

CHÍNH PHỦ

Số: 125/TTr-CP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

Hà Nội, ngày 07 tháng 4 năm 2020

TỜ TRÌNH

Về dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường

Kính gửi: Quốc hội

Thực hiện Nghị quyết số 78/2019/QH14 ngày 11/6/2019 của Quốc hội về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, Chính phủ đã giao Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) chủ trì xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường (sau đây gọi tắt là dự án Luật). Hồ sơ dự án Luật đã được Bộ Tư pháp thẩm định tại Báo cáo số 34/BC-BTP ngày 27/02/2020. Ngày 03/3/2020, Chính phủ đã họp cho ý kiến về nội dung của dự án Luật tại phiên họp thường kỳ tháng 02 năm 2020.

Chính phủ kính trình Quốc hội dự án Luật với những nội dung chính sau đây:

I. SỰ CẦN THIẾT SỬA ĐỔI LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Luật BVMT số 55/2014/QH13 được Quốc hội khóa XIII thông qua ngày 23/6/2014 tại kỳ họp thứ 7. Sau hơn 5 năm triển khai thực hiện, Luật Bảo vệ môi trường đã góp phần tạo chuyển biến tích cực trong công tác bảo vệ môi trường (BVMT). Nhận thức về trách nhiệm và hành động trong BVMT đã có sự chuyển biến mạnh mẽ, thu hút được sự quan tâm của toàn xã hội¹. Phương thức quản lý, giải quyết các vấn đề về môi trường đã có sự thay đổi từ bị động ứng phó sang chủ động kiểm soát, phòng ngừa, kiểm soát các dự án có nguy cơ cao gây ô nhiễm môi trường để đóng góp cho tăng trưởng kinh tế theo hướng bền vững. Xu hướng suy giảm nhanh chất lượng môi trường và xu thế tăng mạnh về ô nhiễm môi trường trước đây đang được kiềm chế, giảm dần. Nền kinh tế có bước phát triển bền vững hơn, thân thiện hơn với môi trường. Tuy nhiên, Luật BVMT đang đứng trước yêu cầu cần phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung, xuất phát từ các lý do chính sau:

1. Môi trường nước ta đang diễn biến ngày càng phức tạp, chất lượng môi trường của nhiều khu vực vào một số thời điểm đã vượt ngưỡng cho phép

Quá trình phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) thời gian qua đã tạo áp lực lớn lên môi trường dẫn đến chất lượng môi trường của nhiều khu vực vượt ngưỡng cho phép, không còn khả năng tiếp nhận chất thải. Tình trạng ô nhiễm môi trường tiếp tục diễn biến phức tạp với nhiều điểm nóng đặc biệt là tại các khu vực tập trung

¹ Theo khảo sát của PAPI có 73,70 số người được hỏi ủng hộ quan điểm đặt yêu cầu BVMT song hành với phát triển kinh tế.

nhiều hoạt động phát triển KT-XH.

Ô nhiễm nước mặt tại các lưu vực sông² nhất là đoạn chảy qua các đô thị, khu dân cư vẫn diễn ra bức xúc. Nước thải đô thị phát sinh ngày càng lớn³ hầu hết chưa qua xử lý, xả ra môi trường gây ô nhiễm nguồn nước mặt trong các đô thị, khu dân cư; hạ tầng thu gom, xử lý chưa đáp ứng yêu cầu⁴. Nhiều nguồn nước đã hết khả năng tiếp nhận chất thải trong khi vẫn phải đang tiếp nhận một lượng lớn nước thải. Nhiều dòng sông không còn khả năng tự làm sạch và bị biến thành nơi dẫn, tiêu thoát, chứa nước thải.

Chất lượng không khí ở các đô thị, khu vực đông dân cư, nhất là tại Thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh có xu hướng suy giảm, ngày càng trở nên nghiêm trọng; đặc biệt, tại một số thời điểm trong ngày và một số ngày trong năm khi có sự kết hợp giữa các yếu tố khí tượng, khí hậu, hiện tượng thời tiết sương mù với sự gia tăng các nguồn phát thải ô nhiễm không khí, chỉ số chất lượng không khí có thời điểm vượt ngưỡng an toàn, nguy hại tới sức khỏe người dân (như bụi mịn PM2.5, SO₂, CO,...), ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống, gây tâm lý bất an, lo lắng trong nhân dân.

Chất thải rắn (CTR) cũng đang là vấn đề nóng cần được giải quyết với hàng chục triệu tấn rác thải sinh hoạt⁵, CTR công nghiệp, hàng trăm nghìn tấn chất thải nguy hại (CTNH), rác thải nhựa phát sinh hàng năm. Trong khi đó, hầu hết CTR chưa được phân loại tại nguồn, năng lực thu gom còn hạn chế, phần lớn được xử lý theo hình thức chôn lấp, nhiều bãi chôn lấp không hợp vệ sinh gây phát tán mùi ra các khu dân cư, gây bức xúc trong nhân dân.

Vẫn còn nhiều điểm ô nhiễm tồn lưu, cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng chưa được xử lý triệt để⁶, nhiều cơ sở công nghiệp nằm xen lẫn trong khu dân cư chậm được di dời. Ô nhiễm đất do dư lượng hóa chất bảo vệ thực vật; thoái hóa đất do xói mòn rửa trôi tại vùng đồi núi; hiện tượng mặn hóa, xâm nhập mặn tại các khu vực cửa sông; ô nhiễm môi trường nước xuyên biên giới vẫn tiếp tục diễn ra và có xu hướng gia tăng so với những năm trước.

² Nhất là lưu vực sông Nhuệ - Đáy, sông Bắc Hưng Hải, sông Cầu, sông Vu Gia - Thu Bồn, sông Sài Gòn - Đồng Nai.

³ Với 878 khu đô thị, 280 khu công nghiệp (KCN), 683 cụm công nghiệp (CCN), hơn 500.000 cơ sở sản xuất, trên 3.500 doanh nghiệp khai thác khoáng sản, vật liệu xây dựng, hơn 5.400 làng nghề, hơn 13.000 cơ sở y tế đang hoạt động... hàng ngày phát sinh hơn 9.000.000 m³ nước thải sinh hoạt (tỷ lệ thu gom khoảng 12%), 650.000 m³ nước thải công nghiệp, 125.000 m³ nước thải y tế.

⁴ Hiện mới có 250/280 KCN đang hoạt động đã có hệ thống xử lý nước thải tập trung (đạt 89,28%); 115/683 CCN đang hoạt động có hệ thống xử lý nước thải tập trung (đạt 16,8%).

⁵ Mỗi năm, lượng CTR gia tăng khoảng 10% và có xu hướng tiếp tục gia tăng. Thống kê sơ bộ của Bộ TN&MT năm 2019 cho thấy, cả nước phát sinh hơn 61.000 tấn CTR sinh hoạt/ngày (hơn 37.000 tấn/ngày tại đô thị và hơn 24.000 tấn/ngày tại nông thôn). Tỷ lệ thu gom CTR sinh hoạt khu vực đô thị của các địa phương đạt từ 62% đến hơn 90%, tại khu vực nông thôn trung bình cả nước mới được khoảng từ 45% đến 60%.

⁶ Tính đến tháng 12/2019, trên cả nước còn 32 cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng theo Quyết định số 64/2003/QĐ-TTg, 146 cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng theo Quyết định số 1788/QĐ-TTg chưa hoàn thành các biện pháp xử lý ô nhiễm triệt để.

Số lượng động vật, thực vật hoang dã trong thiên nhiên bị đe dọa đã gia tăng đáng kể⁷. Diện tích các hệ sinh thái tự nhiên bị thu hẹp, xuống cấp về chất lượng, đặc biệt là các hệ sinh thái đất ngập nước, núi đá vôi, bãi bồi cửa sông ven biển,... làm mất nguồn cung cấp nước ngầm, nơi sinh sản, phát triển, cư trú của các loài sinh vật. Số loài và số cá thể các loài hoang dã giảm mạnh, nhiều loài bị săn bắt, khai thác, buôn bán trái phép nên nguy cơ bị tuyệt chủng cao; vẫn còn nguy cơ từ sinh vật ngoại lai xâm hại và rủi ro từ sinh vật biến đổi gen.

Một số sự cố ô nhiễm môi trường nghiêm trọng⁸ và rất nghiêm trọng xảy ra trên diện rộng⁹ trong thời gian qua đã ảnh hưởng rất lớn đến môi trường, sức khỏe của người dân, đã gióng lên hồi chuông cảnh báo, là bài học đắt giá về việc phát triển kinh tế thiếu bền vững.

Có nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, nhưng quan trọng và chủ yếu là một số công cụ quản lý môi trường chưa phát huy được hiệu lực, hiệu quả; các cách tiếp cận và công cụ quản lý mới chưa được thể chế hóa kịp thời trong công tác BVMT, phù hợp với xu thế chung của thế giới.

2. Luật Bảo vệ môi trường qua hơn 05 năm triển khai thực hiện đã bộc lộ những vướng mắc, bất cập, chồng chéo với một số hệ thống pháp luật khác; một số điều, khoản của Luật thiếu tính khả thi

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, thực tiễn sau 5 năm thi hành cho thấy Luật BVMT 2014 đã bộc lộ những hạn chế, vướng mắc, bất cập, cụ thể là:

- BVMT là nội dung có tính liên ngành, liên quan đến nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, Luật BVMT hiện hành chưa đảm bảo tính tổng thể, đồng bộ, thống nhất, chưa thể hiện được vai trò là luật khung, chi phối các hệ thống pháp luật khác nhằm đảm bảo vai trò trung tâm của công tác BVMT trong phát triển KT-XH. Các nội dung BVMT được quy định trong nhiều luật khác nhau như Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Quy hoạch, Luật Thủy lợi,..., tuy nhiên, giữa các luật này nhiều điểm còn có sự giao thoa, chưa thống nhất, khoảng trống chưa được quy định đã ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà nước (QLNN) về BVMT.

- Cơ chế, chính sách BVMT chưa phù hợp và đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường. Các loại thuế, phí về môi trường theo nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”, “Người hưởng lợi từ giá trị môi trường phải trả chi phí” để xử lý, khắc phục, cải tạo và phục hồi môi trường chưa phát huy được vai trò là công cụ kinh tế điều tiết vĩ mô, hạn chế các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, thúc đẩy phát triển KT-XH theo hướng tăng trưởng xanh. Các quy định của Luật chưa tạo ra

⁷ Hiện nay, đã nghiên cứu, xác định được 1.211 loài động – thực vật hoang dã trong thiên nhiên bị đe dọa, đề xuất đưa vào Sách đỏ Việt Nam thời gian tới, bao gồm 600 loài thực vật và 611 loài động vật (tăng 329 loài so với Sách đỏ Việt Nam 2007, gồm 136 loài thực vật và 193 loài động vật).

⁸Như sự cố cháy nổ tại Công ty Cổ phần phích nước Rạng Đông, sự cố ô nhiễm nguồn nước sinh hoạt do vụ việc đổ bùn thải trái phép tại tỉnh Hòa Bình,...

⁹ Sự cố môi trường tại 4 tỉnh miền Trung.

hành lang pháp lý và môi trường thuận lợi để khuyến khích sản xuất, tiêu thụ bền vững, phát triển dịch vụ môi trường, sản phẩm, hàng hoá thân thiện với môi trường, khuyến khích xã hội hóa trong một số hoạt động BVMT.

- Các thủ tục hành chính (TTHC) về môi trường còn có sự phân tán, thiếu liên thông, tích hợp dẫn đến việc cùng một dự án, chủ đầu tư phải thực hiện các TTHC về môi trường¹⁰ của nhiều bên, nhiều cơ quan nhà nước, cần được tiếp tục cải cách, hợp nhất, liên thông nhằm nâng cao chất lượng giải quyết TTHC tại các Bộ, ngành, địa phương.

- Một số vấn đề mới phát sinh về BVMT chưa có hành lang pháp lý để điều chỉnh: Thực tế trong thời gian qua cho thấy phát sinh nhiều sự cố ô nhiễm, suy thoái môi trường lớn, diễn ra trên diện rộng, bùng phát các điểm nóng về môi trường do xả thải. Tuy vậy, hiện nay chưa có cơ sở pháp lý về cơ chế, các tiêu chí sàng lọc, phân loại, phân luồng các dự án đầu tư theo mức độ rủi ro về môi trường; cơ chế kiểm soát đặc thù đối với các đối tượng có nguy cơ cao gây ô nhiễm, sự cố môi trường. Do đó, cần bổ sung các quy định về sàng lọc, phân loại, phân luồng dự án đầu tư, cơ chế đặc thù tăng cường kiểm soát đối với các đối tượng này để giải quyết thực tiễn quản lý môi trường đang đặt ra bức thiết hiện nay.

- Việc tổ chức triển khai Luật BVMT còn thiếu hiệu quả. Nguyên nhân là do nội dung, trách nhiệm, phân công, phân cấp QLNN về BVMT chưa hợp lý, vẫn còn chồng chéo, mâu thuẫn, trách nhiệm chưa đi đôi với quyền hạn, chưa phân định rõ trách nhiệm (một việc vẫn giao cho nhiều cơ quan chủ trì) nhất là đối với việc quản lý rác thải đô thị, nông thôn, ứng phó, khắc phục hậu quả sự cố môi trường. Các quy định của pháp luật mới chỉ chú trọng trách nhiệm từ phía Nhà nước, thiếu cơ chế phù hợp để phát huy hiệu quả sự tham gia của toàn xã hội, từng doanh nghiệp và người dân trong công tác BVMT.

- Một số điều, khoản của Luật chỉ quy định về nguyên tắc nhưng không giao cơ quan nào quy định chi tiết thi hành dẫn đến thiếu tính khả thi, không được triển khai trên thực tế; các hành vi vi phạm pháp luật về BVMT ngày càng tinh vi, phức tạp, trong khi mức xử phạt và thời hiệu xử phạt chưa đủ sức răn đe, hạn chế về thẩm quyền, vì vậy kết quả thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về BVMT còn nhiều hạn chế.

3. Hội nhập quốc tế và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang và sẽ tác động mọi mặt đến đời sống KT-XH, tạo ra xu thế mới trong quản lý môi trường và phát triển bền vững, trong đó việc xây dựng nền kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh đang trở thành xu thế chủ đạo trên phạm vi toàn cầu

Cùng với sự phát triển của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư và sự hội nhập quốc tế sâu rộng của đất nước, nguy cơ ô nhiễm xuyên biên giới, ô

¹⁰ Giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT, Giấy phép xả thải vào nguồn nước, công trình thủy lợi, Giấy phép xả khí thải, Giấy chứng nhận đủ điều kiện nhập khẩu phế liệu, Giấy phép hành nghề quản lý CTNH, đăng ký chủ nguồn thải,...

nhiệm theo dòng chảy công nghệ lạc hậu, chất thải vào Việt Nam ngày càng lớn, trong khi đó chúng ta đang thiếu các công cụ hữu hiệu để phòng ngừa, ngăn chặn từ xa. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia cho thấy, các công cụ quản lý môi trường là giải pháp quan trọng để giải quyết các thách thức này, đồng thời tận dụng được các cơ hội của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư và quá trình hội nhập quốc tế mang lại. Các giải pháp này cũng sẽ góp phần thúc đẩy nhanh việc chuyển dịch từ mô hình kinh tế tuyến tính phát thải lớn sang các mô hình kinh tế ít phát thải các-bon, kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn¹¹ trong bối cảnh gia tăng nhanh dân số, sức ép của tăng trưởng, nhu cầu tiêu thụ các loại nhiên liệu và năng lượng làm gia tăng khai thác tài nguyên thiên nhiên, gây ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu (BĐKH)¹². Điều này càng có ý nghĩa với Việt Nam khi chúng ta đã có một thời gian dài phát triển chủ yếu dựa vào khai thác các nguồn tài nguyên, thâm dụng vào vốn tự nhiên sẵn có và đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng về cạn kiệt tài nguyên¹³, ô nhiễm môi trường và BĐKH. Thực tế cho thấy, để công tác BVMT hiệu quả thì phải gắn với mô hình tăng trưởng bền vững và phải được thể chế hóa trong Luật BVMT.

4. Nhiều quan điểm, chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về BVMT được ban hành, nhiều cam kết, điều ước quốc tế mà Việt Nam đã tham gia cần được thể chế hóa kịp thời

Tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, quan điểm, chủ trương về phát triển bền vững, BVMT phải được gắn kết chặt chẽ với phát triển KT-XH đã được tiếp tục được Đảng và Nhà nước ta mở rộng, sâu sắc hơn, thấm sâu vào các lĩnh vực của đời sống xã hội. Báo cáo chính trị của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã khẳng định “bảo đảm sự hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế với phát triển văn hoá, phát triển con người, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội, BVMT, phát triển xã hội bền vững”. Đây là phương hướng phát triển phù hợp với “Chương trình nghị sự phát triển bền vững của Liên hợp quốc trong 15 năm tới” (2016 - 2030) được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua tại khóa họp lần thứ 70 (ngày 25/9/2015) với 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDG), 169 chỉ tiêu cụ thể với lộ trình thực hiện tới năm 2030. Điều

¹¹ Đã có khoảng 34 quốc gia với 118 mô hình tiêu biểu thực hiện việc chuyển dịch này thông qua các chiến lược, kế hoạch hành động đến ban hành các chính sách, pháp luật về kinh tế tuần hoàn nhằm xác định trách nhiệm của nhà sản xuất, người dân và nhà nước, thúc đẩy phát triển các ngành công nghiệp môi trường, hình thành thị trường cung cấp dịch vụ xử lý rác thải để huy động nguồn lực tư nhân, giảm đầu tư của nhà nước.

¹² Liên hợp quốc dự báo, đến năm 2030 nếu tiếp tục phát triển với mô hình kinh tế tuyến tính, nhu cầu sử dụng tài nguyên thiên nhiên sẽ tăng gấp 3 lần so với hiện nay, vượt ngoài khả năng cung ứng của Trái Đất; lượng chất thải sẽ vượt qua giới hạn sức chịu tải của môi trường.

¹³ Chỉ tính riêng về tiêu thụ than, từ năm 2015 Việt Nam trở thành nước nhập khẩu than đá, dự báo tới năm 2030, nước ta có thể phải nhập khẩu tới 100 triệu tấn than mỗi năm. Sử dụng tài nguyên nước hiệu quả còn thấp so với các nước trên thế giới và khu vực: Việt Nam chỉ tạo ra 2,37 USD/m³ nước, chỉ bằng khoảng 1/10 so với mức trung bình toàn cầu là 19,42 USD; thấp hơn nếu so với Lào (2,53 USD), Philippines (2,58 USD). Tác động của nguồn nước ô nhiễm lên sức khỏe con người, có thể làm giảm 3,5% GDP vào năm 2035.

này cho thấy lựa chọn mô hình phát triển bền vững KT-XH của đất nước cho thập niên tới là quyết tâm chính trị cao, quan điểm chỉ đạo quan trọng và nhất quán trong đường lối của Đảng và Nhà nước.

Tiếp tục cụ thể hóa các quan điểm, đường lối nêu trên, Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã ban hành nhiều Nghị quyết quan trọng, thể hiện những quan điểm, nhận thức mới về công tác BVMT gắn kết với quá trình phát triển KT-XH¹⁴. Một trong những nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu đến năm 2020 mà Đảng đã đặt ra tại Nghị quyết số 11-NQ/TW là: “Hoàn thiện thể chế gắn kết tăng trưởng kinh tế với bảo đảm phát triển bền vững, tiến bộ và công bằng xã hội, quốc phòng, an ninh, BVMT và ứng phó với BĐKH”. Nghị quyết số 10-NQ/TW cũng nêu rõ: “Khẩn trương hoàn thiện pháp luật về đất đai, TN&MT, tạo điều kiện thuận lợi để kinh tế tư nhân tiếp cận thị trường đất đai, tài nguyên một cách minh bạch, bình đẳng theo cơ chế thị trường”. Bên cạnh đó, Nghị quyết cũng đặt ra các nhiệm vụ: Tích cực thực hiện “Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững” của Liên hợp quốc; triển khai chiến lược tăng trưởng xanh; kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế nhanh và bền vững với phát triển xã hội bền vững; hoàn thiện pháp luật để tăng cường hiệu lực, hiệu quả cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm.

Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, trong đó đã xác định một trong ba khâu đột phá là: “Hoàn thiện thể chế phát triển bền vững kinh tế biển, ưu tiên hoàn thiện hành lang pháp lý, đổi mới, phát triển mô hình tăng trưởng xanh, BVMT, nâng cao năng suất, chất lượng, sức cạnh tranh quốc tế của các ngành kinh tế biển, các vùng biển, ven biển.”.

Đặc biệt, Kết luận số 56-KT/TW ngày 23/8/2019 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT đã đặt ra các nhiệm vụ: “Cần đặt yêu cầu về phòng, chống thiên tai, ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và BVMT ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển; môi trường không chỉ là không gian sinh tồn của con người, mà còn là điều kiện, nền tảng, yếu tố tiên quyết cho phát triển KT-XH bền vững. Không đánh đổi môi trường lấy tăng trưởng kinh tế; thực hiện sàng lọc, lựa chọn đầu tư phát triển dựa trên các tiêu chí về môi trường. Bảo đảm hài hòa lợi ích, tạo động lực khuyến khích các bên liên quan tích cực tham gia công tác ứng phó với BĐKH, quản lý, khai thác, sử dụng có hiệu quả tài nguyên và BVMT. Nghiên cứu xây dựng, hoàn thiện sửa đổi, bổ sung Luật BVMT năm 2014 theo hướng khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật về BVMT, bổ sung các quy định mới nhằm tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả thi, thuận lợi cho việc thực

¹⁴ Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01/11/2016 về một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế, Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03/6/2017 về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

hiện các nhiệm vụ liên quan.”.

Bên cạnh đó, cùng với xu hướng hội nhập quốc tế của thế giới và khu vực, trong thời gian qua, Việt Nam đã tham gia đàm phán và ký kết các Hiệp định thương mại tự do (FTA) đa phương và song phương¹⁵, trong đó có những nội dung thể hiện các cam kết về môi trường, đa dạng sinh học và BĐKH. Các cam kết này rất cần được thể chế hóa kịp thời để được đảm bảo thực thi đầy đủ, thể hiện trách nhiệm của Việt Nam trong nỗ lực chung của cộng đồng quốc tế về BVMT, đồng thời tranh thủ các cơ hội tăng cường năng lực công tác BVMT của đất nước. Những quan điểm, chủ trương mới nói trên của Đảng và Nhà nước rất cần phải được thể chế hóa trong Luật BVMT để tạo hành lang pháp lý triển khai thực hiện trong thực tế.

Từ thực tiễn thi hành Luật và để tiếp tục thể chế hóa chủ trương, quan điểm mới của Đảng và Nhà nước về BVMT, xây dựng hệ thống chính sách BVMT đồng bộ, thống nhất, sát với thực tiễn phát triển KT-XH, đẩy mạnh cải cách TTHC, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh theo hướng ngày càng thuận lợi, phù hợp với thông lệ quốc tế, cần thiết phải triển khai sửa đổi Luật BVMT hiện hành.

II. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

1. Mục tiêu

Việc xây dựng Luật BVMT (sửa đổi) nhằm hoàn thiện thể chế, chính sách, quy định pháp luật về BVMT phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, đáp ứng yêu cầu hội nhập, tạo hành lang pháp lý đồng bộ, thống nhất về BVMT, nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác QLNN về BVMT đáp ứng yêu cầu đặt ra của giai đoạn phát triển mới, góp phần thúc đẩy phát triển bền vững.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng Luật

a) Thể chế hóa chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước trong việc bảo đảm cùng với kinh tế, xã hội, các yêu cầu BVMT phải ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển, là điều kiện, nền tảng, yếu tố tiên quyết cho phát triển KT-XH bền vững.

b) Khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, toàn diện của hệ thống pháp luật về BVMT, bổ sung các quy định mới nhằm tạo môi trường pháp lý đầy đủ, khả thi, thuận lợi cho việc thực hiện các nhiệm vụ liên quan.

c) Có các cơ chế, chính sách mới mang tính đột phá, tạo nền tảng pháp lý cho việc hình thành và phát triển các mô hình tăng trưởng bền vững thông qua việc đẩy mạnh kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế phát thải ít các-bon, áp dụng đầy đủ nguyên tắc “Người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền”, “Người hưởng lợi từ giá trị của môi trường phải chi trả”, phù hợp kinh tế thị trường, đồng thời phải điều

¹⁵ Như: Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh châu Âu EU (EVFTA), Hiệp định khối mậu dịch tự do châu Âu (EFTA), hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN (AFTA); Khu vực thương mại tự do ASEAN - Trung Quốc; Khu vực thương mại tự do ASEAN Hàn Quốc; Khu vực thương mại tự do ASEAN - Nhật Bản... và các Hiệp định song phương.

chính được mặt trái của kinh tế thị trường. Huy động và sử dụng có hiệu quả nguồn lực từ các thành phần kinh tế, xã hội cho công tác BVMT.

d) Đẩy mạnh cải cách TTHC; chú trọng phòng ngừa, kiểm soát ô nhiễm, sự cố, suy thoái môi trường; lấy bảo vệ sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; tăng cường công bố, công khai thông tin về môi trường.

đ) Thống nhất QLNN về BVMT trên phạm vi cả nước; ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách về BVMT để đáp ứng yêu cầu đặt ra trong giai đoạn mới. Phát huy vai trò của người dân, doanh nghiệp và cả hệ thống chính trị trong việc tham gia vào các hoạt động BVMT, từ hoạch định chính sách đến tổ chức, giám sát thực hiện; trong đó doanh nghiệp, người dân phải đóng vai trò trung tâm. Có đủ chế tài xử lý để đảm bảo đủ tính răn đe để ngăn ngừa và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật về BVMT.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Theo Nghị quyết số 78/2019/QH14 ngày 11/6/2019 của Quốc hội, dự án Luật này được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2020, điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2019, trình Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 9 và thông qua tại Kỳ họp thứ 10. Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ TN&MT tổ chức xây dựng dự án Luật theo đúng quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và trình Chính phủ trong tháng 3 năm 2020. Quá trình xây dựng dự án Luật gồm các hoạt động chính sau đây:

- Đánh giá tình hình thực hiện Luật BVMT 2014, tập trung vào những kết quả đạt được, những vấn đề khó khăn, hạn chế của Luật BVMT 2014 để xác định những nội dung cần tiếp tục hoàn thiện. Rà soát các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước liên quan đến BVMT, phát triển bền vững được ban hành trong thời gian gần đây để cập nhật, thể chế hóa. Tổng hợp các vấn đề, yêu cầu, chính sách liên quan đến môi trường trong các cam kết, điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia nhằm xác định các vấn đề cần quan tâm, bổ sung trong dự án Luật để bảo đảm đáp ứng các cam kết, điều ước quốc tế này.

- Tổ chức rà soát, tổng hợp các tồn tại, bất cập trong công tác BVMT trên thực tế; các ý kiến khó khăn, vướng mắc của các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp và người dân kiến nghị trong quá trình thực thi các quy định về BVMT nhằm xem xét các vấn đề cần bổ sung, sửa đổi, giải quyết trong Luật BVMT 2014 để tăng cường hiệu quả công tác BVMT.

- Tổ chức nghiên cứu kinh nghiệm pháp luật về BVMT của các nước như Hàn Quốc, Nhật Bản, Malaysia, Thái Lan, Đức, Liên minh châu Âu,... nhằm đề xuất các nội dung phù hợp trong việc sửa đổi Luật BVMT của Việt Nam.

- Trong quá trình thực hiện, đơn vị soạn thảo đã tổ chức nhiều phiên họp Ban soạn thảo, Tổ biên tập, các nhóm chuyên gia; tổ chức nhiều cuộc tọa đàm, hội thảo chuyên đề, tham gia ý kiến đối với dự thảo Luật với sự tham gia của đại diện nhiều bộ, ngành, địa phương, chuyên gia trong nước, các tổ chức quốc tế; đã gửi văn bản lấy ý kiến của các Bộ ngành, 63 địa phương, một số doanh nghiệp, tổ

chức, hội nghề nghiệp.

- Dự thảo Luật đã được đăng tải trên Cổng thông tin điện của Chính phủ để lấy ý kiến đóng góp rộng rãi của nhân dân, các tổ chức, cá nhân, đối tượng chịu sự tác động, các chuyên gia, nhà khoa học trong nước và quốc tế.

- Ngày 21/02/2020, Bộ Tư pháp đã tổ chức họp Hội đồng thẩm định và có Báo cáo số 34/BC-BTP ngày 27/02/2020 về thẩm định dự án Luật.

- Ngày 03/3/2020, Chính phủ đã họp cho ý kiến về nội dung của dự án Luật tại phiên họp thường kỳ tháng 02 năm 2020. Trên cơ sở tiếp thu ý kiến của các thành viên Chính phủ, Chính phủ đã hoàn thiện dự án Luật, trình Quốc hội.

IV. TÊN GỌI VÀ BỐ CỤC CỦA DỰ ÁN LUẬT

1. Tên gọi của dự án Luật

Theo hồ sơ đề nghị ban đầu, dự án Luật có tên là Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BVMT với dự kiến có 07 nhóm chính sách¹⁶ được sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, qua quá trình đánh giá, tổng kết, nghiên cứu, tham vấn các chuyên gia, các Bộ, ngành và địa phương cho thấy nhiều quan điểm, chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước chưa được cập nhật và thể chế hóa kịp thời; các nội dung về BVMT còn được quy định trong nhiều văn bản luật khác nhau dẫn đến sự thiếu thống nhất, đồng bộ; thực tiễn xu thế thế giới đòi hỏi phải thay đổi các chính sách môi trường cho phù hợp, có tầm nhìn thế kỷ. Trước những vấn đề cấp thiết đó, Cơ quan soạn thảo đã báo cáo về sự cần thiết phải bổ sung thêm 06 nhóm chính sách mới về BVMT¹⁷ cần được sửa đổi, qua đó phải sửa đổi toàn diện Luật BVMT để thay đổi từ tư duy, nhận thức, quan điểm cho đến các quy định của pháp luật, đáp ứng những yêu cầu của quá trình hội nhập quốc tế.

Trên cơ sở ý kiến thẩm định của Hội đồng thẩm định dự án Luật tại Báo cáo số 34/BC-BTP ngày 27/02/2020, Nghị quyết phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 02 năm 2020 (Nghị quyết số 28/NQ-CP ngày 10/3/2020), Chính phủ thống nhất trình Quốc hội xem xét, điều chỉnh tên của dự án Luật là dự án Luật BVMT (sửa đổi) thay thế cho dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BVMT như quy định tại Nghị quyết số 78/2019/QH14 của Quốc hội.

2. Bố cục của dự thảo Luật

Dự thảo Luật BVMT (sửa đổi) bao gồm 16 chương và 192 điều, giảm 04 chương và tăng 21 điều so với Luật BVMT 2014.

Cấu trúc của dự thảo Luật như sau:

¹⁶ Bao gồm: (1) Tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư; (2) ĐTM; (3) Giấy phép môi trường; (4) Quản lý chất thải và công nghệ xử lý chất thải; (5) Quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn môi trường; (6) Nội dung, trách nhiệm QLNN và việc phân công, phân cấp thực hiện trách nhiệm QLNN về BVMT; (7) Công cụ kinh tế và nguồn lực tài chính cho BVMT.

¹⁷ Bao gồm: (1) Quản lý cảnh quan thiên nhiên và BVMT trong khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên; (2) Ứng phó với BĐKH; (3) Quản lý chất lượng môi trường; (4) Quan trắc, thông tin, cơ sở dữ liệu và báo cáo môi trường; (5) Hội nhập, hợp tác quốc tế về BVMT; (6) Bồi thường thiệt hại về môi trường.

- Chương I. Những quy định chung (5 điều)
- Chương II. Bảo vệ các thành phần môi trường (23 điều)
 - Mục 1. Bảo vệ môi trường nước (5 điều)
 - Mục 2. Bảo vệ môi trường không khí (4 điều)
 - Mục 3. Bảo vệ môi trường đất (5 điều)
 - Mục 4. Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học (7 điều)
 - Mục 5: Sức khỏe môi trường (2 điều)
- Chương III. Chiến lược BVMT quốc gia, quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược (7 điều)
 - Mục 1. Chiến lược BVMT quốc gia, quy hoạch BVMT (4 điều)
 - Mục 2. Đánh giá môi trường chiến lược (3 điều)
- Chương IV. Đánh giá tác động môi trường, giấy phép môi trường (18 điều)
 - Mục 1. Quy định chung về đánh giá tác động môi trường, giấy phép môi trường (2 Điều)
 - Mục 2. Đánh giá tác động môi trường (8 điều)
 - Mục 3. Giấy phép môi trường, đăng ký môi trường (8 điều)
- Chương V. Bảo vệ môi trường trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, đô thị, nông thôn, khu vực khác và yêu cầu về BVMT khác trong một số lĩnh vực (22 điều)
 - Mục 1. BVMT trong hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ (5 điều)
 - Mục 2. BVMT đô thị, nông thôn và hoạt động khác (4 điều)
 - Mục 3. Yêu cầu BVMT trong một số lĩnh vực khác (13 điều)
- Chương VI. Quản lý chất thải và kiểm soát các chất ô nhiễm khác (18 điều)
 - Mục 1. Quy định chung về quản lý chất thải (3 điều)
 - Mục 2. Quản lý CTR sinh hoạt phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân (5 điều)
 - Mục 3: Quản lý CTR công nghiệp thông thường (2 điều)
 - Mục 4: Quản lý chất thải nguy hại (3 điều)
 - Mục 5. Quản lý nước thải (3 điều)
 - Mục 6. Quản lý bụi, khí thải và các chất ô nhiễm khác (2 điều)
- Chương VII. Ứng phó với BĐKH (8 điều)
- Chương VIII. Quy chuẩn kỹ thuật môi trường, tiêu chuẩn môi trường (10 điều)
- Chương IX. Quan trắc môi trường, thông tin, cơ sở dữ liệu môi trường và báo cáo môi trường (17 điều)
 - Mục 1. Quan trắc môi trường (10 điều)
 - Mục 2. Thông tin, cơ sở dữ liệu về môi trường (3 điều)
 - Mục 3. Báo cáo môi trường (4 điều)

Chương X. Phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và bồi thường thiệt hại môi trường (14 điều)

Mục 1. Phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường (8 điều)

Mục 2. Bồi thường thiệt hại môi trường (6 điều)

Chương XI. Công cụ kinh tế và nguồn lực BVMT (27 điều)

Mục 1. Công cụ kinh tế cho BVMT (10 điều)

Mục 2. Chính sách ưu đãi, hỗ trợ về BVMT (3 điều)

Mục 3. Chính sách phát triển ngành kinh tế môi trường (5 điều)

Mục 4. Nguồn lực về BVMT (9 điều)

Chương XII. Hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về BVMT (4 điều)

Chương XIII. Quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và cộng đồng dân cư trong BVMT (5 điều)

Chương XIV. Trách nhiệm quản lý nhà nước về BVMT (6 điều)

Chương XV. Kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về môi trường (5 điều)

Chương XVI. Điều khoản thi hành (3 điều)

Phụ lục. Danh mục đối tượng phải thực hiện đánh giá môi trường chiến lược

Bảng so sánh nội dung dự thảo Luật với Luật BVMT 2014 được gửi kèm theo hồ sơ trình.

V. NHỮNG CHÍNH SÁCH CHỦ YẾU CỦA DỰ ÁN LUẬT

Nội dung dự thảo Luật đã bám sát 13 nhóm chính sách đã được đánh giá tác động trong Báo cáo đánh giá tác động chính sách kèm theo hồ sơ dự án Luật, cụ thể:

1. Nhóm chính sách về tiêu chí sàng lọc dự án đầu tư

Nhằm chủ động phòng ngừa, kiểm soát, giảm thiểu nguy cơ xảy ra ô nhiễm, rủi ro môi trường từ các dự án, cơ sở sản xuất, đáp ứng mục tiêu phát triển KT-XH bền vững, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến chiến lược BVMT quốc gia, quy hoạch BVMT, phân vùng môi trường, đánh giá sơ bộ tác động môi trường làm cơ sở để kiểm soát các hoạt động phát triển KT-XH, định hướng, sàng lọc các dự án đầu tư phát triển. Cụ thể:

a) Về chiến lược BVMT quốc gia: bổ sung nội dung về Chiến lược BVMT quốc gia nhằm thể hiện quan điểm, tầm nhìn, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp ưu tiên về BVMT của đất nước trong từng giai đoạn để bảo đảm phát triển bền vững; làm cơ sở để xây dựng quy hoạch BVMT quốc gia, lồng ghép các yêu cầu BVMT trong các chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH.

b) Về quy hoạch BVMT: chỉnh sửa, bổ sung quy định về quy hoạch BVMT theo hướng xác định quy hoạch BVMT là việc sắp xếp, định hướng phân bố không gian phân vùng môi trường; khu bảo tồn, bảo vệ; khu xử lý CTR, CTNH tập trung; mạng lưới các điểm quan trắc môi trường trên lãnh thổ xác định để BVMT, phục vụ

mục tiêu phát triển bền vững đất nước cho thời kỳ xác định. Dự thảo Luật cũng đã quy định về nội dung chính, sản phẩm của quy hoạch BVMT quốc gia và nội dung BVMT trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh; đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết về nguyên tắc, tiêu chí khoanh định các khu vực bảo tồn, bảo vệ, khu vực cần phục hồi sinh thái làm căn cứ để lập quy hoạch BVMT, nội dung BVMT trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh; cơ chế, chính sách và lộ trình dừng hoạt động hoặc di dời hoạt động phát triển không phù hợp với quy hoạch BVMT, nội dung BVMT trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh.

c) Về phân vùng môi trường: lần đầu tiên đưa ra quy định về phân vùng môi trường trong Luật BVMT; theo đó, phân vùng môi trường là sự phân chia không gian lãnh thổ theo đặc điểm tự nhiên, KT-XH, các chức năng môi trường làm cơ sở cho quy hoạch BVMT, khoanh định các khu vực cần bảo tồn, bảo vệ và khu vực cần phục hồi, cải thiện môi trường, sinh thái trong các vùng, tiểu vùng môi trường. Cơ sở để phân vùng môi trường dựa vào: (1) Đặc điểm về địa lý, khí hậu, tài nguyên thiên nhiên và môi trường; (2) Sức chịu tải của môi trường, mức độ nhạy cảm về môi trường; (3) Rủi ro thiên tai và BĐKH; (4) Hiện trạng và xu hướng phát triển KT-XH.

d) Về đánh giá sơ bộ tác động môi trường: theo quy định của Luật Đầu tư công, các dự án đầu tư công khi xem xét quyết định chủ trương đầu tư đều phải thực hiện đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Luật Đầu tư cũng quy định trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ khi xin chấp thuận chủ trương đầu tư phải có nội dung “Đánh giá sơ bộ tác động môi trường, các giải pháp BVMT”. Tuy nhiên, Luật BVMT 2014 không quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường.

Để xử lý vấn đề này, dự thảo Luật đã bổ sung quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường, bao gồm đối tượng, nội dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường. Do trên thực tế, chỉ các dự án đầu tư xây dựng, dự án đầu tư công có cấu phần xây dựng mới có tác động đến môi trường nên dự thảo Luật đã thu hẹp đối tượng phải đánh giá sơ bộ tác động môi trường theo hướng chỉ áp dụng đối với các dự án này.

Dự thảo Luật cũng quy định việc đánh giá sơ bộ tác động môi trường được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc đề xuất chủ trương đầu tư dự án, được thể hiện là một phần trong báo cáo nghiên cứu tiền khả thi hoặc báo cáo đề xuất chủ trương đầu tư và sẽ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét đồng thời với hồ sơ quyết định chủ trương đầu tư dự án, không làm phát sinh thêm TTHC.

2. Nhóm chính sách về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường

a) Về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC)

- Sửa đổi đối tượng phải thực hiện ĐMC theo hướng bổ quy định ĐMC đối với kế hoạch; bổ sung ĐMC đối với các dự án luật, pháp lệnh có liên quan đến môi trường, chương trình mục tiêu quốc gia; chỉnh sửa đối tượng chiến lược là các chiến lược cấp quốc gia về phát triển ngành, lĩnh vực có chính sách, nội dung

liên quan đến BVMT. Dự thảo luật quy định cụ thể danh mục đối tượng phải thực hiện ĐMC trong dự thảo Luật thay cho việc giao Chính phủ quy định chi tiết như Luật BVMT 2014 để phù hợp với thực tiễn và bảo đảm khả năng thực hiện ngay khi Luật được ban hành.

- Sửa đổi các quy định về thực hiện ĐMC, nội dung ĐMC và thẩm định ĐMC đối với dự án luật, pháp lệnh, chương trình mục tiêu quốc gia, chiến lược, quy hoạch được thực hiện kết hợp theo quy định của pháp luật của các đối tượng này nhằm tạo sự thống nhất, đồng bộ trong quá trình thực hiện ĐMC.

b) Về đánh giá tác động môi trường (ĐTM)

Luật BVMT 2014 quy định ĐTM như một công cụ quản lý môi trường cho suốt vòng đời dự án. Tuy nhiên, do chỉ là công cụ có tính dự báo nên quy định này đã bộc lộ nhiều bất cập bởi thực tế khi triển khai dự án có nhiều thay đổi. Tiếp thu kinh nghiệm của các nước trên thế giới, để khắc phục vướng mắc, bất cập nêu trên, dự thảo Luật quy định đúng vai trò của công cụ ĐTM trong giai đoạn thực hiện dự án. Việc quản lý dự án, cơ sở khi đi vào vận hành được thay thế bằng công cụ giấy phép môi trường, đăng ký môi trường.

Trên cơ sở đó, dự thảo Luật đã quy định rõ dự án đầu tư chỉ phải thực hiện các TTHC về môi trường theo một trong bốn trường hợp sau: (1) Chỉ phải thực hiện ĐTM trong giai đoạn chuẩn bị dự án và không phải có giấy phép môi trường; (2) Phải thực hiện ĐTM trong giai đoạn chuẩn bị dự án và phải có giấy phép môi trường trước khi vận hành thử nghiệm công trình xử lý chất thải của dự án; (3) Không phải thực hiện ĐTM nhưng phải có giấy phép môi trường trong giai đoạn chuẩn bị dự án; (4) Không phải thực hiện ĐTM và giấy phép môi trường.

Về ĐTM, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung một số nội dung sau:

- Thu hẹp đối tượng phải thực hiện ĐTM chỉ bao gồm những dự án đầu tư sử dụng diện tích đất, mặt nước lớn và có ảnh hưởng xấu đến môi trường, cảnh quan thiên nhiên quan trọng, hệ sinh thái, đa dạng sinh học và những dự án có phát sinh chất thải lớn, có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường.

- Bổ sung quy định về lộ trình đến ngày 01/7/2023 các tổ chức thực hiện ĐTM phải đáp ứng các điều kiện về cơ sở vật chất, cán bộ chuyên môn, chứng chỉ hành nghề nhằm nâng cao chất lượng báo cáo ĐTM.

- Sửa đổi quy định về thẩm quyền thẩm định ĐTM của các Bộ, cơ quan ngang bộ, theo đó dự thảo Luật đề xuất phương án giao các Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành theo quy định của pháp luật về xây dựng (Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế) tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của mình, trừ đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM của Bộ TN&MT.

- Không quy định về việc phê duyệt báo cáo ĐTM và thay vào đó, quy định việc phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM để làm căn cứ cho cơ quan nhà

nước có thẩm quyền thực hiện việc thẩm định báo cáo nghiên cứu khả thi, thiết kế cơ sở của dự án, cấp giấy phép khai thác khoáng sản, cấp giấy phép môi trường, cấp giấy phép nhận chìm ở biển... Chủ dự án phải có trách nhiệm tiếp thu, chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện báo cáo ĐTM, báo cáo nghiên cứu khả thi hoặc dự án đầu tư theo đúng quyết định phê duyệt kết quả thẩm định báo cáo ĐTM. Việc thay đổi này nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ dự án trong việc thực hiện các quy định về ĐTM, phù hợp với thông lệ quốc tế.

- Bãi bỏ thủ tục về xác nhận kế hoạch BVMT, thay vào đó là quản lý bằng công cụ giấy phép môi trường hoặc đăng ký môi trường.

3. Nhóm chính sách về giấy phép môi trường, đăng ký môi trường

a) Về giấy phép môi trường: Hiện nay, theo quy định của Luật BVMT 2014 và một số luật liên quan (Luật Tài nguyên nước 2012, Luật Thủy lợi 2017), sau khi được phê duyệt và trước khi dự án vận hành chính thức, ngoài việc thực hiện các yêu cầu về ĐTM, chủ dự án phải tiến hành nhiều TTHC về môi trường và lĩnh vực liên quan¹⁸. Để bảo đảm quản lý chặt chẽ, thống nhất vấn đề này và đẩy mạnh cải cách TTHC, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp, dự thảo Luật quy định về giấy phép môi trường để lồng ghép, tích hợp các loại TTHC nêu trên. Đối tượng phải có giấy phép môi trường được quy định thống nhất theo hai nhóm: (1) Nhóm dự án đầu tư phải thực hiện ĐTM và thực hiện cấp phép môi trường (thời điểm cấp phép môi trường trước khi vận hành thử nghiệm công trình xử lý chất thải); (2) Nhóm dự án đầu tư không phải thực hiện ĐTM và chỉ phải cấp phép môi trường (thời điểm thời điểm cấp giấy phép trước khi trình thẩm định thiết kế cơ sở, thiết kế bản vẽ thi công; trường hợp không phải thẩm định thiết kế xây dựng thì phải được cấp giấy phép môi trường trước khi cấp phép xây dựng). Đối với cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp đã hoạt động trước ngày Luật này có hiệu lực thì hành có phát sinh nước thải, bụi khí thải phải xử lý theo quy định thì phải có giấy phép môi trường 24 tháng kể từ thời điểm Luật này có hiệu lực thi hành. Để bảo đảm thực thi việc tích hợp nội dung cấp phép xả thải vào công trình thủy lợi trong giấy phép môi trường, dự thảo Luật đã quy định giấy phép môi trường phải có các nội dung về yêu cầu bảo đảm an toàn công trình thủy lợi; đồng thời quy định về sự phối hợp giữa cơ quan cấp phép môi trường với cơ quan QLNN về thủy lợi trong trường hợp cấp giấy phép môi trường có hoạt động xả nước thải vào công trình thủy lợi. Thời hạn của giấy phép môi trường tối đa là 10 năm.

b) Về đăng ký môi trường: để tiếp tục đơn giản hóa TTHC nhưng vẫn đảm bảo kiểm soát được các đối tượng có phát sinh chất thải quy mô nhỏ, dự thảo Luật quy định việc đăng ký môi trường (trước khi đi vào hoạt động hoặc trong thời hạn 24 tháng đối với cơ sở đang hoạt động) đối với các đối tượng này theo hình thức đơn giản, áp dụng trực tuyến và tại UBND cấp xã. Đăng ký môi trường

¹⁸ Bao gồm: giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT, giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi; giấy xác nhận đủ điều kiện về BVMT trong nhập khẩu phế liệu; giấy phép xử lý CTNH; sổ đăng ký chủ nguồn thải CTNH; giấy phép xả khí thải công nghiệp.

không có thời hạn.

c) Đối tượng được miễn giấy phép môi trường, đăng ký môi trường: quy định các trường hợp được miễn giấy phép môi trường, đăng ký môi trường trong trường hợp ứng phó trong tình trạng khẩn cấp, thiên tai, dịch bệnh, thảm họa theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; các dự án, cơ sở không phát sinh chất thải hoặc chỉ phát thải chất thải thông thường với khối lượng nhỏ, được xử lý bằng các công trình xử lý tại chỗ hoặc đã được quản lý theo quy định của địa phương; hộ gia đình, cơ quan, trụ sở, văn phòng làm việc, cơ sở giáo dục, đào tạo, cơ sở bảo tồn, bảo tàng, di tích lịch sử, văn hóa đã được xếp hạng.

4. Nhóm chính sách về quản lý chất thải và công nghệ xử lý chất thải

Theo quy định của Luật BVMT 2014, chất thải được quản lý theo quy định về CTNH, CTR thông thường, CTR sinh hoạt, nước thải, bụi, khí thải, tiếng ồn, độ rung, ánh sáng, bức xạ. Tuy nhiên, các quy định này chưa đầy đủ, chưa thống nhất, nhất là đối với CTR sinh hoạt, nhiều quy định không còn phù hợp với thực tiễn, tiến bộ khoa học kỹ thuật và yêu cầu phát triển kinh tế tuần hoàn, coi chất thải là tài nguyên. Dự thảo Luật đã chỉnh sửa, bổ sung các quy định về phân nhóm các loại CTR (CTR sinh hoạt phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân; CTR công nghiệp thông thường), phân định các loại chất CTR phát sinh; bổ sung quy định cụ thể về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa, công nghệ xử lý chất thải... nhằm tạo hành lang pháp lý đầy đủ, nâng cao hiệu quả quản lý chất thải, tăng cường áp dụng các công cụ kinh tế trên nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”; thúc đẩy kinh tế tuần hoàn. Cụ thể:

a) Xem chất thải là tài nguyên: chất thải đã được phân định, phân loại sử dụng cho quá trình sản xuất khác là nguyên, nhiên, vật liệu cho ngành sản xuất khác, nhằm thúc đẩy tuần hoàn, tái chế, tái sử dụng chất thải; quy định trách nhiệm của các Bộ trong hợp chuẩn, hợp quy việc sử dụng chất thải làm nguyên liệu sản xuất. Quy định rõ chủ cơ sở, khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cơ quan, tổ chức, phát sinh CTR công nghiệp thông thường; hộ gia đình và cá nhân phát sinh CTR sinh hoạt có trách nhiệm phân loại CTR tại nguồn để thuận lợi cho việc tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý.

b) Đối với CTR sinh hoạt phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân: quy định phân định các loại chất CTR sinh hoạt phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân theo 04 loại để từ đó có các quy định cụ thể về quản lý CTR sinh hoạt của hộ gia đình, cá nhân tại đô thị, khu vực nông thôn nhằm thúc đẩy việc phân loại, nâng cao hiệu quả tái chế, quản lý CTR, bao gồm: CTR có khả năng tái chế (như giấy, nhựa, kim loại, cao su, ni lông, thủy tinh,...); chất thải thực phẩm (thức ăn thừa, rau, củ, quả, thực phẩm thừa khác); chất thải công kèn; CTR sinh hoạt thông thường khác. Mặt khác, dự thảo Luật cũng đã đưa ra quy định về trách nhiệm đóng góp một phần kinh phí thu gom, vận chuyển và xử lý CTR sinh hoạt theo nguyên tắc dựa trên khối lượng phát sinh, đồng thời cũng thúc đẩy việc phân loại đối với các loại CTR có khả năng tái chế theo hướng nếu loại chất thải này được phân loại đúng quy định thì không phải nộp kinh phí thu gom, vận chuyển và xử lý. Cùng với đó, trên cơ sở học tập kinh

nghiệm của một số nước trên thế giới, dự thảo Luật cũng đã đưa ra các quy định bắt buộc nhằm thúc đẩy việc phân loại CTR sinh hoạt tại nguồn như yêu cầu các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình phải mua túi, bao bì, thiết bị chứa đối với CTR sinh hoạt và quy định các tổ chức, cá nhân thu gom, vận chuyển có quyền từ chối việc thu gom, vận chuyển đối với các hộ gia đình, cá nhân không phân loại CTR sinh hoạt.

c) Về công nghệ xử lý CTR sinh hoạt: để khắc phục tình trạng sử dụng công nghệ chôn lấp, không đảm bảo yêu cầu về BVMT trong xử lý CTR sinh hoạt như hiện nay, dự thảo Luật đã quy định công nghệ xử lý CTR sinh hoạt phải được thẩm định, áp dụng các công nghệ thân thiện môi trường, công nghệ tốt nhất hiện có (BAT) và phải áp dụng các công nghệ xử lý kết hợp với thu hồi năng lượng; không khuyến khích các công nghệ chôn lấp CTR sinh hoạt, trừ trường hợp đặc thù do Thủ tướng Chính phủ quy định. Dự thảo Luật quy định Bộ trưởng Bộ TN&MT có trách nhiệm thẩm định công nghệ xử lý CTR sinh hoạt; công bố danh mục công nghệ xử lý CTR sinh hoạt khuyến khích áp dụng.

d) Đối với CTR công nghiệp thông thường: quy định rõ việc phân loại CTR công nghiệp thông thường bao gồm CTR thông thường phát sinh từ các hoạt động sinh hoạt, văn phòng; sản xuất công nghiệp; sản xuất nông nghiệp; y tế; xây dựng và từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ khác. Dự thảo Luật đã quy định các tổ chức, cơ sở phát sinh CTR công nghiệp thông thường có trách nhiệm phân loại tại nguồn để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý hoặc chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý; cơ quan, tổ chức hoặc cơ sở có phát sinh CTR công nghiệp thông thường với tổng khối lượng từ 300 kg/ngày trở xuống được lựa chọn hình thức quản lý CTR sinh hoạt như hộ gia đình, cá nhân.

đ) Đối với chất thải nhựa: để giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường do chất thải nhựa đang bức xúc ở nước ta cũng như trên toàn cầu hiện nay, dự thảo Luật đã bổ sung, cụ thể hóa quy định về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa. Theo đó, đã quy định các tổ chức, cá nhân có phát sinh chất thải nhựa không được thải bỏ trực tiếp ra môi trường; có trách nhiệm giảm thiểu, phân loại, thải bỏ chất thải nhựa sử dụng một lần và túi ni lông khó phân hủy theo quy định; hạn chế sử dụng các sản phẩm nhựa dùng một lần và túi ni lông khó phân hủy. Mặt khác, dự thảo Luật quy định Nhà nước khuyến khích việc tái sử dụng, tái chế chất thải nhựa phục vụ cho hoạt động sản xuất hàng hóa, vật liệu xây dựng, công trình giao thông; xây dựng cơ sở dữ liệu tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa quốc gia nhằm thúc đẩy thị trường tái chế, xử lý chất thải.

e) Đối với chất thải nguy hại: lồng ghép việc khai báo, đăng ký chủ nguồn thải trong nội dung giấy phép môi trường, đăng ký môi trường; không cấp phép phương tiện vận chuyển; khuyến khích áp dụng BAT trong xử lý chất thải; hướng đến xử lý tập trung theo vùng, khu vực hoặc tỉnh; quy định rõ trường hợp đồng xử lý. Dự thảo Luật cũng bổ sung quy định việc quản lý CTNH phát sinh từ hoạt động sinh hoạt và CTR nguy hại phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân (pin, bóng đèn huỳnh quang thải, ắc quy chì thải,..) được quản lý như đối với CTR có khả năng tái chế.

Việc vận chuyển CTNH đến cơ sở xử lý được thực hiện bởi các chủ nguồn thải hoặc các tổ chức có giấy phép môi trường phù hợp với loại chất thải cần xử lý.

g) Đối với nước thải: quy định rõ trách nhiệm của UBND cấp tỉnh, chủ đầu tư, dự án phát triển đô thị có trách nhiệm thu gom, xử lý nước thải đạt quy chuẩn; nước thải từ hộ gia đình và cơ sở kinh doanh, dịch vụ nhỏ lẻ ở đô thị và khu dân cư tập trung phải đầu tư, lắp đặt thiết bị xử lý tại chỗ theo quy chuẩn kỹ thuật thiết kế xây dựng, đáp ứng yêu cầu BVMT của địa phương trước khi thải vào hệ thống thoát nước chung, bảo đảm giảm thiểu ô nhiễm tại nguồn, từng bước cải thiện môi trường nước sông nội đô của một số thành phố, đô thị lớn nhằm giảm tải, nâng cao hiệu quả xử lý nước thải sinh hoạt.

h) Kiểm toán môi trường: bổ sung quy định về kiểm toán môi trường đối với các tổ chức, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý chất thải, sử dụng tiết kiệm tài nguyên, ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm và BVMT của các đối tượng này. Dự thảo quy định Chính phủ ban hành cơ chế khuyến khích cơ sở tự thực hiện kiểm toán môi trường của đơn vị mình hoặc thuê đơn vị kiểm toán độc lập thực hiện.

5. Nhóm chính sách về quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn môi trường

Luật BVMT 2014 đã quy định về hệ thống quy chuẩn kỹ thuật môi trường, 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... Tuy nhiên, để bảo đảm việc quản lý chất thải, quản lý chất lượng môi trường phù hợp với yêu cầu về BVMT trong quá trình hội nhập với quan điểm lấy con người làm mục tiêu để bảo vệ, người dân Việt Nam phải được hưởng chất lượng môi trường ngang bằng với các nước tiên tiến trên thế giới, dự thảo Luật 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. Cụ thể:

a) Bổ sung nguyên tắc xây dựng và áp dụng quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường: 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, KT-XH 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.

b) Bổ sung nguyên tắc xây dựng và nguyên tắc áp dụng quy chuẩn kỹ thuật đối với chất thải: Quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với nước thải phải được xây dựng căn cứ vào phân vùng mục tiêu bảo vệ chất lượng môi trường nước; bảo đảm xem xét mục tiêu bảo vệ chất lượng nước từ thượng nguồn đến hạ nguồn của các dòng sông có tính liên tỉnh, liên vùng. Quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với khí

thải phải được xây dựng căn cứ vào công nghệ, công suất của thiết bị phát sinh khí thải và mục tiêu BVMT không khí khu vực tiếp nhận. Quy chuẩn kỹ thuật môi trường địa phương phải được xây dựng theo hướng nghiêm ngặt hơn so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường quốc gia. Đối với các khu vực không còn khả năng duy trì mục tiêu bảo vệ chất lượng môi trường, khu vực không còn khả năng tiếp nhận chất thải, khu vực môi trường đang bị ô nhiễm, chỉ chấp thuận tiếp nhận các dự án đầu tư mới không phát sinh nước thải, khí thải hoặc dự án đầu tư mới có phát sinh nước thải, khí thải nhưng nước thải, khí thải sau xử lý phải thấp hơn hoặc bằng quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng môi trường. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ban hành quy chuẩn kỹ thuật môi trường địa phương để phù hợp với yêu cầu BVMT đặc thù của địa phương trong thời hạn tối đa 02 năm sau khi quy chuẩn kỹ thuật môi trường quốc gia được ban hành. Trường hợp chất lượng môi trường xung quanh không được duy trì và bảo đảm, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải có trách nhiệm ban hành quy chuẩn kỹ thuật về môi trường đối với quản lý chất thải của địa phương.

c) Bổ sung quy định về áp dụng công nghệ tốt nhất hiện có: BAT đã được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng và cho thấy hiệu quả cao trong việc chủ động phòng ngừa, kiểm soát ô nhiễm đối với các loại hình sản xuất công nghiệp có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, đồng thời góp phần thúc đẩy các cơ sở sản xuất thay đổi, cải tiến đổi công nghệ theo hướng có lợi cho môi trường, tăng hiệu quả sản xuất, nâng cao sức cạnh tranh. Tiếp thu kinh nghiệm quốc tế, dự thảo Luật bổ sung quy định về áp dụng BAT nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc hình thành các quy định kỹ thuật để hướng dẫn, khuyến khích và có lộ trình bắt buộc chủ cơ sở thuộc loại hình sản xuất công nghiệp có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường nghiên cứu, áp dụng tại Việt Nam. Việc xác định BAT được dựa trên các tiêu chí về: Khả năng thực hiện tại cơ sở sản xuất; hiệu quả của việc giảm lượng chất ô nhiễm; khả năng tăng lượng chất thải có thể tái chế; chi phí cho việc áp dụng và vận hành BAT; hiệu quả sử dụng năng lượng; chủ động phòng ngừa kiểm soát ô nhiễm. Đồng thời, quy định trách nhiệm của Bộ TN&MT trong việc lựa chọn đối tượng áp dụng, giới thiệu các BAT và xem xét công nhận các BAT được áp dụng tại các nước phát triển. Các cơ sở sản xuất công nghiệp áp dụng BAT được hưởng ưu đãi đầu tư và các ưu đãi khác theo quy định.

6. Nhóm chính sách về nội dung, trách nhiệm QLNN và việc phân công, phân cấp thực hiện trách nhiệm QLNN về BVMT

a) Về nội dung và trách nhiệm QLNN về BVMT

Nội dung QLNN về BVMT, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan đã được quy định tại Chương XIV Luật BVMT 2014. Dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung các quy định này nhằm làm rõ các nội dung quản lý, xác định rõ vai trò, vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan QLNN về BVMT trên nguyên tắc bảo đảm tính thống nhất QLNN về BVMT, không chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, một việc chỉ giao một cơ quan chịu trách nhiệm chính để đáp ứng yêu cầu thực tiễn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về BVMT. Cụ thể:

- Bổ sung quy định về nguyên tắc tổ chức hệ thống cơ quan QLNN về

BVMT, trong đó nêu rõ: (1) Hệ thống cơ QLNN về BVMT được tổ chức thống nhất ở Trung ương và địa phương, bảo đảm tính liên vùng, phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ QLNN về môi trường; (2) Nhiệm vụ, quyền hạn phải được phân định rõ ràng, không chồng chéo chức năng quản lý giữa các cơ quan QLNN; (3) Việc thành lập, kiện toàn cơ quan QLNN về môi trường theo quy định của Chính phủ.

- Sửa đổi, bổ sung một số nội dung QLNN về BVMT để bảo đảm bao quát được các hoạt động BVMT hiện hành, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý, nâng cao hiệu quả QLNN về BVMT. Theo đó, đã bổ sung các nội dung về: bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ tác động của BĐKH; xây dựng, cập nhật cơ sở dữ liệu, thông tin, báo cáo về môi trường.

- Cụ thể hóa trách nhiệm QLNN về BVMT của Chính phủ theo hướng ngoài quy định thống nhất QLNN về BVMT trên phạm vi cả nước, Chính phủ có trách nhiệm ban hành văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế, chính sách về BVMT để bảo đảm yêu cầu BVMT ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển, là điều kiện, nền tảng, yếu tố tiên quyết cho phát triển KT-XH bền vững; quy định cụ thể về bảo vệ, cải thiện và giữ gìn môi trường, chỉ đạo giải quyết ô nhiễm, suy thoái môi trường, phát triển các hoạt động sản xuất thân thiện với môi trường ...; chỉ đạo kiện toàn hệ thống cơ quan QLNN về BVMT, phân công, phân cấp thực hiện chức năng QLNN về BVMT, bố trí các nguồn lực cho BVMT, nghiên cứu ứng dụng khoa học công nghệ, hội nhập quốc tế về BVMT và báo cáo Quốc hội về công tác BVMT, việc bố trí, sử dụng, huy động các nguồn lực cho BVMT.

- Sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể liên quan đến trách nhiệm QLNN về BVMT của Bộ trưởng Bộ TN&MT để bảo đảm phát huy vai trò chịu trách nhiệm trước Chính phủ thống nhất QLNN về BVMT và phù hợp với nội dung QLNN về BVMT được sửa đổi, bổ sung. Làm rõ hơn vai trò QLNN thống nhất về BVMT của Bộ TN&MT thông qua việc thực hiện các nội dung, nhiệm vụ mang tính thiết lập khuôn khổ quản lý BVMT trên phạm vi toàn quốc (chính sách, pháp luật; quy chuẩn kỹ thuật; tiêu chí; chiến lược, quy hoạch, kế hoạch; chương trình, đề án, dự án về BVMT liên vùng, liên tỉnh). Các Bộ, ngành: quản lý, chỉ đạo, tổ chức thực hiện các nội dung, nhiệm vụ BVMT theo ngành, lĩnh vực được phân công; đề xuất, kiến nghị với cơ quan thống nhất quản lý BVMT ở Trung ương rà soát, hoàn thiện, xây dựng, ban hành các văn bản về BVMT liên quan đến nội dung thuộc phạm vi quản lý.

- UBND các cấp tổ chức thực hiện các chủ trương, chính sách pháp luật về BVMT của Trung ương; cụ thể hóa các quy định của Trung ương để quản lý, chỉ đạo, tổ chức BVMT trên địa bàn theo phân cấp; chịu trách nhiệm tổ chức theo dõi, quản lý các nguồn thải và chất thải trên địa bàn.

b) Sửa đổi, bổ sung một số nội dung về BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và hoạt động khác theo ngành, lĩnh vực

- Về BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ: Sửa đổi, bổ sung

các quy định về BVMT đối với khu kinh tế; khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung; cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; làng nghề để phù hợp với thực tiễn và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan QLNN về BVMT, các chủ thể liên quan về vấn đề này.

- Về một số yêu cầu BVMT khác trong các lĩnh vực đặc thù: Sửa đổi, bổ sung các nội dung cụ thể về BVMT trong các hoạt động sản xuất nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản, y tế, xây dựng, giao thông vận tải, nhập khẩu, quá cảnh hàng hóa, nhập khẩu phế liệu, văn hóa, thể thao và du lịch nhằm đảm bảo tính toàn diện và phân định rõ trách nhiệm của các cơ quan QLNN các cấp về BVMT đối với các hoạt động này. Sửa đổi các quy định về BVMT trong hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản nhằm nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan trong việc phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường, bảo vệ, cải tạo và phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Bổ sung quy định về BVMT trong hoạt động thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí và các dịch vụ liên quan trên biển nhằm đưa ra các yêu cầu đặc thù về BVMT trong vận hành thử nghiệm, quản lý chất thải, quan trắc môi trường đối với hoạt động thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí và các dịch vụ liên quan trên biển. Bổ sung quy định về BVMT trong sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu, sử dụng, xử lý các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy (POP), nguy hại khó phân hủy (PTS) và nguyên liệu, vật liệu, sản phẩm, hàng hóa, thiết bị có chứa POP và PTS để thực hiện đúng quy định tại Công ước Stockholm và các Công ước có liên quan mà Việt Nam là thành viên.

- Về BVMT đô thị, nông thôn và hoạt động khác: Sửa đổi, bổ sung các nội dung cụ thể về BVMT khu đô thị, khu dân cư tập trung, nơi công cộng, hộ gia đình để sát với thực tiễn và rõ trách nhiệm trong việc thực hiện. Bổ sung quy định về BVMT nông thôn nhằm đưa ra các yêu cầu, trách nhiệm để nâng cao hiệu quả giải quyết các vấn đề ô nhiễm môi trường bức xúc đang đặt ra ở nông thôn hiện nay.

7. Nhóm chính sách về công cụ kinh tế và nguồn lực cho BVMT

Phát triển kinh tế bền vững thông qua việc thúc đẩy các mô hình kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế ít phát thải các-bon, đầu tư vào vốn tự nhiên đang là xu hướng chủ đạo trong phát triển kinh tế của các nước trên thế giới hiện nay, nhất là các nước đang phát triển. Các mô hình này tập trung vào việc đầu tư sản xuất, tiêu dùng, xuất nhập khẩu, phân phối và kinh doanh các sản phẩm, hàng hóa và dịch vụ hướng tới tối ưu hóa sử dụng nguyên liệu, vật liệu, năng lượng và chất thải, thân thiện với môi trường; đầu tư vào vốn tự nhiên. Ở nước ta, nhiều chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về thúc đẩy tăng trưởng xanh, phát triển nền kinh tế tuần hoàn, hướng tới phát triển bền vững cũng đã được ban hành nhưng còn thiếu cơ sở pháp lý tạo nền tảng cho thúc đẩy các mô hình kinh tế này. Do đó, dự thảo Luật đã bổ sung một chương về các công cụ kinh tế và nguồn lực cho BVMT với các quy định về các công cụ kinh tế, chính sách ưu đãi của Nhà nước về BVMT, chính sách phát triển ngành kinh tế môi trường và việc huy động các nguồn lực cho BVMT. Cụ thể:

a) Về công cụ kinh tế: các công cụ về thuế, phí và các công cụ kinh tế khác

đã được áp dụng trong quản lý tài nguyên và BVMT, nhưng hiệu quả chưa cao, chưa góp phần hữu hiệu trong việc điều chỉnh, thay đổi các hành vi theo hướng có lợi cho môi trường. Để phát huy vai trò của công cụ thuế, dự thảo Luật đã bổ sung đối tượng chịu thuế là chất thải vào thuế BVMT và quy định lộ trình chuyển đổi một số loại chất thải từ phí BVMT sang thuế BVMT. Bổ sung quy định về đặt cọc và hoàn trả bao bì, sản phẩm, trách nhiệm tái chế của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu các sản phẩm khó có khả năng tái chế, chứa các chất độc hại hoặc ảnh hưởng quá trình thu gom, xử lý chất thải; mở rộng đối tượng ký quỹ phục hồi môi trường. Lần đầu tiên, dự thảo Luật quy định về thị trường phát thải nhằm khuyến khích tổ chức, cá nhân giảm phát thải thông qua việc trao đổi, mua, bán phát thải.

b) Về ưu đãi, hỗ trợ: bổ sung các chính sách ưu đãi, hỗ trợ về thuế, phí, vay vốn, hạ tầng cho các hoạt động BVMT, ưu đãi và khuyến khích việc sử dụng các sản phẩm, dịch vụ thân thiện môi trường, mua sắm xanh.

c) Về phát triển ngành kinh tế môi trường: dự thảo Luật dành một mục riêng quy định về chính sách phát triển ngành kinh tế môi trường, trọng tâm là chính sách phát triển các mô hình tăng trưởng kinh tế bền vững, thúc đẩy kinh tế tuần hoàn, phát triển ngành công nghiệp môi trường, thị trường hàng hóa, dịch vụ môi trường, đầu tư phát triển vốn tự nhiên.

Vốn tự nhiên là các tài sản của thiên nhiên, cung cấp các tư liệu, hàng hóa, dịch vụ thiết yếu cho phát triển KT-XH và đảm bảo cuộc sống của con người. Cũng giống các dạng vốn khác (vốn vật chất, vốn tài chính và vốn con người), vốn tự nhiên cũng có thể bị suy giảm và suy thoái do sản xuất và tiêu dùng. Tuy vậy, trong thời gian qua, chúng ta mới đang tập trung tích lũy nhanh vốn vật chất, tài chính và con người mà thiếu quan tâm tới sự suy giảm, cạn kiệt của vốn tự nhiên, tạo ra những rủi ro và thách thức lớn cho thế hệ tương lai. Để giải quyết vấn đề này, đồng thời tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế bền vững và nâng cao sự thịnh vượng quốc gia, việc đầu tư vào nguồn vốn tự nhiên hiện được xem là cách tiếp cận quan trọng để hài hòa phát triển kinh tế với BVMT.

d) Về nguồn lực BVMT: bổ sung quy định để huy động đa dạng các nguồn lực cho BVMT như tín dụng xanh, trái phiếu xanh, thực hiện đối tác công tư trong một số lĩnh vực về BVMT. Hoàn thiện các quy định về nội dung chi hoạt động sự nghiệp BVMT, chi đầu tư phát triển BVMT; bổ sung quy định ngân sách nhà nước có mục chi riêng cho hoạt động sự nghiệp môi trường và tăng chi để bảo đảm mức chi tối thiểu 02% tổng chi ngân sách nhà nước theo yêu cầu BVMT và điều kiện KT-XH của đất nước từng giai đoạn, mục chi riêng cho hoạt động đầu tư phát triển BVMT nhằm phù hợp với yêu cầu của công tác BVMT hiện nay. Đề ghi nhận, động viên, khuyến khích các tổ chức, cá nhân và cộng đồng có nhiều đóng góp cho công tác BVMT, qua đó tạo thêm nguồn lực cho công tác BVMT, dự thảo Luật đã bổ sung quy định chính thức về Giải thưởng Môi trường Việt Nam.

8. Nhóm chính sách về quản lý chất lượng môi trường

a) Về bảo vệ chất lượng môi trường nước: đã quy định rõ các nội dung về bảo vệ chất lượng môi trường nước. Theo đó, nguồn thải vào môi trường nước mặt lục địa phải được quản lý phù hợp với mục đích sử dụng và sức chịu tải của nguồn nước. Việc áp dụng quy chuẩn kỹ thuật về môi trường đối với nước thải phải phù hợp với mục đích sử dụng của nguồn nước theo quy định tại quy chuẩn kỹ thuật về chất lượng nước. Không cấp giấy phép môi trường để xả nước thải vào các nguồn nước mặt lục địa đã không còn sức chịu tải, trừ trường hợp nước thải được xử lý đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường về chất lượng nước; quy định rõ trách nhiệm của Bộ TN&MT, UBND cấp tỉnh trong bảo vệ chất lượng môi trường nước; thay đề án BVMT lưu vực sông bằng kế hoạch quản lý chất lượng môi trường nước đối với nguồn nước mặt lục địa; bổ sung quy định về BVMT nước biển.

b) Về bảo vệ chất lượng môi trường không khí: Ô nhiễm không khí đang là vấn đề bức xúc tại các đô thị lớn của Việt Nam trong khi đó còn thiếu hành lang pháp lý để quản lý chất lượng môi trường không khí, thực hiện các biện pháp ứng phó với tình trạng ô nhiễm không khí tại các đô thị nước ta. Dự thảo Luật đã bổ sung nhiều giải pháp về BVMT không khí như: quy định việc lập và thực hiện kế hoạch hành động quốc gia và cấp tỉnh về quản lý chất lượng môi trường không khí; ban hành và thực hiện lộ trình loại bỏ các phương tiện giao thông gây ô nhiễm môi trường; thực hiện giải pháp phân luồng giao thông trên cơ sở phân loại các phương tiện giao thông theo loại nhiên liệu sử dụng, tiêu chuẩn khí thải, năm sử dụng nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường không khí; bố trí các trạm rửa xe trước khi vào nội thành, nội thị đáp ứng yêu cầu BVMT. Nhà nước ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ, khuyến khích các phương tiện giao thông công cộng và phương tiện giao thông cá nhân thân thiện với môi trường như xe điện, phương tiện sử dụng nhiên liệu tái tạo, thân thiện môi trường.

c) Về bảo vệ chất lượng môi trường đất: Bổ sung quy định về tiêu chí và phân loại khu vực ô nhiễm môi trường đất; quy định nội dung về xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất; bổ sung quy định về trách nhiệm xây dựng, cập nhật thông tin dữ liệu về quản lý chất lượng, xử lý và cải tạo phục hồi môi trường đất; các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường đất phải ký quỹ phục hồi môi trường.

d) Về sức khỏe môi trường: bổ sung quy định mới về sức khỏe môi trường nhằm kiểm soát và phòng ngừa các tác hại của các yếu tố môi trường đến sức khỏe con người, trong đó đã quy định nội dung quản lý sức khỏe môi trường, trách nhiệm thực hiện quản lý sức khỏe môi trường của Bộ TN&MT, Bộ Y tế và các Bộ ngành liên quan.

9. Nhóm chính sách về quản lý cảnh quan thiên nhiên

Với mục đích chung là giải quyết, ngăn chặn nguy cơ mất cân bằng, vượt ngưỡng chịu đựng của các hệ sinh thái, suy giảm giá trị của cảnh quan thiên nhiên, và mục đích cụ thể là lấp khoảng trống trong quy định của pháp luật hiện hành về

quản lý các tác động tiêu cực của quá trình phát triển KT-XH đến các cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học, dự thảo Luật bổ sung các quy định mới về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng, bồi hoàn đa dạng sinh học, chi trả dịch vụ hệ sinh thái để bảo vệ tài nguyên, thiên nhiên và đa dạng sinh học. Cụ thể:

- Bổ sung quy định về cảnh quan thiên nhiên quan trọng, theo đó dự thảo Luật quy định cảnh quan thiên nhiên quan trọng là các cảnh quan thiên nhiên có mức độ nhạy cảm, yêu cầu về bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học, được chia thành 3 nhóm để quản lý theo các mức độ phù hợp. Các cảnh quan thiên nhiên quan trọng này phải được đánh giá, xếp hạng và xác định ranh giới trên thực địa, có kế hoạch, phương án duy trì và bảo vệ; quy định về nội dung đánh giá tác động đa dạng sinh học trong ĐTM đối với các cảnh quan thiên nhiên quan trọng.

- Bổ sung quy định về điều tra, kiểm kê đa dạng sinh học nhằm xác định, nắm rõ thông tin về các thành phần hệ sinh thái, loài, gen, giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái và đa dạng sinh học; các tác nhân và hoạt động gây suy giảm đa dạng sinh học để có giải pháp bảo tồn và sử dụng bền vững các thành phần đa dạng sinh học. Sửa đổi, bổ sung làm rõ quy định về quan trắc đa dạng sinh học nhằm phục vụ việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học.

10. Nhóm chính sách về ứng phó với biến đổi khí hậu

Tại Chương IV Luật BVMT 2014 đã quy định về ứng phó BĐKH. Tuy nhiên, một số nội dung đang chồng lấn với các điều khoản trong các chương khác của Luật (nghiên cứu khoa học, quản lý chất thải, ...), chưa cụ thể về nội dung thích ứng BĐKH, do vậy, dự thảo Luật đã bổ sung các nội dung chính gồm:

- Bổ sung quy định về thích ứng với BĐKH, giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, trong đó xác định các nội dung và trách nhiệm của Bộ TN&MT, các bộ, ngành liên quan và địa phương trong việc giảm nhẹ phát thải khí nhà kính.

- Bổ sung quy định về định giá các-bon và thị trường tín chỉ các-bon, trong đó đưa ra yêu cầu quy định nội dung và lộ trình phát triển thị trường tín chỉ các-bon trong nước và tham gia thị trường tín chỉ các-bon thế giới phù hợp với các cam kết quốc tế; quy định trách nhiệm của các Bộ liên quan về tạo lập cơ chế, chính sách, phương thức định giá các-bon và phát triển thị trường tín chỉ các-bon.

- Bổ sung quy định về lồng ghép nội dung ứng phó với BĐKH vào hệ thống quy hoạch; cơ sở dữ liệu quốc gia về BĐKH; báo cáo quốc gia ứng phó với BĐKH; Thực hiện cam kết quốc tế về BĐKH và bảo vệ tầng ô-dôn. Đặc biệt, dự thảo Luật đã quy định rõ nội dung và trách nhiệm QLNN về ứng phó với BĐKH đối với Bộ TN&MT, các Bộ, ngành liên quan và UBND các cấp.

11. Nhóm chính sách về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường và bồi thường thiệt hại về môi trường

a) Về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường: Sự cố môi trường đang xảy ra ngày càng nhiều với quy mô và cấp độ khác nhau. Tuy nhiên, việc ứng phó, khắc phục hậu quả của các bộ, ngành, địa phương và tổ chức, cá nhân liên quan còn

nhiều lúng túng, sự phối hợp chưa hiệu quả do các quy định về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường trong Luật BVMT 2014 chưa rõ ràng về bản chất, loại hình, cấp độ, trách nhiệm phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả. Dự thảo Luật đã bổ sung các quy định về phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường theo hướng làm rõ các loại sự cố môi trường để làm cơ sở đưa ra các biện pháp, phân định rõ trách nhiệm của Bộ TN&MT và các Bộ, ngành có liên quan trong việc quản lý các hoạt động phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường. Theo đó, đối với sự cố môi trường do thiên tai được thực hiện theo pháp luật về phòng, chống thiên tai; đối với sự cố chất thải, được thực hiện theo quy chế do Bộ TN&MT xây dựng và trình Thủ tướng Chính phủ ban hành; đối với sự cố môi trường khác do con người gây ra được thực hiện theo quy chế do các Bộ, ngành trong phạm vi QLNN xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành. Lần đầu tiên, dự thảo Luật quy định rõ về việc cải tạo, phục hồi môi trường sau sự cố; huy động tài chính cho ứng phó sự cố môi trường; bổ sung quy định để bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường là loại hình bảo hiểm bắt buộc theo quy định của pháp luật về kinh doanh bảo hiểm.

b) Về bồi thường thiệt hại về môi trường: đã quy định cụ thể hơn về nguyên tắc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường đối với trường hợp từ hai tổ chức, cá nhân trở lên làm môi trường bị ô nhiễm, suy thoái. Bổ sung 01 điều quy định về trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường đối với UBND các cấp và Bộ TN&MT.

12. Nhóm chính sách về quan trắc, thông tin, cơ sở dữ liệu và báo cáo môi trường

- Bổ sung quy định về hệ thống quan trắc môi trường và trách nhiệm cụ thể của một số bộ, ngành trong việc tham gia hoạt động quan trắc môi trường; vai trò của Bộ TN&MT trong việc thiết lập và vận hành mạng lưới quan trắc môi trường quốc gia.

- Bổ sung quy định về chỉ tiêu thống kê quốc gia về môi trường nhằm đo lường, đánh giá hoạt động BVMT để hướng tới phát triển bền vững. Đồng thời xác định chỉ tiêu thống kê quốc gia về môi trường là một bộ phận của hệ thống chỉ tiêu thống kê phát triển bền vững Việt Nam và thống nhất với hệ thống chỉ tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc.

- Sửa đổi các quy định về trách nhiệm, nội dung, hình thức báo cáo, thời điểm và kỳ báo cáo đối với báo cáo công tác BVMT; báo cáo công tác BVMT trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; báo cáo hiện trạng môi trường.

13. Nhóm chính sách về hội nhập, hợp tác quốc tế về BVMT

Dự thảo Luật bổ sung nguyên tắc trong hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về BVMT trong đó nêu rõ hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về BVMT phải phù hợp với đường lối, chính sách đối ngoại của Việt Nam và nằm trong tổng thể quy hoạch phát triển KT-XH và chiến lược, quy hoạch BVMT quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh; được thực hiện trên cơ sở bình đẳng, cùng có lợi, đảm bảo

lợi ích hợp pháp và uy tín của quốc gia, tôn trọng độc lập chủ quyền, tuân thủ luật pháp của mỗi bên và luật pháp quốc tế.

Chỉnh sửa, bổ sung trách nhiệm của Nhà nước và của tổ chức và cá nhân; gắn kết hội nhập quốc tế và hợp tác quốc tế về kinh tế, bổ sung, hỗ trợ cho hội nhập kinh tế quốc tế. Bổ sung vai trò, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân trong hoạt động hội nhập và hợp tác quốc tế; trách nhiệm giám sát, tổng hợp và báo cáo của cơ quan QLNN về BVMT là Bộ TN&MT; bổ sung quy định về thực hiện cam kết quốc tế về BĐKH.

14. Sửa đổi, bổ sung một số quy định khác

Ngoài các nội dung nêu trên, dự thảo Luật đã sửa đổi, bổ sung một số quy định khác, bao gồm:

a) Sửa đổi, bổ sung làm rõ một số từ ngữ

Chỉnh sửa 11, bổ sung 12 từ ngữ (môi trường, hoạt động BVMT, chất thải, quy hoạch BVMT, ĐTM, quan trắc môi trường, hạ tầng kỹ thuật BVMT, BAT, cộng đồng dân cư, giấy phép môi trường, nhãn sinh thái,...); bỏ 07 từ ngữ (phát triển bền vững, công nghiệp môi trường, kiểm soát ô nhiễm, an ninh môi trường...) như Điều 3 của dự thảo Luật.

b) Sửa đổi, bổ sung các quy định về thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm

- Dự thảo Luật đã quy định rõ hơn trách nhiệm của Bộ TN&MT, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng và UBND các cấp trong tổ chức, chỉ đạo thực hiện kiểm tra, thanh tra về BVMT. Bổ sung quy định về tần suất thanh tra BVMT (không quá một lần/năm đối với một tổ chức, cá nhân, riêng các đối tượng chấp hành tốt công tác BVMT là không quá một lần/02 năm liên tiếp, trừ trường hợp thanh tra đột xuất) để giảm phiền hà, chông chéo cho doanh nghiệp. Bổ sung quy định thanh tra, kiểm tra đột xuất trong lĩnh vực BVMT được áp dụng theo quy định đặc thù không phải công bố, thông báo trước nhằm tăng cường hiệu quả của hoạt động này.

- Bổ sung quy định về hoạt động kiểm tra chấp hành pháp luật về BVMT của các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ chế phối hợp giữa các cơ quan để tránh chông chéo; quy định về hoạt động kiểm tra của lực lượng cảnh sát môi trường chỉ thực hiện khi có dấu hiệu tội phạm, có tố giác, tin báo tội phạm về môi trường hoặc theo kế hoạch được Bộ trưởng Bộ TN&MT hoặc Chủ tịch UBND cấp tỉnh phê duyệt.

- Sửa đổi, bổ sung các quy định về xử lý vi phạm theo hướng nâng thời hiệu xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT từ 02 năm lên 10 năm để đảm bảo phù hợp với tính chất đặc thù của các hành vi vi phạm trong lĩnh vực môi trường. Tăng mức phạt hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT (không không chế mức phạt tiền tối đa mà có thể tính mức phạt theo giá trị số lợi thu được từ hành vi vi phạm); bổ sung cách tính mức phạt theo ngày, phạt lũy tiến theo kinh nghiệm các nước tiên tiến đang áp dụng; luật hóa trách nhiệm của cá nhân, tổ chức có liên quan, đặc biệt là cán bộ phụ trách môi trường của doanh nghiệp để bảo đảm đủ sức răn đe, phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về BVMT.

- Quy định quyền của các lực lượng (thanh tra xây dựng, giao thông, tổ chức, cá nhân quản lý công viên, khu vui chơi, giải trí, khu du lịch, ...) được xử lý vi phạm về BVMT nơi công cộng, trong hoạt động xây dựng, phương tiện tham gia giao thông; quy cơ chế xử phạt nhanh bằng biên lai thu tiền trực tiếp và cho phép giữ lại một phần hoặc toàn bộ số tiền xử phạt, tiền phạt tại các cơ quan, tổ chức để duy trì hoạt động BVMT nhằm huy động sự tham gia của các lực lượng này trong phát hiện và xử lý vi phạm về BVMT.

- Để nâng cao hiệu quả xử lý vi phạm hành chính về BVMT, bên cạnh các hình thức xử phạt, dự thảo Luật bổ sung việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác để xử lý các hành vi vi phạm hành chính về BVMT như: biện pháp lao động công ích (theo kinh nghiệm nhiều nước trên thế giới đã áp dụng); giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc. Thực tế hoạt động xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm về BVMT nơi công cộng trong thời gian qua không hiệu quả, mức phạt quá thấp thì không đảm bảo tính răn đe, mức phạt quá cao thì khó thu tiền phạt từ người vi phạm. Do vậy, việc bổ sung các quy định như trên sẽ đảm bảo tính khả thi, răn đe đối với cá nhân có hành vi vi phạm về BVMT tại nơi công cộng.

c) Sửa đổi, bổ sung một số điều của một số luật có liên quan đến BVMT

Dự thảo Luật quy định việc sửa đổi, bổ sung một số điều của một số luật có liên quan đến quy định về BVMT, cụ thể như sau:

(1) Nhóm văn bản luật đang được sửa đổi, bổ sung:

- Dự thảo Luật Đầu tư (sửa đổi): đề nghị không quy định như điểm d khoản 1 Điều 77 về việc sửa đổi điểm a, đ khoản 2 Điều 25 Luật BVMT số 55/2014/QH13 do các nội dung này đã được sửa đổi và quy định chi tiết trong dự thảo Luật nhằm đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất; sửa đổi, bổ sung danh mục ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo hướng bãi bỏ các ngành nghề “nhập khẩu tàu biển đã qua sử dụng” và “kinh doanh dịch vụ vận chuyển chất thải nguy hại” để phù hợp với quy định trong dự thảo Luật;

- Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13: sửa đổi, bổ sung Điều 2, Điều 6, Điều 24, Điều 90 và Điều 94 Luật Xử lý vi phạm hành chính số 15/2012/QH13 quy định về thời hiệu xử phạt, mức phạt tiền tối đa và bổ sung biện pháp xử lý hành chính đối với hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực BVMT như tại khoản 6 Điều 190 dự thảo Luật để đảm bảo phù hợp với yêu cầu BVMT.

(2) Nhóm văn bản luật sẽ được sửa đổi và hợp nhất sau khi dự thảo Luật được thông qua:

- Luật số 35/2018/QH14 về sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch: bãi bỏ Điều 7 về “Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật BVMT” do các quy định có liên quan đến quy hoạch BVMT đã được chỉnh sửa và quy định cụ thể trong dự thảo Luật;

- Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14: bãi bỏ Điều 99 về "Sửa đổi điểm a khoản 2 Điều 25 của Luật BVMT số 55/2014/QH13 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 35/2018/QH14" do quy định về đánh giá sơ bộ tác động môi trường đã được chỉnh sửa và quy định cụ thể trong dự thảo Luật;

- Luật Tài nguyên nước số 17/2012/QH13 và Luật Thủy lợi số 08/2017/QH-14: sửa đổi các quy định về việc cấp giấy phép xả nước thải vào nguồn nước, giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi để tích hợp các loại giấy phép này vào chung với giấy phép môi trường như quy định trong dự thảo Luật.

(3) Nhóm văn bản luật khác có liên quan đến nội dung của dự thảo Luật:

- Luật Thuế BVMT số 57/2010/QH12, Luật Phí và Lệ phí số 97/2015/QH13 (được hợp nhất tại Công văn số 05/VBHN-VPQH ngày 04/7/2017 của Văn phòng Quốc hội): quy định về lộ trình chuyển một số loại chất thải từ danh mục phí BVMT sang đối tượng chịu thuế BVMT, lộ trình áp dụng thuế cacbon; thời điểm áp dụng thu thuế BVMT đối với từng loại chất thải và việc điều chỉnh danh mục phí BVMT trong Luật Phí và Lệ phí, đối tượng chịu thuế, biểu khung thuế trong Luật Thuế BVMT theo lộ trình được Quốc hội thông qua;

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13: quy định việc thẩm định ĐMC của dự án luật, pháp lệnh được kết hợp với quá trình thẩm định dự án luật, pháp lệnh;

- Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13: quy định các nội dung chi sự nghiệp BVMT; chi đầu tư phát triển BVMT; nguồn thu từ thuế BVMT được thu vào ngân sách nhà nước và được cân đối, ưu tiên sử dụng cho hoạt động BVMT; nguồn thu từ phí BVMT được sử dụng cho hoạt động BVMT.

d) Sửa đổi, bổ sung các điều khoản chuyển tiếp để xử lý sự giao thoa, bảo đảm tính thống nhất trong tổ chức thực hiện quy định pháp luật về BVMT.

VI. VẤN ĐỀ CẦN XIN Ý KIẾN CỦA QUỐC HỘI

Trong quá trình xây dựng, hoàn thiện dự thảo Luật, tiếp thu ý kiến của các cơ quan, Chính phủ xin ý kiến Quốc hội về vấn đề còn có ý kiến khác nhau như sau:

Luật BVMT 2014 quy định các Bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư của mình trừ đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định của Bộ TN&MT. Tuy nhiên, thực tế triển khai cho thấy một số Bộ, cơ quan ngang bộ do không có đơn vị chuyên môn để thẩm định ĐTM nên đã phải đề nghị Bộ TN&MT, UBND cấp tỉnh hỗ trợ thẩm định. Mặt khác, do các Bộ, cơ quan ngang bộ không có chức năng thanh tra chuyên ngành về BVMT nên việc thẩm định ĐTM không đi đôi với kiểm tra, giám sát việc thực hiện, dẫn đến sự thiếu thống nhất, đồng bộ trong công tác QLNN về BVMT của dự án, cơ sở.

Trong quá trình tổng hợp ý kiến của các tổ chức, cá nhân, để khắc phục bất cập nêu trên, một số ý kiến đề nghị chỉ giao thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM

cho các Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành theo quy định của pháp luật về xây dựng đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư (Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế) với các lý do: (1) Các Bộ này thẩm định dự án, thẩm định thiết kế xây dựng, trong đó có thiết kế xây dựng của công trình BVMT nên việc giao thẩm định báo cáo ĐTM sẽ thuận lợi và giảm TTHC; (2) Các Bộ này hiện nay đều có cơ quan chuyên môn về BVMT và quá trình thẩm định thời gian qua vẫn đáp ứng được yêu cầu BVMT. Tuy nhiên, cũng một số ý kiến đề nghị không giao các Bộ, cơ quan ngang bộ thẩm định báo cáo ĐTM đối với các dự án thuộc thẩm quyền quyết định, phê duyệt đầu tư mà nên thống nhất giao cho cơ quan QLNN về BVMT ở Trung ương và cấp tỉnh thực hiện, trừ các dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh được giao Bộ Quốc phòng, Bộ Công an thực hiện.

Do còn có nhiều ý kiến khác nhau, Chính phủ trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến về 02 phương án sau:

Phương án 1: giao các Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành theo quy định của pháp luật về xây dựng (Bộ Xây dựng, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Công Thương, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Y tế) tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của mình, trừ đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM của Bộ TN&MT.

Ưu điểm: (1) Theo quy định của Luật Đầu tư công, các dự án nhóm B và nhóm C thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của các Bộ chủ yếu là các dự án đầu tư hạ tầng kỹ thuật chỉ có tác động xấu đến môi trường trong quá trình xây dựng, ít phát sinh chất thải khi đi vào vận hành; (2) Theo quy định của Luật Xây dựng, các Bộ này thẩm định dự án, thẩm định thiết kế xây dựng trong đó có thiết kế xây dựng của công trình BVMT nên việc giao thẩm định báo cáo ĐTM sẽ thuận lợi và giảm TTHC; (3) Các Bộ này hiện nay đều có cơ quan chuyên môn về BVMT và quá trình thẩm định thời gian qua vẫn đáp ứng được yêu cầu BVMT.

Nhược điểm: các Bộ, cơ quan ngang bộ này không có chức năng thanh tra chuyên ngành về BVMT nên việc thẩm định ĐTM không đi đôi với kiểm tra, giám sát việc thực hiện.

Phương án 2: không giao các Bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức thẩm định báo cáo ĐTM đối với dự án thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư của mình (trừ Bộ Quốc phòng, Bộ Công an được thẩm định các dự án thuộc bí mật quốc phòng, an ninh) mà giao Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thẩm định, trừ các đối tượng thuộc thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM của Bộ TN&MT.

Ưu điểm: bảo đảm quản lý thống nhất tại địa phương, thuận lợi cho công tác kiểm tra, giám sát, cấp phép (nếu có) sau này và phù hợp với xu hướng phân cấp cho địa phương hiện nay của Chính phủ.

Nhược điểm: Không tích hợp được quá trình thẩm định báo cáo ĐTM với quá trình thẩm định thiết kế xây dựng tại các Bộ quản lý công trình xây dựng chuyên ngành nhằm giảm TTHC cho các doanh nghiệp; không phát huy được sự tham gia của các cơ quan chuyên môn về môi trường của một số Bộ, cơ quan ngang bộ trong thẩm định báo cáo ĐTM.

Chính phủ đề nghị chọn theo Phương án 1.

Ngoài ra, đối với một số vấn đề khác còn có ý kiến khác nhau, Chính phủ xin báo cáo như sau:

- Về việc tích hợp các loại giấy phép có liên quan vào giấy phép môi trường: có ý kiến đề nghị không tích hợp giấy phép xả nước thải vào công trình thủy lợi mà vẫn tiếp tục thực hiện theo quy định của Luật Thủy lợi. Chính phủ đề nghị tích hợp các loại giấy phép xả nước thải vào giấy phép môi trường nhằm cải cách mạnh mẽ TTHC và giảm chi phí cho doanh nghiệp, thống nhất QLNN về BVMT, như đã báo cáo tại Mục V.3 của Tờ trình.

- Về việc cấm nhập khẩu tàu biển đã qua sử dụng để phá dỡ: có ý kiến đề nghị tiếp tục cho phép triển khai ngành nghề kinh doanh này để hỗ trợ ngành công nghiệp đóng tàu Việt Nam và giải quyết tình trạng một số tàu biển thuộc sở hữu của cá nhân, tổ chức Việt Nam nhưng treo cờ quốc tịch nước ngoài neo đậu dài ngày tại các vùng nước cảng biển gây mất an toàn, an ninh hàng hải. Chính phủ ủng hộ chủ trương khuyến khích các hoạt động phá dỡ tàu biển đã qua sử dụng của Việt Nam để tận dụng, thu hồi các nguyên vật liệu, phế liệu trong nước. Tuy nhiên, việc cho phép nhập khẩu tàu biển đã qua sử dụng về Việt Nam để phá dỡ tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm môi trường do phát sinh nhiều loại CTNH như dầu thải, PCBs, amiăng, chì, chất phóng xạ, nếu không kiểm soát chặt chẽ sẽ dẫn đến nguy cơ Việt Nam trở thành “bãi rác công nghiệp, thiết bị lạc hậu” và đi ngược với chủ trương “cấm nhập khẩu chất thải vào Việt Nam”.

- Về quy định mức chi tối thiểu 02% tổng chi ngân sách nhà nước (NSNN) cho sự nghiệp môi trường: có ý kiến đề nghị không tăng tỷ lệ phân bổ NSNN cho BVMT từ 1% lên 2% hoặc không nên quy định mức chi cụ thể cho sự nghiệp BVMT mà thực hiện dự toán, quyết toán chi sự nghiệp BVMT hàng năm. Chính phủ đề nghị phải quy định cụ thể mức chi tối thiểu cho sự nghiệp BVMT nhằm thể chế hóa Nghị quyết số 41/NQ-TW của Bộ Chính trị và đảm bảo phù hợp yêu cầu của công tác BVMT hiện nay.

- Về bổ sung thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM cho Ban quản lý khu công nghiệp, khu kinh tế (Ban quản lý): có ý kiến đề nghị giao thẩm quyền thẩm định báo cáo ĐTM cho Ban quản lý. Chính phủ đề xuất không giao thẩm quyền hoặc quy định việc ủy quyền thẩm định báo cáo ĐTM cho các cơ quan này vì việc phê duyệt báo cáo ĐTM sẽ không gắn với trách nhiệm thanh tra, kiểm tra (Ban quản lý không có chức năng thanh tra); hầu hết các Ban quản lý không đủ năng lực thực hiện nhiệm vụ này, trong khi lại không phát huy được vai trò, năng lực của Sở TN&MT địa phương là cơ quan chuyên môn về BVMT cấp tỉnh.

Trên đây là nội dung cơ bản của dự thảo Luật BVMT (sửa đổi), Chính phủ kính trình Quốc hội./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TTgCP, các PTTgCP (để báo cáo);
- Ủy ban KHCN&MT của Quốc hội;
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Các Bộ: TN&MT, Tư pháp;
- VPCP: BTCN, các PCN;
 Các Vụ, Cục: KGVX, KSTT, NN;
- Lưu: VT, PL(2)150

**TM. CHÍNH PHỦ
TUQ. THỦ TƯỚNG
BỘ TRƯỞNG
BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG**



Trần Hồng Hà