

TS. VÕ TRUNG TÍN

**NGUYÊN TẮC
NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM
PHẢI TRẢ TIỀN
THEO PHÁP LUẬT
MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM**

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản
GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN

Chịu trách nhiệm nội dung
ỦY VIÊN HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP - XUẤT BẢN
TS. VÕ VĂN BÉ

Biên tập nội dung:	VĂN THỊ THANH HƯƠNG NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH TRẦN HÀ TRANG PHẠM VŨ PHƯƠNG LINH NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa:	ĐƯỜNG HỒNG MAI
Chế bản vi tính:	NGUYỄN THANH TẤN KIỆT
Đọc sách mẫu:	HÀ TRANG VIỆT HÀ

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 427-2021/CXBIPH/27-365/CTQG.
Số quyết định xuất bản: 30-QĐ/NXBCTQG, ngày 18/02/2021.
Nộp lưu chiếu: tháng 4 năm 2021.
Mã ISBN: 978-604-57-6515-9

**NGUYÊN TẮC
NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM
PHẢI TRẢ TIỀN
THEO PHÁP LUẬT
MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM**

**Biên mục trên xuất bản phẩm
của Thư viện Quốc gia Việt Nam**

Võ Trung Tín

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo pháp luật
môi trường Việt Nam : Sách chuyên khảo / Võ Trung Tín. - :
Chính trị Quốc gia, 2020. - 304tr. ; 21cm

ISBN 97860457666

1. Pháp luật 2. Môi trường 3. Phí bảo vệ môi trường
4. Việt Nam 5. Sách chuyên khảo
344.597046 - dc23

CTM0403p-CIP

TS. VÕ TRUNG TÍN

**NGUYÊN TẮC
NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM
PHẢI TRẢ TIỀN
THEO PHÁP LUẬT
MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM**

(Sách chuyên khảo)

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2020**

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Trong giai đoạn gần đây, công tác bảo vệ môi trường ở Việt Nam có nhiều khởi sắc theo chiều hướng tích cực. Tuy nhiên, sức ép từ quá trình phát triển kinh tế nhưng chưa quan tâm đầy đủ, đúng mức đến tính bền vững khi khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên gắn với bảo vệ môi trường... cùng với những tác động của biến đổi khí hậu và thiên tai đã và đang tiếp tục làm gia tăng nhiều áp lực đối với môi trường, gây ra không ít vấn đề bức xúc về môi trường, tác động tới sức khỏe cộng đồng, ảnh hưởng và gây thiệt hại kinh tế, làm gia tăng các xung đột liên quan đến môi trường ảnh hưởng đến chủ trương phát triển bền vững của Đảng và Nhà nước ta.

Ở các nước, khi vấn đề môi trường đang ngày càng trở thành mối quan tâm hàng đầu đối với sự phát triển bền vững thì nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã trở nên phổ biến. Hoạt động sản xuất của nền kinh tế thế giới đang ngày càng gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, tác động tiêu cực đến điều kiện sống của toàn nhân loại, vì vậy, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được xem như là một nguyên tắc thể hiện việc áp dụng công cụ kinh tế để quản lý và giải quyết các vấn đề môi trường.

Nhằm cung cấp cho bạn đọc có một tài liệu tham khảo hữu ích về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền dưới khía cạnh pháp lý, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật

xuất bản cuốn sách chuyên khảo ***Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo pháp luật môi trường Việt Nam*** của TS. Võ Trung Tín.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 5 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

LỜI MỞ ĐẦU

Cũng như nhiều quốc gia đang phát triển khác, ở Việt Nam, luật môi trường xuất hiện muộn. Vấn đề bảo vệ môi trường thực sự được quan tâm bắt đầu từ những năm 90 của thế kỷ XX, đánh dấu bằng việc ghi nhận một cách chính thức trong Hiến pháp năm 1992. Sự ra đời của Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 với tư cách là một đạo luật độc lập về môi trường tiếp tục khẳng định sự quan tâm của Nhà nước Việt Nam đối với việc bảo vệ môi trường.¹

So với một số lĩnh vực pháp luật khác, pháp luật môi trường được coi là lĩnh vực pháp luật còn mang nhiều tính hình thức. Một số quy định không khả thi và khó triển khai trên thực tế do thiếu các thiết chế bảo đảm thực thi, cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra chưa phù hợp, các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về môi trường còn chưa thực sự hiệu quả...

Pháp luật môi trường Việt Nam hiện nay chưa ghi nhận đầy đủ và chính xác các chủ thể gây ra ô nhiễm môi trường (tác nhân chính dẫn đến thực trạng môi trường đáng báo động), cũng như chưa ràng buộc đầy đủ nghĩa vụ của các chủ thể này; dẫn đến việc xem nhẹ các quy định pháp luật môi trường hoặc sẵn sàng đánh đổi theo quan điểm “phát triển

1. Võ Trung Tín: “Một số đánh giá về pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 08 (336), 2017, tr. 15.

bằng mọi giá”, kể cả hy sinh những lợi ích về môi trường cho các hoạt động phát triển kinh tế. Điều này đặt ra nhu cầu cần xây dựng các quy định pháp luật môi trường theo hướng tác động tương xứng vào lợi ích kinh tế của các chủ thể, từ đó định hướng hành vi xử sự của họ theo hướng có lợi cho môi trường.

Nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” (hoặc “người gây ô nhiễm phải trả giá”, “người gây ô nhiễm phải trả” - Polluter Pays Principle), đã trở nên phổ biến tại nhiều nước trên thế giới trong những năm gần đây, khi vấn đề môi trường đang ngày càng trở thành mối quan tâm hàng đầu đối với sự phát triển bền vững của hầu hết các quốc gia. Khi con người nhận thức được rõ hơn rằng hoạt động sản xuất của nền kinh tế thế giới đang ngày càng gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, tác động tiêu cực đến điều kiện sống của toàn nhân loại, thì nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được xem như là một nguyên tắc thể hiện việc áp dụng công cụ kinh tế để quản lý và giải quyết các vấn đề môi trường.

Trong tổng thể sự phát triển bền vững của một quốc gia, chính sách môi trường và chính sách kinh tế có mối quan hệ chặt chẽ. Ở nhiều nước trên thế giới, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được sử dụng là một công cụ chính thức để kiểm soát các hoạt động ảnh hưởng tới môi trường của các chủ thể. Ở Việt Nam, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng được xem xét và áp dụng trong việc quản lý môi trường nhằm hạn chế các tác động tiêu cực của các chủ thể vào môi trường.

Cuốn sách là công trình nghiên cứu đầy đủ khoa học và có hệ thống về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền,

các vấn đề lý luận, các quy định pháp luật thể hiện và thực hiện nguyên tắc, từ đó tìm ra giải pháp nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật môi trường và cơ chế triển khai thực hiện có hiệu quả nguyên tắc này ở Việt Nam.

Tác giả rất biết ơn các đồng nghiệp đã luôn quan tâm, đồng hành, chia sẻ và đóng góp những ý kiến quý báu trong quá trình hoàn thành cuốn sách, đặc biệt là PGS. TS. Phạm Hữu Nghị - nguyên Tổng biên tập Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật* - Người đã dành rất nhiều thời gian và tâm huyết để đọc và góp ý cho tác giả. Mặc dù có nhiều cố gắng, song, cuốn sách khó tránh khỏi những điểm hạn chế, chưa làm hài lòng tất cả người đọc. Tác giả rất mong nhận được những đóng góp, phản hồi về nội dung và hình thức để tiếp tục hoàn thiện cuốn sách này.

Tháng 5 năm 2020

TS. Võ Trung Tín

vttin@hcmulaw.edu.vn

<https://www.facebook.com/trungtin22>

Chương I

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

I. CƠ SỞ HÌNH THÀNH VÀ QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

Phát triển là quy luật tất yếu của cuộc sống. Hoạt động phát triển tạo ra của cải vật chất, giúp cải thiện chất lượng cuộc sống con người, đồng thời ảnh hưởng đến môi trường thông qua việc tác động đến các yếu tố môi trường. Những hoạt động của con người như: khai thác tài nguyên thiên nhiên, sản xuất, tiêu thụ sản phẩm... và hoạt động của thiên nhiên như: động đất, núi lửa, bão, lũ... làm cho môi trường biến đổi. Các dạng biến đổi cơ bản là ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường.

Xét về mặt kinh tế, ô nhiễm môi trường phụ thuộc vào tác động của chất thải, đó là hiệu ứng vật lý đối với sinh vật như thay đổi giống loài, giảm sút năng suất sinh học; là phản ứng của con người đối với tác động đó như không hài lòng, buồn phiền, lo lắng, băn khoăn. Có thể coi sự phản ứng của con người như là sự giảm phúc lợi. Ví dụ, khi sản xuất giấy có các khí thải như SO_2 , H_2S , Cl_2 ... có nước thải lẫn axit HCl , các chất thải rắn như bùn, vôi, xơ sợi... làm chết một số thủy sinh vật, thay đổi năng suất lúa, cây trồng

trong vùng. Dân cư trong vùng chịu tác động của chất thải cũng bị suy giảm sức khỏe, ốm đau... Các hiện tượng trên được gọi là *ngoại ứng, là ảnh hưởng của một hoạt động xảy ra bên trong một hệ sản xuất lên các yếu tố khác ngoài hệ sản xuất đó*¹. Có hai loại ngoại ứng: ngoại ứng tích cực (ngoại ứng dương) và ngoại ứng tiêu cực (ngoại ứng âm). Ngoại ứng tích cực là những hoạt động đem lại phúc lợi cho con người tốt hơn, ngược lại, ngoại ứng âm là những hoạt động gây tác động xấu đến môi trường sống của con người. Khi ngoại ứng tiêu cực gây tổn thất phúc lợi đối với các tác nhân khác, mà tổn thất phúc lợi đó không được đền bù thì chính nó gây ra chi phí bên ngoài². Ngoại ứng tiêu cực dẫn đến ô nhiễm nhưng không nhất thiết phải loại bỏ nó, bởi sản xuất là tất yếu của quá trình phát triển. Theo quy luật nhiệt động học, không tồn tại sản phẩm mà không kèm theo phát thải chất ô nhiễm. Muốn đạt mức ô nhiễm bằng 0, có nghĩa là không có hoạt động kinh tế, là không phù hợp với xu thế phát triển. Vì vậy, ngoại ứng xảy ra là điều tất nhiên. Vấn đề là ngoại ứng đến mức nào để xã hội chấp nhận được.

Môi trường có ba chức năng cơ bản, đó là: không gian sống cho con người và sinh vật; cung cấp các nguồn tài nguyên; nơi chứa đựng phế thải sản xuất và sinh hoạt³. Nhờ có chức năng thứ ba mà môi trường có khả năng hấp thụ, đồng hóa chất thải,

1. Lê Quốc Lý (chủ biên): *Giáo trình kinh tế môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, tr. 35.

2. Hoàng Xuân Cơ: *Giáo trình kinh tế môi trường*, Nxb. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội, 2010, tr. 51.

3. Xem thêm Hoàng Xuân Cơ: *Giáo trình kinh tế môi trường*, *Sdd*, tr. 54; Lê Quốc Lý (chủ biên): *Giáo trình kinh tế môi trường*, *Sdd*, tr. 39.

biến chúng thành những chất ít hoặc không độc hại, thậm chí là có lợi. Đây được xem như sức chịu tải của môi trường. Nếu lượng chất thải vừa phải, hoặc ít chứa chất gây ô nhiễm, sức chịu tải của môi trường bảo đảm. Nếu vượt quá ngưỡng cho phép, ô nhiễm môi trường xuất hiện. Vấn đề quan trọng là cân đối giữa các ngoại ứng tiêu cực với mức độ ô nhiễm để duy trì sản xuất và bảo đảm môi trường.

Trong quá trình sản xuất, nếu có chi phí bên ngoài thì mức tối ưu xã hội của hoạt động sản xuất không trùng với mức tối ưu cá nhân. Làm thế nào để đạt được mức tối ưu xã hội của hoạt động sản xuất? Nhà kinh tế học Ronald Coase¹ đã đưa ra ý tưởng về quyền sở hữu thông qua thị trường để đạt được mức hoạt động tối ưu này.

Quyền sở hữu liên quan đến quyền sử dụng tài nguyên, môi trường và xác lập quyền làm chủ tài nguyên thiên nhiên. Quyền sử dụng tài nguyên được giới hạn trong luật pháp mà xã hội quy định. Môi trường là nguồn lực, cho nên nó là một tài sản và có quyền sở hữu. Quyền sở hữu tài sản có thể thuộc về tư nhân hay cộng đồng. Khi quyền sở hữu về môi trường thay đổi, sẽ dẫn đến sự thay đổi giải pháp thị trường để đạt mức hoạt động tối ưu. Nếu không có sự điều chỉnh của thị trường,

1. Ronald Harry Coase (1910-2013) là nhà kinh tế và tác giả người Anh. Ông là Giáo sư danh dự tại Trường Luật - Đại học Chicago. Coase được biết đến với hai bài nổi tiếng: “*Bản chất của Công ty*” (1937), trong đó giới thiệu các khái niệm về chi phí giao dịch để giải thích bản chất và giới hạn của các công ty, và “*Vấn đề chi phí xã hội*” (1960) cho thấy rằng quyền sở hữu rõ ràng có thể vượt qua những vấn đề của yếu tố bên ngoài. Ông nhận giải Nobel Kinh tế năm 1991.

nhà sản xuất (người gây ô nhiễm) sẽ cố gắng hoạt động ở mức tối đa để thu lợi nhuận cao nhất. Xét hai trường hợp:

- Trường hợp thứ nhất, nếu quyền sở hữu môi trường thuộc người bị ô nhiễm (chẳng hạn, Nhà nước quy định không được xả thải trong khu vực nào đó), người bị ô nhiễm sẽ không muốn bị ô nhiễm (dù rất ít), vô hình chung họ không muốn có hoạt động sản xuất. Nói cách khác, người sản xuất không được quyền gây ô nhiễm (không có ngoại ứng). Điều này trái với mục đích của người gây ô nhiễm. Vì vậy, sẽ xảy ra sự mắc cả (thông qua thị trường) giữa người gây ô nhiễm và người chịu ô nhiễm. Nếu người gây ô nhiễm đền bù cho người chịu ô nhiễm một khoản chi phí tối thiểu lớn hơn chi phí bên ngoài do ngoại ứng gây ra, người gây ô nhiễm vẫn thu được lợi nhuận lớn hơn nhiều so với chi phí phải bỏ ra để đền bù cho người chịu ô nhiễm. Thỏa thuận như vậy có lợi cho cả hai bên.

- Trường hợp thứ hai, nếu quyền sở hữu môi trường thuộc người gây ô nhiễm (chẳng hạn, Nhà nước cho phép phát thải) thì họ sẽ hoạt động để có lượng sản phẩm tối đa, mức gây ô nhiễm lớn vì họ có quyền phát thải ra môi trường mà họ được sở hữu. Trong trường hợp này, người chịu ô nhiễm gánh chịu chi phí bên ngoài lớn. Vì vậy, họ muốn nhà sản xuất giảm mức hoạt động. Như vậy, sẽ xảy ra mắc cả giữa người gây ô nhiễm và người chịu ô nhiễm. Nếu người chịu ô nhiễm bỏ ra một khoản chi phí tối thiểu lớn hơn lợi nhuận mà nhà sản xuất bị thiệt hại do giảm mức sản xuất thì người sản xuất (người gây ô nhiễm) sẵn sàng chấp nhận. Điều đó có lợi cho người chịu ô nhiễm, mặc dù họ bỏ ra một khoản chi phí đền

bù nhưng lại giảm được (tránh được) chi phí bên ngoài lớn hơn rất nhiều.

Như vậy, không cần sự can thiệp của chính phủ, sự thỏa thuận giữa những người gây ô nhiễm và người chịu ô nhiễm thông qua thị trường vẫn có thể đạt được mức hoạt động tối ưu. Đó chính là lý thuyết Coase¹. Lý thuyết này đóng vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh ô nhiễm mà không cần sự can thiệp của chính phủ.

Tuy nhiên, trong một số trường hợp, lý thuyết này tỏ ra không thích hợp. Chẳng hạn, tác nhân gây ô nhiễm bao gồm nhiều nguồn, phía chịu ô nhiễm cũng không xác định rõ, lúc này, cần có sự can thiệp của chính phủ. Bên cạnh đó, môi trường trong trường hợp thỏa thuận thường là tài sản chung, tức là sự thỏa thuận chung giữa rất nhiều chủ thể, việc tìm ra chủ thể đại diện đứng ra thỏa thuận là rất khó. Trong những trường hợp như vậy, cần có sự can thiệp của chính phủ như ban hành các quy định về tiêu chuẩn ô nhiễm hoặc thuế ô nhiễm dựa vào mức thiệt hại do ô nhiễm gây ra. Một trong những loại thuế đó gọi là thuế Pigou, được đề xuất bởi nhà kinh tế học người Anh Arthur Cecil Pigou².

1. Xem thêm Hoàng Xuân Cơ: *Giáo trình kinh tế môi trường, Sdd*, tr. 55-57; Lê Quốc Lý (chủ biên): *Giáo trình kinh tế môi trường, Sdd*; Nguyễn Mậu Trung, Vũ Thị Phương Thụy đồng chủ biên: *Giáo trình kinh tế môi trường*, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2010, tr. 54-57.

2. Arthur Cecil Pigou (1877-1959) là nhà kinh tế học người Anh, là Chủ nhiệm Khoa Kinh tế chính trị học của Trường Đại học Cambridge năm 1908. Ông đã đào tạo và có ảnh hưởng đến nhiều nhà kinh tế ở Cambridge. Tác phẩm của ông bao gồm nhiều lĩnh vực về kinh tế, đặc biệt là kinh tế học phúc lợi, lý thuyết chu kỳ kinh doanh, thất nghiệp, tài chính công...

Trong tác phẩm “*Kinh tế học phúc lợi*” được xuất bản ngay từ những năm 20 của thế kỷ XX, A. Pigou cho rằng, đối với một nền kinh tế lý tưởng thì giá cả các loại hàng hóa phải phản ánh đầy đủ các chi phí xã hội, kể cả chi phí môi trường (như chi phí khai thác tài nguyên, chi phí để phục hồi môi trường...) ¹. Nếu không, môi trường sẽ bị tàn phá do việc gây ô nhiễm mà không phải trả tiền. Cụ thể, nếu ta gọi chi phí mà nhà sản xuất phải bỏ ra để sản xuất ra 1 đơn vị sản phẩm là x thì chi phí mà xã hội phải gánh chịu để có được sản phẩm ấy là một giá trị x' lớn hơn x vì chi phí x' còn bao gồm cả những tổn hại ô nhiễm môi trường mà xã hội phải gánh chịu. Điều này có nghĩa là chi phí của người sản xuất để cho ra một sản phẩm không phản ánh hết những chi phí mà xã hội phải gánh chịu để có được sản phẩm đó. Để khắc phục cho sự mất cân đối này, theo A. Pigou, Nhà nước cần phải can thiệp thông qua công cụ kinh tế như thuế và phí... Việc buộc người sản xuất phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm của mình thông qua việc nộp thuế và phí sẽ giúp giá trị x tiến đến gần giá trị x' . Chính sách này ngoài việc mang lại những hiệu quả kinh tế còn giúp bảo vệ thiên nhiên, giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Khi nhà sản xuất nội vi hóa các phí tổn mà mình phải gánh chịu do hành vi gây ô nhiễm môi trường vào trong giá cả của hàng hóa thì sẽ khiến giá hàng hóa tăng lên. Giá cả tăng so với trước sẽ khiến lượng cầu giảm, từ đó nhà sản xuất sẽ thu hẹp lại quy mô sản xuất để cân bằng lượng cung - cầu.

1. Nguyễn Thế Chinh (chủ biên): *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường ở Hà Nội*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999, tr. 17.

Nhờ vậy mà môi trường sẽ giảm bớt ô nhiễm¹. Mặc dù quan điểm trên của A. Pigou còn có những hạn chế cần phải tiếp tục hoàn thiện nhưng nó đã đặt nền móng cho việc hình thành nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền².

Từ lý thuyết của R. Coase và A. Pigou, có thể nhận thấy, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền ra đời xuất phát từ quan điểm cho rằng *môi trường là một loại hàng hóa đặc biệt*. Khi khai thác, sử dụng môi trường thì các chủ thể phải trả tiền. Nhà nước đứng ra để bán quyền tác động đó. Kinh tế chính trị học định nghĩa hàng hóa là sản phẩm của lao động có thể thỏa mãn một nhu cầu nào đó của con người thông qua trao đổi mua - bán với nhau. Hàng hóa là một phạm trù lịch sử. Sản phẩm lao động mang hình thái hàng hóa khi nó là đối tượng mua - bán trên thị trường. Hàng hóa có thể ở dạng vật thể (hữu hình) hoặc ở dạng phi vật thể³.

Hàng hóa luôn có hai thuộc tính là giá trị và giá trị sử dụng. Môi trường đáp ứng yêu cầu của người mua (những người gây ô nhiễm) về số lượng và chất lượng, cho nên nó có giá trị sử dụng. Còn giá trị của môi trường được tạo ra bởi các

1. Philippe Bontems, Gilles Rotillon: *Kinh tế học môi trường - Économie de l'environnement*, Nguyễn Đôn Phước (dịch giả), Nxb. Trẻ, 2007, tr. 94.

2. Peter Barnes: *Chủ nghĩa tư bản phiên bản 3.0 - Capitalism 3.0*, Nguyễn Đình Huy (dịch giả), Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2007, tr. 54.

3. Hội đồng Trung ương chỉ đạo biên soạn giáo trình quốc gia các bộ môn khoa học Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh: *Giáo trình kinh tế chính trị Mác - Lênin*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 118.

chi phí cho việc khắc phục, cải thiện nó. Vì thế, môi trường cũng là hàng hóa, nhưng nó là một loại hàng hóa đặc biệt, vì môi trường mang tính cộng đồng, mọi người đều khai thác, sử dụng và tác động đến môi trường¹. Các chủ thể phải trả tiền khi có hành vi khai thác, sử dụng các yếu tố môi trường (tiền bỏ ra để mua quyền khai thác, sử dụng, quyền tác động đến môi trường). Người được hưởng lợi từ việc trả giá này là toàn thể cộng đồng và nhà nước là người đại diện đứng ra thu tiền và sử dụng tiền để tiếp tục bảo đảm việc bảo vệ môi trường.

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường, yêu cầu quan trọng đặt ra đối với hoạt động bảo vệ môi trường, pháp luật môi trường nói riêng là thị trường hóa các yếu tố môi trường, coi yếu tố môi trường là hàng hóa. Những chủ thể muốn khai thác, sử dụng các yếu tố môi trường phải trả tiền mua quyền khai thác, sử dụng. Các yếu tố môi trường như: đất, nước, không khí, rừng, khoáng sản... vừa là môi trường sống của con người, vừa là tư liệu sản xuất cho quá trình phát triển kinh tế của con người.

Hoạt động phát triển kinh tế, có thể nói, là một quá trình chuyển đổi vật chất và năng lượng. Chúng ta không thể tiêu hủy vật chất và năng lượng theo nghĩa tuyệt đối, nên chúng sẽ tái xuất hiện như chất thải và cuối cùng được thải ra môi trường. Nói cách khác, tất cả các hoạt động khai thác, sản xuất hay tiêu thụ tài nguyên cuối cùng đều đưa đến những sản phẩm phế thải bằng với lượng tài nguyên sử dụng cho các hoạt động này.

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 giới hạn môi trường chỉ bao gồm các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo, không bao gồm các yếu tố tinh thần (khoản 1 Điều 3).

Không thể nào có khả năng thu hồi (tái sinh) toàn bộ những sản phẩm phế thải để đưa vào lại chu trình tài nguyên. Mô hình này cho thấy nền kinh tế là một hệ thống chế biến nguyên liệu và chuyển đổi thành sản phẩm. Các nguyên liệu hữu dụng (gồm các tài nguyên không thể tái tạo như khoáng sản, dầu và những tài nguyên có thể tái tạo như lâm sản, thủy hải sản...) được hút vào hệ thống kinh tế, đó là những nguyên liệu đầu vào chủ yếu của khu vực sản xuất. Sau đó chúng trải qua một loạt những thay đổi trong quá trình chế biến và tính hữu dụng của chúng tạo thành những sản phẩm hàng hóa và dịch vụ. Hàng hóa và dịch vụ sản xuất ra là hiện thân của một phần nguồn vật chất và nhiên liệu này sau đó đến tay người tiêu dùng. Tất cả các quá trình này đều tác động xấu đến môi trường ở các mức độ khác nhau.

Bên cạnh đó, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền còn được xác lập trên cơ sở *những ưu điểm của công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường*¹. Công cụ kinh tế là những cách thức mà qua đó chính phủ có thể thay đổi hành vi ứng xử của người dân nhằm mục tiêu bảo vệ môi trường. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có một hệ thống các công cụ kinh tế nhằm tác động vào chi phí và lợi ích trong hoạt động của các chủ thể họ thay đổi hành vi ứng xử sao cho theo chiều hướng có lợi cho môi trường. Các công cụ kinh tế được xây dựng dựa trên những nguyên tắc cơ bản của nền kinh tế thị trường

1. Võ Trung Tín, Nguyễn Lâm Trâm Anh: “Thuế bảo vệ môi trường - hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 16 (272), 2014, tr. 36, 37.

với mục đích điều hòa xung đột giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Công cụ kinh tế là những phương tiện, chính sách có tác dụng làm thay đổi chi phí và lợi ích của những hoạt động kinh tế thường xuyên gây tác động đến môi trường nhằm mục đích tăng cường ý thức trách nhiệm của các chủ thể trước việc gây ra những tổn hại đến môi trường. Các công cụ kinh tế sẽ tạo điều kiện để các doanh nghiệp chủ động có kế hoạch bảo vệ môi trường và tuân thủ pháp luật thông qua việc lồng ghép chi phí bảo vệ môi trường vào chi phí sản xuất, kinh doanh và giá thành sản phẩm. Công cụ kinh tế hoạt động theo cơ chế giá cả trên thị trường, thông qua việc thực hiện các hoạt động môi trường có thể giúp nâng cao hoặc hạ thấp chi phí, từ đó mà ảnh hưởng đến lợi nhuận của các doanh nghiệp. Công cụ kinh tế còn tạo ra khả năng lựa chọn cho các chủ thể cách ứng xử sao cho phù hợp với những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể, hướng tới mục tiêu bảo vệ môi trường.

Các công cụ kinh tế đã được xây dựng và áp dụng khá hiệu quả trong quản lý môi trường ở nhiều quốc gia trên thế giới. Công cụ thuế, phí môi trường được các quốc gia phát triển áp dụng sớm nhất, từ những năm 70 của thế kỷ XX. Sau đó, các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường khác được xem xét, áp dụng tại các quốc gia phát triển. Về số lượng cũng như tính phổ biến của việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở quốc gia đang phát triển còn hạn chế nhưng các quốc gia này cũng đã bước đầu áp dụng một số công cụ kinh tế trong quản lý môi trường. Theo báo cáo của các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) năm 1994, trong số

14 nước điều tra, đã có 150 loại công cụ kinh tế được đề nghị áp dụng¹. Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường được áp dụng tại các quốc gia trên thế giới rất đa dạng. Có thể kể đến một số loại công cụ kinh tế phổ biến và chủ yếu như: tài trợ, thuế, phí bảo vệ môi trường, ký quỹ, đặt cọc, giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng².

Việc sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường có những ưu điểm rất lớn như: giúp tiết kiệm và nâng cao hiệu quả của chi phí bỏ ra, giúp khuyến khích nhiều hơn sự đổi mới, cải tiến trong công nghệ sản xuất, kinh doanh; giúp tăng hiệu quả trong sử dụng các nguồn tài nguyên và bảo vệ môi trường, giúp việc quản lý môi trường trở nên linh hoạt và mềm dẻo, giúp thay đổi hành vi của cả người sản xuất và người tiêu dùng, định hướng hành động của mỗi chủ thể theo hướng ngày càng thân thiện hơn với môi trường. Chính vì thế, việc lựa chọn, xây dựng và áp dụng các công cụ kinh tế theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vào hoạt động quản lý môi trường tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của mỗi quốc gia trên cơ sở tính đến hiệu quả kinh tế và bảo đảm tính công bằng khi thực hiện, có tính khả thi cao cũng như thực sự góp phần vào việc bảo vệ môi trường ở quốc gia mình. Như vậy, các công cụ kinh tế mang tính tương phản với những quy định hành chính có tính chất “mệnh lệnh - kiểm tra” thông thường. Tuy nhiên, biện pháp sử dụng

1. Nguyễn Thế Chinh (chủ biên): *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường ở Hà Nội*, Sdd, tr. 48, 62.

2. Lê Hồng Hạnh (chủ biên): *Những nền tảng pháp lý cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Trung tâm học liệu Đại học Sư phạm Hà Nội, 2002, tr. 327-333.

các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường cần phải được áp dụng đồng bộ, thường xuyên cùng với các biện pháp khác (biện pháp chính trị, biện pháp tuyên truyền, giáo dục, biện pháp khoa học - công nghệ, biện pháp pháp lý).

Được nhắc đến như là một nguyên tắc kinh tế vào những năm 1970, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền sau đó được ghi nhận trong Hiệp ước EC (EC Treaty) năm 1987. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bắt nguồn từ sáng kiến do Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD đề xuất hợp tác vào các năm 1972 và 1974. Ngay từ những năm 70 của thế kỷ XX, OECD và Cộng đồng chung châu Âu (CEE) đã đốc thúc các chính phủ thành viên khẩn cấp ban hành những luật lệ dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Năm 1972, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được ghi nhận trong văn kiện của OECD¹ với ý nghĩa là “*nguyên tắc được dùng để phân bổ chi phí cho các biện pháp ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nhằm khuyến khích việc sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên môi trường khan hiếm và tránh làm ảnh hưởng tới đầu tư và thương mại quốc tế*”². Tại bản Khuyến nghị ngày 14/11/1974 của Hội đồng Bộ trưởng OECD về việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, OECD ghi nhận rằng người gây ô nhiễm phải gánh chịu các chi phí cho các biện pháp ngăn ngừa và khắc phục ô nhiễm, các biện pháp này được quyết định bởi Nhà nước để môi trường trở về hiện trạng có thể chấp nhận được.

1. Khuyến nghị về các nguyên tắc chỉ đạo liên quan đến các khía cạnh kinh tế và chính sách môi trường của OECD ngày 26/5/1972.

2. OECD (1975), *Environmental principles and concepts*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, p. 12.

OECD sau đó tiếp tục xây dựng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một nguyên tắc buộc người gây ô nhiễm phải chịu chi phí thực hiện các biện pháp khắc phục và cải thiện môi trường trong quyết định của cơ quan công quyền để bảo đảm môi trường trong tình trạng có thể chấp nhận được. Đến năm 1989, OECD đã đưa thêm vào phạm vi điều chỉnh của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền những chi phí liên quan đến ô nhiễm ngẫu nhiên.

Phạm vi điều chỉnh của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã phát triển theo thời gian để bao gồm cả phòng ngừa ô nhiễm ngẫu nhiên, kiểm soát ô nhiễm và chi phí làm sạch. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền ngày hôm nay là một nguyên tắc chung được công nhận trong luật môi trường quốc tế, và nó là nguyên tắc cơ bản trong chính sách môi trường của cả OECD và Liên minh châu Âu (EU).

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng đã được khẳng định trong Tuyên bố Rio De Janero tại Nguyên tắc số 16: *“Các nhà chức trách của mỗi quốc gia nên cố gắng đẩy mạnh sự quốc tế hóa những chi phí môi trường và sử dụng các biện pháp kinh tế, căn cứ vào quan điểm về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải chịu phí tổn ô nhiễm, với sự quan tâm đúng mức đối với quyền lợi chung của cộng đồng và không làm méo mó thương mại và đầu tư quốc tế”*¹.

1. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 11.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền còn được đề cập cả trong kế hoạch thực hiện chương trình nghị sự và Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững (WSSD) tại Johannesburg vào năm 2002, trong Hiệp ước thành lập Cộng đồng châu Âu và trong một số hiệp định đa phương về môi trường.

Tại Hoa Kỳ, trước đây không chính thức công nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một nguyên tắc rõ ràng hay chính sách quan trọng, nhưng vẫn đưa ra nhiều văn bản quy định về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Đạo luật Không khí năm 1970 (*The Clean Air Act*) và Đạo luật Nước năm 1977 (*The Clean Water Act*) yêu cầu các chủ thể phải trả một khoản chi phí tương xứng với tính chất và mức độ gây ô nhiễm với chi phí riêng của họ. Sự ra đời của Đạo luật CERCLA năm 1980 (*The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*) có thể coi là một cột mốc đáng chú ý trong sự phát triển của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền tại Hoa Kỳ. CERCLA được ban hành bởi Quốc hội Hoa Kỳ vào cuối năm 1980, nhằm đáp ứng mối quan tâm của quốc gia về việc kiểm soát những chất thải độc hại đe dọa đến sức khỏe cộng đồng và các nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn. CERCLA đã đánh dấu sự mở đầu của những nỗ lực trong việc xác định, kiểm tra và khắc phục những khách thể bị ô nhiễm thông qua công cụ kinh tế mà trước đây không được quy định rõ ràng trong bất kỳ văn bản pháp luật nào. CERCLA áp đặt những yêu cầu về thu dọn và báo cáo đối với các chủ thể tư nhân cũng như các cơ sở liên bang, bằng cách:

- Xác định những khu vực có tình trạng xả thải các chất độc hại đã diễn ra hoặc có khả năng xuất hiện và đe dọa nghiêm trọng đến đời sống con người và môi trường tự nhiên;

- Có những hành động thích hợp và kịp thời để khắc phục tình trạng đó;

- Yêu cầu các bên có trách nhiệm đối với việc xả thải các chất độc hại vào môi trường phải trả tiền cho các hoạt động dọn dẹp¹.

CERCLA đề cập hai hành động liên quan đến nguyên tắc, đó là: hành động loại bỏ, được xem như là phản ứng mang tính ngắn hạn nhằm giải quyết kịp thời vấn đề xả thải những chất độc hại đe dọa môi trường và sức khỏe cộng đồng; ngược lại, hành động khắc phục hậu quả là những hành vi mang tính dài hạn, nhằm giảm thiểu tối thiểu những nguy hiểm do việc xả thải chất độc hại mà trong thời gian ngắn không thể thực hiện được, bao gồm những biện pháp lâu dài như ngăn chặn sự lan rộng của các chất gây ô nhiễm.

CERCLA còn bao gồm điều khoản trao quyền cho Cơ quan bảo vệ môi trường Hoa Kỳ (*The United States Environmental Protection Agency*, viết tắt là EPA) trong việc hướng dẫn các công việc xử lý chất thải của chủ thể tư nhân và sử dụng các công cụ hòa giải, khuyến khích để có được sự hợp tác từ các chủ thể này. Thông qua CERCLA, Cơ quan bảo vệ môi trường Hoa Kỳ ban hành những quy định nhằm xử lý những chất thải độc hại đối với môi trường, bao gồm chế độ trách nhiệm nghiêm ngặt đối với các chủ thể gây ô nhiễm. Nếu các bên có trách nhiệm có thể sẵn sàng thực hiện nhiệm vụ, EPA sẽ thương lượng một

1. J. Whitney Pesnell: *The Contribution Bar in CERCLA Settlements and Its Effect on the Liability of Nonsettlers*, 58 LA. L. REV., 1997, p. 167, 190.

thỏa thuận hợp lý, nếu không, EPA có thể đơn phương áp đặt các biện pháp buộc bên có trách nhiệm phải thực hiện¹.

Sau sáu năm đầu thực hiện đạo luật CERLA, SARA (*Superfund Amendments and Reauthorization Act*), được thông qua vào năm 1986, phản ánh những kinh nghiệm từ quá trình và nêu ra một số sửa đổi và bổ sung. SARA nhấn mạnh tầm quan trọng của các biện pháp khắc phục hậu quả lâu dài và công nghệ xử lý các chất thải gây độc hại; vai trò của Nhà nước trong chương trình Superfund (chương trình của Chính phủ liên bang nhằm làm sạch những khu vực bị ô nhiễm bởi các chất thải độc hại) được tăng cường và khuyến khích sự tham gia tích cực của công dân trong việc xác định những biện pháp thích hợp cho hoạt động làm sạch và dọn dẹp môi trường.

Đạo luật CERLA (sau đó là SARA) đã thể hiện khá rõ nét vai trò của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Ưu điểm của đạo luật này đó là xác định cụ thể các đối tượng nguy hiểm đối với môi trường, góp phần giúp cho EPA dễ dàng tính toán được chi phí mà người gây ô nhiễm phải trả và đưa ra những biện pháp xử lý hợp lý, kịp thời đối với từng trường hợp. Đạo luật về bảo tồn tài nguyên và thu hồi sản phẩm (RCRA) cũng như pháp luật về siêu quỹ (Superfund) của Hoa Kỳ cũng là những văn bản tiếp theo việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

1. Ian Mann: *A Comparative study of the Polluter pay principle and its international normative effect on pollutive processes*, 2009, pp. 17-20.

Trong khu vực OECD, nhiều nước đã sử dụng hai công cụ này từ những năm 1990 và cho đến nay đã có trên 150 loại công cụ được áp dụng ở châu Âu và châu Á trong đó có 10 loại công cụ được sử dụng phổ biến ở các nước trên thế giới (xem Phụ lục 1).

Tại châu Âu, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được thực hiện dưới nhiều hình thức nhưng cũng không ngoài mục đích yêu cầu người sử dụng hoặc gây ô nhiễm cho môi trường phải đáp ứng những chi phí cho việc thực hiện các quy định của môi trường. Trong đó, thuế, phí, và các khoản thu là những công cụ quan trọng thúc đẩy sự áp dụng hiệu quả nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Bằng cách yêu cầu người gây ô nhiễm hoặc sử dụng tài nguyên thiên nhiên, môi trường bồi thường cho các hoạt động tác động xấu tới môi trường, các công cụ này có thể đem lại những biện pháp nhằm định hướng hành động thực tiễn đối với môi trường hiệu quả và tạo ra nguồn chi phí nhằm quản lý và điều hành chính sách môi trường, tài nguyên.¹

Ngoài ra, chi phí phục hồi được ban hành trong luật pháp của nhiều quốc gia, trong đó có thể kể đến Ôxtrâylia, Niu Dilân, Nam Phi, hay Aixolen. Tại Ôxtrâylia, tất cả các hoạt động của Cơ quan quản lý ngành đánh bắt cá (*Australian Fisheries Management Authority*, viết tắt là AFMA) được chi phối bởi một tập hợp các mục tiêu pháp luật, bao gồm cả mục tiêu để phục hồi các chi phí của cơ quan này. Thông qua những chính sách của Chính phủ, tổng chi phí hoạt động của AFMA được chia về

1. Clare Coffey and Jodi Newcombe: Institute for European Environmental Policy, London, *The Polluter pays principle and Fisheries: The role of Taxes and Charges*, 2010, pp. 2-3.

Chính phủ với những khoản thu của ngành công nghiệp đánh bắt cá cho chi phí phục hồi. Chính phủ sẽ chi trả cho những hoạt động đem lại lợi ích cho cộng đồng và ngành công nghiệp đánh bắt cá.

Những chính sách của Chính phủ Ôxtrâyliia được hình thành từ giữa những năm 1980 trên tiền đề: việc thụ hưởng những dịch vụ của Chính phủ thì phải đáp ứng những chi phí của những dịch vụ này, phù hợp với quan điểm người sử dụng phải trả tiền. Một cuộc điều tra vào năm 1994 đối với các thỏa thuận về thu hồi chi phí cho khối thịnh vượng chung thủy sản (*Commonwealth Fisheries*) được quan tâm sâu sắc trong ấn phẩm của báo cáo Đánh giá chi phí phục hồi cho khối thịnh vượng chung về thủy sản (*A review of Cost Recovery for Commonwealth Fisheries*). Bản báo cáo này đã phác thảo một chính sách và tập hợp các nguyên tắc cho việc thực hiện phục hồi chi phí trong khối thịnh vượng chung thủy sản. Theo đó, ngành công nghiệp sẽ trả 100% chi phí quản lý phục hồi. Chi phí này bao gồm chi phí hoạt động của Ủy ban Tư vấn quản lý (*Management Advisory Committees*, viết tắt là MACs), cấp phép, các hoạt động của AFMA, chi phí phát triển và duy trì kế hoạch quản lý, và hoạt động giám sát¹.

Chính sách quốc gia của Nigieria về môi trường cũng công nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Khoản 1 Chính sách quốc gia của Nigieria về môi trường quy định:

1. Clare Coffey and Jodi Newcombe: *Institute for European Environmental Policy*, London, *The Polluter pays principle and Fisheries: The role of Taxes and Charges*, 2010, p. 7.

Nigeria cam kết thực hiện một chính sách môi trường quốc gia nhằm bảo đảm sự phát triển bền vững dựa trên việc quản lý hợp lý môi trường. Chính sách này, để thành công, phải được xây dựng dựa trên các nguyên tắc của pháp luật môi trường, trong đó có nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Người gây ô nhiễm phải phải chịu chi phí để ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm. Chính sách này cũng thừa nhận rằng, các luật và các quy định về môi trường rất quan trọng, nhưng không thể đơn thuần giải quyết các vấn đề về môi trường và phát triển. Giá cả, thị trường và các chính sách kinh tế của Chính phủ cũng đóng vai trò bổ sung trong việc định hình thái độ và hành vi đối với môi trường¹.

Ở Nam Phi, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được áp dụng thông qua chính sách quản lý môi trường và thông qua các nội dung thể hiện trong Luật Quản lý môi trường quốc gia. Tại Bangladesh, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được thể chế hóa trong các quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 1995. Chính phủ Ấn Độ đã chấp nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vào năm 2006, trong khi Thái Lan đã thông qua nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vào năm 1992 trong Luật Môi trường và các chiến lược bảo vệ môi trường cũng như kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng là nền tảng của pháp luật môi trường quốc tế về vấn đề ô nhiễm xuyên

1. Gina Elvis-Imo: *An analysis of the polluter pays principle in Nigeria*, University of Ibadan Law Journal, Vol 1, No.1, 2016, p. 11.

biên giới. Nghị định thư Kyoto năm 1997 yêu cầu các bên gây ô nhiễm phải chịu chi phí của việc giảm phát thải khí nhà kính, là một ví dụ về ứng dụng của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền ở quy mô toàn cầu.

Ở Việt Nam, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được ghi nhận rõ nét nhất trong Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, theo đó *“Tổ chức, cá nhân gây tổn hại môi trường do hoạt động của mình phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”*¹. Sau đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 tiếp tục ghi nhận bằng các quy định tương tự². Những quy định này là sự ghi nhận gián tiếp về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường. Các quy định cụ thể về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền lại được ghi nhận trong các văn bản cụ thể liên quan đến những nghĩa vụ tài chính gắn với hành vi gây ô nhiễm, tác động xấu đến môi trường, khai thác tài nguyên thiên nhiên. Sự ghi nhận gián tiếp như vậy là điểm hạn chế trong việc cụ thể hóa nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong các quy định pháp luật về môi trường của Việt Nam cũng như bảo đảm thực thi.

1. Điều 7 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993.

2. Khoản 5 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định: *“Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, suy thoái môi trường có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại và chịu các trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật”*. Khoản 8 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 quy định: *“Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân gây ô nhiễm, sự cố và suy thoái môi trường phải khắc phục, bồi thường thiệt hại và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật”*.

II. NỘI DUNG CỦA NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

Nội dung cơ bản của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được thể hiện ngay trong tên gọi của nó, đó là các chủ thể gây ra ô nhiễm môi trường phải chịu chi phí cho việc khắc phục, cải thiện môi trường bị ô nhiễm. Những người khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên, những người có hành vi xả thải vào môi trường cũng như những người có hành vi khác gây tác động xấu tới môi trường đều phải trả tiền. “Người” ở đây có thể hiểu là một con người, cá nhân cụ thể, cũng có thể là một doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường.

Các công ty phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về mọi thiệt hại gây ra cho môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình, phải đóng góp vào công tác phục hồi địa điểm bị ô nhiễm và Nhà nước phải bảo đảm việc các công ty phải chịu trách nhiệm về những tổn hại gây ra cho con người, cho sự đa dạng sinh học, cho môi trường, kể cả bầu khí quyển và các đại dương; chế độ trách nhiệm này bao gồm nghĩa vụ thanh toán tài chính cho các hoạt động tẩy độc và phục hồi.

Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người gây ô nhiễm phải chịu mọi khoản chi phí để thực hiện các biện pháp làm giảm ô nhiễm do chính quyền thực hiện, nhằm bảo đảm các điều kiện môi trường ở mức chấp nhận được đối với sự tồn tại và phát triển. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đòi hỏi các chi phí giải quyết ô nhiễm sẽ do những người gây ra nó phải trả. Mục tiêu trước hết của nó là tiếp thu các yếu tố ngoại ứng về môi trường của hoạt động kinh tế, do đó

giá cả hàng hóa và dịch vụ phải phản ánh đầy đủ các chi phí về môi trường. Các bên gây ô nhiễm (được phép thực hiện nhưng) phải trả tiền cho những thiệt hại mà họ gây ra cho môi trường tự nhiên.

Lúc mới ra đời, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được xem là cách thức chuyển trách nhiệm xử lý chất thải từ các chính phủ (mà người đóng thuế để xử lý ô nhiễm chính là nhân dân) sang cho các chủ thể đã gây ra ô nhiễm. Bất kể một doanh nghiệp nào, trong quá trình hoạt động sản xuất sản xuất, kinh doanh mà thải ra các loại chất độc hại gây ô nhiễm môi trường, đều phải trả tiền. Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người gây ô nhiễm môi trường, cho dù là người sản xuất hay là người tiêu dùng, phải chịu trách nhiệm về các chi phí để khắc phục những tổn thất về môi trường mà chính họ gây ra; nói cụ thể hơn là người gây ô nhiễm môi trường phải nộp một số tiền tương ứng với mức ô nhiễm môi trường mà họ gây ra. Do trong nhiều trường hợp các tổ chức, cá nhân có thể thay đổi hành vi của mình theo hướng tránh hoặc làm giảm được mức độ ô nhiễm, nên việc xử lý ô nhiễm cần được tài trợ bởi chính những người đã gây ra nó. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đòi hỏi người gây ô nhiễm phải chịu các chi phí phòng ngừa, kiểm soát và làm sạch ô nhiễm.

Như đã trình bày, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền xuất phát từ những luận điểm khoa học của A. Pigou về nền kinh tế phúc lợi. Trong đó, nội dung quan trọng nhất đối với một nền kinh tế lý tưởng là giá cả các loại hàng hóa và

dịch vụ có thể phản ánh đầy đủ các chi phí xã hội, kể cả các chi phí môi trường (bao gồm các chi phí chống ô nhiễm, khai thác tài nguyên cũng như những dạng ảnh hưởng khác tới môi trường). Giá cả phải phản ánh đúng những chi phí sản xuất và tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ. Nếu không sẽ dẫn đến việc sử dụng bừa bãi các nguồn tài nguyên, làm cho ô nhiễm trở nên trầm trọng hơn so với mức tối ưu đối với xã hội. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chủ trương sửa chữa những bất cập do không tính chi phí môi trường trong giá thành hàng hóa và dịch vụ hoặc tính thiếu bằng cách bắt buộc những người gây ô nhiễm phải tiếp thu đầy đủ chúng vào chi phí sản xuất. Với tư cách là một trong các nguyên tắc cơ bản và chủ yếu của công tác quản lý môi trường ở nhiều quốc gia trên thế giới, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền yêu cầu những người gây ô nhiễm phải trả tiền cho các tổn thất do ô nhiễm môi trường gây ra và các chi phí xử lý, hồi phục môi trường bị ô nhiễm, đồng thời người sử dụng các thành phần của môi trường cũng phải trả tiền cho việc sử dụng gây ra ô nhiễm đó.

Nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có thể xung đột với những quy định của hệ thống pháp luật quốc gia về những khoản trợ cấp môi trường. Trợ cấp môi trường sẽ tạo ra những chuyển biến tích cực đối với môi trường khi nó được đầu tư để giảm thiểu ô nhiễm. Tuy nhiên, việc bỏ tiền của chính phủ như vậy có khả năng dẫn tới việc gây biến dạng thương mại quốc tế nếu các bên áp dụng không thống nhất cách thức trợ cấp môi trường, tạo ra sự bất bình đẳng trong

cạnh tranh quốc tế. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không cho phép trợ cấp cho những hành vi gây ô nhiễm, ngoại trừ những khu vực ô nhiễm mà ở đó đang phải gánh chịu những khó khăn về tài chính đáng kể.

Cũng không loại trừ trường hợp các nước lợi dụng quy định trợ cấp môi trường để thực hiện trợ cấp sản xuất trá hình, bởi lẽ hiện nay trợ cấp môi trường là một ngoại lệ trong những quy định về trợ cấp của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Trợ cấp môi trường là công cụ kinh tế quan trọng được sử dụng ở rất nhiều nước châu Âu thuộc OECD. Trợ cấp môi trường bao gồm các dạng như trợ cấp không hoàn lại, các khoản cho vay ưu đãi, cho phép khấu hao nhanh và ưu đãi thuế. Chức năng chính của trợ cấp là giúp đỡ các ngành công nghiệp, nông nghiệp và các ngành khác khắc phục ô nhiễm môi trường khi tình trạng ô nhiễm môi trường quá nặng nề hoặc khả năng tài chính của doanh nghiệp không chịu đựng được đối với việc phải xử lý ô nhiễm môi trường. Trợ cấp này chỉ là biện pháp tạm thời, nếu vận dụng không thích hợp hoặc kéo dài có thể dẫn đến phi hiệu quả kinh tế, vì trợ cấp đi ngược lại với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Trong chính sách và pháp luật môi trường quốc tế, nguyên tắc có mối liên hệ gần gũi nhất với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là nguyên tắc “Người hưởng lợi phải trả tiền” (Benefit Pays Principle, viết tắt là BPP). Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chủ yếu hướng tới việc phải xác định “người gây ô nhiễm phải chịu các khoản chi phí để thực hiện biện pháp (do cơ quan nhà nước quyết định) nhằm

bảo đảm rằng môi trường luôn ở trạng thái có thể chấp được”, tập trung vào khía cạnh đầu ra và chủ yếu áp dụng khi tình trạng ô nhiễm môi trường đã xảy ra. Theo nguyên tắc ngăn ngừa ô nhiễm, thay vì chỉ chú trọng đến việc áp dụng chủ yếu phương pháp mệnh lệnh, hành chính trong nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, chính phủ các quốc gia (đặc biệt là các quốc gia thuộc OECD) hướng tới việc áp dụng nguyên tắc người được hưởng lợi phải trả tiền thông qua việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường¹.

Khác với việc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người hưởng thụ một môi trường đã được cải thiện cũng phải trả một khoản phí. Có thể hiểu nguyên tắc này là tất cả những ai hưởng lợi do có được môi trường trong lành, không bị ô nhiễm thì đều phải trả tiền. Nguyên tắc này đưa ra giải pháp cho vấn đề môi trường với một cách nhìn nhận riêng, nó chủ trương rằng việc phòng ngừa ô nhiễm và cải thiện môi trường cần phải được hỗ trợ từ phía những người muốn thay đổi hoặc những người không phải trả giá cho việc gây ô nhiễm.

Tuy nhiên, sự tranh luận về việc ai sẽ phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm vẫn tiếp diễn. Thuế Pigou tuân theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, do đó, người gây ra ô nhiễm cho dù là người sản xuất và/hoặc người tiêu thụ đều phải chịu trách nhiệm trả tiền cho chi phí tác hại hơn là để xã hội đang phải gánh chịu hầu hết chi phí này. Việc buộc người sản xuất nộp thuế ô nhiễm có phần chưa thật hợp lý,

1. Bộ Thương mại: *Thương mại - môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 280-282.

nhất là khi quyền sở hữu môi trường chưa được xác lập rõ. Thật vậy, buộc một xí nghiệp đang gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền cho tác hại ô nhiễm của họ xem ra là một ý tưởng công bằng. Tuy nhiên, khi sản xuất ở mức sản lượng Q^* thì ô nhiễm cũng ở mức tối ưu W^* nhưng xí nghiệp vẫn bị buộc phải trả thuế cho tất cả đơn vị sản phẩm sản xuất ra dưới mức này, làm như vậy có thật sự hợp lý hay không? Sự không chắc chắn này về tính công bằng của thuế Pigou giải thích tại sao những nhà làm chính sách đã không triển khai thực hiện nó¹.

BPP đã đưa ra cách tiếp cận khác trong việc tạo lập một cơ chế nhằm đạt được các mục tiêu về môi trường. Lấy ví dụ, BPP kiến nghị rằng những người sống ở hạ lưu của một con sông có thể cùng nhau tài trợ cho các hoạt động bảo vệ môi trường để bảo vệ nguồn nước sông khỏi bị ô nhiễm. BPP đưa ra các giải pháp bảo vệ môi trường với một cách nhìn nhận riêng. Việc cải thiện môi trường một khu vực ô nhiễm được xem xét theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, theo đó, những chủ thể gây ô nhiễm khu vực phải có trách nhiệm chi phí cho thiệt hại môi trường do họ gây ra. Thực tế đã có rất nhiều các nhà máy thường xuyên phải đóng phí về nước thải, chất thải rắn... Tuy nhiên, người ta thường không xét tới một khía cạnh khác là khi khu vực bị ô nhiễm được cải tạo sẽ có khá nhiều người được hưởng lợi và họ sẵn sàng trả một khoản tiền nhất định để đóng góp cho việc cải tạo. Vì vậy việc tính tới thu mức phí đóng góp cải thiện môi trường của những người được hưởng lợi

1. Lê Quốc Lý (chủ biên): *Giáo trình kinh tế môi trường*, Sdd, tr. 34.

trực tiếp từ việc cải thiện môi trường là cần thiết, giúp giảm bớt gánh nặng ngân sách nhà nước.

Ví dụ: Việc cải thiện môi trường một lưu vực sông. Sông ô nhiễm chủ yếu do ba nguồn: nước thải sinh hoạt của dân cư, nước thải bệnh viện và nước thải ra từ các nhà máy. Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, dân cư, nhà máy và bệnh viện là ba chủ thể có trách nhiệm phải trả chi phí cho thiệt hại môi trường do họ gây ra, nhưng điều đó chưa đầy đủ. Khi sông được cải tạo, khu vực sẽ thoát khỏi tình trạng ngập úng hằng năm, đặc biệt những người được hưởng lợi nhiều nhất là bộ phận dân cư sống hai bên bờ sông bởi cải tạo sông cũng có nghĩa là môi trường sống của họ được cải thiện. Vì vậy, sự kết hợp giữa vốn của Nhà nước, nguồn thu từ các khoản phí và thuế bảo vệ môi trường cùng với nguồn vốn huy động từ dân cư trong khu vực để cải tạo sông là phương án có tính khả thi và bền vững.

Như vậy, nội dung chủ yếu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là xác định chủ thể gây ô nhiễm và tiền họ phải trả cho hành vi gây ô nhiễm. Các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được quy định trong pháp luật ở các quốc gia gắn liền với cách hiểu về chủ thể gây ô nhiễm và các căn cứ tính số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc này. Tuy nhiên, thuật ngữ “ô nhiễm môi trường” có nhiều cách tiếp cận. Một cách khái quát, ô nhiễm môi trường làm thay đổi tính chất của môi trường theo chiều hướng xấu đi. Sự thay đổi này có thể là thay đổi trực tiếp hoặc gián tiếp các thành phần và đặc tính vật lý, hóa học, nhiệt độ, sinh học,

chất hòa tan, chất phóng xạ... theo hướng bất lợi đối với cuộc sống của con người, động, thực vật. Sự thay đổi đó chủ yếu do hoạt động của con người gây ra với quy mô, phương thức và mức độ khác nhau, có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chủ yếu là do các chất gây ô nhiễm. Chất gây ô nhiễm được các nhà môi trường học định nghĩa là chất hoặc yếu tố vật lý khi xuất hiện trong môi trường thì làm cho môi trường bị ô nhiễm. Thông thường, chất gây ô nhiễm là các chất thải, tuy nhiên, chúng còn có thể xuất hiện dưới dạng nguyên liệu, thành phẩm, phế liệu, phế phẩm...

Khoản 8 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 định nghĩa: *“Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi các thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật”*. Khái niệm ô nhiễm môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường được xem là căn cứ để xác định một hành vi có phải là hành vi gây ô nhiễm môi trường hay không. Theo đó, một hành vi bị coi là hành vi gây ô nhiễm môi trường phải thỏa mãn các dấu hiệu:

Thứ nhất, có sự thay đổi tính chất môi trường. Sự thay đổi tính chất môi trường được hiểu là tình trạng môi trường với các chỉ số lý, hóa, sinh học thay đổi theo chiều hướng xấu đi, vượt quá khả năng tự lọc thải của môi trường, làm đảo lộn trạng thái cân bằng của môi trường. Lúc này, các chỉ số môi trường không còn phù hợp nữa và do đó, nó có thể dẫn đến sự thay đổi nồng độ khí ôxy, khí cacbon...trong không khí hay sự thay đổi thành phần các chất trong nước.

Thứ hai, phải có sự vi phạm quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường. Đó là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lý được cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức ban hành hoặc công bố dưới dạng văn bản bắt buộc hoặc tự nguyện áp dụng để bảo vệ môi trường¹. Điều đó có nghĩa rằng, không phải bất cứ hành vi nào tác động và làm thay đổi tính chất môi trường đều bị coi là hành vi gây ô nhiễm, mà đòi hỏi hành vi đó phải làm cho tính chất môi trường thay đổi theo hướng vượt quá hoặc thấp hơn mức giới hạn của những thông số nhất định. Đó là những chuẩn mực, giới hạn cho phép được quy định để phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường.

Ô nhiễm môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 được hiểu ở góc độ hành vi gây tác động đến môi trường, làm cho môi trường chuyển biến theo chiều hướng xấu đi. Sự chuyển biến này có thể trong ngưỡng ô nhiễm cho phép hoặc vượt quá ngưỡng cho phép (hành vi vi phạm pháp luật môi trường). Ô nhiễm môi trường theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thường được tiếp cận ở hành vi hợp pháp, các chủ thể gây ô nhiễm phải thực hiện việc trả tiền như nghĩa vụ tài chính cho hành vi gây ô nhiễm của mình. Theo đó, người phải trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bao gồm những chủ thể có hành vi gây tác động xấu tới môi trường theo quy định của

1. Khoản 5, khoản 6 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

pháp luật (gây ô nhiễm trong phạm vi khuôn khổ pháp luật cho phép), những chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên (được xác định chủ yếu vào mục đích, quy mô của việc sử dụng và ảnh hưởng đến môi trường của việc sử dụng) và chủ thể có hành vi xả thải vào môi trường.

Qua thực tiễn áp dụng, nhằm đáp ứng nhu cầu của công tác bảo vệ môi trường, phát huy sự ưu việt của việc sử dụng các công cụ kinh tế trong lĩnh vực môi trường mà nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã không ngừng được mở rộng. Đối tượng phải trả tiền theo nguyên tắc không chỉ dừng lại ở những người gây ô nhiễm mà còn bao gồm cả những đối tượng khai thác, sử dụng các thành phần môi trường. Việc trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm không chỉ dừng lại ở việc thông qua các công cụ tài chính dưới dạng những nghĩa vụ phải thực hiện với Nhà nước như đề xuất của A. Pigou mà còn thông qua quan hệ thị trường như phí phải trả cho việc sử dụng dịch vụ, tiền mua hạn ngạch xả thải...

Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp gây tác động xấu đến môi trường đều phải trả tiền. Những trường hợp không phải trả tiền phụ thuộc vào pháp luật của mỗi quốc gia, thông thường là những chủ thể khai thác, sử dụng môi trường, tác động vào môi trường để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu mang tính tự nhiên thì không phải trả tiền. Ví dụ, hành vi hít thở không khí hằng ngày của con người, hành vi xả thải trực tiếp ra ao, hồ, kênh, sông gây ô nhiễm môi trường của những nhà vệ sinh ở đồng bằng sông Cửu Long... đều gây tác động xấu đến môi trường nhưng không thể áp dụng việc thu tiền. Hoặc trường hợp

khai thác tài nguyên thiên nhiên, Điều 24 Luật Tài nguyên nước năm 1998 quy định những trường hợp khai thác, sử dụng tài nguyên nước với quy mô nhỏ trong phạm vi gia đình hoặc khai thác, sử dụng không nhằm mục đích kinh doanh không phải thực hiện nghĩa vụ tài chính (quy định này tiếp tục được nhắc lại trong Điều 44 Luật Tài nguyên nước năm 2012). Hay như trường hợp khai thác gỗ trong rừng sản xuất là rừng trồng bằng nguồn vốn tư nhân, chủ rừng tự quyết định việc khai thác. Luật Lâm nghiệp năm 2017 không quy định phải có giấy phép, chủ rừng cũng không thực hiện nghĩa vụ trả tiền cho việc khai thác đó. Có thể hiểu, họ không phải trả tiền mặc dù có hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Về cơ bản, ở Việt Nam đang tồn tại các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như sau: tiền phải trả cho việc khai thác tài nguyên thiên nhiên (thuế tài nguyên, đấu giá quyền khai thác tài nguyên), thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường (đối với nước thải, khai thác khoáng sản), tiền phải trả cho việc sử dụng dịch vụ (dịch vụ thu gom rác, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại,...), tiền phải trả cho việc sử dụng cơ sở hạ tầng (tiền thuê kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp bao gồm cả tiền thuê hệ thống xử lý chất thải tập trung), tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên...

Trên thế giới, ngoài các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như ở Việt Nam, còn tồn tại nhiều hình thức khác, chẳng hạn như tiền phải trả cho việc mua côta phát thải (côta ô nhiễm),

thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với tiếng ồn và độ rung, phí bảo vệ môi trường đối với sân bay, nhà ga, bến cảng...

Thuế tài nguyên: là loại thuế thu vào hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên của các tổ chức, cá nhân. Đây là một trong các loại thuế thu vào hành vi sử dụng một số tài sản của quốc gia, đánh vào hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên của chủ thể. Hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên là sự kiện pháp lý làm phát sinh thuế tài nguyên. Thuế tài nguyên là một khoản thu của ngân sách nhà nước đối với người sử dụng các thành phần môi trường về việc sử dụng các dạng tài nguyên thiên nhiên trong quá trình sản xuất. Thuế tài nguyên có vai trò đặc thù trong việc thực hiện quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác các nguồn tài nguyên của quốc gia. Mục đích của thuế tài nguyên là nhằm hạn chế những nhu cầu sử dụng tài nguyên không hợp lý; hạn chế các tổn thất tài nguyên trong quá trình khai thác và sử dụng; tạo nguồn thu cho ngân sách và điều hòa quyền lợi của các tầng lớp dân cư về việc sử dụng tài nguyên.

Thuế môi trường (thuế bảo vệ môi trường hay thuế ô nhiễm môi trường): thu vào các sản phẩm, hàng hóa mà khi sử dụng sẽ gây ô nhiễm môi trường. Thuế môi trường có vai trò quan trọng trong việc nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong đầu tư, sản xuất và tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân; khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực của sản xuất, tiêu dùng đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm và suy thoái về môi trường. Mục đích chủ yếu của việc sử dụng công cụ thuế bảo vệ môi trường là nhằm nâng cao nhận thức của các tầng lớp trong xã hội về ý thức bảo vệ môi trường, từ đó

góp phần thay đổi hành vi sản xuất và tiêu dùng sản phẩm gây ô nhiễm môi trường khi sử dụng. Thuế bảo vệ môi trường thu trên đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm để buộc người tiêu dùng lựa chọn các sản phẩm ít ô nhiễm hơn, với giá cao hơn ở mức hợp lý hoặc hạn chế tiêu dùng (sử dụng tiết kiệm hơn) của sản phẩm gây ô nhiễm. Nó buộc các chủ thể gây ô nhiễm và các chủ thể liên đới phải chịu trách nhiệm về chi phí do hoạt động gây ô nhiễm của họ. Thuế bảo vệ môi trường còn góp phần thực hiện mục tiêu khác về môi trường như khuyến khích các hành vi “sạch hơn”, khuyến khích thực hiện các cuộc “cách mạng” thân thiện với môi trường, làm tăng giá sản phẩm, hàng hóa. Từ đó, có thể sử dụng thuế để kích thích và điều chỉnh sản xuất và tiêu dùng theo hướng bảo vệ môi trường.

Phí bảo vệ môi trường: là khoản tiền phải trả cho Nhà nước của các tổ chức, cá nhân khi có hành vi xả thải vào môi trường hoặc có các hoạt động làm phát sinh nguồn tác động xấu đối với môi trường. Phí bảo vệ môi trường đánh vào các nguồn chất thải gây ô nhiễm (nước thải, chất thải rắn, khí thải) cũng như các nguồn tác động xấu khác tới môi trường (tiếng ồn, độ rung, sân bay, nhà ga, bến cảng...) và cả hoạt động khai thác khoáng sản. Về nguyên tắc, mức phí phải tương xứng với mức độ gây tác động xấu tới môi trường.

Phí dịch vụ môi trường: thu vào hành vi sử dụng một số dịch vụ môi trường, mức phí tương ứng với các chi phí cho dịch vụ môi trường đó (dịch vụ cung cấp, xử lý nước sạch ở đô thị, dịch vụ cung cấp nước tưới ở nông thôn, dịch vụ thu gom và xử lý chất thải rắn đô thị, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại...).

Côta phát thải hay côta ô nhiễm: là một loại giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng, thông qua đó Nhà nước công nhận quyền các nhà máy, công ty... được phép thải một lượng chất thải nhất định vào môi trường. Trước tiên cần xác định tổng mức độ ô nhiễm tối đa có thể chấp nhận, sau đó phân bổ cho các nguồn thải bằng cách phát hành những giấy phép gọi là hạn ngạch hay côta gây ô nhiễm. Tổng số mức thải ghi trên các giấy phép phải bằng tổng mức thải tối đa có thể chấp nhận. Sau khi có mức phân bổ côta gây ô nhiễm ban đầu, người gây ô nhiễm có quyền mua hay bán các giấy phép thải tự do mua bán trên thị trường. Côta là biện pháp mềm dẻo, dễ sử dụng, dễ kiểm soát và tương đối công bằng. Các chủ dự án có thể thương lượng chuyển nhượng côta để giảm thiểu chi phí phát thải. Côta thường dành cho những nhà máy có chi phí xử lý ô nhiễm cao, còn chất thải sẽ được xử lý ở nhà máy có chi phí xử lý thấp hơn.

Đặt cọc - hoàn trả: trong hoạt động bảo vệ môi trường, đặt cọc - hoàn trả thực chất là một cơ chế bảo đảm tài chính đối với các loại sản phẩm mà sau khi sử dụng phải được thu hồi hoặc tái sử dụng hoặc yêu cầu phải sử dụng một cách cẩn thận, mục đích là nhằm bảo đảm việc thu gom lại những thứ mà người tiêu thụ đã sử dụng vào một trung tâm để tái sử dụng hoặc tái chế. Hệ thống này đã đạt hiệu quả rất cao vì nó đã khuyến khích việc đặt cọc và tối thiểu hóa chất thải có hại tới môi trường. Đặc biệt trong nhiều trường hợp, tiền đặt cọc đã được tính trong giá bán hàng, người tiêu dùng không biết nhưng họ cảm nhận được nhiều lợi ích khi được nhận tiền từ việc trừ lại

phế liệu cho người cung cấp hoặc các trung tâm thu gom. Trên thực tế nhiều nước đã áp dụng nó như một biện pháp để thu hồi lại các loại chai lọ thủy tinh trong công nghiệp bia, rượu, nước giải khát, khung xe trong công nghiệp sản xuất ô tô, pin hết điện trong công nghiệp sản xuất pin...

Tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác tài nguyên: được áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên thiên nhiên. Pháp luật nhiều nước trên thế giới quy định các tổ chức, cá nhân này trước khi khai thác phải thực hiện việc ký quỹ tại tổ chức tín dụng trong nước. Mức ký quỹ phụ thuộc vào quy mô khai thác tài nguyên, mức độ gây tác động xấu đối với môi trường cũng như chi phí cần thiết để cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác. Số tiền ký quỹ phải lớn hơn hoặc xấp xỉ với kinh phí cần thiết để phục hồi môi trường. Tổ chức, cá nhân ký quỹ được hưởng lãi suất phát sinh, được nhận lại số tiền ký quỹ sau khi hoàn thành cải tạo, phục hồi môi trường. Nếu tổ chức, cá nhân không thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường hoặc thực hiện không đạt yêu cầu thì toàn bộ hoặc một phần số tiền ký quỹ được sử dụng để cải tạo, phục hồi môi trường nơi tổ chức, cá nhân đó khai thác. Hình thức ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường không chỉ giúp các quốc gia khỏi phải đầu tư kinh phí cho việc khắc phục môi trường bị ô nhiễm trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên mà còn nâng cao trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ bảo vệ môi trường của tổ chức, cá nhân, khuyến khích các hoạt động bảo vệ môi trường, bảo đảm lợi ích môi trường của

cộng đồng, hỗ trợ cho việc thực thi các biện pháp hành chính trong bảo vệ môi trường¹.

Cần phân biệt rõ khi một chủ thể thực hiện hành vi trong khuôn khổ pháp luật cho phép nhưng có gây tác động tiêu cực đến môi trường thì họ phải trả tiền. Trường hợp một chủ thể thực hiện một hành vi vi phạm pháp luật, họ sẽ bị xử phạt tùy theo mức độ vi phạm, đó có thể là xử phạt vi phạm hành chính với hình thức phạt tiền. Đó không phải là hình thức trả tiền cho hành vi khai thác, sử dụng môi trường mà là hình thức chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật. Tiền phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường là khoản tiền mà các tổ chức, cá nhân phải nộp khi có các hành vi vi phạm các quy định quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường do được thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị phạt tiền. Cụ thể, là các hành vi vi phạm các quy định về đánh giá tác động môi trường, gây ô nhiễm môi trường, vi phạm về quản lý chất thải, vi phạm quy định về bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, vi phạm các quy định về thực hiện phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường... Các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có đặc điểm quan trọng là hành vi gây ô nhiễm còn

1. Xem thêm Trường Đại học Luật Hà Nội: *Tập bài giảng Pháp luật môi trường trong kinh doanh*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013, tr. 39-46; Nguyễn Ngọc Anh Đào: *Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường hiện nay ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2015, tr. 43-48.

trong giới hạn cho phép của pháp luật, trong khi tiền phạt vi phạm hành chính chỉ phát sinh khi có hành vi vi phạm quy định của pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong khi các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền phải có hậu quả là gây ô nhiễm môi trường (theo nghĩa rộng), thì các chủ thể vi phạm quy định pháp luật hành chính về lĩnh vực bảo vệ môi trường, dù hành vi đó có gây tác động xấu cho môi trường hay chưa vẫn phải chịu tiền phạt. Phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được xem như một trong những cách thức bảo đảm thực hiện nghĩa vụ nộp tiền của chủ thể gây ô nhiễm khi có hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền nhưng họ không thực hiện.

Bên cạnh đó, giữa các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền với tiền bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra cũng là vấn đề còn tranh luận. Cá nhân, pháp nhân và chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi. Quyền chủ thể là cách xử sự mà pháp luật cho phép chủ thể được tiến hành. Nói cách khác, quyền chủ thể là khả năng của chủ thể xử sự theo cách thức nhất định được pháp luật cho phép. Trong các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, các chủ thể có quyền gây ô nhiễm trong phạm vi pháp luật cho phép và ngược lại, họ phải có nghĩa vụ trả tiền cho các hành vi đó. Trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

là nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể, là cách xử sự mà Nhà nước bắt buộc họ phải tiến hành nhằm đáp ứng việc thực hiện quyền của chủ thể khác. Nghĩa vụ pháp lý tự nó không phải là hành vi mà chỉ là sự cần thiết phải xử sự như vậy. Nếu sự cần thiết ấy được thể hiện trong hoạt động thực tiễn thì nghĩa vụ pháp lý đó đã được thực hiện. Trong khi đó, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra là một dạng trách nhiệm pháp lý, là hậu quả bất lợi đối với các chủ thể, thể hiện ở mối quan hệ đặc biệt giữa Nhà nước với các chủ thể, nhằm buộc bên gây ra thiệt hại cho chủ thể khác phải khắc phục hậu quả bằng cách đền bù những tổn thất về vật chất và tinh thần mà họ gánh chịu theo quy định của pháp luật. Theo đó, những người có hành vi gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường, làm suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, tổn hại đến sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì phải bồi thường cho chính những hành vi ấy. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra là trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng - một trong những chế định có lịch sử lâu đời của pháp luật dân sự.

Tác giả cuốn sách đồng thuận với cách tiếp cận về các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua các nghĩa vụ tài chính trong các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam. Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển kinh tế, hành vi gây ô nhiễm môi trường cũng rất đa dạng. Do đó, việc tiếp cận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo hướng đa chiều, pháp luật Việt Nam nên mở rộng phạm vi các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Từ những phân tích trên, theo tác giả cuốn sách, nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được hiểu là các chủ thể gây tác động xấu đến môi trường, xả thải vào môi trường và khai thác các yếu tố môi trường phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm của mình thông qua các nghĩa vụ tài chính và các hình thức trả tiền khác. Tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm được sử dụng để cải tạo, phục hồi môi trường, bù đắp những tổn thất về môi trường theo quy định pháp luật của từng quốc gia.

III. MỤC ĐÍCH VÀ YÊU CẦU CỦA NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

1. Mục đích của nguyên tắc

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, trước hết *nhằm mục đích bảo đảm sự công bằng trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường*. Môi trường là của chung, nếu như môi trường xấu đi thì tất cả các chủ thể trong phạm vi ảnh hưởng đều phải gánh chịu, trong khi sự đóng góp vào việc làm xấu đi của môi trường là không giống nhau. Sẽ có những chủ thể trong quá trình hoạt động sản xuất, kinh doanh cũng như tiêu thụ sản phẩm, hàng hóa... gây ra ô nhiễm môi trường lớn hơn các chủ thể khác. Không thể so sánh một người đi bộ đến nơi làm việc với những người sử dụng xe đạp, xe buýt; càng không thể so sánh những người sử dụng xe gắn máy, hoặc ô tô đến nơi làm việc. Cũng như không thể đánh đồng việc xả thải của một doanh nghiệp dệt nhuộm với quy mô vài chục nhân công, hoạt động trong cụm làng nghề tập trung với việc xả thải của một doanh nghiệp sản xuất thép với hàng trăm nhân công

trong các khu công nghiệp, khu chế xuất. Mức độ ô nhiễm của các chủ thể là khác nhau. Người nào gây ra ô nhiễm cho môi trường nhiều hơn thì phải thực hiện những nghĩa vụ pháp lý nặng hơn - đây là lẽ công bằng tối thiểu.

Giả sử một nhà máy sản xuất thép gây ô nhiễm môi trường, khi đó mỗi đơn vị thép sản xuất ra sẽ tạo ra chi phí (tổn thất) cho xã hội. Như vậy, chi phí xã hội của quá trình sản xuất thép lớn hơn chi phí của nhà sản xuất, nghĩa là tại mỗi mức sản lượng thép tương ứng, chi phí xã hội là tổng của chi phí mà nhà sản xuất bỏ ra cộng với chi phí của những người ngoài cuộc bị ảnh hưởng. Nhà nước có thể điều tiết bằng cách đánh thuế và phí trên mỗi tấn thép. Đây chính là tiếp thu các yếu tố môi trường vào trong giá thành của sản phẩm hàng hóa, dịch vụ. Việc này là để tạo sự công bằng trong hưởng dụng và bảo vệ môi trường.

Trong thực tế, các cơ quan quản lý nhà nước có thể ban hành các chính sách, quy định nhằm ngăn cấm hoặc hạn chế một hành vi nào đó trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, đây chính là biện pháp mang tính mệnh lệnh - hành chính. Tuy nhiên, việc ban hành các quy định này là không hề đơn giản vì phải căn cứ vào rất nhiều yếu tố. Trong khi đó, việc sử dụng công cụ kinh tế trên cơ sở nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là biện pháp mang tính thị trường, có hiệu quả cao hơn hẳn vì tạo ra chi phí thấp nhất cho xã hội. Lấy ví dụ, có hai nhà máy sản xuất nhôm và thép, mỗi nhà máy xả 100 tấn chất thải/năm. Cơ quan quản lý có thể áp đặt quy định mỗi nhà máy chỉ có thể xả tối đa 80 tấn chất thải/năm. Tuy nhiên, việc quy định ngưỡng tối đa 80 tấn chất thải/năm không thúc đẩy các nhà máy cắt giảm ô nhiễm

khi chưa đạt đến mức này. Việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bằng cách áp đặt một khoản phí trên mỗi tấn chất thải sẽ giúp đạt được mức ô nhiễm mong muốn bằng cách điều chỉnh mức phí. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền rõ ràng tạo động lực mạnh hơn trong trường hợp này, khi đó các nhà máy sẽ có nhiều lựa chọn. Nếu chi phí cắt giảm ô nhiễm thấp, các nhà máy sẽ cắt giảm để tránh thuế, còn nếu chi phí này cao, các nhà máy có thể cắt giảm một phần và chấp nhận nộp phí.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền còn *tác động vào lợi ích kinh tế của các chủ thể, thông qua đó tác động đến hành vi xử sự của các chủ thể đối với môi trường theo hướng có lợi cho môi trường*. Nếu có một sự so sánh ví von giữa chai bia và lon bia, nếu có cùng dung tích thì giá thành lon bia bao giờ cũng cao hơn chai bia. Sở dĩ bia lon đắt hơn vì tiền bỏ ra mua bia không chỉ là tiền mua bia trong lon mà còn tiền mua vỏ lon, trong khi chai bia thì không. Thuế đánh vào lon bia bao giờ cũng cao hơn chai bia vì lon bia là sản phẩm không thân thiện với môi trường, Nhà nước phải bỏ ra khoản tiền để xử lý lon bia sau khi tiêu thụ. Hay như giữa hai doanh nghiệp cùng nhập khẩu dây chuyền sản xuất ra một loại sản phẩm có khấu hao nguyên liệu như nhau, độ bền như nhau, mẫu mã như nhau nhưng có thể việc xử lý nước thải của hai doanh nghiệp khác nhau. Điều này có thể dẫn đến giá thành bán sản phẩm khác nhau vì có sự cạnh tranh về công nghệ, sự hỗ trợ của Nhà nước trong việc quy định phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Như thế, có thể

kích thích được hành vi của người sản xuất và người tiêu dùng theo hướng có lợi cho môi trường.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền định hướng hành vi tác động của các chủ thể vào môi trường theo hướng khuyến khích những hành vi tác động có lợi cho môi trường thông qua việc tác động vào chính lợi ích kinh tế của họ. Chẳng hạn, việc đánh thuế bảo vệ môi trường sẽ giúp nâng cao nhận thức của các tổ chức, cá nhân đối với môi trường. Thuế bảo vệ môi trường góp phần hạn chế sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm gây ô nhiễm, khuyến khích người tiêu dùng sử dụng sản phẩm thay thế hoặc hạn chế tiêu dùng sản phẩm gây ô nhiễm. Từ đó hướng tới tiết kiệm cá nhân, tiết kiệm xã hội, giảm ô nhiễm môi trường, giảm chi phí xử lý ô nhiễm. Thuế bảo vệ môi trường nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong đầu tư, sản xuất và tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân; khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực của sản xuất, tiêu dùng đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm và suy thoái về môi trường.

Tương tự, một trong những lợi ích của việc áp dụng đúng mức phí bảo vệ môi trường là cho phép các nhà sản xuất và người tiêu dùng được chủ động trong việc giảm thiểu chi phí để đạt được mục tiêu môi trường. Phí bảo vệ môi trường là một trong những công cụ kinh tế và là hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền rất phổ biến và được áp dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực khác nhau cho kiểm soát ô nhiễm trên thế giới. Theo đó, phí bảo vệ môi trường đối với chất thải là hình thức phí tính cho các nguồn gây ô nhiễm tại thời điểm

“cuối đường ống” thải, là hình thức thu phí trực tiếp đối với các chất gây ô nhiễm môi trường. Hình thức phí này sẽ làm cho chi phí của các nhà sản xuất cao hơn, tuy nhiên họ có thể chuyển phí này vào giá thành sản phẩm và người phải chịu phí ở đây là khách hàng, người tiêu thụ sản phẩm. Chính vì thế, cần có chính sách khuyến khích người tiêu thụ các sản phẩm không có hại đến môi trường. Việc sử dụng phí bảo vệ môi trường cho phép các nhà sản xuất lựa chọn phương án ít tốn kém hơn đối với công tác bảo vệ môi trường. Căn cứ chính để xác định mức phí bảo vệ môi trường đối với chất thải thường là lượng thải, hàm lượng các chất gây ô nhiễm và đặc tính của các chất gây ô nhiễm.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền còn có mục đích quan trọng là *tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường*. Nhu cầu tài chính cho các hoạt động bảo vệ môi trường ở hầu hết các quốc gia đều rất lớn. Chẳng hạn, tại Việt Nam, hằng năm, Nhà nước dành 1% tổng chi ngân sách để chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường¹, trong khi nhu cầu tài chính cho bảo vệ môi trường rất cao. Khoảng 24.246 tỷ đồng được chi hằng năm để “đầu tư phát triển”, tức chi cho các chương trình, dự án của ngành tài nguyên và môi trường; ngành cấp nước và xử lý rác thải, nước thải và chi lồng ghép từ nhiều chương trình như Chương trình nước sạch và vệ sinh nông thôn, Chương trình khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường, Chương trình

1. “Bảo vệ môi trường chiếm 1% tổng chi ngân sách nhà nước”, <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/bao-ve-moi-truong-chiem-1-tong-chi-ngan-sach-nha-nuoc-20160905064043822.htm>, (truy cập ngày 06/9/2016).

ứng phó với biến đổi khí hậu...) ¹. Nếu tính cả nhu cầu đầu tư xử lý chất thải sinh hoạt tại các khu vực dân cư tập trung, đầu tư phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản, trồng rừng và tái trồng rừng, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học thì nhu cầu tài chính cho bảo vệ môi trường của Việt Nam hiện nay là rất lớn. Việc ban hành các chính sách thuế và phí nhằm mục tiêu bảo vệ môi trường đã huy động được một nguồn kinh phí đáng kể cho sự nghiệp bảo vệ môi trường của Việt Nam.

2. Yêu cầu của nguyên tắc

Để thực hiện nguyên tắc thì phải bảo đảm những yêu cầu: *số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường; tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải đủ sức tác động đến lợi ích, đến hành vi của các chủ thể*. Tiền ở đây phải mang tính ngang giá nhưng không phải thu mang tính tượng trưng, phải thu đúng, thu đủ.

Ví dụ, để hạn chế việc sử dụng các phương tiện giao thông cơ giới, Nhà nước áp dụng thí điểm thu phí bảo vệ môi trường đối với các phương tiện này, đối với xe gắn máy, 300.000 đồng/xe/năm và xe ô tô, 5.000.000 đồng/xe/năm. Mục đích thu nhằm tạo sự công bằng cho các chủ thể sử dụng, đánh vào hành vi gây ô nhiễm để các chủ thể hạn chế sử dụng các phương tiện này, đồng thời tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, việc thu như thế là thu bình quân, mang tính cào bằng và không thể làm giảm lượng xe lưu thông vì có xe sử dụng nhiều,

1. “Chi cho bảo vệ môi trường mỗi năm gần 26.400 tỷ đồng”, <http://www.thesaigontimes.vn/160849/Chi-cho-bao-ve-moi-truong-moi-nam-gan-26400-ti-dong.html>, (truy cập ngày 01/6/2017).

xe sử dụng ít, xe mới, xe cũ, mức độ tác động xấu đến môi trường của từng xe là khác nhau. Nếu thu phí bảo vệ môi trường bằng cách tính vào giá xăng dầu thì sẽ bảo đảm mức độ gây ô nhiễm môi trường của các phương tiện giao thông cơ giới tỷ lệ thuận với lượng xăng dầu được tiêu thụ và tỷ lệ thuận với tiền chủ xe phải trả. Lúc này sẽ góp phần hạn chế lưu thông, vừa bảo đảm nguồn thu ngân sách. Việc thu phí qua giá xăng dầu được đánh giá là phương pháp dễ thu, dễ nộp và chi phí xã hội thấp, do đó có nhiều loại phí được đề xuất thu theo cách này. Đó cũng chính là cách áp dụng thuế bảo vệ môi trường hiện nay.

Việc đánh thuế và phí được xem là công cụ kinh tế để điều tiết việc sử dụng mặt hàng xăng dầu, từ đó vừa hạn chế khí thải gây ô nhiễm vừa tạo nguồn thu đầu tư trở lại cho môi trường. Lúc này sẽ góp phần hạn chế lưu thông, giải quyết sự tắc nghẽn giao thông, giảm bớt lượng khí thải vào môi trường, đồng thời cũng tạo thêm nguồn thu cho ngân sách. Tuy nhiên nếu việc thu phí này thấp quá (100 đồng/1 lít xăng chẳng hạn), sẽ không tác động đáng kể gì và người ta vẫn chấp nhận bỏ tiền ra để nộp vì thu như thế là thu tượng trưng.

Quy định tại Điều 148 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 của Việt Nam là một ví dụ về việc sự thể hiện yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vào trong pháp luật quốc gia, theo đó mức phí bảo vệ môi trường phải được quy định trên cơ sở khối lượng chất thải ra môi trường, quy mô ảnh hưởng tác động xấu đối với môi trường cũng như mức độ độc hại của chất thải, mức độ gây hại đối với môi trường và sức chịu tải của môi trường tiếp nhận chất thải.

Nếu số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm không tương xứng với tính chất, mức độ gây tác động xấu đến môi trường, không đủ sức tác động đến lợi ích và hành vi của các chủ thể có liên quan thì sẽ không bảo đảm được công bằng, hợp lý trong việc hưởng dụng và bảo vệ môi trường, không định hướng được hành vi tác động của các chủ thể vào môi trường theo hướng có lợi cho môi trường. Đồng thời, nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường sẽ không được bảo đảm trong những trường hợp này. Nói cách khác, nếu số tiền phải trả không ngang giá mà chỉ mang tính tượng trưng thì các chủ thể sẽ sẵn sàng chấp nhận bỏ tiền ra để đóng mà không quan tâm đến hậu quả xảy đến cho môi trường, khi đó sẽ không thể hạn chế việc gây ô nhiễm môi trường của các chủ thể.

Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thì những chủ thể gây ra ô nhiễm phải chịu chi phí cho việc cải thiện môi trường bị ô nhiễm. Đó là điều hiển nhiên, nhưng vấn đề quan trọng là số tiền mà người gây ô nhiễm phải trả sẽ được tính toán theo các căn cứ nào, để có thể thu nhằm bảo đảm các mục đích và yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Trong thực tế, việc đưa ra cách thức tính toán hợp lý đối với số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt là việc lựa chọn các chỉ tiêu thích hợp với mỗi loại sản phẩm của từng lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, để trên cơ sở đó tính toán một cách tương đối chính xác số tiền phải nộp là vấn đề rất nan giải. Thực tiễn áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền ở các nước cho thấy số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm thường được tính theo các cách thức sau đây:

Tiền phải trả có thể được tính căn cứ vào khối lượng tiêu thụ các nguyên, nhiên vật liệu đầu vào. Theo đó, nếu các loại nguyên, nhiên, vật liệu được sử dụng cho quá trình sản xuất là nguyên nhân phát sinh ô nhiễm môi trường thì chúng phải chịu một mức thuế hoặc phí tương đương với mức độ ô nhiễm môi trường mà chúng gây ra. Phương pháp này có rất nhiều ưu điểm, như: dễ hạn chế tối đa, thậm chí tránh được số tiền phải nộp, các chủ thể phải tích cực tìm kiếm và sử dụng các loại nguyên, nhiên vật liệu thích hợp với các yêu cầu của việc bảo vệ môi trường, thông qua đó khuyến khích việc tăng cường sử dụng các nguyên, nhiên vật liệu sạch, thân thiện với môi trường.

Số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm còn có thể được tính dựa vào khối lượng sản phẩm được sản xuất ra. Phương pháp này đơn giản và dễ thực hiện nhưng có một số nhược điểm là: khó có thể xác định được tỷ lệ thu hợp lý và không bảo đảm công bằng giữa các cơ sở sản xuất - kinh doanh; nó có thể gây bất lợi cho các cơ sở sản xuất áp dụng công nghệ mới, hoặc bất lợi cho các doanh nghiệp đã triển khai thực hiện các biện pháp xử lý ô nhiễm môi trường.

Đặc biệt, số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm có thể được tính theo mức độ gây ô nhiễm môi trường của hành vi đó. Theo phương pháp này, việc xác định số tiền phải dựa vào quy mô, tính chất hoạt động và mức độ gây ô nhiễm môi trường của từng doanh nghiệp cụ thể. Điều đó đòi hỏi cần phải nghiên cứu xem xét hoạt động của từng doanh nghiệp một cách toàn diện để thông qua việc thu tiền, Nhà nước có thể kiểm soát chặt chẽ và điều tiết kịp thời các hoạt động của từng doanh nghiệp trong lĩnh vực bảo vệ và quản lý môi trường. Các cơ quan chức năng cũng phải chú ý tới việc điều chỉnh số tiền phải

trả một cách hợp lý, bảo đảm phù hợp với những thay đổi về mức độ gây ô nhiễm môi trường của từng doanh nghiệp. Như vậy, nếu khối lượng chất thải của một doanh nghiệp nào đó càng lớn, hàm lượng chất độc hại càng cao, tính chất các chất độc hại càng nguy hiểm, thì mức tiền doanh nghiệp phải nộp càng nhiều. Nếu như doanh nghiệp nào thải ra môi trường càng nhiều chất thải nguy hại thì Nhà nước sẽ đánh thuế nặng vào doanh nghiệp đó, dẫn đến doanh nghiệp sẽ khó có thể phát triển mở rộng sản xuất - kinh doanh. Điều này làm cho doanh nghiệp phải đổi mới công nghệ hạn chế chất thải ra môi trường. Trong thực tế, việc tính này khá phức tạp, vì phần lớn các doanh nghiệp đều có nhiều loại chất thải khác nhau (chất thải rắn, khí thải, nước thải...), thành phần các chất độc hại có trong các chất thải cũng thường phức tạp, lại có sự thay đổi theo từng kỳ, hơn nữa việc xác định hàm lượng chất độc hại có trong chất thải để tính thuế đòi hỏi phải có trang thiết bị, kỹ thuật hiện đại.

Số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm còn có thể được tính căn cứ vào lợi nhuận của doanh nghiệp. Trên lý thuyết, lợi nhuận trước thuế của một doanh nghiệp được tính bằng hiệu số giữa tổng doanh thu và tổng chi phí của doanh nghiệp trong kỳ kế hoạch. Phương pháp này do đó rất đơn giản và dễ thực hiện, nó phản ánh được một cách trực tiếp các chi phí về môi trường mà doanh nghiệp phải nộp. Vấn đề được đặt ra là: tỷ lệ thu là bao nhiêu phần trăm trên tổng lợi nhuận trước thuế của doanh nghiệp, làm sao bảo đảm cân đối được lợi ích của doanh nghiệp và xã hội, bảo đảm một mặt Nhà nước vẫn có được nguồn thu cần thiết nhưng mặt khác, doanh nghiệp cũng không bị thiệt thòi. Cơ sở để xác định tỷ lệ thu phụ thuộc

vào mức độ gây ô nhiễm môi trường mà doanh nghiệp gây ra. Thông thường chính quyền các nước thường quy định một tỷ lệ thu vừa phải, rồi điều chỉnh lên từng bước, ở mức doanh nghiệp có thể chịu đựng được vào từng thời kỳ phát triển kinh tế - xã hội.

Mặc dù nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không còn xa lạ đối thế giới hiện nay, nhưng việc áp dụng thực hiện nguyên tắc này xem ra vẫn chưa có tính toàn diện. Đã có khá nhiều tranh luận về việc giải thích cụ thể nguyên tắc này. Một trong những vấn đề thường xuyên đó là vai trò tương đối của quy định so với công cụ kinh tế trong việc thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, có nghĩa là số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm có đủ sức tác động đến lợi ích, hành vi của các chủ thể và liệu người gây ô nhiễm có trả toàn bộ chi phí cho việc kiểm soát và phục hồi môi trường hay không. Trường hợp thu phí và các công cụ kinh tế khác được sử dụng cũng rất khác nhau, có thể nhằm nâng cao nguồn phí chi trả cho việc bảo vệ môi trường, hoặc đôi khi bao gồm cả việc khôi phục lại môi trường. Trong một số trường hợp, phí phải trả này có liên quan chặt chẽ tới từng cá nhân gây ô nhiễm, qua đó khuyến khích rõ ràng trong việc thay đổi hành vi của các chủ thể¹, trong khi điều đó lại không được đề cập trong những lĩnh vực khác. Vấn đề đặt ra là mỗi quốc gia phải sử dụng các phương pháp tính thuế thích hợp để vừa bảo đảm được nguồn thu cho ngân sách nhà nước, vừa khuyến khích được doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ, chú trọng vào việc xử lý chất thải gây ô nhiễm môi trường.

1. Võ Trung Tín: “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*, số 06(85), 2014, tr. 30.

IV. MỐI LIÊN HỆ GIỮA NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN VỚI CÁC NGUYÊN TẮC KHÁC CỦA LUẬT MÔI TRƯỜNG

1. Quan niệm về các nguyên tắc của luật môi trường

Nguyên tắc, hiểu theo nghĩa chung nhất, là “*điều cơ bản định ra, nhất thiết phải tuân theo một loạt việc làm*”¹, hoặc “*những quy định, phép tắc, tiêu chuẩn làm cơ sở, làm chỗ dựa để xem xét, làm việc*”². Ở cách tiếp cận này, nguyên tắc được xem là chuẩn mực, căn cứ vào đó để thực hiện một công việc, hoạt động.

Dưới góc độ pháp lý, thuật ngữ “nguyên tắc” có nguồn gốc từ tiếng latin (*pricipium*), có nghĩa là “nền tảng, tư tưởng chủ đạo, là khởi đầu của một hiện tượng nào đó (học thuyết, tổ chức, hoạt động, và các hiện tượng tương tự”. Theo quan niệm cổ “nguyên tắc là phần quan trọng nhất của mọi hiện tượng” (*pricipium est prorissima pars cujuque rei*). Nguyên tắc pháp luật là vấn đề mang tính nền tảng, là xuất phát điểm để xác định nội dung tác động của pháp luật lên các quan hệ xã hội và là những tiêu chí để đánh giá giá trị của pháp luật đối với các chủ thể của pháp luật³.

Từ điển *Luật học* không giải thích riêng về nguyên tắc mà sử dụng thuật ngữ “*nguyên tắc áp dụng pháp luật*”, là những

1. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2005, tr. 694.

2. Nguyễn Như Ý chủ biên: *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1998, tr. 508.

3. Trần Hoàng Hải: “Bản chất, chức năng và nguyên tắc pháp luật”, tài liệu Hội thảo cấp Trường của Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh “*Những vấn đề lý luận về pháp luật*”, Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 8/2016, tr. 35, 36 (trích dẫn lại từ Radko T.N., Lazarev V.V., Morozova L.A.: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Prospect, 2015, tr. 74).

*nguyên tắc cơ bản do luật định dựa vào đó các cơ quan nhà nước, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền vận dụng những văn bản pháp luật, tập quán luật thích hợp nhằm giải quyết công việc thuộc thẩm quyền*¹. Cách tiếp cận này được hiểu phổ biến trong một số tài liệu, ví dụ “nguyên tắc của pháp luật là những nguyên lý, những tư tưởng chính trị, pháp lý cơ bản chỉ đạo quá trình xây dựng và thực thi pháp luật”².

Nghị quyết số 01/2014/NQ-HĐTP ngày 20/3/2014 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn thi hành một số quy định Luật Trọng tài thương mại đề cập gián tiếp về nguyên tắc thông qua quy định “*phán quyết trọng tài trái với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam là phán quyết vi phạm các nguyên tắc xử sự cơ bản có hiệu lực bao trùm đối với việc xây dựng và thực hiện pháp luật Việt Nam*”³. Cách hiểu này không chỉ dừng lại ở “nền tảng, tư tưởng chủ đạo” mà trở thành yêu cầu áp dụng trực tiếp để áp dụng pháp luật khi xem xét yêu cầu hủy phán quyết trọng tài.

1. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp: *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006, tr. 567.

2. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Tập bài giảng Pháp luật môi trường trong kinh doanh*, Sđd, tr. 23.

3. Theo đó, “*khi xem xét yêu cầu hủy phán quyết trọng tài, Tòa án phải xác định được phán quyết trọng tài có vi phạm một hoặc nhiều nguyên tắc cơ bản của pháp luật và nguyên tắc đó có liên quan đến việc giải quyết tranh chấp của Trọng tài. Tòa án chỉ hủy phán quyết trọng tài sau khi đã chỉ ra được rằng phán quyết trọng tài có nội dung trái với một hoặc nhiều nguyên tắc cơ bản của pháp luật Việt Nam mà Hội đồng trọng tài đã không thực hiện nguyên tắc này khi ban hành phán quyết trọng tài và phán quyết trọng tài xâm phạm nghiêm trọng lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của một hoặc các bên, người thứ ba*” - điểm đ khoản 2 Điều 14.

Nguyên tắc pháp luật, gồm hai loại, những nguyên tắc chung mang tính chất chính trị - xã hội của pháp luật và những nguyên tắc pháp lý đặc thù¹. *Nguyên tắc chung của pháp luật* luôn phản ánh một cách trực tiếp chế độ xã hội hiện hữu và được đặt ra nhằm xác định rõ những nguyên lý, tư tưởng chỉ đạo để giải đáp một vấn đề lớn là hệ thống pháp luật hiện hữu củng cố và bảo vệ chế độ nào. *Các nguyên tắc pháp lý đặc thù* thể hiện rõ bản chất và những đặc trưng của pháp luật nhằm giải đáp một vấn đề có tính đặc thù là hệ thống pháp luật sẽ củng cố và bảo vệ chế độ xã hội đó như thế nào².

Các nguyên tắc của pháp luật có thể phân loại theo nhiều tiêu chí khác nhau. Theo Kulapov V.L., nguyên tắc pháp luật được chia thành ba nhóm: (i) Nguyên tắc chung - liên quan đến cả hệ thống pháp luật, bao gồm: nguyên tắc dân chủ, nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc bình đẳng, nguyên tắc công bằng xã hội, nguyên tắc nhân đạo; (ii) Nguyên tắc liên ngành - liên quan đến hai hoặc một số ngành (lĩnh vực) pháp luật, như nguyên tắc trách nhiệm cá nhân; (iii) Nguyên tắc ngành - là các nguyên tắc của từng lĩnh vực pháp luật, chẳng hạn nguyên tắc tự do hủy hợp đồng trong pháp luật dân sự, pháp luật lao động, nguyên tắc phân chia quyền lực trong luật Hiến pháp³... Cũng có quan điểm khác, chia các nguyên tắc pháp luật thành nguyên tắc chung, nguyên tắc liên ngành,

1, 2. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp: *Từ điển Luật học*, Sdd, tr. 568.

3. Trần Hoàng Hải: “Bản chất, chức năng và nguyên tắc pháp luật”, *Tlđđ*.

nguyên tắc của ngành luật (căn cứ theo phạm vi chỉ đạo của các nguyên tắc); hoặc nguyên tắc chính trị, nguyên tắc kinh tế, nguyên tắc xã hội, nguyên tắc đạo đức, nguyên tắc tư tưởng, nguyên tắc pháp lý (căn cứ theo lĩnh vực đời sống mà pháp luật điều chỉnh).

Trên thế giới, có nhiều hệ thống pháp luật khác nhau. Trong pháp luật xã hội chủ nghĩa, hệ nguyên tắc là những nguyên lý, những tư tưởng chỉ đạo cơ bản, có tính chất xuất phát điểm, thể hiện tính toàn diện, linh hoạt và có ý nghĩa bao quát, quyết định nội dung và hiệu lực của pháp luật¹. Theo cách phân loại chung, có thể chia các nguyên tắc của pháp luật xã hội chủ nghĩa thành hai loại chính là: các nguyên tắc chung mang tính chất chính trị - xã hội của pháp luật và những nguyên tắc pháp lý đặc thù. Trong đó, các nguyên tắc chung của pháp luật luôn phản ánh một cách trực tiếp chế độ xã hội hiện hữu; còn các nguyên tắc pháp lý đặc thù thể hiện rõ bản chất và những đặc trưng của pháp luật². Cách phân loại chung này tương tự như cách phân loại đã đề cập trước đó.

Trong hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia, các nguyên tắc chung của pháp luật thường được khẳng định trong Hiến pháp hay các văn bản mang tính lập hiến. Ví dụ, khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan*

1. Trường Đại học Luật Hà Nội (2009): *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 348.

2. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Sdd, tr. 349.

nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”; khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013 ghi rõ: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ”; hoặc khoản 1 Điều 16 Hiến pháp năm 2013 đề cập: “Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật”. Các nguyên tắc đặc thù thường được thể hiện trong các đạo luật chuyên ngành của từng lĩnh vực pháp luật. Ví dụ, khoản 1 Điều 3 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “Mọi cá nhân, pháp nhân đều bình đẳng, không được lấy bất kỳ lý do nào để phân biệt đối xử; được pháp luật bảo hộ như nhau về các quyền nhân thân và tài sản”; các nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật của thương nhân, tự do, tự nguyện thỏa thuận, áp dụng thói quen, tập quán trong hoạt động thương mại... trong Luật Thương mại năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019; nguyên tắc suy đoán vô tội, thực hiện chế độ xét xử có Hội thẩm tham gia; nguyên tắc Tòa án xét xử tập thể, kịp thời, công bằng và công khai trong Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015.

So với nhiều lĩnh vực pháp luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam, luật môi trường hình thành muộn hơn. Trước năm 1993, chưa có một đạo luật riêng ở Việt Nam quy định về vấn đề môi trường. Các chế định liên quan đến môi trường được quy định ở nhiều văn bản đơn lẻ. Ngày 27/12/1993, Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 (có hiệu lực từ ngày 01/4/1994). Sau hơn 10 năm thực hiện, ngày 27/12/2005, Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2006). Ngày 23/6/2014, Quốc hội nước Cộng hòa

xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 7 đã thông qua Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2015), đã sửa đổi, bổ sung năm 2018. Các nội dung được đề cập trong Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, 2005 và 2014 đều thể hiện các nguyên tắc của luật môi trường, từ cách tiếp cận chung về nguyên tắc của pháp luật cũng như hoạt động bảo vệ môi trường.

Nguyên tắc của luật môi trường, theo đó, có thể hiểu là những quan điểm, tư tưởng chỉ đạo toàn bộ các chế định pháp luật, các quy phạm pháp luật môi trường cũng như chỉ đạo thực hiện pháp luật môi trường nói riêng, hoạt động bảo vệ môi trường nói chung, được ghi nhận trong các văn bản pháp luật môi trường và các văn bản liên quan¹. Bên cạnh những nguyên tắc cơ bản của pháp luật nói chung, luật môi trường có những nguyên tắc đặc thù. Vấn đề đặt ra là nguyên tắc nào được xem là nguyên tắc đặc thù của luật môi trường, thể hiện đó là lĩnh vực pháp luật song hành cùng với những lĩnh vực pháp luật khác, vừa mang tính độc lập

1. Văn bản liên quan được đề cập là các văn bản quy phạm pháp luật được xem như nguồn của luật môi trường. Cụm từ luật môi trường được tác giả đề cập trong cuốn sách như là một lĩnh vực pháp luật, gồm tập hợp các quy phạm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trực tiếp trong hoạt động khai thác, quản lý và bảo vệ môi trường. Trong đó, Luật Bảo vệ môi trường chủ yếu quy định các vấn đề về bảo vệ các yếu tố môi trường. Các nội dung liên quan đến khía cạnh khai thác, quản lý các yếu tố môi trường được quy định trong Luật Đất đai, Luật Tài nguyên nước, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Khoáng sản, Luật Di sản văn hóa... Luật Bảo vệ môi trường được xem như là một trong những văn bản nguồn của luật môi trường và có phạm vi hẹp hơn luật môi trường.

tương đối? Tổng kết hoạt động bảo vệ môi trường trên toàn thế giới trong thời gian qua, đặc biệt là từ sau năm 1972¹ tới nay, các nhà khoa học môi trường trên thế giới đã nêu lên rất nhiều nguyên tắc, đều được gọi là những nguyên tắc cần phải tuân thủ trong hoạt động bảo vệ môi trường. Thực ra, không phải tất cả các nguyên tắc đã được đưa ra đều có thể được là “nguyên tắc đặc thù”, vì phần lớn chúng được đúc kết để nhằm vào nhiều mục tiêu khác nhau. Trong hoàn cảnh như vậy, luật môi trường cần lựa chọn và xác định những nguyên tắc chính của hoạt động bảo vệ môi trường. Theo tác giả cuốn sách, luật môi trường có những nguyên tắc chính sau đây:

- Nguyên tắc Nhà nước ghi nhận và bảo vệ quyền con người được sống trong một môi trường trong lành;
- Nguyên tắc phòng ngừa;
- Nguyên tắc môi trường là một thể thống nhất;
- Nguyên tắc phát triển bền vững;
- Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền².

1. Năm 1972 là năm diễn ra sự kiện quan trọng: Hội nghị Liên hợp quốc về *môi trường con người* họp tại Stockholm (Thụy Điển) từ ngày 05 đến 16/6/1972. Hội nghị thu hút sự quan tâm rộng rãi của cộng đồng quốc tế với sự tham gia của 113 quốc gia, trong đó có Việt Nam. Từ hội nghị này, vấn đề môi trường mới được quốc tế quan tâm một cách đúng mức, phản ánh sự thức tỉnh của nhân loại về vấn đề môi trường toàn cầu. Hội nghị này cũng cho ra đời Chương trình môi trường của Liên hợp quốc (UNEP - United Nations Environment Programme), một tổ chức của Liên hợp quốc có nhiệm vụ điều phối những biện pháp liên Chính phủ về giám sát và bảo vệ môi trường.

2. Xem thêm: Võ Trung Tín: “Các nguyên tắc cơ bản của luật môi trường”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 08, 2009.

Đây là những nguyên tắc được ghi nhận trong pháp luật của nhiều quốc gia và là nội dung được giảng dạy trong môn pháp luật môi trường của Ôxtrâyliya, Trung Quốc và nhiều quốc gia Đông Nam Á¹. Ở Việt Nam, các giáo trình giảng dạy luật môi trường của các cơ sở đào tạo luật đều đề cập những nguyên tắc này trong phần lý luận chung về luật môi trường cùng với các nội dung về đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh của luật môi trường. Nhận diện các nguyên tắc cơ bản của luật môi trường có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng các chế định pháp lý cụ thể về môi trường liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền vì giữa nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền và các nguyên tắc khác có mối liên hệ qua lại, các quy định của luật môi trường đều cụ thể hóa từ chính những nguyên tắc này.

Dưới đây sẽ phân tích 04 nguyên tắc của luật môi trường. Nguyên tắc thứ 5 (người gây ô nhiễm phải trả tiền), tác giả sẽ phân tích cụ thể trong Chương II cuốn sách.

2. Nguyên tắc Nhà nước ghi nhận và bảo đảm quyền con người được sống trong một môi trường trong lành

Môi trường trong lành có thể được hiểu là môi trường vật chất cho phép cuộc sống được bảo đảm an toàn về môi trường, hài hòa với tự nhiên. Quyền con người được sống trong một môi trường trong lành là quyền được sống trong một môi trường không bị ô nhiễm. Dưới góc độ pháp lý thì chất lượng môi trường xung quanh đạt tiêu chuẩn cho phép.

1. Kết quả thảo luận và trao đổi giữa các giảng viên giảng dạy môn Luật môi trường đến từ các nước Campuchia, Lào, Mianma, Thái Lan, Việt Nam, Trung Quốc và Ôxtrâyliya trong chương trình “Giải thưởng phát triển vô địch luật môi trường ADB” của Ngân hàng Phát triển châu Á, tổ chức tại Manila, Philippin từ ngày 01 đến 05/6/2015.

Quyền được sống trong một môi trường trong lành là quyền tự nhiên của con người, là quyền rất quan trọng vì nó liên quan trực tiếp đến chất lượng cuộc sống con người. Tuy nhiên quyền này đang bị ảnh hưởng nghiêm trọng do các hoạt động tác động đến chính môi trường, làm cho môi trường bị ô nhiễm, suy thoái. Nói một cách khác đi, chính con người đang tự tước đoạt chính quyền được sống trong điều kiện môi trường cho phép.

Nguyên tắc này xuất phát từ xu thế chung là thể chế hóa quyền này trong pháp luật quốc gia. Tuyên bố của Liên hợp quốc về môi trường con người năm 1972 (Tuyên bố Stockholm) đã đưa quyền con người được sống trong môi trường trong lành thành một nguyên tắc của quan hệ giữa các quốc gia. Nguyên tắc số 1 của Tuyên bố Stockholm 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 long trọng bảo vệ, cải thiện cho thế hệ hôm nay và mai sau”*¹. Nguyên tắc số 1 của Tuyên bố của Liên hợp quốc về môi trường và phát triển bền vững năm 1992 (Tuyên bố Rio de Janeiro) 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”*².

Cộng đồng quốc tế thừa nhận đây là quyền quan trọng hàng đầu, là mục tiêu hoạt động bảo vệ môi trường và các

1, 2. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Sđd, tr. 11, 31.

quốc gia đều ghi nhận quyền này trong các văn bản pháp luật của mình. Việt Nam cũng không đứng ngoài xu thế đó, nhất là với tư cách quốc gia ký hai tuyên bố trên, có trách nhiệm biến quyền được sống trong môi trường trong lành thành nguyên tắc pháp lý và thực tế nó đã là nguyên tắc của luật môi trường Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 quy định khái quát: *“Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật”, “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường”*¹. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 ghi nhận: *“Bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân”*². Nhiều quy định trong

1. Điều 14, 43 Hiến pháp năm 2013. Trước đó, Điều 50 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 ghi nhận một cách tổng quát: *“Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật”*. Điều 50 quy định rõ quyền con người này được thực hiện thông qua những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân như quyền được bồi thường thiệt hại, quyền tự do tín ngưỡng, quyền khiếu nại tố cáo...

2. Khoản 1 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Lời nói đầu của Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 trước đây cũng đề cập: *“Đề nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước và trách nhiệm của chính quyền các cấp, các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi cá nhân trong việc bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, phục vụ sự nghiệp phát triển lâu bền của đất nước, góp phần bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu”*. Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, nguyên tắc này cũng được đề cập một cách gián tiếp tại khoản 2 Điều 3: *“bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn xã hội, quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình cá nhân”*.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 thể hiện nguyên tắc này¹. Đây không chỉ là nguyên tắc mà là mục đích của luật môi trường, tất cả những quy định của luật môi trường đều nhằm thể hiện nguyên tắc này.

Quyền con người được sống trong một môi trường trong lành là quyền tự nhiên của con người, là quyền tạo hóa ban tặng cho con người. Nhà nước phải ghi nhận vì xuất phát từ hiện trạng môi trường đáng báo động hiện nay, tạo cơ sở pháp lý để người dân bảo vệ quyền được sống trong một môi trường trong lành (khi nó bị xâm phạm) thông qua các hoạt động như: khiếu nại, yêu cầu bồi thường thiệt hại... Đồng thời, Nhà nước có trách nhiệm thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo vệ, phục hồi môi trường, bảo đảm cho người dân được sống trong một môi trường trong lành. Có nghĩa là khi Nhà nước đã ghi nhận quyền này thì Nhà nước phải có trách nhiệm bảo đảm quyền đó được thực hiện trên thực tế.

Việc bảo đảm cho người dân được sống trong một môi trường trong lành đòi hỏi Nhà nước phải có sự cân đối giữa lợi ích của nhà đầu tư cùng những tác động từ hoạt động phát triển kinh tế với lợi ích của người dân cùng những ảnh hưởng về môi trường mà họ phải gánh chịu. Đây không chỉ đơn thuần là câu chuyện “chọn cá, tôm hay thép”² mà là bảo đảm thực hiện mục đích cuối cùng của bảo vệ môi trường, đó là tạo ra

1. Xem các điều 128, 130, 131 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

2. Tác giả mượn câu được nhắc đến nhiều trong vụ Công ty trách nhiệm hữu hạn gang thép Hưng Nghiệp Formosa Hà Tĩnh gây ô nhiễm môi trường biển các tỉnh miền Trung năm 2016.

một môi trường sống không bị ô nhiễm, những chủ thể gây ra ô nhiễm hoặc phải chi trả chi phí cho việc phục hồi môi trường trong lành, hoặc bị xử lý khi có hành vi vi phạm. Việc thu số tiền đối với hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chắc chắn ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế của nhà đầu tư.

3. Nguyên tắc phòng ngừa

Nguyên tắc phòng ngừa ra đời xuất phát từ tính hiệu quả của phòng ngừa so với khắc phục. Thực tế cho thấy có những hậu quả do môi trường gây ra không thể khắc phục được mà chỉ có thể phòng ngừa (đặc biệt là rủi ro dẫn đến chết người, tuyệt chủng các giống loài quý hiếm). Ngay cả những rủi ro có thể khắc phục được thì chi phí bỏ ra để khắc phục bao giờ cũng lớn hơn chi phí để phòng ngừa. Cho nên, phòng ngừa được coi là nguyên tắc vàng của luật môi trường và trở thành phương châm của hoạt động bảo vệ môi trường chứ không đơn thuần là một nguyên tắc của luật môi trường. Phòng ngừa ở đây cần được hiểu như là hoạt động chủ động ngăn chặn những rủi ro có thể gây ra ô nhiễm môi trường chứ không phải đợi xảy ra rồi khắc phục.

Cũng cần phân biệt phòng ngừa (*preventive*) với thận trọng (*precautionary*). Cả phòng ngừa và thận trọng đều là dựa trên cơ sở những rủi ro đã lường trước được nhưng rủi ro trong phòng ngừa là những rủi ro đã được chứng minh về khoa học và thực tiễn (đã có cơ sở khoa học và thực tiễn để chứng minh rằng rủi ro đó chắc chắn xảy ra), còn rủi ro trong thận trọng thì chưa được chứng minh (chưa có cơ sở

khoa học và thực tiễn để khẳng định rủi ro chắc chắn xảy ra, cũng chưa có cơ sở khoa học và thực tiễn để khẳng định rủi ro chắc chắn không xảy ra). Những rủi ro trong nguyên tắc thận trọng là những rủi ro còn đang tranh luận về mặt khoa học. Trên thực tế thì nguyên tắc thận trọng áp dụng trong các lĩnh vực liên quan trực tiếp đến sức khỏe con người (một số quốc gia cấm nhập khẩu thịt bò Mỹ có hoóc môn tăng trưởng, các quy định về vệ sinh an toàn thực phẩm, đặc biệt là thực phẩm biến đổi gen).

Nguyên tắc số 15 Tuyên bố Rio de Janeiro ghi nhận: “*Để bảo vệ môi trường, các quốc gia cần áp dụng rộng rãi phương pháp tiếp cận ngăn ngừa tùy theo khả năng của từng quốc gia*”¹. Hiến pháp năm 2013 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*”². Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 cũng quy định: “*Hoạt động bảo vệ môi trường phải được tiến hành thường xuyên và ưu tiên phòng ngừa ô nhiễm, sự cố, suy thoái môi trường*”³.

1. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Sdd, tr. 35.

2. Điều 63 Hiến pháp năm 2013. Trước đó, Điều 29 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 cũng có quy định: “*Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và hủy hoại môi trường*”.

3. Khoản 6 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Trước đó, khoản 3 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 cũng quy định: “*Hoạt động bảo vệ môi trường phải thường xuyên, lấy phòng ngừa là chính kết hợp với khắc phục ô nhiễm, suy thoái và cải thiện chất lượng môi trường*”.

Quy định này được cụ thể ở nhiều điều luật khác trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường¹.

Để thực hiện nguyên tắc này phải bảo đảm yêu cầu lường trước những rủi ro mà con người và thiên nhiên có thể gây ra cho môi trường, trên cơ sở đó đưa ra những biện pháp phòng ngừa cần thiết. Bởi vì phòng ngừa là phòng ngừa những rủi ro có thể đã được chứng minh, khẳng định có thể xảy ra nên phải lường trước được những hoạt động này con người có thể gây ra những rủi ro gì cho môi trường. Lường trước rủi ro quyết định hiệu quả của phòng ngừa. Biện pháp phòng ngừa có thể là biện pháp loại trừ rủi ro, nếu như không loại trừ được thì cũng phải giảm thiểu rủi ro ở mức có thể chấp nhận được và phải có sự chuẩn bị (về phương án, lực lượng, phương tiện) để sẵn sàng ứng phó với rủi ro khi nó xảy ra.

Những quy định liên quan đến nguyên tắc phòng ngừa nếu được thực hiện có hiệu quả sẽ góp phần giảm bớt các chi phí liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, hạn chế ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường. Khi người gây ô nhiễm nhận thức rõ việc bỏ ra chi phí phòng ngừa ít tốn kém hơn rất nhiều so với chi phí để khắc phục ô nhiễm môi trường, họ sẽ chú trọng các giải pháp giảm thiểu tác động đến môi trường ngay từ đầu.

1. Xem thêm Chương X, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018. Các văn bản chuyên ngành như Luật Tài nguyên nước; Luật Đê điều; Luật Phòng, chống thiên tai; Pháp lệnh Khai thác và bảo vệ công trình thủy lợi (nay là Luật Thủy lợi).

4. Nguyên tắc môi trường là một thể thống nhất

Đây là nguyên tắc mà trong các quy định pháp luật môi trường hầu như rất ít đề cập. Có thể nhận thấy môi trường là một thể thống nhất của nhiều yếu tố vật chất khác nhau. Bản chất thống nhất của môi trường thể hiện ở *tính thống nhất về mặt không gian* (bầu khí quyển, biển, các con sông quốc tế...) và *tính thống nhất giữa các yếu tố cấu thành môi trường* (mối quan hệ giữa các nguồn tài nguyên đất, rừng, nước, thủy sản...). Ví dụ, các quốc gia công nghiệp phát thải phần lớn khí nhà kính (trong đó Mỹ chỉ chiếm 4% dân số thế giới nhưng thải đến 24% lượng khí nhà kính toàn cầu) làm trái đất nóng lên. Trái đất không chỉ nóng lên ở Mỹ hay ở các quốc gia công nghiệp được mà đây là một hiện tượng toàn cầu, hậu quả nặng nề nhất là các quốc gia ven biển, trong đó có Việt Nam. Cũng có thể dễ dàng nhận thấy sự ảnh hưởng trên quy mô toàn cầu về mặt môi trường đối với các con sông quốc tế, chất thải của các quốc gia sẽ ảnh hưởng đến các quốc gia khác. Cụ thể hơn đối với trường hợp sông Mê Kông, các quốc gia thượng nguồn như Trung Quốc, Thái Lan theo đuổi những chương trình xây dựng đập đầy tham vọng thì những hậu quả tiêu cực từ phía các quốc gia ở hạ nguồn như Việt Nam, Campuchia là không tránh khỏi.

Xuất phát từ tính tổng thể và tính không biên giới của môi trường; xuất phát từ sự chênh lệch về điều kiện và mức độ tác động đến môi trường khác nhau của các quốc gia mà các quốc gia có trách nhiệm hợp tác để chia sẻ với nhau trong bảo vệ

môi trường. Vì vậy, trong quản lý và bảo vệ môi trường cần sự thống nhất và điều này được coi như là một nguyên tắc của luật môi trường.

Nguyên tắc số 21 Tuyên bố Stockholm đề cập: *“Các nước có chủ quyền khai thác nguồn tài nguyên của mình theo các chính sách về môi trường của nước mình và phải có trách nhiệm bảo đảm những hoạt động đúng theo pháp quyền của nước mình hoặc theo việc kiểm soát của nước mình sao cho không gây thiệt hại đến môi trường của các nước khác hoặc các khu vực vượt quá giới hạn pháp lý quốc gia”*¹. Nguyên tắc số 2 Tuyên bố Rio de Janeiro có quy định: *“Quốc gia có chủ quyền khai thác những tài nguyên của mình theo những chính sách về môi trường và phát triển của mình, và có trách nhiệm bảo đảm rằng những hoạt động trong phạm vi quyền hạn và kiểm soát của mình không gây tác hại gì đến môi trường của các quốc gia khác hoặc của những khu vực ngoài phạm vi quyền hạn quốc gia”*². Có thể thấy, hai Tuyên bố này thể hiện một trong những nội dung liên quan đến thuyết chủ quyền quốc gia mang tính tương đối trong Công pháp quốc tế, theo đó quốc gia sẽ bị giới hạn việc thực hiện những tác động đến môi trường trong phạm vi lãnh thổ quốc gia mình nếu như những hoạt động đó ảnh hưởng đến lợi ích môi trường chung hay lợi ích môi trường của quốc gia khác.

1, 2. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, *Sđd*, tr. 16, 17, 31.

Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời*”¹. Khoản 1, Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đề cập: “*bảo vệ môi trường quốc gia phải gắn với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu*”. Khoản 4, Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 cũng quy định: “*Bảo vệ môi trường quốc gia gắn liền với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu; bảo vệ môi trường bảo đảm không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia*”.

Ở phạm vi quốc tế, nguyên tắc này đặt ra yêu cầu là các quốc gia cần có sự hợp tác để bảo vệ môi trường trên cơ sở tôn trọng sự thống nhất của môi trường. Bảo vệ môi trường là trách nhiệm chung, không một quốc gia nào đứng ngoài trách nhiệm chung đó, bảo vệ môi trường ở mỗi quốc gia phải là bộ phận cấu thành của bảo vệ môi trường chung. Đây là nghĩa vụ không gây hại cho môi trường của quốc gia khác và môi trường chung. Điều này có vẻ như hạn chế chủ quyền của quốc gia nhưng trong luật quốc tế về môi trường thì chủ quyền quốc gia

1. Điều 1 Hiến pháp năm 2013. Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 trước đó cũng ghi nhận gián tiếp nguyên tắc này. Điều 1 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ...*”; Điều 14 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định về chính sách không can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia.

không mang tính tuyệt đối và có sự hạn chế trên cơ sở những điều ước quốc tế như đã lý giải ở trên.

Trong phạm vi quốc gia, nguyên tắc này cũng đặt ra yêu cầu là việc quản lý, bảo vệ môi trường cũng phải được thực hiện dựa trên cơ sở sự thống nhất của môi trường, việc bảo vệ môi trường không bị chia cắt bởi địa giới hành chính, việc bảo vệ yếu tố môi trường này phải đặt trong mối quan hệ với các yếu tố môi trường khác. Muốn bảo đảm yêu cầu này, khi phân công trách nhiệm quản lý giữa các ngành, các cấp, chính quyền trung ương và địa phương phải bảo đảm tính hợp lý và luôn tính đến tính thống nhất của môi trường. Trong phân công trách nhiệm quản lý, Nhà nước phải quy tụ hoạt động quản lý nhà nước về môi trường vào một mối, tránh tình trạng phân tán, mỗi ngành quản lý một yếu tố môi trường, một dạng hoạt động nào đấy từ đó làm giảm hiệu quả hoạt động của quản lý nhà nước về môi trường.

Bên cạnh đó, các chính sách cũng như các quy định pháp luật về môi trường phải được ban hành với sự cân nhắc toàn diện đến các yếu tố khác nhau của môi trường để việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực này không bị phân tán và thiếu đồng bộ và phải tính đến ảnh hưởng dây chuyền của văn bản đó với các hiện tượng xã hội khác. Vấn đề khó khăn hiện nay là chúng ta chưa có Bộ luật về môi trường với tính chất là đạo luật gốc, quy định tổng thể các vấn đề về bảo vệ môi trường cũng như quản lý, khai thác các yếu tố cấu thành môi trường, đặc biệt là các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Vì thế, các yêu cầu để đáp ứng thực hiện nguyên tắc

này trên thực tế vẫn đang tiến triển theo xu hướng “nửa vơi”¹. Nếu không có sự thống nhất này, việc quy định cho nhiều cơ quan thu nhiều loại tiền khác nhau theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là không phù hợp. Mức chi tương thích từ số tiền đánh vào hành vi gây ô nhiễm so với mức thu rất khó để bảo đảm mục đích tạo sự công bằng giữa các chủ thể trong việc xác định ai gây ô nhiễm nhiều trả tiền nhiều, ai gây ô nhiễm ít trả tiền ít.

5. Nguyên tắc phát triển bền vững

Phát triển là áp lực của cuộc sống, là quy luật tất yếu của tiến hóa và đang diễn ra trên hành tinh của chúng ta từ khi nó được hình thành. Nguồn gốc của mọi biến đổi về môi trường sống của con người đang xảy ra hiện nay là các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội của con người. Các hoạt động này một mặt cải thiện chất lượng cuộc sống của con người, mặt khác đang tạo ra hàng loạt các vấn đề khác. Các cộng đồng người thu nhập thấp do không đủ điều kiện phải kiếm sống bằng sự khai thác không hợp lý, đó là ô nhiễm do nghèo đói. Những cộng đồng có nền kinh tế phát triển, với khoa học và công nghệ cao thì phá hoại môi trường bằng sản xuất lớn, theo chiều sâu, tiêu dùng lãng phí, đó là ô nhiễm do thừa thãi, phát triển quá mức cần thiết. Vì vậy, trong thập kỷ 70, 80 của thế kỷ XX đã có nhiều nhà bảo vệ môi trường chủ trương “*đình chỉ phát triển*”

1. Về vấn đề này, tác giả cho rằng, trong tương lai, cần xây dựng một Bộ luật về môi trường. Lúc này, vai trò của Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ được đặt đúng vị trí và đáp ứng được yêu cầu trong việc bảo đảm tính thống nhất của môi trường. Vấn đề này tác giả đề xuất cụ thể hơn trong phần giải pháp ở Chương III của cuốn sách.

hay “*tăng trưởng bằng số không*”¹. Nhưng chủ trương như vậy không thể thực hiện được do những người nghèo vẫn phải phát triển nền kinh tế của mình để khỏi chết đói, người giàu phải tiếp tục phát triển để giữ vững và nâng cao mức sống hiện đã đạt được. Vấn đề đặt ra là phải phát triển như thế nào để con người của các thế hệ hiện nay cũng như trong tương lai có được cuộc sống hạnh phúc về vật chất cũng như tinh thần. Chính vì thế phải phát triển bền vững, tức là phát triển trên cơ sở duy trì được động lực và mục tiêu của quá trình phát triển.

Nguyên tắc phát triển bền vững ra đời *xuất phát từ mối quan hệ biện chứng giữa môi trường và phát triển*: muốn phát triển kinh tế thì phải bảo vệ môi trường, bảo vệ môi trường chính là bảo vệ mục tiêu phát triển, bảo vệ con người, mà phát triển thì phát triển vì con người. Đồng thời muốn bảo vệ môi trường thì cần phải phát triển kinh tế vì nguy cơ đe dọa

1. Ở các quốc gia có trình độ phát triển kinh tế khác nhau có các xu hướng gây ô nhiễm môi trường khác nhau. Ví dụ: *Ô nhiễm do dư thừa*: 20% dân số thế giới ở các nước giàu hiện sử dụng 80% tài nguyên và năng lượng của loài người. *Ô nhiễm do nghèo đói*: những người nghèo khổ ở các nước nghèo chỉ có con đường phát triển duy nhất là khai thác tài nguyên thiên nhiên (rừng, thủy sản, khoáng sản...). Do đó, ngoài 20% số người giàu, 80% số dân còn lại chỉ sử dụng 20% phần tài nguyên và năng lượng của loài người. Mâu thuẫn giữa môi trường và phát triển trên dẫn đến sự xuất hiện các quan niệm hoặc các lý thuyết khác nhau về phát triển: *Lý thuyết đình chỉ phát triển* là làm cho sự tăng trưởng kinh tế bằng (0) hoặc mang giá trị (-) để bảo vệ tài nguyên thiên nhiên của trái đất. Một số nhà khoa học khác lại đề xuất lấy bảo vệ để ngăn chặn sự nghiên cứu, khai thác tài nguyên thiên nhiên. Năm 1992, các nhà môi trường đã đưa ra quan niệm phát triển bền vững, đó là phát triển trong mức độ duy trì chất lượng môi trường, giữ cân bằng giữa môi trường và phát triển.

môi trường chính là kém phát triển. Bảo vệ môi trường đồng nghĩa với bảo vệ động lực và mục tiêu của quá trình phát triển. Quá trình phát triển ở đây là quá trình khai thác, sử dụng môi trường nên cần phải duy trì bảo vệ môi trường với ý nghĩa như là duy trì bảo vệ cơ sở vật chất của quá trình phát triển. Còn nói bảo vệ môi trường đồng nghĩa với bảo vệ mục tiêu của quá trình phát triển bởi vì bảo vệ môi trường chính là bảo vệ điều kiện sinh tồn của con người.

Thuật ngữ “phát triển bền vững” xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm *Chiến lược bảo tồn thế giới* (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên thiên nhiên quốc tế - IUCN) với nội dung rất đơn giản: “*Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học*”. Khái niệm này được phổ biến rộng rãi vào năm 1987 nhờ Báo cáo Brundtland (còn gọi là Báo cáo *Our Common Future*) của Ủy ban Môi trường và Phát triển thế giới - WCED (nay là Ủy ban Brundtland). Báo cáo này ghi rõ: phát triển bền vững là “*Sự phát triển có thể đáp ứng được những nhu cầu hiện tại mà không ảnh hưởng, tổn hại đến những khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai...*”. Nói cách khác, phát triển bền vững phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Để đạt được điều này, tất cả các thành phần kinh tế - xã hội, nhà nước, các tổ chức xã hội... phải bắt tay nhau thực hiện nhằm mục đích dung hòa ba lĩnh vực chính: kinh tế - xã hội - môi trường.

Nguyên tắc số 11 Tuyên bố Stockholm đề cập: “*Các chính sách môi trường của các nước phải làm tốt hơn và không ảnh hưởng có hại đến tiềm năng phát triển hiện tại và tương lai của các nước đang phát triển*”¹. Nguyên tắc số 12 Tuyên bố Rio de Janeiro cũng đề cập: “*Các nước nên hợp tác để phát huy một hệ thống kinh tế thế giới thoáng và giúp đỡ lẫn nhau dẫn đến sự phát triển kinh tế lâu bền ở tất cả các nước*”². Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam quy định: “*Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu*”³. Khoản 2 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 cũng quy định: “*Bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu...*”.

Có nhiều cách khác nhau để đánh giá sự phát triển bền vững. Thông thường, để đánh giá về sự phát triển bền vững phải xem xét bốn thước đo: kinh tế, con người, môi trường và

1, 2. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, *Sdd*, tr. 14, 34.

3. Điều 63 Hiến pháp năm 2013. Trước đó, Điều 29 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 cũng quy định: “*Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân phải thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường*”.

công nghệ¹. Để xây dựng một xã hội phát triển bền vững, Chương trình môi trường Liên hợp quốc đã đề ra chín nguyên tắc khác nhau². Hiện nay, khi tiếp cận về phát triển bền vững, thường đề cập hai yêu cầu: *một là*, kết hợp hài hòa giữa mục tiêu phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và bảo đảm tiến bộ xã hội, *hai là*, bảo đảm sự khai thác bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên, phát thải trong khả năng tự làm sạch của môi trường.

1. *Về kinh tế*, phát triển bền vững là sự xóa dần cách biệt về thu nhập và chăm sóc sức khỏe, cải thiện giáo dục và chăm sóc sức khỏe cho xã hội. Phát triển bền vững là chuyển chi phí quân sự và an ninh quốc gia sang phát triển, phân phối lại nguồn nhân lực cho phát triển. *Về con người*, đó là mức độ dân số hợp lý, ổn định tùy theo giới hạn sức tải của lãnh thổ mỗi nước và toàn cầu. Đó là giải quyết vấn đề phân bố dân cư hợp lý, nhất là ảnh hưởng của việc di dân từ quá trình đô thị hóa. Sử dụng đúng đắn nguồn tài nguyên con người thông qua thúc đẩy cải thiện giáo dục, dịch vụ sức khỏe và chống nghèo đói, bảo đảm các nhu cầu cơ bản của con người như biết đọc, biết viết, chăm sóc sức khỏe ban đầu, cải thiện phúc lợi tập thể. Để làm được điều này thì phải đào tạo một đội ngũ nhà giáo, thầy thuốc, các chuyên gia trong mọi lĩnh vực. Phát triển bền vững cũng đòi hỏi sự tham gia của nhân dân trong các hoạt động từ khâu kế hoạch đến thực thi các quyết định phát triển của địa phương. *Về môi trường*, phát triển bền vững đòi hỏi phải sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên và các yếu tố môi trường và phải kết hợp song song với việc bảo vệ chúng, bảo vệ sự đa dạng sinh học trên trái đất. *Về công nghệ*, phát triển bền vững là áp dụng các công nghệ sạch, công nghệ không gây ô nhiễm.

2. Chín nguyên tắc này bao gồm: (i) Tôn trọng và quan tâm đến cuộc sống cộng đồng; (ii) Cải thiện chất lượng cuộc sống của con người; (iii) Bảo vệ sức sống và tính đa dạng của trái đất; (iv) Quản lý những nguồn tài nguyên không tái tạo được; (v) Tôn trọng khả năng chịu đựng được của trái đất; (vi) Thay đổi tập tục và thói quen cá nhân; (vii) Để cho các cộng đồng tự quản lý môi trường của mình; (viii) Tạo ra một khuôn mẫu quốc gia thống nhất, thuận lợi cho việc phát triển và bảo vệ; (ix) Xây dựng một khối liên minh toàn cầu.

Đối với yêu cầu thứ nhất, phải bảo đảm ngăn chặn được xu hướng quá coi trọng mục tiêu phát triển kinh tế mà xem nhẹ lợi ích về môi trường. Đây là xu hướng xảy ra phổ biến ở chính các quốc gia kém phát triển. Vì tiềm lực kinh tế hạn chế nên việc đầu tư cho các hoạt động bảo vệ môi trường cũng hạn chế. Chẳng hạn như Việt Nam, chúng ta nói rất nhiều đến phát triển bền vững nhưng trên thực tế chúng ta vẫn ưu tiên phát triển kinh tế. Với thực trạng rất nhiều cơ sở sản xuất gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng như hiện nay, nếu như bảo đảm thực hiện theo đúng yêu cầu của nguyên tắc này thì phải đóng cửa các cơ sở sản xuất đó, hoặc đình chỉ hoạt động. Nhưng làm như thế ảnh hưởng đến tốc độ phát triển kinh tế và nguồn thu ngân sách trên phạm vi cả nước hay từng địa phương. Ngược lại, cũng phải ngăn chặn xu hướng quá coi trọng lợi ích môi trường mà xem nhẹ lợi ích về kinh tế. Những xu hướng khác nhau kể trên đã phản ảnh phần nào trong các cuộc tranh luận về khai thác than ở khu di tích Yên Tử, xây dựng khách sạn Đồi Vọng Cảnh ở khu di tích Cố đô Huế.

Đối với yêu cầu thứ hai, phải căn cứ vào từng dạng tài nguyên quy định việc khai thác phù hợp. Như tài nguyên vĩnh viễn, là những tài nguyên không bị cạn kiệt đi do sự khai thác, sử dụng của con người (năng lượng mặt trời, năng lượng thủy triều, năng lượng địa nhiệt...) cần khai thác triệt để vì đây là nguồn tài nguyên vô tận, khai thác không đồng nghĩa với việc cạn kiệt. Đối với tài nguyên có thể phục hồi, là tài nguyên có khả năng tái tạo để bù đắp vào lượng mà con người đã khai thác (rừng, nước, thủy sản...) phải khai thác trong giới hạn của

sự phục hồi trên cơ sở sự đánh giá của con người. Đối với tài nguyên không thể phục hồi, là loại tài nguyên tồn tại một cách hữu hạn (dầu lửa, than đá, khí đốt...) phải khai thác tiết kiệm trong giới hạn tìm ra nguồn vật chất mới có thể thay thế. Đồng thời, trong hoạt động phát thải, tùy thuộc vào sức chịu tải của môi trường, quy định hàm lượng các chất gây ô nhiễm trong giới hạn cho phép.

Những yêu cầu này không chỉ bảo đảm khai thác có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên mà còn nhằm mục đích định hướng hành vi khai thác các nguồn tài nguyên này bền vững, không lãng phí - mục đích rất quan trọng trong việc thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Trong điều kiện Việt Nam, phần lớn các đạo luật về tài nguyên quy định những nguồn tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu Nhà nước, một số thuộc sở hữu tư nhân. Việc xác định cân bằng lợi ích giữa các chủ thể sở hữu là Nhà nước, chủ thể sản xuất gây ô nhiễm và người chịu ô nhiễm là cần thiết. Bên cạnh đó, việc yêu cầu các chủ thể có hành vi xả thải ra môi trường phải xử lý chất thải theo đúng các quy định về tiêu chuẩn môi trường, quy chuẩn kỹ thuật môi trường góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

Từ những phân tích trên, tác giả cho rằng, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có mối liên hệ mật thiết với các nguyên tắc khác của luật môi trường. Việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cần đặt trong mối liên hệ đó, nếu không, có thể dẫn đến những hệ lụy và bất ổn về môi trường. Đó có thể là thực trạng phân bổ quyền khai thác, sử dụng

thành phần môi trường không hợp lý tước đi quyền khai thác sử dụng thành phần môi trường phục vụ nhu cầu thiết yếu của cộng đồng. Đó có thể là xung đột lợi ích giữa các bên khi môi trường biến đổi, tác động đến mọi chủ thể, trong khi sự tác động đến môi trường của các chủ thể là không giống nhau. Cần phải có thay đổi về nhận thức, không đánh đổi môi trường lấy kinh tế, không đặt lợi ích kinh tế của doanh nghiệp gây ô nhiễm lên trên tính mạng, sức khỏe của người dân, kiên quyết xử lý các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng.

Chương II

THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM

I. THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THÔNG QUA PHÁP LUẬT VỀ THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Khái niệm về thuế bảo vệ môi trường

Thuế bảo vệ môi trường là loại thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường¹. Theo đó, căn cứ để phân biệt thuế bảo vệ môi trường với các loại thuế khác trong hệ thống thuế hiện hành ở các đặc điểm: i) Đây là loại thuế gián thu; tiền thuế bảo vệ môi trường là một bộ phận cấu thành trong giá cả của hàng hóa chịu thuế khi bán ra thị trường; người chịu thuế là người tiêu dùng hàng hóa gây ô nhiễm môi trường, người nộp thuế là chủ thể sản xuất, nhập khẩu hàng hóa gây ô nhiễm; ii) Đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường là hàng hóa có tác động xấu tới môi trường; iii) Thuế bảo vệ môi trường chỉ điều tiết một lần vào khâu đầu tiên hình thành nên hàng hóa chịu thuế trên thị trường nội địa; iv) Mục tiêu quan trọng nhất của thuế bảo vệ môi trường là tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, bảo đảm phát triển bền vững².

1. Khoản 1 Điều 2 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010.

2. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật thuế*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012, tr. 237-240.

Cơ sở kinh tế ban hành thuế bảo vệ môi trường là sự cần thiết của việc đưa chi phí “gây ô nhiễm môi trường” (các yếu tố ngoại ứng) vào giá bán của hàng hóa. Khi chưa có thuế bảo vệ môi trường, chi phí này không được tính trong giá hàng hóa. Nó buộc các chủ thể gây ô nhiễm và các bên có liên quan phải chịu trách nhiệm về chi phí do hoạt động gây ô nhiễm của họ bằng cách đưa chi phí ngoại ứng vào giá. Các loại thuế được thu cho hoạt động bảo vệ môi trường đã được nhiều nước áp dụng là thuế đánh vào việc sử dụng các thành phần môi trường như thuế tài nguyên, thuế sử dụng nguồn nước, thuế sử dụng đất... Các nước OECD đã sử dụng khá phổ biến công cụ tài chính, nhất là thuế để chống ô nhiễm, bảo vệ môi trường. Gần đây, công cụ tài chính và cụ thể là công cụ thuế nhằm bảo vệ môi trường đã bước đầu vận dụng có kết quả ở nhiều nước như: Hàn Quốc, Thái Lan, Trung Quốc, Xingapo...

Thuế bảo vệ môi trường thúc đẩy việc cải cách và đổi mới công nghệ. Nếu đánh thuế bảo vệ môi trường mà giá nhiên liệu tăng thì điều này sẽ thúc đẩy việc nghiên cứu tìm ra các nguồn năng lượng mới nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của con người. Điều đó có thể dẫn tới việc ra đời của các công nghệ, chu trình và sản phẩm mới. Như vậy, thuế bảo vệ môi trường có thể giúp chuyển dịch nền kinh tế theo hướng sử dụng có hiệu quả đối với các loại năng lượng và nguồn lực bằng việc tăng giá sản phẩm tự nhiên.

Thuế bảo vệ môi trường làm tăng giá sản phẩm, hàng hóa. Từ đó, có thể sử dụng thuế để kích thích và điều chỉnh sản xuất và tiêu dùng theo hướng bảo vệ môi trường. Đối với cả người tiêu dùng (muốn mua với giá thấp hơn) và nhà sản xuất (bán được nhiều sản phẩm hơn, lợi nhuận cao hơn) thì thuế bảo vệ

môi trường sẽ có nhiều tác dụng khuyến khích, điều chỉnh định hướng sản xuất và tiêu dùng theo hướng thân thiện với môi trường hơn. Tuy nhiên, giá cả chỉ là một trong nhiều yếu tố tác động tới hành vi của nền kinh tế. Thành công của thuế bảo vệ môi trường trong việc điều chỉnh hành vi kinh tế còn phụ thuộc vào từng thị trường cụ thể đối với từng đối tượng đánh thuế.

Nếu không có biện pháp hữu ích nào khả dĩ có thể giúp giảm lượng tiêu thụ năng lượng hóa thạch để thay thế, thì việc áp dụng biện pháp tăng giá năng lượng thông qua thuế bảo vệ môi trường sẽ đem lại hiệu quả rất thấp trong nỗ lực thay đổi hành vi tiêu dùng năng lượng hóa thạch trong nền kinh tế. Tương tự, nếu không kết hợp việc tạo ra các sản phẩm đủ sức cạnh tranh, thay thế, tin cậy và an toàn khác (như giao thông công cộng, xe đạp...), mà chỉ áp dụng riêng lẻ thuế bảo vệ môi trường làm tăng giá xăng dầu thì hiệu quả điều chỉnh hành vi sử dụng ô tô, xe máy là rất thấp. Không thể quá kỳ vọng vào việc sử dụng công cụ thuế trong trường hợp này. Trong các trường hợp như vậy, hoặc phải áp dụng thuế rất cao, hoặc phải sử dụng các biện pháp khác như hỗ trợ sử dụng hiệu quả năng lượng, nâng cao chất lượng, tiện nghi, đa dạng hóa giao thông công cộng thì mới có thể làm thay đổi hành vi của người tiêu dùng. Vai trò của Nhà nước là rất rõ nét và quan trọng. Điều này giải thích tại sao thuế bảo vệ môi trường sẽ phát huy hiệu quả cao khi chính sách thuế đồng bộ với các chính sách khác về chống ô nhiễm, bảo vệ môi trường.

Nếu đánh thuế bảo vệ môi trường mà giá nhiên liệu tăng thì điều này sẽ thúc đẩy việc nghiên cứu tìm ra các nguồn năng

lượng mới nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của con người. Điều đó có thể dẫn tới việc ra đời của các công nghệ, chu trình và sản phẩm mới. Rõ ràng thuế bảo vệ môi trường có thể giúp chuyển dịch nền kinh tế theo hướng sử dụng có hiệu quả đối với các loại năng lượng và nguồn lực bằng việc tăng giá sản phẩm tự nhiên. Thuế bảo vệ môi trường có tác động làm thay đổi cả quy mô và cơ cấu của sản xuất và tiêu dùng.

Như vậy, việc đánh thuế bảo vệ môi trường góp phần nâng cao nhận thức của tổ chức, cá nhân đối với môi trường. Thuế bảo vệ môi trường góp phần hạn chế sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm gây ô nhiễm; khuyến khích người tiêu dùng sử dụng sản phẩm thay thế hoặc hạn chế tiêu dùng sản phẩm gây ô nhiễm. Từ đó, giúp tiết kiệm cá nhân, tiết kiệm xã hội, giảm ô nhiễm môi trường, giảm chi phí xử lý ô nhiễm. Thuế bảo vệ môi trường nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong đầu tư, sản xuất và tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân; khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực của sản xuất, tiêu dùng đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm và suy thoái về môi trường. Hơn nữa, thuế mang lại nguồn thu nhất định cho ngân sách để đầu tư cải tạo môi trường. Thay đổi nhận thức của người dân về vai trò của môi trường là mục tiêu lớn nhất mà các chính sách đang hướng tới. Thuế bảo vệ môi trường góp phần hạn chế sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm gây ô nhiễm của các tổ chức, cá nhân; khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực đến môi trường. Từ đó, hướng tới một sự phát triển bền vững, phát triển kinh tế gắn với bảo vệ môi trường.

Khoản 1 Điều 112 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 sử dụng cụm từ “thuế môi trường”, và dành một điều quy định: “*Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh một số loại sản phẩm gây tác động xấu, lâu dài đến môi trường và sức khỏe con người thì phải nộp thuế môi trường*”. Tuy nhiên, trong suốt thời gian dài, quy định về thuế môi trường không có hướng dẫn cụ thể để áp dụng. Năm 2010, Quốc hội thông qua Luật Thuế bảo vệ môi trường¹, thuế môi trường thay đổi bằng thuế bảo vệ môi trường và được quy định thống nhất trong Luật Thuế bảo vệ môi trường. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 theo đó cũng không còn quy định về thuế môi trường.

Để hướng dẫn Luật Thuế bảo vệ môi trường, ngày 08/8/2011, Chính phủ ban hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường (sau đây gọi là Nghị định số 67/2011/NĐ-CP). Ngày 11/11/2011, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 152/2011/TT-BTC hướng dẫn thi hành Nghị định số 67/2011/NĐ-CP ngày 08/8/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường; Thông tư này được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 60/2015/TT-BTC ngày 27/4/2015 của Bộ Tài chính (sau đây gọi là Thông tư số 152/2011/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung). Trong quá trình thực hiện, ngày 14/9/2012, Chính phủ ban hành Nghị định số 69/2012/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung khoản 3 Điều 2 Nghị định số 67/2011/NĐ-CP

1. Luật này đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 15/11/2010, có hiệu lực từ ngày 01/01/2012.

ngày 08/8/2011 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế bảo vệ môi trường.

2. Nội dung pháp luật về thuế bảo vệ môi trường

Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 quy định nhiều nội dung như: đối tượng chịu (không chịu) thuế, người nộp thuế, phương pháp tính thuế, biểu khung thuế, thời điểm tính thuế, khai thuế, hoàn thuế... Tác giả cuốn sách tập trung phân tích các nội dung liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường

Đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường là hàng hóa, dịch vụ, tài sản, thu nhập hoặc những lợi ích vật chất khác mà sắc thuế tác động đến để phát sinh nghĩa vụ nộp thuế của đối tượng nộp thuế¹. Đối tượng chịu thuế theo quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 là những hàng hóa được sản xuất, nhập khẩu mà khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường².

Việc đưa các sản phẩm, hàng hóa (gọi chung là hàng hóa) vào đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường phải thỏa mãn:

1. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật thuế*, Sdd, tr. 49.

2. Điều 3 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010, Điều 2 Nghị định số 67/2011/NĐ-CP, Điều 1 Thông tư số 152/2011/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung quy định đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường bao gồm: 1. Xăng, dầu, mỡ nhờn, bao gồm: a) Xăng, trừ etanol, b) Nhiên liệu bay, c) Dầu diesel, d) Dầu hỏa, đ) Dầu mazut, e) Dầu nhờn, g) Mỡ nhờn; 2. Than đá, bao gồm: a) Than nâu, b) Than antraxit (antraxit), c) Than mỡ, d) Than đá khác; 3. Dung dịch hydrochlorofluorocarbon (HCFC); 4. Túi ni lông thuộc diện chịu thuế; 5. Thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng; 6. Thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng; 7. Thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng; 8. Thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng.

i) là những hàng hóa được sản xuất, nhập khẩu mà khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường; ii) phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia và với thông lệ quốc tế; iii) bảo đảm tính khả thi và; iv) tính đến sự hài hòa với việc phát triển kinh tế, không tác động đến năng lực cạnh tranh của hàng Việt Nam, đặc biệt là hàng hóa xuất khẩu.

Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 đã đưa 05 nhóm hàng hóa vào diện thuế bảo vệ môi trường (đây là 05 nhóm hàng hóa lớn mà khi sử dụng gây ô nhiễm trên diện rộng) là phù hợp.

a) Đối với xăng, dầu, mỡ nhờn: đây là các sản phẩm có chứa chì, lưu huỳnh, benzen, cadimi, bari, hydrocacbon thơm, hydrocacbon nặng và một số chất phụ gia, ngay cả khi chưa được sử dụng, các chất chứa trong các loại xăng dầu đã phát thải ra môi trường và gây ảnh hưởng xấu đến môi trường và sức khỏe con người. Xăng dầu gây ảnh hưởng rất lớn đến môi trường và có phạm vi sử dụng rộng rãi, với số lượng lên đến 15 triệu tấn/năm, nên nguy cơ ô nhiễm môi trường cũng diễn ra trên diện rộng. Việc đưa các sản phẩm xăng dầu vào đối tượng chịu thuế nhằm mục tiêu khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo. Nhiều nước trên thế giới cũng áp dụng thuế bảo vệ môi trường đối với xăng dầu.

b) Đối với than đá: khi than được sử dụng cho mục đích đốt cháy sẽ thải ra môi trường các loại khí như CO_2 , SO_2 ... đều là các khí gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người. Phạm vi sử dụng than đá cũng rộng khắp và với khối lượng gần 30 triệu tấn/năm. Việc đưa than đá vào đối tượng chịu thuế cũng nhằm mục tiêu khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả;

giảm sự phụ thuộc vào năng lượng có nguồn gốc hóa thạch, khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo.

c) Đối với dung dịch hydrochlorofluorocarbon (HCFC): được sử dụng trong một số lĩnh vực công nghiệp như làm lạnh, điều hòa không khí. Sự phát thải chất HCFC vào khí quyển làm ô nhiễm bầu không khí, là nguyên nhân chính làm suy giảm tầng ôzôn và gây hiệu ứng nhà kính. Việt Nam đã tham gia phê chuẩn Nghị định thư Montreal năm 1987 về các chất làm suy giảm tầng ôzôn, Nghị định thư Kyoto năm 1997 về cắt giảm khí nhà kính. Mức tăng trưởng của ngành công nghiệp làm lạnh và điều hòa không khí với lượng tiêu thụ các chất HCFC tăng nhanh liên tục sẽ đặt ra nhiều thách thức cho tiến trình loại trừ HCFC ở nước ta. Việc đưa chất HCFC vào đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường sẽ góp phần vào việc thực hiện cam kết quốc tế, khuyến khích doanh nghiệp giảm dần sử dụng HCFC bằng việc chuyển đổi công nghệ sản xuất.

d) Đối với túi ni lông (túi nhựa xốp): là loại túi được làm từ màng nhựa đơn HDPE (High Density Polyethilene resin) hoặc LLDPE (Linear Low Density Polyethilen resin). Túi nhựa xốp phải trải qua thời gian rất lâu để phân hủy, có thể tới hàng trăm năm hoặc không thể tự phân hủy được. Túi nhựa xốp thải bỏ sau khi sử dụng sẽ tích tụ trong đất, suy thoái môi trường đất. Khi bị phân hủy thì còn sinh ra các chất làm đất bị trơ, không giữ được độ ẩm và dinh dưỡng cho cây trồng. Việc sử dụng và xả thải túi nhựa xốp sau khi sử dụng diễn ra khắp mọi nơi từ thành thị đến nông thôn và gây ô nhiễm môi trường lớn, trên diện rộng. Việc đưa túi nhựa xốp vào đối tượng chịu thuế

nhằm mục tiêu nâng cao ý thức bảo vệ môi trường của toàn xã hội, từ đó góp phần thay đổi hành vi của người tiêu dùng trong việc sử dụng túi nhựa xốp, khuyến khích sản xuất các sản phẩm thay thế thân thiện hơn với môi trường.

e) Đối với thuốc bảo vệ thực vật thuộc nhóm hạn chế sử dụng: đây là những hợp chất có nguồn gốc từ tự nhiên hoặc tổng hợp từ các chất hóa học được dùng để phòng trừ dịch hại trên cây trồng và bảo quản nông sản. Hiện nay, việc sử dụng đúng cách, đúng liều lượng thuốc bảo vệ thực vật chưa được quan tâm. Những hành vi sử dụng không đúng cách, không đúng liều lượng hóa chất bảo vệ thực vật có thể ảnh hưởng tới môi trường theo rất nhiều cách, ví dụ như các hóa chất lơ lửng trong không khí khi phun thuốc hay tồn tại trong các loại thực phẩm, trong nước, đất... Việc đưa hóa chất bảo vệ thực vật thuộc nhóm hạn chế sử dụng vào đối tượng chịu thuế nhằm nâng cao nhận thức của người sử dụng, khuyến khích họ thay đổi thói quen sử dụng lạm dụng, giảm thiểu những tác hại xấu của hóa chất bảo vệ thực vật đối với môi trường.

Thứ hai, người nộp thuế bảo vệ môi trường

Người nộp thuế bảo vệ môi trường được quy định tại Điều 5 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010. Theo đó, người nộp thuế bảo vệ môi trường là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, nhập khẩu hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế. Quy định này phù hợp với Điều 112 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 trước đây: “*Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sản xuất, kinh doanh một số sản phẩm gây tác động xấu lâu dài đến môi trường và sức khỏe con người thì phải nộp thuế bảo vệ môi trường*”.

Như vậy, theo quy định, các tổ chức, cá nhân có hành vi *nhập khẩu* hoặc *sản xuất* hàng hóa thuộc diện chịu thuế bảo vệ môi trường sẽ là người nộp thuế bảo vệ môi trường. Những chủ thể thực hiện hành vi kinh doanh, mua đi, bán lại hàng hóa chịu thuế không phải kê khai, nộp thuế bảo vệ môi trường. Cũng giống như thuế tài nguyên, những hành vi nhập khẩu và sản xuất hàng hóa thuộc diện chịu thuế bảo vệ môi trường phải là hành vi hợp pháp. Người nộp thuế bảo vệ môi trường theo quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 phù hợp với cách hiểu về người gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Trong trường hợp này, số tiền trả cho hành vi gây ô nhiễm đánh vào chủ thể gây ra ô nhiễm ở giai đoạn đầu, mang tính dự đoán. Bởi vì những sản phẩm gây tác động xấu, lâu dài đến môi trường và sức khỏe con người trên thực tế chưa gây ô nhiễm.

Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 cũng quy định: trường hợp ủy thác nhập khẩu hàng hóa thì người nhận ủy thác nhập khẩu là người nộp thuế. Trường hợp tổ chức, hộ gia đình, cá nhân làm đầu mối thu mua than khai thác nhỏ, lẻ mà không xuất trình được chứng từ chứng minh hàng hóa đã được nộp thuế bảo vệ môi trường thì tổ chức, hộ gia đình, cá nhân làm đầu mối thu mua là người nộp thuế¹. Quy định này giúp cho việc thu thuế thuận lợi hơn.

Thứ ba, về mức thuế suất thuế bảo vệ môi trường

Thuế suất của thuế bảo vệ môi trường là mức thuế tuyệt đối, được quy định theo Biểu khung thuế của Điều 8 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010, cụ thể:

1. Điều 5 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010, Điều 3 Thông tư số 152/2011/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

Thuế suất đối với nhóm đối tượng chịu thuế là xăng, dầu, mỡ nhờn: biên độ khung thuế suất đối với xăng, dầu, mỡ nhờn là khá rộng; mức thuế suất cao nhất là 4.000 đồng/lít được áp dụng đối với xăng, trừ etanol; mức thuế suất thấp nhất là 300 đồng/lít hoặc kilogam. Quy định về biên độ dao động của các mức thuế suất có thể tạo sự chủ động, linh hoạt trong vấn đề nộp thuế và chính sách điều hành nền kinh tế.

Thuế suất đối với nhóm đối tượng chịu thuế là than đá: mức thuế suất cao nhất là than antraxít, với mức thuế suất là 50.000 đồng/tấn, mức thuế suất thấp nhất là 10.000 đồng/tấn, được áp dụng đối với than nâu, than mỡ và các loại than đá khác.

Thuế suất đối với dung dịch hydrochlorofluorocarbon (HCFC): mức thuế suất được quy định dao động từ 1.000 - 5.000 đồng/kg là khá cao; tuy nhiên biên độ mức thuế là rất rộng nên dễ tạo ra sự tùy tiện đối với việc thu thuế.

Thuế suất đối với túi ni lông thuộc diện chịu thuế từ 30.000 - 50.000 đồng/kg. Việc quy định mức thuế suất này là khá cao, sẽ có tác động giảm đáng kể đến sản xuất, buộc các nhà sản xuất túi ni lông phải có phương án chuyển đổi sản xuất sản phẩm khác.

Thuế suất đối với thuốc diệt cỏ, thuốc trừ mối, thuốc bảo quản lâm sản, thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng mức thấp nhất là từ 500 đồng/kg và cao nhất chỉ 3.000 đồng/kg. Việc thu thuế sẽ làm tăng chi phí sản xuất, phần nào đó sẽ gây khó khăn cho hoạt động sản xuất của người nông dân. Quy định mức thuế đối với nhóm đối tượng này để nhằm nâng cao ý thức của người nông dân, hướng nông dân sử dụng thuốc bảo vệ thực vật hợp lý hơn.

Tuy nhiên, các mức biến độ khung thuế suất quy định tại khoản 1 Điều 8 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 là quá rộng đối với hầu hết các nhóm hàng, mặt hàng. Chẳng hạn, mức thuế suất đối với các loại than đá là từ 10.000 - 50.000 đồng/tấn và đối với xăng, dầu, mỡ nhờn là từ 300 - 4.000 đồng/lít... Tác giả cuốn sách cho rằng, cần chia nhỏ các nhóm hàng ra, có khung thuế suất riêng đối với từng mặt hàng. Và theo quy định tại khoản 2 Điều 8 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010, thì căn cứ vào Biểu khung thuế quy định tại khoản 1 Điều 8, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định mức thuế cụ thể đối với từng loại hàng hóa chịu thuế và bảo đảm các nguyên tắc: mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế phù hợp với chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ và mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa.

Thứ tư, về căn cứ tính thuế thuế bảo vệ môi trường

Căn cứ tính thuế được quy định tại Điều 6 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010¹. Theo đó, căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường là số lượng hàng hóa tính thuế và mức thuế tuyệt đối. Số lượng hàng hóa được quy định như sau: đối với hàng hóa sản xuất trong nước, số lượng hàng hóa tính thuế là số lượng hàng hóa sản xuất bán ra, trao đổi, tiêu dùng nội bộ, tặng cho; đối với hàng hóa nhập khẩu, số lượng hàng hóa tính thuế là số lượng hàng hóa nhập khẩu và mức thuế tuyệt đối để tính thuế được quy định tại Điều 8 của Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010.

1. Quy định cụ thể tại Điều 3, Điều 4 Nghị định số 67/2011/NĐ-CP; Điều 5 Thông tư số 152/2011/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

Phương pháp tính thuế là số thuế bảo vệ môi trường phải nộp bằng số lượng đơn vị hàng hóa chịu thuế nhân với mức thuế tuyệt đối quy định trên một đơn vị hàng hóa. Việc quy định thuế suất tuyệt đối nhằm bảo đảm tính khả thi của loại thuế này khi bước đầu áp dụng ở Việt Nam, đáp ứng yêu cầu điều tiết thuế đơn giản, dễ tính, dễ thu và dễ quản lý. Tuy nhiên, quy định như vậy rất khó bảo đảm các yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Thuế bảo vệ môi trường chỉ nộp một lần đối với hàng hóa sản xuất hoặc nhập khẩu và nộp vào ngân sách nhà nước tại kho bạc nhà nước, tại cơ quan quản lý thuế nơi tiếp nhận hồ sơ khai thuế, thông qua tổ chức được cơ quan quản lý thuế ủy nhiệm thu thuế hoặc thông qua ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng khác và tổ chức dịch vụ theo quy định của pháp luật. Tiền thu được từ thuế bảo vệ môi trường được hạch toán toàn bộ vào ngân sách nhà nước và được chi cho các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 là một sắc thuế như những sắc thuế khác trong các loại sắc thuế của hệ thống pháp luật thuế nước ta. Toàn bộ tiền thuế thu được từ thuế bảo vệ môi trường cũng được hạch toán thu, chi theo các quy định của pháp luật về thuế và pháp luật về ngân sách nhà nước, được nộp vào ngân sách nhà nước và dùng để chi cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, trong đó có nhiệm vụ chi cho hoạt động bảo vệ môi trường. Nhưng theo quy định tại Điều 110 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường lại bao gồm hai loại nguồn vốn riêng biệt, được quy

định tại hai điểm khác nhau, đó là ngân sách nhà nước và thuế bảo vệ môi trường¹. Việc quy định như vậy là nhằm khẳng định hơn nữa vai trò của Luật Thuế bảo vệ môi trường, một mặt nó tạo nguồn thu đáng kể cho ngân sách nhà nước, mặt khác mục đích quan trọng và chủ yếu của Luật Thuế bảo vệ môi trường là nhằm nâng cao nhận thức của các tầng lớp nhân dân trong xã hội ý thức bảo vệ môi trường, từ đó góp phần thay đổi hành vi sản xuất và tiêu dùng sản phẩm gây ô nhiễm môi trường khi sử dụng. Thuế bảo vệ môi trường thu trên đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm để buộc người tiêu dùng lựa chọn các sản phẩm ít ô nhiễm hơn, với giá cao hơn mức hợp lý hoặc hạn chế tiêu dùng (sử dụng tiết kiệm hơn) của sản phẩm gây ô nhiễm.

3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về thuế bảo vệ môi trường

Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 qua 10 năm áp dụng, đã bộc lộ một số hạn chế sau:

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế. Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 quy định 08 nhóm sản phẩm hàng hóa thuộc diện chịu thuế như đã phân tích là chưa đầy đủ. Trên thực tế, có nhiều sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng có khả năng gây ô nhiễm môi trường nhưng lại chưa được đưa vào diện điều chỉnh của Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010. Ví dụ như các chất tẩy rửa trong công nghiệp, thuốc lá, chất thải phóng xạ. Không nhiều hàng hóa được đưa vào danh mục

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 hoàn toàn tách bạch và không đề cập thuế bảo vệ môi trường như một dạng nguồn lực về bảo vệ môi trường.

chịu thuế bảo vệ môi trường là một trong những lý do khiến cho thuế bảo vệ môi trường mặc dù là thuế gián thu nhưng lại ít được người tiêu dùng quan tâm, số thu thuế cũng chưa tương xứng với yêu cầu.

Thứ hai, về căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường là số lượng hàng hóa tính thuế và mức thuế tuyệt đối. Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 xác định tính thuế bảo vệ môi trường theo mức thuế tuyệt đối để đơn giản, minh bạch trong thực hiện, ổn định số thu cho ngân sách. Tuy nhiên, khoảng cách giữa mức tối thiểu và mức tối đa áp dụng cho một loại hàng hóa là tương đối lớn, dẫn tới khả năng việc áp dụng sẽ không thống nhất đối với các doanh nghiệp cùng sản xuất một mặt hàng nhưng tại các địa phương khác nhau. Bên cạnh đó, quy định về số lượng hàng hóa tính thuế còn sơ sài. Về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế, chưa có căn cứ rõ ràng trong tổ chức thực hiện, như việc quy định cụ thể về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế trong các trường hợp: không xác định cụ thể được số lượng hàng hóa tính thuế (cơ quan thuế được phép ấn định số lượng theo các tiêu chí, định mức hay không); trường hợp sản phẩm được mua bán qua nhiều khâu như thu mua gom (cách xác định sản lượng tính thuế ở từng khâu); trường hợp sản phẩm dùng để sản xuất ra sản phẩm khác trong cùng một doanh nghiệp (khai thác than để sản xuất điện).

Thứ ba, về biên độ khung thuế suất. Biên độ khung thuế suất quy định là quá rộng đối với hầu hết các nhóm hàng, mặt hàng. Thông tư số 152/2011/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung xác định túi ni lông thuộc diện chịu thuế (túi nhựa xốp) là loại túi, bao bì nhựa mỏng làm từ màng nhựa đơn HDPE (high density

polyethylene resin) nhưng không xác định rõ áp dụng với loại túi đơn lớp hay đơn nguyên liệu. Thực tế có những loại túi làm từ nhiều nguyên liệu nhưng cũng chỉ một lớp. Khi đánh thuế, cơ quan thực thi cứ thấy túi có chữ “PE” là đánh thuế, bất kể đó là túi một lớp hay nhiều lớp. Điều này làm cho giá bán hàng tăng, dễ mất năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam với doanh nghiệp nhựa nước ngoài¹. Hoặc như túi ni lông là 1 trong 08 nhóm hàng hóa thuộc đối tượng chịu thuế với mức thu từ 30.000 - 50.000 đồng/kg. Đối với cán bộ thuế không có trình độ kỹ thuật chuyên môn ngành nhựa, khó có thể phân biệt loại nào đánh thuế với mức 30.000đ/kg, loại nào đánh thuế với mức 50.000đ/kg, dễ dẫn tới khả năng áp dụng tùy tiện hay một số tiêu cực trong việc tính thuế.

Đơn cử như trường hợp của Công ty Cổ phần đầu tư sản xuất, nhập khẩu Trường Giang (Thanh Trì, Hà Nội), chuyên sản xuất sản phẩm túi ni lông và màng nhựa PE, PP, HDPE, BOPP cung cấp cho các doanh nghiệp ngành dệt may, da giày, thủy sản, bánh kẹo... Do các quy định trong các văn bản dưới luật đối với các sản phẩm túi ni lông quá chung chung nên Công ty Trường Giang không nắm rõ dòng sản phẩm nào của đơn vị phải chịu thuế, dòng nào không chịu thuế trong khi mức áp thuế đối với tất cả các sản phẩm của doanh nghiệp phải chịu thuế suất 40.000 đồng/kg thành phẩm. Trong khi đó, giá hạt nhựa nguyên liệu chỉ dao động khoảng 38.000 - 40.000 đồng/kg, trong khi thuế bảo vệ môi trường đối với sản

1. Nguyễn Thị Mai Dung: “Một số ý kiến pháp lý về thuế bảo vệ môi trường”, 2012. <http://www.vjol.info/index.php/cn-khcn/article/viewFile/9532/8825> (truy cập ngày 10/5/2016).

phẩm thành phẩm là 40.000 đồng/kg, đã làm giá thành sản phẩm tăng gấp đôi. Khó khăn của năm 2011 cộng thêm mức thuế những tháng đầu năm 2012, khiến Công ty Trường Giang đã phải cắt giảm hơn 50% số lao động thường xuyên¹.

Thứ tư, việc tỷ lệ thu thuế bảo vệ môi trường và chi cho hoạt động bảo vệ môi trường chưa tương thích. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, nguồn thu ngân sách nhà nước từ thuế bảo vệ môi trường và chi sự nghiệp bảo vệ môi trường qua các năm luôn có sự chênh lệch. Điều này hoàn toàn không phù hợp về mặt lý luận của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền và càng không phù hợp khi chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường từ rất nhiều nguồn khác. Bởi lẽ, tiền thu từ hành vi gây ô nhiễm môi trường không chỉ tương thích cho hoạt động bảo vệ môi trường nên việc mở rộng (hay thu hẹp) đối tượng chịu thuế, tăng (hay giảm) thuế suất... chủ yếu giải quyết cho mục đích có nguồn thu cho ngân sách nhà nước chứ không hướng đến mục đích bảo vệ môi trường.

Ở các nước, chính sách thuế bảo vệ môi trường thường nhằm 02 mục tiêu chủ yếu là khuyến khích người gây ô nhiễm giảm lượng chất thải ra môi trường và tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước thông qua việc đưa chi phí môi trường vào trong giá thành sản phẩm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Nhiều nước thu thuế liên quan đến mục đích bảo vệ môi trường đối với sản phẩm, hàng hóa khi được sử dụng

1. “Thuế bảo vệ môi trường đối với túi nylon: Nhiều bất cập, khó thực thi”, http://vasep.com.vn/Tin-Tuc/1217_3469/Thue-bao-ve-moi-truong-doi-voi-tui-nylon-Nhieu-bat-cap-kho-thuc-thi.htm (truy cập ngày 10/5/2016).

sẽ gây tác động xấu đến môi trường. Tên gọi những loại thuế này còn thể hiện dưới dạng thuế năng lượng/nhiên liệu, thuế phương tiện hay thuế môi trường¹. Bên cạnh đó, ngoài việc thu thuế cho mục đích bảo vệ môi trường, các nước còn thực hiện chính sách phí môi trường như: Đức thu phí của người khai thác nước, Đan Mạch thu phí xử lý rác thải và phí khai thác nước; Thụy Điển thu phí thải khí NO_x, phí ô nhiễm nước, phí đường đối với phương tiện hạng nặng... Phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản đã được thực hiện ở nhiều quốc

1. Thuế năng lượng/nhiên liệu thu đối với các sản phẩm khi sử dụng tạo ra khí CO₂ như xăng, dầu, than đá, gas tự nhiên, điện. Hầu hết các quốc gia châu Âu (Cộng hòa Liên bang Đức, Bỉ, Bồ Đào Nha, Hà Lan...) và nhiều quốc gia khác (Xingapo, Trung Quốc...) đều thu thuế đối với việc sử dụng năng lượng/nhiên liệu, trong đó mức thuế suất đối với xăng, dầu, than đá thường có phân biệt theo hàm lượng lưu huỳnh trong mỗi sản phẩm này.

Thuế phương tiện thu đối với các phương tiện khi lưu hành thải ra khí CO₂. Tại Cộng hòa Liên bang Đức, thuế được xác định căn cứ lượng khí CO₂ thải ra và dung lượng của xe. Tuy nhiên, thuế phương tiện mang tính chất thuế tài sản, vì thuế thu mức thu cố định và thu theo năm (Mức thuế = mức thu cố định + mức thu phí CO₂; Trong đó, mức thu cố định: Căn cứ dung tích xi lanh của xe; Mức thu tính trên lượng CO₂ khí thải do sử dụng xe căn cứ vào tiêu chuẩn kỹ thuật của xe).

Thuế môi trường thu đối với sản phẩm khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Thu đối với NO_x (hóa chất có gốc Oxit Nitric); SO_x (hóa chất có gốc Oxit Sulfuaric), NH₄, CO (được áp dụng tại Cộng hòa Liên bang Đức, Đan Mạch, Thụy Điển); Thu đối với hóa chất sử dụng trong nông nghiệp, thuốc trừ sâu, thuốc diệt nấm (tại Bỉ, Đan Mạch, Mêxicô); Thu đối với túi ni lông (tại Anh, Trung Quốc; Thu đối với máy tính, pin, ắc quy, chai lọ bằng thủy tinh, bao bì và các sản phẩm khác thải bỏ sau khi sử dụng tại các nước, vùng lãnh thổ thuộc Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD), Đài Loan (Trung Quốc), Hàn Quốc).

gia như: Canada, Ôxtrâylia, Thụy Điển, Anh, Đan Mạch, Cộng hòa Séc hay một số bang của Hoa Kỳ¹.

Ngoài việc đánh thuế nhằm hạn chế ô nhiễm, các quốc gia còn áp dụng những hình thức khác mang tính chất tương tự. Chẳng hạn *hình thức trợ cấp* cho người gây ô nhiễm với mức trợ cấp bằng với mức thiệt hại biên tại mức đầu ra hiệu quả xã hội. Việc trợ cấp cũng làm nhà sản xuất điều chỉnh về mức tối ưu làm gia tăng phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, việc xác định được mức thiệt hại biên mà nó gây ra cho xã hội và chính phủ sẽ trợ cấp bằng với mức thiệt hại biên này là điều không đơn giản. Nếu trợ cấp cao hay thấp hơn sẽ không hiệu quả, do đó có thể dẫn đến không tăng được phúc lợi xã hội mà ngược lại còn làm giảm phúc lợi xã hội. Hay như *hình thức bán hạn ngạch ô nhiễm* nhằm khống chế mức ô nhiễm. Mỗi năm, chính phủ sẽ công bố một hạn ngạch (quota) và bán đấu giá lượng thải ô nhiễm này trên thị trường. Ở các nước phát triển thì hạn ngạch này được bán và đấu giá, niêm yết trên thị trường chứng khoán và được giao dịch giống như các loại hàng hóa khác. Những đối tượng ô nhiễm nếu không trúng thầu, không tham gia mua lượng chất thải thì sẽ không được thải ô nhiễm buộc họ phải ngưng sản xuất, đóng cửa hay phải đầu tư công nghệ xử lý mà đôi khi chi phí rất tốn kém. Hoặc *ban hành các quy định hạn chế ô nhiễm*. Các quy định hạn chế thường áp dụng là các tiêu chuẩn và rào cản

1. “Thuế bảo vệ môi trường: kinh nghiệm quốc tế và những khuyến nghị với Việt Nam”, <http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/thue-bao-ve-moi-truong-kinh-nghiem-quoc-te-va-nhung-khuyen-nghi-voi-viet-nam-126890.html> (truy cập ngày 20/2/2017).

về mặt kỹ thuật nhằm loại bỏ những đối tượng có khả năng gây ô nhiễm¹.

Việt Nam đang áp dụng nhiều chính sách trợ cấp nhằm làm giảm ô nhiễm nói riêng và giảm thiệt hại do tác nhân bên ngoài tiêu cực gây ra nói chung². Các quy định về hạn chế ô nhiễm được thể hiện thông qua các tiêu chuẩn môi trường, quy chuẩn kỹ thuật môi trường nhưng các quy định của nước ta còn thấp hơn so với các nước. Đối với bán hạn ngạch ô nhiễm, với thị trường vốn và các nhà đầu tư chưa đa dạng hiện nay, việc bán hạn ngạch ô nhiễm tại nước ta cũng mới chỉ đang trong quá trình nghiên cứu, chưa triển khai.

Thuế môi trường đối với ô nhiễm công nghiệp được đánh giá rộng rãi như là các biện pháp môi trường có hiệu quả kinh tế cao. Tại Bỉ, thuế môi trường được áp dụng ở cấp bang. Hệ thống thuế hiện tại về ô nhiễm nước ở bang Flemish được giới thiệu vào năm 1990 chủ yếu nhằm giảm mức độ ô nhiễm nước hiện tại. Các nhà hoạch định chính sách công nói rằng thuế tập trung vào mục đích thực tế của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là giảm thiểu ô nhiễm, nhưng thực ra mục đích tài chính của số tiền thu được quan trọng hơn. Tất cả những người gây ô nhiễm nước mặt phải trả khoản phí, được tính bằng

1. “Chính sách thuế bảo vệ môi trường: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam”, <http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/chinh-sach-thue-bao-ve-moi-truong-kinh-nghiem-quoc-te-va-thuc-tien-viet-nam-65499.html> (truy cập ngày 26/12/2017).

2. Diễn hình như trợ giá xe buýt, sử dụng xăng E5 thay thế các loại xăng khác, hỗ trợ tín dụng, miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp chuyển đổi sang sản xuất tại các khu công nghiệp tập trung...

cách nhân số đơn vị ô nhiễm với mức thuế thống nhất. Đối với người tiêu dùng và các công ty nhỏ (có mức tiêu thụ nước nhỏ hơn 500m³) mức phí được tính bằng tổng lượng nước tiêu thụ. Nếu mức tiêu thụ nước là hơn 500m³, phí được tính dựa trên mức độ ô nhiễm thực tế. Mức ô nhiễm này được xác định bằng các phương pháp phân tích dòng chảy của nước và bằng các phương tiện công nghiệp cụ thể thông qua bảng chuyển đổi. Số tiền thu được từ thuế về ô nhiễm nước được phân bổ cho cái gọi là Quỹ MINA (Quỹ phòng chống ô nhiễm và khôi phục thiên nhiên và môi trường) và được sử dụng hoàn toàn để tài trợ cho nhiều biện pháp đầu tư của chính phủ vào môi trường và cho sự phối hợp của chính sách môi trường¹. Đây là điểm hoàn toàn khác biệt so với Việt Nam về việc sử dụng số tiền gây ô nhiễm để giải quyết các vấn đề môi trường nhằm bảo đảm yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Các hiệu quả doanh thu sẽ rất quan trọng nhưng không loại trừ điều chỉnh cho một tình hình ít ô nhiễm hơn về lâu về dài². Điều này thật sự là trở ngại lớn buộc các chủ thể gây ô nhiễm thay đổi hành vi tác động đến môi trường. Ba chính sách quan trọng của chính quyền bang Flemish có thể được tính đến: *một là*, việc ứng dụng quản lý “xanh” vào việc ra quyết định của các công ty có thể được kích thích bằng một phương pháp khác ấn định thuế môi trường và có sự bảo đảm để họ thấy được lợi ích mang lại. *Hai là*, chính phủ phải tạo ra một “cơ quan giám sát”

1, 2. C. Coeck, R. S'Jegers, A. Verbeke and W. Winkelmans: “The effects of environmental taxes - An empirical study of water and solid waste levies in Flanders” (trong quyển *Annals of Public and Cooperative Economics* 66:4), 1995, pp.481-482, 492.

để giám sát hệ thống thuế môi trường hiện tại của bang so với các bang khác và trong khu vực (nhất đối tác thương mại) để giảm nguy cơ cạnh tranh về thuế giữa các quốc gia. *Cuối cùng*, một tầm nhìn 5 năm rõ ràng và triệt để phải được phát triển bởi chính phủ, cho phép các doanh nghiệp thay đổi nhu cầu môi trường trong các quyết định đầu tư. Việc đánh giá thuế môi trường một cách phù hợp phải tính đến các quá trình điều chỉnh của nền kinh tế đối với việc kết hợp tổng thể tất cả các ưu đãi hiệu quả về chi phí của thuế¹.

II. THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THÔNG QUA PHÁP LUẬT VỀ THUẾ TÀI NGUYÊN

1. Khái niệm về thuế tài nguyên

Tài nguyên, theo nghĩa chung nhất, được hiểu là những yếu tố mà con người có thể khai thác, sử dụng được để phục vụ cho nhu cầu (tồn tại và phát triển) của mình. Đó có thể là yếu tố tự nhiên hay yếu tố xã hội. *Tài nguyên có thể là những yếu tố tự nhiên* (gọi là tài nguyên thiên nhiên), tức là những yếu tố không phụ thuộc vào ý chí con người, không chỉ giới hạn trong phạm vi trái đất như: tài nguyên đất - địa quyền, tài nguyên nước - thủy quyền, tài nguyên sinh vật - sinh quyền, tài nguyên khoáng sản - khoáng quyền... Tài nguyên thiên nhiên sẽ mở rộng cùng với khả năng khai thác, sử dụng của

1. C. C. Coeck, R. S'Jegers, A. Verbeke and W. Winkelmans: "The effects of environmental taxes - An empirical study of water and solid waste levies in Flanders", *ibid*, p. 494.

con người. Trước đây, con người chủ yếu sử dụng những yếu tố tự nhiên có sẵn trên mặt đất. Ngày nay, với sự phát triển của khoa học, con người có thể khai thác, sử dụng những yếu tố tự nhiên khác. Ví dụ dầu lửa, than, quặng... là những tài nguyên thiên nhiên tồn tại trong lòng đất từ rất lâu nhưng mới chỉ được con người khai thác và sử dụng trong thời gian gần đây. Trong tương lai, con người sẽ tiếp tục khai thác và sử dụng những tài nguyên thiên nhiên khác như: năng lượng mặt trời, năng lượng thủy triều, năng lượng địa nhiệt... *Tài nguyên có thể là những yếu tố xã hội* như: sức lao động, tri thức mà con người tích lũy được, truyền thống, văn hóa, lịch sử, chính sách phát triển kinh tế...

Như vậy, có thể hiểu, tài nguyên thiên nhiên là những yếu tố tự nhiên mà con người có thể khai thác nhằm phục vụ nhu cầu của mình. Đây là nguồn tài sản quý giá của quốc gia, có vai trò rất quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển ngày càng cao của xã hội loài người, mức độ tác động của con người đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên càng quy mô và mạnh mẽ hơn; dẫn đến sự cạn kiệt, suy thoái các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Việt Nam được biết đến như là một quốc gia có trữ lượng tài nguyên thiên nhiên phong phú. Từ lâu, câu nói “*rừng vàng, biển bạc*” đã được sử dụng và ăn sâu trong suy nghĩ của nhiều thế hệ người Việt Nam. Mặc dù vậy, tài nguyên thiên nhiên không phải là nguồn vô tận, nên dù có trữ lượng dồi dào đến đâu nhưng không có kế hoạch khai thác tiết kiệm, hiệu quả thì cũng sẽ cạn kiệt. Nếu các nguồn tài nguyên thiên nhiên được

khai thác, sử dụng không có kế hoạch, lãng phí thì sẽ gây ra hậu quả xấu cho cả nền kinh tế lẫn môi trường sống một quốc gia. Việc đánh thuế vào hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên được đặt ra nhằm bảo đảm việc khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên đạt hiệu quả.

Điều 53 Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”*.

Hiến pháp năm 2013 quy định rõ hơn ở cụm từ *“do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý”* so với Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001¹ cho thấy Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xác lập quyền sở hữu đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên và những tài sản có vai trò rất quan trọng về kinh tế, an ninh, quốc phòng nhằm để bảo đảm rằng các chủ thể được giao tài sản nhà nước sẽ sử dụng một cách tiết kiệm và hiệu quả nhất, đòi hỏi việc sử dụng tài sản quốc gia phải đặt dưới sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước.

Có nhiều căn cứ để phân loại tài nguyên thiên nhiên. Căn cứ vào khả năng cung ứng của các nguồn tài nguyên

1. Điều 17 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: *“Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phân vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân”*.

thiên nhiên, có thể chia thành 03 loại sau: *i) Tài nguyên vĩnh viễn (tài nguyên vô tận):* là những tài nguyên không bị cạn kiệt đi do sự khai thác, sử dụng của con người như năng lượng mặt trời, năng lượng thủy triều, năng lượng địa nhiệt; *ii) Tài nguyên có thể phục hồi:* là tài nguyên có khả năng tái tạo để bù đắp vào lượng mà con người đã khai thác. Tuy nhiên, khả năng phục hồi này cũng có giới hạn. Tài nguyên sinh vật (hay nói rộng là hệ sinh thái: đất, nước, rừng, thủy sản...) là tài nguyên có thể phục hồi; *iii) Tài nguyên không thể phục hồi:* là tài nguyên khai thác đến đâu thì hết đến đó, là loại tài nguyên tồn tại một cách hữu hạn. Vì thế cần khai thác, sử dụng tiết kiệm trên cơ sở tìm ra nguồn tài nguyên khác có thể thay thế. Tài nguyên khoáng sản (dầu lửa, than đá, quặng sắt, quặng đồng...) là tài nguyên không thể phục hồi.

Việc phân loại các nguồn tài nguyên thiên nhiên mang tính chất tương đối để bảo đảm hiệu quả của việc khai thác, sử dụng. Ví dụ, năng lượng mặt trời là tài nguyên vĩnh viễn, nhưng mặt trời không thể tồn tại vĩnh viễn. Nếu đem so sánh với sự xuất hiện của con người thì sự xuất hiện của con người so với thời gian tồn tại của mặt trời là không đáng kể. Hay tài nguyên không thể phục hồi cũng mang ý nghĩa tương đối, vì muốn tái tạo phải cần một khoảng thời gian rất dài. Việc phân loại như trên có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm hiệu quả sử dụng, đặc biệt là dưới góc độ bền vững. Tài nguyên vĩnh viễn sẽ khai thác triệt để, tài nguyên có thể phục hồi phải khai thác trong giới hạn của sự phục hồi, tài nguyên không thể phục hồi cần khai thác tiết kiệm trên cơ sở tìm ra nguồn

tài nguyên khác có thể thay thế. Đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là các nguồn tài nguyên không thể phục hồi, Nhà nước có nhiều cách thức khác nhau để thực hiện chức năng quản lý, trong đó có việc ban hành pháp luật nhằm đặt ra các loại thuế điều tiết vào hành vi sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, từ đó có biện pháp quản lý phù hợp, hiệu quả, đồng thời động viên một phần thu nhập của các chủ thể này vào ngân sách nhà nước để phục vụ cho việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Thuế tài nguyên là một khoản thu của ngân sách nhà nước đối với người sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong quá trình sản xuất. Thuế tài nguyên là loại thuế trực thu, tức người nộp thuế cũng chính là người chịu thuế. Thuế tài nguyên có vai trò đặc thù trong việc thực hiện quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia. Trong quá trình thu nộp thuế tài nguyên, cụ thể là thông qua việc đăng ký, kê khai, nộp thuế; Nhà nước có được những thông tin cần thiết về tình hình khai thác tài nguyên thiên nhiên để kịp thời đề ra các biện pháp quản lý phù hợp với thực tiễn. Mục đích của thuế tài nguyên là nhằm hạn chế những nhu cầu sử dụng tài nguyên thiên nhiên không hợp lý; hạn chế các tổn thất tài nguyên thiên nhiên trong quá trình khai thác và sử dụng; tạo nguồn thu cho ngân sách và điều hòa quyền lợi của các tầng lớp dân cư về việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Trước năm 1990, Nhà nước ban hành một số chế độ thu đối với hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên do cá nhân, tổ chức trong nước thực hiện như tiền nuôi rừng đối với các chủ thể

khai thác sản phẩm rừng tự nhiên, thuế với khai thác vàng... nhưng số thu không đáng kể. Riêng đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có sử dụng mặt đất, mặt biển, mặt nước phải trả tiền thuê đất, mặt nước, mặt biển. Tuy nhiên, do quy định chưa cụ thể, thống nhất nên việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên có thể nói là rất lãng phí, nguồn thu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên được tập trung vào ngân sách nhà nước là hạn chế. Trước tình hình đó, ngày 30/3/1990, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh Thuế tài nguyên nhằm tác động đến hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên trên lãnh thổ Việt Nam của các cá nhân, tổ chức. Trong giai đoạn này, chúng ta đã chú trọng đến yếu tố tiết kiệm tài nguyên và bảo vệ môi trường. Đến năm 1998, trước thực tế yêu cầu nhằm góp phần bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên được tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả, góp phần bảo vệ môi trường và bảo đảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước, Pháp lệnh Thuế tài nguyên (sửa đổi) đã được Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua ngày 16/4/1998. Trên cơ sở đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 68/1998/NĐ-CP ngày 03/9/1998 quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Thuế tài nguyên sửa đổi. Tuy nhiên, sau một thời gian áp dụng, nhận thấy biểu thuế suất thuế tài nguyên quy định tại Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998 không còn phù hợp, ngày 22/11/2008, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Điều 6 Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998. Pháp lệnh này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2009, theo đó khung thuế suất của các loại tài nguyên khoáng sản tăng mạnh. Trên cơ sở Pháp lệnh này, ngày 19/01/2009, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 05/2009/NĐ-CP quy định chi

tiết thi hành Pháp lệnh Thuế tài nguyên và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung Điều 6 Pháp lệnh Thuế tài nguyên. Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung Điều 6 vào năm 2008) về cơ bản đã đạt được mục tiêu đặt ra khi ban hành là nhằm góp phần bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên tiết kiệm, hợp lý, có hiệu quả, góp phần bảo vệ môi trường và bảo đảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, để khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên hợp lý, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong giai đoạn mới, Pháp lệnh Thuế tài nguyên cũng đã bộc lộ một số hạn chế cần được bổ sung và sửa đổi cho phù hợp. Xuất phát từ những lý do trên và để nâng cao giá trị pháp lý, thực hiện đúng quy định của Hiến pháp về thẩm quyền quyết định các sắc thuế, pháp điển hóa các quy định về quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên, ngày 25/11/2009, Quốc hội khóa XII, kỳ họp thứ 6 đã thông qua Luật Thuế tài nguyên có hiệu lực từ ngày 01/7/2010. Trên cơ sở Luật Thuế tài nguyên, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 50/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên (sau đây gọi là Nghị định 50/2010/NĐ-CP). Ngày 23/7/2010, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 105/2010/TT-BTC hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên và hướng dẫn thi hành Nghị định 50/2010/NĐ-CP ngày 14/5/2010 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thuế tài nguyên. Ngày 02/10/2015, Bộ Tài chính ban hành Thông tư số 152/2015/TT-BTC hướng dẫn về thuế tài nguyên (sau đây gọi là Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung).

2. Nội dung pháp luật về thuế tài nguyên

Cũng như Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010, Luật Thuế tài nguyên năm 2009 quy định nhiều nội dung, tác giả tập trung phân tích các nội dung liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế tài nguyên

Đối tượng chịu thuế tài nguyên bao gồm 09 nhóm tài nguyên thiên nhiên¹. Đây là những nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể phục hồi và không thể phục hồi. Luật Thuế tài nguyên không đưa các nguồn tài nguyên thiên nhiên vĩnh viễn (tài nguyên thiên nhiên vô tận) vào đối tượng chịu thuế là quy định phù hợp, nhằm khuyến khích việc tận dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên này. Việc quy định đối tượng chịu thuế tài nguyên còn là “*Tài nguyên khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định*” nhằm hướng đến việc điều chỉnh đối tượng chịu thuế phát sinh trong tương lai. Quy định này thể hiện tính chất dự phòng, hạn chế trường hợp phải sửa đổi Luật Thuế tài nguyên, bảo đảm tính ổn định của pháp luật thuế tài nguyên nói riêng và pháp luật thuế nói chung².

1. Bao gồm: khoáng sản kim loại; khoáng sản không kim loại; dầu thô; khí thiên nhiên, khí than; sản phẩm của rừng tự nhiên, trừ động vật và hải sản, sa nhân, thảo quả do người nộp thuế trồng tại khu vực rừng tự nhiên được khoanh nuôi, bảo vệ; hải sản tự nhiên, bao gồm động vật và thực vật biển; nước thiên nhiên, bao gồm nước mặt và nước dưới đất; yếm sào thiên nhiên; tài nguyên khác do Bộ Tài chính chủ trì phối hợp với các bộ, ngành liên quan báo cáo Chính phủ để trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định. Đối tượng chịu thuế tài nguyên được quy định cụ thể tại Điều 2 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Điều 2 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

2. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật thuế*, Sđd, tr. 385.

Thứ hai, về người nộp thuế tài nguyên

Người nộp thuế tài nguyên là tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên thiên nhiên thuộc đối tượng chịu thuế tài nguyên được quy định tại Điều 3 Luật Thuế tài nguyên năm 2009¹. Các tổ chức, cá nhân, kể cả tổ chức, cá nhân nước ngoài, không phân biệt ngành nghề, quy mô, hình thức hoạt động, có khai thác tài nguyên thiên nhiên trên lãnh thổ Việt Nam, bao gồm đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam (dù khai thác cố định hay lưu động, thường xuyên hay không thường xuyên) đều là người nộp thuế tài nguyên. Nhà nước không phân biệt địa vị pháp lý của các tổ chức, cá nhân cũng như mức độ khai thác tài nguyên thiên nhiên của các chủ thể này như thế nào, mà Nhà nước chỉ cần biết các tổ chức, cá nhân này có hay không có việc thực hiện hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên trên lãnh thổ Việt Nam. Nếu tổ chức, cá nhân đó có hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên thì trở thành người nộp thuế tài nguyên.

Hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên là sự kiện pháp lý làm phát sinh thuế tài nguyên chứ không phải hành vi sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Nhà nước không quan tâm đến việc tài nguyên thiên nhiên sau khi khai thác có được đưa vào sử dụng hay không, ai sẽ sử dụng, mà chỉ quan tâm đến việc cá nhân, tổ chức thực hiện hay không thực hiện hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên. Hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên của người nộp thuế tài nguyên phải là hành vi khai thác

1. Được quy định cụ thể tại Điều 3 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

hợp pháp, nghĩa là các chủ thể này trước khi tiến hành khai thác phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép khai thác. Việc bắt buộc các chủ thể phải tiến hành các thủ tục xin cấp giấy phép khai thác và chỉ khi có giấy phép khai thác mới được thực hiện hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên là nhằm giúp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý được việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, ai là người khai thác, khai thác tài nguyên nào, ở đâu... tránh việc khai thác tài nguyên thiên nhiên một cách tràn lan, không có kế hoạch, gây ô nhiễm môi trường, làm cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia¹.

Thứ ba, về căn cứ tính thuế tài nguyên

Căn cứ tính thuế tài nguyên là sản lượng tài nguyên tính thuế, giá tính thuế và thuế suất được quy định tại Điều 4 Luật Thuế tài nguyên năm 2009². Trong đó, sản lượng tài nguyên tính thuế được thực hiện theo quy định tại Điều 5 Luật Thuế tài nguyên năm 2009³; giá tính thuế được quy định tại Điều 6 Luật Thuế tài nguyên năm 2009⁴; thuế suất được quy định tại Điều 7 Luật Thuế tài nguyên năm 2009⁵.

1. Các văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên thiên nhiên cũng quy định những trường hợp khi khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên không cần phải có giấy phép như: Điều 16 Luật Thủy sản năm 2017; Điều 44 Luật Tài nguyên nước năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2017; Điều 64 Luật Khoáng sản năm 2010...

2. Được quy định cụ thể tại Điều 4 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

3. Được quy định cụ thể tại Điều 3 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Điều 5 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

4. Được quy định cụ thể tại Điều 4 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Điều 6 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

5. Được quy định cụ thể tại Điều 5 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Điều 7 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

Sản lượng tài nguyên tính thuế được quy định phân hóa đối với tài nguyên khai thác xác định được (hoặc chưa xác định được) số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng; tài nguyên khai thác không bán mà đưa vào sản xuất sản phẩm khác nếu không trực tiếp xác định được số lượng, trọng lượng hoặc khối lượng thực tế khai thác; nước thiên nhiên dùng cho sản xuất thủy điện; nước khoáng thiên nhiên, nước nóng thiên nhiên, nước thiên nhiên dùng cho mục đích công nghiệp; tài nguyên được khai thác thủ công, phân tán hoặc khai thác lưu động, không thường xuyên.

Giá tính thuế tài nguyên là giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên của tổ chức, cá nhân khai thác chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Trường hợp tài nguyên chưa xác định được giá bán thì giá tính thuế tài nguyên được xác định theo một trong những căn cứ quy định tại khoản 2 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên năm 2009, khoản 2 Điều 4 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và khoản 2 Điều 6 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung. Giá tính thuế tài nguyên trong một số trường hợp được quy định cụ thể tại khoản 3 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên năm 2009, khoản 3 Điều 4 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và khoản 4 Điều 6 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể giá tính thuế tài nguyên trong trường hợp tài nguyên chưa xác định được giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên, trừ dầu thô, khí thiên nhiên, khí than và nước thiên nhiên dùng cho sản xuất thủy điện¹. Còn

1. Khoản 4 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên năm 2009; khoản 4 Điều 4 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP.

Bộ Tài chính có thẩm quyền quy định việc xác định giá tính thuế tài nguyên đối với nước thiên nhiên dùng cho sản xuất thủy điện, dầu thô, khí thiên nhiên, khí than và các trường hợp cụ thể khác¹.

Đối với thuế suất, tùy theo tính chất, mức độ quý hiếm, mức độ ảnh hưởng của việc khai thác tài nguyên thiên nhiên đối với môi trường, Luật Thuế tài nguyên năm 2009 quy định biểu khung thuế suất tại khoản 1 Điều 7. Thuế suất cụ thể đối với dầu thô, khí thiên nhiên, khí than được xác định lũy tiến từng phần theo sản lượng dầu thô, khí thiên nhiên, khí than khai thác bình quân mỗi ngày². Việc quy định mức thuế suất cụ thể đối với từng loại tài nguyên trong từng thời kỳ phải bảo đảm các nguyên tắc: phù hợp với danh mục nhóm, loại tài nguyên và trong phạm vi khung thuế suất do Quốc hội quy định; góp phần quản lý nhà nước đối với tài nguyên, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả nguồn tài nguyên; góp phần bảo đảm nguồn thu ngân sách nhà nước và bình ổn thị trường.

Luật Thuế tài nguyên năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành cũng quy định về các trường hợp miễn, giảm thuế tài nguyên tại Điều 9³. Thông qua quy định này, Nhà nước thể hiện quan điểm, chính sách quản lý đối với một số trường hợp khai thác tài nguyên thiên nhiên, cụ thể như để tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên gặp khó

1. Khoản 5 Điều 4 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP.

2. Khoản 2 Điều 7 Luật Thuế tài nguyên năm 2009.

3. Được quy định cụ thể tại Điều 6 Nghị định số 50/2010/NĐ-CP và Điều 9, Điều 11 Thông tư số 152/2015/TT-BTC, sửa đổi, bổ sung.

khẩn do thiên tai địch họa; định hướng cho người dân trong việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, tránh lãng phí, khai thác tràn lan gây cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên quốc gia; hoặc thực hiện miễn thuế cho các trường hợp khai thác tài nguyên nhằm phục vụ cho đời sống hằng ngày của người dân hay vì mục đích nhân đạo.

3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về thuế tài nguyên

Qua thực tiễn triển khai, Luật Thuế tài nguyên năm 2009 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng trong việc bảo đảm sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là nguồn tài nguyên không có khả năng tái tạo, khắc phục được nhiều thiếu sót, bất cập trong các quy định cũ về thuế tài nguyên, đồng thời có những chỉnh sửa, bổ sung cho phù hợp và đồng bộ với các văn bản pháp luật hiện hành có liên quan... Dù vậy, các quy định pháp luật về thuế tài nguyên vẫn còn những tồn tại nhất định. Những tồn tại này, theo tác giả cuốn sách, bao gồm:

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế. Điều 2 của Luật Thuế tài nguyên năm 2009 quy định đối tượng chịu thuế bao gồm 09 nhóm như đã đề cập, trong mỗi nhóm quy định chi tiết một số loại tài nguyên. Quy định như vậy chưa bao quát hết các loại tài nguyên, chưa chi tiết và rõ ràng, có thể dẫn đến khó khăn cho việc tiếp cận và thực thi pháp luật. Trên thực tế, đối tượng chịu thuế tài nguyên đã được quy định cụ thể tại các văn bản dưới luật và được áp dụng ổn định trong thời gian khá dài, nhưng chưa đáp ứng yêu cầu thu đúng, thu đủ

các yếu tố môi trường như yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Một số loại tài nguyên quy định còn chưa cụ thể loại chịu thuế nên còn có những ý kiến khác nhau trong việc xác định đối tượng chịu thuế, như: nước thiên nhiên chịu thuế, yếm sào thiên nhiên... Một số loại tài nguyên (như san hô đỏ) có giá trị kinh tế cao, nhưng chưa quy định thu thuế tài nguyên, việc quản lý chưa chặt chẽ dẫn tới thất thu ngân sách và khai thác làm cạn kiệt nguồn tài nguyên. Hay đối với đá bazan dạng cột, có giá trị sử dụng làm đá xây dựng cao cấp như các loại granite cao cấp, cần xem xét đưa vào đối tượng chịu thuế, với thuế suất cao hơn đá thông thường.

Thứ hai, về căn cứ tính thuế. Đối với tài nguyên đưa vào sản xuất ra sản phẩm khác, theo quy định tại khoản 3 Điều 5 của Luật Thuế tài nguyên năm 2009, đối với các loại tài nguyên sau khi khai thác chưa bán ra ngay mà tiếp tục đưa vào sản xuất ra sản phẩm khác, sản lượng tính thuế căn cứ vào “sản lượng sản phẩm sản xuất trong kỳ” và “định mức sử dụng tài nguyên” tính trên một đơn vị sản phẩm. Theo tác giả cuốn sách, việc tính thuế tài nguyên nên quy định căn cứ trên giá đơn vị tài nguyên tại nơi khai thác, không bao gồm các chi phí vận chuyển. Việc quy định tính thuế tài nguyên theo “sản phẩm sản xuất trong kỳ” và “định mức sử dụng tài nguyên trên một đơn vị sản phẩm” đối với loại tài nguyên chưa bán ngay mà còn phải qua gia công để tiếp tục sản xuất ra sản phẩm là khó thực hiện. Nếu tài nguyên đó sản xuất ra nhiều sản phẩm, theo nhiều công đoạn sản xuất sẽ tính theo sản phẩm nào, định mức sử dụng tài nguyên sẽ do ai ban hành?

Thứ ba, về giá tính thuế. Khoản 1 Điều 6 của Luật Thuế tài nguyên năm 2009 quy định giá tính thuế tài nguyên là giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên của tổ chức, cá nhân khai thác chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Việc xác định giá tính thuế theo quy định này chưa bao quát. Khoản 3 Điều 6 quy định về “giá tính thuế đối với một số trường hợp cụ thể” cũng còn quá sơ sài. Trường hợp tài nguyên được khai thác nhưng được sử dụng với nhiều mục đích khác nhau (làm nguyên liệu cho quá trình sản xuất tiếp; tiêu thụ trên thị trường nội địa, xuất khẩu, nhập kho dự trữ...) hoặc bán ở nhiều địa điểm khác nhau chưa được quy định cụ thể và cũng rất khó có thể quy định một cách rõ ràng, minh bạch. Vì vậy, việc quy định giá tính thuế là “giá bán đơn vị sản phẩm tài nguyên” là không rõ ràng, dẫn đến khó hiểu, khó áp dụng vào thực tiễn.

Về giá tính thuế đối với tài nguyên chứa nhiều chất khác nhau thì *“giá tính thuế xác định theo giá bán của từng chất và hàm lượng của từng chất trong tài nguyên khai thác nhưng không thấp hơn giá tính thuế do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định”*¹. Trên thực tế, việc xác định hàm lượng riêng của từng chất trong tài nguyên là rất khó khăn và đòi hỏi phải thông qua quy trình kỹ thuật phức tạp cộng với chi phí để xác định cũng không nhỏ. Trong khi cơ sở vật chất, điều kiện kỹ thuật, nguồn chi phí để phân tích, xác định hàm lượng riêng đối với tài nguyên khai thác thuộc đối tượng chịu thuế chưa đầy đủ thì tính khả thi của quy định sẽ không cao, còn nếu chỉ dựa vào việc kê khai của doanh nghiệp

1. Điểm b khoản 2 Điều 6 Luật Thuế tài nguyên năm 2009.

thì có thể sẽ dễ nảy sinh tình trạng tùy tiện, gian lận trong việc kê khai.

Thứ tư, về thuế suất. Các loại tài nguyên nằm trong khung thuế suất có biên độ khá rộng. Việc Luật Thuế tài nguyên năm 2009 đưa ra mức thuế suất theo biên độ rộng giúp Nhà nước có thể điều chỉnh thuế suất linh hoạt theo tình hình thực tế. Nếu cố định thuế suất, khi cần thay đổi, việc trình và thông qua Quốc hội sẽ mất nhiều thời gian. Trường hợp áp thuế quá thấp, khi giá thị trường thế giới tăng cao có thể gây thất thoát lớn cho ngân sách. Ngược lại, nếu giữ cố định mức thuế cao, khi thị trường khó khăn, Nhà nước sẽ không thể hỗ trợ kịp thời cho doanh nghiệp thông qua điều chỉnh thuế. Tuy nhiên, việc mở rộng khung thuế suất tuy tạo sự linh hoạt song lại không bảo đảm tính chặt chẽ trong việc áp thuế suất, có thể dẫn đến áp thuế không công bằng, tạo chênh lệch lớn trong cùng một nhóm hàng, giữa các thời điểm khác nhau và gây phiền toái trong quá trình áp dụng.

Sự ra đời của Luật Thuế tài nguyên năm 2009 có một mục tiêu quan trọng là nhằm siết chặt hơn việc quản lý, khai thác tài nguyên trên toàn quốc, tránh thất thoát và tăng thu ngân sách. Tuy nhiên, để công cụ thuế được thực thi có hiệu quả, cần phải có những quy hoạch, chính sách rõ ràng, đồng nhất từ trung ương đến địa phương thì mới quản lý được tận gốc các nguồn tài nguyên, thay cho việc “đụng đâu, thu đó” như hiện nay. Riêng về vấn đề thuế suất thuế tài nguyên, cần thống nhất phương thức thu thuế. Các địa phương thu rất khác nhau, không linh hoạt theo giá cả biến động liên tục trên thị trường.

Và cũng không cần phải nâng thuế suất thuế tài nguyên lên với biên độ cao vì việc thất thu thuế không phải do thuế suất thấp mà do gian lận thương mại, kê khai thuế không đúng với sản lượng khai thác cũng như xuất bán, nhất là xuất lậu.

Việc quản lý thu thuế tài nguyên thực hiện từ năm 1991 cho đến nay và đã đạt được những kết quả nhất định, góp phần tăng nguồn thu ngân sách, nhất là dầu khí. Theo báo cáo của Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính, số thu về thuế tài nguyên chủ yếu từ dầu thô và khí thiên nhiên khai thác từ các hợp đồng dầu khí, chiếm từ 82% đến 83% trên tổng số thu về thuế tài nguyên. Số thuế tài nguyên khai thác nội địa chiếm tỷ trọng khoảng 16-17% tổng thu ngân sách nhà nước. Mặc dù tỷ trọng số thu thuế tài nguyên còn nhỏ so với tổng số thu thuế và phí nội địa, nhưng tỷ trọng tăng dần qua các năm. Thuế tài nguyên là nguồn thu quan trọng đối với ngân sách địa phương vì đây là khoản thu điều tiết 100% cho ngân sách địa phương (trừ dầu khí) theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015.

Luật Thuế tài nguyên năm 2009 ra đời đã nâng cao hiệu lực của chính sách thuế tài nguyên hiện hành, khuyến khích địa phương tăng cường công tác quản lý và thu thuế tài nguyên, hạn chế hoạt động khai thác tràn lan, khai thác không phép. Luật Thuế tài nguyên năm 2009 là một trong những công cụ quan trọng trong việc quản lý tài nguyên. Cùng với quy định thuế tài nguyên (trừ dầu khí) để lại ngân sách địa phương 100%, việc quy định giao cho Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định giá tính thuế đối với

một số tài nguyên đã tạo điều kiện để cơ quan quản lý địa phương tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động khai thác tài nguyên, hạn chế khai thác không phép, gây lãng phí tài nguyên và ô nhiễm môi trường nơi khai thác.

Ở một số nước trên thế giới, ngoài việc áp dụng thuế tài nguyên, nghĩa vụ tài chính khác tương tự cũng được áp dụng. Ở Ôxtrâyliia, một vấn đề đáng chú ý khác liên quan đến ngành đánh bắt cá đó là việc khai thác, sử dụng liên tục nguồn tài nguyên thiên nhiên, và những ảnh hưởng đối với tình trạng môi trường. Tính phí cho việc sử dụng liên tục nguồn tài nguyên môi trường thường được gọi là “việc thu tiền thuê các nguồn tài nguyên” (*rent collection*). “Thuê” là một thuật ngữ kinh tế để cập việc thanh toán cho việc sử dụng một vật nào đó. Thực tiễn rõ ràng và thường thấy nhất là trường hợp thuê nhà hoặc đất. Ngoài ra, nó cũng được sử dụng đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên khác, kể cả khoáng sản và thủy sản. Về lý thuyết, việc “thuê” có thể là nhằm kiếm lợi nhuận và do đó, được tính trên giá trị của sản phẩm. Doanh thu từ việc “thuê” sẽ được chuyển vào “vĩ” của cộng đồng xã hội¹.

Thuế và các khoản thu với mục đích phục vụ cho vấn đề “thuê” trong ngành thủy sản có thể được áp dụng dưới nhiều hình thức khác nhau, chẳng hạn như giấy phép, số lượng cá đánh bắt, hoặc đầu vào của hoạt động đánh bắt cá, kích thước tàu thuyền, thiết bị sử dụng, hoặc nhiên liệu. Về bản chất,

1. Clare Coffey and Jodi Newcombe, Institute for European Environmental Policy, London: *The Polluter pays principle and Fisheries: The role of Taxes and Charges*, *Ibid*, p. 7.

đây là hình thức thu phí và các khoản tiền nhằm tạo nguồn kinh phí cho việc quản lý, tuyên truyền, giám sát hoặc nghiên cứu. Thuế và các khoản thu có thể được sử dụng bằng nhiều cách trong việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Đánh bắt cá là ngành liên quan đến nhiều yếu tố bên ngoài, là những chi phí hoặc lợi ích phát sinh từ những hoạt động kinh tế. Ngành đánh bắt cá có thể làm suy thoái môi trường thông qua việc làm thay đổi các đặc tính của môi trường biển hoặc loại bỏ các sinh vật không được quan tâm nhiều, hoặc bằng việc xả thải những chất ô nhiễm vào môi trường nước. Như vậy, những thiệt hại môi trường hoặc mất mát tài nguyên thiên nhiên khách quan có thể sẽ ảnh hưởng đến việc đưa ra quyết định liên quan đến kinh tế đối với ngành này. Việc áp dụng nghĩa vụ tài chính nhằm định hướng các chủ thể lựa chọn phương pháp khai thác phù hợp. Có thể hiểu, đây là một dạng tiền dùng để “mua quyền khai thác tài nguyên” của các chủ thể trong một khoảng thời gian và phạm vi nhất định. Các chủ thể có thể thực hiện giao dịch quyền tài sản này. Đây là kinh nghiệm tham khảo cho Việt Nam trong việc áp dụng đa dạng các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đối với hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên.

Rừng là nguồn tài nguyên tái tạo có những vấn đề quản lý riêng biệt. Vấn đề cơ bản là xác định độ tuổi cây sẽ được cắt giảm sao cho lợi ích xã hội từ rừng được tối đa. Thời kỳ xoay vòng này sẽ thường là theo thứ tự của một số thập kỷ, đặc biệt ở rừng ôn đới. Do vậy chủ sở hữu tư nhân đất lâm nghiệp phải

đối mặt với những vấn đề về dòng tiền mặt nghiêm trọng khi họ vừa phải thực hiện các khoản chi tiêu để chăm sóc và bảo vệ rừng cũng như nộp thuế trong suốt chu kỳ tăng trưởng nhưng có thể không nhận được khoản thu nhập bằng tiền mặt trong nhiều năm. Điều này sẽ không phải là một vấn đề nếu các thị trường cạnh tranh hoàn hảo trong các vùng rừng cùng tồn tại với một bộ hoàn chỉnh của thị trường trong tương lai cho gỗ và các sản phẩm cuối cùng của gỗ trong nhiều thập kỷ. Các chủ sở hữu tư nhân sau đó sẽ có thể nhận được giá trị đầu tư trong rừng của họ bất cứ lúc nào. Áp lực để thu được ít nhất một khoản lợi nhuận tài chính do khai thác cây đã dẫn đến tỷ lệ khai thác rừng mà tại một thời điểm không phù hợp. Do đó, cả ở châu Âu và ở Bắc Mỹ, số đất lâm nghiệp được giữ lại dưới quyền sở hữu của nhà nước để bảo đảm rằng những gì được coi là tỷ lệ thu hoạch và quản lý thích hợp. Đối với rừng trên các vùng đất thuộc sở hữu tư nhân, các quốc gia Scandinavia đã áp đặt các quy định nhằm ràng buộc quyền của chủ sở hữu tư nhân. Chủ sở hữu đất lâm nghiệp tư nhân thường phải chịu thuế tài sản như chủ sở hữu các loại đất khác cộng với năng suất thuế khi cây được trồng¹. Ở Việt Nam, xuất phát từ đặc thù sở hữu toàn dân đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có rừng; tổ chức, cá nhân có quyền sở hữu đối với rừng sản xuất là rừng trồng². Tuy nhiên,

1. Terry Heaps and John F. Helliwell: *The taxation of natural resources*, Chapter 8 from *Handbook of Public Economics*, Vol. 1, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein, 1985, pp.441-442.

2. Bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt của chủ rừng đối với cây trồng, vật nuôi và tài sản khác gắn liền với rừng do chủ rừng đầu tư trong thời hạn được giao, được thuê để trồng rừng (khoản 10 Điều 2 Luật Lâm nghiệp năm 2017).

việc quy định đối tượng chịu thuế tài nguyên chỉ bao gồm các sản phẩm từ rừng tự nhiên cần được mở rộng. Việc cung cấp ổn định các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có rừng là điều cần thiết trong xã hội hiện đại. Tầm quan trọng và tính hữu hạn của các nguồn tài nguyên thiên nhiên đòi hỏi các tài nguyên phải được tiêu thụ ở mức hợp lý và vì các mục đích tốt nhất của chúng.

III. THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THÔNG QUA PHÁP LUẬT VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG ĐỐI VỚI NƯỚC THẢI

1. Khái niệm về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Khoản 1 Điều 148 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 quy định: *“Tổ chức, cá nhân xả thải ra môi trường hoặc làm phát sinh tác động xấu đối với môi trường phải nộp phí bảo vệ môi trường”*. Mức phí bảo vệ môi trường được quy định trên cơ sở khối lượng chất thải ra môi trường, quy mô ảnh hưởng tác động xấu đối với môi trường; mức độ độc hại của chất thải, mức độ gây hại đối với môi trường; sức chịu tải của môi trường tiếp nhận chất thải.

Phí bảo vệ môi trường và thuế bảo vệ môi trường đều là những khoản tiền phải trả cho việc sử dụng môi trường với tư cách là nơi chứa đựng chất thải, nhưng chúng có tính chất khác nhau. Nếu như thuế bảo vệ môi trường đánh vào các sản phẩm mà khi sử dụng sẽ gây ra ô nhiễm môi trường, tức là hành vi xả thải phát sinh trong tương lai, thì phí bảo vệ môi trường lại đánh vào thời điểm xả thải và sau xả thải, tức hành vi xả thải

(hoặc các hoạt động khác làm phát sinh nguồn tác động xấu đối với môi trường) đã và đang xảy ra. Đây là điểm khác biệt cơ bản và quan trọng nhất giữa hai hình thức này.

Cũng có thể phân biệt phí bảo vệ môi trường với thuế bảo vệ môi trường theo các tiêu chí khác, chẳng hạn như đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường là các sản phẩm, hàng hóa mà khi sử dụng sẽ gây ra tác động xấu đến môi trường; còn đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường là các nguồn chất thải gây ô nhiễm cũng như các nguồn tác động xấu khác đối với môi trường và cả các loại khoáng sản. Phí bảo vệ môi trường cũng khác hoàn toàn với phí dịch vụ môi trường - là một dạng phí phải trả khi sử dụng một số dịch vụ môi trường (như dịch vụ thu gom rác, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại...), mức phí tương ứng với chi phí cho các dịch vụ môi trường đó. Phí bảo vệ môi trường có mục đích khuyến khích các nhà sản xuất, kinh doanh đầu tư giảm thiểu ô nhiễm, thay đổi hành vi ô nhiễm theo hướng tích cực, có lợi cho môi trường. Ngoài ra, phí bảo vệ môi trường còn có mục đích khác là tạo thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước để đầu tư khắc phục, cải thiện môi trường.

Các chính sách phí bảo vệ môi trường hiện hành đang được áp dụng đối với các nguồn gây ô nhiễm (đánh vào các chất gây ô nhiễm thải ra môi trường nước, đất, không khí) nhằm mục đích thúc đẩy các đối tượng gây ô nhiễm phải giảm thiểu khối lượng chất ô nhiễm thải ra môi trường và đóng góp một phần tài chính vào việc xử lý ô nhiễm môi trường do các chất thải gây ra. Việt Nam đã triển khai thực hiện ba loại phí bảo vệ môi trường, cụ thể:

- Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải được thực hiện từ năm 2004 với mục tiêu giảm thiểu ô nhiễm môi trường do nước thải gây nên, sử dụng nguồn nước sạch một cách tiết kiệm và hiệu quả. Đây là loại phí bảo vệ môi trường được triển khai sớm nhất. Tuy nhiên, mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải hiện nay còn thấp, chưa đáp ứng được các chi phí xử lý nước thải đạt quy chuẩn, chưa khuyến khích được các chủ thể đầu tư chi phí thay đổi công nghệ.

- Phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn được thực hiện từ năm 2007, phí thu đối với chất thải rắn thông thường và chất thải rắn nguy hại được thải ra từ quá trình sản xuất, kinh doanh, dịch vụ hoặc các hoạt động khác. Các văn bản pháp quy về phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn về cơ bản đã tạo được cơ sở pháp lý khá ổn định và vững chắc cho thực hiện. Tuy nhiên, sự phân định giữa chất thải rắn nguy hại và chất thải rắn thông thường chưa rõ nét, bởi mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hai nhóm chất thải này khác nhau¹.

- Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản được thực hiện từ năm 2006, thu vào các hoạt động khai thác khoáng sản gồm các loại khoáng sản kim loại và phi kim loại. Tuy nhiên, việc quy định mức phí được tính căn cứ vào số lượng

1. Phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn không còn áp dụng từ ngày 15/6/2015 với việc Chính phủ ban hành Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 về quản lý chất thải và phế liệu, sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 40/2019/NĐ-CP, Điều 66 về hiệu lực thi hành có quy định: “Nghị định số 174/2007/NĐ-CP ngày 29/11/2007 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn hết hiệu lực thi hành kể từ ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành”.

khoáng sản khai thác là không phù hợp, không có tác dụng khuyến khích việc áp dụng các công nghệ hiện đại trong quá trình khai thác nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường. Bởi lẽ mức thu phí bảo vệ môi trường đối với từng hoạt động khai thác khoáng sản phải tương ứng với cấp độ gây tác hại môi trường mà hoạt động khai thác đó gây ra, chứ không nên căn cứ vào giá trị kinh tế của loại khoáng sản được khai thác để tính tương xứng.

Trong phạm vi cuốn sách, tác giả đề cập phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, một trong những loại phí bảo vệ môi trường thực hiện trên thực tế còn nhiều hạn chế cần sửa đổi.

2. Nội dung pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Ở Việt Nam, nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường từ nước thải, sử dụng tiết kiệm nước sạch và tạo nguồn kinh phí cho Quỹ bảo vệ môi trường, thực hiện việc bảo vệ, khắc phục ô nhiễm môi trường, ngày 13/6/2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 67/2003/NĐ-CP về thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã ban hành Thông tư liên tịch số 125/2003/TTLT-BTC-BTNMT ngày 18/12/2003 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Sau một thời gian áp dụng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 04/2007/NĐ-CP ngày 08/01/2007 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2003/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Trên cơ sở đó, Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã ban hành Thông tư liên tịch số

106/2007/TTLT-BTC-BTNMT ngày 06/9/2007 sửa đổi, bổ sung Thông tư liên tịch số 125/TTLT-BTC-BTNMT hướng dẫn thực hiện Nghị định số 67/2003/NĐ-CP. Tiếp đó, ngày 22/3/2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 26/2010/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 8 của Nghị định số 67/2003/NĐ-CP. Ngoài ra, ngày 28/5/2007, Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 88/2007/NĐ-CP về thoát nước đô thị và khu công nghiệp và ngày 21/5/2009, Bộ Xây dựng cũng đã ban hành Thông tư số 09/2009/TT-BXD quy định chi tiết thực hiện một số nội dung của Nghị định này.

Sau đó, ngày 29/3/2013, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 25/2013/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải thay thế cho Nghị định số 67/2003/NĐ-CP và Nghị định số 04/2007/NĐ-CP. Cùng với việc triển khai thực hiện Nghị định số 25/2013/NĐ-CP và những bất cập của nó, ngày 16/11/2016 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 154/2016/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải thay thế cho Nghị định số 25/2013/NĐ-CP (sau đây gọi là Nghị định số 154/2016/NĐ-CP).

Theo quy định tại Điều 2 Nghị định số 154/2016/NĐ-CP, đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt. Trong đó, nước thải công nghiệp là nước thải ra môi trường từ: cơ sở sản xuất công nghiệp; cơ sở chế biến thực phẩm, nông sản, lâm sản, thủy sản; cơ sở hoạt động giết mổ gia súc; cơ sở sản xuất rượu, bia, nước giải khát; cơ sở thuộc da, tái chế da; cơ sở sản xuất thủ công nghiệp trong các làng nghề; cơ sở chăn nuôi công nghiệp tập trung; cơ sở cơ khí, sửa chữa ô tô, xe máy tập trung; cơ sở

khai thác, chế biến khoáng sản; cơ sở nuôi tôm công nghiệp; cơ sở sản xuất và ương tôm giống; nhà máy cấp nước sạch; hệ thống xử lý nước thải tập trung. Còn nước thải sinh hoạt là nước thải ra môi trường từ: hộ gia đình; cơ quan nhà nước; đơn vị vũ trang nhân dân; trụ sở điều hành, chi nhánh, văn phòng của các tổ chức, cá nhân; các cơ sở rửa ô tô, xe máy; bệnh viện; phòng khám chữa bệnh; nhà hàng, khách sạn; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ khác; và các đối tượng khác.

Đối tượng không chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải bao gồm: nước xả ra từ các nhà máy thủy điện, nước tuần hoàn trong các nhà máy, cơ sở sản xuất, kinh doanh; nước biển dùng vào sản xuất muối xả ra; nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở địa bàn đang được Nhà nước thực hiện chế độ bù giá để có giá nước phù hợp với đời sống kinh tế - xã hội; nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch; nước thải sinh hoạt của hộ gia đình ở các xã thuộc vùng nông thôn (bao gồm: các xã thuộc biên giới, miền núi, vùng cao, vùng sâu, vùng xa (theo quy định của Chính phủ về xã biên giới, miền núi, vùng sâu, vùng xa); các xã không thuộc đô thị đặc biệt, đô thị loại I, II, III, IV và V theo quy định tại Nghị định số 72/2001/NĐ-CP ngày 05/10/2001 của Chính phủ về phân loại đô thị và cấp quản lý đô thị); nước làm mát thiết bị, máy móc không trực tiếp tiếp xúc với các chất gây ô nhiễm, có đường thoát riêng; nước mưa tự nhiên chảy tràn; nước thải từ các phương tiện đánh bắt thủy hải sản; nước thải sinh hoạt tập trung đã xử lý đạt tiêu chuẩn.

Người nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là hộ gia đình, đơn vị, tổ chức có nước thải thuộc đối tượng chịu phí.

Trường hợp các tổ chức, cá nhân xả nước thải vào hệ thống xử lý nước thải tập trung và trả tiền dịch vụ xử lý nước thải thì không phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Đơn vị quản lý, vận hành hệ thống thoát nước là người nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải đã tiếp nhận và xả ra môi trường (trừ trường hợp nước thải sinh hoạt tập trung do đơn vị quản lý, vận hành hệ thống thoát nước tiếp nhận và đã xử lý đạt tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quy định xả thải ra môi trường). Đối với cơ sở sản xuất công nghiệp; cơ sở sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản; hệ thống xử lý nước thải tập trung sử dụng nguồn nước từ đơn vị cung cấp nước sạch cho hoạt động sản xuất, chế biến thì phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp (không phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt) ¹.

Các văn bản pháp luật đã đặt ra hai yêu cầu trong quá trình thực hiện việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. *Thứ nhất*, phải thu đúng, thu đủ, quản lý sử dụng đúng mục đích, có hiệu quả số phí thu được để phục vụ cho công tác quản lý và cải thiện chất lượng môi trường. *Thứ hai*, các cơ sở sản xuất thuộc đối tượng phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp có trách nhiệm nộp đủ và đúng thời hạn số phí phải nộp theo thông báo của Sở Tài nguyên và Môi trường. Theo tinh thần trên, kể từ ngày 01/01/2004, các tổ chức, hộ gia đình có nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt thì phải nộp một khoản phí bảo vệ môi trường theo quy định. Cụ thể, mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

1. Điều 4, khoản 8 Điều 5 Nghị định số 154/2016/NĐ-CP.

sinh hoạt được tính theo tỷ lệ phần trăm trên giá bán của 1 mét khối nước sạch, nhưng tối đa không quá 10% của giá bán nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng. Đối với nước thải sinh hoạt thải ra từ các tổ chức, hộ gia đình tự khai thác nước để sử dụng (trừ hộ gia đình ở những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch) thì mức thu được xác định theo từng người sử dụng nước, căn cứ vào số lượng nước sử dụng bình quân của một người trong xã, phường nơi khai thác và giá cung cấp 1 mét khối nước sạch trung bình tại địa phương. Còn đối với nước thải công nghiệp thì mức thu phí được tính theo từng chất gây ô nhiễm có trong nước thải.

Như vậy, do đặc thù của nước thải sinh hoạt là tương đối giống nhau ở mọi gia đình, công sở, nên mức phí được tính theo tỷ lệ phần trăm (%) giá bán 1 mét khối nước cấp (tối đa 10%) mà hộ gia đình, công sở đó sử dụng, và do công ty cấp nước trực tiếp thu. Với nước thải công nghiệp, do mỗi loại có tính chất và mức độ nguy hiểm khác nhau, nên không thể tính đồng đều như với nước thải sinh hoạt, mà được tính theo khối lượng các chất gây ra ô nhiễm.

Chẳng hạn, với 1kg chì có trong nước thải, doanh nghiệp phải trả từ 300.000-500.000 đồng (tùy môi trường tiếp nhận chất thải); 1 kg arsen phải trả từ 600.000-1 triệu đồng, 1kg thủy ngân phải trả từ 10-20 triệu đồng. Căn cứ quy định về mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt và tình hình kinh tế - xã hội, đời sống, thu nhập của nhân dân ở địa phương, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định cụ thể mức thu phí bảo vệ môi trường

đối với nước thải sinh hoạt áp dụng cho từng địa bàn, từng loại đối tượng tại địa phương. Và căn cứ khung mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp, Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định cụ thể mức thu phí bảo vệ môi trường đối với từng chất gây ô nhiễm trong nước thải công nghiệp cho phù hợp với từng môi trường tiếp nhận nước thải, từng ngành nghề; hướng dẫn việc xác định số phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp phải nộp của đối tượng nộp phí.

Nguồn thu được từ phí bảo vệ môi trường đối với nước thải thuộc về ngân sách nhà nước và được quản lý, sử dụng như sau: để lại một phần số phí thu được cho cơ quan, đơn vị trực tiếp thu phí để trang trải chi phí cho việc thu phí; trang trải chi phí đánh giá, lấy mẫu phân tích nước thải đối với nước thải công nghiệp phục vụ cho việc thu phí hoặc điều chỉnh định mức phát thải của chất gây ô nhiễm. Phần còn lại nộp 100% vào ngân sách địa phương để sử dụng cho việc bảo vệ môi trường, đầu tư mới, nạo vét cống rãnh, duy tu, bảo dưỡng hệ thống thoát nước tại địa phương, bổ sung vốn hoạt động cho Quỹ bảo vệ môi trường của địa phương, trả nợ vay đối với các khoản vay của các dự án thoát nước thuộc nhiệm vụ chi của ngân sách địa phương.

3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Nước thải đang là một vấn đề nan giải đối với một nước đang phát triển như Việt Nam. Việc xử lý và thu phí nước thải hợp lý, trang trải được các chi phí đầu tư, vận hành và bảo dưỡng

là vấn đề bức xúc đang được bàn bạc. Chính phủ đã ban hành các quy định pháp luật cần thiết về thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải và đây là một bước tiến quan trọng trong quản lý môi trường. Tuy nhiên, việc thu phí nước thải vẫn còn gặp nhiều ách tắc, thiếu quy định chặt chẽ, công tác quản lý chưa tốt, khiến việc thu phí vẫn cứ lúng túng, khó khăn. Tác giả cuốn sách xin nêu ra một số bất cập lớn trong các quy định pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải cũng như những khó khăn, vướng mắc cơ bản trong quá trình áp dụng trên thực tế:

Thứ nhất, mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải hiện nay còn rất thấp và nguồn thu này không thể đáp ứng được các chi phí xử lý nước thải đạt tiêu chuẩn quy định. Hiện nay, chúng ta không thể quan trắc hết tất cả các cơ sở công nghiệp về lưu lượng, nồng độ nước thải để tính toán mức phí cho từng cơ sở. Việc xác định các đối tượng nộp phí hiện nay là chưa đầy đủ, chưa bao quát hết các thành phần gây ô nhiễm môi trường. Việc xác định mức phí đối với từng cơ sở theo cách tính truyền thống phụ thuộc rất nhiều vào năng lực thẩm định của các Sở Tài nguyên và Môi trường, vốn có nguồn lực con người và trang thiết bị khá hạn chế. Do đó, việc xác định chủ yếu dựa vào tờ khai của các doanh nghiệp nên số liệu khác xa so với thực tế, hoặc phải dựa trên kết quả đo lưu lượng dòng thải, trong khi phần mềm để tính toán lại không có. Do vậy, nhất thiết phải nâng mức phí nước thải công nghiệp, để mức này gần sát với chi phí xử lý nước thải. Cách thu phí cũng phải linh hoạt với từng đối tượng chứ không đánh đồng. Cụ thể, với những cơ sở có khả năng gây

ô nhiễm lớn như thuộc da, bia... nên đo và quan trắc trực tiếp để tính toán mức phí phù hợp với từng cơ sở. Với những cơ sở khác, phải ban hành định mức về các chất gây ô nhiễm trong nước thải để dựa vào đó thu phí mà không cần đo đạc.

Các kết quả nghiên cứu khoa học cho thấy mức thu phí nước thải sinh hoạt cũng cần phải được nâng lên. Phí nước thải đóng góp một phần quyết định vào vấn đề bảo vệ môi trường. Chỉ có tăng phí nước thải thì mới bảo vệ được môi trường. Chúng ta thường yêu cầu nâng cao hiệu quả của việc xử lý nhưng lại không coi trọng việc thu phí nước thải. Muốn nâng cao hiệu quả xử lý nước thải, tất yếu phải tăng kinh phí đầu tư bởi vì công nghệ xử lý nước thải rất đắt và chính vì thế phải tăng mức thu phí nước thải. Như vậy chỉ có nâng phí nước thải mới bảo vệ được môi trường¹. Thu phí nước thải phải hướng tới việc thu hồi chi phí để đủ chi trả cho chi phí quản lý, vận hành và chi phí đầu tư xây dựng công trình. Có đầu tư công nghệ xử lý nước thải tốt, môi trường mới trong sạch và bảo đảm sức khỏe cho người dân.

Thứ hai, biện pháp chế tài chưa hiệu quả. Sở dĩ tồn tại trên thực tế tình trạng có những doanh nghiệp cố tình không chịu nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là do chưa có

1. Chẳng hạn, tác giả Trịnh Thị Long trong bài viết “Phí nước thải với vấn đề bảo vệ môi trường” trong *Tuyển tập kết quả khoa học và công nghệ 2008* đã đề cập vấn đề tính toán phí nước thải bằng WASANPCC (phần mềm tính toán chi phí cho dự án cấp nước và vệ sinh môi trường của Viện quản lý và kỹ thuật môi trường Witten- Đức) trên cơ sở số liệu đầu tư hệ thống xử lý nước thải sinh hoạt ở thành phố Vũng Tàu do Công ty thoát nước tỉnh Bà Rịa-Vũng Tàu cung cấp. Kết quả tính toán cho thấy phí nước thải sinh hoạt ở mức khoảng 4.500đ/m³ thì mới đủ để trang trải các chi phí và vận hành bền vững.

các biện pháp chế tài đủ mạnh để cưỡng chế các doanh nghiệp không chịu nộp phí. Biện pháp xử phạt mạnh nhất đang áp dụng với những trường hợp cố tình không đóng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải đang được áp dụng chỉ là xử phạt hành chính. Mức phạt cao nhất cũng chỉ 1.000.000.000 đồng¹, thấp hơn mức phí mà doanh nghiệp phải nộp nên nhiều doanh nghiệp chấp nhận nộp phạt thay vì nộp phí. Thiết nghĩ, cần phải có các quy định xử phạt nghiêm minh và mang tính răn đe nặng hơn đối với các doanh nghiệp không chấp hành kê khai, đóng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải để tránh tình trạng bất hợp lý người nộp, người không như hiện nay.

Một khó khăn khác cho việc thu phí của cơ quan chức năng là hầu hết các doanh nghiệp không thực hiện khai đúng, khai đủ (về nồng độ và lưu lượng nước thải) nên số tiền thu được trước mắt chỉ là tiền tạm thu dựa trên nội dung tờ kê khai của các doanh nghiệp. Với một số chất gây ô nhiễm nặng như thủy ngân, chì, arsen do có mức phí phải nộp rất cao nên hầu như các doanh nghiệp đều từ chối không kê khai. Trong khi đó, phí nước thải sinh hoạt được tính vào hóa đơn nước hằng tháng nên người dân không thể không nộp. Vì vậy mà việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải chỉ mới thu đủ ở phí bảo vệ môi trường. Người dân không thể không nộp vì nếu không nộp thì công ty cấp nước sẽ áp dụng biện pháp chế tài rất đơn giản là ngừng cấp nước.

1. Điều 13, Điều 14 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường quy định mức phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm các quy định về xả nước thải có chứa thông số môi trường thông thường hay nguy hại vào môi trường.

Thứ ba, có sự thiếu thống nhất, bất đồng quan điểm giữa các cơ quan quản lý nhà nước về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, các công cụ phục vụ hỗ trợ công tác thu phí vẫn chưa đầy đủ. Hiện nay, các loại phí và lệ phí đều do Bộ Tài chính chủ trì soạn thảo, nhưng về lĩnh vực môi trường thì rõ ràng Bộ Tài chính không phải là cơ quan quản lý chuyên ngành và có các chuyên gia nắm vững các nguyên tắc, nguyên lý cơ bản của lĩnh vực này. Phần mềm về quản lý thu phí chưa được xây dựng. Hệ thống thông tin, quản lý, theo dõi quá trình thực hiện việc kê khai, nộp phí của doanh nghiệp ở nhiều địa phương vẫn chưa được trang bị, xây dựng.

Chính phủ đã ban hành, áp dụng biện pháp thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải trong khi những điều kiện bảo đảm cho thành công của việc áp dụng biện pháp này chưa được xem xét một cách thấu đáo. Đó là: các cơ quan quản lý môi trường chưa tiến hành thống kê ô nhiễm đối với nước thải, đồng thời hoạt động kiểm soát ô nhiễm chưa được thực hiện một cách đầy đủ do kinh phí cho hoạt động quản lý môi trường còn hạn chế; việc đánh giá, xác định năng lực của các cơ quan, tổ chức tư vấn về môi trường, chủ yếu là năng lực của các phòng thí nghiệm, quan trắc, phân tích về môi trường chưa được tiến hành.

Một trong những mục đích quan trọng của biện pháp thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải là nhằm khuyến khích các doanh nghiệp quan tâm, đẩy nhanh việc đầu tư, áp dụng các công nghệ mới, công nghệ sạch và công nghệ xử lý nước thải tại cơ sở sản xuất để từng bước cải thiện tình trạng ô nhiễm nguồn nước do nước thải gây ra. Tuy nhiên, các quy định trong văn bản quy

phạm pháp luật và văn bản hướng dẫn nghiệp vụ lại không hề phân biệt trong cách đối xử giữa hai loại đối tượng là các doanh nghiệp đã đầu tư xử lý nước thải tuân thủ tiêu chuẩn môi trường và các doanh nghiệp chưa đầu tư xử lý nước thải, hiện đang gây ô nhiễm môi trường. Trong quá trình xây dựng và đề xuất giải pháp thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, các nhà chính sách đã chủ trương xác định mức phí “hợp lý” (là mức phí mà doanh nghiệp chấp nhận được và để khởi đầu làm quen với công cụ kinh tế này). Vậy tính công bằng trong trường hợp này sẽ không còn ý nghĩa, thậm chí còn tạo ra sự mất công bằng khi áp dụng, đồng thời không nhất quán và không phục vụ được cho mục đích đã đặt ra. Như vậy là có sự bất cập của mức phí bảo vệ môi trường đối với nước thải xảy ra giữa những doanh nghiệp thực hiện tốt công tác bảo vệ môi trường và những doanh nghiệp cố tình không chấp hành. Đơn cử như những doanh nghiệp có đầu tư hệ thống xử lý nước thải thì chi phí mà họ phải trả cho việc xử lý môi trường bao gồm chi phí xử lý nước thải cộng với phí bảo vệ môi trường phải nộp sẽ cao hơn đối với những doanh nghiệp (cùng ngành nghề) không đầu tư hệ thống xử lý nước thải.

Việc hướng dẫn nghiệp vụ hiện nay chưa đáp ứng được các thách thức, khó khăn mà cơ quan quản lý môi trường ở các địa phương đang phải đương đầu, đặc biệt là vấn đề thẩm định phí trong khi chưa có thống kê ô nhiễm và định mức phát thải của các cơ sở thuộc các ngành công nghiệp theo đơn vị sản phẩm hoặc theo đầu người lao động với các công nghệ tương ứng. Mặc dù Bộ Tài nguyên và Môi trường đã hướng dẫn khởi đầu có thể tạm thu theo mức phí mà cơ sở đã kê khai, song trên thực tế

không ít cơ sở không thể kê khai vì thiếu thông tin. Từ thực tế đó, nhiều cơ quan quản lý môi trường tỉnh, thành phố đã đề xuất Bộ Tài nguyên và Môi trường sớm ban hành định mức tạm thời về phát thải theo đơn vị sản phẩm thuộc một số ngành công nghiệp, Bộ đã triển khai công tác này, nhưng đến nay vẫn chưa ban hành. Đó là chưa kể thông tư hướng dẫn tính toán khối lượng chất gây ô nhiễm có trong nước thải công nghiệp vẫn chưa được ban hành cụ thể và hợp lý.

Thứ tư, hiểu biết và nhận thức của khá nhiều doanh nghiệp (đối tượng nộp phí) còn hạn chế, quy trình thu phí quá dài dòng, rắc rối. Ý thức tuân thủ pháp luật của đối tượng nộp phí còn thấp. Nhiều doanh nghiệp né tránh, không chịu kê khai hoặc kê khai thấp hơn nhiều so với thực tế. Điều này chắc chắn đang và sẽ còn tiếp tục gây trở ngại, khó khăn cho hoạt động thu phí của cơ quan quản lý môi trường. Theo quy trình thu phí hiện nay, doanh nghiệp phải tự kê khai tình hình sản xuất - kinh doanh và nước thải của xí nghiệp, nộp cơ quan quản lý kiểm tra rà soát, sau đó mới phát thông báo nộp phí. Từ công đoạn đầu tiên đến khi doanh nghiệp nộp tiền vào kho bạc nhà nước đã mất nhiều thời gian, chưa kể các doanh nghiệp ở xa trung tâm tỉnh, thành không thể quý nào cũng đi nộp tiền đều đặn.

Việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt đối với các đối tượng hộ gia đình tự khai thác nước (trừ những nơi chưa có hệ thống cấp nước sạch) để sử dụng cũng không dễ vì phải thực hiện khảo sát, thống kê, sau đó mới có thể tính toán mức phí cho phù hợp. Đối với việc thu phí nước thải công nghiệp, như đã nói, vướng mắc lớn nhất là thông tư hướng dẫn

tính toán khối lượng các chất gây ô nhiễm chưa được ban hành cụ thể và hợp lý để giúp các Sở Tài nguyên và Môi trường thẩm định tờ khai của các doanh nghiệp. Việc thẩm định tờ khai của các doanh nghiệp chỉ dựa trên ước lượng, chưa có cơ sở khoa học, đặc biệt là các cơ sở sản xuất theo thời vụ rất khó thẩm định tờ khai. Mặt khác, các Sở Tài nguyên và Môi trường nhiều nơi còn gặp không ít khó khăn trong việc phổ biến, hướng dẫn và triển khai thực hiện Nghị định số 154/2016/NĐ-CP đến cộng đồng doanh nghiệp. Và như đã phân tích ở trên, phương pháp thu phí rườm rà, chưa xác định được lưu lượng và nồng độ các chất ô nhiễm có trong nước thải cộng với việc mức phí thải công nghiệp quá thấp làm giảm vai trò, ý nghĩa của phí bảo vệ môi trường đối với nước thải.

Ở cấp địa phương, tại hầu hết các tỉnh, thành phố trên cả nước, các Sở Tài nguyên và Môi trường phối hợp cùng với Sở Tài chính đã lập đề án triển khai thực hiện việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải theo Nghị định số 154/2016/NĐ-CP trình Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê duyệt. Sau đó, dựa trên nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng đã ban hành quyết định về việc thực hiện thu phí trên địa bàn. Sở Tài nguyên và Môi trường cũng đã phối hợp với Sở Tài chính ban hành công văn liên quan tới hướng dẫn thực hiện quyết định của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải nói chung, nước thải công nghiệp nói riêng là một trong những công cụ kinh tế

chủ yếu được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới nhằm hạn chế tình trạng ô nhiễm môi trường. Giống như các loại thuế hay phí môi trường khác, phí nước thải dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Phí nước thải đã được áp dụng từ khá lâu ở nhiều nước phát triển (từ năm 1961 ở Phần Lan, năm 1970 ở Thụy Điển, năm 1980 ở Đức) và đã mang lại những kết quả đáng ghi nhận trong việc quản lý ô nhiễm do nước thải gây ra. Phí nước thải cũng được áp dụng ở các nước đang phát triển trong thời gian gần đây: Năm 1978 ở Trung Quốc và Malaixia, năm 1996 ở Philíppin. Ở các nước ASEAN, hiện chỉ có Malaixia và Philíppin áp dụng phí nước thải trên quy mô cả nước. Thái Lan bắt đầu áp dụng ở quy mô thành phố từ 2000 và đang trong quá trình nghiên cứu nhằm áp dụng ở quy mô cả nước.

Ở Hàn Quốc, phí bảo vệ môi trường đánh vào nguồn gây ô nhiễm được Hàn Quốc áp dụng từ năm 1983 đối với chất thải khí và nước thải. Ban đầu, thu phí được áp dụng dưới dạng phạt do không thực hiện cam kết. Cơ quan môi trường của Hàn Quốc (hiện nay là Bộ Môi trường) được quyền phạt tiền các cơ sở gây ô nhiễm nếu vi phạm tiêu chuẩn môi trường và sau khi có yêu cầu phải có biện pháp xử lý nếu vẫn tiếp tục thải vượt quá tiêu chuẩn cho phép. Từ năm 1986, biện pháp này được thay thế bằng thu phí đối với phần thải vượt tiêu chuẩn. Mức phí được xác định trên cơ sở nồng độ chất gây ô nhiễm, vị trí thải ô nhiễm, thời gian vượt tiêu chuẩn cho phép và tùy thuộc vào số lần vi phạm tiêu chuẩn. Đến năm 1990, số phí này được điều chỉnh cao hơn chi phí vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm để có tác dụng khuyến khích giảm ô nhiễm.

Xingapo áp dụng phí ô nhiễm với biểu giá đánh vào nhu cầu ôxy hóa (BOD) và tổng chất rắn lơ lửng (TSS) áp dụng với tất cả các cơ sở công nghiệp. Mức phí được xác định tùy theo lượng nước thải và nồng độ các chất gây ô nhiễm. Lượng BOD và TSS cho phép được thải vào hệ thống công cộng là 400 mg/lít. Nếu cơ sở có nồng độ BOD từ 401-600 mg/lít thì phải trả số phí là 0,12\$ Singapore/m³. Nếu nồng độ BOD từ 1.601-1.800 mg/lít thì phí sẽ tăng lên là 0,84\$ Singapore/m³. Nếu nồng độ chất gây ô nhiễm nằm trong khoảng 601-1.600 mg/lít thì số phí sẽ tăng lên một cấp cho mỗi 200 mg/lít. Tuy vậy, hạn chế của chương trình này là phí được áp dụng như nhau đối với mọi cơ sở công nghiệp, không phân biệt quy mô, cơ sở mới hay cũ.

Philíppin bắt đầu thí điểm áp dụng phí nước thải cho hồ Laguna từ năm 1997. Đây là hồ chứa nước ngọt lớn nhất tại Philíppin. Lưu vực hồ bao gồm 05 tỉnh và một phần của Thủ đô Manila. Hồ cung cấp nước ngọt cho khoảng 13 triệu dân sinh sống trong khu vực và cũng là nơi tiếp nhận nước thải của khoảng 10.000 doanh nghiệp. Để giải quyết tình trạng ô nhiễm nước hồ ngày càng gia tăng, tháng 01/1997, Ban quản lý hồ Laguna đã ban hành quyết định áp dụng phí nước thải. Đầu tiên, phí nước thải được áp dụng cho các doanh nghiệp thuộc các ngành công nghiệp trọng điểm có mức thải trung bình hằng năm từ 4 tấn BOD trở lên. Từ năm 1998, hệ thống phí được mở rộng, bao gồm tất cả các doanh nghiệp thuộc địa phận hành chính của vùng hồ Laguna và có thải nước thải vào hồ. Các doanh nghiệp này bao gồm các doanh nghiệp sản xuất, thương mại, các doanh nghiệp công nông nghiệp, các

cụm dân cư và các hộ gia đình. Phí gồm 02 phần: Phí cố định và phí biến đổi. Phí cố định phụ thuộc vào lượng nước thải và số lượng mẫu cần lấy để quan trắc hiện trạng môi trường của doanh nghiệp. Các doanh nghiệp càng thải nhiều nước thải thì số lượng mẫu cần lấy để quan trắc càng nhiều và mức phí cố định phải nộp càng cao. Phí biến đổi dựa trên lượng phát thải của BOD hoặc TSS, tùy từng loại hình sản xuất. Đối với các cơ sở chế biến thực phẩm, thuộc da, giết mổ, chăn nuôi, thủy sản, mía đường, sản xuất giấy thì tính theo BOD. Đối với các cơ sở sản xuất xi măng, phân hóa học, sản xuất kim loại, khai khoáng thì tính theo TSS. Mức phí biến đổi tùy thuộc vào nồng độ chất thải trong nước thải. Nếu nồng độ chất ô nhiễm (TSS hoặc BOD) nhỏ hơn 50mg/l thì mức phí là 5 Peso/kg. Nếu nồng độ chất ô nhiễm lớn hơn 50mg/l thì mức phí là 30 Peso/kg chất ô nhiễm thải ra. Trên cơ sở thành công của giai đoạn thử nghiệm tại hồ Laguna, Chính phủ Philippin đã cho nhân rộng việc áp dụng thu phí nước thải trong phạm vi cả nước từ năm 2003. Tuy nhiên, việc thu phí trong giai đoạn này có một số điều chỉnh nhằm tăng hiệu quả của phí. *Thứ nhất*, phần phí cố định phụ thuộc lượng nước thải và việc có chứa kim loại nặng hay không. *Thứ hai*, phần phí biến đổi áp dụng đồng loạt 5.000 Peso/tấn với tất cả các đơn vị ô nhiễm chứ không phân biệt đơn vị ô nhiễm vượt tiêu chuẩn và dưới tiêu chuẩn¹.

1. Xem thêm: Đỗ Nam Thắng: “Kinh nghiệm quốc tế về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp và đề xuất định hướng cho Việt Nam”, Tạp chí *Môi trường*, số 7, 2010.

Ở Trung Quốc, phí nước thải được quy định trong Điều 18 Luật Bảo vệ môi trường năm 1979. Trong những năm 1979 - 1981, phí ô nhiễm được áp dụng trên cơ sở thử nghiệm ở 27 tỉnh/thành phố, dưới sự giám sát trực tiếp của Chính phủ. Từ năm 1982 việc thực hiện được áp dụng trên toàn quốc. Trước năm 2003, tất cả các thông số ô nhiễm trong nước thải đều được đo kiểm. Sau đó, các thông số ô nhiễm được xếp theo thứ tự từ mức ô nhiễm cao nhất xuống thấp nhất. Việc tính phí dựa trên thông số có mức ô nhiễm cao nhất. Với thông số có mức ô nhiễm cao nhất này, phí được tính dựa trên phần nồng độ vượt quá tiêu chuẩn. Ví dụ nếu như tiêu chuẩn cho phép là 50 mg/l và nồng độ của chất ô nhiễm là 70mg/l thì chỉ tính phí đối với phần 20 mg/l vượt tiêu chuẩn. Tuy nhiên, việc tính phí nói trên đã bộc lộ một số bất cập. *Thứ nhất*, việc chỉ dựa vào nồng độ của chất ô nhiễm đã khiến các doanh nghiệp đối phó bằng cách pha loãng nước thải. *Thứ hai*, việc chỉ tính phí dựa trên phần nồng độ vượt quá tiêu chuẩn cũng khiến doanh nghiệp chỉ đối phó sao cho nồng độ chất ô nhiễm đạt tiêu chuẩn chứ không khuyến khích doanh nghiệp đầu tư xử lý để hạn chế ô nhiễm trong điều kiện tối đa có thể được. Hơn nữa, việc chỉ tính phí đối với thông số ô nhiễm có mức vượt tiêu chuẩn cao nhất không tạo động lực để doanh nghiệp hạn chế ô nhiễm với các thông số khác. Để khắc phục những bất cập này, năm 2003, hệ thống tính phí nước thải của Trung Quốc đã có một số thay đổi: việc tính phí được dựa trên tải lượng chứ không chỉ dựa trên nồng độ; phí được tính với tất cả các đơn vị ô nhiễm (cả đơn vị trên và dưới tiêu chuẩn cho phép); phí được tính với hơn 100 thông số ô nhiễm trong nước thải. Các tiêu chuẩn do Bộ

Môi trường quy định thay đổi tùy thuộc vào từng ngành công nghiệp và mức phí thay đổi tùy theo loại chất gây ô nhiễm. Ngoài ra, các địa phương có thể đưa ra các tiêu chuẩn chặt chẽ hơn tiêu chuẩn quốc gia và có thể đưa ra mức phí cao hơn mức phí do Bộ Môi trường quy định.

IV. THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THÔNG QUA PHÁP LUẬT VỀ BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG GÂY RA

1. Khái niệm về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra

Tình hình vi phạm pháp luật môi trường ở nước ta diễn biến phức tạp, xảy ra trên nhiều lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội và ở hầu hết các địa bàn. Những hoạt động vi phạm pháp luật môi trường không chỉ tác động xấu đến môi sinh, môi trường và sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước mà hơn hết là nó gây ra những hậu quả trực tiếp và lâu dài đến đời sống vật chất lẫn tinh thần của con người. Để thực hiện tốt công tác phòng ngừa và xử lý vi phạm pháp luật môi trường, bên cạnh việc nghiêm khắc xử lý hành chính và hình sự đối với các hành vi vi phạm pháp luật môi trường, không thể không tăng cường giải quyết trách nhiệm bồi thường thiệt hại đối với các chủ thể gây ô nhiễm môi trường. Bởi, một khi vấn đề bồi thường thiệt hại được giải quyết triệt để thì nó không chỉ góp phần làm tăng tính nghiêm khắc của chế tài xử lý vi phạm pháp luật môi trường nói chung, qua đó có tác dụng răn đe đối với các chủ thể gây ô nhiễm; mà còn nhằm khắc phục phần nào

những thiệt hại mà người dân phải gánh chịu từ hành vi gây ô nhiễm môi trường. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường của các chủ thể đã được pháp luật Việt Nam thừa nhận và quy định, đáp ứng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường đóng một vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể bị thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường gây ra. Phương thức yêu cầu người khác phải bồi thường thiệt hại về tài sản, tính mạng, sức khỏe, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể liên quan, với những đặc điểm riêng, có vai trò to lớn và được coi là có hiệu quả thiết thực nhất vì nó khôi phục lại tình trạng ban đầu về mặt vật chất cho chủ thể bị thiệt hại.

Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định tại Điều 624 về bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường như một dạng của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng¹. Bộ luật Dân sự năm 2015 tiếp tục đề cập tại Điều 602 với cách hiểu tương tự². Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 quy định: *“tổ chức, cá nhân gây tổn hại môi trường do hoạt động của mình phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật”*³. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 phân chia thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái

1. Điều 624 Bộ luật Dân sự năm 2005 quy định: *“Cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi”*.

2. Điều 602 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: *“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”*.

3. Điều 7 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993.

môi trường bao gồm hai loại thiệt hại: suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường và 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 ra¹.

Môi trường được xem là một loại hàng hóa đặc biệt và là tài sản rất có giá trị, nó được xác định bởi các giá trị khoa học, kinh tế và môi sinh. Do đó, bất kỳ một hành vi nào gây hại đến môi trường cũng đồng nghĩa với việc gây hại đến các giá trị nêu trên. Nếu xem xét một cách chặt chẽ, tác hại gây ra đối với môi trường tự nhiên không khác gì tác hại gây ra đối với con người hay với tài sản của con người, chính vì vậy, khi môi trường bị xâm hại, chất lượng môi trường bị suy giảm thì cũng cần phải được bồi thường một cách thỏa đáng và người gây thiệt hại phải có trách nhiệm bồi thường những tổn thất gây ra đối với môi trường.

Khi môi trường là nguồn cung cấp các giá trị kinh tế to lớn cho con người cũng có nghĩa rằng nó được xem là hàng hóa, một loại hàng hóa đặc biệt được sở hữu bởi cả cộng đồng. Và với quy luật của nền kinh tế thị trường thì đòi hỏi các chủ thể khi khai thác, sử dụng môi trường phải có nghĩa vụ “trả tiền” cho hành vi của mình, cho những lợi ích đã đạt được. Từ đó, việc xác định đúng số tiền phải trả cho hành vi gây thiệt hại về môi trường góp phần thực hiện tốt nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Pháp luật quy định các mức bồi thường sao cho tương xứng

1. Điều 130 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, Điều 163 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

với những thiệt hại mà các chủ thể vi phạm đã gây ra, qua đó có tác dụng rất lớn trong việc ngăn chặn hành vi xâm phạm môi trường khi các chủ thể có sự so sánh giữa những khoản lợi ích mà họ được hưởng và mức bồi thường thiệt hại mà họ phải chi trả khi gây ra thiệt hại. Ý nghĩa của bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra bao gồm:

Một là, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là cơ sở pháp lý quan trọng để bảo vệ quyền và lợi ích của các chủ thể bị thiệt hại. Khi môi trường bị xâm phạm thì cũng chính là lúc mà những lợi ích vật chất lẫn tinh thần của tổ chức, cá nhân bị tổn hại nghiêm trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của họ, đe dọa sự sống lẫn khả năng kinh tế của các gia đình. Thực tế đó đòi hỏi phải có cơ chế thích hợp để có thể bù đắp lại những thiệt hại mà người dân đã gánh chịu và chế định bồi thường thiệt hại đã thực hiện được điều đó. Bồi thường thiệt hại yêu cầu các chủ thể gây hại phải thực hiện nghiêm túc trách nhiệm bồi hoàn những thiệt hại mà mình đã gây ra cho môi trường và tính mạng, sức khỏe, tài sản cũng như những lợi ích hợp pháp khác của chủ thể bị thiệt hại. Qua đó, giúp cho chủ thể bị thiệt hại có thể khôi phục, bù đắp được phần nào tổn thất do môi trường bị xâm phạm gây ra, nhằm bảo đảm được một cuộc sống ổn định và mang lại sự ấm no, bình yên cho chính bản thân cũng như gia đình họ.

Chẳng hạn, các sự cố tràn dầu xảy ra gây ô nhiễm nặng cho các dòng sông lớn dẫn đến tình trạng cá, tôm chết hàng loạt và đã ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn sống chính cũng như đe dọa trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe của cư dân vùng

ven biển. Thông qua chế định bồi thường thiệt hại, người dân có thể quy kết trách nhiệm bồi thường thiệt hại cho các chủ tàu nhằm bù đắp lại những thiệt hại do sự cố tràn dầu gây ra. Từ đó, chế định bồi thường thiệt hại về môi trường có ý nghĩa thiết thực trong việc bảo vệ đời sống, tính mạng, sức khỏe và là cơ sở vững chắc để công dân thực hiện tốt các quyền cơ bản của mình. Do vậy, cần phải tăng cường hoạt động phổ biến pháp luật liên quan đến vấn đề bồi thường thiệt hại môi trường sâu rộng trong Nhân dân để người dân có thể nhận thức và chủ động bảo vệ quyền, lợi ích của mình khi bị xâm phạm. Đồng thời, đòi hỏi Nhà nước cần phải có cơ chế thích hợp và hiệu quả để bảo đảm cho người dân có khả năng thực hiện tốt các quyền công dân của mình, nhất là quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường.

Hai là, bồi thường thiệt hại về môi trường là một công cụ hữu hiệu nhằm ngăn chặn hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Trong điều kiện các chế tài xử phạt vi phạm pháp luật môi trường còn nhiều bất cập với mức xử phạt vi phạm hành chính theo luật định còn quá thấp so với khoản lợi nhuận mà các chủ thể đạt được từ việc xâm phạm môi trường; các quy định xử lý hình sự trong lĩnh vực môi trường thiếu tính khả thi đã làm cho số vụ việc vi phạm pháp luật môi trường bị xử lý hình sự còn hạn chế thì chế định bồi thường thiệt hại về môi trường có ý nghĩa quan trọng hơn bao giờ hết. Bởi, trách nhiệm bồi thường thiệt hại được đặt ra không căn cứ trên một mức giới hạn bồi thường nào cả, mà theo đó, chủ thể gây ra thiệt hại bao nhiêu thì cũng phải có trách nhiệm bồi thường

tương đương với giá trị đó bấy nhiêu. Như vậy, đây có thể được xem là quy định nghiêm khắc đối với chủ thể vi phạm, vì mục đích cuối cùng và cũng là mục đích quan trọng nhất thúc đẩy các chủ thể thực hiện hành vi xâm phạm môi trường là lợi ích vật chất, trong khi đó, với đặc trưng của chế định bồi thường thiệt hại thì rõ ràng con số lợi nhuận mà các chủ thể gây thiệt hại nhận được trong trường hợp này bằng không và thậm chí còn có giá trị âm khi họ phải có nghĩa vụ bồi hoàn lại toàn bộ những tổn thất mà mình đã gây ra. Mặt khác, khi đối diện với trách nhiệm bồi thường thiệt hại thì cũng là lúc mà các chủ thể (nhất là các chủ thể sản xuất - kinh doanh) phải gánh chịu những thiệt hại về uy tín doanh nghiệp cũng như danh tiếng sản phẩm, và thậm chí sản phẩm của họ còn đứng trước nguy cơ bị người dân “tẩy chay”. Hơn nữa, họ còn phải mất không ít thời gian, tiền bạc khi tham gia giải quyết các tranh chấp có liên quan. Và từ những so sánh vật chất ấy, những tác động tài chính mà trách nhiệm bồi thường thiệt hại mang lại đã tạo ra khả năng rất lớn trong việc răn đe, ngăn chặn các chủ thể vi phạm pháp luật môi trường và định hướng hành vi, thái độ ứng xử của họ mang tính tích cực hơn, thân thiện hơn đối với môi trường xung quanh.

Ba là, chế định bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường góp phần bảo đảm công bằng xã hội. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phân phối thu nhập và phúc lợi về cơ bản được tiến hành theo năng lực thị trường với phương châm “làm theo năng lực, hưởng theo lao động”. Tuy nhiên, bản thân thị trường không có khả năng giải quyết

bất công xã hội và những vấn đề về ô nhiễm môi trường. Vì vậy, Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý xã hội cần can thiệp để điều hòa các lợi ích, giữ vững ổn định xã hội. Và chế định bồi thường thiệt hại về môi trường là một trong những công cụ quản lý nhà nước không thể thiếu trong việc thực hiện mục tiêu bảo đảm công bằng xã hội. Với trách nhiệm bồi thường thiệt hại, chủ thể gây thiệt hại buộc phải có nghĩa vụ bù đắp, khôi phục lại những thiệt hại đã gây ra. Điều đó có nghĩa rằng, để thực hiện trách nhiệm bồi thường thiệt hại, đòi hỏi chủ thể gây thiệt hại phải lấy nguồn tài chính của mình ra để bồi hoàn lại những thiệt hại mà các chủ thể bị thiệt hại phải gánh chịu. Qua đó, hoàn trả lại sự công bằng về lợi ích giữa các bên chủ thể, bảo đảm phân phối thu nhập cũng như phúc lợi một cách tương xứng trong xã hội. Mặt khác, bồi thường thiệt hại cũng bao hàm cả việc yêu cầu các chủ thể gây thiệt hại bù đắp những tổn thất mà môi trường đã bị ảnh hưởng từ hành vi xâm phạm, qua đó hoàn trả lại môi trường sống trong lành cũng như cuộc sống ấm no, ổn định cho người dân. Đây chính là sự bảo đảm công bằng trong khả năng hưởng thụ những lợi ích có được từ môi trường giữa các chủ thể trong xã hội, cụ thể là giữa người dân ở khu vực bị ô nhiễm và người dân ở khu vực có môi trường trong sạch. Ngoài ra, chế định bồi thường thiệt hại cũng tạo ra sự công bằng giữa các chủ thể sản xuất - kinh doanh trên thương trường với nhau, bởi, nó sẽ tạo ra sự cân bằng về lợi ích giữa nhóm chủ thể đã bỏ chi phí ra để thực hiện tốt các cam kết bảo vệ môi trường (như đầu tư cho hệ thống xử lý nước thải...) và nhóm chủ thể thu lợi ích từ hành vi xâm phạm môi trường (thông qua việc quy định “mức bồi thường luôn tương xứng với

thiệt hại xảy ra”, thì các chủ thể này gần như không thu được lợi ích nào từ hành vi vi phạm pháp luật môi trường).

Cuối cùng, bồi thường thiệt hại về môi trường có ý nghĩa thiết thực trong việc nâng cao nhận thức của công dân đối với các vấn đề môi trường. Một khi công tác giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường được thực hiện có hiệu quả, người dân sẽ có những nhận thức sâu sắc và có những cơ sở pháp lý lẫn cơ sở thực tiễn vững chắc để thực hiện quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường của mình hơn. Khi đó, tất yếu họ sẽ quan tâm đến chất lượng môi trường xung quanh nhiều hơn, xem môi trường mà mình đang sinh sống hiện ở trong tình trạng thế nào, có ảnh hưởng đến đời sống của mình hay không, để có những hành động bảo vệ quyền và lợi ích bản thân một cách kịp thời. Hơn thế, khi trách nhiệm bồi thường thiệt hại tác động mạnh mẽ đến khả năng tài chính của các chủ thể sản xuất - kinh doanh thì lẽ dĩ nhiên, trong hoạt động của mình họ sẽ phải quan tâm đến vấn đề bảo vệ môi trường hơn để không phải gánh chịu những chế tài nghiêm khắc cũng như tránh những thiệt hại đáng tiếc sẽ xảy ra trong hoạt động sản xuất - kinh doanh của mình. Do đó, dù đứng ở góc độ chủ thể gây thiệt hại hay chủ thể bị thiệt hại, thì chế định bồi thường thiệt hại đều làm cho họ có sự quan tâm nhất định đến các vấn đề về môi trường trong xã hội. Để đạt được ý nghĩa trên thì một lần nữa yêu cầu công tác giải quyết bồi thường thiệt hại về môi trường phải được phát huy đầy đủ tác dụng và đúng bản chất của nó. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào nhận thức và khả năng quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường của các cá nhân, cơ quan có thẩm quyền.

2. Nội dung pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra

Hiện nay, chưa có định nghĩa chính thống về khái niệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra. Căn cứ vào các quy định pháp luật hiện hành về vấn đề này, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường có thể được hiểu là một quan hệ pháp luật dân sự, theo đó người gây ra thiệt hại trong những điều kiện mà pháp luật quy định, phải có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường mà họ đã gây ra. Trong quan hệ này, bên bị thiệt hại được coi là chủ thể có quyền yêu cầu bên gây thiệt hại phải bồi thường những thiệt hại đã xảy ra. Quan hệ pháp luật trong lĩnh vực môi trường có thể phát sinh giữa các chủ thể mà không cần đến các cơ sở pháp lý làm tiền đề (như quan hệ hợp đồng hay quan hệ công vụ), hay nói cách khác, nó phát sinh dưới sự tác động trực tiếp của các quy phạm pháp luật mà không cần có sự thỏa thuận trước của các chủ thể.

2.1. Về điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường

Với cách hiểu là một dạng của bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, điều kiện phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra cũng bao gồm: *có hành vi gây thiệt hại là hành vi vi phạm pháp luật môi trường, có thiệt hại xảy ra, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ô nhiễm môi*

trường với thiệt hại xảy ra và có lỗi của chủ thể gây thiệt hại¹. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra có những đặc trưng riêng so với các loại bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng còn lại.

Thứ nhất, có hành vi gây thiệt hại là hành vi vi phạm pháp luật môi trường

Hành vi vi phạm pháp luật môi trường là hành vi gây ô nhiễm môi trường (hành vi tác động đến các yếu tố của môi trường và gây ô nhiễm các yếu tố đó, làm tổn hại đến các yếu tố của môi trường dẫn đến thiệt hại về tài sản, sức khỏe, tính mạng của người khác. Những đặc điểm của hành vi gây ô nhiễm môi trường trong bồi thường thiệt hại môi trường bao gồm:

Một là, hành vi gây ô nhiễm môi trường có thể được thể hiện dưới dạng hành động hoặc không hành động. Khi hành vi hành động hoặc không hành động này gây ra những tác động đến thành phần môi trường với mức độ thường xuyên, nhanh hơn khả năng “tự làm sạch” của môi trường thì mới xâm hại đến con người và sinh vật. Chẳng hạn, hành vi xả thải ra môi trường không qua xử lý của các chủ thể sản xuất - kinh doanh đã tác động tiêu cực đến môi trường khi các chất thải độc hại được loại thải ra một cách thường xuyên và có nồng độ độc hại vượt quá khả năng “tự làm sạch” của các môi trường nước ven

1. Tuy nhiên, yếu tố lỗi sẽ không ảnh hưởng tới mức độ và trách nhiệm bồi thường. Người gây thiệt hại dù có lỗi cố ý hay có lỗi vô ý khi gây thiệt hại cho người khác thì người đó cũng phải bồi thường toàn bộ thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường, và không vì người gây thiệt hại có lỗi vô ý hoặc cố ý trong khi gây thiệt hại mà mức bồi thường tăng hay giảm tương ứng.

sông. Qua đó đã gây ra thiệt hại cho người dân và các sinh vật dưới nước.

Hai là, việc xác định “tính trái pháp luật” của hành vi dựa trên nguyên tắc và cơ sở pháp lý do pháp luật quy định trước, các bên không biết và cũng không thể có sự thỏa thuận về vấn đề này. Cũng như trong trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, đối với chế định bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, pháp luật cũng quy định những nghĩa vụ cụ thể đòi hỏi các chủ thể phải tuân thủ một cách nghiêm chỉnh, nếu chủ thể nào vi phạm nghĩa vụ của mình thì cũng đồng nghĩa với việc chủ thể đó đã có hành vi vi phạm pháp luật môi trường. Ví dụ, khoản 2 Điều 35 Luật Bảo vệ môi trường 2005 quy định, tổ chức, cá nhân trong hoạt động sản xuất, kinh doanh có trách nhiệm “thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường nêu trong báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt, bản cam kết bảo vệ môi trường đã đăng ký và tiêu chuẩn môi trường”. Tuy nhiên, trong hoạt động sản xuất - kinh doanh của mình, Công ty T đã đem chất thải chưa qua xử lý xả thẳng ra môi trường làm cho môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng và gây thiệt hại cho người dân. Như vậy, trong trường hợp này, Công ty T đã có hành vi vi phạm nghĩa vụ bảo vệ môi trường mà pháp luật đã quy định, hay nói cách khác, Công ty T đã thực hiện hành vi trái pháp luật - một trong số những điều kiện làm phát sinh trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường.

Ba là, hành vi gây ô nhiễm môi trường thường gắn với các quy định về nhóm các tiêu chuẩn, quy chuẩn chung về môi trường do Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ quản lý

chuyên ngành ban hành. Tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường vừa là công cụ kỹ thuật, vừa là công cụ pháp lý giúp nhà nước quản lý môi trường. Đồng thời, tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường còn có ý nghĩa đối với cá nhân, tổ chức khi giúp họ nhận biết mình được sống trong điều kiện môi trường như thế nào, được phép tác động đến môi trường ở mức độ nào, từ đó, người dân có thể chủ động bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi môi trường tự nhiên bị xâm phạm.

Thứ hai, có thiệt hại xảy ra

Thiệt hại xảy ra là một trong những điều kiện tiên đề để xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại nói chung và bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường nói riêng. Bởi, mục đích của việc áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại là khắc phục tình trạng tổn thất cho người bị thiệt hại và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Vì thế, nếu không có thiệt hại thì không thể đặt ra vấn đề bồi thường cho dù có những điều kiện khác như có hành vi trái pháp luật, có lỗi... Theo quy định tại Điều 163 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, thiệt hại trong lĩnh vực môi trường bao gồm hai loại: i) Thiệt hại đối với môi trường tự nhiên, đó là sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, trong đó, chức năng, tính hữu ích của môi trường là tổng hợp những tính năng vốn có của môi trường mà những tính năng này có thể tạo những điều kiện thuận lợi, có ích cho sự tồn tại và phát triển của sinh vật; và ii) Thiệt hại về sức khỏe, tính mạng 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.

Những thiệt hại này tuy không phải là các giá trị vật chất nhất định nhưng khi tiến hành bồi thường, chúng được quy ra một số tiền cụ thể dựa trên những căn cứ xác định thiệt hại do pháp luật quy định.

So với thiệt hại trong lĩnh vực dân sự nói chung, thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra có những đặc trưng riêng:

Chủ thể bị thiệt hại do hành vi xâm phạm môi trường gây ra có số lượng và phạm vi ảnh hưởng rộng lớn. Hành vi gây ô nhiễm môi trường không những đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu chính thức của nguồn tài nguyên thiên nhiên quốc gia, mà nó còn gây ra những hậu quả gián tiếp đến tính mạng, sức khỏe, tài sản và làm đảo lộn toàn bộ đời sống của các cá nhân, tổ chức cũng như cả cộng đồng dân cư. Chẳng hạn, hành vi xả trực tiếp chất thải độc hại ra sông đã làm cho nước sông bị ô nhiễm dẫn đến tình trạng thủy sản chết hàng loạt không chỉ gây thiệt hại cho nguồn tài nguyên thiên nhiên mà còn gây ra không ít tổn thất cho các những người dân nuôi trồng thủy sản cũng như các chủ thể đánh bắt thủy sản ven bờ khi số lượng cá, tôm ngày càng suy giảm.

Thiệt hại do môi trường bị ô nhiễm không chỉ là những thiệt hại về mặt thực tế mà còn bao gồm những nguy cơ tiềm ẩn về lâu dài. Điều đó có nghĩa rằng, thiệt hại do môi trường bị phá vỡ do nhiễm bẩn, nhiễm độc không chỉ là những thiệt hại xác định được ngay sau khi có hành vi xâm phạm môi trường, mà còn là những thiệt hại đang và sẽ diễn ra theo phản ứng dây chuyền, theo sự vận động của môi trường tự nhiên mà con người không thể xác định được một cách đầy đủ và chính xác.

Đây chính là căn cứ để phân biệt hành vi gây thiệt hại môi trường và các hành vi gây thiệt hại khác. Đối với các hành vi gây thiệt hại khác, thời điểm hành vi chấm dứt trên thực tế cũng chính là thời điểm thiệt hại được xác định một cách rõ ràng và cụ thể. Trong khi đó, hành vi gây ô nhiễm môi trường có thể đã bị chấm dứt hoàn toàn nhưng hậu quả của hành vi đó vẫn tiếp diễn và có khả năng tiếp tục gây ra thiệt hại cho người khác.

Thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra có thể mang tính quốc tế. Tự thân môi trường là tổng hợp các yếu tố sinh vật và không sinh vật tạo thành một lực lượng vật chất và phi vật chất tồn tại, vận động theo quy luật khách quan gắn với đời sống tự nhiên và xã hội của con người, đồng thời là nhân tố thúc đẩy và kiểm chế sự phát triển đời sống mọi mặt. Thành phần môi trường tồn tại trong phạm vi không giới hạn và chúng có mối liên hệ gắn bó với nhau thành một thể thống nhất. Do vậy, một hành vi xâm phạm môi trường được thực hiện tại một quốc gia nhưng vẫn có thể làm phát sinh thiệt hại môi trường cho các quốc gia, các khu vực lân cận khác.

Thứ ba, có mối quan hệ nhân quả giữa hành vi gây ô nhiễm môi trường với thiệt hại xảy ra. Mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại xảy ra và hành vi trái pháp luật có nghĩa là thiệt hại xảy ra phải là kết quả tất yếu của hành vi trái pháp luật và ngược lại, hành vi trái pháp luật là nguyên nhân gây ra thiệt hại. Theo ý nghĩa này thì người gây thiệt hại cho môi trường phải chịu trách nhiệm dân sự chỉ khi những thiệt hại về môi trường xảy ra là kết quả của chính hành vi trái pháp luật của

người đó. Tức là hành vi trái pháp luật của người gây thiệt hại phải là nguyên nhân gây ra thiệt hại cho người bị thiệt hại. Vì vậy, mối quan hệ nhân quả đóng vai trò quan trọng trong việc quy kết trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường đối với các chủ thể gây thiệt hại.

Trong lĩnh vực môi trường, để xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi xâm phạm môi trường và thiệt hại xảy ra, yêu cầu chúng ta khi thực hiện việc xác định thiệt hại môi trường cần phải đặt trong sự kết hợp chặt chẽ giữa hành vi gây ô nhiễm môi trường và thiệt hại xảy ra. Tuy nhiên, trên thực tế, việc xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi xâm phạm môi trường và thiệt hại môi trường xảy ra là rất khó khăn, phức tạp. Điều này một phần xuất phát từ sự hạn chế của chính sách pháp luật, cũng như trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ chuyên môn trong lĩnh vực khoa học môi trường nói chung và hoạt động xác định thiệt hại môi trường nói riêng. Mặt khác, phần lớn nguyên nhân xuất phát từ đặc trưng của thiệt hại môi trường là chúng thường mang tính tiềm ẩn, phát sinh và ảnh hưởng trong khoảng thời gian lâu dài và phạm vi không gian rộng lớn, nên việc xác định nguyên nhân gây ra thiệt hại là rất khó. Chẳng hạn, trường hợp sức khỏe của một người bị suy giảm, đó có thể là do nguyên nhân chủ quan từ chính người đó (như ăn uống không hợp vệ sinh, hoặc thể trạng yếu...) chứ không chỉ do môi trường ô nhiễm gây ra, và trong trường hợp này, việc xác định mối quan hệ nhân quả để quy trách nhiệm bồi thường cũng không phải là chuyện đơn giản.

Thứ tư, có lỗi của chủ thể gây thiệt hại. Trước đây, trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng chỉ đặt ra khi có điều kiện lỗi. Theo đó, chỉ khi nào một người do lỗi của mình mà gây thiệt hại, xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp của người khác thì mới phải bồi thường. Tuy nhiên, khuynh hướng xác định trách nhiệm bồi thường dựa trên ý niệm lỗi nhiều khi không bảo đảm được một cách hiệu quả quyền lợi cho nạn nhân trong khi việc bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại là một đòi hỏi cấp thiết và chính đáng. Thực tế cho thấy, ngày càng gia tăng các thiệt hại mang tính khách quan nằm ngoài sự chi phối, điều khiển của con người cùng với sự phát triển của công nghiệp hóa, cơ giới hóa, đe dọa tới sự an toàn về tính mạng, sức khỏe, tài sản của con người. Nếu trong mọi trường hợp xảy ra thiệt hại đều buộc người bị hại dẫn chứng lỗi thì không khác gì gián tiếp bác bỏ quyền đòi bồi thường thiệt hại của nạn nhân. Do đó, để bảo đảm công bằng xã hội, bảo vệ các chủ thể bị thiệt hại, có quan điểm cho rằng trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong một số trường hợp có thể phát sinh mà không cần điều kiện lỗi.

Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra là một trong những trường hợp đặc biệt. Điều 624, Điều 602 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định: “*Cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi*”, “*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*”. Nói

cách khác, đây “là một dạng bồi thường thiệt hại không cần xác định lỗi của chủ thể gây thiệt hại”¹. Thực tế cho thấy, quy định này có ý nghĩa rất lớn đối với việc giải quyết trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường trong các sự cố tràn dầu từ các phương tiện giao thông đường thủy xảy ra trong thời gian qua đã làm ô nhiễm môi trường với diện rất rộng, gây nhiều thiệt hại cho Nhân dân, tổ chức ở khu vực xung quanh. Trong trường hợp như vậy, người bị thiệt hại có quyền yêu cầu đòi bồi thường mà không cần phải dẫn chứng lỗi cụ thể của bên gây thiệt hại. Theo đó, họ chỉ cần dẫn chứng sự thiệt hại thực tế đúng là kết quả (hậu quả) của chính hành vi do phía bên kia đã gây ra.

Ngoài ra, theo nguyên tắc chung của trách nhiệm dân sự ngoài hợp đồng, thì trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại môi trường, hình thức lỗi sẽ không ảnh hưởng tới mức độ và trách nhiệm bồi thường của người đó. Người gây thiệt hại dù có lỗi cố ý hay có lỗi vô ý khi gây thiệt hại cho người khác cũng phải bồi thường toàn bộ thiệt hại do hành vi của mình gây ra và không vì người gây thiệt hại có lỗi vô ý hoặc cố ý trong khi gây thiệt hại mà mức bồi thường tăng hay giảm tương ứng.

2.2. Về hậu quả

Cũng như các loại trách nhiệm bồi thường thiệt hại thông thường khác, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường luôn mang đến một hậu quả bất lợi về tài sản cho người gây thiệt hại. Bởi lẽ, khi một người tác động vào môi trường và gây ra tổn thất cho người khác thì tổn

1. Hoàng Thế Liên (chủ biên): *Bình luận khoa học Bộ luật Dân sự năm 2005*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2013, t. II, tr. 791.

thất đó phải có thể tính toán được hoặc luôn được pháp luật quy định là một đại lượng vật chất nhất định để có thể quy ra trách nhiệm bồi thường sao cho tương ứng với mức thiệt hại đã phát sinh. Do đó, những thiệt hại về tính mạng, sức khỏe do ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường gây ra mặc dù không thể tính toán được nhưng cũng sẽ được xác định theo quy định của pháp luật để bù đắp lại tổn thất cho người bị thiệt hại. Và cũng chính vì vậy, thực hiện trách nhiệm bồi thường trong trường hợp này sẽ giúp khôi phục lại thiệt hại cho người bị thiệt hại, qua đó bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp cho các chủ thể, trong đó có “quyền được sống trong môi trường trong lành” - một quyền năng quan trọng được pháp luật môi trường thừa nhận rộng rãi.

2.3. Về mức bồi thường

Cùng với bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường về nguyên tắc là người gây thiệt hại phải bồi thường toàn bộ thiệt hại xảy ra. Thiệt hại chỉ có thể được giảm trong trường hợp đặc biệt đó là người gây thiệt hại có lỗi vô ý và thiệt hại xảy ra quá lớn so với khả năng kinh tế trước mắt và lâu dài của họ. Theo đó, các loại thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra không chỉ là thiệt hại về tính mạng, sức khỏe và tài sản của tổ chức, cá nhân mà còn bao gồm những thiệt hại xảy ra đối với môi trường tự nhiên. Tuy nhiên, mức thiệt hại này trên thực tế rất khó xác định đầy đủ và do những hạn chế pháp lý về các căn cứ để xác định thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra nên hầu như trong các vụ việc ô nhiễm môi trường vừa qua cho thấy các chủ thể gây hại

chỉ bồi thường một phần thiệt hại so với những tổn thất xảy ra trên thực tế.

Tóm lại, với tính chất là một dạng của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường vừa mang những đặc điểm cơ bản của trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nói chung, vừa thể hiện được những nét đặc trưng vốn có của mình liên quan đến yếu tố môi trường tự nhiên. Những đặc điểm của chế định bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường như đã phân tích là những cơ sở quan trọng giúp hiểu rõ hơn bản chất của chế định và có khả năng phân biệt chế định đó với các chế định khác có liên quan đến hành vi vi phạm pháp luật môi trường.

3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra

Thứ nhất, về quyền khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra

Hiện nay, giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra được thực hiện thông qua phương thức tự thỏa thuận của các bên, trọng tài hoặc khởi kiện tại Tòa án. Trong đó, khởi kiện tại Tòa án là phương thức giải quyết tranh chấp được hình thành từ lâu đời trong thực tiễn tố tụng dân sự. Ở Việt Nam cũng vậy, cùng với xu thế phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, khi các tranh chấp dân sự phát sinh với số lượng ngày càng lớn thì Tòa án là sự lựa chọn phổ biến trong việc giải quyết tranh chấp giữa các bên. Với quy trình tố tụng chặt chẽ cùng một bộ máy cưỡng chế

thi hành và trên hết, Tòa án là một cơ quan công quyền đại diện cho Nhà nước, nên phương thức khởi kiện luôn được các bên tranh chấp ưu tiên hàng đầu khi việc thương lượng, thỏa thuận không đạt kết quả như mong muốn. Tuy nhiên, khác với các tranh chấp dân sự thông thường khác, trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại về môi trường, việc khởi kiện tại Tòa án được các bên tranh chấp hết sức e ngại, nhất là đối với đông đảo người dân bị thiệt hại do môi trường bị ô nhiễm, suy thoái.

Khởi kiện là quyền của công dân được pháp luật tôn trọng và bảo vệ. Tuy nhiên, một số quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục tố tụng hiện nay đã gây ra không ít khó khăn cho người dân trong việc thực hiện quyền năng này, trong đó, nghĩa vụ chứng minh của chủ thể bị hại khi yêu cầu bồi thường thiệt hại là một ví dụ điển hình. Trong các vụ tranh chấp về bồi thường thiệt hại môi trường, khi không thỏa thuận được với đối tượng gây thiệt hại mà phải khởi kiện ra Tòa án thì khó khăn đầu tiên và lớn nhất mà người dân phải đối mặt theo luật định là phải có chứng cứ chứng minh mình bị thiệt hại, thiệt hại đó là do đối tượng vi phạm gây ra, thiệt hại đó là gì, ở mức độ nào, các chi phí hạn chế, khắc phục thiệt hại nếu có, yêu cầu đòi bồi thường ra sao... Trong khi đó, chứng minh thiệt hại môi trường là công việc đòi hỏi tính khoa học cao, thường những cơ quan chuyên môn mới thực hiện được và phải tốn những khoản chi phí không nhỏ nằm ngoài khả năng thực hiện của Nhân dân, đặc biệt là đối với những người nông dân nghèo khó - chủ thể bị thiệt hại phổ biến nhất bởi tình trạng ô nhiễm môi trường hiện nay. Đúng là bất kỳ người bình thường nào cũng

có thể cảm nhận mối liên hệ nguyên nhân - hệ quả giữa hành vi xâm phạm và sự suy giảm chất lượng của môi trường xung quanh đó. Song, muốn buộc người có hành vi liên quan phải nhận trách nhiệm bồi thường một cách tâm phục, khẩu phục thì không thể đưa ra chứng cứ là sự cảm nhận, mà phải trình các bằng chứng khách quan, thuyết phục và Tòa án cũng chỉ xét xử dựa trên cơ sở các quy định pháp luật mà không thể đưa ra quyết định một cách cảm tính. Đây chính là nỗi khổ tâm của biết bao người dân đang gánh chịu những thiệt hại to lớn về nhiều mặt do ô nhiễm môi trường gây ra, nhưng họ cũng chỉ biết cam chịu, chấp nhận khi đứng trước những bất cập, phức tạp mà pháp luật đã đặt ra. Do vậy, cần có những quy định pháp luật phù hợp hơn nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho người dân bảo vệ lợi ích chính đáng của mình.

Bên cạnh đó, vấn đề quyền khởi kiện của một tập thể nguyên đơn trong cùng vụ việc cũng đã thể hiện những điểm bất cập của pháp luật hiện hành. Hầu hết các vụ kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường xảy ra trên thực tế là những vụ việc có tính chất tương đồng nhau, thiệt hại do cùng một chủ thể gây ra và có số lượng nguyên đơn rất lớn. Trong khi đó, theo quy định của pháp luật dân sự, Tòa án chỉ thụ lý giải quyết vụ việc khi có đơn khởi kiện, đơn yêu cầu của đương sự, và chỉ giải quyết trong phạm vi đơn khởi kiện đơn yêu cầu đó. Như vậy, theo pháp luật dân sự, các chủ thể bị thiệt hại do ô nhiễm môi trường đều có quyền khởi kiện, bên gây thiệt hại ra Tòa án để đòi bồi thường với điều kiện họ phải trực tiếp gửi đơn kiện theo đúng trình tự pháp luật quy định. Theo đó, cho

dù tính chất vi phạm đối với số đông là tương tự nhau nhưng mỗi người dân phải trực tiếp đứng đơn khởi kiện và Tòa án sẽ tiếp nhận đơn, xem xét trong từng vụ kiện riêng lẻ. Chẳng hạn, trong vụ vi phạm pháp luật của Công ty Cổ phần hữu hạn Vedan (gọi tắt là Vedan), nếu 6.973 hộ nông dân bị thiệt hại đồng loạt khởi kiện đòi Vedan bồi thường thì sẽ có 6.973 đơn kiện cũng như 6.973 vụ kiện mà ngành tòa án phải xem xét, giải quyết. Giả sử, một cơ quan, tổ chức như Hội Nông dân... muốn đứng ra thay mặt những hộ dân này khởi kiện trong một vụ kiện chung thì Tòa án cũng không thể chấp nhận vì điều này là trái quy định pháp luật. Hoặc như vụ tàu Kasco của Công ty INC va vào cầu Cảng Sài Gòn Petro làm thất thoát một lượng dầu DO ra khu vực sông Đồng Nai gây thiệt hại nghiêm trọng đến nguồn lợi thủy sản, ảnh hưởng đến môi trường trong khu vực. Sau đó, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh yêu cầu bồi thường một số thiệt hại trong đó có “thiệt hại đối với đánh bắt thủy sản cho khoảng 20 hộ dân làm nghề đăng đáy” và “thiệt hại lâu dài đối với nguồn lợi thủy sản tự nhiên”¹. Thiệt hại thứ nhất là thiệt hại đối với các lợi ích của các chủ thể cụ thể và thiệt hại thứ hai chính là thiệt hại đối với môi trường. Thiệt hại thứ hai không là thiệt hại của riêng ai mà là thiệt hại cho chính môi trường còn thiệt hại thứ nhất chỉ liên quan đến những chủ thể riêng biệt (những hộ dân làm nghề đăng đáy). Đối tượng bị thiệt hại trong yêu cầu thứ nhất là những lợi ích hợp pháp của các hộ dân làm nghề đăng đáy còn đối tượng bị thiệt hại trong yêu cầu thứ hai

1. Đỗ Văn Đại: *Luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng Việt Nam - Bản án và bình luận án*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2016, t. 2, tr. 386-389.

chính là môi trường (không thuộc riêng ai nhưng lại là của tất cả mọi người, liên quan tới tất cả mọi người) ¹. Do đó, Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh chỉ chấp nhận yêu cầu thứ hai chứ không chấp nhận yêu cầu thứ nhất.

Những bất cập này sẽ gây ra khó khăn rất lớn cho các cơ quan tư pháp, nhất là đối với Tòa án. Bởi, nếu từng người dân đứng ra khởi kiện riêng lẻ thì số lượng vụ kiện mà Tòa án phải tiếp nhận chắc chắn sẽ rất lớn, trong khi hiện nay các Tòa sơ thẩm ở nước ta luôn trong tình trạng quá tải với các vụ việc tranh chấp ngày càng gia tăng. Đó là chưa kể đến những phức tạp trong việc viết đơn khởi kiện cũng như trong công tác thi hành án và sự tốn kém về thời gian, công sức của các bên tham gia tố tụng... Tất cả khó khăn đó đã làm cho quá trình khởi kiện trong các vụ án môi trường có số lượng chủ thể bị thiệt hại đông đảo dường như không được giải quyết thỏa đáng khi các Tòa án có sự e ngại trong việc thụ lý đơn, lúng túng về phương thức giải quyết và trên hết là những người bị thiệt hại, khi đối mặt với quá trình tố tụng rắc rối, họ thường có xu hướng từ bỏ quyền lợi của mình.

Đồng thời, quy định trên cũng cho thấy pháp luật không bảo vệ được tối đa quyền lợi của người bị hại. Bởi, với yêu cầu buộc người bị hại phải trực tiếp gửi đơn kiện thì chỉ khi nào người bị thiệt hại tiến hành khởi kiện thì họ mới được xem xét bồi thường; ngược lại, nếu họ không thực hiện quyền khởi kiện thì dù có thiệt hại thực tế xảy ra, họ cũng chỉ được hưởng những

1. Đỗ Văn Đại: *Luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng Việt Nam - Bản án và bình luận án*, Sđd, t. 2, tr. 405.

kết quả của việc phục hồi, cải thiện môi trường sống của cộng đồng mà thôi. Có quan điểm cho rằng, đây là quy định chưa tính đến yếu tố đặc thù của các vụ tranh chấp, xung đột về môi trường. Do phạm vi ảnh hưởng của ô nhiễm môi trường thường rất rộng, có thể lan sang nhiều địa phương, tác động đến hàng ngàn hộ gia đình, cá nhân nên không thể và không nhất thiết tất cả các nạn nhân đều phải thực hiện quyền khởi kiện mà chỉ cần thông qua chế định đại diện thì xem như quyền khởi kiện của người bị hại đã được thực hiện và qua đó, khi tranh chấp được giải quyết, họ vẫn được bồi thường cho dù họ không trực tiếp đứng đơn khởi kiện¹.

Thứ hai, về nghĩa vụ chứng minh của chủ thể bị thiệt hại

Theo quy định của pháp luật tố tụng, người có quyền, lợi ích bị xâm phạm có trách nhiệm cung cấp chứng cứ và chứng minh². Trên thực tế, quy định này nhiều khi lại rất khó khăn khi thực hiện, nhất là trong lĩnh vực bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra. Bởi, những thiệt hại do hành vi xâm phạm môi trường gây ra không chỉ là những tổn thất trước mắt đã hoặc chắc chắn sẽ xảy ra, mà nó còn bao gồm những nguy cơ mang tính chất tiềm ẩn kéo dài trong một khoảng thời gian về sau. Vì vậy, việc xác định những thiệt hại môi trường này là hết sức khó khăn, đòi hỏi trình độ khoa học của các cơ quan

1. Vũ Thu Hạnh & các đồng nghiệp trường Đại học Luật Hà Nội: *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Trung tâm con người và thiên nhiên, Hà Nội, 2009, tr. 16.

2. Điều 6, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019.

chuyên ngành mới có thể thực hiện được. Theo đó, phía chủ thể gây hại thường lợi dụng “điểm yếu” trên của pháp luật để trốn tránh trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Chẳng hạn, họ thường yêu cầu phía nguyên đơn trong vụ kiện phải chứng minh được thiệt hại cũng như mối quan hệ nhân quả giữa thiệt hại đó với hành vi xâm phạm môi trường mà họ đã gây ra. Rõ ràng, yêu cầu này đã nằm ngoài khả năng của chủ thể bị hại, đặc biệt là trong bối cảnh các quy định pháp luật về chứng minh thiệt hại trong lĩnh vực môi trường còn nhiều hạn chế như hiện nay. Chính vì vậy, khi đối mặt với các vụ kiện như thế này, người bị thiệt hại thường thất bại hoặc nếu may mắn giành được “phần thắng” trên bàn đàm phán hay tại phiên tòa thì họ cũng chỉ có thể được “hỗ trợ” một phần chi phí rất nhỏ bé so với những thiệt hại đã xảy ra trên thực tế.

Bên cạnh đó, pháp luật về bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường hiện hành chưa thống nhất được cơ quan, tổ chức, cá nhân có chức năng giám định thiệt hại môi trường. Điều này đã dẫn đến trường hợp trong cùng một vụ kiện, việc giám định phải thực hiện nhiều lần bởi nhiều cơ quan giám định với các kết quả giám định rất khác nhau. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng thường xuyên có sự tranh cãi giữa các bên về mức bồi thường thiệt hại trong các vụ việc liên quan, làm cho việc giải quyết các tranh chấp về bồi thường thiệt hại môi trường thường kéo dài.

Như vụ việc tàu Kasco của Công ty INC va vào cầu cảng của Công ty Petro, Tòa án đã không chấp nhận yêu cầu bồi thường chi phí khảo sát điều tra đánh giá mức độ thiệt hại với lý do

“cả nguyên đơn và Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí đều không có hợp đồng dịch vụ, phía Trung tâm cũng không có yêu cầu gì đối với bị đơn. Đây cũng không phải là chi phí tham gia ứng cứu khắc phục sự cố, cũng không phải chi phí giám định theo quy định của pháp luật. Nên không có cơ sở để buộc phía bị đơn phải bồi thường”. Tòa án cũng không chấp nhận yêu cầu bồi thường chi phí tư vấn pháp luật giải quyết vụ án “do không có căn cứ pháp luật”.

Thứ ba, về trách nhiệm của chủ thể gây ô nhiễm. Thực tế, các chủ thể gây ô nhiễm chạy theo lợi nhuận đã bất chấp mọi thủ đoạn để thực hiện hành vi xâm phạm môi trường, gây ra những thiệt hại to lớn về tính mạng, sức khỏe và tài sản cho cộng đồng dân cư xung quanh khu vực bị ô nhiễm. Trong hầu hết các vụ việc xâm phạm môi trường xảy ra trên thực tế, khi bị phát hiện, bị Nhân dân khiếu nại, thì thái độ đầu tiên của các doanh nghiệp đó là trốn tránh trách nhiệm. Đến khi nào các cơ quan chức năng hoặc người dân đưa ra bằng chứng rõ ràng, cụ thể thì lúc đó họ mới thừa nhận. Tuy nhiên, từ lúc xác nhận hành vi gây thiệt hại đến khi họ nhận trách nhiệm bồi thường thiệt hại cách nhau một khoảng thời gian rất xa và họ thường tìm cách kéo dài thời gian cho đến khi bên khiếu nại mệt mỏi, chán nản với quá trình thương lượng để rồi cuối cùng đưa ra mức bồi thường không tương thích. Những biểu hiện coi thường pháp luật, thiếu trách nhiệm đối với thiệt hại đã gây ra cho môi trường tự nhiên không còn là câu chuyện lạ trong thực tiễn thực thi pháp luật bồi thường thiệt hại về môi trường. Chính thái độ, lối suy nghĩ vô trách nhiệm của các cơ sở

xâm phạm môi trường đã gây bức xúc rất lớn trong dư luận bấy lâu nay, đòi hỏi Nhà nước cần đưa ra các chế tài thật mạnh mẽ cùng biện pháp pháp lý thật cứng rắn để răn đe những chủ thể này. Qua đó, nâng cao tính nghiêm minh của pháp luật cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho công tác bồi thường thiệt hại trong lĩnh vực môi trường nhằm bảo vệ tốt nhất quyền lợi của công dân.

Thứ tư, khó xác định nguyên nhân gây ra thiệt hại, mức bồi thường mà chủ thể bị thiệt hại nhận được thường rất thấp so với mức thiệt hại đã xảy ra trên thực tế. Thực tế, xuất phát từ tính phức tạp của việc xác minh thiệt hại trong bối cảnh trình độ cán bộ cũng như các phương tiện kỹ thuật liên quan đến việc đánh giá, thống kê thiệt hại môi trường ở nước ta vẫn còn nhiều hạn chế. Việc gây ô nhiễm một vùng rộng lớn thường không chỉ do một chủ thể nào mà thường liên quan đến nhiều chủ thể và trong những trường hợp này, việc xác định tất cả các chủ thể gây thiệt hại đã là một công việc không hề đơn giản, huống chi xác định cụ thể mức độ lỗi, phạm vi gây thiệt hại của mỗi chủ thể để phân hóa trách nhiệm bồi thường. Chúng ta chưa thu thập được những cơ sở vững chắc cho việc chứng minh toàn bộ thiệt hại xảy ra để buộc chủ thể gây hại phải bồi thường thỏa đáng. Ngoài ra, những hạn chế về mặt pháp luật liên quan đến căn cứ, cách thức xác định thiệt hại môi trường cũng là một nguyên nhân không kém phần quan trọng. Chúng ta chưa tạo ra được những căn cứ pháp lý rõ ràng cho việc định giá thiệt hại, nên trong các vụ tranh chấp, mức thiệt hại mà người dân đưa ra thường vấp phải sự phản ứng mạnh mẽ từ chủ thể gây hại. Và do sự yếu thế về

căn cứ pháp lý nên trong cuộc tranh cãi đó, phần thắng thường nghiêng về chủ thể gây thiệt hại. Trong khi hầu như chưa nhận được sự hỗ trợ tích cực nào từ phía chính quyền các cấp, thì người dân đành phải chấp nhận mức bồi thường rất ít ỏi so với mức thiệt hại thực tế mà họ phải gánh chịu với phương châm “có còn hơn không”; ví dụ như vụ một hộ dân bị thiệt hại hơn 30 tấn cá với tổng giá trị hơn 800 triệu đồng do hành vi gây ô nhiễm môi trường của hai công ty Men Mauri Việt Nam và Công ty Cổ phần mía đường La Ngà (Đồng Nai) gây ra: “*Nhận được 140 triệu tiền đền bù, chỉ đủ trả nợ lãi số tiền bị thiệt hại hơn một năm qua đã đi vay. Chẳng ai bảo vệ người nông dân “thấp cổ bé họng”, xác định có theo kiện nữa cũng chẳng được gì mà thêm mất công sức. Thôi thì cứ coi như chấp nhận số không may...*”¹.

Thứ năm, việc giải quyết vấn đề “hậu tranh chấp” vẫn đang gặp nhiều rắc rối ở không ít các địa phương sau khi tiền bồi thường thiệt hại được chi trả. Do những hạn chế về hiểu biết pháp luật cũng như những kỹ năng cần thiết trong việc khiếu kiện môi trường ở Việt Nam, những người nông dân bị hại có xu hướng ủy quyền cho một tổ chức có tư cách pháp nhân đại diện cho mình tham gia khởi kiện. Theo đó, những tổ chức được người dân tin cậy thường là Ủy ban nhân dân, hay cơ quan tài nguyên và môi trường ở địa phương, các tổ chức đoàn thể... Tuy vậy, cùng với những đóng góp trong việc giúp dân đòi chủ thể gây ô nhiễm phải bồi thường, thì trong thời gian qua, vấn đề điều phối tiền bồi thường cho các hộ dân bị thiệt hại

1. Lan Phương: “Tan nát làng cá bè sau ô nhiễm”, Tạp chí *Phía trước* (06), 2009, tr. 6-8.

cũng chưa tạo được sự đồng thuận trong cộng đồng, dẫn đến việc khiếu kiện này lại tiếp nối khiếu kiện khác, gây nên tình trạng bất ổn trong xã hội.

Trên thế giới, hiện có hai quan niệm khác nhau về thiệt hại do ô nhiễm môi trường:

Một là, thiệt hại do ô nhiễm môi trường chỉ bao gồm thiệt hại đối với môi trường tự nhiên, như hệ động vật, thực vật, đất, nước, không khí... mà không gồm thiệt hại về người và tài sản.

Hai là, thiệt hại về môi trường không chỉ bao gồm các thiệt hại đến chất lượng môi trường mà còn bao gồm cả thiệt hại về sức khỏe, tài sản của cá nhân do ô nhiễm môi trường gây nên¹.

Đối với dạng thứ nhất, chẳng hạn Cộng đồng chung châu Âu - EC quan niệm thiệt hại môi trường có nghĩa là sự thay đổi bất lợi về tài nguyên thiên nhiên hoặc cản trở đáng kể đến dịch vụ về tài nguyên thiên nhiên mà có thể xảy ra một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Thiệt hại về môi trường thường biểu hiện dưới các dạng cụ thể sau: i) Thiệt hại đối với những loài và môi trường sống tự nhiên cần được bảo vệ là bất cứ thiệt hại nào có ảnh hưởng xấu đáng kể đến việc đạt được hoặc duy trì tình trạng bảo tồn thuận lợi của môi trường sống hoặc loài đó...; ii) Thiệt hại về nước là bất kỳ thiệt hại nào ảnh hưởng bất lợi đáng kể đến hiện trạng sinh thái, hóa học và/hoặc định lượng, và/hoặc tiềm năng sinh thái; iii) Thiệt hại về đất là

1. Vũ Thu Hạnh & các đồng nghiệp trường Đại học Luật Hà Nội: *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Tlđđ, tr. 95, 96.

bất kỳ sự ô nhiễm đất nào gây ra nguy cơ đáng kể cho sức khỏe con người, bị ảnh hưởng xấu do kết quả của việc đưa trực tiếp hoặc gián tiếp các chất, sản phẩm pha chế, các sinh vật hoặc vi sinh vật vào trong đất hoặc dưới mặt đất¹.

Đối với dạng thiệt hại thứ hai, Nga, Nhật Bản, Ôxtrâylia là những quốc gia có cách tiếp cận tương đồng. Chẳng hạn tại Ôxtrâylia, ngoài những thiệt hại về môi trường, thiệt hại về sức khỏe, tài sản của cá nhân do ô nhiễm môi trường gây nên, các loại lợi ích về văn hóa, lợi ích về tình cảm, trí tuệ, lợi ích thẩm mỹ, giải trí (gọi chung là lợi ích phi vật thể) cũng được coi là một dạng thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra, trong đó lợi ích văn hóa bị xâm phạm thường phát sinh khi có những dự án phát triển được xây dựng trên các vùng đất tôn giáo... Tương tự, sự phiền toái và bức dọc của người dân do hằng ngày phải chịu tiếng ồn, độ rung quá mức từ phương tiện giao thông, hay tâm trạng buồn rầu do khung cảnh thiên nhiên thân thuộc bị tàn phá... được xem là những lợi ích về tình cảm và trí tuệ bị xâm phạm². Việt Nam có chung nhận thức về thiệt hại do ô nhiễm môi trường ở dạng này.

Cho đến thời điểm này, Trung Quốc được xem là quốc gia có nhiều kinh nghiệm trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường mà Việt Nam có thể tham khảo. Trong

1. Điều 2 Chỉ thị số 2004/35/CE của Cộng đồng châu Âu về trách nhiệm môi trường liên quan đến việc ngăn ngừa và khắc phục thiệt hại môi trường.

2. Vũ Thu Hạnh & các đồng nghiệp trường Đại học Luật Hà Nội: *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Tlđd, tr. 98.

bối cảnh ô nhiễm môi trường là một mối đe dọa nghiêm trọng và ngày càng gia tăng đối với sức khỏe con người và sinh kế ở Trung Quốc, trong khi chính quyền địa phương thường không tự nguyện thực hiện các biện pháp hiệu quả để ngăn chặn các doanh nghiệp thuộc địa bàn mình quản lý gây ô nhiễm, còn ở cấp trung ương, Cục bảo vệ môi trường quốc gia (SEPA) thiếu nhân sự trầm trọng và thiếu kinh phí hoạt động, thì tòa án là nơi mà công dân tìm đến để giải quyết tranh chấp bảo vệ môi trường. Từ năm 1998, số lượng các vụ khiếu kiện môi trường nộp tới tòa án đã có mức tăng trung bình hàng năm là 25%. Trong những năm gần đây, khoảng 100.000 khiếu kiện đã được nộp tại tòa án nhân dân là các vụ kiện về môi trường. Trung bình, các thẩm phán của tòa án nhân dân xét xử từ 1-3% các khiếu kiện về môi trường. Trong năm 2006, Trung Quốc đã có 2.136 vụ khiếu kiện về môi trường được xét xử, năm 2005 là 1.545 vụ và năm 2004 là hơn 4.453 vụ khiếu kiện. Trong năm 2008, đã có hơn một triệu hành vi vi phạm bị xét xử, trong đó có 1.500 vi phạm pháp luật về môi trường. Trong thực tế, hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường có một số tính năng tích cực, làm cho yêu cầu bồi thường dễ thành công hơn:

- (1) Không cần chứng minh yếu tố lỗi;
- (2) Nghĩa vụ chứng minh được hoán đổi;
- (3) Thời hiệu khởi kiện dài hơn so với các vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại khác;
- (4) Được phép khiếu kiện tập thể;
- (5) Hỗ trợ khiếu kiện;
- (6) Trong một số trường hợp, nguyên đơn được miễn án phí;

- (7) Tòa án khu vực có thẩm quyền giải quyết;
- (8) Vai trò của cơ quan truyền thông và các luật sư;
- (9) Khiếu kiện vì lợi ích công cộng và vấn đề về quyền khởi kiện;
- (10) Thành lập các tòa án môi trường;
- (11) Vai trò của viện kiểm sát, các tổ chức phi chính phủ về môi trường¹...

Trong đó, các kinh nghiệm (1), (2), (4) có giá trị tham khảo cho Việt Nam trong điều kiện hiện nay để thực hiện tốt chế định bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.

V. BẢO ĐẢM THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THÔNG QUA CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT CÓ LIÊN QUAN VÀ THÔNG QUA HOẠT ĐỘNG TUYÊN TRUYỀN, GIÁO DỤC

Bên cạnh các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm được áp dụng, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cần phải có sự bảo đảm thực hiện thông qua những cách thức khác. Trong trường hợp người gây ô nhiễm nhận thức được hành vi của họ cần phải trả tiền và thực hiện nghiêm túc sẽ là điều đơn giản, công tác tuyên truyền, giáo dục lúc này đóng vai trò quan trọng. Trong trường hợp họ không tuân thủ, hoặc tuân thủ không triệt để nghĩa vụ của mình, các chế tài hành chính, hình sự là cần thiết.

1. Vũ Thu Hạnh & các đồng nghiệp trường Đại học Luật Hà Nội: *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Tlđđ, tr. 103, 104.

1. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường

Việc thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không chỉ thông qua các hình thức pháp luật thể hiện và thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như đã trình bày ở trên. Tình trạng vi phạm pháp luật môi trường ngày càng tăng cũng xuất phát từ sự “chây ỳ” của các chủ thể gây ô nhiễm. Khi họ không nhận thức hoặc nhận thức không đầy đủ các nghĩa vụ phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm của mình thì việc áp dụng chế tài là cần thiết, trong đó có các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường.

Vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường được nhắc đến lần đầu trong Nghị định số 26-CP ngày 26/4/1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường¹. Khái niệm này được đề cập rõ hơn ở các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường sau đó². Đến Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy

1. Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 26-CP quy định: “*Mọi hành vi cố ý hoặc vô ý vi phạm các quy tắc quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường (dưới đây gọi là vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường) của các tổ chức, cá nhân mà chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính*”.

2. Khoản 2 Điều 1 của cả ba nghị định của Chính phủ: Nghị định số 121/2004/NĐ-CP ngày 12/5/2004, Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/5/2006, Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 đều quy định: “*Vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường là những hành vi vi phạm các quy định quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định này phải bị xử lý vi phạm hành chính*”.

định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (thay thế cho Nghị định số 179/2013/NĐ-CP, sau đây gọi là Nghị định số 155/2016/NĐ-CP) thì khái niệm *vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường* không còn được quy định trong các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nữa. Điều này xuất phát từ việc Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017 đã đưa ra khái niệm chung về vi phạm hành chính¹ và khái niệm này được sử dụng cho tất cả các loại hành vi vi phạm hành chính trong tất cả các lĩnh vực pháp luật, trong đó có lĩnh vực bảo vệ môi trường. Các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chỉ cần dựa vào khái niệm vi phạm hành chính chung rồi liệt kê các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Cho đến nay, Chính phủ đã ban hành 06 nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường² nhưng điều này không có nghĩa là vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường chỉ bao gồm những hành vi được

1. Khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017: “*Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính*”.

2. Nghị định số 26-CP ngày 26/4/1996; Nghị định số 121/2004/NĐ-CP ngày 12/5/2004; Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006; Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009; Nghị định số 179/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013; Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016.

liệt kê trong các nghị định này mà còn bao gồm các hành vi vi phạm hành chính được quy định trong các nghị định xử phạt vi phạm hành chính chuyên ngành khác¹. Trong phạm vi cuốn sách, tác giả chỉ đề cập các quy định của Nghị định số 155/2016/NĐ-CP.

Theo quy định các hình thức xử phạt vi phạm hành chính đối với nhóm hành vi gây ô nhiễm môi trường bao gồm xử phạt chính, xử phạt bổ sung và áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả².

Hình thức xử phạt chính bao gồm cảnh cáo và phạt tiền. Trong đó, mức phạt tiền rất đa dạng, phụ thuộc vào tính chất và mức độ nghiêm trọng của hành vi nhưng tối đa không quá “1.000.000.000 đồng đối với cá nhân và 2.000.000.000 đồng đối với tổ chức”³. Số tiền này tăng dần từ 70.000.000 đồng, 500.000.000 đồng ở các văn bản trước đó. Những văn bản này

1. Khoản 2 Điều 1 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP xác định 08 nhóm hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Khoản 3 Điều 1 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP cũng quy định: “Các hành vi vi phạm hành chính có liên quan đến lĩnh vực bảo vệ môi trường mà không quy định tại Nghị định này thì áp dụng theo quy định tại các Nghị định khác của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước có liên quan để xử phạt”. Các nghị định có liên quan rất nhiều, chẳng hạn: Nghị định số 103/2013/NĐ-CP ngày 12/9/2013 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động thủy sản được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 41/2017/NĐ-CP ngày 05/4/2017; Nghị định số 33/2017/NĐ-CP ngày 03/4/2017 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước và khoáng sản; Nghị định số 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 40/2015/NĐ-CP ngày 27/4/2015.

2. Khoản 1, khoản 2, khoản 3 Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP.

3. Điểm b khoản 1 Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP.

cũng không có sự phân biệt giữa tổ chức với cá nhân vi phạm. Việc tăng mức phạt tiền để bảo đảm tính chất răn đe đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường là cần thiết.

Ngoài việc bị áp dụng hình phạt chính, chủ thể vi phạm hành chính có thể bị áp dụng một hoặc nhiều hình thức xử phạt bổ sung. Hình thức xử phạt bổ sung được áp dụng kèm theo hình phạt chính. Các hình thức xử phạt bổ sung gồm: (i) tước quyền sử dụng có thời hạn đối các giấy phép (giấy phép xử lý chất thải nguy hại, giấy phép xả thải khí thải công nghiệp, giấy xác nhận đủ điều kiện về bảo vệ môi trường trong nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất, giấy phép vận chuyển hàng nguy hiểm là các chất độc hại, chất lây nhiễm...), (ii) đình chỉ hoạt động có thời hạn; (iii) tịch thu tang vật vi phạm hành chính, phương tiện được sử dụng để vi phạm.

Bên cạnh đó, biện pháp khắc phục hậu quả trong lĩnh vực bảo vệ môi trường rất đa dạng. Điều 4 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định 13 biện pháp khắc phục hậu quả. Trong đó, *“buộc khôi phục lại tình trạng môi trường đã bị ô nhiễm hoặc phục hồi môi trường bị ô nhiễm do vi phạm hành chính gây ra”* là một trong những biện pháp góp phần giảm thiểu tác động ô nhiễm môi trường gắn với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Ở Xingapo, Luật Quản lý và bảo vệ môi trường năm 1999 sửa đổi, bổ sung năm 2008 có nhiều điểm tương đồng với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 của Việt Nam như về phạm vi áp dụng tương đối rộng, điều chỉnh hầu hết các vấn đề về hoạt động bảo vệ môi trường; cấu trúc xây dựng luật ở cả hai văn bản đều bao gồm các phần (mục

hoặc chương) như: thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước, công cụ cấp phép (báo cáo đánh giá tác động môi trường, giấy phép phát thải, xả thải..), các quy định về kiểm soát ô nhiễm không khí, kiểm soát ô nhiễm nước, ô nhiễm đất, chất thải nguy hại, kiểm soát tiếng ồn, bảo tồn năng lượng và các biện pháp thực thi (hay còn có tên gọi khác là chế tài áp dụng)

¹. Tuy nhiên, Luật Quản lý và bảo vệ môi trường năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2008 của Xingapo có điểm khác biệt là tại mỗi chương đều dành riêng điều luật cuối cùng để quy định các chế tài xử lý vi phạm, còn những điều luật còn lại sẽ mô tả hành vi vi phạm. Ví dụ: Chương VI Luật Quản lý và bảo vệ môi trường của Xingapo chia thành 5 phần với 23 điều luật quy định về ô nhiễm môi trường do phương tiện giao thông gây ra. Trong đó, từ phần I đến phần V đề cập các vấn đề như: quy định chung về phương tiện giao thông, ngưỡng tiếng ồn vượt giới hạn đối với phương tiện giao thông, nhiệm vụ cung cấp thông tin của chủ sở hữu, tiêu chuẩn và điều kiện của hệ thống khí thải và các quy định khác. Tại Điều 23 - điều cuối cùng của phần V quy định về hình phạt: *“Người nào vi phạm bất kỳ quy định nào trong chương này sẽ phải chịu trách nhiệm hình sự với hình phạt tiền không quá 2.000 SGD, nếu tái phạm mức phạt tiền không quá 5.000 SGD”*². Cách quy định này không chỉ

1. Viện Nghiên cứu lập pháp: Báo cáo chuyên đề “*Kinh nghiệm một số nước trên thế giới trong xây dựng pháp luật về bảo vệ môi trường*”, 2013, tr. 4.

2. Nguyên văn: *“Any person who is guilty of an offence under any provision of these Regulations shall be liable on conviction to a fine not exceeding \$2,000 and, in the case of a second or subsequent conviction, to a fine not exceeding \$5,000”*.

áp dụng đối với Luật Quản lý và bảo vệ môi trường năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2008 của Xingapo mà hầu hết trong các văn bản luật khác như: Đạo luật Sức khỏe cộng đồng, Luật Quản lý chất nguy hại. Điều này cho thấy các quy định xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường ở Xingapo sẽ được quy định ngay trong văn bản luật chứ không tách riêng quy định trong các văn bản dưới luật như ở Việt Nam. Với cách quy định chung như vậy, pháp luật Xingapo đã tạo nên sự thuận lợi nhất định cho người dân trong việc tìm hiểu các quy định của pháp luật và nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật. Bởi lẽ ngay khi nhận thức được hành vi nào là hành vi vi phạm pháp luật thì đồng thời người dân cũng nhận thức được hậu quả mà mình phải gánh chịu nếu thực hiện hành vi đó. Từ đó, góp phần nâng cao hiệu quả công tác phòng ngừa vi phạm pháp luật. Đây là một điểm hay trong kỹ thuật lập pháp mà Việt Nam có thể tham khảo kinh nghiệm của Xingapo để nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật.

Đối với hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Xingapo áp dụng những hình thức xử phạt: phạt tiền; tạm giữ, tịch thu công cụ, phương tiện vi phạm; thu hồi giấy phép và buộc tạm dừng hoạt động.

Phạt tiền: là hình thức xử phạt phổ biến được áp dụng đối với tổ chức, cá nhân. Mức phạt tiền rất đa dạng với cách quy định hình thức phạt tiền là ấn định một mức tiền phạt nhất định cho từng vi phạm cụ thể chứ không quy định khung tiền phạt (mức thấp nhất - mức cao nhất) cho từng vi phạm như

pháp luật Việt Nam¹. Điều này có nghĩa là khoản tiền phạt cố định này sẽ được áp dụng cho tất cả các trường hợp vi phạm và không xét đến các trường hợp tăng nặng hay giảm nhẹ như pháp luật Việt Nam. Đồng thời, cách quy định này tạo ra sự công bằng và hạn chế tình trạng những nhiều trong quá trình áp dụng pháp luật, từ đó nâng cao hiệu quả thi hành trên thực tế. Khác với quy định của Xingapo, các văn bản xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của Việt Nam đều quy định tái phạm hay vi phạm nhiều lần là tình tiết tăng nặng. Pháp luật Xingapo quy định trong trường hợp tái phạm, mức phạt tiền sẽ tăng lên gần như gấp đôi. Cách quy định này giúp phân hóa trách nhiệm giữa những chủ thể cùng thực hiện một hành vi vi phạm, thể hiện nguyên tắc công bằng trong xử phạt vi phạm hành chính, đồng thời răn đe, hạn chế trường hợp chủ thể lặp lại hành vi vi phạm.

Thu hồi giấy phép và buộc tạm dừng hoạt động trong pháp luật Xingapo tương tự với hình thức xử phạt bổ sung tước quyền

1. Ví dụ: Điều 5 Chương II Luật Quản lý và bảo vệ môi trường năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2008: *“Bất kỳ người nào không tuân thủ quy định tại Điều 3 (quy định về mức ồn) hoặc Điều 4A (cấm xây dựng tại các địa điểm nhất định trong một thời gian nhất định) hoặc bất kỳ điều khoản, điều kiện nào trong nội dung giấy phép đã được cấp thì phải chịu mức tiền phạt không quá 40.000 SGD. Nếu tái phạm, phạt thêm không quá 1.000 SGD cho mỗi ngày vi phạm tiếp theo”*. Article 5 Part Section control of noise at construction sites regulations, Environmental protection and management law, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=711406e6-a09f-4800-8d9e-a135ad37b590;page=0;query=DocId%3A61a27a0d-1f81-4935-b10b-59ce97a7b6bf%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0> (truy cập ngày 10/02/2018).

sử dụng giấy phép có thời hạn và tạm đình chỉ kinh doanh có thời hạn trong pháp luật xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của Việt Nam. Cả hai biện pháp đều áp dụng đối với cá nhân, tổ chức thực hiện những vi phạm nghiêm trọng nhằm hạn chế khả năng tiếp tục tác động xấu đến môi trường của các chủ thể này.

Tịch thu công cụ, phương tiện vi phạm trong pháp luật bảo vệ môi trường của Xingapo cũng tương tự như hình thức xử phạt bổ sung tịch thu tang vật vi phạm hành chính, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của Việt Nam.

So với tội phạm môi trường thì vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường xảy ra phổ biến hơn. Từ năm 2007 đến năm 2014, lực lượng Cảnh sát môi trường cả nước phát hiện 53.502 vụ (trong đó 20.000 tổ chức, hơn 30.000 cá nhân vi phạm) với tổng số tiền xử phạt vi phạm hành chính lên đến 65 tỷ đồng, truy thu phí bảo vệ môi trường 150 tỷ đồng. Trong năm 2015, Cục Cảnh sát môi trường phát hiện và thụ lý 41 vụ, ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính đối với 23 vụ, tổng số tiền hơn 6,8 tỷ đồng. Riêng 6 tháng đầu năm 2016 đã phát hiện và xử lý hơn 20 ô nhiễm, 225 quyết định xử phạt vi phạm hành chính được ban hành với số tiền phạt hơn 3 tỷ đồng¹.

Các số liệu trên cho thấy, mặc dù, hệ thống văn bản về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của

1. “Chống tội phạm về môi trường: Cuộc chiến còn tiếp diễn”, http://congan.com.vn/vu-an/chong-toi-pham-ve-moi-truong-cuoc-chien-con-tiep-dien_508.html (truy cập ngày 15/07/2017).

Việt Nam đã được ban hành tương đối đầy đủ nhưng số lượng các vụ việc vi phạm ngày càng tăng, phần nào xuất phát từ một số nguyên nhân:

Thứ nhất, việc xử phạt nửa vời, thiếu kiên quyết, nhiều hành vi vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường được quy định mức xử phạt cao nhưng thực tiễn áp dụng xử phạt tiền ở mức cao nhất còn khá ít. Mặc dù mức phạt tiền nhiều lần tăng lên nhưng chưa tương xứng tính chất hành vi vi phạm¹. Đơn cử như vụ Vedan, thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính số tiền 267.500.000 đồng, truy thu tiền phí bảo vệ môi trường 127.268.067.520 đồng (hơn 457 lần so với mức phạt vi phạm hành chính), số tiền Vedan phải bồi thường thiệt hại là 795.594.378.520 đồng (gấp 2.974 lần so với mức phạt vi phạm hành chính).

Thứ hai, các hình thức xử phạt chính được chú trọng, còn hình thức xử phạt bổ sung, các biện khắc phục hậu quả chưa được áp dụng kịp thời. Tính đến thời điểm hiện nay vẫn chưa có cá nhân, doanh nghiệp nào bị áp dụng biện pháp công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm hành chính. Việc thực hiện các biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường và báo cáo kết quả đã khắc phục xong hậu quả vi phạm cũng chưa được áp dụng kịp thời trên thực tế.

1. Chẳng hạn, chưa chủ nguồn thải nào phải chịu mức phạt cao nhất là 2 tỷ đồng. Hành vi vi phạm các quy định về vệ sinh nơi công cộng, hành vi vứt, thải, bỏ đầu, mẫu và tàn thuốc lá không đúng nơi quy định tại khu chung cư, khu thương mại, dịch vụ hoặc nơi công cộng diễn ra phổ biến và được điều chỉnh tăng mức phạt nhưng hầu như rất ít trường hợp bị xử lý.

Thứ ba, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính được mở rộng đã bộc lộ một số hạn chế. Trong trường hợp người có thẩm quyền lập biên bản vi phạm hành chính nhưng không có thẩm quyền ra quyết định xử phạt thì chuyển đến người có thẩm quyền xử phạt theo quy định của pháp luật về xử lý vi phạm hành chính và phải bảo đảm yêu cầu phải ra quyết định xử phạt đối với hành vi vi phạm hành chính trong 07 ngày kể từ ngày lập biên bản. Trên thực tế vấn đề xử phạt vi phạm hành chính nhanh chóng và kịp thời khó được bảo đảm.

2. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về xử lý hình sự đối với các tội phạm liên quan đến ô nhiễm môi trường

Bên cạnh chế tài hành chính áp dụng đối với các chủ thể gây ô nhiễm khi có hành vi vi phạm, pháp luật Việt Nam còn quy định trách nhiệm hình sự đối với các tội phạm môi trường. Bộ luật Hình sự năm 1985 không quy định một chương riêng đối với các tội phạm về môi trường¹. Bộ luật Hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009 dành hẳn một chương quy định các

1. Các tội phạm gây thiệt hại cho môi trường cũng được hiểu là những hành vi xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và được quy định trong Chương VII: Các tội phạm về kinh tế (Phần các tội phạm) như: Tội vi phạm các quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác và bảo vệ tài nguyên trong lòng đất, trong các vùng biển và thềm lục địa Việt Nam (Điều 179); Tội vi phạm các quy định về quản lý đất và bảo vệ đất đai (Điều 180), Tội vi phạm các quy định về quản lý và bảo vệ rừng (Điều 181). Chỉ có một điều luật quy định hành vi xâm hại đến môi trường là Tội vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường gây hậu quả nghiêm trọng nhưng lại thuộc Chương VIII: Các tội xâm phạm an toàn, trật tự công cộng và trật tự quản lý hành chính.

tội phạm về môi trường¹. Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 ra đời đánh dấu một bước tiến mới trong kỹ thuật lập pháp, đáp ứng yêu cầu và tình hình thực tiễn về phát triển kinh tế - xã hội của nước ta. Trong Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, tội phạm về môi trường quy định tại Chương XIX: Các tội phạm về môi trường với 12 điều luật². Trong đó, Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 235) được tổng hợp từ các: Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 182), Tội gây ô nhiễm nguồn nước (Điều 183), Tội gây ô nhiễm đất (Điều 184) của Bộ luật Hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009.

1. Chương XVII. Các tội phạm về môi trường, bao gồm: Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 182), Tội vi phạm về quản lý chất thải nguy hại (Điều 182a), Tội vi phạm về phòng ngừa sự cố môi trường (Điều 182b), Tội gây ô nhiễm nguồn nước (Điều 183), Tội gây ô nhiễm đất (Điều 184), Tội đưa chất thải vào lãnh thổ Việt Nam (Điều 185), Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho người (Điều 186), Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho động vật, thực vật (Điều 187), Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 188), Tội hủy hoại rừng (Điều 189), Tội vi phạm các quy định về bảo vệ động vật thuộc danh mục loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ (Điều 190), Tội vi phạm các quy định về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 191), Tội nhập khẩu, phát tán các loại ngoại lai xâm hại (Điều 191a).

2. Chương XIX. Các tội phạm về môi trường, bao gồm: Tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 235), Tội vi phạm quy định về quản lý chất thải nguy hại (Điều 236), Tội vi phạm về phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường (Điều 237), Tội vi phạm quy định về bảo vệ an toàn công trình thủy lợi, đê điều và phòng, chống thiên tai; vi phạm quy định về bảo vệ bờ, bãi sông (Điều 238), Tội đưa chất thải vào lãnh thổ Việt Nam (Điều 239), Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm truyền nhiễm cho người (Điều 240), Tội làm lây lan dịch bệnh nguy hiểm cho động vật, thực vật (Điều 241), Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 242), Tội hủy hoại rừng (Điều 243), Tội vi phạm quy định về bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm (Điều 244), Tội vi phạm các quy định về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 245), Tội nhập khẩu, phát tán các loài ngoại lai xâm hại (Điều 246).

Hình phạt đối với cá nhân bao gồm hình phạt chính (phạt tiền, cải tạo không giam giữ và tù có thời hạn) và hình phạt bổ sung. Mức phạt tiền cao nhất là 3.000.000.000 đồng; cải tạo không giam giữ thấp nhất là 2 năm và cao nhất đến 3 năm; mức phạt tù từ cũng 6 tháng đến 15 năm. Ngoài các hình phạt chính trên, cá nhân phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 150.000.000 đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định từ một năm đến 5 năm.

Đối với pháp nhân thương mại có thể bị áp dụng hình phạt chính (phạt tiền, đình chỉ hoạt động có thời hạn, đình chỉ hoạt động vĩnh viễn) và hình phạt bổ sung là cấm kinh doanh, cấm hoạt động trong một số hoạt động nhất định hoặc cấm huy động vốn trong một số trường hợp. Mức *phạt tiền* cao nhất đối với pháp nhân thương mại là 15.000.000.000 đồng. Phạt tiền cũng được quy định là hình phạt bổ sung.

Tội phạm về môi trường ở Xingapo không được quy định trong Bộ luật Hình sự, mà quy định trực tiếp tại các luật như: Luật Không khí sạch, Luật về Vi phạm tiếng ồn nơi công cộng, Luật về thoát nước và chống ô nhiễm nước; Luật về Phòng, chống ô nhiễm biển; Đạo luật về Môi trường sức khỏe cộng đồng; Luật Bảo tồn thiên nhiên¹... Pháp luật Xingapo không

1. Ví dụ: Điều 21 Đạo luật về Môi trường sức khỏe cộng đồng quy định: “Người nào thực hiện hành vi trái với quy định tại Điều 17 Luật này (vứt rác, khắc nhổ nơi công cộng), Điều 18 (xây dựng công trình gây ra bụi ảnh hưởng đến người dân), Điều 19 (thải chất thải ra môi trường công cộng) sẽ bị cảnh sát bắt tạm giam và truy tố ra Tòa án hình sự cấp quận”. Article 21 Environmental public health act 2002, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=b5d59745-72ff-4ebc-a842-09bd7bdf88ba;page=query=DocId%3A8615ccd4-a019-485d-aa9e-d858e4e246c5%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0> (truy cập ngày 20/02/2018).

chỉ truy cứu trách nhiệm hình sự đối với cá nhân mà còn truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân (bao gồm pháp nhân thương mại và pháp nhân phi thương mại). Việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân được áp dụng tại Xingapo từ năm 1987¹.

Bên cạnh đó, theo quy định của pháp luật Xingapo thì tội phạm về môi trường đều được quy định dưới dạng cấu thành hình thức, tức là hậu quả và yếu tố lỗi không phải là tình tiết định tội. Do đó, Tòa án có thể ra phán quyết về hành vi phạm tội mà không cần Công tố viên phải chứng minh bị cáo đã cố ý khi thực hiện hành vi đó. Ví dụ: trường hợp ông Young Heng Yew sinh năm 1996 bị buộc tội xả rác nơi công cộng theo quy định tại điểm a Điều 18 Chương III Đạo luật về Môi trường sức khỏe cộng đồng. Chánh án Tòa án cấp cao tại Xingapo cho rằng: “*Quy định tại Chương III là vi phạm thuộc loại “chịu trách nhiệm tuyệt đối”, do vậy khi xét xử Tòa án không quan tâm đến yếu tố lỗi, không cần phải làm sáng tỏ sự tồn tại của trạng thái lỗi trong ý thức*”².

1. Chẳng hạn, Điều 103A Đạo luật về Môi trường sức khỏe cộng đồng quy định về hành vi phạm tội của các cơ quan, tổ chức: “*Cơ quan, tổ chức vi phạm các quy định về nhà tang lễ, nghĩa trang hoặc hỏa táng sẽ bị phạt tiền theo quy định của chương này*”. Article 21 Environmental public health act 2002, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=b5d59745-72ff-4ebc-a842-09bd7bdf88ba;page=0;query=DocId%3A8615ccd4-a019-485d-aa9e-d858e4e246c5%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0> (truy cập ngày 20/02/2018).

2. Nguyễn Thị Tố Uyên: *Trách nhiệm pháp lý trong pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014, tr. 38.

Xingapo chỉ áp dụng ba loại hình phạt đối với tội phạm về môi trường, bao gồm: phạt tiền, phạt tù, buộc lao động công ích nơi công cộng và tạm giữ và tịch thu công cụ, phương tiện phạm tội. *Phạt tiền*: là hình phạt được áp dụng phổ biến nhất trong các luật về bảo vệ môi trường ở Xingapo. Cũng tương tự như hình thức phạt tiền trong xử phạt vi phạm hành chính, pháp luật Xingapo không quy định khung tiền phạt mà ấn định một số tiền phạt cụ thể cho từng hành vi phạm tội, nếu chủ thể vi phạm nhiều lần thì mức phạt sau sẽ cao hơn mức phạt trước. *Phạt tù*: áp dụng đối với tội phạm ngoan cố đã gây hậu quả nghiêm trọng cho môi trường mà khi xem xét áp dụng hình phạt tiền không thể bù đắp lại các thiệt hại do hành vi phạm tội gây ra. Pháp luật Xingapo chỉ giới hạn mức phạt tù tối đa đối với chủ thể phạm tội còn Bộ luật Hình sự Việt Nam lại đặt ra khung hình phạt tù (mức tối thiểu - mức tối đa). Hai cách quy định này đều có điểm tương đồng là giới hạn mức phạt tù tối đa nhằm tạo ra sự phân hóa trách nhiệm hình sự giữa những hành vi phạm tội. Tuy nhiên, cách không quy định mức phạt tù tối thiểu như pháp luật Xingapo đã tạo ra sự khó khăn trong việc quyết định hình phạt đối với chủ thể có các tình tiết giảm nhẹ trách nhiệm hình sự. *Buộc lao động công ích nơi công cộng*: là một trong các hình phạt hữu hiệu nhất nhằm ngăn chặn những vi phạm nhỏ. Khác với hình phạt tiền, hình phạt *buộc lao động công ích nơi công cộng* chỉ áp dụng đối với cá nhân vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường. Cụ thể, cá nhân có hành vi vứt bỏ rác, giấy gói quà, mẫu thuốc lá không đúng nơi quy định thì hình phạt buộc lao động công ích nơi công cộng đặt ra yêu cầu chính cá nhân này phải dọn dẹp

vệ sinh tại khu vực đã vi phạm, trả lại môi trường ban đầu. Đồng thời, suốt quá trình làm sạch các khu vực đã vứt bỏ rác người vi phạm phải mặc một chiếc áo sơ mi màu cam với dòng chữ “*Lệnh làm việc*”. Hình phạt trên đã tác động mạnh mẽ đến ý thức người vi phạm, khiến họ cảm thấy xấu hổ với bản thân và mọi người xung quanh, đồng thời hạn chế khả năng lặp lại hành vi vi phạm. *Tạm giữ và tịch thu công cụ, phương tiện phạm tội*: áp dụng đối với tổ chức, cá nhân nhằm mục đích hạn chế đến mức thấp nhất khả năng tiếp tục gây hại đến môi trường của chủ thể vi phạm. Đặc biệt, trường hợp công cụ, phương tiện phạm tội không phù hợp cho con người, xã hội có thể tịch thu và tiêu hủy. So với hình thức phạt tiền, phạt buộc lao động công ích nơi công cộng thì hình thức xử phạt tạm giữ và tịch thu công cụ, phương tiện phạm tội có phạm vi áp dụng hẹp hơn chỉ được quy định trong Luật Quản lý và bảo vệ môi trường, đồng thời chỉ được áp dụng trong trường hợp không có công cụ, phương tiện phạm tội thì chủ thể không thực hiện được hành vi phạm tội. Tương tự với pháp luật bảo vệ môi trường của Xingapo, pháp luật hình sự Việt Nam cũng có quy định về điều này.

Bên cạnh điểm tương đồng trong pháp luật của Xingapo và pháp luật Việt Nam về một số loại hình phạt: hình phạt tiền, hình phạt tù; pháp luật Xingapo quy định các tội phạm về môi trường và hệ thống hình phạt vào các luật cụ thể. Đồng thời, vì quy định chung nên không có quy định cụ thể hình phạt chính và hình phạt bổ sung. Còn pháp luật hình sự Việt Nam thì xây dựng một chương riêng trong Bộ luật Hình sự.

3. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua hoạt động tuyên truyền, giáo dục

Bảo vệ môi trường, có thể được thực hiện bằng nhiều biện pháp khác nhau, bao gồm biện pháp chính trị, biện pháp tuyên truyền giáo dục, biện pháp kinh tế, biện pháp khoa học công nghệ và biện pháp pháp lý. Trong điều kiện của Việt Nam, tuyên truyền giáo dục là biện pháp áp dụng tương đối có hiệu quả khi mà nhận thức của đa phần người dân về vấn đề môi trường, ô nhiễm môi trường còn rất hạn chế. Muốn có những hành vi tác động có lợi cho môi trường, trước hết cần phải có ý thức bảo vệ môi trường như ý thức được tầm quan trọng của môi trường, quyền lợi và trách nhiệm của các chủ thể trong bảo vệ môi trường. Các chủ thể kinh doanh khi có ý thức bảo vệ môi trường sẽ áp dụng những biện pháp phù hợp trong quá trình thực hiện hành vi kinh doanh. Bên cạnh đó, người tiêu dùng có ý thức bảo vệ môi trường và từ đó lựa chọn các sản phẩm thân thiện với môi trường hoặc phản ứng, tẩy chay đối với hàng hóa, sản phẩm của chủ thể kinh doanh có những hành vi gây ảnh hưởng xấu đến môi trường. Để có thể bán được hàng hóa, sản phẩm, các chủ thể kinh doanh phải đáp ứng những yêu cầu của người tiêu dùng. Thông qua đó, người tiêu dùng sẽ định hướng hành vi của các chủ thể kinh doanh¹. Do đó, tuyên truyền giáo dục được coi là biện pháp quan trọng vì qua đó sẽ hình thành và nâng cao ý thức về môi trường của các tổ chức, cá nhân.

1. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Tập bài giảng Pháp luật môi trường trong kinh doanh*, Sđd, tr. 18.

Biện pháp tuyên truyền giáo dục được thực hiện rất đa dạng, phong phú như giáo dục theo cá nhân, theo nhóm, theo cộng đồng; tuyên truyền giáo dục qua các phương tiện thông tin đại chúng, phổ biến chính sách, pháp luật về môi trường; thực hiện các dự án môi trường; tiến hành các hoạt động thông qua các tổ chức đoàn thể, giáo dục trong nhà trường, qua các cuộc vận động của Nhà nước, của các tổ chức xã hội. Các sự kiện lớn về môi trường như Giờ Trái đất, Ngày Trái đất (22/4), Ngày Môi trường thế giới (5/6); Ngày quốc tế Đa dạng sinh học (22/5), Chiến dịch Làm cho thế giới sạch hơn, Giải thưởng Môi trường Việt Nam... được tổ chức hằng năm là những biểu hiện cụ thể của biện pháp này.

Tuyên truyền giáo dục là một trong những nội dung được đề cập trong các chính sách của Nhà nước về bảo vệ môi trường. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước xác định, giải pháp quan trọng để bảo vệ môi trường là *“đẩy mạnh công tác tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức và trách nhiệm bảo vệ môi trường”*. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường được Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI thông qua, đã nhấn mạnh nhóm giải pháp chính để bảo vệ môi trường là *“Tăng cường, đổi mới công tác tuyên truyền, giáo dục, nâng cao nhận thức, hình thành ý thức chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và bảo vệ môi trường”*¹.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2013, tr. 85.

Các nội dung này được quy định cụ thể trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018: *“Tuyên truyền, giáo dục kết hợp với biện pháp hành chính, kinh tế và biện pháp khác để xây dựng kỷ cương và văn hóa bảo vệ môi trường”* (khoản 2 Điều 5). Đây cũng là một trong những hoạt động bảo vệ môi trường được khuyến khích, *“Tuyên thông, giáo dục và vận động mọi người tham gia bảo vệ môi trường, giữ gìn vệ sinh môi trường, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học”* (khoản 1 Điều 6) hay *“Phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ môi trường phải được thực hiện thường xuyên và rộng rãi”* (khoản 1 Điều 154). Công tác giáo dục về môi trường, đào tạo nguồn nhân lực cũng đặt ra yêu cầu: *“Chương trình chính khóa của các cấp học phổ thông phải có nội dung giáo dục về môi trường”, “Nhà nước ưu tiên đào tạo nguồn nhân lực bảo vệ môi trường; khuyến khích mọi tổ chức, cá nhân tham gia giáo dục về môi trường và đào tạo nguồn nhân lực bảo vệ môi trường”*¹. Các nội dung về tuyên truyền - giáo dục về bảo vệ môi trường cũng từng được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2005². Các quy định này tạo cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc

1. Khoản 1, 2 Điều 154 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

2. Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 quy định: *“Nhà nước có trách nhiệm tổ chức thực hiện việc giáo dục, đào tạo, nghiên cứu khoa học và công nghệ, phổ biến kiến thức khoa học và pháp luật về bảo vệ môi trường”*. Khoản 2, Điều 5 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 quy định: *“Đẩy mạnh tuyên truyền, giáo dục, vận động, kết hợp áp dụng các biện pháp hành chính, kinh tế và các biện pháp khác để xây dựng ý thức tự giác, kỷ cương trong hoạt động bảo vệ môi trường”*.

thực hiện biện pháp tuyên truyền giáo dục. Tuy nhiên trên thực tế, người dân vẫn có thói quen thờ ơ, “sống chung với ô nhiễm”, chính họ là người gánh chịu hậu quả do ô nhiễm chứ không phải chủ thể gây ô nhiễm môi trường.

Để tìm hiểu về nhận thức của mọi người về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, tác giả đã tiến hành hai cuộc điều tra xã hội học với những chủ thể khác nhau. Tác giả cho rằng, một khi nhận thức đúng, đầy đủ về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, các chủ thể sẽ có hành vi xử sự phù hợp đối với môi trường.

Ở cuộc khảo sát thứ nhất, tác giả đã làm cuộc điều tra xã hội học đối với 291 người, chủ yếu những người đã đi làm (bao gồm cả đại diện những doanh nghiệp đang thực hiện hoạt động kinh doanh có tác động đến môi trường), số còn lại là học sinh, sinh viên. Hơn một nửa trong số đó là những người học tập hoặc làm việc có liên quan đến lĩnh vực pháp luật¹. Kết quả cho thấy, đa số những người tham gia khảo sát có biết về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, trong đó 2/3 biết về nội dung cơ bản của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, số còn lại không biết. Mặc dù vậy, các câu hỏi khảo sát đều có tỷ lệ gần như giống nhau giữa những người tham gia khảo sát có và không biết về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Khi được hỏi về mục đích của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, nhiều người tham gia khảo sát đồng tình với các mục đích: *bảo đảm sự công bằng trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường; khuyến khích những hành vi tác động có lợi*

1. Xem Phụ lục 2.

cho môi trường khi đánh vào lợi ích kinh tế; tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường và nhằm thực hiện biện pháp quản lý nhà nước về môi trường. Mặc dù vậy, số người lựa chọn mục đích tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương thực hiện các hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng lại không đáng kể. Đặc biệt, tỷ lệ người lựa chọn mục đích *buộc chủ thể gây ô nhiễm phải trả giá cho hành vi gây ô nhiễm của mình* chiếm tỷ lệ cao nhất. Kết quả này cho thấy, những người tham gia khảo sát suy nghĩ theo hướng khi một chủ thể gây ô nhiễm, phải trả giá cho hành vi gây ô nhiễm đó. Họ chưa quan tâm đến “giá” đó thể hiện như thế nào.

Đối với câu hỏi *văn bản hiện hành tại Việt Nam có quy định về nguyên tắc này*, đa phần người tham gia khảo sát lựa chọn *Luật Bảo vệ môi trường*; số còn lại lựa chọn các văn bản quy định về khai thác các thành phần môi trường. Kết quả này cho thấy, những người tham gia khảo sát chưa có sự phân định giữa Luật Bảo vệ môi trường với cách hiểu là một đạo luật cụ thể với luật môi trường với cách hiểu là một lĩnh vực pháp luật (một môn học). Trong số những người lựa chọn các văn bản về thuế, nhiều người chọn *Luật Thuế bảo vệ môi trường*; điều này cho thấy nhiều người quan niệm tiền trả theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền gắn liền với bảo vệ môi trường.

Đối với câu hỏi *chủ thể của nguyên tắc*, đa số người tham gia khảo sát lựa chọn *người có hành vi xả thải vào môi trường hoặc tác động xấu đến môi trường theo quy định của pháp luật*. Đáng chú ý, một lượng lớn người tham gia khảo sát còn lại chọn *người có hành vi gây ô nhiễm trái pháp luật*. Kết quả này

cho thấy, những người tham gia khảo sát ở nhóm này chưa có sự phân biệt giữa hành vi gây ô nhiễm hợp pháp với hành vi trái pháp luật môi trường.

Đối với câu hỏi *người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua hình thức nào*, đa số người tham gia khảo sát lựa chọn *bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường*. Sự lựa chọn này rõ ràng có mối liên hệ với “*hành vi gây ô nhiễm trái pháp luật*” ở câu hỏi trên. Trong khi đó, *bồi thường thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường trong pháp luật Việt Nam* là một dạng của *bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng* trong pháp luật dân sự.

Đối với câu hỏi *nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được áp dụng hiệu quả hơn dựa vào căn cứ nào*, đa số người tham gia khảo sát lựa chọn *thu theo mức độ tác động đến môi trường của từng đối tượng*. Trong câu hỏi này, đã có sự thống nhất lựa chọn phù hợp với việc tính số tiền trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường.

Đối với nhóm câu hỏi lựa chọn *mức độ đồng ý của mình theo thang đo từ 1 đến 5* (với quy ước: 1: hoàn toàn không đồng ý, 2: không đồng ý, 3: trung lập, 4: đồng ý, 5: hoàn toàn đồng ý), có nhiều kết quả khác. Đa số người tham gia khảo sát lựa chọn thang đo 1 và 2 khi được tham khảo câu hỏi *đa số người dân biết đến nguyên tắc này; đa số các doanh nghiệp biết và tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc này*. Số người tham gia khảo sát bày tỏ thái độ hoài nghi khi phần lớn cũng lựa chọn thang đo 1 và 2 *cơ quan quản lý đang thực thi hiệu quả nguyên tắc này*. Kết quả tương tự đối với các câu hỏi Việt Nam đã có đầy đủ các quy

định pháp luật nhằm thực hiện nguyên tắc; nguồn tài chính từ nguyên tắc này đã và đang được sử dụng hiệu quả trong việc khắc phục hậu quả và bảo vệ môi trường; chi phí cho nguyên tắc này là gánh nặng cho sự phát triển của doanh nghiệp.

Ngược lại, đối với hai câu hỏi *số tiền phải thu chưa đủ sức tác động đến việc định hướng hành vi gây ô nhiễm của các chủ thể; Việt Nam cần tiếp thu kinh nghiệm thực hiện nguyên tắc của các nước*; đa số người tham gia khảo sát lựa chọn thang đo 4 và 5.

Kết quả khảo sát cho thấy:

Thứ nhất, nhận thức của người tham gia khảo sát về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không khác nhau mặc dù là người biết hoặc không biết về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền;

Thứ hai, những người tham gia khảo sát hiểu chưa đúng và đầy đủ về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền;

Thứ ba, những người tham gia khảo sát cho rằng Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về nguyên tắc này trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của các nước.

Ở một cuộc khảo sát khác hẹp hơn, tác giả đã làm cuộc điều tra xã hội học liên quan đến thuế bảo vệ môi trường đối với 107 người làm việc trong các cơ quan thuế, tài nguyên và môi trường¹. Các kết quả cụ thể:

Đối với câu hỏi *Đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường (Điều 3 Luật Thuế bảo vệ môi trường)*, đến 61,5% cho rằng chưa đầy đủ, cần bổ sung; chỉ có 21,2% đánh giá đầy đủ, bao quát;

1. Xem Phụ lục 3.

17,3% đánh giá quá nhiều, cần loại bớt một số trường hợp. Kết quả này cho thấy đa số ý kiến đề nghị mở rộng thêm đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường.

Đa số ý kiến (70,2%) cho rằng thuế bảo vệ môi trường đánh vào người sản xuất, kinh doanh, nhập khẩu sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường. Điều này phù hợp với quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường. Mặc dù vậy, có 24% ý kiến cho rằng đánh vào người tiêu dùng, sử dụng sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường và 5,8% nhận định đánh vào cả hai chủ thể. Điều này cho thấy nhận thức của những người thực thi pháp luật liên quan đến thuế bảo vệ môi trường khác nhau, có thể dẫn đến tình trạng áp dụng không thống nhất.

Đối với câu hỏi *Mục đích chính của việc thu thuế bảo vệ môi trường*, đa số ý kiến (45,2%) cho rằng làm cho các nhà sản xuất thường xuyên cải tiến đổi mới công nghệ để giảm thiểu ô nhiễm; 31,7% đánh giá nhằm thực hiện biện pháp quản lý nhà nước về môi trường, tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường; 23,1% nhận định buộc người tiêu dùng cân nhắc trong lựa chọn những sản phẩm gây tác động xấu/hoặc thân thiện với môi trường. Những ý kiến khảo sát cho thấy mong muốn chủ thể gây ô nhiễm phải có giải pháp giảm thiểu ô nhiễm thay vì người sử dụng sản phẩm gây ô nhiễm. Thuế bảo vệ môi trường cũng không hoàn toàn là nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường, nhằm thực hiện biện pháp quản lý nhà nước về môi trường.

Về *Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với các đối tượng chịu thuế*, đa số các ý kiến cho rằng thấp

(than đá 55,8%; dung dịch Hydrochlorofluorocarbon 45,2%; túi ni lông, thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng và thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng 65,4%; thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng 57,7%; thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng 54,8%). Chỉ có trường hợp xăng, dầu, mỡ nhờn, số ý kiến cho rằng mức thuế cao chiếm tỷ lệ nhiều hơn (36,5%). Các ý kiến đánh giá phù hợp dao động từ 22,1% (thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng) đến 43,1% (dung dịch Hydrochlorofluorocarbon). Kết quả này cho thấy các ý kiến khảo sát mong muốn giảm mức thuế đối với xăng, dầu, mỡ nhờn và tăng đối với các trường hợp còn lại.

Số lượng khảo sát đánh giá *Căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường hiện nay được áp dụng mức thuế tuyệt đối là phù hợp* chiếm tỷ lệ cao hơn (65,4%) đề nghị *nên chuyển sang mức thuế tương đối* (34,6%). Điều này cho thấy, thực tiễn áp dụng vẫn chọn cách tính thuế đơn giản, mặc dù hơn 10 năm thực hiện, Việt Nam đã có những kinh nghiệm nhất định đối với thuế bảo vệ môi trường.

Đối với câu hỏi *Có ý kiến đề nghị tăng mức thuế bảo vệ môi trường*, phần lớn (76,9%) ý kiến khảo sát đồng ý, số không đồng ý chiếm tỷ lệ thấp hơn nhiều (23,1%) ý kiến. Các ý kiến đề nghị tăng cũng cho rằng việc tăng này đồng thời giúp cho *Nhà nước có thêm kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường và người nộp thuế sẽ hạn chế sử dụng sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm môi trường* (58,7%). Rất ít ý kiến cho rằng điều này nhằm mục đích giúp *Nhà nước có thêm kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường* (6,7%). 34,6% ý kiến chọn

cả hai ý kiến trên. Kết quả này cho thấy, các ý kiến đề nghị tăng mong muốn điều đó tác động tất cả các chủ thể.

Là những người trực tiếp thực thi pháp luật về thuế bảo vệ môi trường, đa số ý kiến cho rằng *Việc thu, nộp, sử dụng thuế bảo vệ môi trường trong thời gian qua không hiệu quả* (82,7%), chỉ có 17,3% đánh giá *hiệu quả*. Điều này cho thấy cần phải cân đối giữa số tiền thu thuế bảo vệ môi trường với việc chi cho hoạt động bảo vệ môi trường.

Từ các kết quả khảo sát trên, tác giả cuốn sách cho rằng:

Thứ nhất, người dân ít quan tâm về các vấn đề môi trường nói chung, trong đó có nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Ở Việt Nam, người dân còn chưa mạnh dạn, tích cực trong việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin môi trường. Điều này bắt nguồn từ sự nhận thức chưa đầy đủ của người dân về các quy định pháp luật liên quan đến quyền tiếp cận thông tin về môi trường. Hơn nữa, cơ chế bảo đảm cho người dân thực hiện các quyền tiếp cận thông tin dưới khía cạnh pháp lý còn chưa đầy đủ¹.

Thứ hai, Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo trong việc bảo đảm cho người dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin môi trường nhưng thực tiễn hoạt động cơ quan nhà nước chưa tương xứng với vai trò đó. Do đó, cần tiếp tục tăng cường việc đầu tư nhân lực, vật lực và tài lực cho các cơ quan quản lý

1. Võ Trung Tín, Nguyễn Ngọc Hồng Phượng: “Tiếp cận thông tin môi trường nhằm bảo đảm quyền con người được sống trong một môi trường không bị ô nhiễm trong Luật Bảo vệ môi trường 2005”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 09, 2012, tr. 84.

nhà nước để giải quyết các vấn đề môi trường, đặc biệt là các cơ quan nhà nước ở địa phương. Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi hơn nữa cho các hoạt động hướng tới cộng đồng của các cơ quan truyền thông đại chúng, đặc biệt là trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và huy động mạnh mẽ, rộng rãi hơn nữa sự tham gia của công chúng vào các hoạt động bảo vệ môi trường.

Thứ ba, là một hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền quan trọng, thuế bảo vệ môi trường ở Việt Nam cần tiếp tục sửa đổi theo hướng mở rộng thêm đối tượng chịu thuế, tăng mức thuế và sử dụng có hiệu quả nguồn thu thuế cho hoạt động bảo vệ môi trường. Việc hiểu không thống nhất về thuế bảo vệ môi trường giữa các chủ thể thực thi pháp luật đặt ra yêu cầu cần thường xuyên tập huấn cả về nghiệp vụ chuyên môn, lẫn pháp luật về thuế bảo vệ môi trường.

Chương III

NHU CẦU, ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM NHẪM BẢO ĐẢM THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

I. NHU CẦU VÀ ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM NHẪM BẢO ĐẢM THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Thứ nhất, xuất phát từ nhu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đại hội XII của Đảng (20/01-28/01/2016) tiếp tục khẳng định quan điểm nhất quán của Đảng về đẩy mạnh nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân trong giai đoạn phát triển mới. Báo cáo chính trị trình Đại hội XII xác định: “Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đẩy mạnh hoàn thiện

và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất; xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của mỗi quyền”¹. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo vệ quyền con người vừa là nguồn gốc, vừa là nguồn lực, vừa là mục tiêu của quá trình xây dựng Nhà nước, trong đó có quyền con người được sống trong một môi trường trong lành, môi trường không bị ô nhiễm. Do đó, các chế định về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền và nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đóng vai trò rất quan trọng để đạt được mục tiêu này.

Thứ hai, xuất phát từ đường lối, quan điểm của Đảng về phát triển bền vững trong bảo vệ môi trường. Tại hội nghị trực tuyến toàn quốc về môi trường ngày 24/8/2016, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc đã phát biểu: “*Không đánh đổi môi trường lấy kinh tế, gây ảnh hưởng người dân*”². Quan điểm về phát triển bền vững không phải lần đầu được nhắc đến trong phát biểu của người đứng đầu Chính phủ Việt Nam. Các nội dung về phát triển kinh tế kết hợp với bảo vệ môi trường, bảo đảm tiến bộ xã hội trước đó đã được đưa vào các văn kiện quan trọng của Đảng Cộng sản Việt Nam. Trong Cương lĩnh

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 39-40.

2. “Không đánh đổi môi trường lấy kinh tế, ảnh hưởng người dân”, <http://tuoitre.vn/khong-danh-doi-kinh-te-lay-moi-truong-gay-anh-huong-cuoc-song-1160059.htm> (truy cập ngày 25/8/2016).

xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), Đảng Cộng sản Việt Nam đánh giá vấn đề tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu là thách thức có tính toàn cầu, có ý nghĩa sống còn đối với sự phát triển của đất nước, xác định rõ định hướng mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp để đẩy mạnh công tác bảo vệ tài nguyên, môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Cương lĩnh nhận định: “Nhân dân thế giới đang đứng trước những vấn đề toàn cầu cấp bách có liên quan đến vận mệnh loài người. Đó là giữ gìn hòa bình, đẩy lùi nguy cơ chiến tranh, chống khủng bố, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu... Việc giải quyết những vấn đề đó đòi hỏi sự hợp tác và tinh thần trách nhiệm cao của tất cả các quốc gia, dân tộc”¹.

Năm 2013, Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI với những đánh giá đồng bộ về vấn đề biến đổi khí hậu và tài nguyên, môi trường, đã thông qua Nghị quyết số 24-NQ/TW về *Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường*. Đây là vấn đề chiến lược có ý nghĩa quyết định đến sự phát triển bền vững của nước ta, được đề cập nhiều lần trong các Báo cáo chính trị ở nhiều kỳ Đại hội Đảng toàn quốc². Đây là cơ sở quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật môi trường nói chung, pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền nói riêng.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 69.

2. Xem thêm Võ Trung Tín: “Bảo đảm quyền con người trong chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu ở Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 04 (308), 2016.

Thứ ba, xuất phát từ thực trạng môi trường hiện nay. Trong những năm qua, cùng với sự hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu sắc và toàn diện, kinh tế nước ta đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, ngày càng khẳng định được vị thế trên trường quốc tế. Kinh tế luôn đạt mức tăng trưởng cao, tạo nhiều thuận lợi cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xóa đói, giảm nghèo, tạo việc làm, nâng cao đời sống nhân dân. Tuy nhiên, sự phát triển kinh tế - xã hội cũng làm nảy sinh nhiều hệ lụy phức tạp đối với môi trường. Mặc dù, có nhiều nỗ lực trong việc thiết lập các cơ chế và giải pháp bảo vệ môi trường trong thời gian qua, nhưng thực trạng môi trường Việt Nam vẫn còn thách thức, đó là sự gia tăng của ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật; năng lực ứng phó sự cố còn hạn chế; biến đổi khí hậu và các vấn đề môi trường xuyên biên giới ngày càng lớn, phức tạp, khó lường, đặt ra các yêu cầu ngày càng cao đối với công tác bảo vệ môi trường¹... Những vấn đề nêu trên tạo ra các áp lực lên môi trường nước ta. Nếu không có giải pháp cấp thiết, thỏa đáng sẽ tạo ra lực cản lớn đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đe dọa nghiêm trọng sự phát triển bền vững của đất nước.

Thứ tư, xuất phát từ thực trạng các quy định pháp luật môi trường Việt Nam hiện nay. Hệ thống pháp luật quy định về môi trường ở Việt Nam đã phát triển cả về nội dung lẫn hình thức, điều chỉnh tương đối đầy đủ các yếu tố tạo nên thành phần

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Báo cáo môi trường quốc gia giai đoạn 2011-2015*, 2015, tr. 221-226.

môi trường. Các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường đã quy định từ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, đến quyền và nghĩa vụ cơ bản của mỗi cá nhân, tổ chức trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường; là cơ sở pháp lý cho việc xác định trách nhiệm, nghĩa vụ của các chủ thể trong việc bảo vệ môi trường. Các quy định pháp luật đã chú trọng tới khía cạnh toàn cầu của vấn đề môi trường; xác định rõ bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn dân chứ không phải chỉ là trách nhiệm riêng của Nhà nước. Tuy nhiên, các văn bản pháp luật về môi trường liên quan đến từng yếu tố môi trường hay điều chỉnh những hoạt động của con người tác động đến môi trường được ban hành chưa đồng bộ cả về mặt thời gian ban hành và nội dung của các quy định. Các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường tương đối đầy đủ ở các thành tố, nội dung các quy định pháp luật đã cụ thể hóa tương đối kịp thời và đầy đủ các nghĩa vụ quốc tế về môi trường mà Việt Nam đã cam kết. Tuy nhiên, cơ chế bảo đảm thực thi pháp luật quốc gia cũng như cam kết quốc tế chưa cao. Các biện pháp chế tài nói chung chưa thích hợp và chưa đủ mạnh để trừng trị và răn đe những hành vi vi phạm¹.

Thứ năm, xuất phát từ nhu cầu hội nhập quốc tế. Môi trường là một thể thống nhất về không gian và giữa các yếu tố cấu thành. Sự tác động đến môi trường ở khu vực này, quốc gia

1. Xem thêm Võ Trung Tín: “Tổng quan về pháp luật môi trường Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế “Môi trường và nhà nước pháp quyền: tăng cường thực thi pháp luật về môi trường ở khu vực Đông Nam Á”* do Viện Nhà nước và Pháp luật - Chương trình pháp quyền châu Á tổ chức, 2014.

này sẽ gây ảnh hưởng đến khu vực khác, quốc gia khác, đặc biệt là ô nhiễm không khí xuyên biên giới. Cùng với xu thế toàn cầu hóa và khu vực hóa, Việt Nam ngày càng chủ động hội nhập khu vực và quốc tế. Ở cấp độ song phương và đa phương, Việt Nam đã thiết lập quan hệ đối tác chiến lược với nhiều quốc gia, gia nhập nhiều tổ chức trên thế giới. Việc tham gia vào sân chơi chung, với yêu cầu phải tôn trọng “luật chơi chung”, điều này khiến Việt Nam phải đẩy mạnh hoàn thiện pháp luật của mình, trong đó có pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường. Bên cạnh việc tích cực ban hành các văn bản pháp luật liên quan đến việc bảo vệ môi trường, Việt Nam đã từng bước tham gia các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường¹. Việc phê chuẩn các công ước này là tiền đề quan trọng cho sự hội nhập của pháp luật Việt Nam với những tiêu chuẩn và quy phạm phổ biến của pháp luật quốc tế; điều chỉnh hoạt động của con người tác động vào thiên nhiên, gây ảnh hưởng đến môi trường. Điều này vừa là thời cơ, vừa là thách thức trong việc nội luật hóa các quy định pháp luật quốc tế vào trong pháp luật môi trường Việt Nam, trong đó có nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

1. Việt Nam là quốc gia thành viên của hơn 20 Điều ước quốc tế về môi trường. Tiêu biểu là các Điều ước: Công ước về Luật biển năm 1982; Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn năm 1985; Công ước New York về biến đổi khí hậu năm 1992; Công ước về kiểm soát, vận chuyển qua biên giới các phế thải nguy hiểm và tiêu hủy chúng (Công ước Basel năm 1989); Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã có nguy cơ diệt chủng (Công ước CITES năm 1973); Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế đặc biệt như là nơi cư trú của loài chim nước (Công ước RAMSAR năm 1971); Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển (Công ước MARPOL năm 1973); Công ước về đa dạng sinh học năm 1992; Công ước về việc bảo vệ di sản văn hóa và tự nhiên thế giới năm 1972;...).

2. Định hướng hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Một là, tạo cơ sở pháp lý đầy đủ và vững chắc cho việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của công tác sử dụng các nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, khó có thể bảo vệ môi trường một cách có hiệu quả, nếu không có nguồn tài chính bảo đảm. Bên cạnh công cụ pháp luật và chính sách có tính chất mệnh lệnh mà Nhà nước đã và đang áp dụng trong việc quản lý và bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay thì còn có một công cụ không kém phần hữu hiệu mà chúng ta đang sử dụng là công cụ kinh tế. Nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường góp phần khuyến khích sự phát triển khoa học - kỹ thuật và đổi mới cho sự phát triển của nền công nghệ quốc gia. Việc tổ chức thực hiện thu thuế tài nguyên, thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường một mặt tạo nguồn thu đáng kể cho ngân sách nhà nước để đầu tư, khắc phục, cải thiện môi trường; mặt khác, nhằm mục đích khuyến khích các nhà sản xuất, kinh doanh đầu tư giảm thiểu ô nhiễm, thay đổi hành vi ô nhiễm theo hướng tích cực, có lợi cho môi trường. Tuy nhiên, việc quản lý và sử dụng nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay còn có nhiều điểm bất cập. Do đó, để nhiệm vụ phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường ngày càng bền vững, việc phát huy tốt công cụ tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường là một trong những nhiệm vụ không chỉ của các cơ quan quản lý nhà nước mà còn đối với tất cả những chủ thể có hoạt động bảo vệ môi trường và cả cộng đồng. Đặc biệt,

phải tăng tính hiệu quả của việc áp dụng công cụ pháp luật kết hợp với công cụ tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường; phát huy vai trò chủ động và ý thức bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp, các chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, trong tương lai nguồn tài chính của tổ chức, cá nhân phải được xem là nguồn tài chính hàng đầu cho công tác bảo vệ môi trường.

Hai là, xây dựng và áp dụng các biện pháp đồng bộ nhằm bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật về môi trường. Như đã đề cập, có nhiều biện pháp bảo vệ môi trường. Trong đó, pháp luật được xem như biện pháp bảo đảm hữu hiệu. Nếu không áp dụng tốt pháp luật, biện pháp chính trị chỉ dừng lại ở các “tuyên ngôn giấy” về môi trường. Khi việc tuyên truyền không làm thay đổi nhận thức của mọi người, cần phải áp dụng chế tài để mang tính răn đe. Nếu không áp dụng tốt pháp luật, thì không khuyến khích được các chủ thể đầu tư công nghệ hiện đại, sản xuất ra những sản phẩm ít gây ra ô nhiễm môi trường. Thực tiễn cho thấy rằng, cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ môi trường đầy đủ và vững chắc đến mấy mà không có các biện pháp đồng bộ để bảo đảm hiệu lực và hiệu quả thi hành pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, thì cơ sở pháp lý này không phát huy được vai trò của mình. Các biện pháp đồng bộ ở đây được hiểu không chỉ các biện pháp như xử lý dân sự, xử lý hành chính, xử lý hình sự mà cả các biện pháp tổ chức, cán bộ, các biện pháp kinh tế, tài chính, tín dụng... không chỉ gồm các biện pháp hoàn thiện pháp luật mà cả các biện pháp tổ chức thi hành pháp luật, bảo vệ pháp luật.

Ba là, tuân thủ các quy định mang tính nguyên tắc của luật môi trường. Nói đến bất kỳ một lĩnh vực pháp luật nào, cũng thường đề cập những vấn đề mang tính nguyên tắc. Luật môi trường cũng không nằm ngoài hướng tiếp cận này. Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về môi trường phải tuân thủ các quy định mang tính nguyên tắc của luật môi trường. Nguyên tắc nhà nước ghi nhận và bảo vệ quyền con người được sống trong một môi trường trong lành đặt ra yêu cầu hoàn thiện các quy định pháp luật môi trường gắn liền với bảo đảm quyền được sống trong môi trường không bị ô nhiễm. Nguyên tắc phòng ngừa đặt ra yêu cầu chủ động trong việc dự liệu rủi ro. Nguyên tắc môi trường là một thể thống nhất đòi hỏi có sự phân công, phối hợp với các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường một cách đồng bộ. Nguyên tắc phát triển bền vững là sự kết hợp các mục tiêu kinh tế - môi trường và bảo đảm tiến bộ xã hội.

Bốn là, kế thừa quy định mang tính ưu việt đã có của Việt Nam cũng như tham khảo kinh nghiệm quốc tế về xây dựng, phát triển pháp luật môi trường. Hoàn thiện các quy định pháp luật Việt Nam về môi trường không thể không kế thừa những điểm tiến bộ của các quy định pháp luật môi trường hiện hành của Việt Nam, đồng thời tham khảo những kinh nghiệm quốc tế. Chúng ta đã có hơn 20 năm xây dựng và từng bước hoàn thiện pháp luật về môi trường, đó là những tiền đề đầu tiên và quan trọng để tiếp tục sửa đổi, bổ sung các quy định này. Trong khi đó, cộng đồng quốc tế đã có nhiều kinh nghiệm trong việc áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Việt Nam hoàn toàn có khả năng và điều kiện áp dụng các kinh nghiệm đó vào việc xây dựng và hoàn thiện

pháp luật về môi trường. So với các lĩnh vực khác, khả năng tham khảo các kinh nghiệm quốc tế trong lĩnh vực nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có phần thuận lợi hơn vì đây không phải là vấn đề quá nhạy cảm về chính trị. Hơn nữa, cách tiếp cận của các nước trên thế giới cũng được đúc kết từ kinh nghiệm lập pháp và hành pháp của nhiều quốc gia. Chính vì vậy, trong lĩnh vực môi trường, chúng ta có thể hài hòa ở mức độ cao pháp luật quốc gia với luật quốc tế và pháp luật các nước.

Năm là, sử dụng có hiệu quả sự can thiệp của thể chế bảo vệ môi trường. Mặc dù Việt Nam đang có những cố gắng rất lớn trong việc xây dựng chính sách và pháp luật môi trường hướng tới sự phát triển bền vững, song môi trường vẫn chưa được bảo vệ một cách hiệu quả và thể chế môi trường chưa phù hợp chính là một trong những nguyên nhân cơ bản. Thể chế không chỉ bao gồm pháp luật. Thể chế cần được hiểu rộng hơn, toàn diện hơn, là toàn bộ tất những ràng buộc mà con người tạo ra nhằm định hình các quan hệ tương tác về chính trị, kinh tế, xã hội. Những ràng buộc này bao gồm những ràng buộc phi chính thức (ràng buộc mang tính xã hội, tôn giáo, phong tục, truyền thống) và những ràng buộc chính thức như hiến pháp, luật¹... Pháp luật và chính sách không phải là điều cơ bản nhất. Quy trình phát triển cơ chế thực thi mới là con đường dài phải đi. Pháp luật, chính sách có thể tốt nhưng vẫn không đủ để tạo sự phát triển. Điều này đúng trong trường hợp của Việt Nam, ít nhất là đối với

1. Theo cách hiểu của Douglass Cecil North (1920), một nhà kinh tế người Mỹ nổi tiếng với các công trình về lịch sử kinh tế. Ông là người cùng nhận giải Nobel kinh tế năm 1993 với Robert William Fogel.

lĩnh vực môi trường. Một ví dụ đủ để minh chứng điều này là chỉ không lâu sau khi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 ban hành với nhiều kỳ vọng sẽ giúp hạn chế, kiểm soát được tình trạng ô nhiễm thì sự kiện Formosa xảy ra. Tiếp đó là hàng loạt các dự án lớn gây ô nhiễm nghiêm trọng bị phát hiện, tạo nên một cơn địa chấn trong lĩnh vực môi trường. Các dự án này đều có đánh giá tác động môi trường, được cơ quan có thẩm quyền thẩm định, phê duyệt. Tuy nhiên, chỉ một phần thể chế chế được tham gia cuộc chơi “chọn giữa dự án và môi trường”, cụ thể là nhà nước, doanh nghiệp. Cộng đồng và người dân còn chưa tham gia vào cuộc chơi này. Sự bất cập về thể chế môi trường cho thấy Nhà nước đang thượng tôn pháp luật nhưng chưa thượng tôn được vai trò của pháp luật. Điều này có nghĩa là pháp luật chỉ để sử dụng khi có vi phạm, khi cần xử lý. Giá trị kiến tạo cuộc chơi sông phẳng bằng các ràng buộc còn rất hạn chế¹.

II. GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM NHẪM BẢO ĐẢM THỰC HIỆN HIỆU QUẢ NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

1. Sửa đổi các quy định pháp luật về thuế bảo vệ môi trường

Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 đã quy định được nhiều vấn đề, điều chỉnh cơ bản những hoạt động có tác động tới môi trường như: đối tượng chịu thuế, mức thuế suất,

1. Lê Hồng Hạnh: “Vấn đề bảo vệ môi trường trong Hiệp định tiến bộ toàn diện xuyên Thái Bình Dương CPTPP”, tài liệu Hội thảo cấp khoa của Khoa Pháp luật kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội “*Bảo vệ môi trường để phát triển kinh tế và vai trò của pháp luật*”, Hà Nội, 2018, tr. 43.

phương pháp tính thuế... Tuy nhiên, đối chiếu với mục tiêu, yêu cầu đặt ra thì vẫn còn nhiều nội dung cần phải được tiếp tục hoàn thiện, bổ sung và thay đổi.

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế. Các quy định về đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường cần bao hàm mọi sản phẩm, hàng hóa gây tác động tiêu cực đến môi trường nhằm bảo đảm mục đích tạo sự công bằng cho tất cả những chủ thể gây ô nhiễm phải trả tiền. Điều này Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 chưa làm được. Đến thời điểm hiện nay, khi áp dụng Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 được một thời gian, có thể xem xét, lựa chọn những đối tượng phù hợp với trình độ phát triển, khả năng chịu đựng của nền kinh tế. Việc đưa vào diện chịu thuế một loại sản phẩm còn cần nhắc đến khả năng thực hiện được của nhà sản xuất, của cơ quan quản lý và tính khả thi của luật. Hơn nữa, việc đánh thuế còn phải tính đến khả năng chịu đựng của người sản xuất và tiêu dùng, tính đến lợi ích trong lựa chọn giữa bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế. Không thể có sự phát triển kinh tế cao cùng với bảo vệ môi trường tốt khi điều kiện có hạn.

Trong điều kiện nước ta hiện nay, chỉ nên lựa chọn những sản phẩm có ảnh hưởng tới môi trường trên diện rộng và xác định mức thuế hợp lý, bảo đảm khả năng cạnh tranh của nền kinh tế, cũng như khả năng tiêu dùng của người dân. Trên thực tế có rất nhiều sản phẩm khi sử dụng, thải bỏ đều gây ô nhiễm môi trường, nhưng mức độ gây ô nhiễm ở mức khác nhau. Tuy vậy, để bảo đảm tính thuyết phục của luật, cần phải lý giải cụ thể về căn cứ xác định đối tượng chịu thuế, đối tượng chưa

thuộc diện chịu thuế trong khi có rất nhiều sản phẩm cùng gây ô nhiễm môi trường. Và để bảo đảm tính bao quát, công bằng của quy định về đối tượng chịu thuế, cần phải rà soát lại danh mục hàng hóa, khảo sát thêm thực tiễn, bổ sung các đối tượng chịu thuế dựa trên nguyên tắc đã là sản phẩm gây tác động tiêu cực đến môi trường thì phải thuộc diện chịu thuế. Đối với những sản phẩm, hàng hóa có mức độ tác động không lớn hoặc hàng hóa có gây ô nhiễm song tại thời điểm hiện nay cần hỗ trợ để bảo đảm tính cạnh tranh thì trước mắt có thể áp dụng thuế suất thấp hoặc quy định mức thuế suất 0% để xử lý linh hoạt trong một số trường hợp cần thiết, tránh tình trạng phải sửa đổi, bổ sung, bảo đảm tính ổn định của Luật Thuế bảo vệ môi trường.

Về tính cụ thể trong quy định về đối tượng chịu thuế: Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 cho phép Chính phủ quy định chi tiết về đối tượng chịu thuế bằng văn bản dưới luật. Ta thấy việc xác định đối tượng chịu thuế là một trong những vấn đề cốt lõi, cơ bản của một đạo luật về thuế, liên quan trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ của nhiều tổ chức, cá nhân. Do đó, nội dung này phải được xác định cụ thể ngay trong Luật Thuế bảo vệ môi trường nhằm bảo đảm tính minh bạch, thuận tiện trong áp dụng chính sách. Vì vậy, cần phải rà soát, bổ sung các quy định chi tiết nhằm làm rõ đối tượng chịu thuế. Ngoài ra, một trong những mục tiêu đặt ra đối với việc ban hành Luật Thuế bảo vệ môi trường là bằng việc thu thuế bảo vệ môi trường sẽ khai thác nguồn thu cho ngân sách nhà nước, tạo nguồn lực đầu tư cho việc khắc phục hậu quả, cải thiện môi trường.

Do đó, nếu đối tượng chịu thuế được quy định trong Luật Thuế bảo vệ môi trường quá hẹp thì khó có thể đáp ứng được mục tiêu này.

Thứ hai, về căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường là số lượng hàng hóa tính thuế và mức thuế tuyệt đối. Căn cứ này có ưu điểm là dễ áp dụng trong việc xác định mức thuế nhưng lại không phù hợp với yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, đó là số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường. Yếu tố “ngang giá” cần được ưu tiên trong việc buộc chủ thể gây ô nhiễm phải trả. Cần xác định rõ mục tiêu chính của việc áp dụng thuế này, đó là tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, hay như là công cụ kinh tế tác động vào hành vi gây biến đổi môi trường. Nếu quan niệm đây là nguồn thu cho ngân sách nhà nước, cần quy định cụ thể về phương pháp xác định số lượng hàng hóa tính thuế. Nếu quan niệm đây là công cụ kinh tế tác động vào hành vi gây biến đổi môi trường, trong điều kiện hiện nay, cùng với kinh nghiệm của việc áp dụng loại thuế này, tác giả nghĩ có thể chuyển sang mức thuế tương đối.

Thứ ba, về căn cứ xác định khung thuế suất. Việc xác định thuế suất thuế bảo vệ môi trường là vấn đề cốt lõi và phức tạp, phải được dựa trên những luận cứ khoa học chặt chẽ, căn cứ thực tiễn xác đáng. Các tiêu chí để xây dựng khung thuế suất đối với một số đối tượng chịu thuế như trong Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 là chưa đủ căn cứ thực tiễn nên tính thuyết phục chưa cao. Việc xác định khung thuế suất đối với một số mặt hàng như xăng, dầu, than... dựa trên mức phí

bảo vệ môi trường là chưa hợp lý vì tính chất điều tiết của hai công cụ là khác nhau. Mặt khác, phí bảo vệ môi trường xác định mức thu cụ thể, nhưng thuế bảo vệ môi trường lại quy định khung thuế suất. Vì vậy, để các quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường mang tính thuyết phục, cần lý giải rõ căn cứ tính thuế, tác động về kinh tế - xã hội, mức độ gây ô nhiễm môi trường đối với từng mặt hàng dựa trên những luận cứ khoa học, có số liệu minh chứng cụ thể, tránh tình trạng áp dụng thuế suất chủ quan, không bảo đảm công bằng trong áp dụng chính sách. Cần áp dụng mức thuế suất cao đối với sản phẩm gây ô nhiễm môi trường mà có sản phẩm khác thay thế nhằm khuyến khích sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường, góp phần thay đổi hành vi tiêu dùng, thói quen sử dụng. Tuy nhiên, đối với sản phẩm không có sản phẩm khác thay thế thì cần cân nhắc áp dụng thuế suất không cao, tránh làm tăng giá sản phẩm, gây bất lợi cho người tiêu dùng.

Thứ tư, về thẩm quyền xác định thuế suất trong khung thuế suất. Quốc hội quy định khung thuế suất, Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ quy định các mức thuế suất cụ thể. Việc giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định các mức thuế suất cụ thể là hợp lý, bảo đảm tính linh hoạt trong điều hành, phù hợp với biến động trong điều kiện kinh tế chưa ổn định. Tuy nhiên, Luật Thuế bảo vệ môi trường không nên quy định khung thuế suất mà cần phải quy định mức thuế suất cụ thể ngay trong Luật nhằm bảo đảm nguyên tắc thuế suất do Quốc hội quyết định để áp dụng ổn định. Riêng đối với trường hợp đặc thù như xăng dầu, than, để bảo đảm lộ trình thực hiện phù hợp với

tình hình biến động giá cả và đáp ứng việc thực hiện cam kết quốc tế, có thể quy định khung thuế suất và giao Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định mức thuế suất trong từng thời kỳ.

Thứ năm, về biên độ khung thuế suất. Biên độ khung thuế suất quy định là quá rộng đối với hầu hết các nhóm hàng, mặt hàng. Để khắc phục điều này, cần chia nhỏ các nhóm hàng ra, có khung thuế suất riêng đối với từng mặt hàng. Đối với hàng hóa chịu sự biến động lớn về giá, có thể quy định biên độ rộng, còn đối với những mặt hàng khác cần thu hẹp biên độ lại.

Thứ sáu, ban hành các quy định về bán hạn ngạch ô nhiễm. Như đã đề cập, Việt Nam chưa triển khai trong khi đây là giải pháp hay mà các nước phát triển đang áp dụng. Do đó, song song với việc áp dụng thuế bảo vệ môi trường, chúng ta cần nghiên cứu và sớm ban hành các quy định về hình thức này. Việc bán hạn ngạch ô nhiễm áp dụng đối với các doanh nghiệp thải các chất thải độc hại vừa tạo nguồn thu ngân sách, vừa hạn chế và kiểm soát ô nhiễm, vừa có kinh phí để tài trợ lại cho các đối tượng bị thiệt hại. Đây là thị trường rất tiềm năng, đem lại lợi ích kinh tế lớn, trong điều kiện Việt Nam là quốc gia không bị ràng buộc về lượng khí thải của Công ước Khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu năm 1992 và Nghị định thư Kyoto năm 1997¹.

1. Nghị định thư Kyoto năm 1997 chỉ ràng buộc nghĩa vụ cắt giảm khí nhà kính của các quốc gia thuộc Phụ lục B (bao gồm 36 quốc gia công nghiệp phát triển). Việt Nam là quốc gia nằm ngoài Phụ lục B, không bị ràng buộc nghĩa vụ cắt giảm khí nhà kính nên có thể tham gia vào thị trường mua bán hạn ngạch phát thải khí nhà kính và sử dụng số tiền này để đầu tư cắt giảm khí nhà kính bằng cách trồng rừng, nâng cao tiêu chuẩn khí thải, áp dụng cơ chế phát triển sạch...

Việc ban hành và áp dụng Luật Thuế bảo vệ môi trường phải tạo ra được công cụ quản lý vĩ mô hữu hiệu nhằm xác định và bảo đảm việc thực hiện trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân gây tác động tiêu cực đến môi trường; nâng cao nhận thức của người dân trong việc thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường; hạn chế tối đa ảnh hưởng của sản xuất, kinh doanh đến môi trường. Các quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế của Việt Nam, một mặt động viên hợp lý nguồn thu cho khắc phục hậu quả môi trường nhưng mặt khác vẫn phải bảo đảm sức cạnh tranh của môi trường đầu tư, ổn định thị trường, giá cả, kiềm chế lạm phát, không xáo trộn sản xuất, kinh doanh trong nước; đặc biệt không làm tăng gánh nặng tài chính từ chính sách đối với người tiêu dùng, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước với Nhân dân. Điều này phải được đặt trong mối quan hệ tổng thể với các quy định của pháp luật có liên quan, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của toàn hệ thống, phù hợp với thông lệ quốc tế và bảo đảm việc thực hiện cam kết quốc tế¹.

2. Sửa đổi các quy định pháp luật về thuế tài nguyên

Thứ nhất, về đối tượng chịu thuế. Cần rà soát lại các văn bản hướng dẫn thi hành và có quy định chi tiết hơn về các đối tượng chịu thuế nhằm bảo đảm tính cụ thể, minh bạch, giúp cho việc áp dụng được ổn định. Về các loại tài nguyên khác, khoản 9 Điều 2 của Luật Thuế tài nguyên năm 2010 quy định

1. Võ Trung Tín, Nguyễn Lâm Trâm Anh: “Thuế bảo vệ môi trường - hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 16 (272), 2014, tr. 46.

đối tượng chịu thuế là: “*Tài nguyên khác do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định*” nhằm điều chỉnh và mang tính dự báo những đối tượng có thể phát sinh trong tương lai và cũng là để tạo sự ổn định cho Luật Thuế tài nguyên. Tuy nhiên, việc quy định trong Luật Thuế tài nguyên năm 2010 những đối tượng chưa được xác định cụ thể là không bảo đảm tính chặt chẽ trong áp dụng pháp luật. Về nguyên tắc, trong trường hợp Luật Thuế tài nguyên năm 2010 không quy định thẩm quyền thì không ai có quyền quyết định đưa tài nguyên chưa được quy định trong Luật vào đối tượng chịu thuế. Vì vậy, để bảo đảm tính minh bạch của pháp luật, tránh vận dụng tùy tiện, tạo ổn định cho môi trường đầu tư, cần phải xác định cụ thể đối tượng chịu thuế vào ngay trong Luật Thuế tài nguyên.

Việc mở rộng đối tượng chịu thuế cần xem xét đến các yếu tố vật chất nhân tạo (yếu tố do con người tạo ra thể hiện dưới dạng vật chất) để bổ sung vào đối tượng chịu thuế vì trên thực tế, đó cũng là một loại tài nguyên (tài nguyên xã hội, theo cách hiểu là yếu tố vật chất nhân tạo được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018), đang được khai thác một cách quá mức vì nhiều lợi ích khác nhau, dẫn đến ảnh hưởng nhất định đối với môi trường. Việc đưa các yếu tố này vào đối tượng chịu thuế sẽ giúp khai thác có hiệu quả, đồng thời bảo vệ môi trường¹.

1. Về vấn đề này, còn nhiều quan điểm khác nhau. Tác giả cuốn sách cho rằng ngoài việc quy định đối tượng chịu thuế là các nguồn tài nguyên thiên nhiên thì việc xem xét đến các đối tượng cũng được quan niệm là thành phần môi trường khác theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 (bao gồm các yếu tố vật chất tạo thành môi trường như đất, nước, không khí, âm thanh, ánh sáng, sinh vật và các hình thái vật chất khác) là cần thiết.

Thứ hai, về căn cứ tính thuế. Luật Thuế tài nguyên cần phải xem xét, điều chỉnh quy định về căn cứ tính thuế cho phù hợp. Hiện nay, Nhà nước chưa ban hành định mức sử dụng tài nguyên, trong khi sản lượng sản phẩm sản xuất trong kỳ là do doanh nghiệp tự kê khai, chưa có cơ chế kiểm soát, còn tỷ lệ sử dụng tài nguyên tính trên một đơn vị sản phẩm ở mỗi doanh nghiệp là khác nhau. Trong khi đó, cơ quan thuế lại chưa đủ điều kiện về chuyên môn, kỹ thuật, nhân lực để xác định tỷ lệ này. Vì vậy, việc xác định chính xác sản lượng tài nguyên khai thác để tính thuế trong trường hợp này là rất phức tạp và khó khả thi. Do đó, để quy định này của Luật Thuế tài nguyên năm 2010 mang tính khả thi, cần có quy định về trách nhiệm ban hành định mức sử dụng tài nguyên, trường hợp chưa có định mức thì phải áp dụng biện pháp ấn định thuế nhằm tránh tình trạng gian lận, trốn thuế, gây thất thoát nguồn thu ngân sách.

Thứ ba, về giá tính thuế. Khi xây dựng thuế suất thuế tài nguyên, phải tính đến tính chất, đặc điểm, điều kiện khai thác của từng loại tài nguyên, phải dựa trên lợi thế so sánh giữa tài nguyên khai thác và các nguồn vật liệu khác. Theo đó, những tài nguyên có khả năng tái tạo nhanh nên đánh với thuế suất thấp hơn so với những tài nguyên tái tạo lâu hoặc chỉ khai thác được một lần, điều kiện khai thác càng khó khăn thì mức thuế tài nguyên càng thấp. Ngoài ra cần tính toán đến các yếu tố khác như giá trị, khả năng ảnh hưởng đến môi trường, khả năng quản lý... Do đó, đi đôi với việc tự khai báo của doanh nghiệp cần tăng cường vai trò kiểm soát của các

cơ quan nhà nước, phải có chế tài đủ mạnh nhằm tránh thất thoát nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Thứ tư, về thuế suất. Cần phải xem xét thu hẹp biên độ khung thuế suất của Luật Thuế tài nguyên năm 2010; đồng thời phân loại từng mặt hàng trong cùng một nhóm hàng để quy định cụ thể khung thuế suất riêng biệt, bảo đảm không mở quá rộng khung thuế suất nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu điều tiết việc khai thác tài nguyên trong từng thời kỳ. Luật Thuế tài nguyên năm 2010 quy định trên cơ sở kế thừa có chọn lọc chính sách miễn, giảm thuế tài nguyên trong các quy định cũ. Tuy nhiên, cần làm rõ tình trạng tài nguyên bị tổn thất quy định tại khoản 1 Điều 9 của Luật Thuế tài nguyên năm 2010 được hiểu thế nào? Có phải là việc tài nguyên bị giảm đi hay không, bởi lẽ nếu tài nguyên bị mất, tiêu hủy do thiên tai trước khi nộp thuế thì đương nhiên không phải nộp nên không thể gọi là miễn giảm, còn nếu gặp thiên tai, hỏa hoạn, tai nạn bất ngờ mà tài nguyên vẫn không bị mất đi thì vẫn phải nộp thuế theo đúng nghĩa vụ.

Thứ năm, về bảo đảm thực hiện. Cần tiếp tục tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trong việc kiểm tra giám sát các hoạt động khai thác tài nguyên. Xây dựng lực lượng thanh tra, kiểm tra vững mạnh, trang bị đầy đủ điều kiện để ngăn chặn tận gốc tình trạng khai thác tài nguyên bất hợp pháp. Do chưa có các quy định chặt chẽ về cơ chế kiểm tra, giám sát việc khai thác tài nguyên, vì thế có rất nhiều vi phạm trong khai thác tài nguyên. Cần xây dựng một quy chế chặt chẽ, rõ ràng đối với hoạt động khai thác tài nguyên từ

trình tự thủ tục đến quyền, nghĩa vụ của các chủ thể. Các quy định về xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về khai thác tài nguyên, nhất là các biện pháp xử lý hành chính chưa tương xứng với những thiệt hại do các hành vi này gây ra. Các vi phạm chưa được xử lý kịp thời, hoặc việc xử lý còn tùy tiện, chưa nghiêm minh, rất ít trường hợp bị truy cứu trách nhiệm hình sự dù có đầy đủ các yếu tố cấu thành tội phạm. Cần nâng mức xử lý hành chính đối với các vi phạm, tổ chức xử lý kịp thời, nghiêm túc, quy định cụ thể các mức thiệt hại trong các văn bản pháp luật làm cơ sở cho việc xử lý hành chính và truy cứu trách nhiệm hình sự các hành vi vi phạm về quản lý và khai thác tài nguyên. Đồng thời, phải tăng cường công tác giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức của người dân về khai thác, bảo vệ tài nguyên. Công tác kiểm kê nhà nước đối với các nguồn tài nguyên, xây dựng quy hoạch, kế hoạch về quản lý, khai thác tài nguyên cũng cần phải được cải thiện.

3. Sửa đổi các quy định pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Để phí bảo vệ môi trường đối với nước thải thực sự phát huy được hết vai trò của nó là một công cụ kinh tế quan trọng trong quản lý và bảo vệ môi trường, vì thế, cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, cần có một chính sách nhất quán, bám sát mục tiêu đặt ra nhằm cải thiện chất lượng môi trường. Sự nhất quán đó phải được thể hiện không những ở hệ thống thể chế, các quy định liên quan mà còn phải thể hiện ở các biện pháp đối xử trong quản lý. Cần kiện toàn bộ máy thu phí ở các cấp từ

trung ương đến địa phương. Bộ máy quản lý nhà nước về môi trường tuy đã được tăng cường một bước, nhưng còn chưa bảo đảm yêu cầu. Nguồn nhân lực và kinh phí dành cho việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải còn thiếu. Do đó, kiện toàn bộ máy thu phí là giải pháp không thể thiếu được trong tình hình hiện nay.

Thứ hai, Bộ Tài nguyên và Môi trường nên phân cấp, ủy quyền thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải đến cấp huyện đối với các cơ sở sản xuất nhỏ, quy mô hộ gia đình. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các tỉnh cần sớm thông qua các đề án và ban hành quy chế về việc thu phí trên địa bàn. Cụ thể là đối với nước thải sinh hoạt, Hội đồng nhân dân cần ban hành nghị quyết về mức phí áp dụng trên địa bàn. Đối với nước thải công nghiệp, các Sở Tài nguyên và Môi trường cần chủ động triển khai thu phí thông qua các hoạt động kiểm tra, đôn đốc, vận động các cơ sở công nghiệp kê khai và nộp phí. Thực tế cho thấy, một số địa phương với quyết tâm và phương pháp thực hiện triệt để, sáng tạo đã đạt kết quả tốt. Các Sở Tài nguyên và Môi trường có thể vận dụng linh hoạt các cơ chế quản lý tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của địa phương mình để yêu cầu các doanh nghiệp phải nộp phí. Việc thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải nếu được thực hiện đồng bộ ở các tỉnh, thành trong cả nước sẽ bảo đảm cho hoạt động thu phí triển khai tốt.

Bộ Tài nguyên và Môi trường nên xây dựng phần mềm quản lý việc thu nộp phí để phục vụ tốt hơn công tác thu phí. Ngoài ra, nó còn giúp cập nhật thông tin một cách nhanh chóng,

đầy đủ hơn. Phần mềm quản lý giúp cho Bộ Tài nguyên và Môi trường có thể nắm bắt thông tin về tình hình thu phí trên cả nước trong một thời gian ngắn, biết được những tỉnh nào thực hiện tốt, những tỉnh nào còn triển khai kém hiệu quả... Từ đó tìm hiểu nguyên nhân và trao đổi kinh nghiệm cho nhau để thực hiện tốt công tác thu phí. Bên cạnh đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng nên chủ trì xây dựng và cung cấp cho các Sở Tài nguyên và Môi trường ở địa phương một phần mềm quản lý các doanh nghiệp có phân chia theo mã ngành quy định chung trên toàn quốc, có kết nối với phần mềm tính toán phí sau đó in ra thông báo số phí cho từng cơ sở.

Đồng thời, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng cần công bố danh sách các tổ chức, phòng thí nghiệm có thẩm quyền phân tích nước thải. Hiện tại, việc chưa có danh sách các tổ chức này là một trong những nguyên nhân ảnh hưởng đến tình hình thu phí. Vì vậy, việc công bố một danh sách cụ thể những tổ chức nào được quyền phân tích nước thải khiến cho các doanh nghiệp thuận tiện hơn trong quá trình tự kê khai. Việc tổ chức cấp phép cho các trung tâm, tổ chức tư vấn có đủ trình độ chuyên môn kỹ thuật, thiết bị máy móc được tiến hành quan trắc chất lượng nước thải phục vụ việc thẩm định phí là rất cần thiết. Việc ban hành tạm thời định mức phát thải cho từng loại sản phẩm thuộc các ngành công nghiệp với các quy mô sản xuất khác nhau để các Sở Tài nguyên và Môi trường địa phương thuận tiện trong quá trình thẩm định phí cũng cần được tiến hành. Định mức này cần được xem xét, bổ sung hàng năm để ngày càng sát với thực tiễn. Cũng cần thiết phải ban hành

một mức phí chung, tối thiểu cho các cơ sở công nghiệp có quy mô nhỏ. Ngoài ra, có thể áp dụng bổ sung giải pháp cấp giấy phép xả nước thải để có thêm công cụ, phương tiện quản lý hỗ trợ cho các hoạt động thu phí.

Thứ ba, cần xây dựng mức phí bảo vệ môi trường đối với nước thải phù hợp hơn. Giải pháp thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải hiện nay còn tồn tại nhiều bất cập về mức phí, cách thu và quyền lợi của doanh nghiệp (người trả phí). Đến nay, tại phần lớn các tỉnh, thành phố chưa ban hành các hướng dẫn cụ thể thực hiện giải pháp này. Các doanh nghiệp đã đóng phí thì cho rằng họ không phải xử lý nước thải, trách nhiệm này thuộc về cơ quan thu phí. Trong khi cơ quan môi trường lại cho rằng, phí đó quá thấp, chỉ là phí quản lý, không đủ để đầu tư xử lý nước thải đạt tiêu chuẩn quy định. Sự thiếu nhất quán trong cách hiểu và thực hiện tại nhiều địa phương đang làm giảm đáng kể hiệu quả triển khai giải pháp này. Do đó, cần phân định rõ trách nhiệm của bên đóng phí và bên thu phí, cách tính phí và thu phí theo lượng, thành phần chất thải. Không nên đánh đồng việc phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp như nhau giữa các doanh nghiệp dù tác hại, chi phí xử lý khác xa nhau.

Thứ tư, cần phải nâng cao nhận thức của cộng đồng nói chung và của các đối tượng nộp phí nói riêng trong việc kê khai nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Các doanh nghiệp trốn tránh việc kê khai, trốn tránh nghĩa vụ nộp phí, không đầu tư các trang thiết bị hiện đại bảo vệ môi trường là do chưa ý thức hết được tầm quan trọng của môi trường sống,

chưa thấy được tác hại khủng khiếp do môi trường bị ô nhiễm gây ra. Vì vậy, vấn đề giáo dục, nâng cao nhận thức có thể được tiến hành thông qua các biện pháp cơ bản như tuyên truyền thường xuyên trên các phương tiện thông tin đại chúng, phổ biến rộng rãi các tài liệu hướng dẫn bảo vệ môi trường, xử lý nước thải, đưa nội dung về giáo dục môi trường vào các cấp học trong hệ thống giáo dục quốc gia, củng cố, tăng cường năng lực cho các trường, các cơ sở đào tạo chuyên gia trong lĩnh vực quản lý môi trường.

4. Sửa đổi các quy định pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường

Một là, hoàn thiện các quy định liên quan đến quyền khởi kiện của công dân. Cơ chế ủy quyền khởi kiện cho một bên nào đó dù họ là bên thứ ba trong một vụ kiện đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường cũng sẽ giúp giảm thiểu thời gian, công sức, tiền bạc của các bên. Ở một số nước trên thế giới (Malaixia, Xingapo, Nhật Bản...), khi xảy ra các dạng tranh chấp như trên, người bị thiệt hại có quyền khởi kiện riêng lẻ như ở Việt Nam hoặc khởi kiện tập thể để tự bảo vệ mình. Trong bối cảnh sự gia tăng của các tranh chấp bồi thường thiệt hại môi trường có số lượng bị đơn đông đảo như hiện nay, tác giả cuốn sách đề nghị nên ghi nhận quyền khởi kiện tập thể để đáp ứng nhu cầu phát triển của xã hội. Điều này có thể mang lại một số thuận lợi như:

- Đối với Tòa án: trong trường hợp luật cho phép áp dụng chế định kiện tập thể thì chỉ có một cá nhân hay một cơ quan, tổ chức đại diện thay vì phải lần lượt vất vả làm việc trực tiếp

với tất cả các chủ thể bị thiệt hại, với hàng chục, hàng trăm và thậm chí là hàng ngàn lần tổng đạt, lần triệu tập, cũng như rất nhiều lần tổ chức hòa giải, Tòa án sẽ chỉ làm việc với người đại diện nên giảm thiểu được các khâu thủ tục lặp đi lặp lại. Chưa kể, trong cơ chế kiện tập thể, khi bản án của Tòa án có hiệu lực thì quá trình thi hành án cũng dễ dàng hơn. Đồng thời, làm giảm gánh nặng cho Tòa án cấp dưới, vừa giúp cho việc giải quyết vụ việc nhanh chóng, thuận lợi hơn.

- Đối với các đương sự: về phía người bị thiệt hại, việc họ ủy quyền cho cá nhân hoặc tổ chức đứng ra thay mặt khởi kiện sẽ giúp quá trình chứng minh thiệt hại nhanh hơn, chính xác hơn, kỹ càng hơn. Thực tế, trình độ nhận thức và kiến thức pháp luật của người dân không đồng đều. Khi họ ủy quyền cho người hiểu biết hơn hoặc một cơ quan có chuyên môn thì công việc sẽ trôi chảy và có khả năng đạt kết quả tốt hơn nhiều. Chưa kể, nếu ủy quyền cho một tổ chức chính trị - xã hội như Hội Nông dân chẳng hạn, với tư cách pháp nhân, Hội sẽ dễ dàng yêu cầu các cơ quan khác cung cấp tài liệu, chứng cứ hơn là người dân trực tiếp đi xin. Bên cạnh đó, người dân còn tiết kiệm được rất nhiều thời gian, công sức, tiền bạc vì không phải trực tiếp lui tới Tòa án nhiều lần. Không chỉ phía nguyên đơn được lợi, mà cả phía bị đơn cũng “khỏe” hơn nhiều. Chẳng hạn, thay vì phải nhiều lần nhận tổng đạt, nhiều lần bị triệu tập và tham gia hòa giải, phía bị đơn sẽ chỉ phải cử đại diện tham gia một vụ kiện chung với các thủ tục thông thường. Như vậy, chưa tính đến kết quả xét xử thắng thua ra sao, trước mắt bị đơn đã tiết kiệm được rất nhiều công sức, thời gian, tiền bạc

so với việc phải lần lượt theo hầu kiện từng vụ riêng lẻ một. Đồng thời, quy định quyền khởi kiện tập thể cũng có ý nghĩa tác động đến ý thức, hành vi của chủ thể gây thiệt hại khi họ nhận thấy rằng, người bị thiệt hại đã có những thiết chế pháp lý để yêu cầu bồi thường thiệt hại thuận lợi, hiệu quả hơn rất nhiều so với trước đây.

Đồng thời, đối với các vụ việc phức tạp có số lượng nguyên đơn đông đảo như thế này, có nhiều ý kiến cho rằng luật có thể cho phép những người có lợi ích bị xâm hại có tính chất giống nhau được nhóm lại thành một hội có tư cách pháp nhân. Hội loại này chỉ tồn tại nhằm mỗi mục tiêu bảo vệ lợi ích của hội viên trong trường hợp đặc thù và giải tán sau khi mục tiêu chung đã đạt được. Luật có thể trao cho hội quyền thay mặt các hội viên đứng nguyên đơn trong một vụ kiện vì lợi ích tập thể của hội viên. Để tạo nguồn tài chính cần thiết cho việc theo đuổi vụ kiện, đặc biệt là chi phí cho việc thu thập chứng cứ, hội được quyền thu hội phí, thậm chí được tổ chức quyên góp ngoài xã hội dưới sự giám sát của các cơ quan thẩm quyền¹... Đây cũng là một giải pháp cần được các nhà làm luật quan tâm trong quá trình sửa đổi, hoàn thiện các văn bản pháp luật hiện hành. Bởi, thực tế cho thấy, ở nhiều nước trên thế giới, việc các nạn nhân tập hợp lại thành một tổ chức nhằm tạo nên sức mạnh tập thể để đấu tranh với các chủ thể vi phạm không phải là chuyện hiếm. Hơn thế, kiểu tổ chức xã hội này không xa lạ với thực tiễn pháp lý Việt Nam. Hội các nạn nhân chất độc da cam là

1. <http://phapluattp.vn/2010051511023419p1063c1016/tu-vu-vedan-sua-luat-ra-sao.htm> (truy cập ngày 20/2/2018).

một trong những khuôn mẫu giải quyết tranh chấp liên quan đến lợi ích tương đồng của nhiều cá nhân thông qua vai trò của một định chế tập thể.

Hai là, hoàn thiện pháp luật về nghĩa vụ chứng minh của đương sự. Khi quyền, lợi ích chính đáng bị xâm phạm, mọi công dân đều có quyền khởi kiện, yêu cầu Tòa án giải quyết. Mặc dù vậy, có thể khẳng định rằng, khả năng tự bảo vệ của đương sự trong tố tụng dân sự là rất thấp, nguyên nhân chính xuất phát từ trình độ dân trí chưa cao, sự hiểu biết pháp luật còn rất hạn chế đặc biệt là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng nông thôn nghèo khó trước các yêu cầu về chứng minh, chứng cứ như hiện nay... Đặc biệt là trong các vụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường, việc xác minh thiệt hại luôn là trở ngại lớn nhất của người dân. Xuất phát từ điều đó, thiết nghĩ, pháp luật cần có quy định phù hợp với những đặc thù của lĩnh vực môi trường theo hướng giảm nhẹ nghĩa vụ chứng minh cho người bị thiệt hại khi có yêu cầu bồi thường thiệt hại. Theo đó, có quan điểm cho rằng, nghĩa vụ chứng minh trong các trường hợp này được tiếp cận theo hướng người nào chứng minh được thiệt hại đối với môi trường tự nhiên thì cũng sẽ chứng minh được thiệt hại đối với tính mạng, sức khỏe, tài sản cũng như mối quan hệ nhân quả giữa các thiệt hại xảy ra và tình trạng ô nhiễm môi trường. Với cách tiếp cận này, trách nhiệm chứng minh trước tiên thuộc về các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường trong việc chứng minh thiệt hại xảy ra đối với môi trường tự nhiên, từ đó làm cơ sở để xác định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của người dân. Mặt khác, để giải quyết những khó khăn đối với

việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại trong trường hợp nhiều người cùng gây ô nhiễm, nguyên tắc bồi thường thiệt hại theo phần bằng nhau là giải pháp đã được pháp luật dân sự tính đến trong trường hợp này. Tuy nhiên, để bảo đảm sự công bằng trong áp dụng trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường, có quan điểm cho rằng, trong các trường hợp này, nếu người gây thiệt hại chứng minh được mức độ mà mình gây thiệt hại đối với môi trường là không đáng kể thì họ chỉ phải bồi thường thiệt hại theo phần tương ứng với mức độ gây hại đó¹. Thiết nghĩ, đây là hướng giải quyết tối ưu, bởi, theo quy định này thì nghĩa vụ chứng minh thuộc về đối tượng gây thiệt hại, qua đó, sẽ giúp các tổ chức, cá nhân nâng cao hơn trách nhiệm bảo vệ môi trường cũng như nâng cao năng lực tự bảo vệ mình trong lĩnh vực này.

Ba là, về mức bồi thường. Một nguyên tắc quan trọng trong chế định bồi thường thiệt hại là thiệt hại phải được bồi thường toàn bộ. Tuy nhiên, trong lĩnh vực môi trường, nguyên tắc này không đủ sức để răn đe các chủ thể gây thiệt hại cũng như bảo vệ tốt nhất quyền lợi của chủ thể bị hại, nhất là trong điều kiện các căn cứ xác định thiệt hại còn chưa rõ ràng làm cho mức thiệt hại mà các cơ quan chuyên môn đưa ra thường thấp hơn rất nhiều so với thiệt hại xảy ra trên thực tế. Mặt khác, các thiệt hại về môi trường không chỉ chấm dứt ngay tại thời điểm hành vi vi phạm kết thúc, hoặc thời điểm giải quyết bồi thường

1. Vũ Thu Hạnh & các đồng nghiệp trường Đại học Luật Hà Nội: *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Tlđđ, tr. 21.

thiệt hại mà nó còn có thể kéo dài, đặc biệt là các thiệt hại về sức khỏe. Do vậy, thiết nghĩ, các nhà lập pháp cần nghiên cứu, áp dụng chế độ trách nhiệm bồi thường thiệt hại mới, theo đó, mức bồi thường mà bên gây thiệt hại có nghĩa vụ chi trả phải tương đương với giá trị lợi nhuận mà các chủ thể này thu được khi gây ô nhiễm môi trường, hoặc gấp 2, 3 và thậm chí là nhiều lần so với mức thiệt hại được tính toán.

5. Các giải pháp khác

Bên cạnh việc sửa đổi, bổ sung các quy định về thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, thuế tài nguyên, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường; để bảo đảm thực hiện hiệu quả nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, các giải pháp sau cũng cần được thực hiện:

5.1. Sửa đổi, bổ sung các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường

Thứ nhất, tăng mức tiền phạt. Việc tăng mức phạt tiền trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP là một tín hiệu tích cực của quy định pháp luật trong việc nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính. Tuy nhiên, trên thực tế thì mức tiền phạt đã tăng vẫn chưa đủ sức răn đe đối với chủ thể vi phạm, vì trong nhiều trường hợp mức phạt tiền này vẫn còn nhỏ hơn lợi ích bất hợp pháp mà các chủ thể vi phạm thu được nếu bất chấp để thực hiện hành vi vi phạm. Do đó, theo tác giả cuốn sách, cần phải tăng mức xử phạt tiền vi phạm hành chính sao cho bảo đảm mức tiền phạt phải cao hơn lợi ích bất chính mà chủ thể vi phạm thu được khi thực hiện hành vi vi phạm, như vậy thì mới đủ sức răn đe và phòng ngừa vi phạm mới. Việc tăng mức tiền

phạt không thể dựa trên đề xuất chủ quan hay đơn giản là tăng theo trượt giá của đồng tiền mà cần phải tiến hành nghiên cứu, khảo sát thực trạng xã hội đối với từng loại hành vi vi phạm để có mức tăng hợp lý và đạt hiệu quả xử phạt trên thực tế.

Thứ hai, điều chỉnh hình thức phạt bổ sung. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP có quy định về biện pháp công khai tên cá nhân, tổ chức vi phạm¹ nhưng lại chưa có quy định yếu tố “*gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội*” nên dễ xảy ra tình trạng cơ quan có thẩm quyền này thì xác định vi phạm hành chính gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội, còn cơ quan có thẩm quyền kia lại có quan điểm ngược lại. Tác giả đề xuất cần hướng dẫn chi tiết về quy định tình tiết “*gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội*”. Đồng thời quy định biện pháp “*Công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*” là hình thức xử phạt bổ sung.

Thứ ba, bổ sung quy định áp dụng buộc lao động vệ sinh môi trường có thời hạn ở nơi công cộng vào biện pháp khắc phục hậu quả đối với cá nhân, tổ chức có những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, quy định giữ gìn vệ sinh môi trường nơi công cộng². Biện pháp này có đặc điểm giống với hình thức xử phạt chính “*buộc lao động công ích*” trong pháp luật Xingapo. Biện pháp *buộc lao động vệ sinh môi trường có thời hạn ở nơi công cộng* tác động trực tiếp đến ý thức

1. Điều 57 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP.

2. Đây là biện pháp từng đề cập trong điểm b khoản 3 Điều 52 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005.

người vi phạm, thông qua việc buộc chính chủ thể vi phạm phải thực hiện hoạt động dọn dẹp vệ sinh tại nơi công cộng: trường học, bệnh viện, công viên trong một khoảng thời gian nhất định nhằm phục hồi lại môi trường như trước khi có hành vi vi phạm. Khi bị áp dụng biện pháp này, người vi phạm sẽ cảm thấy xấu hổ với bản thân, người khác, hạn chế khả năng lặp lại vi phạm đồng thời răn đe, giáo dục, nâng cao ý thức đối với mọi người xung quanh.

Thứ tư, điều chỉnh quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính. Mức phạt đối với các hành vi vi phạm hành chính đã tăng lên nhiều lần nhưng thẩm quyền xử phạt của các chủ thể lại không có sự điều chỉnh phù hợp. Do đó, cần mở rộng thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phù hợp với mức phạt vi phạm hành chính.

5.2. Quy định cấu thành tội phạm môi trường là cấu thành hình thức đối với tất cả các tội phạm về môi trường

Các tội phạm về môi trường trong Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 có nhiều sửa đổi, bổ sung toàn diện so với Bộ luật Hình sự năm 1999, sửa đổi, bổ sung năm 2009. Việc sửa đổi, bổ sung này được thực hiện trên cơ sở rà soát, đánh giá toàn diện các quy định của pháp luật đối với nhóm tội phạm về môi trường, đối chiếu với các công ước quốc tế trong lĩnh vực này mà Việt Nam đã ký kết, tham gia cũng như các quy định của pháp luật chuyên ngành. Các quy định mới có tính ưu việt hơn, khắc phục được phần nào những hạn chế, góp phần đẩy mạnh hoạt động đấu tranh phòng, chống các

hành vi phạm tội trong lĩnh vực này¹. Tuy nhiên, việc vẫn còn một vài tội phạm có cấu thành vật chất² sẽ ảnh hưởng phần nào đến việc áp dụng trách nhiệm đồng bộ đối nhóm tội phạm này. Có thể nhận thấy, “các tội phạm về môi trường có đặc tính là gây ra hậu quả một cách lâu dài và gián tiếp (thông qua môi trường), chứ không rõ ràng và trực tiếp như các tội phạm khác. Thế nên, công tác chứng minh hậu quả cũng như quan hệ nhân quả giữa hành vi và hậu quả trong điều tra, truy tố, xét xử các tội phạm về môi trường là rất khó khăn hoặc không thể thực hiện được”³. Nhiều trường hợp hậu quả lại không xảy ra ngay mà phải sau một thời gian, thậm chí nhiều năm sau mới phát hiện, xác định được hậu quả thiệt hại. Việc xác định hậu quả phải có sự phối hợp của nhiều cơ quan chức năng cũng như trang thiết bị máy móc hiện đại. Bên cạnh đó, hầu hết tội phạm môi trường được thực hiện với lỗi cố ý. Khi thực hiện hành vi phạm tội chủ thể nhận thức được hành vi đó là trái pháp luật bảo vệ môi trường, nhận thức được hậu quả nguy hiểm đối với môi trường, con người, xã hội nhưng vẫn cố tình thực hiện. Vì vậy, tác giả đề xuất nên quy định cấu thành tội phạm môi trường là cấu thành hình thức đối với tất cả các

1. Lưu Hải Yến: “Những điểm mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 đối với nhóm tội phạm về môi trường”, *Tạp chí Luật học*, số 01 (200), 2017, tr. 78.

2. Tội hủy hoại nguồn lợi thủy sản (Điều 242), Tội vi phạm về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (Điều 245) Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017.

3. Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Tội phạm môi trường trong pháp luật hình sự Việt Nam - Thực trạng và định hướng hoàn thiện*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2015, tr. 67.

tội phạm về môi trường giống như các quy định trong lĩnh vực bảo vệ môi trường của Xingapo, tức là nhà làm luật chỉ quan tâm đến hành vi vi phạm pháp luật chứ không quan tâm đến hậu quả cũng như yếu tố lỗi. Như vậy, chủ thể chỉ cần thực hiện những hành vi vi phạm được quy định tại mỗi điều luật trong Bộ luật Hình sự là đủ cơ sở để truy cứu trách nhiệm hình sự.

5.3. Điều chỉnh các quy định về nguồn thu và chi cho hoạt động bảo vệ môi trường tương thích

Khi thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, một trong những yêu cầu quan trọng là bảo đảm số tiền đánh vào hành vi gây ô nhiễm phải đúng, đủ và không mang tính tượng trưng. Nếu như điều này tác động đáng kể đến những người có hành vi gây ô nhiễm thì Nhà nước, với vai trò đại diện thu số tiền này, cũng phải sử dụng đúng mục đích và tương thích với số tiền thu được. Số liệu thu từ thuế bảo vệ môi trường, thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường và chi cho sự nghiệp bảo vệ môi trường đã có sự không tương thích, chứng tỏ sự quan tâm của Nhà nước về vấn đề môi trường chưa ngang hàng với phát triển kinh tế. Cần sửa đổi các quy định về chi cho hoạt động bảo vệ môi trường cao hoặc ít nhất bằng các nguồn thu từ hoạt động này. Để bảo đảm được điều này, bên cạnh những quy định pháp luật về thu, chi cho hoạt động bảo vệ môi trường phù hợp, cần có sự công khai kịp thời những nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường trên website của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây cũng là cách có hiệu quả để người dân tiếp cận các thông tin về môi trường.

5.4. Ghi nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật về môi trường

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền hiện nay chưa được ghi nhận trực tiếp như tên gọi của nguyên tắc này trong pháp luật các nước. Ngay cả trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, cũng không sử dụng trực tiếp cách gọi nguyên tắc này. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được sử dụng gián tiếp trong nhiều văn bản pháp luật môi trường khác. Do đó, việc xây dựng văn bản thống nhất nhằm ghi nhận và giải quyết tính đồng bộ nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền gắn với hệ thống các văn bản nguồn của luật môi trường là cần thiết. Bởi lẽ luật hóa nguyên tắc này ở mức độ văn bản có giá trị pháp lý cao sẽ tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng đồng bộ hóa các văn bản pháp luật về thuế tài nguyên, thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường và các văn bản có liên quan về nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường. Cùng với việc tổng kết việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã có, cần xây dựng một đạo luật chung quy định về nghĩa vụ tài chính của việc thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Đạo luật này tiếp tục kế thừa những quy định của Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế tài nguyên và những văn bản quy định về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền hiện có, đồng thời bổ sung thêm các nghĩa vụ tài chính khác. Trên cơ sở đó, Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện từng nhóm nghĩa vụ tài chính nếu cần thiết.

5.5. Mở rộng phạm vi các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bằng việc bổ sung các công cụ kinh tế khác

Các công cụ kinh tế này rất đa dạng, như: tiền phải trả cho việc mua côta phát thải (côta ô nhiễm); phí dịch vụ môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với tiếng ồn và độ rung, phí bảo vệ môi trường đối với sân bay, nhà ga, bến cảng... Chẳng hạn, đối với côta phát thải, đây là công cụ có tiềm năng rất lớn nếu triển khai thực hiện ở Việt Nam. Là quốc gia chịu tổn thất nặng nề do hậu quả của biến đổi khí hậu, đồng thời là thành viên của Công ước Khung năm 1992 về biến đổi khí hậu với tư cách là quốc gia đang phát triển, không có nghĩa vụ cắt giảm khí nhà kính theo chỉ tiêu, Việt Nam có nhiều thuận lợi khi tham gia vào thị trường mua bán hạn ngạch phát thải khí nhà kính giữa các quốc gia. Hạn ngạch phát thải được xem như một loại giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng, thông qua đó Nhà nước công nhận quyền các nhà máy, công ty... được phép thải một lượng chất thải nhất định vào môi trường. Về nguyên tắc, một doanh nghiệp sẽ bán giấy phép nếu chi phí làm giảm ô nhiễm nhỏ hơn giá trị hiện tại của giấy phép và nên mua nếu chi phí này cao hơn giá trị giấy phép. Xã hội cùng được lợi vì không chế được lượng gây ô nhiễm với chi phí thấp nhất. Như vậy khả năng kiểm soát phát thải chất gây ô nhiễm bằng côta được thực hiện thông qua cách quy định hạn ngạch phát thải cho từng loại chất thải trong khoảng thời gian và không gian nhất định; việc phát hành côta ô nhiễm có căn cứ khoa học và có tính khả thi cao.

5.6. Rà soát hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Như đã phân tích trong Chương II, hệ thống văn bản liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền tuy đã được hình thành và từng bước hoàn thiện nhưng còn những bất cập. Chính những bất cập đó đã hạn chế hiệu quả của việc thực thi các quy định pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trên thực tế. Để đẩy mạnh và nâng cao hiệu quả của pháp luật về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng như cơ chế bảo đảm thực hiện, cần rà soát hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực này. Theo tác giả, để làm tốt điều này, cần *phải xác định được những lĩnh vực điều chỉnh pháp luật có liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền*. Do đây là vấn đề còn có sự tranh luận, việc xác định này không dễ dàng. Theo tác giả, có thể chia các lĩnh vực có liên quan đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thành hai lĩnh vực cụ thể: (i) Những lĩnh vực có liên quan trực tiếp, bao gồm những văn bản quy phạm pháp luật quy định về các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một dạng tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm (Luật Thuế bảo vệ môi trường, Luật Thuế tài nguyên...); (ii) Những lĩnh vực liên quan gián tiếp bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật quy định về việc tạo cơ chế bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, khai thác tài nguyên thiên nhiên (Luật Đầu tư, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy sản...), xử lý hành

vi phạm pháp luật (Luật Xử lý vi phạm hành chính, Bộ luật Hình sự...). Trong quá trình rà soát, cần phải dựa trên cơ sở yêu cầu thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền để đánh giá những kết quả đạt được trong các quy định pháp luật thuộc các lĩnh vực trên và xác định những vấn đề tiếp tục hoàn thiện.

5.7. Trong sắp xếp bộ máy nhà nước, cần thực hiện việc chuyển giao dần các nội dung về môi trường và quản lý các thành phần môi trường cho một cơ quan, theo đúng nghĩa của cơ quan quản lý chuyên ngành về môi trường

Đây là vấn đề từng được tính đến trước thời điểm 2002, khi Việt Nam chưa có Bộ Tài nguyên và Môi trường và tiếp tục được đề cập trong một số báo cáo sau đó¹. Ở thời điểm trước năm 2002, quản lý nhà nước chuyên ngành về vấn đề môi trường được giao cho rất nhiều cơ quan, điều này dẫn đến sự không thống nhất². Bộ Tài nguyên và Môi trường ra đời (năm 2002)

1. Chẳng hạn, trong *Báo cáo môi trường quốc gia giai đoạn 2011-2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường*, phần 10.2. Định hướng và một số nhiệm vụ, giải pháp bảo vệ môi trường trong 5 năm tới, Chương 10 - Thách thức và kiến nghị có nêu “*Kiến toàn hệ thống tổ chức quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường*” là 1 trong 5 định hướng cần chú trọng cho công tác bảo vệ môi trường

2. Vào thời điểm trước năm 2002, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường quản lý chuyên ngành về bảo vệ môi trường; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quản lý chuyên ngành về tài nguyên rừng; Bộ Thủy sản quản lý chuyên ngành về thủy sản; Tổng cục Địa chính quản lý chuyên ngành về đất đai. Sau khi Bộ Tài nguyên và Môi trường được thành lập, Bộ này quản lý đối với đất đai, tài nguyên nước, địa chất và khoáng sản, môi trường... (xem thêm Nghị định số 36/2017/NĐ-CP ngày 04/4/2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường).

đã giải quyết được phần nào việc tập trung thẩm quyền quản lý nhà nước về môi trường cho Bộ này nhưng như thế là chưa triệt để. Nếu vẫn để như hiện nay, tình trạng chồng chéo về thẩm quyền là không tránh khỏi, lợi ích thì cơ quan nào cũng mong muốn quản lý nhưng trách nhiệm lại “đùn đẩy” cho nhau. Tất nhiên, đây là vấn đề liên quan về lịch sử hình thành và phát triển của các cơ quan, đồng thời còn liên quan đến những lợi ích kinh tế từ những nguồn tài nguyên thiên nhiên. Nhưng không phải vì thế mà không có sự thay đổi. Trách nhiệm quản lý chuyên ngành về tài nguyên khoáng sản chuyển giao từ Bộ Công nghiệp (nay là Bộ Công Thương) sang Bộ Tài nguyên và Môi trường, thủy sản từ Bộ Thủy sản về Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn là kinh nghiệm rất tốt để tiếp tục xây dựng cơ quan quản lý chuyên ngành về môi trường.

5.8. Đa dạng hình thức tuyên truyền, giáo dục về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền và áp dụng đồng bộ các biện pháp bảo vệ môi trường

Bảo vệ môi trường có thể thực hiện thông qua nhiều biện pháp, như biện pháp chính trị, biện pháp tuyên truyền giáo dục, biện pháp kinh tế, biện pháp khoa học - công nghệ hay biện pháp pháp lý. Ngoài biện pháp pháp lý, các biện pháp khác không kém phần quan trọng. Tất nhiên, mỗi quốc gia có sự khác biệt về kinh tế, chính trị, xã hội nên sẽ rất khó để kết luận rằng biện pháp bảo vệ môi trường nào có hiệu quả hơn. Đối với Việt Nam, tác giả cho rằng cùng với việc áp dụng các biện pháp bảo vệ môi trường khác, biện pháp tuyên truyền giáo dục cần được chú trọng. Cần tiếp tục giáo dục ý thức công dân

trong sử dụng tiết kiệm nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhất là đối với tài nguyên không tái tạo được; đồng thời nâng cao nhận thức về vai trò của tài nguyên và chính sách thu đối với khai thác tài nguyên cũng góp phần khuyến khích các hoạt động phát triển bền vững. Làm thế nào để các chủ thể nhận thức được đúng và đầy đủ rằng, sự tác động của con người đối với môi trường cần có giới hạn, việc tác động xấu đến môi trường của chủ thể này sẽ ảnh hưởng đến quyền được sống trong một môi trường trong lành của chủ thể khác. Khi nhận thức được điều đó, hành vi xử sự của họ sẽ điều chỉnh phù hợp theo hướng có lợi cho môi trường.

5.9. Về lâu dài, cần xây dựng Bộ luật Môi trường trên cơ sở hợp nhất các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và khai thác, sử dụng các thành phần môi trường

Đây là vấn đề cần tiếp tục được thực hiện nhằm bảo đảm tính thống nhất của môi trường giữa các yếu tố cấu thành môi trường. Việc tồn tại độc lập Luật Bảo vệ môi trường với các văn bản về tài nguyên (như Luật Lâm nghiệp, Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy sản...) sẽ rất khó khăn trong việc hiểu và áp dụng đồng bộ pháp luật về môi trường, chưa kể đến rất nhiều những văn bản pháp luật môi trường khác có liên quan.

Về tên gọi, tác giả đề nghị đặt tên là “Bộ luật Môi trường” hoặc “Bộ luật về môi trường”. Tên gọi này không chỉ thể hiện nội hàm của các vấn đề pháp lý chủ yếu về môi trường ở Việt Nam, đó là quản lý, bảo vệ, khai thác và sử dụng môi trường; đồng thời còn hướng đến mục tiêu bảo đảm thực hiện các

nguyên tắc của luật môi trường, trong đó có nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Về bố cục, ngoài những quy định tương tự như nhiều đạo luật khác như: những quy định chung (bao gồm phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, chính sách của Nhà nước về môi trường, những hành vi được khuyến khích và hành vi cấm...) và điều khoản thi hành; Bộ luật Môi trường cần chia thành các chương theo thứ tự quản lý nhà nước về môi trường, bảo vệ môi trường, khai thác, sử dụng các thành phần môi trường. Bố cục này được sắp xếp trên cơ sở tập hợp hóa các văn bản nguồn của Luật Bảo vệ môi trường hiện hành.

Phạm vi điều chỉnh của Bộ luật Môi trường bao gồm hoạt động bảo vệ môi trường; chính sách, biện pháp và nguồn lực để bảo vệ môi trường, quản lý, khai thác và sử dụng các thành phần môi trường; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trong bảo vệ môi trường, quản lý, khai thác và sử dụng các thành phần môi trường. Đối tượng áp dụng của Bộ luật Môi trường bao gồm cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trên lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bao gồm đất liền, hải đảo, vùng biển và vùng trời.

Bộ luật Môi trường cần quy định những nguyên tắc cơ bản của luật môi trường bao gồm năm nguyên tắc như đã đề cập, làm cơ sở cho việc xây dựng các quy định pháp luật môi trường và việc áp dụng đạt hiệu quả. Ngoài ra, cũng có thể đưa vào các nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường như: bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức,

hộ gia đình và cá nhân; bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, ứng phó với biến đổi khí hậu; bảo vệ môi trường phải phù hợp với quy luật, đặc điểm tự nhiên, văn hóa, lịch sử, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; bảo vệ môi trường dựa trên chi phí và lợi ích để các chủ thể lựa chọn việc tuân thủ pháp luật.

Bộ luật Môi trường cần quy định rõ trách nhiệm, quyền và nghĩa vụ của của cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân trong bảo vệ môi trường, quản lý, khai thác và sử dụng các thành phần môi trường. Trong đó, đặc biệt chú trọng đến trách nhiệm vật chất khi thực hiện những hành vi gây ô nhiễm, gây tác động xấu đến môi trường.

Bộ luật Môi trường cũng cần quy định vai trò của khoa học - công nghệ và các vấn đề về hợp tác quốc tế. Đây là một nội dung hết sức cần thiết trong điều kiện Việt Nam đã tham gia rất nhiều điều ước quốc tế về môi trường và đóng vai trò tích cực trong việc thực thi các điều ước này¹. Một mặt, đó là sự thể hiện nỗ lực của Việt Nam với những vấn đề môi trường toàn cầu, đồng thời còn là sự tranh thủ hỗ trợ của các quốc gia phát triển đối với Việt Nam để góp phần giải quyết những vấn đề toàn cầu đó. Bởi vì suy cho cùng, môi trường là môi trường chung, mọi sự tác động đến môi trường ở khu vực, quốc gia này sẽ ảnh hưởng đến môi trường ở khu vực, quốc gia khác. Việt Nam, trong xu thế hội nhập, dù muốn hay không cũng không thể đứng ngoài các hoạt động hợp tác quốc tế về môi trường.

1. Võ Trung Tín: “Một số đánh giá về pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 08 (336), 2017, tr. 18.

Từ những kết quả nghiên cứu, tác giả cuốn sách rút ra một số kết luận chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là một trong những nguyên tắc của luật môi trường. Đây là nguyên tắc thể hiện rõ nét nhất biện pháp kinh tế trong bảo vệ môi trường, dùng lợi ích kinh tế tác động vào chính hành vi của các chủ thể theo hướng có lợi cho môi trường. Pháp luật môi trường của nhiều nước sử dụng nguyên tắc này như một trong những cách thức chính nhằm cụ thể hóa đòi hỏi những chủ thể gây ra ô nhiễm môi trường phải “trả tiền”. Ý nghĩa chủ đạo của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là những người gây ô nhiễm sẽ chịu mọi trách nhiệm tài chính cho việc tuân thủ các yêu cầu về môi trường do cơ quan có thẩm quyền đề ra. Tuy nhiên, việc hiểu chưa đúng hay chưa đầy đủ về nguyên tắc này vẫn thường hay xảy ra trong thực tiễn.

Thứ hai, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng không phải là nguyên tắc bảo đảm hiệu quả về mặt chi phí, vì nó chỉ xác định ai sẽ chi trả cho kiểm soát ô nhiễm mà không chỉ ra làm thế nào xử lý ô nhiễm hay ai sẽ xử lý ô nhiễm. Cơ quan quản lý nhà nước về môi trường sẽ phải xác định cho được điều này bằng việc thiết kế một tập hợp các công cụ chính sách phù hợp.

Thứ ba, thuế tài nguyên cần đóng vai trò là công cụ quản lý vĩ mô quan trọng để một mặt khai thác tốt nguồn lực tài nguyên phục vụ cho quá trình phát triển kinh tế; mặt khác, quản lý, bảo vệ tốt nguồn tài nguyên của đất nước, nhất là nguồn tài nguyên không tái tạo, bảo đảm sử dụng tài nguyên hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả. Thuế bảo vệ môi trường áp dụng

trong khoảng thời gian ngắn đã bộc lộ những hạn chế cần điều chỉnh. Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải chưa phát huy hết được hiệu quả vì hạn chế, vướng mắc trong các văn bản pháp quy và quá trình thực hiện trên thực tế vẫn chưa được giải quyết. Trong điều kiện các chế tài hành chính và hình sự chưa đủ tính răn đe để áp dụng đối với các chủ thể không thực hiện đúng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thì bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường là quy định khả thi để triển khai nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, mặc dù còn những tranh luận nhất định. Việc tuyên truyền, giáo dục tốt về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cũng là giải pháp góp phần thực hiện có hiệu quả nguyên tắc này.

Thứ tư, ở Việt Nam việc thực hiện các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chủ yếu nhằm mục đích tạo nguồn thu, chưa quan tâm đến việc định hướng hành vi của người gây ô nhiễm, chưa tương xứng với tính chất và mức độ gây ô nhiễm. Nguồn thu chưa được trực tiếp sử dụng để tái đầu tư vào hoạt động bảo vệ môi trường. Vì vậy, cần có giải pháp khắc phục tình trạng này.

Thứ năm, song song với việc hoàn thiện các quy định về tiền phải trả theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua các hình thức được đề cập, việc tiếp tục bổ sung hoặc cụ thể hóa các quy định liên quan đến các hình thức trả tiền khác theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (như tiền phải trả cho việc mua côta phát thải (côta ô nhiễm); phí dịch vụ môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với tiếng ồn và độ rung, phí bảo vệ môi trường đối với sân bay, nhà ga, bến cảng) là điều

cần thiết. Các quy định này vừa phải bảo đảm mục đích, yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền về mặt lý luận, vừa phải căn cứ vào tình hình thực tiễn của Việt Nam.

Thứ sáu, cần ghi nhận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như một nguyên tắc chính thức trong các văn bản pháp luật môi trường, đặc biệt là Luật Bảo vệ môi trường, tiến đến xây dựng một đạo luật quy định về nghĩa vụ tài chính thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Về lâu dài, để bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước về môi trường, cần sắp xếp bộ máy các cơ quan quản lý nhà nước theo hướng chuyển thẩm quyền quản lý chuyên ngành cho Bộ Tài nguyên và Môi trường; tiến đến xây dựng Bộ luật Môi trường.

Thứ bảy, việc xây dựng khung pháp luật về môi trường ở Việt Nam gắn với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền cần phải được xem xét trong tổng thể các chính sách, định hướng mang tính quốc gia về phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và được xác định theo hai hướng: sửa đổi, bổ sung các văn bản hiện hành để khắc phục tính thiếu nhất quán, không cụ thể, không xác định trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường; ban hành văn bản mới để điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực bảo vệ môi trường cho đến nay chưa được điều chỉnh.

Tác giả nhận thấy chưa giải quyết triệt để một số vấn đề sau đây:

Một là, chưa phân tích đầy đủ các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm (như tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản; chi phí phục hồi môi trường rừng...).

Trên thực tế, việc áp dụng những hình thức trả tiền này khó bảo đảm được yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền nếu như chưa đáp ứng các điều kiện tương thích như trình độ phát triển kinh tế của quốc gia, nhận thức của người dân, vai trò của cơ quan nhà nước... Đây sẽ là các vấn đề cần tiếp tục được nghiên cứu và làm rõ trong quá trình áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, khi Việt Nam đã có nhiều kinh nghiệm hơn.

Hai là, chưa chỉ ra mức thu và sử dụng một cách hợp lý, khoa học nguồn tài chính cho hoạt động bảo vệ môi trường dưới góc độ kinh tế, gắn liền với các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trên cơ sở thu thập số liệu của các địa phương. Bản thân tác giả nghiên cứu chủ yếu dưới góc độ pháp lý, không phải là nhà kinh tế nên cũng gặp những khó khăn nhất định trong việc đánh giá một cách toàn diện về mặt kỹ thuật. Đây là vấn đề khá phức tạp và đòi hỏi việc nghiên cứu toàn diện nhiều yếu tố liên quan nhưng lại không thuộc phạm vi trọng tâm của cuốn sách.

Ba là, chưa phân tích cụ thể những rào cản trong việc áp dụng và triển khai nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền từ góc độ vĩ mô.

Những vấn đề nêu trên dù chưa được giải quyết một cách thấu đáo trong khuôn khổ của cuốn sách nhưng là những vấn đề khá thú vị và cần tiếp tục nghiên cứu, quan sát và trải nghiệm từ thực tế áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Tác giả sẽ tiếp tục nghiên cứu những vấn đề này trong các công trình khoa học tiếp theo của mình.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.
2. Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 15/11/2004 về *Bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*.
3. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI về *Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường*.
4. Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường - Tổng cục Khí tượng thủy văn: *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
5. Bộ Tài chính: *Báo cáo ngân sách nhà nước năm 2016* (Phụ lục số liệu về kinh tế - xã hội và ngân sách nhà nước thực hiện năm 2015 và dự toán ngân sách nhà nước năm 2016).
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Tội phạm môi trường trong pháp luật hình sự Việt Nam - Thực trạng và định hướng hoàn thiện*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2015.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Báo cáo môi trường quốc gia giai đoạn 2011-2015*.
8. Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Báo cáo tổng kết công tác tình hình thực hiện nhiệm vụ năm 2016 và kế hoạch công tác năm 2017 của ngành tài nguyên và môi trường*.
9. Bộ Thương mại: *Thương mại - môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.
10. Nguyễn Thế Chinh (chủ biên): *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường ở Hà Nội*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999.
11. Nguyễn Thế Chinh: “Áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường”, *Tuyển tập các Báo cáo khoa học tại Hội nghị Môi trường toàn quốc*, Hà Nội, 2005.

12. Hoàng Xuân Cơ: *Giáo trình kinh tế môi trường*, Nxb. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội, 2010.
13. Cộng đồng chung Châu Âu: *Chỉ thị số 2004/35/CE về trách nhiệm môi trường liên quan đến việc ngăn ngừa và khắc phục thiệt hại môi trường*.
14. Cục kiểm soát ô nhiễm - Tổng cục Môi trường: *Kỷ yếu hội thảo “Đánh giá tình hình thực hiện Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 16/3/2003 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải”*, Hà Nội, 2010.
15. Nguyễn Thị Mai Dung: “Một số ý kiến pháp lý về thuế bảo vệ môi trường”, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ*, số 10/2012.
16. Đại học Huế: *Giáo trình Luật môi trường*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2009.
17. Đỗ Văn Đại: *Luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng Việt Nam - Bản án và bình luận án: tập 2 (sách chuyên khảo)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2016.
18. Nguyễn Ngọc Anh Đào: “Thực hiện pháp luật về sử dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 24(232) /2012.
19. Nguyễn Ngọc Anh Đào: *Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường hiện nay ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, 2013.
20. Nguyễn Ngọc Điện: *Một số vấn đề lý luận về các phương pháp phân tích luật viết*, Trung tâm con người và thiên nhiên, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.
21. Trần Hoàng Hải: “Bản chất, chức năng và nguyên tắc pháp luật”, tài liệu Hội thảo cấp Trường của Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh *Những vấn đề lý luận về pháp luật*, Thành phố Hồ Chí Minh, 2016.
22. Lê Hồng Hạnh (chủ biên): *Những nền tảng pháp lý cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Trung tâm học liệu Đại học Sư phạm Hà Nội, Hà Nội, 2002.
23. Lê Hồng Hạnh: “Vấn đề bảo vệ môi trường trong Hiệp định tiến bộ toàn diện xuyên Thái Bình Dương CPTPP”, tài liệu Hội thảo cấp Khoa, Khoa Pháp luật Kinh tế, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, 2018.

24. Vũ Thu Hạnh: “Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường”, Tạp chí *Khoa học pháp lý*, số 03 (40) /2007.
25. Vũ Thu Hạnh và các đồng nghiệp Trường Đại học Luật Hà Nội (2009), *Báo cáo về quyền khởi kiện đòi bồi thường thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại Việt Nam. Cơ sở pháp lý và quy trình thực hiện*, Trung tâm con người và thiên nhiên, Hà Nội, 2009.
26. Vũ Thu Hạnh chủ biên: *Cơ chế giải quyết bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2012.
27. Lê Thị Thu Hằng: “Bất cập trong các quy định về phương thức tính phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 4(360) /2018.
28. Nguyễn Thị Thu Hằng: *Pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường rừng*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2014.
29. Phan Trung Hiền: *Để hoàn thành tốt luận văn ngành luật*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016.
30. Vương Thị Thu Hiền, Phạm Xuân Thắng: “Thuế bảo vệ môi trường: kinh nghiệm quốc tế và những khuyến nghị với Việt Nam”, Tạp chí *Tài chính*, số 11/2017.
31. Bùi Đức Hiền: *Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2017.
32. Hội đồng Trung ương chỉ đạo biên soạn giáo trình quốc gia các bộ môn khoa học Mác - Lênin, Tư tưởng Hồ Chí Minh: *Giáo trình kinh tế chính trị Mác - Lênin*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015.
33. Đinh Trọng Khang: “Bảo vệ môi trường bằng công cụ thuế, phí môi trường và hiệu quả của giải pháp hiện nay ở Việt Nam”, Tạp chí *Giao thông vận tải*, số 9/2016.
34. Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Kỷ yếu hội thảo khoa học Đảm bảo quyền tiếp cận thông tin trong lĩnh vực kinh tế*, Thành phố Hồ Chí Minh, 2012.
35. Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Kỷ yếu hội thảo khoa học Quyền tiếp cận các nguồn lực phát triển của nhà đầu tư*, Thành phố Hồ Chí Minh, 2014.

36. Trần Thanh Lâm: *Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2006.
37. Trần Thanh Lâm: *Áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở Việt Nam*, Tạp chí *Thông tin khoa học xã hội*, số 09/2009.
38. Trần Thanh Lâm: “Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế - kinh nghiệm quốc tế”, Tạp chí *Thông tin khoa học xã hội*, số 06/2009.
39. Hoàng Thế Liên (chủ biên): *Bình luận khoa học Bộ luật dân sự năm 2005*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2013, tập II.
40. Trịnh Thị Long: “Phí nước thải với vấn đề bảo vệ môi trường”, *Tuyển tập kết quả khoa học và công nghệ*, Hà Nội, 2008.
41. Phạm Văn Lợi (chủ biên): *Kinh tế hóa lĩnh vực môi trường: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
42. Trần Thắng Lợi: “Trách nhiệm pháp lý về môi trường ở một số nước”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 03/2005.
43. Lê Quốc Lý (chủ biên): *Giáo trình kinh tế môi trường*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014.
44. Phan Hoài Nam, Võ Trung Tín: “Giải quyết tranh chấp bồi thường thiệt hại về môi trường có yếu tố nước ngoài tại tòa án theo pháp luật Việt Nam và các nước”, Tạp chí *Khoa học pháp lý*, số 09 (112) /2017.
45. Vũ Đình Nam: “Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường”, Tạp chí *Môi trường*, số 07/2007.
46. Phạm Duy Nghĩa: *Phương pháp nghiên cứu luật học*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2014.
47. Lê Thị Kim Oanh: “Bàn về áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả trong chính sách môi trường”, Tạp chí *Khoa học & Công nghệ Đà Nẵng*, số 04 (39) /2010.
48. Peter Barnes: *Chủ nghĩa tư bản phiên bản 3.0 - Capitalism 3.0*, Nguyễn Đình Huy (dịch giả), Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2007.
49. Philippe Bontems, Gilles Rotillon: *Kinh tế học môi trường - Économie de l'environnement*, Nguyễn Đôn Phước (dịch giả), Nxb. Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2007.
50. Nguyễn Bá Phú: “Quản lý thuế tài nguyên - Những điểm quy định mới và một số vướng mắc từ thực tiễn”, Tạp chí *Kiểm toán*, số 09/2011.

51. Ronald Coase: *Kinh tế học thể chế mới*, Ngô Quốc Thái dịch, Đinh Tuấn Minh hiệu đính (tài liệu gốc “The New Institutional Economics,” *The American Economic Review*, 88 (2), pp. 72-78).
52. Lê Thị Thảo và Nguyễn Quang Tuấn: “Sử dụng công cụ kinh tế và pháp lý trong quản lý, bảo vệ môi trường”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 194/2011.
53. Đỗ Nam Thắng: “Kinh nghiệm quốc tế về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp và đề xuất định hướng cho Việt Nam”, Tạp chí *Môi trường*, số 7/2010.
54. Đỗ Nam Thắng (chủ biên): *Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường - Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn áp dụng ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
55. Nguyễn Đức Thùy (chủ biên): *Tiếp cận quyền trong bảo vệ môi trường*, Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), Hà Nội, 2006.
56. Nguyễn Thị Ngọc Thủy: *Pháp luật về đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường*, Luận văn Thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2014.
57. Võ Trung Tín: “Các nguyên tắc cơ bản của Luật môi trường”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 08/2009.
58. Võ Trung Tín: “Một số điểm mới của Luật Bảo vệ môi trường 2014”, Tạp chí *Khoa học pháp lý*, số 04 (83) /2014.
59. Võ Trung Tín: “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*, số 06 (85) /2014.
60. Võ Trung Tín: “Tổng quan về pháp luật môi trường Việt Nam”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế “Môi trường và nhà nước pháp quyền: tăng cường thực thi pháp luật về môi trường ở khu vực Đông Nam Á”* do Viện Nhà nước và Pháp luật - Chương trình pháp quyền châu Á, 2014.
61. Võ Trung Tín: “Một số đánh giá về pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 08 (336) /2017.
62. Võ Trung Tín, Nguyễn Lâm Trâm Anh: “Thuế bảo vệ môi trường - hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền trong pháp luật môi trường Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 16 (272) /2014.

63. Võ Trung Tín, Nguyễn Ngọc Hồng Phượng: “Tiếp cận thông tin môi trường nhằm đảm bảo quyền con người được sống trong một môi trường không bị ô nhiễm trong Luật Bảo vệ môi trường 2005”, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 09/2012.
64. Nguyễn Mậu Trung, Vũ Thị Phương Thụy (đồng chủ biên): *Giáo trình Kinh tế môi trường*, Nxb. Tài chính, Hà Nội, 2010.
65. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình Luật môi trường*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2010.
66. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2010.
67. Trường Đại học Luật Hà Nội: *Tập bài giảng Pháp luật môi trường trong kinh doanh*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013.
68. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Tập bài giảng Luật môi trường*, Nxb. Thanh niên, Hà Nội, 2006.
69. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Giáo trình Luật thuế*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2012.
70. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Kỷ yếu hội thảo Những vấn đề lý luận về pháp luật*, Thành phố Hồ Chí Minh, 2016.
71. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh: *Kỷ yếu hội thảo quốc tế Bảo vệ môi trường với ổn định chính trị, xã hội và phát triển kinh tế - những vấn đề pháp lý đặt ra*, Thành phố Hồ Chí Minh, 2017.
72. Trường Trung cấp luật Buôn Ma Thuột: *Giáo trình Luật môi trường*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2012.
73. Nguyễn Thị Tố Uyên: *Trách nhiệm pháp lý trong pháp luật bảo vệ môi trường ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014.
74. Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai: *Báo cáo về việc vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của Công ty Cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam*, 2008.
75. Phan Thy Tường Vi: *Pháp luật môi trường Việt Nam trong xu hướng thương mại hóa môi trường*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2006.
76. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp: *Thực trạng pháp luật môi trường Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế*, Thông tin Khoa học pháp lý, số chuyên đề/2003.

77. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp: *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.
78. Viện Nghiên cứu lập pháp: Báo cáo chuyên đề “*Kinh nghiệm một số nước trên thế giới trong xây dựng pháp luật về bảo vệ môi trường*”, Hà Nội, 2013.
79. Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2005.
80. Vụ Chính sách pháp luật, Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường cùng EPA của Hoa Kỳ: Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế *Trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường, kinh nghiệm Hoa Kỳ và gợi mở cho Việt Nam*, Hà Nội, 2017.
81. Nguyễn Như Ý (chủ biên): *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 1998.
82. Lưu Hải Yến: “Những điểm mới của Bộ luật Hình sự năm 2015 đối với nhóm tội phạm về môi trường”, Tạp chí *Luật học*, số 01 (200) /2017.

Tài liệu tiếng Anh

83. Agnieszka Laskowska and Frank Scrimgeour (1999), *Environmental taxation: The European experience*, Department of Economics University of Waikato.
84. Barde, Jean-Philippe (1994), *Economic instrument in Environmental policy: Lessons from OECD, experience and relevance to Economies in transition*, Research programme on: Environmental Management in Developing Countries, OECD (93) 193.
85. Clare Coffey and Jodi Newcombe (2010), Institute for European Environmental Policy, London, *The Polluter pays principle and Fisheries: The role of Taxes and Charges*,
86. C. Coeck, R. S'Jegers, A. Verbeke and W. Winkelmanns (1995), *The effects of environmental taxes - An empirical study of water and solid waste levies in Flanders*, from Annals of Public and Cooperative Economics 66:4, pp. 479-497
87. Dragoljub Todić (2005), *Economic instruments in environmental policy and law with a sort review of Serbia and Montenegro*, Megatrend Review, vol 2(1).

88. Firuz Demir Yasamis Istanbul Aydin (2011), “*Economic instruments of environmental management*” in Proceedings of the International Academy of Ecology and Environmental Sciences, 1(2): pp. 97-111.
89. Gina Elvis-Imo (2016), *An analysis of the polluter pays principle in Nigeria*, University of Ibada Law Journal, Vol 1, No.1.
90. Julien Hay (2010), *How efficient can international compensation regimes be in pollution prevention? A discussion of the case of marine oil spills*.
91. J. Whitney Pesnell (1997), *The Contribution Bar in CERCLA Settlements and Its Effect on the Liability of Nonsettlers*, 58 LA. L. REV. 167, 190.
92. Maurice Sunkin, David M Ong, and Robert Wight (2002), *Sourcebook on environmental law*, 2nd edition, Cavendish Publishing Limited.
93. OECD (1975), *The Polluter Pays Principles: Definition, Analysis, Implementation*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
94. OECD (1975), *Environmental principles and concepts*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
95. Philippe Sand, Jacqueline Peel, Adriana Fabra, and Ruth MacKenzie (2012), *Principles of International Environmental Law*, 3rd edition, Cambridge, pp. 187-289.
96. Roy E. Cordato (2001), *The polluter pays principle: A proper guide for environmental policy*, The Institute for Research on the Economics of Taxation (IRET).
97. Sally-Ann Joseph (2014), *The polluter pays principle and land remediation: a comparison of the United Kingdom and Australian approaches*, Australian Journal of Environmental Law Vol 1, No 1.
98. Terry Heaps and John F. Helliwell (1985), *The taxation of natural resources*, Chapter 8 from Handbook of Public Economics, Vol. 1, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein.

Tài liệu từ Internet

99. “Thuế bảo vệ môi trường đối với túi nilông: Nhiều bất cập, khó thực thi”, http://vasep.com.vn/Tin-Tuc/1217_3469/Thue-bao-ve-moi-truong-doi-voi-tui-nylong-Nhieu-bat-cap-kho-thuc-thi.htm (truy cập ngày 10/5/2016).
100. Nguyễn Thị Mai Dung (2012), “Một số ý kiến pháp lý về thuế bảo vệ môi trường”, <http://www.vjol.info/index.php/cn-khcn/article/viewFile/9532/8825> (truy cập ngày 10/5/2016).
101. “Không đánh đổi môi trường lấy kinh tế, ảnh hưởng người dân”, [http://tuoitre.vn/khong-danh-doi-kinh-te-lay-moi-truong-gay-anh-huong-cuoc-song-1160059.htm](http://tuoitre.vn/khong-danh-doi-moi-truong-lay-kinh-te-lay-moi-truong-gay-anh-huong-cuoc-song-1160059.htm) (truy cập ngày 25/8/2016).
102. “Bảo vệ môi trường chiếm 1% tổng chi ngân sách nhà nước”, <http://dantri.com.vn/kinh-doanh/bao-ve-moi-truong-chieu-1-tong-chi-ngan-sach-nha-nuoc-20160905064043822.htm> (truy cập ngày 06/9/2016).
103. “Formosa đúng đầu các vụ gây ô nhiễm năm 2016”, <https://tuoitre.vn/formosa-dung-dau-cac-vu-gay-o-nhiem-nam-2016-1351267.htm> (truy cập ngày 26/12/2017).
104. “Chống tội phạm về môi trường: Cuộc chiến còn tiếp diễn”, http://congan.com.vn/vu-an/chong-toi-pham-ve-moi-truong-cuoc-chien-con-tiep-dien_508.html (truy cập ngày 26/12/2017).
105. “Chính sách thuế bảo vệ môi trường: Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam”, <http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu--trao-doi/trao-doi-binh-luan/chinh-sach-thue-bao-ve-moi-truong-kinh-nghiem-quoc-te-va-thuc-tien-viet-nam-65499.html> (truy cập ngày 26/12/2017).
106. Article 5 Part Section control of noise at construction sites regulations, Environmental protection and management law, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=711406e6-a09f-4800-8d9e-a135ad37b590;page=0;query=DocId%3A61a27a0d-1f81-4935-b10b-59ce97a7b6bf%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0> (truy cập ngày 10/02/2018).
107. Environmental public health act 2002, <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=b5d59745-72ff-4ebc-a842-09bd7bdf88ba;page=0;query=DocId%3A8615ccd4-a019-485d-aa9e-d858e4e246c5%20Depth%3A0%20Status%3Ainforce;rec=0> (truy cập ngày 10/02/2018).

PHỤ LỤC

Phụ lục I

Các công cụ kinh tế được áp dụng ở các nước OECD

	Phí ô nhiễm không khí	Phí ô nhiễm nước	Phí rác thải	Phí gây ồn	Phí sử dụng môi trường	Phí sản phẩm	Lệ phí	Thuế môi trường	Trợ giá	Hoàn trả ủy thác
Ôxtrâylia		+	+		+		+		+	
Bi			+		+		+		+	
Canada					+			+	+	+
Đan Mạch					+		+	+	+	+
Phần Lan					+	+	+	+	+	+
Pháp	+	+		+	+	+	+	+	+	
Đức		+		+	+	+	+			
Italia		+			+	+				
Nhật Bản	+			+	+		+	+	+	
Hà Lan			+	+	+		+	+	+	+
Na Uy					+	+	+	+	+	+
Thụy Điển					+	+	+	+	+	+
Thụy Sĩ				+	+					
Anh				+	+		+			
Hoa Kỳ			+	+	+	+		+	+	
Số nước sử dụng (%)	13	30	30	50	100	50	75	40	65	40

(Nguồn: <http://www.oecd.org>)

Phụ lục II

Bản án số 901/2014/DS-ST ngày 06/8/2014 Của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh¹

XÉT THẤY:

Căn cứ vào các tài liệu chứng cứ có trong hồ sơ đã được thẩm tra tại phiên tòa, căn cứ kết quả tranh luận của các bên. Hội đồng xét xử nhận định:

Ngày 21/01/2005, tàu Kasco của Công ty INC trong quá trình cập cảng đã va vào cầu cảng Sài Gòn Petro làm thất thoát 01 lượng dầu DO ra khu vực sông Đồng Nai gây thiệt hại nghiêm trọng đến nguồn lợi thủy sản kinh tế, ảnh hưởng đến môi trường trong khu vực. Theo kết luận điều tra của Cảng vụ Thành phố Hồ Chí Minh thì lỗi đâm va thuộc về tàu Kasco. Do đó, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã có Đơn khởi kiện và yêu cầu Công ty INC bồi thường thiệt hại các khoản sau:

- Thiệt hại đối với đánh bắt thủy sản cho khoảng 20 hộ dân làm nghề đăng đáy là 675.000.000 đồng.
- Thiệt hại lâu dài đối với nguồn lợi tự nhiên là 9.875.000.000 đồng.
- Chi phí thực hiện công tác ứng cứu sự cố là 77.030.000 đồng.
- Điều tra và thống kê tại các địa phương là 58.125.000 đồng.

1. Nguồn: Đỗ Văn Đại: *Luật bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng Việt Nam - Bản án và bình luận án: tập 2*, Nxb. Hồng Đức, 2016, tr. 386-389.

- Tổ chức và tham gia ứng cứu, điều tra khảo sát của các cơ quan quản lý là 301.800.000 đồng.

- Khảo sát điều tra đánh giá mức độ thiệt hại của Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí là 1.219.886.000 đồng.

- Chi phí tư vấn pháp luật giải quyết tranh chấp là 77.000.000 đồng

Tổng cộng: 12.283.841.000 đồng.

Xét các yêu cầu trên:

1. Đối với số tiền 675.000.000 đồng nguyên đơn đòi bồi thường cho các hộ dân làm nghề đăng đáy. Trong quá trình giải quyết vụ án cũng như tại phiên tòa hôm nay phía nguyên đơn không xuất trình được đơn khởi kiện cũng như văn bản ủy quyền của các hộ dân cho Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đòi bồi thường thiệt hại. Cũng như giấy phép hoạt động đăng đáy của Cảng vụ hàng hải Thành phố Hồ Chí Minh (Theo khoản 2 Điều 42 Nghị định số 160/2003/NĐ-CP về việc cấm đăng đáy phải được Giám đốc Cảng vụ hàng hải cho phép). Nên yêu cầu này không có căn cứ để chấp nhận.

2. Đối với số tiền 9.875.000.000 đồng là thiệt hại lâu dài đối với nguồn lợi tự nhiên sau sự cố tràn dầu do tàu Kasco gây ra cả bên bị thiệt hại và bên gây thiệt hại đều không có thỏa thuận về việc yêu cầu giám định thiệt hại. Mặc dù phía bị đơn cho rằng Bản báo cáo của Trung tâm an toàn và môi trường dầu khí không phải là chứng cứ để giải quyết vụ án vì không tuân thủ các quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự. Tuy nhiên, trong vụ án này, sự cố tàu Kasco đâm va cầu cảng, làm tràn dầu xảy ra là có thật, sự việc ứng cứu, điều tra, hậu quả là thực tế.

Để thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã chỉ đạo các cơ quan ban ngành thực hiện khẩn trương khắc phục sự cố môi trường trong đó có việc ứng cứu điều tra, thống kê thiệt hại, theo dõi biến động của môi trường, phục hồi môi trường vùng bị tác hại. Theo quy định tại các Điều 32, 33, 34 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993.

Báo cáo đánh giá mức độ ô nhiễm môi trường và thiệt hại kinh tế từ sự cố tràn dầu ngày 21/01/2005 do tàu Kasco va vào cầu cảng Sài Gòn Petro tại Cát Lái đã đáp ứng được nhiệm vụ và yêu cầu trên. Bản báo cáo này đã được các bên liên quan tiếp nhận mặc dù không đồng ý với kết luận của Bản báo cáo, tuy nhiên phía bị đơn trong suốt quá trình giải quyết vụ án cũng không có yêu cầu giám định hoặc giám định lại, giám định bổ sung. Nên yêu cầu bồi thường về số tiền trên là thiệt hại lâu dài đối với nguồn lợi tự nhiên được chấp nhận.

3. Đối với số tiền 1.219.886.000 đồng về chi phí khảo sát điều tra đánh giá mức độ thiệt hại do nguyên đơn yêu cầu để thanh toán cho Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí, tại phiên tòa đại diện của Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí khai việc thực hiện Bản báo cáo trên là nhiệm vụ đồng thời là dịch vụ. Tuy nhiên cả nguyên đơn và Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí đều không có hợp đồng dịch vụ, phía trung tâm cũng không có yêu cầu gì với bị đơn. Đây cũng không phải là chi phí tham gia ứng cứu khắc phục sự cố, cũng không phải chi phí giám định theo quy định của pháp luật. Nên không có cơ sở để buộc phía bị đơn phải bồi thường.

4. Đối với số tiền 77.030.000 đồng, trong hồ sơ thể hiện 2 Công văn số 176/KĐS ngày 31/01/2005 do cùng một người ký là Phó Giám đốc khu đường sông Thành phố Hồ Chí Minh. Nhưng nội dung lại khác nhau, 1 công văn thể hiện số tiền 77.030.000 đồng và 1 công văn thể hiện số tiền 51.352.500 đồng. Phía nguyên đơn không lý giải được vấn đề này do đó chỉ chấp nhận số tiền 51.352.500 đồng.

5. Đối với số tiền 301.800.000 đồng về việc tổ chức và tham gia ứng cứu, điều tra khảo sát của cơ quan quản lý, theo chứng cứ có trong hồ sơ thể hiện qua văn bản là Công văn số 50/CCBVTNMT ngày 25/02/2005 là 300.400.000 đồng nên số tiền này được chấp nhận, không phải là 301.800.000 đồng.

6. Đối với số tiền điều tra thống kê tại các địa phương 58.125.000 đồng. Căn cứ vào Văn bản số 598/UB-QLĐT ngày 01/3/2005 của Ủy ban nhân dân Quận 2 thì số tiền là 38.750.000 đồng. Do đó số tiền được chấp nhận là 38.750.000 đồng.

7. Về chi phí tư vấn pháp luật giải quyết vụ án 77.000.000 đồng do không có căn cứ pháp luật nên không được chấp nhận.

- Đại diện của phía bị đơn cho rằng Bản báo cáo ngoài vấn đề không đúng quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự không được coi là chứng cứ còn cho rằng Bản báo cáo không có cơ sở khoa học, mâu thuẫn về số liệu, cụ thể là về số lượng dầu tràn. Tuy nhiên theo Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí thì việc giám định của Trung tâm nghiên cứu phát triển an toàn và môi trường dầu khí không căn cứ vào số lượng dầu tràn mà qua khảo sát thực tế và phân tích mẫu nước trong phòng thí nghiệm. Ngoài ra, phía bị đơn chỉ nêu lên ý kiến phản bác cho rằng tất cả các con số, các khoản bồi thường phía nguyên đơn nêu ra là không có cơ sở nhưng cũng

không đưa ra được căn cứ để chứng minh cho lời khai của mình nên việc phía bị đơn chỉ đồng ý bồi thường số tiền theo bị đơn tính là 3.318.000 đồng là không được chấp nhận.

- Chấp nhận đề nghị của phía Luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nguyên đơn về việc buộc bị đơn phải bồi thường thiệt hại trong sự cố tràn dầu do lỗi của tàu Kasco gây ra.

- Chấp nhận phần đề nghị của Luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của phía bị đơn cho rằng không có cơ sở pháp lý để buộc bị đơn bồi thường số tiền 675.000.000 đồng cho các hộ dân làm nghề đăng cá cũng như chi phí giám định tư vấn pháp luật. Không chấp nhận việc Luật sư đề nghị không chấp nhận kết quả của Bản báo cáo do Trung tâm nghiên cứu phát triển, toàn và môi trường dầu khí về phần thiệt hại lâu dài đối với môi trường tự nhiên là 9.875.000.000 đồng vì ngoài vấn đề phản bác đối với tài liệu nêu trên phía Luật sư cũng không chứng minh được con số thiệt hại là bao nhiêu trong khi thiệt hại xảy ra trong thực tế là có thực.

Từ nhận định trên cần phải buộc Công ty INC - Chủ tàu Kasco phải bồi thường cho Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh tổng số tiền là: 10.265.502.500 đồng.

Án phí dân sự sơ thẩm: Phía bị đơn phải chịu trên số tiền 10.265.502.500 đồng là 37.265.502,5 đồng.

Bác yêu cầu của nguyên đơn đối với số tiền: 12.283.841.000 đồng - 10.265.502.500 đồng = 2.018.338.500 đồng.

Nguyên đơn phải chịu án phí trên số tiền bị bác 2.018.338.500 đồng là 29.018.338,5 đồng nhưng được trừ vào số tiền đã đóng tạm ứng án phí là 19.518.338,5 đồng.

Bởi các lẽ trên;

QUYẾT ĐỊNH:

Căn cứ Điều 25, 34, 35, 131, 239, 245 của Bộ luật Tố tụng dân sự sửa đổi, bổ sung năm 2011;

Căn cứ Điều 604, 605, 624 của Bộ luật Dân sự;

Căn cứ Điều 32, 33, 34 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993;

Căn cứ Nghị định số 70/CP của Chính phủ quy định về án phí, lệ phí Tòa án;

Căn cứ Nghị quyết số 45/2005/QH11 về việc thi hành Bộ luật Dân sự;

Xử:

- Chấp nhận một phần yêu cầu của Nguyên đơn.

Buộc Công ty INC - Chủ tàu Kasco có trách nhiệm bồi thường cho Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh số tiền 10.265.502.500 đồng ngay sau khi án có hiệu lực pháp luật.

Kể từ ngày nguyên đơn có đơn yêu cầu thi hành án cho đến khi thi hành xong phía bị đơn còn phải chịu tiền lãi trên số tiền chưa thi hành do Ngân hàng Nhà nước quy định tương ứng với thời gian chưa thi hành án.

- Bác một phần yêu cầu của nguyên đơn đòi Công ty INC bồi thường số tiền: 2.018.338.500 đồng.

Phụ lục III

Tóm tắt về vụ vi phạm của Công ty Cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam¹

Công ty Vedan hoạt động theo Giấy phép đầu tư số 171A/GP ngày 01/8/1991 của Ủy ban Nhà nước về Hợp tác và Đầu tư, có trụ sở tại xã Phước Thái, huyện Long Thành, tỉnh Đồng Nai. Công ty Vedan đi vào hoạt động chính thức năm 1993, trong lĩnh vực sản xuất bột ngọt, Lysine, tinh bột, nước đường, xút (NaOH), axit (HCl), thức ăn chăn nuôi, phân bón và các sản phẩm công nghệ sinh học.

Do là một trong những dự án đầu tư nước ngoài đầu tiên hoạt động tại tỉnh Đồng Nai, từ trước khi có Luật Bảo vệ môi trường năm 1993, do đó, ngay từ khi đi vào hoạt động, Công ty Vedan chưa có báo cáo đánh giá tác động môi trường. Theo báo cáo của Công ty, trong quá trình hoạt động Công ty đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, xác nhận báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và cam kết bảo vệ môi trường.

Tháng 9/2008, Bộ Tài nguyên và Môi trường thành lập Đoàn kiểm tra theo Quyết định số 1693/QĐ-BTNMT ngày 27/8/2008 kiểm tra công tác bảo vệ môi trường trên lưu vực sông Thị Vải thuộc địa bàn tỉnh Đồng Nai trong đó có Công ty Vedan. Kết quả kiểm tra đã phát hiện Công ty có các hành vi vi phạm pháp luật và bảo vệ môi trường như: xả nước thải vượt tiêu chuẩn cho phép; nộp không đầy đủ các số liệu điều tra,

1. Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Nai năm 2008 Về việc vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường của Công ty Cổ phần hữu hạn Vedan Việt Nam và các báo.

khảo sát, quan trắc và các tài liệu liên quan khác cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền; quản lý chất thải nguy hại không đúng quy định về bảo vệ môi trường; xả nước thải vào nguồn nước không đúng vị trí quy định; xả nước thải (dịch thải sau lên men bột ngọt, Lysine) có các thông số ô nhiễm vượt tiêu chuẩn cho phép nhiều lần; không nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp (đối với lượng nước xả "trộm").

Trên cơ sở kết quả kiểm tra, căn cứ theo Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, Nghị định số 81/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Nghị định số 34/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2005 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước, Nghị định số 106/2003/NĐ-CP ngày 23/9/2003 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phí và lệ phí, Chánh Thanh tra Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Quyết định số 131/QĐ-XPHC ngày 06/10/2008 xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường đối với Công ty Vedan 267.500.000 đồng, truy thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp là 127.268.067.520 đồng.

Cùng ngày, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Quyết định số 1999/QĐ-BTNMT đình chỉ hiệu lực giấy phép xả nước thải vào nguồn nước của Công ty Vedan (giấy phép số 864/GP-BTNMT ngày 23/4/2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường) trong thời hạn sáu tháng.

Ngày 19/9/2008 (7 ngày sau khi bị cơ quan chức năng bắt quả tang xả thải gây ô nhiễm sông Thị Vải), ông Yang Kun Hsiang (Tổng Giám đốc Vedan) đã cúi đầu xin lỗi người dân Việt Nam với thái độ tỏ ra rất chân thành.

Tháng 5/2009, Vedan có Văn bản số 0470 gửi Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường cho rằng: “Muốn đánh giá việc do Công ty vi phạm bảo vệ môi trường mà dẫn tới bồi thường thiệt hại vẫn phải dựa trên việc xem xét đánh giá mang tính khoa học, tính khách quan và tính tổng thể, đồng thời phải tuân thủ quy phạm pháp luật của Nhà nước”.

Tháng 9/2009, tại cuộc họp với Hội Nông dân 3 tỉnh Đồng Nai, Thành phố Hồ Chí Minh, Bà Rịa - Vũng Tàu, Vedan tuyên bố không chấp nhận bồi thường số tiền 569 tỷ đồng mà 3 Hội Nông dân đưa ra với lý do: phải chờ kết quả điều tra khảo sát và xây dựng báo cáo đánh giá tác động môi trường và thiệt hại về kinh tế... của Hội đồng khoa học do Viện Tài nguyên và Môi trường lập theo chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ cũng như Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường, Viện Tài nguyên và Môi trường (Đại học quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh), Viện Hóa học (Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam) cùng các cơ quan khoa học có liên quan đã tổ chức điều tra xác định phạm vi, mức độ ô nhiễm, thiệt hại...

Tháng 12/2009, liên tục phản bác kết quả gây ô nhiễm sông Thị Vải do chính cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước Việt Nam công bố. Mặc dù kết quả khoa học xác định Vedan đóng góp ô nhiễm sông Thị Vải tới 89%, nhưng Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ thống nhất mức 77%.

Ngày 01/5/2010, Bộ Tài nguyên và Môi trường gửi công văn hỏa tốc yêu cầu Vedan khẩn trương làm việc với Ủy ban nhân dân tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu để bồi thường thiệt hại cho người dân tỉnh này trước ngày 18/5/2010.

Ngày 18/5/2010, Vedan đưa các nhà khoa học của mình ra phản bác kết quả xác định ô nhiễm của các nhà khoa học Việt Nam để phủ nhận việc phải bồi thường hơn 53 tỷ đồng cho riêng nông dân Bà Rịa - Vũng Tàu, và thay vào đó là tuyên bố chỉ chấp nhận khoản “hỗ trợ” 2,1 tỉ đồng.

Phụ lục IV**PHIẾU ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC
VỀ NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN**

Nhằm phục vụ cho việc nghiên cứu về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (Polluter Pays Principle), chúng tôi kính nhờ anh, chị trả lời bằng việc đánh dấu vào ô thích hợp hoặc ghi các nội dung khác (nếu có). Các thông tin cá nhân của anh, chị chỉ được sử dụng cho việc thống kê

A. Thông tin về người được khảo sát

1) *Giới tính của Anh/Chị là:*

- a. Nam
- b. Nữ
- c. Khác

2) *Độ tuổi của Anh/Chị là:*

- a. Dưới 24 tuổi
- b. Từ 25 đến 35 tuổi
- c. Trên 35 tuổi

3) *Anh/Chị hiện đang là:*

- a. Học sinh, sinh viên
- b. Nhân viên văn phòng
- c. Công chức, viên chức
- d. Doanh nhân
- e. Khác

4) *Lĩnh vực Anh/Chị đang công tác/học tập*

- a. Giáo dục
- b. Hành chính

- c. Luật
- d. Tài chính
- e. Khác

B. Nội dung khảo sát xã hội học về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

5) Anh/Chị đã từng nghe đến Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chưa?

- a. Có
- b. Không

6) Anh/Chị có biết nội dung cơ bản của Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (*Polluters Pays Principle*) không?

- a. Có
- b. Không

Có: Anh/Chị hãy trả lời những câu hỏi sau dựa trên **hiểu biết** của mình về nguyên tắc này (có thể chọn nhiều đáp án)

Không: Anh/Chị hãy trả lời những câu hỏi sau dựa trên **nhận định cá nhân** của mình về nguyên tắc này (có thể chọn nhiều đáp án)

1) *Mục đích của nguyên tắc này là*

- a. Đảm bảo sự công bằng trong việc khai thác, sử dụng và bảo vệ môi trường
- b. Khuyến khích những hành vi tác động có lợi cho môi trường khi đánh vào lợi ích kinh tế
- c. Tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường
- d. Tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương thực hiện các hoạt động đầu tư cơ sở hạ tầng

e. Nhằm thực hiện biện pháp quản lý nhà nước về môi trường

f. Buộc chủ thể gây ô nhiễm phải trả giá cho hành vi gây ô nhiễm của mình

g. Khác (có thể ghi ra)

2) Văn bản hiện hành tại Việt Nam có quy định về nguyên tắc này là

a. Luật Đất đai

b. Luật Bảo vệ và phát triển rừng

c. Luật Thủy sản

d. Luật Tài nguyên nước

e. Luật Khoáng sản

f. Luật Thuế tài nguyên

g. Luật Thuế bảo vệ môi trường

h. Luật Bảo vệ môi trường

i. Khác (có thể ghi ra)

3) Chủ thể của nguyên tắc này là

a. Người khai thác sử dụng tài nguyên thiên nhiên

b. Người có hành vi xả thải vào môi trường hoặc tác động xấu đến môi trường theo quy định của pháp luật

c. Người có hành vi gây ô nhiễm trái pháp luật

d. Khác (có thể ghi ra)

4) Người gây ô nhiễm trả tiền thông qua

a. Thuế tài nguyên

b. Thuế bảo vệ trường

c. Phí bảo vệ môi trường

d. Tiền phải trả cho việc sử dụng dịch vụ (dịch vụ thu gom rác, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại...)

e. Bồi thường thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường

f. Tiền phải trả cho việc sử dụng cơ sở hạ tầng (tiền thuê kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp bao gồm cả tiền thuê hệ thống xử lý chất thải tập trung...)

g. Chi phí phục hồi môi trường trong khai thác tài nguyên

h. Khác (có thể ghi ra)

5) *Nguyên tắc này được áp dụng hiệu quả hơn khi*

a. Thu bình quân với mọi đối tượng gây ô nhiễm cùng loại

b. Thu theo mức độ tác động đến môi trường của từng đối tượng

c. Các địa phương chủ động thu tùy thuộc vào điều kiện thực tế

d. Cơ quan quy định mức thu giống nhau giữa các địa phương

e. Khác (có thể ghi ra)

6) *Anh/Chị vui lòng cho biết mức độ đồng ý của mình về các phát biểu dưới đây theo thang đo từ 1 đến 5 (với quy ước: 1: Hoàn toàn không đồng ý, 2: Không đồng ý, 3: Trung lập, 4: Đồng ý, 5: Hoàn toàn đồng ý)*

1- Đa số người dân biết đến nguyên tắc này

2- Đa số các doanh nghiệp biết và tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc này

3- Cơ quan quản lý đang thực thi hiệu quả nguyên tắc này

4- Việt Nam đã có đầy đủ các quy định pháp luật nhằm thực hiện nguyên tắc

5- Nguồn tài chính từ nguyên tắc này đã và đang được sử dụng hiệu quả trong việc khắc phục hậu quả và bảo vệ môi trường

6- Chi phí cho nguyên tắc này là gánh nặng cho sự phát triển của doanh nghiệp

7- Số tiền phải thu chưa đủ sức tác động đến việc định hướng hành vi gây ô nhiễm của các chủ thể

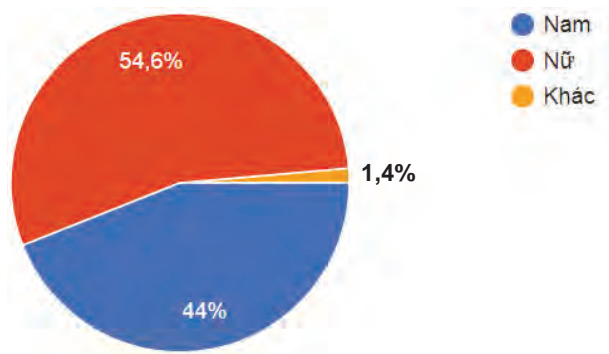
8- Việt Nam cần tiếp thu kinh nghiệm thực hiện nguyên tắc của các nước

Xin cảm ơn anh, chị đã thực hiện việc khảo sát!

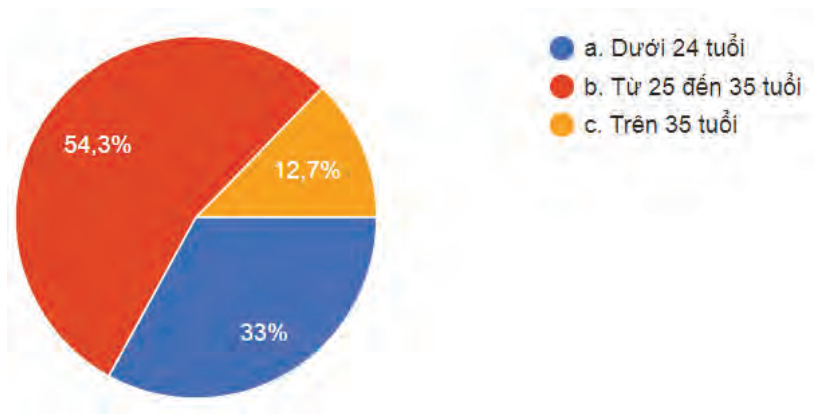
Phụ lục V

KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN

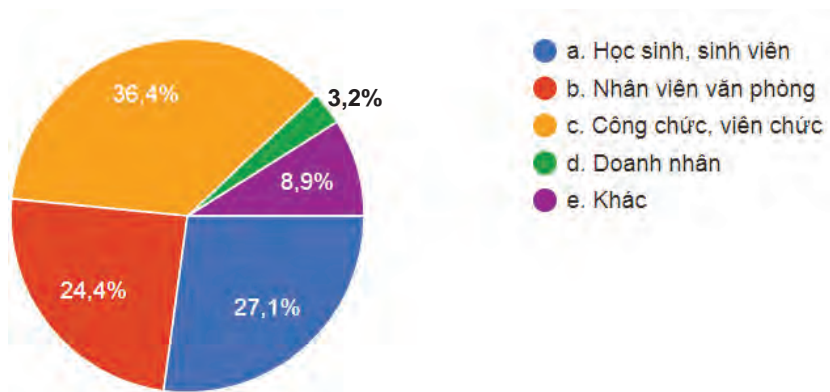
1. Giới tính của Anh/Chị là:



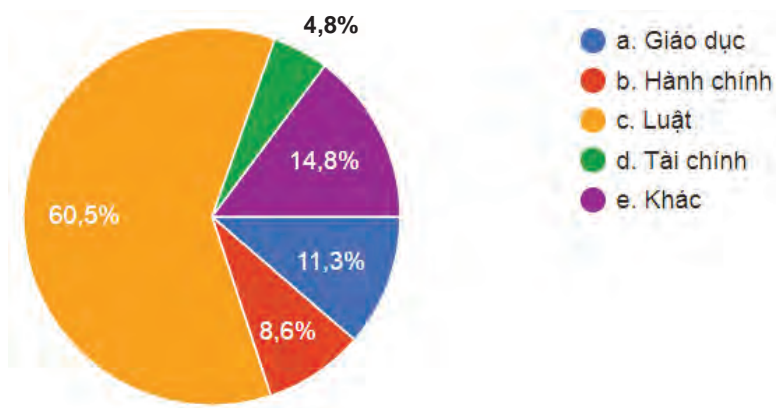
2. Độ tuổi của Anh/Chị là:



3. Anh/Chị hiện đang là:

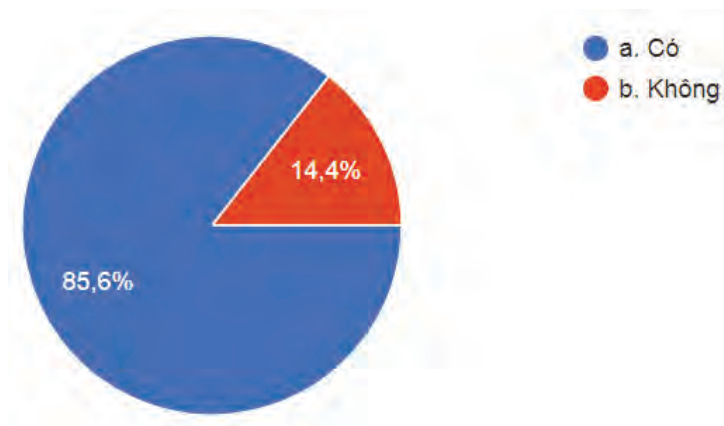


4. Lĩnh vực Anh/Chị đang công tác/học tập:

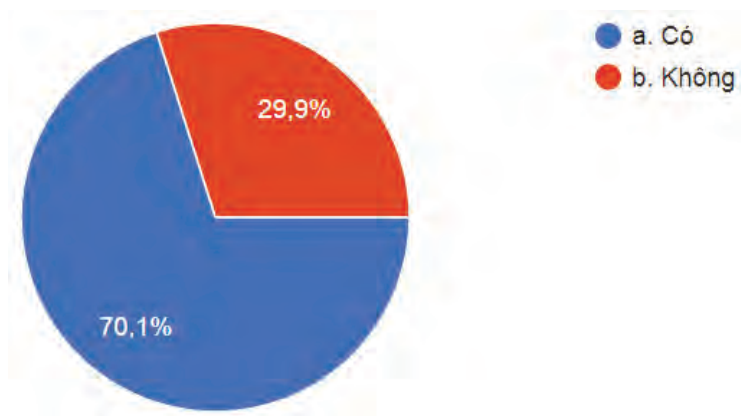


NỘI DUNG KHẢO SÁT:

5. Anh/Chị đã từng nghe đến nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền hay chưa?

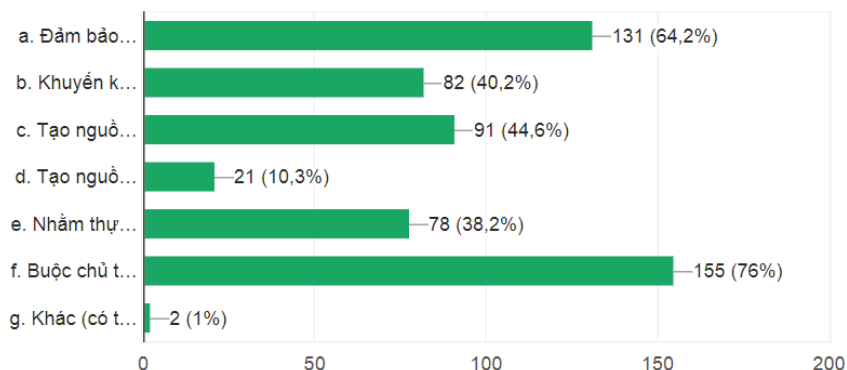


6. Anh/Chị có biết nội dung cơ bản của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (Polluters par principle) hay không?

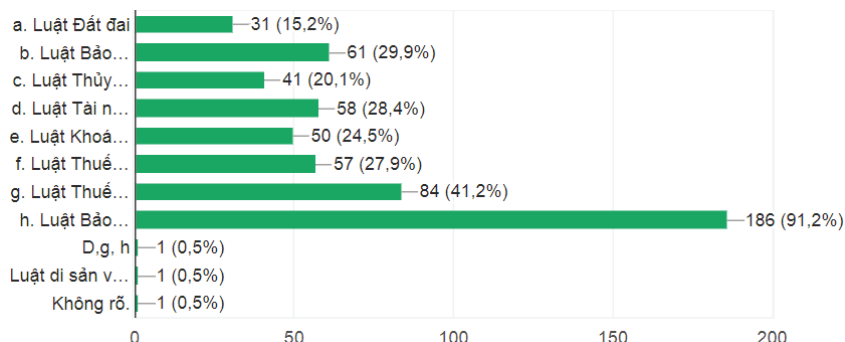


Có: Anh/Chị hãy trả lời những câu hỏi sau dựa trên hiểu biết của mình về nguyên tắc này (có thể chọn nhiều đáp án):

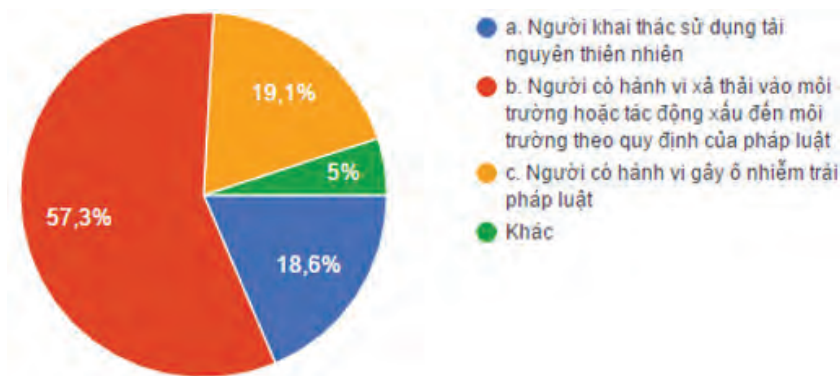
1) Mục đích của nguyên tắc này là (204 câu trả lời)



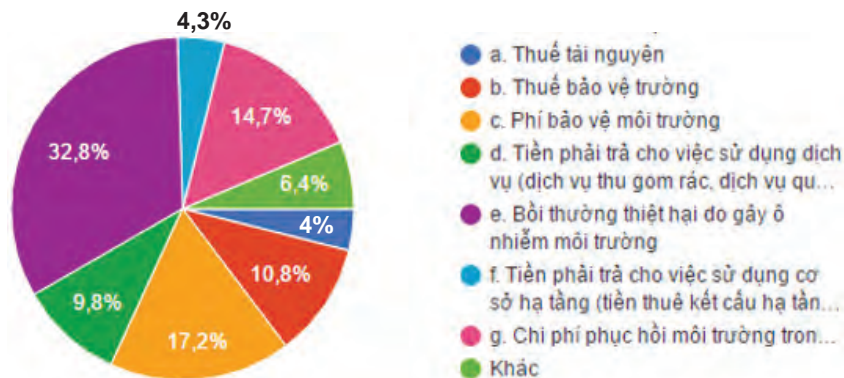
2) Văn bản hiện hành tại Việt Nam có quy định về nguyên tắc này là (204 câu trả lời)



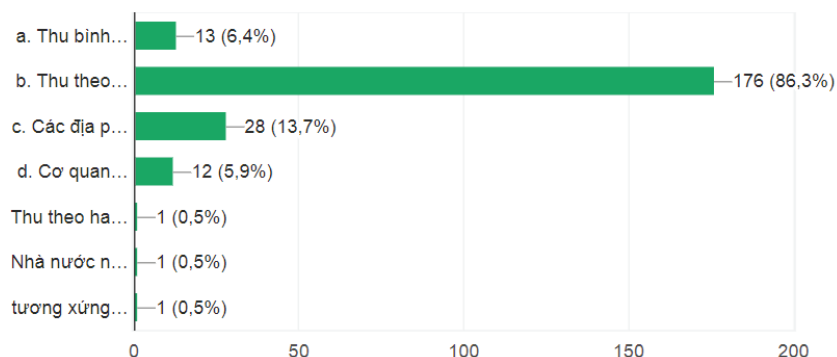
3) Chủ thể của nguyên tắc này là (199 câu trả lời)



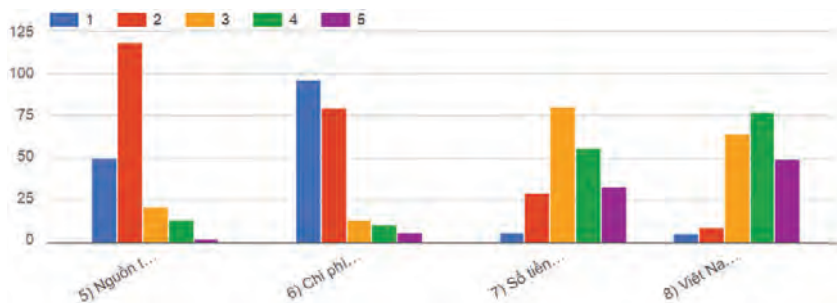
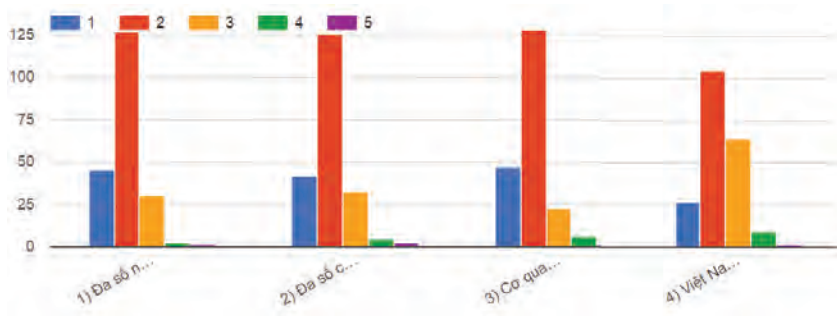
4) Người gây ô nhiễm trả tiền thông qua (204 câu trả lời)



5) Nguyên tắc này được áp dụng hiệu quả hơn khi (204 câu trả lời)

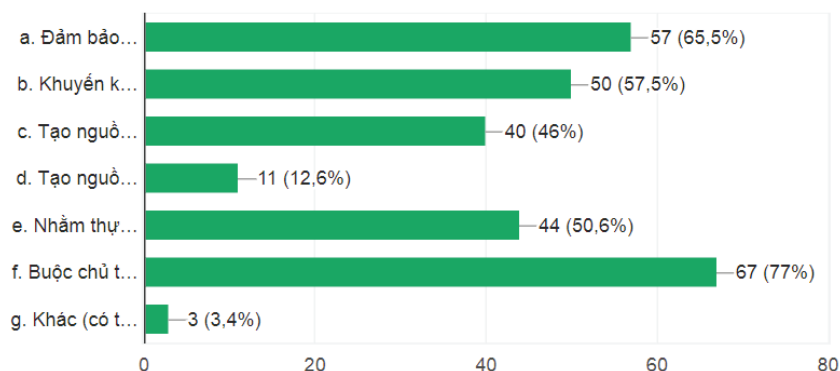


6) Anh/Chị vui lòng cho biết mức độ đồng ý của mình về các phát biểu dưới đây theo thang đo từ 1 đến 4 (với quy ước: 1: hoàn toàn không đồng ý, 2: Không đồng ý, 3: Đồng ý, 4: hoàn toàn đồng ý)

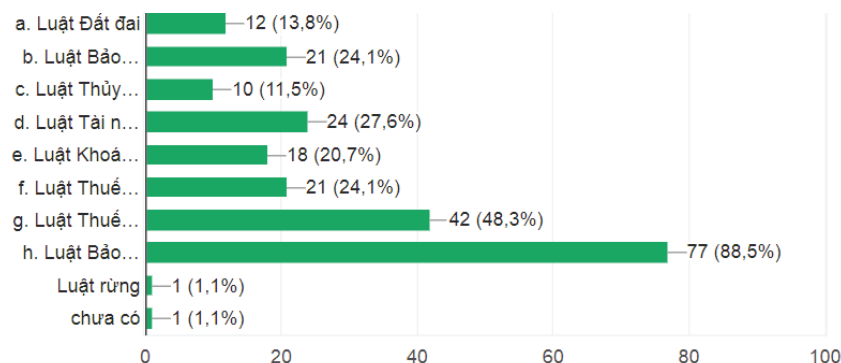


Không: Anh/Chị hãy trả lời những câu hỏi sau dựa trên nhận định cá nhân của mình về nguyên tắc này (có thể chọn nhiều đáp án)

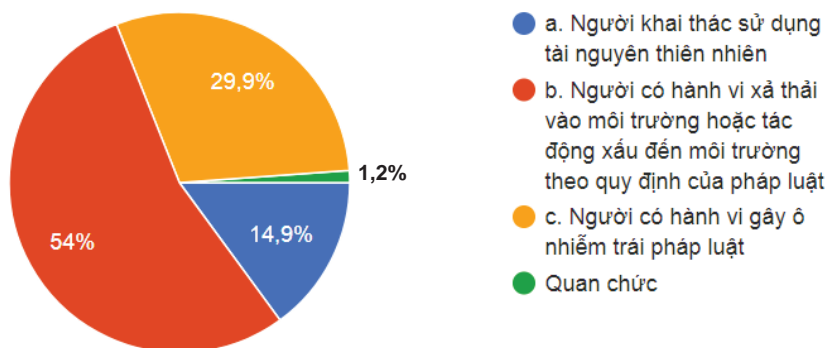
1) Mục đích của nguyên tắc này là (87 câu trả lời)



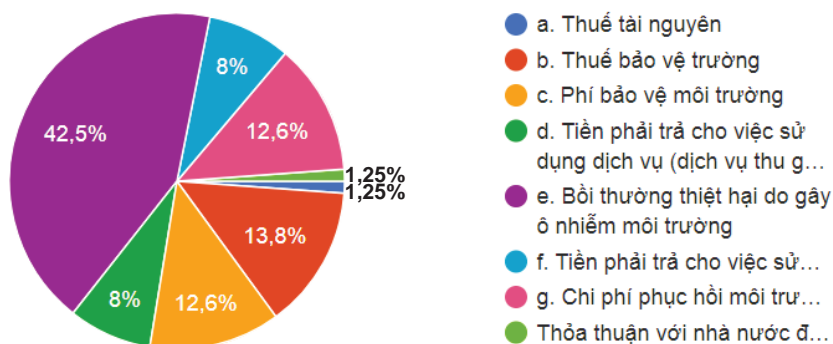
2) Văn bản hiện hành tại Việt Nam có quy định về nguyên tắc này là (87 câu trả lời)



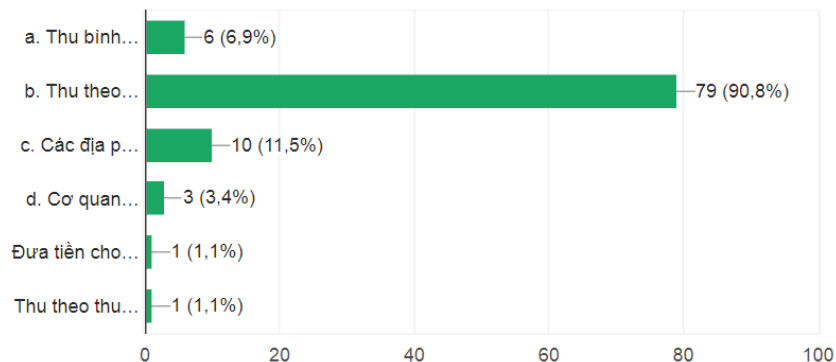
3) Chủ thể của nguyên tắc này là (87 câu trả lời)



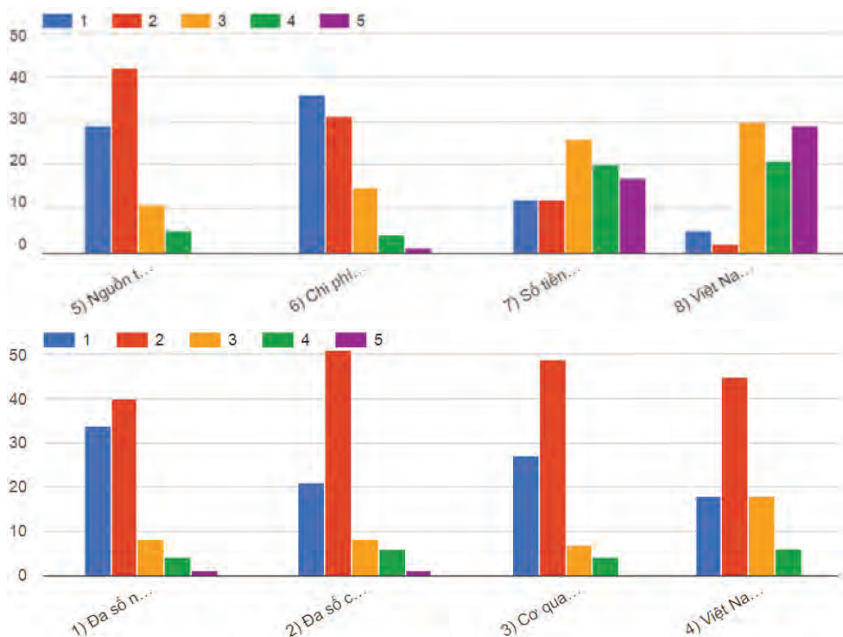
4) Người gây ô nhiễm trả tiền thông qua (87 câu trả lời)



5) Nguyên tắc này được áp dụng hiệu quả hơn khi (87 câu trả lời)



6) Anh/Chị vui lòng cho biết mức độ đồng ý của mình về các phát biểu dưới đây theo thang đo từ 1 đến 4 (với quy ước: 1: Hoàn toàn không đồng ý, 2: Không đồng ý, 3: Đồng ý, 4: Hoàn toàn đồng ý)



Phụ lục VI

PHIẾU ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC VỀ THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Nhằm phục vụ cho việc nghiên cứu về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (Polluter Pays Principle), chúng tôi kính nhờ các anh, chị đang công tác tại các cơ quan thuế, tài nguyên và môi trường, các cơ quan có liên quan trả lời bằng việc đánh dấu chéo vào nội dung thích hợp về thuế bảo vệ môi trường (sau đây gọi là thuế bảo vệ môi trường). Các thông tin cá nhân của anh, chị chỉ được sử dụng cho việc thống kê.

Để việc thu thập kết quả khảo sát hiệu quả, anh, chị có thể đọc lại Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 và các văn bản hướng dẫn.

A. Thông tin về người được khảo sát

Họ và tên:

Số điện thoại, email liên lạc:

1) Giới tính của Anh/Chị:

a. Nam

b. Nữ

2) Độ tuổi của Anh/Chị:

a. Dưới 24 tuổi

b. Từ 25 đến 35 tuổi

c. Trên 35 tuổi

3) *Anh/Chị đang công tác ở cơ quan:*

- a. Trung ương
- b. Cấp tỉnh
- c. Cấp huyện

B. Nội dung khảo sát xã hội học về thuế bảo vệ môi trường

4) *Đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường (Điều 3 Luật Thuế bảo vệ môi trường), theo anh, chị:*

- a. Đầy đủ, bao quát.
- b. Chưa đầy đủ, cần bổ sung.
- c. Quá nhiều, cần loại bớt một số trường hợp.

5) *Theo anh, chị, thuế bảo vệ môi trường đánh vào chủ thể nào?*

- a. Người sản xuất, kinh doanh, nhập khẩu sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường
- b. Người tiêu dùng, sử dụng sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường
- c. Cả hai

6) *Mục đích chính của việc thu thuế bảo vệ môi trường là (chọn 1 ý anh, chị cho là quan trọng nhất):*

- a. Làm cho các nhà sản xuất thường xuyên cải tiến đổi mới công nghệ để giảm thiểu ô nhiễm
- b. Buộc người tiêu dùng cân nhắc trong lựa chọn những sản phẩm gây tác động xấu/hoặc thân thiện với môi trường
- c. Nhằm thực hiện biện pháp quản lý nhà nước về môi trường, tạo nguồn kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường

7) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với xăng, dầu, mỡ nhờn theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

8) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với than đá theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

9) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với Dung dịch Hydro-chloro-fluoro-carbon (HCFC) theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

10) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với túi ni lông thuộc diện chịu thuế theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

11) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

12) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc trừ mối thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

13) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

14) Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:

- a. Cao
- b. Thấp
- c. Phù hợp

15) Theo anh, chị, căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường hiện nay được áp dụng:

- a. Mức thuế tuyệt đối là phù hợp
- b. Nên chuyển sang mức thuế tương đối

16) Có ý kiến đề nghị tăng mức thuế bảo vệ môi trường. Anh, chị:

- a. Đồng ý
- b. Không đồng ý

17) Theo anh, chị, việc nghị tăng mức thuế bảo vệ môi trường nhằm mục đích (chọn 1 ý anh, chị quan tâm nhất):

a. Nhà nước có thêm kinh phí cho hoạt động bảo vệ môi trường.

b. Người nộp thuế sẽ hạn chế sử dụng sản phẩm gây tác động xấu đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

c. Cả hai.

18) Theo anh, chị, việc thu, nộp, sử dụng thuế bảo vệ môi trường trong thời gian qua:

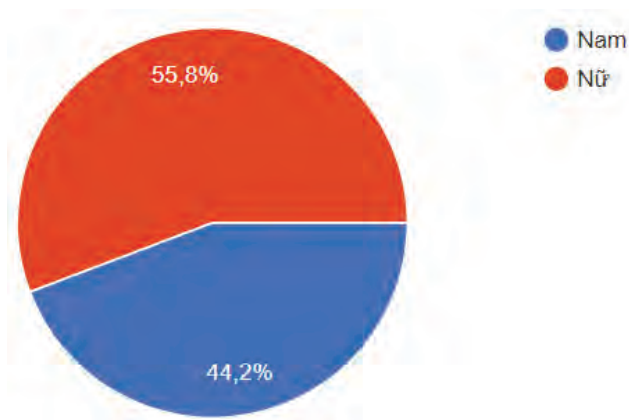
a. Hiệu quả.

b. Không hiệu quả.

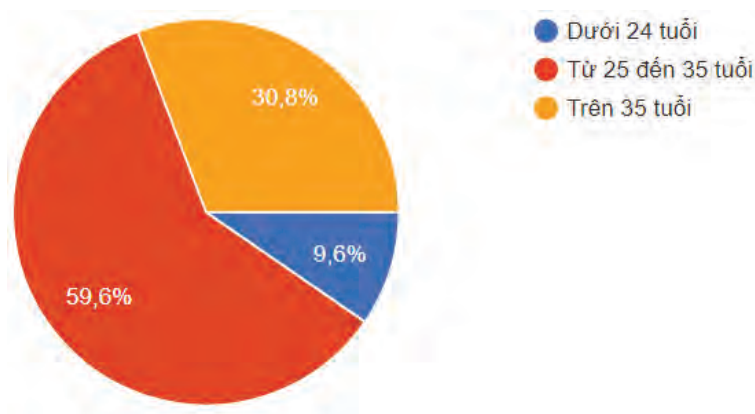
Phụ lục VII

KẾT QUẢ KHẢO SÁT VỀ THUẾ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

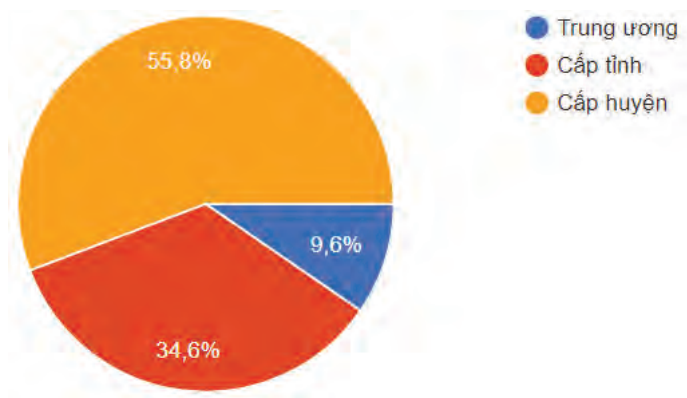
1. Giới tính của Anh/Chị là:



2. Độ tuổi của Anh/Chị là:

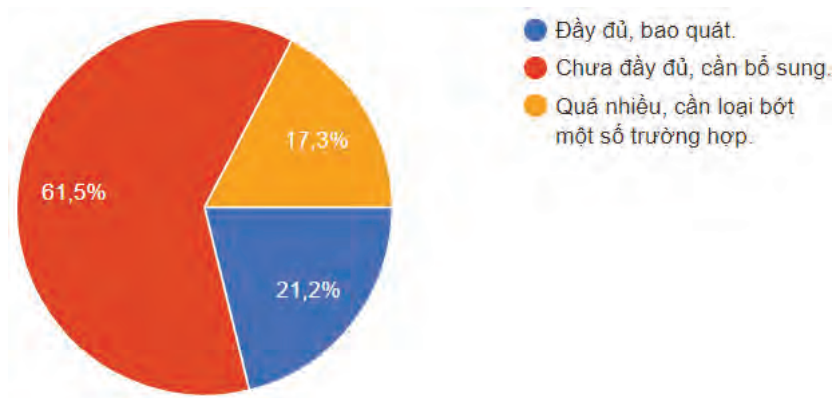


3. Anh/Chị đang công tác ở cơ quan:

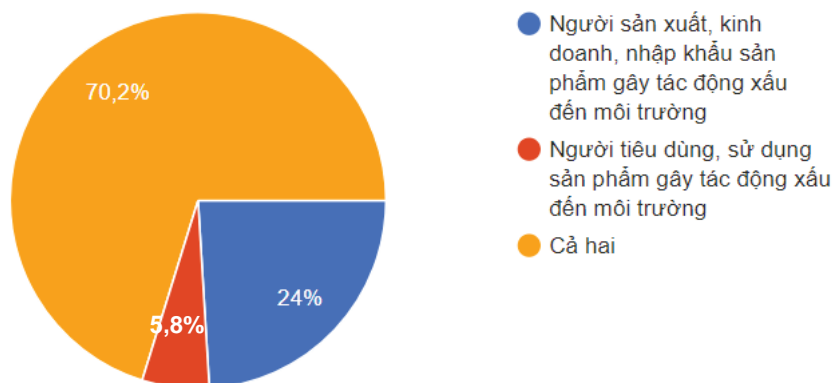


NỘI DUNG KHẢO SÁT

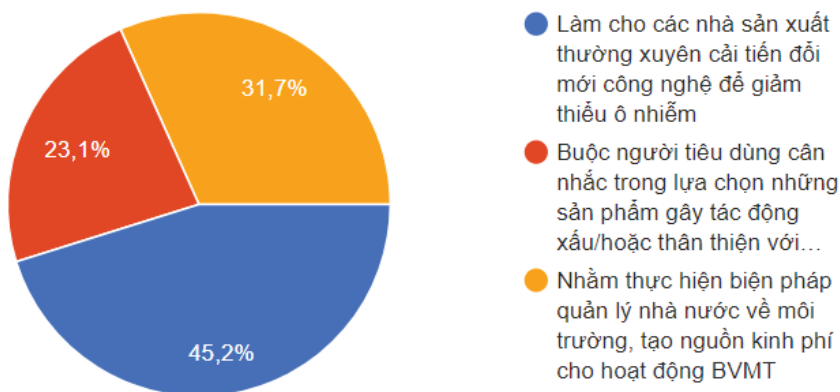
4. Đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường (Điều 3 Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010), theo anh, chị:



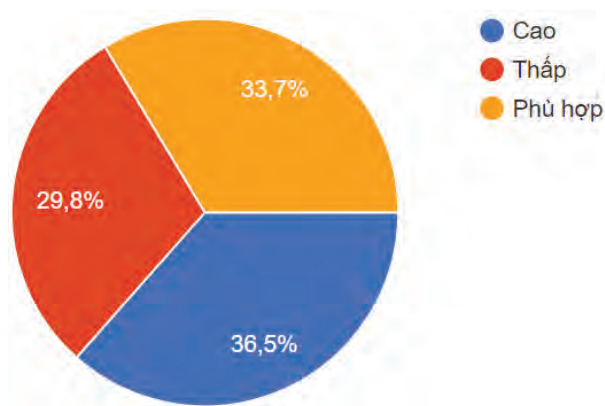
5. Theo anh, chị, thuế bảo vệ môi trường đánh vào chủ thể nào?



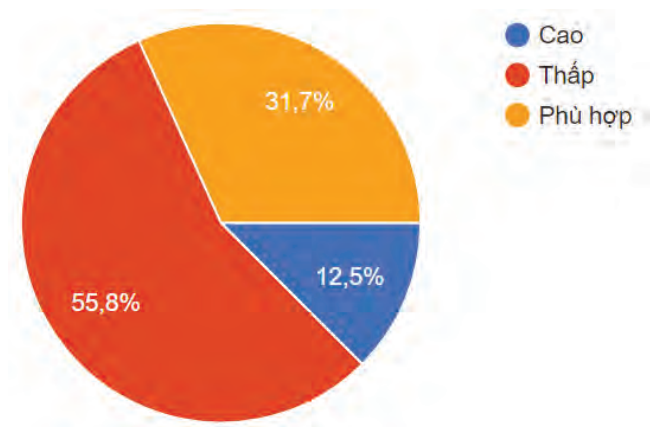
6. Mục đích chính của việc thu thuế bảo vệ môi trường là (chọn một ý anh, chị cho là quan trọng nhất):



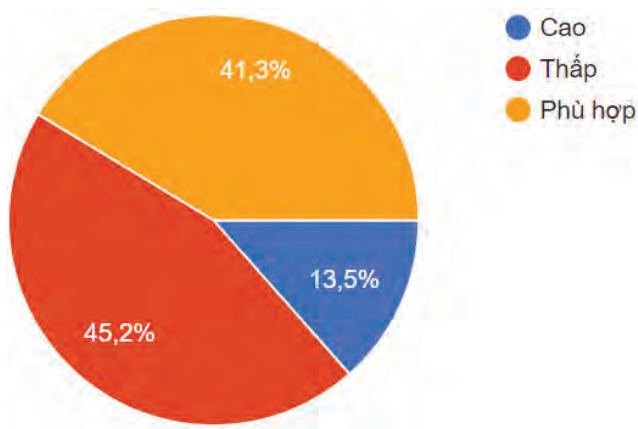
7. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với xăng, dầu, mỡ nhờn theo anh, chị:



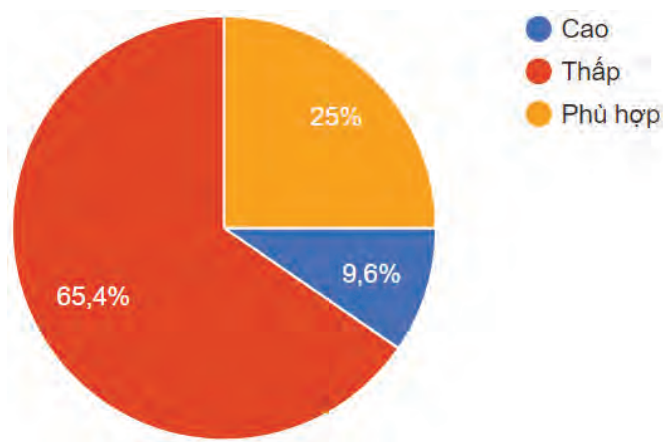
8. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với than đá theo anh, chị:



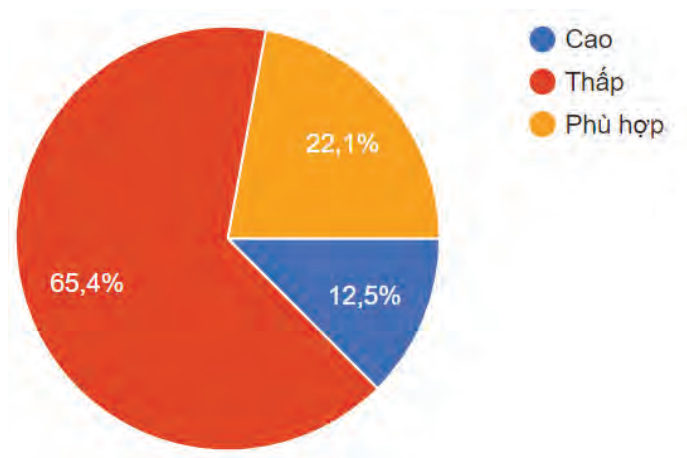
9. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với dung dịch Hydrochlorofluorocarbon (HCFC) theo anh, chị:



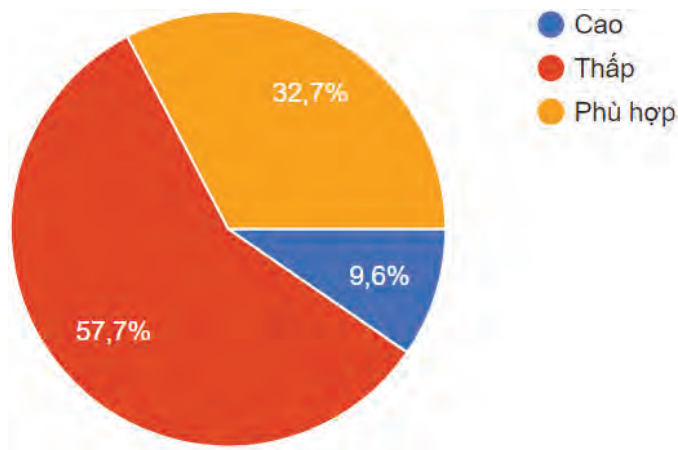
10. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với túi ni lông thuộc diện chịu thuế theo anh, chị:



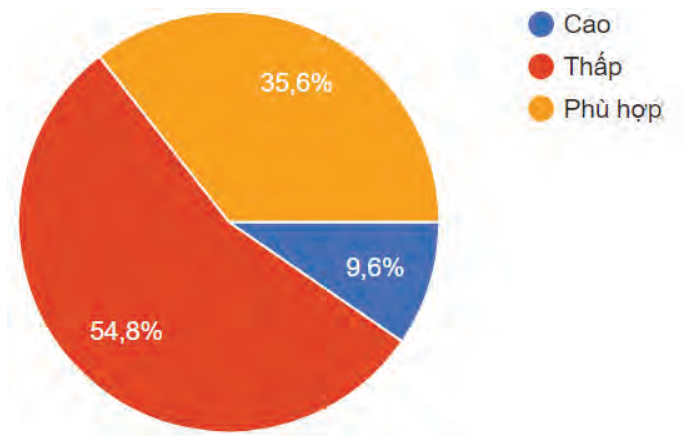
11. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc diệt cỏ thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:



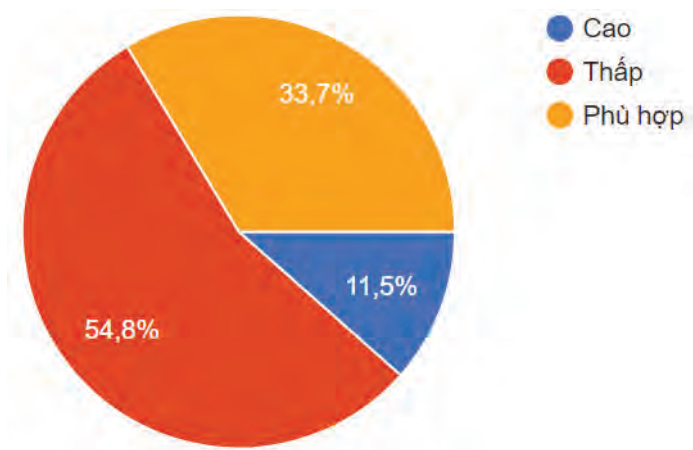
12. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc trừ sâu thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:



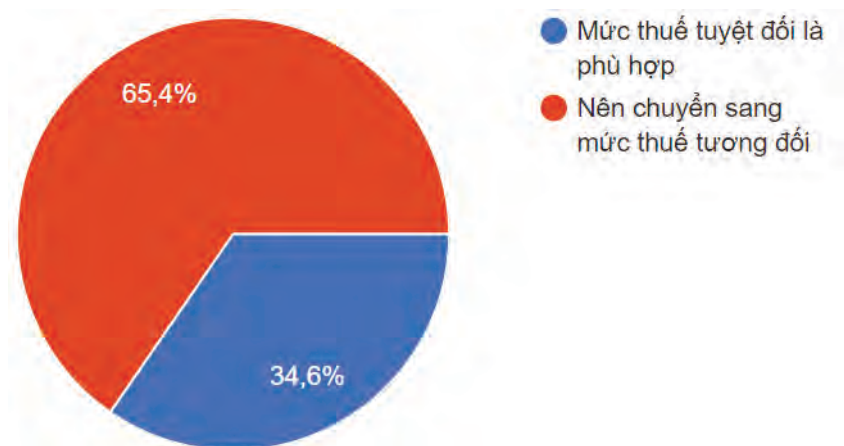
13. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc bảo quản lâm sản thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:



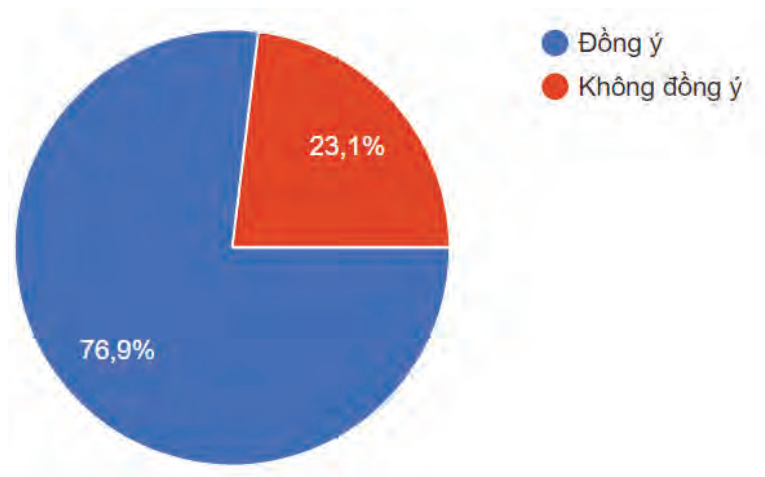
14. Mức thuế tuyệt đối áp dụng theo biểu khung thuế đối với thuốc khử trùng kho thuộc loại hạn chế sử dụng theo anh, chị:



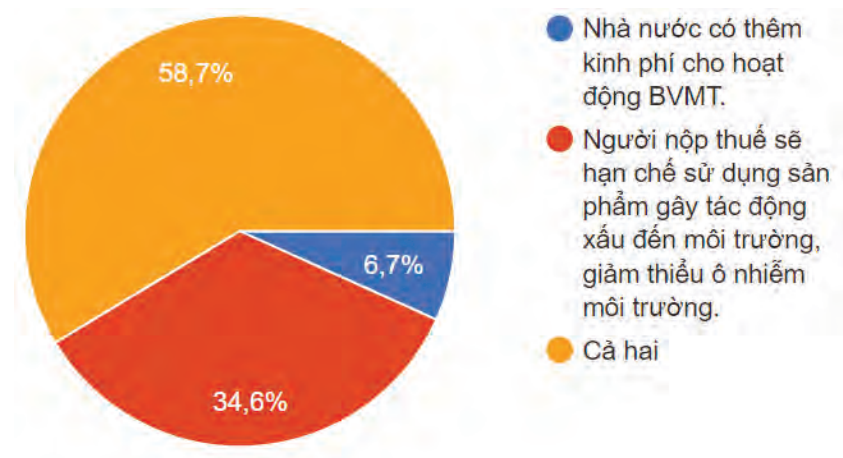
15. Theo anh, chị, căn cứ tính thuế bảo vệ môi trường hiện nay được áp dụng:



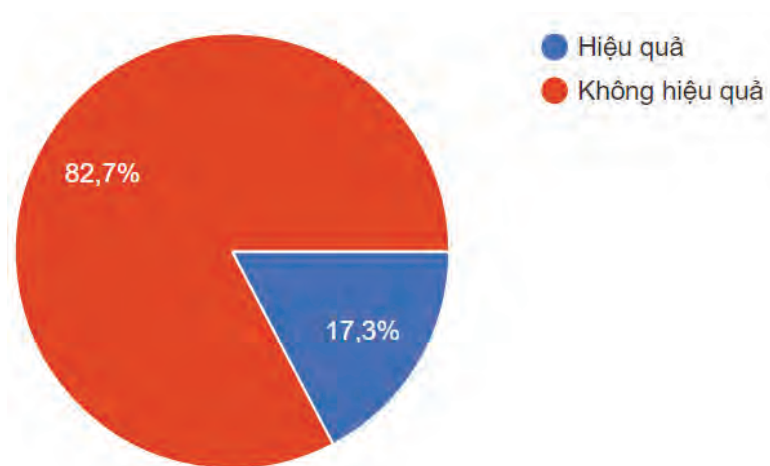
16. Có ý kiến đề nghị tăng mức thuế bảo vệ môi trường. Anh, chị:



17. Theo anh, chị, việc nghị tăng mức thuế bảo vệ môi trường nhằm mục đích (chọn một ý anh, chị quan tâm nhất):



18. Theo anh, chị, việc thu, nộp, sử dụng thuế bảo vệ môi trường trong thời gian qua:



MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
<i>Lời mở đầu</i>	7
<i>Chương I</i>	
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN	11
I. Cơ sở hình thành và quá trình phát triển của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	11
II. Nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	31
III. Mục đích và yêu cầu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	49
1. Mục đích của nguyên tắc	49
2. Yêu cầu của nguyên tắc	54
IV. Mối liên hệ giữa nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền với các nguyên tắc khác của luật môi trường	60
1. Quan niệm về các nguyên tắc của luật môi trường	60
2. Nguyên tắc Nhà nước ghi nhận và bảo đảm quyền con người được sống trong một môi trường trong lành	67
3. Nguyên tắc phòng ngừa	71
4. Nguyên tắc môi trường là một thể thống nhất	74
5. Nguyên tắc phát triển bền vững	78

Chương II

THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM 86

I. Thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về thuế bảo vệ môi trường 86

1. Khái niệm về thuế bảo vệ môi trường 86
2. Nội dung pháp luật về thuế bảo vệ môi trường 91
3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về thuế bảo vệ môi trường 99

II. Thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về thuế tài nguyên 107

1. Khái niệm về thuế tài nguyên 107
2. Nội dung pháp luật về thuế tài nguyên 114
3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về thuế tài nguyên 119

III. Thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải 127

1. Khái niệm về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải 127
2. Nội dung pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải 130
3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải 135

IV. Thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra 147

1. Khái niệm về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra 147

2. Nội dung pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra	155
3. Những vấn đề đặt ra từ thực tiễn thực hiện pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra	165
V. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua các quy định pháp luật có liên quan và thông qua hoạt động tuyên truyền, giáo dục	178
1. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi gây ô nhiễm môi trường	179
2. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua pháp luật về xử lý hình sự đối với các tội phạm liên quan đến ô nhiễm môi trường	188
3. Bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua hoạt động tuyên truyền, giáo dục	194

Chương III

NHU CẦU, ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM NHẪM BẢO ĐẢM THỰC HIỆN NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN	205
--	-----

I. Nhu cầu và định hướng hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	205
1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	205
2. Định hướng hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	211

II. Giải pháp hoàn thiện pháp luật môi trường Việt Nam nhằm bảo đảm thực hiện hiệu quả nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền	215
1. Sửa đổi các quy định pháp luật về thuế bảo vệ môi trường	215
2. Sửa đổi các quy định pháp luật về thuế tài nguyên	221
3. Sửa đổi các quy định pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải	225
4. Sửa đổi các quy định pháp luật về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường	229
5. Các giải pháp	234
<i>Tài liệu tham khảo</i>	251
<i>Phụ lục</i>	260

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Số 6/36 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội

ĐT: 080 49221, Fax: 080 49222, Email: sathat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

- HIẾN PHÁP NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
- LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG (HIỆN HÀNH)
(SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2018)
- LUẬT XỬ LÝ VI PHẠM HÀNH CHÍNH (HIỆN HÀNH)
(SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NĂM 2014, 2017)



Giá: 108.000đ