

ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ NHẬN CHÌM Ở BIỂN

VŨ THỊ DUYÊN THỦY*

PHẠM THỊ MAI TRANG**

Ngày nhận bài: 29/08/2017

Ngày phản biện: 18/09/2017

Ngày đăng bài: 30/09/2017

Tóm tắt:

Bài viết nhận diện, đánh giá những hạn chế trong các quy định của pháp luật hiện hành tại Việt Nam về nhận chìm ở biển. Thông qua phân tích, bình luận các nội dung trên, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về nhận chìm ở biển ở Việt Nam hiện nay.

Từ khoá:

Nhận chìm, biển, Việt Nam.

Abstract:

The article identifies and evaluates the limitations of Vietnamese legislation on sea dumping. By analyzing and commenting the above mention issues, the article proposes some recommendations to amend the law and improve the implementation of laws on sea dumping in Vietnam for time being.

Keywords:

Engulf, sea, Vietnam.

1. Khái quát về nhận chìm ở biển dưới góc độ pháp lý

Nhận chìm ở biển là sự đánh chìm hoặc trút bỏ có chủ định xuống biển các vật, chất được nhận chìm ở biển theo quy định¹. Đây không phải là một nội dung mới trong hệ thống pháp luật quốc tế cũng như pháp luật Việt Nam. Nhận chìm ở biển là một nội dung không thể thiếu trong pháp luật bảo vệ môi trường biển và hải đảo, bởi trong quá trình tiến hành các hoạt động phát triển, nhiều chất thải, vật thải như bùn cát nạo vét khi xây dựng cảng, duy trì luồng tàu, tàu thuyền cũ, hỏng, ... không thể thải ở trên bờ mà phải nhận chìm ở biển. Do vậy, việc nhận chìm ở biển đã được cho phép trong luật pháp quốc tế và luật pháp của nhiều nước.

Trên bình diện quốc tế, để kiểm soát ô nhiễm môi trường, pháp luật môi trường quốc tế từ lâu đã áp dụng cách tiếp cận phòng ngừa như là một phương cách hữu hiệu không chỉ để giảm chi phí xử lý mà còn trực tiếp giảm lãng phí tài nguyên, tiết kiệm nguồn lực. Theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 thì “sự nhận chìm” được hiểu là sự trút bỏ có ý

* PGS.TS., Bộ môn Luật Môi trường, Trường Đại học Luật Hà Nội; Email: vuduyenthuy@gmail.com

** ThS., Bộ môn Luật Môi trường, Trường Đại học Luật Hà Nội.

¹ Điều 3 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015.

thức xuống biển các chất thải, hoặc các chất khác từ tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc công trình khác được bố trí ở biển. Đối với việc xả thải xuống biển, Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972 (Công ước London năm 1972) có hiệu lực từ ngày 30/8/1975 đã sớm quy định về vấn đề này. Công ước nhằm mục đích khuyến khích các bên liên quan hạn chế đến mức tối thiểu việc xả thải xuống biển (sea dumping) và hướng tới cấm hoàn toàn việc xả thải các chất thải (waste) xuống biển. Theo số liệu của Tổ chức Hàng hải Quốc tế, tính đến ngày 2/11/2016, thế giới có 87 nước tham gia Công ước London năm 1972. Công ước London năm 1972 có 22 Điều và 3 Phụ lục với các nội dung: Quy định thiết lập cơ chế cấp phép (Điều 6); Quy định về hành chính, thực thi và các vấn đề thủ tục (Điều 7 - Điều 12); Quy định của Công ước và quy định hoạt động, quyền hạn của Ban Thư ký Công ước (từ Điều 13 đến Điều 20). Bên cạnh đó, Nghị định thư 1996 của Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác (Nghị định thư London năm 1996) có hiệu lực từ ngày 24/3/2006, sau khi có 26 quốc gia tham gia ký kết. Theo số liệu của Tổ chức Hàng hải quốc tế, tính đến ngày 2/11/2016, có 47 quốc gia tham gia Nghị định thư London năm 1996. Nghị định có 29 Điều và 3 Phụ lục. Trong đó, Phụ lục I liệt kê danh sách chất thải, các chất khác có thể được xem xét cấp giấy phép xả thải xuống biển; Phụ lục II phác thảo các thủ tục để đánh giá chất thải hoặc chất khác có thể được xem xét để cho nhận chìm; Phụ lục III mô tả về các thủ tục trọng tài. Ngoài ra, Công ước Luật Biển năm 1982 đã được Liên Hợp Quốc thông qua năm 1982 cũng đã quy định về nội dung trong hoạt động phòng ngừa, ngăn chặn ô nhiễm do nhận chìm ở biển. Đối với vấn đề nhận chìm ở biển, Công ước đã điều chỉnh tại Khoản 1 Điều 1, Điều 210 và Điều 216. Theo đó, các quốc gia thông qua luật và quy định để phòng ngừa, hạn chế và kiểm chế ô nhiễm môi trường biển do sự nhận chìm. Việc nhận chìm ở trong lãnh hải, trong vùng đặc quyền kinh tế hay trên thềm lục địa chỉ được tiến hành khi được sự đồng ý của quốc gia ven biển có quyền cho phép, quy định và kiểm soát sự nhận chìm này. Nói cách khác, đối chiếu với các thông lệ pháp luật quốc tế, vấn đề nhận chìm ở biển đã được pháp luật môi trường quốc tế thừa nhận và cho phép. Tuy nhiên, hoạt động này phải có cơ sở đánh giá toàn diện về tác động đối với hệ sinh thái môi trường. Những vùng biển cho phép xả thải hoặc nhận chìm phải là vùng biển chung, xa bờ để bảo vệ chất lượng môi trường, tài nguyên biển và hải đảo và không làm ảnh hưởng đến hoạt động phát triển kinh tế xã hội. Có thể nói, việc thiết lập các điều ước quốc tế nêu trên góp phần quan trọng trong việc kiểm soát, ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động nhận chìm ở quy mô toàn cầu.

Tại Việt Nam, Điều 50 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã đưa quy định về việc cho phép hoạt động nhận chìm và đổ thải được thực hiện trong vùng biển và hải đảo Việt Nam. Theo đó, việc nhận chìm, đổ thải ở biển và hải đảo phải căn cứ vào đặc điểm, tính chất của loại chất thải và phải được phép của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền. Đến Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, cùng với đó là Nghị định số 40/2016/NĐ-CP đã quy định cụ thể chi tiết về vấn đề này. Theo đó, tại Mục 3 Chương VI của Luật quy định về

nhận chìm ở biển với 7 Điều (từ Điều 57 đến Điều 63) quy định về các nội dung liên quan tới: Yêu cầu đối với việc nhận chìm ở biển (Điều 57); vật chất được nhận chìm ở biển (Điều 58); giấy phép nhận chìm ở biển (Điều 59); cấp, cấp lại, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cho phép trả lại, thu hồi Giấy phép nhận chìm ở biển (Điều 60); quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp Giấy phép nhận chìm ở biển (Điều 61); kiểm soát hoạt động nhận chìm ở biển (Điều 62); nhận chìm ngoài vùng biển Việt Nam gây thiệt hại tới tài nguyên, môi trường biển và hải đảo Việt Nam (Điều 63). Đặc biệt, Nghị định số 40/2016/NĐ-CP tại Chương VIII đã hướng dẫn chi tiết về vấn đề này, bao gồm 12 Điều (từ Điều 49 đến Điều 60) quy định chi tiết hồ sơ, trình tự thủ tục cấp, cấp lại, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, trả lại Giấy phép nhận chìm ở biển cũng như chấm dứt hiệu lực Giấy phép nhận chìm ở biển...

Có thể nói, tại Việt Nam từ trước khi ban hành Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 và Nghị định số 40/2016/NĐ - CP, đã có một số văn bản đề cập đến hoạt động nhận chìm ở biển nhưng mới chỉ dừng lại ở các quy định chung chung nên không thể triển khai thực tế, cũng như chưa có quy định cụ thể về cơ quan cấp phép, quản lý hoạt động nhận chìm và trách nhiệm, quyền hạn của các tổ chức, cá nhân xin phép nhận chìm. Do vậy, công tác quản lý hoạt động nhận chìm ở biển hầu như bị bỏ ngỏ. Theo đó, việc ban hành Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 và Nghị định số 40/2016/NĐ - CP đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng cho công tác quản lý hoạt động nhận chìm ở biển.

2. Đánh giá thực trạng các quy định pháp luật Việt Nam về nhận chìm ở biển

2.1. Về tên gọi hoạt động nhận chìm ở biển

Có thể thấy, tên gọi tại Mục 3 Chương VI Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 và Chương VIII Nghị định 40/2016/NĐ-CP chưa tương thích với tên gọi tại Khoản 3 Điều 50 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó, khoản 3 Điều 50 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định về hoạt động “*nhận chìm*” và “*đổ thải*” ở biển. Tuy nhiên, tới Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Nghị định 40/2016/NĐ-CP - các văn bản pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành về vấn đề này thì mới chỉ dừng lại ở việc giải thích áp dụng các quy định pháp luật về hoạt động nhận chìm ở biển. Theo quy định tại Khoản 14 Điều 3 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, nhận chìm ở biển là sự đánh chìm hoặc trút bỏ có chủ định xuống biển các vật, chất được nhận chìm ở biển theo quy định của pháp luật. Quy định này phù hợp với Khoản 5 Điều 1 Công ước Luật Biển năm 1982 khi định nghĩa về hoạt động nhận chìm (immersion) là “*mọi sự trút bỏ có ý thức xuống biển các chất thải hoặc các chất khác từ các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc công trình khác được bố trí ở biển*”. Theo đó, việc “*nhận chìm*” không được nhằm vào: Việc vứt bỏ các chất thải hoặc các chất khác được sản sinh trực tiếp hoặc gián tiếp trong việc khai thác bình thường của tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình khác được bố trí trên biển, cũng như các thiết bị của chúng... Do đó, bản chất, mục đích và hệ quả

của hoạt động “*nhận chìm*” và “*đổ thải*” ở biển là hoàn toàn khác biệt. Vậy vấn đề đặt ra là căn cứ nào để xác định ranh giới rất gần giữa hoạt động “*nhận chìm*” và hoạt động “*đổ thải*” ở biển theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014? Nếu chỉ dựa trên mục đích của chủ thể thực hiện thì rất khó chứng minh được tính chất của hành vi. Mặt khác, nếu dựa trên cách thức thực hiện hành vi (thực hiện hoạt động trút bỏ các vật, chất xuống biển) như thế nào thì phải chờ tới khi chủ thể bắt đầu hoặc kết thúc quá trình thực hiện hành vi mới có thể xác định được hành vi đó là “*nhận chìm*” hay “*đổ thải*” ở biển. Chính sự không thống nhất về tên gọi giữa Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Nghị định 40/2016/NĐ-CP đã dẫn tới những cách hiểu chưa chính xác về vấn đề “*nhận chìm*” và “*đổ thải*” ở biển.

Cần nhìn nhận rằng, theo tinh thần chung của Công ước London năm 1972 và Nghị định thư của Công ước năm 1996, pháp luật quốc tế cũng mới chỉ dừng lại ở việc cho phép “*nhận chìm*” một số vật, chất theo quy định của Công ước và tiến tới kiểm soát quốc tế và phòng ngừa ô nhiễm biển. Do đó, để xây dựng hành lang pháp lý thống nhất với pháp luật quốc tế nói chung và pháp luật quốc gia nói riêng về vấn đề này, theo tác giả, cần sửa đổi các quy định tại Khoản 3 Điều 50 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 theo hướng chỉ quy định về hoạt động “*nhận chìm*” ở biển.

2.2. Về quy hoạch vùng biển an toàn cho việc tiếp nhận các chất thải hoặc các vật chất khác từ hoạt động nhận chìm

Khoản 3 Điều 57 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 đã có quy định về yêu cầu đối với khu vực biển được sử dụng để nhận chìm. Theo đó, khu vực này phải phù hợp với quy hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ. Tuy nhiên, theo lời Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Nguyễn Linh Ngọc đã trả lời phỏng vấn báo chí trên báo Pháp luật thành phố Hồ Chí Minh, ra ngày 05 tháng 07 năm 2017: “*về vấn đề nhận chìm và đổ thải ra biển ở Việt Nam hiện nay, cụ thể: đến nay Việt Nam hoàn toàn chưa có một quy hoạch tổng thể về các khu vực an toàn ở biển để phục vụ việc cấp phép hoạt động nhận chìm ở biển*”. Trường hợp chưa có quy hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thì khu vực biển đề nghị được nhận chìm được xem xét trên cơ sở báo cáo đánh giá tác động môi trường được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường (Điểm c Khoản 1 Điều 49 Nghị định 40/2016/NĐ-CP). Tuy nhiên, hoạt động đánh giá tác động môi trường (ĐTM) ở Việt Nam hiện nay chủ yếu vẫn còn mang tính hình thức. Chất lượng của các báo cáo đánh giá tác động môi trường chưa tương xứng với mức độ tác động thực tế của các dự án tới chất lượng môi trường. Cùng với đó, sự yếu kém trong công tác thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là những nguyên nhân chính dẫn tới hoạt động ĐTM ở Việt Nam còn mang tính hình thức và kém hiệu quả.

Thực tế đó chỉ ra rằng, văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc nhận chìm chưa hoàn chỉnh, tiêu chí để xác định được vùng biển nào là vùng biển “*an toàn*” cho việc nhận chìm và xả thải để không làm ảnh hưởng đến giá trị tài nguyên biển, nguồn lợi thủy sản, sinh kế của người dân hiện nay theo quy định tại Khoản 3 Điều 57 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 còn thiếu căn cứ để áp dụng trên thực tế. Hiện nay, việc phân vùng biển sử dụng để nhận chìm mới chỉ được quy định trong Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo mà chưa có các quy định dưới Luật để hướng dẫn. Do vậy, việc thực thi các quy định này trên thực tế vẫn còn khó khăn, vướng mắc. Mặt khác, các số liệu điều tra cơ bản phục vụ phân vùng biển nói chung vẫn chưa đầy đủ, đồng bộ, nên chưa tạo ra sự tin cậy trong kết quả phân vùng để khoanh vùng các khu vực biển “*an toàn*” phục vụ cho hoạt động nhận chìm ở biển. Điều này tiềm ẩn nguy cơ đe dọa nghiêm trọng đến hệ sinh thái biển nếu hoạt động nhận chìm ở biển vượt quá ngưỡng chịu tải của môi trường biển, gây ra các hệ quả nghiêm trọng về ô nhiễm, suy thoái môi trường biển; dẫn tới nguy cơ hàng loạt các vụ việc gây ô nhiễm môi trường biển nghiêm trọng có thể xảy ra do hoạt động nhận chìm và đổ thải ra biển.

Vụ việc gần đây, khi Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp giấy phép số 1517/GP-BTNMT ngày 23 tháng 06 năm 2017 cho phép Công ty TNHH điện lực Vĩnh Tân 1 được phép nhận chìm 918.533m³ chất nạo vét khu nước trước bến và vũng quay tàu xuống khu vực biển tại vùng biển Bình Thuận trên diện tích 30ha là một trong những minh chứng điển hình cho những hệ quả xấu tới môi trường biển bởi những hạn chế trong quy định pháp luật thực định về giấy phép nhận chìm ở biển.

Theo quy định tại Điểm c Khoản 1 Điều 49 Nghị định 40/2016/NĐ-CP, khu vực biển đề nghị được sử dụng để nhận chìm phù hợp với quy hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trường hợp chưa có quy hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ thì khu vực biển đề nghị được nhận chìm được xem xét trên cơ sở báo cáo đánh giá tác động môi trường được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, vùng biển nhận chìm được quy định trong giấy phép nhận chìm do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp cho Công ty TNHH điện lực Vĩnh Tân 1 là vùng ven bờ (sâu 36m) thuộc vùng biển xã Vĩnh Tân, huyện Tuy Phong, tỉnh Bình Thuận. Theo khoa học hải dương thì vùng biển ven bờ luôn luôn là vùng biển giàu có, là vùng có nhiều tiềm năng, là nền tảng cho phát triển của các quốc gia có biển. Khi bùn thải đổ xuống, chỉ trong một thời gian rất ngắn bề mặt tầng đáy ven bờ sẽ bị phủ kín, mà đây là nơi nhiều sinh vật biển sinh sống và cũng là nơi để các sinh vật sinh sản. Các loài sinh vật, hải sản nhỏ phải vào gần bờ để sinh sản, kiếm ăn, khi lớn lên mới di cư ra ngoài khơi. Nếu những lớp cở biển cũng bị vùi lấp thì sẽ không còn môi trường cho sinh vật ngoài biển vào đó sinh sống. Khi đó, không chỉ nguồn lợi ven bờ bị hủy diệt mà nguồn lợi của biển cũng bị hạn chế. Đối chiếu với thực tế tại Vĩnh Tân 1, hoạt động nhận chìm này sẽ gây tác động tới môi trường của

các khu vực xung quanh đặc biệt là khu bảo tồn biển Hòn Cau và bãi cạn Breda là những khu vực có các rạn san hô quý hiếm và hệ sinh thái rạn san hô với đa dạng sinh học rất cao. Vấn đề đặt ra là khi hệ sinh thái biển tại đây bị ảnh hưởng nghiêm trọng thì tất yếu nguồn lợi kinh tế của người dân cũng sẽ bị thiệt hại đáng kể, từ đó làm gia tăng những bất ổn về trật tự xã hội trong cộng đồng dân cư. Điều đó cho thấy, chính những thiếu sót trong hệ thống pháp luật thực định về quy hoạch vùng biển “*an toàn*” cho phép tiếp nhận hoạt động nhận chìm ở biển; quy định về đánh giá tác động môi trường đối với vùng biển nhận chìm sẽ là “*lỗ hổng*” pháp lý nghiêm trọng trong quá trình thực hiện hoạt động này trên thực tế, chứa đựng nguy cơ ô nhiễm, suy thoái tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Do đó, vấn đề đặt ra là phải tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý quy định rõ về vấn đề quy hoạch các bãi thải ở biển có đủ điều kiện để tiếp nhận nhận chìm và đổ thải ở biển, đảm bảo hoạt động này nằm trong giới hạn và sức chịu tải của môi trường biển nơi tiếp nhận nguồn thải. Cụ thể, tiêu chí phân vùng khu vực biển được sử dụng để nhận chìm cần dựa trên các yêu cầu cụ thể sau:

Một là, lựa chọn khu vực biển sử dụng để nhận chìm, trong đó việc đánh giá thông tin cơ bản về tài nguyên môi trường biển khu vực nghiên cứu cần phải được thu thập đầy đủ, với các số liệu cụ thể, bao gồm: đặc điểm vật lý, hóa học, sinh học của khối nước và đáy biển khu vực biển nghiên cứu; giá trị vị thế và giá trị sử dụng của khu vực biển đó (ví dụ, các khu vực biển gần bờ, hoặc có tiềm năng sử dụng cho các luồng tàu, khu vực chuyển tiếp hàng hải, khu vực đánh cá, du lịch...); đánh giá các dòng chảy kết hợp với khảo sát thông lượng các chất thải tại khu vực biển; tính khả thi về kinh tế và kỹ thuật thi công trong quá trình nhận chìm. Theo đó, các khu vực biển sử dụng để nhận chìm phải được thiết kế tại khu vực gần nơi phát sinh các chất nhận chìm như nạo vét luồng hàng hải, xử lý các chất thải rắn, các công trình, tàu thuyền trên biển... Hoạt động này tập trung chủ yếu tại các khu vực như cảng biển, khu công nghiệp, khu dân cư. Vật liệu nhận chìm không được vận chuyển quá xa để giảm giá thành khoảng cách. Do vậy, khi phân vùng sử dụng biển cho các hoạt động như cảng hàng hải, khu dân cư ven biển, công nghiệp, các công trình trên biển,... cần bố trí phân vùng khu vực biển sử dụng để nhận chìm với một khoảng cách hợp lý.

Ngoài ra, cần phải xem xét cụ thể về kích thước khu vực nhận chìm, đảm bảo các yêu cầu cụ thể: Đủ lớn để chứa các vật liệu nhận chìm, hoặc kiểm soát được các tác động của vật liệu nhận chìm sau khi xả thải. Với các khu vực được quy hoạch để nhận chìm các vật liệu phân tán thì các vật liệu nhận chìm phải giảm kích thước (xay, nghiền) để dễ dàng phân hủy, hòa tan. Kích thước khu vực nhận chìm phải đủ rộng để có thể chứa được tất cả các thành phần của vật liệu nhận chìm. Đồng thời, phải đảm bảo khả năng chứa các vật liệu nhận chìm trong thời gian được quy hoạch. Tuy nhiên, kích thước của khu vực nhận chìm không nên vượt quá khả năng theo dõi, quản lý của các cơ quan chức năng. Đối với công suất của khu vực nhận chìm, đây là năng lực tiếp nhận các vật liệu của khu vực biển và phụ thuộc vào các yếu tố như: Khả năng tiếp nhận vật liệu nhận chìm trên một đơn vị thời gian (ngày, tuần,

tháng, năm); mức độ phân tán của vật liệu trong khu vực nhận chìm; độ sâu cho phép mà tại đó vật liệu bị phân hủy; khối lượng thay đổi do quá trình vật liệu nhận chìm bị hòa tan vào nước và do việc hợp nhất giữa vật liệu nhận chìm với vật liệu dưới đáy biển. Bên cạnh đó, trong quá trình lựa chọn, phân vùng cũng cần xem xét khoảng cách từ khu vực biển sử dụng để nhận chìm đến các khu vực biển sử dụng cho mục đích khác như các khu vực du lịch, đánh bắt nuôi trồng hải sản, bảo tồn, hàng hải, an ninh - quốc phòng... Khoảng cách này phải được xác định dựa trên điều kiện thực tế đảm bảo nguyên tắc việc nhận chìm không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của các khu vực trên. Các tác động của hoạt động nhận chìm, đổ thải ở biển đến môi trường sinh thái cần xem xét đầy đủ trên các phương diện sau: Mức độ phá hủy môi trường sống, hoặc làm thay đổi địa hình và trầm tích tại các bãi thải; vận chuyển huyền phù từ các bãi thải đến các khu vực nhạy cảm ví dụ như thảm cỏ biển, rạn san hô; giảm lượng ánh sáng do các trầm tích lơ lửng tác động đến các sinh vật ưa sáng và môi trường sống của chúng; các chất nhận chìm làm vùi lấp các sinh vật đáy; va chạm với các động vật biển; làm thay đổi dòng chảy và chế độ sóng. Trong các điều kiện cho phép nhất định, có thể lựa chọn các vị trí nhận chìm để tạo ra các cảnh quan hữu dụng, ví dụ: sử dụng vật liệu nhận chìm để tạo ra các doi đất, kè để bảo vệ bờ biển, hoặc các rạn san hô nhân tạo...

Tuy nhiên, cần phải nhìn nhận rằng, do phân vùng khu vực biển sử dụng để nhận chìm được xây dựng với mục đích hài hòa nhu cầu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường, nên việc phân vùng rất khó có sự đồng thuận của các bên liên quan. Vì vậy, để tiến hành phân vùng khu vực biển sử dụng để nhận chìm, cần dựa trên các tiêu chí lựa chọn khu vực biển sử dụng để nhận chìm, trong đó việc đánh giá thông tin cơ bản về tài nguyên môi trường biển khu vực nghiên cứu phải được thu thập đầy đủ, với các số liệu gồm: Đặc điểm vật lý, hóa học, sinh học của khối nước và đáy biển khu vực biển nghiên cứu; giá trị vị thế và giá trị sử dụng của khu vực biển đó (ví dụ, các khu vực biển gần bờ, hoặc có tiềm năng sử dụng cho các luồng tàu, khu vực chuyển tiếp hàng hải, khu vực đánh cá, du lịch...); đánh giá các dòng chảy kết hợp với khảo sát thông lượng các chất thải tại khu vực biển; tính khả thi về kinh tế và kỹ thuật thi công trong quá trình nhận chìm.

Hai là, cần phải dự báo được một số biến đổi bất thường ở quy mô lớn trong quá trình tiến hành hoạt động nhận chìm và đổ thải ở biển như: biến đổi khí hậu, các cơn bão... Ngoài ra, để có thêm lựa chọn chính xác khu vực biển sử dụng để nhận chìm, cần phải tiến hành điều tra bổ sung các thông tin như: Đặc điểm của đáy biển (độ sâu, địa hình, đặc điểm địa hóa, địa chất, thành phần sinh học, hệ sinh thái và các hoạt động khác tác động đến khu vực đáy biển); tính chất của cột nước (tính chất vật lý; sự phân tầng của cột nước theo độ sâu; tầng mặt và tầng đáy cột nước; đặc điểm sóng, gió; các chất lơ lửng và sự biến đổi các tính chất trên do gió bão và theo mùa) và các đặc tính hóa học, sinh học của cột nước (pH, độ mặn, ôxy hòa tan ở bề mặt và tầng dưới, BOD, COD, các chất dinh dưỡng và năng suất sơ cấp). Các dữ liệu này

phải được lập dưới dạng dự báo ngắn hạn và dài hạn nhằm chủ động đề xuất được những giải pháp hiệu quả trong quá trình thực hiện hoạt động nhận chìm và đổ thải ở biển.

2.3. Về giấy phép nhận chìm ở biển

Do những ảnh hưởng lớn và nghiêm trọng đến chất lượng môi trường biển và hải đảo cũng như hiệu quả của việc phát triển các ngành kinh tế biển; pháp luật về bảo vệ tài nguyên, môi trường biển và hải đảo hiện hành đã đưa ra quy định về giấy phép nhận chìm ở biển nhằm quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành hoạt động nhận chìm ở biển. Pháp luật quốc tế và pháp luật môi trường Việt Nam hiện hành đã cho phép các tổ chức, cá nhân thực hiện hoạt động “nhận chìm” một số vật, chất thuộc trường hợp được phép nhận chìm. Tuy nhiên, hoạt động “nhận chìm” được thừa nhận trong hệ thống pháp luật là nhận chìm xuống, tức là vật, chất thuộc trường hợp được nhận chìm sẽ được bao bọc, gói kín, thả ở độ sâu nhất định và được kiểm soát, không trôi đi đâu, không trở lại nguồn ô nhiễm thứ cấp. Điểm d Khoản 1 Điều 59 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 quy định cách thức nhận chìm là một trong những nội dung quan trọng của giấy phép nhận chìm ở biển. Phương thức nhận chìm sẽ được tính toán cụ thể và phù hợp theo kết quả quan trắc, báo cáo ĐTM của hoạt động nhận chìm.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, hoạt động này còn mang tính hình thức và thiếu hiệu quả dẫn tới quá trình lựa chọn phương thức nhận chìm ở biển trên thực tế còn chưa phù hợp với sức chịu tải của môi trường biển, tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm và suy thoái môi trường biển nghiêm trọng. Thực tế chỉ ra rằng, sau khi Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp giấy phép cho Công ty TNHH điện lực Vĩnh Tân 1 nhận chìm gần 1 triệu m³ bùn cát ra vùng biển thuộc xã Vĩnh Tân, huyện Tuy Phong (Bình Thuận); có thể thấy nội hàm của giấy phép nhận chìm còn rất nhiều thông tin, vấn đề không rõ ràng, lấp lửng, thiếu cơ sở pháp lý, cơ sở khoa học, cơ sở kinh tế và cơ sở xã hội về phương tiện chuyên chở, phương thức nhận chìm. Cụ thể:

- Một là, theo giấy phép do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp, phương tiện nhận chìm được sử dụng là các xà lan phễu chuyên dụng, nhận chìm theo hình thức mở đáy xà lan và sử dụng lưới chắn bùn nhằm giảm thiểu phát tán vật, chất nhận chìm do tác động của sóng, gió đến môi trường biển. Tuy nhiên, phương thức nhận chìm này được các nhà khoa học nhận định là mang tính khá tùy tiện bởi việc sử dụng lưới sẽ không thể ngăn cản được một khối lượng lớn vật, chất (gần 1 triệu m³ trên phạm vi 30ha) sẽ được “nhận chìm” theo đúng ý nghĩa của nó. Nếu không có sự kiểm soát và giám sát chặt chẽ thì từ “nhận chìm” hoạt động này sẽ trở thành “xả thải”, đổ thải ra biển một cách trực tiếp và công khai của doanh nghiệp; từ đó trở thành tiền lệ xấu cho hoạt động nhận chìm ở biển sau này.

- Hai là, thời điểm nhận chìm phải là thời điểm nước biển động lực không mạnh, phải có nghiên cứu đầy đủ để chất nhận chìm đó chìm xuống biển và không nổi lại. Theo giấy phép do Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp, thời gian được phép nhận chìm chỉ thực hiện từ

tháng 6 đến hết tháng 10 năm 2017, là thời gian gió mùa Tây Nam hoạt động, nên hướng phát tán vật, chất nhận chìm không hướng về Khu bảo tồn biển Hòn Cau và các khu vực nuôi trồng hải sản ven bờ. Tuy nhiên, khoảng thời gian từ tháng 6 đến tháng 9 cũng là thời kỳ nước trời động mạnh nhất ở vùng biển này (theo tính toán của Viện Hải dương học Nha Trang, thời gian đó trời mạnh đến mức 3 cm/giây²). Do đó, dựa trên tình hình thực tế việc cho phép Công ty TNHH điện lực Vĩnh Tân 1 nhận chìm tại khu vực biển trong thời gian này là không hợp lý.

Mặc dù đã có quy định về yêu cầu phải có phương tiện chuyên chở, cách thức nhận chìm. Tuy nhiên, các quy định này mới chỉ dừng ở các quy định mang tính định khung và chưa có hướng dẫn áp dụng cụ thể trên thực tế, chưa có quy định cụ thể về yêu cầu đối với hoạt động quan trắc, đánh giá tác động môi trường để từ đó lựa chọn phương tiện chuyên chở và cách thức nhận chìm cho phù hợp với khả năng và sức chịu tải của môi trường biển dẫn tới quá trình áp dụng trên thực tế còn tùy tiện và không hiệu quả. Cụ thể, trong 2 ngày 20 và 21/7/2017, TS. Nguyễn Tác An (Viện Hải dương học Nha Trang), ThS. Nguyễn Ngọc Bảo Trâm (Trung tâm quy hoạch và quản lý tổng hợp vùng duyên hải khu vực phía nam) và ThS. Lê Thị Vân Linh (Viện Kỹ thuật biển) nằm trong danh sách tham gia thực hiện dự án nhận chìm của Công ty TNHH điện lực Vĩnh Tân 1 đều cùng lên tiếng bị mạo nhận, bởi vì họ không hề tham gia và cũng không có ý kiến gì với dự án nhận chìm này³. Vậy, căn cứ nào để đưa ra kết luận về ý kiến của các chuyên gia này trong vấn đề lựa chọn phương tiện chuyên chở và cách thức nhận chìm để dự án được cấp phép thông qua? Từ đó, vấn đề đặt ra là phải ban hành các quy định pháp luật quy định chi tiết và cụ thể hơn về yêu cầu đối với việc lựa chọn phương tiện chuyên chở và cách thức nhận chìm; trong trường hợp cần thiết phải thành lập một Hội đồng thẩm định với sự tham gia của các chuyên gia về hải dương học và môi trường biển để xem xét một cách khoa học, chính xác và hợp lý, đảm bảo giấy phép nhận chìm được thực hiện trên cơ sở đảm bảo đúng mục đích “*nhận chìm*” chứ không phải là “*xả thải*” ra biển. Cần nhìn nhận rằng, giấy phép nói chung và giấy phép nhận chìm ở biển nói riêng là công cụ quản lý nhà nước quan trọng trong hoạt động nhận chìm ở biển; đặc biệt đối với việc yêu cầu đảm bảo sự cân bằng giữa vấn đề phát triển kinh tế và yêu cầu bảo vệ môi trường. Giấy phép nhận chìm ở biển chính là con dao hai lưỡi: nếu các quy định pháp luật về vấn đề này được quy định và áp dụng một cách có hiệu quả thì sẽ trở thành hành lang pháp lý vững chắc trong hoạt động kiểm soát quá trình nhận chìm của doanh nghiệp; tuy nhiên nếu thiếu những hướng dẫn pháp lý quan trọng dẫn tới quá trình áp dụng pháp luật tùy tiện và thiếu khả thi thì giấy phép nhận chìm sẽ trở thành “*tám bùa*” cho các doanh nghiệp ngang nhiên “*đổ thải*” ra biển; là “*giấy thông hành*” cho hành vi gây ô nhiễm môi trường biển công

² Tổng Cục môi trường, *Thông tin việc cấp Giấy phép nhận chìm ở biển cho Công ty Điện lực Vĩnh Tân 1*, Tạp chí Môi trường, công bố ngày 28/6/2017.

³ Bộ Văn hóa, thể thao và du lịch, *Về dự án nhận chìm bùn, cát - Nguyên Viện trưởng Viện Hải dương học Nha Trang bị giả mạo*, Báo Văn hóa điện tử, thông tin ngày 21/7/2017.

khai, trở thành tiền lệ xấu cho các hành vi vi phạm pháp luật môi trường nghiêm trọng hơn. Cấp giấy phép nhận chìm ở biển không phải là một tiền lệ xấu, mà tiền lệ xấu là cấp phép sơ sài, thiếu trách nhiệm trong hoạt động thẩm định để cấp một giấy phép không có các nội dung đúng đắn, thiếu cơ sở khoa học và cơ sở xã hội.

2.4. Về hệ thống cơ quan kiểm soát hoạt động nhận chìm ở biển

Theo quy định tại Điều 60 Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, thẩm quyền cấp giấy phép nhận chìm ở biển thuộc về Bộ Tài nguyên và Môi trường và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Cụ thể, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường cấp giấy phép nhận chìm ở biển trong trường hợp khu vực biển được sử dụng để nhận chìm có một phần hoặc toàn bộ nằm ngoài vùng biển ven bờ hoặc khu vực biển giáp ranh giữa hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển cấp giấy phép nhận chìm ở biển trong vùng biển ven bờ thuộc phạm vi quản lý của mình, trừ trường hợp thuộc thẩm quyền của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường. Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 (Chương IX) và Nghị định 40/2016/NĐ-CP (Chương IX) đã có những quy định bước đầu về trách nhiệm quản lý cũng như cơ chế phối hợp trong quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo; tuy nhiên các quy định này mới chỉ dừng ở mức quy định chung chung, khái quát về vấn đề quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển và hải đảo nói chung mà chưa có quy định cụ thể, chi tiết về hoạt động quản lý cũng như cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động nhận chìm ở biển.

Do đặc thù của của môi trường biển cũng như của khu vực cảng biển, có nhiều cơ quan cùng tham gia quản lý nhà nước về bảo vệ tài nguyên, môi trường biển như các cơ quan quản lý nhà nước về cảng biển, an ninh, kiểm dịch, hải quan, thuế, văn hoá - thông tin, phòng chống cháy, nổ, bảo vệ môi trường và các cơ quan quản lý nhà nước khác (Cảng vụ hàng hải, An ninh hàng hải, An ninh cảng biển, Cảnh sát giao thông thủy, Biên phòng, Hải quan, Hải quân, Cảnh sát biển và các lực lượng khác...). Điều này gây khó khăn cho công tác quản lý nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường biển bởi sự chồng chéo về nội dung, về thẩm quyền và đặc biệt khó giải quyết trong chính hoạt động quản lý. Nhìn một cách tổng thể, cơ cấu tổ chức quản lý biển của Việt Nam hiện nay khá phân tán, thiếu hiệu quả. Về nguyên tắc, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về biển nhưng các chức năng cụ thể được giao cho các ngành. Hiện có tới khoảng 15 Bộ, ngành liên quan trực tiếp và có chức năng về quản lý biển nhưng lại chưa có một cơ quan chuyên trách nào giúp Chính phủ trong xây dựng, quản lý thống nhất các hoạt động trên biển đang ngày càng đa dạng và phức tạp. Việc thiếu quy hoạch tổng thể dễ dẫn đến sự xung đột lợi ích giữa các ngành hoặc không tận dụng được tiềm năng của biển để phát triển kinh tế, sự kết hợp giữa phát triển kinh tế biển và quốc phòng - an ninh, bảo vệ tài nguyên môi trường, sự kết hợp giữa các yêu cầu đối nội và đối ngoại cũng như tham gia giải quyết các vấn đề biển chung mang tính toàn cầu và khu vực. Để khắc phục điểm

này, trên cơ sở tiếp thu ý kiến của Quốc hội khóa XI, năm 2008, Chính phủ đã giao Bộ Tài nguyên và Môi trường thành lập Tổng cục Biển và hải đảo Việt Nam, cơ quan chuyên môn thực hiện chức năng quản lý tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo. Chức năng quản lý biển của Tổng cục Biển và hải đảo được quy định khá rộng, mang tính tổng hợp. Việc ra đời Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam là bước ngoặt quan trọng trong lịch sử quản lý biển và hải đảo ở nước ta, góp phần quan trọng trong việc giải quyết nhiều vấn đề lớn của đất nước trong phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường, tài nguyên biển và đảm bảo an ninh quốc phòng trên biển. Tuy nhiên, qua thực tiễn thực hiện, chức năng quản lý tổng hợp tài nguyên biển của Tổng cục Biển và Hải đảo còn tồn tại một số điểm bất hợp lý. Cụ thể:

Một là, với một cơ quan ở cấp Tổng cục, sự phối hợp hoạt động của Tổng cục Biển và hải đảo với các Bộ chuyên ngành hay các cơ quan khác trực thuộc Chính phủ sẽ gặp nhiều khó khăn.

Hai là, Tổng cục Biển và hải đảo thực hiện chức năng quản lý biển tổng hợp và thống nhất, nhưng trên thực tế thì không thể quản lý tổng hợp và thống nhất nếu không có một cơ chế phối hợp liên ngành. Hiện tại, Việt Nam đang thiếu hẳn cơ chế phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong nhiều lĩnh vực, trong đó có quản lý biển. Vì vậy, mặc dù được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về biển nhưng hiệu quả hoạt động của Tổng cục Biển và hải đảo là không cao.

Ba là, việc giao cho Tổng cục Biển và hải đảo những chức năng rộng và mang tính tổng hợp là không phù hợp. Thực tế là Tổng cục chưa có lực lượng giám sát tổng hợp tài nguyên biển để thực thi pháp chế trên biển, nên công tác quản lý biển hầu như chưa thực hiện được gì. Việc quản lý tổng hợp, điều hành thống nhất các hoạt động trên biển theo một quy hoạch, chiến lược phát triển biển chung, bao hàm cả tính đối nội và đối ngoại đã vượt quá khuôn khổ của một cơ quan cấp Tổng cục.

Bốn là, ở cấp cơ sở như các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, cấp quận huyện và cấp xã (ngay kể cả các địa phương có biển) hiện tại chưa có hệ thống quản lý ngành dọc trực thuộc Tổng cục. Điều này gây khó khăn cho việc triển khai các quyết định từ phía Tổng cục cũng như hiệu quả quản lý nhà nước khó đạt được.

Để thiết lập một bộ máy quản lý hành chính nhà nước hiệu quả về quản lý hoạt động nhận chìm ở biển, trong thời gian tới cần tiến hành quản lý và bảo vệ môi trường biển, ven biển và hải đảo theo hướng chú trọng ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm, đồng thời chú trọng các đặc điểm về tính chất xuyên biên giới, đa ngành, đa mục đích sử dụng nhằm xây dựng quy hoạch sử dụng biển, quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ một cách thống nhất, khả thi và hiệu quả. Từ đó, dựa trên chính sách, chủ trương về phát triển tài nguyên và bảo vệ môi trường biển nói chung, kiểm soát và quản lý hoạt động nhận chìm ở biển nói riêng để tổ chức mô hình chủ trì, phối hợp đánh giá, cấp phép, giám sát và kiểm soát hoạt động nhận chìm trên biển đảm bảo sự phân công, phối hợp và kiểm soát hiệu quả giữa

các cơ quan quản lý nhà nước từ cấp Trung ương (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Giao thông Vận tải...) tới cấp địa phương (Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Sở Tài nguyên và Môi trường...).

Để tạo sự chuyển biến mạnh mẽ, nâng cao hiệu quả quản lý tổng hợp tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo trong thời gian tới, cần thực hiện nhiều giải pháp đồng bộ từ hoàn thiện thể chế, kiện toàn thiết chế cho đến đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật... phục vụ quản lý tổng hợp tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Trong quá trình đó, việc triển khai thực hiện một số giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành về nhận chìm ở biển là hết sức cần thiết.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Văn hóa, thể thao và du lịch, *Về dự án nhận chìm bùn, cát* - Nguyên Viện trưởng Viện Hải dương học Nha Trang bị giả mạo, Báo Văn hóa điện tử, thông tin ngày 21/7/2017.
2. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, *Các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Hà Nội 2005.
3. Tổng Cục môi trường, *Thông tin việc cấp Giấy phép nhận chìm ở biển cho Công ty Điện lực Vĩnh Tân I*”, Tạp chí Môi trường, số 6/2017.