

BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN VIỆT NAM TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC DẦU KHÍ VÀ CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT CẦN HOÀN THIÊN

● NGUYỄN LAN NGUYÊN

TÓM TẮT:

Thời gian qua, Việt Nam đã ban hành một hệ thống các quy định pháp luật trực tiếp điều chỉnh hoạt động khai thác dầu khí, tuy vậy, vẫn còn một số quy định pháp luật cần tiếp tục chỉnh sửa, bổ sung để nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường (BVMT) biển trong hoạt động khai thác dầu khí, bao gồm: việc xử lý chất thải từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, ứng phó với sự cố tràn dầu, bồi thường thiệt hại và xử lý vi phạm về môi trường biển. Bài viết nghiên cứu về các quy định được ghi nhận trong Công ước Luật Biển 1982 của Liên hợp quốc (UNCLOS 1982) về BVMT biển trong hoạt động khai thác dầu khí được thực thi tại Việt Nam.

Từ khóa: bảo vệ môi trường biển, khai thác dầu khí, quy định pháp luật.

1. Đặt vấn đề

Ngày nay, sự phát triển của khoa học kỹ thuật đang trở thành nhân tố thúc đẩy quá trình tìm kiếm, thăm dò và khai thác nguồn tài nguyên khoáng sản biển, trong đó có dầu khí. Quá trình thăm dò, khai thác này luôn tiềm ẩn nguy cơ gây ra tổn hại tới môi trường biển, có thể phát sinh từ các hóa chất sử dụng để thăm dò, khai thác; các chất thải độc hại thải vào môi trường hay từ các sự cố tràn dầu trong quá trình vận chuyển;... Do vậy, các hoạt động khai thác này luôn phải gắn với nguyên tắc phát triển bền vững.

Khái niệm phát triển bền vững được thừa nhận

lần đầu tiên năm 1972, tại Hội nghị của Liên hợp quốc về Môi trường. Tuy nhiên, phải đến năm 1987, khái niệm này mới được đề cập một cách rõ ràng trong Báo cáo: “Tương lai của chúng ta” của Ủy ban thế giới về môi trường và phát triển. Theo đó, phát triển bền vững là “sự phát triển nhằm đáp ứng các nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng các nhu cầu đó của thế hệ tương lai”.

2. Những quy định của UNCLOS 1982 về BVMT biển

Điều 192 UNCLOS 1982 quy định: “Các quốc gia có nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường

biển”, theo đó, các quốc gia không được phép không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ gìn giữ, BVMT. Bất kì hành vi hay cam kết quốc tế nào của quốc gia có nội dung gây hại cho môi trường biển đều là hành vi vi phạm pháp luật quốc tế. Nghĩa vụ này bao hàm những nội dung cơ bản sau:

+ Các quốc gia có quyền chủ quyền khai thác các tài nguyên thiên nhiên của mình theo chính sách và nghĩa vụ BVMT biển của mình. Quốc gia cũng có quyền thực thi các biện pháp để gìn giữ môi trường biển đối với các chủ thể khác khi họ tiến hành thăm dò, khai thác tài nguyên trên vùng biển của mình.

+ Các chủ thể cần tiến hành “tất cả những biện pháp cần thiết để ngăn ngừa và chế ngự ô nhiễm môi trường biển” (Khoản 1 Điều 194 UNCLOS 1982).

+ Khi thi hành các biện pháp phòng ngừa hay chế ngự ô nhiễm môi trường biển, các quốc gia phải tránh sự can thiệp vô lý vào hoạt động của các quốc gia khác đang thi hành các quyền hay đang thực hiện nghĩa vụ của họ theo đúng Công ước (Khoản 4 Điều 158 UNCLOS), cụ thể:

Tại Thềm lục địa, xuất phát từ thẩm quyền tài phán¹ trong lĩnh vực bảo vệ, gìn giữ môi trường biển, quốc gia ven biển có quyền “thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm đối với môi trường biển trực tiếp hay gián tiếp do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán quốc gia gây ra, hay xuất phát từ các đảo nhân tạo, thiết bị và công trình thuộc thẩm quyền tài phán của mình” (Điều 208 UNCLOS) trên cơ sở đảm bảo yêu cầu là những quy định này “không được kém hiệu quả hơn các quy tắc và quy phạm quốc tế hay các tập quán và thủ tục đã được kiến nghị có tính chất quốc tế” (Điều 208 UNCLOS 1982).

Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 214 UNCLOS 1982, quốc gia còn có nghĩa vụ thông qua các luật lệ, quy định để “đem lại hiệu lực cho các quy tắc và quy phạm quốc tế” đã được xây dựng liên quan đến hoạt động thăm dò, khai thác

khoáng sản. Thực chất, đây chính là biện pháp lập pháp để thực thi các quy định của luật quốc tế trong lĩnh vực môi trường. Theo đó, quốc gia có thể ban hành những quy định của pháp luật quốc gia nhằm chuyển hóa nội dung của các quy tắc, quy phạm quốc tế trong lĩnh vực môi trường hoặc ban hành quy định, trong đó, ghi nhận việc áp dụng trực tiếp các quy tắc, quy phạm quốc tế liên quan.

Tại Vùng, thẩm quyền ban hành các quy định được ghi nhận cho 2 chủ thể là quốc gia và Cơ quan quyền lực Vùng. Quốc gia có quyền ban hành quy định BVMT biển tại Vùng đối với tàu thuyền, thiết bị công trình, phương tiện treo cờ hoặc đăng ký tại quốc gia (Điều 209 UNCLOS)² cũng như thông qua những quy định, luật lệ để đảm bảo việc tuân thủ nghĩa vụ BVMT của bên ký kết hợp đồng. Cơ quan quyền lực có quyền định ra các quy tắc, quy định và thủ tục thích hợp, đặc biệt nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự nạn ô nhiễm môi trường biển (Điều 145 UNCLOS 1982).

Tại thềm lục địa, do bảo vệ, gìn giữ môi trường biển nói chung là lĩnh vực thuộc thẩm quyền tài phán của quốc gia ven biển, nên những biện pháp trên sẽ được ghi nhận cụ thể trong các quy định pháp luật do quốc gia ven biển ban hành. Nói cách khác, Công ước chỉ dừng lại ở việc ghi nhận biện pháp, còn việc quy định cụ thể và đảm bảo thực hiện ra sao sẽ hoàn toàn do pháp luật quốc gia điều chỉnh.

3. Các quy định của pháp luật Việt Nam về BVMT trong hoạt động khai thác dầu khí

Để thực thi các quy định cụ thể của UNCLOS 1982 về BVMT biển, những năm qua, Việt Nam đã tích cực hoàn thiện pháp luật quốc gia về BVMT biển trong hoạt động khai thác dầu khí, cụ thể:

+ Tích cực hợp tác quốc tế trong hoạt động BVMT biển. Điều này được quy định trong Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Theo đó, nội dung của hoạt động hợp tác bao gồm: Nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về quản lý

tài nguyên, BVMT biển và hải đảo; điều tra, nghiên cứu tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, mức độ tổn thương của môi trường biển, hải đảo; khai thác tài nguyên; ứng phó sự cố môi trường. Việc hợp tác phải được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc như phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể về kinh tế - xã hội, phù hợp với đường lối chính sách đối ngoại (Điều 71, 72 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo).

+ Xử lý chất thải từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí. Chất thải từ hoạt động thăm dò, khai thác³ dầu khí sẽ được xử lý trên cơ sở phân loại từng loại chất thải, mức độ nguy hại và đảm bảo quy chuẩn kỹ thuật môi trường bao gồm: Nước khai thác và các nguồn nước thải khác phát sinh từ công trình dầu khí trên biển⁴; chất thải nguy hại và không nguy hại⁵; giàn nổi, địa chất trở và chất vô cơ, chất hữu cơ có nguồn gốc tự nhiên, các vật thể lớn được tạo thành chủ yếu từ sắt, thép, bê-tông và các chất tương tự không độc hại mà trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể không có cách xử lý nào tốt hơn là nhận chìm.

+ Ứng phó với sự cố tràn dầu. Các quy định về ứng phó sự cố tràn dầu được ghi nhận tại Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Căn cứ vào mức độ sự cố tràn dầu (mức nhỏ, trung bình, mức lớn),⁶ việc tổ chức, thực hiện ứng phó được tiến hành ở 3 cấp: Cấp cơ sở; cấp khu vực và cấp quốc gia với trách nhiệm của từng chủ thể và biện pháp tương ứng với từng cấp.⁷ Ngoài ra, một số hoạt động khác cũng có thể thực hiện nhằm ứng phó với sự cố tràn dầu như thiết lập khu vực hạn chế hoạt động để ưu tiên cho các hoạt động cứu hộ, cứu nạn, ứng phó sự cố tràn dầu; trục vớt tàu bị chìm đắm gây ra hoặc có khả năng gây ra sự cố tràn dầu...⁸ Chủ cơ sở hoặc chủ tàu gây sự cố tràn dầu phải chịu trách nhiệm bồi thường, chi phí ứng phó và các thiệt hại về kinh tế, tổn thất về môi trường (Điều 9). Cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể thanh toán tạm thời chi phí tham gia ứng phó sự cố tràn dầu cho các tổ chức, cá nhân yêu cầu, đồng thời yêu cầu Bên chịu trách nhiệm phải bồi thường lại các chi phí đã thanh toán.⁹

+ Bồi thường thiệt hại và xử lý vi phạm về môi trường trong hoạt động dầu khí. Vấn đề bồi thường thiệt hại môi trường nói chung và bồi thường thiệt hại đối với môi trường biển nói riêng, bao gồm cả thiệt hại do các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí được điều chỉnh chung bằng các quy định trong Luật BVMT 2015, Bộ luật Dân sự 2015 và Bộ luật Tố tụng dân sự 2015. Nguyên tắc chung trong bồi thường thiệt hại là "*Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường có trách nhiệm khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại do hành vi của mình gây ra*" (Điều 164 Luật BVMT 2014).

Theo quy định tại Điều 602 Bộ luật Dân sự 2015, trách nhiệm bồi thường thiệt hại phải được thực hiện ngay cả khi không có lỗi. Ngoài ra, theo quy định tại Nghị định 03/2015/NĐ-CP ngày 6/1/2015 của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường, tổ chức cá nhân gây ô nhiễm còn phải chi trả toàn bộ chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại cho cơ quan đã ứng trước kinh phí (Điều 13); việc giải quyết bồi thường được thực hiện theo hình thức thỏa thuận với người gây thiệt hại; yêu cầu trọng tài giải quyết hoặc khởi kiện tại tòa án (Điều 14). Trong trường hợp có tranh chấp phát sinh, tranh chấp sẽ được giải quyết theo quy định của pháp luật về giải quyết tranh chấp dân sự ngoài hợp đồng (Điều 161 Luật BVMT).

Tùy theo tính chất, mức độ cụ thể của hành vi vi phạm, tổ chức cá nhân có thể bị áp dụng những hình thức trách nhiệm pháp lý sau: Trách nhiệm hành chính, bao gồm các hình phạt chính và hình phạt bổ sung khác nhau cũng như có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả¹⁰; trách nhiệm dân sự, bao gồm phạt tiền, trách nhiệm bồi thường thiệt hại; phải trả các chi phí làm sạch môi trường, khắc phục sự cố môi trường cho bất kỳ tổ chức, cá nhân nào đã thực hiện công việc khắc phục và làm sạch đó¹¹ hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự bằng các hình phạt khác nhau, từ phạt tiền đến tù có thời hạn¹².

4. Hoàn thiện các quy định về BVMT biển trong hoạt động khai thác dầu khí

Thực tế cho thấy, trong vấn đề BVMT biển từ hoạt động khai thác dầu khí còn một số tồn đọng cần chỉnh sửa. Các quy định về BVMT biển nói chung và BVMT biển từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí nói riêng được quy định rải rác trong rất nhiều văn bản khác nhau, tạo nên sự chồng chéo, thiếu đồng bộ trong khi vẫn bỏ sót những vấn đề cần điều chỉnh.

Thời gian tới, nên xem xét việc ban hành một văn bản pháp luật riêng trong lĩnh vực này, trong đó quy định cụ thể về BVMT biển từ các nguồn gây ô nhiễm khác nhau, bao gồm cả hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, đảm bảo sự tích hợp của các vấn đề đang được quy định trong nhiều văn bản như hiện nay, đồng thời, bổ sung và quy định chi tiết những vấn đề chưa được quy định rõ ràng, cụ thể:

+ Đối với các quy định về đảm bảo tài chính cho việc thực hiện nghĩa vụ BVMT biển, cần có quy định cụ thể về bảo hiểm trách nhiệm BTTH về môi trường, cách thức quản lý như thế nào. Nhà nước sẽ thực hiện chính sách gì để hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp bảo hiểm tham gia thị trường bảo hiểm với loại hình bảo hiểm này như thế nào,...

+ Vấn đề bồi thường thiệt hại đối với môi trường biển cần có những quy định chuyên biệt quy định về trình tự, thủ tục giải quyết các tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động khai thác, đảm bảo sự tương thích với các điều ước mà Việt Nam là thành viên liên quan đến giới hạn trách nhiệm do ô nhiễm dầu và thời hiệu khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại đối với ô nhiễm dầu. Cần nhắc bổ sung vấn đề bồi thường thiệt hại đối với ngư dân trong

trường hợp xảy ra những sự cố môi trường do hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, chủ yếu diễn ra tại thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế, bởi ngư dân sẽ là đối tượng bị tác động rất lớn do ô nhiễm môi trường biển.

+ Tăng cường kiểm tra, giám sát việc thực thi các quy định pháp luật về hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, cách thức khắc phục, xử lý các sự cố này, xử lý đối với các chủ thể vi phạm.

+ Tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện cơ sở pháp lý cho hoạt động của lực lượng thực thi pháp luật trên biển nhằm tăng cường hiệu quả cho hoạt động bảo vệ chủ quyền, quyền chủ quyền trong thăm dò, khai thác dầu khí. Theo đó, rà soát các quy định hiện hành về chức năng, nhiệm vụ, hoạt động của các lực lượng thực thi pháp luật trên biển nhằm sửa đổi những quy định chồng chéo lẫn nhau giữa các lực lượng này. Phân định rõ phạm vi, nội dung và tính chất hoạt động của từng lực lượng theo nguyên tắc Cảnh sát biển thực hiện nhiệm vụ bằng các biện pháp hòa bình trên các vùng biển quốc gia có quyền tài phán, trong đó, chủ yếu là vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Hải quân thực hiện nhiệm vụ bằng các biện pháp quân sự nhằm đảm bảo chủ quyền, an ninh trên biển. Bộ đội Biên phòng chỉ thực hiện nhiệm vụ tại khu vực biên giới quốc gia trên biển.

5. Kết luận

Nhìn một cách tổng thể, việc tiếp tục nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện pháp luật về BVMT trong hoạt động khai thác dầu khí là hết sức cần thiết. Việc hợp tác này cần được tiến hành trên cơ sở các nguyên tắc của UNCLOS 1982, đồng thời, cần phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể về kinh tế - xã hội, phù hợp với đường lối chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Theo nghĩa hẹp, thẩm quyền tài phán của quốc gia ven biển chỉ bao gồm thẩm quyền xử lý đối với hành vi vi phạm. Theo nghĩa rộng, thẩm quyền tài phán bao gồm cả 3 nội dung: (i) Xây dựng, ban hành những luật lệ điều

chính hành vi của các chủ thể tại các vùng biển tương ứng trên cơ sở phù hợp với quy định của Công ước Luật Biển 1982; (ii) Thi hành những biện pháp thích hợp để đảm bảo những quy định, luật lệ được tuân thủ đầy đủ trên thực tế và (iii) Xử lý khi có hành vi vi phạm xảy ra [70, tr.15].

²Trên thực tế, quốc gia có thể có một trong hai lựa chọn để thực hiện hoạt động này, hoặc là xây dựng những quy định riêng trong pháp luật nước mình về BVMT biển từ hoạt động khảo sát, thăm dò, khai thác khoáng sản tại Vùng, hoặc là không ban hành quy định riêng mà sử dụng những quy định được ban hành về BVMT đối với các hoạt động tại thềm lục địa, nhưng quy định phạm vi áp dụng đối với cả những hoạt động do tổ chức, cá nhân của quốc gia thực hiện tại Vùng.

³Giá trị tối đa cho phép của hàm lượng dầu trong nước khai thác khí thải xuống biển xem Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước khai thác thải từ các công trình dầu khí trên biển ban hành theo Thông tư số 42/2010/TT-BTNMT ngày 29 tháng 12 năm 2010 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường.

⁴Xem: Bảng 1: Yêu cầu về thu gom, xử lý và thải bỏ đối với các nguồn nước thải phát sinh từ công trình dầu khí trên biển Thông tư số 22/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên môi trường quy định về BVMT trong sử dụng dung dịch khoan; quản lý chất thải và quan trắc môi trường đối với các hoạt động dầu khí trên biển.

⁵Xem: Điều 4, Điều 5 Thông tư số 22/2015/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về BVMT trong sử dụng dung dịch khoan; quản lý chất thải và quan trắc môi trường đối với các hoạt động dầu khí trên biển.

⁶Tiêu chí phân loại mức độ sự cố tràn dầu xem Điều 6 Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

⁷Trách nhiệm của các chủ thể trong ứng phó với sự cố tràn dầu từng cấp, xem thêm từ Điều 15 đến Điều 21 Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

⁸Xem thêm từ Điều 22 đến Điều 26 Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

⁹Xem thêm các Điều 33, Điều 34 và Điều 35 Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu.

¹⁰Xem thêm Nghị định số 155/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT.

¹¹Theo quy định tại Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu, chủ cơ sở hoặc chủ tàu gây sự cố tràn dầu phải chịu trách nhiệm bồi thường, chi phí ứng phó và các thiệt hại về kinh tế, tổn thất về môi trường, bao gồm: Tổn thất gây ra thương tích hoặc tử vong do sự cố tràn dầu; tổn thất đối với tài sản của mọi tổ chức hoặc cá nhân; tổn thất gây ra cho môi trường, nuôi trồng thủy sản, du lịch, sinh thái; chi phí ứng phó do tổ chức, cá nhân tham gia ứng phó sự cố tràn dầu; chi phí để thực hiện các biện pháp hợp lý nhằm khắc phục lại môi trường và tổn thất về lợi nhuận do ảnh hưởng của thiệt hại do sự cố tràn dầu gây ra (Điều 32, Điều 33).

¹²Xem thêm các Điều 235, Điều 236 và 237 Bộ luật Hình sự 2015.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Liên hợp quốc (1982). *Công ước Luật Biển 1982*.
2. Quốc hội (2012). *Luật Biển Việt Nam 2012*.
3. Quốc hội (1993). *Luật Dầu khí năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí năm 2000 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí năm 2008*.
4. Quốc hội (2003). *Luật Biển giới quốc gia 2003*.
5. Quốc hội (2014). *Luật Bảo vệ môi trường 2014, 2020*.

6. Quốc hội (2015). *Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015*.

Ngày nhận bài: 14/6/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 25/6/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 12/7/2021

Thông tin tác giả:

TS. GVC. NGUYỄN LAN NGUYỄN

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

VIETNAM'S PROVISIONS ON MARINE ENVIRONMENTAL PROTECTION IN OIL AND GAS EXPLOITATION ACTIVITIES AND RECOMMENDATIONS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF THESE PROVISIONS

● Senior Lecturer, Ph.D **NGUYEN LAN NGUYEN**

School of Law, Vietnam National University - Hanoi Campus

ABSTRACT:

Recently, Vietnam has issued a system of legal regulations directly regulating oil and gas exploitation activities. However, these regulations have some shortcomings. It is necessary for Vietnam to revise, amend and supplement these regulations in order to improve the marine environment protection in oil and gas exploitation activities including the waste treatment, the oil spill pollution control, the compensation for damages, and the penalties for violations in marine environment protection. This study analyzes the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982)'s provisions on marine environmental protection in oil and gas exploitation activities and the implementation of these provisions in Vietnam.

Keywords: marine environment protection, oil and gas exploitation, regulations.