



Nhận chìm ở biển: Thực trạng và giải pháp

ThS. NGUYỄN THỊ MINH HẢI, ThS. NGUYỄN TRẦN LIÊM

Cục Biển và Hải đảo Việt Nam

Nhận chìm ở biển là nội dung không thể thiếu trong hoạt động bảo vệ môi trường (BVMT) biển và hải đảo. Nhiều loại 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, trong đó có Việt Nam.

1. QUY ĐỊNH LIÊN QUAN ĐẾN NHẬN CHÌM Ở BIỂN

1.1. Các công ước quốc tế về nhận chìm ở biển

Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982 mà Việt Nam là thành viên đã quy định về quyền và nghĩa vụ của các quốc gia liên quan đến biển, đại dương, bao gồm việc nhận chìm ở biển. Theo đó, tại Công ước này định nghĩa “Sự nhận chìm” là: (1) Mọi sự trút bỏ có ý thức xuống biển các loại chất thải hoặc chất khác từ tàu, thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc công trình khác được bố trí ở biển; (2) Mọi sự đánh chìm tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc công trình khác được bố trí ở biển.

Bên cạnh đó, vấn đề nhận chìm cũng được quy định cụ thể trong Công ước Luân Đôn năm 1972 - Công ước mang tính toàn cầu nhằm ngăn chặn việc nhận chìm chất thải cũng như các chất khác có thể ảnh hưởng xấu tới môi trường biển; Nghị định thư Luân Đôn năm 1996 về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác. Trong đó có quy định chất nạo vét được phép đổ xuống biển dựa trên cơ sở đây là chất được đưa lên từ đáy biển, vì vậy, việc đưa trở lại biển là một điều rất tự nhiên nếu chất này không chứa những chất độc hại có khả năng làm môi trường biển thay đổi theo chiều hướng xấu đi.

1.2. Quy định của pháp luật Việt Nam về nhận chìm ở biển

a) Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo

Các Điều từ 57 - 63, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo đã quy định về nhận chìm ở biển, trong đó tập trung vào các nội dung: Yêu cầu đối với việc nhận chìm ở biển; vật, chất được nhận chìm ở biển; Giấy phép nhận chìm ở biển; cấp, cấp lại, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cho phép trả lại, thu hồi Giấy phép nhận chìm ở biển; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân được cấp Giấy phép nhận chìm ở biển; kiểm soát hoạt động nhận chìm ở biển; nhận chìm ngoài vùng biển Việt Nam gây thiệt hại tới tài nguyên, môi trường biển và hải đảo Việt Nam.

b) Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; Nghị định số 65/2025/NĐ-CP ngày 12/3/2025 của Chính phủ quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 40/2016/NĐ-CP và Nghị định số 11/2021/NĐ-CP ngày 10/2/2021 của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển

Tại các Điều từ 49 - 60, Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định về các nội dung cấp, cấp lại, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cho phép trả lại, thu hồi Giấy phép nhận chìm ở biển; danh mục vật, chất được nhận chìm ở biển.

c) Nghị định số 57/2024/NĐ-CP ngày 20/5/2024 của Chính phủ quy định về quản lý hoạt động nạo vét trong vùng nước cảng biển và vùng nước đường thủy nội địa.

Tại các Điều từ 4 - 7, Nghị định số 57/2024/NĐ-CP quy định về nguyên tắc thi công nạo vét nhận chìm; quy hoạch điểm tiếp nhận vật liệu nạo vét; BVMT trong quá trình nạo vét nhận chìm ở biển.

d) Nghị định số 37/2022/NĐ-CP ngày 6/6/2022 của Chính phủ quy định sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quốc phòng, cơ yếu; quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia; trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nghị định này quy định mức xử phạt trong các nhóm vi phạm về nhận chìm vật, chất ở vùng biển Việt Nam, cụ thể: Vi phạm trong thực hiện Giấy phép nhận chìm ở biển; vi phạm các quy định khác về nhận chìm vật, chất ở vùng biển Việt Nam; vi phạm về thực hiện nhận chìm vật, chất ở vùng biển Việt Nam khi không có Giấy phép nhận chìm ở biển tại các khoản 14,14,16, Điều 3, Nghị định số 37/2022/ND-CP với mức phạt từ 5.000.000 đồng - 1.000.000.000 đồng.

đ) Thông tư số 28/2019/TT-BTNMT ngày 31/12/2019 của Bộ trưởng Bộ TN&MT (nay là Bộ NN&MT) quy định kỹ thuật đánh giá chất nạo vét và xác định khu vực nhận chìm chất nạo vét ở vùng biển Việt Nam; Thông tư số 23/2022/TT-BTNMT ngày 26/12/2022 của Bộ trưởng Bộ TN&MT sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 28/2019/TT-BTNMT.

Bộ NN&MT đã quy định nội dung, các bước đánh giá chất nạo vét để nhận chìm; lấy mẫu chất nạo vét (số lượng, vị trí lấy mẫu, thông số phân tích...); đánh



giá thành phần vật chất nạo vét để nhận chìm; nội dung, các bước xác định khu vực nhận chìm, đề xuất khu vực khả thi, đánh giá chi tiết khu vực đề xuất, lựa chọn, xác định vị trí có thể nhận chìm...

2. THỰC TIỄN HOẠT ĐỘNG NHẬN CHÌM Ở BIỂN

2.1. Thực tiễn hoạt động nhận chìm ở biển trên thế giới và Việt Nam

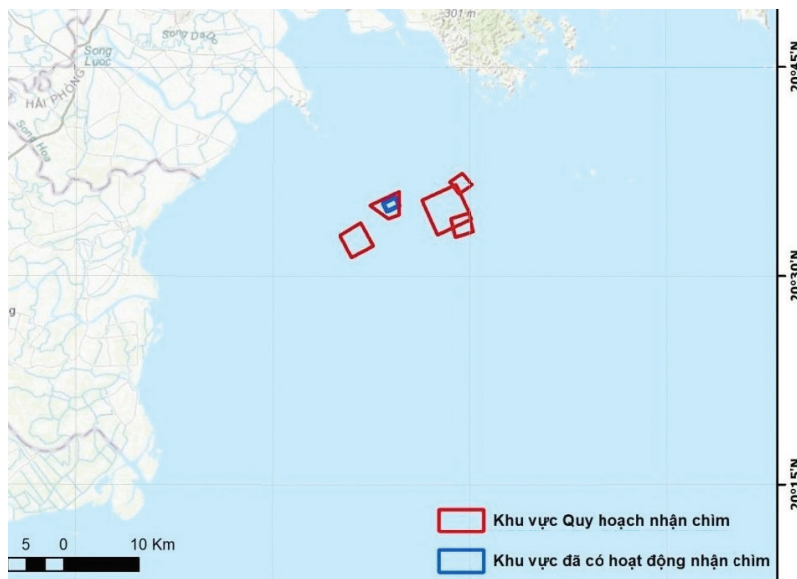
Vấn đề nhận chìm ở biển vật, chất từ hoạt động nạo vét trên thế giới cũng như Việt Nam vẫn được thực hiện thường xuyên, phục vụ việc duy tu, nạo vét, bảo đảm cho hoạt động của cảng biển và luồng hàng hải. Theo số liệu của Tổ chức hàng hải quốc tế (IMO) lập năm 2016, từ năm 1973 - 2010, 44 nước trên thế giới đã cho phép nhận chìm khoảng 30 tỷ tấn vật, chất từ hoạt động nạo vét xuống biển. Tổng khối lượng vật, chất trong thời gian nêu trên có xu hướng tăng dần, từ 100 triệu tấn/năm (năm 1972) lên 800 triệu tấn/năm (năm 2010). Trong năm 2012, Trung Quốc đã cho phép nhận chìm xuống biển khoảng 246 triệu tấn vật, chất từ hoạt động nạo vét (trong đó có khoảng 59,5 triệu tấn xuống biển Đông); Mỹ khoảng 55 triệu tấn; Hà Lan khoảng 25 triệu tấn; Anh khoảng 13 triệu tấn. Cũng theo IMO, khối lượng chất nạo vét được cấp phép nhận chìm ở biển chiếm khoảng 80 - 90% khối lượng vật, chất được phép nhận chìm ở biển.

Hoạt động nhận chìm ở biển trên thực tế cũng đã diễn ra tại Việt Nam từ trước khi Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo ra đời, như: Nạo vét để tạo đường cho tàu biển ra vào khi xây dựng cảng Cái Lân, gần khu vực cầu Bãi Cháy; vật, chất từ hoạt động nạo vét cảng trung chuyển Lạch Huyện, Hải Phòng với tổng khối lượng vật, chất nhận chìm gần 40 triệu m³ và thực hiện theo cơ chế xin - cho.

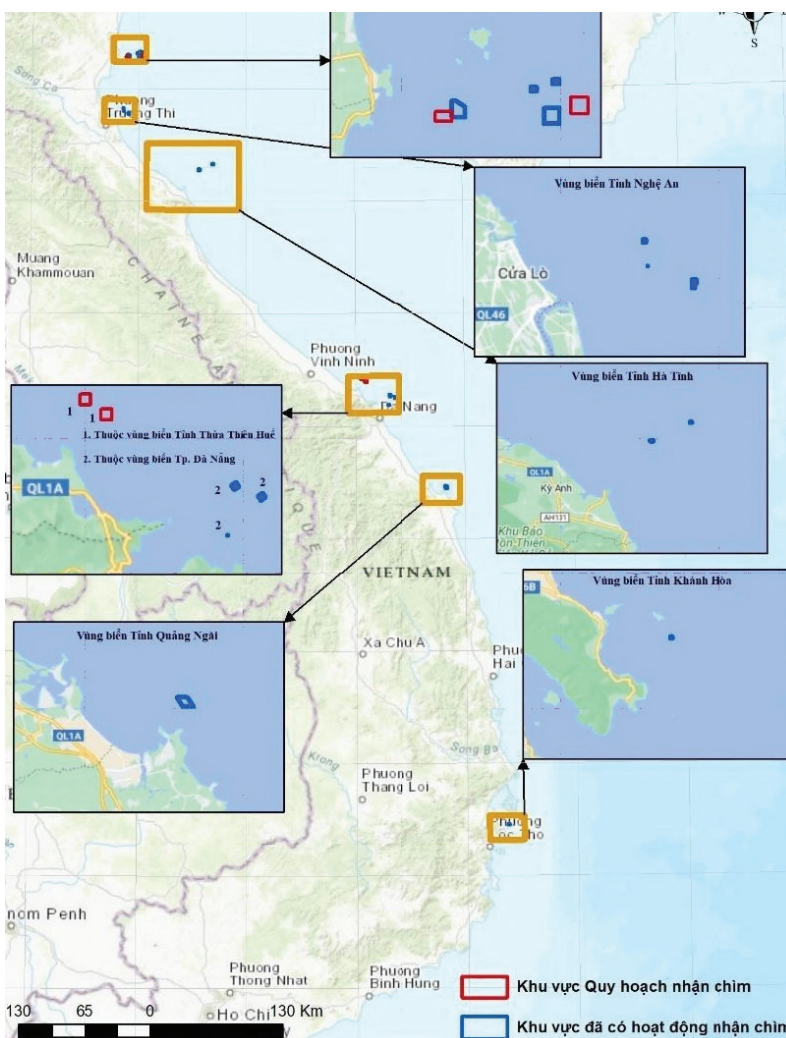
2.2. Thực trạng nhận chìm ở biển tại Việt Nam

Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội, nhu cầu nhận chìm, đặc biệt là nhận chìm chất nạo vét từ luồng hàng hải, cảng xuống biển tại Việt Nam trong thời gian qua đang tăng nhanh.

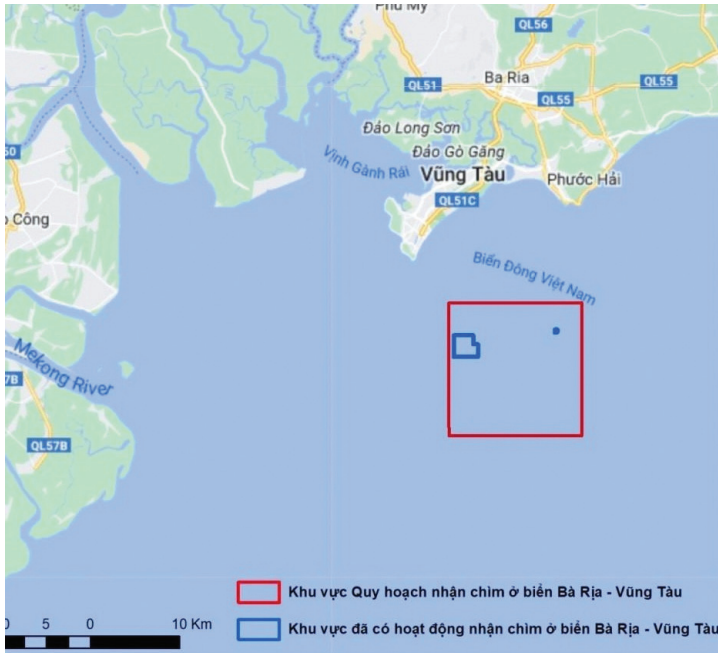
Khu vực biển phía Bắc bao gồm các tỉnh Quảng Ninh, Hải Phòng, Thái Bình,



Khu vực nhận chìm và quy hoạch nhận chìm vật, chất nạo vét ở biển từ Quảng Ninh - Ninh Bình



Khu vực nhận chìm và quy hoạch nhận chìm vật, chất nạo vét ở biển từ Thanh Hóa - Bình Thuận



Khu vực nhận chìm và quy hoạch nhận chìm vật, chất nạo vét ở biển Bà Rịa - Vũng Tàu đến TP. Hồ Chí Minh



Khu vực nhận chìm và quy hoạch nhận chìm vật, chất nạo vét ở biển Tiền Giang - Kiên Giang

Nam Định, Ninh Bình đều có hoạt động hàng hải, cùng với đó là nhu cầu nạo vét các tuyến luồng hàng hải, cảng biển. Mặc dù nhu cầu nạo vét tại các tuyến luồng hàng hải khu vực biển phía Bắc rất lớn (gần 40 triệu m³), nhất là khu vực Quảng Ninh và Hải Phòng, nhưng cho đến nay, số lượng tỉnh có Giấy phép nhận chìm chất nạo vét ở biển mới chỉ được cấp tại vùng biển Hải Phòng (3 Giấy phép với khối lượng nhận chìm gần 6 triệu m³), còn lại các tỉnh đều chọn phương án đổ chất nạo vét trên bờ.

Khu vực biển Bắc Trung bộ, Duyên hải Trung bộ bao gồm 14 tỉnh từ Thanh Hóa đến Bình Thuận, tổng khối lượng cần nạo vét khoảng 14,7 triệu m³, trong đó Thanh Hóa và Hà Tĩnh là hai khu vực có nhu cầu nạo vét lớn nhất. Theo kết quả thu

thập, từ năm 2016 đến nay, tại khu vực biển Bắc Trung bộ, Duyên hải Trung bộ hiện có 33 Giấy phép nhận chìm ngoài biển do Bộ TN&MT và UBND tỉnh cấp phép, tính từ thời điểm Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo có hiệu lực từ ngày 1/7/2016. Hoạt động nhận chìm chất nạo vét ngoài biển chủ yếu tại vùng biển tỉnh Thanh Hóa (7/33 Giấy phép), Nghệ An (5/33 Giấy phép), Hà Tĩnh (3/33 Giấy phép), Quảng Ngãi (3/33 Giấy phép), Quảng Nam (1/33 Giấy phép) và TP. Đà Nẵng (8/33 Giấy phép).

Khu vực biển Đông Nam bộ bao gồm các tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu - TP. Hồ Chí Minh, hiện tại chỉ có Bà Rịa - Vũng Tàu có hoạt động nạo vét và nhu cầu nhận chìm chất nạo vét; khối lượng chất nạo vét đã nhận chìm tại khu vực này là trên 15 triệu m³ (7 Giấy phép).

Khu vực biển Tây Nam bộ bao gồm 7 tỉnh từ Tiền Giang đến Kiên Giang. Đây là khu vực có nhu cầu nạo vét rất lớn, nhất là tại các cảng biển Trung tâm Điện lực Duyên Hải - nơi có tốc độ bồi lắng cao. Tại khu vực này đã tiến hành nhận chìm khoảng 30 triệu m³ (12 Giấy phép) chất nạo vét xuống vùng biển Trà Vinh.

Sau khi Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015; Nghị định số 40/2016/NĐ-CP và các quy định pháp luật liên quan có hiệu lực, Bộ TN&MT đã cấp 45 Giấy phép với khối lượng nhận chìm khoảng 107 triệu m³ chất nạo vét cảng, luồng; địa phương có biển cấp phép khoảng 15 Giấy phép nhận chìm ở biển.

3. MỘT SỐ KHÓ KHĂN, VƯỚNG MẮC

Trong quá trình thực hiện các quy định pháp luật về cấp Giấy phép nhận chìm ở biển tại Việt Nam gặp một số khó khăn, vướng mắc như sau:

Thứ nhất, việc phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương trong công tác thẩm định hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép nhận chìm ở biển: Quá trình thẩm định hồ sơ, Bộ NN&MT ban hành các văn bản xin ý kiến của Bộ Xây dựng, Quốc phòng; UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, thời gian trả lời văn bản của các Bộ thường chậm hơn thời gian quy định tại Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ.

Thứ hai, theo quy định tại khoản 2, Điều 7, Nghị định số 57/2024/NĐ-CP, UBND cấp tỉnh lập, công bố, niêm yết công khai danh mục khu vực, địa điểm nhận chìm chất nạo vét ở biển, bao gồm vùng biển ngoài 6 hải lý



trên trang thông tin điện tử và tại trụ sở UBND cấp tỉnh theo mẫu quy định tại Phụ ban hành kèm theo. Tuy nhiên, hiện nay rất ít các địa phương thực hiện được quy định này.

Thứ ba, các quy định của Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ có nhiều bất cập.

Về thời hạn của Giấy phép nhận chìm ở biển: Theo quy định tại khoản 2, Điều 59, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, thời hạn của Giấy phép nhận chìm ở biển tối đa không quá 2 năm và được gia hạn một lần nhưng không quá 1 năm. Trên thực tế, hoạt động nhận chìm vật liệu nạo vét duy tu tuyến luồng hàng hải, cảng biển thường diễn ra hàng năm, do đó, việc quy định thời hạn Giấy phép nhận chìm sẽ dẫn đến hàng năm hoặc 2 năm tổ chức, cá nhân phải thực hiện xin cấp Giấy phép nhận chìm.

Quy trình thẩm định: Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo quy định Bộ NN&MT, UBND cấp tỉnh là cơ quan có thẩm quyền cấp Giấy phép nhận chìm ở biển. Tuy nhiên, trình tự thủ tục cấp, cấp lại, gia hạn, sửa đổi, bổ sung, cho phép trả lại Giấy phép nhận chìm ở biển quy định quy trình chung đối với Bộ NN&MT và UBND cấp tỉnh. Việc này gây khó khăn cho địa phương với cách thức thẩm định không thống nhất (có địa phương xin ý kiến các Sở, ngành; có địa phương tổ chức họp thẩm định; có địa phương thành lập Hội đồng thẩm định...).

Hình thức thẩm định hồ sơ: Theo khoản 2, Điều 57, Nghị định số 40/2016/NĐ-CP ngày 15/5/2016 của Chính phủ quy định việc thẩm định do cơ quan tiếp nhận hồ sơ thực hiện, trường hợp cần thiết lấy ý kiến cơ quan liên quan, kiểm tra thực tế. Tuy nhiên, trong thực tế việc thẩm định hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép nhận chìm ở biển cần có ý kiến của nhà khoa học, chuyên gia trong và ngoài nước.

Các quy định kỹ thuật về nhận chìm ở biển: Khu vực nhận chìm ở biển đa số là vùng biển gần bờ (vùng biển tính từ đường cách bờ biển trên 3 hải lý đến 24 hải lý). Theo QCVN 10:2023/BTNMT - Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng nước biển vùng biển gần bờ, thiếu một số thông số đặc trưng để đánh giá, giám sát chất lượng môi trường nước biển khu vực nhận chìm (ví dụ thông số tổng chất rắn lơ lửng TSS).

Lệ phí cấp Giấy phép nhận chìm ở biển: Theo Luật Phí và lệ phí, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo quy định tổ chức, cá nhân được cấp Giấy phép nhận chìm ở biển phải nộp lệ phí cấp Giấy phép nhận chìm ở biển. Tuy nhiên, hoạt động thẩm định để cấp Giấy phép phải thông qua nhiều bước như khảo sát thực tế, mời chuyên gia thẩm định... Do đó, đề nghị cơ quan có thẩm quyền điều chỉnh quy định để thu

phí thẩm định nhằm bù đắp một phần chi ngân sách cho hoạt động thẩm định hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép nhận chìm ở biển.

Thứ tư, cơ chế kiểm tra, giám sát trong quá trình nhận chìm chưa được phân định rõ ràng do chủ dự án thực hiện và chịu trách nhiệm hoặc các cơ quan quản lý nhà nước giám sát độc lập; trang thiết bị phục công tác kiểm tra, giám sát, nguồn nhân lực, tài chính cho hoạt động giám sát môi trường biển còn thiếu và yếu; việc giám sát hành trình, khối lượng phụ thuộc vào cảng vụ địa phương.

4. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP TRONG THỜI GIAN TỚI

Để hoạt động nhận chìm ở biển tại Việt Nam thực sự phát huy hiệu quả, trong thời gian tới, Sở NN&MT các tỉnh, thành phố có biển cần tham mưu UBND cấp tỉnh lập, công bố, niêm yết công khai danh mục khu vực, địa điểm nhận chìm chất nạo vét ở biển theo quy định hiện hành, làm cơ sở triển khai thực hiện đồng thời trong quá trình lập, công bố, niêm yết công khai danh mục, điểm nhận chìm, tạo điều kiện giúp địa phương xin ý kiến các Bộ, ngành liên quan và có hồ sơ gửi Bộ NN&MT xem xét.

Năm 2024, Bộ NN&MT đã hoàn thành việc tổng kết thi hành Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, đồng thời có Báo cáo số 303/BC-BTNMT ngày 31/12/2024 trình Chính phủ. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Chính phủ, Bộ NN&MT hiện đang chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, địa phương liên quan triển khai đề xuất sửa đổi, bổ sung Luật Tài nguyên và môi trường biển và hải đảo theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, báo cáo Chính phủ xem xét, quyết định. Về phía Cục Biển và Hải đảo Việt Nam, đơn vị đã tổng hợp và đang xem xét sửa đổi, bổ sung một số nội dung như: Thời hạn Giấy phép cho phù hợp với thực tế; quy trình thẩm định cấp Giấy phép nhận chìm ở biển nghiên cứu tích hợp nội dung của 2 bộ hồ sơ: (1) Dự án nhận chìm ở biển; (2) Báo cáo đánh giá tác động môi trường thành một bộ hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, thẩm định nhằm tạo điều kiện thuận lợi, cắt giảm thủ tục hành chính, tạo động lực cho các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân... Song song với đó, kiến nghị Chính phủ đưa quy định về việc nộp lệ phí cấp Giấy phép nhận chìm ở biển vào danh mục của Luật Phí và lệ phí.

Đối với các quy định kỹ thuật về nhận chìm ở biển: Khu vực nhận chìm ở biển đa số là vùng biển gần bờ (vùng biển tính từ đường cách bờ biển trên 3 hải lý đến 24 hải lý) và Cơ chế kiểm tra, giám sát trong quá trình nhận chìm. Hiện nay, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã đưa vào kế hoạch xây dựng quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng môi trường nước biển trong hoạt động nhận chìm và quy trình giám sát việc thực hiện hoạt động nhận chìm ở biển ■