏ giọt, không theo quy hoạch, chưa đáp ứng yêu cầu. Cơ chế tài chính để vận hành, bảo dưỡng, bảo trì, thay thế không phù hợp, không kịp thời làm cho nhiều thiết bị chỉ sử dụng được trong thời gian ngắn, gây lãng phí. Cho đến nay, hệ thống quan trắc không khí quốc gia do Tổng cục Môi trường quản lý chỉ bao gồm 6 trạm tại các thành phố Hà Nội, Việt Trì (Phú Thọ), Hạ Long (Quảng Ninh), Huế, Đà Nẵng, Nha Trang (Khánh Hòa), thiếu rất nhiều so với Quy hoạch mạng lưới quan trắc tài nguyên và môi trường do Thủ tướng phê duyệt. Một số tỉnh, thành phố cũng đã dùng ngân sách địa phương ít ỏi của mình trang bị các thiết bị quan trắc không khí tự động như Hà Nội, Vĩnh Phúc, Quảng Ninh, Đồng Nai, Cần Thơ v.v... Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội trước đây đã được đầu tư nhiều cho các thiết bị quan trắc tự động thông qua các dự án quốc tế nhưng sau một số năm vận hành đã hỏng, không có kinh phí sửa chữa duy tu, không còn sử dụng được nữa.

**Thứ năm,** thiếu các cán bộ, chuyên gia trong lĩnh vực không khí, kinh phí còn hạn chế.

Thiếu các đơn vị chuyên trách quản lý chất lượng không khí và rất thiếu cán bộ chuyên sâu về môi trường không khí. Mặc dù chất lượng không khí đang được xã hội quan tâm đặc biệt do chất lượng không khí ngày càng suy giảm, tuy nhiên không có đơn vị chuyên trách quản lý chất lượng không khí ngay cả ở cơ quan trung ương. Cán bộ chuyên sâu về quản lý và kỹ thuật môi trường không khí rất thiếu. Ở cơ quan trung ương thường chỉ có 1-2 người. Ở các cơ quan quản lý môi trường

địa phương, các đô thị thì gần như không có cán bộ chuyên sâu về không khí.

Hàng năm, khoảng trên dưới 1% chi quốc gia được dành cho BVMT ở trung ương và địa phương nhưng tỉ lệ chi cho BVMT không khí so với các nội dung khác rất hạn chế và bất hợp lý. Có thời kỳ kinh phí cho kiểm soát ô nhiễm không khí chỉ chiếm  $\frac{1}{2}$  so với quản lý chất rắn,  $\frac{1}{10}$  so với kiểm soát ô nhiễm nước. Ở trung ương và địa phương, kinh phí dành cho xây dựng chính sách, kiểm kê phát thải, xây dựng báo cáo, đánh giá thiệt hại, dự báo ô nhiễm không khí rất ít, gần như không đáng kể. Mặc dù đã được xác định ưu tiên, nhưng kinh phí cho đầu tư, vận hành đối với các thiết bị quan trắc và phân tích không khí xung quanh, khí thải cũng rất thiếu và ít.

#### **4. Đề xuất một số giải pháp nhằm cải thiện môi trường không khí**

Nhằm từng bước cải thiện chất lượng không khí, nâng cao hiệu quả quản lý môi trường không khí, kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải, cần phải thực hiện một số biện pháp sau đây:

a) Sửa đổi, bổ sung các điều khoản liên quan đến môi trường không khí trong Luật BVMT để lấp các khoảng trống, quản lý thống nhất tập trung. Cần ban hành giấy phép môi trường để kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải. Thúc đẩy nghiên cứu cơ sở khoa học và thực tiễn để xây dựng Luật về không khí sạch.

b) Phân cấp mạnh hơn cho các địa phương trong quản lý các nguồn thải, bảo vệ môi trường không khí xung quanh. Có cơ chế đánh giá cán bộ quản lý môi trường thông qua kết quả cuối cùng.

c) Xây dựng các hướng dẫn thi hành liên quan đến kiểm soát các nguồn khí thải. Tăng cường năng lực thanh tra, kiểm tra, giám sát các nguồn thải khí. Bổ sung các chế tài xử

phạt (ví dụ như phạt theo ngày) để tăng tính răn đe. Công khai thông tin quan trắc, kết quả thanh tra các cơ sở sản xuất.

d) Nâng cao năng lực cán bộ quản lý môi trường không khí các cấp.

e) Tăng cường đầu tư cho hệ thống quan trắc chất lượng không khí tự động liên tục. Đẩy mạnh hoạt động kiểm kê nguồn phát thải khí. Triển khai giám sát ô nhiễm không khí xuyên biên giới.

f) Thắt chặt các tiêu chuẩn môi trường có liên quan đối với phương tiện giao thông cơ giới (tiêu chuẩn xăng dầu, tiêu chuẩn khí thải của các phương tiện giao thông cơ giới). Kiểm soát chặt chẽ khí thải của các loại xe, đặc biệt là xe máy. Khuyến khích xe sử dụng nhiên liệu sạch hơn như LPG, CNG và xe điện.

g) Tổ chức thực hiện đúng tiến độ và đạt hiệu quả các chương trình, đề án quốc gia nhằm giải quyết các vấn đề bức xúc về môi trường không khí thuộc phạm vi quản lý của Bộ ngành, địa phương.

h) Tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý các nguồn thải. Sử dụng mạnh mẽ các mô hình đánh giá khả năng chịu tải, dự báo chất lượng không khí.

i) Tăng cường truyền thông nâng cao nhận thức và sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ môi trường không khí./.



# Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG TỪ HOẠT ĐỘNG SẢN XUẤT NÔNG NGHIỆP VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

■ GS.TS. Trần Đức Viên<sup>1</sup>



Chai nhựa, vỏ thuốc bảo vệ thực vật sau khi sử dụng. Nguồn: Internet

Ô nhiễm môi trường ngày càng nghiêm trọng trên tất cả các lĩnh vực trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản. Để góp phần phục vụ Quốc hội xem xét, thông qua dự án Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi), bài viết này trình bày tổng quan về ô nhiễm môi trường từ hoạt động chăn nuôi, trồng trọt, nuôi trồng thủy sản và đề xuất một số giải pháp về chính sách nhằm phát triển nông nghiệp theo hướng bền vững.

<sup>1</sup> Chủ tịch Hội đồng Học viện Nông nghiệp Việt Nam

## 1. Vài nét khái quát về ô nhiễm môi trường trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp

Trong lĩnh vực trồng trọt, việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng ồ ạt, phát triển không cân đối, thiếu quy hoạch sử dụng đất gắn với bảo vệ môi trường, lạm dụng phân bón, thuốc trừ sâu, hiện tượng đốt rơm rạ tràn lan sau thu hoạch gây ô nhiễm và lãng phí trong sản xuất nông nghiệp.

Việc mua bán, sử dụng bừa bãi thuốc diệt cỏ đã và đang trở thành thảm họa không chỉ đối với người dân trực tiếp sử dụng mà còn đối với cả môi trường sống của đồng bào. Cả nước hiện có 1.562 điểm tồn lưu thuốc BVTV tại 46 tỉnh, thành phố, 200 điểm ô nhiễm do tồn lưu thuốc BVTV có mức độ rủi ro cao, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, đã và đang ảnh hưởng đến môi trường và sức khỏe của người dân tại các khu vực. Đáng chú ý, các kho chứa thuốc BVTV tồn lưu hầu hết được xây dựng từ những năm 80 của thế kỷ trước, khi xây dựng chưa quan tâm đến việc xử lý kết cấu, nền móng để ngăn ngừa khả năng gây ô nhiễm; các kho không được quan tâm tu sửa, gia cố hằng năm cho nên đã và đang trong tình trạng xuống cấp nghiêm trọng.

Mặc dù nhiều địa phương trong cả nước đã xây hố hoặc làm thùng chứa bao bì thuốc BVTV sau sử dụng nhưng vẫn còn một số địa phương chưa thực hiện. Hiện nay, việc thu gom và xử lý chai nhựa, vỏ thuốc BVTV sau khi sử dụng ở các vùng nông thôn còn khá sơ sài. Nhiều người chỉ chôn lấp hoặc đốt chung với rác thải sinh hoạt nên chất độc ảnh hưởng nghiêm trọng tới không khí, đất, nguồn nước và nhất là sức khỏe của người dân.

Theo báo cáo từ World Bank năm 2017, 98% nông dân ở Đồng bằng sông Cửu Long sẽ đốt rơm sau vụ đông - xuân, 90% đốt sau mùa hè và 54% đốt sau mùa thu - đông. Việc đốt các tàn dư nông nghiệp sẽ phát ra các

chất khí gây ô nhiễm và làm tổn hại sức khỏe người dân một cách nghiêm trọng.

Chăn nuôi với đặc điểm sản xuất quy mô hộ gia đình là chủ yếu đã và đang chịu áp lực từ 80 triệu tấn chất thải phát sinh hàng năm. Sự phân hủy chất thải chăn nuôi tạo ra CO<sub>2</sub>, NH<sub>3</sub>, CH<sub>4</sub>, H<sub>2</sub>S, vi khuẩn, nội độc tố, các hợp chất hữu cơ bay hơi, các chất có mùi hôi và những phân tử hạt mịn. Sản xuất chăn nuôi được cho là một trong những nhân tố góp phần chính vào việc tạo ra khí nhà kính. Phân vật nuôi cũng là một nguồn ô nhiễm mùi và có rủi ro phát tán bệnh dịch. Ô nhiễm không khí gồm mùi hôi phát ra từ quá trình phân hủy và mục rữa của các chất hữu cơ trong phân, nước tiểu động vật và thức ăn thừa. Chất thải động vật từ các cơ sở chăn nuôi thải trực tiếp hoặc xử lý chưa đạt tiêu chuẩn thải ra ngoài môi trường mà không có kế hoạch quản lý dinh dưỡng thích hợp đã gây ra vấn đề quá tải phân cho đất và dòng chảy có độc, mầm bệnh từ các chất ô nhiễm.

Thức ăn công nghiệp cũng chứa hormone tăng trưởng, kháng sinh, và một số kim loại nặng đã được tiêu hóa trong phân động vật có thể gây ô nhiễm đất tại địa phương, các nơi chứa nước, và chất lượng không khí nếu chúng được thải ra không qua xử lý với khối lượng lớn hơn năng lực tiếp nhận của các hệ sinh thái.

Nuôi trồng thủy sản với nguy cơ ô nhiễm môi trường, hiện tượng cá chết hàng loạt, thiên tai, dịch bệnh và xung đột môi trường. Đây là hệ lụy tất yếu của việc phát triển nông nghiệp ồ ạt, thiếu kiểm soát của ngành nông nghiệp. Ô nhiễm môi trường do xác thủy sản chết không được xử lý phù hợp có thể dẫn đến xung đột giữa các hộ nuôi trồng thủy sản với các hộ dân xung quanh.

## 2. Một số hạn chế trong công tác bảo vệ môi trường trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam

Ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn đã và đang triển khai các chương trình hành động bảo vệ môi trường và định hướng sản xuất nông nghiệp an toàn và bền vững. Tuy nhiên, sản xuất nông nghiệp là loại hình đặc thù theo không gian và thời gian và phụ thuộc vào ý thức của tất cả các tổ chức, cá nhân trong xã hội nên các chương trình hành động bảo vệ môi trường chưa đạt được như kỳ vọng.

**- Vấn đề ô nhiễm môi trường chưa được kiểm soát hiệu quả:** Mặc dù hệ thống chính sách về bảo vệ môi trường đã được xây dựng tương đối hoàn chỉnh nhưng vấn đề ô nhiễm môi trường ở nước ta chưa được kiểm soát triệt để, nguyên nhân là do quá trình giám sát, thực thi chính sách thiếu hiệu quả, xử lý các hành vi vi phạm chưa đủ sức răn đe.

**- Nguồn nhân lực cho bảo vệ môi trường hạn chế:** Lực lượng cán bộ chuyên trách về BVMT ở nước ta cơ bản được hình thành từ cấp Trung ương tới địa phương nhưng số lượng còn thấp hơn nhiều so với các quốc gia khác trên thế giới và khu vực. Cụ thể, cán bộ BVMT bình quân trên 1 triệu dân của Trung Quốc là 40 người, của Thái Lan là 42 người, Campuchia là 55 người, Singapore là 350 người, Malaysia là 100 người, Canada là 155 người, Anh là 204 người thì Việt Nam chỉ có 29 người (số liệu của Bộ Tài nguyên & Môi trường năm 2020). Không những thế, trong lĩnh vực Tài nguyên & Môi trường số lượng cán bộ thực hiện nhiệm vụ BVMT so với lĩnh vực đất đai chênh lệch lớn, đây là hiện trạng phổ biến ở các Phòng Tài nguyên & Môi trường cấp huyện ở nước ta.

**- Việc tiếp cận công lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của nước ta còn hạn chế:** Ô nhiễm môi trường gia tăng làm ảnh hưởng xấu đến chất lượng đời sống và sức khỏe của người dân. Tuy nhiên, số lượng người dân bị ảnh

hưởng khiếu nại với cơ quan nhà nước về tình trạng này còn rất hạn chế. Cụ thể theo UNDP năm 2012, có tới 31% số người dân được phỏng vấn cho rằng họ đang sống trong môi trường bị ô nhiễm. Tuy nhiên, chỉ có 12% số người này khiếu kiện lên chính quyền để yêu cầu khắc phục tình trạng ô nhiễm. Trong 12% đó, tỷ lệ được giải quyết khiếu nại chỉ là 38%, 48% chưa giải quyết xong và 22% không được giải quyết hoặc không nhận được phản hồi từ cơ quan chức năng.

**- Bất cập trong xử lý vi phạm về môi trường:** Mức xử phạt vi phạm hành chính mặc dù đã được tăng lên theo thời gian, tuy nhiên số vụ vi phạm hành chính về môi trường có xu hướng tăng. Trong đó, chủ yếu là do các cơ sở sản xuất kinh doanh xả thải chất thải chưa đạt quy chuẩn ra ngoài môi trường để tiết kiệm chi phí và gia tăng lợi nhuận. Bên cạnh đó, số vụ vi phạm về môi trường bị xử lý hình sự chiếm tỷ lệ rất nhỏ (Khoảng 2%) so với tổng số vụ vi phạm. Nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng này hầu hết được các cơ quan chức năng cho là không đủ căn cứ để khởi tố hình sự.

**- Hạn chế trong việc ban hành các quy chuẩn kỹ thuật môi trường:**

+ Hiện một số quy chuẩn kỹ thuật môi trường tỏ ra không phù hợp với thực tế và trình độ phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Các thông số môi trường quy định còn quá cao so với quy định của các nước khác trong khu vực. Ví dụ: theo QCVN 62 – Quy chuẩn về nước thải chăn nuôi thì gần như các cơ sở chăn nuôi ở nước ta không thể đáp ứng được với các ngưỡng quy định trong quy chuẩn. Đây là lý do Bộ Tài Nguyên và Môi Trường, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đang phải điều chỉnh QCVN 62.

+ Thiếu hụt một số quy chuẩn cho các khu vực và lĩnh vực đặc thù, đặc biệt là trong lĩnh





Hình ảnh đốt rơm rạ gây ô nhiễm không khí. Nguồn: danviet.vn

vực nông nghiệp, nông thôn. VD: Chưa có các quy chuẩn riêng cho các sản xuất làng nghề (hiện vẫn đang sử dụng quy chuẩn chung đối với lĩnh vực sản xuất công nghiệp).

- **Phân định thẩm quyền nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chưa rõ ràng:** Luật BVMT chưa quy định rõ ràng giữa quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường với quản lý nhà nước về khai thác, sử dụng và bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên như: Tài nguyên rừng, đất đai, nước, khoáng sản... Điều này nhiều khi dẫn đến sự chùng chểo trong chức năng, thẩm quyền giữa Bộ Tài nguyên & Môi trường với các bộ ngành khác có hoạt động liên quan đến quản lý môi trường.

### 3. Một số giải pháp về chính sách trong lĩnh vực môi trường nông nghiệp

**Một là,** tăng cường nhận thức về ô nhiễm nông nghiệp giữa các nhà hoạch định chính sách, người tiêu dùng, cộng đồng bị ảnh hưởng và các nhà sản xuất của đất nước bằng các chương trình truyền thông và giáo dục cộng đồng nhằm thay đổi thái độ và hành vi đối với môi trường. Đây là giải pháp cơ bản nhằm giải quyết ô nhiễm đã được nhiều nhà khoa học và nhà quản lý đề xuất.

**Hai là,** cần triển khai ngay các biện pháp kiểm soát môi trường nông nghiệp thông qua cơ chế chính sách kiểm soát vật tư nông nghiệp theo định hướng bảo vệ môi trường. Sử dụng thuốc bảo vệ thực vật (BVTV) để bảo

vệ một nền sản xuất nông nghiệp bền vững phải đi đôi với việc bảo vệ sức khỏe cộng đồng và môi trường. Nên chăng Nhà nước cần có chế độ ưu đãi, hỗ trợ cho các chương trình sản xuất và ứng dụng các sản phẩm hữu cơ, vi sinh vào công tác phòng trừ sinh vật gây hại tài nguyên thực vật. Chọn lọc các loại thuốc, dạng thuốc bảo vệ thực vật an toàn có tính chọn lọc cao, phân giải nhanh trong môi trường; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ thực vật. Phối hợp các lực lượng liên ngành trong kiểm tra, kiểm soát việc nhập lậu thuốc bảo vệ thực vật.

**Ba là**, xây hố, làm thùng chứa bao bì thuốc BVTV sau sử dụng là một trong các giải pháp để quản lý ô nhiễm do bao bì thuốc BVTV sau dùng gây ra.

**Bốn là**, công nghệ đốt than sinh học từ rơm rạ đã được Viện Môi trường Nông nghiệp phát triển ứng dụng thành công tại một số tỉnh. Nguyên lý sản xuất than sinh học là đốt ở điều kiện yếm khí để tạo nhiệt lượng cao, giữ lại hàm lượng carbon, bền vững bón trong đất để cải thiện độ phì đất, tăng hoạt tính vi sinh vật trong đất và nâng cao năng suất cây trồng. Giải pháp này cần được phát huy, nhân rộng để hỗ trợ người dân về kỹ thuật sản xuất than sinh học từ chất thải trồng trọt.

**Năm là**, tích cực triển khai chương trình *ba giảm* (giảm lượng đạm bón, giảm thuốc bảo vệ thực vật, giảm lượng hạt giống gieo đối với các tỉnh phía Nam hoặc giảm lượng nước tưới đối với các tỉnh phía Bắc), *ba tăng* (tăng năng suất, tăng chất lượng sản phẩm và tăng hiệu quả kinh tế), bón phân theo bảng so màu, tiết kiệm tối đa lượng đạm bón nhưng vẫn đem lại năng suất cao. Tổ chức hướng dẫn sử dụng phân bón hợp lý theo nguyên tắc “*năm đúng*”: đúng loại phân, đúng lúc, đúng đối tượng, đúng thời vụ, đúng cách bón sẽ góp phần tăng hiệu suất sử dụng phân bón, tránh lãng phí và giảm ô nhiễm môi trường.

**Sáu là**, Bộ Tài nguyên & Môi trường sớm rà soát, sửa đổi QCVN 62 về chất thải chăn nuôi cho phù hợp và tăng tính khả thi trong quá trình thực hiện trên thực tế. Cần xem xét đến trình độ khoa học kỹ thuật, tình hình kinh tế, trình độ sản xuất của chủ các cơ sở sản xuất chăn nuôi.

**Bảy là**, sớm ban hành chính sách khuyến khích việc tái chế, tái sử dụng chất thải trong lĩnh vực sản xuất nông nghiệp để giảm thiểu phát sinh chất thải và tận dụng dinh dưỡng. Đây là giải pháp đã được nhiều quốc gia trên thế giới thực hiện, thậm chí ở Nhật Bản đã ban hành luật “Tái chế chất thải” áp dụng đối với các cơ sở sản xuất kinh doanh.

**Tám là**, tăng cường hợp tác giữa các bên liên quan thông qua việc làm rõ thẩm quyền, trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường giữa Bộ Tài nguyên & Môi trường và Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn trong các lĩnh vực quản lý về: Tài nguyên rừng, đa dạng sinh học, Quản lý chất thải chăn nuôi, khai thác và sử dụng tài nguyên nước.

**Chín là**, ban hành quy trình, quy chuẩn xử lý chất thải nguy hại trong lĩnh vực chăn nuôi. Hiện tại, vật nuôi khi nhiễm dịch sẽ được coi là chất thải nguy hại, nhưng Bộ Tài nguyên & Môi trường chưa có hướng dẫn cụ thể trong việc xử lý loại chất thải này mà vẫn áp dụng theo hướng dẫn của Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn./.

**Trong khuôn khổ Ấn phẩm, Ban Biên tập đăng tải phiên bản rút gọn. Để xem phiên bản đầy đủ, chi tiết của bài viết, xin trân trọng đề nghị Quý đại biểu truy cập địa chỉ: [Https://www.thuvienso.quochoi.vn](https://www.thuvienso.quochoi.vn) hoặc gửi yêu cầu thông tin trực tuyến phục vụ đại biểu tại địa chỉ: [Https://www.hht.quochoi.vn](https://www.hht.quochoi.vn).**

# TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI MÔI TRƯỜNG NHÌN TỪ NHU CẦU HOÀN THIỆN THỂ CHẾ

■ GS.TS Lê Hồng Hạnh



Hình ảnh minh họa hành vi gây ô nhiễm, thiệt hại môi trường. Nguồn: PanNature

## 1. Nguyên nhân của những hạn chế trong bồi thường thiệt hại môi trường

Thực tiễn ở Việt Nam trong vài thập kỷ gần đây cho thấy, ô nhiễm môi trường và thiệt hại môi trường (THMT) ngày càng trở nên nghiêm trọng nhưng trách nhiệm của người gây ô nhiễm nói chung và doanh nghiệp nói riêng chưa tương ứng với thiệt hại gây ra. Thực trạng này được giải thích bởi các lý do sau:

**Thứ nhất**, thể chế về bảo vệ môi trường (BVMT) chưa thực sự tạo ra được nền tảng vững chắc cho việc xác định trách nhiệm của doanh nghiệp trong bồi thường THMT mà hoạt động sản xuất kinh doanh của mình gây ra.

**Thứ hai**, các cơ quan thực thi pháp luật trước hết là các tòa án vẫn chưa có cách tiếp

cận phù hợp với các yêu cầu bồi thường thiệt hại mặc dù BLDS năm 2015, BLTTDS năm 2015 đã được hoàn thiện đáng kể ở khía cạnh này. Một trong những cản trở cho việc đòi bồi THMT là khởi kiện tập thể, khởi kiện nhân danh cộng đồng bị thiệt hại. Tuy nhiên, thực tế cho thấy tòa án còn khá lúng túng trước những vụ kiện tập thể như vậy.

**Thứ ba**, doanh nghiệp chưa ý thức đầy đủ trách nhiệm của mình đối với những THMT. Việc doanh nghiệp lẩn tránh trách nhiệm BVMT dưới nhiều lý do khác nhau, đặc biệt là vì để giảm chi phí từ việc đầu tư vào các giải pháp BVMT chưa bị xử lý đúng mức. Điều này đã góp phần làm giảm hiệu lực của pháp luật BVMT đối với hoạt động sản xuất kinh doanh.

**Thứ tư**, pháp luật, yếu tố cơ bản của thể chế về bồi thường THMT có nhiều bất cập. Theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 161 Luật BVMT 2014, BTTH do ô nhiễm môi trường là một loại tranh chấp về môi trường. Các quy định về giải quyết tranh chấp về môi trường nói chung và bồi thường THMT nói riêng chưa phù hợp với bản chất của các tranh chấp này nên tính khả thi thấp. Cụ thể là:

***i) Quy định thẩm quyền hoà giải thiếu khả thi***

Theo quy định tại điểm d khoản 3 Điều 143 Luật BVMT năm 2014, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã có trách nhiệm hoà giải đối với các tranh chấp về môi trường phát sinh trên địa bàn. Như vậy, khi xảy ra tranh chấp về bồi thường THMT, UBND cấp xã có trách nhiệm hoà giải theo quy định của pháp luật về hoà giải (khoản 3 Điều 143 Luật BVMT năm 2014). Đa số các tranh chấp yêu cầu BTTH do ô nhiễm môi trường rất phức tạp nên hầu như UBND cấp xã không thể tiến hành hoà giải được. UBND cấp xã chỉ dừng lại ở việc tiếp nhận khiếu nại, tố cáo và thông thường phải nhờ đến sự can thiệp của UBND cấp tỉnh hoặc Chính phủ.

***ii) Các quy định về giải quyết tranh chấp môi trường bằng toà án chưa có tính hệ thống và chưa phù hợp với bản chất của tranh chấp môi trường***

Hiện nay, các quy định pháp luật về giải quyết tranh chấp môi trường ở Việt Nam chưa được xây dựng một cách có hệ thống, tập trung. Pháp luật tố tụng dân sự hiện hành không có quy định riêng về thẩm quyền của toà án các cấp đối với giải quyết tranh chấp môi trường. Các quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp môi trường được quy định rải rác ở nhiều VBQPPL khác nhau như Hiến pháp năm 2013, Luật BVMT năm 2014; BLDS năm 2015; BLTTDS năm 2015, Luật Tài nguyên nước năm 2013, Nghị định số 03/2015/NĐ-CP... Điều này dẫn đến khó khăn trong xác định thẩm quyền của toà án và ranh giới giữa thẩm quyền của toà án và các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Theo pháp luật hiện hành thì việc giải quyết tranh chấp yêu cầu BTTH do ô nhiễm môi trường được thực hiện theo quy định pháp luật về giải quyết tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng nên nguyên đơn có thể lựa chọn khởi kiện tại toà án nơi mình cư trú, làm việc, có trụ sở hoặc tại toà án nơi xảy ra việc gây thiệt hại (điểm d khoản 1 Điều 40 BLTTDS năm 2015). Tuy nhiên, từ thực tiễn nhiều vụ việc cho thấy ô nhiễm môi trường có thể gây thiệt hại cho người dân sống ở nhiều địa phương khác nhau với tính chất phức tạp. Việc khiếu kiện không chỉ liên quan tới chủ thể khởi kiện là người dân mà còn liên quan tới các cơ quan, tổ chức khởi kiện để BVMT tự nhiên. Quy định về thẩm quyền giải quyết tranh chấp BTTH theo sự lựa chọn của nguyên đơn khó phù hợp với đặc thù của tranh chấp BTTH do ô nhiễm môi trường. Quy định này sẽ dẫn đến tình trạng cùng vụ việc nhưng có quá nhiều toà án phải thụ lý giải quyết tùy theo sự lựa chọn của nguyên đơn.

Bên cạnh đó, các tranh chấp yêu cầu bồi thường THMT có đặc thù là THMT tồn tại dưới rất nhiều dạng, liên quan đến nhiều chủ thể và giá trị thiệt hại lớn hoặc cực lớn xét về tổng thể. Do đó, nếu thiếu những thẩm phán chuyên trách về môi trường để giải quyết thì sẽ gặp rất nhiều lúng túng, khó khăn trong quá trình giải quyết. Các quyết định, bản án của toà án trong nhiều trường hợp sẽ khó giải quyết được triệt để các vấn đề tranh chấp cũng như khôi phục kịp thời quyền và lợi ích của người bị thiệt hại.

***iii) Chưa quy định rõ thẩm quyền của Trọng tài đối với việc giải quyết tranh chấp về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường***

Theo quy định tại Điều 2 Luật Trọng tài Thương mại năm 2010, thẩm quyền giải quyết các tranh chấp của Trọng tài gồm: i) Tranh chấp giữa các bên phát sinh từ hoạt động thương mại; ii) Tranh chấp phát sinh giữa các bên trong đó ít nhất một bên có hoạt động thương mại; iii) Tranh chấp khác giữa các bên mà pháp luật quy định được giải quyết bằng Trọng tài.

Quy định này cho thấy Trọng tài thương mại vẫn có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về BTTH do ô nhiễm môi trường vì trong quan hệ tranh chấp này đã đảm bảo trường hợp có ít nhất một bên có hoạt động thương mại, đó là các chủ thể kinh doanh xả thải gây ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, thực tế các vụ việc tranh chấp về BTTH do ô nhiễm môi trường cho thấy người dân thường lựa chọn hình thức khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết tranh chấp hơn là yêu cầu Trọng tài bởi lẽ tên gọi “trọng tài thương mại” hạn chế việc lựa chọn Trọng tài để giải quyết tranh chấp về môi trường nói chung và tranh chấp về yêu cầu bồi thường môi trường nói riêng.

## 2. Một số khuyến nghị hoàn thiện thể chế trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường

### 2.1. Bổ sung, sửa đổi một số quy định của BLDS năm 2015

**Một là**, ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện trách nhiệm BTTH do ô nhiễm môi trường phù hợp với quy định của BLDS năm 2015, Luật BVMT năm 2014 và Bộ Luật tố tụng dân sự năm 2015, chấm dứt việc áp dụng các văn bản hướng dẫn Bộ luật dân sự 2005, Bộ luật tố tụng dân sự 2004, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã hết hiệu lực.

**Hai là**, quy định rõ trường hợp cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện riêng lẻ hoặc cùng khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại và cơ chế khởi kiện trong trường hợp cùng khởi kiện.

**Ba là**, quy định trách nhiệm chứng minh thiệt hại về môi trường tự nhiên trong mọi trường hợp thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý môi trường.

**Bốn là**, sửa đổi Điều 602 Bộ Luật dân sự để xác định rõ hơn chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Cụ thể như sau: “*Cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp bao gồm cả pháp nhân thương mại gây thiệt hại môi trường thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi*”.

**Năm là**, bổ sung một trường hợp không áp dụng thời hiệu khởi kiện vào Điều 155 BLDS năm 2015. Cụ thể:

*“Điều 155. Không áp dụng thời hiệu khởi kiện*

*Khoản 4a. Yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường gây ra”*

**Sáu là**, để bao trùm được các đặc thù trong bồi thường thiệt hại môi trường, Điều 587 BLDS năm 2015 “*Bồi thường thiệt hại do nhiều người cùng gây ra*”, cần sửa đổi như sau: “*Trường hợp cùng gây thiệt hại thì những người gây thiệt hại phải liên đới bồi thường cho người bị thiệt hại. Mỗi người gây thiệt hại bồi thường mức tương ứng với mức độ lỗi mà mình chứng minh được. Phần thiệt hại còn lại chia đều cho những người không chứng minh được mức độ lỗi.*”

### 2.2. Bổ sung, sửa đổi một số quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014

**Một là**, bổ sung vào Điều 143 “Trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường của Ủy ban nhân dân các cấp” khoản 4 về nghĩa vụ của UBND các cấp, Bộ Tài nguyên và Môi trường khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường tự nhiên. Cụ thể:

*“4. Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND các cấp khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường tự nhiên trong phạm vi địa bàn thuộc quyền quản lý của mình”.*

**Hai là**, bổ sung vào Điều 162 Luật BVMT quy định sau đây để đảm bảo tính thống nhất về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại môi trường. Cụ thể: “*Cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp bao gồm cả pháp nhân thương mại gây thiệt hại môi trường thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi*”.

**Ba là**, bổ sung, sửa đổi khoản 4 Điều 165 Luật BVMT năm 2014 để loại bỏ bất cập gây khó khăn cho việc xác định thiệt hại môi trường:

*“4. Việc tính chi phí thiệt hại về môi trường được quy định như sau:*

a) Chi phí bồi thường thiệt hại môi trường thực tế xảy ra và chi phí trong quá trình khôi phục tình trạng môi trường tự nhiên sau thời điểm gây ô nhiễm, suy thoái;

b) Chi phí giảm thiểu hoặc triệt tiêu nguồn gây thiệt hại;

c) Chi phí thu thập căn cứ, bằng chứng để xác định lỗi và mức bồi thường thiệt hại.”

**Bốn là**, sửa đổi khoản 1 và bổ sung khoản 2 vào Điều 107 Luật BVMT năm 2014 về “Trách nhiệm trong khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường” như sau:

“1. Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm sau:

a) Có phương án cải tạo, phục hồi môi trường khi tiến hành các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường;

b) Tiến hành biện pháp khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường khi gây ô nhiễm môi trường;

c) Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ô nhiễm môi trường mà không tự thỏa thuận xác định trách nhiệm thì cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường phải làm rõ trách nhiệm của từng cá nhân, tổ chức chịu trách nhiệm khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường”.

2. Việc thực hiện trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường không giải phóng các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân vi phạm khỏi trách nhiệm bồi thường thiệt hại đã xảy ra.”

**Năm là**, sửa đổi khoản 1 và bổ sung 3 khoản vào Điều 160 Luật BVMT năm 2014:

“1. Tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, gây thiệt hại cho tổ chức và cá nhân khác, có trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi môi trường, bồi thường thiệt hại.

2. Giữ nguyên

3. Việc bị xử lý hành chính, xử lý hình sự không giải phóng tổ chức, doanh nghiệp, cá

nhân vi phạm khỏi trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”.

### **2.3. Bổ sung, sửa đổi Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015**

**Một là**, bổ sung vào Điều 7 BLTTDS năm 2015 về “Trách nhiệm cung cấp tài liệu, chứng cứ của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền”:

“1. Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm cung cấp đầy đủ và đúng thời hạn cho đương sự, Tòa án, Viện kiểm sát nhân dân (sau đây gọi là Viện kiểm sát) tài liệu, chứng cứ mà mình đang lưu giữ, quản lý khi có yêu cầu của đương sự, Tòa án, Viện kiểm sát theo quy định của Bộ luật này và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ đó; trường hợp không cung cấp được thì phải thông báo bằng văn bản và nêu rõ lý do cho đương sự, Tòa án, Viện kiểm sát.

2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ, số liệu về thực trạng môi trường tự nhiên cho những người khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường theo yêu cầu của họ”.

**Hai là**, bổ sung vào khoản 1 Điều 91 của BLTTDS điểm (c) sau:

“c. Người khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại môi trường không có nghĩa vụ chứng minh lỗi của tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân trong việc gây ô nhiễm môi trường dẫn đến thiệt hại”.

**Ba là**, bổ sung, sửa đổi điểm (d) Khoản 2 Điều 40 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015 như sau:

“d. Người yêu cầu bồi thường thiệt hại về tài sản, sức khỏe và tính mạng do ô nhiễm môi trường gây ra có thể yêu cầu Tòa án nơi mình cư trú, làm việc hoặc nơi xảy ra việc gây thiệt hại giải quyết. Tổ chức, cơ quan nhà nước yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường tự nhiên có thể lựa chọn Tòa án nơi thiệt hại xảy ra hoặc tòa án nơi người gây thiệt hại có trụ sở để giải quyết”.

**Bốn là**, sửa đổi, bổ sung khoản 2, khoản 4 Điều 585 “Nguyên tắc bồi thường thiệt hại” như sau:

“2. Người chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại có thể được giảm mức bồi thường nếu không có lỗi hoặc có lỗi vô ý và thiệt hại quá lớn so với khả năng kinh tế của mình; được miễn trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp bất khả kháng và đã tìm mọi cách để hạn chế thiệt hại; trong trường hợp gây thiệt hại để ngăn chặn thiệt hại khác lớn hơn hoặc gây thiệt hại theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ môi trường.

4. Bên bị thiệt hại có lỗi dẫn đến thiệt hại thì không được bồi thường phần thiệt hại do lỗi của mình gây ra nếu xác định được hoặc sẽ do tòa án quyết định trong trường hợp không định lượng được mức độ thiệt hại do lỗi của bên bị thiệt hại gây ra.”

**Năm là**, Khoản 1 Điều 188 của BLTTDS 2015 cũng quy định “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể khởi kiện một hoặc nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân khác về một quan hệ pháp luật hoặc nhiều quan hệ pháp luật có liên quan với nhau để giải quyết trong cùng một vụ án”. Như vậy, trường hợp một cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện để bảo vệ quyền lợi của mình thì có thể được hiểu là “khởi kiện cá nhân”. Nói cách khác, chỉ có “một cơ quan” hoặc “một tổ chức” hoặc “một cá nhân” khởi kiện để bảo vệ quyền lợi của chính cơ quan, tổ chức, cá nhân đó. Khoản 2 Điều 188 của BLTTDS 2015 quy định nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể cùng khởi kiện một cơ quan, một tổ chức, một cá nhân khác về một quan hệ pháp luật hoặc nhiều quan hệ pháp luật có liên quan với nhau để giải quyết trong cùng một vụ án. Cần sửa đổi Điều 188 Bộ luật TTDS để khắc phục bất cập trong cách hiểu quyền khởi kiện bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nhằm đáp ứng đặc thù của khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại và bao gồm các doanh nghiệp không có tư cách pháp nhân thương mại. Điều 188 cần được sửa đổi như sau:

“Điều 188. Phạm vi khởi kiện

1. Mỗi cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân có thể tự mình khởi kiện một hoặc nhiều cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân khác về một quan hệ pháp luật hoặc nhiều quan hệ pháp luật có liên quan với nhau để giải quyết trong cùng một vụ án.

2. Nhiều cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp cá nhân có thể cùng khởi kiện một cơ quan, một tổ chức, một doanh nghiệp, một cá nhân khác về một quan hệ pháp luật hoặc nhiều quan hệ pháp luật có liên quan với nhau để giải quyết trong cùng một vụ án.

3. Cơ quan, tổ chức, cá nhân quy định tại Điều 187 của Bộ luật này có thể khởi kiện một hoặc nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân khác về một quan hệ pháp luật hoặc nhiều quan hệ pháp luật có liên quan với nhau để giải quyết trong cùng một vụ án”.

**Sáu là**, bổ sung vào Bộ luật tố tụng dân sự quy định hồi tố về trách nhiệm dân sự đối với những thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, môi trường tự nhiên diễn ra sau thời điểm gây ô nhiễm và bồi thường thiệt hại thực tế. Đây là quy định để đảm bảo công lý cho người chịu thiệt hại phát sinh không ngay lập tức ở thời điểm hành vi gây ô nhiễm bị xử lý và bồi thường thiệt hại thực tế được thực hiện./.

*Trong khuôn khổ Ấn phẩm, Ban biên tập đăng tải phiên bản rút gọn. Để xem phiên bản đầy đủ, chi tiết của bài viết, xin trân trọng đề nghị Quý đại biểu truy cập địa chỉ: [Https://www.thuvienso.quochoi.vn](https://www.thuvienso.quochoi.vn) hoặc gửi yêu cầu thông tin trực tuyến phục vụ đại biểu tại địa chỉ: [Https://www.hht.quochoi.vn](https://www.hht.quochoi.vn).*

# QUY ĐỊNH VỀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG DỰ THẢO LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG (SỬA ĐỔI)

■ Bình Nguyên



Hình ảnh minh họa chung tay bảo vệ môi trường. Nguồn: Internet

Qua nghiên cứu Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)<sup>1</sup> (sau đây gọi tắt là dự thảo luật), chúng tôi xin có một số ý kiến trao đổi đối với quy định về sự tham gia của người dân trong việc thực thi pháp luật về môi trường.

## 1. Khôn khổ pháp luật hiện hành về sự tham gia của người dân trong việc thực thi pháp luật về môi trường

Cũng như nhiều quốc gia trên thế giới, ở Việt Nam, bảo vệ môi trường là trách nhiệm của toàn dân. Với quan điểm như vậy, quyền và nghĩa vụ về môi trường của người dân được ghi nhận tại văn bản pháp lý có giá trị cao nhất

là Hiến pháp. Điều 43, Hiến pháp 2013 quy định: “Mọi người đều có quyền sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường.”

Để thực thi quyền hiến định này, Luật Tiếp cận thông tin khẳng định quyền tiếp cận các thông tin về môi trường của người dân thông qua việc tiếp cận các thông tin được các cơ quan nhà nước công khai và yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp thông tin<sup>2</sup>.

Vai trò của người dân trong quá trình thực thi pháp luật về môi trường được quy định cụ thể trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó, Luật quy định cụ thể loại thông tin

<sup>1</sup> Dự thảo trình Ủy ban thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp lần thứ 44 (tháng 4/2020).

<sup>2</sup> Theo quy định tại các Điều 5 và Điều 10, Luật Tiếp cận Thông tin năm 2016.



về môi trường mà Nhà nước có trách nhiệm phải công khai, sự tham gia của người dân và cơ chế để đảm bảo sự tham gia của người dân trong lĩnh vực này (*xem bảng dưới đây*<sup>3</sup>)

## 2. Quy định về sự tham gia của người dân trong việc thực thi pháp luật về môi trường tại dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi)

Mặc dù khuôn khổ pháp lý về vai trò của người dân trong các quy định pháp luật về môi trường đã được hình thành, song theo Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, một trong những bất cập trong công tác thi hành Luật Bảo vệ môi trường là “*thiếu cơ chế phù hợp để phát huy*

*hiệu quả sự tham gia của toàn xã hội, từng doanh nghiệp và người dân đối với công tác bảo vệ môi trường*”<sup>5</sup>. Để khắc phục hạn chế này, dự thảo Luật đã bổ sung một số quy định nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trong việc thực thi pháp luật về môi trường, cụ thể:

Vai trò của người dân trong bảo vệ môi trường được dự thảo Luật khẳng định là một trong những lực lượng nòng cốt. Theo đó, Điều 4, Dự thảo Luật nhấn mạnh: “*Bảo vệ môi trường là quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ của cả hệ thống chính trị, mọi tổ chức, hộ gia đình và cá nhân, trong đó Nhà nước đóng vai*

| Công khai, minh bạch  | Sự tham gia của người dân  | Cơ chế bảo đảm sự tham gia   |
|---|--|--|
| Thông tin môi trường phải được công khai bao gồm: (i) Báo cáo ĐMC, ĐTM <sup>4</sup> và kế hoạch bảo vệ môi trường; (ii) Thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lý chất thải; (iii) Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái, có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; (iv) Các báo cáo về môi trường; (v) Kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường; (vi) Thông tin về chất lượng môi trường; (vii) Quyết định xử lý các cơ sở gây ô nhiễm; (viii) Kết quả điều tra về nguyên nhân, mức độ, phạm vi ô nhiễm và thiệt hại về môi trường. | (i) Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia hoạt động bảo vệ môi trường; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động bảo vệ môi trường.<br>(ii) Hộ gia đình tham gia hoạt động bảo vệ môi trường công cộng và tại khu dân cư.<br>(iii) Tổ chức tự quản về bảo vệ môi trường của cộng đồng dân cư được tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn.<br>(iv) Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có trách nhiệm tuyên truyền, vận động các tổ chức thành viên và nhân dân tham gia hoạt động bảo vệ môi trường. | (i) Đại diện cộng đồng dân cư chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; tổ chức tìm hiểu thực tế tại cơ sở và thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền; có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước có liên quan cung cấp kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý đối với cơ sở; có quyền tham gia đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cơ sở.<br>(ii) Chủ dự án phải tổ chức tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng chịu tác động trực tiếp bởi dự án về báo cáo ĐTM. |

<sup>3</sup> Theo TSKH. Đặng Hùng Võ, Nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, ‘Vai trò tham gia của người dân vào giám sát môi trường’, có tại <https://www.thiennhien.net/2017/01/15/vai-tro-tham-gia-cua-nguoi-dan-va-giam-sat-moi-truong/>, cập nhật ngày 15/01/2017

<sup>4</sup> ĐMC: Đánh giá môi trường chiến lược; ĐTM: Đánh giá tác động môi trường

<sup>5</sup> Theo Báo cáo số 37/BC-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường tổng kết 05 năm thi hành Luật bảo vệ môi trường

*trò kiến tạo, quản lý; doanh nghiệp, cộng đồng và người dân là lực lượng nòng cốt; Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị, xã hội giám sát, vận động thực hiện bảo vệ môi trường”.*

Trên cơ sở đó, dự thảo Luật quy định người dân được chủ dự án tham vấn, lấy ý kiến trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường (Điều 40, dự thảo Luật); được tiếp cận các thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường (Mục 2, Chương IX, dự thảo Luật); được tham gia các hoạt động về môi trường thông qua Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư (Chương XIII dự thảo Luật).

So với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, dự thảo Luật đã tách bạch quyền và trách nhiệm của tổ chức chính trị - xã hội (Điều 175) và quyền và trách nhiệm của tổ chức xã hội (Điều 176) trong bảo vệ môi trường. Bên cạnh việc người dân được lấy ý kiến trong quá trình chủ đầu tư thực hiện đánh giá tác động môi trường, người dân còn có thể thông qua Mặt trận Tổ Quốc thực hiện việc *chất vấn, giám sát, phản biện xã hội việc thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật*<sup>6</sup>, hoặc thông qua các tổ chức chính trị - xã hội có quyền phản biện xã hội đối với *các quy hoạch, dự án, đề án, chương trình, kế hoạch có liên quan đến bảo vệ môi trường do các cơ quan quản lý nhà nước và chủ cơ sở thực hiện theo quy định của pháp luật*<sup>7</sup>. Trách nhiệm công khai, minh bạch thông tin về môi trường của cơ quan quản lý nhà nước, chủ đầu tư cũng được nâng cao thông qua các quy định về yêu cầu cung cấp thông tin đầy đủ, cập nhật, chính xác tới người dân và cộng đồng dân cư<sup>8</sup>.

### **3. Một số đề xuất nhằm phát huy vai trò của người dân trong việc thực thi pháp luật về môi trường**

Mặc dù cơ chế về sự tham gia gián tiếp của người dân thông qua Mặt trận Tổ quốc, các tổ

chức chính trị - xã hội đã được dự thảo Luật tách bạch và quy định cụ thể hơn so với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 song để những quy định này có tính khả thi, dự thảo Luật cần bổ sung thêm quy định về trách nhiệm tiếp thu, giải trình các ý kiến góp ý của người dân, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ Quốc, các tổ chức chính trị - xã hội. Theo chúng tôi, Ban soạn thảo cần nghiên cứu và tham khảo quy định thực hiện dân chủ cơ sở về bảo vệ môi trường đã từng được quy định tại Điều 105, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005. Bên cạnh việc bổ sung trách nhiệm giải trình, để các quy định về công khai, minh bạch thông tin về môi trường cho người dân không mang tính hình thức, dự thảo Luật cũng cần phải quy định cụ thể cách thức, tần suất cung cấp thông tin và trách nhiệm pháp lý khi việc công bố thông tin này không được thực hiện theo luật định.

Đối với các quy định liên quan đến sự tham gia của người dân trong hoạt động đánh giá tác động môi trường, dự thảo Luật cần quy định cụ thể quy trình tham vấn người dân (tham vấn ở mức độ nào, ai là đại diện cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản...). Để bảo đảm việc tham vấn có hiệu quả, đặc biệt là đối với các dự án lớn, ảnh hưởng sâu sắc đến môi trường, dân cư và sự phát triển bền vững, dự thảo Luật cần quy định rõ những đối tượng chịu tác động trực tiếp từ dự án. Phạm vi đối tượng được tham vấn về báo cáo đánh giá tác động môi trường không chỉ có chính quyền cấp xã, tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư mà còn tham vấn các chuyên gia, các nhà khoa học chuyên ngành, nhà nghiên cứu, các trường đại học nhằm đảm bảo tính khách quan, khoa học và toàn diện. Song song với việc quy định chi tiết quy trình tham vấn, dự thảo Luật cũng cần bổ sung thêm quy định về trách nhiệm của chủ dự án đối với các ý kiến của các đối tượng được tham vấn./.

<sup>6</sup> Điểm b, Khoản 1, Điều 174, Dự thảo Luật

<sup>7</sup> Điểm c, Khoản 1, Điều 175, Dự thảo Luật.

<sup>8</sup> Mục 2, Chương IX và Điểm a, Khoản 1, Điều 177, Dự thảo Luật

# KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ VÀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

■ PGS.TS Lê Bộ Lĩnh<sup>1</sup>



*Hình ảnh minh họa công nghệ thân thiện môi trường. Nguồn: Internet*

**D**ự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) lần này đã tiếp tục hoàn thiện một số nội dung liên quan đến khía cạnh khoa học, công nghệ trong bảo vệ môi trường như những quy định liên quan đến vấn đề về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường, các quy định về đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường; các công cụ kinh tế và nguồn lực bảo vệ môi trường...

Tuy nhiên, cách tiếp cận của dự thảo Luật dường như vẫn chú trọng nhiều hơn về xử lý hậu quả môi trường trong các lĩnh vực mà chưa quan tâm nhiều

<sup>1</sup> Phó Chủ nhiệm Ủy ban KHCN&MT Quốc hội khóa XIII, nguyên Phó Tổng Thư ký Quốc hội, nguyên Phó Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội

đến các khía cạnh khoa học, công nghệ theo nghĩa công nghệ vừa là nguồn gốc, vừa là giải pháp cho việc giải quyết những vấn đề về môi trường, đặc biệt là trong bối cảnh hiện đại. Với cách tiếp cận như vậy, cần cân nhắc để nếu không bổ sung một chương hoặc mục riêng về vấn đề khoa học công nghệ trong bảo vệ môi trường thì xuyên suốt dự thảo Luật cần thấu triệt các khía cạnh khoa học công nghệ trong bảo vệ môi trường, nhất là trong bối cảnh chúng ta đang chuyển sang mô hình tăng trưởng mới dựa trên ứng dụng khoa học, công nghệ để nâng cao hiệu quả của nền kinh tế và thực hiện phát triển bền vững, tăng trưởng xanh. Chính vì thế, trong quá trình tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật thời gian tới, cần quan tâm hơn một số vấn đề sau đây:

**Một là**, cần xác định khoa học công nghệ là nền tảng của các chính sách về môi trường, bao gồm từ quy hoạch, kế hoạch, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và giải quyết những vấn đề ô nhiễm môi trường theo lĩnh vực hoạt động cũng như theo các yếu tố cấu thành môi trường. Nếu tất cả những vấn đề này đều dựa trên cơ sở khoa học một cách xác đáng thì chắc chắn hiệu quả của việc bảo vệ môi trường sẽ được nâng cao. Do môi trường là một lĩnh vực tổng hợp cần có sự nghiên cứu một cách bài bản mới có thể đưa ra những giải pháp để bảo vệ hoặc khắc phục. Ở đây, những nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu dự báo về môi trường có một ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhất là những lĩnh vực mới như biến đổi khí hậu. Ở tất cả các quốc gia phát triển hoặc những quốc gia thực hiện tốt hoạt động bảo vệ môi trường, khoa học môi trường là lĩnh vực được đặc biệt quan tâm đầu tư phát triển. Về dài hạn, chúng ta cần xây dựng và phát triển lĩnh vực khoa học môi trường như một lĩnh vực khoa học liên ngành. Có thể nói, những hệ lụy về môi trường, những sự cố môi trường xảy ra trong thời gian vừa qua một phần là do chúng ta đã thiếu những nghiên cứu thấu đáo làm cơ sở

cho công tác quy hoạch nói chung cũng như cho việc đánh giá môi trường chiến lược hoặc đánh giá tác động môi trường của những dự án cụ thể. Việc thiếu nghiên cứu cơ bản và cơ sở dữ liệu về môi trường cũng là lý do giải thích vì sao việc đánh giá tác động môi trường nhiều khi được thực hiện một cách thụ động hoặc còn hình thức. Nhiều dự án khi đã quyết định chủ trương đầu tư mới bắt đầu có sự vào cuộc của các chuyên gia. Điều này đã ảnh hưởng không nhỏ đến tiến độ và hiệu quả thực hiện các dự án kinh tế và rộng hơn là công tác quy hoạch phát triển từ cấp trung ương đến cấp địa phương.

Do đó, cần nghiên cứu để quy định trong Dự thảo Luật một vấn đề có tính nguyên tắc là: Bảo vệ môi trường phải dựa trên việc nghiên cứu và ứng dụng thành tựu khoa học, công nghệ về môi trường và biến đổi khí hậu.

**Hai là**, mặc dù ô nhiễm môi trường có nguyên nhân trực tiếp từ các hoạt động sản xuất kinh doanh và dân sinh nhưng chúng ta phải thừa nhận rằng nguồn gốc thực sự của những vấn đề môi trường nan giải này có liên quan đến công nghệ. Nói cách khác là liên quan đến tiến trình công nghiệp hóa mà cụ thể là đến mô hình công nghiệp hóa và ứng dụng công nghệ tiêu tốn tài nguyên không có khả năng tái tạo, công nghệ không thân thiện với môi trường. Hệ quả là ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước, ô nhiễm đất và cạn kiệt các nguồn tài nguyên. Vì vậy, nếu tiếp tục duy trì mô hình tăng trưởng cũ và nếu vẫn dựa trên các công nghệ hiện nay thì cùng với tiến trình phát triển kinh tế và gia tăng dân số, những vấn đề về môi trường sẽ ngày càng trở nên trầm trọng và sẽ dẫn đến khủng hoảng môi trường. Trên phạm vi thế giới, đã có tính toán cho rằng, hiện nay loài người đã tiêu dùng đến 1,7 trái đất, nghĩa là các nguồn tài nguyên không có khả năng tái tạo không kịp phục hồi và chỉ có mất đi cùng với sự gia tăng dân số và sự phát triển của công nghiệp dựa

trên các công nghệ hiện nay. Điều đó có nghĩa là việc xử lý ô nhiễm môi trường đối với các thành phần môi trường và theo các lĩnh vực như được quy định ở trong dự thảo Luật cần cân nhắc kỹ nếu không chỉ thiên về giải quyết phần nổi của vấn đề. Vì vậy, cần nghiên cứu tiếp cận theo hướng xử lý những vấn đề môi trường từ gốc, tức là từ việc hạn chế sử dụng các công nghệ tiêu tốn tài nguyên không có khả năng tái tạo. Đây là một vấn đề nan giải đối với các quốc gia đang trong tiến trình công nghiệp hóa, trong đó có Việt Nam. Việc kết hợp giữa giải quyết những nhu cầu và lợi ích trước mắt của nền kinh tế với triển vọng lâu dài của sự phát triển bền vững là một vấn đề không hề đơn giản, mặc dù chúng ta luôn quán triệt việc không đánh đổi môi trường để có tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, cần thể hiện xuyên suốt trong dự thảo Luật việc hạn chế tối đa sử dụng các công nghệ dựa trên tiêu tốn nguồn tài nguyên không có khả năng tái tạo và đặc biệt phải ngăn cấm sử dụng công nghệ cũ, công nghệ lạc hậu gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

**Thứ ba**, có một lợi thế cho các nước đi sau là đang xuất hiện những giải pháp công nghệ cho việc bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Đó chính là sự phát triển của công nghệ môi trường mới nhằm giúp giải quyết một số vấn đề môi trường lớn nhất mà các quốc gia phải đối mặt khi xã hội chuyển sang hướng bền vững hơn, nền kinh tế carbon thấp. Công nghệ môi trường còn được gọi là công nghệ 'xanh' hoặc 'sạch' và đề cập đến sự phát triển của các công nghệ mới nhằm bảo tồn, giám sát hoặc giảm tác động tiêu cực của công nghệ đối với môi trường và tiêu thụ tài nguyên. Do đó, cũng cần cân nhắc, nghiên cứu để dự thảo Luật có những chính sách khuyến khích sử dụng công nghệ xanh, sạch.

Dưới đây là một số xu hướng công nghệ mới thân thiện với môi trường đang ngày càng được các quốc gia quan tâm phát triển:

### **1) Năng lượng tái tạo**

Năng lượng tái tạo còn được gọi là 'năng lượng sạch', là năng lượng được thu thập từ các tài nguyên tái tạo, được bổ sung tự nhiên như ánh sáng mặt trời, gió, mưa, thủy triều, sóng và địa nhiệt. Công nghệ môi trường hiện đại đã cho phép chúng ta nắm bắt nguồn năng lượng tự nhiên này và chuyển đổi thành điện năng hoặc nhiệt hữu ích thông qua các thiết bị như tấm pin mặt trời, tua bin gió và nước, phản ánh tác động tích cực của công nghệ đối với môi trường.

Vượt qua than vào năm 2015 để trở thành nguồn sản xuất điện lớn thứ hai, các nguồn tái tạo hiện đang sản xuất hơn 20% điện năng của Vương quốc Anh và có thể đạt 30% trong năm 2020. Năng lượng tái tạo cũng phù hợp với các khu vực xa xôi và các nước đang phát triển, nơi năng lượng thường rất quan trọng trong sự phát triển của con người.

Chi phí cho các công nghệ năng lượng tái tạo như các tấm pin mặt trời và tua-bin gió đang giảm và đầu tư của chính phủ đang tăng lên. Điều này đã góp phần tăng số lượng lắp đặt năng lượng mặt trời trên mái nhà ở Úc từ khoảng 4.600 hộ gia đình lên hơn 1,6 triệu hộ trong giai đoạn 2007-2017.

### **2) Công nghệ thông minh**

Công nghệ ngôi nhà thông minh sử dụng các thiết bị như liên kết cảm biến và các thiết bị khác được kết nối với Internet of Things (IoT) có thể được giám sát và lập trình từ xa để tiết kiệm năng lượng ở mức tốt nhất và đáp ứng nhu cầu của người dùng.

Internet of Things (IoT) là một mạng lưới các đối tượng kết nối internet có thể thu thập và trao đổi dữ liệu bằng cách sử dụng các công nghệ cảm biến. Dữ liệu này cho phép các thiết bị trong mạng tự động 'đưa ra quyết định' dựa trên thông tin thời gian thực. Ví dụ, hệ thống chiếu sáng thông minh chỉ chiếu

sáng các khu vực yêu cầu và bộ điều chỉnh nhiệt thông minh giữ nhiệt độ trong nhà ở mức nhất định với những thời điểm nhất định trong ngày, do đó giảm lãng phí.

Công nghệ môi trường này đã được kích hoạt bằng cách tăng kết nối với internet do sự gia tăng sẵn có của WiFi, Bluetooth và các cảm biến thông minh trong các tòa nhà và thành phố. Các chuyên gia dự đoán rằng, các thành phố của tương lai sẽ là nơi mà mọi chiếc xe hơi, điện thoại, điều hòa, ánh sáng và nhiều thứ khác được kết nối với nhau, mang đến khái niệm về “thành phố thông minh” tiết kiệm năng lượng.

Internet tiếp tục chứng minh tác động tích cực của công nghệ đối với môi trường do thực tế là phương tiện truyền thông xã hội có thể nâng cao nhận thức về vấn đề toàn cầu và các phòng thí nghiệm ảo trên toàn thế giới có thể được tạo ra. Các chuyên gia từ các lĩnh vực khác nhau có thể chia sẻ từ xa nghiên cứu, kinh nghiệm và ý tưởng của họ để đưa ra các giải pháp cải tiến. Ngoài ra, việc đi lại sẽ giảm do các cuộc họp, gặp gỡ giữa bạn bè và gia đình có thể được thực hiện online, điều này giúp giảm ô nhiễm từ khí thải giao thông.

### **3) Xe điện**

Công nghệ môi trường của xe điện được thúc đẩy bởi một hoặc nhiều động cơ điện, sử dụng năng lượng được lưu trữ trong pin sạc. Kể từ năm 2008, đã có sự gia tăng sản xuất xe điện do mong muốn giảm các mối quan tâm về môi trường như ô nhiễm không khí và khí nhà kính trong khí quyển.

Xe điện cho thấy tác động tích cực của công nghệ đối với môi trường vì chúng không tạo ra khí thải carbon, góp phần vào “hiệu ứng nhà kính” và dẫn đến sự nóng lên toàn cầu. Hơn nữa, chúng không góp phần gây ô nhiễm không khí, có nghĩa là chúng sạch hơn và ít gây hại hơn cho sức khỏe con người, động vật, thực vật và nước.

Gần đây, đã có một số chính phủ đưa ra biện pháp khuyến khích thông qua tín dụng, thuế và trợ cấp để thúc đẩy việc giới thiệu và áp dụng xe điện. Xe điện có khả năng là con đường phía trước cho một xã hội xanh hơn bởi vì các công ty như Bloomberg đã dự đoán rằng, chúng có thể trở nên rẻ hơn so với xe chạy xăng vào năm 2024 và theo Nissan, hiện tại có nhiều trạm sạc xe điện ở Anh hơn các trạm nhiên liệu.

### **4) Capture Direct Air Capture (DAC) – Công nghệ môi trường loại bỏ Carbon khỏi khí quyển**

Tham vọng hơn một chút, ý tưởng rút carbon dioxide trực tiếp ra khỏi khí quyển đã được lưu hành trong nghiên cứu giảm thiểu biến đổi khí hậu trong nhiều năm, tuy nhiên nó mới chỉ được thực hiện và vẫn đang trong giai đoạn phát triển ban đầu.

Direct Air Capture (DAC) là quá trình thu giữ carbon dioxide trực tiếp từ không khí xung quanh và tạo ra một luồng CO<sub>2</sub> tập trung để cô lập hoặc sử dụng. Không khí sau đó được đẩy qua một bộ lọc bởi nhiều quạt lớn, trong đó CO<sub>2</sub> được loại bỏ. Người ta cho rằng công nghệ này có thể được sử dụng để quản lý khí thải từ các nguồn phân tán, chẳng hạn như khói thải từ ô tô. Các hoạt động ở quy mô đầy đủ có thể hấp thụ lượng carbon tương đương với lượng khí thải hàng năm của 250.000 xe ô tô trung bình.

Nhiều ý kiến cho rằng, DAC rất cần thiết cho việc giảm thiểu biến đổi khí hậu và nó có thể giúp đạt được các mục tiêu của Thỏa thuận Khí hậu Paris, vì Carbon dioxide trong không khí là nguyên nhân chính của vấn đề. Tuy nhiên, chi phí cao của DAC hiện tại đồng nghĩa với việc nó chưa phải là một lựa chọn trên quy mô lớn./.



Hình ảnh minh họa về kinh tế tuần hoàn. Nguồn: Internet

## KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA: MÔ HÌNH, LỘ TRÌNH THỰC HIỆN VÀ MỘT SỐ GỢI Ý ĐỐI VỚI VIỆT NAM

■ PGS.TS. Nguyễn Thế Chinh<sup>1</sup>

■ TS. Nguyễn Hoàng Nam<sup>2</sup>

**H**iện nay, xu hướng chung của thế giới đã và đang chuyển dịch từ kinh tế “tuyến tính” sang kinh tế “tuần hoàn” vì hiệu quả kép mang lại của mô hình kinh tế tuần hoàn (KTTH), không chỉ đạt hiệu quả về kinh tế mà còn đạt mục tiêu tiết kiệm tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Chương trình Môi trường Liên hiệp quốc (UNEP) định nghĩa: “KTTH là nơi giá trị của sản phẩm, nguyên vật liệu và tài nguyên được duy trì trong nền kinh tế lâu

<sup>1</sup> Viện trưởng Viện Chiến lược Chính sách tài nguyên và môi trường

<sup>2</sup> Viện Chiến lược Chính sách tài nguyên và môi trường

nhất có thể và đồng thời giảm tới thiểu chất thải"<sup>3</sup>. Theo đó, KTTH đầy đủ cần có 5 khâu/giai đoạn, gồm: (i) Thiết kế, (ii) Sản xuất, (iii) Tiêu dùng; (iv) Quản lý chất thải và (v) Từ chất thải trở lại thành tài nguyên<sup>4</sup>. Trong KTTH, Nhà nước đóng vai trò kiến tạo, doanh nghiệp là động lực trung tâm, các tổ chức và từng người dân đều góp phần quan trọng, hướng đến thực hiện KTTH trong mọi hoạt động.

Tính đến năm 2018, đã có hơn 45 quốc gia thực hiện KTTH, với hơn 118 mô hình tiêu biểu trong nhiều lĩnh vực khác nhau<sup>5</sup>. Dự báo từ năm 2015 đến 2030, KTTH sẽ đem lại ít nhất khoảng 4.500 tỉ Đô la Mỹ ở quy mô toàn thế giới<sup>6</sup>. Riêng tại Châu Âu, 600 tỉ Euro lợi ích ròng có thể được tạo ra mỗi năm, cùng với đó là 580.000 việc làm và KTTH cũng giúp cắt giảm một lượng lớn phát thải khí nhà kính<sup>7</sup>.

## 1. Mô hình, lộ trình thực hiện kinh tế tuần hoàn tại một số quốc gia

### 1.1. Khu vực Châu Âu

Liên minh Châu Âu xác định rất rõ KTTH không chỉ là vấn đề chất thải. Vì thế, mặc dù dự kiến thông qua kiến nghị lập pháp về vấn đề chất thải vào năm 2014, Ủy ban Châu Âu

đã tạm dừng và thay thế kiến nghị này bằng Gói đề xuất Kinh tế tuần hoàn vào năm 2015, nhằm tiếp cận vấn đề rộng hơn, quan tâm đến toàn bộ các quá trình hoạt động trong nền kinh tế, từ sản xuất và tiêu thụ của thị trường nguyên liệu thứ cấp<sup>8</sup>. Tiếp theo đó, khối liên minh này đã triển khai Kế hoạch hành động KTTH và Kế hoạch thiết kế sinh thái 2016-2019<sup>9</sup>. Từ đó, mỗi quốc gia thuộc khối EU cũng triển khai các hành động riêng của mình để thực hiện KTTH một cách hệ thống nhất.

Đáng chú ý, Kế hoạch hành động KTTH của Châu Âu đã chỉ rõ cần tiếp cận thực hiện KTTH theo 4 khâu của vòng đời sản phẩm, gồm: (i) Sản xuất, trong đó đặc biệt chú ý tới khâu thiết kế; (ii) Tiêu dùng; (iii) Quản lý chất thải; (iv) Từ chất thải trở lại thành tài nguyên. Kế hoạch hành động này cũng xác định phát triển các mô hình KTTH trong 6 lĩnh vực ưu tiên, đó là: Nhựa, Chất thải thực phẩm, Các nguyên liệu quan trọng, Xây dựng và Phá dỡ, Nhiên liệu sinh khối và Sản phẩm sinh học<sup>10</sup>.

#### a) CHLB Đức

Cách thực hiện KTTH của Đức có dấu ấn rất lớn của luật pháp. Theo đó, Đức đã

<sup>3</sup> IRP, Resource Efficiency and Climate Change - Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future: Summary for Policymakers. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 2020.

<sup>4</sup> EC, "Communication from the commission to the parliament, the council and the European economic and social committee and the committee of the regions: Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy," COM (2015) 614 final. Brussels, 2015. [Online]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

<sup>5</sup> Y. Kalmykova, M. Sadagopan, and L. Rosado, "Circular economy—From review of theories and practices to development of implementation tools," Resources, Conservation Recycling, vol. 135, pp. 190-201, 2018.

<sup>6</sup> P. Lacy and J. Rutqvist, Waste to Wealth: The Circular Economy Advantage. Accenture. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015

<sup>7</sup> Ellen MacArthur Foundation, "Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe," Ellen MacArthur Foundation, Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), McKinsey Center for Business and Environment, 2015. [Online]. Available: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>

<sup>8</sup> EC, "Circular economy: Closing the loop - An EU action plan for the circular economy," ed: European Commission, 2016.

<sup>9</sup> European Commission, "Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan," ed. Brussels, 2019.

<sup>10</sup> Dẫn trên, Chú thích số 4



sớm ban hành Luật về quản lý chất thải và chu trình khép kín từ năm 1996, với ý tưởng cốt lõi là tuần hoàn vật liệu<sup>11</sup>. Nền kinh tế công nghiệp nặng của Đức luôn cần rất nhiều vật liệu đầu vào, do đó việc tuần hoàn vật liệu sẽ giúp giảm phụ thuộc vào tài nguyên, đồng thời đảm bảo phát triển bền vững lâu dài của cả nền kinh tế. Vì vậy, Luật cung cấp các khuôn khổ để thực hiện quản lý chất thải theo chu trình khép kín và đảm bảo việc xử lý chất thải tương thích với môi trường cũng như khả năng đồng hóa chất thải. Từ đó, Đức tiếp cận thực hiện KTTH ở cấp toàn quốc gia, thúc đẩy nhiều mô hình KTTH trong giảm thiểu chất thải, tái sử dụng, tái chế và đốt rác thải để sản xuất điện và nhiệt. Thậm chí, nếu chỉ tính riêng về chính sách tái chế, Đức đã có luật về đóng gói (Verpackungsverordnung) từ năm 1991<sup>12</sup>. Ngoài ra, Đức còn phát triển các chính sách năng lượng, công nghiệp và môi trường rất cụ thể ở cấp quốc gia và đóng vai trò rất mạnh mẽ trong các lĩnh vực này với toàn Châu Âu.

### **b) Hà Lan**

Năm 2013, Chính phủ Hà Lan đã triển khai một loạt chương trình và dự án nhằm biến nước này trở thành “trung tâm tuần hoàn” của Châu Âu. Đặc biệt, chương trình “KTTH tại Hà Lan vào năm 2050” đưa ra những tầm nhìn, lộ trình và cả các mục tiêu rất cụ thể của quốc gia này. Theo đó, các mô hình KTTH

đã được phát triển trong 5 lĩnh vực ưu tiên là: Nhiên liệu sinh khối và thực phẩm; Nhựa; Chế tạo (tập trung vào vật liệu kim loại và các hóa chất độc hại); Xây dựng (tập trung vào tái chế vật liệu xây dựng và phát triển thị trường vật liệu tái chế) và Tiêu dùng<sup>13</sup>. Tuy nhiên, khác với Đức, cách thực hiện KTTH của Hà Lan được đánh giá là “từ dưới lên”. Tại quốc gia này, KTTH được gắn với góc nhìn của các doanh nghiệp, đề cao đổi mới trong sử dụng vật liệu, thay đổi các mô hình kinh doanh, xuất phát từ chính lợi ích và những sáng kiến của doanh nghiệp. Theo đó, Bộ Kinh tế của Hà Lan từ năm 2008 đã có các chính sách thúc đẩy hình thành các thị trường cho tuần hoàn vật liệu, tiêu biểu như quy định về tiêu dùng công đối với các sản phẩm tái chế và dịch vụ tuần hoàn<sup>14</sup>.

### **c) Pháp**

Từ năm 2017, Chính phủ Pháp bắt đầu xây dựng lộ trình KTTH, với mục tiêu đến năm 2025 giảm một nửa lượng chất thải phải chôn lấp và tái chế 100% lượng rác thải nhựa<sup>15</sup>. Lộ trình được ban hành vào tháng 4/2018, nêu rõ 50 biện pháp thúc đẩy chuyển dịch sang KTTH, liên quan tới sản xuất, tiêu dùng, quản lý chất thải và sự tham gia của cộng đồng. Từ đó, các doanh nghiệp đã hưởng ứng mạnh mẽ, tiêu biểu là việc ra đời Thung lũng tái chế dệt may tại phía Bắc nước Pháp, hướng tới thu hồi 50% vải thải và tái chế 95% số vải đó vào

<sup>11</sup> H. Schnurer, "German Waste Legislation and Sustainable Development: Development of waste legislation in Germany towards a sustainable closed substance cycle," International Institute for Advanced Studies (IIAS) in Kyoto/Japan, 2002; BMU, "Closed-loop waste management: Recovering wastes – conserving resources," Berlin, Germany, 2011. [Online]. Available: <https://gnse.files.wordpress.com/2012/10/waste-management.pdf>

<sup>12</sup> O. Lah, Circular Economy Policies and Strategies of Germany (Towards a Circular Economy: Corporate Management and Policy Pathways). ERIA Research Project Report 2014-44, Jakarta: ERIA, pp.59-74, 2016.

<sup>13</sup> (2018). A circular economy in the Netherlands by 2050: A summary of the commitment and priorities of the government of the Netherlands. [Online] Available: [https://hollandcircularhotspot.nl/wp-content/uploads/2018/09/Publicatie\\_CE\\_Engels.pdf](https://hollandcircularhotspot.nl/wp-content/uploads/2018/09/Publicatie_CE_Engels.pdf)

<sup>14</sup> Innovation for Sustainable Development Network, "Can public procurement in cities support circular economy and sustainability transition?," in "Policy Outlook Series," The Hague, The Netherlands, 2018. [Online]. Available: <https://www.inno4sd.net/uploads/originals/1/inno4sd-outlook-6-2018.pdf>

<sup>15</sup> French Ministry for Ecological and Sustainable Transition, "50 mesures pour une économie 100% circulaire," Paris, Ministry for Ecological and Sustainable Transition, pp. 7-9 [in French], 2018.

năm 2019. Nhà máy sản xuất của Renault tại Choisy-le-Roi phía Nam Paris cũng thực hiện tái sản xuất các thiết bị tự động, tuần hoàn vật liệu và không còn chất thải chôn lấp.

#### **d) Đan Mạch**

Khu công nghiệp Kalundborg tại Đan Mạch là một ví dụ điển hình của cách tiếp cận thực hiện KTTH ở cấp độ địa phương. Bản chất của cách thực hiện KTTH tại đây dựa trên quan điểm “cộng sinh công nghiệp – industrial symbiosis”, tức là chia sẻ tài nguyên và tuần hoàn chất thải giữa các lĩnh vực công nghiệp khác nhau, giúp giảm chi phí và nâng cao hiệu quả kinh tế<sup>16</sup>. Theo đó, từ năm 1961, thành phố Kalundborg đã đứng ra xây dựng một mạng lưới đường ống phức tạp, với sự tài trợ của các công ty lọc dầu, để các doanh nghiệp trong thành phố có thể thực hiện trao đổi chất thải và tài nguyên với nhau. Hệ thống này đã giúp tuần hoàn vật liệu, tiết kiệm năng lượng và nguyên liệu thô, đồng thời giảm chi phí xử lý chất thải cho các doanh nghiệp. Vì thế, số lượng doanh nghiệp và dự án mong muốn tham gia ngày càng tăng. Tuy nhiên, Frosch (1992) lưu ý rằng, thành công của Kadlundborg là nhờ sự nhận thức rất cao của các doanh nghiệp về cơ hội và lợi ích kinh tế từ KTTH, tầm nhìn và khả năng thiết kế rất tốt của các nhà quản lý, đặc biệt, cũng cần thời gian cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng phù hợp<sup>17</sup>. Mô hình cộng sinh của Kalundborg được coi là bài học tiêu biểu để xây dựng các mô hình tuần hoàn trong các khu công nghiệp liên ngành khác trên thế giới. Một số mô hình thành công sau đó có thể kể tới như: Khu công nghiệp Burnside tại Canada, mạng lưới các khu công nghiệp sinh thái tại Naroda - Ấn Độ và Khu công nghiệp Laem Chabang tại Thái Lan.

## **1.2. Khu vực Bắc Mỹ**

### **a) Canada**

Canada thực hiện KTTH với việc thành lập Hội đồng không chất thải quốc gia (The National Zero Waste Council) năm 2013, từ sáng kiến của Thành phố Vancouver và Liên đoàn các thành phố Canada. Mục đích của Hội đồng là tập hợp nhà lãnh đạo của các thành phố, các doanh nghiệp, trường đại học và các tổ chức phi chính phủ để thúc đẩy ngăn chặn phát thải và thúc đẩy chuyển dịch sang nền KTTH ở Canada.

Năm 2018, từ những nguyên tắc và định hướng mà Hội đồng đề ra, Chiến lược quốc gia về không chất thải nhựa đã được đưa ra bởi Bộ Môi trường và Biến đổi khí hậu Canada (ECCC) và Bộ Y tế Canada (HC) nhằm thu hồi tất cả nhựa trong nền kinh tế, tránh thải ra môi trường bằng cách thực hiện KTTH. Hội đồng đã và đang hỗ trợ nâng cao chất lượng cuộc sống, đem tới sự bền vững cho môi trường và thịnh vượng cho nền kinh tế, giảm tải việc tiêu thụ tài nguyên và năng lượng bằng những kế hoạch hành động cụ thể nhằm ngăn chặn việc phát sinh chất thải.

### **b) Hoa Kỳ**

Tại Hoa Kỳ, có rất nhiều mô hình được hình thành trên cơ sở cách tiếp cận dựa vào thị trường. Cách tiếp cận dựa vào thị trường (Market-Based Approaches) là ngoài nhà nước, các chủ thể thị trường khác như doanh nghiệp và tổ chức có tư cách pháp nhân được tự do tham gia kinh doanh và cung cấp các hàng hóa và dịch vụ (kể cả các hàng hóa và dịch vụ về bảo vệ môi trường và quản lý tài nguyên, ứng phó với biến đổi khí hậu) theo quy luật cung - cầu của thị trường. Đặc biệt,

<sup>16</sup> C. Francis and S. Erkman, *Environmental Management for Industrial Estates: Information and Training Resources*. Paris, France: United Nations Environmental Program, Division of Technology, Industry and Economics, 2001.

<sup>17</sup> R. A. Frosch, "Industrial ecology: a philosophical introduction," *Proceedings of the national academy of sciences*, vol. 89, no. 3, pp. 800-803, 1992.

cách tiếp cận thị trường khuyến khích các hành vi thông qua các tín hiệu thị trường hơn là các hướng dẫn, chỉ thị của nhà nước. Chính sách của Hoa Kỳ thiên về việc khuyến khích các sáng kiến tuần hoàn và nhân rộng các điển hình tuần hoàn tốt. Thị trường rác thải điện tử tại Bang Colorado là một ví dụ điển hình của cách tiếp cận này để thực hiện KTTH. Cụ thể, năm 2013, việc chôn lấp rác thải điện tử bị cấm tại Bang Colorado. Ngay lập tức, các doanh nghiệp thu gom và tái chế rác thải điện tử đã vào cuộc. Như vậy, một thị trường với người bán là các hộ gia đình và người mua là các công ty cung cấp dịch vụ đã được hình thành. Kết quả là môi trường được bảo vệ, xã hội có thêm công ăn việc làm, Nhà nước không mất chi phí xử lý ô nhiễm do rác thải điện tử<sup>18</sup>. Việc các thị trường tương tự như vậy liên tục được hình thành đã khiến thu gom và xử lý rác thải trở thành một lĩnh vực sôi động mang lại lợi nhuận cao đối với các nhà đầu tư tại Mỹ, từ đó xuất hiện các tỷ phú rác nổi tiếng như Wayne Huizenga của Công ty Quản lý chất thải (Waste Management) và Maria Rios của Công ty Chất thải quốc gia (Nation Waste).

Bên cạnh đó, một số thành phố của Hoa Kỳ cũng xây dựng và ban hành Chiến lược "Không rác thải - Zero waste" với mục tiêu không còn chất thải ra ngoài môi trường vào năm 2030. Theo đó, các thành phố sẽ phải thay đổi từ cách tiếp cận dựa trên chi phí hiện tại sang cách tiếp cận dựa trên quản lý

tài nguyên, bằng việc coi chất thải là tài sản cần phải được quản lý, thay vì chỉ là thực hiện trách nhiệm pháp lý. Từ đó, các lộ trình cũng đã được đặt ra, gắn với các chính sách rất cụ thể, như đẩy mạnh hợp tác công tư (PPP), quản lý chất thải thực phẩm, thu gom và xử lý nước thải, tái chế chất thải xây dựng, thiết lập các cơ sở cho quyên góp và tái chế,<sup>19</sup>...

### **1.3. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương**

#### **a) Nhật Bản**

Kể từ năm 1991, Nhật Bản đã bắt đầu thực hiện KTTH bằng việc xây dựng các quy định pháp lý nhằm đưa nước này trở thành một "xã hội dựa trên việc tái chế" mà trọng tâm là Luật Cơ bản cho việc thành lập một xã hội dựa trên tái chế (The Basic Law for Establishing a Recycling-Based Society), có hiệu lực năm 2002. Luật này đã đưa ra các mục tiêu định lượng về tái chế và phi vật chất hóa trong dài hạn cho xã hội Nhật Bản. Nhờ vậy, nước này đã nhanh chóng đạt được tỷ lệ tái chế cao hàng đầu thế giới. Trong năm 2007, chỉ có 5% chất thải của Nhật Bản phải xử lý bằng chôn lấp, so với 48% của Vương quốc Anh vào năm 2008. Từ năm 2010, tỷ lệ tái chế đối với kim loại lên tới 98%. Luật Tái chế thiết bị của Nhật Bản đảm bảo rằng trên 50% các sản phẩm điện tử được tái chế, so với con số 30-40% ở châu Âu<sup>20</sup>. Quan trọng hơn cả là khoảng 74-89% vật liệu chứa trong các thiết bị này đã được thu hồi quay trở lại phục vụ cho mục đích sản xuất các sản phẩm cùng loại, giúp tiết

<sup>18</sup> N. H. Nam, H. T. Hue, and N. T. T. Nhan, "Market-based Approach in Environmental Protection and Response to Climate Change: US Experience," *VNU Journal of Science: Policy and Management Studies*, vol. 34, no. 4, pp. 43-50, 2018, doi: 10.25073/2588-1116/vnupam.4149 (In Vietnamese); N. H. Nam and P. N. T. Bich, "International experience in promoting private sector investment for environmental protection," *Journal of Industry and Trade*, vol. 12, no. 7, pp. 94-102, 2019.

<sup>19</sup> Regions of Climate Action, "Roadmap to Zero Waste for the city of Pittsburgh, PA," 2017. [Online]. Available: [https://apps.pittsburghpa.gov/redtail/images/543\\_Pittsburgh-Road-Map-to-Zero-Waste-Final.pdf](https://apps.pittsburghpa.gov/redtail/images/543_Pittsburgh-Road-Map-to-Zero-Waste-Final.pdf)

<sup>20</sup> (1998). Home Appliance Recycling Law. [Online] Available: <https://www.meti.go.jp/policy/recycle/main/english/law/home.html>; Y. Hotta, A. Santo, and T. Tasaki, "EPR-based Electronic Home Appliance Recycling System under Home Appliance Recycling Act of Japan," 2014. [Online]. Available: [https://www.oecd.org/environment/waste/EPR\\_Japan\\_HomeAppliance.pdf](https://www.oecd.org/environment/waste/EPR_Japan_HomeAppliance.pdf)

kiệm chi phí và giảm phụ thuộc vào việc khai thác tài nguyên<sup>21</sup>.

### **b) Trung Quốc**

Quốc gia này là một trường hợp tương đối đặc biệt, khi đã thực hiện KTTH ở cả 3 cấp độ: Cấp độ vĩ mô (thành phố, tỉnh và vùng), cấp độ trung bình (các nhóm cộng sinh) và cấp độ vi mô (doanh nghiệp), với một số lĩnh vực trọng tâm: các hệ thống công nghiệp, môi trường xây dựng, cơ sở hạ tầng đô thị và sinh thái<sup>22</sup>. Ở cấp vi mô, sản xuất sạch hơn và thiết kế sinh thái trong doanh nghiệp được chú trọng từ năm 2003 khi có Luật về xúc tiến sản xuất sạch hơn. Cấp độ trung bình là mô hình khu công nghiệp sinh thái, các hệ thống nông nghiệp sinh thái và thị trường buôn bán chất thải<sup>23</sup>. Cấp độ vĩ mô là mô hình các thành phố sinh thái và tỉnh sinh thái, được bắt đầu từ năm 2005, tại 10 địa phương gồm Bắc Kinh, Thượng Hải, Trùng Khánh, Quý Dương, Ninh Ba, Hà Bắc, Đồng Lãng, Liêu Ninh, Sơn Đông và Giang Tô. Luật Thúc đẩy KTTH có hiệu lực từ năm 2009 càng giúp đẩy mạnh hơn cách tiếp cận này.

### **c) Hàn Quốc**

Hàn Quốc bắt đầu thực hiện KTTH bằng cách tập trung vào vào việc xử lý, tái chế chất thải. Điều này khiến Hàn Quốc trở thành quốc gia có tỷ lệ tái chế cao thứ hai trong các quốc gia thuộc tổ chức OECD năm 2013<sup>24</sup>. Đặc biệt, nước này đã ban hành Luật Tuần hoàn tài nguyên đối với thiết bị điện tử và phương tiện điện tử năm 2007 và Luật khung

về tuần hoàn tài nguyên năm 2018. Cụ thể, Luật Tuần hoàn tài nguyên bao gồm các điều như “nhận diện tài nguyên tuần hoàn”, “quản lý hiệu suất tuần hoàn tài nguyên”, “đánh giá tính khả dụng của chu kỳ tuần hoàn” và “phí xử lý chất thải”. Ngoài ra, luật này cũng bao gồm các chính sách để giảm lượng chất thải trong tất cả các quy trình từ sản xuất, phân phối, tiêu thụ cho đến xử lý sản phẩm và để thúc đẩy tái chế.

### **d) Singapore**

Là một quốc gia nhỏ, Singapore nhận thức được sự cần thiết phải cân bằng giữa phát triển kinh tế và bền vững môi trường. Do đó, việc tiếp cận theo tư duy của KTTH là hoàn toàn phù hợp trong bối cảnh tài nguyên và đất đai khan hiếm tại đất nước này. Singapore triển khai KTTH theo nhiều cách, trong đó bao gồm việc triển khai hệ thống trách nhiệm của nhà sản xuất mở rộng (EPR), bắt đầu từ chất thải điện tử vào năm 2021. Ngoài chất thải điện tử, Singapore cũng đang nghiên cứu tính khả thi của việc mở rộng EPR sang chất thải bao bì. Ngoài ra, Chính phủ Singapore cũng tăng cường sự hợp tác và hỗ trợ giữa các ngành công nghiệp với nhau. Theo đó, một cuộc kêu gọi tài trợ nghiên cứu theo chủ đề “Sáng kiến tuần hoàn chất thải” (Closing the Waste Loop Initiative) đã được đưa ra nhằm hướng tới việc thiết kế vật liệu nhựa một cách bền vững hơn. Mục tiêu ở đây là cho phép nhựa có thể được tái sử dụng nhiều hơn, để tái chế hơn để làm tăng giá trị của nhựa thải<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> WEEE Forum, "The challenge of transposing WEEE II into national law," 2012. [Online]. Available: <http://www.weee-forum.org/news/the-challenge-of-transposing-weee-ii-into-national-law>

<sup>22</sup> Z. Yuan, J. Bi, and Y. Moriguchi, "The circular economy: A new development strategy in China," *Journal of Industrial Ecology*, vol. 10, no. 1-2, pp. 4-8, 2006.

<sup>23</sup> B. Su, A. Heshmati, Y. Geng, and X. Yu, "A review of the circular economy in China: moving from rhetoric to implementation," *Journal of cleaner production*, vol. 42, pp. 215-227, 2013.

<sup>24</sup> A. McCarthy, R. Dellink, and R. Bibas, "The Macroeconomics of the Circular Economy Transition," OECD Environment Working Paper. Paris, France., 2018.

<sup>25</sup> MEWR. "Circular Economy." <https://www.towardszerowaste.sg/circular-economy/> (accessed).

### e) Australia

Ước tính lợi ích mà KTTH có thể tạo ra cho quốc gia này là khoảng 26 tỷ đô la Úc mỗi năm<sup>26</sup>. Australia bắt đầu thực hiện KTTH bằng các chính sách và sáng kiến về quản lý chất thải tại các bang như: Victoria (tập trung giảm thiểu rác thải tại các công viên, trên đường phố), Nam Úc (nghiên cứu và tính toán giá trị kinh tế của các lợi ích mà KTTH đem lại), Queensland (nghiên cứu và áp dụng tái chế rác thải thực phẩm thành thuốc bảo vệ thực vật sinh học, thân thiện với môi trường), Tây Úc (phát triển công nghệ đốt rác tạo năng lượng tại Kwinana), New South Wales (ban hành dự thảo Chính sách KTTH, trong đó xác định rõ các nguyên tắc cụ thể của KTTH mà bang này sẽ áp dụng)<sup>27</sup>. Đặc biệt, chính quyền Bang Victoria đã ban hành lệnh cấm chôn lấp rác thải điện tử kể từ ngày 01/7/2019<sup>28</sup>.

## 2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Kinh nghiệm của các nước nói trên cho thấy, mô hình KTTH có thể được hiểu theo ba cấp độ: **thứ nhất** là các mô hình KTTH ở cấp độ vĩ mô (quốc gia, tỉnh, thành phố), gồm các mô hình chính sách và pháp luật để thúc đẩy thực hiện KTTH; **thứ hai** là các mô hình KTTH ở cấp độ trung bình (các nhóm cộng sinh, các khu công nghiệp), gồm các mô hình kỹ thuật hay kinh tế, quản lý trong một khu vực nào đó; **thứ ba** là các mô hình KTTH ở cấp độ vi mô, gồm các mô hình kỹ thuật hay kinh tế, quản lý trong phạm vi một doanh nghiệp. Dù ở cấp độ nào, các mô hình KTTH

đều nhắm tới tuần hoàn vật liệu, giảm khai thác tài nguyên thiên nhiên và tối thiểu hóa chất thải ra môi trường. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, các mô hình KTTH ở cấp độ vi mô chính là cốt lõi của việc thực hiện KTTH, vì chính các doanh nghiệp làm nên các nhóm cộng sinh, các khu công nghiệp và các nhóm cộng sinh làm nên thành phố hay lớn hơn là quốc gia (toàn bộ nền kinh tế). Bởi vậy, kinh nghiệm của các nước đều cho rằng doanh nghiệp chính là động lực trung tâm của KTTH, nhà nước đóng vai trò kiến tạo.

Ngoài ra, có một số hướng đi chung mà nhiều quốc gia đang thực hiện, đó là:

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật để tạo hành lang pháp lý cho phát triển KTTH, trong đó quy định cụ thể về các mục tiêu, nhiệm vụ phải thực hiện; Các biện pháp khuyến khích và trách nhiệm của các bên liên quan. Đây là giải pháp đầu tiên được các quốc gia lựa chọn;

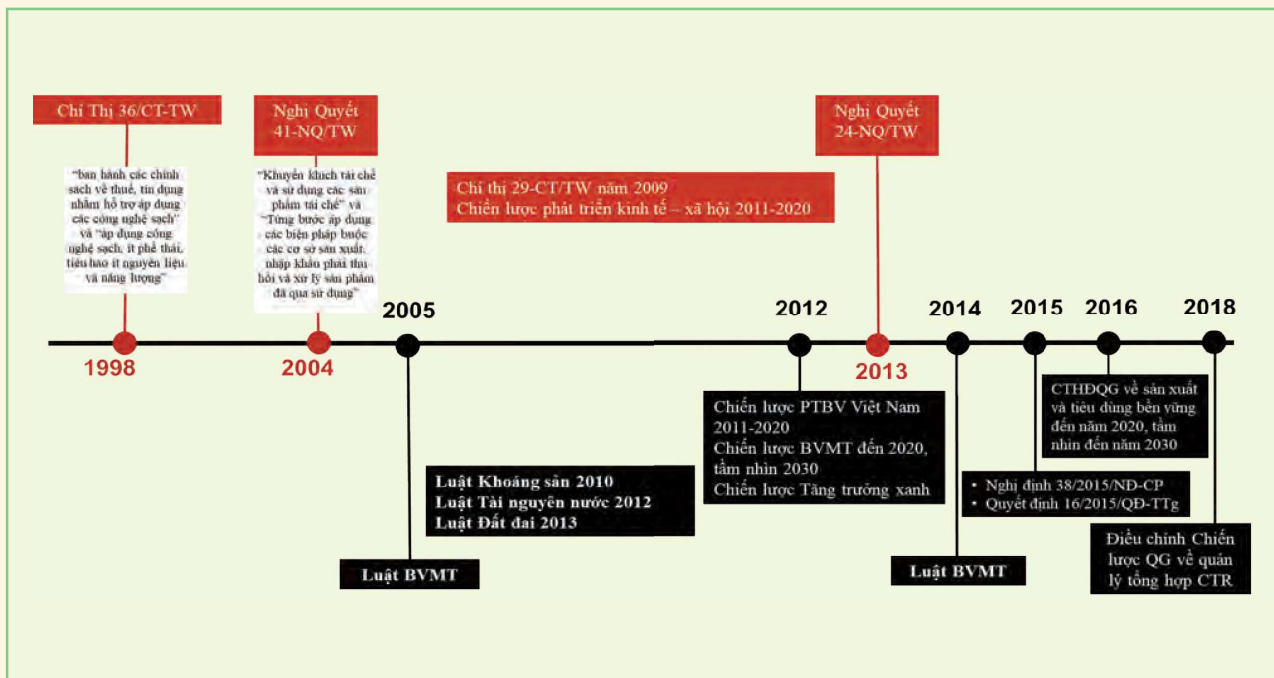
- Xây dựng và ban hành kế hoạch hành động chi tiết hoặc lộ trình thực hiện cho quá trình chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang KTTH. Hành động cụ thể theo từng nhiệm vụ, từng ngành bao gồm các nội dung hành động của tiến trình thực hiện KTTH như: thiết kế sản phẩm, quy trình sản xuất, tiêu dùng sản phẩm, quản lý chất thải, quản lý nguyên liệu thứ cấp, các ngành ưu tiên, đổi mới đầu tư và các sáng kiến mới;

- Việc chuyển đổi sang KTTH không giới hạn ở một số vật liệu hoặc lĩnh vực nhất định.

<sup>26</sup> N. Florin, E. Dominish, and D. Giurco, "Action Agenda for resource productivity and innovation: opportunities for Australia in the circular economy," University of Technology Sydney, 2015; Lifecycles, EconSearch, Colby Industries, and University of Queensland, "Creating value: The potential benefits of a circular economy in South Australia," 2017. [Online]. Available: [https://www.greenindustries.sa.gov.au/\\_literature\\_172204/Potential\\_Benefits\\_of\\_a\\_Circular\\_Economy\\_in\\_South\\_Australia\\_-\\_report\\_\(2017\)](https://www.greenindustries.sa.gov.au/_literature_172204/Potential_Benefits_of_a_Circular_Economy_in_South_Australia_-_report_(2017))

<sup>27</sup> C. Otter, "The Circular Economy: An explainer," in "Research Note No. 10, October 2018," Australia, 2018.

<sup>28</sup> EPA Victoria. "Legislation, regulations and policies." <https://www.epa.vic.gov.au/about-epa/laws/legislation-regulations-and-policies> (accessed).



Hình 1. Một số chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước liên quan tới KTTH

Đó là một sự thay đổi hệ thống ảnh hưởng đến toàn bộ nền kinh tế và liên quan đến tất cả các sản phẩm và dịch vụ. Tuy nhiên, các quốc gia thường bắt đầu thực hiện KTTH với một số ngành, lĩnh vực ưu tiên, để làm tiền đề mở rộng sau khi đã rút ra những bài học thành công và thất bại. Các ngành thường được ưu tiên là: ngành nhựa, xây dựng, công nghiệp, nông nghiệp (tập trung vào thực phẩm);

- Xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về KTTH. Tất cả các ngành và lĩnh vực đều cần thiết lập hệ thống thông tin phục vụ cho việc theo dõi quá trình thực hiện KTTH. Các thông tin này không chỉ được dùng cho quản lý mà còn được chia sẻ với cộng đồng như một hệ thống dịch vụ tư vấn kỹ thuật, chuyển giao công nghệ và đào tạo.

### 3. Những gợi ý chính sách cho Việt Nam

Tại Việt Nam, thuật ngữ KTTH chưa được chính thức sử dụng trong các chủ trương của

Đảng và chính sách pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, nhiều yếu tố của KTTH đã sớm được đề cập<sup>29</sup>. Ngay từ năm 1998, Chỉ thị số 36/CT-TW đã đề cập tới “áp dụng công nghệ sạch, ít phế thải, tiêu hao ít nguyên liệu và năng lượng”, sau đó là Nghị quyết 41 đưa ra các định hướng về “khuyến khích tái chế, sử dụng sản phẩm tái chế”, “thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng”... Trên cơ sở đó, Nhà nước đã ban hành luật và các chính sách liên quan tới “khai thác và sử dụng tiết kiệm tài nguyên”, “sử dụng năng lượng tái tạo”, 3R, “thay thế túi ni lông”, “sản xuất và tiêu dùng bền vững”, “chuỗi cung ứng xanh”, “tiêu dùng xanh”... (**Hình 1**).

Tuy nhiên, có thể thấy là các yếu tố liên quan đến KTTH đang được đề cập khá rời rạc, ở nhiều luật và chính sách khác nhau, chưa có văn bản nào quy định được đầy đủ và hệ thống cả 5 khâu của thực hiện triển khai KTTH. Vì thế, Luật Bảo vệ môi trường

<sup>29</sup> H. T. Hai, N. D. Quang, N. T. Thang, and N. H. Nam, "Circular Economy in Vietnam," in Ghosh S. (eds) Circular Economy: Global Perspective. Springer, Singapore, 2020.

sửa đổi năm 2020, với vai trò là luật liên quan trực tiếp tới KTTH, cần đóng vai trò dẫn đầu trong hệ thống này.

Từ kinh nghiệm các nước kể trên, chúng tôi đề xuất một số gợi ý chính sách như sau:

i) Việc định nghĩa về KTTH phù hợp với Việt Nam ngay trong Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi là cần thiết để thống nhất thực hiện. Tổng hợp các định nghĩa của các nước và cân nhắc với tình hình Việt Nam, bài viết này đề xuất định nghĩa như sau: *“Kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế mà trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất và dịch vụ nhằm kéo dài tuổi thọ của vật liệu, đồng thời giảm thiểu các tác động tiêu cực đến môi trường”*. Định nghĩa này có cùng quan điểm với định nghĩa của Chương trình Môi trường Liên hiệp quốc (UNEP) và Liên minh Châu Âu.

ii) Cần đề cập tới hệ thống 5 khâu của KTTH gồm: Thiết kế, Sản xuất, Tiêu dùng, Quản lý chất thải và Tái chất thải trở lại thành tài nguyên đầu vào cho hệ thống kinh tế, để cho thấy cách tiếp cận đầy đủ của KTTH hiện nay. Đây là điểm rất quan trọng, thể hiện sự khác biệt so với nhiều quan điểm về KTTH trước đây (cho rằng KTTH chỉ là quản lý chất thải và tận dụng chất thải). Trên thực tế, mặc dù định nghĩa KTTH được đặt trong Luật Bảo vệ môi trường, nhưng cần phải khẳng định rằng quá trình dịch chuyển từ kinh tế tuyến tính sang KTTH đòi hỏi nỗ lực của tất cả các ngành và toàn xã hội. Các mô hình KTTH có thể xuất hiện trong nhiều lĩnh vực khác nhau, không chỉ trong lĩnh vực môi trường.

iii) Cần thể hiện vai trò kiến tạo của Nhà nước thông qua các quy định nhằm hỗ trợ cho việc hình thành và phát triển các thị trường liên quan đến KTTH. Một số nội dung có thể kể đến như sau:

- Đẩy mạnh “Mua sắm công xanh” giúp tăng cầu và hỗ trợ phát triển thị trường đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường.

Trên thực tế, nội dung về mua sắm công xanh đã có từ Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (Khoản 2, điều 44) và cần được tiếp tục giữ trong lần sửa đổi, bổ sung này;

- Phân biệt rõ giữa “chất thải” và “nguyên vật liệu thứ cấp” để tạo điều kiện hình thành các thị trường nguyên vật liệu thứ cấp, giúp tăng cường tái sử dụng và tái chế chất thải;

- Đẩy mạnh áp dụng “Mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất” (EPR) và yêu cầu áp dụng kỹ thuật sản có tốt nhất (BAT) để phát triển các thị trường thiết bị và quản lý chất thải.

iv) Về lộ trình thực hiện KTTH của Việt Nam, cần xác định thời gian cho 15-20 năm tới. Lộ trình cũng cần nêu rõ các mục tiêu và trách nhiệm của các bên liên quan cho từng giai đoạn phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Quốc gia. Theo đó, trong 5 năm tới, Việt Nam nên tập trung hoàn thiện hệ thống pháp luật và xác định lĩnh vực ưu tiên, ví dụ như rác thải nhựa, từ đó tạo hiệu ứng lan tỏa tới công nghiệp, nông nghiệp và nâng cao nhận thức toàn xã hội. Trong dài hạn, Việt Nam có thể xem xét bài học của các mô hình thí điểm khu công nghiệp tuần hoàn, thành phố tuần hoàn để thiết kế, xây dựng và nhân rộng./.



# CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI VẤN ĐỀ RÁC THẢI NHỰA Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

■ Nguyễn Thị Thu Trang<sup>1</sup>



Rác thải nhựa. Nguồn: PanNature

**R**ác thải nhựa và ô nhiễm từ rác thải nhựa là vấn đề nghiêm trọng và cấp bách mà nhiều quốc gia trên thế giới đã phải đối mặt và tìm kiếm các giải pháp xử lý. Ở Việt Nam, các chuyên gia về môi trường từ nhiều năm nay đã đóng góp không ít giải pháp nhằm giảm thiểu và khắc phục ô nhiễm rác thải nhựa. Trong bối cảnh dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) đang được trình Quốc hội cho ý kiến, việc nghiên cứu kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc ứng phó với rác thải nhựa là rất có ý nghĩa.

## 1. Chính sách đối với vấn đề rác thải nhựa trên thế giới và khu vực

Trong phạm vi quốc tế, Liên Hợp Quốc đã xây dựng các hệ thống pháp lý quốc tế như những thỏa thuận về môi trường bao gồm “rác thải nhựa là tác nhân gây ô nhiễm”: Công ước Basel về vận chuyển xuyên biên giới các phế thải nguy hiểm và việc tiêu hủy chúng (thông qua ngày 22 tháng 3 năm 1989 và thực hiện từ ngày 5 tháng 5 năm 1992). Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy (phê chuẩn ngày 17 tháng 5 năm 2004).

Các nhà lãnh đạo trên thế giới cũng nhấn mạnh mối đe dọa từ rác thải nhựa: Nhóm G7 đã xây dựng Hiến chương về Nhựa đại

<sup>1</sup> Cố vấn cao cấp Trung tâm Hỗ trợ Phát triển Xanh GreenHub



dương (2018) và Kế hoạch hành động về rác thải nhựa đại dương G20 (2017). Trong khối ASEAN, các nhà lãnh đạo khu vực đã cam kết thực hiện Bộ khung quy tắc hành động về rác thải nhựa trên biển (2019).

Để có thể đưa ra các công cụ chính sách hiệu quả cho vấn đề phức tạp như ô nhiễm nhựa, các quốc gia khác thường kết hợp các chính sách, có thể là hành chính, quản lý và kinh tế giữa bốn nhóm: 1) công cụ chính sách dựa trên giá-phí: đánh thuế sản xuất, sử dụng hoặc bảo hộ các vật liệu thay thế ít gây

ô nhiễm, thân thiện môi trường; 2) công cụ quản lý, trong đó xác định tổng lượng ô nhiễm cho phép và cấp giấy phép phát thải nhằm giảm thiểu chi phí xử lý chất thải; 3) quy định giới hạn ô nhiễm cho phép và 4) công cụ hành vi, sử dụng các ưu tiên xã hội của người dân và mức độ nhận thức để tác động đến hành vi giảm ô nhiễm nhựa.

Trên thế giới, các quốc gia lựa chọn chính sách kết hợp, thay vì các chính sách riêng lẻ, thông qua các công cụ bắt buộc hoặc thúc đẩy tự nguyện dựa trên minh bạch thông tin:

| Mục tiêu   | Chính sách dựa trên giá-phí  | Chính sách dựa trên thẩm quyền quản lý  | Quy định   | Chính sách tác động hành vi  |
|--|--|---|--|--|
| - Mục tiêu cho ngành công nghiệp nhựa: Giảm hạt nhựa, vi nhựa trong sản xuất và vận chuyển.  | - Thuế dựa trên sản phẩm nhựa;<br>- Bảo hộ cho các nghiên cứu và khoa học công nghệ, sáng kiến.                      | - Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR).   | - Tiêu chuẩn quy định về thải bỏ, rò rỉ hạt nhựa từ công nghiệp. | - Điều khoản về minh bạch thông tin;<br>- Thiết lập nền tảng tạo “không sử dụng nhựa”;<br>- Công cụ về so sánh xã hội. |
| Mục tiêu của tiêu dùng nhựa (hộ gia đình và doanh nghiệp): thúc đẩy tiêu dùng bền vững thông qua giảm sử dụng nhựa một lần.  | - Tăng giá sản phẩm nhựa;<br>- Cơ chế đặt cọc hoàn trả.  | - Phí dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.  | - Cấm các sản phẩm nhựa sử dụng một lần, túi ni-lông mỏng.       | - Thiết lập nền tảng tạo “không nhựa”;<br>- Sử dụng các chuẩn mực xã hội.  |
| Mục tiêu trong thu gom, xử lý:<br>- Xây dựng hạ tầng cho xử lý để tăng thu hồi rác nhựa;<br>- Cải tiến công nghệ tại bãi chôn lấp; hệ thống thu gom;<br>- Thúc đẩy tái chế và tài nguyên rác;<br>- Hạn chế xử lý, thải bỏ trái phép rác thải nhựa. | - Giá, phí dựa trên khối lượng rác thải;<br>- Bảo hộ cho các thực hành/ sáng kiến/ phương án tốt trong thay thế nhựa | - Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR);<br>- Hệ thống trả phí dựa trên khối lượng rác xả thải;<br>- Chính sách thúc đẩy thu gom và phân loại rác tại nguồn. | - Cấm các bãi chôn lấp;<br>- Luật về tái chế.                    | - Chương trình giáo dục, truyền thông;<br>- Sử dụng các chuẩn mực cá nhân;<br>- Thông tin để thiết lập tái chế.        |

- Chính sách về thuế: trong điều kiện lý tưởng, thuế cho mỗi cá nhân/đơn vị phát thải sẽ là chính sách tối ưu để giảm ô nhiễm nhựa, tức là, các công ty sẽ phải trả thuế cho mỗi đơn vị nhựa xả thải ra đại dương. Tuy nhiên, trên thực tế, rất khó theo dõi đúng nguồn phát thải. Do đó, thay vào đó, thuế có thể gián tiếp gắn với thiệt hại toàn diện của sản phẩm hoặc mức độ có thể tái chế của các thành phần của sản phẩm. Ví dụ, chính phủ có thể đặt mức thuế cao hơn đối với các polyme có tác động sức khỏe lớn hơn (như nhựa polystyren-PS hoặc nhựa Polyvinyl clorua -PVC) hoặc có thể đánh thuế một số chất phụ gia nhất định.

- Chính sách về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất - EPR: bao gồm các khía cạnh về hành chính và kinh tế, là một hình thức của nguyên tắc “người gây ra ô nhiễm phải chịu trách nhiệm”. EPR được xem là một chính sách quan trọng của các quốc gia nhằm giải quyết các thách thức ngày càng lớn và phức tạp trong công tác quản lý chất thải rắn. Tại Châu Âu, theo Chỉ thị (EU) 2018/852 của Nghị viện Châu Âu và Hội đồng Châu Âu ngày 30/05/2018 sửa đổi Chỉ thị 94/62/EC về bao bì và rác thải bao bì thì các quốc gia thành viên phải đảm bảo rằng, đến 31/12/2024, chương trình mở rộng trách nhiệm nhà sản xuất với tất cả bao bì được xây dựng phù hợp với Điều 8 và 8a Chỉ thị 2008/98/EC.

- Chính sách hệ thống “Đặt cọc – hoàn trả”: khuyến khích người tiêu dùng tích cực tham gia trong việc trả lại bao bì cho các nhà bán lẻ hoặc các trạm thu hồi khác để nhận lại tiền gửi mà họ đã trả khi đóng gói. Điều này làm giảm việc xả rác và thúc đẩy thu hồi các vật liệu có thể tái chế, tái sử dụng từ rác thải sinh hoạt.

- Chính sách cấm nhựa sử dụng một lần, túi ni-lông mỏng: Hơn 60 quốc gia đã áp đặt lệnh cấm và hình thức xử phạt nhằm cắt giảm rác thải nhựa sử dụng một lần.

- Chính sách cấm chôn lấp rác đã được triển khai trên khắp các nước Liên minh Châu Âu (EU), nhưng phương pháp xử lý chất thải

kém chất lượng này vẫn còn phổ biến ở các nước đang phát triển.

## 2. Chính sách đối với rác thải nhựa ở một số quốc gia, vùng lãnh thổ

### 2.1. Na Uy

Quốc gia tiên phong trong giảm rác thải nhựa nhờ hệ thống đặt cọc - hoàn trả là Na Uy. Với tỷ lệ tái chế lên tới 97%, Na Uy hiện là nước đi đầu ở Liên minh châu Âu (EU) trong cuộc chiến chống rác thải nhựa. Cần lưu ý, 92% chai nhựa sản xuất tại Na Uy được làm từ vật liệu chất lượng cao, nên có thể tiếp tục được dùng để sản xuất chai uống nước. Vì vậy, cùng một khối lượng nguyên liệu, Na Uy có thể tái sử dụng đến hơn 50 lần. Điều này đồng nghĩa với việc Na Uy đang đi trước 10 năm so với các nước thuộc khối EU trong việc thực hiện mục tiêu tăng tỷ lệ tái chế rác thải nhựa lên tới 90% vào năm 2029. Bí quyết giúp Na Uy có được bước tiến vượt bậc trong nỗ lực bảo vệ môi trường là nhờ áp dụng đồng bộ và rộng rãi một hệ thống “đặt cọc”, theo đó, các khách hàng sẽ phải trả thêm một khoản tiền gọi là khoản đặt cọc khi mua đồ uống đóng chai nhựa và sẽ được hoàn lại khoản tiền này khi trả lại vỏ chai. Khái niệm trả lại vỏ chai tại Na Uy trở nên phổ biến đến mức có riêng một động từ mới mô tả hoạt động này bằng tiếng Na Uy - đó là “Pante”. Trong năm 2019, Na Uy ghi nhận hơn 1,1 tỷ chai nhựa và vỏ lon được trả lại tại các điểm tập kết được bố trí ở siêu thị, trạm xăng và các cửa hàng nhỏ. Hiện nay, thành phần nguyên liệu sản xuất một chai nhựa chứa 10% nguyên liệu tái chế và Na Uy hy vọng có thể tăng tỷ lệ này bằng chính sách tăng thuế nhằm khuyến khích các nhà sản xuất sử dụng nhựa tái chế thay cho nhựa mới hiện có giá thành rẻ hơn. Tổ chức môi trường Không Rác thải Châu Âu (Zero Waste Europe) đánh giá hệ thống này là “giải pháp duy nhất” để Liên minh châu Âu có thể hoàn thành mục tiêu về giảm rác thải nhựa.

### 2.2. Nam Phi

Trong năm 2015, Nam Phi đã tiêu thụ khoảng 1,78 triệu tấn nhựa. Khoảng 44% số

nhựa đã được tái chế, mặc dù một phần lớn được lấy từ các bãi chôn lấp với chi phí cao. Vật liệu từ các bãi chôn lấp thường có chất lượng kém, gây ô nhiễm và do đó tốn kém khi tái chế. Hơn nữa, chỉ có 64% hộ gia đình được tiếp cận với hệ thống quản lý chất thải chính thức, nhiều hộ dân thải một cách không chính thức hoặc bất hợp pháp.

Về mặt thiết kế chính sách, Nam Phi cố gắng tăng giá trị của rác thải nhựa. Ở cấp độ ngành, các chương trình trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) tạo cơ hội để giao nhiệm vụ cho các công ty bán lẻ đồng chịu trách nhiệm về việc sử dụng các vật liệu nhựa đến tận cuối vòng đời sản phẩm. Ở giai đoạn tiêu thụ, các chương trình hoàn trả tiền ký gửi cho vỏ nhựa sẽ làm giảm lượng nhựa tái chế có nguồn gốc từ bãi rác. Cuối cùng, mức tiêu thụ nhựa trên đầu người ở Nam Phi cao hơn nhiều so với mức trung bình thế giới và phần lớn nhất có nguồn gốc từ bao bì. Những thay đổi về chính sách có thể cần một thời gian dài để giảm số lượng bao bì nhựa thải bỏ.

### 2.3. Đài Loan

Đài Loan đã thực hiện cách mạng xanh trong quản lý rác thải, đặc biệt là thúc đẩy tái chế từ 30 năm nay để từ một “đảo rác” thành một “siêu sao tái chế”. Mô hình quản lý tái chế của Đài Loan đã tạo được sự khác biệt bởi có sự tham gia giám sát của chính quyền thông qua Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) với hệ thống 4 trong 1. Các bên liên quan chính bao gồm người dân, nhà sản xuất, đơn vị tái chế và quỹ tái chế điều phối bởi chính quyền. Các đơn vị sản xuất phải đăng ký lượng rác thải, báo cáo sản xuất và nộp chi phí xử lý rác cho EPA trong đó có 13 nhóm và 33 loại. Có một cơ quan đứng ra đảm nhiệm việc quản lý quỹ, xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật, cấp trợ giá cho các đơn vị tái chế. Bên cạnh các chương trình bắt buộc theo quy định của EPA được quy định trong Luật xử lý rác thải, tái chế. Đài Loan cũng thực hiện nhiều chương trình tự nguyện khác như chương trình tiếp nhận thu gom hộp xốp. Xốp sẽ được thu gom để tái chế cho

sản xuất bao bì. Hiệp hội tái chế xốp phải trả cho EPA ít nhất là 17 đô la Mỹ cho mỗi xe tải xốp. Với việc áp dụng sâu rộng trong khối sản xuất và người dân, đến năm 2015, tỷ lệ thu gom rác đã tăng đáng kể, trong đó rác thủy tinh tăng gần 90%, đồ đựng bằng nhựa tăng 57,5%. Hiện nay, Đài Loan có khả năng tái chế khoảng 78% tổng lượng rác thải, còn lại là xử lý theo phương pháp đốt và chôn lấp. Mô hình của Đài Loan có sự tham gia của khối sản xuất và người dân nên rất thành công trong minh bạch thông tin và giám sát vận hành quỹ tái chế.

### 3. Kinh nghiệm triển khai các chính sách đối với nhựa sử dụng một lần

Túi ni-lông và nhựa sử dụng một lần là đối tượng được can thiệp mạnh mẽ nhất từ trước tới nay về chính sách pháp lý trên quy mô toàn cầu, cụ thể là sự hành động đồng loạt của nhiều quốc gia nhằm cắt giảm rác thải nhựa một lần và ngăn chặn xả rác bừa bãi. Hơn 60 quốc gia đã áp đặt lệnh cấm cũng như hình thức xử phạt nhằm cắt giảm rác thải nhựa sử dụng một lần. Đối với các sản phẩm nhựa sử dụng một lần này, hình thức xử phạt đã được thông qua ở các quốc gia như Pháp, Kê-ni-a; quy định về độ dày của túi như ở Trung Quốc (mỏng hơn 24 micrômét), Botswana (24 micrômét), Ethiopia (mỏng hơn 33 micrômét); quy định về sức chứa ví dụ như dưới 5kg ở Macedonia. Ngoài ra, một số quốc gia khác cũng đã áp đặt lệnh xử phạt như Anh, Ireland, Belgium, Đan Mạch (dựa trên dung tích túi-hơn 5 lít). Tại Vương Quốc Anh, mức độ tiêu dùng nhựa giảm thiểu đáng kể đến 85% sau khi triển khai chính sách áp thuế 5 xu với một chiếc túi nilon được tiêu dùng. Hình thức đánh thuế lên túi nhựa tại Botswana vào năm 2007 cũng đã làm giảm thiểu 50% lượng túi được sử dụng. Lệnh cấm ở Tây Phi gần như bao phủ toàn bộ chuỗi giá trị của sản phẩm nhựa một lần (sản xuất, nhập khẩu, phân phối, sở hữu và tiêu dùng), cùng với đó là hình thức chế tài mạnh mẽ (phạt tiền và phạt tù).

#### 4. Một số khuyến nghị về chính sách

Các chính sách về rác thải nhựa cần được xem xét trong bối cảnh về quản lý chất thải tại Việt Nam với mục tiêu quản lý hiệu quả thông qua tái cấu trúc hệ thống quản lý chất thải và kiện toàn chính sách. Các nghiên cứu từ tổ chức IUCN, WWF và GreenHub (2019) đã chỉ ra một số vấn đề về quản lý rác thải nhựa ở Việt Nam gồm: (i) thiếu nguồn nhân lực và tài chính; (ii) nhận thức cộng đồng còn chưa cao; (iii) giá của các dịch vụ quản lý chất thải rắn thấp tạo ra một loạt các vấn đề trong toàn bộ chuỗi giá trị quản lý chất thải; (iv) phân loại chất thải rắn tại nguồn thường thất bại do không tương thích giữa các cơ sở thu gom và xử lý hiện có và do thiếu vốn đầu tư vào cơ sở hạ tầng; (v) mạng lưới người nhặt rác chưa được chính thức công nhận trong khuôn khổ pháp lý mặc dù họ đóng vai trò chính trong quản lý chất thải; (vi) sự phát triển của các làng nghề đóng một vai trò quan trọng trong tái chế nhựa nhưng nó gây ra ô nhiễm nghiêm trọng; và (viii) việc thiếu khu vực tư nhân tham gia quản lý chất thải rắn làm thiếu hiệu quả quản lý chất thải.

Việt Nam nên kết hợp các chính sách phát triển hệ thống EPR cho bao bì nhựa và chính sách về hạn chế, các biện pháp chế tài nhằm cắt giảm rác thải nhựa sử dụng một lần, nhất là với một số khu vực liên quan đến bảo tồn trọng yếu, điểm đến du lịch. Sử dụng quy luật thị trường để tái cấu trúc hệ thống chất thải, tăng cường thu gom nhựa và hỗ trợ để các cơ sở tái chế lớn hơn được kết nối với chuỗi giá trị. Chính sách này cần được đặt trong các chính sách về kinh tế tuần hoàn và kinh tế chia sẻ.

Cụ thể, việc sửa đổi Luật Bảo vệ môi trường cần quan tâm một số vấn đề sau đây:

- Điều chỉnh giá dịch vụ quản lý chất thải với nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” với hệ thống đấu thầu công khai minh bạch, lộ trình rõ ràng và giám sát công khai.

- Thông thường cần 10-15 năm để hoàn thiện được hệ thống EPR, vì vậy cần có thí

điểm theo giai đoạn và vùng địa lý để tìm mô hình thích hợp nhất và có sự tham gia của hệ thống phi chính thức trong thu gom, xử lý tái chế rác thải nhựa theo chuỗi giá trị nhựa bằng cách kết nối người dùng, người nhặt rác, người thu gom, hành trình người mua, làng nghề, ngành nhựa và ngành bán lẻ.

- Đặt mức thuế cao hơn đối với bao bì bằng polyme có tác động đáng kể đến sức khỏe như nhựa polystyren-PS hoặc nhựa Polyvinyl clorua -PVC hoặc có thể đánh thuế một số chất phụ gia nhất định.

- Cần thiết phải xây dựng hệ thống truy xuất nguồn gốc phế liệu nhựa xuất nhập khẩu trong tương lai và các sản phẩm thuộc phạm vi trách nhiệm của nhà sản xuất mở rộng. Bổ sung quy định về tái chế rác thải vào dự thảo Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi.

- Các chính sách về rác thải nhựa, nhựa đại dương trong khuôn khổ Luật bảo vệ môi trường liên quan đến nhiều Luật như: Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Đa dạng sinh học, Luật Thủy lợi, Luật Quy hoạch, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Phí và lệ phí. Cần phải tiếp tục rà soát, đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ của dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) với hệ thống pháp luật, tránh quy định lại những quy định đã có; đồng thời rà soát những cam kết quốc tế về môi trường trong các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, gần đây nhất là EVFTA để vừa tạo hành lang pháp lý phát triển đáp ứng yêu cầu trong nước và phù hợp với các cam kết quốc tế.

- Ngoài ra, để chính sách triển khai hiệu quả cần đảm bảo đủ tài chính để thực hiện kế hoạch đã được phê duyệt và tăng cường giáo dục cộng đồng về lợi ích của việc phân loại chất thải tại nguồn, giảm nhựa sử dụng một lần, cũng như các mối đe dọa đối với môi trường và sức khỏe con người./.



Ảnh minh họa về xả thải chất thải. Nguồn: PanNature

# THUẾ VÀ PHÍ MÔI TRƯỜNG: KINH NGHIỆM CÁC QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

■ PGS.TS. Lê Thu Hoa<sup>1</sup>

**T**huế/phí môi trường là loại thuế/phí đánh trực tiếp vào việc xả thải chất thải hoặc gián tiếp thông qua việc sản xuất, tiêu dùng các sản phẩm, hàng hóa gây ô nhiễm, gây tác hại đến môi trường. Thuế/phí môi trường là những công cụ kinh tế được các quốc gia trên thế giới sử dụng khá phổ biến.

## 1. Tổng quan chung về thuế và phí môi trường

❖ Trong quản lý môi trường, thuế/phí môi trường nhằm 2 mục đích chính:

(1) Điều chỉnh hành vi của các chủ thể kinh tế (cá nhân, tổ chức, người sản xuất và người tiêu dùng) theo hướng thân thiện với môi trường – tức là giảm lượng xả thải hoặc giảm lượng sản xuất, tiêu dùng các sản phẩm có khả năng gây ô nhiễm và tác động xấu đến môi trường;

(2) Tạo nguồn tài chính cho việc bảo vệ, nuôi dưỡng, duy trì và phát triển môi trường hoặc cho ngân sách Nhà nước.

Trong đó, mục đích chính phải đạt được là các tác động tích cực đối với môi trường. Tăng nguồn thu chỉ là mục đích thứ hai.

<sup>1</sup> Nguyên Trưởng Khoa Môi trường, BĐKH và Đô thị, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

❖ Đối với nhiều quốc gia, thuế/phí môi trường phải đáp ứng ba tiêu chí là:

(1) Thuế/phí liên quan đến các mục tiêu về môi trường của Chính phủ;

(2) Mục đích chính của thuế/phí là khuyến khích hành vi tích cực về mặt môi trường; và

(3) Thuế/phí được cấu trúc phù hợp với nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”.

Người gây ô nhiễm có thể được hiểu rộng ra là những chủ thể mà hoạt động sản xuất hay tiêu dùng của họ có tạo ra chất thải gây ô nhiễm hoặc các tác động xấu khác đến môi trường. Chi phí mà người gây ô nhiễm phải trả cần bao gồm cả chi phí bồi thường thiệt hại gây ra cho môi trường và chi phí quản lý/xử lý vấn đề môi trường liên quan.

❖ Các loại thuế/phí môi trường có thể phân loại thành các nhóm theo các cách khác nhau. Bảng dưới đây tóm lược một trong những cách phân loại. (**Bảng 1**)

Thuế/phí môi trường cũng có thể phân loại thành các nhóm khác như: thuế/phí

năng lượng, thuế/phí giao thông, thuế/phí tài nguyên và thuế/phí ô nhiễm.

❖ Dù được phân loại như thế nào, nguyên lý chung của việc tính thuế/phí môi trường được thể hiện qua công thức:

$$T = t \times Q$$

Trong đó: T là tổng số thuế/phí môi trường phải nộp.

T: mức thuế/mức phí trên từng đơn vị chất thải hoặc từng đơn vị sản phẩm bị tính thuế/phí.

Q: lượng chất thải hoặc lượng sản phẩm bị tính thuế/phí.

Nhìn chung, “tác động xấu đến môi trường” chính là căn cứ quan trọng để xác định đối tượng chịu thuế/phí, là thước đo để tính thuế/phí, là cơ sở để quyết định mức thuế/phí cao hay thấp đối với mỗi loại chất thải hay sản phẩm, hàng hóa. Theo đó, chất thải hay hàng hóa càng có khả năng gây ô nhiễm, gây nhiều tác động xấu đến môi trường và tốn kém chi phí quản lý/xử lý thì thuế/phí phải càng cao.

| Công cụ                              | Mô tả  | Ví dụ   |
|--------------------------------------|--|---|
| Thuế/phí ô nhiễm                     | Thuế/phí đánh vào lượng chất gây ô nhiễm xả thải vào môi trường  | Thuế/phí khí thải (Thuế Các-bon, thuế NOx, SOx, PM...)<br>Phí nước thải<br>Phí chất thải rắn  |
| Phí sử dụng                          | Phí trả cho việc sử dụng các tài nguyên thiên nhiên hoặc cho việc thu gom, xử lý ô nhiễm                           | Thuế/phí sử dụng nước<br>Phí chăn thả gia súc<br>Phí giao thông đối với các địa điểm hay ùn tắc vào thời gian cao điểm  |
| Thuế/phí sản phẩm                    | Thuế/phí đánh vào các sản phẩm (nguyên vật liệu hoặc hàng hóa) khi sử dụng gây ô nhiễm hoặc tác hại đến môi trường | Thuế xăng dầu, than<br>Thuế CFCs (chất phá hủy tầng Ô zôn)<br>Thuế phân bón, hóa chất nông nghiệp<br>Phí (để xử lý) sẫm lốp, dầu nhờn xe máy, bao bì và các hàng hóa khác |
| Phí hoạt động gây hại đến môi trường |  | Phí phát triển đất ngập nước<br>Phí thoát nước mưa  |

**Bảng 1: Phân loại thuế/phí môi trường**

Khi thuế/phí được xác định phù hợp, thỏa mãn nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” nêu trên, sẽ tác động đến các chủ thể phải nộp thuế/phí môi trường theo hướng giảm lượng chất thải hoặc giảm lượng hàng hóa tiêu thụ, tăng cường tái sử dụng, tái chế vì các chủ thể đều không muốn phải nộp quá nhiều tiền thuế/phí. Như vậy, hành vi thân thiện với môi trường sẽ được điều chỉnh một cách “tự nguyện” nhờ có động cơ tiết kiệm chi phí.

## 2. Kinh nghiệm thực hiện của các quốc gia

### *i) Luật hóa các quy định về thuế/phí môi trường*

Các công cụ kinh tế nói chung, thuế/phí môi trường nói riêng đã được các quốc gia trên thế giới áp dụng rất phổ biến trong quản lý môi trường và thu được những kết quả tương đối hiệu quả cả về môi trường và kinh tế. Nhiều quốc gia phát triển (như Mỹ, Canada, Nhật Bản, Hàn Quốc, Đức, Đan Mạch, Thụy Điển, Anh, Pháp, Australia, Newzealand, Singapore...) đã chính thức luật hóa các qui định về công cụ kinh tế và thuế/phí môi trường trong quản lý môi trường. Các quốc gia đang phát triển như Indonesia, Malayxia, Thái Lan, Trung Quốc... cũng đã và đang từng bước đưa các quy định vào trong Luật môi trường và các luật liên quan. Các nội dung thường được quy định trong văn bản pháp luật gồm: đối tượng chịu thuế/phí; người nộp thuế/phí; căn cứ tính thuế/phí; kê khai và tính toán thuế/phí; thu nộp và sử dụng nguồn thu từ thuế/phí môi trường.

### *ii) Xác định đối tượng chịu thuế/phí môi trường*

Như đã nêu, đối tượng chịu thuế/phí môi trường là các chất thải gây ô nhiễm môi trường hoặc các sản phẩm hàng hóa (có thể là nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu...) khi sản xuất hay tiêu dùng gây tác hại đến môi trường. Có thể thấy, đối tượng chịu thuế/phí môi trường ở các quốc gia khá đa dạng. Phổ biến nhất vẫn là các sản phẩm nhiên liệu như xăng, dầu mazut, dầu nhiên liệu nặng, diesel, than đá; các chất thải rắn; chất thải gây ô nhiễm không

khí như SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>; gây ô nhiễm nước như COD, TSS, chì, thủy ngân, Asen.

Ngoài ra, nhiều sản phẩm hay chất thải khác cũng được các quốc gia xác định là đối tượng chịu thuế/phí môi trường, trong đó nhiều đối tượng chưa được quy định tại Việt Nam như: khí gaz; bụi mịn PM, NH<sub>3</sub>, nhiên liệu có chứa các bon, lưu huỳnh; khí nhà kính; than cốc; nhựa đường; chất tẩy rửa có chứa chất hoạt động bề mặt STPP; phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc diệt nấm, diệt cỏ; phương tiện giao thông; lốp xe; tiếng ồn (ví dụ: máy bay cất và hạ cánh); chất phá hủy tầng Ô zôn (như CFCs hoặc Halon); các loại bao bì nhựa, nhôm; khai thác thủy hải sản...

### *iii) Căn cứ tính thuế/phí*

Căn cứ tính thuế bao gồm lượng (Q) chất thải hoặc sản phẩm bị tính thuế/phí và mức (t) thuế/phí trên từng đơn vị chất thải hoặc từng đơn vị sản phẩm bị tính thuế/phí.

Trong một số trường hợp, lượng chất thải của một chất gây ô nhiễm có thể được đo lường hoặc ước tính (ví dụ, xe máy thải 11,355g CO/km; 43,971g CO<sub>2</sub>/km). Do việc đo lường phát thải trực tiếp thường rất khó khăn và tốn kém, nhiều quốc gia áp dụng thuế/phí chất thải thông qua các sản phẩm sản xuất ra hoặc các nguyên nhiên liệu sử dụng – ví dụ thuế/phí khí thải thông qua việc sử dụng dầu nhiên liệu; thuế lưu huỳnh được thu đối với các sản phẩm có chứa lưu huỳnh như dầu, than đá.

### *iv) Về mức thuế/phí môi trường*

Mức thuế/phí môi trường là khoản tiền phải trả trên 1 đơn vị chất thải hoặc sản phẩm là đối tượng chịu thuế. Mức thuế/phí được xác định căn cứ vào loại chất thải hoặc sản phẩm, mức độ độc hại với môi trường, tính chất của môi trường tiếp nhận, các yêu cầu/mục tiêu bảo vệ môi trường cũng như điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia hay từng vùng trong từng giai đoạn. (**Bảng 2**)

Hầu hết các quốc gia quy định mức thuế/phí tuyệt đối (mức tiền cố định trên 1 đơn vị

| Đối tượng chịu thuế    | Mức thuế tại một số quốc gia   |
|------------------------|--|
| Dầu Diesel             | 0,47-0,49 Euro/lít (Đức); 0,344 Euro/lít (Hà Lan); 0,713 bảng/lít (Anh); 0,108 – 0,065 Đôla/lít (Canada); 32,1 Yên/lít (Nhật); 23,3 Won/lít (Hàn Quốc); 1,8 Đô la/galon (Mỹ); 0,63 Đô la/galon (Hong Kông) |
| Dầu nhiên liệu nặng    | 0,006 Euro/kg (Bi); 0,032 Euro/lít (Hà Lan); 0,05 Euro/lít (Phần Lan)  |
| Than đá, than cốc      | 0,33 Euro/1GJ (Đức); 0,0006 Euro 1GJ (Hà Lan); 0,033-0,043 Euro/kg (Đan Mạch); 0,0001 Euro/kg (Phi-lip-pin)  |
| CO <sub>2</sub>        | 0,67 Euro/lít dầu thô - 1,3 Euro/tấn than (Na Uy); 0,25 Euro/lít xăng - 0,32 Euro/lít diesel (Thụy Điển); 0,25 Yên/kWh điện - 1,5 Yên/lít Gaz (Nhật)   |
| NO <sub>x</sub>        | 4,8 Đô la/kg (Thụy Điển); 0,6 Euro/kg (Đan Mạch); 49,79 Euro/tấn (Slovakia)  |
| Lưu huỳnh              | 2,69 Euro/kg S hoặc 1,34 Euro/kg SO <sub>2</sub> ; 3 Euro/kg SO <sub>2</sub> (Thụy Điển); 8,4 - 37,6 NDT/tấn than đá (Trung Quốc); 500 Won/kg SO <sub>2</sub> (Hàn Quốc)                                   |
| Thuốc trừ sâu          | 53,58% giá bán (Đan Mạch); 10% giá bán (Mê Hi Cô)  |
| Lốp xe                 | 0,12 – 0,48 Euro/kg (Hung-ga-ri)   |
| Chất tẩy rửa có STPP   | 470 – 570 FF/tấn (Pháp)  |
| Phương tiện giao thông | 2 - 65% giá bán (Phi-lip-pin); 2.684 Euro/xe diesel/năm (Sing-ga-po); 0,016 \$/tkm (xe hạng nặng, Mê Hi Cô)  |

**Bảng 2: Một số loại thuế môi trường và mức thuế**

chất thải hoặc 1 đơn vị sản phẩm là đối tượng chịu thuế/phí). Mức thuế tương đối (tỷ lệ % theo giá sản phẩm) chỉ được áp dụng với một số ít đối tượng chịu thuế. Đa số quốc gia áp dụng mức thuế/phí đồng đều trong khi một số quốc gia có thể áp dụng mức thuế/phí tăng lũy tiến khi lượng chất thải hay sản phẩm tăng thêm. Mức thuế/phí môi trường có sự chênh lệch khá nhiều giữa các quốc gia và thường được điều chỉnh tăng dần theo thời gian. (Bảng 3)

#### **v) Hiệu quả môi trường của thuế/phí môi trường**

Tại Slovakia, nhờ áp dụng thuế, lượng thải SO<sub>2</sub> và bụi PM<sub>10</sub> đã giảm đáng kể từ khoảng

530.000 tấn và 290.000 tấn năm 1990 xuống khoảng 48.000 tấn và 47.000 tấn năm 2014. Tại Mỹ, phí theo lượng thải đã giúp thành phố Seattle giảm 15% lượng rác thải trong vòng 3 năm; còn các cộng đồng tại California và Midwest thì tăng tỷ lệ tái sử dụng, tái chế chất thải và giảm được 6 – 50% lượng rác phải chôn lấp.

Thuế đánh vào xăng dầu và các phương tiện giao thông cá nhân tạo động cơ khuyến khích người dân sử dụng phương tiện giao thông công cộng hoặc các phương tiện gọn nhẹ hơn với nguồn nhiên liệu sạch, vì vậy từng bước làm giảm số lượng xe đăng ký mới ở nhiều quốc gia như Đan Mạch, Hà Lan.



| Quốc gia     | Mức phí CO<br>(USD/tấn) | Mức phí SO2<br>(USD/tấn) |
|--------------|-------------------------|--------------------------|
| Cộng hòa Séc | 22 - 33                 | 30 - 45                  |
| Estonia      | 0,27 - 1,36             | 2 - 95                   |
| Lit Va       | 1,75                    | 46                       |
| Ba Lan       | 22                      | 83                       |
| Slovakia     | 20                      | 33 - 66,38               |
| Pháp         |                         | 32                       |
| Italy        |                         | 62                       |
| Nga          |                         | 1,22 - 6,1               |

**Bảng 3: Mức phí khí thải ở một số quốc gia châu Âu**

Thuế xăng, dầu, than và điện cũng giúp Anh giảm lượng tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch 2,3% mỗi năm trong thời gian 2001 - 2010.

#### **vi) Thu và sử dụng thuế/phí môi trường**

Các quốc gia phân biệt sự khác nhau cơ bản giữa thuế môi trường và phí môi trường là: Thuế là công cụ tạo nguồn thu cho ngân sách Nhà nước; Nhà nước thu thuế môi trường và nguồn thu này sau đó có thể được cân đối, ưu tiên sử dụng cho môi trường hoặc các hoạt động khác, tùy theo nhu cầu chi tiêu công của mỗi quốc gia trong mỗi giai đoạn phát triển. Còn phí môi trường là nhằm bảo đảm bù đắp chi phí bảo vệ, nuôi dưỡng, duy trì và phát triển môi trường. Chủ thể được quyền thu phí môi trường có thể là Nhà nước hoặc các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ hoặc được ủy quyền (ví dụ: Quỹ môi trường). Phí môi trường sẽ được đầu tư trở lại trực tiếp cho hoạt động môi trường. Ví dụ: tại Slovakia, phí thu từ các doanh nghiệp vừa và lớn sẽ được chuyển cho cơ quan quản lý môi trường cấp quận/huyện, phí thu từ các doanh nghiệp nhỏ được chuyển cho cơ quan quản lý môi trường cấp xã/phường để hỗ trợ cho các hoạt động bảo vệ môi trường. Tại Mỹ, phí khí thải được coi là một phần bổ sung kinh phí quan trọng cho hoạt động quản lý các nguồn ô nhiễm không khí và đầu tư các trạm quan trắc.

#### **vii) Thuế môi trường và cải cách thuế**

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hóa, việc điều chỉnh cơ cấu thuế để tăng thu từ các loại thuế nội địa – trong đó có thuế môi trường, nhằm bù đắp cho giảm thuế nhập khẩu là cần thiết. Mặt khác, để thuế môi trường phát huy tốt hơn vai trò là một công cụ tài chính giải quyết các vấn đề môi trường, các quốc gia thực hiện cải cách thuế xanh toàn diện, đưa ra các loại thuế mới cũng như thay đổi chính sách tài khóa hiện hành.

Thời gian gần đây, các quốc gia có xu hướng tăng cường đánh thuế đối với hàng hóa, dịch vụ gây ô nhiễm môi trường, sử dụng lãng phí tài nguyên..., đồng thời cắt giảm thuế đánh vào “việc tốt”, vào thành quả lao động của tổ chức hay cá nhân như thuế thu nhập cá nhân, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế kinh doanh. Thuế môi trường trung lập về doanh thu như vậy nhằm không làm tăng thêm gánh nặng cho người nộp thuế, vừa góp phần khuyến khích đầu tư phát triển sản xuất, kinh doanh đồng thời thúc đẩy doanh nghiệp tích hợp tốt hơn các mối quan tâm về môi trường vào quá trình ra quyết định, và cuối cùng dẫn đến chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng thân thiện, bền vững về môi trường.

Ngoài ra, nhiều quốc gia đã chuyển dần một số chất thải từ danh mục phí môi trường (như phí khí thải, phí nước thải) thành đối tượng chịu thuế môi trường. Lý do của xu hướng này là do thuế có tác động lớn và thẩm quyền pháp lý cao hơn so với phí môi trường. Thuế cũng được cho là có tính ổn định hơn, minh bạch hơn, có thể tạo hiệu ứng kích thích liên tục thay đổi hành vi gây ô nhiễm của cả doanh nghiệp sản xuất và người tiêu dùng, khuyến khích thực hiện các biện pháp kiểm soát ô nhiễm hiệu quả hơn. Nói cách khác, thuế môi trường có lợi thế hiệu quả lâu dài cả về kinh tế và môi trường so với phí môi trường.

### 3. Một số khuyến nghị đối với Việt Nam

Việt Nam đã ban hành và thực hiện một số chính sách thuế/phí môi trường như Thuế bảo vệ môi trường, Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, chất thải rắn, khai thác khoáng sản... Tuy vậy, việc thực hiện các chính sách này thời gian qua chưa đạt được hiệu quả như mong muốn. Ô nhiễm, suy thoái môi trường, cạn kiệt tài nguyên và các tác động của biến đổi khí hậu vẫn đang có xu hướng gia tăng, thậm chí ở nhiều nơi đã trở nên nghiêm trọng và rất cấp bách. Thực trạng cấp bách của các vấn đề môi trường và yêu cầu của phát triển bền vững đất nước đòi hỏi các chính sách nói chung, chính sách thuế/phí môi trường nói riêng, cần hướng mạnh hơn nữa tới mục tiêu giảm tác động tiêu cực đến tài nguyên, môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu, trong khi vẫn bảo đảm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, phát triển kinh tế - xã hội.

Từ nghiên cứu kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới, chúng tôi xin đưa ra một số khuyến nghị về chính sách thuế/phí môi trường ở Việt Nam như sau:

- Hoàn thiện cơ sở pháp lý của việc áp dụng thuế/phí môi trường. Các nội dung như đối tượng chịu thuế/phí, người nộp thuế/phí, căn cứ tính thuế/phí, kê khai và tính toán thuế/

phí, thu nộp và sử dụng nguồn thu từ thuế/phí môi trường... cần được quy định đầy đủ, rõ ràng trong Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thuế Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật liên quan;

- Từng bước bổ sung các đối tượng chịu thuế/phí môi trường, chuyển một số loại chất thải từ danh mục phí sang đối tượng chịu thuế môi trường như các nước phát triển đã thực hiện, trước mắt tập trung vào một số đối tượng như hóa chất, phân bón, sản phẩm điện tử, điện gia dụng, ắc quy, khí thải và nước thải;

- Nghiên cứu ban hành khung mức thuế/phí môi trường phù hợp với từng loại chất thải hay sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường, bảo đảm nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” và tiến tới trả đủ chi phí cho quản lý và bồi hoàn thiệt hại môi trường. Việc ban hành mức thuế/phí môi trường cần theo lộ trình tăng dần để các doanh nghiệp và người dân có thời gian điều chỉnh cách thức sản xuất và tiêu dùng;

- Nghiên cứu để cung cấp bằng chứng và luận giải rõ ràng về mục tiêu môi trường cần đạt được khi xây dựng và thực hiện chính sách thuế/phí môi trường; quy định về quản lý và sử dụng số thu, bảo đảm chi đủ cho các mục tiêu môi trường, minh bạch thu - chi từ thuế/phí môi trường nhằm tạo niềm tin, dễ dàng thuyết phục người dân và các doanh nghiệp về sự “sẵn lòng chi trả”/sẵn lòng đóng thuế, nộp phí;

- Các chính sách về thuế/phí môi trường sẽ ảnh hưởng trực tiếp, sâu rộng và lâu dài đến người dân và các doanh nghiệp, đến các mục tiêu môi trường - kinh tế - xã hội của quốc gia. Vì vậy, việc xây dựng và ban hành cần được xem xét thấu đáo và toàn diện nhằm bảo đảm tính khả thi, hiệu lực và hiệu quả./.

# MỘT SỐ THÔNG TIN, SỐ LIỆU VỀ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM VÀ TRÊN THẾ GIỚI

■ Ngọc Cường

**Ở** nước ta, vấn đề ô nhiễm và xử lý ô nhiễm môi trường đã trở thành vấn đề “nóng” trên một số diễn đàn trong thời gian qua, đặc biệt là vấn đề ô nhiễm môi trường ở khu vực đô thị, khu công nghiệp, làng nghề...

## Thông tin chung

Thiệt hại do thiên tai và số lượng vụ việc vi phạm pháp luật về môi trường vẫn diễn ra thường xuyên, trong 3 tháng đầu năm 2020, cơ quan chức năng của Việt Nam đã phát hiện 2.545 vụ vi phạm môi trường, trong đó xử lý 2.246 vụ với tổng số tiền phạt 58,5 tỷ đồng. Thiên tai làm 9 người chết, 18 người bị thương, 39,3 nghìn ha lúa và gần 7 nghìn ha hoa màu bị hư hỏng, 24 ngôi nhà bị sập đổ, cuốn trôi, hơn 23 nghìn ngôi nhà bị hư hỏng. Tổng giá trị thiệt hại về tài sản do thiên tai gây ra trong quý I/2020 ước tính gần 934,4 tỷ đồng, gấp 9 lần so với cùng kỳ năm 2019<sup>1</sup>.

Chi ngân sách trung ương cho hoạt động bảo vệ môi trường có xu hướng gia tăng theo mỗi năm, cụ thể nếu như năm 2017 dự toán chi cho bảo vệ môi trường là 1,389,266 triệu đồng; quyết toán là 691,427 triệu đồng thì

năm 2018 dự toán tăng lên 1,600,829 triệu đồng (hơn 15%) và quyết toán 735,522 triệu đồng (hơn 6.3%)<sup>2</sup>.

Theo đánh giá mới đây của Ngân hàng thế giới tại Việt Nam, với 59 điểm trong bảng xếp hạng chỉ số hiệu quả hoạt động môi trường, Việt Nam đứng ở vị trí 85/163 nước được xếp hạng. Việt Nam là một trong 10 quốc gia trên thế giới bị ảnh hưởng nặng nề nhất bởi ô nhiễm không khí, chất lượng không khí thấp và ô nhiễm nguồn nước đang gây ra những hậu quả nghiêm trọng đối với sức khỏe của người dân<sup>3</sup>.

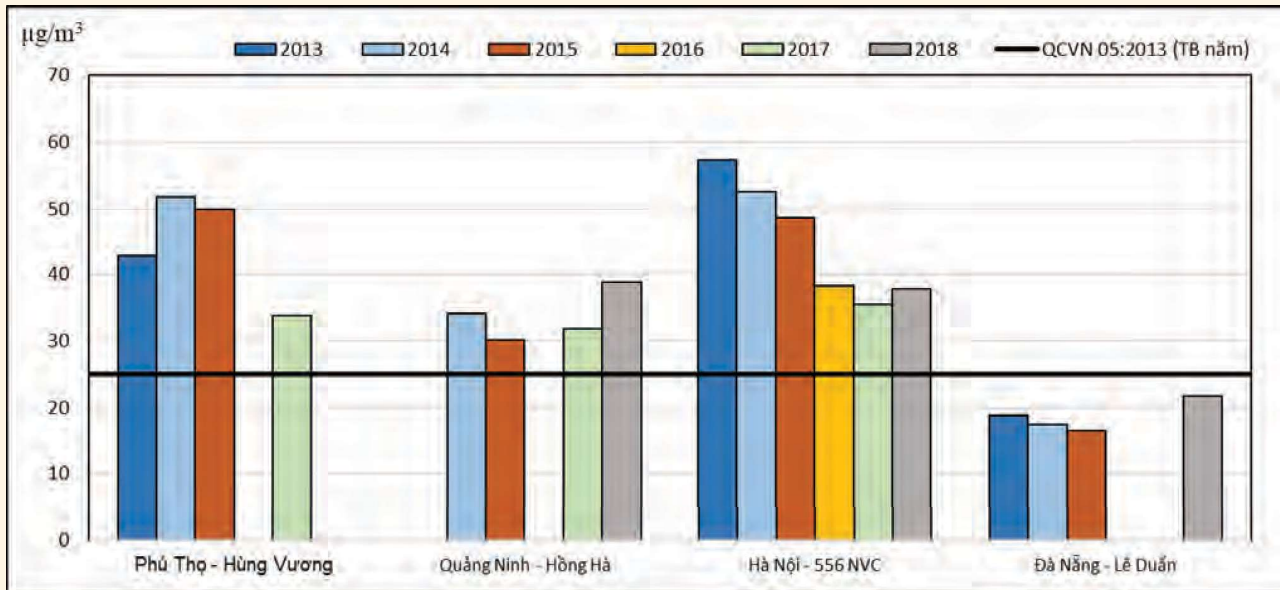
Theo Báo cáo kết quả điều tra do Văn phòng Quốc hội thực hiện năm 2010, có 80.1% người dân được hỏi cho rằng môi trường nơi họ đang sinh sống đang bị ô nhiễm nghiêm trọng, theo đó, năm tác nhân gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường được người dân lựa chọn nhiều nhất, cụ thể là: Bụi, khói, tiếng ồn từ các phương tiện giao thông (76%); Xả rác thải sinh hoạt không đúng nơi quy định (72%); dân số đông đúc (65.7%); nước thải sinh hoạt chưa qua xử lý (61.2%); Bụi, tiếng ồn, rác thải từ hoạt động xây dựng (42.9%)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Báo cáo về tình hình kinh tế - xã hội quý I năm 2020 của Tổng Cục thống kê.

<sup>2</sup> Báo cáo quyết toán chi ngân sách trung ương năm 2017, 2018.

<sup>3</sup> <https://www.worldbank.org/vi/country/vietnam/overview>.

<sup>4</sup> Báo cáo kết quả điều tra XHH về một số nội dung liên quan đến công tác bảo vệ môi trường, TTTT,TV&NCKH, 2010.



**Biểu đồ. Diễn biến nồng độ bụi mịn PM2.5 trung bình năm tại các trạm quan trắc tự động đặt tại một số đô thị lớn giai đoạn 2013 - 2018<sup>7</sup>**

### Ô nhiễm môi trường không khí

Báo cáo công tác bảo vệ môi trường năm 2018 của Chính phủ, kết quả quan trắc môi trường không khí tại một số thành phố lớn trong những năm gần đây cho thấy chất lượng không khí đã được cải thiện. Mặc dù tình trạng ô nhiễm không khí vẫn diễn ra do hoạt động giao thông, xây dựng, công nghiệp và chủ yếu là ô nhiễm bụi ở các khu đô thị lớn, song không khí xung quanh theo QCVN 05:2013/BTNMT năm 2018 ít có nhiều biến động so với những năm trước. Mức độ ô nhiễm đang có xu hướng giảm dần, thể hiện ở nồng độ bụi mịn PM2.5 và nồng độ tổng bụi lơ lửng (TSP) trung bình năm trong giai đoạn từ năm 2016-2018 có sự dao động nhẹ, giảm hơn so với giai đoạn trước (2013-2015)<sup>5</sup>.

Trong 3 tháng đầu năm 2020, do những biến động của yếu tố thời tiết trong giai đoạn giao mùa, cùng với việc thực hiện giãn cách xã hội để phòng chống đại dịch Covid - 19,

lượng phương tiện tham gia giao thông giảm, hoạt động sản xuất và dịch vụ bị hạn chế đã có những tác động đáng kể đến chất lượng không khí ở khu vực đô thị. Theo đó, chất lượng không khí chủ yếu nằm ở mức trung bình và có xu hướng được cải thiện hơn<sup>6</sup>.

Ô nhiễm không khí đang dần trở thành một thảm họa toàn cầu và được coi là một kẻ giết người thầm lặng, đe dọa sức khỏe của người dân ở khắp mọi nơi trên thế giới. Năm 2018, Tổ chức Y tế Thế giới ước tính có khoảng 9/10 (~ 91%) dân số toàn cầu phải hít thở không khí chứa hàm lượng các chất gây ô nhiễm cao. Ô nhiễm không khí là "thủ phạm" gây ra khoảng 7 triệu ca tử vong sớm mỗi năm trên toàn cầu, chỉ tính riêng khu vực Tây Thái Bình Dương có khoảng 2,2 triệu người tử vong mỗi năm. Theo dữ liệu mới nhất của WHO, 97% thành phố ở các nước có thu nhập thấp và thu nhập trung bình không đáp ứng các tiêu chuẩn về không khí của WHO. Với các nước có thu nhập cao, tỷ lệ giảm xuống 49%<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Báo cáo về công tác bảo vệ môi trường năm 2018, 2019 của Chính phủ.

<sup>6</sup> <https://baotainguyenmoitruong.vn/thang-3-muc-do-o-nhiem-khong-khi-da-giam-302582.html>, 07/04/2020.

<sup>7</sup> Tổng cục Môi trường, Bộ Tài nguyên và Môi trường, 3/2019.

<sup>8</sup> <https://www.who.int/airpollution/infographics/Air-pollution-INFOGRAPHICS-English>.

Ở Việt Nam có khoảng 60.000 người chết mỗi năm có liên quan đến ô nhiễm không khí. Nghiên cứu của Đại học Yale (Mỹ) cho rằng, Việt Nam nằm trong danh sách 10 nước gây ô nhiễm không khí tồi tệ nhất thế giới vào năm 2018<sup>9</sup>, còn theo số liệu từ Quỹ Mirinda and Bill Gate công bố trong năm 2018, Việt Nam có số người chết do ô nhiễm không khí cao gấp 5 lần so với số người chết do tai nạn giao thông hằng năm.

Nghiên cứu mới nhất của các nhà khoa học trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội đã ước tính thiệt hại do ô nhiễm không khí ở Việt Nam năm 2018 là từ 10,82-13,63 tỉ USD (khoảng 240.000 tỉ đồng) trở lên, tương đương 4,45%-5,64% GDP năm 2018<sup>10</sup>. Còn theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới, thiệt hại kinh tế toàn cầu do ô nhiễm không khí là khoảng 225 tỷ USD.

Dự báo sự gia tăng nồng độ bụi mịn sẽ ảnh hưởng đáng kể đến nền kinh tế, theo tính toán, chi phí chăm sóc sức khỏe liên quan đến ô nhiễm không khí toàn cầu được dự báo sẽ tăng từ 21 tỷ USD vào năm 2015 lên 176 tỷ USD năm 2060. Chi phí phúc lợi toàn cầu hàng năm liên quan đến tử vong sớm do ô nhiễm không khí ngoài trời được dự đoán sẽ tăng từ 3 nghìn tỷ USD năm 2015 lên 18-25 nghìn tỷ USD vào năm 2060. Ngoài ra, chi phí phúc lợi toàn cầu hàng năm liên quan đến ốm đau, bệnh tật được dự đoán tăng từ khoảng 300 tỷ USD vào năm 2015 lên khoảng 2,2 nghìn tỷ USD vào năm 2060<sup>11</sup>.

### **Ô nhiễm môi trường nước**

Trên toàn lãnh thổ Việt Nam có 3.450 sông, suối dài từ 10 km trở lên, khoảng 2.900 hồ chứa nước thủy điện, thủy lợi với dung tích từ 0,2 triệu m<sup>3</sup> trở lên. Tổng lượng nước mặt trung bình hàng năm khoảng 830 - 840 tỉ m<sup>3</sup>; trong đó 63% từ nước ngoài chảy vào Việt

Nam. Tổng lượng nước dưới đất hơn 172,6 triệu m<sup>3</sup>/ngày đêm. Bờ biển dài hơn 3.200 km với tổng diện tích mặt biển trên 1 triệu km<sup>2</sup>.

Chất lượng nước mặt ở thượng nguồn các lưu vực sông của Việt Nam còn tương đối tốt. Tại các đô thị lớn, các dự án cải tạo cảnh quan môi trường một số sông hồ, kênh rạch trong nội thành đã và đang tiếp tục được triển khai nên chất lượng môi trường nước các khu vực này cũng đang từng bước được cải thiện. Chất lượng nước dưới đất, nước biển ven bờ hầu hết được duy trì khá tốt, cơ bản các thông số đặc trưng đều nằm trong giới hạn của Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng.

Tuy nhiên, Việt Nam đang phải đối mặt với thách thức lớn về tình trạng ô nhiễm nguồn nước, đặc biệt là tại các khu công nghiệp và đô thị. Nước thải chưa qua xử lý được xả thẳng ra môi trường là nguyên nhân chính gây ô nhiễm môi trường nước tại các thành phố lớn. Ở khu vực nông thôn, tình trạng ô nhiễm nguồn nước cũng không ngừng gia tăng. Theo thống kê, có 76% số dân đang sinh sống ở nông thôn, là nơi cơ sở hạ tầng còn lạc hậu, phần lớn các chất thải của con người và gia súc không được xử lý và việc lạm dụng các chất bảo vệ thực vật trong sản xuất nông nghiệp làm cho tình trạng ô nhiễm nguồn nước ở sông, hồ, kênh, mương trở nên nghiêm trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường và sức khỏe của con người<sup>12</sup>.

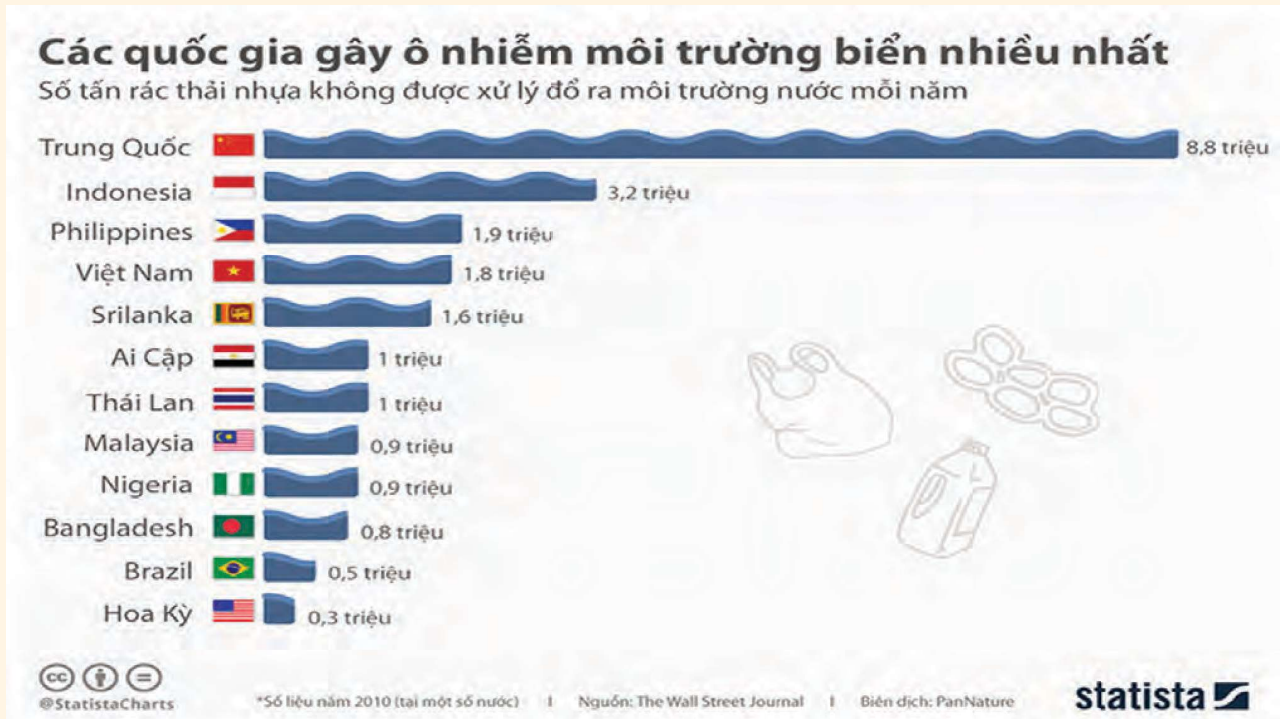
Tình trạng ô nhiễm và suy thoái chất lượng nước vẫn còn diễn ra ở nhiều khu vực trung lưu và hạ lưu sông, tập trung ở khu vực có hoạt động sản xuất công nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làng nghề... Môi trường nước dưới đất tại các tỉnh duyên hải miền Trung, hạ lưu sông Đồng Nai và các tỉnh ven biển Đồng bằng sông Cửu Long có mức độ xâm nhập mặn một số năm gần đây ngày càng gia tăng. Cục bộ,

<sup>9</sup> <https://baosuckhoecongdong.vn/thuc-te-o-nhiem-moi-truong-o-viet-nam-bi-quiet-de-song-khoe-141109.html>

<sup>10</sup> Tọa đàm chính sách: “Tổn thất kinh tế của ô nhiễm không khí và các chính sách giảm thiểu ô nhiễm” – ĐHKQTĐ, 1/2020.

<sup>11</sup> The economic consequences of outdoor air pollution, OECD, 2016.

<sup>12</sup> Báo cáo của Tổng Cục môi trường tại HN tổng kết công tác năm 2019, phương hướng nhiệm vụ năm 2020.



một số khu vực có các hoạt động giao thông, cảng biển phát triển mạnh vẫn có hiện tượng ô nhiễm do các chất rắn lơ lửng và dầu mỡ. Các vấn đề môi trường theo lưu vực sông Mê Kông, sông Hồng, các sông xuyên biên giới và môi trường biển ngày càng phức tạp do các công trình đập thủy điện được xây dựng trên phía thượng nguồn đã không chỉ làm thay đổi dòng chảy, ngăn chặn sự di chuyển của cá, giảm luồng trầm tích, sụt giảm phù sa, gia tăng mất mát đa dạng sinh học mà còn gây ô nhiễm nguồn nước, làm gia tăng nguy cơ xói lở bờ sông, lòng sông, xâm nhập mặn, tác động tích lũy xuyên biên giới đối với khu vực Đồng bằng sông Cửu Long của nước ta.

Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới, nhu cầu sử dụng nước của Việt Nam ngày một tăng cao, trong khi năng suất nước vẫn còn ở mức thấp, chỉ đạt 12% so với chuẩn thế giới<sup>13</sup>. Tổ chức Unicef cho biết, tình trạng ô nhiễm nguồn nước ở Việt Nam đang đứng ở vị trí cao thứ 5, chỉ sau Trung Quốc, Philippines,

Indonesia, Thái Lan, trong những nước có lượng rác thải đổ ra sông, ra biển nhiều nhất thế giới hiện nay.

Có tới 17 triệu người dân Việt chưa tiếp cận được với nước sạch mà phải chung sống với nước giếng khoan, nước mưa, nước máy lọc không an toàn với sức khỏe. Con số này có xu hướng tăng lên ở mức đáng lo ngại trong bối cảnh ô nhiễm nước tại Việt Nam hiện nay. Trung bình mỗi năm có khoảng 9 ngàn người chết vì nguồn nước bẩn và vệ sinh kém chất lượng; số ca mắc ung thư tới 100 ngàn người. Trong đó, nguyên nhân tìm ra là do nguồn nước ô nhiễm, không bảo đảm vệ sinh và độ an toàn cho người sử dụng<sup>14</sup>.

### Ô nhiễm đất và biến đổi khí hậu

Việt Nam có hơn 33,1 triệu ha đất tự nhiên, trong đó hơn gần 15 triệu ha đất lâm nghiệp và hơn 11 triệu ha đất sản xuất nông nghiệp. Mặc dù ô nhiễm đất ở Việt Nam không phải là vấn đề cấp bách như ô nhiễm

<sup>13</sup> Trang thông tin điện tử của Ngân hàng thế giới, tại địa chỉ <https://www.worldbank.org/vi/country/vietnam/overview>

<sup>14</sup> Báo cáo của viện Y học lao động và Vệ sinh môi trường, Bộ Y tế và Bộ Nông nghiệp và PTNN.

nước và không khí, nhưng đây cũng là một vấn đề quan trọng cần tính đến khi đề cập đến ô nhiễm môi trường. Môi trường đất tại một số khu vực có hoạt động sản xuất công nghiệp, làng nghề đã có hiện tượng ô nhiễm kim loại nặng, dư lượng thuốc bảo vệ thực vật trong đất chuyên canh nông nghiệp tăng. Hiện tượng xâm nhập mặn, phèn hóa tại các vùng cửa sông, thoái hóa đất do xói mòn, rửa trôi tại vùng đồi núi có xu hướng tăng so với giai đoạn 2015-2017. Môi trường đất tại các khu đô thị vẫn đang có nguy cơ bị ô nhiễm do chịu tác động từ nước thải sinh hoạt, các chất thải của hoạt động công nghiệp, xây dựng, sinh hoạt và các bãi chôn lấp rác thải<sup>15</sup>.

Theo Ngân hàng Thế giới, biến đổi khí hậu tác động đến nông nghiệp và các ngành liên quan có thể làm giảm từ 0,7% đến 2,4% GDP của nước ta vào năm 2050. Năng suất nông nghiệp giảm 5,8 lần nếu không có hành động ứng phó biến đổi khí hậu. Cụ thể, lúa giảm gần 1,5 triệu tấn, bắp gần 900.000 tấn, cà phê, khoai mì... năng suất cũng giảm từ 3,6% đến 6,6%. Với dự báo nước biển dâng 1 mét, sẽ có khoảng gần 11.000 km vuông đất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản bị ngập. Tại Việt Nam, nông nghiệp tạo ra gần 15% tổng sản phẩm quốc nội nhưng cũng đóng góp từ 19% đến 29% phát thải khí nhà kính<sup>16</sup>.

### Vấn đề rác thải

Tổng khối lượng phế liệu nhập khẩu vào Việt Nam năm 2018 là 9.254.300 tấn, tăng hơn 1.308.100 tấn so với năm 2017.

Một lượng lớn rác thải nhựa tiếp tục được thải ra trên toàn thế giới, phần lớn trong số đó được thải ra đại dương. Báo cáo của Liên hợp quốc năm 2018 cho thấy, mỗi năm có khoảng 500 tỷ chai nhựa, trên 500 tỷ túi ni lông được sử dụng; nhân loại thải bỏ một lượng rác thải nhựa đủ để phủ kín 4 lần diện tích bề mặt Trái đất, trong đó 13 triệu tấn thải ra đại dương. Theo một nhóm các nhà nghiên cứu, Trung

Quốc đứng đầu với gần 8,8 triệu chất thải nhựa và Việt Nam đứng thứ tư với 1,8 triệu. Theo báo cáo của Liên Hợp Quốc dự báo, vào năm 2050, đại dương sẽ chứa nhiều chất thải hơn sinh vật biển nếu tình trạng chất thải nhựa vẫn đang tiếp diễn. Người ta có thể chỉ mất 5 giây để sản xuất một túi nhựa, 1 giây để vứt bỏ, nhưng chúng mất khoảng từ 500 hoặc thậm chí là 1000 năm để phân hủy.

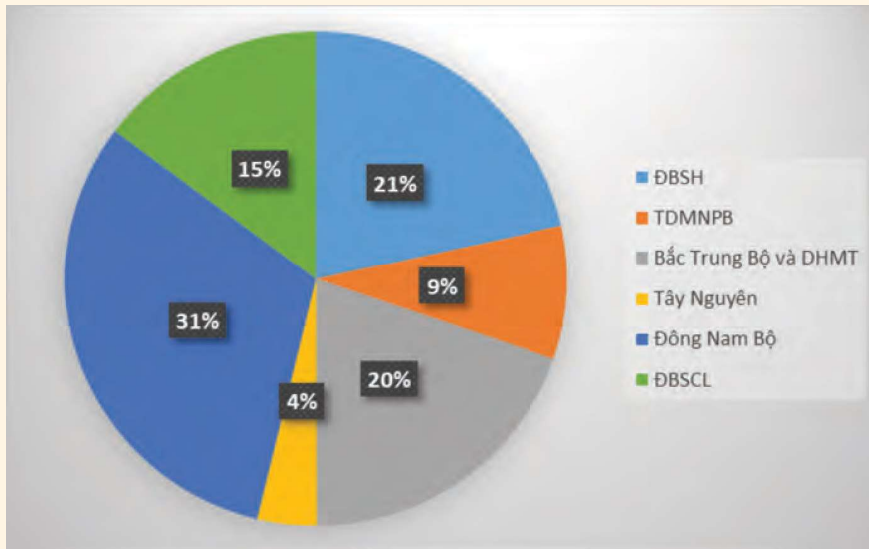
Số liệu thống kê cho thấy, từ năm 2010 đến 2018, khối lượng chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH) phát sinh tăng trung bình khoảng 12%/năm. Năm 2015, khối lượng CTRSH phát sinh khoảng 42.789 tấn/ngày, năm 2018 tăng lên đến khoảng 61.600 tấn/ngày (khu vực đô thị khoảng 37.200 tấn/ngày và khu vực nông thôn khoảng 24.400 tấn/ngày).

Khối lượng phát sinh CTRSH nông thôn hiện nay là khoảng 8.917.151 tấn/năm. Vùng đồng bằng sông Hồng có lượng phát sinh CTRSH nông thôn lớn nhất với 2.745.384 tấn/năm; tiếp đến là vùng Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung với 1.994.455 tấn/năm; vùng ĐBSCL phát sinh 1.364.413 tấn/năm; vùng Trung du miền núi phía Bắc phát sinh 1.168.173 tấn/năm; vùng Đông Nam Bộ phát sinh 1.066.574 tấn/năm; vùng Tây Nguyên có lượng phát sinh nhỏ nhất, chỉ 578.153 tấn/năm.

Theo nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới (2018), chỉ số phát sinh CTRSH trung bình toàn cầu khoảng 0,74 kg/người/ngày, trong đó ở quốc gia thấp nhất là 0,11 kg/người/ngày, cao nhất là 4,54 kg/người/ngày. Tổng khối lượng chất thải rắn đô thị phát sinh trên toàn cầu vào khoảng 2 tỷ tấn (năm 2016), trong đó nhiều nhất là ở khu vực Đông Á - Thái Bình Dương với 468 triệu tấn (xấp xỉ 23%) và thấp nhất là Trung Đông và Bắc Phi với 129 triệu tấn (xấp xỉ 6%). Tổng khối lượng các loại chất thải rắn ước tính vào khoảng 7 - 10 tỷ tấn (năm 2016). Lượng chất thải rắn đô thị

<sup>15</sup> Báo cáo về công tác bảo vệ môi trường năm 2018,2019 của Chính phủ

<sup>16</sup> <http://nangluongsachvietnam.vn/d6/vi-VN/news/Ban-tin-moi-truong-so-92019>



**Biểu đồ. So sánh tỷ lệ chất thải rắn sinh hoạt phát sinh tại khu vực đô thị giữa các vùng (2018)**

phát sinh được dự báo sẽ tăng lên 2,59 tỷ tấn vào năm 2030 và 3,4 tỷ tấn vào năm 2050.

Châu Á bao gồm hơn 40 quốc gia mỗi ngày phát sinh hơn 760.000 tấn chất thải. Trong đó Trung Quốc và Ấn Độ là 2 nước có khối lượng chất thải rắn đô thị phát sinh lớn nhất Châu Á.

Hoa Kỳ là nước có khối lượng chất thải rắn đô thị nhiều nhất trên thế giới, với 267,8 triệu tấn/năm (US EPA, 2019), xếp thứ hai là Trung Quốc<sup>17</sup>.

### Đa dạng sinh học

Việt Nam có đa dạng các hệ sinh thái tự nhiên, loài động thực vật và nguồn gen có giá trị. Có hơn 131.000 ha rừng ngập mặn, hơn 5.583 ha thảm cỏ biển, 1.722 ha rạn san hô, hơn 100.000 ha đầm phá và vịnh kín, hơn 290.000 ha bãi triều; với hơn 16.500 loài thực vật, 10.500 loài động vật, hàng chục nghìn nguồn gen có giá trị.

Tuy nhiên, số lượng động vật, thực vật hoang dã bị đe dọa gia tăng đáng kể. Hiện nay, đã nghiên cứu, xác định được 1.211 loài

động, thực vật hoang dã trong thiên nhiên bị đe dọa, đề xuất đưa vào Sách đỏ Việt Nam thời gian tới, bao gồm 600 loài thực vật và 611 loài động vật (tăng 329 loài so với Sách đỏ Việt Nam 2007, gồm 136 loài thực vật và 193 loài động vật)<sup>18</sup>. Trong 3 năm 2016 - 2018, diện tích rừng bị thiệt hại trung bình 2.430 ha/năm, giảm 270 ha/năm, tương ứng giảm 10% so với giai đoạn 2011-2015. Ước tính giai đoạn 2016-2020 sẽ giảm 30% so với giai đoạn 2011-2015<sup>19</sup>.

Năm 2018, cơ quan Kiểm lâm đã xử lý 11.289 vụ vi phạm trong lĩnh vực lâm nghiệp, trong đó xử lý 10.926 vụ vi phạm hành chính và khởi tố 363 vụ án xử lý hình sự (bao gồm xử lý đối với động thực vật hoang dã); từ năm 2014-2018, lực lượng Cảnh sát môi trường đã phát hiện 995 vụ vi phạm pháp luật về bảo vệ động vật hoang dã. Khởi tố 189 vụ với 235 bị can. Xử lý vi phạm hành chính 330 vụ với 344 cá nhân và 03 tổ chức. Số tiền phạt 3.852,8 triệu đồng. Chuyển cơ quan khác xử lý 476 vụ<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2019, Bộ TN&MT.

<sup>18</sup> Đề tài độc lập cấp nhà nước năm 2014-2017: “Điều tra, đánh giá các loài có nguy cơ tuyệt chủng cần được ưu tiên bảo vệ nhằm tu chỉnh Sách đỏ Việt Nam”, Viện Sinh thái và Tài nguyên sinh vật.

<sup>19</sup> Báo cáo thực hiện Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững 2016 – 2020.

<sup>20</sup> Báo cáo kết quả Tọa đàm khoa học “Thực hiện chính sách, pháp luật về bảo vệ động thực vật hoang dã của Việt Nam”, tháng 10/2019, VPQH.



## 99

GIẢI PHÁP NGĂN CHẶN  
THÂM HỌA TỪ BIẾN ĐỔI  
KHÍ HẬU

■ Thu Trang

**B**iến đổi khí hậu là vấn đề đang được toàn nhân loại quan tâm. Vấn đề này đã và đang tác động trực tiếp đến đời sống kinh tế - xã hội và môi trường toàn cầu. Trong những năm qua, nhiều nơi trên thế giới đã phải chịu nhiều thiên tai nguy hiểm như bão lớn, nắng nóng dữ dội, lũ lụt, hạn hán và khí hậu khắc nghiệt gây thiệt hại lớn về tính mạng con người và vật chất. Đây là một trong những thách thức chính mà nhân loại đang phải đối mặt ngày nay.

Với mục tiêu xác định và nghiên cứu những giải pháp năng động để giảm thiểu cacbon, Dự án Drawdown giúp nhận dạng, đo lường và mô hình hóa 99 giải pháp độc lập để cắt giảm cacbon dioxide và khí nhà kính nói chung từ nay đến năm 2050.



Sách 99 giải pháp ngăn chặn thảm họa từ biến đổi khí hậu.  
Nguồn: Internet

“Drawdown” được các nhà khoa học giải thích là một thời điểm, một mốc thời gian mà tại đó lượng khí nhà kính chạm ngưỡng cao nhất và bắt đầu giảm xuống đều đặn qua mỗi năm. Hay nói cách khác, đó là khi hiện tượng nóng lên toàn cầu được đảo ngược – Trái Đất có thể đạt tới thời điểm thoái trào.

Cuốn sách là kết quả nghiên cứu của Dự án Drawdown, với 99 ý tưởng vô cùng sáng tạo của đội ngũ 200 nhà khoa học đến từ 22 quốc gia để đảo ngược quá trình nóng lên toàn cầu đang diễn ra. Họ là những người có kinh nghiệm học thuật và chuyên môn bao quát tại những viện nghiên cứu uy tín nhất thế giới gồm những nhà địa chất học, kỹ sư, nông học, chính trị gia, nhà báo, nhà khí hậu học, sinh vật học, thực vật học, nhà phân tích tài chính, kiến trúc sư và những nhà hoạt động xã hội.

Những phân tích trong cuốn sách này đã trải qua quá trình xử lý gồm ba giai đoạn, trong đó có giai đoạn nhận phản biện từ những chuyên gia bên ngoài để đảm bảo tính khách quan của kết quả nghiên cứu. Những người thực hiện đã tiến hành sàng lọc để chọn ra những ý tưởng có tiềm năng lớn trong việc giảm thiểu khí thải hoặc cô lập cacbon khỏi bầu khí quyển, từ việc sử dụng năng lượng sạch đến các phương thức sử dụng đất giúp thu giữ cacbon trong không khí. Tiếp theo, các nhà nghiên cứu tạo ra những mô hình tài chính và mô hình khí hậu chi tiết cho mỗi giải pháp.

Sự nóng lên toàn cầu, biến đổi khí hậu, hạn hán, nước biển dâng dẫn tới những dòng người tị nạn, các xung đột triền miên bắt buộc chúng ta phải thay đổi cách suy nghĩ và hành động. Thừa nhận những thảm họa xảy ra do biến đổi khí hậu đều bắt nguồn từ chính con người. Thay vì đổ lỗi cho người khác, chúng ta cần nhìn nhận một cách sâu sắc những gì mình tạo ra, xuất phát từ những hành động mà ta thực hiện. Chúng ta sẽ không còn coi sự nóng lên toàn cầu là thứ không thể tránh khỏi, mà thay vào đó sẽ coi đây là một cơ hội

để cải tiến, xây dựng, là con đường đánh thức trí sáng tạo và lòng trắc ẩn của con người.

Với sự thay đổi sâu sắc về nhận thức đòi hỏi chúng ta phải hành động, và hành động ngay! Trong đó, nhiệm vụ của giới khoa học là đưa ra được những minh chứng rõ ràng, có tính thuyết phục với cộng đồng và có khả năng tác động lên các chính sách. Các chính phủ cần thông qua và tôn trọng các cam kết quốc tế, đưa ra chính sách phát triển bền vững, đẩy mạnh nghiên cứu các nguồn năng lượng thân thiện với môi trường, các công nghệ cải tạo hệ sinh thái toàn cầu. Các tổ chức, cộng đồng chung tay thúc đẩy các phong trào hành động và truyền thông. Mỗi cá nhân có thể góp sức bằng cách điều chỉnh sinh hoạt của mình.

Trong cuốn sách này, những giải pháp được đề ra và phân tích đều dẫn tới những kết quả kinh tế mang tính tái tạo, có thể củng cố an ninh, tạo ra việc làm, cải thiện sức khỏe, tạo điều kiện cho sự thay đổi, giải quyết nạn đói, ngăn chặn ô nhiễm môi trường, tái tạo sự màu mỡ của đất đai, làm sạch sông ngòi...

“Drawdown – 99 giải pháp ngăn chặn thảm họa từ biến đổi khí hậu” đem đến cho chúng ta một danh sách tương đối toàn diện những phương án giúp loài người ứng phó với biến đổi khí hậu. Chỉ mấy trăm năm trước, trái đất vẫn còn quá to lớn đối với con người, rừng vàng, biển bạc tưởng chừng không giới hạn. Giờ đây, trái đất nhỏ bé cần sự khoan dung và gìn giữ của con người, cho chính con cháu chúng ta.

**Để đọc, mượn sách, Quý đại biểu có thể truy cập thư viện truyền thống của Thư viện Quốc hội theo địa chỉ: <https://thuvientruyenthong.quochoi.vn>.**

# THÔNG TIN BỘ SƯU TẬP TÀI LIỆU SỐ VỀ MÔI TRƯỜNG CỦA THƯ VIỆN QUỐC HỘI

Hiếu Lê

**M**ôi trường có vị trí đặc biệt quan trọng trong quá trình tồn tại và phát triển của con người. Vì thế, môi trường đã và đang là vấn đề được rất nhiều quốc gia cũng như người dân sống trên trái đất quan tâm. Song vấn đề cấp bách hiện nay là môi trường toàn cầu đang bị đe dọa nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, bởi hành vi gây ô nhiễm của con người, không chỉ từ đời sống sinh hoạt hàng ngày mà còn từ hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Nhận thức được tầm quan trọng của vấn đề này, các quốc gia trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng đã và đang nỗ lực đưa ra các biện pháp bảo vệ môi trường (BVMT). Điều này được cụ thể hóa bằng việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về môi trường, ký kết và gia nhập các điều ước quốc tế, tích cực nội luật hoá các cam kết quốc tế về BVMT nhằm BVMT hiệu quả hơn trước yêu cầu của phát triển bền vững.

Hệ thống luật pháp quốc tế về môi trường bao gồm các điều ước quốc tế về môi trường, hoặc liên quan đến môi trường và các tập quán quốc tế, hình thành trên cơ sở thực tiễn của một số quốc gia và được một số quốc gia khác công nhận, chấp nhận áp dụng trong quan hệ giữa các quốc gia. Cần chú ý là thực tiễn quốc tế còn bao gồm các phán quyết trước đó của tòa án, cơ chế giải quyết tranh chấp quốc tế liên quan đến môi trường. Các điều ước quốc tế về môi trường có tính ràng buộc đối với một quốc gia bao gồm các thỏa thuận, tuyên bố, hiệp ước đa phương, song phương và các công ước quốc tế về môi trường mà quốc gia đó là thành viên. Hiện nay, hệ thống luật pháp quốc tế về môi trường đã bao trùm mọi lĩnh vực, là cơ sở quan trọng để các nước xây dựng hệ thống luật pháp về môi

trường quốc gia. Hệ thống luật pháp quốc tế về môi trường được xây dựng theo 5 nguyên tắc: Trách nhiệm chung nhưng có phân biệt; Bên gây ô nhiễm hoặc sử dụng tài nguyên, các dịch vụ môi trường phải trả tiền; Phòng ngừa; Chia sẻ lợi ích công bằng giữa các thế hệ; Phát triển bền vững.

Tại Việt Nam, vấn đề BVMT được ghi nhận chính thức trong các bản Hiến pháp. Điều 17 và Điều 29 Hiến pháp năm 1992 là cơ sở hiến định cho việc đưa nghĩa vụ BVMT vào trong các lĩnh vực cụ thể khác của đời sống kinh tế. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định về vấn đề môi trường ở các Điều 43, 53, 63. Sự ra đời của Luật BVMT (Luật BVMT năm 1993 đã được thay thế bằng Luật BVMT năm 2005 và sau đó là Luật BVMT năm 2014) với tư cách là một đạo luật độc lập về môi trường tiếp tục khẳng định sự quan tâm của Nhà nước Việt Nam đối với vấn đề BVMT.

Để phục vụ nhu cầu tham khảo của đại biểu Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, qua quá trình sưu tầm và tích lũy, đến nay, Thư viện Quốc hội đã xây dựng được Bộ sưu tập số về môi trường với 265 tài liệu (31 tài liệu tiếng Anh) trong đó có các báo cáo, bài nghiên cứu, chuyên đề, cẩm nang, bản thông tin, tài liệu dịch, sách... và các Điều ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam là thành viên. Bộ sưu tập số về môi trường bao gồm một số cấu phần chính như sau:

## 1. Điều ước quốc tế về môi trường

Hiện nay, Thư viện Quốc hội sưu tầm được 25 Điều ước quốc tế về môi trường. Trong 25 điều ước này, Việt Nam đã tham gia 19 điều ước. Các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia điều chỉnh những nội dung cơ bản sau đây:

### **Thứ nhất, về bảo vệ khí quyển và biến đổi khí hậu**

Vấn đề ozone và thủng tầng ozone là một vấn đề nghiêm trọng mang tính chất toàn cầu. Chính vì vậy, cộng đồng quốc tế đã thông qua Công ước Viên 1985 về bảo vệ tầng ozone, có hiệu lực vào năm 1988. Do Công ước không có các quy định ràng buộc về mức cắt giảm các chất gây suy giảm tầng ozone, các cam kết này đã được cụ thể hóa trong *Nghị định thư Montreal* bổ sung được thông qua năm 1987. Nhận thức tầm quan trọng của việc bảo vệ khí quyển, Việt Nam đã tham gia Công ước Viên và *Nghị định thư Montreal* tháng 1 năm 1994.

Bên cạnh việc tham gia Công ước về bảo vệ tầng ozone, Việt Nam cũng đã tham gia Công ước khung năm 1992 về biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc ngày 16-11-1994, *Nghị định thư Kyoto* 1997 phê chuẩn ngày 25-9-2002 và *Thỏa thuận Paris* năm 2015 phê chuẩn ngày 22-4-2016.

### **Thứ hai, về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học**

Từ những năm 1960, thế giới bắt đầu quan tâm đến vấn đề bảo tồn nói chung. Đến những năm 1990, sự quan tâm của toàn cầu chuyển sang các lĩnh vực được gắn kết với nhau bởi vấn đề đa dạng "sinh học" như các loài, khí hậu, hệ sinh thái, nước và đất. Công ước Liên hợp quốc về đa dạng sinh học là văn bản điều chỉnh toàn diện về đa dạng sinh học. Bên cạnh đó, Công ước Ramsar về các vùng đất ngập nước, Công ước về di sản thế giới và Công ước về buôn bán quốc tế các loài động thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng (CITES) đều được thông qua trong những năm 1970. Các Công ước này đều quy định về việc bảo tồn và sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên cụ thể. Ngoài ra, còn có Công ước Liên hợp quốc năm 1994 về chống sa mạc hoá ở những quốc gia đang chịu hạn hán và sa mạc hoá nghiêm trọng.

### **Thứ ba, về bảo vệ môi trường biển**

Môi trường biển đang bị ô nhiễm nghiêm trọng do tràn dầu, chất thải... Nó tác động nghiêm trọng đến hệ sinh thái biển, hủy hoại các nguồn tài nguyên biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người. Công ước Liên Hợp Quốc năm 1982 về Luật Biển (UNCLOS) xác lập một bản hiến pháp của Đại dương, biển. Với vị thế là một quốc gia có chiều dài bờ biển hơn 3200 km, Việt Nam là một trong 107 nước thành viên tham gia ký UNCLOS khi văn kiện này được mở ký.

Bên cạnh Công ước UNCLOS, Công ước quốc tế Marpol về Ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển 1973/78 đã thiết lập một cơ chế quốc tế nhằm ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu do hoạt động xả thải trong quá trình vận hành thông thường và các sự cố ô nhiễm bất ngờ. Việt Nam chính thức gia nhập là thành viên của Công ước Marpol 73/78 vào ngày 29/05/1991.

### **Thứ tư, về bảo vệ các nguồn nước quốc tế**

Sông ngòi vốn đã được điều chỉnh bởi luật quốc tế từ trước vì chúng thường được dùng làm biên giới tự nhiên giữa các quốc gia và thường chảy qua lãnh thổ của nhiều quốc gia. Việt Nam là một trong những nước đầu tiên trong khối ASEAN tham gia Công ước năm 1997 về Luật sử dụng các nguồn nước quốc tế vào mục đích phi giao thông thủy vào ngày 17-8-2014.

Về khu vực sông Mê Kông, Việt Nam cùng 3 nước Lào, Thái Lan, Campuchia đã ký Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Kông tại Thái Lan ngày 5-4-1995.

## **2. Hiến pháp và pháp luật về môi trường một số nước**

### **2.1. Hiến pháp một số quốc gia trên thế giới**

Hiện nay, theo thống kê của Brown Weiss<sup>1</sup>, có khoảng 50 quốc gia trên thế giới và 21 bang ở Hoa Kỳ ghi nhận quyền sống trong môi trường trong lành trong Hiến pháp.

<sup>1</sup> Edith Brown Weiss, - Giáo sư người Mỹ chuyên ngành luật môi trường và Luật quốc tế, Constitutional Provisions on Environmental Rights and Duties (Appendix B, In fairness to future generation)

Đối với những bản Hiến pháp có ghi nhận về quyền môi trường, cách thể hiện điều luật này có thể khác nhau, nhưng tập trung vào hai cách diễn đạt chính. Cách thứ nhất nhấn mạnh yếu tố quyền con người, cụ thể là “*người dân có quyền sống trong môi trường trong lành*” (Hiến pháp bang Montana- Hoa Kỳ). Cách thứ hai nhấn mạnh nghĩa vụ của nhà nước, “*nhà nước phải ban hành luật để đảm bảo rằng môi trường được bảo vệ*” (Hiến pháp của một số bang ở Canada). Có những quốc gia đưa cả hai cách trình bày trên vào Hiến pháp, như Ấn Độ. Cá biệt, Vương quốc Butan có rất nhiều quy định về môi trường trong Hiến pháp, bao gồm cả độ che phủ rừng tối thiểu...

Tuy nhiên, cũng có nhiều lý do nên một số quốc gia không đưa quy định về môi trường vào Hiến pháp. Nguyên nhân đầu tiên có thể kể đến là yếu tố lịch sử. Khi mà nhiều bản Hiến pháp đã ra đời cách đây hàng trăm năm, quy trình sửa đổi các Hiến pháp đó rất phức tạp, nên khó có thể đưa quy định về môi trường vào. Hiến pháp Liên bang Hoa Kỳ là một ví dụ. Nguyên nhân thứ hai, được coi là nguyên nhân quan trọng nhất, đó là việc đưa những quy định về môi trường vào Hiến pháp là điều không cần thiết. Theo quan điểm này, quyền sống trong môi trường trong lành không phải là quyền cơ bản của con người. Quyền môi trường có thể được suy ra từ các quyền cơ bản sẵn có như quyền sống, quyền được bảo vệ công bằng trước pháp luật và liên quan đến một số quyền khác như quyền tiếp cận công lý, quyền tiếp cận thông tin và quyền tham gia của cộng đồng.

Singapore là một trong những quốc gia thành công nhất thế giới về bảo vệ môi trường. Tuy vậy, Hiến pháp Singapore không có điều nào đề cập đến vấn đề môi trường, mặc dù việc sửa đổi Hiến pháp thường xuyên diễn ra tại quốc đảo này. Từ nhiều ví dụ thực tế khác cho thấy, không có mối quan hệ rõ ràng giữa việc đưa quyền đối với môi trường trong lành vào Hiến pháp và thực tiễn bảo vệ môi trường của quốc gia đó.

Cho tới tháng 5/2020, bộ sưu tập số về hiến pháp các nước trên thế giới tại Thư viện Quốc hội đã có 31 bản dịch hiến pháp.

## 2.2. Pháp luật một số nước

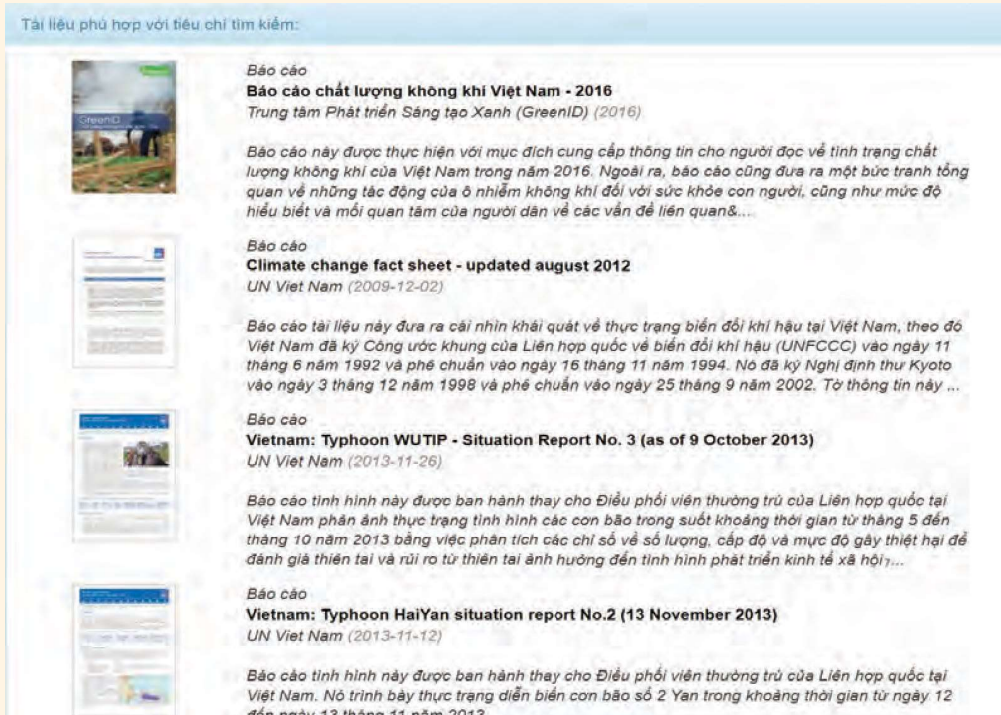
Để phục vụ Quốc hội trong việc xem xét, thông qua Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi), Thư viện Quốc hội đã tổ chức sưu tầm, khai thác, biên dịch luật về môi trường của một số quốc gia. Theo đó, khung pháp luật điều chỉnh các vấn đề liên quan đến môi trường ở các nước là tương đối khác nhau. Có nước ban hành luật khung về môi trường, đồng thời ban hành luật về các thành tố môi trường cụ thể như nước, không khí, đất... Có nước lại chỉ ban hành luật về các vấn đề môi trường cụ thể. Một số văn bản tiêu biểu trong Bộ sưu tập số của Thư viện Quốc hội có thể kể đến là:

- Luật Bảo vệ môi trường nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 2014;
- Luật Bảo vệ môi trường nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1989;
- Luật Bảo tồn nước và đất của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa;
- Luật Phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm không khí của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa;
- Luật Kiểm soát ô nhiễm không khí Nhật Bản;
- Luật Cơ bản về môi trường của Nhật Bản;
- Luật Khung về chính sách môi trường của Hàn Quốc;
- Luật Nâng cao và bảo đảm chất lượng môi trường quốc gia Thái Lan;
- Luật Quản lý và bảo vệ môi trường Singapore 2009.

## 3. Các tài liệu nghiên cứu, tham khảo

Bộ sưu tập số về môi trường với 240 tài liệu nghiên cứu, tham khảo (trong đó có 31 tài liệu tiếng Anh) gồm các báo cáo, bài nghiên cứu, chuyên đề, cẩm nang, bản thông tin, sách... Các tài liệu này tập trung khảo cứu về một số khía cạnh cơ bản như sau:

Tài liệu phù hợp với tiêu chí tìm kiếm:



**Báo cáo**  
**Báo cáo chất lượng không khí Việt Nam - 2016**  
Trung tâm Phát triển Sáng tạo Xanh (GreenID) (2016)

Báo cáo này được thực hiện với mục đích cung cấp thông tin cho người đọc về tình trạng chất lượng không khí của Việt Nam trong năm 2016. Ngoài ra, báo cáo cũng đưa ra một bức tranh tổng quan về những tác động của ô nhiễm không khí đối với sức khỏe con người, cũng như mức độ hiểu biết và mối quan tâm của người dân về các vấn đề liên quan...

**Báo cáo**  
**Climate change fact sheet - updated august 2012**  
UN Viet Nam (2009-12-02)

Báo cáo tài liệu này đưa ra cái nhìn khái quát về thực trạng biến đổi khí hậu tại Việt Nam, theo đó Việt Nam đã ký Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) vào ngày 11 tháng 6 năm 1992 và phê chuẩn vào ngày 16 tháng 11 năm 1994. Nó đã ký Nghị định thư Kyoto vào ngày 3 tháng 12 năm 1998 và phê chuẩn vào ngày 25 tháng 9 năm 2002. Từ thông tin này ...

**Báo cáo**  
**Vietnam: Typhoon WUTIP - Situation Report No. 3 (as of 9 October 2013)**  
UN Viet Nam (2013-11-26)

Báo cáo tình hình này được ban hành thay cho Điều phối viên thường trú của Liên hợp quốc tại Việt Nam phân tích thực trạng tình hình các cơn bão trong suốt khoảng thời gian từ tháng 5 đến tháng 10 năm 2013 bằng việc phân tích các chỉ số về số lượng, cấp độ và mức độ gây thiệt hại để đánh giá thiên tai và rủi ro từ thiên tai ảnh hưởng đến tình hình phát triển kinh tế xã hội...

**Báo cáo**  
**Vietnam: Typhoon HaiYan situation report No.2 (13 November 2013)**  
UN Viet Nam (2013-11-12)

Báo cáo tình hình này được ban hành thay cho Điều phối viên thường trú của Liên hợp quốc tại Việt Nam. Nó trình bày thực trạng diễn biến cơn bão số 2 Yan trong khoảng thời gian từ ngày 12 đến ngày 13 tháng 11 năm 2013.

### - Về ô nhiễm không khí

Vấn đề ô nhiễm môi trường không khí ở nước ta hiện nay đang là một vấn đề đáng báo động, nhất là môi trường đô thị, nông nghiệp, công nghiệp và các làng nghề. Ô nhiễm không khí không chỉ tác động trực tiếp đến sức khỏe con người mà còn có ảnh hưởng đến hệ sinh thái và làm biến đổi khí hậu như: mưa axit, suy giảm tầng ozon, hiệu ứng nhà kính...

### - Về biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu đang là thách thức nghiêm trọng nhất đối với quá trình phát triển bền vững của tất cả quốc gia trên thế giới, trong đó Việt Nam là một trong năm quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu do có bờ biển dài.

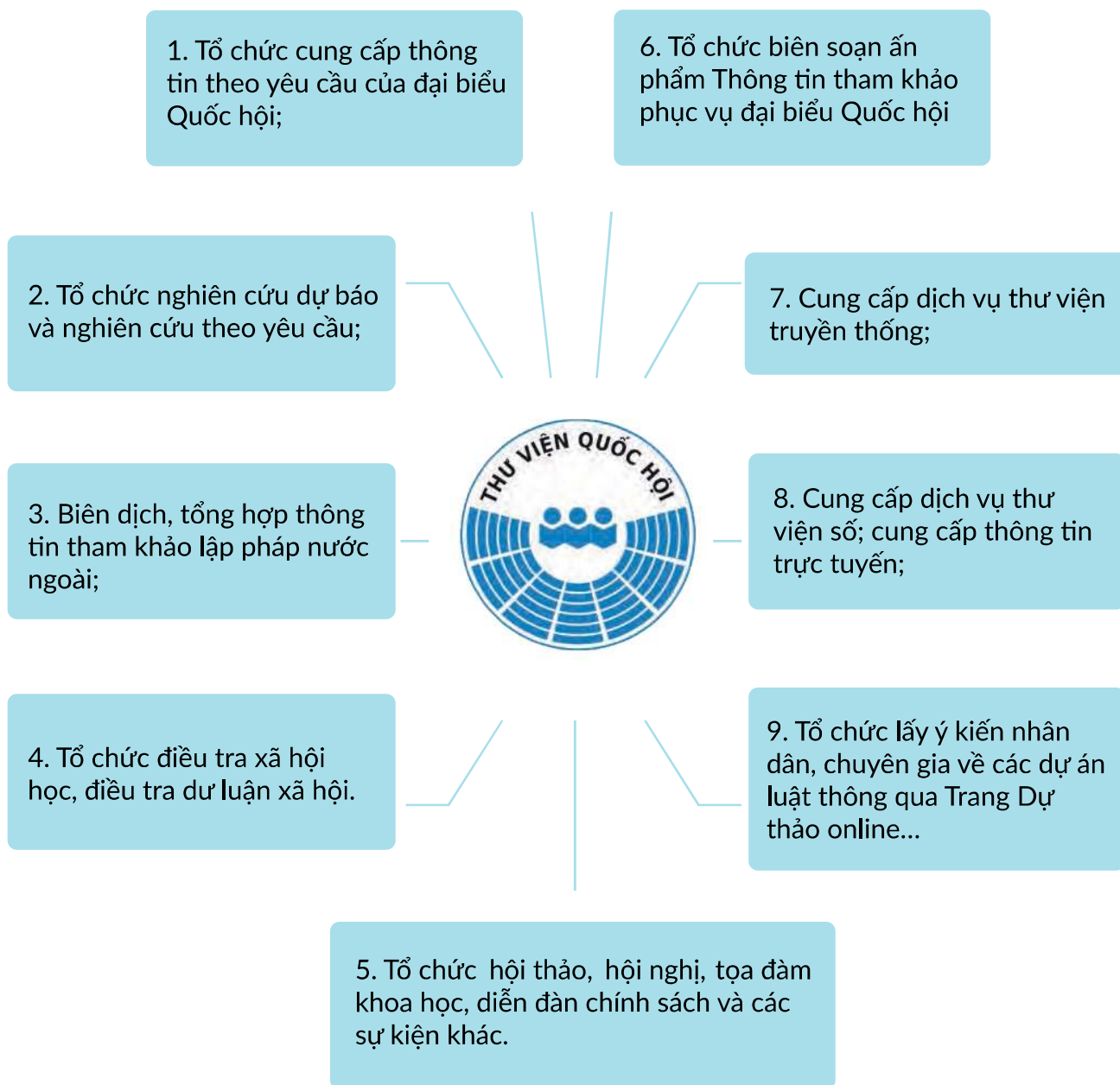
Theo Tổ chức Khí tượng thế giới (WMO), nhiều loại hình thiên tai và thời tiết cực đoan diễn ra với quy mô và tần suất ngày càng lớn. Tại Hội nghị Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (COP 23) ở Bonn, Đức (11/2017), số liệu thống kê cho thấy trên toàn thế giới, từ 1996-2016, thiên tai do biến đổi khí hậu làm chết 520.000 người, gây thiệt hại kinh tế 3.160 tỷ USD.

### - Về chất thải nguy hại

Cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, các ngành sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được mở rộng và phát triển nhanh chóng, tạo ra một số lượng lớn các loại chất thải, trong đó có một lượng đáng kể chất thải nguy hại. Điều này đã và đang là nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng và tác động xấu tới sức khỏe, đời sống con người và chất lượng môi trường chung.

Trên đây là một số thông tin cơ bản về Bộ sưu tập tài liệu số về môi trường của Thư viện Quốc hội. Trong thời gian tới Thư viện Quốc hội sẽ tiếp tục sưu tập các tài liệu tham khảo, biên dịch Luật của các nước về lĩnh vực môi trường để bổ sung vào Bộ sưu tập này.

Để tham khảo đầy đủ và chi tiết, Quý đại biểu có thể truy cập Bộ sưu tập số về Môi trường tại phần mềm Thư viện số theo địa chỉ: <https://thuvienso.quochoi.vn/handle/11742/41482> hoặc Mượn - Trả tài liệu số theo địa chỉ: <https://muontailieuso.quochoi.vn/>.



-----

Ấn phẩm này được in ấn với sự hỗ trợ của Dự án "Tăng cường năng lực cung cấp thông tin và nghiên cứu phục vụ đại biểu Quốc hội và công chức Văn phòng Quốc hội vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững tại Việt Nam" do Tổ chức Hanns Seidel (CHLB Đức) tài trợ.

## CÁC TRANG THÔNG TIN VÀ CÔNG CỤ TRỰC TUYẾN CỦA THƯ VIỆN QUỐC HỘI

- Thông tin điện tử: <http://thuvien.quochoi.vn>
- Thư viện truyền thống: <http://thuvientruyenthong.quochoi.vn>
- Thư viện số: <http://thuvienso.quochoi.vn>
- Lấy ý kiến nhân dân về dự thảo luật: <http://duthaonline.quochoi.vn>
- Mượn trả tài liệu số: <http://muontailieuso.quochoi.vn>
- Cung cấp thông tin trực tuyến: <http://hht.quochoi.vn>  
(Dành riêng cho đại biểu Quốc hội)

