



Nghiên cứu - Trao đổi

# Kiểm soát hiệu quả ô nhiễm môi trường biển ở Việt Nam

○ PHẠM THỊ GIẤM

Vụ Chính sách và Pháp chế  
Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam

**Đ**ường bờ biển của Việt Nam dài với 2.360 dòng sông (chỉ tính các dòng sông có chiều dài trên 10 km) và 114 cửa sông và 13 lưu vực sông, thi với lượng nước thải, chất thải không được thu gom và xử lý từ các hoạt động từ đất liền thì rất dễ bị trôi theo các dòng sông ra biển. Ô nhiễm môi trường (ONMT) biển từ đất liền ở Việt Nam bị đe dọa từ rất nhiều nguồn khác nhau như rác thải từ hoạt động công nghiệp, nông nghiệp, thủy sản, chăn nuôi, y tế, sinh hoạt của con người... Các nguồn ô nhiễm này theo sông ra biển hoặc từ các hoạt động ở vùng đất ven biển và chủ yếu là nước thải và rác thải, trong đó chủ yếu là rác thải nhựa. Vậy, để kiểm soát hiệu quả ONMT biển đang là bài toán rất nan giải.

## Hạn chế, bất cập trong kiểm soát ô nhiễm môi trường biển

Các công cụ, chính sách, pháp luật được ban hành và triển khai thực hiện trong những năm qua đã đóng góp lớn trong việc phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý ONMT biển, tuy nhiên, việc kiểm soát ONMT biển còn nhiều hạn chế.

*Thứ nhất*, mặc dù đã có Luật TNMT biển và hải đảo quy định điều chỉnh về kiểm soát ONMT biển, tuy nhiên, các quy định này đều chung chung và không giao cơ quan quy định chi tiết các quy định này trong văn bản dưới luật; một số nguồn có nguy cơ gây ô nhiễm biển nghiêm trọng như rác thải nhựa chưa được quy định cụ thể; chưa có quy định để điều chỉnh việc thu gom và xử lý rác thải biển; quy định về ứng phó sự cố do tràn dầu và hoá chất độc đã có quy định, tuy nhiên, các quy

định kỹ thuật để hướng thực hiện chưa được ban hành. Các quy định có liên quan đến kiểm soát ONMT biển còn được quy định tản mạn ở nhiều luật khác nhau dẫn đến khó triển khai thực hiện trong thực tiễn.

*Thứ hai*, công tác thực thi và tuân thủ pháp luật về kiểm soát ONMT biển nói chung cũng còn nhiều vấn đề gây áp lực lớn đối với môi trường trên đất liền và đối với biển. Quy định trong Luật TNMT biển và hải đảo được thực hiện trong thực tiễn còn hạn chế, ví dụ như quy định về việc phân vùng rủi ro ô nhiễm biển và hải đảo chưa được thực hiện; đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát ONMT biển và hải đảo thực hiện chưa hiệu quả.

Việc tuân thủ của các đối tượng chịu sự điều chỉnh của văn bản QPPL còn hạn chế. Theo Báo cáo tổng kết công

tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2016 của Ngành TN&MT, trong lĩnh vực môi trường, đã phát hiện 35,5% số đối tượng được thanh tra, kiểm tra có vi phạm; 17% số lĩnh, thành phố chưa lập, phê duyệt quy hoạch mạng lưới quan trắc môi trường giai đoạn 2015 - 2020 để có đủ cơ sở đánh giá hiện trạng và xu hướng biến đổi chất lượng môi trường, kịp thời cảnh báo các diễn biến bất thường, các nguy cơ ô nhiễm, suy thoái môi trường phục vụ yêu cầu quản lý nhà nước về BVMT; 33% số tỉnh, thành phố chưa tiến hành điều tra tổng lượng chất thải nguy hại phát sinh trên địa bàn để có các biện pháp quản lý, thu gom, xử lý triệt để chất thải nguy hại, giảm thiểu phát tán chất thải nguy hại ra môi trường xung quanh; 50% số tỉnh, thành phố việc lập, thẩm định và phê duyệt báo

cáo ĐTM, cam kết BVMT chưa đúng quy định.

*Thứ ba, công tác thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực môi trường nói chung còn khá khiêm tốn.* Theo Thông cáo báo chí chỉ số phát triển doanh nghiệp đối với các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương năm 2016, Tổng số doanh nghiệp thực tế đang hoạt động (không bao gồm các doanh nghiệp đã đăng ký, chưa đi vào hoạt động, các doanh nghiệp ngừng hoạt động có đăng ký) do ngành Thống kê điều tra, cập nhật vào thời điểm 31/12/2016 trên phạm vi cả nước là 477.808 doanh nghiệp. Tuy nhiên, theo Báo cáo tổng kết công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2016 của Ngành TN&MT thì việc thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực môi trường của toàn ngành thực hiện trong năm 2016 là 2.907 tổ chức và 177 cá nhân (mỗi năm thanh tra, kiểm tra được số tổ chức chiếm khoảng 0,006% tổng số doanh nghiệp). Riêng đối với lĩnh vực môi trường biển và hải đảo, trong năm 2016 chỉ tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với 41 tổ chức.

*Thứ tư, cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý, kiểm soát ONMT biển chưa có sự phối hợp đồng bộ và hiệu quả do nhiều nguồn gây ô nhiễm khác nhau và thuộc sự quản lý của nhiều cấp, nhiều ngành.* Việc quản lý các nguồn gây ô nhiễm biển thuộc nhiều cơ quan khác nhau như Bộ TN&MT (cơ quan chịu trách nhiệm thống nhất quản lý về BVMT), Bộ GTVT (chất thải từ hoạt động GTVT), Bộ Y tế (rác thải y tế), Bộ NN&PTNT (chất thải trong nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản), Bộ Xây dựng (chất thải rắn, nước thải đô thị), Bộ Quốc

phòng (BVMT trong lĩnh vực quốc phòng), Bộ Công An... và UBND tỉnh các cấp. Tuy nhiên, sự phối hợp giữa các cơ quan này chưa phân định một cách rõ ràng, cụ thể và xảy ra tình trạng chồng chéo thẩm quyền. Điều này ảnh hưởng không nhỏ đến việc thực thi công tác kiểm soát ONMT biển trên thực tế.

*Thứ năm, việc phổ biến, tuyên truyền chính sách, pháp luật về môi trường nhằm nâng cao nhận thức của công chức, viên chức, người dân và doanh nghiệp là một trong những công cụ hữu hiệu để người dân tự giác thực hiện các quy định về BVMT biển.* Tuy nhiên, việc phổ biến, giáo dục chính sách, pháp luật hiện nay về môi trường nói chung còn hạn chế về nguồn lực, đặc biệt là kinh phí, việc phổ biến chưa được đồng bộ giữa các cơ quan trung ương và giữa trung ương và địa phương nên hiệu quả chưa cao. Do đó, người dân và doanh nghiệp chưa ý thức hết được trách nhiệm, cũng chưa nhận thức được đầy đủ tác hại của vấn đề ONMT đối với sức khỏe của con người, hệ sinh thái và cho sự phát triển bền vững và kết quả là tình trạng ONMT biển từ các hoạt động từ đất liền vẫn diễn ra thường xuyên.

*Thứ sáu, về các chính sách có liên quan đến kiểm soát ONMT biển:* Đến nay, nhiều chiến lược liên quan kiểm soát ONMT biển đã ban hành, tuy nhiên, các chiến lược này chủ yếu định hướng những nội dung riêng lẻ liên quan đến các nguồn ô nhiễm cụ thể có nguy cơ ONMT biển; chưa có chính sách, định hướng toàn diện để kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm biển.

Cuối cùng, nguồn nhân lực

và KHCCN chưa đáp ứng yêu cầu quản lý. Công tác hợp tác quốc tế trong BVMT biển của Việt Nam khá hạn chế. Ngoài một số hoạt động do các dự án của các tổ chức khu vực, đến nay, Việt Nam chưa có hợp cụ thể với quốc gia trong khu vực về kiểm soát ONMT biển.

### **Một số đề xuất để kiểm soát hiệu quả**

Xu hướng ONMT biển từ đất liền ở Việt Nam sẽ càng ngày càng gia tăng nếu không có biện pháp phù hợp, do tốc độ gia tăng của dân số, sự phát triển của các ngành công nghiệp do đầu tư trực tiếp từ nước ngoài và thành lập các doanh nghiệp trong nước, nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản, cụ thể: Theo số liệu của Tổng cục Thống kê thì dân số mỗi năm tăng thêm khoảng 1 triệu người; tình hình đầu tư trực tiếp từ nước ngoài trong 11 tháng đầu năm 2016, tổng vốn đăng ký cấp mới và tăng thêm là 18,103 tỷ USD, bằng 89,5% so với cùng kỳ năm 2015, trong 11 tháng năm 2017, tổng vốn đăng ký cấp mới, tăng thêm và góp vốn mua cổ phần của nhà ĐTN là 33,09 tỷ USD, tăng 53,4% so với cùng kỳ năm 2016 và xu hướng này vẫn chưa có dấu hiệu chững lại; tình chung trong 10 tháng năm 2017, cả nước đã có 105.125 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với tổng vốn đăng ký là 1.021,9 nghìn tỷ đồng, tăng 14,6% về số doanh nghiệp và tăng 43,8% về số vốn đăng ký so với cùng kỳ năm 2016, trong đó có 13,4 nghìn doanh nghiệp công nghiệp chế biến, chế tạo, chiếm 12,8%, tăng 8,6%; trong giai đoạn 2011-2015 tốc độ tăng trưởng của ngành thủy sản ổn định khoảng 3,8% tổng lượng thủy sản 6 tháng đầu

năm 2017 tăng 4,2%. Do đó, trong thời gian tới để kiểm soát hiệu quả nguồn ô nhiễm biển từ đất liền thì phải thực hiện một số nội dung sau:

### **Xây dựng và hoàn thiện văn bản QPPL liên quan đến kiểm soát ONMT biển**

Các quy định về kiểm soát ONMT biển do nguồn ô nhiễm từ đất liền cần được quy định chi tiết và toàn diện. Các quy định này cần có mối liên hệ đến các nguồn ô nhiễm biển từ đất liền với các nguồn gây ô nhiễm biển khác như từ tàu thuyền, hoạt động nuôi trồng, đánh bắt thủy sản trên biển, nguồn xuyên biên giới.

Đồng thời, việc các quy định để kiểm soát các hoạt động có nguy cơ gây ô nhiễm từ đất liền cần phải hoàn thiện nhằm hạn chế việc phát sinh chất thải và quản lý tốt chất rắn sau khi phát sinh, như hoàn thiện các quy định để thu gom và xử lý rác thải ở vùng nông thôn, quy định về việc phân loại và xử lý các loại rác thải phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam; bổ sung quy định bắt buộc việc thu hồi và tái chế với nhiều loại rác khác có nguy cơ gây ONMT nghiêm trọng; quy định nghiêm cấm hoặc hạn chế một số loại sản phẩm đang gây ONMT nghiêm trọng cho biển và đại dương là các loại bao gói và túi ni lông. Các quy định về các công cụ thuế cần được xem xét sửa đổi, bổ sung để giảm việc sản xuất các sản phẩm gây ONMT như quy định mức thuế BVMT cao hơn.

### **Thực thi hiệu quả các chính sách, pháp luật về kiểm soát ONMT biển**

Chính phủ cần thiết lập cơ quan điều phối, phối hợp giữa các ngành, lĩnh vực có trách nhiệm, vai trò trong việc kiểm các khâu,

các hoạt động có nguy cơ gây ONMT biển, do hiện nay, nhiều cơ quan tham gia vào công tác quản lý này. Ngoài Bộ TN&MT thì các Bộ khác như Bộ Tài chính (thuế, phí, lệ phí BVMT), Bộ Xây dựng (cơ sở hạ tầng xử lý nước thải và thu gom rác thải sinh hoạt), Bộ NN&PTNT, Bộ TT&TT, Bộ Công an... đóng vai trò khác nhau trong quá trình triển khai thực hiện các quy định về kiểm soát ONMT biển từ đất liền.

Trong những năm qua, nhiều quy định chưa được triển khai thực hiện thì ngoài các nguyên nhân khách quan thì một trong những nguyên nhân quan trọng là đầu tư về tài chính chưa đầy đủ và việc nghiên cứu và ứng dụng KHCN còn hạn chế. Cụ thể như quy định về việc xây dựng hệ thống thu gom riêng nước thải và nước mưa ở khu đô thị và khu dân cư chỉ mới thực hiện được 10-11% lượng nước thải, như vậy phải cần sự đầu tư để thực hiện được 89 - 90% nước thải còn lại.

Công tác thanh tra, xử phạt các hành vi vi phạm để bảo đảm việc tuân thủ các quy định về BVMT nói chung trong những năm qua, còn hạn chế. Các vi phạm thường xuyên diễn ra và không bị xử lý làm cho các quy định pháp luật bị nhờn, do đó việc tuân thủ càng bị hạn chế và không có xu hướng giảm, làm mất đi tính nghiêm minh của pháp luật.

Vấn đề tài chính để bảo đảm việc thực thi các quy định về kiểm soát ONMT luôn bị hạn chế do nguồn ngân sách hạn hẹp, do vậy, nhà nước cần có quy định để khuyến khích sự tham gia của khối tư nhân trong việc thu gom và xử lý rác thải. Mô hình của Đà Nẵng về việc công ty thu gom rác thải tư hoạch toán trên cơ sở thu phí của các hộ gia đình mà không phụ

thuộc NSNN nên được nghiên cứu để nhân rộng mô hình này.

### **Công tác quan trắc, giám sát xây dựng cơ sở dữ liệu về môi trường biển**

Nhà nước cần phải tăng cường các điểm quan trắc, giám sát môi trường trên các vùng biển để cung cấp xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác quản lý, xác định thực trạng ô nhiễm, nguồn gây ô nhiễm để có biện pháp xử lý phù hợp. Các dữ liệu này là cơ sở để các cơ quan nhà nước xác định được nguyên nhân gây ô nhiễm, lập hồ sơ yêu cầu đòi bồi thường từ chủ thể gây ô nhiễm, áp dụng các biện pháp cải tạo, phục hồi môi trường biển hoặc sửa đổi, bổ sung, ban hành văn bản QPPL liên quan nếu có khoảng trống, sự chồng chéo, không phù hợp với thực tiễn.

Bên cạnh đó, công tác phổ biến, tuyên truyền và giáo dục pháp luật cần được nhà nước đầu tư nghiên cứu phù hợp với từng đối tượng để tăng cường sự hiểu biết về vấn đề ONMT, tác động của chúng đến sức khỏe, môi trường sống và hệ sinh thái để mọi tổ chức, cá nhân cùng chung tay BVMT. Đồng thời, công tác thanh tra, kiểm tra cần phải được chú trọng. Các cơ quan thanh tra, kiểm tra và cảnh sát môi trường cần phối hợp bảo đảm việc thực thi pháp luật nghiêm minh.

Ô nhiễm môi trường biển là vấn đề xuyên biên giới, nên việc giải quyết vấn đề này không thể chỉ là một quốc gia riêng lẻ. Việt Nam là một trong những quốc gia xung quanh Biển Đông, do đó ngoài trách nhiệm toàn cầu thì trách nhiệm hợp tác khu vực cần được tăng cường để kiểm soát hiệu quả ô nhiễm biển từ đất liền. ■