

THÁCH THỨC ĐỐI VỚI PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM DƯỚI GÓC NHÌN THAM CHIẾU VỚI CPTPP

■ TS. LÊ KIM NGUYỆT *

Tóm tắt: Bài viết này phân tích thực trạng pháp luật môi trường Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), từ đó, đưa ra định hướng hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam khi gia nhập CPTPP.

Abstract: The paper analyzes the real situation of existing Vietnamese environment law under reference to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), thence, puts forward orientation for completion of Vietnamese environment law when entering CPTPP.

Ngày 04/02/2016, Việt Nam đã tham gia ký kết Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) một hiệp định, thỏa thuận thương mại tự do nhằm mục đích hội nhập nền kinh tế các quốc gia thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Với vai trò quan trọng và tầm ảnh hưởng rộng lớn, TPP còn được xem như là "Hiệp định của Thế kỷ XXI". TPP được ký kết chính thức giữa 12 nước tham gia gồm Mỹ, Canada, Mexico, Peru, Chile, New Zealand, Australia, Nhật Bản, Singapore, Brunei, Malaysia và Việt Nam. Đây là một hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, với phạm vi cam kết rộng (bao gồm cả các vấn đề thương mại và phi thương mại trong đó có lĩnh vực bảo vệ tài nguyên môi trường) và mức độ cam kết rất cao. Tuy nhiên, ngay sau khi lên nắm quyền vào tháng 01/2017, Tổng thống Mỹ Donald Trump đã ký sắc lệnh hành pháp rút nước này khỏi TPP. Trước động thái này của Mỹ, 11 nước thành viên còn lại đã nỗ lực hồi sinh thỏa thuận này. Ngày 11/11/2017, 11

nước thành viên đã thống nhất đổi tên Hiệp định Đối tác kinh tế xuyên Thái Bình Dương (TPP) thành Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Hiệp định CPTPP được đánh giá không chỉ là một hiệp định thương mại toàn diện và tiến bộ hơn, mà còn tạo nhiều động lực mới cho cải cách trong nhiều lĩnh vực... Các điều khoản thỏa thuận trong CPTPP sẽ giúp bảo vệ tài nguyên môi trường nước sở tại thông qua việc yêu cầu các bên liên đới tuân thủ các thỏa thuận quốc tế về bảo vệ tài nguyên môi trường và dùng những thỏa thuận này để giải quyết các tranh chấp phát sinh. Hiệp định còn có điều khoản về trợ cấp đánh bắt hải sản dẫn đến đánh bắt quá mức, cũng như quy định nghĩa vụ cho các nước thành viên xử lý việc mua bán thực vật và động vật hoang dã bất hợp pháp. Việc gia nhập CPTPP sẽ đem lại nhiều cơ hội cho Việt Nam, trong đó phải kể đến lĩnh vực quản lý và bảo vệ môi trường, nhưng bên cạnh đó chúng ta cũng phải đối mặt với nhiều thách thức lớn.

1. Thực trạng pháp luật môi trường Việt Nam hiện nay dưới góc nhìn tham chiếu với Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương

Ô nhiễm môi trường là một thách thức lớn mà trên thế giới cũng như ở nước ta đã, đang và sẽ tiếp tục phải đối mặt trong thời gian dài. Pháp luật môi trường đang đặt ra các yêu cầu hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật trong lĩnh vực này. Có thể ghi nhận Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong quá trình xây dựng khung pháp lý về môi trường như việc ban hành Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, năm 2005 và mới nhất là Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Đa dạng sinh học, Luật Tài nguyên nước... nhưng thực tiễn thi hành pháp luật môi trường tại Việt Nam vẫn còn ở mức thấp, khung pháp lý chưa hoàn thiện và còn nhiều lỗ hổng, hạn chế. Theo kết quả nghiên cứu về ô nhiễm môi trường tại Việt Nam do Ngân hàng Thế giới (World Bank) thực hiện vừa qua, lượng phát thải gây ô nhiễm nhiều nhất đến từ các hoạt động kỹ nghệ. Tương tự nghiên cứu của World Bank, Chương trình Môi trường Liên Hiệp quốc (UNEP) báo cáo rằng Hà Nội và Sài Gòn đứng đầu châu Á về mức ô nhiễm bụi. Điều này đã phản ánh sự thiếu hoàn thiện trong khung pháp lý về môi trường ở Việt Nam, đặc biệt là thiếu những quy định chế tài cụ thể về bảo vệ môi trường ở các khu vực đô thị cũng như các vùng nông thôn. Sự thiếu hoàn thiện này được thể hiện trên hai khía cạnh: *Thứ nhất*, pháp luật môi trường Việt Nam hiện còn hạn chế, vướng mắc về cơ chế thực thi; *Thứ hai*, sự không tuân thủ các

quy định của pháp luật môi trường từ phía các chủ thể gây ô nhiễm môi trường. Để thực hiện hoạt động bảo vệ môi trường dưới góc nhìn tham chiếu với CPTPP, có thể thấy rõ những vấn đề đặt ra cho pháp luật môi trường Việt Nam trong quá trình thực thi như sau:

1.1. Về bảo vệ tầng ozon

Tháng 01/1994, Việt Nam chính thức tham gia Công ước Vienna - Nghị định thư Montreal và một năm sau (1995) Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt "Chương trình Quốc gia Việt Nam nhằm loại trừ dần các chất làm suy giảm tầng ôzôn". Trước hết, Việt Nam xác định rõ các giải pháp về đầu tư và chuyển giao công nghệ cho những đơn vị, doanh nghiệp có sử dụng các chất ODS là tối quan trọng, quyết định đến sự thành công của Chương trình Quốc gia mà Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt. Trong thập kỷ 90, mỗi năm Việt Nam tiêu thụ khoảng 500 tấn CFC, 4 tấn holon và gần 400 tấn methyl bromide (những chất phá hủy tầng ôzôn), trong đó lĩnh vực sơn khí (mỹ phẩm) chiếm tới 48,8%, làm lạnh 28,96%, điều hòa không khí 14,45%... Tuy nhiên, với những dự án khả thi đã thực hiện trong 10 năm qua, Việt Nam đã đạt được những thành công lớn. Trên 200 tấn CFC 12 (chiếm gần 1/2 tổng số CFC được sử dụng trong cả nước) đã được loại trừ và đến thời điểm này, không còn doanh nghiệp nào tại Việt Nam sử dụng CFC trong sản xuất mỹ phẩm. Trong lĩnh vực làm lạnh và điều hòa không khí, Chương trình Quốc gia cũng đã đạt được những kết quả khả quan khi hàng năm giảm được trung bình 3,6 tấn CFC 11 trong ngành dệt may, 5,8 tấn CFC 12 trong sử dụng điều hòa không khí ô tô và 40 tấn CFC trong

các thiết bị làm lạnh thương mại và gia dụng. Trong lĩnh vực chế biến nông - lâm sản xuất khẩu, Chương trình Quốc gia đã có dự án "Thay thế methyl bromide cho khử trùng xông hơi gạo đóng bao, ngũ cốc - hàng rời tại kho silô và gỗ tại các kho bằng cách trùn bột" đã được thực hiện nhằm tìm ra các giải pháp và công nghệ phù hợp thay thế cho các chất nguy hại đến tầng ôzôn này¹. Đồng thời, các biện pháp pháp lý cũng được Việt Nam chú trọng thực hiện. Bên cạnh đó, các khóa huấn luyện, đào tạo cho cán bộ hải quan, công tác tuyên truyền bảo vệ tầng ôzôn cũng được Chương trình Quốc gia thực hiện rất thành công liên tiếp nhiều năm. Những năm gần đây, một loạt các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ tầng ôzôn đã được Việt Nam ban hành. Về cơ bản, pháp luật Việt Nam đã tuân thủ các quy định tại Điều 20.5 của Hiệp định CPTPP về bảo vệ tầng ôzôn.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, Việt Nam còn phải đối mặt với khá nhiều những thách thức trong lĩnh vực này. Đơn cử như hệ thống quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí hiện hành bao gồm các quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường không khí xung quanh và quy chuẩn kỹ thuật về khí thải. Mới đây Nhà nước còn bổ sung thêm các quy chuẩn kỹ thuật đối với một số ngành sản xuất cụ thể như xi măng, nhiệt điện... Song hệ thống quy chuẩn môi trường không khí hiện hành chưa quy định cụ thể về tổng lượng thải và về thời điểm thải. Thực tế cho thấy, cùng một lĩnh vực hoạt động nhưng các cơ sở sản xuất lớn thường thải vào môi trường khối lượng khí thải lớn hơn các cơ sở sản xuất nhỏ. Lượng khí thải được thải vào môi trường không khí nhiều hay ít

hoàn toàn phụ thuộc vào quy mô, lĩnh vực hoạt động của cơ sở đó. Vì thế, việc xử lý các khí thải đó cũng đòi hỏi các quy trình xử lý khác nhau. Nếu trong quy chuẩn thải khí không quy định tổng lượng thải mà áp dụng đồng đều nồng độ tối đa cho phép các chất độc hại như hiện nay là rất bất hợp lý. Tình trạng đó sẽ gây ra sự bất bình đẳng giữa các cơ sở sản xuất lớn và các cơ sở sản xuất nhỏ, đồng thời cũng có thể dẫn đến tình trạng xử lý khí thải mang tính chất đối phó, giả tạo. Hơn nữa, việc không quy định cụ thể thời điểm xả khí thải có thể dẫn đến tình trạng ô nhiễm môi trường không khí do nguồn tiếp nhận khí thải bị quá tải. Do đó, nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường ngày càng tăng ảnh hưởng khá nhiều đến hoạt động động bảo vệ tầng ôzôn ở Việt Nam².

1.2. Về bảo vệ môi trường biển

Điều 20.6 Hiệp định CPTPP yêu cầu Việt Nam thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường biển khỏi ô nhiễm từ tàu biển. Về lĩnh vực này, Việt Nam đã ban hành khá nhiều văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh, như Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Bộ luật Hàng hải năm 2015, có hiệu lực từ ngày 01/7/2017; Thông tư số 50/2012/TT-BGTVT ngày 19/12/2012 của Bộ Giao thông vận tải về quản lý tiếp nhận và xử lý chất thải chứa dầu từ tàu biển tại cảng của Việt Nam; Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu được ban hành kèm Quyết định số 02/2013/QĐ-TTg ngày 14/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ; Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia 26:2014/BGTVT do Bộ Giao thông vận tải ban hành ngày 30/6/2014 về hệ thống chống ô nhiễm của tàu biển... Thực tế

cho thấy, Việt Nam đã rất tích cực trong việc ban hành và thực thi các văn bản pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển khỏi ô nhiễm từ tàu biển. Chủ động huy động nhân lực và các phương tiện phù hợp để xử lý sự cố môi trường do hoạt động tàu biển gây ra; thực hiện quản lý, giám sát cũng như điều tra, xử lý các vụ tai nạn và sự cố tràn dầu gây ô nhiễm môi trường biển... Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế vướng mắc trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật về lĩnh vực này. Cụ thể là, chưa quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động khắc phục sự cố tràn dầu. Điều này làm ảnh hưởng không nhỏ đến việc ứng cứu và khôi phục môi trường biển. Ngoài ra, các lực lượng tham gia không chuyên nghiệp dẫn đến thời gian khắc phục sự cố kéo dài, còn nhiều vướng mắc, hạn chế trong quá trình bảo vệ môi trường biển cũng như trong hoạt động yêu cầu bồi thường thiệt hại từ chủ thể gây tràn dầu...

1.3. Về đa dạng sinh học

Thế giới coi việc bảo vệ thiên nhiên và sự sống hoang dã là một lĩnh vực rất quan trọng, nó được xem xét và tổ chức lại dựa vào kết luận của Công ước quốc tế về đa dạng sinh học. Như vậy Công ước này có thể được coi là nơi kiểm soát tất cả các văn bản quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ đa dạng sinh học bởi vì nó hướng đến việc bảo vệ tất cả các loài vật sống. Điều 20.13 Hiệp định CPTPP đã công nhận tầm quan trọng của việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học và vai trò quan trọng của các quốc gia thành viên đối với việc phát triển bền vững. CPTPP yêu cầu các quốc gia phải thúc đẩy và khuyến khích việc bảo tồn, sử dụng

bền vững đa dạng sinh học theo pháp luật hoặc chính sách của mình; phải tôn trọng, giữ gìn, duy trì kiến thức và thực tiễn của các cộng đồng bản địa và địa phương tiêu biểu cho lối sống truyền thống góp phần vào việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học; yêu cầu phải tiếp cận thuận lợi nguồn gen trong khu vực pháp lý quốc gia của mình, phù hợp với các nghĩa vụ quốc tế của mỗi bên; yêu cầu được thông báo trước thông qua các biện pháp quốc gia việc cho phép tiếp cận nguồn gen đó phù hợp với các biện pháp quốc gia và, khi truy cập như vậy được thông qua, việc thành lập điều khoản cùng thỏa thuận, bao gồm các điều khoản liên quan đến việc chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng các nguồn gen đó giữa người sử dụng và các nhà cung cấp... Về lĩnh vực này, Việt Nam đã ban hành Luật Đa dạng sinh học năm 2008 và đặc biệt là đã ban hành Quy hoạch tổng thể phát triển đa dạng sinh học, Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030... Như vậy, pháp luật Việt Nam đã rất quan tâm điều chỉnh các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học, bước đầu đã được khai thác, sử dụng có hiệu quả từ du lịch sinh thái, môi trường, khai thác nguồn gen... góp phần đáng kể trong quá trình phát triển bền vững đất nước. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành pháp luật ở Việt Nam hiện còn nhiều hạn chế bất cập: Còn quy định chồng chéo các nội dung quản lý, bảo tồn đa dạng sinh học dẫn đến việc áp dụng và thực thi còn nhiều khó khăn, vướng mắc; nguồn nhân lực còn thiếu và yếu về chuyên môn; quy định về trách nhiệm quản lý nhà nước về đa dạng sinh học chưa rõ ràng giữa Bộ chủ trì và các Bộ chuyên ngành,

giữa các cơ quan chức năng ở địa phương; tài chính đầu tư cho bảo tồn đa dạng sinh học còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu và mục tiêu quản lý nhà nước về đa dạng sinh học; công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật còn bộc lộ nhiều bất cập; chưa có quy định về vai trò của cộng đồng và xã hội hóa bảo tồn đa dạng sinh học...

2. Định hướng hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam khi gia nhập Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương

Từ những phân tích về hạn chế, vướng mắc trong quá trình thực thi pháp luật môi trường ở Việt Nam, chúng tôi cho rằng, việc hoàn thiện pháp luật môi trường phải được tiến hành theo các định hướng sau đây:

Một là, hoàn thiện pháp luật môi trường ở Việt Nam phải trên cơ sở quán triệt quan điểm, đường lối của Đảng và chiến lược xây dựng pháp luật của Nhà nước về bảo vệ tài nguyên môi trường; vận dụng linh hoạt các lý thuyết hiện đại về phát triển bền vững, phòng ngừa ô nhiễm môi trường; đường lối của Đảng và Nhà nước về hoạt động bảo vệ môi trường đi với việc phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam; nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường của người dân.

Hai là, hoàn thiện pháp luật môi trường ở Việt

Nam phải phù hợp với thực trạng môi trường trong phạm vi cả nước và phải trên cơ sở sửa đổi, bổ sung, phát triển những quy định hiện hành; phải xác định đầy đủ và chính xác các yêu cầu đặt ra, đó là: (i) Khi xây dựng, hoàn thiện các nội dung trong pháp luật môi trường ở Việt Nam cần quan tâm đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành; (ii) Pháp luật môi trường ở Việt Nam phải được xây dựng trên cơ sở tôn trọng các yêu cầu về phát triển bền vững; (iii) Pháp luật môi trường ở Việt Nam phải chú ý đến yếu tố phòng ngừa; (iv) Pháp luật môi trường ở Việt Nam phải chú ý thực hiện nguyên tắc ai gây ô nhiễm, người đó phải trả tiền; (v) Pháp luật môi trường ở Việt Nam phải rõ ràng, minh bạch, dễ hiểu; (vi) Pháp luật môi trường ở Việt Nam phải mang tính ổn định và phù hợp với xu thế phát triển bền vững.

Như vậy, một khuôn khổ pháp lý về quản lý và bảo vệ môi trường hoàn chỉnh, phù hợp với thực trạng nền kinh tế Việt Nam là một yêu cầu bắt buộc và rất thiết thực. Khi đó, các chuẩn mực về bảo vệ môi trường ở Việt Nam mới tiến gần đến chuẩn mực bảo vệ môi trường của thế giới và đến lúc đó, Việt Nam mới đủ khả năng và điều kiện để hội nhập với nền kinh tế thế giới, đặc biệt là chuẩn bị tốt cho việc thi hành Hiệp định CPTPP trong thời gian tới □

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), 10 năm Việt Nam thực hiện Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ozon (tr. 9), <http://vnvn.vn/wp-content/uploads/2017/11/10-n%C4%83m-NDT.pdf>, truy cập ngày 20/12/2017.

2. Dương Thị Minh Thủy (2011), Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường không khí Việt Nam nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu - Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.