

Thực trạng áp dụng công cụ luật pháp – chính sách trong quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường

○ PHAN TUẤN HÙNG

Vụ trưởng Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Công cụ luật pháp - chính sách được xem là công cụ hữu hiệu và mang lại kết quả nhanh, là một trong những công cụ không thể thiếu trong chiến lược quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Hơn thế, hoạt động bảo vệ môi trường không chỉ dừng lại ở các quy phạm trong một quốc gia mà còn có quy mô quốc tế. Chính vì vậy, công tác hoàn thiện hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường không chỉ là công việc bó hẹp trong phạm vi quốc gia, mà còn mang tính chất quốc tế.

Kết quả áp dụng công cụ luật pháp - chính sách

Hiện nay, đã có hàng nghìn văn bản luật quốc tế về môi trường, trong đó nhiều văn bản đã được Chính phủ Việt Nam tham gia ký kết như: Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước - RAMSAR (1971 và 1988); Công ước liên quan đến Bảo vệ các di sản văn hoá và tự nhiên (1982); Công ước về cấm phát triển, sản xuất và tàng trữ vũ khí hoá học, vi trùng và công việc tiêu huỷ chúng; Công ước về Buôn bán quốc tế về các giống loài động thực vật có nguy cơ bị đe dọa (1973 và 1994); Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL (29/8/1991); Công ước của Liên hợp quốc về sự biến đổi môi trường (26/8/1980); Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (25/7/1994); Công ước Viên về bảo vệ tầng ô-dôn (1985 và 1994); Công ước về thông báo sớm sự cố hạt nhân (IAEA 1985 và 1987); Công ước về trợ giúp trong trường hợp sự cố hạt nhân hoặc cấp cứu phóng xạ (IAEA 1986 và 1987); Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ô-dôn (1987 và 1984); Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải độc hại và việc loại bỏ chúng (13/5/1995); Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH (1992 và 1994); Công ước về Đa dạng sinh học (1992 và 1994),...

Trong phạm vi quốc gia, vấn đề môi trường đã được đề cập trong nhiều văn bản pháp luật, trong đó, Luật BVMT là văn bản quan trọng nhất. Một số tiêu chuẩn môi trường chủ yếu được soạn thảo và thông qua. Nhiều khía cạnh BVMT và quản lý tài nguyên được đề cập trong các văn bản khác như:

Luật Khoáng sản, Luật Dầu khí, Bộ Luật Hàng hải, Bộ Luật Lao động, Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, Luật ĐDSH,...

Công cụ luật pháp - chính sách trong quản lý tài nguyên

Việc hoàn thiện chính sách, pháp luật quản lý đất đai đã đạt được một số kết quả quan trọng như: Sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 31/10/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật về đất đai và tập trung đề xuất các định hướng sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2013. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 01/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai; Bộ TN&MT đã ban hành các thông tư theo thẩm quyền trong lĩnh vực đất đai nhằm tháo gỡ những vướng mắc đặt ra từ thực tiễn, yêu cầu của người dân, doanh nghiệp; trình Thủ tướng Chính phủ dự thảo Quyết định ban hành cơ chế thí điểm giao đất, cho thuê đất đối với các phần đất nhỏ hẹp cho các chủ sử dụng đất liền kề trên địa bàn TP. Hồ Chí Minh; Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 102/2014/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; Đề án đề xuất các giải pháp phát triển mạnh thị trường quyền sử dụng đất; Đề án thí điểm việc thế chấp tài sản gắn liền với đất tại các ngân hàng ở nước ngoài. Tiếp tục hoàn thiện dự thảo Nghị định quy định về xây dựng, quản lý và khai thác hệ thống thông tin đất đai, Nghị định quy định về giao dịch điện tử trong lĩnh vực đất đai để trình Chính phủ xem xét ban hành. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành Chỉ thị số 01/2018/CT-TTg nhằm chấn chỉnh, tăng cường công tác quản lý đất đai và xây dựng hệ thống thông tin đất đai.

Nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý, bảo vệ TNN, bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia trong tình hình mới, tại kỳ họp thứ 3 Quốc hội khóa XIII đã thông qua Luật TNN số 17/2012/QH13. Theo đó đã sửa đổi bổ sung về cơ bản Luật TNN năm 1998, trong đó đã thực sự coi TNN là tài sản, là nguồn lực của quốc gia, là yếu tố quan trọng bảo đảm sự phát triển bền vững của đất nước. Luật đã bổ sung nhiều biện pháp, chế tài để bảo vệ TNN, gắn bảo vệ TNN với khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn nước và phòng, chống các tác hại do nước gây ra; bảo vệ TNN gắn với bảo vệ, phát triển rừng, bảo vệ các dòng sông, áp dụng cơ chế thu tiền cấp quyền khai thác TNN,... Để thúc đẩy khai thác, sử dụng TNN tiết kiệm, hiệu quả, chính sách thu tiền cấp quyền khai thác nước đã được ban hành (Nghị định số 82/2017/NĐ-CP) và triển khai thực hiện. Đã ban hành chính sách ưu đãi đối với hoạt động sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả (Nghị định số 54/2015/NĐ-CP). Từ năm 2006, Chiến lược quốc gia về TNN đến 2020 đã được phê duyệt (Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg). Theo đó, TNN phải được phát triển bền vững; khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả, tổng hợp và đa mục tiêu; phải được quản lý theo phương thức tổng hợp và thống nhất trên cơ sở lưu vực sông.

Chính sách, pháp luật về khoáng sản tiếp tục được tập trung hoàn thiện theo hướng minh bạch, bền vững, giúp quản lý hoạt động khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả nguồn tài nguyên quan trọng của đất nước. Bộ TN&MT đã phối hợp với Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Ban Kinh tế Trung ương tổ chức đánh giá 5 năm thực hiện chủ trương, chính sách và pháp luật về khoáng sản; đánh giá 5 năm thực hiện nhiệm vụ xác định tiền sử dụng số liệu, thông tin về kết quả đánh giá, thăm dò khoáng sản của Nhà nước. Ban hành Nghị định quy định về quản lý cát, sỏi lòng sông; trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về nhiệm vụ và một số giải pháp tăng cường công tác quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác, kinh doanh cát, sỏi. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 04/2018/QĐ-TTg quy định phương pháp xác định chi phí đánh giá tiềm năng khoáng sản, chi phí thăm dò khoáng sản phải hoàn trả, phương thức hoàn trả; quy định chế độ thu, quản lý, sử dụng chi phí đánh giá tiềm năng khoáng sản, thăm dò khoáng sản do nhà nước đã đầu tư. Bộ TN&MT cũng đã trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, bổ sung quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản và bổ sung danh mục khu vực không đấu giá quyền

khai thác khoáng sản; phê duyệt theo thẩm quyền kết quả khoan định khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ đợt sáu.

Công tác quản lý tổng hợp, thống nhất về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, bao gồm quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường vùng bờ được nghiên cứu và triển khai thực hiện từ năm 1995. Năm 2007, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 158/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình quản lý tổng hợp dải ven biển Bắc Trung Bộ và Duyên hải Trung Bộ đến năm 2010, định hướng 2020. Năm 2009, Chính phủ ban hành Nghị định số 25/2009/NĐ-CP quy định về quản lý tổng hợp tài nguyên, BVMT vùng ven biển. Năm 2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1570/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT biển đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Sau đó, năm 2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 2295/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quản lý tổng hợp đới bờ Việt Nam đến 2020, tầm nhìn đến năm 2030. Ngày 25/6/2015, tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII đã thông qua Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.

Hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng được hoàn thiện đồng bộ, nhiều văn bản quan trọng được ban hành. Các văn bản đã được triển khai tích cực, góp phần tích cực điều chỉnh hành vi xã hội, ứng phó với BĐKH, giảm nhẹ thiệt hại do thiên tai, tăng cường bảo tồn ĐDSH và BVMT rừng. Điển hình như: Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sửa đổi năm 2004; Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2015; Nghị định số 119/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 về một số chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với BĐKH; Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020; Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 05/4/2017 về phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các - bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030. Hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng tiếp tục được hoàn thiện với Luật Lâm nghiệp 2017 và các văn bản hướng dẫn.

Sau khi Quốc hội thông qua Luật ĐDSH vào năm 2008, nhiều văn bản hướng dẫn thi hành đã được ban hành. Một số quy hoạch, kế hoạch hành động quốc gia về bảo tồn ĐDSH đã được phê duyệt

và tổ chức thực hiện như: Quy hoạch hệ thống khu bảo tồn (KBT) vùng nước nội địa đến năm 2020, Quy hoạch hệ thống KBT biển Việt Nam đến 2020,... đặc biệt là Kế hoạch hành động quốc gia về ĐDSH đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 79/2007/QĐ-TTg. Bộ TN&MT cũng đã và đang xây dựng khung hướng dẫn đánh giá rủi ro đối với sinh vật biến đổi gen, đề xuất cơ chế quản lý hoạt động tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ nguồn gen ở Việt Nam, xây dựng các giải pháp khả thi để phục vụ cho công tác phòng ngừa và kiểm soát các loài sinh vật lạ xâm hại; xây dựng và đề xuất bộ chỉ thị quan trắc ĐDSH; đề xuất cơ chế chi trả dịch vụ môi trường đất ngập nước.

Công cụ luật pháp - chính sách trong BVMT

Trong những năm gần đây hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường liên tục được hoàn thiện, chỉnh sửa, bổ sung, ban hành mới để đáp ứng nhu cầu thực tiễn: Ngày 31/8/2016 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 25/CT-TTg về một số nhiệm vụ, giải pháp cấp bách về bảo vệ môi trường; Chỉ thị số 27/2018/CT-TTg về một số giải pháp cấp bách tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động nhập khẩu và sử dụng phế liệu làm nguyên liệu sản xuất; Chính phủ ban hành Nghị định số 59/2017/NĐ-CP về quản lý tiếp cận nguồn gen và chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng nguồn gen. Luật BVMT 2020 vừa mới được Quốc hội thông qua và chính thức có hiệu lực từ 01/01/2022 với rất nhiều đổi mới về các công cụ quản lý BVMT. Hiện nay, Bộ TN&MT đang tập trung xây dựng để trình Chính phủ dự thảo các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật; xây dựng, điều chỉnh Danh mục phế liệu được phép nhập khẩu (thay thế Quyết định số 73/2014/QĐ-TTg); trình Thủ tướng Đề án kiểm soát đặc biệt đối với dự án, cơ sở có nguy cơ ô nhiễm môi trường cao. Triển khai rà soát toàn bộ 44 quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường, trong đó ưu tiên sửa đổi 17 quy chuẩn theo hướng tham khảo kinh nghiệm, áp dụng tương đương với quy chuẩn của một số nước tiên tiến như Nhật Bản, Hàn Quốc. Hiện Bộ TN&MT cũng đang Xây dựng Kế hoạch hành động quốc gia về bảo tồn và sử dụng bền vững đất ngập nước; hoàn thiện Bộ chỉ số đánh giá xếp hạng kết quả BVMT các tỉnh, thành phố trong cả nước.

Tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường

Nhóm quy chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh, bao gồm: QCVN 05:2013/BTNMT-Quy

chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCKTQG) về chất lượng không khí xung quanh; QCVN 06:2009/BTNMT-QCKTQG về một số chất độc hại trong không khí xung quanh; QCVN 26:2010/ BTNMT- QCKTQG về tiếng ồn; QCVN 27:2010/BTNMT- QCKTQG về độ rung; QCVN 08-MT:2015/BTNMT: QCKTQG về chất lượng nước mặt; QCVN 09-MT:2015/BTNMT: QCKTQG về chất lượng nước dưới đất; QCVN 10-MT:2015/BTNMT: QCKTQG về chất lượng nước biển; QCVN 03-MT:2015/BTNMT: QCKTQG về giới hạn cho phép của một số kim loại nặng trong đất; QCVN 43:2012/BTNMT: QCKTQG về chất lượng trầm tích,...

Nhóm quy chuẩn về chất thải, bao gồm: QCVN 40:2011/ BTNMT: QCKTQG về nước thải công nghiệp; QCVN 14-MT:2015/ BTNMT: QCKTQG về nước thải sinh hoạt; QCVN 07:2009/BTNMT: QCKTQG về ngưỡng chất thải nguy hại; QCVN 50:2013/BTNMT: QCKTQG về ngưỡng nguy hại đối với bùn thải của quá trình xử lý nước.

Cấp giấy phép môi trường

Theo các quy định của pháp luật về BVMT hiện hành, sau ĐTM, cơ quan QLNN về BVMT đang sử dụng các loại giấy phép để quản lý môi trường, gồm: Quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM, giấy xác nhận hoàn thành các công trình BVMT; giấy phép xả thải vào nguồn nước; giấy phép xả khí thải; giấy chứng nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất; giấy phép xử lý chất thải nguy hại; sổ chủ nguồn thải chất thải nguy hại; lập kế hoạch BVMT, lập đề án BVMT; chứng nhận hệ thống quản lý môi trường,...

Hạn chế, bất cập và nguyên nhân trong việc áp dụng

Công cụ luật pháp - chính sách là nhóm công cụ cơ bản và đã được áp dụng từ lâu trong QLNN và BVMT tại Việt Nam, và trên thực tế đã có nhiều đóng góp trong việc thực hiện công tác quản lý nhà nước với tài nguyên và môi trường, phục vụ cho phát triển KT-XH của đất nước. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực thì nhóm công cụ mang tính mệnh lệnh - hành chính này cũng đang có nhiều bất cập, hạn chế, ảnh hưởng tới hiệu quả quản lý TN&MT. Cụ thể:

Chính sách, pháp luật về đất đai vẫn còn cản trở quá trình phát triển sản xuất theo hướng tập trung, quy mô lớn: Quy định về hạn mức giao đất, hạn mức nhận quyền sử dụng đất chưa khuyến khích, tích tụ đất đai quy mô lớn, hỗ trợ phát triển nông nghiệp công nghệ cao. Năng suất sử dụng đất

có xu hướng chững lại, thậm chí đi ngang kể từ năm 2005 tại Đề án Tăng cường quản lý tài nguyên, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế (Bộ TN&MT) phần nào phản ánh tình trạng ruộng đất manh mún, quy mô sản xuất nhỏ, phân tán phổ biến ở nhiều vùng trong nước (trung bình diện tích hộ nông nghiệp chỉ đạt khoảng 0,46 ha), đặc biệt, ở các địa phương thuộc Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ.

Hệ thống pháp luật về bảo vệ TNN ở Việt Nam còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập. Còn thiếu các văn bản hướng dẫn thi hành các quy định của luật TNN làm giảm hiệu lực QLNN về TNN. Một là, thiếu các văn bản hướng dẫn chi tiết về điều tra cơ bản, đánh giá chất lượng, quy hoạch TNN. Điều 9 Luật TNN quy định “Nghiêm cấm mọi hành vi làm suy thoái, cạn kiệt nguồn nước” nhưng chưa có hướng dẫn cụ thể để xác định đó là hành vi nào. Thiếu văn bản hướng dẫn các quy định về phí nước thải. Hiện nay, thông tư hướng dẫn tính toán khối lượng các chất gây ô nhiễm chưa được ban hành. Pháp luật bảo vệ TNN cần bổ sung các văn bản hướng dẫn bảo vệ tốt hơn các thành phần môi trường khác giảm nhẹ các tác động tiêu cực của các hoạt động phát triển tới môi trường để phát triển bền vững TNN.

Hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng còn nhiều bất cập, còn nhiều khoảng trống pháp lý. Việc thực hiện các quy định pháp luật về bảo vệ rừng một số nơi chưa triệt để, tình trạng khai thác, mua bán, vận chuyển lâm sản trái phép còn diễn ra dẫn đến tài nguyên rừng một số nơi vẫn bị tàn phá, suy giảm. Diện tích rừng tuy có tăng nhưng chất lượng rừng tự nhiên nhiều nơi vẫn tiếp tục bị suy giảm. Rừng vẫn tiếp tục bị tàn phá do chuyển đổi mục đích sử dụng đất, khai thác bất hợp pháp. Tổ chức bộ máy còn nhiều điểm chưa phù hợp, chưa khoa học, chức năng, nhiệm vụ chồng chéo, hiệu lực, hiệu quả QLNN thấp. Hệ thống chính sách lâm nghiệp thiếu đồng bộ, chưa phù hợp với chủ trương xã hội hoá nghề rừng và cơ chế thị trường, tiến độ giao đất, giao rừng chậm. Rừng đã giao nhưng chưa được quản lý bảo vệ chặt chẽ, chưa mạnh dạn tổ chức giao rừng tự nhiên và rừng trồng cho dân, đặc biệt giao cho cộng đồng, hộ gia đình và tư nhân.

Hệ thống chính sách, pháp luật, tổ chức quản lý tài nguyên, môi trường biển vẫn trên cơ sở tiếp cận đơn ngành, phân tán, chồng chéo, trùng lặp, thậm chí sai sót và mâu thuẫn. Còn thiếu khuôn khổ pháp lý, cơ cấu tổ chức quản lý theo vùng biển,

quản lý các đảo, quần đảo, đặc biệt là các đảo, quần đảo không người. Hệ thống các văn bản QPPL quan đến bảo vệ môi trường biển ngày càng được hoàn thiện, nhưng nhìn chung vẫn kém hiệu lực. Văn bản pháp quy về BVMT nói chung và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ nhiều nguồn khác nhau nói riêng còn thiếu, chưa đồng bộ. Hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường chưa đồng bộ, thiếu vắng các quy chuẩn về trầm tích, sinh vật,... Công tác đánh giá, kiểm tra, giám sát môi trường còn lỏng lẻo và chế tài còn yếu.

Qua thực tiễn triển khai Luật BVMT (2014) cho thấy, các quy định pháp luật về BVMT cơ bản phù hợp với thực tiễn phát triển KT-XH của đất nước, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững nên đã phát huy được những tác động tích cực. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai cũng bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần phải sửa đổi, bổ sung để đảm bảo phù hợp với thực tế, tháo gỡ khó khăn cho bộ, ngành, địa phương, cộng đồng doanh nghiệp và các chủ thể có liên quan, cụ thể: Cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường chưa theo kịp, phù hợp và đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường. Phí BVMT đối với khí thải chưa được tính toán dựa trên mức độ độc hại, khối lượng nguyên liệu sản xuất đầu vào để tác động đến ý thức, trách nhiệm của người sản xuất trong việc giảm thiểu nguồn gây ONMT không khí. Mặt khác, các quy định hiện hành về BVMT chưa tạo ra hành lang pháp lý và môi trường thuận lợi để khuyến khích phát triển dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường, khuyến khích xã hội hóa trong một số hoạt động BVMT. Các thủ tục hành chính mang tính cho phép về môi trường chưa có sự liên thông, tích hợp để đảm bảo thuận lợi cho doanh nghiệp.

Bảo tồn ĐDSH bị điều chỉnh bởi nhiều luật với cách tiếp cận quản lý khác nhau, thiếu thống nhất, không rõ ràng trong quy định tại các văn bản Luật do Quốc hội ban hành, đặc biệt đối với quản lý Khu bảo tồn (khác biệt về định danh, phân hạng, phân khu chức năng; không thống nhất về quy hoạch, chồng chéo trong các quy định và thiếu tập trung trong thể chế QLNN đối với Khu bảo tồn) và quản lý loài sinh vật (ban hành thiếu hoặc chồng chéo các quy định bảo tồn loài và những bất cập ngay trong Luật ĐDSH). Các quy định của pháp luật chưa được triển khai một cách đầy đủ, công tác thực thi pháp luật bị hạn chế do thiếu nguồn lực, các chế tài xử phạt vi phạm hành chính chưa được thực thi nghiêm minh, thiếu các quy định để triển khai các hoạt động tổ tụng hình sự. ■