

**ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT**



NGUYỄN THANH HOÀNG PHÚC

**KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC
LƯU VỰC SÔNG THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM,
QUA THỰC TIỄN VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã ngành: 8380107

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

ĐÀ NẴNG, năm 2020

Công trình được hoàn thành tại:
Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Người hướng dẫn khoa học: **TS. Trần Công Dũng**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn
thạc sĩ họp tại: Trường Đại học Luật

Vào lúc.....giờ.....ngày.....tháng năm.....

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Tình hình nghiên cứu	1
3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu.....	3
4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu.....	3
5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	4
6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu	4
7. Bố cục của luận văn	4
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG.....	6
1.1. Khái niệm, đặc điểm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông .	6
1.1.1. Khái niệm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.....	6
1.1.2. Đặc điểm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	7
1.2. Tổng quan nguồn gây ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.....	7
1.3. Nội dung pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông....	7
1.4. Những yếu tố tác động đến thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	8
1.4.1. Hệ thống pháp luật	8
1.4.2. Ý thức pháp luật của các chủ thể thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.....	8
1.4.3. Phát triển dân số và quá trình đô thị hoá.....	8
Tiểu kết Chương 1	10
Chương 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG	11
2.1. Thực trạng pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	11
2.1.1. Thực trạng pháp luật về trách nhiệm chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	11
2.1.2. Thực trạng pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật và tiêu chuẩn môi trường nước lưu vực sông.....	11
2.1.3. Thực trạng pháp luật về phòng ngừa, dự báo ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	12

2.1.4. Thực trạng pháp luật về công khai thông tin về môi trường nước và trầm tích của lưu vực sông cho các tổ chức quản lý, khai thác và sử dụng nước sông.	13
2.1.5. Thực trạng pháp luật về xử lý hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	14
2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông ở vùng Đồng bằng Sông Hồng	15
2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	17
Tiểu kết Chương 2	19
Chương 3. ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG TẠI VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG	20
3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.....	20
3.1.1. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông phải phù hợp với đường lối, chính sách, chủ trương của Đảng, quan điểm của Nhà nước cũng như phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam	20
3.1.2. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông phải đáp ứng yêu cầu hội nhập và hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường nước	20
3.1.3. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cần phải gắn với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành. Đồng thời, cần gắn với những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân	21
3.2. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông tại vùng Đồng bằng sông Hồng.....	21
3.2.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông	21
3.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông tại vùng đồng bằng sông Hồng.....	21
Tiểu kết Chương 3	23
KẾT LUẬN	24
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Nước là tài nguyên đặc biệt quan trọng, là thành phần thiết yếu của cuộc sống và môi trường, quyết định sự tồn tại, phát triển bền vững của đất nước, mặt khác, nước cũng có thể gây tai họa cho con người và môi trường. Theo danh mục LVS, Việt Nam có khoảng 3450 sông, suối có chiều dài từ 10 km trở lên, trong đó có 13 sông lớn và 310 sông liên tỉnh thuộc 8 LVS lớn với diện tích khoảng 270.000 km² (chiếm 80% tổng diện tích LVS), 82 sông liên tỉnh thuộc 25 LVS liên tỉnh (khoảng 35940 km²), suối thuộc các LVS nội tỉnh.

Tại Việt Nam, vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng nói riêng, tình trạng suy kiệt nguồn nước trong hệ thống sông, hạ lưu các hồ chứa trên cả nước và nước dưới đất ở nhiều vùng đang diễn ra ngày càng nghiêm trọng. Nhiều sông, hồ, kênh, rạch ở các thành phố lớn, các khu dân cư tập trung đang dần biến thành nơi chứa các chất thải đô thị, chất thải công nghiệp chưa qua xử lý. Ở khu vực nông thôn, tình trạng ô nhiễm môi trường nước mặt từ nguồn nước thải sinh hoạt, sản xuất nông nghiệp, chăn nuôi và sản xuất của các làng nghề cũng đang cần sự quan tâm kịp thời. Vì vậy, giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường nước đang là vấn đề cấp bách, không chỉ đòi hỏi trách nhiệm của các cấp quản lý, các doanh nghiệp mà còn là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội.

Câu hỏi đặt ra là vì sao và nguyên nhân nào đã gây ra sự ô nhiễm nước trầm trọng và xảy ra trên diện rộng đến như vậy? Nhất là khi chúng ta đã có một hệ thống luật pháp về BVMT với nhiều chế tài và sự tham gia thực thi của nhiều cơ quan từ Trung ương tới địa phương. Từ tình hình thực tiễn có thể thấy rõ hai nguyên nhân bao trùm, đó là vấn đề ô nhiễm nước và kiểm soát ô nhiễm nước LVS là lĩnh vực hết sức phức tạp, bất kỳ nội dung nào trong lĩnh vực này cũng liên quan mật thiết tới kinh tế, xã hội và luật pháp.

Do vậy, tôi chọn đề tài “*Kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông, qua thực tiễn tại vùng đồng bằng sông Hồng*” làm đề tài luận văn thạc sĩ.

2. Tình hình nghiên cứu

Bảo vệ môi trường nói chung và kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông nói riêng có một vai trò rất quan trọng trong việc giữ gìn môi trường sống của con người, giảm thiểu những tác động xấu đến môi trường nhằm hướng đến việc phát triển bền vững. Chính vì vậy, có nhiều công trình, đề tài nghiên cứu, bài viết về vấn đề này với nhiều hướng tiếp cận khác nhau, chẳng hạn:

Các công trình nghiên cứu về bảo vệ môi trường nói chung như: Bùi Kim Hiếu (2010), “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra ở Việt Nam hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh; Đinh Phương Quỳnh (2011), *Pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp*, luận văn thạc sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội; Nguyễn Trung Dũng (2015), *Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản - Thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế*”, luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật, Đại học Huế... Những công trình nghiên cứu trên đã hệ thống hóa và làm rõ một số vấn đề lý luận của pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam như: nghiên cứu thực trạng của pháp luật bảo vệ môi trường của Việt Nam; thành tựu của pháp luật bảo vệ môi trường; những vấn đề đặt ra hiện nay trong việc điều chỉnh của pháp luật bảo vệ môi trường; đề xuất, kiến nghị các giải pháp chủ yếu để hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong thời gian tới.

Những công trình có liên quan trực tiếp đến đề tài có thể kể đến:

Lê Thị Hiệu (2011), *Nghiên cứu đánh giá hạn hán vùng đồng bằng sông Hồng*, Luận văn Thạc sĩ, Trường ĐH Khoa học tự nhiên, ĐH Quốc gia Hà Nội; Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2018 – Chuyên đề: Môi trường nước các lưu vực sông*, Hà Nội; Nguyễn Ngọc Lý (2018), *Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam*, Tạp chí Môi trường, số 3; Tạ Thị Thùy Trang (2019), *Một số bất cập của pháp luật bảo vệ môi trường về xử lý nước thải*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23 (Truy cập tại: <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210445/Mot-so-bat-cap-cua-phap-luat-bao-ve-moi-truong-ve-xu-ly-nuoc-thai.html>, 12/03/2020)...

Các công trình đã nêu được một số bất cập của pháp luật bảo vệ môi trường về xử lý nước thải; đánh giá được các nguồn gây ô nhiễm nước lưu vực sông tại vùng đồng bằng sông Hồng và hoàn thiện các quy định về kiểm soát ô nhiễm nước lưu vực sông. Đây là những vấn đề mà tác giả có kế thừa những kết quả đạt được từ các công trình nghiên cứu trước đó... Tuy nhiên, những công trình khoa học đó đã đề cập đến phạm vi nghiên cứu quá rộng so với đề tài mà tác giả nghiên cứu hoặc chỉ nghiên cứu đến một lĩnh vực, thời gian nghiên cứu cách đây đã lâu nên chưa cập nhật được quan điểm chỉ đạo, các quy định mới của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

Do vậy, đề tài của tác giả sẽ tiếp tục nghiên cứu các vấn đề chưa được đề cập, để từ đó, đưa ra những kết quả đạt được và những mặt hạn chế, cũng như đề

xuất hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

3. Đối tượng, phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

- Đối tượng nghiên cứu của đề tài là các quy định của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; các Nghị quyết, chính sách của Đảng và Nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về không gian: lý luận và thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

- Về thời gian: từ năm 2016 đến 2019.

4. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

4.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý luận pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông, thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật này tại kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng để từ đó phân tích, đánh giá, tổng hợp nhằm tìm ra các giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

4.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

- Phân tích nội dung các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cũng như các yếu tố tác động đến pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng để chỉ ra những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế và luận giải nguyên nhân của chúng.

- Làm rõ các định hướng, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận nghiên cứu

Luận văn được thực hiện trên cơ sở của phương pháp luận là phép biện chứng duy vật; quan điểm đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Để triển khai luận văn, tác giả đã sử dụng đồng bộ một số các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau đây:

Phương pháp lịch sử khảo cứu các nguồn tư liệu, đặc biệt là các tư liệu về pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; các báo cáo của Bộ TN&MT, Sở Tài nguyên và Môi trường của các tỉnh thuộc vùng đồng bằng sông Hồng về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

Phương pháp phân tích các quy phạm của luật thực định có liên quan đến tên đề tài của luận văn.

Phương pháp tổng hợp các quan điểm khác nhau về nhận thức khoa học xung quanh các khái niệm, các quy phạm pháp lý có liên quan đến pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

Phương pháp thống kê các số liệu thực tiễn trong quá trình áp dụng các quy phạm có liên quan đến tên đề tài của luận văn.

Phương pháp so sánh luật học nhằm đối chiếu với các quy định Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và Luật Bảo vệ môi trường năm 2014...

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu

- Về mặt lý luận

Luận văn đã bổ sung và làm phong phú thêm hướng nghiên cứu pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông và làm sáng tỏ các vấn đề lý luận pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

- Về mặt thực tiễn

Luận văn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo, tài liệu bồi dưỡng, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

7. Bố cục của luận văn

Với mục đích, phạm vi nghiên cứu đã được xác định như trên, luận văn được xây dựng theo bố cục như sau:

Phần mở đầu

Chương 1: Những vấn đề lý luận pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

Chương 2: Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

Chương 3: Định hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông vùng đồng bằng sông Hồng.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG

1.1. Khái niệm, đặc điểm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

1.1.1. Khái niệm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Nước là yếu tố chủ yếu của hệ sinh thái, là nhu cầu cơ bản của mọi sự sống trên Trái Đất và cần thiết cho các hoạt động kinh tế - xã hội của loài người. Cùng với các dạng tài nguyên thiên nhiên khác, tài nguyên nước là một trong bốn nguồn lực cơ bản để phát triển kinh tế - xã hội, là đối tượng lao động và là một yếu tố cấu thành lực lượng sản xuất.

Tài nguyên nước của một quốc gia hay của một vùng lãnh thổ gồm 2 loại: loại từ nước nội địa sinh ra do mưa trừ đi lượng bốc hơi và loại nước quá cảnh chảy từ nước khác hoặc vùng lân cận đến).

Tài nguyên nước bao gồm nước trong khí quyển, nước mặt, nước dưới mặt nước biển và đại dương. Theo Điều 2 Luật Tài nguyên nước năm 2012 thì, lưu vực sông là vùng đất mà trong phạm vi đó nước mặt, nước dưới đất chảy tự nhiên vào sông và thoát ra một cửa chung hoặc thoát ra biển.

Ô nhiễm nguồn nước xảy ra khi các chất độc hại xâm nhập vào các vùng nước như hồ, sông, đại dương, v.v., các chất này có thể bị hòa tan, lơ lửng hoặc đọng lại trong nước. Nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường nước, có thể kể đến: Chất thải công nghiệp; nước thải sinh hoạt chưa được xử lý; hoạt động khai thác tài nguyên khoáng sản; rò rỉ dầu do tai nạn; sử dụng nhiên liệu hóa thạch; sự nóng lên toàn cầu; chất thải phóng xạ; đô thị hóa; Theo khoản 18 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 “Kiểm soát ô nhiễm là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm”.

Tại Báo cáo Thiên niên kỷ của Hội đồng Châu Mỹ của Liên hiệp quốc xác định “*Kiểm soát ô nhiễm môi trường là việc bảo đảm an toàn trước các mối nguy hiểm môi trường sinh ra do sự yếu kém trong quản lý hoặc thiết kế và có nguyên nhân trong nước hay xuyên quốc gia*” ...

Trên cơ sở phân tích ở trên, theo chúng tôi, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông là tổng hợp các hoạt động của Nhà nước, của các tổ chức và cá nhân nhằm loại trừ, hạn chế những tác động xấu đối với môi trường nước lưu vực sông; phòng ngừa ô nhiễm môi trường nước; khắc phục, xử lý hậu quả do ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông gây nên.

1.1.2. Đặc điểm về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

- Về chủ thể

Sự phát triển bền vững của một quốc gia phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó có bảo đảm an ninh nguồn nước. Chính vì vậy, quản lý tài nguyên nước đóng một vai trò hết sức quan trọng, là nhân tố hàng đầu bảo đảm phát triển bền vững nguồn nước cho phát triển bền vững kinh tế - xã hội nói chung.

- Về hình thức

Các quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông có hình thức thể hiện phong phú, gồm các văn bản luật và các văn bản dưới luật do nhiều loại cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành.

=> Mục đích của kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông là phòng ngừa, hạn chế ô nhiễm, khắc phục, giảm tác hại ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

1.2. Tổng quan nguồn gây ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Nội dung kiểm soát ô nhiễm nước bao trùm các khía cạnh sinh thái, bảo tồn, tính chất lý hóa của nước, các vấn đề công nghệ, tiêu chuẩn, các vấn đề về quản lý lưu vực, quản lý nguồn nước. Chính vì độ phức tạp như vậy mà ô nhiễm nước vẫn tồn tại dai dẳng, gây nhiều thiệt hại về kinh tế, xã hội và sức khỏe con người. Hệ sinh thái nước mặt cũng bị tổn hại nghiêm trọng.

- Nước thải sinh hoạt

- Nước thải công nghiệp

- Nước thải nông nghiệp và làng nghề

- Nước thải y tế

- Chất thải rắn

1.3. Nội dung pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Nội dung pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông bao gồm những nhóm quy định sau:

- Một là, nhóm quy định về trách nhiệm chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

- Hai là, nhóm quy định về quy chuẩn kỹ thuật và tiêu chuẩn môi trường nước lưu vực sông

- Ba là, nhóm quy định về phòng ngừa, dự báo ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

- Bốn là, nhóm quy định về công khai thông tin về môi trường nước lưu vực sông cho các tổ chức quản lý, khai thác và sử dụng nước sông.

- Năm là, nhóm quy định về xử lý hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

1.4. Những yếu tố tác động đến thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

1.4.1. Hệ thống pháp luật

Để kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông, con người phải sử dụng tổng hợp các biện pháp như chính trị, tuyên truyền, giáo dục, kinh tế, công nghệ, pháp luật... Vì vậy, muốn kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông trước hết là tác động đến hành vi con người. Pháp luật thông qua các hệ thống quy phạm để điều chỉnh hành vi xử sự của con người và được đảm bảo thực hiện bằng quyền lực nhà nước sẽ có tác dụng rất lớn trong việc định hướng các hành vi con người theo hướng có lợi cho môi trường, đảm bảo các hành vi của con người không xâm hại tới môi trường, hạn chế những tác hại, ngăn chặn suy thoái và ô nhiễm môi trường.

Tại Việt Nam, hệ thống pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông đã được hình thành và ngày càng hoàn thiện. Đó là Luật Tài nguyên nước năm 2012 và các văn bản hướng dẫn dưới luật, quy định về quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lãnh thổ Việt Nam.

1.4.2. Ý thức pháp luật của các chủ thể thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Ý thức pháp luật là tổng thể những quan điểm lý luận khoa học, tư tưởng, tình cảm, thái độ, sự đánh giá của con người về pháp luật, về hành vi của con người và hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong việc thực hiện pháp luật.

Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, để đáp ứng yêu cầu này, nội dung của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông phải được hoàn thiện với những mục đích quan trọng như: có chế độ khen thưởng đối với cá nhân, tổ chức thực hiện tốt việc kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông; đảm bảo tính răn đe của các chế tài xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông.

1.4.3. Phát triển dân số và quá trình đô thị hoá

Sự phát triển dân số và quá trình đô thị hóa tại các đô thị trong thời gian qua đã và đang gây sức ép đến sử dụng tài nguyên nước và môi trường các LVS. Dân số thành thị không ngừng tăng theo thời gian và phân bố không đồng đều theo vùng địa lý. Dân số sinh sống tập trung chủ yếu tại các thành phố lớn, nơi có kinh tế phát triển.

Hệ thống hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội chưa đồng bộ, kết cấu hạ tầng đô thị yếu kém, quá tải làm nảy sinh nhiều áp lực đối với môi trường. Quá trình đô thị hóa và các hoạt động KT-XH đã và đang tác động trực tiếp đến chất lượng môi trường nói chung và môi trường nước nói riêng. Các đoạn sông chảy qua các khu đô thị, khu dân cư tập trung và các khu vực sản xuất kinh doanh vùng ngoại thành thường có chất lượng giảm sút; các bức xúc, mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước cũng thường xuyên xảy ra.

Tiểu kết Chương 1

Trong thời gian qua, ô nhiễm nước đang là một trong những vấn đề nổi cộm và cần được kiểm soát chặt chẽ. Theo Báo cáo Hiện trạng môi trường quốc gia năm 2012, nguồn nước mặt của nước ta bị ô nhiễm nghiêm trọng, đặc biệt là ở các vùng hạ lưu nơi có mức độ đô thị hóa, công nghiệp hóa và tăng trưởng nhanh. Vấn đề ô nhiễm nước tiếp tục có những diễn biến phức tạp và đỉnh điểm là vào năm 2016. Tháng 4/2016, vụ gây ô nhiễm biển miền Trung do nước thải từ Công ty Formosa gây ra gây thiệt hại nặng nề. Công ty đã phải bồi thường khoảng 11.000 tỷ đồng cho ngư dân, lớn gấp 86 lần vụ Vedan. Cuối năm, vụ hơn 200 tấn cá chết tại Hồ Tây trong khoảng thời gian ngắn thu hút sự quan tâm, lo lắng của cả nước về vấn đề ô nhiễm nước. Như vậy, có thể thấy, những thiệt hại từ ô nhiễm nước đã ảnh hưởng tới mọi mặt kinh tế, xã hội của nước ta. Nguyên nhân chính cho mọi sự cố gây ô nhiễm nước là các chất gây ô nhiễm từ nước thải sản xuất, nước thải công nghiệp, nước thải đô thị (ô nhiễm điểm), nước mưa chảy tràn, nước thải từ ngành khai khoáng...(ô nhiễm diện) và từ các loại rác thải khác nhau...thải thẳng vào nguồn nước mặt không qua xử lý. Câu hỏi đặt ra là vì sao và nguyên nhân nào đã gây ra sự ô nhiễm nước trầm trọng và xảy ra trên diện rộng đến như vậy? Nhất là khi chúng ta đã có một hệ thống luật pháp về BVMT với nhiều chế tài và sự tham gia thực thi của nhiều cơ quan từ Trung ương tới địa phương. Hệ thống luật được xây dựng xuất phát từ phương diện để quản lý nhà nước, mà chưa quan tâm đầy đủ tới góc nhìn từ đối tượng bị điều chỉnh là các doanh nghiệp, đô thị và thiếu góc nhìn từ các đối tượng được bảo vệ là nguồn nước mặt và các loại cá, tôm, thủy sinh sống trong môi trường nước. Do đó, cách tiếp cận hệ sinh thái và quản lý lưu vực chưa được quán triệt và chưa được đưa vào đầy đủ khi xây dựng các luật và văn bản dưới luật. Như vậy, khi xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước, cần phải lấy sự sống của các loài cá và các loại thủy sản khác là thước đo và mục tiêu cuối cùng để xây dựng hệ thống quản lý.

Chương 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG

2.1. Thực trạng pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

2.1.1. Thực trạng pháp luật về trách nhiệm chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Theo Nghị định của Chính phủ số 25/2008/NĐ-CP ngày 04/3/2008 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TN&MT và Nghị định 120/2008/ NĐ-CP ngày 01/12/2008 về quản lý lưu vực sông thì chức năng, nhiệm vụ về quản lý TNN và quản lý lưu vực sông được giao cho Bộ TN&MT .

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 36/2017/NĐ-CP, thay thế Nghị định số 21/2013/NĐ-CP, theo đó Bộ TN&MT có các nhiệm vụ liên quan trực tiếp đến BVMT LVS bao gồm: hướng dẫn, kiểm tra và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án về phòng, chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước, phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm, cạn kiệt, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm các nguồn nước; hướng dẫn việc thực hiện các quy định về xả nước thải vào nguồn nước trên các lưu vực sông; hướng dẫn, tổ chức thực hiện và kiểm tra việc quản lý chất lượng môi trường nước, lưu vực sông. Liên quan đến quản lý môi trường nước, vẫn có sự tham gia của một số Bộ ngành khác như Bộ Xây dựng quản lý các vấn đề về công trình cấp thoát nước đô thị, Bộ Y tế quản lý và giám sát chất lượng nước uống, Bộ Giao thông vận tải quản lý công trình thủy và hệ thống cảng, phát triển giao thông đường thủy... Liên quan nhiều nhất là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn với chức năng quản lý các vấn đề về tưới tiêu, phòng chống lụt bão, cấp nước sinh hoạt nông thôn, quản lý các công trình thủy lợi, đê điều; quản lý khu bảo tồn vùng nước nội địa, hệ sinh thái, thủy sản, khai thác và phát triển nguồn lợi thủy sản.

2.1.2. Thực trạng pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật và tiêu chuẩn môi trường nước lưu vực sông

Luật BVMT năm 2014 đã đưa ra các nguyên tắc xây dựng, yêu cầu đối với quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường xung quanh, về chất thải, quy định cụ thể các nhóm quy chuẩn kỹ thuật môi trường, nguyên tắc xây dựng và nguyên

tắc áp dụng quy chuẩn đối với một số nhóm quy chuẩn chủ yếu. Quy chuẩn kỹ thuật chất lượng môi trường phải đáp ứng mục tiêu bảo vệ, cải thiện chất lượng môi trường sống nhằm bảo đảm sức khỏe của con người, phát triển của các loài sinh vật và phát triển bền vững các hệ sinh thái; phục vụ cho các hoạt động quy hoạch, phân vùng môi trường, đánh giá chất lượng môi trường; đảm bảo tương đương với các quốc gia và phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội của từng vùng; quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường là căn cứ để xem xét, cấp phép xả thải cho các đối tượng có hoạt động xả thải vào môi trường, đảm bảo việc xả thải phù hợp với mục đích quản lý chất lượng môi trường tại khu vực đã được quy hoạch, phân vùng hoặc phân loại.

2.1.3. Thực trạng pháp luật về phòng ngừa, dự báo ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Phòng ngừa, ứng phó và khắc phục sự cố môi trường là một chế định quan trọng được quy định ở Mục 3, Chương X của Luật BVMT năm 2014 và nhiều điều khoản khác như các quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, phương án BVMT, quản lý chất thải, quan trắc môi trường, đánh giá sức chịu tải của môi trường, với mục tiêu ngăn ngừa ô nhiễm và phòng ngừa SCMT. Đây là những quy định quan trọng chi phối toàn bộ các quy định của Luật BVMT năm 2014.

Cho đến nay, đánh giá tác động môi trường vẫn là một trong những công cụ quan trọng để quản lý và kiểm soát ô nhiễm, trong đó có ô nhiễm môi trường nước từ các chương trình, dự án, hoạt động sản xuất, kinh doanh dịch vụ...

Theo Điều 19 và Điều 25 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định, việc đánh giá tác động môi trường phải thực hiện trong giai đoạn chuẩn bị dự án do chủ dự án thực hiện và quyết định đánh giá tác động môi trường là cơ sở để quyết định chủ trương đầu tư. Cũng theo Nghị định số 18/2015/NĐ-CP, Nghị định số 40/2019/NĐ-CP của Chính phủ: Sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường thì tất cả các dự án theo phụ lục của Nghị định này đều phải đánh giá tác động môi trường trước khi lập chủ trương đầu tư. Có thể thấy rằng, trong những năm gần đây, nội dung và chất lượng của các báo cáo ĐTM ngày càng rõ ràng, khoa học và chi tiết hơn. Vấn đề ĐTM xuyên biên giới cũng là vấn đề cần đặt ra trong giai đoạn mới về hội nhập quốc tế nhưng cũng chưa thể triển khai do chưa có những phương thức, cơ chế phối hợp cụ thể với các quốc gia lân cận và vùng lãnh thổ.

2.1.4. Thực trạng pháp luật về công khai thông tin về môi trường nước và trầm tích của lưu vực sông cho các tổ chức quản lý, khai thác và sử dụng nước sông.

Thu thập thông tin môi trường

Thu thập thông tin môi trường được thực hiện thông qua nhiều cách thức khác nhau, song chủ yếu thông qua quan trắc môi trường. Quan trắc môi trường là quá trình theo dõi có hệ thống về thành phần môi trường, các yếu tố tác động lên môi trường nhằm cung cấp thông tin đánh giá hiện trạng, diễn biến chất lượng môi trường và các tác động xấu đối với môi trường.

Các cơ quan nhà nước, tổ chức cá nhân liên quan có trách nhiệm thực hiện quan trắc môi trường gồm: Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo, hướng dẫn và kiểm tra hoạt động quan trắc môi trường trên phạm vi cả nước; tổ chức thực hiện chương trình quan trắc môi trường quốc gia; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức chương trình quan trắc môi trường trên địa bàn, báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp và Bộ Tài nguyên và Môi trường về kết quả quan trắc môi trường; Khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, làng nghề, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ phải thực hiện chương trình quan trắc phát thải và các thành phần môi trường; báo cáo cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật. Ngoài hình thức thu thập thông tin môi trường qua quan trắc môi trường thì cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân còn có thể thu thập thông tin môi trường thông qua các hoạt động điều tra xã hội học, phỏng vấn, khảo sát về môi trường hoặc từ các hoạt động khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực môi trường, vv..

Cơ sở dữ liệu thông tin môi trường

Sau khi thu thập thông tin môi trường các cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin môi trường dưới các dạng khác nhau, nhưng chủ yếu là dưới hai loại: Báo cáo hiện trạng môi trường Quốc gia, báo cáo hiện trạng môi trường cấp tỉnh. Bộ Tài nguyên và Môi trường lập báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 05 năm một lần; hằng năm lập báo cáo chuyên đề về môi trường quốc gia; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập báo cáo hiện trạng môi trường của địa phương 05 năm một lần; căn cứ những vấn đề bức xúc về môi trường của địa phương, quyết định lập báo cáo chuyên đề về môi trường; Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn công tác lập báo cáo hiện trạng môi trường.

Cung cấp thông tin môi trường

Cung cấp thông tin môi trường được thực hiện để đảm bảo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như tổ chức, cá nhân liên quan nhận được những báo

cáo chính thức về thông tin môi trường thuộc đối tượng bị quản lý hoặc đối tượng có ảnh hưởng đời sống cộng đồng, qua đó đảm bảo hiệu quả công tác bảo vệ môi trường cũng như bảo vệ quyền lợi của cộng đồng dân cư.

Cung cấp thông tin môi trường cho cơ quan nhà nước

Chủ thể kinh doanh có nguy cơ ảnh hưởng lớn tới môi trường phải cung cấp thông tin môi trường cho cơ quan nhà nước: Tổ chức, cá nhân quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo thông tin môi trường trong phạm vi quản lý của mình với cơ quan quản lý về môi trường thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc đối tượng cung cấp thông tin môi trường cho cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh như trên thì có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến hoạt động của mình cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã.

Cung cấp thông tin môi trường công khai cho mọi đối tượng

Thông tin môi trường phải được công khai gồm: Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường; Thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lý chất thải; Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; Các báo cáo về môi trường; Kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường.

Cung cấp thông tin môi trường cho cộng đồng dân cư

Đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; tổ chức tìm hiểu thực tế về công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về thông tin cung cấp.

2.1.5. Thực trạng pháp luật về xử lý hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Việc xử phạt vi phạm hành chính liên quan đến môi trường nước được quy định trong 02 văn bản Nghị định số 155/2016/ NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT và Nghị định số 33/2017/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực TNN và khoáng sản¹. Xử phạt vi phạm hành

chính trong lĩnh vực BVMT Qua nhiều lần điều chỉnh, đến nay, các văn bản quy định về xử phạt vi phạm hành chính về BVMT (Nghị định số 155/2016/NĐCP) đã tạo sự chuyển biến tích cực trong công tác BVMT. Tuy nhiên, việc triển khai áp dụng Nghị định này còn gặp nhiều khó khăn, bất cập. Đến năm 2012, khi Luật xử lý vi phạm hành chính được ban hành, Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên đã có những sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình thực tế. Đến nay, các quy định này một lần nữa đã được điều chỉnh, sửa đổi bổ sung tại Nghị định số 33/2017/ NĐ-CP. Qua các lần điều chỉnh, mức xử phạt đối với các trường hợp vi phạm cũng đã được nâng lên. Theo quy định hiện hành, mức phạt tối đa đối với một hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực TNN là 250 triệu đồng đối với cá nhân, 500 triệu đồng đối với tổ chức. Nghị định số 33/2017/NĐ-CP cũng đã bổ sung các quy định chi tiết hơn về vi phạm các quy định về quy trình vận hành liên hồ chứa và các hành vi vi phạm các quy định về bảo vệ TNN.

2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông ở vùng Đồng bằng Sông Hồng

Đồng bằng sông Hồng là vùng châu thổ của lưu vực sông Hồng - Thái Bình bao gồm 10 tỉnh và thành phố trong đó có thủ đô Hà Nội, Tp. Hải Phòng, Bắc Ninh, Vĩnh Phúc, Hà Nam, Nam Định, Thái Bình, Hải Dương, Hưng Yên và Ninh Bình. Đồng bằng có tổng diện tích tự nhiên 21.067,62km², dân số 19,8 triệu người (chiếm 22,8% dân số cả nước) và đây là vùng trọng điểm kinh tế của cả nước. Về tài nguyên nước: mạng lưới sông suối vùng đồng bằng gồm dòng chính sông Hồng (được tính từ ngã ba Bạch Hạc đến biển), dòng chính sông Thái Bình (được tính từ Phả Lại đến biển). Khi chảy vào vùng đồng bằng dòng chính sông Hồng có nhiều phân lưu ra cả hai bờ tả hữu Trước đây bên bờ tả có các nhánh như sông Phan, sông Cà Lò, sông Thiếp, sông Đuống, Đình Đào, Cửu An và sông Trà Lý; bờ hữu có các sông như sông Đáy, sông Nhuệ, Tô Lịch, sông Lấp, Châu Giang, sông Đào Nam Định, sông Ninh Cơ và sông Sò. Ngày nay bờ tả còn 3 phân lưu là sông Đuống, sông Luộc và sông Trà Lý; bờ hữu còn hai phân lưu đó là sông Đào Nam Định và sông Ninh Cơ, sông Đáy ở cửa Đáy chỉ liên hệ với sông Hồng khi phân lũ.² Đồng bằng sông Hồng nằm hoàn toàn trong vùng nhiệt đới bắc bán cầu, một năm phân thành hai mùa rõ rệt: mùa đông kéo dài từ tháng 11 năm trước đến tháng 4 năm sau, chịu ảnh hưởng chủ yếu của gió mùa đông bắc và xen kẽ với gió mùa tín phong làm cho thời kỳ này lạnh và

ít mưa. mùa hạ kéo dài từ tháng 6 tháng từ tháng 5 đến tháng 10 chịu ảnh hưởng chủ yếu của gió mùa Tây nam kết hợp với các nhiễu động thời tiết phổ biến là bão, hội tụ, đường đứt... làm cho thời tiết mùa này nóng ẩm và mưa nhiều thường gây úng lụt ảnh hưởng đến đời sống người dân trong vùng. Vùng đồng bằng sông Hồng được nhận nước từ các hệ thống sông lớn phía thượng lưu đó về đó là hệ thống sông Hồng, bao gồm các nhánh sông chính là: sông Đà, sông Hồng, sông Lô, sông Thao nhập lưu tại Việt Trì và hệ thống sông Thái Bình gồm các nhánh chính là sông Cầu, sông Thương, sông Lục nam nhập lưu tại Phả Lại.

Về nguồn gây ô nhiễm nước các lưu vực sông

Ví dụ: ô nhiễm suối Pó Cá làm ảnh hưởng tới nguồn nước mặt của TP. Sơn La. Trong thập kỷ qua, Sơn La đã thành công trong việc chọn cây cà phê là cây công nghiệp chính, đóng góp vào phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo cho địa phương. Tuy nhiên, nước thải sơ chế từ các hộ gia đình trồng cà phê và xử lý cà phê từ thượng nguồn đã trở thành các nguồn gây ô nhiễm suối Pó Cá, nguồn nước sinh hoạt của TP. Sơn La. Mỗi lần mưa thì nước thải chứa ở các ao trên thượng nguồn chảy tràn vào suối, gây ô nhiễm nghiêm trọng và nhà máy nước phải đóng cửa, có thời điểm vài ngày liên tục, khiến cả TP. Sơn La không có nước ăn và sinh hoạt. Rõ ràng khi quy hoạch phát triển cây cà phê trên vùng núi, tỉnh Sơn La đã không cân nhắc tới vấn đề ô nhiễm nước do xử lý cà phê phân tán gây ra ở thượng nguồn. Hiện cũng chưa có hệ thống công nghệ xử lý nước thải của sơ chế cà phê cấp hộ gia đình và cho đến nay chưa có chế tài khắc chế được vấn đề này.

Về Thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường đối với môi trường nước

Trong giai đoạn 2014 - 2018, công tác thanh tra, kiểm tra về BVMT tiếp tục là một trong những hoạt động thường xuyên của cơ quan quản lý môi trường các cấp, qua đó, góp phần làm thay đổi nhận thức, thái độ, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đối với công tác BVMT. Ở cấp Trung ương, Bộ TN&MT đã chủ trì, phối hợp với các Bộ ngành, địa phương tổ chức thanh tra, kiểm tra đối với hơn 3.000 cơ sở, KCN, CCN trên phạm vi cả nước, phát hiện và xử phạt đối với hơn 1.400 tổ chức vi phạm với số tiền phạt hơn 200 tỷ đồng. Thông qua công tác thanh tra, kiểm tra, đã phát hiện rất nhiều cơ sở sản xuất xả nước thải không qua xử lý ra môi trường; thực hiện đình chỉ đối với các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng; tước giấy phép hành nghề quản lý chất thải nguy hại đối với các doanh nghiệp vi phạm quy định trong quản lý và xử lý chất thải nguy hại; tham mưu giải quyết nhiều vụ việc nóng về ô nhiễm môi trường nước.

2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc trong kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Thứ nhất, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông được thực hiện theo quy định của 3 luật chuyên ngành là: Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 và Luật Thủy lợi năm 2017. Cùng với hàng loạt các văn bản dưới luật và các quy định pháp luật khác có liên quan, những luật này đã tạo thành khung pháp lý đầy đủ, là cơ sở cho quản lý và BVMT nước sông, LVS ở Việt Nam. Tuy nhiên, các nội dung liên quan kiểm soát ô nhiễm nước LVS nằm rải rác trong một số văn bản.

Thứ hai, các chế tài, biện pháp nói chung còn chưa thích hợp và chưa đủ mạnh để trừng trị nghiêm và răn đe những chủ thể có hành vi vi phạm. Các biện pháp xử lý vi phạm pháp luật về môi trường chưa thực sự hiệu quả (đặc biệt là xử lý vi phạm hành chính), còn thiếu các chế định về các biện pháp bồi thường thiệt hại dân sự, xác định trách nhiệm dân sự đối với người vi phạm; cơ sở truy cứu trách nhiệm pháp lý đối với vi phạm môi trường còn yếu.

Thứ ba, thiếu thống nhất trong hoạt động quản lý xả thải vào môi trường nước. Đối với một nguồn xả thải có tiềm năng gây ô nhiễm cho nguồn nước chịu sự điều chỉnh và quản trị của các cơ quan quản lý khác nhau, theo các luật khác nhau sẽ khó kiểm soát được toàn diện và triệt để. Ví dụ như việc cấp phép xả thải được phân ra theo nguồn nước trực tiếp nhận thải (nguồn tự nhiên) và nguồn phục vụ tưới tiêu. Giấy phép xả thải vào hệ thống nước tự nhiên do ngành tài nguyên và môi trường cấp, trong khi giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi, trừ xả nước thải với quy mô nhỏ và không chứa chất độc hại, chất phóng xạ lại do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP về thoát nước và xử lý nước thải cũng quy định quy chuẩn kỹ thuật về nước thải do các cơ quan nhà nước khác nhau ban hành. Cụ thể, nước thải từ các hộ thoát nước, khu công nghiệp xả vào hệ thống thoát nước đô thị phải bảo đảm các quy chuẩn kỹ thuật về nước thải do Bộ xây dựng ban hành; nước thải xử lý phi tập trung, căn cứ vào khả năng tiếp nhận và mục đích sử dụng của nguồn tiếp nhận do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định. Còn nước thải từ hệ thống thoát nước đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư nông thôn tập trung xả vào hệ thống công trình thủy lợi do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành. Điều này gây xung đột với nguyên tắc nền tảng là hệ thống nước có sự kết nối tự nhiên theo dòng chảy và lưu vực. Ô nhiễm từ hệ thống thủy lợi kênh mương nội đồng hoàn toàn dễ dàng lưu chuyển vào hệ thống sông ngòi tự nhiên, việc cấp phép xả thải và quy chuẩn kỹ thuật

nước thải như hiện nay không gắn kết với kiểm soát ô nhiễm nước nói chung. Bên cạnh đó, cơ quan cấp phép xả thải khác nhau, nhưng về kiểm soát, giám sát ô nhiễm nước chủ yếu lại là trách nhiệm của ngành tài nguyên và môi trường.

Bất cập của các quy định của pháp luật về quản lý hoạt động xả thải vào môi trường nước còn thể hiện rất rõ ở góc độ thực tiễn. Theo quy định hiện hành, các khu công nghiệp phải có hệ thống thu gom riêng nước mưa và hệ thống thu gom, xử lý nước thải tập trung đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường.

Tiểu kết Chương 2

Xã hội ngày càng phát triển thì lượng chất thải sinh hoạt, công nghiệp cũng tăng lên theo cấp số nhân. Lượng thải ngày càng nhiều nhưng các hệ thống xử lý tập trung không đủ để giải quyết làm ô nhiễm nghiêm trọng môi trường nước. Thực trạng trên đòi hỏi Nhà nước ta cần có những biện pháp thích hợp để hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về xử lý nước thải, từng bước giảm thiểu ô nhiễm và bảo vệ môi trường nước. Pháp luật bảo vệ môi trường còn bất cập, thiếu thống nhất trong hoạt động quản lý xả thải vào môi trường nước.

Tại Việt Nam, các quy định của pháp luật về xử lý chất ô nhiễm trước khi xả thải vào nguồn nước được điều chỉnh bởi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Luật Tài nguyên nước năm 2012, cùng các văn bản pháp luật liên quan như Luật Thủy sản, Luật Đa dạng sinh học, Luật thủy lợi...

Từ góc độ quản lý có thể thấy, đối với một nguồn xả thải có tiềm năng gây ô nhiễm cho môi trường nước chịu sự điều chỉnh và quản trị của các cơ quan quản lý khác nhau, theo các luật khác nhau sẽ khó kiểm soát được toàn diện và triệt để. Ví dụ như việc cấp phép xả thải được phân ra theo nguồn nước trực tiếp nhận thải. Nghị định số 80/2014/NĐ-CP ngày 06/08/2014 về thoát nước và xử lý nước thải cũng quy định quy chuẩn kỹ thuật về nước thải do các cơ quan nhà nước khác nhau ban hành. Cụ thể, nước thải từ các hộ thoát nước, khu công nghiệp xả vào hệ thống thoát nước đô thị phải bảo đảm các quy chuẩn kỹ thuật về nước thải do Bộ xây dựng ban hành; nước thải xử lý phi tập trung, căn cứ vào khả năng tiếp nhận và mục đích sử dụng của nguồn tiếp nhận do Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định và nước thải từ hệ thống thoát nước đô thị, khu công nghiệp, khu dân cư nông thôn tập trung xả vào hệ thống công trình thủy lợi do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành. Điều này gây xung đột với nguyên tắc nền tảng là hệ thống nước có sự kết nối tự nhiên theo dòng chảy và lưu vực, iệc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường nước còn chưa đủ mạnh, dẫn đến hạn chế tác dụng giáo dục, phòng ngừa, răn đe đối với những hành vi xâm hại môi trường.

Chương 3

ĐỊNH HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG NƯỚC LƯU VỰC SÔNG TẠI VÙNG ĐỒNG BẰNG SÔNG HỒNG

3.1. Định hướng hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

3.1.1. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông phải phù hợp với đường lối, chính sách, chủ trương của Đảng, quan điểm của Nhà nước cũng như phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam

Nghị quyết số 24-NQ/TW về Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT đã thể hiện quan điểm, chủ trương nhất quán của Ban chấp hành Trung ương Đảng trong công tác BVMT. Nghị quyết xác định quan điểm BVMT là lấy phòng ngừa là chính, kết hợp kiểm soát, khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học; lấy bảo vệ sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu và kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường. Trên cơ sở các chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch ở cấp Trung ương, các địa phương cũng đã ban hành và tổ chức triển khai thực hiện các văn bản chính sách, quy hoạch, kế hoạch BVMT LVS tại địa phương. Tất cả các địa phương thuộc 03 LVS Cầu, Nhuệ - Đáy và Đồng Nai đều xây dựng và triển khai kế hoạch triển khai Đề án BVMT LVS tương ứng trên địa bàn mình.

3.1.2. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông phải đáp ứng yêu cầu hội nhập và hợp tác quốc tế về bảo vệ môi trường nước

Kiểm soát ô nhiễm quốc gia thường đi kèm với tính bí mật và cạnh tranh cao, trong khi đó để giải quyết được các mối đe dọa về môi trường lại cần phải có các hành động minh bạch và hợp tác. Các chính sách về kiểm soát ô nhiễm môi trường của Việt Nam cũng vậy, sẽ vừa phải cân nhắc tới nguyên tắc bí mật, vừa phải minh bạch để cùng huy động được tối đa sự tham gia trong giải quyết các xung đột môi trường.

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông cần phải gắn với quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành. Đồng thời, cần gắn với những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Các nguyên tắc về BVMT như BVMT phải dựa trên cơ sở sử dụng hợp lý tài nguyên, giảm thiểu chất thải, gắn liền với BVMT khu vực và toàn cầu, bảo đảm không phương hại chủ quyền, an ninh quốc gia; BVMT phải được tiến hành thường xuyên và ưu tiên phòng ngừa ô nhiễm, sự cố, suy thoái môi trường; 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.

3.2. Hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông tại vùng Đồng bằng sông Hồng

3.2.1. Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Một là, cần xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam

Hai là, sửa đổi, bổ sung các quy định về phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường

Ba là, tiếp tục sửa đổi Luật bảo vệ môi trường năm 2014 và các quy định liên quan đến xử lý vi phạm trong quá trình xả thải nước thải.

Bốn là, bổ sung các quy định về sự tham gia của cộng đồng trong việc kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông

Năm là, tiếp tục rà soát, xây dựng và hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường.

3.2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường nước lưu vực sông tại vùng đồng bằng sông Hồng

Trước các thách thức về quản lý sử dụng và phát triển bền vững tài nguyên nước, sau khi Quốc hội Việt Nam ban hành Luật Tài nguyên nước năm 1998 (được thay thế bằng Luật Tài nguyên nước năm 2012), Việt Nam đã bắt đầu tiếp cận quản lý tổng hợp tài nguyên nước theo lưu vực sông. Theo đó, 08 Ban quản lý quy hoạch lưu vực sông trực thuộc Bộ Nông nghiệp – Phát triển nông thôn đã được thành lập là sông Hồng-Thái Bình, Cầu, Nhuệ-Đáy, Cả, Vu GiaThu Bồn, Đồng Nai, Srêpok và sông Cửu Long.

Xét về mặt quyền hạn và quan hệ thể chế, Ủy ban lưu vực sông giống như là cơ quan tham mưu, thừa hành của Bộ Tài nguyên và Môi trường đối với sông

lớn và liên tỉnh) và/hoặc Ủy ban nhân dân tỉnh đối với sông nội tỉnh), hơn là một tổ chức độc lập để có đủ quyền và khả năng điều phối các bên liên quan có cùng lợi ích hoặc xung đột lợi ích ở các cấp khác nhau trung ương, tỉnh, địa phương; giữa các bộ, ngành) trên một lưu vực sông.

Xây dựng khung pháp lý xử phạt các hành vi xâm hại tài nguyên nước, gây ô nhiễm nguồn nước, Đầu tư và tổ chức thực hiện điều tra cơ bản, quy hoạch tài nguyên nước; xây dựng hệ thống quan trắc, giám sát tài nguyên nước, hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu tài nguyên nước, nâng cao khả năng dự báo tài nguyên nước, ô nhiễm nguồn nước, lũ, lụt, hạn hán, xâm nhập mặn, nước biển dâng và các tác hại khác do nước gây ra; hỗ trợ phát triển nguồn nước và phát triển cơ sở hạ tầng về tài nguyên nước...

Đối với các cá nhân, tổ chức có hoạt động khai thác, sử dụng nước trên lưu vực sông trong phạm vi quản lý của mình có trách nhiệm. Để nâng cao hiệu quả hoạt động phòng ngừa tội phạm về môi trường thì công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục ý thức pháp luật về tội phạm môi trường có vai trò vô cùng quan trọng.

Tiểu kết Chương 3

Trước vấn đề ô nhiễm môi trường nước ngày một trầm trọng, yêu cầu đặt ra là phải có chính sách, kế hoạch cụ thể, lâu dài và điều quan trọng nhất là cần là có sự chung tay của cả động đồng. Do đó, trước hết, cần đẩy mạnh tuyên truyền cho người dân về tác động của ô nhiễm nguồn nước đến môi trường cũng như sức khỏe của mỗi người. Cùng với đó cũng cần có những quy định nghiêm ngặt hơn về việc xử lý các chất thải và rác thải từ các doanh nghiệp sản xuất.

Ngoài việc chỉnh sửa, điều chỉnh, bổ sung một số nội dung về phạm vi điều chỉnh, nguyên tắc, chính sách về tài nguyên nước nhằm coi tài nguyên nước là tài sản của nhà nước, thực hiện chủ trương kinh tế hóa, khai thác, sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả và thực hiện quản lý tổng hợp, thống nhất tài nguyên nước theo lưu vực sông kết hợp với quản lý theo địa bàn hành chính, Luật đã bổ sung quy định nhiều vấn đề chung khác như: tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về tài nguyên nước; lấy ý kiến của cộng đồng dân cư và tổ chức, cá nhân liên quan trong khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước; danh mục lưu vực sông.

KẾT LUẬN

Việt Nam là quốc gia không còn giàu có về tài nguyên nước. Vấn đề nguồn nước cạn kiệt, giảm chất lượng, ô nhiễm nguồn nước mặt, nước ngầm, hạn hán, nước biển xâm nhập đồng bằng... ngày càng trở thành nguy cơ lớn đe dọa đối với nguồn nước sinh hoạt và nước sản xuất tại nhiều địa phương, khiến cho mỗi đe dọa kiểm soát ô nhiễm nguồn nước được đặt lên hàng đầu. Sông Hồng có tổng chiều dài là 1.149km, đoạn chảy trên lãnh thổ Việt Nam có chiều dài là 519km và có chung 80km sông Hồng ở đường biên giới giữa hai quốc gia. Vùng đất hình thành quanh hạ lưu sông Hồng được gọi là vùng đồng bằng sông Hồng có tổng lượng sử dụng từ 130 – 150 tỷ m³/năm, như vậy là 50% diện tích sông Hồng nằm trên lãnh thổ Trung Quốc.

Thế giới với gần 8 tỷ người, với hơn 200 quốc gia, vùng lãnh thổ lớn, nhỏ, mức độ phát triển khác nhau thì để đạt được sự đồng thuận trong phát triển bền vững nói chung và bảo đảm kiểm soát ô nhiễm nguồn nước nói riêng là điều vô cùng khó khăn, cần sự nỗ lực hơn nữa từ các quốc gia, đặc biệt là từ các nước phát triển để đưa ra hướng giải quyết trong tương lai.

Với ưu thế là quốc gia thượng nguồn, Trung Quốc đã tiến hành đắp đập giữ nước, thậm chí nắn dòng chảy của sông Hồng ở thượng nguồn. Nếu như thiếu nước, Việt Nam sẽ không thể phát triển được, chưa kể đến việc sẽ phải nhượng bộ quốc gia trên thượng nguồn con sông về nhiều mặt để có nước. Giải pháp hợp tác quản lý tài nguyên nước ở lưu vực sông Hồng đặt ra rất quan trọng và cấp bách, Việt Nam cần chủ động và có biện pháp cụ thể hợp tác khai thác tài nguyên nước với Trung Quốc trên lưu vực sông, tiến tới xây dựng các hiệp định, quy chế quản lý, chia sẻ và bảo vệ tài nguyên nước.

Việt Nam là đất nước của nền văn minh lúa nước, chính vì vậy, chúng ta cần bảo vệ nguồn nước vùng đồng bằng Sông Hồng, bảo vệ nguồn sống của nông dân và nhân dân Việt Nam. Trân trọng và bảo vệ tài nguyên nước, bảo vệ nguồn nước vùng đồng bằng Sông Hồng có ý nghĩa và tầm quan trọng trong cuộc sống làm tiền đề cải thiện chất lượng cuộc sống của người dân Việt Nam, phát triển bền vững quốc gia trong thời đại phát triển kinh tế và hội nhập quốc tế

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Hiến pháp 2013.
 2. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.
 3. Luật Tài nguyên nước năm 2012.
 4. Luật Quy hoạch năm 2017.
- Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 02 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật bảo vệ môi trường.
- Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường.
5. Nghị định 80/2014/NĐ-CP ban hành ngày 06/08/2014 của Chính phủ quy định về thoát nước và xử lý nước thải.
 6. Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Chính phủ, quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.
 7. Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 25 tháng 4 năm 2015, về quản lý chất thải và phế liệu.
 8. Nghị định số 33/2017/NĐ-CP ngày 03/04/2017 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực TNN và khoáng sản.
 9. Thông tư số 36/2015/TT-BTNMT ngày 30/6/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về quản lý chất thải nguy hại.
 10. Thông tư 47/2011/TT-BTNMT ban hành ngày 28/12/2011 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về ban hành quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp.

II. Tài liệu tiếng việt

11. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2018 – Chuyên đề: Môi trường nước các lưu vực sông*, Hà Nội.
12. Nguyễn Trung Dũng (2015), *Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản - Thực tiễn tại tỉnh Thừa Thiên Huế*, luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật, Đại học Huế.
13. Lê Thị Hiệu (2011), *Nghiên cứu đánh giá hạn hán vùng đồng bằng sông Hồng*, Luận văn Thạc sĩ, Trường ĐH Khoa học tự nhiên, ĐH Quốc gia Hà Nội.

14. Bùi Kim Hiếu (2010), “*Trách nhiệm bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường gây ra ở Việt Nam hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh.
15. Nguyễn Ngọc Lý (2018), *Ô nhiễm nước và sự cần thiết phải xây dựng Luật Kiểm soát ô nhiễm nước tại Việt Nam*, Tạp chí Môi trường, số 3.
16. Đinh Phương Quỳnh (2011), *Pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp*, luận văn thạc sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội.
17. Tạ Thị Thùy Trang (2019), *Một số bất cập của pháp luật bảo vệ môi trường về xử lý nước thải*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 23 (Truy cập tại: <http://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210445/Mot-so-bat-cap-cua-phap-luat-bao-ve-moi-truong-ve-xu-ly-nuoc-thai.html>, 12/03/2020).
18. <http://rrbo.org.vn/luu-vuc-song-hong>.