VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

HỒ ANH TUẤN

KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC THEO PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2022

VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

HỒ ANH TUẤN

KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC THEO PHÁP LUẬT Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Chuyên ngành: Luật Kinh tế Mã
số: 9380107

Người hướng dẫn khoa học: Hướng dẫn 1: PGS.TS. Đặng Minh Đức
Hướng dẫn 2: TS. Phạm Thị Thúy Nga

HÀ NỘI, 2022

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận án đảm bảo tính chính xác, nghiêm túc, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Học viện Khoa học Xã hội.

Tác giả luận án

Hồ Anh Tuấn

LỜI CẢM ƠN

Trước tiên, tôi xin bày tỏ lòng kính trọng và sự biết ơn sâu sắc tới PGS.TS. Đặng Minh Đức - người hướng dẫn 1 và TS. Phạm Thị Thúy Nga - người hướng dẫn 2, đã chỉ bảo và giúp đỡ tận tình để tôi có thể hoàn thành Luận án.

Tôi xin chân thành cảm ơn tập thể giảng viên, nhà khoa học Khoa Luật, Học viện Khoa học Xã hội đã có những giúp đỡ, đóng góp quý báu về mặt khoa học cho tôi trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu đề tài Luận án.

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1

Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU 8

1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án 8

1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến những vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 8

1.1.2. Nhóm các các công trình nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực tiễn pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 14

1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam 20

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án 24

1.2.1. Những thành tựu trong nghiên cứu mà luận án kế thừa và tiếp tục phát triển 24

1.2.2. Các vấn đề cần tiếp tục bổ sung nghiên cứu 25

1.3. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu của luận án 26

1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu của luận án 26

1.3.2. Lý thuyết nghiên cứu của Luận án 27

Kết luận Chương 1 31

Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG

NƯỚC 32

2.1. Lý luận về ô nhiễm môi trường nước và kiểm soát ô nhiễm môi trường nước .. 32

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của môi trường nước 32

2.1.2. Khái niệm và đặc điểm của ô nhiễm môi trường nước..... 34

2.1.3. Khái niệm và đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 37

2.1.3.2. Đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 39

2.2. Lý luận về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 40

2.2.1. Khái niệm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 40

2.2.2. Yêu cầu đối với pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 43

2.2.3. Cơ cấu nội dung của pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 45

2.3. Nguồn của pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước **Error! Bookmark not defined.**

2.4. Các yếu tố tác động đến pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 49

2.4.1. Yếu tố chính trị 50

2.4.2. Yếu tố kinh tế 51

2.4.3. Yếu tố quốc tế 52

2.4.4. Ý thức pháp luật 53

2.5. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở một số quốc gia và gợi mở cho Việt Nam 54

2.5.1. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước tại Hoa Kỳ 54

2.5.2. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Nhật Bản 61

2.5.3. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Trung Quốc 63

2.5.4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam 66

Kết luận Chương 2 69

Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY .....

70 3.1. Thực trạng các quy định về điều tra cơ bản tài nguyên nước, quy hoạch tài nguyên nước, kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt .....

70

3.1.1. Điều tra cơ bản tài nguyên nước 70

3.1.2. Quy hoạch tài nguyên nước 72

3.1.3. Kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt 74

3.2. Thực trạng các quy định về quản lý nguồn thải vào môi trường nước 75

3.2.1. Giấy phép môi trường 75

3.2.2. Quy định về thu gom, xử lý nước thải 78

3.3. Thực trạng các quy định về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải và chất lượng nước 82

3.4. Thực trạng các quy định về thông tin môi trường nước 87

3.4.1. Thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường nước 87

3.5. Thực trạng các quy định về quan trắc môi trường nước 97

3.6. Thực trạng các quy định về thanh tra, kiểm tra trong kiểm soát ô nhiễm môi

trường nước 100
3.7. Thực trạng các quy định về xử lý vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 103
3.7.1. Xử lý vi phạm hành chính 103
3.7.2. Xử lý hình sự 106
3.7.3. Xử lý dân sự 109
Kết luận Chương 3 117
Chương 4: HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC Ở VIỆT NAM 118
4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam ..... 118 4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần đảm bảo đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường ..... 118 4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước phải góp phần bảo đảm phát triển bền vững..... 119
4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành của con người ..... 121 4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần chú trọng giai đoạn phòng ngừa ô nhiễm 122
4.1.5. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên 123
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt

Nam 124
4.2.1. Hoàn thiện các quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường nước, kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt 124
4.2.2. Hoàn thiện các quy định về quản lý nguồn thải vào môi trường nước 125
4.2.3. Hoàn thiện các quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước 127
4.2.4. Hoàn thiện các quy định về thông tin môi trường nước 128
4.2.5. Hoàn thiện các quy định về quan trắc môi trường nước..... 129 4.2.6. Hoàn thiện các quy định về thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 130
4.2.7. Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 131
4.2.8. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước..... 134 4.2.8.2. Nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 136
4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam 143
4.3.1. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước 143
4.3.2. Nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước của cộng đồng ..... 146 Kết luận Chương 4 150

KẾT LUẬN 151
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ..... 153
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 154

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

VIẾT TẮT	VIẾT ĐẦY ĐỦ
BVMT	Bảo vệ môi trường
CCN	Cụm công nghiệp
ĐMC	Đánh giá môi trường chiến lược
ĐTM	Đánh giá tác động môi trường
HĐND	Hội đồng nhân dân
KCN	Khu công nghiệp
KCNC	Khu công nghệ cao
KCX	Khu chế xuất
KKT	Khu kinh tế
KSONMTN	Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước
LVS	Lưu vực sông
MTN	Môi trường nước
NNPTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
ONMTN	Ô nhiễm môi trường nước
QCKT	Quy chuẩn kĩ thuật
TCKT	Tiêu chuẩn kĩ thuật
TN&MT	Tài nguyên và môi trường
TNN	Tài nguyên nước
TTHC	Thủ tục hành chính
UBND	Ủy ban nhân dân
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật

VPPL	Vi phạm pháp luật
XLNT	Xử lý nước thải

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nước là nguồn gốc của mọi sự sống trên trái đất, là cốt lõi của sự phát triển bền vững ở mỗi quốc gia. Với ý nghĩa và giá trị cực kỳ quan trọng của nước như vậy, vấn đề bảo vệ, giữ gìn nguồn nước sạch phải trở thành một trong những chính sách quan trọng hàng đầu của mỗi quốc gia, đặc biệt là với những nước đang phát triển như Việt Nam. Trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, bảo vệ môi trường nước mang tính chiến lược quan trọng cốt lõi trong đó vấn đề kiểm soát ô nhiễm nước có ý nghĩa và đóng vai trò quyết định. Nhận thức sâu sắc về tầm quan trọng của môi trường nước, Đảng và Nhà nước luôn quan tâm đến vấn đề xây dựng và thực thi pháp luật bảo vệ môi trường nói chung, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước nói riêng. Tuy nhiên, trong giai đoạn phát triển kinh tế những năm vừa qua của đất nước ta, chất lượng nước mặt ở Việt Nam đang trên đà suy thoái nghiêm trọng. Đó là do tình trạng ô nhiễm nước ở các địa phương đang ngày càng lan rộng, mức độ ô nhiễm nước mặt ngày càng nặng nề hơn. Việc phòng ngừa, ngăn chặn ô nhiễm và kiểm soát môi trường nước tỏ ra thiếu hiệu quả. Việc xử lý các hành vi gây ô nhiễm nước, vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường nước chưa nghiêm.

Tình trạng nước mặt bị ô nhiễm đã gây tác hại không nhỏ cho sản xuất, kinh tế, là nguồn gốc của nhiều bệnh tật làm ảnh hưởng lớn tới sức khỏe của người dân. Một loạt các vụ việc gây ô nhiễm nước nghiêm trọng như việc công ty Vedan xả nước thải chưa xử lý gây ô nhiễm sông Thị Vải năm 2008, vụ việc ô nhiễm môi trường biển tại khu công nghiệp Vũng Áng-Formosa năm 2016 hay ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt do công ty nước sạch Sông Đà cung cấp làm ảnh hưởng đến hàng chục vạn hộ dân Hà Nội năm 2019 đã gây bức xúc trong dư luận, làm xói mòn niềm tin vào tính nghiêm minh của pháp luật và đặt ra câu hỏi về sự chặt chẽ trong quy định pháp luật. Đó là những hồi chuông báo động cảnh tỉnh và là những bài học vô cùng đắt giá đối với các cơ quan nhà nước trong bảo vệ môi trường, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước. Thực tiễn đó cũng cho thấy rằng, hiện đang có những bất cập, khiếm khuyết lớn không chỉ trong chấp hành

thực thi pháp luật mà còn biểu hiện trong hệ thống văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ môi trường nước nói riêng.

Hơn nữa, trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu, Việt Nam đã, đang và sẽ tham gia vào các sân chơi chung của khu vực và thế giới như: Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), Tổ chức Thương mại thế giới WTO, Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), … Việc tham gia vào các sân chơi chung này đòi hỏi Việt Nam phải hoàn thiện các quy định pháp luật trong nước phù hợp với luật chơi chung của thế giới. Bên cạnh đó, Việt Nam đã tham gia một số điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, như: Công ước khung về ứng phó với biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc năm 1992, Nghị định thư Kyoto năm 1997 về ứng phó với biến đổi khí hậu, Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu năm 2015, Hiệp ước khí hậu Glasgow năm 2021 (COP 26),... Bởi vậy, trong bối cảnh hiện nay, nghiên cứu nhằm xây dựng cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước là một đòi hỏi cấp thiết.

Qua rà soát, đánh giá, tác giả nhận thấy chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước. Do vậy, tác giả lựa chọn chủ đề "***Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước theo pháp luật ở Việt Nam hiện nay"*** là đề tài luận án tiến sĩ của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước, từ đó đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam trong thời gian tới.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện được mục đích nghiên cứu trên, luận án có các nhiệm vụ cụ thể như sau:

- Nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận về KSONMTN; khái niệm, vai trò và các yếu tố ảnh hưởng của pháp luật KSONMTN;

- Phân tích làm rõ nội dung điều chỉnh của pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng các quy định pháp luật Việt Nam về KSONMTN; nghiên cứu quy định pháp luật về KSONMTN của một số quốc gia từ đó chỉ ra nhu cầu hoàn thiện pháp luật Việt Nam về vấn đề này.
- Đề xuất các định hướng và nhóm giải pháp cụ thể góp phần hoàn thiện pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam hiện nay.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Vấn đề KSONMTN là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học như khoa học môi trường, phát triển bền vững, kinh tế học, luật học, chính sách công,… Tuy nhiên, trong khuôn khổ của Luận án, tác giả chỉ nghiên cứu dưới góc độ luật học. Vì vậy, đối tượng nghiên cứu của Luận án như sau:

Một là, hệ thống các luận điểm, quan điểm về KSONMTN và pháp luật KSONMTN.

Hai là, quy định về pháp luật KSONMTN tại một số quốc gia làm căn cứ hoàn thiện pháp luật KSONMTN tại Việt Nam

Ba là, các quy định pháp luật Việt Nam hiện hành về KSONMTN và thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về mặt nội dung: pháp luật KSONMTN ở Việt Nam quy định nhiều biện pháp, công cụ khác nhau để KSONMTN như biện pháp kinh tế, biện pháp tuyên truyền giáo dục, biện pháp khoa học - kỹ thuật,…. Có thể liệt kê một số công cụ chủ yếu trong KSONMTN như quy hoạch BVMT; quy hoạch TNN; quản lý nguồn thải; quy chuẩn kỹ thuật về môi trường nước; đăng ký môi trường, đánh giá môi trường chiến lược; đánh giá tác động môi trường; quan trắc môi trường; thông tin môi trường; các công cụ kinh tế như thuế, phí BVMT, tín dụng xanh; quỹ môi trường; các chế tài xử lý vi phạm

pháp luật,…. Như vậy, vấn đề KSONMTN theo pháp luật là một vấn đề rất rộng, trong khuôn khổ luận án, tác giả chỉ giới hạn nghiên cứu các nội dung sau: Điều tra cơ bản TNN, Quy hoạch TNN; Thông tin môi trường nước; Quản lý nguồn thải vào môi trường nước; Quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước; Thanh tra, kiểm tra trong KSONMTN; Xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Từ đó đưa ra kiến nghị hoàn thiện các quy định của pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.

- Về mặt không gian: vấn đề ONMTN ở Việt Nam diễn biến rất phức tạp, tuy nhiên vấn đề ô nhiễm nước mặt là vấn đề cấp bách hiện nay và ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng cuộc sống của người dân, phần lớn các vụ việc ô nhiễm nước gây bức xúc dư luận đều là ô nhiễm nước mặt. Vì vậy, luận án sẽ không đề cập đến kiểm soát ô nhiễm nước ngầm và ô nhiễm biển.
- Về mặt thời gian: Nghiên cứu được thực hiện kể từ khi Luật Tài nguyên nước năm 2012 có hiệu lực đến nay (năm 2022).

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

Đề tài nghiên cứu dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng nhà nước pháp quyền dựa trên nền tảng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cụ thể, tác giả vận dụng phép duy vật biện chứng để đánh giá hệ thống pháp luật KSONMTN trong mối liên hệ chặt chẽ với pháp luật BVMT, quy định pháp luật KSONMTN phải tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện để phù hợp với điều kiện kinh tế-xã hội và nhu cầu hoàn thiện pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, đề tài sử dụng tổng hợp các phương pháp nghiên cứu khác nhau để giải quyết các vấn đề cụ thể trong nội dung nghiên cứu nhằm đạt được mục đích nghiên cứu:

- Chương 1, tác giả sử dụng phương pháp phân tích-tổng hợp để tổng quan các công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn về KSONMTN và pháp luật KSONMTN; phương pháp so sánh để đánh giá những vấn đề lý luận đã được giải quyết, những kết quả nghiên cứu được luận án kế thừa, từ đó chỉ ra khoảng trống nghiên cứu cần được giải quyết.
- Chương 2, tác giả sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, để đánh giá các nghiên cứu về khái niệm, đặc điểm của pháp luật về KSONMTN, nội dung pháp luật KSONMTN; phương pháp so sánh để đánh giá các quan điểm khác nhau về KSONMTN, pháp luật KSONMTN từ đó đưa ra các nhận định, khái niệm của tác giả; phương pháp giải thích, bình luận pháp luật để nghiên cứu quy định KSONMTN của một số quốc gia, từ đó đưa ra một số gợi mở hoàn thiện cho pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.
- Chương 3, tác giả sử dụng phương pháp lịch sử để khái quát quá trình hình thành và phát triển của pháp luật KSONMTN ở Việt Nam; phương pháp giải thích, bình luận pháp luật để đánh giá những quy định pháp luật hiện hành về KSONMTN, chỉ ra những bất cập, hạn chế, thiếu sót trong quy định và thực tiễn áp dụng pháp luật về vấn đề này.
- Chương 4, tác giả sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp để đưa ra định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam; phương pháp so sánh để đề xuất xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án có những điểm mới như sau:

Thứ nhất, Luận án đã làm rõ các khái niệm KSONMTN và pháp luật KSONMTN; chỉ ra đặc điểm, vai trò và các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật KSONMTN.

Thứ hai, Luận án đã chỉ ra nội dung pháp luật KSONMTN theo các nhóm quy định về phòng ngừa, dự báo ONMTN; nhóm các quy định về phát hiện,

ngăn chặn, ứng phó, khắc phục và xử lý ONMTN; nhóm các quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN.

Thứ ba, Luận án đã phân tích, đánh giá quy định pháp luật KSONMTN tại một số quốc gia và đưa ra các gợi ý hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.

Thứ tư, Luận án đã phân tích, đánh giá cụ thể và khách quan thực trạng các quy định pháp luật về KSONMTN kết hợp với đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN. Chỉ ra các ưu điểm và hạn chế chủ yếu trong các quy định pháp luật KSONMTN làm cơ sở hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam.

Thứ năm, Luận án đã đề xuất các định hướng và các giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam, đề xuất xây dựng Luật KSONMTN ở Việt Nam.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

** Ý nghĩa về mặt lý luận*

Luận án góp phần làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về KSONMTN (khái niệm, đặc điểm); làm sáng tỏ một số vấn đề lý luận về pháp luật KSONMTN (khái niệm, đặc điểm, cơ cấu nội dung pháp luật về KSONMTN); luận giải các yếu tố tác động đến pháp luật về KSONMTN. Trên cơ sở đó, luận án góp phần củng cố và hoàn thiện hệ thống cơ sở lý luận về pháp luật KSONMTN ở Việt Nam. Luận án thể hiện quan điểm khoa học khi phân tích và đánh giá một cách khách quan, toàn diện về thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN. Từ những định hướng đặt ra, luận án đề xuất một số giải pháp hoàn thiện hơn quy định của pháp luật Việt Nam về KSONMTN và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về KSONMTN.

** Ý nghĩa thực tiễn*

Luận án cung cấp kiến thức về pháp luật KSONMTN ở Việt Nam cho những nhà hoạch định chính sách, quản lý nhà nước về BVMT và KSONMTN, làm căn cứ xây dựng chính sách, pháp luật về KSONMTN. Đồng thời, luận án còn là nguồn tài liệu tham khảo hữu ích cho sinh viên, học viên, nghiên cứu sinh,

giảng viên, các nhà nghiên cứu khi học tập, giảng dạy, nghiên cứu về pháp luật BVMT; sử dụng làm tài liệu tham khảo trong các cơ sở đào tạo đại học và sau đại học chuyên ngành luật.

7. Bố cục của luận án

Ngoài Lời nói đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo, Danh mục các công trình đã công bố của tác giả liên quan đến Luận án, nội dung của Luận án bao gồm 4 Chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết nghiên cứu

Chương 2: Những vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước và pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Chương 3: Thực trạng pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam hiện nay. Tại Chương này, tác giả sử dụng kết hợp đánh giá thực trạng quy định pháp luật với đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước.

Chương 4: Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam

Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU

1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án *1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến những vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước*

** Các công trình nghiên cứu về khái niệm ô nhiễm môi trường nước*

Khi đề cập đến khái niệm ô nhiễm môi trường nước, các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước thường không phân biệt giữa khái niệm môi trường nước, nguồn nước và tài nguyên nước. Đa số các công trình nghiên cứu đều tập trung vào đánh giá các đặc trưng liên quan đến yếu tố vật lý, kỹ thuật và định lượng của các nguồn nước. Có thể kể đến một số nghiên cứu như sau:

- Khái niệm ô nhiễm nước lần đầu được đề cập trong Hiến chương châu Âu về nước năm 1968 như sau: "Ô nhiễm nước là sự biến đổi, thường do con người gây ra đối với chất lượng nước, làm nhiễm bẩn nước và gây nguy hiểm cho con người, cho hoạt động công nghiệp, nông nghiệp, ngư nghiệp, giải trí, cho động vật nuôi và các loài hoang dã" [126, tr. 2].
- Giáo trình "*Bảo vệ và sử dụng nguồn nước*" năm 2000 của tập thể tác giả Trần Hữu Uyển, Trần Việt Nga cũng đề cập đến ô nhiễm nguồn nước. Trong nghiên cứu này, tác giả không trực tiếp đưa ra khái niệm mà giải thích sự phát triển kinh tế-xã hội của loài người, đặc biệt là từ cuộc cách mạng công nghiệp và sự phát triển của các đô thị sẽ dẫn đến ô nhiễm nước, liệt kê các hoạt động gây ô nhiễm nước chủ yếu là sinh hoạt của con người và hoạt động công nghiệp [75, tr. 39-41].
- Trong sách chuyên khảo "*Wastewater Characteristics, Treatment and Disposal*" năm 2007, tác giả Marcos von Sterling định nghĩa ô nhiễm nguồn nước là sự xâm nhập của các tác nhân vật chất hoặc các dạng năng lượng làm thay đổi tính chất của nguồn nước đến một cách tiêu cực, ảnh hưởng đến việc khai thác và sử dụng nước [141, tr.19].
- Trong công trình "*Water Pollution: Sources, Effects, Control and Management*" năm 2013, tác giả F.D Owa nhận xét nước được cho là ô nhiễm

khi các thành phần hoặc các điều kiện hiện tại của nước ở mức độ mà nước không thể được sử dụng cho một mục đích nào đó, ngoài ra tác giả cũng chỉ ra các tác nhân gây ô nhiễm môi trường nước gây ra tác động kép, vừa ảnh hưởng đến con người vừa tác động xấu đến môi trường xung quanh [137].

- Viện Nghiên cứu Quốc gia về Khoa học môi trường và Sức khỏe, Hoa Kỳ định nghĩa ô nhiễm môi trường nước là sự biến đổi tính chất của nước do các tác nhân hóa học hoặc xâm nhập của thực thể lạ vào nguồn nước, khiến nước trở nên có hại với con người, thực vật và động vật [134].
- Giáo trình "*Luật Môi trường*" năm 2019 của tập thể tác giả Lê Hồng Hạnh, Vũ Thu Hạnh trong phần lý luận về KSONMTN có nhắc đến vai trò của nước đối với đời sống con người, nhấn mạnh hoạt động của con người ảnh hưởng lớn đến chất lượng nước đồng thời cũng khẳng định hoạt động sinh hoạt hàng ngày và sản xuất kinh doanh là hai tác nhân chính gây ô nhiễm nước, ngoài ra các hiện tượng tự nhiên động đất, núi lửa, lũ lụt,… cũng gây ảnh hưởng xấu tới môi trường nước. Tuy nhiên công trình này cũng chưa làm rõ khái niệm ô nhiễm môi trường nước [40, tr.193].

Các công trình nêu trên đều tương đồng khi đánh giá ô nhiễm môi trường nước là một dạng cụ thể của ô nhiễm môi trường nói chung, là sự biến đổi các đặc tính của nước gây ảnh hưởng tiêu cực đến con người và các sinh vật. Tuy nhiên, sự phân biệt giữa môi trường nước (với vai trò là một phần của môi trường sống của con người và sinh vật) và nguồn nước (với vai trò là một loại tài nguyên) chưa được làm rõ trong các công trình nghiên cứu.

** Các công trình nghiên cứu về khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường nước*

Khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường (pollution control) được đề cập trong nhiều công trình nghiên cứu trong và ngoài nước:

- Từ điển Britannica Online định nghĩa kiểm soát ô nhiễm dưới góc độ công nghệ môi trường (environmental engineering), là một hay nhiều biện pháp nhằm hạn chế, giảm thiểu thiệt hại đến môi trường do hoạt động xả thải ra môi trường, các biện pháp này có thể bao gồm hệ thống xử lý chất thải, bãi chôn lấp, bể lắng lọc hoặc tái chế rác thải,... [125]. Định nghĩa này chỉ nhắc đến một phần của

kiểm soát ô nhiễm là các biện pháp kỹ thuật, chưa đề cập đến góc độ kinh tế, pháp lý của kiểm soát ô nhiễm.

- Luận án tiến sĩ của Lưu Ngọc Tố Tâm năm 2012 "*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam*" tiếp cận khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường qua phân tích chủ thể của hoạt động kiểm soát, đối tượng của hoạt động kiểm soát và các biện pháp kiểm soát; từ đó đưa ra định nghĩa kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải là toàn bộ hoạt động của nhà nước, các tổ chức và cá nhân trong hoạt động hàng hải nhằm kiểm tra, xem xét để ngăn ngừa những sai phạm, từ đó loại trừ, hạn chế những tác động xấu đối với môi trường biển, phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển, suy thoái tài nguyên biển, đồng thời khắc phục, xử lý hậu quả do ô nhiễm môi trường biển gây nên, góp phần duy trì và cải thiện nền kinh tế biển Việt Nam [64, tr.30].

- Luận án tiến sĩ của Bùi Đức Hiển năm 2016 "*Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí*" định nghĩa kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là "…trách nhiệm của cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền, tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo; theo dõi, kiểm tra, giám sát, phát hiện những tác động đến môi trường không khí, hiện trạng môi trường không khí, sự biến đổi của môi trường không khí so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí; ngăn chặn, khắc phục ô nhiễm, cải tạo phục hồi hiện trạng môi trường không khí; xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí nhằm đảm bảo cho môi trường không khí được trong lành, sạch đẹp" [48, tr.37]. Khái niệm này cho thấy quan điểm của tác giả cho rằng kiểm soát ô nhiễm là trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường.

- Giáo trình *"Luật Môi trường"* năm 2019 của tập thể tác giả Lê Hồng Hạnh và Vũ Thu Hạnh cho rằng so với quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường có nội hàm rộng hơn, bao gồm nhiều khía cạnh như mục đích kiểm soát, chủ thể kiểm soát, cách thức, công cụ và phương tiện kiểm soát, nội dung kiểm soát. Mục đích kiểm soát ô nhiễm môi

trường là phòng ngừa, khống chế không để ô nhiễm môi trường xảy ra, là quá trình con người chủ động ngăn chặn tác động xấu đến môi trường từ các hoạt động phát triển kinh tế-xã hội. Chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường không chỉ là Nhà nước mà còn bao gồm doanh nghiệp, ban quản lý khu công nghiệp, cộng đồng dân cư, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân,… nghĩa là tất cả các chủ thể có tác động đến môi trường và ngược lại chịu tác động từ môi trường [40, tr.69]. Công cụ và phương tiện kiểm soát ô nhiễm cũng rất đa dạng, bao gồm biện pháp hành chính - mệnh lệnh của cơ quan nhà nước, các công cụ kinh tế, công cụ kỹ thuật,… Nội dung kiểm soát ô nhiễm môi trường rất rộng, bao gồm quan trắc, thu thập thông tin, xây dựng kế hoạch, quy hoạch kiểm soát ô nhiễm, ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường,… tác giả cho rằng cách tiếp cận này là tương đối toàn diện, bao quát được các nội dung quan trọng của kiểm soát ô nhiễm môi trường. Tuy nhiên, cách tiếp cận vẫn mang tính liệt kê và chưa làm rõ được ONMTN có các giai đoạn từ khi chưa xuất hiện ô nhiễm, đến khi xảy ra ô nhiễm và quá trình khắc phục, xử lý ô nhiễm, đến thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật, ứng với mỗi giai đoạn khác nhau thì phải sử dụng các biện pháp, công cụ khác nhau.

** Các công trình nghiên cứu về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước*

- Tác giả Lưu Ngọc Tố Tâm trong Luận án tiến sĩ "*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam*" năm 2012 đưa ra khái niệm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải là "tổng hợp các qui phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ phát sinh và tồn tại trong lĩnh vực hàng hải giữa các chủ thể nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những tác hại xảy ra cho môi trường biển, khắc phục và xử lý hậu quả nhằm đảm bảo phát triển bền vững, góp phần duy trì và phát triển kinh tế biển Việt Nam" [64, tr.23]. Quan điểm này không làm rõ được sự khác biệt giữa kiểm soát ô nhiễm và bảo vệ môi trường, đặc biệt ở nội dung phòng ngừa, phát hiện và kiểm tra, giám sát. Về nội dung pháp luật, tác giả cho rằng nội dung pháp luật kiểm soát ô nhiễm áp dụng cho từng chủ thể trong hoạt động hàng hải bao gồm

tàu biển, thuyền viên, hoạt động cảng biển, phòng ngừa và khắc phục các sự cố môi trường trong hoạt động hàng hải, trách nhiệm pháp lí đối với các hành vi vi phạm pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải và hệ thống các cơ quan quản lí nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải [64, tr.32].

- Tác giả Bùi Đức Hiển trong Luận án tiến sĩ "*Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam*" năm 2016 tiếp cận dưới góc độ kiểm soát ô nhiễm không khí thì đưa ra định nghĩa "Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo; theo dõi, kiểm tra, giám sát, phát hiện những tác động đến môi trường không khí, hiện trạng môi trường không khí, sự biến đổi của môi trường không khí so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí; ngăn chặn; xử lý ô nhiễm môi trường không khí, đảm bảo cho môi trường không khí được trong lành, sạch đẹp." [48, tr.24]. Khái niệm đã bao gồm khá đầy đủ các yếu tố cấu thành của pháp luật kiểm soát ô nhiễm, bao gồm: (1) hệ thống các quy phạm pháp luật, (2) điều chỉnh hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức, cá nhân và (3) nội dung của hoạt động kiểm soát ô nhiễm: phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm. Về nội dung pháp luật, tác giả cho rằng bao gồm các nội dung như: pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí và tiêu chuẩn môi trường không khí; pháp luật về phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí, dự báo những tác động đến môi trường không khí và sự biến đổi của môi trường không khí; pháp luật về thanh tra, kiểm tra, phát hiện ô nhiễm môi trường không khí; pháp luật về ngăn chặn ô nhiễm môi trường; pháp luật về xử lý ô nhiễm môi trường không khí; tổ chức và hoạt động của các quan nhà nước có thẩm quyền trong kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí [48, tr.52].

- Giáo trình "*Luật Môi trường*" năm 2019 của tập thể tác giả Lê Hồng Hạnh và Vũ Thu Hạnh đề cập đến các nội dung của pháp luật về KSONMTN bao gồm nghĩa vụ của Nhà nước trong kiểm soát ô nhiễm môi trường; nghĩa vụ của tổ

chức, cá nhân trong bảo vệ, phát triển tài nguyên nước (bảo vệ chất lượng, trữ lượng nguồn nước; bảo vệ các công trình thủy lợi, khí tượng thủy văn và các công trình khác liên quan tới việc bảo vệ, phát triển khai thác sử dụng tài nguyên nước; phòng chống, khắc phục hậu quả, tác hại do nước gây ra) [40, tr. 194-208]. Cách tiếp cận này mới liệt kê được một số nội dung KSONMTN, chưa chỉ ra được KSONMTN là một quá trình gồm nhiều giai đoạn từ đấy chỉ ra các nội dung KSONMTN theo từng giai đoạn.

- Về các nguyên tắc của pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước: Với tư cách một bộ phận của pháp luật BVMT, pháp luật KSONMTN cũng bao gồm các nguyên tắc cơ bản của BVMT nói chung, nhiều công trình nghiên cứu đã đề cập đến vấn đề này:

+ Công trình "*Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules*" năm 2008 của tác giả Ulrich Beyerlin đề cập tới 08 nguyên tắc của luật môi trường quốc tế bao gồm: (1) Nguyên tắc không gây ra thiệt hại môi trường xuyên biên giới; (2) Nguyên tắc đánh giá tác động môi trường; (3) Nguyên tắc cẩn trọng; (4) Nguyên tắc người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền; (5) Nguyên tắc hợp tác trong bảo vệ môi trường; (6) Nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững; (7) Nguyên tắc khai thác bền vững (sustainable use) và (8) Nguyên tắc bình đẳng giữa các thế hệ [124, tr.438-446].

+ Theo tác giả Eloise Scotford trong công trình "*Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law"* năm 2017, các nguyên tắc đó là: (1) Nguyên tắc tham gia của cộng đồng (public participation), (2) Nguyên tắc bình đẳng giữa các thế hệ (intergenerational equity); (3) Nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững (sustainable development); (4) Nguyên tắc phòng ngừa (harm prevention); (5) Nguyên tắc người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền (polluter pays principle), (6) Nguyên tắc hiệu ứng tích lũy (cumulative effects) và (7) Nguyên tắc cẩn trọng (precautionary principle) [140, tr.359-368].

Một số công trình khác như "*Principles of International Environmental Law 4th Edition"* năm 2018 của tác giả Philippe Sands và Jacquelin Peel [139], *"Emerging Principles of International Environmental Laws*" năm 2006 của tác

giả Sumudu A.Atapattu [123] cũng có quan điểm tương tự về các nguyên tắc của pháp luật bảo vệ môi trường. Đi vào từng nguyên tắc cụ thể, Mizan R. Khan trong công trình "*Polluter-Pays-Principle: The Cardinal Instrument for Addressing Climate Change"* năm 2015 đã làm rõ nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là sử dụng công cụ kinh tế phân bổ các chi phí cho biện pháp phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm cho người gây ô nhiễm, khuyến khích khai thác và sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên khan hiếm [128]. Tác giả cũng làm rõ cách thức thể hiện nguyên tắc này trong các quy định quốc tế. Tác giả Hasan và Gazi Saiful trong công trình *"Principles of International Environmental Law: Application in National Laws in Bangladesh"* năm 2013 đã nghiên cứu nguồn gốc, sự hình thành của các nguyên tắc trên và sự thể hiện, áp dụng trong thực tiễn pháp luật bảo vệ môi trường của Bangladesh [127].

Các công trình nghiên cứu trong nước cũng bổ sung, làm rõ các nguyên tắc trên trong hoàn cảnh của Việt Nam. Tác giả Lưu Ngọc Tố Tâm trong Luận án tiến sĩ "*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam*" năm 2012 cũng làm rõ các nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững, nguyên tắc phòng ngừa trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải [64, tr.35-36]. Luận án tiến sĩ Luật học năm 2016 của Bùi Đức Hiển "*Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam*" đã đề cập khá đầy đủ các nguyên tắc nêu trên trong trường hợp cụ thể là kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí [48, tr.46,47,48]. Trong bài báo "*Pháp luật bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam*" năm 2020, tác giả Đặng Công Cường đi sâu hơn về quyền được sống trong môi trường trong lành là nhu cầu tự nhiên, vốn có của con người được sống trong môi trường trong lành, không bị ảnh hưởng tiêu cực của ô nhiễm, suy thoái hay sự cố môi trường. Từ đó, tác giả chỉ ra mối liên hệ giữa quyền được sống trong môi trường trong lành với việc xây dựng, hoàn thiện các quy định về phòng ngừa, ngăn chặn, kiểm soát, xử lý ô nhiễm môi trường [92].

1.1.2. Nhóm các các công trình nghiên cứu thực trạng pháp luật và thực tiễn thực tiễn pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

- Về nội dung pháp luật, một số nghiên cứu trong và ngoài nước đã chỉ ra nội dung cơ bản của pháp luật KSONMTN:

+ Tác giả Yao Qui và Xinzhou trong công trình *"Water Pollution Control in China: Review of laws, regulations and policies and their implementation"* năm 2009 đã giới thiệu khá đầy đủ hệ thống văn bản pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Trung Quốc, với cấp độ cao nhất là Hiến pháp và hai bộ luật cơ bản là Luật Hình sự và Luật Dân sự, tiếp theo là hệ thống các luật chuyên ngành gồm (1) các luật về ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm (Luật Phòng ngừa và Kiểm soát ô nhiễm nước), (2) các luật về khai thác và sử dụng bền vững tài nguyên (Luật Nước sạch, Luật Bảo tồn tài nguyên đất và nước,…) và (3) các luật về quản lý môi trường (Luật Đánh giá tác động môi trường,…) [149]. Cấp độ thứ hai là các văn bản hướng dẫn luật, các văn bản hành chính được ban hành ở địa phương có liên quan. Nghiên cứu đã chỉ ra Trung Quốc đã xây dựng được khung pháp lý hoàn chỉnh về pháp luật kiểm soát ô nhiễm, có luật chuyên ngành về kiểm soát ô nhiễm đối với các dạng ô nhiễm chủ yếu (ô nhiễm nước, ô nhiễm đất, ô nhiễm không khí, ô nhiễm tiếng ồn và ô nhiễm phóng xạ), xây dựng được hệ thống các văn bản có sự hỗ trợ, bổ sung cho nhau. Nghiên cứu cũng chỉ ra được hệ thống các cơ quan nhà nước có trách nhiệm kiểm soát ô nhiễm nước từ trung ương đến địa phương, chức năng và vai trò của các cơ quan [149].

+ Về đánh giá nội dung pháp luật KSONMTN ở Việt Nam, Tác giả Nguyễn Thị Phương Loan trong công trình *"Legal framework of the water sector in Vietnam: achievements and challenges"* năm 2012 đã khảo cứu hệ thống văn bản pháp luật về tài nguyên nước ở cấp độ văn bản pháp luật và văn bản dưới luật, trong đó bao gồm các văn bản, quy định liên quan đến KSONMTN trong quản lý và sử dụng tài nguyên nước, bảo vệ tài nguyên nước, báo cáo đánh giá tác động môi trường, các loại giấy phép tài nguyên nước, vi phạm và xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực tài nguyên nước.

Nghiên cứu cũng chỉ ra vị trí, vai trò của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc bảo vệ và phát triển tài nguyên nước [135]. Với việc Luật TNN năm 2012 được ban hành thay thế cho Luật TNN năm 1998, tác giả Nguyễn Thị Phương Loan trong công trình *"The legal framework of Vietnam water sector: Update 2013"* năm 2013 tiếp tục nghiên cứu, làm rõ sự đổi mới, thay đổi của Luật Tài nguyên nước năm 2012 so sánh với Luật Tài nguyên nước năm 1998 với sự đổi mới ở các nội dung: (1) tạo điều kiện thuận lợi khuyến khích các tổ chức và cá nhân áp dụng các công nghệ tiên tiến và đầu tư vốn vào sự phát triển và sử dụng hiệu quả tài nguyên nước; (2) đa dạng hóa nguồn lực đầu tư (vốn hoặc công nghệ thân thiện với môi trường) trong việc bảo vệ và phát triển tài nguyên nước [136].

+ Các tác giả Phạm Văn Lợi, Nguyễn Thị Ngọc Ánh và Nguyễn Hoàng Mai trong bài viết "*Sự cần thiết xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước*" năm 2014 đã chỉ ra sự bất cập của pháp luật KSONMTN là (1) có quy định nhưng chưa đầy đủ, còn rải rác trong nhiều loại hình văn bản với hiệu lực pháp lý khác nhau, do các cơ quan có thẩm quyền khác nhau ban hành; (2) Chưa có văn bản cụ thể, chuyên biệt cho kiểm soát ô nhiễm nước và (3) một số quy định còn chưa sát với thực tế (vd: quy định về "ngăn ngừa", công nghệ xử lý,…) còn chung chung, không thể triển khai ngay và phải có văn bản hướng dẫn (vd: quy định về cấp phép, xử phạt vi phạm hành chính đối với BVMT nước,…) [55]. Từ đó, nhóm tác giả chỉ ra nhu cầu xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước và liên hệ đến các bộ luật kiểm soát ô nhiễm nước tại một số quốc gia trên thế giới.

+ Tác giả Lê Anh Tuấn trong bài viết "*Xây dựng hệ thống pháp luật kiểm soát ô nhiễm nguồn nước*" năm 2015 đã khái quát các chủ trương, chính sách, pháp luật về KSONMTN như các nguyên tắc quản lý, bảo vệ TNN; các hành vi bị nghiêm cấm; điều tra cơ bản, quy hoạch TNN; các biện pháp phòng, chống, phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm từ hoạt động sản xuất; phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nước; kiểm soát hoạt động xả nước thải. Qua đó, tác giả đề xuất các biện pháp nâng cao hiệu quả pháp luật KSONMTN như tăng chế tài xử lý; nghiên cứu cơ chế thu tiền xả thải gắn với tiền sử dụng nước; xây

dựng hệ thống giám sát quốc gia về nước thải; công khai danh sách các cơ sở sản xuất xả thải gây ô nhiễm môi trường nước [72].

+ Tác giả Lê Kim Nguyệt trong Luận án tiến sĩ "*Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường do các hoạt động của làng nghề gây ra ở Việt Nam hiện nay*" năm 2015 đã đề cập và phân tích một số khía cạnh của quy định pháp luật về KSONMTN trong tại làng nghề, bao gồm quy chuẩn kĩ thuật nước thải ở làng nghề, thu gom và xử lý nước thải, xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường nước [59].

+ Tác giả Doãn Hồng Nhung trong sách chuyên khảo "*Pháp luật về bảo vệ môi trường tại khu công nghiệp ở Việt Nam*" năm 2017 đã trình bày, phân tích thực trạng quy định pháp luật về BVMT tại KCN ở Việt Nam, trong đó có một số nội dung liên quan đến KSONMTN trong KCN, bao gồm quy định về lập báo cáo ĐTM trong KCN; quản lý nước thải; thu gom, vận chuyển và xử lý nước thải trong KCN… Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật liên quan đến KSONMTN trong KCN [60].

+ Tác giả Nguyễn Ngọc Lý trong bài viết "*Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam*" năm 2018 đã đưa ra tổng quan về hệ thống pháp luật liên quan đến KSONMTN, bao gồm (1) các bộ Luật, (2) Văn bản hướng dẫn (Thông tư, Nghị định,…) và (3) Các công cụ điều chỉnh (Quy hoạch, giấy phép, thuế, phí, xử phạt….). Tác giả đã chỉ ra được sự bất cập khi thực hiện quy định pháp luật trong thực tiễn, với quá nhiều văn bản quy định chồng chéo, mâu thuẫn nhau và khi áp dụng phải thông qua nhiều văn bản gián tiếp, dẫn đến không thể kiểm soát hiệu quả hành vi gây ô nhiễm môi trường nước [57].

- Các nghiên cứu về quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước:

+ Tác giả Nguyễn Thị Phương Loan trong công trình "*The legal framework of Vietnam water sector: Update 2013*" năm 2013 đã chỉ ra và đánh giá hệ thống các quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước, bao gồm các quy định liên quan đến quản lý nước thải, bao gồm xử lý nước thải công nghiệp, nông nghiệp và hộ gia đình. Tác giả chỉ ra Nhà nước đã có nhiều nỗ lực trong điều chỉnh, cập

nhật hệ thống các quy chuẩn kỹ thuật, như Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp - QCVN 40:2011/ BTN&MT, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải y tế (QCVN 28: 2010/BTN&MT), QCVN 38: 2011/BTN&MT – quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt, QCVN 39: 2011/BTNM – quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước tưới,…[136].

+ Tác giả Lê Hoàng Lan trong công trình "*Một số vấn đề về áp dụng quy chuẩn kỹ thuật trong kiểm soát nguồn thải*" năm 2016 đã đánh giá thực trạng các quy chuẩn kĩ thuật Việt Nam trong kiểm soát nguồn thải, chỉ ra quy chuẩn về nước thải của Việt Nam còn khá lỏng lẻo so với quy định của một số quốc gia, ví dụ: các nước đều có bộ tiêu chuẩn nước thải chi tiết thông số ô nhiễm tối đa cho từng lưu vực sông cụ thể, thậm chí đến từng đoạn lưu vực, hồ và sông nhánh… nhưng quy chuẩn Việt Nam mới chỉ quy định theo lưu lượng hoặc dung tích nguồn tiếp nhận [52].

+ Tác giả Phan Thị Thu Thủy trong bài viết "*Một số bất cập và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp ở Việt Nam hiện nay*" năm 2020 đã khái quát vai trò của quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp (NTCN) trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước, đặc biệt là trong việc phòng ngừa, cảnh báo sớm ô nhiễm, sự cố môi trường; rà soát các quy chuẩn kỹ thuật về nước thải công nghiệp trong đó tập trung vào nội dung của QCVN 40:2011/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về NTCN; chỉ ra những hạn chế, bất cập của pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về NTCN và đề xuất các giải pháp hoàn thiện [114].

- Về công cụ kinh tế và pháp lý trong pháp luật KSONMTN:

+ Tác giả Yao Qui và Xinzhou trong công trình *"Water Pollution Control in China: Review of laws, regulations and policies and their implementation"* năm 2009 đã đưa ra nhóm các công cụ kỹ thuật và pháp lý để kiểm soát ô nhiễm nước bao gồm (1) Đánh giá tác động môi trường, (2) Hệ thống "ba đồng thời" (Đối với tất cả các dự án xây dựng có nguy cơ ô nhiễm môi trường, hệ thống xử lý ô nhiễm phải được thiết kế, xây dựng và đưa vào vận hành cùng lúc với phần chính của công trình), (3) Thuế môi trường, (4) báo cáo hoạt động gây ô nhiễm

(doanh nghiệp trực tiếp hoặc gián tiếp xả thải vào môi trường nước phải báo cáo số lượng, chủng loại, nồng độ của chất gây ô nhiễm cho cơ quan quản lý nhà nước địa phương), (5) giấy phép xả thải, (6) hệ thống kiểm soát tổng lượng phát thải vào môi trường (kiểm soát tổng lượng phát thải ô nhiễm trong khả năng chịu tải của môi trường dựa trên đặc điểm và khả năng tự thanh lọc của mỗi khu vực), (7) buộc giảm mức xả thải tới ngưỡng cho phép vào thời điểm xác định (doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng hoặc doanh nghiệp hoạt động trong khu vực bảo vệ đặc biệt có mức xả thải vượt quá ngưỡng cho phép phải giảm mức độ ô nhiễm đến mức cho phép trước ngày được chỉ định), (8) buộc ngừng hoạt động, sáp nhập và hợp nhất (doanh nghiệp có lợi nhuận thấp, mức độ ô nhiễm môi trường cao và có ảnh hưởng lớn đến cuộc sống cư dân vùng lân cận phải ngừng sản xuất và cải thiện khả năng kiểm soát ô nhiễm; doanh nghiệp có mức độ sử dụng tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường cao, đặc biệt là doanh nghiệp quy mô nhỏ ở địa phương thuộc các ngành như sản xuất giấy, hóa chất, nhuộm và in phải giảm thiểu mức gây ô nhiễm vào ngày được chỉ định hoặc buộc phải đóng cửa, sáp nhập hoặc chuyển giao; các doanh nghiệp gây ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt bị buộc phải ngừng hoạt động) [149].

+ Tác giả Aki Nakauchi trong bài viết "Kinh nghiệm từ chính sách kiểm soát ô nhiễm môi trường của Nhật Bản" năm 2012 đã chỉ ra kinh nghiệm của Nhật Bản khi xây dựng khung pháp lý và hệ thống các cơ quan quản lý về kiểm soát ô nhiễm, đặc biệt về kinh nghiệm xây dựng tiêu chuẩn chất lượng nước, tổng lượng phát thải chất ô nhiễm. Bên cạnh đó, tác giả chỉ ra ngoài một hệ thống chính sách kiểm soát ô nhiễm nghiêm ngặt, Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương, cũng như nhân dân Nhật Bản rất nỗ lực trong việc làm sạch môi trường. Tại Nhật Bản, có hàng nghìn tổ chức phi chính phủ hoạt động trong lĩnh vực môi trường, hàng trăm tờ báo chuyên về môi trường, về xử lý chất thải và bảo tồn đa dạng sinh học [58].

+ Tác giả Lê Minh Ánh trong bài báo *"Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) với nội dung phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước"* năm 2014 đã chỉ ra tầm quan trọng của quy định phòng ngừa và kiểm soát KSONMTN trong tổng thể

pháp luật bảo vệ môi trường, làm rõ quá trình phòng ngừa và KSONMTN thể hiện qua các nội dung về quản lý chất lượng nước; quản lý các nguồn thải ra môi trường nước và quản lý nước thải. Ngoài ra, tác giả còn chỉ ra và làm rõ các công cụ hỗ trợ quản lý ô nhiễm nước, bao gồm quy chuẩn kỹ thuật môi trường liên quan đến quản lý nước, quan trắc môi trường, chi ngân sách nhà nước và xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường nước [32].

+ Tác giả Thu Cúc trong bài viết *"Kinh nghiệm bảo vệ môi trường của Nhật Bản"* năm 2022 cũng làm rõ Luật Môi trường cơ bản của Nhật Bản đưa ra Hệ thống kiểm soát ô nhiễm (KSON). Hệ thống KSON bao gồm các chính sách và quy định về KSON không khí, KSONMTN, các vấn đề ô nhiễm đất, các tiêu chuẩn quốc gia về chất độc hại; Hệ thống quy chuẩn, tiêu chuẩn về chất lượng môi trường; Những biện pháp kiểm tra và kiểm soát nghiêm ngặt môi trường sản xuất công nghiệp; Các quy định về trách nhiệm của cơ sở gây ô nhiễm [90].

- Về thực hiện pháp luật KSONMTN:

+ Tác giả Yao Qui và Xinzhou trong công trình *"Water Pollution Control in China: Review of laws, regulations and policies and their implementation"* năm 2009 đã chỉ ra kiểm tra, thanh tra môi trường và giám sát môi trường là các thành phần chính trong thực thi pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước [149]. Chỉ thông qua kiểm tra, giám sát các công cụ kiểm soát ô nhiễm mới phát huy được tối đa hiệu quả. Cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương có quyền kiểm tra tình hình thực hiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm tại các cơ sở kinh doanh trong khu vực. Doanh nghiệp có trách nhiệm cung cấp thông tin về tình hình hoạt động của hệ thống xử lý chất thải, các biện pháp và trang thiết bị giám sát mức độ ô nhiễm, tình hình cắt giảm lượng thải,…

+ Tác giả Nguyễn Trần Điện trong bài báo "*Thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam"* năm 2012 đã chỉ ra thực trạng BVMT ở Việt Nam, chỉ ra một số lĩnh vực điển hình thường xuất hiện những vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường nước như khu công nghiệp, khu chế xuất, làng nghề, nông nghiệp, xuất nhập khẩu, lâm nghiệp, khai thác khoáng sản, xử lý chất thải… Từ đó chỉ ra

các nguyên nhân dẫn đến pháp luật bảo vệ môi trường nước chưa phát huy được hiệu quả ở Việt Nam [37].

1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam

Dựa trên các nghiên cứu tác giả tiếp cận được, hiện có một số công trình nghiên cứu về nhu cầu, phương hướng và giải pháp cụ thể hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam. Các công trình thường đề cập đến phương hướng hoàn thiện một nhóm quy phạm hoặc một văn bản pháp luật cụ thể quy định về KSONMTN:

- Tác giả Đặng Ngọc Dinh trong bài báo *"Hướng tới hoàn thiện hệ thống luật pháp về ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước ở Việt Nam"* năm 2014 chỉ ra nhu cầu xây dựng và ban hành một văn bản pháp luật cao nhất, chuyên sâu nhằm điều chỉnh các nội dung về ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước và đề xuất một số nội dung cần sửa đổi, bổ sung [36]. Tác giả làm rõ mục tiêu của hoàn thiện pháp luật KSONMTN là khắc phục và dần kiểm soát tình trạng ô nhiễm nước nghiêm trọng hiện nay, đảm bảo các nguồn nước được khôi phục trở thành nền tảng sinh thái quan trọng bậc nhất phục vụ nhu cầu thiết yếu về đời sống và các hoạt động kinh tế, dịch vụ, đồng thời khắc phục tính chất phức tạp và các quan hệ có tính xung đột giữa các hoạt động tương tác trên nguồn nước, bao gồm nước sạch, cá, thủy sản và các nguồn xả thải vào nguồn nước từ sản xuất và đời sống. Nghiên cứu cũng đề ra các nguyên tắc hoàn thiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước là (1) quản lý môi trường nước dựa trên kết quả cuối cùng và quy định rõ trách nhiệm quản lý, (2) ưu tiên xử lý các điểm ô nhiễm công nghiệp và đô thị; (3) ưu tiên công đoạn "ngăn ngừa" trong quy trình 3 công đoạn của KSONMTN; (4) công bằng trách nhiệm giữa: Nhà nước, Doanh nghiệp và Cộng đồng, làm sao để cơ quan quản lý nhà nước trở thành bạn của doanh nghiệp, và cơ quan nhà nước và doanh nghiệp sẽ chịu sự giám sát của cộng đồng [36].
- Tác giả Nguyễn Ngọc Lý trong bài báo "*Kinh nghiệm ngăn ngừa và kiểm soát nguồn nước của Mỹ"* năm 2014 đưa ra kinh nghiệm kiểm soát ô nhiễm

nước ở Mỹ qua đánh giá Đạo luật Nước sạch năm 1972, qua đó chỉ ra các nội dung cần hoàn thiện ở pháp luật kiểm soát ô nhiễm nước ở Việt Nam, bao gồm: rất cụ thể về tiêu chí kỹ thuật cũng như mục tiêu kiểm soát ô nhiễm, cơ chế tài chính rõ ràng, trách nhiệm thực hiện các chương trình kèm theo vị trí chịu trách nhiệm cụ thể, có cơ chế phát triển khoa học và công nghệ làm nền tảng giải quyết vấn đề, tiêu chuẩn xả thải được xây dựng linh hoạt, quản lý dựa trên kết quả và thúc đẩy sáng tạo, có khả năng áp dụng trực tiếp (không qua văn bản hướng dẫn) [56].

- Tác giả Nguyễn Thị Ái Phương trong bài báo *"Luật Kiểm soát và Phòng ngừa ô nhiễm nước của Trung Quốc - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam"* năm 2014 chỉ ra kinh nghiệm của Trung Quốc trong xây dựng Luật Kiểm soát và Phòng ngừa ô nhiễm nước và đưa ra một số gợi ý cho hoàn thiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm nước của Việt Nam, tập trung vào các nhóm vấn đề chính là tiêu chuẩn chất lượng môi trường nước; tiêu chuẩn và quy định phát thải; kiểm soát tổng lượng chất ô nhiễm. Về xử lý, cải thiện chất lượng nước, tác giả gợi ý nên chia thành 2 nhóm là biện pháp giảm tải lượng ô nhiễm tại vùng ô nhiễm nước (biện pháp nguồn phát thải) và biện pháp lọc ngay tại khu vực ô nhiễm nước (biện pháp lọc trực tiếp) [62].

- Tác giả Nguyễn Việt Anh trong nghiên cứu "*Những thành tựu cơ bản và thách thức trong xử lý nước thải đô thị và công nghiệp ở Việt Nam*" năm 2015 đã phân tích một số bất cập trong xử lý nước thải đô thị và công nghiệp Việt Nam, từ đó đề xuất một số giải pháp về mặt kỹ thuật cũng như chính sách, bao gồm đẩy mạnh công tác thông tin, tuyên truyền, nâng cao nhận thức và ý thức của cộng đồng và của chủ đầu tư các KCN, CCN, các doanh nghiệp về BVMT, kiểm soát ô nhiễm; hoàn thiện hệ thống văn bản pháp lý về quản lý ô nhiễm nước thải công nghiệp, khắc phục những chồng chéo và những khoảng trống. Xây dựng quy trình cụ thể, rõ ràng về trách nhiệm và quyền hạn của lực lượng cảnh sát môi trường, sự phối hợp với các cơ quan khác như Thanh tra, Chi cục BVMT địa phương, các chế tài xử lý vi phạm [31].

- Tác giả Bùi Đức Hiển trong bài báo *"Hoàn thiện pháp luật về môi trường để bảo đảm phát triển bền vững"* năm 2016 đã đặt ra yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý bảo vệ môi trường bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành của con người, ứng phó với biến đổi khí hậu và hội nhập quốc tế [98].
- Trong bài viết *"Thực trạng, nguyên nhân, thách thức về ô nhiễm các nguồn nước ở Việt Nam và đề xuất giải pháp quản lý*" năm 2019 của tác giả Nguyễn Thị Việt Hồng, Nguyễn Thu Phương, các tác giả rà soát thực trạng và nguyên nhân chính gây ô nhiễm nguồn nước ở Việt Nam, trong đó lưu ý thực trạng nước thải sinh hoạt chưa qua xử lý được xả trực tiếp vào các nguồn nước. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp bảo vệ nguồn nước như tập trung thanh tra, kiểm tra các đối tượng có lưu lượng nước thải có quy mô lớn (từ 200m3/ngày đêm trở lên) trên phạm vi cả nước; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về nguồn thải; lập danh mục các nguồn nước có nguy cơ ô nhiễm, cạn kiệt để có giải pháp cải thiện, phục hồi; tập trung đầu tư hệ thống giám sát các hoạt động xả nước thải vào nguồn nước theo hướng xã hội hóa việc quan trắc lưu lượng, chất lượng nước thải. Đồng thời, các tác giả nhấn mạnh phải tập trung rà soát lại toàn bộ các quy định pháp luật về quản lý tài nguyên và môi trường để đề xuất sửa đổi các quy định về bảo vệ môi trường, nguồn nước trong các luật về môi trường, tài nguyên, thuế, ngân sách, đầu tư, xây dựng, khoa học và công nghệ, năng lượng... bảo đảm thống nhất, đồng bộ, đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường hiện nay [50].
- Luận án tiến sĩ "*Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước ở Việt Nam hiện nay*" năm 2020 của tác giả Đỗ Thị Hường, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh đã đề cập đến một số nội dung, quan điểm hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường nước có liên quan đến KSONMTN, bao gồm hoàn thiện các quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường nước, đánh giá tác động môi trường nước, xả thải vào nguồn nước, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm các hành vi gây ONMTN [51].

- Bài viết "*Kinh nghiệm tái sử dụng nước thải trên thế giới và áp dụng đối với Việt Nam*" năm 2021 của tác giả Phan Mai Linh, Nguyễn Đình Tùng đã giới thiệu kinh nghiệm quản lý và tái sử dụng nước thải tại Mỹ, Nhật Bản và liên minh Châu Âu, từ đó đưa ra một số gợi mở hoàn thiện chính sách, pháp luật về kiểm soát và tái sử dụng nước thải ở Việt Nam [54].

Về các nghiên cứu quốc tế, một số công trình đã đưa ra các nhận định và đề xuất giải pháp liên quan đến KSONMTN:

- Nghiên cứu *"Efficiency Evaluation and Policy Analysis of Industrial Wastewater Control in China"* năm 2017 của tác giả Weixin Yang, Lingguang Li đã chỉ ra một số giải pháp KSONMTN như tăng cường giám sát của chính phủ và xây dựng hệ thống văn bản pháp luật BVMT; điều chỉnh quy mô và sản phẩm công nghiệp, nguyên liệu đầu vào theo hướng thân thiện với môi trường; giám sát chặt chẽ việc xả thải và tăng cường kiểm tra các doanh nghiệp vi phạm pháp luật về KSONMTN; cải tiến quy trình, thiết bị và công nghệ xử lý nước thải; khuyến khích tái sử dụng nước thải công nghiệp; nâng cao nhận thức của doanh nghiệp, cơ quan BVMT và người dân về KSONMTN. Chính phủ nên có biện pháp khuyến khích các doanh nghiệp áp dụng công nghệ xử lý nước thải tiên tiến vào sản xuất [150].
- Nghiên cứu *"Water Pollution and Industries"* năm 2020 của nhóm tác giả do Areej Arif làm tác giả chính đã chỉ ra tác hại của nước thải công nghiệp đối với môi trường nước, lấy ví dụ ô nhiễm nước tại sông Ganga, Ấn Độ do các ngành công nghiệp gây ra. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp về mặt chính sách để kiểm soát ô nhiễm môi trường nước, bao gồm sử dụng công nghệ xử lý nước thải phù hợp; tuyên truyền, phổ biến kiến thức về ô nhiễm nước và các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm nước; xây dựng văn bản pháp luật điều chỉnh hành vi xả thải vào môi trường nước, trong đó cần có chế tài xử phạt nghiêm minh để răn đe các hành vi gây ô nhiễm môi trường nước; bố trí các khu công nghiệp cách xa khu dân cư để hạn chế tác hại của ô nhiễm nước [122].

1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án

1.2.1. Những thành tựu trong nghiên cứu mà luận án kế thừa và tiếp tục phát triển

Qua tổng quan các công trình nghiên cứu trên ba phương diện lớn, bao gồm: nhóm các công trình nghiên cứu chung về lý luận về KSONMTN và pháp luật KSONMTN; thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN; định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam, tác giả nhận thấy các nghiên cứu đã giải quyết được những vấn đề sau:

Thứ nhất, các công trình đã đưa ra được một số quan điểm về khái niệm ô nhiễm môi trường nước, kiểm soát ô nhiễm, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm trong một số lĩnh vực, các nguyên tắc điều chỉnh pháp luật kiểm soát ô nhiễm trong một số lĩnh vực. Luận án sẽ kế thừa các quan điểm về ONMTN là sự biến đổi các yếu tố vật lý, hóa học, sinh học theo chiều hướng tiêu cực để xây dựng khái niệm ONMTN, kế thừa quan điểm về pháp luật KSONMTN phải phù hợp với pháp luật BVMT nói chung để tiếp tục bổ sung, làm rõ trong luận án.

Thứ hai, các công trình đã bước đầu chỉ ra nội dung cơ bản của pháp luật kiểm soát ô nhiễm như các quy định về quy hoạch BVMT, quy chuẩn kỹ thuật, các công cụ kinh tế, kỹ thuật, khoa học-công nghệ, các chế tài xử lý vi phạm. Bước đầu khái quát được quá trình hình thành và hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam. Chỉ ra một số kinh nghiệm quốc tế về xây dựng hệ thống văn bản pháp luật về KSONMTN. Luận án sẽ kế thừa các quan điểm về nội dung pháp luật KSONMTN cần bao gồm các nhóm quy định về quy chuẩn kỹ thuật; các biện pháp kinh tế, hành chính, kỹ thuật để điều chỉnh hành vi của các chủ thể có liên quan; chế tài xử lý vi phạm, từ đó xây dựng cơ cấu nội dung của pháp luật KSONMTN.

Thứ ba, các công trình đã phân tích, đánh giá được thực trạng pháp luật KSONMTN ở Việt Nam ở một số phương diện như quản lý nguồn thải, quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước, xử lý vi phạm hành vi gây ONMTN, chỉ ra một số hạn chế về quy định pháp luật cũng như việc thực thi pháp luật. Luận án sẽ tiếp thu các nội dung trên và tiếp tục mở rộng, đánh giá thêm một số nhóm quy định pháp luật về KSONMTN như thông tin môi trường, quy hoạch BVMT,…

Thứ tư, các công trình đã chỉ ra phương hướng để hoàn thiện một số nhóm quy định cụ thể trong pháp luật KSONMTN. Luận án sẽ kế thừa quan điểm trên, xây dựng phương hướng hoàn thiện pháp luật KSONMTN và các giải pháp một cách toàn diện, tổng thể hơn, hướng đến xây dựng Luật KSONMTN ở Việt Nam.

1.2.2. Các vấn đề cần tiếp tục bổ sung nghiên cứu

Qua việc đánh giá tổng quan các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến đề tài Luận án, tác giả nhận thấy nghiên cứu về pháp luật KSONMTN ở Việt Nam vẫn còn những hạn chế, thiếu sót như sau:

Thứ nhất, các nghiên cứu chưa phân biệt khái niệm môi trường nước và tài nguyên nước, chưa làm rõ được khái niệm KSONMTN, đặc điểm của KSONMTN.

Thứ hai, chưa có nghiên cứu làm rõ khái niệm pháp luật KSONMTN, yêu cầu của pháp luật KSONMTN, vai trò của pháp luật KSONMTN và các yếu tố ảnh hưởng đến nội dung pháp luật KSONMTN, chưa chỉ ra được cơ cấu nội dung của pháp luật KSONMTN.

Thứ ba, các nghiên cứu mới đánh giá thực trạng một số quy định trong pháp luật KSONMTN, thường đánh giá trong tổng thể pháp luật BVMT nói chung, chưa nghiên cứu, rà soát một cách có hệ thống các quy định pháp luật KSONMTN theo từng giai đoạn phòng ngừa, dự báo ONMTN; phát hiện, ngăn ngừa, ứng phó, xử lý ONMTN; thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN.

Thứ tư, các nghiên cứu chưa đưa ra định hướng và giải pháp tổng thể để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam mà mới đề cập phương hướng hoàn thiện của từng nhóm quy định riêng lẻ, chưa có sự kết nối, đánh giá một cách toàn diện, đặc biệt chưa chỉ ra hoàn thiện pháp luật KSONMTN cần các nhóm giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật.

1.3. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu của luận án

1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu của luận án

Luận án được triển khai với các câu hỏi về khía cạnh lý luận, khía cạnh pháp luật thực định để làm rõ mục đích của luận án đó là:

1) Về mặt lý luận:

- Câu hỏi nghiên cứu: Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước là gì? Tại sao phải kiểm soát ô nhiễm môi trường nước bằng pháp luật?

Giả thuyết nghiên cứu: Hiện nay, các quan niệm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước và vai trò của pháp luật trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước chưa nhìn nhận một cách toàn diện và thấu đáo.

Kết quả nghiên cứu: Làm sáng tỏ các khái niệm và đưa ra cách hiểu thống nhất về những vấn đề nêu trên.

- Câu hỏi nghiên cứu: Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam được hiểu như thế nào? Có những yêu cầu gì đặt ra đối với pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam?

Giả thuyết nghiên cứu: Hiện nay, pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước chưa được quan tâm, nghiên cứu một cách đầy đủ, chưa xác định được yêu cầu và việc đảm bảo tổ chức thực hiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu: Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước giữ vai trò quan trọng trong điều chỉnh mối quan hệ phát sinh giữa cơ quan quản lý nhà nước, chủ nguồn nước thải và cộng đồng dân cư trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường nước; góp phần giữ gìn môi trường nước trong lành cho con người và hệ sinh thái. Các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước bao gồm các nội dung: Quy hoạch TNN và Quy hoạch BVMT; Thông tin môi trường nước; Quản lý nguồn thải vào môi trường nước; Quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước; Xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN….; đáp ứng được các yêu cầu và cơ chế đảm bảo tổ chức thực hiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam.

2) Về mặt pháp luật thực định

- Câu hỏi nghiên cứu: Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam được quy định trong văn bản pháp luật như thế nào? Những ưu điểm và hạn chế của các quy định này?

Giả thuyết nghiên cứu: Hiện nay, hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam đã cơ bản đáp ứng được nhu cầu quản lý và bảo vệ MTN. Tuy nhiên, cũng có nhiều quy định chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, dẫn đến hiệu quả KSONMTN bằng pháp luật chưa đạt như mong muốn.

Kết quả nghiên cứu: Tìm ra những tồn tại, hạn chế trong quy định pháp luật KSONMTN; những khó khăn, vướng mặc trong quá trình thực hiện các quy định pháp luật này và chỉ ra nguyên nhân của các hạn chế, bất cập đó.

3) Về đề xuất, kiến nghị

- Câu hỏi nghiên cứu: Phương hướng, giải pháp nào để giải quyết các tồn tại, hạn chế trong pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam?

Giả thuyết nghiên cứu: Hiện nay chưa có các định hướng, giải pháp một cách đầy đủ, toàn diện để khắc phục và hoàn thiện quy định pháp luật hiện hành về KSONMTN ở Việt Nam.

Kết quả nghiên cứu: Đưa ra được các định hướng, giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam, đảm bảo khách quan, hợp lý và toàn diện.

1.3.2. Lý thuyết nghiên cứu của Luận án

Khi nghiên cứu đề tài, tác giả đã dựa trên các lý thuyết sau:

- Lý thuyết về đảm bảo con người được sống trong môi trường trong lành: đây là cách tiếp cận dựa trên nền tảng quyền con người, cụ thể là quyền được sống và mưu cầu hạnh phúc, bởi vì con người muốn tồn tại và phát triển thì không thể tách rời môi trường sống. Quyền được sống của con người, mặc dù được thừa nhận và bảo vệ dựa trên các thể chế tiến bộ, đang bị đe dọa bởi ô nhiễm và suy thoái môi trường. Để đảm bảo được quyền này, Tuyên bố của Liên Hiệp Quốc về môi trường tại Stockholm năm 1972 nêu rõ "con người có quyền cơ bản được sống trong một môi trường chất lượng, cho phép cuộc sống có

phẩm giá và phúc lợi mà con người có trách nhiệm cần bảo vệ, cải thiện cho thế hệ hôm nay và mai sau" [144, tr.1]. Tuyên bố Rio de Janeiro năm 1992 cũng khẳng định "con người là trung tâm của các mối quan tâm về sự phát triển lâu dài. Con người có quyền được hưởng một cuộc sống hữu ích, lành mạnh và hài hòa với thiên nhiên" [145, tr.1]. Lý thuyết này là cơ sở để xây dựng các quy định pháp luật KSONMTN luôn hướng tới đảm bảo môi trường nước trong lành đủ điều kiện để con người sinh sống và lao động.

- Lý thuyết phát triển bền vững: Sự phát triển của xã hội loài người không chỉ quan tâm đến của cải vật chất và phát triển kinh tế mà còn phải cân bằng với gìn giữ môi trường sinh thái. Phát triển bền vững thực tế là sự liên hệ, tác động qua lại giữa tăng trưởng kinh tế, bảo vệ môi trường và ổn định xã hội. Trong Tuyên bố Rio de Janeiro năm 1992, nguyên tắc thứ 3, thứ 4 khẳng định "cần được thực hiện quyền được phát triển để đáp ứng một cách bình đẳng những nhu cầu về phát triển và môi trường của các thế hệ hiện nay và tương lai" [145, tr.2]. Lý thuyết này là căn cứ để đề xuất hoàn thiện các quy định pháp luật KSONMTN hướng tới cân bằng giữa lợi ích kinh tế của các chủ thể (doanh nghiệp, hộ kinh doanh, khu công nghiệp,…) với yêu cầu bảo vệ môi trường và giữ gìn môi trường sống trong lành cho các cộng đồng dân cư.
- Lý thuyết về vai trò của pháp luật trong nền kinh tế thị trường: Ở nước ta, với nền kinh tế nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, theo định hướng xã hội chủ nghĩa, pháp luật tồn tại trong mối quan hệ hữu cơ với kinh tế thị trường, sinh ra trực tiếp từ những đòi hỏi khách quan của nền kinh tế, trở thành công cụ trong quản lý nhà nước về kinh tế. Pháp luật tạo hành lang pháp lý để cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tự do, bình đẳng trong sản xuất kinh doanh, đồng thời Nhà nước là chủ thể quản lý cũng dựa vào chuẩn mực đó mà điều chỉnh các quan hệ kinh tế. Bằng sự điều chỉnh của pháp luật mà tạo ra môi trường thuận lợi, tin cậy cho sự tồn tại và phát triển của các quan hệ kinh tế. Trong xu thế toàn cầu hóa, quy tắc xử sự bắt buộc của các thành viên thị trường (và cả cơ quan nhà nước) còn bị chi phối bởi các "luật chơi" chung của cộng đồng quốc tế [118]. Vì vậy, yêu cầu đặt ra đối với

pháp luật KSONMTN trong nền kinh tế thị trường hiện nay cần phải: (i) đảm bảo logic chặt chẽ, nhất quán; (ii) đảm bảo độ tin cậy và có tính dự đoán trước và (iii) đồng thời phải đảm bảo công khai, dễ tiếp cận. Lý thuyết này là căn cứ để xây dựng, hoàn thiện pháp luật KSONMTN phù hợp với trình độ phát triển kinh tế-xã hội của Việt Nam, phù hợp với nhu cầu BVMT, có cân nhắc đến nhu cầu hội nhập quốc tế.

- Lý thuyết tiếp cận hệ thống: Lý thuyết hệ thống được sáng lập bởi L.V. Bertalanffy (1901-1972) người Áo, thuộc trường Đại học Tổng hợp Chicago, tiếp cận vấn đề hệ thống từ góc độ sinh học bởi theo ông: "Mọi tổ chức hữu cơ đều là những hệ thống được tạo nên từ các tiểu hệ thống và ngược lại cũng là một phần của hệ thống lớn hơn". Những lĩnh vực mới bao quát nhiều lĩnh vực đơn lẻ khác nhau khiến cách tiếp cận một chiều không đủ khả năng giải quyết. Tiếp cận hệ thống không chỉ sử dụng kiến thức chuyên sâu của một ngành khoa học mà còn sử dụng kiến thức đa ngành, liên ngành. Ở đâu có sự đa dạng kiến thức khoa học được sử dụng chồng chập trong cùng một hệ phương pháp để giải quyết cùng một vấn đề, ở đó cách tiếp cận hệ thống được áp dụng [45, tr.13]. Cụ thể, trong hoạt động bảo vệ môi trường bao gồm rất nhiều lĩnh vực khác nhau như quản lý chất thải, kiểm soát ô nhiễm, bảo tồn, đa dạng sinh học,… có mối quan hệ tác động qua lại thành một hệ thống, sử dụng kiến thức và cách tiếp cận của nhiều ngành, lĩnh vực chuyên môn. Trong thực tế, nếu chỉ quan tâm đến một lĩnh vực mà không tính đến sự tác động qua lại giữa các nhóm lĩnh vực liên quan thì khó có được hiệu quả cao, dẫn đến đạt được mục tiêu trước mắt nhưng lại nảy sinh vấn đề khác. Ví dụ: việc áp dụng phương pháp xử lý ô nhiễm nước mới tại một dòng sông có thể ảnh hưởng đến quần thể cá và sinh vật khác đang sống tại dòng sông đó. Vì vậy, lý thuyết này chỉ ra pháp luật KSONMTN phải đặt trong một hệ thống tổng thể các quy định về BVMT nói chung để có cái nhìn bao quát, xây dựng và hoàn thiện các quy định một cách đồng bộ, các quy định bổ trợ và phát huy hiệu quả tổng hợp, tránh sự manh mún hoặc chồng chéo.

Kết luận Chương 1

Trên cơ sở tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án *"Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước theo pháp luật Việt Nam hiện nay"* theo các nhóm nội dung về cơ sở lý luận về ONMTN và KSONMTN, thực trạng quy định pháp luật KSONMTN và định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật KSONMTN, tác giả nhận thấy:

1. Các công trình nghiên cứu trước đây đã đưa ra được một số quan điểm về khái niệm ONMTN, khái niệm kiểm soát ô nhiễm trong một số lĩnh vực, bước đầu chỉ ra một số nội dung của pháp luật KSONMTN, đánh giá được thực trạng quy định pháp luật KSONMTN ở một số lĩnh vực, đề ra được một số định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở một số lĩnh vực.

2. Luận án tiếp thu các kết quả nghiên cứu trước đây và tiếp tục đi sâu, làm rõ các vấn đề lý luận về khái niệm KSONMTN, pháp luật KSONMTN; đánh giá tổng thể các quy định pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam hiện nay; từ đó đưa ra các định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật KSONMTN một cách hợp lý, toàn diện.

3. Để đạt được mục đích nghiên cứu và thực hiện trọn vẹn các nhiệm vụ nghiên cứu, luận án dựa trên cơ sở lý thuyết về đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành, phát triển bền vững, vai trò của pháp luật trong nền kinh tế thị trường, lý thuyết tiếp cận hệ thống để triển khai nghiên cứu, vận dụng các phương pháp nghiên cứu linh hoạt và phù hợp với từng phần của luận án.

Chương 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC

2.1. Lý luận về ô nhiễm môi trường nước và kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm của môi trường nước

2.1.1.1. Khái niệm môi trường nước

Khái niệm môi trường đã được quan tâm nghiên cứu từ nhiều góc độ, trên thế giới và ở Việt Nam hiện có nhiều cách hiểu về môi trường. Thông thường, người ta thường nhìn nhận môi trường từ góc độ sinh thái học và khoa học môi trường. Ví dụ, Từ điển Merriam-Webster định nghĩa môi trường là một phức hợp các yếu tố vật lý, hóa học và sinh học (như khí hậu, đất và các sinh vật sống) tác động lên một sinh vật hoặc một cộng đồng sinh thái và quyết định hình thức và sự tồn tại của nó [129]. Theo Tyler và Spoolman, môi trường là tất cả các hoàn cảnh bên ngoài tác động lên một cơ thể sinh vật hoặc một cơ thể nhất định đang sống; là mọi vật bên ngoài một cơ thể nhất định [143]. Theo Bách khoa toàn thư về Khoa học môi trường Oxford, môi trường là hoàn cảnh vật lý, hóa học, sinh học bao quanh các sinh vật [138].

Từ điển tiếng Việt định nghĩa môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và các yếu tố vật chất nhân tạo có quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại và phát triển của con người và thiên nhiên [61]. Điều 3, Luật BVMT năm 2020 quy định: "Môi trường bao gồm các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng đến đời sống, kinh tế, xã hội, sự tồn tại, phát triển của con người, sinh vật và tự nhiên." [21]. Luật BVMT năm 2020 đã kế thừa và phát triển khái niệm môi trường của Luật BVMT năm 2014, mở rộng thêm môi trường không chỉ tác động đến đời sống của con người và sinh vật, mà còn ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế-xã hội.

Qua các định nghĩa trên, tác giả cho rằng môi trường là những yếu tố bao quanh và tác động lên con người (cá thể hay cộng đồng) và sinh vật. Tuy nhiên, cần nhìn nhận rằng mối quan hệ giữa con người và môi trường là mối quan hệ hữu cơ: môi trường tác động tới con người và ngược lại con người vừa là trung

tâm tiếp nhận những tác động đó vừa có những tác động ngược lại môi trường theo hướng tích cực hoặc tiêu cực.

Nước là một thành tố của môi trường gắn liền với sự tồn tại, phát triển của con người cùng như sự sống trên Trái đất. Nước không chỉ là tài nguyên quốc gia mà còn là điều kiện quan trọng để đảm bảo sự sống, ổn định KT-XH, các hoạt động sinh hoạt, sản xuất của người dân của mỗi quốc gia, vì thế MTN có vai trò đặc biệt quan trọng cho các hoạt động của con người và sự tồn tại, phát triển xã hội. Đặc điểm nổi bật của MTN là nơi mà những cá thể tồn tại, sinh sống và tương tác qua lại đều bị ảnh hưởng và phụ thuộc vào nước. Luật TNN năm 2012 đề cập đến hai khái niệm *tài nguyên nước* và *nguồn nước*. *Tài nguyên nước* bao gồm nguồn nước mặt, nước dưới đất, nước mưa và nước biển thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (khoản 1, Điều 2) [18]. *Nguồn nước* là các dạng tích tụ nước tự nhiên hoặc nhân tạo có thể khai thác, sử dụng bao gồm sông, suối, kênh, rạch, hồ, ao, đầm, phá, biển, các tầng chứa nước dưới đất; mưa, băng, tuyết và các dạng tích tụ nước khác (khoản 2, Điều 2) [18]. Tiếp cận theo quan điểm duy vật biện chứng, tác giả đặt môi trường nước trong mối quan hệ tác động qua lại với các yếu tố liên quan và đưa ra định nghĩa sau:

Môi trường nước là toàn bộ các yếu tố vật lý, hóa học, sinh học có nguồn gốc tự nhiên hoặc nhân tạo, có mối liên hệ chặt chẽ trong nguồn nước mà trong đó con người, sinh vật có mối quan hệ tương tác và phụ thuộc vào nước.

2.1.1.2. Đặc điểm của môi trường nước

Là một bộ phận không thể tách rời của môi trường sống, so với môi trương đất và môi trường không khí, môi trường nước có những đặc điểm riêng biệt đến từ tính chất vật lý, hóa học cũng như tầm quan trọng đối với đời sống con người:

Thứ nhất, cấu tạo của môi trường nước có đặc điểm khác với môi trường đất và không khí. Nước bao gồm thành phần sinh học (vi khuẩn, tảo, phiêu sinh vật, thực vật thủy sinh, cá và các động vật thủy sinh khác,…) và thành phần hóa học (ion, kim loại nặng, khí hòa tan, chất hữu cơ,….), được gắn kết chặt chẽ với

nhau bởi nước. Môi trường nước tồn tại dưới dạng lỏng, khác với dạng khí hay dạng rắn.

Thứ hai, môi trường nước có khả năng tự làm sạch. Nước là dung môi có khả năng hòa tan và trung hòa rất nhiều chất hóa học, chính vì vậy mà nước có khả năng tự làm sạch, nếu nồng độ các chất gây ô nhiễm trong nước dưới một ngưỡng nhất định, thông qua quá trình xáo trộn và pha loãng giữa nước thải và nguồn nước, khoáng hóa chất bẩn và chất hữu cơ, quá trình lắng đọng thì môi trường nước có thể phục hồi về trạng thái ban đầu. Tất nhiên, khả năng tự làm sạch này không phải là vô hạn, nếu môi trường nước phải tiếp nhận quá nhiều chất gây ô nhiễm thì sẽ không thể phục hồi được, gây nên các hiện tượng "dòng sông chết", "hồ tử thần" gây ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống con người.

Thứ ba, môi trường nước là một dạng tài nguyên đặc biệt. Đất đai cũng là một tài nguyên đặc biệt, nhưng vai trò của nguồn nước còn quan trọng ở chỗ nước gắn liền với sự sinh tồn của con người. Con người có thể sống sót sau nhiều tuần không có thức ăn, nhưng sẽ chết nếu thiếu nước trong vài ngày. Quyền được tiếp cận nguồn nước sạch là một trong những quyền cơ bản của con người [147].

Thứ tư, môi trường nước có tính lan truyền. Nước có đặc điểm chảy từ cao xuống thấp và tồn tại ở dạng lỏng và có khả năng hòa tan nhiều chất hóa học, dẫn đến việc nước dễ dàng lan truyền trên diện rộng. Điều này dẫn đến ô nhiễm môi trường nước có khả năng lan tỏa rất nhanh và ngấm vào môi trường đất tiếp tục gây ô nhiễm đất.

2.1.2. Khái niệm và đặc điểm của ô nhiễm môi trường nước

2.1.2.1. Khái niệm ô nhiễm môi trường nước

Hiện nay, khái niệm ô nhiễm môi trường cũng được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Từ điển Britannica Online định nghĩa ô nhiễm môi trường là: "việc đưa vào môi trường bất kỳ dạng vật chất (rắn, lỏng, khí) hoặc các dạng năng lượng (nhiệt lượng, âm thanh, phóng xạ…) nào ở mức độ, tần suất khiến chúng không thể phân tán, pha loãng, phân hủy, tái chế hoặc lưu giữ ở các dạng vô hại" [125]. Hội Địa lý Quốc gia Hoa Kỳ định nghĩa ô nhiễm môi trường là việc chuyển các tác nhân có hại vào môi trường đến mức có khả năng gây hại đến sức

khỏe con người, đến sự phát triển của sinh vật hoặc làm suy giảm chất lượng môi trường [133]. Tiếp cận dưới góc độ pháp lý dựa trên tiêu chuẩn môi trường, tác giả Lê Hồng Hạnh và Vũ Thu Hạnh cho rằng: "Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi của các thành phần môi trường không phù hợp với tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật" [40, tr.63]. Luật BVMT năm 2020 định nghĩa ô nhiễm môi trường là "sự biến đổi tính chất vật lý, hóa học, sinh học của thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người, sinh vật và tự nhiên" (Điều 3, Luật BVMT năm 2020) [21]. Luật TNN năm 2012 định nghĩa "Ô nhiễm nguồn nước là sự biến đổi tính chất vật lý, tính chất hóa học, thành phần sinh học của nước không phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật cho phép, gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật" (Điều 2) [18]. Từ những định nghĩa trên, tác giả cho rằng ô nhiễm MTN bao gồm các yếu tố sau: (1) Sự biến đổi môi trường nước theo hướng có hại; (2) không phù hợp với các tiêu chuẩn, quy chuẩn về chất lượng nước; (3) gây ra thiệt hại có thể đánh giá được đối với sinh vật và con người. Dưới góc độ pháp lý, tác giả đưa ra định nghĩa ô nhiễm MTN như sau:

Ô nhiễm môi trường nước là sự biến đổi của thành phần môi trường nước không phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật gây ảnh hưởng tiêu cực đến con người và sinh vật.

2.1.2.2. Phân loại ô nhiễm môi trường nước

Hiện nay, có nhiều cách phân loại ô nhiễm môi trường nước. Nếu dựa vào vị trí nguồn nước có thể phân chia thành ô nhiễm nước mặt lục địa, ô nhiễm nước ngầm và ô nhiễm biển, đại dương. Một cách phân loại khác là dựa vào các tác nhân gây ô nhiễm thì có thể phân loại thành ô nhiễm sinh học, hóa học hay vật lý [91]. Tuy nhiên dưới quan điểm KSONMTN thì tác giả cho rằng nên phân loại ô nhiễm môi trường nước theo nguồn ô nhiễm: ô nhiễm diện và ô nhiễm điểm. Theo Cục Bảo vệ môi sinh Hoa Kỳ (USEPA), ô nhiễm diện và ô nhiễm điểm được hiểu như sau [132].

- Nguồn ô nhiễm điểm (point source pollution) là là các nguồn có thể xác định được tại một địa điểm cụ thể, ví dụ như địa điểm nơi miệng một đường ống nước xả nước thải vào sông, suối, kênh, rạch, ao, hồ, vùng nước ven biển hoặc nguồn ô nhiễm nước từ nhà máy nước thải đô thị.
- Nguồn ô nhiễm diện (Nonpoint source pollution) là các nguồn không xác định được địa điểm, bao gồm nước mưa chảy tràn hoặc chảy ngầm, trong quá trình chảy tràn mang theo các chất ô nhiễm từ tự nhiên và từ các hoạt động của con người chảy vào các vùng nước mặt như sông, hồ, ao, kênh, rạch và các vùng nước ven biển. Ví dụ các loại thuốc trừ sâu, phân bón hóa học từ vùng đất nông nghiệp và các khu vực dân cư, các loại dầu mỡ chất độc hóa học lẫn trong nước mưa đô thị, chất thải chăn nuôi không tập trung, các bể phốt tự hoại,…

Các nguồn ô nhiễm nước phải chia ra như vậy vì các biện pháp xử lý các nguồn ô nhiễm này về bản chất hoàn toàn khác nhau. Đối với các nguồn ô nhiễm điểm, các nguồn này được thu gom và việc xử lý chủ yếu bằng các biện pháp công nghệ xử lý nước thải kết hợp với quản lý, quan trắc kiểm tra. Đối với các nguồn ô nhiễm diện, do không thể thu gom các chất ô nhiễm được, mà phải dựa vào các biện pháp quản lý kết hợp với các phương cách tốt nhất. Ví dụ, với thuốc trừ sâu hoặc phân bón, cần phải quản lý không để tồn dư thuốc hoặc tồn dư phân hóa học có cơ hội đi vào nguồn nước bằng cách quản lý chính xác số phân bón cần thiết hoặc thuốc trừ sâu cần vừa đủ, tránh tồn dư. Việc quản lý các bao bì, các kho bãi của các chất này phải thật kỹ lưỡng và quản lý tốt để chúng không có cơ hội tiếp cận vào nguồn nước. Kiểm soát ô nhiễm diện có các khía cạnh phức tạp, khác hẳn so với kiểm soát ô nhiễm điểm [53, tr.76].

2.1.2.3. Đặc điểm của ô nhiễm môi trường nước

Thứ nhất, ô nhiễm môi trường nước có liên quan mật thiết đến ô nhiễm không khí và ô nhiễm đất. Do nước có khả năng hòa tan nên chất gây ô nhiễm trong không khí và đất dễ dàng hòa tan vào nước và gây ô nhiễm. Ở phương diện này thì ô nhiễm đất có khả năng gây ô nhiễm nước nhanh chóng hơn so với ô nhiễm không khí nếu nguồn nước nằm gần khu vực bị ô nhiễm như bãi rác, bãi phế liệu, khu công nghiệp, làng nghề,…

Thứ hai, ô nhiễm nước mang tính liên khu vực, liên quốc gia. Khi xảy ra tình trạng ô nhiễm trên một dòng chảy như sông, suối thì khu vực ô nhiễm sẽ nhanh chóng lan rộng do tính linh hoạt của nước và đặc điểm chảy từ vùng cao xuống vùng trũng, dẫn đến tình huống nơi xả chất gây ô nhiễm xuống nguồn nước ít chịu ảnh hưởng nhưng các khu vực dưới hạ lưu lại bị ảnh hưởng nghiêm trọng hơn. Vì vậy, ô nhiễm môi trường nước thường khó kiểm soát vì phải xác định chính xác nơi gây ô nhiễm, có thể ở địa phương khác hoặc quốc gia khác dẫn đến khó khăn trong phối hợp ngăn chặn và ứng phó sự cố ONMTN. *Thứ ba*, ô nhiễm môi trường nước để lại hậu quả lâu dài và nghiêm trọng.

Cũng từ khả năng hòa tan và tự làm sạch của môi trường nước, các tác nhân độc hại thường bị giảm nồng độ nên không gây nguy hiểm tức thời cho con người và sinh vật, dẫn đến việc con người và sinh vật tiếp tục sử dụng nguồn nước ô nhiễm trong thời gian dài và dần tích tụ các tác nhân gây hại, hậu quả để lại cho thế hệ sau có khi phải hàng chục năm mới bị phát hiện. Nhiều thảm họa ô nhiễm môi trường nước gây chấn động như thảm họa nước biển nhiễm độc xảy ra tại Nhật Bản do nhà máy hóa chất Chisso xả trực tiếp nước thải chứa thủy ngân chưa qua xử lý ra vịnh Minamata và biển Shiranui gây ra căn bệnh Minamata hay vụ việc ô nhiễm thủy ngân trên sông Tùng Hoa, Trung Quốc là những ví dụ điển hình.

2.1.3. Khái niệm và đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

2.1.3.1. Khái niệm kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Kiểm soát là quá trình xác định thành quả đạt được trên thực tế và so sánh với những tiêu chuẩn nhằm phát hiện sự sai lệch và nguyên nhân sự sai lệch, trên cơ sở đó đưa ra biện pháp điều chỉnh sự sai lệch để đảm bảo đạt được mục tiêu đề ra. Theo Từ điển tiếng Việt, kiểm soát là xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định [61]. Từ đó, chúng ta có thể hiểu kiểm soát ô nhiễm là các hoạt động nhằm giữ mức độ ô nhiễm nước nằm trọng ngưỡng giới hạn nhất định theo các tiêu chuẩn, quy chuẩn nhằm đạt được mục tiêu bảo vệ môi trường.

Theo tác giả Lê Hồng Hạnh và Vũ Thu Hạnh thì kiểm soát ô nhiễm là tổng hợp các hoạt động của Nhà nước, của tổ chức và cá nhân nhằm loại trừ, hạn chế

những tác động xấu đối với môi trường; phòng ngừa ô nhiễm môi trường; khắc phục, xử lý hậu quả do ô nhiễm môi trường gây nên [40, tr.69]. Luật BVMT năm 2020 thì cho rằng, kiểm soát ô nhiễm là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm (khoản 22, Điều 3, Luật BVMT năm 2020) [21]. Các định nghĩa trên đều phản ánh được hai nguyên tắc của ngăn ngừa ô nhiễm nước: (i) ngăn chặn chất gây ô nhiễm không cho tiếp cận với nguồn nước và các chất này phải được xử lý đảm bảo không còn khả năng gây ô nhiễm trước khi đi vào nguồn nước; (ii) Mọi quy trình xử lý phải đảm bảo kết quả cuối cùng là chất lượng nước sạch hỗ trợ cho cuộc sống của cá và các sinh vật dưới nước, đảm bảo sinh kế bền vững và các giá trị hỗ trợ cuộc sống của con người.

Các quan điểm quốc tế thường đánh giá kiểm soát ô nhiễm môi trường nước dưới góc độ kỹ thuật hoặc góc độ chính sách. Theo Chương trình Môi trường Liên hiệp Quốc, KSONMTN bao gồm các chính sách, các điều luật, các quy định liên quan đến KSONMTN nước thường được tìm thấy trong hệ thống pháp luật các nước trên thế giới. Pháp luật về KSONMTN thường liên quan đến 3 hệ thống luật chính: Luật BVMT, các kế hoạch hành động/các khung quy hoạch quản lý TNN và các khía cạnh về sức khỏe cộng đồng [146]. Luật Nước sạch Hoa Kỳ quy định Cục Bảo vệ môi sinh sẽ hợp tác với các cơ quan liên bang có liên quan, cơ quan bảo vệ môi trường tại các bang, các địa phương và các ngành công nghiệp để xây dựng chương trình tổng thể ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc loại bỏ ô nhiễm môi trường trên hệ thống đường thủy và nước ngầm, cải thiện chất lượng nước mặt và nước ngầm [148]. Luật Kiểm soát ô nhiễm nước Đài Loan định nghĩa các biện pháp KSONMTN bao gồm việc lắp đặt hệ thống xử lý nước thải, kết nối với hệ thống đường ống thải, xử lý đất, giao việc xử lý nước thải cho doanh nghiệp xử lý ô nhiễm, lắp đặt đường ống xả thải ra biển, xả thải ra biển và các biện pháp kiểm soát ô nhiễm nước khác do cơ quan trung ương có thẩm quyền quy định [142]. Các quan điểm trên liệt kê được các bộ phận của KSONMTN nhưng chưa chỉ ra được mối liên hệ khách quan giữa các thành tố.

Tác giả tiếp cận khái niệm KSONMTN là một quá trình có mối liên hệ hữu cơ, chặt chẽ với nhau, bắt đầu từ giai đoạn nước chưa bị ô nhiễm đặt ra yêu cầu phòng ngừa, dự báo ONMTN; khi nước bị ô nhiễm thì cần phải khoanh vùng, ngăn chặn ô nhiễm lan rộng, các biện pháp khắc phục, ứng phó sự cố, xử lý ONMTN và sau đó đặt ra yêu cầu về xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Thông qua cách tiếp cận khái niệm KSONMTN theo các quá trình đã làm rõ ở trên, tác giả đưa ra định nghĩa sau:

Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước là một quá trình trong đó cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân và các chủ thể khác thực hiện các hoạt động nhằm phòng ngừa, dự báo ô nhiễm môi trường nước; phát hiện, ngăn chặn ô nhiễm, phục hồi hiện trạng môi trường nước; xử lý các hành vi gây ô nhiễm môi trường nước.

2.1.3.2. Đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Với vai trò là một bộ phận quan trọng của hoạt động bảo vệ môi trường nói chung, hoạt động kiểm soát ô nhiễm nói riêng, KSONMTN có những đặc điểm riêng biệt do tính chất đặc biệt quan trọng của nước đối với đời sống và sản xuất của con người, cụ thể:

Thứ nhất, KSONMTN có mối liên hệ mật thiết với kiểm soát ô nhiễm môi trường đất và không khí. Như đã làm rõ trong phần đặc điểm của ô nhiễm môi trường nước, ô nhiễm không khí và ô nhiễm đất dễ dàng gây ra ô nhiễm nước do tính hòa tan, thẩm thấu của môi trường nước. Vì vậy, công tác KSONMTN phải nằm trong chiến lượng bảo vệ môi trường nói chung, có sự phối hợp, giám sát hợp lý với hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường đất và môi trường không khí.

Thứ hai, KSONMTN chú trọng khâu phòng ngừa. Như đã phân tích, đặc điểm của môi trường nước có tính lan truyền nhanh từ nơi xả thải xuống hạ lưu, khi ONMTN đã xảy ra thì việc khoanh vùng, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm rất khó khăn. Vì vậy, KSONMTN cần ưu tiên dự báo, giám sát hiện trạng môi trường nước và chế độ thông tin, báo cáo thường xuyên để phát hiện những biến đổi khác thưởng trong chất lượng nguồn nước và có phương án xử lý kịp thời.

Thứ ba, phải KSONMTN từ đầu nguồn thải. Khâu phòng ngừa, dự báo sẽ triển khai dễ dàng hơn nếu có thông tin cụ thể về các nguồn thải vào môi trường nước và có hệ thống quan trắc chất lượng nguồn nước ngay từ đầu các nguồn phát thải lớn (nhà máy, khu công nghiệp, khu dân cư,…) để kịp thời phát hiện dấu hiệu bất thường và có phương án xử lý kịp thời.

Thứ tư, KSONMTN cần phải có sự liên kết, hợp tác giữa các Bộ ngành, các địa phương, các vùng và giữa các quốc gia ở các cấp độ song phương, khu vực và toàn cầu. Ở cấp độ quốc gia, KSONMTN không chỉ liên quan đến kiểm soát các chất gây ô nhiễm mà còn liên quan đến bảo vệ rừng phòng hộ, bảo vệ hành lang an toàn nguồn nước vì môi trường nước các lưu vực sông chịu ảnh hưởng lớn của rừng đầu nguồn, nếu rừng đầu nguồn bị tàn phá sẽ dẫn đến lũ lụt làm ảnh hưởng tới nguồn nước. Ở cấp độ liên quốc gia, nhiều lưu vực sông trải dài trên ranh giới nhiều quốc gia, ô nhiễm xảy ra tại quốc gia trên thượng nguồn sẽ tiếp tục ảnh hưởng đến các vùng ở cuối dòng nước. Vì vậy, việc xây dựng cơ chế phối hợp, liên kết song phương – đa phương trong KSONMTN là rất quan trọng.

Thứ năm, cần ứng dụng khoa học công nghệ hiện đại trong KSONMTN. Một số hoạt động trong KSONMTN như quan trắc môi trường, thông tin môi trường đòi hỏi phải áp dụng khoa học-kỹ thuật mới phát huy được hiệu quả, ví dụ việc đánh giá chất lượng nước có đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước hay không bắt buộc phải có thiết bị đo chuyên dụng. Khâu lập quy hoạch bảo vệ môi trường nước, quy hoạch TNN cũng cần cơ sở dữ liệu số hóa về môi trường nước trên phạm vi địa phương hay toàn quốc mới đảm bảo chính xác, có tính dự báo.

2.2. Lý luận về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

2.2.1. Khái niệm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác – Lê Nin, pháp luật là "hệ thống quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và đảm bảo thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo mục đích, định hướng của Nhà nước" [38, tr.209]. Quan điểm trên đã thể hiện đặc điểm của pháp luật là: (1) pháp luật là tổng hợp các quy tắc xử sự chung được đặt ra để thiết lập các trật tự trong xã

hội; (2) pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt ra hoặc thừa nhận và được đảm bảo thực hiện bằng sức mạnh cưỡng chế của Nhà nước.

Từ năm 1986 đến nay, quá trình mở cửa hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế đã mang lại nhiều thành tựu cho đất nước cũng như nhiều lợi ích cho người dân Việt Nam. Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển kinh tế, Việt Nam cũng đối mặt với mặt trái của quá trình phát triển là vấn nạn ô nhiễm môi trường, đặc biệt là ONMTN. Hơn nữa, Việt Nam đang trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền nên tôn trọng và bảo vệ quyền con người, trong đó có quyền được sống trong môi trường trong lành trở thành những giá trị mang tính hiến định quan trọng. Từ đó, pháp luật KSONMTN thể hiện được vai trò thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về bảo vệ môi trường, là phương tiện để Nhà nước quản lý hoạt động KSONMTN và cũng là phương tiện để người dân thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình trong KSONMTN. Vai trò của pháp luật KSONMTN thể hiện ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, pháp luật KSONMTN quy định những quy tắc xử sự mà các chủ thể phải thực hiện khi tác động vào MTN. Với tư cách là công cụ điều chỉnh các hành vi của các chủ thể trong hoạt động KSONMTN, pháp luật KSONMTN có tác dụng rất lớn trong việc định hướng quá trình khai thác và sử dụng MTN.
Các chủ thể buộc phải sử dụng MTN theo hướng bền vững, hạn chế tối đa các chất gây ô nhiễm, các chất độc hại khi thải vào môi trường nước theo các cách thức mà pháp luật KSONMTN đã quy định.

Thứ hai, pháp luật KSONMTN quy định các chế tài để ràng buộc chủ thể thực hiện những đòi hỏi của pháp luật trong việc xả thải vào MTN. Trong thực tế, các chủ thể vì lợi ích cá nhân thường không tự giác thực hiện các quy định KSONMTN. Lúc đó, các chế tài hình sự, hành chính, dân sự của pháp luật KSONMTN trở nên rất quan trọng. Các chế tài đó nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của mọi tổ chức, cá nhân thông qua việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN. Qua việc xử lý này cũng răn đe các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm khiến họ phải tự giác tuân theo các quy định của pháp luật KSONMTN, ngăn ngừa, hạn chế những hình vi tác động xấu đến MTN.

Thứ ba, pháp luật KSONMTN tạo ra cơ chế phối hợp hoạt động hiệu quả cho các cơ quan, tổ chức quản lý và bảo vệ MTN. Thông qua pháp luật, Nhà nước quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước trong KSONMTN. Như đã trình bày ở trên, môi trường nước có liên hệ chặt chẽ với môi trường đất và môi trường không khí. Vì vậy pháp luật KSONMTN, bằng việc xác định cụ thể chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan chuyên ngành trong bảo vệ MTN sẽ gắn kết được các mối quan hệ liên ngành đó để triển khai một cách hiệu quả. Mặt khác, bằng các quy phạm pháp luật của mình, pháp luật KSONMTN sẽ xác định rõ thẩm quyền cũng như chức năng nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết tranh chấp. Khi tranh chấp được giải quyết thì những tác động xấu tới MTN do hành vi vi phạm của một bên tranh chấp gây ra sẽ được phục hồi và quyền lợi hợp pháp của công dân cũng được đảm bảo.

Thứ tư, pháp luật KSONMTN có vai trò quan trọng trong hợp tác BVMT quốc tế. Do ONMTN có tính lan truyền theo dòng chảy, ONMTN ở một khu vực hay quốc gia có thể do việc xả thải trên đầu nguồn từ một quốc gia khác, các vấn đề MTN thường đòi hỏi cơ chế phối hợp, hợp tác song phương hoặc đa phương giữa các quốc gia để cùng giải quyết. Vì vậy, pháp luật KSONMTN tạo ra cầu nối thúc đẩy hoạt động hợp tác BVMT giữa các quốc gia. Ví dụ: thông qua hợp tác các quốc gia sẽ cùng nhau xây dựng cơ chế phối hợp trong KSONMTN; hợp tác chuyển giao công nghệ, hỗ trợ tài chính trong KSONMTN; đặc biệt là chia sẻ kinh nghiệm trong quá trình KSONMTN. Tuy vậy để sự hợp tác này được diễn ra suôn sẻ, thuận lợi các quốc gia cần phải thỏa thuận xây dựng hoàn thiện khung pháp lý quốc tế về KSONMTN. Ngoài ra, pháp luật KSONMTN cũng giúp hạn chế mặt trái của quá trình toàn cầu hóa, công nghiệp hóa, các quốc gia vì lợi ích kinh tế đã vi phạm quy định BVMTN như không xử lý nước thải trước khi xả vào nguồn nước để tiết kiệm chi phí, cố tình xả nước thải chưa xử lý sang quốc gia khác. Pháp luật KSONMTN sẽ giúp nhà nước kiểm soát việc khai thác, sử dụng TNN nhằm ngăn chặn và hạn chế tình trạng tàn phá và gây ô nhiễm MTN.

Thông qua đánh giá vai trò của pháp luật KSONMTN và tiếp cận ở góc độ Lý luận về Nhà nước và pháp luật, tác giả đưa ra định nghĩa về pháp luật KSONMTN như sau:

Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo, phát hiện ô nhiễm môi trường nước; ngăn chặn, khắc phục và xử lý ô nhiễm môi trường nước; xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm môi trường nước.

2.2.2. Đặc điểm của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Từ các đặc điểm của KSONMTN, tác giả cho rằng pháp luật KSONMTN có các đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật KSONMTN cần đảm bảo tính phòng ngừa. Phòng ngừa ô nhiễm được hiểu là các biện pháp chủ động phòng tránh, ngăn chặn các yếu tố gây ô nhiễm xâm nhập vào môi trường. Tuyên bố về môi trường và phát triển năm 1992 tại Rio de Janeiro, Braxin đã chỉ ra cụ thể trong nguyên tắc số 15, theo đó lấy phòng ngừa làm nguyên tắc trong việc xây dựng và thi hành pháp luật BVMT, nếu có nguy cơ gây thiệt hại không thể đảo ngược đối với môi trường thì phải áp dụng mọi biện pháp phòng ngừa có thể cho dù cơ sở khoa học của nguy cơ gây ô nhiễm có thể chưa vững chắc [145, tr.3]. Ở Việt Nam, Luật BVMT năm 2020 đã cụ thể nguyên tắc phòng ngừa, theo đó hoạt động BVMT phải được tiến hành thường xuyên, công khai, minh bạch; ưu tiên dự báo, phòng ngừa ô nhiễm (Khoản 4, Điều 4) [21]. Luật TNN năm 2012 cũng quy định bảo vệ TNN là trách nhiệm của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân và phải lấy phòng ngừa là chính (Khoản 4, Điều 3) [18]. Nguyên tắc phòng ngừa trở thành nguyên tắc quan trọng đừng đầu trong KSONMTN vì chi phí dự báo, phòng ngừa luôn nhỏ hơn rất nhiều so với chi phí khắc phục hậu quả ô nhiễm, nhiều trường hợp môi trường nước đã bị tổn hại tới mức không thể phục hồi nguyên trạng được.

Thứ hai, pháp luật KSONMTN cần bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành. Quyền được sống trong môi trường trong lành là một quyền con người cơ bản đã được ghi nhận trong Tuyên bố về môi trường con người năm 1972 tại Stockhom, Thụy Điển [144, tr.2] và được củng cố trong Tuyên bố về môi trường và phát triển năm 1992 tại Rio de Janeiro, Braxin [145, tr.1]. Ở Việt Nam, quyền được sống trong môi trường trong lành lần đầu tiên được nhắc đến trong lời nói đầu của Luật BVMT năm 1993 và được quy định trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 43) [20], chính thức trở thành nguyên tắc của Luật BVMT năm 2014 và năm 2020 (Điều 4) [21]. Để bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, pháp luật KSONMTN cần quy định các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng nước làm căn cứ để kiểm tra, đánh giá việc tuân thủ quy định của các chủ thể trong hoạt động KSONMTN, có chế tài cụ thể để xử lý các hành vi vi phạm. Ngoài ra, pháp luật KSONMTN cần quy định các cơ chế để các chủ thể bị tác động tiêu cực bởi ONMTN có thể khiếu nại hoặc khởi kiện lên cơ quan có thẩm quyền để đòi quyền lợi hợp pháp.

Thứ ba, pháp luật KSONMTN cần bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững. Phát triển bền vững là sự phát triển của thế hệ hiện tại mà không làm ảnh hưởng đến sự phát triển của thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa phát triển kinh tế đi đôi với phát triển xã hội và BVMT [46, tr.31]. BVMT nói chung và KSONMTN nói riêng là một trụ cột cấu thành phát triển bền vững. Vì vậy, chỉ có thể có phát triển bền vững khi ô nhiễm môi trường được kiểm soát hiệu quả đồng thời từ đó sẽ thúc đẩy phát triển xã hội. Bởi để phát triển bền vững cần phải đưa yếu tố môi trường vào trong quá trình phát triển để đảm bảo quá trình phát triển kinh tế sẽ không gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, trong đó có MTN. Ngược lại phát triển bền vững cũng góp phần vào quá trình BVMT trong đó có KSONMTN. Phát triển bền vững bên cạnh việc quan tâm đến BVMT một cách chủ động thì nó còn tạo ra các nguồn lực để bảo vệ môi trường.

Thứ tư, pháp luật KSONMTN cần đảm bảo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Nội dung cơ bản của nguyên tắc này là chủ thể khi khai thác, sử dụng hay có bất kỳ hành vi nào gây tác động xấu tới môi trường theo quy định

pháp luật đều phải trả tiền để sử dụng và khai thác môi trường [66]. Chủ thể phải trả tiền trong pháp luật KSONMTN có thể là hộ kinh doanh, xí nghiệp, doanh nghiệp có hành vi xả thải vào môi trường nước. Tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ tác động xấu tới môi trường nước, đủ sức tác động đến hành vi của chủ thể. Do nhu cầu phát triển kinh tế, pháp luật KSONMTN cho phép các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất kinh doanh xả thải ra nguồn nước nhưng phải đóng góp cho Nhà nước thông qua các công cụ như thuế BVMT, giấy phép xả thải,… để Nhà nước có kinh phí thực hiện các hoạt động BVMT trong đó có KSONMTN. Ngoài ra, nếu xả thải gây hậu quả nghiêm trọng phải xử lý, người gây ô nhiễm MTN không chỉ phải bồi thường thiệt hại mà còn phải chịu trách nhiệm pháp lý liên quan, như trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm bồi thường dân sự.

Thứ năm, pháp luật KSONMTN cần đảm bảo sự tham gia của cộng đồng. MTN là tài nguyên đặc biệt liên quan trực tiếp đến sự tồn tại của con người. Do vậy cả cộng đồng hay nói cách khác là tất cả mọi người đều phải có trách nhiệm bảo vệ MTN. Hơn nữa như đã trình bày ở trên thiệt hại do ONMTN thường tác động tới nhiều khu vực, nhiều cộng đồng dân cư. Do vậy, quy định pháp luật về KSONMTN cần tạo điều kiện để cộng đồng dân cư, hoặc đại diện cộng đồng, các tổ chức đoàn thể xã hội vào cùng tham gia vào hoạt động KSONMTN.

2.2.3. Cơ cấu nội dung của pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Như tác giả đã làm rõ tại các mục trên, pháp luật KSONMTN là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo, phát hiện ONMTN; ngăn chặn, khắc phục và xử lý ONMTN; xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực KSONMTN. Vì vậy, nội dung điều chỉnh của pháp luật KSONMTN cũng bao gồm các nhóm cơ bản sau:

Thứ nhất, nhóm các quy định về phòng ngừa, dự báo ONMTN.

Ở giai đoạn khi MTN chưa bị ô nhiễm, KSONMTN đặt ra vấn đề là phải phòng ngừa, dự báo ô nhiễm MTN. Phòng ngừa ONMTN là các hoạt động mang

tính chủ động ngăn chặn những tác nhân có thể gây ô nhiễm tiếp cận với MTN, hạn chế những tác động tiêu cực đến MTN nhằm đảm bảo hiện trạng MTN ổn định phù hợp với quy chuẩn MTN. Còn dự báo là để xác định các tình huống có thể xảy ra trong tương lai, trên cơ sở phân tích khoa học về các dữ liệu đã thu thập được. Dự báo về hiện trạng MTN là một nội dung rất quan trọng của KSONMTN, giúp cho việc phòng ngừa ô nhiễm môi trường được chủ động hơn, kịp thời hơn và giảm được những tác động tiêu cực của ô nhiễm môi trường xuống mức thấp nhất. Do vậy có thể thấy muốn ngăn ngừa, phòng trước những tác động xấu đến MTN, giữ cho hiện trạng MTN không bị biến đổi theo chiều hướng xấu, phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật MTN thì việc phòng ngừa, dự báo là một nội dung đặc biệt quan trọng trong điều chỉnh pháp luật giai đoạn tiền ô nhiễm MTN. Nội dung pháp luật về vấn đề này bao gồm các quy định về: quy hoạch tài nguyên nước; đánh giá tác động môi trường; quản lý, thu gom và xử lý nước thải; giấy phép TNN và giấy phép môi trường; quy chuẩn kỹ thuật chất lượng nước và nước thải;…

Thứ hai, nhóm các quy định về phát hiện, ngăn chặn, khắc phục và xử lý ONMTN.

Ở giai đoạn MTN đã bị ô nhiễm thì việc phòng ngừa, dự báo vẫn được đặt ra nhằm giới hạn khu vực bị ô nhiễm không mở rộng thêm, không lan sang khu vực khác. Tuy nhiên, ở giai đoạn này KSONMTN hướng tới việc nhanh chóng phát hiện khoanh vùng ô nhiễm, ngăn chặn ô nhiễm lan rộng, ứng phó sự cố, phục hồi MTN... Bên cạnh đó, thông tin về chủ thể gây ONMTN, tình hình ONMTN và tác động của nó đến các chủ thể bị ảnh hưởng có ý nghĩa đặc biệt quan trọng.. Các hoạt động nhằm phát hiện, ngăn chặn và khắc phục ONMTN bao gồm: giám sát hiện trạng MTN, khoanh vùng ô nhiễm, giảm thiểu ô nhiễm, hạn chế, ngăn chặn ô nhiễm MTN. Do vậy nội dung của pháp luật về KSONMTN trong giai đoạn môi trường đã bị ô nhiễm sẽ tập trung vào các quy định như: quy định về quan trắc hiện trạng môi trường; thông tin môi trường; phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ONMTN;….

Thứ ba, nhóm các quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật

KSONMTN.

Ở giai đoạn ONMTN đã xảy ra, vấn đề đặt ra là xử lý trách nhiệm của các chủ thể có hành vi làm ONMTN. Trước hết, nhóm các quy định liên quan đến thanh tra, kiểm tra thực hiện pháp luật KSONMTN có vai trò quan trọng vì trong quá trình thanh, kiểm tra có thể phát hiện sở hở, thiếu sót trong chính sách và pháp luật KSONMTN từ đó đề xuất phương án khắc phục; đồng thời đảm bảo phát hiện kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN để có các biện pháp ngăn chặn, xử lý, răn đe thích hợp. Tiếp theo, nhóm các quy định về xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN là các quy định về hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định buộc chủ thể gây ONMTN phải gánh chịu các hình thức xử lý tùy theo mức độ nghiêm trọng của hành vi gây ONMTN. Hiện nay, việc xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN gồm các loại chế tài: chế tài hình sự, chế tài hành chính và chế tài dân sự.

Ngoài ba nhóm quy định nêu trên, việc thực hiện pháp luật KSONMTN không thể thiếu các quy định về tổ chức có vai trò hỗ trợ, triển khai các nội dung quản lý nhà nước liên quan đến KSONMTN như tổ chức lưu vực sông và Hội đồng TNN quốc gia. Ngoài ra, các công cụ kinh tế như tín dụng xanh, trái phiếu xanh, thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường giữ vai trò quan trọng trong việc tác động, điều chỉnh hành vi của các chủ thể trong KSONMTN, khuyến khích các chủ thể hướng tới sử dụng công nghệ, sản phẩm thân thiện với môi trường, góp phần giảm thiểu ONMTN.

2.2.4. Nguồn của pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Nguồn của pháp luật là tất cả các yếu tố chứa đựng hoặc cung cấp căn cứ pháp lý cho hoạt động của cơ quan nhà nước, nhà chức trách có thẩm quyền cũng như các chủ thể khác trong xã hội [38, tr.285]. Như vậy, nguồn của pháp luật KSONMTN ở Việt Nam bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, chứa đựng các quy phạm pháp luật KSONMTN. Nguồn của pháp luật KSONMTN rất đa dạng về hình thức bao gồm các văn bản luật và các văn bản dưới luật:

Thứ nhất, các văn bản luật

Các văn bản luật như Hiến pháp năm 2013, Luật TNN năm 2012, Luật BVMT năm 2020, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Thủy lợi năm 2017, Luật Đất đai năm 2013, Luật Thủy sản năm 2017, Luật Khí tượng thủy văn năm 2015,.. Trong đó, Hiến pháp năm 2013 là đạo luật cơ bản, có giá trị pháp lý cao nhất trong hệ thống pháp luật, đã có những quy định mang tính nguyên tắc về KSONMTN. Điều 43, Hiến pháp năm 2013 quy định: "Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường" [20]. Điều 63, Hiến pháp năm 2013 quy định trách nhiệm của Nhà nước, tổ chức, cá nhân trong công tác BVMT (khoản 1, khoản 2); quy định nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (khoản 3) [20].

Luật TNN năm 2012 là văn bản quan trọng về bảo vệ môi trường nước, quy định cụ thể trách nhiệm quản lý, bảo vệ, phát triển và khai thác tài nguyên nước. Nội dung liên quan đến KSONMTN trong Luật TNN năm 2012 chủ yếu nằm ở chương 3 (Bảo vệ TNN) gồm 13 điều với các nội dung cụ thể bao gồm: Phòng chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước; Ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm môi trường nước và phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt; Bảo vệ chất lượng nguồn nước sinh hoạt, nguồn nước trong sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, sản xuất công nghiệp; khai thác khoáng sản và hoạt động khác; xả thải vào nguồn nước [18].

Năm 2020, Quốc hội thông qua Luật BVMT (có hiệu lực 01/01/2022) thay thế cho Luật BVMT năm 2014. Nội dung bảo vệ MTN được quy định trong Chương II, Mục I. Bảo vệ môi trường nước gồm 05 Điều, bao gồm các quy định về bảo vệ môi trường nước mặt, nước dưới đất, nước biển [21].

Thứ hai, các văn bản dưới luật

Để hướng dẫn triển khai, thực hiện các bộ luật nêu trên, Chính phủ và các Bộ, ngành liên quan đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn có nội dung quy định về KSONMTN. Các văn bản này tập trung vào giải quyết các nội dung chính liên quan đến các giai đoạn KSONMTN như sau: quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước và nước thải; quy định quy trình

đánh giá tác động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược; quy định về giấy phép môi trường; quy định về thanh tra môi trường; thuế, phí bảo vệ môi trường; quan trắc, giám sát MTN; quy định về các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật lĩnh vực KSONMTN; quy định về các thiết chế bảo vệ môi trường (tổ chức, bộ máy, phân công nhiệm vụ giữa các cơ quan bảo vệ môi trường)…

Các văn bản dưới luật quan trọng về KSONMTN có thể kể đến như sau:

- Các văn bản hướng dẫn Luật TNN năm 2012: Nghị định số 201/2013/NĐ-CP ngày 27/11/2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước; Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản; Nghị định số 04/2022/NĐ-CP ngày 06/01/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên nước và khoáng sản, khí tượng thủy văn, đo đạc và bản đồ; Nghị định số 43/2015/NĐ-CP ngày 06/5/2015 về lập, quản lý hành lang bảo vệ nguồn nước; Nghị định số 54/2015/NĐ-CP ngày 08/6/2015 quy định về ưu đãi đối với các hoạt động sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả; Thông tư số 56/2014/TT-BTN&MT ngày 24/9/2014 quy định điều kiện về năng lực của tổ chức, cá nhân thực hiện điều tra cơ bản TNN, tư vấn lập quy hoạch TNN, lập đề án, báo cáo trong hồ sơ đề nghị cấp giấy phép TNN; Thông tư số 27/2014/TT-BTN&MT ngày 30/5/2014 quy định việc đăng ký khai thác nước dưới đất, mẫu hồ sơ cấp, gia hạn, điều chỉnh, cấp lại giấy phép TNN;…
- Các văn bản hướng dẫn Luật BVMT: Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 hướng dẫn một số điều của Luật BVMT năm 2020; Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; Nghị định số 53/2020/NĐ-CP ngày 05/5/2020 quy định phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường,…
- Các văn bản về quy hoạch ngành, phê duyệt các chiến lược, chương trình hành động có nội dung liên quan đến KSONMTN: Quyết định số 432/QĐTTg ngày 24/3/2021 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể điều tra

cơ bản tài nguyên nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050; Quyết định số 1216/QĐ-TTg ngày 05/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt

Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 90/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 12/01/2016 về việc phê duyệt Quy hoạch mạng lưới quan trắc tài nguyên và môi trường quốc gia giai đoạn 2016 - 2025, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 14/4/2006 phê duyệt Chiến lược quốc gia về tài nguyên nước đến năm 2020;….

2.3. Các yếu tố tác động đến pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Theo quan điểm của chủ nghĩa duy vật lịch sử, pháp luật là một bộ phận của thượng tầng kiến trúc, vì vậy pháp luật không tồn tại độc lập mà nằm trong mối quan hệ tác động qua lại với các yếu tố khác trong thượng tầng kiến trúc. Trong các yếu tố tác động đến pháp luật KSONMTN thì yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế, yếu tố quốc tế và ý thức pháp luật có tác động lớn nhất đến sự hình thành và phát triển của pháp luật KSONMTN

2.3.1. Yếu tố chính trị

Hoạt động BVMT nói chung, kiểm soát ô nhiễm nói riêng luôn được hệ thống chính trị bao gồm Đảng và Nhà nước thường xuyên quan tâm, chỉ đạo, thể hiện ở các chủ trương, chính sách, đường lối được cụ thể hóa thông qua quy định pháp luật. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2020 của Bộ Chính trị về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã xác định rõ mục tiêu: "....Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, trọng tâm là hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân" (Phần 1, Chương 1) [15]. Trong định hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật, Nghị quyết đã đề cấp đến nội dung hoàn thiện pháp luật về tài nguyên và môi trường: "...Hoàn thiện pháp luật về tài nguyên và môi trường theo nguyên tắc quản lý chặt chẽ, phát triển bền vững, bảo đảm kết hợp hài hoà giữa việc sử dụng và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên" (Phần 3, Chương 2) [15].

Nghị quyết số 35-NQ/CP ngày 18 tháng 3 năm 2013 của Chính phủ về một số vấn đề cấp bách trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cũng nêu rõ thực trạng chưa hoàn thiện của pháp luật BVMT: "...Nhiều quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường còn chồng chéo, mâu thuẫn, không khả thi nhưng chưa được sửa đổi, bổ sung kịp thời" [3]. Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 (Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012) cũng đưa ra mục tiêu ngăn chặn, hạn chế mức độ gia tăng ô nhiễm môi trường, suy thoái và sự cố môi trường do hoạt động của con người và tác động của tự nhiên gây ra [29]. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Ban chấp hành TW Đảng khóa XI về bảo vệ tài nguyên môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu đã đánh giá toàn diện về vấn đề khai thác, sử dụng tài nguyên môi trường trong suốt gần 30 năm đổi mới từ 1986 – 2015 và đã chỉ ra thực tiễn rất quan trọng về vấn đề này, như tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt, Việt Nam bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu nặng nề do ô nhiễm môi trường nước gây ra [12]. Từ đó Nghị quyết này đã đưa ra chủ trương cần phải tăng cường không chỉ bảo vệ môi trường mà còn bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu.

Với những chủ trương, đường lối và Đảng đã đề ra, trong thời gian qua, Nhà nước đã xây dựng và ban hành nhiều văn bản pháp luật có ý nghĩa quan trọng trong điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động KSONMTN như Luật BVMT, Luật TNN, Luật Biển Việt Nam, Bộ luật Hàng hải,... và nhiều văn bản hướng dẫn khác nhằm cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng. Đây là cơ sở rất quan trọng để Nhà nước ta hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nói chung, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước nói riêng.

2.3.2. Yếu tố kinh tế

Kinh tế và pháp luật luôn có mối quan hệ tác động qua lại với nhau, kinh tế phát triển dẫn đến hình thành nhiều quan hệ xã hội mới đòi hỏi pháp luật phải điều chỉnh để kịp thời đáp ứng nhu cầu quản lý xã hội, ngược lại các quy định pháp luật có tính dự báo, hợp lý sẽ kích thích phát triển kinh tế bằng việc tạo ra hành lang pháp lý để các chủ thể tham gia sản xuất, kinh doanh, cạnh tranh một cách công bằng, tích cực. Từ năm 1986 đến nay, Việt Nam tiến hành đổi mới, chuyển

đổi từ nền kinh tế kế hoạch, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các ngành công nghiệp, dịch vụ phát triển với tốc độ ngày càng nhanh, kéo theo đó là tình trạng ô nhiễm môi trường gia tăng do chất thải từ các ngành sản xuất đổ ra môi trường. Sự phát triển kinh tế trực tiếp tác động tới pháp luật từ hai nhu cầu cấp thiết: i) nhu cầu xây dựng khung pháp luật bảo vệ môi trường nhằm đạt mục tiêu cân bằng giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, khuyến khích các chủ thể thực hiện phát triển bền vững và hạn chế các hành vi hủy hoại môi trường vì lợi ích kinh tế trước mắt và ii) ngăn chặn, răn đe và xử lý các hành vi gây ô nhiễm môi trường.

Trong thời kỳ đổi mới, Việt Nam đã kế thừa thành tựu lập pháp của các nước phát triển trên thế giới ở nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực BVMT... Nhờ vậy, hệ thống pháp luật BVMT nói chung, pháp luật KSONMTN nói riêng ở Việt Nam dần được hoàn thiện. Nhìn chung, hệ thống pháp luật về KSONMTN, tuy còn một số điểm hạn chế, đã trở thành một trong những công cụ hữu hiệu, góp phần nâng cao hiệu quả của công tác BVMT trên phạm vi cả nước, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững.

2.3.3. Yếu tố quốc tế

Thực hiện chủ trương hội nhập kinh tế quốc tế của Đảng và Nhà nước, Việt Nam đã từng bước chủ động hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế khu vực và thế giới. Thông qua các hiệp định thương mại tự do hay việc thực hiện các sáng kiến hội nhập, bao gồm tự do hóa đa phương thương mại và đầu tư, đàm phán song phương, thực thi các cam kết WTO, đàm phán và thực thi các cam kết hội nhập ASEAN, đàm phán các FTA khác và đàm phán trong khuôn khổ WTO, nền kinh tế của chúng ta đã và đang hội nhập sâu hơn vào kinh tế của khu vực và thế giới. Tính đến tháng 11/2021, Việt Nam đã ký kết 15 Hiệp định thương mại tự do (FTA) [116]. Việc đàm phán và ký kết thành công nhiều FTA với các đối tác thương mại quan trọng hàng đầu của Việt Nam hứa hẹn mang lại nhiều cơ hội về tăng trưởng kinh tế, đa dạng hoá thị trường xuất nhập khẩu, đồng thời tạo ra những động lực đổi mới trong nước nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh và thúc đẩy phát triển kinh tế, cải thiện đời sống của nhân dân.

Việc tham gia vào các thể chế kinh tế quốc tế, các thỏa thuận môi trường quốc tế đặt ra nhiều yêu cầu mới trong việc phải cải thiện hệ thống luật pháp liên quan đến bảo vệ môi trường. Theo đó, các cam kết bảo vệ môi trường theo các thỏa thuận song phương và đa phương sẽ đặt ra nhiều tiêu chuẩn hơn đối với hệ thống pháp luật trong việc bảo vệ môi trường. Ví dụ, các thỏa thuận đa phương về môi trường (Multilateral environmental agreements - MEAs) đã thiết lập các khuôn khổ pháp luật và thể chế để giải quyết những thách thức môi trường toàn cầu [116].

Mặt khác, chúng ta nhận thấy rằng phần lớn các hệ thống sông lớn của Việt Nam đều có liên quan đến nước ngoài. Tình trạng suy thoái, ô nhiễm nước tại Việt Nam có một phần bắt nguồn từ hoạt động của các quốc gia láng giềng, điều này làm ảnh hưởng đến khả năng sử dụng nước ở hạ lưu, đe dọa sức khỏe con người và chức năng của hệ sinh thái nước. Thực trạng này đặt ra vấn đề đối với việc phải kết hợp các mục tiêu quốc tế - quốc gia - vùng lãnh thổ và cộng đồng dân cư trong việc quản lý MTN. Để thực hiện được nguyên tắc này, chúng ta cần tích cực tham gia và tuân thủ các công ước, hiệp định quốc tế về môi trường đồng thời với việc ban hành các văn bản quốc gia về luật pháp, tiêu chuẩn, quy định. Việc kết hợp các mục tiêu này được thực hiện thông qua các quy định luật pháp, các chương trình hành động, các đề tài hợp tác quốc tế và khu vực.

2.3.4. Ý thức pháp luật

Ý thức pháp luật là tổng thể những học thuyết, tư tưởng, quan điểm, quan niệm, thái độ, tình cảm của con người đối với pháp luật và các hiện tượng pháp lí khác, thể hiện mối quan hệ giữa con người đối với pháp luật và sự đánh giá về mức độ công bằng, bình đẳng; tính hợp pháp hay không hợp pháp... đối với các hành vi, lợi ích hoặc quan hệ từ thực tiễn đời sống pháp lí và xã hội [38, tr.421]. Ý thức pháp luật luôn chịu sự tác động đa chiều của nhiều yếu tố như nền tảng kinh tế, kết cấu xã hội, tương quan so sánh lực lượng, quan điểm, tư tưởng của lực lượng cầm quyền, xu thế thời đại... Trong đời sống pháp lí, ý thức pháp luật

là nhân tố đóng vai trò quyết định chi phối trực tiếp đến tính chất, hiệu quả thực tế của các hoạt động pháp lí.

Thực tế cho thấy việc thực thi pháp luật KSONMTN ở Việt Nam chưa đạt hiệu quả như mong muốn có một phần không nhỏ do ý thức pháp luật, cụ thể là sự thờ ơ, chưa coi trọng BVMT từ cả phía cộng đồng cũng như doanh nghiệp. Ví dụ, việc thu gom, xử lý rác thải sinh hoạt hằng ngày không đúng quy định, như rác thải không được thu gom, phân loại và xử lý phù hợp, cùng với việc thu gom rác thải vào nơi quy định còn chưa được thực hiện tốt, vẫn còn tình trạng vứt rác thải bừa bãi và hình thành nhiều điểm gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Tình trạng đáng báo động hơn là các khu trạng trại, khu chăn nuôi, các khu công nghiệp xả trực tiếp nguồn nước thải, các chất tẩy rửa và rác thải nông, công nghiệp không qua xử lý đổ ra ao, hồ, kênh, mương, sông tạo ra những dòng chảy màu đen với những mùi khó chịu, độc hại ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống con người, gây ô nhiễm đất và ô nhiễm nguồn nước nghiêm trọng [97]. Vì vậy, pháp luật KSONMTN cần tính đến các đặc trưng ý thức pháp luật để xây dựng quy định hợp lý, có tính ngăn ngừa và dự báo, song song với việc tuyên truyền, giáo dục ý thức tôn trọng pháp luật và bảo vệ môi trường sống trong lành.

2.4. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở một số quốc gia và gợi mở cho Việt Nam

KSONMTN là một nội dung được quan tâm trong chính sách pháp luật các nước. Cách thức thể hiện tuy có khác nhau (có nước lồng ghép trong các quy định của Luật BVMT, Luật về nguồn nước; có nước xây dựng riêng Luật KSONMTN…) nhưng các quy định pháp luật đều thể hiện mục tiêu của các nước nhằm đảm bảo chất lượng nguồn nước cho cuộc sống hiện tại và cho thế hệ tương lai. Nhiều nước trên thế giới và trong khu vực đã triển khai soạn thảo và ban hành Luật KSONMTN riêng biệt dưới dạng luật khung, trong đó phải kể tới Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc, Cộng hòa Séc,… Trong khuôn khổ Luận án, tác giả đánh giá pháp luật KSONMTN tại Hoa Kỳ, Nhật Bản và Trung Quốc.

2.4.1. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước tại Hoa Kỳ

Luật Nước sạch năm 1972 được ban hành khi ô nhiễm nước ở Mỹ đã trở thành vấn nạn quốc gia, bắt nguồn từ sự kiện dòng sông Cuyahoga (Tiểu bang Ohio) bị bốc cháy vào tháng 6/1969 [106]. Sau sự kiện này, một loạt hoạt động giáo dục về BVMT trong các trường học của Mỹ, các hội nghị chuyên môn đã được tổ chức nhằm xác định cơ sở cho việc phân tích và giám sát chất lượng nước, đồng thời, tìm ra những giải pháp xử lý nước thải công nghiệp. Sự kiện dòng sông bốc cháy và nhiều hoạt động diễn ra sau đó đã làm cho Quốc hội Mỹ phải nhanh chóng ban hành Luật Nước sạch vào năm 1972 [148]. Cho đến nay Luật Nước sạch đã được sửa đổi, điều chỉnh và bổ sung 3 lần (1977, 1987, 2002) để đáp ứng những thách thức mới phát sinh cũng như tiếp tục hoàn thiện. Đánh giá về hiệu quả của Luật năm 2000 cho thấy, sau 25 năm tồn tại, chất lượng nước các sông, hồ, vịnh đã được cải thiện đáng kể nhờ các nỗ lực hợp tác giữa chính quyền liên bang, địa phương, doanh nghiệp và cộng đồng trong các chương trình KSONN và sức khỏe công cộng. Hai phần ba các vùng nước được khảo sát đảm bảo an toàn cho các hoạt động câu cá và bơi lội, lượng đất bị mất do nước thải nông nghiệp cắt giảm 1 tỷ tấn một năm, và số người dân có được sự phục vụ của các cơ sở xử lý nước thải tăng gấp đôi lên tới 173 triệu người [111].

Luật gồm 234 trang, 6 chương, 94 điều, 607 khoản. Về cấu trúc, Luật gồm các chương sau:

- Chương 1: Nghiên cứu và các chương trình liên quan.
- Chương 2: Tài trợ cho các công trình xây dựng hệ thống xử lý nước thải công.
- Chương 3: Tiêu chuẩn và thực thi. - Chương 4: Giấy phép.
- Chương 5: Các điều khoản chung
- Chương 6: Quỹ Quay vòng kiểm soát ô nhiễm nước cấp tiểu bang

Những điểm đáng lưu ý trong nội dung Luật Nước sạch Hoa Kỳ có thể kể đến như sau:

Giấy phép xả thải

Được quy định trong Chương 4 từ điều 401 đến 406, Luật Nước sạch sửa đổi năm 2022, hệ thống giấy phép xả thải là công cụ cốt lõi ngăn ngừa ô nhiễm từ các nguồn điểm ở Hoa Kỳ. Luật Nước sạch Hoa Kỳ thiết lập chương trình "Hệ thống quốc gia về loại bỏ các chất ô nhiễm" (NPDES), trong đó yêu cầu tất cả các cơ sở xả thải thông qua nguồn điểm vào các vùng nước mặt phải có giấy phép xả thải (Điều 402). Giấy phép xả thải quy định các tiêu chuẩn xả thải (Luật Nước sạch Hoa Kỳ gọi là "giới hạn dòng thải") với 2 mức độ: giới hạn theo công nghệ và giới hạn theo chất lượng nước. Trong quá trình phê duyệt giấy phép, cả 2 loại tiêu chuẩn xả thải này đều được xây dựng, giới hạn nào nghiêm ngặt hơn sẽ được đưa vào giấy phép để áp dụng. Điều này thể hiện quan điểm xử lý tối đa chất ô nhiễm theo công nghệ tiên tiến nhất, dù việc hạ thấp mức độ xử lý vẫn có thể đảm bảo chất lượng nguồn nước tiếp nhận. Ngoài ra, trong cùng một giấy phép có thể áp dụng cả 2 loại giới hạn, tùy thuộc vào từng thông số ô nhiễm cụ thể [148].

Giấy phép xả thải được áp dụng với các nguồn thải trực tiếp. Với các nguồn thải gián tiếp (xả vào các hệ thống xử lý công cộng - Các công trình sở hữu bởi bang hoặc thành phố), Luật quy định áp dụng các tiêu chuẩn tiền xử lý cho dòng thải để đảm bảo không gây trở ngại cho công trình xử lý công cộng. Các nguồn xả thải gián tiếp này không cần phải xin giấy phép xả thải vì bản thân tiêu chuẩn tiền xử lý đã có hiệu lực bắt buộc áp dụng (Điều 402).

Giấy phép xả thải do Cục Bảo vệ môi sinh Hoa Kỳ (USEPA) hoặc cơ quan môi trường của bang ban hành. Tại các bang này, USEPA vẫn giữ quyền thu hồi giấy phép, hoặc can thiệp vào việc thực hiện các biện pháp cưỡng chế và xử phạt cần thiết nếu như cơ quan môi trường của bang không thực hiện trách nhiệm một cách nghiêm minh. Trước khi chính thức cấp phép, bản thảo giấy phép sẽ được công khai để các tổ chức và cá nhân quan tâm có thể đóng góp ý kiến thông qua một thông báo bao gồm thông tin liên hệ của người phụ trách, các thủ tục, trình tự đóng góp ý kiến, và các thông tin cần thiết khác. Kèm theo bản thảo giấy phép, cơ quan cấp phép còn phải đưa ra một thông báo, cung cấp các thông tin

chi tiết hơn về nhà máy, loại nước thải, lưu lượng thải,… để hỗ trợ công chúng đánh giá. Cá nhân, tổ chức quan tâm thậm chí có thể yêu cầu cơ quan cấp phép tổ chức một cuộc điều trần công cộng (Public hearing) để giải đáp các vấn đề thắc mắc (Điều 402). Cơ quan cấp phép cũng bắt buộc phải thực hiện việc tư liệu hóa toàn bộ quá trình xét duyệt và ra quyết định, bao gồm cả việc lấy ý kiến công chúng [148].

Thời hạn của giấy phép xả thải tối đa đến 5 năm, có thể được gia hạn hoặc cấp lại bất cứ lúc nào sau khi chủ giấy phép đăng kí. Việc xả thải không có giấy phép hoặc không tuân thủ các nội dung trong giấy phép sẽ bị xử phạt hành chính nghiêm trọng, thậm chí bị truy tố hình sự. Mức phạt dân sự cao nhất lên đến 37.500 USD/ngày, mức phạt đối với cơ quan hành chính tối đa là 177.500 USD. Tuy nhiên, những hình thức này không phải áp dụng đồng loạt mà USEPA sẽ xem xét từng trường hợp cụ thể để áp dụng hình thức chế tài cho phù hợp. Những thông tin về việc vi phạm trong xả thải của doanh nghiệp sẽ được công khai minh bạch cho người dân. Các cơ quan có thể kiện các doanh nghiệp nếu không tuân thủ các yêu cầu về môi trường đã đưa ra. USEPA có thể kiện doanh nghiệp, người dân nếu vi phạm và người dân, doanh nghiệp cũng có thể kiện USEPA.

Tiêu chuẩn xả thải

Như đã nêu ở phần giấy phép, tiêu chuẩn xả thải được quy định ở 2 cấp độ: Tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ và Tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước của vùng nước tiếp nhận. Luật Nước sạch quy định về tiêu chuẩn tại Chương 3, từ điều 301 đến điều 320.

Tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ được thiết lập căn cứ vào việc cân nhắc chi phí và tính khả thi của các công nghệ hiện hành. USEPA đã xây dựng các hướng dẫn về tiêu chuẩn xả thải cho rất nhiều ngành công nghiệp, tính đến nay đã có khoảng 56 ngành với 35.000 - 45.000 nhà máy được áp dụng. Với các nguồn thải không thuộc danh mục các ngành công nghiệp này, cơ quan cấp phép phải xây dựng giới hạn dựa trên đánh giá chuyên môn tốt nhất cho từng nguồn thải này (Best Professional Judgment - BPJ). Ngoài ra, các bên xả thải không

nhất thiết phải sử dụng các công nghệ được đề xuất mà có thể sử dụng bất kỳ công nghệ nào miễn là đảm bảo các tiêu chuẩn xả thải được quy định trong giấy phép. Luật Nước sạch quy định các tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ với nhiều mức độ nghiêm ngặt khác nhau, như thể hiện trong bảng 1:

Bảng 2.1: Các tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ (sắp xếp theo mức độ nghiêm ngặt tăng dần, trừ nguồn thải gián tiếp)

Tiêu chuẩn/Giới hạn	Đối tượng áp dụng
BPT - Công nghệ kiểm soát hiện hành tốt nhất	Chất ô nhiễm thông thường
BCT - Công nghệ kiểm soát ô nhiễm tốt nhất đã và đang dùng	Chất ô nhiễm thông thường
BAT - Công nghệ tốt nhất về khả năng kinh tế	Chất ô nhiễm đặc biệt, chất độc
NSPS - Các tiêu chuẩn thực hiện của nguồn mới	Hệ thống xử lý mới được xây dựng (được áp dụng tùy từng trường hợp theo quyết định của USEPA)
PSES - Tiêu chuẩn tiền xử lý cho các nguồn đã có PSNS - Tiêu chuẩn tiền xử lý cho nguồn mới	Các nguồn thải gián tiếp vào hệ thống xử lý công cộng

Nguồn: Liên minh nước sạch. 2018. Báo cáo nghiên cứu "Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam"

Giới hạn BPT được xác định dựa trên mức trung bình hiệu suất xử lý tốt nhất của các nhà máy/hệ thống xử lý nước thải đang vận hành trong cùng một ngành công nghiệp, trong đó có cân nhắc tương quan giữa chi phí và hiệu quả xử lý nước thải. Vào năm 1977, tiêu chuẩn BCT, khắt khe hơn BPT, được áp dụng cho các trường hợp mà việc loại bỏ nhiều hơn nữa chất ô nhiễm được cho là hợp lý về mặt chi phí - lợi ích. Các phân tích chi phí - lợi ích cho việc áp dụng công nghệ đề xuất để đạt được tiêu chuẩn dòng thải BCT được thực hiện cho từng ngành công nghiệp và cho từng trường hợp cụ thể. Giới hạn BAT, nghiêm ngặt hơn BPT và BCT, được áp dụng cho các chất ô nhiễm đặc biệt và chất độc. Giới hạn BAT được thiết lập dựa trên hiệu suất xử lý tốt nhất có thể trong một ngành

công nghiệp cụ thể của các nhà máy đang vận hành hoặc các nghiên cứu thử nghiệm. Với BAT, Luật không quy định phải so sánh chi phí - lợi ích mà chỉ yêu cầu cân nhắc đến yếu tố chi phí để đảm bảo các giới hạn này có thể đạt được về mặt kinh tế. Nói cách khác, tiêu chuẩn BAT chú trọng đến áp dụng các công nghệ, cách thức quản lý, vận hành tốt nhất có thể đạt được để đảm bảo xử lý được tối đa chất ô nhiễm dù việc áp dụng có thể khá tốn kém. Tiêu chuẩn cao nhất trong các tiêu chuẩn xả thải là NSPS (New Source Performance Standard), được USEPA áp dụng cho một số trường hợp cụ thể các nhà máy mới được xây dựng (các trường hợp khác sẽ chỉ cần áp dụng BPT hoặc BCT). Giới hạn NSPS phản ánh mức độ cao nhất trong xử lý chất ô nhiễm nhờ áp dụng các tiến bộ mới nhất trong công nghệ, phương pháp vận hành, quản lý, và nhiều yếu tố khác, mà không chú trọng đến yếu tố chi phí [53, tr.106].

Có thể nói, quy định về tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ là lý do chính cho sự thành công trong thực thi của Luật Nước sạch trong việc ngăn ngừa ô nhiễm từ các nguồn điểm. Các giới hạn này được xây dựng và triển khai tương đối nhanh chóng và đảm bảo mọi bên xả thải đều có khả năng kiểm soát được ô nhiễm ở một mức độ nào đó. Các quy định này cũng có tác dụng khuyến khích việc cải tiến công nghệ do luôn có thị trường để ứng dụng. Luật cũng quy định thời hạn cụ thể bắt buộc áp dụng các giới hạn này, ví dụ BPT là 1977, BAT là 1984. Tuy nhiên, giới hạn dựa trên công nghệ cũng có một số hạn chế do không trực tiếp gắn với tiêu chuẩn chất lượng nước của nguồn nước tiếp nhận.

Như đã nói ở trên, các tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ có thể không đủ để ngăn ngừa ô nhiễm vùng nước tiếp nhận. Vì vậy, Luật Nước sạch cũng quy định (Điều 302) USEPA cần phải ban hành các tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước nếu việc xả thải (mặc dù đã tuân thủ các giới hạn dựa trên công nghệ) không đảm bảo được chất lượng nước phù hợp cho các mục đích sử dụng [148]. Các mục đích sử dụng được bảo vệ bởi Luật Nước sạch bao gồm: cấp nước công cộng, cấp nước nông nghiệp và công nghiệp, bảo vệ và nhân giống các loài cá, loài có vỏ và động vật hoang dã, và phục vụ các hoạt động giải trí của con người. Trong đó, mục đích "bảo vệ và nhân giống các loài cá, loài có

vỏ và động vật hoang dã, và phục vụ các hoạt động giải trí của con người" là mục đích tối thượng cần đạt được nếu có thể như đã được nêu tại phần mục tiêu của Luật Nước sạch (điều 101). Trước khi ban hành các tiêu chuẩn xả thải này, USEPA phải tham vấn ý kiến công chúng để cân bằng các chi phí - lợi ích về kinh tế và xã hội. Các bang được quy định trong vòng 2 năm phải trình lên USEPA danh sách các vùng nước của bang mà việc áp dụng các tiêu chuẩn xả thải theo công nghệ không đảm bảo được tiêu chuẩn chất lượng nước, cùng với danh sách các nguồn thải vào các vùng nước này và chiến lược kiểm soát riêng biệt (Individual Control Strategy) với từng nguồn thải này. Các chiến lược này phải đảm bảo đạt được tiêu chuẩn chất lượng nước càng sớm càng tốt nhưng không được quá 3 năm kể từ khi được ban hành [148].

USEPA xây dựng và định kỳ cập nhật bộ tiêu chuẩn chất lượng nước quốc gia và các tài liệu hướng dẫn xây dựng các tiêu chuẩn dựa trên những hiểu biết khoa học cập nhật nhất về ảnh hưởng của từng chất ô nhiễm tới sức khỏe con người, hệ sinh thái, và các mục đích sử dụng khác. Dựa trên các tài liệu (không mang tính pháp lý) này, các bang sẽ xây dựng các tiêu chuẩn chất lượng nước cho các vùng nước trong bang mình dựa trên đặc thù của từng bang, được USEPA xem xét và phê chuẩn. Các tiêu chuẩn này được xây dựng phù hợp với từng mục đích sử dụng, tuy nhiên trên thực tế USEPA thường yêu cầu phải đạt ít nhất và đảm bảo cho mục đích câu cá và bơi lội. Các tiêu chuẩn chất lượng nước được thể hiện dưới dạng các con số, bao gồm tiêu chuẩn (nồng độ, thời gian, tần suất,…) cho phép của một chất ô nhiễm cụ thể và độ độc tổng thể của dòng thải (kết hợp của nhiều chất ô nhiễm khác nhau). Ngoài ra, Luật cũng yêu cầu xây dựng các tiêu chuẩn dựa trên mô tả để bổ xung cho các tiêu chuẩn định lượng (ví dụ mô tả cho cho màu sắc, mùi vị của nươc) hoặc việc áp đặt các giới hạn cụ thể là không thực tế (do tính dễ biến động, ví dụ cho bùn cát). Ví dụ: Nước mặt của bang không được chứa các chất dinh dưỡng gây ra sự phát triển của các loài tảo, thực vật có hại ảnh hưởng tới lợi ích sử dụng. Luật cũng cho phép các bang xây dựng tiêu chuẩn riêng cho một vùng nước xác định, khi các yếu tố như động

thực vật, thành phần hóa học của nước tại đây có khác biệt lớn so với khi xây dựng tiêu chuẩn chung [53, tr.108].

Giám sát thực thi

Ngoài việc yêu cầu các bên xả thải tự quan trắc và báo cáo định kỳ với cơ quan quản lý, Luật Nước sạch cũng quy định bên xả thải cần tự phát hiện/đoán trước, và báo cáo với cơ quan quản lý các các vấn đề đã/có thể xảy ra có thể dẫn tới vi phạm các yêu cầu của giấy phép xả thải và các biện pháp khắc phục. Trên thực tế, đa phần các doanh nghiệp tuân thủ tốt nhưng cũng có phần trăm đáng kể không tuân thủ. Để phát hiện những vi phạm, ngoài biện pháp "tự kiểm toán" nêu trên, USEPA cũng đưa ra nhiều biện pháp như:

- Thông qua báo cáo của các đối thủ cạnh tranh: Tuân thủ pháp luật là bình đẳng đối với mọi doanh nghiệp, đây được xem là một khía cạnh để các doanh nghiệp canh tranh với nhau. Do đó khi có một doanh nghiệp không tuân thủ pháp luật thì doanh nghiệp này đã tạo ra một sự cạnh tranh không bình đẳng với các doanh nghiệp nghiêm túc thực hiện. Các doanh nghiệp cùng ngành (đối thủ) có quyền lên tiếng để bảo vệ sự bình đẳng của mình trước pháp luật và cơ quan quản lý sẽ vào cuộc để xử lý.
- Thông qua việc thanh tra của USEPA từ trung ương đến địa phương (các bang và tiểu bang ở Hoa Kỳ): Luật pháp cho phép USEPA có quyền thanh tra trên diện rộng và nhiều lần các cơ sở có nguy cơ gây ô nhiễm. Và việc gây ô nhiễm có thể được quy vào tội hình sự khi đủ cơ sở.

Thông qua cộng đồng và các tổ chức xã hội như tổ chức phi chính phủ (NGO): Để tăng cường hiệu quả việc phát hiện các vi phạm từ phía cộng đồng và các NGO, luật pháp cho phép các NGO hoặc công dân được kiểm tra các hoạt động của USEPA và kiện USEPA ra tòa nếu như USEPA không thực hiện đúng chức năng và phận sự của mình. Đồng thời cho phép NGO và cá nhân có thể kiện các doanh nghiệp gây ô nhiễm ra tòa mà không phải thông qua USEPA.

Có những cơ chế đặc biệt khuyến khích người dân đi kiện thông qua luật tố tụng hình sự/dân sự. Các quy định này được xây dựng dựa trên quan điểm của chính phủ Hoa Kỳ cho rằng, dù lớn và hiệu quả đến đâu USEPA cũng không đủ khả năng để theo dõi và giám sát được toàn bộ các hành vi của các đối tượng gây ô nhiễm/hoặc cố tình lách luật. Do đó cách duy nhất và cũng là hiệu quả nhất là dựa vào "tai mắt" của nhân dân để giám sát [53, tr.109].

2.4.2. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Nhật Bản

Nhật Bản đã phải đối mặt với những vấn đề ô nhiễm môi trường nghiêm trọng trong giai đoạn 1950 -1960 trong thời kỳ phát triển kinh tế nhanh chóng và vấn đề bảo vệ môi trường chưa được quan tâm đúng mức, trong đó, ô nhiễm nước là trầm trọng nhất. Đỉnh điểm là năm 1956, sự cố ô nhiễm nước do thủy ngân thải ra vịnh Minamata gây căn bệnh Minamata [112]. Sự cố ô nhiễm Nitơ và Photpho gây thủy triều đỏ tại khu vực biển Seto từ các chất ô nhiễm từ ngành công nghiệp đánh cá thải ra rất trầm trọng. Tình trạng ô nhiễm nước đòi hỏi Chính phủ phải có các biện pháp đối phó và giải quyết đã dẫn tới sự ra đời của hàng loạt các luật và cơ quan bảo vệ môi trường: Năm 1970, Luật Kiểm soát ô nhiễm nước (Luật số 138) ra đời; năm 1971 cơ quan Bảo vệ môi trường Nhật Bản được thành lập; năm 1973 "Luật dự thảo về Bảo tồn môi trường biển nội địa Seto" ra đời; năm 2001 Bộ Môi trường được thành lập.

Luật Kiểm soát ô nhiễm nước được ban hành vào năm 1970 và thi hành vào năm 1971 với hai mục tiêu chính. Mục tiêu đầu tiên là ngăn ngừa ô nhiễm các vùng nước công cộng để bảo vệ sức khỏe con người và bảo tồn môi trường sống bằng cách quản lí kiểm soát nước thải xả vào vùng nước công cộng từ các nhà máy và doanh nghiệp. Thứ hai, mục tiêu của luật hướng tới việc bảo vệ các nạn

-

nhân của việc xả nước thải. Các nhà máy và chủ doanh nghiệp có trách nhiệm bồi thường cho người bị ảnh hưởng đến sức khỏe do xả thải và cho phép người bị ảnh hưởng có thể ra giá cho các nhà máy và doanh nghiệp. Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Nhật Bản bao gồm sáu chương với tổng cộng là 35 điều [130].

- Chương 1: nói về các quy định chung bao gồm mục tiêu của bộ luật và những định nghĩa chuyên ngành cụ thể.
- Chương 2: gồm có 2 phần:

Phần 1: các tiêu chuẩn nước thải công nghiệp, tiêu chuẩn quản lí tổng lượng chất ô nhiễm, yêu cầu báo cáo về việc xây dựng các cơ sở xả thải, các biện pháp chuyển đổi, yêu cầu báo cáo những thay đổi về cấu trúc của cơ sở xả thải, hạn chế xây dựng các cơ sở xả thải mới, thay đổi tên người chịu trách nhiệm cho cơ sở, các hạn chế về xả thải, cách cái tiến, hưỡng dẫn của nhà nước cho các cơ xở xả thải, đo lường độ ô nhiễm của chất thải, các biện pháp xử lí trong trường hợp khẩn cấp.

Phần 2: Về các biện pháp thúc đẩy giảm thải từ nước thải sinh hoạt, trách nhiệm của các cơ quan chính quyền nhà nước và địa phương, giáo dục và nâng cao ý thức người dân, sự kết hợp giữa nhà nước với người dân và các tổ chức phi chính phủ được đề cập đến như một yếu tố quan trọng để thực hiện được mục tiêu giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước.

- Chương 3: kiểm soát hiện trạng nước thải, đề cập đến việc liên tục thực hiện công việc kiểm soát và báo cáo cho Bộ Môi trường đồng thời đề ra các chương trình giải pháp. Chương trình đo lường thống nhất: được đề ra bởi thống đốc của tỉnh sau khi có ý kiến của các cơ quan địa phương thuộc cơ quan hành chính quốc gia.
- Chương 4: bồi thường thiệt hại.
- Chương 5: những điều khoản khác.
- Chương 6: xử phạt. Các hành vi vi phạm được đề ra rất rõ ràng.

Theo Luật Kiểm soát ô nhiễm nước, việc kiểm soát ô nhiễm nước được thực thi bởi ba biện pháp sau đây:

- Kiểm soát nồng độ ô nhiễm của nước thải (Tiêu chuẩn xả thải)

Kiểm soát nồng độ chất ô nhiễm của các nguồn nước tự nhiên (Tiêu chuẩn chất lượng nước mặt): Các tiêu chuẩn này được coi là mục tiêu bắt buộc lâu dài trong hướng dẫn hành chính cho chính sách môi trường. Chúng có thể được sử dụng như là thước đo cho ý thức môi trường trong xã hội.

- Kiểm soát ô nhiễm của nước thải về thể tích (Tiêu chuẩn tổng lượng thải): Phương pháp này được áp dụng cho các các nguồn nước công cộng khép kín lớn mà phải nhận nhiều chất thải từ cuộc sống hàng ngày và các ngành công nghiệp, khi các tiêu chuẩn chất lượng môi trường không thể đạt được bằng cách hạn chế nồng độ chất ô nhiễm.

Chính quyền địa phương, doanh nghiệp, công dân và các tổ chức xã hội được khuyến khích tham gia các hoạt động tình nguyện và cam kết thực hiện hoạt động vì nước theo kế hoạch đề ra. Giảm thiểu được nguồn thải từ các hộ dân cư cũng như đóng góp một phần lớn trong việc thực hiện tốt Luật Kiểm soát ô nhiễm nước. Mặc dù vậy, chính quyền Trung ương hiện chưa có những hình phạt cụ thể nào liên quan đến việc xả nước thải từ các hộ dân mà chỉ tuyên truyền, giáo dục người dân ý thức bào vệ nguồn nước. Ngược lại, các nhà máy và các cơ sở thương mại xả thải phải đo tỷ lệ ô nhiễm của lượng nước thải và lưu giữ số liệu đo lường, tuân theo chỉ dẫn ban hành của Bộ Môi trường. Bên cạnh đó, có hàng nghìn tổ chức phi chính phủ tại Nhật hiện đang tích cực hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nước. Thông điệp bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ nguồn nước nói riêng được truyền bá phổ biến tới cộng đồng [90].

2.4.3. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Trung Quốc Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (Trung Quốc) là quốc gia có dân số lớn nhất thế giới, chiếm khoảng 22% dân số của hành tinh trong khi chỉ chiếm khoảng 7% nước sạch thế giới. Quốc gia này đã và đang trong tình trạng thiếu nước nghiêm trọng. Tình trạng thiếu nước sạch ngày càng trở nên nghiêm trọng hơn khi những nguồn nước tự nhiên bị ô nhiễm do tác động của các hoạt động phát triển công nghiệp và đô thị, sự tăng trưởng kinh tế cực nhanh trong vài thập kỷ (trung bình 10%

-

trong vòng 20 năm). Theo số liệu năm 2010 của Viện Các vấn đề Môi trường và Công cộng - tổ chức phi chính phủ có trụ sở ở Bắc Kinh - tại 12.226 địa điểm sông, hồ trên toàn Trung Quốc, chỉ 35% lượng nước có thể sử dụng cho sinh hoạt con người, 52% chỉ phù hợp sản xuất và tưới tiêu, và 13% còn lại là vô ích vì quá nhiều độc tố. Ngay cả ở Thượng Hải, một trong những thành phố hiện đại, giàu có và thân thiện với môi trường nhất ở Trung Quốc, 52/65 địa điểm giám sát vẫn cho thấy chất lượng nước không phù hợp với con người [109]. Vì vậy, Chính quyền Trung Quốc đã sớm quan tâm đến xây dựng khung pháp lý để bảo vệ môi trường nước.

Pháp luật về BVMT Trung Quốc được quy định tại nhiều đạo luật, trong đó Luật BVMT được xem là "luật khung", quy định những vấn đề chung, cơ bản, khái quát, còn việc bảo vệ 4 thành phần quan trọng của môi trường gồm nước, không khí, chất thải rắn và tiếng ồn được quy định trong các đạo luật mang tính chuyên sâu. Trong đó bảo vệ nguồn nước luôn là một ưu tiên trong quá trình xây dựng hệ thống pháp luật về môi trường của Trung Quốc với bằng việc Luật Phòng ngừa và Kiểm soát ô nhiễm nước được xây dựng đầu tiên năm 1984 sớm hơn ba năm so với Luật Phòng ngừa và Kiểm soát ô nhiễm không khí và mười một năm sớm hơn so với Luật Phòng ngừa và Kiểm soát ô nhiễm chất thải rắn. Năm 1984, Uỷ ban thường vụ Quốc hội nhân dân toàn quốc (NPC) đã thông qua Luật Phòng ngừa và Kiểm soát ô nhiễm nước (WPPCL) mới gồm 7 chương và 46 điều và là Luật đầu tiên của Trung Quốc về phòng chống và kiểm soát ô nhiễm tập trung vào ô nhiễm công nghiệp. Việc WPPCL được thông qua ở giai đoạn đầu phản ánh mức độ quan trọng của Kiểm soát ô nhiễm nước trong việc hoạch định chính sách về vấn đề môi trường. Đầu những năm 2000, Trung Quốc tiếp tục đối mặt với các ô nhiễm nước nghiêm trọng trên cả nước, các sự cố ô nhiễm nước vẫn xảy ra thường xuyên như sự cố tràn Benzen trên sông Tùng Hoa 2005. Các sự cố ô nhiễm nước xảy ra thường xuyên gây ảnh hưởng tới sức khỏe cộng đồng, đe dọa sự ổn định xã hội, và đe dọa sự phát triển kinh tế xã hội. Tình hình buộc chính phủ Trung Quốc thêm một lần sửa đổi nữa vào năm 2008. Vào

ngày 28/2/2008, Uỷ ban thường vụ NPC đã bỏ phiếu để thông qua dự thảo và luật mới có hiệu lực từ ngày 01/6/2008.

Nội dung của WPPCL năm 2008 có một số điểm đáng lưu ý như sau:

Củng cố trách nhiệm bảo vệ môi trường của chính quyền địa phương: WPPCL yêu cầu các chính quyền địa phương phải đưa bảo vệ nước vào quy hoạch phát triển kinh tế và xã hội quốc gia, và chính quyền sẽ chịu trách nhiệm về chất lượng nước trong khu vực quản lý tương ứng của mình. Luật cũng yêu cầu lấy thành tích đạt được trong mục tiêu bảo vệ nước là một chỉ số để đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương và các lãnh đạo phụ trách [131].

- Minh bạch về thông tin môi trường nước: Các khía cạnh tham gia của công chúng đầu tiên trong luật mới là yêu cầu công khai thông tin về chất lượng nước quốc gia một cách thống nhất (Điều 23) [131]. Luật mới quy định rằng Bộ Bảo vệ môi trường có trách nhiệm ban hành các thông tin về tiêu chuẩn chất lượng nước quốc gia để tránh nhầm lẫn và bảo đảm công chúng được cung cấp thông tin chính xác và đáng tin cậy về chất lượng nước.
- Bồi thường thiệt hại môi trường: Điều 88 nói rằng nếu số lượng (lớn hơn 10) các bên có quyền lợi, lợi ích hợp pháp bị thiệt hại trong một sự cố ô nhiễm nguồn nước với mức độ tương đối lớn, các bên có thể lựa chọn một đại diện để nộp đơn kiện tập thể [131]. Cùng với đó là các Cục Bảo vệ Môi trường và "tổ chức xã hội" có thể hỗ trợ các bên có quyền và lợi ích bị tổn hại bởi một sự cố ô nhiễm để nộp đơn kiện. Lần đầu tiên luật pháp Trung Quốc làm quy định rõ ràng như vậy về việc khi nào và làm thế nào để khởi kiện, và quy định này dự kiến sẽ khuyến khích các nạn nhân do ô nhiễm nguồn nước nộp hơn kiện tại tòa án. Luật Bảo vệ Môi trường sửa đổi 2015 của Trung Quốc cũng đã cho phép việc kiện tụng lợi ích công về môi trường. Điều này có nghĩa là các tổ chức phi chính phủ có thể kiện các bên gây ô nhiễm trên cơ sở "lợi ích công", đồng nghĩa với việc họ không nhất thiết phải chịu tác động trực tiếp của sự ô nhiễm.
- Chế tài xử lý: Cơ chế phạt và khung phạt quá nhẹ trong Luật WPPCL 1996 được xem là một trong những nguyên nhân không kiểm soát được tình trạng ô nhiễm nước. Một trong những điểm mới của WPPCL 2008 là quy định

-

"phạt hai lần" tại Điều 83 [131]. Đối với các đơn vị vi phạm pháp luật và gây ra sự cố ô nhiễm nguồn nước, lệnh phạt sẽ được áp đặt. Nếu vụ việc là nghiêm trọng, và cực kỳ nghiêm trọng người chịu trách nhiệm của doanh nghiệp/nhà máy sẽ trực tiếp chịu trách nhiệm và bị phạt không quá 50 % thu nhập trong năm trước đó. Đối với các vụ việc ô nhiễm nghiêm trọng, doanh nghiệp sẽ bị phạt 30% thiệt hại trực tiếp gây ra bởi ô nhiễm, không có giới hạn tối đa. (Trước đây tiền phạt chỉ là 20% thiệt hại trực tiếp, với mức tối đa là 200.000 nhân dân tệ).
Đối với các vụ việc ô nhiễm thông thường hoặc tương đối nghiêm trọng, doanh nghiệp sẽ bị phạt 20% thiệt hại trực tiếp do ô nhiễm, không có giới hạn tối đa.

- Hệ thống cấp phép xả thải chất gây ô nhiễm nước: WPPCL 2008 yêu cầu tất cả các cơ sở phải được cấp phép xả thải trước khi xả thải vào nguồn nước. Tất cả các đơn vị đều bị cấm xả thải chất gây ô nhiễm nếu không có giấy phép, hoặc vượt quá giới hạn cho phép (Điều 20) [131]. Hệ thống này cũng sẽ là sự chuẩn bị cho mô hình thương mại ô nhiễm nước (water pollution trading) sẽ được thực hiện trong tương lai. Đây là lần đầu tiên Hệ thống cấp phép áp dụng cho tất cả các ngành công nghiệp như nhau và không phân biệt do "quyết định khác nhau của chính phủ hoặc các mục tiêu khác nhau của chính quyền địa phương". Bên cạnh đó phí xả thải chất gây ô nhiễm (Điều 24) cũng yêu cầu tất cả các đơn vị xả thải chất gây ô nhiễm nước phải trả phí thải. Các nguồn thu từ khoản phí được sử dụng để ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước.

2.4.4. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua đánh giá, rà soát một cách khái quát pháp luật KSONMTN ở 03 quốc gia là Hoa Kỳ, Nhật Bản và Trung Quốc, tác giả rút ra được một số gợi ý để tham khảo hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, Việt Nam cần nghiên cứu ban hành bộ luật chuyên ngành về KSONMTN. Song song với hệ thống pháp luật BVMT nói chung, cả ba quốc gia kể trên đều có luật chuyên ngành về KSONMTN: Hoa Kỳ có Luật Nước sạch, Nhật Bản và Trung Quốc có Luật Kiểm soát ô nhiễm nước, đều được xây dựng và ban hành từ thế kỷ trước, cho thấy tầm nhìn dự báo và mức độ quan tâm đến BVMTN.

Thứ hai, về nội dung luật KSONMTN, các bộ luật được đánh giá đều nhấn mạnh một số nội dung sau: giấy phép xả thải, tiêu chuẩn chất lượng môi trường nước, kiểm soát nguồn thải và cơ chế giám sát. Đây đều là các công cụ hữu hiệu nhất trong KSONMTN được minh chứng trên thực tế, Việt Nam cần lưu ý khi hoàn thiện hệ thống văn bản QPPL về KSONMTN cần ưu tiên xây

dựng các nội dung trên, hoặc đưa vào nội dung của Luật KSONMTN trong tương lai.

Thứ ba, về các quy định cụ thể, Việt Nam có thể học tập, tham khảo một số nội dung điển hình như sau:

Một là, theo kinh nghiệm của Trung Quốc, cần đưa các mục tiêu KSONMTN vào chiến lược phát triển chung của vùng, địa phương, làm căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo nhiệm kỳ của chính quyền địa phương.

Hai là, về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước. Hoa Kỳ hiện áp dụng 02 tiêu chuẩn trong giấy phép xả thải là Tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ và Tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước của vùng nước tiếp nhận, với các quy định rất chi tiết về cách thức áp dụng. Việt Nam mới có các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước và nước thải (về mặt công nghệ-kỹ thuật) và thiếu hẳn hệ thống tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước của vùng nước tiếp nhận. Tác giả đề xuất nên xây dựng hai bộ tiêu chuẩn theo kinh nghiệm của Hoa Kỳ, có cân nhắc điều kiện thực tiễn của Việt Nam để áp dụng trong thời gian tới.

Ba là, về bồi thường thiệt hại do hành vi gây ONMTN. Ở Trung Quốc đã áp dụng chế định đơn kiện tập thể và cho phép các tổ chức phi chính phủ được đại diện cho cộng đồng dân cư bị thiệt hại do ONMTN đứng ra kiện bên gây ô nhiễm vì "lợi ích công". Thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam chưa có tiền lệ tương tự. Vì vậy, cần sớm điều chỉnh Bộ luật Dân sự năm 2015 để bổ sung các chế định trên.

Bốn là, về cơ chế giám sát. Luật Nước sạch Hoa Kỳ quy định các doanh nghiệp có thể báo cáo đối thủ cạnh tranh vi phạm quy định về KSONMTN, coi đó là sự cạnh tranh bình đẳng. Thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam cho thấy các vụ việc gây ONMTN đều do cộng đồng phát hiện và lên tiếng, chưa ghi nhận trường hợp nào do chính các doanh nghiệp chủ động báo cáo. Cần xây dựng cơ chế khuyến khích doanh nghiệp tham gia giám sát, chủ động báo cáo các hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN; xây dựng cơ chế tiếp nhận và xử lý

thông tin kịp thời, nhanh chóng. Ngoài ra, cần phát huy vai trò của cộng đồng và các đoàn thể, Hoa Kỳ cho phép công dân và các tổ chức phi chính phủ kiểm tra hoạt động của Cục Bảo vệ môi sinh (USEPA) và có thể khởi kiện ra tòa nếu USEPA không thực hiện đúng chức trách, ở Việt Nam hiện chưa có tiền lệ khởi kiện cơ quan quản lý nhà nước không hoàn thành nhiệm vụ.

Năm là, về minh bạch thông tin. Quy định pháp luật KSONMTN của cả ba quốc gia đều quy định về cơ chế minh bạch và công khai thông tin môi trường nước. Ở Hoa Kỳ, USEPA đã xây dựng hệ thống cung cấp và tiếp nhận thông tin về ô nhiễm nước cho đối tượng chịu tác động là cộng đồng nhằm tác động lên các đối tượng ra quyết định là chính phủ, USEPA, các nghị sỹ. Hệ thống cung cấp thông tin này giúp các cá nhân chủ động tìm kiếm thông tin qua các thiết bị như điện thoại thông minh, qua các ứng dụng như chỉ số chất lượng không khí tại thời điểm và không gian thực, tình trạng chất lượng nước tại khu vực bất kỳ. Việt Nam cần tham khảo quy định này để xây dựng hệ thống thông tin môi trường nước trực tuyến, thuận tiện cho cơ quan quản lý, tổ chức, cá nhân truy cập thông tin, làm căn cứ kiểm tra, giám sát, phát hiện và xử lý vi phạm về KSONMTN.

Kết luận Chương 2

Trong Chương 2, tác giả đã đánh giá, phân tích những vấn đề lý luận về pháp luật KSONMTN, qua đó tác giả rút ra các kết luận như sau:

1. Từ những đặc điểm của ONMTN và KSONMTN, tác giả đưa ra khái niệm pháp luật KSONMTN là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo, phát hiện ONMTN; ngăn chặn, khắc phục và xử lý ONMTN; xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực KSONMTN.

2. Nội dung điều chỉnh pháp luật KSONMTN bao gồm các nhóm quy định về phòng ngừa, dự báo ONMTN; nhóm quy định về phát hiện, ngăn chặn, ứng phó sự cố ONMTN, xử lý ONMTN; nhóm quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Bên cạnh đó, pháp luật KSONMTN cũng bao gồm các quy định về tổ chức quản lý và các công cụ hỗ trợ KSONMTN.

3. Nội dung pháp luật KSONMTN chịu ảnh hưởng từ các yếu tố chính trị, kinh tế, hội nhập quốc tế và ý thức pháp luật.

4. Qua đánh giá quy định pháp luật KSONMTN tại một số quốc gia, tác giả nhận thấy để hoàn thiện pháp luật KSONMTN cần lưu ý đưa mục tiêu KSONMTN vào chiến lược phát triển; xây dựng tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước chú trọng đến sức chịu tải của môi trường nước; bổ sung, làm rõ các quy định về giám sát, minh bạch thông tin môi trường nước.

Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Như đã phân tích trong Chương 2, pháp luật KSONMTN giữ vai trò quan trọng trong hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường nói chung ở Việt Nam.

Nội dung điều chỉnh của pháp luật KSONMTN gắn liền với các giai đoạn của KSONMTN từ phòng ngừa, dự báo ONMTN; phát hiện, ngăn chặn, xử lý ONMTN đến thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, như đã làm rõ Chương 1, trong khuôn khổ Luận án tác giả đi sâu đánh giá, phân tích các quy định về Điều tra cơ bản TNN, Quy hoạch TNN; Thông tin môi trường nước; Quản lý nguồn thải vào môi trường nước; Quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước; Thanh tra, kiểm tra trong KSONMTN; Xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Từ đó, tác giả đưa ra một số nhận định, bình luận về những ưu điểm đạt được và tồn tại, hạn chế của thực trạng pháp luật KSONMTN, chỉ ra được nguyên nhân của ưu điểm, hạn chế đó. Trong Chương này, tác giả sẽ vận dụng kết hợp đánh giá thực trạng quy định pháp luật với đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN.

3.1. Thực trạng các quy định về điều tra cơ bản tài nguyên nước, quy hoạch tài nguyên nước, kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt

3.1.1. Điều tra cơ bản tài nguyên nước

Luật TNN năm 2012 quy định về điều tra cơ bản TNN, chiến lược và quy hoạch TNN. Theo đó, kết quả điều tra cơ bản TNN là căn cứ để xây dựng chiến lược, quy hoạch TNN (Điều 14, Điều 17, Luật TNN năm 2012) [18]. Điều tra cơ bản TNN bao gồm các hoạt động sau: i) Điều tra, đánh giá tài nguyên nước; ii) Kiểm kê tài nguyên nước định kỳ 05 năm một lần; iii) Điều tra hiện trạng khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải, khí thải, chất thải khác vào nguồn nước; iv) Xây dựng và duy trì hệ thống mạng quan trắc, giám sát tài nguyên nước; v) Xây dựng và duy trì hệ thống cảnh báo, dự báo lũ, lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, nước biển dâng và các tác hại khác do nước gây ra; vi) Xây dựng và duy trì hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu tài nguyên nước; vii) Xây dựng báo cáo tài nguyên nước quốc gia, báo cáo tài nguyên nước của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, báo cáo khai thác, sử dụng tài nguyên nước của ngành, lĩnh vực (khoản 1, Điều 12, Luật TNN năm 2012). Để triển khai đánh giá cơ bản TNN trên cả nước, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 24/3/2021 phê duyệt Quy hoạch tổng thể điều tra cơ bản tài nguyên nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Về trách nhiệm điều tra cơ bản TNN, Luật TNN năm 2012 quy định như sau:

- Bộ TN&MT có trách nhiệm tổ chức thực hiện điều tra cơ bản tài nguyên nước của cả nước; tổng hợp kết quả điều tra cơ bản tài nguyên nước của các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; lập, công bố báo cáo tài nguyên nước quốc gia định kỳ 05 năm một lần, báo cáo chuyên đề về tài nguyên nước hàng năm.
- Bộ, cơ quan ngang bộ trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm tổ chức thực hiện điều tra, lập báo cáo tình hình sử dụng nước của ngành, lĩnh vực và gửi Bộ Tài nguyên và Môi trường để tổng hợp.

- UBND cấp tỉnh tổ chức thực hiện điều tra cơ bản tài nguyên nước trên phạm vi địa bàn theo phân cấp của Chính phủ và gửi Bộ TN&MT để tổng hợp.

Trong thời gian vừa qua, từ Trung ương đến địa phương đã triển khai thực hiện các chương trình, dự án về điều tra, đánh giá TNN và các hoạt động khai thác, sử dụng nước. Tuy vậy, công tác điều tra, đánh giá TNN còn hạn chế, thiếu đồng bộ. Cụ thể, nguồn nước mặt mới thực hiện điều tra, đánh giá ở mức tổng quan; nguồn nước dưới đất mới điều tra, đánh giá tổng hợp, lập bản đồ tài nguyên nước dưới đất, bản đồ địa chất thủy văn tỷ lệ 1:200.000 phủ kín toàn quốc; công tác điều tra, đánh giá hiện trạng xả nước thải vào nguồn nước thực hiện khoảng 6%; điều tra, lập danh mục hồ chứa từ năm 2008 đến nay chưa được cập nhật. Bên cạnh đó, nhu cầu sử dụng nước tăng nhanh, đồng nghĩa với việc gia tăng nhanh chóng số lượng các công trình khai thác, sử dụng nước và xả nước thải vào nguồn nước. Vì vậy, xét về cả phạm vi, quy mô, thời gian thực hiện có thể thấy rằng, các thông tin, số liệu khá phân tán, thiếu đồng bộ, không được cập nhật, quy mô tổng hợp không thống nhất trên phạm vi cả nước. Dẫn đến việc thiếu nhiều thông tin, dữ liệu đầy đủ, tin cậy, không đáp ứng được yêu cầu trong công tác tính toán, kiểm kê tài nguyên nước [119] .

Nguyên nhân của tình trạng trên là do mạng lưới quan trắc, đo đạc môi trường nước còn thiếu và yếu. Kiểm kê TNN, trong đó, có kiểm kê về số lượng nguồn nước mặt là ghi nhận thông tin đặc trưng của TNN về số lượng, chất lượng thông qua đo đạc, kiểm đếm bằng các công trình quan trắc, đo đạc, đánh giá tài nguyên nước. Tuy nhiên, số lượng và mật độ các công trình đo đạc, quan trắc còn thưa so với mạng lưới sông, suối trên phạm vi cả nước. Mạng lưới quan trắc nước mặt mới chỉ có khoảng 354 trạm thủy văn, đang đầu tư xây dựng và đưa vào vận hành 23 trạm tài nguyên nước mặt độc lập, 23 trạm thủy văn lồng ghép trạm tài nguyên nước mặt ở 11 lưu vực sông liên tỉnh và còn hàng trăm lưu vực sông liên tỉnh khác chưa được đo đạc, quan trắc [119].

3.1.2. Quy hoạch tài nguyên nước

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018 quy định về quy hoạch TNN bao gồm các cấp độ sau:

- Quy hoạch TNN là quy hoạch ngành quốc gia.
- Quy hoạch tổng hợp lưu vực sông liên tỉnh, nguồn nước liên tỉnh là quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, cụ thể hóa quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch tài nguyên nước, quy hoạch vùng và được lập cho thời kỳ 10 năm, tầm nhìn là từ 20 năm đến 30 năm.
- Quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia là quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, được lập khi có sự hợp tác giữa các quốc gia có chung nguồn nước và nội dung quy hoạch phải căn cứ vào thỏa thuận giữa các quốc gia có chung nguồn nước.

Liên quan đến KSONMTN, nội dung quy hoạch TNN có bao gồm các nội dung về bảo vệ TNN: i) Xác định các khu vực bị ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt; đánh giá diễn biến chất lượng nước, phân vùng chất lượng nước; ii) Xác định các công trình, biện pháp phi công trình bảo vệ nguồn nước, phục hồi nguồn nước bị ô nhiễm hoặc bị suy thoái, cạn kiệt để bảo đảm chức năng của nguồn nước; iii) Xác định hệ thống giám sát chất lượng nước, giám sát xả nước thải vào nguồn nước (Điều 19, Luật TNN năm 2012) [18].

Về trách nhiệm lập quy hoạch TNN, pháp luật về TNN phân định như sau:
- Bộ TN&MT: Chủ trì, phối hợp với Bộ NN&PTNT, Bộ Công thương, Bộ Xây dựng và các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan tổ chức lập quy hoạch tài nguyên nước chung của cả nước trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Điều 21, Luật TNN năm 2012) [18]. Chủ trì, phối hợp với Bộ NN&PTNT, Bộ Công Thương, Bộ Xây dựng và các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh có liên quan tổ chức lập quy hoạch tổng hợp lưu vực sông liên tỉnh, nguồn nước liên tỉnh trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Điều 5, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch năm 2018)
- UBND cấp tỉnh tổ chức lập quy hoạch tài nguyên nước của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trình HĐND cùng cấp thông qua sau khi có ý kiến bằng văn bản của Bộ TN&MT (Điều 21, Luật TNN năm 2012) [18].

Tính đến thời điểm hiện nay, các tỉnh đã có quy hoạch TNN là 41 tỉnh, thành phố và các tỉnh chưa lập quy hoạch TNN là 23 tỉnh, thành phố gồm Bến

Tre; Cần Thơ, Cà Mau, Đà Nẵng, Đắk Lắk; Đắk Nông; Hà Nội; Hồ Chí Minh; Hải Dương; Hòa Bình; Hưng Yên; Khánh Hòa; Kiên Giang; Kon Tum; Lai Châu; Lâm Đồng; Ninh Thuận; Quảng Nam; Tây Ninh; Thanh Hóa; Thừa Thiên Huế; Tiền Giang; Trà Vinh [87].

Liên quan đến quy hoạch TNN, Luật BVMT năm 2020 quy định 2 cấp độ quy hoạch BVMT gồm: cấp quốc gia và cấp vùng, cấp tỉnh. Quy hoạch BVMT cấp quốc gia phải căn cứ vào chiến lược BVMT quốc gia và kịch bản biến đổi khí hậu trong cùng giai đoạn phát triển (Điều 23). Quy hoạch cấp vùng, cấp tỉnh lồng ghép với quy hoạch chung của tỉnh, phù hợp với pháp luật quy hoạch (Điều 24) [21]. Việc lập, thẩm định, phê duyệt Quy hoạch BVMT quốc gia được quy định tại Quyết định số 274/QĐ-TTg ngày 18/02/2020 của Thủ tướng chính phủ về Phê duyệt nhiệm vụ lập quy hoạch BVMT thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Trong đó, thời gian lập quy hoạch được quy định tại khoản 4, Điều 1 Quyết định này: "Thời hạn lập quy hoạch không quá 24 tháng kể từ ngày Nhiệm vụ lập Quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt." [27]. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại đã quá 24 tháng nhưng quy hoạch BVMT quốc gia thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050 vẫn chưa được phê duyệt.

Qua đánh giá quy định về quy hoạch TNN với quy hoạch BVMT, có thể thấy nội dung liên quan đến KSONMTN trong quy hoạch BVMT chưa có định hướng chi tiết, chưa thể hiện mối liên hệ giữa 2 cấp độ quy hoạch cấp quốc gia và cấp tỉnh; đặc biệt chưa xác định được vị trí của quy hoạch BVMT đối với các loại quy hoạch khác như quy hoạch về đa dạng sinh học, quy hoạch TNN. Một điểm chung trong tất cả các quy định về lập và thực hiện quy hoạch chưa phân định rõ trách nhiệm tham gia lập quy hoạch và chế tài xử lý trong trường hợp các bên không tham gia lập và thực hiện quy hoạch; chưa có quy định về trách nhiệm tham gia của đại diện các cơ quan, tổ chức, cá nhân phối hợp tham gia xây dựng quy hoạch. Trong quy định pháp luật chưa thể hiện các nguyên tắc ưu tiên trong xác định các hoạt động và phân bổ kinh phí cho các nội dung này. Các

quy hoạch thường ở tầm vĩ mô, chưa xác định chi tiết và phân định trách nhiệm quản lý, thực hiện cho các bộ, ngành, địa phương.

3.1.3. Kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt

Kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt là nội dung mới đưa vào Luật BVMT năm 2020. Kế hoạch được lập theo thời kỳ 05 năm, phù hợp với Quy hoạch BVMT quốc gia đối với sông, hồ liên tỉnh và phù hợp với quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh đối với sông, hồ nội tỉnh (Điều 8, Điều 9, Luật BVMT năm 2022) [21]. Đây là quy định thể hiện rõ nguyên tắc phòng ngừa trong KSONMTN, nội dung kế hoạch bao gồm các nội dung rất quan trọng với phòng ngừa, dự báo ONMTN bao gồm: i) Đánh giá, dự báo xu hướng thay đổi chất lượng môi trường nước mặt; mục tiêu, chỉ tiêu của kế hoạch; xác định vùng bảo hộ vệ sinh khu vực lấy nước sinh hoạt, hành lang bảo vệ nguồn nước mặt; xác định khu vực sinh thủy; ii) Thực trạng phân bố các nguồn ô nhiễm điểm và nguồn ô nhiễm diện phát sinh chất ô nhiễm môi trường nước trong vùng tác động; nguy cơ ô nhiễm nước mặt xuyên biên giới; iii) Loại và tổng lượng chất ô nhiễm thải vào môi trường nước mặt; iv) Đánh giá khả năng chịu tải, phân vùng xả thải, hạn ngạch xả nước thải; xác định mục tiêu và lộ trình giảm xả thải vào môi trường nước mặt không còn khả năng chịu tải; v) Biện pháp phòng ngừa và giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước mặt; giải pháp hợp tác, chia sẻ thông tin và quản lý ô nhiễm nước mặt xuyên biên giới; vi) Giải pháp bảo vệ, cải thiện chất lượng nước mặt và vii) Tổ chức thực hiện (khoản 2, Điều 9, Luật BVMT năm 2020) [21].

Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 hướng dẫn chi tiết nội dung, trình tự, thủ tục ban hành kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt (Điều 4, Điều 5) [10]. Tuy nhiên, văn bản này chưa hướng dẫn cụ thể biểu mẫu kế hoạch và các phụ lục, hồ sơ kèm theo, dẫn đến việc triển khai trên thực tế chưa được cụ thể. Bên cạnh đó, nội dung kế hoạch có đề cập đến thực trạng phân bố các nguồn ô nhiễm điểm và nguồn ô nhiễm diện phát sinh chất ô nhiễm môi trường nước trong vùng tác động, đây là cách tiếp cận rất mới và có nhiều ưu điểm trong KSONMTN, tác giả đã đề cập đến cách phân loại này trong

Chương 2. Tuy nhiên, trong Luật BVMT năm 2020 và các văn bản hướng dẫn liên quan lại không làm rõ khái niệm ô nhiễm điểm và ô nhiễm diện.

3.2. Thực trạng các quy định về quản lý nguồn thải vào môi trường nước

3.2.1. Giấy phép môi trường

Giấy phép môi trường là văn bản do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được phép xả chất thải ra môi trường, quản lý chất thải, nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất kèm theo yêu cầu, điều kiện về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật (khoản 8, Điều 3, Luật BVMT năm 2020) [21]. Đây là một trong những nội dung mới của Luật BVMT năm 2020, khắc phục được nhược điểm của Luật TNN năm 2012 và Luật BVMT năm 2014 khi cùng quy định về giấy phép xả thải vào môi trường nước. Luật BVMT năm 2020 đã bãi bỏ thủ tục cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, xả nước thải vào công trình thủy lợi mà lồng ghép nội dung này trong giấy phép môi trường nhằm thống nhất trách nhiệm, thẩm quyền và nguyên tắc quản lý tổng hợp tài nguyên nước; đồng thời giảm đáng kể TTHC cho doanh nghiệp (Điều 40, Luật BVMT năm 2020) [21]. Giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi đã được cấp theo quy định của Luật TNN và Luật Thủy lợi được tiếp tục sử dụng đến hết thời hạn của giấy phép và là một phần của giấy phép môi trường quy định tại Luật này (khoản 5, Điều 171, Luật BVMT năm 2020). Nội dung liên quan đến KSONMTN trong giấy phép môi trường bao gồm: i) Nguồn phát sinh nước thải; lưu lượng xả nước thải tối đa; dòng nước thải; các chất ô nhiễm và giá trị giới hạn của các chất ô nhiễm theo dòng nước thải; vị trí, phương thức xả nước thải và nguồn tiếp nhận nước thải; ii) Có công trình, biện pháp thu gom, xử lý nước thải, trường hợp xả nước thải vào công trình thủy lợi phải có các yêu cầu về bảo vệ môi trường đối với nguồn nước công trình thủy lợi (khoản 2, khoản 3, Điều 40, Luật BVMT năm 2020) [86]. Để hướng dẫn triển khai, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022, quy định chi tiết về hồ sơ, trình tự, thủ tục cấp giấy phép môi trường.

Về thẩm quyền cấp giấy phép môi trường, Luật BVMT năm 2020 phân cấp như sau:

- Bộ TN&MT có thẩm quyền cấp giấy phép môi trường cho các dự án đầu tư nhóm I, nhóm II và nhóm III có phát sinh nước thải đã được Bộ TN&MT phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường; hoặc nằm trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp tỉnh trở lên hoặc nằm trên vùng biển chưa xác định trách nhiệm quản lý hành chính của UBND cấp tỉnh; Dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp hoạt động trước ngày Luật BVMT năm 2020 có hiệu lực thi hành có tiêu chí về môi trường như đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 40, Luật BVMT năm 2020.

- UBND tỉnh có thẩm quyền cấp giấy phép môi trường cho dự án đầu tư nhóm II có phát sinh nước thải; dự án đầu tư nhóm III nằm trên địa bàn từ 02 đơn vị hành chính cấp huyện trở lên; Dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp hoạt động trước ngày Luật BVMT năm 2020 có hiệu lực thi hành có tiêu chí về môi trường như đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 40, Luật BVMT năm 2020 đã được UBND cấp tỉnh hoặc Bộ, cơ quan ngang Bộ phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

- UBND cấp huyện cấp giấy phép môi trường cho các trường hợp còn lại.
- Bộ Quốc phòng cấp giấy phép môi trường đối với các dự án đầu tư, cơ sở thuộc bí mật nhà nước về quốc phòng, an ninh.

Giấy phép môi trường là một công cụ quản lý có tính thống nhất và pháp lý cao để giám sát, kiểm tra, thanh tra hoạt động KSONMTN đối với các dự án trong giai đoạn thực hiện (xây dựng, vận hành thử nghiệm, vận hành thương mại) và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đang hoạt động. Đối với chủ đầu tư, chủ doanh nghiệp, giấy phép môi trường giúp các cơ sở quản lý MTN tốt hơn khi thấy rõ những việc được làm và không được làm; thúc đẩy đổi mới công nghệ, áp dụng quy trình sản xuất sạch hơn. Đối với cộng đồng, thông qua giấy phép môi trường có thể nắm được những yêu cầu về môi trường ở khu vực mình đang

cư trú một cách rõ ràng, đầy đủ; tham gia giám sát cơ sở và giám sát hiệu quả của hệ thống quản lý chính quyền các cấp [73]. Tuy nhiên, trong triển khai quy định về giấy phép môi trường vẫn tồn tại những bất cập trong quy định pháp luật cũng như trong thực tiễn hoạt động làm ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả của giấy phép môi trường, cụ thể như sau:

Thứ nhất, một trong các căn cứ quan trọng để cấp giấy phép môi trường và báo cáo đánh giá tác động môi trường được thẩm định và phê duyệt. Do báo cáo ĐTM là tài liệu mang tính dự báo, công nghệ đưa ra trong ĐTM mang tính nghiên cứu, đề xuất, chưa phản ánh khả năng thực thi. Vì vậy, việc dựa vào ĐTM để cấp phép xả thải, tự thân đã làm giấy phép mang tính dự báo.

Thứ hai, các quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng nước và nước thải cũng là căn cứ quan trọng để cấp giấy phép môi trường. Tuy nhiên, hệ thống quy chuẩn các loại nước thải về nguyên tắc phải được xây dựng dựa trên năng lực công nghệ xử lý, tuy nhiên do ta chưa có và chưa quản lý được các công nghệ trên thực tế, các tiêu chuẩn quy chuẩn về xả thải thường được xây dựng dựa trên tham khảo tài liệu. Vì vậy mặc dù giấy phép có thể có các quy chuẩn về xả thải, nhưng có thể các quy chuẩn này không tương ứng với công nghệ và không bao hàm hết được các ô nhiễm cần phải khống chế [53, tr.79].

Thứ ba, pháp luật còn thiếu những hướng dẫn chi tiết, cụ thể về đánh giá sức chịu tải của môi trường nước trong mối liên hệ với việc cấp giấy phép môi trường để bảo đảm cấp giấy phép này phù hợp với sức chịu tải của môi trường nước, góp phần KSONMTN. Trên thực tế, có nhiều trường hợp doanh nghiệp được cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, doanh nghiệp đã thực hiện đúng giấy phép, đúng quy định pháp luật, song vẫn gây ra ONMTN bởi vì quy định khối lượng xả thải, quy chuẩn xả thải không phù hợp với sức chịu tải của nguồn nước. Trường hợp này dẫn tới doanh nghiệp phải bồi thường và chịu nhiều thiệt hại về mặt kinh tế. Tuy nhiên, không thể xử lý được cơ quan cấp phép bởi thiếu những quy định cụ thể về tính chịu trách nhiệm trong việc xác định chịu tải của MTN [108].

3.2.2. Quy định về thu gom, xử lý nước thải

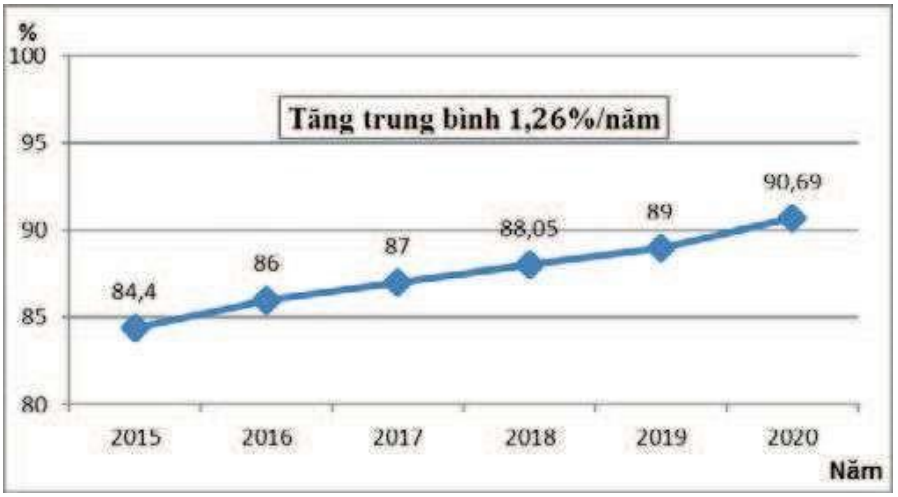
Luật BVMT năm 2020 dành Mục 5 gồm các Điều 86, Điều 87 để quy định về quản lý nước thải. Theo đó, đô thị, khu dân cư tập trung mới; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp phải có hệ thống thu gom, xử lý nước thải riêng biệt với hệ thống thoát nước mưa, trừ trường hợp đặc thù do Chính phủ quy định (Điều 86, Luật BVMT năm 2020) [21]. Tất cả nguồn nước thải phải được xử lý đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường trước khi thải vào nguồn tiếp nhận. Đối với nước thải phát sinh từ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nằm ngoài khu đô thị, khu dân cư tập trung, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp không kết nối được vào hệ thống thu gom, xử lý nước thải; tổ chức, hộ gia đình tại khu dân cư không tập trung thì phải thu gom, xử lý tại chỗ trước khi thải vào nguồn tiếp nhận. Để hướng dẫn triển khai các nội dung trên, Bộ TN&MT đã ban hành Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022, có bao gồm hướng dẫn chi tiết về công nghệ, kỹ thuật xử lý nước thải tại chỗ; Bộ Xây dựng ban hành Thông tư số 15/2021/TT-BXD ngày 15/12/2021 quy định công trình hạ tầng kỹ thuật thu gom, thoát nước thải đô thị, khu dân cư tập trung.

Về thoát nước và xử lý nước thải, Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/8/2014 của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 98/2019/NĐ-CP ngày 27/12/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định thuộc lĩnh vực hạ tầng kỹ thuật quy định về quy hoạch thoát nước (lượng nước thải và nước mưa; mạng lưới thoát nước; nguồn tiếp nhận) của đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư nông thôn tập trung theo Luật Quy hoạch và Luật Xây dựng (Điều 5); việc vận hành hệ thống thoát nước thải phải tuân thủ các quy trình quản lý, vận hành đã được phê duyệt (Điều 22); việc xử lý nước thải phi tập trung áp dụng đối với khu vực không có khả năng hoặc chưa thể kết nối với hệ thống thoát nước tập trung theo hướng dẫn của Bộ Xây dựng (Điều 23) [5]. Việc xả nước thải vào nguồn tiếp nhận được quản lý thống nhất theo lưu vực. UBND cấp tỉnh quy định phân cấp, quản lý thống nhất các điểm xả; giám sát chất lượng nước thải của hệ thống thoát nước

và các hộ thoát nước trên địa bàn tỉnh xả thải trực tiếp vào nguồn tiếp nhận theo quy định của Luật BVMT và Luật TNN (Điều 26) [5].

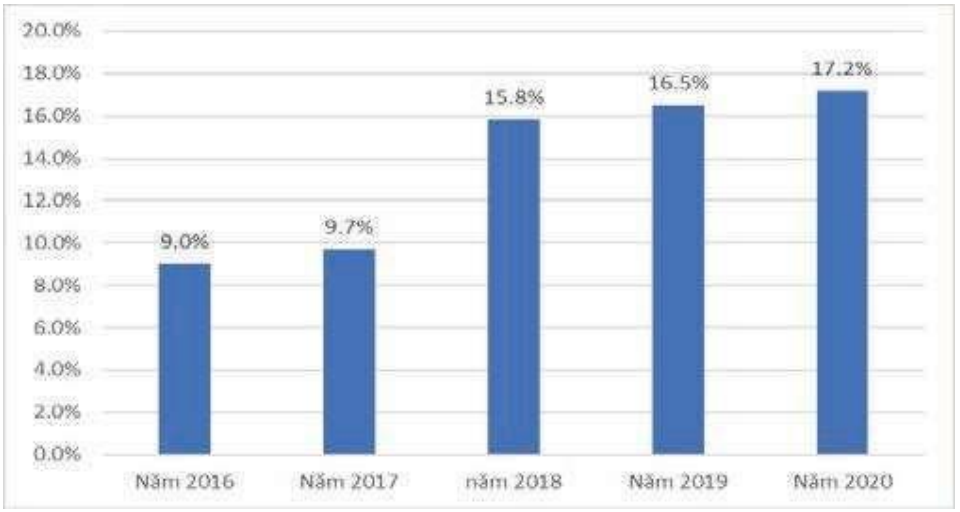
Thực tiễn quản lý nước thải ở Việt Nam cho thấy một số kết quả khả quan. Giai đoạn 2016-2020, chỉ tiêu về tỷ lệ KCN, khu chế xuất đang hoạt động có hệ thống XLNT tập trung đã có nhiều tiến bộ đáng kể. Năm 2015, chỉ tiêu này đạt khoảng 74,9%; đến năm 2020, chỉ tiêu đạt khoảng 90%. Trong số các KCN có hệ thống XLNT tập trung, đã có 90,9% lắp đặt thiết bị quan trắc tự động. Tuy nhiên, Tỷ lệ CCN đã đầu tư hệ thống XLNT tập trung vẫn còn thấp, chỉ đạt 17,2% vào năm 2020 [34, tr. 136].

Bảng 3.1 - Tỷ lệ khu công nghiệp đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải tập trung



Nguồn: Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016-2020

Bảng 3.2 - Tỷ lệ cụm công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải tập trung đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật môi trường giai đoạn 2016 – 2020



Nguồn: Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2016-2020

Tình hình xử lý nước thải đô thị chưa được như mong muốn. Cả nước hiện có 49 nhà máy xử lý nước thải đô thị tập trung đã đi vào vận hành với tổng công suất thiết kế 1.181.380 m3/ngày đêm; hệ thống thoát nước trên toàn quốc đạt 60% nhưng tổng lượng nước thải được thu gom, xử lý tại các đô thị còn rất thấp, mới chỉ đạt khoảng 15%. Báo cáo của UBND TP. Hà Nội cho biết, hiện thành phố có khoảng 5.735,44 km cống rãnh; 254,2 km mương, sông, kênh; 40.407 ga thu; 110.025 ga thăm các loại; 125 hồ điều hòa; 10 trạm bơm thoát nước mưa chính. Hiện nay thành phố đã có 6 nhà máy xử lý nước thải đưa vào hoạt động gồm: Kim Liên (công suất 3.700 m3/ngày đêm), Trúc Bạch (công suất 2.300 m3/ngày đêm), Bảy Mẫu (công suất 13.300 m3/ngày đêm), Yên Sở (công suất 200.000 m3/ngày đêm), Bắc Thăng Long – Vân Trì (42.000 m3/ngày đêm), Hồ Tây (15.000 m3/ ngày đêm). Các nhà máy xử lý nước thải này chỉ xử lý được 22% số lượng nước thải ra hằng ngày, còn tới 78% vẫn đang được xả thẳng ra môi trường [95].

Tại Đà Nẵng theo thống kê, tổng lượng nước thải sinh hoạt từ khu vực đô thị là gần 900.000 m3/ngày đêm. Trong khi đó, tổng công suất thiết kế của các trạm xử lý nước thải đô thị đang vận hành mới khoảng 284.300 m3/ngày đêm (tức chỉ có khoảng 1/3 khối lượng nước thải được xử lý) [95].

Nước thải đô thị cũng là vấn đề nhức nhối của TP. Hồ Chí Minh. Báo cáo của thành phố này cho biết, ước tính lượng nước thải từ sinh hoạt đô thị phát sinh khoảng 1.579.000 m3/ngày đêm. Hiện thành phố đang vận hành 03 nhà máy xử lý nước thải đô thị tập trung với tổng công suất 302.000 m3/ngày đêm gồm: Bình Hưng giai đoạn 1 (công suất 141.000 m3/ ngày đêm), Bình Hưng Hòa (công suất 30.000 m3/ ngày đêm), Tham Lương – Bến Cát (công suất 131.000 m3/ngày đêm). Nếu tính lượng nước thải được xử lý cục bộ tại khu dân cư mới, chung cư, công nghiệp, thương mại – dịch vụ (không bao gồm nước thải từ khu công nghiệp) thì tổng lượng nước thải thu gom xử lý của toàn thành phố là 370.624 m3/ngày đêm (đạt tỷ lệ 21,2%) [95].

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng xử lý nước thải, đặc biệt là nước thải đô thị chưa đạt hiệu quả. Nguyên nhân lớn nhất là kinh phí đầu tư xây dựng hệ thống XLNT rất lớn, chi phí bảo dưỡng, vận hành cũng rất lớn. Theo ước tính của World Bank, Việt Nam cần tới 8,3 tỷ đô la Mỹ để cung cấp dịch vụ thoát nước cho khoảng 36 triệu dân đô thị vào năm 2025 [95].

Về mặt chính sách, pháp luật, hiện nay cũng còn một số vướng mắc, khó khăn:

Thứ nhất, quy hoạch đô thị và xây dựng hệ thống XLNT không có sự thống nhất. Hệ thống XLNT xây dựng sau khi các khu dân cư đã sinh sống ổn định, tuy nhiên tốc độ đầu tư xây dựng mạng lưới đấu nối thường chậm hơn so với đầu tư xây dựng nhà máy xử lý nước thải. Khi xây dựng, các hộ gia đình đã chủ động bố trí hệ thống nước thải sinh hoạt nên không muốn đấu nối. Nhiều vấn đề kỹ thuật khác như một số hộ thiết kế đường ống thoát nước thấp hơn mặt đường và thấp hơn hệ thống đường ống chung, nên khi đấu nối nước thải của gia đình không thể chảy vào đường ống chung, cũng dẫn đến người dân không muốn đấu nối. Một thống kê của Ngân hàng Thế giới cũng cho thấy, 60% hộ gia đình Việt Nam đã đấu nối xả nước thải vào hệ thống thoát nước công cộng, nhưng hầu hết nước thải được xả thẳng ra hệ thống tiêu thoát nước bề mặt và chỉ có khoảng 10% được xử lý. Mức thiệt hại kinh tế do vệ sinh kém ước tính khoảng 780 triệu đô la Mỹ mỗi năm [118].

Thứ hai, dù hệ thống XLNT được quan tâm đầu tư nhưng giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải quá thấp, trung bình chỉ bằng 10% giá nước sạch, trong khi khả năng thu hồi chi phí đầu tư xây dựng, chi phí vận hành và bảo dưỡng hệ thống XLNT còn thấp, thậm chí một số nhà máy không đủ khả năng vận hành buộc phải đóng của, tạm ngừng hoạt động [121].

Thứ ba, về việc đấu nối vào hệ thống XLNT tập trung của doanh nghiệp. Trạm xử lý nước thải tập trung chỉ là đơn vị cung cấp dịch vụ theo hợp đồng, mối quan hệ giữa các trạm xử nước thải tập trung với doanh nghiệp hoạt động trong khu công nghiệp chỉ đơn thuần là cung cấp dịch vụ, doanh nghiệp không bắt buộc dùng. Còn làm thế nào để bắt buộc doanh nghiệp đấu nối về công tác xử lý nước thải thì không phải thuộc thẩm quyền của trạm mà thuộc các cơ quan chức năng và quy định về chế tài xử lý các doanh nghiệp trong khu công nghiệp không sử dụng hệ thống xử lý nước thải tập trung này hoàn toàn không có [67].

Thứ tư, theo quy định hiện hành, các khu công nghiệp phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và hệ thống thu gom, xử lý nước thải tập trung đạt QCKT môi trường nhưng lại không quy định QCKT được áp dụng như thế nào vì nhóm QCKT về nước thải công nghiệp có thể áp dụng theo QCKT quốc gia về nước thải công nghiệp nói chung hoặc áp dụng QCKT quốc gia về nước thải công nghiệp của một số ngành.

Thứ năm, trong giai đoạn xử lý, thu gom nước thải thiếu các quy định kiểm tra, giám sát việc xử lý nước thải và nước thải sau xử lý có đạt tiêu chuẩn hay không thì đến nay vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể, dẫn đến khó khăn trong công tác thanh tra, kiểm tra.

3.3. Thực trạng các quy định về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải và chất lượng nước

Theo luật BVMT năm 2020, quy chuẩn kỹ thuật môi trường là quy định bắt buộc áp dụng mức giới hạn của thông số về chất lượng môi trường, hàm lượng của chất ô nhiễm có trong nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hóa, chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lý được cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo quy định của pháp luật về tiêu chuẩn và quy

chuẩn kỹ thuật (Khoản 10, Điều 3, Luật BVMT năm 2020) [21]. Khái niệm này mở rộng hơn so với Luật BVMT năm 2014 khi không chỉ áp dụng bắt buộc với chất thải mà còn đối với nguyên nhiên liệu đầu vào, trang thiết bị sản xuất và các sản phẩm đầu ra, phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế xanh.

Việc xây dựng quy chuẩn kỹ thuật về môi trường nước tuân thủ quy định của Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật năm 2006. Luật quy định xây dựng tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật phải dựa trên tiến bộ khoa học và công nghệ, kinh nghiệm thực tiễn, nhu cầu hiện tại và xu hướng phát triển kinh tế - xã hội; sử dụng tiêu chuẩn quốc tế, tiêu chuẩn khu vực, tiêu chuẩn nước ngoài làm cơ sở để xây dựng tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, trừ trường hợp các tiêu chuẩn đó không phù hợp với đặc điểm về địa lý, khí hậu, kỹ thuật, công nghệ của Việt Nam hoặc ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia (khoản 4, Điều 6) [16].

Thông tư số 26/2019/TT-BKHCN ngày 25/12/2019 quy định chi tiết về quy trình xây dựng, thẩm định và ban hành quy chuẩn kỹ thuật quy định hai cấp độ đối với quy chuẩn kỹ thuật môi trường: i) Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia là quy chuẩn kỹ thuật do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành kèm theo văn bản quy phạm pháp luật thuộc phạm vi ngành, lĩnh vực được Chính phủ phân công quản lý, viết tắt là QCVN; ii) Quy chuẩn kỹ thuật địa phương là quy chuẩn kỹ thuật do Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (sau đây viết tắt là địa phương) ban hành kèm theo văn bản quy phạm pháp luật để áp dụng trong phạm vi quản lý của địa phương đối với các sản phẩm, hàng hoá, dịch vụ, quá trình đặc thù của địa phương và yêu cầu cụ thể về kiểm soát an toàn, môi trường cho phù hợp với đặc điểm địa lý, khí hậu, thủy văn và trình độ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, viết tắt là QCĐP (Điều 3) [1].

Về thẩm quyền ban hành, Luật BVMT năm 2020 quy định Bộ TN&MT chịu trách nhiệm xây dựng và ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (khoản 1, Điều 102) [86]. Trường hợp chất lượng môi trường xung quanh không bảo đảm duy trì mục tiêu bảo vệ chất lượng môi trường, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm ban hành quy chuẩn kỹ thuật môi trường về chất thải của địa phương trong thời

hạn tối đa là 02 năm kể từ ngày ban hành quy chuẩn kỹ thuật môi trường quốc gia (khoản 5, Điều 102) [21].

Liên quan đến KSONMTN, hiện nay Bộ TN&MT đã ban hành các QCKT quốc gia về nước thải và chất lượng nước sau:

- QCVN 14:2008/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải sinh hoạt;
- QCVN 40:2011/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp;
- QCVN 28:2010/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải y tế;
- QCVN 29:2010/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải của kho và cửa hàng xăng dầu;
- QCVN 01-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải sơ chế cao su thiên nhiên;
- QCVN: 08-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước mặt;
- QCVN 09-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn quốc gia về chất lượng nước dưới đất;
- QCVN 10-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước biển;
- QCVN 11-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp chế biến thuỷ sản;
- QCVN 12-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp giấy và bột giấy;
- QCVN 13-MT:2015/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp dệt nhuộm;
- QCVN 62-MT:2016/BTN&MT: Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước

thải chăn nuôi;

QCKT môi trường vừa là công cụ kỹ thuật, vừa là công cụ pháp lý để kiểm soát ô nhiễm. Đây là công cụ để xác định chất lượng môi trường sống của con người, xác định mức độ ô nhiễm đối với từng thành phần môi trường cụ thể, xác định các biện pháp ngăn chặn và khắc phục tình trạng môi trường bị ô nhiễm, giúp cho các chủ thể có nhu cầu khai thác, sử dụng các thành phần môi trường biết được phạm vi, giới hạn mà họ được phép tác động đến môi trường cũng như biết được họ đang sống trong điều kiện môi trường như thế nào [76], do đó, việc ban hành và áp dụng hệ thống QCKT là một trong những hình thức pháp lý quan trọng nhất để KSONMTN. Tuy nhiên, thực tiễn xây dựng và áp dụng quy chuẩn kỹ thuật liên quan đến KSONMTN vẫn còn một số vướng mắc, hạn chế:

Thứ nhất, khi xây dựng các quy chuẩn kỹ thuật này, khía cạnh KSONMTN ít được cân nhắc. Thứ nhất, thực tế về điều kiện công nghệ ở nước ta có thể cho phép xử lý nước thải đạt tới tiêu chuẩn quy chuẩn đề ra hay không chưa được đưa vào để xem xét. Thứ hai, hiện một nguồn nước mặt được sử dụng cho nhiều chức năng, tiếp nhận nhiều nguồn nước thải, chịu sự kiểm soát của nhiều cơ quan với các tiêu chuẩn, quy chuẩn khác nhau. Nguồn nước đó có thể có khả năng hấp phụ và tự làm sạch đáp ứng với tiêu chuẩn xả thải của một nguồn ô nhiễm, nhưng khi phải tiếp nhận nhiều nguồn, khả năng hấp phụ và tự làm sạch của nguồn đó không đủ và dòng sông sẽ bị ô nhiễm [53, tr.81]. Ví dụ trường hợp ô nhiễm nước tại kênh T11, huyện Tiên Du, tỉnh Bắc Ninh. Dòng kênh T11 có chiều dài toàn tuyến khoảng 4.000m, nằm cạnh KCN Đại Đồng - Hoàn Sơn, huyện Tiên Du, tỉnh Bắc Ninh vốn được dùng để dẫn nước tưới tiêu, phục vụ sản xuất nông nghiệp, chảy qua địa bàn nhiều xã trong huyện Tiên Du nhưng nhiều năm nay đã bị "bức tử" bởi sự ô nhiễm. Dòng nước màu đen hôi thối, khiến cho cuộc sống và canh tác hoa màu của người dân nơi đây bị ảnh hưởng nghiêm trọng [83]. Kênh T11 có các nguồn xả thải chính là nước thải sinh hoạt của người dân và nước thải tại một số nhà máy nằm trong và ngoài KCN Đại Đồng - Hoàn Sơn. Khu công nghiệp này có khoảng 100 doanh nghiệp đang

hoạt động. Mặc dù KCN Đại Đồng - Hoàn Sơn có hệ thống xử lý nước thải, nhưng do phải tiếp nhận tổng lượng thải từ cả khu công nghiệp lẫn cộng đồng dân cư nên dòng kênh đã bị ô nhiễm nghiêm trọng.

Thứ hai, các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia hiện nay còn tồn tại điểm yếu là chưa chú ý đến yêu cầu về chất lượng nước của các nguồn nước địa phương. Chúng có thể cung cấp sự bảo vệ quá mức đối với một vài đoạn sông ở thượng nguồn hoặc nơi có ít nguồn xả thải, nhưng lại không bảo vệ đủ mức đối với các đoạn sông khác ở hạ lưu hoặc nơi tập trung nhiều nguồn thải. Ở khu vực có nhiều nguồn thải, việc tuân thủ quy chuẩn của tất cả các cơ sở không bảo đảm nguồn nước ở nơi đó được bảo vệ do chưa có tính đến tác động tích lũy, cộng dồn của các tác nhân xả thải. Một ví dụ điển hình là việc nuôi cá lồng bè trên các sông hoặc vùng ven biển. Ở đảo Cát Bà, việc phát triển nuôi cá lồng bè đã gây ô nhiễm nước biển Cát Bà, một phần do thức ăn cho cá dư thừa và một phần do nước thải sinh hoạt của các lao động di cư đến, các quán hàng xả thẳng xuống nước cộng thêm dầu và nước la canh từ các tàu bè. Các chỉ số chất lượng nước và các chỉ số đa dạng loài đều cho thấy chất lượng nước và chất lượng hệ sinh thái cũng như cảnh quan đảo Cát Bà đã xuống cấp nghiêm trọng [53, tr.82]. Tham khảo quy định của Luật Nước sạch năm 1972 của Hoa Kỳ, ngoài quy định về tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ, Luật quy định chi tiết về tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước của vùng nước tiếp nhận. Căn cứ hướng dẫn của Cục Bảo vệ môi sinh (USEPA), các bang sẽ xây dựng các tiêu chuẩn chất lượng nước cho các vùng nước trong bang mình dựa trên đặc thù của từng bang, được USEPA xem xét và phê chuẩn. Các tiêu chuẩn chất lượng nước được thể hiện dưới dạng các con số, bao gồm tiêu chuẩn (nồng độ, thời gian, tần suất,…) cho phép của một chất ô nhiễm cụ thể và độ độc tổng thể của dòng thải (kết hợp của nhiều chất ô nhiễm khác nhau). Luật cũng cho phép các bang xây dựng tiêu chuẩn riêng cho một vùng nước xác định, khi các yếu tố như động thực vật, thành phần hóa học của nước tại đây có khác biệt lớn so với khi xây dựng tiêu chuẩn chung [148]. Việt Nam hiện đang thiếu vắng hoàn toàn một hệ thống quy chuẩn như vậy.

Thứ ba, các địa phương chưa chú trọng đến việc xây dựng quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước phù hợp với điều kiện tự nhiên-kinh tế-xã hội của mỗi địa phương. Hiện nay, Bộ TN&MT đã ban hành 05 quy chuẩn kỹ thuật địa phương áp dụng trên địa bàn Thủ đô Hà Nội theo quy định của Luật Thủ đô, ngoài ra rất ít địa phương đã ban hành quy chuẩn kỹ thuật về môi trường nước của địa phương: Hiện nay chỉ có tỉnh Hưng Yên ban hành 02 quy chuẩn kĩ thuật (QCĐP 01:2019/HY - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải sinh hoạt; QCĐP 02:2019/HY - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải công nghiệp) và tỉnh Ninh Bình (QCĐP 01:2020/NB - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải công nghiệp). Như đã nêu ở trên, các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia có thể không đáp ứng nhu cầu KSONMTN của từng địa phương, do đó quy chuẩn kỹ thuật địa phương giữ vai trò quan trọng làm căn cứ để cấp phép xả thải, giám sát chất lượng nước và nước thải, tuy nhiên chưa nhận được sự quan tâm đúng mức.

3.4. Thực trạng các quy định về thông tin môi trường nước

3.4.1. Thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường nước

Hệ thống thông tin môi trường là một hệ thống đồng bộ theo một kiến trúc tổng thể bao gồm con người, máy móc thiết bị, kỹ thuật, dữ liệu và các chương trình làm nhiệm vụ thu nhận, xử lý, lưu trữ và phân phối thông tin về môi trường cho người sử dụng trong một môi trường nhất định (khoản 18, Điều 3, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10]. Đối với hoạt động KSONMTN, việc xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường nước có ý nghĩa rất quan trọng trong kiểm tra, giám sát tình trạng môi trường nước theo từng giai đoạn, làm căn cứ để đánh giá quy hoạch, kế hoạch bảo vệ môi trường nước và đề xuất cải thiện môi trường nước.

Luật BVMT năm 2020 đã quy định nội dung thông tin môi trường liên quan đến KSONMTN bao gồm: thông tin về nước thải; thông tin về quyết định phê duyệt kết quả thẩm định, báo cáo đánh giá tác động môi trường; thông tin về chỉ tiêu thống kê môi trường, chất lượng môi trường, ô nhiễm môi trường (khoản 1, Điều 114, Luật BVMT năm 2020) [21]. Luật BVMT năm 2020 cũng quy định về trách nhiệm thu nhận, lưu trữ, quản lý thông tin về môi trường (khoản 2, Điều

114, Luật BVMT năm 2020); trách nhiệm cung cấp, công khai thông tin về môi trường (khoản 3, Điều 114, Luật BVMT năm 2020).

Để cụ thể hóa các quy định về thu thập, phát triển cơ sở dữ liệu về môi trường nước, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/06/2017 về thu thập, quản lý, khai thác và sử dụng thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường; Bộ TN&MT ban hành Thông tư số 32/2018/TT-BTNMT ngày 26/12/2018 quy định thu thập thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường phục vụ lưu trữ, bảo quản, công bố, cung cấp và sử dụng. Theo Điều 4, Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/06/2017, thông tin, dữ liệu về môi trường nước cần thu thập bao gồm [7]:

- Số lượng, chất lượng nước mặt, nước dưới đất;
- Số liệu điều tra khảo sát địa chất thủy văn;
- Các dữ liệu về khai thác, sử dụng tài nguyên nước và xả nước thải vào nguồn nước;
- Quy hoạch các lưu vực sông, quản lý, khai thác, bảo vệ các nguồn nước trong nước và liên quốc gia;
- Kết quả cấp, gia hạn, thu hồi, điều chỉnh giấy phép thăm dò, khai thác, sử dụng tài nguyên nước; giấy phép xả nước thải vào nguồn nước; trám lấp giếng khoan không sử dụng;
- Các dữ liệu về các yếu tố ảnh hưởng đến tài nguyên nước; - Hồ sơ kỹ thuật của các trạm, công trình quan trắc tài nguyên nước; - Các dữ liệu về danh mục các lưu vực sông.

Về trách nhiệm thu thập dữ liệu TNN, Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/6/2017 quy định các Bộ, ngành có liên quan đến thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường và UBND cấp tỉnh phê duyệt và chỉ đạo triển khai thực hiện kế hoạch hàng năm: thu thập, tập hợp thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường; thu thập, cập nhật thông tin mô tả về thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường (Điều 10, Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/6/2017) [7].

Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Quyết định số 2178/QĐ-TTg ngày 21/12/2020 phê duyệt Đề án "Hoàn thiện cơ sở dữ liệu tài nguyên và môi trường

kết nối liên thông với các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu của các bộ, ngành, địa phương", mục tiêu đến năm 2025 đạt được 100% cơ sở dữ liệu quốc gia về tài nguyên và môi trường tạo nền tảng Chính phủ điện tử được hoàn thành và kết nối, chia sẻ trên toàn quốc; tạo lập môi trường, điều kiện cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân, cộng đồng hoạt động điều tra, khảo sát, đo đạc, quan trắc, thu nhận, triển khai xây dựng hạ tầng dữ liệu số, cung cấp dịch vụ số… về tài nguyên và môi trường [28].

Đối với thông tin về TNN, đến nay đã xây dựng một số cơ sở dữ liệu TNN như: CSDL cấp phép nước mặt, CSDL cấp phép xả nước thải vào nguồn nước, CSDL sử dụng nước và xả nước thải vào nguồn nước trên Bắc bộ, cơ sở dữ liệu về kết quả điều tra, đánh giá về TNN, CSDL theo dõi và quản lý diễn biến nguồn nước mặt, nước dưới đất và hoạt động khai thác, sử dụng nước, xả thải vào nguồn nước phục vụ giám sát việc tuân thủ giấy phép tài nguyên nước và công tác chỉ đạo điều hành. Tuy nhiên, các cơ sở dữ liệu này được xây dựng từ 2006 đến 2007 chưa đảm bảo các tiêu chuẩn về cơ sở dữ liệu và công tác cập nhật cơ sở dữ liệu không thường xuyên, liên tục. Đã xây dựng một số cơ sở dữ liệu quan trắc môi trường cho một số lưu vực sông hoặc một số khu vực như: cơ sở dữ liệu quan trắc nước xuyên biên giới Việt Nam-Trung Quốc, cơ sở dữ liệu quan trắc tài nguyên nước Mê Kông, cơ sở dữ liệu quan trắc hồ chứa lưu vực sông Vu Gia Thu Bồn và sông Cả, cơ sở dữ liệu quan trắc nước mặt sông Cửu Long, cơ sở dữ liệu quan trắc Hồ chứa thủy điện lưu vực sông Hồng, cơ sở dữ liệu quan trắc hồ chứa của các hồ thuộc Quy trình vận hành liên hồ chứa 11 lưu vực sông [86].

Theo thống kê của Tổng cục Môi trường, về công tác quản lý CSDL về KSONMTN, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hiện đang quản lý nhiều loại hình thông tin, dữ liệu về môi trường nước như sau [69]:

1) Bảo vệ môi trường nước sông: Bao gồm dữ liệu về quy hoạch môi trường cảnh quan lưu vực sông, quy hoạch mục đích sử dụng nước, quy hoạch TNN. CSDL này đang được hoàn thiện và quản lý có hệ thống tại Tổng cục Môi trường và Cục Quản lý tài nguyên nước.

2) Dữ liệu về kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông: Bao gồm các dữ liệu về nguồn gây ô nhiễm sông; tải lượng các chất trên sông; quan trắc môi trường nước các sông; đánh giá sức chịu tải, khả năng tiếp nhận nước thải các sông; tình trạng xử lý, cải thiện môi trường nước các sông; công bố thông tin, dữ liệu bảo vệ môi trường các sông.

- Dữ liệu được quản lý tại các đơn vị trực thuộc Tổng cục Môi trường, chưa có hệ thống dữ liệu thống nhất trên toàn quốc, trừ dữ liệu về quan trắc môi trường nước và dữ liệu nguồn thải đang triển khai thực hiện.
- Một số dữ liệu hiện chưa có thông tin trên phạm vi toàn quốc (tải lượng; sức chịu tải; khả năng tiếp nhận nước thải các sông,…), phần lớn được thực hiện trên các lưu vực sông lớn ở các thời điểm khác nhau.
- Chưa hình thành các chương trình kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông thường xuyên, dẫn đến dữ liệu không được cập nhật liên tục theo không gian và thời gian.

3) Dữ liệu môi trường nguồn nước hồ, ao, kênh, mương, rạch: Hiện chưa có cơ sở dữ liệu.

4) Dữ liệu môi trường hồ chứa nước phục vụ mục đích thủy lợi, thủy điện: Do Tổng cục Thủy lợi vận hành, quản lý.

Thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường nước có vai trò quyết định trong hoạt động KSONMTN vì không có thông tin chính xác thì không thể đưa ra kế hoạch, chiến lược BVMTN; các biện pháp, công cụ KSONTMN và không thể ứng phó kịp thời khi có sự cố ONMTN. Tuy vậy, việc triển khai thu thập, xây dựng CSDL thông tin môi trường nước cũng gặp một số vướng mắc, khó khăn:

Thứ nhất, mặc dù CSDL liên quan đến KSONMTN được thu thập khá phong phú nhưng chủ yếu phục vụ nhu cầu quản lý của từng đơn vị riêng lẻ, chưa có sự liên thông, liên kết, vừa thừa lại vừa thiếu. Như đã thống kê ở trên, hiện có tới 3 cơ quan cùng quản lý CSDL về môi trường nước: Tổng cục Môi trường, Cục Quản lý tài nguyên nước, Tổng cục Thủy lợi. Đó là chưa kể đến một số CSDL thông tin, dữ liệu có liên quan như cấp nước sinh hoạt nông thôn, quản lý nước dùng cho nuôi trồng và chế biến thủy sản (Bộ NN&PTNT quản lý); chất

lượng nước uống, tiêu chuẩn chất lượng nước uống (Bộ Y tế). Nhiều CSDL rất quan trọng với KSONMTN là tải lượng các chất trên sông, đánh giá sức chịu tải, khả năng tiếp nhận nước thải các sông thì không có CSDL trên phạm vi toàn quốc, chỉ có trên các lưu vực sông lớn ở các thời điểm khác nhau, không có dữ liệu được cập nhật liên tục theo không gian và thời gian. Như tác giả đã phân tích, ngoài quy chuẩn kỹ thuật chất lượng nước thì khả năng chịu tải của nguồn nước tiếp nhận là căn cứ hết sức quan trọng để cấp giấy phép môi trường, tránh trường hợp nước thải xử lý đạt tiêu chuẩn nhưng sức chịu tải của môi trường lại không đủ vẫn dẫn đến ONMTN. Việc thiếu hẳn các CSDL quan trọng này ảnh hưởng rất lớn đến công tác quản lý, kiểm soát nguồn thải vào MTN.

Thứ hai, Trong Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14/6/2017 của Chính phủ đã quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ TN&MT, các bộ, ngành, địa phương về thu thập, quản lý, kết nối, chia sẻ và sử dụng thông tin dữ liệu TN&MT; Bộ TN&MT đã ban hành Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022 hướng dẫn chi tiết về yêu cầu kết nối, chia sẻ, liên thông giữa các CSDL môi trường quốc gia, Bộ, cơ quan ngang Bộ và cấp tỉnh đối với hệ thống thông tin môi trường (Điều 58, Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT) [2]; nhưng hiện chưa có lộ trình triển khai và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan để thực thiện, CSDL vẫn được xây dựng theo yêu cầu riêng của từng cơ quan, đơn vị quản lý dẫn đến không thống nhất về yêu cầu, cấu trúc, cách thức thu thập dữ liệu. Ngoài ra, CSDL về môi trường nói chung, môi trường nước nó riêng rất lớn, cần phải xây dựng, kết nối đồng bộ ở Trung ương và địa phương nhưng chưa được các cấp quan tâm đúng mức, nguồn lực phân bổ cho xây dựng CSDL còn hạn chế nên gặp rất nhiều khó khăn trong việc xây dựng, kết nối, chia sẻ dữ liệu, chưa phát huy được hiệu quả [89]. Bên cạnh đó, việc xây dựng CSDL thường triển khai theo chương trình, nhiệm vụ, nên khi kết thúc chương trình thì CSDL đã có không được cập nhật, bổ sung, dẫn đến hiệu quả khai thác kém.

Thứ ba, ở cấp độ địa phương việc quản lý CSDL môi trường ở Việt Nam vẫn còn bị phân chia theo chức năng quản lý hành chính chứ không quản lý theo lưu vực. Ví dụ với các ao hồ Hà Nội, việc quản lý được phân công theo chức

năng. Với các hồ có chức năng tiếp nhận nước thải, do Sở Xây dựng, nơi chịu trách nhiệm về hệ thống thoát nước Hà Nội có một bộ số liệu riêng. Sở NN&PTNT của Hà Nội có số liệu về các hồ còn có chức năng nuôi cá. Sở TN&MT sẽ có số liệu về các hồ liên quan tới cảnh quan. Như vậy mặc dù mỗi cơ quan chức năng có thể có số liệu về hồ của mình, nhưng không có bộ số liệu chung và đặc biệt không có cả số liệu nền liên quan tới hồ như độ sâu, mực nước, chất lượng nước, chất lượng hệ sinh thái theo thời gian. Vì vậy, khi có sự cố xảy ra như việc cá chết hàng loạt ở hồ Tây năm 2016, các cơ quan chức năng không thể xác định nhanh chóng và chuẩn xác các lý do [53, tr.76].

3.4.2. Công khai thông tin về môi trường nước

Công khai, minh bạch trong thông tin môi trường có ý nghĩa lớn trong công tác BVMT nói chung, KSONMTN nói riêng. Mục đích công khai thông tin môi trường là đảm bảo quyền được thông tin về môi trường của người dân. Đây là cơ sở để cộng đồng dân cư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình cũng như thực hiện các quyền tham vấn, giám sát, khiếu nại, tố cáo liên quan đến hoạt động KSONMTN. Việc công khai, minh bạch đầy đủ các thông tin môi trường sẽ giúp cho người dân và doanh nghiệp dễ dàng tiếp cận, đồng thời chú trọng đổi mới hình thức thực hiện theo quy định của pháp luật và phù hợp với tình hình địa phương. Ngoài ra, công khai thông tin môi trường sẽ giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như tổ chức, cá nhân liên quan nhận được những báo cáo chính thức về thông tin môi trường thuộc đối tượng bị quản lý hoặc đối tượng có ảnh hưởng đến đời sống cộng đồng, qua đó đảm bảo hiệu quả công tác bảo vệ môi trường cũng như bảo vệ quyền lợi của cộng đồng dân cư [68]. Nội dung về công khai thông tin về môi trường trong hoạt động KSONMTN bao gồm các quy định về: i) Quyền được tiếp cận thông tin của cộng đồng; ii) Nghĩa vụ công khai thông tin của cơ quan, tổ chức; iii) Tham vấn cộng đồng trong công tác KSONMTN và iv) Giám sát việc thực thi pháp luật KSONMTN.

Quyền được tiếp cận thông tin

Quyền được tiếp cận thông tin về môi trường của cộng đồng được đề cập trong Điều 159, Luật BVMT năm 2020 về quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư trong BVMT, cụ thể:

- Đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có quyền yêu cầu chủ dự án đầu tư, cơ sở cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; tổ chức tìm hiểu thực tế về công tác bảo vệ môi trường của dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp; thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về thông tin cung cấp.
- Đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có quyền yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước có liên quan cung cấp kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý đối với dự án đầu tư, cơ sở đó, trừ trường hợp các thông tin này thuộc bí mật nhà nước, bí mật của doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

So với quy định của Luật BVMT năm 2014, quy định của Luật BVMT năm 2020 đã bổ sung thêm nội dung cơ quan quản lý nhà nước về môi trường các cấp có trách nhiệm xây dựng hệ thống trực tuyến tiếp nhận, xử lý, trả lời phản ánh, kiến nghị của tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư về bảo vệ môi trường (khoản 5, Điều 159, Luật BVMT năm 2020), thể hiện sự chuyên nghiệp hóa, hướng tới phục vụ cộng đồng và ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý chất lượng môi trường [21].

Để cụ thể hóa quyền tiếp cận thông tin về môi trường của cộng đồng, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định việc cung cấp thông tin môi trường theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân được thực hiện qua các hình thức sau: i) thông qua dịch vụ công trực tuyến, dịch vụ dữ liệu số; ii) theo thỏa thuận giữa tổ chức, cá nhân với cơ quan quản lý thông tin môi trường; iii) các hình

thức khác theo quy định của pháp luật về tiếp cận thông tin (Điều 101, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10].

Nghĩa vụ công khai thông tin của cơ quan, tổ chức

Điều 102, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định nghĩa vụ công khai thông tin môi trường của các chủ thể, một số nội dung liên quan đến KSONMTN bao gồm [10]:

- UBND tỉnh thực hiện công khai thông tin về các nguồn thải vào môi trường nước mặt và các nguồn có nguy cơ gây ra sự cố môi trường trên địa bàn; kết quả quan trắc chất lượng nước mặt, nước dưới đất, nước biển, trầm tích, môi trường thủy sinh của nguồn nước mặt.
- Cơ quan thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, cơ quan cấp giấy phép môi trường thực hiện công khai quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, giấy phép môi trường.
- Chủ dự án đầu tư, cơ sở, chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh hạ tầng khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp thực hiện công khai báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt kết quả thẩm định, giấy phép môi trường, kết quả quan trắc tự động và định kỳ nước thải.
- Cơ quan cấp giấy phép môi trường thực hiện công khai báo cáo đề xuất cấp giấy phép môi trường theo quy định.
- Bộ TN&MT kết quả quan trắc chất lượng nước mặt, nước dưới đất, nước biển, trầm tích, môi trường thủy sinh của nguồn nước mặt.

Hình thức công khai là công bố trên trang thông tin điện tử, đặt bảng thông tin ở vị trí thuận lợi cho người dân theo dõi. Thời điểm và thời hạn công khai thông tin tùy theo loại hình thông tin.

Tham vấn cộng đồng trong thực hiện pháp luật KSONMTN

Luật BVMT năm 2020 quy định việc thực hiện báo cáo ĐMC, ĐTM phải tiến hành tham vấn cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp của dự án (Điều 27, Điều 32, Điều 33) [21]. Kết quả tham vấn là một trong những nội dung chính của báo cáo ĐMC, ĐTM. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết các hình thức lấy ý kiến tham vấn bao gồm i)

Tham vấn thông qua đăng tải trên trang thông tin điện tử; (ii) Tham vấn bằng tổ chức họp lấy ý kiến và (iii) Tham vấn bằng văn bản (khoản 3, Điều 26, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10]. Chủ dự án có trách nhiệm tổng hợp trung thực, thể hiện đầy đủ các ý kiến, kiến nghị của đối tượng được tham vấn; tiếp thu, giải trình kết quả tham vấn và hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường trước khi trình cấp có thẩm quyền thẩm định; chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung và kết quả tham vấn trong báo cáo đánh giá tác động môi trường.

Ngoài ra, trong trình tự, thủ tục cấp giấy phép môi trường, Luật BVMT năm 2020 cũng quy định cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép môi trường có trách nhiệm tham vấn ý kiến của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trước khi cấp giấy phép (điểm b, khoản 2, Điều 43, Luật BVMT năm 2020) [21].

Giám sát việc thực thi pháp luật về KSONMTN

Luật BVMT năm 2020 quy định về chức năng giám sát việc thực thi pháp luật về môi trường của cộng đồng như sau:

- Đối với cộng đồng dân cư: Đại diện cộng đồng dân cư có quyền tham gia đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp; thực hiện biện pháp để bảo vệ quyền và lợi ích của cộng đồng dân cư theo quy định của pháp luật (khoản 3, Điều 159, Luật BVMT năm 2020) [21].
- Đối với các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp: được cung cấp và yêu cầu cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật; tham vấn đối với dự án đầu tư có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ dự án đầu tư, cơ sở có liên quan theo quy định của pháp luật; tham gia hoạt động kiểm tra về bảo vệ môi trường tại dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường (khoản 2, Điều 158, Luật BVMT năm 2020) [21].

Tồn tại, hạn chế trong quy định về công khai, minh bạch thông tin môi trường nước

Thứ nhất, chưa làm rõ khái niệm "đại diện cộng đồng dân cư". Luật BVMT năm 2020 và các văn bản hướng dẫn nhiều lần nhắc đến vai trò của đại diện cộng đồng dân cư trong khi thực hiện các quyền tiếp cận thông tin, tham vấn và giám sát, nhưng không làm rõ ai là người đại diện cho cộng đồng dân cư. Điều 50, Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 có quy định về đại diện cộng đồng dân cư như sau: "(1) cộng đồng dân cư có thể lựa chọn tổ chức hoặc cá nhân làm người đại diện cộng đồng dân cư thông qua cuộc họp toàn thể hoặc đại diện hộ gia đình trong cộng đồng dân cư; (2) tổ chức, cá nhân chấp thuận làm người đại diện của cộng đồng dân cư có trách nhiệm thực hiện những hoạt động trong phạm vi được cộng đồng ủy quyền và chịu trách nhiệm trước cộng đồng dân cư và pháp luật về những hoạt động của mình", tuy nhiên Nghị định này đã hết hiệu lực thi hành.

Thứ hai, chưa làm rõ khái niệm "bí mật nhà nước". Khoản 2, Điều 159, Luật BVMT năm 2020 quy định đại diện cộng đồng dân cư có quyền yêu cầu cơ quan chức năng cung cấp thông tin nhưng "…trừ trường hợp các thông tin này thuộc bí mật nhà nước, bí mật của doanh nghiệp" [21]. Khoản 1, Điều 2, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 quy định: "Bí mật nhà nước là thông tin có nội dung quan trọng do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xác định căn cứ vào quy định của Luật này, chưa công khai, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc". Bí mật nhà nước được quy định cả thông tin về tài nguyên và môi trường, theo đó "Thông tin về tài nguyên và môi trường bao gồm tài nguyên nước, môi trường, địa chất, khoáng sản, khí tượng thủy văn, đất đai, biển, hải đảo, đo đạc và bản đồ" (khoản 6, Điều 7, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018). Quy định hiện hành chưa giải thích cụ thể tiêu chí, điều kiện nào thì thông tin môi trường được xác định là bí mật nhà nước, dẫn đến việc xác định hoàn toàn dựa trên ý chí chủ quan của cơ quan có thẩm quyền. Điều này có thể dẫn đến hạn chế quyền tiếp cận thông tin của cộng đồng khi cơ

quan có thẩm quyền tuyên bố một thông tin là bí mật nhà nước và không được phép công khai.

Thứ ba, trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước liên quan đến công khai thông tin môi trường chưa được làm rõ. Mặc dù Luật BVMT năm 2020 quy định người dân có quyền được biết thông tin về dự án và được tham gia quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường cũng như giám sát các vấn đề môi trường, nhưng thực tế cho thấy, số lượng người dân biết đến dự án trước khi xây dựng không nhiều, thậm chí chỉ các đơn vị quản lý mới có thông tin. Lấy ví dụ sự cố dầu thải bẩn làm ô nhiễm nước Sông Đà năm 2019, mặc dù ảnh hưởng trực tiếp đến hàng chục vạn người dân Thủ đô nhưng họ lại là đối tượng được biết thông tin sau cùng, khi sự cố xảy ra mới có cảnh báo và bản thân người dân cũng không biết nên gọi đến cơ quan, đơn vị nào để xác minh vấn đề và ai sẽ là đối tượng chịu trách nhiệm cho các sự cố môi trường xảy ra do chậm trễ về công khai thông tin hoặc thông tin công khai không chính xác [68].

Thứ tư, về các quy định về tham vấn, giám sát. Quy định về đánh giá kết quả BVMT đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ mới chỉ dừng ở việc cộng đồng được quyền tham gia đánh giá kết quả nhưng chưa quy định sử dụng kết quả đánh giá cũng như trách nhiệm của cơ quan tiếp nhận đánh giá [107].
Mặc dù luật BVMT đã quy định việc tham vấn cộng đồng trong quá trình lập báo cáo ĐMC, ĐTM, tuy nhiên, đối với ĐMC không quy định cụ thể cách thức, nội dung tham vấn cộng đồng; quy định về ĐTM có chỉ rõ trong trường hợp ý kiến tham vấn, kiến nghị không được tiếp thu, chủ dự án đầu tư phải giải trình đầy đủ, rõ ràng. Tuy nhiên lại không có chế tài xử lý nếu chủ dự án không tiếp thu ý kiến tham vấn của cộng đồng.

3.5. Thực trạng các quy định về quan trắc môi trường nước

Quan trắc môi trường là việc theo dõi liên tục, định kỳ, đột xuất, có hệ thống về thành phần môi trường, các nhân tố tác động đến môi trường, chất thải nhằm cung cấp thông tin đánh giá hiện trạng môi trường, diễn biến chất lượng môi trường và tác động xấu đến môi trường (Khoản 25, Điều 3, Luật BVMT năm 2020) [21]. Hệ thống quan trắc môi trường quốc gia bao gồm 05 bộ phận:

1) mạng lưới quan trắc môi trường quốc gia; 2) mạng lưới môi trường cấp tỉnh; 3) quan trắc môi trường phục vụ quản lý ngành, lĩnh vực; 4) quan trắc môi trường tại dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp và 5) quan trắc đa dạng sinh học tại khu bảo tồn thiên nhiên. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 90/QĐ-TTg ngày 12/01/2016 phê duyệt quy hoạch mạng lưới quan trắc tài nguyên và môi trường quốc gia giai đoạn 2016 - 2025, tầm nhìn 2030.

Về nội dung KSONMTN, Luật BVMT năm 2020 đã quy định thành phần môi trường phải được quan trắc đã bao gồm môi trường nước mặt, nước dưới đất và nước biển (Điều 108, Luật BVMT năm 2020) [21]. Luật TNN năm 2012 quy định trách nhiệm thực hiện quan trắc môi trường nước như sau:

- Bộ TN&MT: Quan trắc, giám sát về số lượng, chất lượng nguồn nước, hoạt động khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước đối với các nguồn nước liên tỉnh, liên quốc gia.
- UBND cấp tỉnh: quan trắc, giám sát về số lượng, chất lượng nguồn nước, hoạt động khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước đối với các nguồn nước nội tỉnh; giám sát TNN theo phân cấp;
- UBND huyện, xã: phối hợp với cơ quan, tổ chức quản lý trạm quan trắc, đo đạc, giám sát TNN, công trình thăm dò, khai thác nước, xả nước thải vào nguồn nước để bảo vệ các công trình này.
- Tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước có trách nhiệm quan trắc, giám sát việc khai thác, sử dụng nước và xả nước thải của mình theo quy định.

Luật BVMT năm 2020 cũng quy định chi tiết về quan trắc nước thải, bao gồm quy định về đối tượng phải quan trắc nước thải tự động, liên tục và đối tượng phải quan trắc nước thải định kỳ (Điều 111, Luật BVMT năm 2020) [21]. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết về đối tượng phải quan trắc nước thải; thông số, lộ trình thực hiện quan trắc nước thải tự động, liên tục; thời gian và tần suất quan trắc nước thải định kỳ (Điều 97, Nghị

định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10]. Về trách nhiệm quản lý nhà nước, Sở TN&MT địa phương có trách nhiệm:

- Giám sát dữ liệu quan trắc nước thải tự động, liên tục; đánh giá kết quả quan trắc nước thải tự động, liên tục theo giá trị trung bình ngày (24 giờ) của các kết quả đo và so sánh với giá trị tối đa cho phép các thông số ô nhiễm theo quy chuẩn kỹ thuật về chất thải; theo dõi, kiểm tra việc khắc phục trong các trường hợp: dữ liệu quan trắc bị gián đoạn; phát hiện thông số giám sát vượt quy chuẩn kỹ thuật môi trường quy định và đề xuất biện pháp xử lý theo quy định;
- Tổng hợp, truyền số liệu quan trắc nước thải tự động, liên tục trên địa bàn tỉnh về Bộ Tài nguyên và Môi trường theo quy định và khi được yêu cầu.

Thực tiễn cho thấy, mặc dù các chương trình quan trắc môi trường nước mặt ở cấp độ quốc gia tại các lưu vực sông và vùng kinh tế trọng điểm do Tổng cục Môi trường được giao thực hiện theo Quy hoạch mạng lưới quan trắc tài nguyên và môi trường quốc gia được Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 90/QĐ-TTg ngày 12/01/2016 những năm qua mới chỉ được thực hiện với tần suất thấp, 3 - 6 lần/1 năm. Do kinh phí còn hạn hẹp, đến nay các chương trình trắc quốc gia vẫn chưa thực hiện quan trắc đầy đủ các điểm quan trắc đã được quy hoạch giai đoạn 2016-2020 đó chưa phủ trùm được các khu vực quan trắc có tính chất liên vùng, liên tỉnh trên cả nước, các điểm nóng về môi trường, các điểm ô nhiễm xuyên biên giới [89].

Ngoài ra, công tác quan trắc định kỳ ở địa phương được thực hiện nhìn chung còn chưa đầy đủ cả về mật độ điểm, thông số và tần suất quan trắc theo mạng lưới quan trắc đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Thậm chí, có đến gần 20 địa phương còn chưa có chương trình quan trắc tổng thể được cấp có thẩm quyền phê duyệt, ban hành để làm căn cứ thực hiện quan trắc định kì hàng năm. Một số địa phương chưa thực sự quan tâm, chú trọng đến công tác quan trắc môi trường trong khi một số địa phương khác rất quan tâm đến công tác này nhưng lại gặp khó khăn, hạn chế về nguồn vốn và ngân sách thực hiện [89].

Bên cạnh đó, công tác quan trắc môi trường nước hiện nay chưa hiệu quả do thiếu cơ sở dữ liệu về môi trường. Quan trắc chất lượng nước là tiền đề cho

công tác KSONMTN và là ngưỡng cần thiết để so sánh tính hiệu quả của công tác KSONTMN ở các vùng và các thời điểm khác nhau. Số liệu và thông tin quan trắc chất lượng nước là nền tảng cho các quá trình ra quyết định liên quan tới đầu tư, quản lý trong công tác KSONMTN. Số liệu quan trắc chất lượng nước giúp cho việc giải trình về các quyết định cũng như các biến cố về ô nhiễm nước được minh bạch. Quan trắc chất lượng nước giúp cho việc xác định trách nhiệm của các bên gây ô nhiễm, tạo nền tảng cho công tác tính toán đền bù thiệt hại cũng như mức độ chịu trách nhiệm của các bên. Do không có hệ thống thống kê về chất lượng nước một cách hệ thống trước đây cũng như hiện nay, rất khó theo dõi sự thay đổi của chất lượng nước của cả hệ thống nước của nước ta tốt lên hay xấu đi thế nào. Ngay những số liệu quan trắc hiện nay cũng không thật sự hệ thống mà chỉ mang tính cục bộ và thời vụ. Các ví dụ điển hình như chất lượng nước hồ Tây. Khi vụ việc cá chết hàng loạt xảy ra vào tháng 6/2016, các chỉ số chất lượng nước hồ Tây được nhiều cơ quan chức năng đưa ra đều là các số liệu khi sự cố xảy ra, không có sự so sánh giữa số liệu xảy ra đối với các năm trước đó, không có số liệu hệ thống về chất lượng nước hồ Tây [77]. Tương tự như vậy đối với vụ việc ô nhiễm biển miền Trung (2016) và ô nhiễm sông Thị Vải (2008).

3.6. Thực trạng các quy định về thanh tra, kiểm tra trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 3, Luật Thanh tra năm 2010) [17]. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định hoạt động thanh tra chuyên ngành về BVMT bao gồm: (i) Hoạt động thanh tra thường xuyên về BVMT là việc tổ chức thanh tra chấp hành pháp luật về BVMT đối với một tổ chức, cá nhân trong thời gian 03 năm liên tiếp nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi vi phạm pháp luật; giúp tổ chức, cá nhân thực hiện đúng quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và

(ii) Thanh tra đột xuất về bảo vệ môi trường (Điều 162, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10].

Cũng theo Luật BVMT năm 2020, hoạt động kiểm tra việc chấp hành pháp luật về BVMT là hoạt động kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp kiểm tra để giải quyết các thủ tục hành chính quy định tại Luật này (khoản 3, Điều 160) [21]. Hình thức kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường gồm cũng bao gồm kiểm tra định kỳ hoặc kiểm tra đột xuất: i) Hoạt động kiểm tra định kỳ được thực hiện theo kế hoạch do cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; ii) Hoạt động kiểm tra đột xuất không báo trước của cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường được thực hiện khi có căn cứ cho rằng tổ chức, cá nhân có dấu hiệu vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường hoặc do Bộ trưởng Bộ TN&MT, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định.

Để tránh chồng chéo giữa hoạt động thanh tra và kiểm tra của các cơ quan chức năng, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định kế hoạch kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường được lồng ghép trong quá trình xây dựng và phê duyệt kế hoạch thanh tra về BVMT; bảo đảm không chồng chéo với kế hoạch thanh tra, giữa kế hoạch kiểm tra của Bộ TN&MT và kế hoạch kiểm tra của UBND cấp tỉnh; trừ trường hợp kiểm tra, thanh tra đột xuất [khoản 4, Điều 163, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10].
Bộ TN&MT thống nhất chỉ đạo và tổ chức thực hiện kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường trên phạm vi cả nước, bảo đảm cơ chế phối hợp giữa các lực lượng thanh tra, kiểm tra (khoản 2, Điều 164, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022) [10].

So với quy định của Luật Thanh tra năm 2010 và Luật BVMT năm 2014, quy định về thanh tra, kiểm tra của Luật BVMT năm 2020 đã thể hiện nhiều điểm tiến bộ, cụ thể như sau:

Thứ nhất, quy định rõ trách nhiệm tổ chức và chỉ đạo thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường, quy định rõ trách nhiệm của Bộ TN&MT, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng trong thanh tra, kiểm tra. Bổ sung quy

định Chủ tịch UBND cấp huyện tổ chức kiểm tra, thanh tra về bảo vệ môi trường trên địa bàn quản lý; Chủ tịch UBND cấp xã tổ chức kiểm tra về bảo vệ môi trường đối với hộ gia đình, cá nhân và đối tượng thuộc thẩm quyền tiếp nhận đăng ký môi trường trên địa bàn quản lý.

Thứ hai, quy định một số nội dung đặc thù trong lĩnh vực BVMT như quy định thanh tra thường xuyên, thanh tra đột xuất không cần thông báo trước trong trường hợp đột xuất; quy định cụ thể số lần thanh tra không quá 01 lần/năm đối với với một tổ chức, cá nhân, trừ trường hợp thanh tra đột xuất.

Thứ ba, quy định về việc chuyển hồ sơ có dấu hiệu tội phạm về môi trường cho cơ quan có thẩm quyền đề điều tra, xử lý theo quy định của pháp luật.

Thứ tư, quy định rõ lực lượng Cảnh sát phòng, chống tội phạm về môi trường tiến hành kiểm tra đối với tổ chức, cá nhân khi có dấu hiệu hoạt động phạm tội, vi phạm pháp luật có liên quan đến tội phạm môi trường; khi có tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố hoặc có tin báo, phản ánh về vi phạm pháp luật liên quan đến tội phạm môi trường và thông tin cho cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường cùng cấp để phối hợp.

Hoạt động thanh tra, kiểm tra về MTN qua từng năm đều có những chuyển biến tích cực. Công tác thanh tra, kiểm tra đã được triển khai một cách thường xuyên, liên tục, có trọng tâm, trọng điểm, đạt được nhiều kết quả quan trọng, tạo được sự đồng thuận cao trong xử lý các cơ sở vi phạm pháp luật về môi trường, được dư luận và xã hội đồng tình, ủng hộ. Trong giai đoạn 2016 - 2020, ở cấp Trung ương đã tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với gần 3.000 cơ sở, KCN, CCN trên phạm vi cả nước, phát hiện và xử phạt đối với khoảng 1.400 tổ chức vi phạm với số tiền phạt hơn 200 tỷ đồng. Ở cấp địa phương cũng đã tiến hành hơn 2.100 cuộc thanh tra, kiểm tra về BVMT đối với khoảng 9.100 cơ sở, KCN, CCN, phát hiện và xử phạt vi phạm hành chính đối với 4.100 đối tượng với tổng số tiền lên tới gần 100 tỷ đồng [34, tr. 146].

Tuy nhiên, bên cạnh các kết quả đã đạt được, trong hoạt động thanh tra, kiểm tra về KSONMTN vẫn còn một số tồn tại như sau:

Thứ nhất, Luật BVMT năm 2020 quy định căn cứ để thanh tra, kiểm tra đột xuất là khi phát hiện cơ quan, tổ chức, cá nhân có dấu hiệu vi phạm pháp luật về BVMT; theo yêu cầu của việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng hoặc do Bộ trưởng Bộ TN&MT, Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định. Quy định này chưa thật sự rõ ràng vì Bộ trưởng Bộ TN&MT, Chủ tịch UBND cấp tỉnh cũng cần căn cứ vào đề xuất của cơ quan tham mưu hay đơn thư khiếu nại, tố cáo của người dân, doanh nghiệp để quyết định có thanh tra, kiểm tra đột xuất hay không. Cần có hướng dẫn chi tiết về các thủ tục, điều kiện tổ chức thanh tra, kiểm tra đột xuất, tránh hiện tượng lạm dụng quyền lực gây phiền nhiễu cho tổ chức, cá nhân.

Thứ hai, trên thực tế việc triển khai các đoàn thanh tra, kiểm tra còn chậm so với thời gian ghi trong kế hoạch, chất lượng một số báo cáo kết quả kiểm tra còn hạn chế. Bên cạnh đó, do chưa có cơ sở dữ liệu đầy đủ cùng với việc nắm bắt các thông tin dữ liệu của các đơn vị quản lý nhà nước về lĩnh vực TN&MT còn thiếu và yếu, dẫn đến việc đề xuất xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra hàng năm còn có một số nội dung chưa "đúng", "trúng" các vấn đề bức xúc, chưa có trọng tâm, trọng điểm [96].

Thứ ba, việc kiểm tra thực hiện các kết luận thanh tra, kiểm tra nói chung, nhất là việc theo dõi, đôn đốc các tổ chức chấp hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính chưa được các đơn vị quan tâm đúng mức dẫn đến các tổ chức, cá nhân có vi phạm chưa chấp hành triệt để nhưng không được xử lý theo quy định của pháp luật. Đặc biệt là việc trao đổi, cập nhật thông tin về tình trạng vi phạm pháp luật tài nguyên và môi trường giữa các cơ quan Trung ương và địa phương còn chậm, đã dẫn đến một số hành vi vi phạm nghiêm trọng pháp luật về tài nguyên và môi trường, nhất là lĩnh vực môi trường, khoáng sản và tài nguyên nước chưa được phát hiện và xử lý kịp thời, gây ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống kinh tế - xã hội, gây bức xúc trong dư luận…[96].

3.7. Thực trạng các quy định về xử lý vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

3.7.1. Xử lý vi phạm hành chính

Xử lý vi phạm hành chính trong KSONMTN được căn cứ chủ yếu tại các văn bản: Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật BVMT năm 2020; Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT, có hiệu lực từ ngày 25/8/2022; Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực TNN và khoáng sản; Nghị định số 04/2022/NĐCP ngày 06/01/2022 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai; TNN và khoáng sản; khí tượng thủy văn; đo đạc và bản đồ.

Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 đã bổ sung, hoàn thiện một số quy định như bổ sung quy định chi tiết về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT (Điều 5); bổ sung đối tượng áp dụng áp dụng xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (thêm đối tượng cá nhân, tổ chức trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam, tàu biển mang cờ quốc tịch Việt Nam có hành vi vi phạm) [11]. Các hành vi vi phạm bị xử lý liên quan đến KSONMTN bao gồm các quy định xử lý đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường; hành vi vi phạm các quy định về quản lý chất thải; các hành vi vi phạm các quy định về BVMT trong hoạt động du lịch và khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên; các hành vi vi phạm các quy định về thực hiện phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường.

Hình thức xử phạt bao gồm cảnh cáo, phạt tiền, ngoài ra tổ chức, cá nhân vi phạm có thể bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung như tước giấy phép môi trường, đình chỉ hoạt động có thời hạn và biện pháp khắc phục hậu quả như buộc khôi phục lại tình trạng môi trường ban đầu, buộc thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm môi trường. Mức phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT là 1.000.000.000 đồng đối với cá nhân và 2.000.000.000 đồng đối với tổ chức (Điều 4, Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022) [11].

Thực tiễn triển khai cho thấy quy định về xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực KOSNMTN vẫn còn nhiều tồn tại, vướng mắc, cụ thể như sau:

Thứ nhất, mức xử phạt vi phạm chưa tương xứng với mức độ thiệt hại của hành vi gây ONMTN. Mức phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT chỉ là 1.000.000.000 đồng đối với cá nhân và 2.000.000.000 đồng đối với tổ chức, mức phạt này không có gì thay đổi giữa Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 [11]. Thực tiễn cho thấy mức phạt này vẫn chưa đảm bảo tính răn đe, thậm chí có trường hợp cá nhân, pháp nhân chấp nhận nộp phạt để vi phạm. Ví như vụ việc Công ty Cổ phần Vedan Việt Nam xả thải trực tiếp xuống sông Thị Vải (tháng 10/2008) bị xử phạt hành chính 267 triệu đồng, trong khi phí BVMT truy thu với lượng nước thải đã xả trái phép là 127 tỷ đồng; buộc công ty phải đầu tư 33 triệu USD để nâng cấp công nghệ, bảo đảm nước thải đạt quy chuẩn môi trường [94]. Như vậy, số tiền truy thu và yêu cầu khắc phục hậu quả cao hơn nhiều so với mức xử phạt vi phạm hành chính. Một ví dụ khác là Công ty TNHH Delta Galil Việt Nam (hoạt động trong lĩnh vực dệt, nhuộm, may) tại Cụm công nghiệp Cát Trinh, xã Cát Trinh, huyện Phù Cát, Bình Định. Với hành vi không vận hành hệ thống xử lý nước thải, gây ONMTN được thực hiện trong một thời gian dài (từ năm 2016-2018), gây hậu quả nghiêm trọng nhưng tổng số tiền phạt mà Công ty phải nộp chỉ tối đa là 300 triệu vào tháng 9/2018 (căn cứ vào điểm q, khoản 3, Điều 13, Nghị định 155/2016/NĐ-CP "phạt tiền từ 250.000.000 đồng đến 300.000.000 đồng trong trường hợp thải lượng nước thải từ 1.600 m^3/ngày (24 giờ) đến dưới 1.800 m^3/ngày (24 giờ)). So với chi phí bỏ ra để vận hành hệ thống xử lý chất thải hóa học thì đây là một chi phí không đáng bận tâm. Vì chi phí để vận hành một hệ thống xử lý chất thải hóa học (nước thải nhuộm, nước thải xi mạ) khoảng từ 15.000 đồng đến 30.000 đồng/1m3. Với 1.800m3/ngày x 15.000 đ = 27 triệu/ 1 ngày x 30 ngày (ví dụ không vận hành 30 ngày) = 810 triệu. Nếu bị phát hiện thì chỉ bị phạt tối đa 300 triệu (bằng 11 ngày không vận hành), Công ty vẫn còn thu lợi 510 triệu cho 19 ngày không vận hành hệ thống xử lý chất thải nên sẵn sàng nộp phạt [42, tr.93].

Thứ hai, về chênh lệnh giữa mức xử phạt cho cá nhân và pháp nhân. Như đã làm rõ ở trên, mức phạt tiền tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT là 1.000.000.000 đồng đối với cá nhân và 2.000.000.000 đồng đối với pháp nhân, tuy nhiên không rõ căn cứ vì sao mức phạt cho pháp nhân lại gấp đôi cá nhân. Tác giả cho rằng nhà làm luật đánh giá pháp nhân có điều kiện về quy mô, tài chính nhiều hơn so với cá nhân nên mức xử phạt cao hơn. Tuy nhiên, căn cứ ra quyết định xử phạt là mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm và thiệt hại thực tế xảy ra chứ không phải là khả năng nộp phạt của chủ thể vi phạm.

Thứ ba, hệ thống văn bản về xử phạt vi phạm hành chính hiện có hai hệ thống cho lĩnh vực BVMT và TNN nên sẽ có độ vênh nhất định khi áp dụng. Ví dụ, Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định các hành vi vi phạm quy định về ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm nguồn nước với mức xử phạt từ 30.000.000 đ đến 250.000.000 đ (Điều 24, Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020) [8], tuy nhiên Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 đã quy định hành vi vi phạm trong hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu và sự cố chất thải, liên quan trực tiếp đến ONMTN, với mức xử phạt từ 5.000.000 đ đến 1.000.000.000 đ (Điều 39, Điều 40, Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022) [11].

Thứ tư, mặc dù đã có quy định về hình thức xử phạt bổ sung đình chỉ hoạt động có thời hạn 01 tháng đến 24 tháng đối với vi phạm hành chính về BVMT (Khoản 2, Điều 4, Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022) [11], tuy nhiên, việc áp dụng hình thức này còn hạn chế do những hệ lụy trong giải quyết công ăn, việc làm của người lao động tại cơ sở sản xuất kinh doanh.

Thứ năm, về tổ chức thi hành, việc thực hiện biện pháp cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính gặp nhiều khó khăn. Theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và các văn bản liên quan chưa có quy định hình thức cưỡng chế thi hành đối với hình thức xử phạt bổ sung và biện pháp khắc phục hậu quả như đình chỉ hoạt động có thời hạn, buộc khắc phục hậu quả, buộc di dời cơ sở gây ONMTN, buộc xây lắp công trình bảo vệ môi trường

theo quy định tại quyết định xử phạt vi phạm hành chính; hình thức cưỡng chế đối với đối tượng bị cưỡng chế nhưng không thực hiện quyết định cưỡng chế;…kéo theo khó khăn trong việc ban hành quyết định cưỡng chế của cơ quan có thẩm quyền, vì trong quyết định cưỡng chế phải ghi rõ biện pháp cưỡng chế được áp dụng. Do đó, đã làm xuất hiện hiện tượng tái phạm vi phạm lần 2 và lần 3 của các chủ thể vi phạm hành chính [42, tr.94]. Lấy ví dụ vụ việc Nhà máy mía đường - cồn Long Mỹ Phát, tỉnh Hậu Giang có hành vi xả nước thải ra sông Cái Lớn gây ô nhiễm nghiêm trọng năm 2019. Ngày 23/7/2019,

UBND tỉnh Hậu Giang đã ra Quyết định xử phạt Công ty TNHH Mía đường cồn Long Mỹ Phát 714 triệu đồng và hình phạt bổ sung là đình chỉ hoạt động 4,5 tháng kể từ ngày 23/7/2019. Tuy nhiên, theo Biên bản kiểm tra do Đội liên ngành kiểm tra về bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh lập ngày 9/12/2019, Công ty TNHH Mía đường cồn Long Mỹ vẫn tiếp tục vận hành Nhà máy đường và có xả thải ra môi trường khi chưa hoàn thành các nội dung theo Kết luận thanh tra của Tổng cục Môi trường và quyết định xử phạt vi phạm hành chính của UBND tỉnh [84].

3.7.2. Xử lý hình sự

Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi bổ sung năm 2017 (BLHS) quy định 12 loại tội phạm môi trường (Chương XIX), tuy nhiên không có quy định trực tiếp tội danh vi phạm pháp luật về KSONMTN. Do đó, để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với hành vi gây ONMTN, cơ quan có thẩm quyền phải căn cứ vào các tội phạm môi trường khác như tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 235), tội vi phạm các quy định về phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường (Điều 237) [23]. Điểm mới của BLHS là lần đầu tiên chính thức ghi nhận chủ thể chịu trách nhiệm hình sự là pháp nhân (Điều 76). Nội dung Điều 235 và Điều 237 đều quy định các hình phạt cho pháp nhân thương mại, bao gồm: phạt tiền, đình chỉ hoạt động có thời hạn; các hình phạt bổ sung bao gồm: cấm kinh doanh, cấm hoạt động trong một số lĩnh vực nhất định từ 1 năm đến 3 năm. Ngoài ra, pháp nhân thực hiện hành vi gây ô nhiễm môi trường mà cấu thành tội phạm thì ngoài việc phải chịu trách nhiệm hình sự, pháp nhân đó còn phải thực hiện biện pháp

bồi thường thiệt hại (BTTH) do hành vi gây ô nhiễm môi trường của mình gây ra.

Theo số liệu thống kê của Cục Cảnh sát phòng chống tội phạm về môi trường (C05) Bộ Công an, trong giai đoạn 2010-2020, toàn lực lượng đã phát hiện 170.875 vụ vi phạm pháp luật về môi trường; xử lý hành chính 141.000 vụ, khởi tố 2.624 vụ với 4.357 bị can; xử phạt vi phạm hành chính 97.000 vụ với số tiền 1.166 tỉ đồng [35]. Đặc biệt, đã điều tra, xử lý nhiều vụ phạm tội về môi trường, tập trung vào lĩnh vực tài nguyên khoáng sản, an toàn thực phẩm. Số liệu của Tòa án nhân dân tối cao cho thấy, trong 11 năm từ năm 2010 đến năm 2020, hệ thống tòa án nhân dân đã thụ lý 2.842 vụ án về môi trường với 4.445 bị cáo. Trong đó xét xử 2.237 vụ với 4.145 bị cáo phạm tội về môi trường, chiếm 0,37% tổng số vụ án hình sự đã xét xử [110].

Số liệu thống kê trên cho thấy tình hình tội phạm về môi trường diễn ra có xu hướng ngày càng tăng, nhưng chủ yếu mới chỉ điều tra, khởi tố và đưa ra xét xử đối với các hành vi vi phạm thuộc các tội danh: "Gây ô nhiễm môi trường" (Điều 235 Bộ luật Hình sự, chỉ khởi tố được cá nhân phạm tội), "Hủy hoại rừng" (Điều 243 Bộ luật Hình sự) và tội "Vi phạm quy định về bảo vệ động vật hoang dã, quý hiếm" (Điều 244) và gần đây nhất tình hình dịch bệnh COVID-19 diễn biến phức tạp gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng đối với cộng đồng, chúng ta đã khởi tố, truy tố, xét xử hành vi "Làm lây lan dịch bệnh" (Điều 240). Trong đó, về xử lý hình sự hành vi gây ONMTN lại càng ít vụ việc, gần đây nhất là khởi tố vụ án đổ trộm dầu thải gây ô nhiễm nước sông Đà năm 2019, ba bị can bị truy tố tội Gây ô nhiễm môi trường [82]. Thực tiễn cho thấy xử lý hình sự các vi phạm về pháp luật KOSNMTN còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập:

Thứ nhất, về các tội phạm liên quan đến KSONMTN: Tội gây ô nhiễm môi trường quy định trong BLHS là tội phạm cấu thành hình thức, tức là chỉ cần có hành vi xả nước thải vượt quá quy chuẩn kỹ thuật là đã bị truy cứu trách nhiệm hình sự, khác với Bộ luật Hình sự năm 1999 là cấu thành vật chất tức là phải có hậu quả nghiêm trọng xảy ra mới bị truy cứu. Mặc dù vậy, theo quy định thì hành vi xả thải phải đạt một tải lượng nhất định thì mới bị truy cứu trách

nhiệm hình sự, quy định này khó ở chỗ việc xác định tải lượng này với môi trường nước là không hề dễ dàng.

Thứ hai, trong các tội phạm môi trường, không có tội phạm nào được phân loại là đặc biệt nghiêm trọng, khung hình phạt tối đa cho các tội phạm môi trường chỉ là 10 năm, chưa đủ tính răn đe đối với các vụ việc gây hậu quả nghiêm trọng, gây bức xúc trong dư luận [70]. Điển hình như vụ Vedan xả nước thải xuống sông Thị Vải năm 2008, vụ xả thải gây ô nhiễm nước biển miền Trung năm 2016 của công ty Hưng nghiệp Formosa, mặc dù gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng nhưng không cá nhân hay pháp nhân nào phải chịu trách nhiệm hình sự.

Thứ ba, quy định về việc pháp nhân thương mại chịu trách nhiệm hình sự không loại trừ trách nhiệm hình sự của cá nhân chưa rõ ràng, gây khó khăn trong áp dụng thực tiễn. Khoản 2, Điều 75, BLHS quy định việc pháp nhân thương mại chịu trách nhiệm hình sự không loại trừ trách nhiệm hình sự của cá nhân [23], tuy nhiên quy định này không làm rõ khi nào thì áp dụng cho cá nhân và nếu áp dụng thì dành cho cá nhân nào, dẫn đến khó khăn khi áp dụng trong thực tiễn. Lấy ví dụ khi pháp nhân thương mại vi phạm pháp luật hình sự về môi trường, vậy cá nhân nào trong pháp nhân đó phải chịu trách nhiệm, là người đứng đầu pháp nhân hay tất cả các người đại diện theo pháp luật của pháp nhân? Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020, công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần có thể có một hoặc nhiều người đại diện theo pháp luật (khoản 2, Điều 12) [24]. Ngoài ra, các cá nhân có trách nhiệm trong pháp nhân thương mại hoàn toàn có thể giải thể pháp nhân để trốn tránh trách nhiệm. Tính đến thời điểm hiện tại, kể từ khi chế định trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân thương mại phạm tội được áp dụng, chưa có pháp nhân thương mại nào bị xử lý theo thủ tục tố tụng hình sự về hành vi gây ô nhiễm môi trường, mặc dù các hành vi gây ô nhiễm môi trường diễn ra thường xuyên trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố trong phạm vi cả nước [65].

Thứ tư, việc định lượng hậu quả của các hành vi tội phạm môi trường là rất khó khăn do chưa có các phương pháp tính toán thiệt hại một cách khoa học

và được chấp nhận rộng rãi. Mặc dù các phương thức tính toán đã được quy định tại Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 nhưng chưa thực hiện được trong thực tiễn do thiếu các hướng dẫn chi tiết xác định thiệt hại; mức chi phí xử lý ô nhiễm, chi phí phục hồi môi trường; xác định mức độ hệ sinh thái bị suy thoái. Ngoài ra, pháp luật hiện hành quy định, yêu cầu BTTH chỉ được chấp nhận khi có thiệt hại thực tế và người yêu cầu phải chứng minh được các thiệt hại này. Do vậy, những người bị tác động bởi hành vi gây ô nhiễm môi trường - chủ yếu là người dân thường khó có đủ khả năng để thực hiện đầy đủ các yêu cầu trên để được giải quyết BTTH.

Thứ năm, việc xác định và định vị đúng chủ thể phạm tội môi trường là hết sức khó khăn, do chưa có hệ thống cơ sở dữ liệu để xác định hành vi của chủ thể có thật sự gây thiệt hại đối với môi trường xung quanh trong trường hợp có nhiều cơ sở, chủ thể cùng có tác động tới môi trường đó. Ví dụ, các nhà khoa học hình sự và môi trường khó có thể xác định được mức độ gây thiệt hại đối với đời sống kinh tế xã hội của người dân ở dọc sông Thị Vải do Công ty TNHH Vedan xả thải xuống sông năm 2008 khi hai bên dòng sông đó cũng có nhiều doanh nghiệp, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân cũng tham gia xả thải xuống sông trong cùng thời gian xác định, kể cả các đối tượng ngay khu vực điều tra và vùng thượng nguồn [94]. Việc xác định tỷ lệ gây hại của mỗi doanh nghiệp gây ô nhiễm như tình huống này là không khả thi. Bên cạnh đó, việc xác định nguyên nhân tổn hại cho từng đối tượng cụ thể cũng rất thách thức; ví dụ: một cá nhân bị tổn hại sức khỏe có thể do ô nhiễm môi trường, hoặc do di truyền, do nước uống, thức ăn hoặc tập quán sinh sống,.. ***3.7.3. Xử lý dân sự***

Hiến pháp năm 2013 đã quy định "tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm, khắc phục, bồi thường thiệt hại" (Điều 63) [85]. Để cụ thể hóa nội dung này, nhiều văn bản pháp luật đã quy định cụ thể về trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại (BTTH) do hành vi gây ô nhiễm môi trường.

Theo quy định của pháp luật hiện hành ở Việt Nam, BTTH do vi phạm pháp luật về BVMT thuộc lĩnh vực BTTH ngoài hợp đồng. Do vậy, cơ sở pháp lý giải quyết các yêu cầu về BTTH do vi phạm pháp luật về BVMT trước hết được thực hiện theo các quy định về BTTH ngoài hợp đồng của Bộ luật Dân sự năm 2015 (BLDS). Cụ thể, BLDS năm 2015 tại Điều 172 quy định: "Khi thực hiện quyền sở hữu, quyền khác đối với tài sản thì chủ thể phải tuân theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; nếu làm ô nhiễm môi trường thì phải chấm dứt hành vi gây ô nhiễm, thực hiện các biện pháp để khắc phục hậu quả và BTTH", Điều 602 có nêu: "Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi" [22]. Như vậy, trách nhiệm BTTH môi trường đối với các cá nhân, tổ chức gây ô nhiễm, suy thoái môi trường đã được Luật Dân sự quy định.

Luật BVMT năm 2020 quy định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường; nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường (Điều 130, Luật BVMT năm 2020); trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại và xác định thiệt hại về môi trường (Điều 131, Luật BVMT năm 2020); xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường (Điều 132, Luật BVMT năm 2020); giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường (Điều 133, Luật BVMT năm 2020); chi phí bồi thường thiệt hại về môi trường (Điều 134, Luật BVMT năm 2020) [21]. So với quy định bồi thường thiệt hại trong Luật BVMT năm 2014, Luật BVMT năm 2020 đã thể hiện được nhiều điểm tiến bộ, cụ thể như sau:

Thứ nhất, nguyên tắc về trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường là nội dung được bổ sung mới so với Luật BVMT năm 2014. Tổ chức, cá nhân gây thiệt hại với môi trường có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại do mình gây ra, đồng thời phải chi trả toàn bộ chi phí xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường theo quy định.

Thứ hai, Luật BVMT năm 2020 được xem là một bước tiến tích cực khi đề cập tới cả hai loại thiệt hại về (i) môi trường và (ii) sức khỏe, tài sản tư. Cụ thể, Luật đã phân loại về thiệt hại do ô nhiễm môi trường như sau: (i) thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích do làm ô nhiễm môi trường (bao gồm các thiệt

hại về môi trường đất, nước, hệ sinh thái, động, thực vật và (ii) thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản và các lợi ích hợp pháp khác của chủ thể tư [69].

Thứ ba, Luật BVMT năm 2020 cũng đã quy định về trách nhiệm yêu cầu BTTH về môi trường đối với cơ quan quản lý nhà nước bao gồm: UBND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh và Bộ TN&MT. Việc bổ sung quy định xác định rõ chủ thể có trách nhiệm yêu cầu bồi thường và tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái nhằm tạo thuận lợi cho việc thực hiện các quy trình tiếp theo của BTTH. Mặt khác, giao trách nhiệm tổ chức thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do ô nhiễm, suy thoái cho một cơ quan nhà nước có thẩm quyền là phù hợp bởi lẽ thực tế việc thu thập dữ liệu, chứng cứ chứng minh sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường là việc rất phức tạp, tốn kém, và nằm ngoài khả năng của người dân. Quy định như trên không chỉ hợp lý mà còn bảo vệ các quyền chính đáng của các bên có liên quan và tiết kiệm chi phí tố tụng (như chi phí giám định vốn rất phức tạp và tốn kém) [102].

Thứ tư, Luật BVMT năm 2020 quy định bổ sung về xác định thiệt hại, suy thoái môi trường. Việc xác định thiệt hại, suy thoái môi trường dựa trên thông tin về: phạm vi, diện tích, khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái; số lượng thành phần môi trường bị suy giảm, các loại hình hệ sinh thái, các loài bị thiệt hại; mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, các loài.

Việc xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường được tiến hành độc lập hoặc có sự phối hợp giữa bên gây thiệt hại và bên bị thiệt hại. Trường hợp mỗi bên hoặc các bên có yêu cầu thì cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường có trách nhiệm tham gia hướng dẫn cách tính xác định thiệt hại hoặc chứng kiến việc xác định thiệt hại [102].

Thứ năm, đối với nội dung về chi phí bồi thường thiệt hại về môi trường, Luật BVMT năm 2020 đã quy định cụ thể hơn và bổ sung thêm chi phí về xác định thiệt hại và thực hiện thủ tục bồi thường thiệt hại về môi trường so với quy định về nội dung này tại Luật BVMT năm 2014. Cùng với các loại chi phí khác, bao gồm: chi phí thiệt hại trước mắt và lâu dài do sự suy giảm chức năng, tính

hữu ích của môi trường, chi phí xử lý, cải tạo môi trường, chi phí giảm thiểu, triệt tiêu nguồn gây thiệt hại hoặc tổ chức ứng phó sự cố môi trường, chi phí này đã trở thành một trong 4 nhóm chi phí được sử dụng làm căn cứ để bồi thường và giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường.

Luật BVMT năm 2020 quy định tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, khởi kiện về hành vi vi phạm pháp luật BVMT theo quy định của pháp luật; Cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường với cơ quan, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố cáo (Điều 163, Luật BVMT năm 2020) [21]. Thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện về môi trường là ngày tổ chức, cá nhân bị thiệt hại có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường của tổ chức, cá nhân khác (Điều 163, Luật BVMT năm 2020); Việc giải quyết tranh chấp về môi trường được thực hiện theo quy định của pháp luật về dân sự, quy định của Luật BVMT và quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 162, Luật BVMT năm 2020) [21].

Hoạt động khai thác, sử dụng TNN nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật (Điều 26, Luật TNN năm 2012); Tổ chức, cá nhân gây ra sự cố ô nhiễm nguồn nước bồi thường thiệt hại do mình gây ra (Điều 27, Luật TNN năm 2012) [18]; Tổ chức, cá nhân được cấp giấy phép khai thác, sử dụng TNN, xả nước thải vào nguồn nước có các quyền yêu cầu tổ chức, cá nhân có hành vi gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình trong việc xả nước thải vào nguồn nước bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật, có trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho các tổ chức, cá nhân bị thiệt hại do hành vi xả nước thải trái phép theo quy định của pháp luật (Điều 38); Tổ chức, cá nhân quản lý, vận hành hồ chứa nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật (Điều 53, Luật TNN năm 2012) [18].

Mặc dù các quy định về bồi thường thiệt hại do ONMTN hiện đã có tương đối đầy đủ, nhưng trong thực tiễn chưa được thực hiện hiệu quả. Các tồn tại, hạn chế trong xử lý dân sự, bồi thường thiệt hại do ONMTN có thể chỉ ra như sau:

Thứ nhất, về quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do ONMTN. Đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra, chủ thể bị thiệt hại là các cá nhân, tổ chức có quyền tự yêu cầu bồi thường, hoặc thông qua người giám hộ, người đại diện hợp pháp để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại. Tuy nhiên, thực tế việc chủ thể bị thiệt hại khi thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình còn gặp rất nhiều khó khăn. Bởi lẽ, môi trường bị ô nhiễm có thể gây ra thiệt hại đến rất nhiều chủ thể ở những địa phương khác nhau, nhưng không phải lúc nào các chủ thể bị thiệt hại cũng sẽ đưa ra đơn khởi kiện cùng thời điểm. Do đó, Tòa án sẽ mất rất nhiều thời gian để xem xét toàn bộ các đơn khởi kiện, trong khi nội dung đơn khởi kiện khó thống nhất với nhau, gây khó khăn khi xác định nội dung vụ án. Các vụ án môi trường đòi hỏi chi phí lớn, mang tính chuyên môn cao nên cá nhân ít có động lực để khởi kiện, không chủ động trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình [39]. Trong vụ việc Vedan xả nước thải trái phép xuống sông Thị Vải năm 2008, có hơn 2.600 đơn của nông dân 4 xã ở 2 huyện Long Thành và Nhơn Trạch, tỉnh Đồng Nai gửi đến chính quyền địa phương nhờ giúp đỡ đòi bồi thường thiệt hại ô nhiễm do Vedan gây ra, tuy nhiên UBND tỉnh Đồng Nai lại làm công văn đề nghị người dân viết đơn riêng gửi trực tiếp đến Giám đốc Vedan để yêu cầu bồi thường [78].

Thứ nhất, việc xác định thiệt hại về môi trường gặp nhiều khó khăn, do hậu quả của hành vi gây ONMT, suy thoái môi trường hết sức phức tạp lại thiếu cơ sở khoa học kỹ thuật, vì vậy thiệt hại môi trường chỉ được xác định một cách tương đối. Đối với thiệt hại do tài sản bị xâm phạm được quy định tại Điều 589, Bộ luật Dân sự năm 2015 bao gồm: "Lợi ích gắn liền với việc sử dụng, khai thác tài sản. Chi phí hợp lý để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại" [22]. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy người bị thiệt hại chỉ mong nhận được khoản bồi thường đối với những thiệt hại trước mắt đã rất khó khăn trong việc thu thập chứng cứ còn những khoản được hình thành từ việc khai thác, sử dụng tài sản hay chi phí để khắc phục thiệt hại thì hầu như không thể thu hồi [63]. Nghị định

số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 của Chính phủ về xác định thiệt hại môi trường cũng chưa có quy định về xác định thiệt hại môi trường nước nên khó áp dụng trên thực tiễn. Trong vụ việc Công ty Men Mauri Việt Nam và Công ty cổ phần Mía đường La Ngà xả thải gây ô nhiễm làm cho 27 hộ dân nuôi cá lồng bè trong lòng hồ Trị An bị thiệt hại nặng nề vì số cá chết có trị giá lên tới hơn 5 tỷ đồng, nhưng mức bồi thường mà nông dân đạt được cuối cùng chỉ là 1,7 tỷ đồng, một hộ dân bị thiệt hại 30 tấn cá trị giá 800 triệu đồng nhưng chỉ được bồi thường 140 triệu đồng [49]. Trong một vụ việc điển hình khác, vào tháng 9/2015, 11 doanh nghiệp chế biến hải sản hai lần xả thải gây ô nhiễm nước sông Chà Và ở thành phố Vũng Tàu, gây thiệt hại (cá chết) cho 33 hộ dân nuôi trồng thuỷ sản [81]. Các hộ dân đã ngay lập tức yêu cầu Viện Môi trường và Tài nguyên thuộc Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh giám định nguyên nhân cá chết và kết luận 76,64% do xả thải nhiễm độc của các doanh nghiệp nói trên. Các hộ dân cùng khởi kiện lên Toà án thành phố Vũng Tàu và được thụ lý trong cùng một vụ án. Bản án sơ thẩm ngày 22/12/2016 chấp nhận yêu cầu của 33 nguyên đơn đòi 11 bị đơn thanh toán tổng số tiền thiệt hại (tương đương 76,64% tổng yêu cầu khởi kiện) là 13,3 tỷ, bao gồm thiệt hại cá thương phẩm, con giống, thức ăn cho cá, nhân công và chi phí khác. Các bị đơn kháng cáo lên Toà án tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu với lý do chính là không đồng ý với kết quả giám định của Viện Môi trường và Tài nguyên cũng như xác định thiệt hại theo cách tự tính của các nguyên đơn. Ngày 01/08/2017, tại phiên toà phúc thẩm, các bên đã tự hoà giải nên Hội đồng xét xử ra bản án công nhận hoà giải thành của các bên, theo đó các bị đơn sẽ chỉ phải trả cho các nguyên đơn tổng số tiền là 5,5 tỷ đồng [101].

Thứ hai, đối với thiệt hại về sức khỏe, thiệt hại do ô nhiễm môi trường bao gồm ô nhiễm và suy thoái môi trường, thiệt hại về sức khoẻ, tính mạng và tài sản của tổ chức, cá nhân. Nghị định 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 của Chính phủ quy định chi tiết về xác định thiệt hại, cơ chế giải quyết yêu cầu bồi thiệt hại về ô nhiễm và suy thoái môi trường, đồng thời quy định rằng việc bồi thường thiệt hại về sức khoẻ, tính mạng và tài sản của tổ chức, cá nhân do ô nhiễm môi

trường sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự. Tuy nhiên, vấn đề ở chỗ pháp luật dân sự không có quy định chi tiết nào hơn về vấn đề này ngoài các quy định chung về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng trong BLDS. Mặc dù khoản 2, Điều 590, BLDS có quy định thiệt hại về sức khoẻ (rất nhiều người điều trị tại bệnh viện bởi hậu quả của ô nhiễm môi trường) nhưng việc thu thập chứng cứ để chứng minh thiệt hại không phải là điều dễ dàng bởi các thủ tục cũng như trình độ hiểu biết của người thiệt hại và các cơ quan liên quan. Đối với thiệt hại về sức khỏe ảnh hưởng đến tinh thần được quy định tại khoản 2, Điều 590 thì làm thế nào để tính toán được thiệt hại về tinh thần và chứng cứ để chứng minh có thiệt hại về tinh thần cho người thiệt hại. Bù đắp tổn thất có đồng nghĩa với bồi thường toàn bộ, bởi bù đắp tổn thất về tinh thần chỉ mang tính ước lượng chứ không xác định được toàn bộ. Tòa án chỉ ấn định một khoản tiền tương ứng trong trường hợp có bù đắp tổn thất về tinh thần [63]. Lấy ví dụ vụ việc công ty giấy Bắc Hà xả thải làm ô nhiễm môi trường nước tại xã Tăng Tiến, tỉnh Bắc Giang. ừ năm 2007 đến 2017, do việc xả thải cả nước và khói của Công ty giấy Bắc Hà, khoảng 70 hộ dân của thôn 7 xã Tăng Tiến, huyện Việt Yên tỉnh Bắc Giang đã bị thiệt hại về sức khoẻ (với nhiều người dân bị lở loét khi đi làm đồng và trên 60 người chết vì ung thư do khói bụi) và tài sản (với sản lượng lúa trên cánh đồng sử dụng nguồn nước tưới bị ô nhiễm sụt giảm 50%). Các yêu cầu đòi chấm dứt xả thải gây ô nhiễm và bồi thường thiệt hại của người dân với Công ty Bắc Hà không được các cơ quan có thẩm quyền giải quyết và công ty này chấp nhận. Tháng 8/2017 có 5 hộ dân (ban đầu), sau đó rút xuống còn 4 hộ dân đã khởi kiện tranh chấp ra Toà án thành phố Bắc Giang. Tháng 2/2018, Toà án thụ lý các đơn khởi kiện: Có 2 nguyên đơn tiếp tục rút đơn khởi kiện. Còn 2 hộ dân tiếp tục theo kiện. Tuy nhiên sau khi các phiên toà được mở từ tháng 8/2018 đến tháng 1/2019 thì 01 nguyên đơn đã không thể tham dự đủ các phiên toà nên đã bị Toà án đình chỉ giải quyết đơn khởi kiện, chỉ còn 1 nguyên đơn duy nhất là ông Thân Văn Cảnh tiếp tục vụ kiện qua các giai đoạn sơ thẩm và phúc thẩm. Về yêu cầu khởi kiện, ban đầu các nguyên đơn đòi bồi thường thiệt hại cả sức khoẻ và tài sản, sau đó do thấy không thể cung cấp được chứng cứ về thiệt hại sức khoẻ

(mặc dù nhiều người đã từng phải điều trị tại bệnh viện) nên đã rút yêu cầu này; chỉ giữ yêu cầu đòi bồi thường thiệt hại về lúa [101]. Vụ việc này cho thấy việc chứng minh thiệt hại sức khỏe do ONMTN rất khó khăn, người bị thiệt hại luôn ở thế yếu khi đòi bồi thường, đặc biệt khi thiệt hại liên quan đến nhiều loại hình ô nhiễm (ở đây là cả ONMTN và ô nhiễm không khí) thì việc xác định thiệt hại càng khó khăn hơn.

Thứ ba, đối với quy định về giám định thiệt hại môi trường, Luật BVMT năm 2020 mới chỉ quy định về giám định thiệt hại về môi trường (đối với máy móc, hàng hoá, sức khoẻ môi trường) mà chưa có quy định về giám định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản của người bị thiệt hại. Vì vậy, doanh nghiệp gây ONMT chỉ áp dụng các biện pháp chuyên môn nghiệp vụ, phương tiện kỹ thuật, kinh nghiệm thực tiễn để nghiên cứu, xem xét, đánh giá mức độ chính xác của các thiệt hại về môi trường (môi trường bị suy giảm chức năng, tính hữu ích). Còn đối với những thiệt hại từ suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường ảnh hưởng đến sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản… đó là những thiệt hại mà người bị thiệt hại phải gánh chịu lại không có cơ quan chức năng thực hiện việc giám định này.

Thứ tư, về thời hiệu yêu cầu bồi thường thiệt hại: Luật BVMT năm 2020 quy định thời điểm để tính thời hiệu khởi kiện về môi trường là ngày tổ chức, cá nhân bị thiệt hại có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường của tổ chức, cá nhân khác (khoản 3, Điều 162) [21]. Như vậy, Luật không quy định thời hiệu yêu cầu bồi thường thiệt hại là bao lâu mà chỉ quy định thời điểm bắt đầu có quyền khởi kiện, cũng không quy định thời điểm kết thúc quyền. BLDS quy định thời hiệu khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại là 03 năm, kết từ ngày người có quyền yêu cầu biết hoặc phải biết quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm (Điều 588) [22]. Thực tế trong lĩnh vực môi trường, ngày quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm không trùng khớp với ngày phát sinh thiệt hại. Thiệt hại đối với người bị nhiễm phóng xạ, nhiễm chất độc hại là ví dụ điển hình. Vì vậy, pháp luật BVMT cần quy định

thời hiệu khởi kiện gắn với ngày mà thiệt hại thực tế xảy ra và cần quy định thời hiệu khởi kiện phù hợp hơn trong lĩnh vực này [74, tr.665].

Kết luận Chương 3

Qua những đánh giá, phân tích về thực trạng pháp luật KSONMTN ở Việt Nam hiện nay tập trung vào các quy định về điều tra cơ bản TNN, quy hoạch TNN; thông tin môi trường nước; quản lý nguồn thải vào môi trường nước; quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước; thanh tra, kiểm tra trong KSONMTN; xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN, tác giả rút ra một số kết luận như sau:

1. Qua đánh giá thực trạng quy định pháp luật KSONMTN ở Việt Nam, tác giả nhận thấy còn nhiều tồn tại, vướng mắc trong quy định pháp luật, đặc biệt về quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước, giấy phép môi trường, quản lý nước thải, xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN.

2. Việc thực hiện pháp luật KSONMTN, ngoài các kết quả đạt được, đã bộc lộ các hạn chế, yếu kém, đặc biệt ở khâu xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN ở cả xử phạt vi phạm hành chính, truy cứu trách nhiệm hình sư và bồi thường thiệt hại dân sự.

3. Nguyên nhân của các hạn chế yếu kém trong thực trạng quy định pháp luật và thực hiện pháp luật KSONMTN bao gồm các nguyên nhân khách quan như tốc độ phát triển kinh tế quá nhanh khiến hệ thống pháp luật không theo kịp; đặc trưng địa lý của Việt Nam với số lượng sông, hồ, dòng chảy tự nhiên dày đặc; khoa học và công nghệ chưa có nhiều đóng góp thiết thực, đột phá cho hoạt động KSONMTN và các nguyên nhân chủ quan như hoạt động tổ chức thực hiện pháp luật về KSONMTN chưa hiệu quả; trình độ, kỹ thuật lập pháp còn hạn chế; ý thức chấp hành pháp luật về KSONMTN của doanh nghiệp, hộ kinh doanh, người dân còn kém; thiếu một văn bản pháp luật chuyên ngành về KSONMTN.

Chương 4:
HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC Ở VIỆT NAM

4.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam

Ở Việt Nam, KSONMTN là mắt xích quan trọng của công tác BVMT nói chung, được của Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo trong tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế. Do vậy, trong quá trình hoàn thiện pháp luật về KSONMTN tác giả cho rằng cần dựa trên những định hướng sau:

4.1.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần đảm bảo đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường

Thứ nhất, xuất phát từ đường lối, quan điểm của Đảng về bảo vệ môi trường trong đó hoạt động kiểm soát có hiệu quả ô nhiễm môi trường nói chung, ô nhiễm môi trường nước nói riêng giữ vai trò quan trọng, vì vậy cần xây dựng hệ thống văn bản pháp luật về KSONMTN toàn diện, bao quát các nội dung lớn của KSONMTN. Quan điểm này đã được thể hiện trong các văn bản như Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững (Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ) [26], Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020 (Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 12/4/2012) [29]. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về bảo vệ tài nguyên môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu [12] và Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 cũng đưa ra mục

tiêu ngăn chặn, hạn chế mức độ gia tăng ô nhiễm môi trường, suy thoái và sự cố môi trường do hoạt động của con người và tác động của tự nhiên gây ra; khắc phục ô nhiễm môi trường, trước hết ở những nơi đã bị ô nhiễm nghiêm trọng, xử lý nghiêm các cơ sở gây ô nhiễm môi trường. Đặc biệt, trong Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban chấp hành TW Đảng khóa XI về bảo vệ tài nguyên môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu năm 2013 đã có đánh giá toàn diện về vấn đề khai thác, sử dụng tài nguyên môi trường trong suốt gần 30 năm đổi mới từ 1986 – 2015 và đã chỉ ra thực tiễn rất quan trọng về vấn đề này, như tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt, Việt Nam bị ảnh hưởng bởi biến đổi khí hậu nặng nề do ô nhiễm môi trường gây ra [12]. Từ đó Nghị quyết này đã đưa ra chủ trương cần phải tăng cường không chỉ bảo vệ môi trường mà còn bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, đồng thời phải chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Đây là cơ sở rất quan trọng để Nhà nước ta hoàn thiện pháp luật về BVMT nói chung, pháp luật về KSONMTN nói riêng.

Thứ hai, theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, hoạt động BVMTN nói chung và KSONMTN nói riêng đã được cụ thể hóa trong rất nhiều các VBQPPL như: Luật BVMT; Luật TNN; Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật; Luật Thủy lợi; Luật Khoáng sản;... Bên cạnh đó, Chính phủ và các Bộ, ngành đã ban hành nhiều văn bản dưới luật liên quan đến KSONMTN, ví dụ như các văn bản về: quản lý LVS, kiểm soát ô nhiễm, quan trắc môi trường, đánh giá tác động môi trường, phí BVMT đối với nước thải, v.v… Do đó, để ban hành pháp luật về KSONMTN đảm bảo thống nhất, thống nhất đòi hỏi phải rà soát và điều chỉnh để các quy phạm pháp luật không có sự chồng chéo hay mâu thuẫn, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thi hành quy định pháp luật của các cá nhân và tổ chức. Trên cơ sở đó, pháp luật về KSONMTN được ban hành phải khắc phục triệt để các chồng chéo, xung đột pháp luật, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, toàn diện của hệ thống pháp luật về

BVMTN, bổ sung các quy định mới nhằm tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả thi, thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ liên quan.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước phải góp

phần bảo đảm phát triển bền vững

Pháp luật về KSONMTN phải thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc bảo đảm hài hòa giữa phát triển kinh tếxã hội với bảo vệ môi trường. Vì vậy, phát triển bền vững trở thành quan điểm chủ đạo trong phát triển KT-XH của Việt Nam hiện nay. Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, quan điểm, chủ trương về phát triển bền vững, BVMT phải được gắn kết chặt chẽ với phát triển KT-XH đã tiếp tục được Đảng và Nhà nước ta mở rộng, sâu sắc hơn, thấm sâu vào các lĩnh vực của đời sống xã hội. Báo cáo chính trị của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã khẳng định "bảo đảm sự hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hoá, phát triển con người, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, BVMT, phát triển xã hội bền vững". Theo đó, pháp luật về KSONMTN cần được xây dựng để đạt mục tiêu mà chiến lược phát triển bền vững đặt ra là: (1) Giảm thiểu các tác động tiêu cực của hoạt động kinh tế đến môi trường; (2) Tăng cường xây dựng hệ thống thu gom và xử lý nước thải ở các đô thị và khu công nghiệp; (3) Tăng cường nghiên cứu các biện pháp xử lý nước thải từ hoạt động sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản; (4) Hoạt động phòng ngừa ô nhiễm phải được coi trọng hơn là khắc phục và xử lý hậu quả gây ô nhiễm.

Bên cạnh đó, Đảng ta đã đưa ra quan điểm đảm bảo phát triển bền vững trong quá trình phát triển KT-XH hiện nay, tại Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã xác định: "Hoàn thiện thể chế gắn kết tăng trưởng kinh tế với bảo đảm phát triển bền vững, tiến bộ và công bằng xã hội, quốc phòng, an ninh, BVMT và ứng phó với biến đổi khí hậu" [13], Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045: "Hoàn thiện thể chế phát triển bền vững kinh tế biển, ưu tiên hoàn thiện hành lang pháp lý, đổi mới, phát triển mô hình tăng trưởng xanh, BVMT, nâng cao năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh quốc tế của các ngành kinh tế biển, các vùng biển, ven biển" [14]. Nghị quyết số 36-NQ/TW

ngày 22/10/2018 cũng đặt ra các nhiệm vụ: Tích cực thực hiện "Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững" của Liên hợp quốc; triển khai chiến lược tăng trưởng xanh; kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế nhanh và bền vững với phát triển xã hội bền vững; hoàn thiện pháp luật để tăng cường hiệu lực, hiệu quả cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Đặc biệt, Kết luận số 56KT/TW ngày 23/8/2019 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT đã đặt ra các nhiệm vụ: Cần đặt yêu cầu về phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và BVMT ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển; môi trường không chỉ là không gian sinh tồn của con người, mà còn là điều kiện, nền tảng, yếu tố tiên quyết cho phát triển KT-XH bền vững; Không đánh đổi môi trường lấy tăng trưởng kinh tế; thực hiện sàng lọc, lựa chọn đầu tư phát triển dựa trên các tiêu chí về môi trường; Bảo đảm hài hòa lợi ích, tạo động lực khuyến khích các bên liên quan tích cực tham gia công tác ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý, khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên và BVMT; Nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện sửa đổi, bổ sung Luật BVMT theo hướng khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về BVMT, bổ sung các quy định mới nhằm tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả thi, thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ liên quan.

4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành của con người

Cũng giống như các quyền con người khác, quyền được sống trong môi trường trong lành đề cập đến nhu cầu của con người về môi trường cũng như các biện pháp để đảm bảo những nhu cầu đó. Ở Việt Nam, quyền được sống trong môi trường trong lành được đề cập trong Điều 43, Hiến pháp 2013 theo đó: "Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường" [20]. Quy định này của Hiến pháp đã được cụ thể hóa trong nhiều văn bản pháp luật như như Luật BVMT năm 2020 và nhiều văn bản pháp luật khác. Các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam phần lớn thể hiện nguyên

tắc phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường quy định về các hành vi bị cấm; hay quy định hoạt động quản lý nhà nước về môi trường như yêu cầu về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường… Tuy nhiên, tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về môi trường và phát triển bền vững năm 1992 tại Rio de Janeiro, Brasil, thì quyền được sống trong môi trường trong lành còn đề cập đến nguyên tắc số 1 để các cá nhân và cộng đồng có "một cuộc sống lành mạnh và sản xuất trong sự hòa hợp với thiên nhiên" [145, tr.1]. Theo đó, Nguyên tắc số 10 khẳng định: "Vấn đề môi trường phải được giải quyết một cách tốt nhất với sự tham gia của tất cả các cá nhân liên quan, ở cấp độ thích hợp. Cấp độ quốc gia, mỗi cá nhân sẽ được tiếp cận thông tin thích hợp liên quan đến môi trường do các cơ quan công quyền lưu giữ, bao gồm cả thông tin về các chất và hoạt động nguy hiểm trong cộng đồng của họ, và có cơ hội được tham gia trong quá trình ban hành các quyết định…" [145, tr.2]. Như vậy, nguyên tắc này không chỉ đề cập đến môi trường trong lành dưới góc độ là nhu cầu về một môi trường thích hợp mà còn có ý nhấn mạnh đến việc tôn trọng và đảm bảo thực thi quyền con người như một trong những điều kiện cần thiết để bảo vệ môi trường. Theo đó, quyền được sống trong môi trường trong lành còn bao hàm việc được tiếp cận với thông tin về môi trường, hay việc được giải quyết thỏa đáng những vấn đề môi trường đồng thời là việc tham gia vào giải quyết những vấn đề này. Đối với sự tham gia, thông tin và biện pháp khắc phục các điều kiện môi trường Tuyên bố Rio đã quy định về sự tham gia của các nhóm chủ thể khác nhau: Sự tham gia và trách nhiệm của phụ nữ được quy định trong (Nguyên tắc 20), thanh niên (Nguyên tắc 21), và người dân bản địa và cộng đồng địa phương (Nguyên tắc 22). Theo tuyên bố này một trong những điều kiện tiên quyết cơ bản để đạt được sự phát triển bền vững là sự tham gia rộng rãi của công chúng trong việc ra quyết định [145, tr.3]. Để đảm bảo pháp luật về KSONMTN phải hướng đến đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành thì hệ thống pháp luật về KSONMTN không những cần phải ghi nhận và bảo vệ nhu cầu của con người về việc có thể tiếp cận với nguồn cung cấp nước một cách đầy đủ, an toàn, có thể chấp nhận và chi trả được cho cuộc sống của cá nhân và gia đình mà còn bao

hàm cả việc ghi nhận và đảm bảo các quyền như: quyền tiếp cận thông tin về MTN, quyền tham gia giải quyết vấn đề MTN; quyền tiếp cận tư pháp về MTN. Các quyền này giúp công dân tìm kiếm sự hỗ trợ của luật pháp khi quyền tiếp cận với nguồn nước của họ bị từ chối hay trong trường hợp quyền và lợi ích của họ bị xâm phạm.

4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần chú trọng giai đoạn phòng ngừa ô nhiễm

Trong công tác quản lý, kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung và môi trường nước nói riêng, cần tuân theo lý thuyết đường ống với một quy trình đồng bộ 3 khâu: "phòng ngừa"; "phát hiện, ngăn chặn"; và "xử lý, phục hồi".

Trong đó, phòng ngừa là kiểm soát đầu đường ống, phát hiện, ngăn chặn ô nhiễm là quản lý giữa đường ống và xử lý ô nhiễm, giải quyết hậu quả, bồi thường thiệt hại là quản lý cuối đường ống. Phòng ngừa có ý nghĩa rất quan trọng trong KSONMTN do đặc điểm lan truyền từ đầu nguồn tới hạ lưu của chất gây ô nhiễm, một khi đã xảy ra ô nhiễm nước thì khoanh vùng, xử lý ô nhiễm rất khó khăn, gây thiệt hại lớn về kinh tế và sinh thái. Nhiều loại hình ô nhiễm nước phải mất thời gian lâu dài mới có thể hồi phục, thậm chí không thể hồi phục nguyên trạng. Hoàn thiện pháp luật KSONMTN sẽ quy định rõ hoạt động KSONMTN theo quy trình 3 giai đoạn như trên, nhưng ưu tiên khâu ngăn ngừa ô nhiễm, thay vì tập trung nhiều vào giải quyết hậu quả như hiện nay.

Để thể hiện rõ nguyên tắc ưu tiên khâu "phòng ngừa", cần nghiên cứu và quy định cụ thể và chi tiết về một số nội dung, như: Quy hoạch TNN; Quy hoạch BVMT; Đánh giá sức chịu tải của các đoạn sông; Thông tin môi trường; Quản lý nguồn thải. Ngoài ra, cần có quy định cụ thể về xây dựng, xác định bộ tiêu chuẩn chất lượng nước cho từng vùng nước, nêu rõ lộ trình xây dựng và cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm xây dựng những tiêu chuẩn này.

4.1.5. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước cần phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên

Cùng với xu hướng hội nhập quốc tế của thế giới và khu vực, trong thời gian qua, Việt Nam đã tham gia đàm phán và ký kết các Hiệp định thương mại tự do (FTA) đa phương và song phương, như: Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên minh châu Âu EU (EVFTA), Hiệp định khối mậu dịch tự do châu Âu (EFTA), hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA); Khu vực thương mại tự do ASEAN - Trung Quốc; Khu vực thương mại tự do ASEAN Hàn Quốc; Khu vực thương mại tự do ASEAN - Nhật Bản… và các Hiệp định song phương, trong đó có những nội dung thể hiện các cam kết về môi trường đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu. Các cam kết này rất cần được thể chế hóa kịp thời để được đảm bảo thực thi đầy đủ, thể hiện trách nhiệm của Việt Nam trong nỗ lực chung của cộng đồng quốc tế về BVMTN, đồng thời tranh thủ các cơ hội tăng cường năng lực công tác BVMTN của đất nước.

Trong những năm qua, Việt Nam đã rất tích cực hợp tác quốc tế trên lĩnh vực BVMT toàn cầu thông qua công cụ pháp luật. Việt Nam đã tham gia và là thành viên của nhiều điều ước quốc tế liên quan đến BVMTN như Công ước của Liên Hiệp Quốc về sự biến đổi môi trường năm 1980, Công ước khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu năm 2021 (COP 26), Công ước về Đa dạng sinh học năm 1992...Về mặt nguyên tắc khi chúng ta tham gia, gia nhập, ký kết và phê chuẩn điều ước quốc tế chúng ta phải nội luật hóa các quy định của điều ước quốc tế trong hệ thống pháp luật của Việt Nam. Do vậy trong những năm tới việc hoàn thiện các quy định pháp luật về BVMTN phải tuân theo các chuẩn mực quốc tế về môi trường mà Việt Nam đã ký kết, gia nhập.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam

4.2.1. Hoàn thiện các quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường nước, kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt

Để đáp ứng yêu cầu hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước, Luật BVMT cần sửa đổi, bổ sung những nội dung sau:

Thứ nhất, bổ sung vào quy hoạch BVMT quốc gia các nội dung: (1) Quy định rõ trách nhiệm của Bộ TN&MT trong tổ chức lập quy hoạch BVMTN quốc gia; xây dựng nội dung BVMTN trong quy hoạch vùng; hướng dẫn các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xây dựng nội dung BVMTN trong quy hoạch tỉnh; (2) Quy định rõ trách nhiệm của Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong xây dựng nội dung BVMTN trong quy hoạch tỉnh; (3) Quy định rõ các biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương khi để xảy ra các sai phạm trong lập quy hoạch hoặc phá vỡ quy hoạch đã được phê duyệt, gây hậu quả xấu về MTN trong phạm vi địa phương. Hướng dẫn cụ thể Điều 23, Luật BVMT năm 2020 để làm rõ các nội dung trên.

Thứ hai, cần quy định rõ vị trí, vai trò của quy hoạch BVMTN trong tương quan với các quy hoạch khác (quy hoạch TNN, quy hoạch mạng lưới trạm khí tượng thủy văn, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học,...). Quy định rõ trách nhiệm các bên tham gia lập quy hoạch và chế tài xử lý trong trường hợp các bên không tham gia lập và thực hiện quy hoạch.

Thứ ba, ban hành hướng dẫn cụ thể biểu mẫu kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước mặt và các phụ lục, hồ sơ kèm theo để thuận tiện trong việc triển khai và đánh giá. Làm rõ khái niệm nguồn ô nhiễm diện và ô nhiễm điểm trong Điều 9, Luật BVMT năm 2020 trong các văn bản hướng dẫn làm căn cứ để triển khai các biện pháp kiểm soát ô nhiễm đặc trưng cho hai loại nguồn ô nhiễm trên.

Thứ tư, nhanh chóng ban hành Quy hoạch BVMT quốc gia thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050 đúng tiến độ đề ra. Đây cũng là nhiệm vụ trọng tâm được Chính phủ giao cho Bộ TN&MT triển khai trong năm 2022.

4.2.2. Hoàn thiện các quy định về quản lý nguồn thải vào môi trường nước

4.2.2.1. Hoàn thiện quy định về giấy phép môi trường

Thứ nhất, việc cấp giấy phép môi trường phải có đánh giá độc lập, khách quan về công nghệ xử lý nước thải của dự án, tránh phụ thuộc hoàn toàn vào báo cáo ĐTM của dự án. Cần tham khảo kinh nghiệm của Hoa Kỳ về xây dựng tiêu chuẩn xả thải dựa trên công nghệ và tiêu chuẩn xả thải dựa trên tiêu chuẩn chất lượng nước để tích hợp vào nội dung giấy phép môi trường. Cân nhắc sửa đổi, bổ sung Điều 28, Điều 29, Nghị định 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022, bổ sung thêm các quy định về đánh giá độc lập của cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép.

Thứ hai, việc cấp giấy phép môi trường phải căn cứ vào quy mô và tính chất hoạt động của đối tượng được cấp giấy phép. Điều này có nghĩa là tùy theo quy mô hoạt động và tính chất, mức độ ảnh hưởng tới MTN của cơ sở mà cơ quan có thẩm quyền sẽ cấp các giấy phép môi trường phù hợp để vừa BVMTN, vừa bảo đảm hiệu quả kinh tế trong quá trình hoạt động của các cơ sở này. *Thứ ba,* việc cấp giấy phép môi trường phải căn cứ vào sức chịu tải của MTN. Sức chịu tải của MTN là khả năng tiếp nhận thêm chất gây ô nhiễm mà vẫn bảo đảm nồng độ các chất ô nhiễm không vượt quá giá trị giới hạn được quy định trong các quy chuẩn kỹ thuật môi trường cho mục đích sử dụng của nguồn tiếp nhận. Yêu cầu đặt ra đối với việc cấp giấy phép môi trường là cơ quan chức năng phải phân tích, đánh giá được hiện trạng các thành phần môi trường nước, sự tác động của hoạt động kinh doanh tới môi trường nước một cách khách quan để từ đó đánh giá đúng sức chịu tải của môi trường nước, làm cơ sở cho việc cấp giấy phép môi trường được hợp lý nhất, đáp ứng một cách hiệu quả về yêu cầu KSONMTN trong quá trình sản xuất, kinh doanh.

Thứ tư, nâng cao chất lượng hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quản lý giấy phép môi trường; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm khắc, kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý, sử dụng giấy phép môi trường.

4.2.2.2. Hoàn thiện quy định về thu gom, xử lý nước thải

Để kiểm soát việc đưa chất thải nguy hại vào nguồn nước vượt quá khả năng phục hồi. trong những năm tới, pháp luật trong lĩnh vực này cần được hoàn thiện về các vấn đề sau đây:

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định tiêu chí lựa chọn công nghệ xử lý nước thải. Hiện tại các quy định liên quan đến tiêu chí lựa chọn công nghệ xử lý nước thải vẫn còn dựa vào công nghệ do doanh nghiệp đề xuất do vậy cần phải hoàn thiện các quy định về tiêu chí lựa chọn này để đảm bảo lựa chọn được công nghệ tốt nhất trong xử lý nước thải.

Thứ hai, quy định rõ trách nhiệm của UBND cấp tỉnh, chủ đầu tư, dự án phát triển đô thị có trách nhiệm thu gom, xử lý nước thải đạt quy chuẩn; nước thải từ hộ gia đình và cơ sở kinh doanh dịch vụ nhỏ lẻ ở đô thị và khu dân cư tập trung phải đầu tư, lắp đặt thiết bị xử lý tại chỗ bảo đảm đạt tiêu chuẩn địa phương trước khi thải vào hệ thống thoát nước chung; quy định rõ trách nhiệm của cơ quan thẩm định thiết kế xây dựng, cấp giấy phép xây dựng khi xem xét thẩm định cấp giấy phép phải có công trình, thiết bị xử lý nước thải tại chỗ theo quy định của ngành xây dựng, bảo đảm giảm thiểu ô nhiễm tại nguồn, từng bước cải thiện MTN sông nội đô của một số thành phố, đô thị lớn nhằm giảm tải, nâng cao hiệu quả xử lý nước thải sinh hoạt.

Thứ ba, cần nghiên cứu điều chỉnh, hoàn thiện quy định về giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải đảm bảo đủ kinh phí để vận hành, bảo dưỡng hệ thống XLNT sinh hoạt trong đô thị. Có cơ chế khuyến khích tổ chức, doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư nhà máy, hệ thống XLNT.

Thứ tư, cần bổ sung biện pháp bắt buộc doanh nghiệp phải đấu nối vào hệ thống XLNT tập trung của KCN, CCN và có chế tài xử lý phù hợp (đình chỉ hoạt động, thu hồi giấy phép môi trường,…) trong trường hợp không tuân thủ quy định.

Thứ năm, cần bổ sung các quy định về kiểm tra, giám sát chất lượng nước thải sau xử lý và chế tài xử lý vi phạm để tạo hành lang pháp lý cho công tác thanh tra, kiểm tra môi trường.

4.2.3. Hoàn thiện các quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường nước

Hiện tại, hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật MTN của nước ta còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, không phù hợp với tình hình thực tiễn gây khó khăn cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường cũng như gây khó khăn cho việc thực hiện của các cá nhân, tổ chức đồng thời không đáp ứng yêu cầu đặt ra là phải xác định mức độ ô nhiễm đối với từng thành phần môi trường cụ thể. Do đó, trong những năm tới chúng ta cần chú trọng sửa đổi các tiêu chuẩn, quy chuẩn cụ thể như sau:

Thứ nhất, việc xây dựng quy chuẩn, tiêu chuẩn quốc gia, ngành, địa phương về xả thải hiện nay cần phải đổi mới, khoa học và nhất quán hơn, thống nhất về cách tiếp cận và năng lực, công nghệ và phải gắn liền với xây dựng tiêu chuẩn chất lượng nước mặt, gắn với công tác quản lý bảo vệ nguồn nước sạch. QCKT môi trường nước cần phải được áp dụng cho mọi nguồn nước chia theo mục tiêu sử dụng.

Thứ hai, cần rà soát, điều chỉnh các QCKT quốc gia về chất lượng nước và nước thải phù hợp với điều kiện trong nước và đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế, kết hợp tải lượng chất ô nhiễm và sức chịu tải của môi trường. Việc xây dựng và ban hành các QCKT về môi trường nước cần căn cứ vào sức chịu tải của môi trường tiếp nhận cụ thể ở từng vị trí đảm bảo tương thích với điều kiện đặc thù của từng địa điểm. Các quy chuẩn về xả thải đã được ban hành tương đối đầy đủ, tuy nhiên đây mới là quy chuẩn cho từng loại nguồn thải khác nhau đối với từng loại chất thải. Trên thực tế, khi từng nguồn thải đều đạt QCKT, nhưng tổng các nguồn thải lại vượt quá sức chịu tải của môi trường. Vì vậy, việc ban hành bộ quy chuẩn tổng thải để kiểm soát ô nhiễm là rất cần thiết.

Thứ ba, cần xây dựng bộ QCKT nước mặt với các quy chuẩn hóa lý và sinh học cho từng vùng nước. Mặt khác, cần xây dựng bộ quy chuẩn cho nước thải, theo đó, phải phân loại nước thải đồng thời phải tính đến yếu tố sức chịu tải của các nguồn tiếp nhận đặc biệt phải tính đến tác động của yếu tố tích lũy, cộng dồn của các tác nhân xả thải [101]. Các tiêu chuẩn xả thải phải được xây dựng

dựa trên nền tảng công nghệ sẵn có để đảm bảo tính khả thi, đồng thời phải thường xuyên cập nhật các công nghệ mới nhất hiện có trên thị trường.

Thứ tư, cần khuyến khích, hướng dẫn các địa phương ban hành bộ QCKT địa phương về môi trường nước. Hiện nay, Bộ TN&MT đã ban hành 05 quy chuẩn kỹ thuật địa phương áp dụng trên địa bàn Thủ đô Hà Nội theo quy định của Luật Thủ đô, ngoài ra rất ít địa phương đã ban hành quy chuẩn kỹ thuật về môi trường nước của địa phương. Hiện nay, mới có tỉnh Hưng Yên ban hành 02 quy chuẩn kĩ thuật (QCĐP 01:2019/HY - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải sinh hoạt; QCĐP 02:2019/HY - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải công nghiệp) và tỉnh Ninh Bình (QCĐP 01:2020/NB - Quy chuẩn kỹ thuật địa phương về nước thải công nghiệp).

4.2.4. Hoàn thiện các quy định về thông tin môi trường nước

4.2.4.1. Hoàn thiện các quy định về thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường nước

Thứ nhất, cần xây dựng bộ CSDL về môi trường nước thống nhất, giao Bộ TN&MT thống nhất quản lý. Nhanh chóng thu thập, bổ sung xây dựng CSDL về tải lượng các chất trên sông; đánh giá sức chịu tải; khả năng tiếp nhận nước thải; nguồn nước hồ, ao, kênh, mương, rạch.

Thứ hai, ban hành quy định cụ thể về cách thức thu thập số liệu, cấu trúc dữ liệu và các điều kiện kinh tế-kĩ thuật cụ thể đối với CSDL về MTN; ban hành lộ trình triển khai liên thông dữ liệu về MTN giữa các Bộ ngành, địa phương; bổ sung nguồn kinh phí điều tra, thu thập, cập nhật CSDL về MTN hàng năm để để thường xuyên duy trì.

Thứ ba, ban hành các quy định về thống nhất quản lý môi trường nước theo vùng nước, giao Sở TN&MT làm đầu mối thu thập, xây dựng CSDL về nước mặt tại địa phương.

4.2.4.2. Hoàn thiện các quy định về công khai, minh bạch thông tin môi trường nước

Thứ nhất, để bảo đảm cho quy định về công khai thông tin môi trường nước được thực thi có hiệu quả, Nhà nước phải rà soát và hệ thống lại các tiêu chí xác định những thông tin thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời tư, bí mật kinh doanh

nào là những thông tin không được phép tiếp cận, nhằm hạn chế tối đa việc viện dẫn các lý do không chính đáng để từ chối việc cung cấp thông tin cho công dân, tổ chức.

Thứ hai, cần làm rõ khái niệm "đại diện cộng đồng dân cư" trong các văn bản hướng dẫn Luật BVMT năm 2020, quy định cụ thể cách thức lựa chọn, quyền và nghĩa vụ của đại diện cộng đồng dân cư khi thay mặt cộng đồng thực hiện các quyền về tiếp cận thông tin; tham vấn và giám sát; đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cũng như triển khai công tác KSONMTN tại cộng đồng dân cư.

Thứ ba, cần quy định cụ thể trách nhiệm tiếp thu ý kiến tham vấn của cộng đồng dân cư về báo cáo ĐTM, kết quả BVMT đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, chế tài xử lý khi không tiếp thu ý kiến tham vấn dẫn đến hậu quả xấu với môi trường nước. Nếu các ý kiến tham vấn chỉ mang ý nghĩa "tham khảo" thì sẽ giảm đi rất nhiều hiệu quả quyền kiểm tra, giám sát của người dân.

Thứ tư, xây dựng hệ thống cung cấp và tiếp nhận thông tin trực tuyến về ONMTN cho đối tượng chịu tác động là cộng đồng dân cư để kịp thời thông báo cho cơ quan chức năng các hiện tượng bất thường về MTN. Thảo khảo quy định của Luật Nước sạch Hoa Kỳ về hệ thống thông tin chất lượng nước.

4.2.5. Hoàn thiện các quy định về quan trắc môi trường nước

Thứ nhất, cần điều chỉnh quy định về trách nhiệm quan trắc môi trường và quản lý số liệu quan trắc trong Luật BVMT năm 2020. Luật BVMT năm 2020 quy định Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNT, Bộ Khoa học và Công nghệ, Bộ Y tế, Bộ Quốc phòng, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm trong quan trắc môi trường theo lĩnh vực và theo địa bàn (Điều 109, Luật BVMT năm 2020) [21]. Tuy nhiên, Điều 113, Luật BVMT năm 2020 lại quy định "4. Dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp quản lý số liệu quan trắc chất thải và công bố công khai kết quả quan trắc chất thải theo quy định của pháp luật". Như vậy đang có cách hiểu không thống nhất về chủ thể có trách nhiệm quản lý số liệu quan trắc môi trường. Do đó, cần điều chỉnh lại quy định này theo hướng dự án đầu tư, cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung,

cụm công nghiệp quản lý số liệu quan trắc theo hướng dẫn và chịu sự kiểm tra, giám sát của địa phương (Sở TN&MT cấp tỉnh).

Thứ hai, cần xây dựng bộ CSDL về môi trường nước thống nhất, đặc biệt là về chất lượng nước mặt, tránh tình trạng nhiều cơ quan quản lý cùng quản lý dữ liệu về môi trường nước. Số liệu và thông tin quan trắc chất lượng nước là nền tảng cho các quá trình ra quyết định liên quan tới đầu tư, quản lý trong công tác KSONMTN. Nếu không có dữ liệu chính xác và có hệ thống thì việc quan trắc khó phát huy được hiệu quả, số liệu quan trắc chỉ cục bộ tại một thời điểm, không có giá trị so sánh qua các thời kỳ và dự báo.

Thứ ba, cần có quy định tăng ngân sách nhà nước cho hoạt động quan trắc môi trường, vì tình hình thực tiễn cho thấy do kinh phí còn hạn hẹp nên chưa thể thực hiện quan trắc đầy đủ các điểm quan trắc đã được quy hoạch giai đoạn 2016-2020. Nhiều địa phương do thiếu kinh phí nên công tác quan trắc định kỳ chưa thực hiện đầy đủ, đúng quy định [89].

4.2.6. Hoàn thiện các quy định về thanh tra, kiểm tra trong lĩnh vực kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Để hoàn thiện các quy định của pháp luật liên quan đến thanh kiểm tra, giám sát trong lĩnh vực BVMT nói chung, KSONMTN nói riêng, cần điều chỉnh, bổ sung các quy định sau:

Thứ nhất, việc lên kế hoạch thanh tra, kiểm tra về môi trường cần căn cứ vào cơ sở dữ liệu môi trường được cập nhật thường xuyên, đảm bảo đúng điểm nóng, đúng đối tượng để đạt hiệu quả cao nhất, có trọng tâm, trọng điểm. Thiết lập cơ chế trao đổi thông tin; xây dựng cơ sở dữ liệu về các đối tượng thanh tra, kiểm tra và liên tục cập nhật thông tin, thường xuyên trao đổi giữa Bộ TN&MT với các Sở TN&MT để phục vụ công tác theo dõi, tổng hợp xây dựng kế hoạch hàng năm.

Thứ hai, mặc dù quy định về thanh tra, kiểm tra đột xuất đáp ứng được nhu cầu kịp thời, nhanh chóng ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN nhưng cũng có nguy cơ lạm quyền, cố tình gây khó dễ cho tổ chức, doanh nghiệp. Cần có hướng dẫn chi tiết về các thủ tục, điều kiện tổ chức thanh

tra, kiểm tra đột xuất và quy định cụ thể trách nhiệm của cá nhân ra quyết định và chế tài xử lý trong trường hợp quyết định thanh tra, kiểm tra trái pháp luật.

Thứ ba, quy định liên quan đến trình tự thủ tục thanh, kiểm tra môi trường cần được chỉnh sửa theo hướng đảm bảo công tác thanh tra nhanh gọn và đảm bảo tính bất ngờ. Đối với thanh tra, kiểm tra chuyên ngành về BVMTN không thông báo cho đối tượng bị kiểm tra biết trước dài ngày (có thể thông báo trước 1-2 ngày, thời hạn công bố quyết định thanh tra chuyên ngành hiện nay là 15 ngày). Cân nhắc sửa đổi, bổ sung Luật Thanh tra năm 2010 và các văn bản hướng dẫn liên quan về các nội dung trên.

Thứ tư, quy định về tài chính cần được sửa đổi theo hướng tăng cường kinh phí, đặc biệt là kinh phí đầu tư trang thiết bị cho thanh tra môi trường vì hiện nay để có cơ sở xử phạt thì thanh tra phải có thiết bị phân tích thành phần môi trường bị ô nhiễm nếu không thì không thể xử phạt hành vi gây ONMTN được.

4.2.7. Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

4.2.7.1 Hoàn thiện các quy định về xử lý vi phạm hành chính

Thứ nhất, về mức xử phạt hành chính. Liên quan đến chế tài xử phạt hành chính, các chế tài xử phạt hành chính đối với hành vi gây ONMTN những năm qua đã liên tục được sửa đổi theo hướng tăng nặng khung hình phạt. Ví dụ: theo Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 mức xử phạt vi phạm pháp luật môi trường, trong đó có môi trường nước quá thấp cao nhất là 1.000.000.000 đ/hành vi vi phạm của cá nhân và cao nhất là 2.000.000.000 đ/hành vi vi phạm của pháp nhân. Mức xử phạt này là chưa đủ sức răn đe và thực tiễn cũng chưa có cá nhân, pháp nhân nào bị xử phạt ở mức cao nhất này do vậy việc có những chủ thể sẵn sàng nộp phạt để xả thải chất gây ô nhiễm không phải là hiếm mà vụ Vedan xả thải gây ô nhiễm môi trường nước sông Thị Vải là một ví dụ điển hình. Để khắc phục bất cập này, cần tiếp tục tăng nặng khung hình phạt hành chính với các hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN đảm bảo tính răn đe. Tham khảo quy định xử phạt hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật KSONMTN của

Trung Quốc, trong đó mức phạt tính trên tỷ lệ phần trăm thu nhập trong năm của chủ thể có hành vi vi phạm.

Thứ hai, rà soát các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMTN là TNN, tránh trùng lặp, chồng chéo. Nên tách hẳn các quy định xử phạt hành chính về các hành vi gây ONMTN trong Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 về một văn bản xử lý vi phạm hành chính chung cho lĩnh vực BVMT.

Thứ ba, đối với quy định về hình phạt bổ sung đình chỉ hoạt động có thời hạn đối với doanh nghiệp có hành vi gây ONMTN, cần rà soát, bổ sung các quy định của pháp luật lao động để hỗ trợ người lao động trong thời gian doanh nghiệp ngừng hoạt động, vừa đảm bảo quyền lợi người lao động vừa giữ được sự nghiêm minh của pháp luật.

Thứ tư, về thời hiệu xử phạt. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi năm 2020 quy định thời hiệu xử lý vi phạm hành chính tối đa là 02 năm (Điều 6) [19]. Thời hiệu này là quá ngắn vì trên thực tế để chứng minh có hành vi vi phạm pháp luật về KSONMTN cần có số liệu quan trắc, phân tích thông số môi trường, tốn kém và mất nhiều thời gian xử lý. Vì vậy, cần điều chỉnh quy định thời hiệu theo hướng tăng lên tùy theo hành vi vi phạm, tính chất, mức độ nghiêm trọng, hậu quả để lại trong ngắn hạn và dài hạn với MTN.

Thứ năm, cần xây dựng, bổ sung các quy định cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính lĩnh vực KSONMTN, đảm bảo các chủ thể có hành vi vi phạm chấp hành đầy đủ các biện pháp xử lý.

4.2.7.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý hình sự

Thứ nhất, về khung hình phạt cho các tội phạm môi trường. Theo quy định của Bộ luật Hình sự năm 2015, các tội phạm về môi trường (quy định tại Chương XIX) có khung hình phạt cao nhất là 10 năm, mặc dù tính chất nguy hiểm của loại tội phạm này rất lớn, để lại hậu quả lâu dài, nghiêm trọng và rất tốn kém để khắc phục. Vì vậy, theo tác giả cần cân nhắc phân loại các tội phạm môi trường như tội gây ONMT (Điều 235), tội vi phạm quy định về phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường (Điều 237) lên mức tội đặc biệt nghiêm trọng, với

khung hình phạt tù tối đa đến 20 năm để tăng cường tính răn đe, xử lý nghiêm minh các tổ chức, cá nhân có hành vi gây ONMTN gây hậu quả nghiêm trọng, gây bức xúc trong dư luận.

Thứ hai, cần quy định cụ thể về trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại vi phạm pháp luật KSONMTN, trong đó xác định cụ thể cá nhân nào trong pháp nhân thương mại phải chịu trách nhiệm hình sự, đảm bảo tính khả thi của quy định không loại trừ trách nhiệm cá nhân khi truy cứu trách nhiệm hình sự pháp nhân thương mại.

Thứ ba, hoàn thiện các công cụ pháp lý, khoa học-kỹ thuật để xác định chính xác mức độ gây thiệt hại của hành vi gây ONMTN, xác định chính xác mức độ gây thiệt hại MTN của từng chủ thể có hành vi gây ONMTN làm căn cứ truy cứu trách nhiệm hình sự và bồi thường thiệt hại dân sự.

4.2.7.3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý dân sự

Thứ nhất, bổ sung các quy định về giám định thiệt hại sức khỏe của người bị ảnh hưởng do hành vi gây ONMTN, bao gồm cả sức khỏe thể chất và tinh thần. Chi phí giám định thiệt hại về sức khỏe do bên có hành vi gây ONMTN chi trả cho tổ chức giám định hoặc phương án khác hợp lý, tránh đẩy gánh nặng tài chính về phía chủ thể bị thiệt hại, khiến người dân e ngại khi yêu cầu bồi thường thiệt hại do ONMTN. Cân nhắc sửa đổi, bổ sung Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 hoặc ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể nội dung trên.

Thứ hai, hiện nay chưa có cơ sở khoa học và thực tiễn để lượng giá những thiệt hại của môi trường nước, vì vậy, cần nghiên cứu đề ra những tiêu chí và cách thức xác định thiệt hại do ONMTN gây ra. tiếp tục nghiên cứu để điều chỉnh, bổ sung phương pháp xác định thiệt hại thực tế do hành vi gây ONMTN gây ra, bao gồm chi phí hợp lý để ngăn chặn, hạn chế và khắc phục thiệt hại.

Tham khảo kinh nghiệm quốc tế về xác định thiệt hại môi trường, tăng cường ứng dụng khoa học-công nghệ.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến quyền khởi kiện, tác giả cho rằng cần ghi nhận để đại diện hợp pháp của các tổ chức, cá nhân bị

thiệt hại thực hiện quyền khởi kiện đòi bồi thường về tính mạng, sức khoẻ, tài sản do hành vi VPPL về BVMT gây nên có thể là các hiệp hội, hội nghề nghiệp, các tổ chức xã hội, các hiệp hội do người bị thiệt hại lập lên. Việc cho phép các hiệp hội có quyền khởi kiện liên quan đến các vấn đề ONMT sẽ đảm bảo: 1) Các hiệp hội có điều kiện về chuyên môn, nghiệp vụ trong lĩnh vực môi trường nên việc thu thập, cung cấp chứng cứ và chứng minh cho yêu cầu của người bị hại sẽ có căn cứ và đảm bảo mức độ tin cậy cao hơn; 2) Thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội về giám sát môi trường thực thi dân chủ cơ sở, và gây sức ép đẩy mạnh trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp; 3) Giảm bớt áp lực về mặt hành chính trong mối quan hệ giữa cơ quan công quyền với đối tượng gây ô nhiễm môi trường, giữa cơ quan công quyền với người bị thiệt hại. Điều này sẽ giúp cho quá trình giải quyết xung đột đảm bảo tính công bằng, khách quan hơn [117]. Tác giả đề xuất có thể quy định một số tổ chức, hiệp hội có vai trò trong bảo vệ môi trường như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội nông dân, Hội bảo tồn sinh vật biển, Hội khoa học kỹ thuật bảo vệ thực vật, Hội bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam,... có quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp do ô nhiễm môi trường thuộc lĩnh vực mình phụ trách.

Thứ tư, cần nghiên cứu, hoàn thiện quy định thời hiệu khởi kiện gắn với ngày mà thiệt hại thực tế xảy ra và cần quy định thời hiệu khởi kiện phù hợp hơn trong lĩnh vực này do tính chất phức tạp của hậu quả của ONMTN gây ra, nhiều vụ việc ONMTN phải hàng chục năm sau mới đánh giá được thiệt hại, đặc biệt là thiệt hại đến sức khỏe người dân. Cân nhắc sửa đổi Điều 588, Bộ luật Dân sự năm 2015 hoặc hướng dẫn chi tiết cách thức áp dụng đối với thiệt hại do ONMTN gây ra trong các văn bản liên quan.

4.2.8. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

4.2.8.1. Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Chính phủ và các Bộ ngành về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Thứ nhất, đối với Quốc hội. Để nâng cao chất lượng lập pháp nói chung và đối với KSONMTN nói riêng, cần tăng cường tính chuyên nghiệp trong hoạt

động lập pháp, muốn vậy số lượng Đại biểu Quốc hội chuyên trách phải tăng lên 40%-45% sẽ là lực lượng làm nòng cốt trong việc xây dựng luật, hoạt động giám sát và các hoạt động khác của Quốc hội. Bên cạnh đó, Quốc hội cần đảm bảo các điệu kiện về nguồn lực tài chính, cơ chế, chính sách sử dụng chuyên gia nhằm khuyến khích, thúc đẩy hoạt động sáng kiến lập pháp của Đại biểu Quốc hội. Thành lập Hội đồng giám sát môi trường quốc gia trực thuộc Quốc hội, có nhiệm vụ giám sát độc lập đối với hoạt động BVMTN nói chung và KSONMTN nói riêng, trong đó giám sát độc lập đối với các báo đánh giá tác động môi trường của các Bộ và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; đồng thời kiểm soát chặt chẽ tình trạng ONMT, đặc biệt là ONMTN.

Thứ hai, đối với Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ đẩy mạnh cải cách hành chính, đặc biệt cải cách hành chính trong lĩnh vực KSONMTN. Chính phủ và các Bộ, cơ quan ngang Bộ tiếp tục cải thiện chất lượng trình các dự luật, các dự thảo văn bản dưới luật về KSONMTN; trong đó, thực hiện thường xuyên, chuyên nghiệp, có chất lượng cao việc kết hợp giữa xây dựng dự thảo luật với dự thảo nghị định, thông tư hướng dẫn về KSON nói chung và KSONMTN nói riêng. Để thực hiện được yêu cầu này, Chính phủ phải có chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật KSONMTN để trình Quốc hội. Việc xây dựng các văn bản hướng dẫn cần có tính dự báo, nâng cao trình độ xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, tránh tính trạng văn bản vừa mới ban hành đã phải sửa đổi, bổ sung. Điển hình là Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 và Nghị định số 55/2021/NĐ-CP ngày 24/5/2021 được thay thế bởi Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07/7/2022 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT, có hiệu lực từ ngày 25/8/2022. Đây là một điểm cần được lưu ý về chất lượng xây dựng văn bản QPPL khi một Nghị định mới được ban hành hơn 1 năm đã phải thay thế.

Thứ ba, tăng cường pháp điển hoá pháp luật về KSONMTN. Hiện tại các quy định của pháp luật về KSONMTN được quy định trong rất nhiều các văn bản quy phạm khác nhau với nhiều tầng nấc. Chính vì vậy, cần tiến hành pháp

điển hoá các văn bản pháp luật về KSONMTN. Để đảm bảo tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận với mọi người của hệ thống pháp luật về BVMTN nói chung và KSONMTN nói riêng và cần phải xây dựng một hệ thống chỉ mục (index), sắp xếp các quy định hiện hành, theo các trật tự lôgíc, thuận tiện cho việc tra cứu và dễ dàng cho việc áp dụng, đây là một cách pháp điển hoá của nhiều nước có hệ thống pháp luật phát triển. Giải pháp này tuy không phức tạp, tốn kém nhưng chắc chắn mang lại hiệu quả cao trong thực tế áp dụng, thi hành pháp luật.

4.2.8.2. Nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Kinh nghiệm nhiều nước trên thế giới như Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc,… đã ban hành Luật về KSONMTN và đã đem lại hiệu quả rõ rệt trong BVMTN và kiểm soát tốt đối với ONMTN. Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam hiện nay còn có sự chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau, vì thế, việc ban hành Luật KSONMTN là hoàn toàn hợp lý và đáp ứng yêu cầu BVMTN hiện nay. Xây dựng và ban hành Luật KSONMTN sẽ đáp ứng được các mục tiêu sau:

Thứ nhất, có được một đạo Luật chuyên biệt, tổng thể, nhằm mục tiêu bảo vệ được chất lượng MTN trường nước (từng loại nguồn nước cụ thể dựa trên quy hoạch khai thác và sử dụng nước); lấy các đối tượng tác động đến nguồn nước là đối tượng điều chỉnh; công cụ là tổng hợp các loại công cụ từ luật pháp, chính sách, kinh tế, kỹ thuật và các công cụ kiểm soát ô nhiễm dựa vào cộng đồng.

Thứ hai, Luật KSONMTN sẽ tháo gỡ, giải quyết những tồn tại, bất cập, bổ sung những khoảng trống trong hệ thống các quy định hiện hành; hệ thống hóa các quy định pháp lý về kiểm soát ô nhiễm, lấy nguồn nước là mục tiêu để bảo vệ, xác định các chủ thể tác động, ảnh hưởng đến nguồn nước là đối tượng điều chỉnh, và tổng hợp các công cụ pháp lý, kỹ thuật, tài chính…là phương tiện để đạt được mục tiêu duy trì, bảo vệ chất lượng nguồn nước.

Thứ ba, Luật KSONMTN sẽ quy định KSONMTN một cách tổng thể, từ phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm nước theo phương thức quản lý tổng hợp, tiếp cận sinh thái trong xây dựng các quy định. Theo chuỗi quá trình đó, từng công đoạn sẽ có những quy định về mặt pháp lý, kỹ thuật, tài chính, phân định rõ vai trò, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, các tổ chức và cá nhân, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong kiểm soát ô nhiễm nước; quyền hạn, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong kiểm soát ô nhiễm nước; nguồn lực tài chính và xử lý trách nhiệm trong trường hợp xảy ra ô nhiễm nước.

Thứ tư, hiệu quả đạt được của Luật KSONMTN nhằm đảm bảo các nguồn nước được khôi phục trở thành nền tảng sinh thái quan trọng bậc nhất phục vụ nhu cầu thiết yếu về đời sống và các hoạt động kinh tế, dịch vụ, đảm bảo phúc lợi của người dân về sử dụng nước, đồng thời khắc phục tính chất phức tạp và các quan hệ có tính xung đột giữa các hoạt động tương tác trên dòng sông, bao gồm nước sạch, cá và thủy sản, cùng các nguồn xả thải vào sông từ sản xuất và đời sống.

Để đảm bảo các mục tiêu trên, cơ quan lập pháp sẽ phải đảm bảo một hệ thống các nguyên tắc xuyên suốt quá trình xây dựng luật, bao gồm:

Thứ nhất, lấy nguồn nước là mục tiêu bảo vệ. Phương pháp quản lý môi trường nước theo kết quả cuối cùng hiện nay được nhiều quốc gia sử dụng, nhưng chưa được áp dụng cụ thể ở Việt Nam. Luật KSONMTN sẽ được xây dựng theo hướng tiếp cận mục tiêu cuối cùng là chất lượng nước (theo từng loại nguồn nước cụ thể được điều tra, đánh giá, quy hoạch khai thác và sử dụng): dựa trên sức chịu tải của nguồn nước, xem xét trên mối tương quan cộng hưởng của tất cả các nguồn thải (nguồn gây ô nhiễm).

Thứ hai, gắn trách nhiệm của tổ chức, cá nhân cụ thể trong chuỗi hoạt động nhằm mục tiêu bảo vệ nguồn nước. Công tác quản lý môi trường nước trong các văn bản pháp luật ở nước ta hiện nay đã dựa trên cách tiếp cận theo quy trình các khâu từ ngăn ngừa đến xử lý, bồi thường, ở khâu nào cũng có quy định, có phân công, nhưng cái đích cuối cùng là để đảm bảo chất lượng nước theo tiêu chuẩn, có nước sạch, dòng sông không bị ô nhiễm, thì dường như chưa

được quy trách nhiệm rõ ràng của ai: cơ quan quản lý; doanh nghiệp hoặc cộng đồng dân cư.

Thứ ba, xác định các vùng nước (lưu vực, thủy vực) cần được ưu tiên bảo vệ/phục hồi môi trường và quy định rõ trách nhiệm. Toàn bộ các nguồn phải được điều tra, đánh giá, công khai thông tin, quy hoạch mục đích sử dụng, bảo vệ, khai thác. Trên cơ sở đó, lấy mục tiêu chất lượng nước làm mục tiêu nền tảng cho điều tiết các mối quan hệ ảnh hưởng, tác động đến chất lượng nước. Các nguồn nước bị ô nhiễm hoặc có dấu hiệu diễn biến ô nhiễm gia tăng phải được điều tra, đánh giá, công khai thông tin, xác định nguyên nhân và lập phương án ngăn chặn, xử lý, phục hồi môi trường.

Thứ tư, xác định các lĩnh vực ưu tiên trong kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm môi trường nước, xử lý các điểm ô nhiễm công nghiệp và đô thị. Cô lập và khu trú các khu vực ô nhiễm nước nghiêm trọng trên cả nước, có kế hoạch xử lý triệt để trong một thời hạn nhất định với quy trình công nghệ, quản lý, người chịu trách nhiệm với các nguồn ngân sách cụ thể và phân định trách nhiệm trước cơ quan lập pháp.

Thứ năm, ưu tiên công đoạn "ngăn ngừa" trong quy trình KSONMTN. Trong công tác quản lý, kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung và môi trường nước nói riêng, cần tuân theo lý thuyết đường ống với một quy trình đồng bộ 3 khâu: "ngăn ngừa"; "phát hiện ngăn chặn"; và "xử lý, phục hồi". Trong đó, ngăn ngừa là kiểm soát đầu đường ống, phát hiện, ngăn chặn ô nhiễm là quản lý giữa đường ống và xử lý ô nhiễm, giải quyết hậu quả, bồi thường thiệt hại là quản lý cuối đường ống. Luật sẽ quy định rõ hoạt động KSONMTN theo quy trình 3

công đoạn như trên, nhưng ưu tiên khâu ngăn ngừa ô nhiễm, thay vì tập trung nhiều vào giải quyết hậu quả (như hiện nay). Để thể hiện rõ nguyên tắc ưu tiên khâu "ngăn ngừa", trong Luật sẽ quy định cụ thể và chi tiết về một số nhiệm vụ, như: "Đánh giá sức chịu tải" của các đoạn sông; "Theo dõi diễn biến môi trường"; "Quản lý và kiểm soát nguồn thải"; "Phát hiện và cô lập nguồn thải". Đặc biệt nhiệm vụ "Đánh giá tác động môi trường nước" cần được quy định chi tiết để đạt hiệu quả cao hơn, vì thực tế đến nay ĐTM hầu như không thay đổi

được một dự án đầu tư nào liên quan đến xả thải vào nguồn nước, như vậy trên thực tế, công tác ĐTM chưa có tác dụng ngăn ngừa.

Thứ sáu, nguyên tắc công bằng trách nhiệm giữa Nhà nước, Doanh nghiệp và Cộng đồng. Nước có dạng đặc thù là môi trường lỏng, khi bị ô nhiễm sẽ mang tính nghiêm trọng vì khả năng lan truyền nhanh. Vì vậy công tác KSONMTN phải là trách nhiệm và nghĩa vụ công bằng giữa ba chủ thể: Nhà nước, Doanh nghiệp, và Cộng đồng dân cư. Tuy nhiên đến nay, đa số nội dung trong văn bản pháp luật liên quan đến KSONMTN chưa được thể hiện rõ nguyên tắc công bằng nêu trên. Đa số quy định trong Luật Bảo vệ môi trường còn nhằm điều chỉnh doanh nghiệp, chưa điều chỉnh đúng mức các hành vi của các đối tượng khác, như cơ quan nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, làng nghề, hộ kinh doanh, dân cư... Luật KSONMTN cần đảm bảo nguyên tắc công bằng, sao cho cơ quan quản lý nhà nước trở thành bạn của doanh nghiệp, và cả cơ quan nhà nước và doanh nghiệp sẽ chịu sự giám sát của cộng đồng dân cư, trong đó tiếng nói của người dân được lắng nghe nhiều hơn, đồng thời chế tài xử phạt các hành vi vi phạm sẽ nghiêm khắc hơn đối với bất kỳ đối tượng nào: cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, hoặc người dân.

Theo tác giả, để đáp ứng các nguyên tắc và nhu cầu điều chỉnh, Luật KSONMTN cần bao gồm một số nội dung cơ bản, theo đó bám sát quy trình kiểm soát ô nhiễm nước, ưu tiên giai đoạn ngăn ngừa ô nhiễm. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, nhóm các quy định nhằm ngăn ngừa ONMTN, bao gồm:

Một là, Quy định về quy hoạch, phân vùng sử dụng, bảo vệ hệ thống nước mặt ở địa phương gắn với trách nhiệm của UBND tỉnh/thành phố, thí dụ, yêu cầu nước thải đô thị phải được xử lý tập trung và chính quyền địa phương chịu trách nhiệm xây dựng các hệ thống xử lý tập trung đó.

Hai là, Quy định về yêu cầu khi phê duyệt các dự án có xả thải nước ra môi trường, cần quy định cụ thể về: Thủ tục, hồ sơ môi trường để kiểm soát nguồn thải (tĩnh, động, điểm, diện); Thẩm định công nghệ sản xuất (loại hình sản xuất, quy mô sản xuất); Thẩm định công nghệ xử lý nước thải; Thẩm định công

nghệ sản xuất với yêu cầu chi tiết về công nghệ cho các quy mô sản xuất khác nhau.

Ba là, quy định về xây dựng, xác định tiêu chuẩn chất lượng nước cần nêu rõ lộ trình xây dựng và cơ quan cụ thể chịu trách nhiệm xây dựng những tiêu chuẩn này, trong đó cần quy định rõ Bộ KHCN là cơ quan xây dựng, quản lý tiêu chuẩn, chất lượng quốc gia về nguồn nước và quy định sự hợp tác đồng bộ giữa Bộ TN&MT và Bộ KHCN.

Bốn là, quy định về cam kết bảo vệ môi trường cần nêu chi tiết và có cơ chế để có khả năng thực thi nghiêm trong thực tế, không mang tính hình thức. Đến nay, có thể đánh giá đây là loại Giấy cam kết ít có hiệu lực nhất, đặc biệt đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh nhà hàng, làng nghề…

Năm là, quy định về Báo cáo giám sát môi trường định kỳ; Theo dõi diễn biến môi trường nước/quan trắc chất lượng nước, cần nêu cụ thể cơ quan phê duyệt và quy định việc quan trắc cần tiến hành thường xuyên, định kỳ, không chỉ thực hiện với các dòng sông lớn, khi có dự án nước ngoài, hoặc khi đã xảy ra các vụ việc ô nhiễm nước nghiêm trọng.

Sáu là, quy định về xác định sức chịu tải môi trường nước; Đánh giá khả năng chịu tải của nguồn nước, phân vùng xả nước thải, cần xác định rõ đây là những hoạt động bắt buộc trong khâu ngăn ngừa ô nhiễm nước.

Bảy là, quy định về hoạt động ngăn ngừa ô nhiễm nước cho một vùng nước, cần nêu chi tiết một số nội dung chủ yếu sau: Xây dựng báo cáo phân bổ tổng tải lượng chất ô nhiễm cho một số đối tượng xả thải/một lưu vực (kín); Quy định các biện pháp hạn chế/khống chế chất ô nhiễm phát sinh từ các nguồn tự nhiên, nguồn phân tán; Quy định về kiểm soát chặt chẽ các nguồn thải lớn (trên 1000 m3/ngày và trên 30m3/ngày); Quy định về hồ sơ nguồn thải (cập nhật hàng năm) và công khai thông tin; Quy định về các công cụ tài chính, như phí xả thải, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, ký quỹ đối với các hoạt động khai thác khoáng sản, giao thông vận tải đường thủy...; lồng ghép quy hoạch sử dụng nước và quy hoạch môi trường vào quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; kế hoạch ngăn ngừa ô nhiễm nước cần xây dựng thống nhất cho các lưu vực sông thay vì

quản lý theo khu vực hành chính; Xây dựng hệ thống kiểm soát tổng lượng thải của các chất ô nhiễm chính vào nguồn tiếp nhận; Quy định về hệ thống cấp phép thải chất ô nhiễm nước hướng tới mô hình thương mại ô nhiễm nước;…

Quy định rõ trách nhiệm bảo vệ môi trường nước của chính quyền địa phương nhằm khắc phục xu thế chạy theo mục tiêu tăng trưởng GDP mà hạ thấp tiêu chí về môi trường. Quy định rõ chính quyền địa phương phải có mục tiêu cụ thể trong khoảng thời gian nhất định về giảm ô nhiễm nước.

Thứ hai, nhóm các quy định về phát hiện và ngăn chặn ô nhiễm nước:

Một là, quy định về hoàn thiện và thúc đẩy hoạt động quản lý nguồn thải, cần xác định rõ các hoạt động sau: Thống kê, cập nhật dữ liệu, phân công theo từng cấp; Lắp đặt và vận hành các trang thiết bị, đặc biệt là đồng hồ đo lưu lượng; Xây dựng các phương pháp tính toán hệ số phát thải cho một số lĩnh vực chủ yếu; Kiểm tra định kỳ và đột xuất một số nhóm đối tượng được chọn; Quan trắc chất lượng nước và nguồn thải; Kiểm soát, theo dõi việc thu gom và xử lý nước thải tại các hộ gia đình, các khu vực công cộng nhằm kiến nghị các biện pháp phù hợp;

Hai là, quy định về Quản lý kiểm soát nguồn thải/nước thải trong trách nhiệm chỉ đạo quan trọng của UBND tỉnh, bao gồm: điều tra phát hiện xác định nguồn gây ô nhiễm, công khai thông tin,…Cần chi tiết những quy định đảm bảo nhân lực và kỹ thuật của Sở TN&MT để thực thi nhiệm vụ này.

Thứ ba, nhóm quy định về xử lý và phục hồi chất lượng nguồn nước:

Một là, quy định chi tiết và cụ thể về những vấn đề chủ yếu sau: Theo dõi, phát hiện khu vực ô nhiễm; Điều tra, xác định mức độ, phạm vi, nguyên nhân gây ô nhiễm; Xác định trách nhiệm của đối tượng gây thiệt hại, xử lý đền bù thiệt hại; Cải thiện, phục hồi chất lượng môi trường nước, phân công đối tượng thực hiện và đề xuất phương thức thực hiện (công nghệ xử lý); v..v.

Hai là, quy định về phát hiện, khoanh vùng, cô lập nguồn gây ô nhiễm, cần xác định cụ thể trách nhiệm của UBND tỉnh/thành phố thượng nguồn dòng nước phối hợp với UBND các tỉnh vùng hạ nguồn trong điều tra, phát hiện xác định nguồn gây ô nhiễm.

Thứ tư, nhóm các quy định về vai trò của các tổ chức xã hội và cộng đồng trong KSONMTN, trong đó quy định cụ thể về chức năng giám sát ô nhiễm nước, cụ thể:

Một là, vai trò của các cấp quản lý nhà nước: Quốc hội ban hành quy trình giám sát, quyền hạn của các đoàn giám sát; Chính phủ giao Bộ TN&MT là cơ quan điều phối; Các bộ ngành và chính quyền địa phương ban hành các quy định cụ thể về hoạt động giám sát, quy định rõ trách nhiệm và quyền hạn của chủ thể giám sát, đối tượng chịu sự giám sát, hình thức giám sát,...

Hai là, vai trò của các tổ chức xã hội, đoàn thể và cộng đồng dân cư: Mô tả chi tiết các vấn đề chủ yếu sau: Chức năng, nhiệm vụ tham gia giám sát, cách tiếp cận thông tin và báo cáo về hiện trạng; Cơ chế bảo vệ người tố cáo tình trạng ô nhiễm nước; Các giải pháp nâng cao năng lực nhận thức, kỹ năng giám sát, trình độ chuyên môn của các chủ thể thực hiện chức năng giám sát; Thúc đẩy các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ (NGO) trong việc hỗ trợ người dân giám sát môi trường nước; Sự phối hợp giữa các bên: cơ quan quản lý, các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư trong việc giám sát thực thi 3 khâu của quy trình KSONMTN.

Thứ năm, nhóm các quy định xử phạt vi phạm, song song với cơ chế khuyến khích tổ chức, cá nhân thực hiện tốt hoạt động KSONMTN. Thực tiễn cho thấy cơ chế xử phạt không rõ ràng và khung phạt quá nhẹ là một trong những nguyên nhân quan trọng để tình trạng ô nhiễm nước trở nên không kiểm soát được. Vì vậy trong Luật KSONMTN ở Việt Nam cần xem xét, có những quy định cụ thể sau: Người lãnh đạo cơ sở gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm đền bù cho tác hại gây ô nhiễm của cơ sở mình; Khi gây tác hại nghiêm trọng đến sản xuất và sức khỏe người dân, đối tượng gây ô nhiễm nước, ngoài việc phải chịu các chế tài xử phạt nặng, có thể bị quy các tội danh hình sự;… Song song với các quy định xử phạt, Luật cũng cần quy định cụ thể cơ chế tài chính khuyến khích các doanh nghiệp thực hiện tốt công tác KSONMTN, như hỗ trợ tài chính cho doanh nghiệp trong kiểm soát ô nhiễm, quy định mối quan hệ giữa KSONMTN và những lợi ích tài chính có thể đem lại.

Thứ sáu, nhóm các quy định cụ thể về công nghệ, nguồn tài chính và truyền thông dành cho KSONMTN:

Một là, cần xây dựng những quy định cụ thể, đầy đủ hơn về nội dung công nghệ và sử dụng công nghệ trong xử lý, KSONMTN. Ví dụ: cơ sở dữ liệu số hóa về công nghệ xử lý ô nhiễm nước; khuyến khích ứng dụng công nghệ sử dụng men vi sinh trong xử lý nước thải; v..v.

Hai là, cần quy định rõ các giải pháp KSONMTN cụ thể nguồn kinh phí thực hiện được lấy từ đâu, cơ chế đóng góp như thế nào (nguồn ngân sách nhà nước, địa phương, doanh nghiệp, cộng đồng). Đồng thời Luật KSONMTN quy định trách nhiệm của cơ quan thực hiện điều phối và sử dụng kinh phí được cấp trong KSONMTN.

Ba là, cần quy định cụ thể hơn vai trò rất quan trọng của truyền thông trong giám sát, phát hiện ô nhiễm nước, trong việc thúc đẩy người dân, các tổ chức xã hội và cộng đồng tham gia KSONMTN, nêu gương các doanh nghiệp tốt trong KSONMTN.

Thứ bảy, các quy định về trách nhiệm giải trình của chính quyền và doanh nghiệp. Đây là một yêu cầu mới, rất cần thiết nhằm nâng cao hiệu quả của công tác giám sát trong KSONMTN. Luật cần quy định cụ thể một số nội dung sau:

Một là, quyền của người dân được biết thông tin, được bàn thảo và được chất vấn chính quyền hoặc doanh nghiệp/chủ đầu tư khi trên địa bàn xảy ra hiện tượng ô nhiễm nguồn nước;

Hai là, vai trò của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng – những thiết chế dân cử tại cấp cơ sơ (xã/ phường) trong nhiệm vụ kiểm tra, phát hiện, giám sát: chất lượng nước bị ô nhiễm, công nghệ xử lý nước thải, kết quả xử lý, và phục hồi môi trường nước;

Ba là, cơ chế cụ thể để các cơ quan quản lý và nhà đầu tư có nghĩa vụ lắng nghe, trao đổi với các bên liên quan, bao gồm cả các tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư trong KSONMTN.

4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Việt Nam

4.3.1. Nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước

Thứ nhất, pháp luật hiện hành quy định cho quá nhiều cơ quan có thẩm quyền trong KSONMTN: Chính phủ, Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNT, Bộ Giao thông vận tải, đến UBND các cấp, Sở, Phòng, Ban,… Thẩm quyền giữa các cơ quan này chồng chéo, mâu thuẫn gây lãng phí nhân lực, ngân sách, hiệu quả không cao, khó xác định trách nhiệm pháp lý. Ví dụ: hiện nay ở cấp Trung ương có ít nhất hai cơ quan chuyên trách quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên nước và rất nhiều cơ quan khác quản lý liên quan đến nước là Cục Quản lý tài nguyên nước, Bộ TN&MT và Tổng cục Thủy lợi, Bộ NN&PTNT. Ở địa phương như thành phố Hồ Chí Minh để quản lý tài nguyên nước trên một dòng sông có rất nhiều cơ quan tham gia, như: TN&MT thì tham mưu xây dựng các chính sách, quyết định quản lý TNN nói chung (từ đánh giá tác động môi trường, cấp phép thăm dò, khai thác sử dụng nước và xả nước thải vào nguồn nước, cấp phép xả nước thải vào hệ thống thoát nước). Sở Giao thông Vận tải quản lý việc cung cấp nước sinh hoạt và thoát nước thải chung. Sở NN&PTNT quản lý hệ thống công trình thủy lợi, cấp phép xả thải vào nguồn nước thuộc các công trình thủy lợi. Sở Y tế thực hiện giám sát chất lượng nguồn nước cho sinh hoạt và sản xuất nước. Trung tâm Điều hành chương trình chống ngập thực hiện quản lý các dự án các công trình điều tiết nước, chống ngập trong trường hợp mưa lũ lớn kết hợp triều cường. Ngoài ra, việc giám sát chất lượng nguồn nước mặt, nước ngầm và việc lập quy hoạch kế hoạch sử dụng tài nguyên nước đều được các đơn vị thuộc các Sở TN&MT, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Giao thông Vận tải cùng phối hợp thực hiện và có báo cáo riêng. Do vậy, tác giả cho rằng cần phân quyền, phân cấp rõ ràng theo hướng tập trung cho một cơ quan đầu mối trung ương và địa phương quản lý hoạt động KSONMTN; giữa các cơ quan trung ương và địa phương trong quản lý môi trường nói chung pháp luật. Cần sửa đổi các quy định theo hướng phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của các Bộ, ngành, giữa các cơ quan trung ương và địa phương; cần sửa đổi quy định về trách nhiệm, quyền hạn, nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ

theo hướng các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình phối hợp với Bộ TN&MT thực hiện việc bảo vệ môi trường trong ngành và cơ sở thuộc quyền quản lí trực tiếp.

Bộ TN&MT phải là cơ quan chủ trì các hoạt động, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về KSONMTN. Các bộ, ngành khác chỉ có quyền tổ chức thực hiện việc KSONMTN theo đúng quy định của pháp luật về KSONMTN mà không có trách nhiệm quản lý nhà nước về KSONMTN. Trong mọi trường hợp liên quan đến quản lý nhà nước về KSONMTN cần chỉ rõ trường hợp cần phải có sự tham gia của nhiều bộ, ngành như khắc phục ô nhiễm, ứng phó sự cố, phục hồi môi trường cũng như chỉ rõ trường hợp thực hiện KSONMTN liên quan đến nhiều địa phương... giữ nguyên quy định UBND cấp tỉnh có trách nhiệm thực hiện quản lý nhà nước về BVMT tại địa phương. Tuy nhiên, cần tập trung vào trách nhiệm tổ chức, triển khai thực hiện pháp luật KSONMTN, bên cạnh đó để tránh tình trạng "quản lý nhà nước theo nhiệm kỳ, phát triển bằng mọi giá, nhiệm kỳ sau giải quyết hậu quả", cần quy định trách nhiệm công vụ của người đứng đầu địa phương trong trường hợp để xảy ra ONMT ở địa phương mình quản lý. Sửa đổi quy định về trách nhiệm của Ủy ban nhân nhân cấp huyện, cấp xã theo hướng tập trung vào quản lý chất lượng dịch vụ công; phát hiện sớm khu vực bị ô nhiễm, thành phần môi trường bị ô nhiễm, nguồn gây ô nhiễm, đối tượng VPPL KSONMTN; quản lí việc thu nghĩa vụ tài chính trong lĩnh vực BVMT và KSONMTN; tổ chức đối thoại môi trường quản lí hoạt động sinh hoạt hàng ngày của người dân.

Thứ hai, bên cạnh việc quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền thì cần quy định và áp dụng trách nhiệm pháp lý mạnh mẽ với các cơ quan, người có thẩm quyền không thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ của mình gây ONMTN, suy thoái TNN. Thực tế hiện nay cho thấy môi trường ở Việt Nam vẫn bị ô nhiễm, suy thoái nặng nề, điều này thể hiện các cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường nước đã chưa hoàn thành được chức trách nhiệm vụ của mình, thậm chí có trường hợp thờ ơ để mặc cho các hành vi làm ô nhiễm môi trường, nhưng vẫn không phải chịu trách nhiệm

pháp lý hoặc bị áp dụng trách nhiệm pháp lý quá nhẹ không đủ sức răn đe. Ví dụ: theo quy định của pháp luật cán bộ, công chức, cơ quan chưa thực hiện hiệu quả chức trách của mình có thể bị cắt thi đua, tùy theo mức độ là cán bộ hay công chức thì có thể bị khiển trách; cảnh cáo; hạ bậc lương; giáng chức; cách chức; bãi nhiệm hoặc buộc thôi việc vẫn chưa hiệu quả. Việc áp dụng trách nhiệm hình sự với cán bộ, công chức vi phạm công vụ vẫn còn nhiều hạn chế,… Hơn nữa, việc áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại với các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm khi họ không thực hiện đúng trách nhiệm của mình gây ra thiệt hại cho môi trường và con người vẫn còn chưa rõ ràng trong quy định và chưa thực hiện được trên thực tiễn. Do vậy, tác giả cho rằng cần phải quy định và áp dụng trách nhiệm pháp lý thích đáng với các cơ quan, người có trách nhiệm nêu trên nếu vi phạm trách nhiệm, quyền hạn trong bảo vệ môi trường nói chung, bảo vệ tài nguyên nước nói riêng.

Thứ ba, cần đưa các mục tiêu KSONMTN vào chiến lược phát triển chung của quốc gia, vùng và địa phương, làm căn cứ để đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ theo nhiệm kỳ của chính quyền địa phương và trung ương. Thực tiễn cho thấy, cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương vẫn đang ưu tiên mục tiêu phát triển kinh tế, các báo cáo thành tích đều lấy các chỉ số tăng trưởng về thu nhập bình quân, thu hút đầu tư, xây dựng khu công nghiệp, khu đô thị,… làm thước đo đánh giá thành tích trong nhiệm kỳ công tác. Các chỉ số về môi trường chỉ được điểm qua hoặc không đề cập đến do kết quả không được như mong muốn. Để thực sự hướng tới nền kinh tế phát triển bền vững, khuyến khích lối sống xanh, thân thiện với môi trường thì chính các cơ quan nhà nước phải coi các hoàn thành mục tiêu BVMT nói chung, KSONMTN nói riêng là nhiệm vụ trọng tâm trong nhiệm kỳ công tác.

Thứ tư, cần xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về KSONMTN, cụ thể là cơ chế giám sát của cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND các cấp) và cơ chế kiểm tra, giám sát của cộng đồng dân cư. Gắn việc kiểm tra, giám sát hoạt động tuân thủ pháp luật KSONMTN với phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Cần phát huy hơn nữa vai trò giám sát và phản

biện chính sách, pháp luật KSONMTN của các tổ chức xã hội-nghề nghiệp, các hiệp hội, tổ chức khoa học và công nghệ, cơ sở đào tạo và nghiên cứu,… Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định về nội dung tham gia và quyền, nghĩa vụ của các tổ chức xã hội cụ thể hơn, gắn trực tiếp với KSONMTN.

4.3.2. Nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước của cộng đồng

Ngoài những nguyên nhân do pháp luật về KSONMTN chưa hoàn thiện thì tình trạng ONMTN còn bắt nguồn từ sự thiếu ý thức tôn trọng pháp luật dẫn đến việc thực hiện pháp luật không nghiêm của người dân, của các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh, dịch vụ và sự quản lý lỏng lẻo của các cơ quan chức năng. Do vậy, để tiếp tục hoàn thiện pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam hiện nay, bên cạnh việc hoàn thiện các quy định pháp luật, chúng ta cần đẩy mạnh các biện pháp khác như tuyên truyền, phổ biến pháp luật hay tăng cường công tác thực thi. Bởi lý luận và thực tiễn đã chứng minh, dù nội dung, hình thức của pháp luật có hoàn thiện đến đâu nhưng việc tổ chức thực hiện pháp luật thiếu nghiêm minh và hiệu quả cũng làm suy giảm hiệu lực pháp luật. Hơn nữa, việc thực hiện tốt pháp luật sẽ góp phần chỉ rõ nguyên nhận của sự hạn chế pháp luật là ở nội dung, hình thức của pháp luật hay do việc thực hiện pháp luật hay cả hai. Vì vậy, cùng với các giải pháp hướng đến sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về KSONMTN, các cơ quan có thẩm quyền cần tiến hành nhiều hoạt động khác như sau:

Thứ nhất, tăng cường tuyên truyền phổ biến pháp luật về KSONMTN đồng thời giáo dục ý thức KSONMTN cho toàn cộng đồng. Giải pháp về giáo dục cộng đồng được xem là giải pháp quan trọng nhằm nâng cao ý thức pháp luật về KSONMTN. Theo đó, công tác tuyên truyền cần được tổ chức hiệu quả, phù hợp với các đối tượng tuyên truyền. Với các cán bộ lãnh đạo (nhất là lãnh đạo chủ chốt), cán bộ quản lý, hoạch định chính sách; đội ngũ chuyên gia có liên quan đến nghiên cứu, điều tra, cung cấp thông tin, soạn thảo các quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển KT-XH cần đẩy mạnh tuyên truyền về vai trò, tầm quan trọng của hoạt động KSONMTN. Tuyên truyền để họ nắm và hiểu

rõ các quy định của pháp luật về KSONMTN, hướng dẫn cách lồng ghép việc KSONMTN vào trong quá trình hoạch định và thực thi các chính sách phát triển KT-XH.

Đối với các doanh nghiệp, cần tuyên truyền để nâng cao trách nhiệm của công ty, doanh nghiệp đối với KSONMTN. Tuyên truyền để họ nắm rõ các quy định pháp luật về KSONMTN cũng như hiểu được các quy trình thủ tục liên quan đến việc cung cấp thông tin về môi trường cho các cơ quan chức năng hay quy trình thủ tục xin cấp giấy phép xả thải hay việc thực hiện báo cáo đánh giá tác động môi trường; giúp họ tiếp cận được với các thông tin về chương trình hỗ trợ, ưu đãi khuyến khích đầu tư cho xây dựng các công trình xử lý chất thải.

Đối với người dân cần tuyên truyền để họ thay đổi thói quen sinh hoạt, sản xuất hướng đến BVMTN; giúp họ hiểu rõ các quyền về môi trường của mình cũng như hiểu rõ quy trình thủ tục để họ có thể bảo vệ được quyền lợi chính đáng của mình liên quan đến môi trường trong những trường hợp quyền lợi của họ bị xâm phạm họ có thể biết cách để tiếp cận được với công lý trong vấn đề môi trường.

Để thực hiện mục tiêu trên cần thực hiện lồng ghép, tích hợp các nội dung về môi trường trong hệ thống giáo dục quốc dân các cấp học từ mầm non đến đại học. Ngoài ra, cần đưa giáo dục bảo vệ môi trường nói chung và KSONMTN nói riêng vào các cơ sở đào tạo nghề. Phát huy vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng cho mục tiêu tuyền truyền phổ biến kiến thức, thông tin về KSONMTN; in ấn thành các sách, báo, tờ rơi, sổ tay hướng dẫn, chuyên đề chuyên khảo; đồng thời tăng cường tổ chức các hội nghị, hội thảo, diễn đàn, phổ biến thông tin về KSONMTN.

Thứ hai, cần tổ chức thực hiện một cách nghiêm túc có hiệu quả công tác giám sát môi trường, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Trong những năm qua công tác thực thi pháp luật về KSONMTN còn tồn tại nhiều hạn chế, công tác giám sát môi trường, thanh kiểm tra, xử lý vi phạm chưa phát huy được hiệu quả, do vậy, trong những năm tới, cần đẩy mạnh thực hiện công tác này. Theo đó cần: (1) Xây dựng và đào tạo nguồn nhân lực thực hiện công tác thanh kiểm tra,

xử lý vi phạm. Đối với cấp trung ương cần đào tạo nâng cao năng lực của cán bộ hoạch định chính sách, xây dựng năng lực trong thiết lập chính sách, việc chuẩn bị kế hoạch quản lý áp dụng, giám sát và đánh giá; (2) Xây dựng năng lực của chính quyền, cộng đồng địa phương trong việc giám sát và quản lý vấn đề liên quan đến MTN bởi cộng đồng địa phương thường đóng vai trò rất quan trọng trong quản lý môi trường đặc biệt ở những nơi có các làng nghề, cụm công nghiệp

Thứ ba, khuyến khích các địa phương thực hiện công tác KSONMTN. Để thúc đẩy hoạt động KSONMTN tại các địa phương cần thúc đẩy các hoạt động: (1) xây dựng tiêu chí và tổ chức thực hiện việc đánh giá, phân hạng định kỳ hàng năm các ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc theo mức độ thân thiện với môi trường; (2) ban hành bộ tiêu chí môi trường trong các quy hoạch phát triển KTXH, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực để thực hiện lồng ghép yêu cầu KSONMTN theo định hướng phát triển bền vững. Hỗ trợ các địa phương xây dựng và triển khai đề án cải tạo, phục hồi môi trường các ao, hồ, kênh, mương, đoạn sông trong các đô thị, khu dân cư đang bị ONMT nghiêm trọng; xác định ranh giới diện tích các hồ, kênh mương, đoạn sông trong các đô thị, khu dân cư và tiến hành kè bờ, chấm dứt tình trạng lấn chiếm, san lấp trái phép; hạn chế, tiến tới không cho phép thực hiện các dự án san lấp hoặc có hạng mục san lấp làm thu hẹp diện tích mặt nước; (3) Xây dựng, thực hiện các dự án đầu tư về cải tạo, phục hồi môi trường hồ, ao, kênh mương và các đoạn sông trong các đô thị, khu dân cư để hỗ trợ đầu tư từ ngân sách nhà nước hoặc nguồn kinh phí xã hội hóa, trong đó chú trọng gắn quy hoạch chỉnh trang đô thị với việc nâng cấp, hoàn thiện hệ thống tiêu thoát nước thải, nước mưa và xây dựng hệ thống xử lý nước thải tập trung.

Thứ tư, cần đưa nội dung về BVMTN và KSONMTN vào chương trình đào tạo bậc phổ thông và đại học, tích hợp vào các môn học phù hợp. Các trung tâm đào tạo và nghiên cứu khoa học lớn trên cả nước cần xây dựng, phê duyệt và triển khai các chương trình, nhiệm vụ nghiên cứu liên quan đến KSONMTN để xây

dựng cơ sở lý luận và thực tiễn phong phú, mang tính liên ngành làm căn cứ để tuyên truyền, giáo dục về tầm quan trọng của KSONMTN.

Kết luận Chương 4

Trên cơ sở đánh giá, phân tích các vấn đề lý luận tại Chương 1, Chương 2, đánh giá thực trạng pháp luật về KSONMTN tại Chương 3, Chương 4 của Luận án đã xác định được định hướng và giải pháp hoàn thiện hệ thống pháp luật KSONMTN, giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật KSONMTN. Qua quá trình nghiên cứu này, tác giả rút ra kết luận như sau:

1. Hoàn thiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam cần đảm bảo đảm bảo đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật BVMT nói chung; góp phần bảo đảm phát triển bền vững; đảm bảo quyền được sống trong môi trường trong lành của con người; cần chú trọng giai đoạn phòng ngừa ô nhiễm và phù hợp với quy định của pháp luật quốc tế và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

2. Dựa trên các quan điểm, định hướng nêu trên, Luận án đưa ra các nhóm giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật KSONMTN và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật KSONMTN, dựa trên việc đánh giá thực trạng pháp luật KSONMTN và các vấn đề lý luận về lĩnh vực này. Trong đó, tác giả đề xuất nội dung xây dựng Luật KSONMTN ở Việt Nam.

KẾT LUẬN

Vấn đề kiểm soát ô nhiễm môi trường luôn là vấn đề nóng bỏng được các nhà quản lý và nhà nghiên cứu quan tâm, vì vậy đã có nhiều công trình nghiên cứu tiếp cận pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường dưới nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, dưới góc độ luật học, Luận án "Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước theo pháp luật ở Việt Nam hiện nay" là một công trình nghiên cứu chuyên sâu đầu tiên về các vấn đề lý luận và thực tiễn xoay quanh pháp luật về KSONMTN ở Việt Nam hiện nay. Dựa vào các kết quả nghiên cứu của Luận án, tác giả rút ra các kết luận như sau:

Thứ nhất, kế thừa kết quả của các công trình nghiên cứu có liên quan đến đề tài luận án, luận án tiếp tục đi sâu, làm rõ các vấn đề lý luận về khái niệm KSONMTN, pháp luật KSONMTN; đánh giá tổng thể các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam hiện nay; từ đó đưa ra các định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật KSONMTN một cách hợp lý, toàn diện.

Thứ hai, thông qua phân tích các đặc điểm của ONMTN và KSONMTN, tác giả đưa ra khái niệm pháp luật KSONMTN là tổng thể các quy phạm pháp luật do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động của các cơ quan quản lí nhà nước, các tổ chức, cá nhân và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo, phát hiện ONMTN; ngăn chặn, khắc phục và xử lý ONMTN; xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực KSONMTN.

Thứ ba, nội dung điều chỉnh của pháp luật KSONMTN đã được Luận án làm rõ, bao gồm nhóm các quy định về phòng ngừa, dự báo ONMTN; nhóm các quy định về phát hiện, ngăn chặn, ứng phó, khắc phục và xử lý ONMTN; nhóm các quy định về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Trong khuôn khổ Luận án, tác giả giới hạn đánh giá các nội dung sau: Điều tra cơ bản TNN, Quy hoạch TNN; Thông tin môi trường nước; Quản lý nguồn thải vào môi trường nước; Quy chuẩn kĩ thuật môi trường nước; Thanh tra, kiểm tra trong KSONMTN; Xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN.

Thứ tư, qua đánh giá thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn thực tiễn thực hiện pháp luật KSONMTN ở Việt Nam, tác giả nhận thấy còn nhiều tồn tại, vướng mắc trong quy định pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật, đặc biệt ở khâu xử lý vi phạm pháp luật KSONMTN. Nguyên nhân dẫn đến các hạn chế, yếu kém bao gồm cả nguyên nhân khách quan và chủ quan.

Thứ năm, thông qua đánh giá thực trạng quy định pháp luật KSONMTN, tác giả xây dựng các định hướng hoàn thiện và nâng cao hiệu quả pháp luật KSONMTN, đưa ra hai nhóm giải pháp về hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu

quả thực hiện pháp luật. Bên cạnh đó, tác giả cũng đề xuất xây dựng Luật KSONMTN ở Việt Nam.

Các kết quả nghiên cứu của Luận án có giá trị lý luận và thực tiễn. Những nội dung chưa được Luận án đề cập sẽ là định hướng nghiên cứu tiếp theo cho tác giả.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Hồ Anh Tuấn, 2022, Several legal issues on water pollution control in Vietnam, Tạp chí Công thương, Số 5 – tháng 3/2022, tr. 28-35.
2. Hồ Anh Tuấn, 2022, Một số vấn đề về chính sách, pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Trung Quốc và gợi mở cho Việt Nam, VNU Journal of Science: Legal Studies, Vol. 38, No. 2 (2022), tr. 1-8

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. TIẾNG VIỆT

I. CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT

1. Bộ Khoa học và Công nghệ. 2019. Thông tư số 26/2019/TT-BKHCN ngày 25/12/2019 quy định chi tiết về quy trình xây dựng, thẩm định và ban hành quy chuẩn kỹ thuật.

2. Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2022. Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT.

3. Chính phủ. 2013. Nghị quyết số 35-NQ/CP ngày 18 tháng 3 năm 2013 về một số vấn đề cấp bách trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Hà Nội.

4. Chính phủ. 2013. Nghị định số 201/2013/NĐ-CP ngày 27 tháng 11 năm 2013 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên nước, Hà Nội.

5. Chính phủ. 2014. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 6 tháng 8 năm 2014 về thoát nước và xử lý nước thải, Hà Nội.

6. Chính phủ. 2015. Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 6 tháng 01 năm 2015 quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường, Hà Nội.

7. Chính phủ. 2017. Nghị định số 73/2017/NĐ-CP ngày 14 tháng 6 năm 2017 về thu thập, quản lý, khai thác và sử dụng thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường, Hà Nội

8. Chính phủ. 2020. Nghị định số 36/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản, Hà Nội.

9. Chính phủ. 2020. Nghị định số 53/2020/NĐ-CP ngày 05 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, Hà Nội. 10. Chính phủ. 2022. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, Hà Nội

11. Chính phủ. 2022. Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 7 năm 2022 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Hà Nội.

12. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2013. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về bảo vệ tài nguyên môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, Hà Nội.

13. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2017. Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Hà Nội.

14. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2018. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

15. Đảng Cộng sản Việt Nam. 2020. Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2020 của Bộ Chính trị ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.

16. Quốc hội. 2006. Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, Hà Nội.

17. Quốc hội. 2010. Luật Thanh tra, Hà Nội.

18. Quốc hội. 2012. Luật Tài nguyên nước, Hà Nội.

19. Quốc hội. 2012. Luật Xử lý vi phạm hành chính, sửa đổi bổ sung năm 2020, Hà Nội.

20. Quốc hội. 2013. Hiến pháp, Hà Nội.

21. Quốc hội. 2020. Luật Bảo vệ môi trường, Hà Nội.

22. Quốc hội. 2015. Bộ luật Dân sự.

23. Quốc hội. 2015. Bộ luật Hình sự, sửa đổi bổ sung năm 2017.

24. Quốc hội. 2020. Luật Doanh nghiệp.

25. Thủ tướng Chính phủ. 2006. Quyết định số 81/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng

04 năm 2006 phê duyệt Chiến lược quốc gia về TNN đến năm 2020, Hà Nội.

26. Thủ tướng Chính phủ. 2017. Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10 tháng 5 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững, Hà Nội.

27. Thủ tướng Chính phủ. 2020. Quyết định số 274/QĐ-TTg ngày 18 tháng 02 năm 2020 về phê duyệt nhiệm vụ lập quy hoạch BVMT thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến năm 2050, Hà Nội.

28. Thủ tướng Chính phủ. 2020. Quyết định số 2178/QĐ-TTg ngày 21 tháng 12 năm 2020 phê duyệt Đề án "Hoàn thiện cơ sở dữ liệu tài nguyên và môi trường kết nối liên thông với các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu của các bộ, ngành, địa phương", Hà Nội.

29. Thủ tướng Chính phủ. 2021. Quyết định số 432/QĐ-TTg ngày 24 tháng 3 năm 2021 phê duyệt Quy hoạch tổng thể điều tra cơ bản tài nguyên nước đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, Hà Nội.

30. Thủ tướng Chính phủ. 2022. Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 13 tháng 4 năm 2022 phê duyệt Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, Hà Nội.

II. CÁC BÀI BÁO, SÁCH CHUYÊN KHẢO, GIÁO TRÌNH, LUẬN ÁN, TƯ LIỆU NGHIÊN CỨU

31. Nguyễn Việt Anh. 2015. Những thành tựu cơ bản và thách thức trong xử lý nước thải đô thị và công nghiệp ở Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số 9/2015, tr. 46-50.

32. Lê Minh Ánh. 2014. Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) với nội dung phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước, Tạp chí Môi trường, số chuyên đề 01, tr. 7-9.

33. Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2017. Báo cáo hiện trạng môi trường Quốc gia năm 2017: Môi trường đô thị, Hà Nội.

34. Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2021. Báo cáo hiện trạng môi trường Quốc gia giai đoạn 2016-2020, Hà Nội.

35. Cục Cảnh sát phòng, chống tội phạm môi trường. 2020. Báo cáo tổng kết công tác, phòng chống tội phạm môi trường năm 2015 đến năm 2020, Hà Nội.

36. Đặng Ngọc Dinh. 2014. Hướng tới hoàn thiện hệ thống luật pháp về ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nước ở Việt Nam, Tạp chí Môi trường, chuyên đề 1/2014, tr. 26-28.

37. Nguyễn Trần Điện. 2012. Thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 7 (215)/Kỳ 1, tr.56-63.
38. Nguyễn Minh Đoan và Nguyễn Văn Năm, 2021, Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật, NXB Tư pháp, Hà Nội.
39. Đàm Thị Diễm Hạnh, Nguyễn Thị Vân Anh. 2020. Một số vấn đề về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường và gợi mở hướng hoàn thiện pháp luật, Tạp chí Khoa học kiểm sát số 3 (38), tr.63-68
40. Lê Hồng Hạnh và Vũ Thu Hạnh. 2019. Giáo trình Luật Môi trường, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
41. Vũ Thu Hạnh. 2013. Quy định về trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong bảo vệ môi trường - một số bất cập và kiến nghị hoàn thiện, *Tạp chí Luật học,* số 5.
42. Lê Thị Hằng. 2020. Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.
43. Lê Thị Thu Hằng. 2018. Hoàn thiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số tháng 1 (310), tr 36-40.
44. Nguyễn Ngọc Hòa, 2000, Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học về Luật Môi trường, Luật Kinh tế, Luật Tài chính, Luật Ngân hàng, NXB Công an nhân dân, Hà Nội.
45. Nguyễn Đình Hòe, Vũ Văn Hiếu. 2006. Tiếp cận hệ thống trong nghiên cứu môi trường và phát triển, Nxb ĐHQGHN, Hà Nội.
46. Nguyễn Đình Hòe. 2016. Môi trường và Phát triển bền vững, NXB Giáo dục, Hà Nội.
47. Bùi Đức Hiển. 2013. Mấy góp ý về quyền được sống trong môi trường trong lành trong dự thảo sửa đổi hiến pháp năm 1992, 2013, Số 6 (302), tr.12-18.
48. Bùi Đức Hiển. 2016. Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học Xã hội.

49. Bùi Kim Hiếu. 2014. Thực trạng thi hành chính sách pháp luật về bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 23 (279), tháng 12/2014, tr. 41-50.

50. Nguyễn Thị Việt Hồng, Nguyễn Thu Phương. 2019. Thực trạng, nguyên nhân, thách thức về ô nhiễm các nguồn nước ở Việt Nam và đề xuất giải pháp quản lý, Tạp chí Nghiên cứu khoa học kiểm toán, số 143, tr.13-17.

51. Đỗ Thị Hường. 2020. Hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường nước ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

52. Lê Hoàng Lan. 2016. Một số vấn đề về áp dụng quy chuẩn kỹ thuật trong kiểm soát nguồn thải, Tạp chí Môi trường, số 9/2016.

53. Liên minh Nước sạch. 2018. Báo cáo nghiên cứu "Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam", Hà Nội.

54. Phan Mai Linh và Nguyễn Đình Tùng. 2021. Kinh nghiệm tái sử dụng nước thải trên thế giới và áp dụng đối với Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số 2/2021, tr.49-54

55. Phạm Văn Lợi, Nguyễn Thị Ngọc Ánh và Nguyễn Hoàng Mai. 2014. Sự cần thiết xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước, Tạp chí Môi trường, Chuyên đề số 1/2014, tr.18-20.

56. Nguyễn Ngọc Lý. 2014. Kinh nghiệm ngăn ngừa và kiểm soát nguồn nước của Mỹ, Tạp chí Môi trường, chuyên đề số 1/2014, tr. 74-77.

57. Nguyễn Ngọc Lý. 2018. Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số 3/2018, tr.18-21.

58. Aki Nakauchi. 2012. Kinh nghiệm từ chính sách kiểm soát ô nhiễm môi trường của Nhật Bản, Tạp chí Môi trường, số 10/2012, tr.54-55, 58.

59. Lê Kim Nguyệt. 2015. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường do các hoạt động của làng nghề gây ra ở Việt Nam hiện nay, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

60. Doãn Hồng Nhung. 2017. Pháp luật về bảo vệ môi trường tại khu công nghiệp ở Việt Nam, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

61. Hoàng Phê. 2000. Từ điển tiếng Việt, NXB Đà Nẵng.

62. Nguyễn Thị Ái Phương. 2014. Luật Kiểm soát và Phòng ngừa ô nhiễm nước của Trung Quốc - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, Tạp chí Môi trường, chuyên đề số 1/2014, tr. 77-79.

63. Phạm Thị Lệ Quyên. 2020. Một số bất cập của pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại khi doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Đại học Duy Tân, số 07 (38), tr.112-116.

64. Lưu Ngọc Tố Tâm. 2012. Pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường biển trong hoạt động hàng hải ở Việt Nam, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội.

65. Hà Lệ Thủy, Trần Công Thiết. 2022. Trách nhiệm hình sự của pháp nhân đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường theo luật hình sự Việt Nam, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 05 (453), tháng 03/2022, tr.44-49.

66. Võ Trung Tín. 2014. Về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền – Kinh nghiệm nước ngoài và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam, Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam, số 06 (85)/2014, trang 26-34.

67. Tạ Thị Thùy Trang. 2019. Một số bất cập của pháp luật bảo vệ môi trường về xử lý nước thải, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 23 (399), tr.41-47.

68. Tạ Thị Thùy Trang. 2021. Trách nhiệm công khai thông tin môi trường ở Việt Nam hiện nay. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 16 (440), tr.49-53.

69. Trung tâm Quan trắc môi trường miền Bắc. 2020. Hiện trạng quản lý thông tin, số liệu môi trường, Hà Nội.

70. Hồ Anh Tuấn, 2022, Several legal issues on water pollution control in Vietnam, Tạp chí Công thương, Số 5 – tháng 3/2022, tr. 28-35.

71. Hồ Anh Tuấn, 2022, Một số vấn đề về chính sách, pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường nước ở Trung Quốc và gợi mở cho Việt Nam, VNU Journal of Science: Legal Studies, Vol. 38, No. 2 (2022), tr. 1-8

72. Lê Anh Tuấn. 2015. Xây dựng hệ thống pháp luật kiểm soát ô nhiễm nguồn nước, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 2, tháng 6/2015, tr.43-48.

73. Hoàng Dương Tùng. 2013. Giấy phép môi trường - Công cụ hữu hiệu để quản lý môi trường, Tạp chí Môi trường, số 5/2013, tr. 25- 29.

74. Viện Khoa học pháp lý. 2017. Pháp luật môi trường phục vụ phát triển bền vững ở Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội.

75. Trần Hữu Uyển và Trần Việt Nga, 2000, Bảo vệ và sử dụng nguồn nước, Nxb Nông nghiệp Hà Nội, tr. 39-41.

III. TRANG WEB

76. Nguyễn Xuân Anh. 2019. Khái niệm quy chuẩn kỹ thuật môi trường tiêu chuẩn môi trường, http://khpl.moj.gov.vn (truy cập ngày 25/7/2019)

77. Báo điện tử Người lao động. 2016. Bộ Công an điều tra vụ cá chết ở hồ Tây, https://bit.ly/3zLg0wD (truy cập ngày 22/5/2021).

78. Báo điện tử Sài Gòn Giải phóng. 2008. Vụ kiện Vedan bồi thường thiệt hại: Lại làm khó nông dân, https://bit.ly/3AgCwz4, (truy cập ngày 22/8/2020).

79. Báo điện tử Sức khỏe và Đời sống. 2016. Ô nhiễm nguồn nước: Thực trạng đáng báo động, https://bit.ly/3QIBUI1 (Truy cập ngày 12/6/2020).

80. Báo điện tử Tài nguyên và Môi trường. 2017. Nước mặt tại các sông ngòi đô thị: Ô nhiễm nặng: https://bit.ly/3AfPrBe (truy cập ngày 12/6/2020).

81. Báo điện tử Tuổi trẻ Online, Điểm mặt doanh nghiệp xả thải làm cá chết trên sông Chà Và, https://bit.ly/3xYm05n (truy cập ngày 16/8/2021)

82. Báo điện tử VnExpress. 2019. Ba người gây ô nhiễm nước sạch sông Đà bị khởi tố, https://bit.ly/3QtQa78 (truy cập ngày 17/7/2020).

83. Báo điện tử VTV News. 2022. Nước tưới tiêu bị „bức tử“ bởi ô nhiễm, trách nhiệm không ai nhận, https://bit.ly/3AdICQB (truy cập ngày 07/4/2022)

84. Báo điện tử Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh. 2019. Nhà máy đường - cồn Long Mỹ Phát bị 'tuýt còi', https://bit.ly/3pfDCEK (truy cập ngày 21/7/2020).

85. Nguyễn Thị Phương Châm và Nguyễn Minh Châu. 2021. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường - từ góc nhìn lý thuyết đến luật thực định của Việt Nam, http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=210922 (truy cập ngày 21/12/2021).

86. Chuyên trang Chính sách, Pháp luật Tài nguyên và Môi trường. 2020. Hiện trạng xây dựng cơ sở dữ liệu tài nguyên và môi trường, https://bit.ly/3vuCQHE (truy cập ngày 14/6/2021).

87. Chuyên trang Chính sách, Pháp luật Tài nguyên và Môi trường. 2020. Một số khó khăn, tồn tại, hạn chế và bất cập trong thực hiện Nghị định số 82/2017/NĐ-CP, https://bit.ly/3zjT0EV (truy cập ngày 15/10/2021).

88. Cổng thông tin Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2019. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành 45 quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường: https://rgl.mobi/VphWD (truy cập ngày 21/8/2020).

89. Cổng thông tin Bộ Tài nguyên và Môi trường. 2020. Cần thiết phải nâng cấp hệ thống quan trắc môi trường, https://monre.gov.vn/Pages/can-thiet-phai-nangcap-he-thong-quan-trac-moi-truong.aspx (truy cập ngày 22/7/2021).

90. Thu Cúc. 2022. Kinh nghiệm bảo vệ môi trường của Nhật Bản, https://bit.ly/3cKj30e (truy cập ngày 22/4/2022).

91. Cục Quản lý tài nguyên nước. 2010. Tìm hiểu về hiện tượng ô nhiễm nước, https://bit.ly/3p2ILAh (truy cập ngày 14/3/2021).

92. Đặng Công Cường. 2020. Pháp luật bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam, https://bit.ly/3zNtwRV (Truy cập ngày 14/6/2021).

93. Phúc Duy. 2021. Thảm họa Fukushima: Điều gì đã xảy ra tại nhà máy điện hạt nhân, https://bit.ly/3vqhaMM (truy cập ngày 14/6/2021).

94. Đan Hà và Anh Phương. 2008. Kết luận của Bộ TN-MT về việc Công ty Vedan xả nước thải ô nhiễm ra môi trường: Vedan phải nộp hơn 127 tỷ đồng phí môi trường, https://bit.ly/3zL7SgP (truy cập ngày 11/3/2020).

95. Ngọc Hiển. 2022. Xử lý nước thải sinh hoạt đô thị ở Việt Nam – Bài 1: Đối diện nhiều thách thức lớn, https://bit.ly/3JK9LxU (truy cập ngày 12/4/2022).

96. Trường Giang. 2021. Thanh, kiểm tra lĩnh vực tài nguyên môi trường: Cần tập trung vào những vấn đề nhạy cảm, nổi cộm, https://bit.ly/3d6HDZv (truy cập ngày 22/10/2022).

97. Ngọc Hân. 2020. Nâng cao ý thức, trách nhiệm giữ gìn và bảo vệ môi trường, https://bit.ly/3QdZLyZ (truy cập ngày 13/3/2021).

98. Bùi Đức Hiển. 2016. Hoàn thiện pháp luật về môi trường để bảo đảm phát triển bền vững. https://rgl.mobi/soBzR (truy cập ngày 16/10/2019).

99. Vũ Thị Lan Hương. 2020. Tăng cường thực hiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. https://rgl.mobi/XKPXr (truy cập ngày 22/4/2022).

100. Nguyễn Thị Phương Lâm. 2017. *Xả thải gây ô nhiễm và một số vấn đề quản lý:* https://rgl.mobi/DFISQ (Truy cập ngày 14/6/2021).

101. Nguyễn Tiến Lập. 2019. Nhiều bất cập trong bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường bằng tố tụng tòa án, https://bit.ly/3fpsXpF (truy cập ngày 06/9/2021

102. Phạm Văn Lợi. 2021. Điểm mới về bồi thường thiệt hại về môi trường theo quy định của chế định Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, https://bitly.com.vn/zu2gpm (truy cập ngày 15/4/2022).

103. Lê Mai. 2021. Báo động ô nhiễm môi trường nước: https://bit.ly/3vYMqTo (truy cập ngày 03/2/2022).

104. Lưu Thu Phương. 2020. Nhiều khó khăn trong việc khắc phục sự cố về môi trường, https://bit.ly/3pbzW74 (truy cập ngày 14/11/2021).

105. Vũ Quang. 2020. Một số ý kiến nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về đánh giá môi trường chiến lược ở Việt Nam hiện nay: https://rgl.mobi/KNzYK (Truy cập ngày 14/6/2021).

106. Đạt Quốc. 2020. Hồi chuông từ một dòng sông cháy,
https://bitly.com.vn/chccbo (Truy cập ngày 14/6/2021)

107. Trần Thị Sáu. 2018. Tham vấn cộng đồng dân cư trong quá trình đánh giá tác động môi trường và những vấn đề đặt ra, https://bit.ly/3dmICVy (truy cập ngày 16/6/2020).

108. Đặng Hoàng Sơn. 2022. Bảo đảm giá trị kinh tế của giấy phép môi trường, https://bit.ly/3JMa8b6 (truy cập ngày 25/4/2022).

109. Tạp chí Kinh tế và Đô thị. 2019. Trung Quốc - đằng sau sự thay đổi của nguồn nước mặt, https://bit.ly/3zFWLEO (truy cập ngày 12/2/2021).
110. Tạp chí Luật sư Việt Nam. 2021. Tình hình tội phạm về môi trường và một số dự báo về xu hướng vận động, https://bit.ly/3JOTqba (truy cập ngày 15/02/2022).
111. Tạp chí Môi trường. 2014. Luật Nước Sạch của Mỹ: Nghiêm minh và hiệu quả, https://bit.ly/3JGtPB4 (truy cập ngày 12/6/2021).
112. Tạp chí Môi trường và Cuộc sống. 2019. Minamata: Căn bệnh từ thảm họa ngộ độc thủy ngân vô tiền khoáng hậu trên thế giới. https://rgl.mobi/IpxhK (Truy cập ngày 14/6/2021).
113. Tạp chí Môi trường và Đô thị. 2018. Chất lượng nguồn nước mặt ngày càng ô nhiễm nghiêm trọng, https://bit.ly/3bhQzeb (truy cập ngày 12/5/2019).
114. Phan Thị Thu Thủy. 2020. Một số bất cập và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp ở Việt Nam hiện nay, https://bit.ly/3SC8a0X, (truy cập ngày 16/6/2021).
115. Mai Thế Toản và Hoàng Thanh Nguyệt. 2016. Thực trạng và đề xuất kiến nghị nhằm hoàn thiện hệ thống đánh giá tác động môi trường trong quá trình xét duyệt dự án đầu tư. https://bitly.com.vn/j1nokw (truy cập ngày 08/4/2022).
116. Đỗ Ngọc Trâm. 2019. Những tác động của hội nhập kinh tế quốc tế đối với kinh tế thương mại Việt Nam: https://rgl.mobi/RGvDn (Truy cập ngày 16/9/2021).
117. Trung tâm con người và thiên nhiên. 2009. Quyền khởi kiện bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường ở Việt Nam: Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện, https://bit.ly/3bmDZu4 (Truy cập ngày 14/6/2021).
118. Trung tâm Quan trắc môi trường miền Nam. 2022. Bịt "khoảng trống" trong xử lý nước thải đô thị, https://bit.ly/3zSpG8F (truy cập ngày 12/8/2022).
119. Thiên Trường. 2021. Thiết lập bức tranh tổng thể về tài nguyên nước quốc gia: Số liệu điều tra còn phân tán, https://bit.ly/3doFEzH (truy cập ngày 26/12/2021).

120. Trần Xuân Tùng. 2013. Vai trò của pháp luật trong kinh tế thị trường, https://bit.ly/3zl03gw (truy cập ngày 17/5/2020).

121. Hùng Võ. 2022. Cần huy động tư nhân đầu tư nhà máy xử lý nước thải, https://bit.ly/3QAb0BR (truy cập ngày 09/6/2022).

B. TÀI LIỆU TIẾNG ANH

122. Arif, Areej & Malik, Muhammad & Liaqat, Somia & Aslam, Asifa & Mumtaz, Kainat & Afzal, Amna & Ch, Dua & Nisa, Kanwal & Khurshid, Fazeela & Arif, Fadia & Shah, Malik & Khalid, Zaib & Javed, Rimsha & Khalid, Malik.. 2020. Water pollution and industries. Pure and Applied Biology. 9. pg. 2214-2224. 10.19045/bspab.2020.90237

123. Sumudu A.Atapattu. 2006. Emerging Principles of International Environmental Laws, Transnational Publishers.

124. Ulrich Beyerlin. 2008. Different Types Of Norms In International Environmental Law Policies, Principles, And Rules, Oxford University Press.

125. Encyclopædia Britannica, Pollution Control, https://bit.ly/3dtbqvq (truy cập ngày 06/4/2020).

126. European Council. 1968. European Water Charter.

127. Hasan and Gazi Saiful. 2013. Principles of International Environmental Law: Application in National Laws in Bangladesh

128. Khan, Mizan R. 2015. Polluter-Pays-Principle: The Cardinal Instrument for Addressing Climate Change. Laws 4, no. 3: pg. 638-653.

129. Merriam-Webster, Environment, https://bit.ly/2TgbVd4 (truy cập ngày 14/6/2021).

130. National Diet of Japan. 1970. Water Pollution Control Law.

131. National Congress of People‟s Republic of China. 2008. Water Pollution Prevention and Control Law.

132. National Geographic. 2021. Point Source and Nonpoint Sources of Pollution, https://bit.ly/3BY56GS (truy cập ngày 21/6/2021).

133. National Geographic. 2022. Pollution, https://bit.ly/3perpAg (truy cập ngày 13/5/2022).

134. National Institute of Environmental Health Sciences. 2020. Water Pollution: https://www.niehs.nih.gov/health/topics/agents/water-poll/index.cfm (truy cập ngày 11/5/2020).
135. Nguyen Thi Phuong Loan. 2012. Legal framework of the water sector in Vietnam: Achievements and Challenges, Journal of Vietnamese Environment, Vol. 2, No. 1, pg. 27-44.
136. Nguyen Thi Phuong Loan. 2013. The Legal Framework of Vietnam‟s Water Sector: Update 2013, ZEF Working Paper Series, ISSN 1864-6638, Bonn.
137. Owa, F.D.. 2013. Water Pollution: Sources, Effects, Control and Management, Mediterranean Journal of Social Sciences, Vol 4 No 8, tr.65-68.
138. Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science, Definition of Environment: https://oxfordre.com/environmentalscience (truy cập ngày 14/6/2021).
139. Philippe Sands and Jacquelin Peel. 2018. Principles of International Environmental Law 4th Edition, Cambridge University Press
140. Eloise Scotford. 2017. Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law, Hart Publishing
141. Marcos von Sterling, 2007, Wastewater Characteristics, Treatment and Disposal, IWA Publishing, pg.19.
142. Taiwanese Legislative Yuan. 1974. Water Pollution Control Act, amended 2018.
143. Tyler and Spoolman. 2019. Environmental Science: 16th Edition, Cengage Learning, USA.
144. United Nations. 1972. Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment.
145. United Nations. 1992. Rio Declaration on Environment and Development.
146. United Nations Environment Programme. 1997. Water Pollution Control - A Guide to the Use of Water Quality Management Principles, Thomson Science & Professional, UK.

147. United Nations. 2010. Resolution no.64/292: The human right to water and sanitation.
148. United States Congress. 1972. Clean Water Act, amended in 2002. 149. Yao Qui and Xinzhou. 2009. Water Pollution Control in China: Review of laws, regulations and policies and their implementation, ERIA-SD Project, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
150. Yang, Weixin, and Lingguang Li. 2017. Efficiency Evaluation and Policy Analysis of Industrial Wastewater Control in China, Energies 10, no. 8: 1201. https://doi.org/10.3390/en10081201.