

NHỮNG NỘI DUNG VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG XÂY DỰNG VÀ PHÁT TRIỂN

CÁC ĐƠN VỊ HÀNH CHÍNH - KINH TẾ ĐẶC BIỆT

Bùi Đức Hiến*

Lương Ngọc Hoán**

* TS. Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

** ThS. Giảng viên Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội

Thông tin bài viết:

Từ khóa: bảo vệ môi trường đặc khu, đơn vị HC-KT đặc biệt, phát triển bền vững đặc khu;

Lịch sử bài viết:

Nhận bài: 06/11/2017

Biên tập: 30/11/2017

Duyệt bài: 06/12/2017

Article Information:

Keywords: environmental protection of special economic zones, special economic zones, sustainable development of special economic zones

Article History:

Received: 06 Nov. 2017

Edited: 30 Nov 2017

Approved: 06 Dec. 2017

Tóm tắt:

Bài viết phân tích những thách thức về môi trường đặt ra và sự phù hợp của các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường hiện hành với quá trình phát triển kinh tế - xã hội tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Từ đó đưa ra quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường tại các đơn vị này.

Abstract:

This article provides analysis of the environmental challenges and the appropriateness of applicable legal regulations on environment protection with the social economic developments in the special economic zones. It then provides the author's point of views, recommended solutions to improve the relevant laws, improve the effectiveness of environmental protection in these special economic zones.

Sau 30 năm tiến hành sự nghiệp đổi mới, mở cửa phát triển kinh tế chủ yếu dựa trên khai thác tài nguyên thiên nhiên và nhân công lao động giá rẻ, đến nay, bên cạnh những thành tựu nhất định về kinh tế, văn hóa, xã hội, kinh tế Việt Nam đang đối diện với nhiều vấn đề nan giải, như sự cạn kiệt tài nguyên, không còn dư địa, động lực cho việc phát triển kinh tế theo chiều rộng, môi trường đất, môi trường nước, môi trường không khí bị ô nhiễm ngày càng trầm trọng ở

nhiều nơi, chênh lệch giàu nghèo lớn, thể chế cải cách vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH)... Trước bối cảnh đó, việc phát triển các đơn vị hành chính - kinh tế (HC-KT) đặc biệt với nhiều cơ chế ưu đãi đặc thù sẽ tạo ra những dư địa, những động lực mới thúc đẩy kinh tế Việt Nam phát triển nhanh hơn trong thời gian tới. Tuy nhiên, sự phát triển của các đơn vị HC-KT cũng có thể gây ra nhiều vấn đề như cạn kiệt tài nguyên, ô nhiễm môi trường ảnh hưởng đến quá trình

phát triển bền vững. Do vậy, nếu không có biện pháp bảo vệ môi trường thích hợp thì quá trình phát triển kinh tế nhanh, mạnh của các đơn vị HC-KT sẽ tác động tiêu cực lớn đến môi trường là có thể dự báo được.

2. Dự báo những tác động tiêu cực đến tài nguyên, môi trường, kinh tế, xã hội khi phát triển kinh tế tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Thực tế phát triển tại các đặc khu kinh tế trên thế giới cho thấy, đa phần các đặc khu đều bị ô nhiễm¹, suy thoái môi trường trầm trọng². Ở Việt Nam, cho đến nay chưa có một đơn vị HC-KT đặc biệt³ nào đi vào hoạt động theo đúng nghĩa đơn vị HC-KT đặc biệt, nhưng chúng ta đã thành lập rất nhiều các khu công nghiệp, khu kinh tế mở, khu chế xuất, khu công nghệ cao và các cụm công nghiệp... Mặc dù các khu này không thể so sánh được với các đơn vị HC-KT đặc biệt về quy mô, về các ưu đãi tài chính, thuế, giao thông, tổ chức bộ máy vận hành,... nhưng nghiên cứu thực trạng môi trường tại các khu công nghiệp này cũng giúp chúng ta hình dung được phần nào thực trạng môi trường có thể xảy ra tại các đơn vị HC-KT đặc biệt khi đưa vào vận hành. Báo cáo hiện trạng Môi trường quốc gia năm 2009 - môi trường khu công nghiệp đã cho thấy, tại các khu công nghiệp, ô nhiễm môi trường nước, môi trường không khí, môi trường đất là rất đáng báo động. Ô nhiễm môi trường nước do nước thải với nhiều chất thải độc hại như chất lơ lửng, chất hữu cơ, dầu mỡ và một số kim loại nặng. Khoảng 70% trong hơn 1 triệu m³ nước thải/ngày từ các khu công nghiệp được xả thẳng ra các nguồn tiếp nhận không qua xử lý đã gây ô nhiễm môi trường nước mặt tại các lưu vực sông Cầu, sông Nhuệ, sông Đáy... Môi trường không khí cũng bị ô nhiễm bụi, ô

nhiễm CO, SO₂, NO₂ nặng nề do nhiều khu công nghiệp sử dụng các công nghệ lạc hậu. Ô nhiễm môi trường đất tại các khu công nghiệp hay tại các vùng kinh tế trọng điểm phía Bắc, phía Nam có xu hướng gia tăng. Theo ước tính, đến năm 2010, khối lượng chất thải rắn công nghiệp của Việt Nam sẽ là 4,8 triệu tấn/năm, trong đó chất thải nguy hại là 630.000 tấn. Khu vực phía Nam, đặc biệt Đông Nam Bộ, hiện là khu vực phát sinh nhiều chất thải rắn công nghiệp nhất. So sánh con số phát sinh chất thải rắn công nghiệp của các địa phương thì Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là hai địa phương đứng đầu⁴. Còn theo Báo cáo hiện trạng Môi trường quốc gia giai đoạn 2011 - 2015 thì trong tổng số 209 khu công nghiệp đang hoạt động trong cả nước, có 165 khu công nghiệp đã xây dựng hệ thống xử lý nước thải tập trung (chiếm 78,9%), 24 khu công nghiệp đang xây dựng hệ thống xử lý nước thải (chiếm 11,5%). Bên cạnh đó, Báo cáo cũng khẳng định ô nhiễm bụi tại các khu vực đô thị, khu vực sản xuất công nghiệp tiếp tục duy trì ở ngưỡng cao⁵... Có thể thấy, ô nhiễm môi trường đất, môi trường nước, môi trường không khí tại các khu công nghiệp do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân từ thực trạng nhiều khu công nghiệp chưa có hệ thống xử lý chất thải tập trung, nhiều doanh nghiệp không thực hiện đúng các quy định về quản lý chất thải, các quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường, chưa thực hiện đúng các cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong bảo vệ môi trường chưa xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường... Thực tiễn này là minh chứng cho thấy, ô nhiễm, suy thoái tài nguyên môi trường ở các đơn vị HC-KT đặc biệt hoàn toàn có thể xảy ra với quy mô và mức độ lớn hơn. Bởi:

- 1 Xem: Trung Quốc: Lập ĐKKT "xanh". Nguồn: <https://www.baomoi.com/trung-quoc-lap-dac-khu-kinh-te-xanh/h/c/12973302.epi>. Cập nhật: 08/01/2008 16:01 GMT+7.
- 2 Ví dụ: tại các ĐKKT của Trung Quốc, tình trạng ô nhiễm môi trường không khí, môi trường nước và môi trường đất ngày càng nặng nề đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe và tinh thần của người dân. Xem: Đô thị hóa ở Trung Quốc và bài học kinh nghiệm phát triển bền vững tại Việt Nam, TS Phạm Sỹ Liêm - Tổng hội Xây dựng Việt Nam. Nguồn: <http://www.baoxaydung.com.vn/news/vn/quy-hoach-kien-truc/quy-hoach/do-thi-hoa-o-trung-quoc-va-bai-hoc-kinh-nghiem-phat-trien-ben-vung-tai-viet-nam.html>. Cập nhật 16/01/02/04/2016.
- 3 Trong bài viết, có lực tác giả gọi đơn vị HC-KT đặc biệt là Đặc khu.
- 4 Xem. Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2009 - Môi trường khu công nghiệp, tr 23, tr42.
- 5 Xem Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia giai đoạn 2011 - 2015, Chương 10, trang 221.

Một là, do tốc độ đô thị hóa tại các đơn vị HC-KT đặc biệt ngày càng nhanh⁶. Đô thị hóa quá nhanh sẽ thu hẹp đất sản xuất, hạn chế phát triển nông, lâm nghiệp và có thể ảnh hưởng đến không gian sinh tồn truyền thống của con người cũng như sinh vật. Đặc biệt, nếu đô thị hóa mà không có quy hoạch phát triển đô thị hợp lý thì sẽ làm hệ thống hạ tầng không phát triển kịp, tạo ra áp lực kép lên môi trường sinh thái đô thị. Việc xây dựng đô thị thiếu kết nối nội bộ trong đặc khu, kết nối vùng, kết nối khu vực và quốc tế sẽ gây tổn kém nhân lực, tiền của, lãng phí tài nguyên đất, tạo nên một đô thị nhếch nhác, chấp vá, thiếu tính đồng bộ, tính hệ thống ảnh hưởng đến hiệu quả phát triển KT-XH.

Hai là, với các chính sách ưu đãi cao nhất về thuế, vốn, thị trường và lao động, tài chính, giao thông... các đặc khu sẽ thu hút nhiều tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đầu tư. Sự gia tăng các nhà máy, xí nghiệp cũng gây áp lực lên đất đai, tài nguyên, như quỹ đất nông nghiệp ngày càng bị thu hẹp, tài nguyên thiên nhiên bị khai thác cạn kiệt⁷... Hoạt động xây dựng, sản xuất, kinh doanh cũng có thể gây ra những vấn đề lớn, như ô nhiễm môi trường đất, môi trường nước, môi trường không khí tại đặc khu.

Ba là, sự phát triển kinh tế nhanh tại các đặc khu HC-KT đặc biệt sẽ làm lượng người lao động tăng lên. Dân số tại các đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ tăng mạnh kéo theo những vấn đề về an ninh trật tự, tệ nạn xã hội, ô nhiễm, suy thoái tài nguyên, môi trường, nhất là suy thoái tài nguyên nước, tăng sử dụng năng lượng điện. Thiếu nguồn nước phục vụ sinh hoạt và hoạt động phát triển nông nghiệp, công nghiệp, dịch vụ đã xảy ra tại nhiều ĐKKT của các nước.

Bốn là, hiện nay các đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ được thành lập tại Việt Nam, như Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc là những khu vực có vị trí địa lý thuận lợi, có nguồn

tài nguyên thiên nhiên phong phú, đa dạng... Việc đẩy mạnh phát triển kinh tế dễ dẫn đến sự đe dọa nguồn tài nguyên ở các khu vực này, như tài nguyên rừng, tài nguyên biển...

Năm là, các đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ được thành lập tại Việt Nam đều nằm ở vùng biển đảo. Bên cạnh những điều kiện thuận lợi về giao thương thì những khu vực này còn chịu rất nhiều những tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt là nước biển dâng và các hiện tượng thời tiết cực đoan bất thường, như: siêu bão, hạn hán, lũ lụt kéo dài... gây ảnh hưởng xấu đến hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ của các tổ chức, cá nhân, cũng như cộng đồng sinh sống tại đặc khu, thậm chí những tác động tiêu cực của thiên nhiên cũng dẫn tới nguy cơ về ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường...

Sáu là, về quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng và quyền sở hữu với tài sản hợp pháp, quyền hưởng an sinh xã hội có nguy cơ ảnh hưởng/không được bảo đảm tại các đặc khu, do ô nhiễm môi trường, tỷ lệ thất nghiệp gia tăng, thiếu việc làm, bất cập trong chi trả tiền lương, thiếu các dịch vụ về y tế, giáo dục đảm bảo chất lượng. Ngoài ra, việc trao nhiều quyền lực cho người đứng đầu hơn vị HC-KT đặc biệt mà thiếu đi sự giám sát từ trung ương và từ xã hội dân sự dẫn tới nguy cơ tham nhũng, lợi ích nhóm có thể xảy ra...

2. Các quy định về bảo vệ môi trường trong Dự thảo Luật Tổ chức đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

Để tạo cơ sở chính trị pháp lý cho việc ra đời và phát triển bền vững của các đơn vị HC-KT đặc biệt và nhằm hạn chế những tác động tiêu cực từ quá trình này, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách, pháp luật liên quan. Năm 1997, Nghị quyết trung ương 4 khóa VIII đã đề ra giải pháp: "... nghiên cứu xây dựng vài ĐKKT, khu kinh tế

6 Ví dụ: Ở ĐKKT Thẩm Quyền những năm đầu, binh quân mỗi ngày đặc khu này xây xong một tòa cao ốc, 3 ngày xây dựng xong một đại lộ

7 Đặc biệt, trong Dự thảo Luật Tổ chức đơn vị HC-KT đặc biệt trao quyền rất lớn cho Trưởng đơn vị trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, trong đó có đất trồng lúa, đe dọa đẩy phát triển KT-XH

tự do ở những địa bàn ven biển có đủ điều kiện”; Định hướng phát triển KT-XH đề ra tại Chiến lược phát triển KT-XH 2011-2020 được Đại hội XI Đảng Cộng sản Việt Nam thông qua tháng 01 năm 2011 đã nhấn mạnh: cần “... lựa chọn một số địa bàn có lợi thế vượt trội, nhất là ở ven biển để xây dựng một số khu kinh tế làm đầu tàu phát triển...”. Tiếp đó, Văn kiện Đại hội XII của Đảng tháng 1/2016 đề ra nhiệm vụ là “Xây dựng một số ĐKKT để tạo cực tăng trưởng và thử nghiệm thể chế phát triển vùng có tính đột phá”. Điều 70 và Điều 110 Hiến pháp năm 2013 đã quy định đơn vị HC-KT đặc biệt do Quốc hội quyết định thành lập. Quốc hội cũng đã ban hành Nghị quyết số 142/2016/QH13 ngày 12/4/2016 về kế hoạch phát triển KT-XH 5 năm 2016-2020 trong đó có nêu nhiệm vụ: “lựa chọn một số khu có lợi thế đặc biệt để xây dựng ĐKKT với cơ chế đặc thù, hiệu lực, hiệu quả, có sức lan tỏa lớn đến chuyển dịch cơ cấu sản xuất nông nghiệp, cơ cấu lao động và cả nền kinh tế”. Tại Thông báo kết luận số 21-TB/TW ngày 22/3/2017, Bộ Chính trị đã đồng ý chủ trương thành lập ba đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong và Phú Quốc trực thuộc cấp tỉnh và xây dựng Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt áp dụng chung cho ba đơn vị này. Ngày 8/6/2017 Quốc hội tiếp tục ban hành Nghị quyết số 34/2017/QH14 về Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2018 và điều chỉnh Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2017, theo đó dự án Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ được Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 và thông qua tại Kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XIV⁸.

Trên cơ sở chính trị pháp lý trên, đến nay Chính phủ đã xây dựng Dự thảo Luật Đơn vị HC-KT đặc biệt (Dự thảo luật). Luật này sẽ góp phần tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường tại các đơn vị HC-KT đặc biệt ở Việt Nam. Cụ thể:

Thứ nhất, Dự thảo luật đã đưa ra các nguyên tắc lập quy hoạch đơn vị HC-KT đặc biệt, trong đó đặc biệt nhấn mạnh đến vấn đề bảo vệ môi trường⁹, như: *một là*, nguyên tắc bảo đảm yêu cầu hoạch định và phát triển trên toàn bộ không gian lãnh thổ gắn với mục tiêu phát triển bền vững, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; phân bổ, bảo vệ, khai thác và sử dụng hợp lý, hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn các di tích lịch sử - văn hóa, di sản văn hóa, di sản thiên nhiên; *hai là*, việc phân bổ phát triển không gian trong quá trình lập quy hoạch phải bảo đảm tính đồng bộ giữa kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, phân bổ đất đai và bảo vệ môi trường, dịch vụ hệ sinh thái; *ba là*, bảo đảm sự cân bằng giữa các yếu tố kinh tế, xã hội, môi trường trong quá trình lập quy hoạch. Bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước và lợi ích của cộng đồng. Chúng tôi cho rằng, đây là các nguyên tắc rất quan trọng góp phần định hướng cho việc bảo vệ tài nguyên môi trường trong quá trình phát triển kinh tế tại các đơn vị HC-KT đặc biệt.

Thứ hai, Quy hoạch đơn vị HC-KT đặc biệt cũng đã nhấn mạnh đến phương án bảo vệ môi trường, khai thác, bảo vệ tài nguyên nước, phòng chống thiên tai và ứng phó với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, Dự thảo luật chưa đặt vấn đề xây dựng Chiến lược phát triển KT-XH của đơn vị HC-KT đặc biệt; chưa quy định cụ thể về thời gian vật chất để thực hiện quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HC-KT đặc biệt là bao nhiêu năm. Hơn nữa, cũng chưa quy định về tích hợp các quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch đô thị, quy hoạch giao thông, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học vào quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HC-KT đặc biệt và phương án tích hợp...

Thứ ba, Dự thảo luật quy định đối với chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH của

8 HONĐ tỉnh Quảng Ninh đã có Nghị quyết tán thành chủ trương thành lập đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, sau khi tổ chức Kỳ họp bất thường để thông qua Đề án đề nghị thành lập đặc khu Vân Đồn. Bên cạnh đó, HONĐ tỉnh Kiên Giang cũng đã tổ chức kỳ họp thứ 5 (họp bất thường) để thông qua tờ trình đề án “Thành lập đơn vị HC-KT đặc biệt Phú Quốc” và đề án thành lập thành phố Hà Tiên thuộc tỉnh Kiên Giang. Xem: Quảng Ninh thông qua Đề án thành lập đặc khu Vân Đồn <http://www.sggpo.org.vn/quang-ninh-thong-qua-de-an-thanh-lap-dac-khu-van-don-479981.html>. Cập nhật: SGGPO Thứ Sáu, 3/11/2017 17:13.

9 Xem: Điều 8 của Dự thảo Luật Tổ chức Đơn vị HC-KT đặc biệt.

đặc khu trước khi được thông qua sẽ phải lập Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) nhưng lại chưa quy định cụ thể giá trị ý kiến góp ý của chuyên gia, cộng đồng, tổ chức, cá nhân đối với Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược. Bên cạnh đó, cũng chưa quy định rõ trách nhiệm của các chủ thể thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trong ĐMC sau khi quy hoạch phát triển kinh tế được phê duyệt và đưa vào thực hiện trên thực tiễn.

Thứ tư, đánh giá tác động môi trường (ĐTM), kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM) trong đơn vị HC-KT đặc biệt được quy định tại Điều 21 của Dự thảo luật. Đây là vấn đề rất quan trọng nhằm phòng ngừa nguy cơ ô nhiễm môi trường từ các hoạt động kinh tế gây ra. Dự thảo Luật quy định Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt có quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, đề án bảo vệ môi trường chi tiết, xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường, đề án bảo vệ môi trường đơn giản của các dự án đầu tư vào đơn vị HC-KT đặc biệt theo quy định của pháp luật về môi trường. Đối với các dự án thuộc đối tượng thực hiện đánh giá tác động môi trường theo quy định của pháp luật bảo vệ môi trường, Báo cáo đánh giá tác động môi trường phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt trước khi khởi công dự án đầu tư.

Quy định trên cho thấy, Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt có quyền hạn rất lớn trong tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM cũng như xác nhận KBM. Sở dĩ Dự thảo luật quy định Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt có quyền này là nhằm tạo điều kiện cho hoạt động đầu tư diễn ra nhanh chóng, thuận lợi. Tuy nhiên, dưới góc độ bảo vệ môi trường, việc Trường Đơn vị HC-KT vừa có quyền tổ chức thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường, vừa có quyền phê duyệt dự án đầu tư như kiểu "vừa đả bóng, vừa thổi còi" thì vấn đề bảo vệ môi trường phụ thuộc rất lớn vào ý chí chủ quan của Trường Đơn

vị. Hơn nữa, Dự thảo Luật chưa quy định về việc tham khảo ý kiến tham vấn cộng đồng dân cư là căn cứ để cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM. Bên cạnh đó, Dự thảo luật chưa quy định cụ thể vai trò của cộng đồng, của truyền thông báo chí và tổ chức xã hội dân sự, các cá nhân trong việc tham gia giám sát, phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật môi trường; khiếu nại, tố cáo các chủ thể quản lý nhà nước về môi trường tại các ĐKKT cũng như các chủ đề dự án khi không thực hiện đúng cam kết trong báo cáo tác động môi trường.

Thứ năm, Ba đơn vị HC-KT đặc biệt là Phú Quốc, Vân Đồn và Bắc Vân Phong đều nằm ở các đảo và ven biển, những khu vực này đều chịu sự tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt là nước biển dâng cũng như hiện tượng thiên tai bất thường. Trong khi đó, liên quan đến quy định về đánh giá môi trường chiến lược với chiến lược, quy hoạch phát triển tổng thể KT-XH tại đặc khu, Dự thảo luật chưa quy định cụ thể về dự báo, phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, các biện pháp xử lý những tác động của nước biển dâng, của thời tiết cực đoan bất thường đến các dự án đầu tư để giảm thiểu những tác động tiêu cực đến cơ sở hạ tầng, các dự án đầu tư và người dân sống ở các đặc khu này.

Thứ sáu, Điều 22 của Dự thảo Luật quy định rõ Nhà nước dành một phần vốn đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách nhà nước để xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và công trình bảo vệ môi trường quan trọng tại đơn vị HC-KT đặc biệt. Căn cứ yêu cầu phát triển của từng đơn vị HC-KT đặc biệt, ngân sách trung ương hỗ trợ có mục tiêu để xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, công trình bảo vệ môi trường quan trọng của đơn vị HC-KT đặc biệt và thực hiện chính sách đặc thù quy định tại Luật này. Mức hỗ trợ đối với từng đơn vị HC-KT đặc biệt do Quốc hội quyết định. Dự thảo Luật cũng quy định để lại toàn bộ số tăng thu nội địa trên địa bàn đơn vị HC-KT đặc biệt trong thời gian không quá 10 năm kể từ khi đơn vị HC-KT đặc biệt được thành lập để xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội, công trình bảo

về môi trường quan trọng của đơn vị HC-KT đặc biệt và thực hiện chính sách đặc thù quy định tại Luật này.

Đây là quy định quan trọng nhằm tạo nguồn tài chính cho phát triển hạ tầng và bảo vệ môi trường tại các đặc khu. Thực tế cho thấy, để thu hút kêu gọi được đầu tư nước ngoài vào các đặc khu với việc chỉ đưa ra những ưu đãi đơn thuần sẽ không hiệu quả mà cần phải có sự đầu tư bài bản về hạ tầng cơ sở, như giao thông, bến cảng, nhà ga, sân bay, hệ thống điện, thông tin liên lạc... Để xây dựng những cơ sở hạ tầng này tại các đặc khu cần nguồn tài chính không hề nhỏ, trong khi ngân sách nhà nước hiện nay đang rất có hạn là một bài toán không dễ thực hiện. Do vậy cần tính đến nguồn vốn xã hội hóa trong quá trình này.

Thứ bảy, về ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp được quy định tại Điều 27 của Dự thảo Luật. Theo đó, các dự án đầu tư tại đơn vị HC-KT đặc biệt trong lĩnh vực giáo dục - đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường được áp dụng thuế suất 10% trong suốt thời gian thực hiện dự án, miễn thuế 04 năm và giảm 50% số thuế phải nộp trong 09 năm tiếp theo kể từ khi có thu nhập chịu thuế. Đây là một ưu đãi khá lớn Nhà nước dành cho các nhà đầu tư. Tuy vậy, cần phải làm rõ tính khả thi, tính hiệu quả và tác động có thể đến môi trường của các dự án này, cụ thể là: *một là*, thực tiễn cho thấy chủ đầu tư thường quan tâm đến tính hiệu quả của các dự án, nên nếu đầu tư không thu được hiệu quả kinh tế thì nhiều khả năng chủ đầu tư sẽ không đầu tư (ví dụ, lĩnh vực giáo dục khó có hiệu quả về mặt kinh tế trong thời gian ngắn tại các đặc khu này); *hai là*, nếu thực hiện ưu đãi quá nhiều các dự án đầu tư và ưu đãi trong thời gian quá dài thì chính các đơn vị HC-KT đặc biệt sẽ khó đảm bảo khả năng tài chính để vận hành và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng thúc đẩy phát triển đặc khu. Hơn nữa, dưới góc độ môi trường thì các dự án thuộc Danh mục ưu đãi thuế này vẫn có thể tác động tiêu cực đến môi trường nên ưu đãi thì chưa hẳn hợp lý.

Ví dụ như các dự án về y tế. Do vậy, chúng tôi cho rằng, cần điều tra, đánh giá phân tích kỹ lưỡng những điều kiện thuận lợi, khó khăn về vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, KT-XH, nguồn nhân lực của từng đặc khu để quyết định các dự án đầu tư cho phù hợp và ưu đãi dựa trên những ưu thế đó trên cơ sở gắn với nhiệm vụ bảo vệ môi trường.

Thứ tám, về nhiệm vụ, quyền hạn của Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt trong quản lý tài nguyên môi trường. Trường Đơn vị có quyền chỉ đạo thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy, nổ; chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Trong lĩnh vực kinh tế, Trường Đơn vị có quyền thực hiện các giải pháp bảo vệ, phát triển tài nguyên du lịch; bảo đảm vệ sinh môi trường; tạo điều kiện thuận lợi cho khách du lịch đến tham quan¹⁰. Trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường, Trường Đơn vị có quyền quyết định các giải pháp và thực hiện các nhiệm vụ quản lý và sử dụng đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển và các nguồn tài nguyên thiên nhiên khác; các giải pháp bảo vệ và cải thiện môi trường, phòng, chống và khắc phục hậu quả thiên tai, bão, lụt trên địa bàn đơn vị HC-KT đặc biệt. Trường Đơn vị có quyền cấp, gia hạn, điều chỉnh, đình chỉ, thu hồi Giấy phép về tài nguyên nước; thẩm định, phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường; xác nhận kế hoạch bảo vệ môi trường đối với các dự án theo quy định tại Điều 21 của Luật này; thẩm định, phê duyệt phương án cải tạo, phục hồi môi trường; quyết định chuyển mục đích sử dụng toàn bộ hoặc một phần đất rừng do Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh xác lập phù hợp với quy hoạch đơn vị HC-KT đặc biệt được phê duyệt, trừ các trường hợp sau đây: chuyển mục đích sử dụng đất vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo vệ cảnh quan, khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học từ 50 héc ta trở lên; rừng

¹⁰ Xem: Điều 46 của Dự thảo Luật Tổ chức đơn vị HC-KT đặc biệt.

phòng hộ đầu nguồn từ 50 héc ta trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, chắn sóng, lấn biển, bảo vệ môi trường từ 100 héc ta trở lên; rừng sản xuất từ 100 héc ta trở lên. Quyết định chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước, trừ trường hợp chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa nước từ hai vụ trở lên với quy mô từ 500 héc ta trở lên.

Có thể thấy, theo Dự thảo Luật, Trường Đơn vị có khoảng 126 quyền, trong đó có tới 77 thẩm quyền vốn thuộc về Thủ tướng¹¹ trong thực hiện việc phát triển KT-XH, bảo vệ tài nguyên, môi trường tại đặc khu. Tuy nhiên, để bảo vệ môi trường tại đặc khu được hiệu quả, Luật cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ quyền hạn giữa Trường Đơn vị và các cấp quản lý dưới Trường Đơn vị, để hoạt động này diễn ra hiệu quả. Hoặc Dự thảo cũng nên quy định cơ chế ủy quyền của Trường Đơn vị để Trường Đơn vị linh hoạt trong quyết định các vấn đề thuộc nội dung quản lý bảo vệ môi trường của mình. Đồng thời cũng cần quy định cơ chế giám sát từ bên trên và từ cộng đồng với Trường Đơn vị ở mức độ thích hợp vừa đảm bảo quyền tự chủ, tự quyết định của Trường Đơn vị trong lĩnh vực KT-XH, đồng thời tránh sự xa lánh chính quyền trung ương, tham nhũng, lợi ích nhóm và phải bảo đảm chủ quyền quốc gia.

Thứ chín, chính sách ưu tiên phát triển KT-XH đối với các đơn vị HC-KT đặc biệt, được quy định tùy theo từng đặc khu. Theo Dự thảo luật, mỗi đặc khu tùy theo vị trí địa lý, điều kiện tự nhiên, KT-XH và thể mạnh của từng địa phương mà Nhà nước sẽ ưu tiên phát triển các ngành nghề khác nhau, cụ thể là: tại đơn vị HC-KT đặc biệt Vân Đồn, ngành, nghề ưu tiên phát triển tại đây là: *công nghệ cao, công nghiệp hỗ trợ; du lịch và văn hóa; dịch vụ kinh doanh cảng hàng không, sân bay; dịch vụ thương mại và mua sắm quốc tế*; ngành nghề được ưu tiên phát triển tại đơn vị HC-KT đặc biệt Bắc

Vân Phong là: *công nghệ thông tin, điện tử, cơ khí chính xác; dịch vụ cảng biển; thương mại tài chính; lĩnh vực ngành nghề được ưu tiên đầu tư tại đơn vị HC-KT đặc biệt Phú Quốc là: du lịch, dịch vụ và vui chơi giải trí tổng hợp có casino; dịch vụ, du lịch và vui chơi giải trí tổng hợp; khách sạn, khu du lịch sinh thái, khu nghỉ dưỡng cao cấp từ 4 sao trở lên; dịch vụ quản lý tài sản không phân biệt quy mô vốn đầu tư; y tế; bán hàng miễn thuế*. Dưới góc độ bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, chúng tôi cho rằng, cần phải cân nhắc kỹ hơn, đánh giá sự cần thiết và tác động của ưu tiên phát triển các ngành nghề này tại các đặc khu. Tại sao lại ưu đãi đầu tư phát triển dịch vụ cảng biển tại Vân Đồn và Bắc Vân Phong, trong khi đó Phú Quốc với vị trí địa lý rất quan trọng nằm trên tuyến đường hàng hải quốc tế từ Ấn Độ Dương sang Thái Bình Dương, khi có kênh đào quốc tế Kara chạy qua miền Nam Thái Lan thì Phú Quốc có thể trở thành cảng trung chuyển quốc tế quan trọng, thậm chí có thể sử dụng các cảng này để đón các tàu du lịch quốc tế đưa du khách đến tham quan, nghỉ dưỡng tại đây. Mặt khác, Dự thảo luật cũng cần chi tiết hơn, như ngành nghề công nghệ cao là gồm những ngành nghề nào, công nghiệp hỗ trợ hay công nghệ thông tin cũng vậy, cũng cần diễn giải rõ hơn để sàng lọc, thu hút đầu tư, tránh chệch hướng phát triển bền vững.

Thứ mười, Dự thảo Luật chưa đánh giá được vai trò của khoa học công nghệ trong xây dựng chính quyền điện tử để quản lý và bảo vệ tài nguyên môi trường. Đặc biệt là tác động của cuộc cách mạng khoa học công nghệ 4.0 trong quyết định lựa chọn ngành nghề thu hút đầu tư; ứng dụng thành tựu của cách mạng 4.0 trong phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường. Bên cạnh đó, Dự luật cũng chưa coi trọng việc thúc đẩy hợp tác khu vực và quốc tế trong phát triển KT-XH, bảo vệ tài nguyên môi trường tại các đặc khu.

11 Xem. ĐKKT, cuộc đời chờ 20 năm. Nguồn: <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/dac-khu-kinh-te-cuoc-doi-cho-20-nam-3665209.html>. Cập nhật: Thứ sáu, 3/11/2017 | 16:28 GMT+7.

4. Nguyên tắc và các kiến nghị giải pháp bảo vệ môi trường tại các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt

4.1 Nguyên tắc xây dựng, thực hiện pháp luật về bảo vệ tài nguyên và môi trường tại các đơn vị HC-KT đặc biệt

Để phát triển bền vững tại các đơn vị HC-KT đặc biệt, xây dựng và thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường, ngoài việc dựa trên các nguyên tắc chung như: nguyên tắc bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành; nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững; nguyên tắc xã hội hóa các hoạt động bảo vệ môi trường; nguyên tắc coi trọng phòng ngừa trong hoạt động bảo vệ môi trường, chúng ta còn phải đặc biệt lưu ý đến các nguyên tắc đặc thù sau:

Một là, nguyên tắc bảo vệ môi trường tại đơn vị HC-KT đặc biệt cần tôn trọng quy luật của tự nhiên gắn với bảo tồn đa dạng sinh học; bảo vệ tài nguyên, môi trường biển và bảo vệ chủ quyền quốc gia.

Hai là, bảo vệ môi trường tại đơn vị HC-KT đặc biệt cần đề cao trách nhiệm của Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt. Bên cạnh đó, đặc biệt đề cao sự độc lập của Tòa án trong giải quyết các tranh chấp kinh tế, thương mại, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được an toàn về sức khỏe, tính mạng.

Ba là, bảo vệ môi trường tại đơn vị HC-KT đặc biệt cần phải gắn với việc chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu và thực hiện phát triển bền vững.

Bốn là, bảo vệ môi trường tại đơn vị HC-KT đặc biệt cần phải bảo đảm tính phòng ngừa rủi ro phát sinh, tính nhanh chóng, kịp thời;

Năm là, bảo vệ môi trường tại đơn vị HC-KT đặc biệt cần tính đến yếu tố chi phí và lợi ích. Theo đó, chủ thể lựa chọn tuân thủ pháp luật môi trường sẽ ít tốn kém chi phí hơn so với chủ thể thực hiện hành vi làm ô nhiễm môi trường.

Sáu là, nguyên tắc ưu tiên sử dụng các công cụ kinh tế cũng như các yếu tố thị

trường xã hội trong xây dựng và thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường tại các đơn vị HC-KT đặc biệt.

Bảy là, nguyên tắc thúc đẩy hợp tác quốc tế và khu vực trong bảo vệ môi trường các đơn vị HC-KT đặc biệt.

4.2 Kiến nghị các giải pháp bảo vệ tài nguyên, môi trường tại các đơn vị HC-KT đặc biệt

Thứ nhất, cần phải xây dựng chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH tổng thể, dài hạn tại đơn vị HC-KT đặc biệt. Hầu hết các quy hoạch hiện nay đều dựa vào quy hoạch phát triển KT-XH để thực hiện, tuy nhiên kỳ quy hoạch phát triển KT-XH của Việt Nam thường chỉ 10 năm là quá ngắn và có thể dẫn đến “tư duy nhiệm kỳ”. Do vậy, cần kéo dài thời gian thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HC-KT đặc biệt để đảm bảo quá trình phát triển ổn định, bền vững. Hơn nữa, trong thực tế hiện nay có quá nhiều loại quy hoạch, được quy định trong các văn bản pháp luật khác nhau, trong đó thẩm quyền lập, thẩm định, phê duyệt, cấp quy hoạch, kỳ quy hoạch, thẩm quyền tổ chức thực hiện quy hoạch lại khác nhau dẫn đến tốn kém chi phí, nhân lực cho việc lập, thẩm định. Nhiều quy hoạch hiện đang chồng chéo, mâu thuẫn nhau, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện. Do vậy, chúng tôi cho rằng, cần tích hợp các quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch giao thông, quy hoạch đô thị, quy hoạch bảo vệ môi trường, quy hoạch đa dạng sinh học,... trong quy hoạch tổng thể phát triển KT-XH tại các đặc khu HC-KT trên để tạo nên sự thống nhất trong phát triển đặc khu, tránh lãng phí về nhân, vật lực trong lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch, đồng thời tạo ra sự thống nhất trong tổ chức thực hiện hiệu quả quy hoạch.

Thứ hai, về đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC). Theo Dự thảo Luật, các chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH của đơn vị HC-KT đặc biệt phải lập Báo cáo ĐMC. Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường quy định Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược sẽ được thẩm định thông qua Hội đồng thẩm định do cơ quan nhà nước có thẩm quyền

thành lập và quy định cơ quan thẩm định báo cáo đánh giá môi trường chiến lược tổ chức điều tra, đánh giá thông tin trong báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, lấy ý kiến phản biện của cơ quan, tổ chức, chuyên gia có liên quan. Tuy nhiên, Dự thảo Luật này cần quy định rõ hơn giá trị của các ý kiến, phản biện của các chuyên gia, thậm chí là các ý kiến của các tổ chức xã hội dân sự, của cộng đồng trong quyết định phê duyệt chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH. Hơn nữa, Dự thảo Luật cũng cần quy định cụ thể trách nhiệm của Trường Đơn vị cũng như các chủ thể liên quan trong việc thực hiện đúng các giải pháp bảo vệ môi trường được ghi nhận trong Báo cáo ĐMC và cơ chế giám sát khi triển khai thực hiện Quy hoạch phát triển KT-XH đặc khu.

Thứ ba, thực tiễn ô nhiễm môi trường tại các khu công nghiệp, khu kinh tế, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp ở Việt Nam cho thấy, bên cạnh nguyên nhân do các khu công nghiệp chưa có hệ thống xử lý chất thải chung thì còn do các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân không thực hiện đúng các giải pháp bảo vệ môi trường trong Báo cáo đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường. Dự thảo Luật có quy định rất nhiều các dự án đầu tư tại đặc khu, như dự án xây dựng cơ sở hạ tầng, bệnh viện,... thuộc quyền cấp phép đầu tư của Trường Đơn vị phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường. Việc quy định Trường Đơn vị vừa có quyền cấp phép đầu tư cho dự án, vừa có quyền phê duyệt báo cáo ĐTM nhằm tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân trong quá trình tiến hành các hoạt động đầu tư tại đặc khu, sẽ dẫn tới hiện tượng “vừa đá bóng, vừa

thổi còi”, thậm chí có thể có sự coi nhẹ các yếu tố bảo vệ môi trường trong các dự án đầu tư cụ thể. Hơn nữa, để thực hiện báo cáo này được hiệu quả, Dự thảo Luật cũng cần đảm bảo quyền được tham vấn của cộng đồng nơi thực hiện dự án¹², cần tạo ra sự đồng thuận trên cơ sở tôn trọng ý kiến và bảo đảm lợi ích hợp pháp của cộng đồng. Theo đó, ý kiến của cộng đồng (cộng đồng dân cư những người bị ảnh hưởng trực tiếp cũng như gián tiếp bởi dự án) và ý kiến của các chuyên gia ngoài Hội đồng thẩm định cần phải được coi là cơ sở quan trọng để chủ thể có thẩm quyền phê duyệt báo cáo ĐTM. Vấn đề này pháp luật bảo vệ môi trường hiện hành chưa quy định cụ thể¹³.

Thứ tư, Dự thảo luật cần mở rộng tối đa quyền tự quyết về kinh tế, văn hóa, xã hội, hợp tác kinh tế quốc tế cho Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt, bởi sự thành công phụ thuộc rất lớn vào Trường Đơn vị với vai trò là Kiến trúc sư trưởng của đặc khu. Về bảo vệ môi trường, vai trò của Trường Đơn vị cũng không phải ngoại lệ, Trường đơn vị HC-KT đặc biệt có quyền ban hành hệ thống quy chuẩn kỹ thuật môi trường¹⁴ tại đơn vị do mình quản lý. Yêu cầu trong các Quy chuẩn này phải cao hơn Quy chuẩn chung của cả nước và hướng tới phù hợp với quy chuẩn khu vực và quốc tế. Ví dụ, quy chuẩn về chất lượng môi trường không khí, môi trường nước xung quanh, quy chuẩn về khí thải, nước thải, quy chuẩn về mùi, quy chuẩn môi trường không khí trong nhà¹⁵... Đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp áp dụng hệ thống quản lý môi trường ISO14001... Quá trình xây dựng các Quy chuẩn kỹ thuật môi trường cần đánh giá dựa trên sức chịu tải của môi trường tại các đặc khu¹⁶. Việc

12 Không chỉ tham vấn đại diện cộng đồng, những người bị ảnh hưởng trực tiếp bởi dự án mà cần tham vấn cả những người bị ảnh hưởng gián tiếp khác.

13 Xem: Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8 năm 2017

14 Gồm Quy chuẩn về chất lượng môi trường xung quanh và quy chuẩn về chất thải tại đơn vị HC-KT đặc biệt nhằm tạo công cụ hữu hiệu để phát hiện, xử lý các hành vi làm ô nhiễm môi trường.

15 Đặc biệt là quy chuẩn về mùi và quy chuẩn môi trường không khí trong nhà tại các đặc khu cần phải được ban hành cụ thể. Hiện nay, Nhà nước chưa ban hành các quy chuẩn này.

16 Việc xây dựng quy chuẩn kỹ thuật môi trường dựa trên sức chịu tải của môi trường là một quy định và cách tiếp cận khá mới và tiên bộ của Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014. Tuy nhiên, việc xác định sức chịu tải của môi trường, trong đó có môi trường tại đặc khu là không đơn giản.

xây dựng các quy chuẩn, tiêu chuẩn môi trường sẽ là công cụ quan trọng để xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường tại các đặc khu, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo đảm an toàn về sức khỏe, tính mạng của mọi người.

Thứ năm, bên cạnh việc thông qua Danh sách các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thân thiện môi trường được ưu tiên thu hút đầu tư, Dự thảo luật cần quy định chặt chẽ về việc nhập khẩu, sử dụng các máy móc, thiết bị sản xuất kinh doanh, đặc biệt là nghiêm cấm nhập khẩu máy móc, phương tiện, thiết bị cũ, đã qua sử dụng. Hiện nay, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 cho phép được nhập khẩu phế liệu mà bản chất phế liệu cũng là chất thải. Quy định này bị các tổ chức, cá nhân dựa vào để nhập khẩu máy móc, công nghệ lạc hậu, dẫn tới năng suất lao động không tăng mà còn gây ô nhiễm môi trường, biến Việt Nam trở thành “bãi rác” của thế giới.

Thứ sáu, trong bối cảnh cuộc cách mạng 4.0 đang diễn ra trên toàn cầu, Dự thảo Luật cần đưa ra những quy định để cụ thể hóa thu hút những ngành nghề sản xuất các sản phẩm ứng dụng công nghệ 4.0 như ô tô điện, ô tô không người lái, thiết bị cảm ứng, công nghệ thông tin, khoa học phân tích dữ liệu...; sản xuất, ứng dụng các sản phẩm 4.0 trong bảo vệ môi trường, như: ứng dụng các vật liệu sản xuất thân thiện môi trường, sử dụng flycam, máy bay không người lái, vệ tinh, thiết bị cảm biến trong phát hiện ô nhiễm môi trường, khuyến khích sử dụng năng lượng tái tạo như năng lượng mặt trời, năng lượng gió, năng lượng thủy triều... tại các đơn vị HC-KT đặc biệt.

Thứ bảy, Dự thảo luật cần quy định cụ thể hơn các yêu cầu trong báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (DMC) về dự báo, phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý

các tác động tiêu cực đến môi trường của các đơn vị HC-KT đặc biệt do biến đổi khí hậu và các hiện tượng thời tiết cực đoan bất thường, như: nước biển dâng, động đất, sóng thần, siêu bão, hạn hán, lũ lụt kéo dài gây ra, nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi đến kinh tế, xã hội, môi trường của đơn vị HC-KT đặc biệt. Việc dự báo này giúp quá trình xây dựng thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển KT-XH cũng như thực hiện bảo vệ môi trường tại đặc khu được hiệu quả hơn.

Thứ tám, đối với các quy định pháp luật quan trắc môi trường, thông tin tình hình môi trường, đơn vị HC-KT đặc biệt cần xây dựng hệ thống quan trắc môi trường đất, môi trường nước, môi trường không khí hiện đại. Bên cạnh đó, pháp luật cần quy định cụ thể các nhà máy xí nghiệp cần lắp đặt hệ thống quan trắc tự động, cập nhật tại chỗ các nguồn thải và gửi trực tiếp online về cơ quan quản lý môi trường của đặc khu để có biện pháp kiểm soát ô nhiễm môi trường được hiệu quả. Mặt khác, Dự thảo luật cần đảm bảo quyền được thông tin về tình hình môi trường của mọi người, theo đó mọi người được tiếp cận thông tin tình hình môi trường không chỉ qua sự chủ động công bố của các cơ quan nhà nước, các chủ nguồn thải mà có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức trên phải cung cấp các thông tin về tình hình môi trường với tư cách cá nhân hoặc thông qua các tổ chức mình tham gia¹⁷.

Thứ chín, Dự thảo luật cần quy định việc áp dụng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường, như công cụ thuế, thị trường, vốn, nhân sinh thái, hạn ngạch khí thải, ký quỹ bảo vệ môi trường... để các cá nhân lựa chọn đầu tư vào các lĩnh vực thân thiện môi trường. Dự thảo luật cũng nên quy định về trách nhiệm pháp lý trong xử lý các hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường. Cần xây dựng hệ thống chế tài hành chính, hình

17 Theo Luật Bảo vệ Môi trường hiện hành thì cá nhân không có quyền trực tiếp yêu cầu cung cấp thông tin môi trường mà phải đề nghị đại diện tổ chức của mình yêu cầu.

sự¹⁸ mạnh trên nguyên tắc quy định chi phí xử lý phải cao hơn chi phí tuân thủ các biện pháp bảo vệ môi trường để cho chủ đầu tư lựa chọn tuân thủ. Trường hợp nếu vi phạm thì Trường Đơn vị HC-KT với tư cách là đại diện cơ quan quản lý nhà nước có quyền trực tiếp áp dụng các biện pháp xử phạt đối với các hành vi làm ô nhiễm, suy thoái môi trường. Và với tư cách là đại diện chủ sở hữu toàn dân về tài nguyên, Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt có quyền yêu cầu, thậm chí là khởi kiện các chủ thể gây ô nhiễm cho đặc khu phải bồi thường thiệt hại. Trong quá trình này, Dự luật cần khẳng định tính độc lập của hệ thống Tòa án của đặc khu, đề cao vai trò của Tòa án trong giải quyết các tranh chấp kinh tế thương mại; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật hình sự về môi trường, cũng như giải quyết các tranh chấp môi trường¹⁹.

Thứ mười, ngoài việc quy định cụ thể, rõ ràng trách nhiệm của Trường Đơn vị HC-KT đặc biệt và các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải trong bảo vệ môi trường thì Dự thảo luật cần phải nhấn mạnh đến tầm quan trọng của cộng đồng trong bảo vệ môi trường, trên cơ sở bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, quyền được bảo vệ an toàn sức khỏe, tính mạng, quyền được thông tin tình hình môi trường của mọi người, quyền được tham vấn với các báo cáo đánh giá môi trường. Dự thảo luật cần quy định rõ vai trò của cộng đồng, truyền thông báo chí, tổ chức xã hội dân sự trong giám sát, phát hiện, khiếu nại, tố cáo các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, các chủ nguồn thải có hành vi vi phạm pháp luật môi trường tại các đơn vị HC-KT đặc biệt. Đặc biệt, Dự luật cần thừa nhận quyền khởi kiện tập thể về môi trường tại đặc khu; quy định về đào nghĩa

vụ chứng minh trong các vụ kiện về bồi thường thiệt hại môi trường hoặc quy định về việc không bắt buộc phải xác định mối quan hệ nhân quả trong yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường²⁰.

Thứ mười một, Dự thảo luật cần quy định rõ hơn các biện pháp thúc đẩy hợp tác giữa các đặc khu trong nước và nước ngoài cũng như hợp tác vùng, khu vực và quốc tế trong phát triển kinh tế, xã hội khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học, kiểm soát ô nhiễm môi trường tại các đặc khu. Việc hợp tác sẽ giúp Việt Nam có được kinh nghiệm quản lý đặc khu, nguồn vốn đầu tư quốc tế, thị trường tiêu thụ sản phẩm và chuyển giao công nghệ hiện đại...

Ngoài ra, trong xây dựng và thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường, Dự thảo luật cần tính đến việc tuyên truyền nâng cao nhận thức của mọi người về tầm quan trọng và cách bảo vệ tài nguyên môi trường tại đặc khu; quy định về huy động tài chính từ nguồn xã hội hóa để thực hiện xây dựng cơ sở hạ tầng đầu tư phát triển đặc khu kết nối đặc khu, như: đường giao thông, hệ thống điện, thông tin liên lạc, hệ thống cung cấp nước, hệ thống xử lý nước thải, khí thải, sân bay, các phương tiện trung chuyển...; thúc đẩy ứng dụng khoa học công nghệ, đặc biệt là công nghệ 4.0 trong quản lý điều hành đặc khu cũng như trong phát triển KT-XH và bảo vệ môi trường; đào tạo nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu phát triển tại các ĐKKT, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao, có chuyên môn sâu trong những lĩnh vực mà các đặc khu muốn kêu gọi đầu tư ■

18 Bộ luật Hình sự năm 2015 đã quy định áp dụng trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân. Đây là quy định mới nhằm xử lý hiệu quả hơn các hành vi làm ô nhiễm môi trường không chỉ từ cá nhân mà cả tổ chức.

19 Trong giải quyết bồi thường thiệt hại môi trường, Dự thảo luật cần quy định thể chế các yếu tố cấu thành trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường, theo đó, có thể chỉ cần có hành vi vi phạm pháp luật môi trường và có thiệt hại xảy ra mà không cần chứng minh mối quan hệ nhân quả vẫn có thể phải bồi thường thiệt hại. Hoặc nếu vẫn giữ xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và thiệt hại như hiện nay thì cần quy định về đào nghĩa vụ chứng minh từ người nguyên đơn sang bị đơn, tuy nhiên, để được Tòa án thụ lý thì nguyên đơn cũng cần có chứng cứ sơ bộ ban đầu về hành vi vi phạm pháp luật của bị đơn.

20 Xem: Mấy vấn đề lý luận hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí và gọi mở xây dựng Luật Không khí sạch tại Việt Nam hiện nay, của Bùi Đức Hiền, Tạp chí Pháp luật và Phát triển, số 10 năm 2017.