

# Ô NHIỄM BIỂN DO NƯỚC THẢI CÓ NGUỒN GỐC TỪ ĐẤT LIỀN: LUẬT PHÁP QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT TẠI VIỆT NAM

● PHẠM THỊ GẮM

## TÓM TẮT:

Nước thải chưa được xử lý từ các hoạt động từ đất liền đổ vào biển đang đe dọa nghiêm trọng đến môi trường và hệ sinh thái biển. Để giải quyết vấn đề này, Việt Nam cùng các quốc gia và tổ chức quốc tế đã xây dựng và thông qua các điều ước quốc tế, cam kết quốc tế khác. Bài viết tập trung vào nghiên cứu pháp luật quốc tế về vấn đề ô nhiễm biển do nước thải từ đất liền, thực tiễn quản lý ở Việt Nam và một số đề xuất cho Việt Nam.

**Từ khóa:** nước thải, ô nhiễm biển, pháp luật quốc tế, môi trường.

## 1. Đặt vấn đề

Nước thải được xem là một trong 3 nguồn ô nhiễm biển chính bên cạnh rác thải và chất dinh dưỡng. Nước thải chưa được xử lý chứa đựng các chất độc hại, các chất khó phân hủy, trong đó bao gồm cả vi nhựa, trực tiếp thải ra biển và đại dương không có xu hướng giảm, đang đe dọa đến môi trường và hệ sinh thái biển. Theo Báo cáo của UNEP, nhiều khu vực trên thế giới đều thải trên 80% nước thải chưa qua xử lý đổ vào khu vực nước ngọt và vùng ven biển.<sup>1</sup>

Tại Việt Nam, nước thải từ đất liền cũng đang là vấn đề khá nghiêm trọng, cụ thể 83,5% cụm công nghiệp và 10,7% khu chế xuất chưa có hệ thống xử lý nước thải tập trung; 87% nước thải sinh hoạt đô thị chưa được xử lý; việc quan trắc nước thải tự động, trực tuyến từ các cụm công nghiệp chưa đạt

yêu cầu;<sup>2</sup> nước thải sinh hoạt từ khu vực nông thôn và miền núi thải trực tiếp ra môi trường.

Để bảo vệ môi trường (BVMT) biển do nước thải từ đất liền, Việt Nam cùng các quốc gia và tổ chức quốc tế đã xây dựng và thông qua các điều ước quốc tế, cam kết quốc tế để phòng ngừa, ngăn chặn và kiểm soát nguồn nước thải có nguy cơ gây ô nhiễm. Bài viết tập trung vào nghiên cứu pháp luật quốc tế về vấn đề ô nhiễm biển do nước thải từ đất liền, thực tiễn quản lý ở Việt Nam và một số đề xuất cho Việt Nam.

## 2. Pháp luật quốc tế về ô nhiễm biển do nước thải có nguồn gốc từ đất liền

Nước thải từ nguồn ô nhiễm từ đất liền (ÔNTĐL) được xem là vấn đề lớn đang đe dọa môi trường biển và đại dương, tuy nhiên đến nay, chưa có điều ước quốc tế quy định cụ thể về vấn đề này.

Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển (UNCLOS) có các quy định chung về BVMT biển do nguồn ÔNTĐL và các quy định cụ thể về nước thải chủ yếu trong các cam kết quốc tế không bắt buộc về mặt pháp lý.

UNCLOS không có quy định cụ thể về nghĩa vụ và trách nhiệm của các thành viên trong BVMT do nước thải từ đất liền nhưng có quy định liên quan. Khoản 1 Điều 194 UNCLOS quy định “Các quốc gia, tùy theo tình hình, thi hành riêng rẽ hay phối hợp với nhau, tất cả các biện pháp phù hợp với Công ước, cần thiết để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển, sử dụng các phương tiện thích hợp nhất mà mình có và cố gắng điều hòa các chính sách của mình về mặt này” và tại khoản 3 Điều này quy định “Các biện pháp được sử dụng để thi hành phần này cần phải nhằm vào tất cả các nguồn gây ra ô nhiễm môi trường biển”. Quy định này không nêu rõ cụ thể công việc mà quốc gia thành viên phải thực hiện mà chủ yếu nhấn mạnh đến kết quả là phải BVMT biển do nguồn ÔNTĐL, còn các biện pháp thì các quốc gia phải linh hoạt theo yêu cầu và điều kiện của quốc gia mình.

Bên cạnh đó, Điều 207 UNCLOS có quy định riêng về ô nhiễm biển từ đất liền, nội dung điều này làm rõ thêm một chút về trách nhiệm của các quốc gia trong việc thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường có nguồn gốc từ đất liền, có lưu ý đến các quy tắc và quy phạm cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi quốc tế.<sup>3</sup> Cụ thể các quy định này của UNCLOS, Hướng dẫn Montreal năm 1985 đã được ban hành và là văn kiện “luật mềm” quốc tế đầu tiên có nội dung cụ thể về BVMT biển do nguồn ÔNTĐL. Mặc dù không có nội dung quy định riêng để khuyến khích các quốc gia trong BVMT biển do nước thải từ đất liền, nhưng Hướng dẫn có nội dung cam kết chung của các quốc gia trong việc BVMT biển do nguồn ÔNTĐL và chủ yếu quy định rõ hơn các nghĩa vụ đã được quy định trong UNCLOS.

Bên cạnh đó, một loạt các văn kiện quốc tế khác cũng có các quy định cụ thể về BVMT biển do nước thải có nguồn gốc từ đất liền. Trong khi

Chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững chỉ đưa ra mục tiêu cải thiện chất lượng nước bằng cách giảm ô nhiễm, giảm một nửa nước thải chưa được xử lý năm 2030, Chương trình Nghị sự 21 và Chương trình hành động toàn cầu về BVMT biển do nguồn ÔNTĐL năm 1995 (GPA) đưa ra các nội dung khá chi tiết để giải quyết vấn đề nước thải từ nguồn ÔNTĐL gây ô nhiễm môi trường biển.

Chương trình Nghị sự 21 đã đưa ra các hành động ưu tiên để các quốc gia xem xét thực hiện. Các hành động này tập trung vào việc xử lý nước thải tại nguồn như kết hợp các vấn đề nước thải khi xây dựng hoặc xem xét các kế hoạch phát triển ven biển, bao gồm các kế hoạch định cư của con người; xây dựng và duy trì các công trình xử lý nước thải theo chính sách, năng lực quốc gia và hợp tác quốc tế sẵn có; thúc đẩy các biện pháp đồng xử lý môi trường đối với nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt, trong trường hợp có thể cần áp dụng các biện pháp kiểm soát đối với sự xâm nhập của nước thải không phù hợp với hệ thống. Các hoạt động nhằm đảm bảo việc xả thải từ đất liền phù hợp với môi trường tiếp nhận cũng được Chương trình Nghị sự đưa vào như các nội dung ưu tiên.

GPA bên cạnh việc tiếp tục kế thừa, cụ thể các nội dung từ Chương trình Nghị sự 21, đã đưa ra các mục tiêu và các biện pháp khá toàn diện để các quốc gia giải quyết vấn đề nước thải do nguồn ÔNTĐL. Mục tiêu của GPA đối với vấn đề nước thải là đến năm 2025, xử lý tất cả nước thải phù hợp với hướng dẫn chất lượng môi trường quốc gia hoặc quốc tế. Để hướng đến các mục tiêu này, các hành động, chính sách và biện pháp trong khả năng của các quốc gia đã được quy định. GPA đã quy định các quốc gia phải phát triển các chương trình hành động quốc gia để lắp đặt các công trình xử lý nước thải phù hợp và thân thiện với môi trường. Chương trình hành động này ngoài việc đảm bảo các nội dung đã được quy định trong Chương trình Nghị sự 21 thì còn phải đảm bảo thúc đẩy việc tái sử dụng nước thải đã xử lý để bảo tồn tài nguyên nước; giảm và sử dụng hữu ích nước thải và các giải pháp khác phù hợp với các vị trí cụ thể, như các giải pháp không sử dụng nước hoặc sử dụng ít nước; xác định

khả năng sử dụng hiệu quả bùn thải như dùng để chôn lấp và làm phân bón,...; thiết lập các chương trình nghiên cứu để xác định, xác nhận và phát triển các công nghệ xử lý nước thải.

Thêm vào đó, GPA còn quy định việc nâng cao nhận thức về vấn đề nước thải, theo đó, quy định các quốc gia phải đảm bảo việc đào tạo và giáo dục đầy đủ cho chính quyền địa phương để lập kế hoạch, xây dựng và vận hành các cơ sở xử lý nước thải đầy đủ; xây dựng và thực hiện các chiến dịch nâng cao nhận thức cho công chúng để có được sự công nhận chung cho nhu cầu lắp đặt các công trình xử lý nước thải phù hợp và thân thiện với môi trường.

### **3. Thực tiễn chính sách, pháp luật về BVMT biển do nước thải có nguồn gốc từ đất liền ở Việt Nam**

Ở Việt Nam cũng như nhiều nước đang phát triển khác, vấn đề nước thải do nguồn ÔNTĐL đang đe dọa môi trường biển. Thực hiện các quy định trong các điều ước quốc tế cũng như BVMTB do nguồn ÔNTĐL, Việt Nam đã ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và các công cụ khác để phòng ngừa, ngăn chặn và kiểm soát nước thải.

#### **3.1. Quy định về phòng ngừa, ngăn chặn và kiểm soát nước thải**

Để hạn chế nguy cơ ô nhiễm môi trường biển do nước thải từ đất liền, các nguồn phát sinh nước thải phải được phòng ngừa, ngăn chặn và kiểm soát hiệu quả. Các điều luật trực tiếp quy định về xử lý các chất ô nhiễm trước khi xả thải vào nguồn nước nằm trong 2 bộ luật chính là Luật Bảo vệ môi trường 2014 và Luật Tài nguyên nước năm 2012. Luật Bảo vệ môi trường 2014 quy định các nội dung để quản lý hoạt động xả nước thải như điều kiện cơ sở vật chất của các hoạt động xả nước thải, cơ sở hạ tầng thu gom và xử lý nước thải, các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng nước,... Luật Tài nguyên nước năm 2012 quy định về việc cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước và các quy định khác có liên quan đến việc khai thác và bảo vệ nguồn nước. Hiện nay, theo Luật BVMT năm 2020, việc cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước đã được quy định như là một trong những loại giấy phép môi trường. Do đó, các quy định trực tiếp về

quản lý nước thải chủ yếu được quy định trong Luật BVMT năm 2014 và năm 2020 và văn bản hướng dẫn thi hành.

Riêng đối với việc thu gom và xử lý nước thải, Luật BVMT năm 2014 và văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định cụ thể về nội dung và điều kiện cơ sở vật chất của các đối tượng phát sinh nước thải phải đáp ứng để kiểm soát nước thải theo tiêu chuẩn, quy chuẩn. Đến nay, các quy định này vẫn được quy định trong Luật BVMT năm 2020 với nội dung chi tiết hơn và nhiều nội dung quy định trong các nghị định đã đưa trực tiếp quy định trong Luật như các quy định về thu gom và xử lý nước thải ở khu kinh tế, cụm công nghiệp, khu sản xuất - kinh doanh, dịch vụ tập trung, cơ sở sản xuất - kinh doanh, dịch vụ,... Đồng thời, Luật BVMT năm 2020 đã bổ sung quy định để xử lý các khó khăn trong việc thực hiện các quy định về quản lý nước thải ở khu đô thị và khu dân cư tập trung, theo đó, trường hợp khu đô thị, khu dân cư tập trung chưa có hệ thống thu gom, xử lý nước thải.

Môi trường nước sông cũng được chú trọng với các quy định chi tiết về phòng ngừa, ngăn chặn. Luật BVMT năm 2014 có quy định chung nhằm BVMT nước sông và các nội dung kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông khá toàn diện. Nội dung các quy định này tiếp tục được quy định trong Luật BVMT năm 2020 mặc dù nội dung này không được quy định trong các điều riêng mà quy định trong BVMT nước mặt.

#### **3.2. Một số công cụ biện pháp khác trong quản lý nước thải**

Bên cạnh các quy định của pháp luật về quản lý nước thải, một số công cụ khác cũng góp phần BVMT biển do nước thải. Chiến lược BVMT quốc gia và Kế hoạch hành động thực hiện Chương trình Nghị sự 2030 chứa đựng các nội dung rất cụ thể để giải quyết vấn đề nước thải.

Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 đưa ra nhiều nhóm biện pháp để quản lý nước thải hiệu quả hơn nhằm đạt được mục tiêu BVMT, trong đó tập trung nhiều vào ô nhiễm môi trường lưu vực sông và nước thải đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất. Các biện pháp nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường trên các lưu

vực sông. Đồng thời, để hướng tới mục tiêu nâng tỷ lệ khu đô thị, khu và cụm công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt yêu cầu, nhiều biện pháp đã được quy định. Bên cạnh đó, các biện pháp khác cũng được tập trung thực hiện để đảm bảo việc quản lý nước thải đồng bộ với việc giải quyết các vấn đề khác liên quan.

Thực hiện Chiến lược này, một số thành tựu đã được cải thiện. Vấn đề môi trường trong các khu công nghiệp, khu chế xuất cơ bản đã được giải quyết; tỷ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất có hệ thống xử lý nước thải tập trung đạt yêu cầu về môi trường đạt 89,28% năm 2019, tăng so với 2010 (~60%); tỷ lệ khu công nghiệp được lắp đặt thiết bị quan trắc tự động, trực tuyến đạt trên 87,6%.<sup>4</sup> Hoạt động BVMT các lưu vực sông tiếp tục được quan tâm với việc ban hành và thực hiện một số đề án BVMT các lưu vực sông và nhiều dự án xử lý nước thải và BVMT nước đã được các địa phương quan tâm đầu tư. Mặc dù việc thực hiện còn yếu kém chưa đáp ứng đầy đủ các mục tiêu đã đặt ra.<sup>5</sup>

Bên cạnh đó, Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững của Việt Nam<sup>6</sup> cũng chứa đựng mục tiêu và nhiều biện pháp quản lý nước thải để thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững trong Chương trình Nghị sự 2030. Mặc dù Kế hoạch đã đưa ra nhiều biện pháp, có mục tiêu đạt được, có mục chưa đạt được. Mục tiêu tỷ lệ khu công nghiệp, khu chế xuất đã đi vào hoạt động có nhà máy xử lý nước thải tập trung đạt tiêu chuẩn môi trường đến năm 2020 theo Lộ trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030<sup>7</sup> là 82%, thì mục tiêu này đã đạt được, đến nay tỷ lệ này là 88,6%. Mục tiêu đến năm 2020 tỷ lệ nước thải đô thị được thu gom, xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn theo quy định là 15-20% theo Lộ trình thì chưa đạt được, do đến nay tỷ lệ này mới đạt được trung bình 12-13%.<sup>8</sup>

### **3.3. Hợp tác quốc tế ở khu vực**

Ở khu vực Biển Đông không có hoạt động hợp tác riêng về vấn đề nước thải như vấn đề rác thải biển, tuy nhiên, Việt Nam cũng chủ động, tích cực tham các hoạt động hợp tác quốc tế. Việt Nam đã tham gia thực hiện một số dự án của các tổ chức

COBSEA và PEMSEA của khu vực, trong đó có nội dung về kiểm soát ô nhiễm biển do nước thải từ đất liền. Cụ thể, Việt Nam đã tham gia và đang triển khai thực hiện Định hướng chiến lược COBSEA 2018-2022 và Chiến lược phát triển bền vững cho vùng biển Đông Á.

### **4. Kết luận và kiến nghị**

Công tác quản lý nước thải ở Việt Nam đã được quan tâm cả về chính sách, pháp luật và nguồn lực, tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế. Hạn chế lớn nhất đó là nguồn lực để xây dựng cơ sở hạ tầng để xử lý nước thải, đặc biệt là nước thải sinh hoạt ở cả đô thị, khu dân cư khác. Công tác cấp giấy phép xả nước thải, chủ yếu được xem xét cho từng công trình riêng lẻ, chưa thực sự triển khai theo mô hình quản lý tổng hợp tải lượng, công tác thẩm định cấp phép xả nước thải vào nguồn nước còn nhiều hạn chế do thiếu các thông tin dữ liệu liên quan. Để thực hiện hiệu quả nguồn ô nhiễm biển do nước thải có nguồn gốc từ đất liền, một số biện pháp, công cụ, hoạt động cần được điều chỉnh và tăng cường.

*Thứ nhất*, việc cấp phép xả thải vào môi trường phải đảm bảo phù hợp với nguồn nước tiếp nhận. Việc đánh giá khả năng tiếp nhận nước thải của các sông cần được đầu tư về nguồn lực để nghiêm túc thực hiện để cung cấp cơ sở cho việc cấp phép xả nước thải. Đồng thời, Việt Nam nên quy định các biện pháp bắt buộc thực hiện việc tái sử dụng nước thải, xử lý nước thải tại nguồn phát sinh... giảm thiểu tối đa việc xin phép xả vào môi trường.

*Thứ hai*, việc xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng để xử lý nước thải cần được tăng cường trên cơ sở huy động các nguồn lực khác nhau. Nhà nước cần có cơ chế để khuyến khích và huy động nhiều hơn nữa sự tham gia của khối tư nhân trong đầu tư xây dựng, vận hành, khai thác các nhà máy xử lý nước thải, hệ thống thu gom nước thải và nước mưa riêng tại đô thị, tham gia các hoạt động cung cấp, quản lý nước và các công trình thu gom và xử lý nước thải. Bên cạnh đó, Nhà nước cần đầu tư và khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư nghiên cứu sản xuất các thiết bị xử lý nước thải trong nước với giá thành rẻ ở nhiều quy mô khác nhau, đáp ứng nhu cầu xử lý nước thải phù hợp điều kiện ở Việt Nam. Đồng thời, Nhà nước cần có lộ trình tăng

mức phí đối với tổ chức, cá nhân sử dụng nước và xả nước thải ra môi trường để tăng nguồn tài chính cho việc xây dựng cơ sở hạ tầng quản lý và BVMT nước.

*Thứ ba*, việc lồng ghép các biện pháp quản lý ô nhiễm nguồn nước từ các hoạt động trên đất liền trong các chiến lược, kế hoạch có liên quan hoặc xây dựng các chiến lược, kế hoạch quốc gia để quản lý nước thải cần phải được thực hiện hiệu quả. Đồng thời, việc xác định các điểm nóng về nguồn nước thải phát sinh đe dọa môi trường biển cần được sớm thực hiện trong các kế hoạch và chiến lược này để chủ động trong việc phòng ngừa các nguồn ô nhiễm nước nghiêm trọng, tránh tái diễn các sự cố ô nhiễm như trường hợp sự cố ô nhiễm do Công ty trách nhiệm hữu hạn Formusa gây ra năm 2016.

*Thứ tư*, Nhà nước cần có các chiến lược truyền thông về vấn đề sử dụng nguồn nước hiệu quả, tránh việc xả nước vi phạm pháp luật vào trong nguồn nước. Cán bộ thực hiện công tác quản lý

nước thải có kiến thức đầy đủ về việc quản lý nước thải sẽ góp phần triển khai thực hiện hiệu quả hơn các chính sách, pháp luật của Nhà nước về quản lý nước thải. Người dân có hiểu biết về các vấn đề pháp luật liên quan đến sử dụng nguồn nước và xả nước thải sẽ tăng cường sự tuân thủ, đồng thời trở thành các chủ thể giám sát các hành vi vi phạm pháp luật của các tổ chức, cá nhân khác.

*Thứ năm*, hợp tác quốc tế trong công tác quản lý nước thải sẽ góp phần tăng cường năng lực và khả năng phòng chống ô nhiễm biển do nước thải từ đất liền. Việt Nam cần thúc đẩy hợp tác để trao đổi, học tập và chuyển giao các công nghệ tiên tiến để thực hiện công tác này. Cùng với đó, Việt Nam cần tích cực thực hiện các hoạt động hợp tác quốc tế đang được triển khai ở khu vực như hoạt động dự án của COBSEA, đồng thời, đẩy mạnh việc đàm phán, hợp tác thực hiện các hoạt động hợp tác, xây dựng các cam kết khu vực để các quốc gia trong khu vực cùng nỗ lực BVMT biển do nước thải từ đất liền ■

## **TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:**

<sup>1</sup>UNEP (2004). Water Supply and Sanitation Coverage in UNEP Regional Seas. UNEP/GPA, The Hague, The Netherlands.

<sup>2</sup>Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2020). Báo cáo đánh giá việc thực hiện Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

<sup>3</sup>UNCLOS, Điều 207 (1).

<sup>4</sup>Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2020). Báo cáo đánh giá việc thực hiện Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

<sup>5</sup>Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2020). Báo cáo đánh giá việc thực hiện Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

<sup>6</sup>Chính phủ (2017). Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững.

<sup>7</sup>Chính phủ (2020). Quyết định số 681/QĐ-TTg ngày 06/4/2020 ban hành Lộ trình thực hiện các mục tiêu quy định tại Quyết định số 622/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

<sup>8</sup>Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), Báo cáo quốc gia năm 2020 về thực hiện mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam.

**TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. UNEP (2004). IUNEP/GPA, The Hague, The Netherlands.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2020). *Báo cáo đánh giá việc thực hiện Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.*
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020), *Báo cáo quốc gia năm 2020 về thực hiện mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam.*

**Ngày nhận bài: 8/2/2021**

**Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 24/2/2021**

**Ngày chấp nhận đăng bài: 5/3/2021**

*Thông tin tác giả:*

**PHẠM THỊ GẤM**

**Nghiên cứu sinh, Trường Đại học Luật Hà Nội**

**SEA POLLUTION DUE TO THE UNTREATED  
SEWAGE FROM LAND-BASED ACTIVITIES:  
INTERNATIONAL LAWS AND VIETNAM'S LAWS**

**● PHAM THI GAM**

Ph.D's student, Hanoi Law University

**ABSTRACT:**

The discharging of untreated sewage from land-based activities into the ocean is a serious threat to the marine environment and ecosystem. Many countries including Vietnam and international organizations have developed and approved international treaties and other international commitments on this issue to protect the environment. This study focuses on international regulations and laws on marine pollution caused by sewage from land-based activities. The study also presents the management practices in Vietnam and some recommendations for Vietnam to solve this issue.

**Keywords:** sewage, marine pollution, international law, environment.