



Tạp chí Khoa học và Kinh tế Phát triển
Trường Đại học Nam Cần Thơ

Website: jsde.nctu.edu.vn



Phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật môi trường Việt Nam

Võ Trung Tín^{1*}

¹Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

*Người chịu trách nhiệm bài viết: Võ Trung Tín (email: vttin@hcmulaw.edu.vn)

Ngày nhận bài: 10/12/2023

Ngày phản biện: 20/12/2023

Ngày duyệt đăng: 29/01/2024

Title: Sustainable development and climate change in Vietnam's environmental policies and laws

Keywords: climate change, environmental law, natural resources, sustainable development

Từ khóa: biến đổi khí hậu, luật môi trường, phát triển bền vững, tài nguyên thiên nhiên

ABSTRACT

Nowadays, climate change is no longer just a local or national issue; it has become a global concern. The policies and environmental legislation in Vietnam regarding climate change reflect the fundamental principles of environmental law, particularly the principle of sustainable development. This article aims to highlight some of the key policies and legislation in Vietnam that address climate change and its relationship to sustainable development.

TÓM TẮT

Biến đổi khí hậu hiện nay không còn là vấn đề của một địa phương, hay một quốc gia đơn lẻ nào mà đã trở thành câu chuyện của toàn nhân loại. Các nội dung về biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật môi trường Việt Nam là sự cụ thể hóa từ các nguyên tắc cơ bản của luật môi trường, trong đó có nguyên tắc phát triển bền vững. Bài viết giới thiệu một số nội dung trong chính sách và pháp luật về biến đổi khí hậu ở Việt Nam trong mối tương quan với phát triển bền vững.

1. GIỚI THIỆU

Biến đổi khí hậu không chỉ là nguy cơ mà đã thật sự trở thành một vấn đề hiện hữu, đe dọa sự phát triển bền vững của nhân loại và là một trong số những vấn đề quan trọng nhất của trật tự công cộng trong thời đại của chúng ta. Cùng với quá trình phát triển và sự gia tăng dân số, lượng khí nhà kính phát thải từ các hoạt động

của con người cũng tăng lên, làm cho hiện tượng này diễn biến phức tạp. Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050 khẳng định: “Biến đổi khí hậu đã trở thành xu thế không thể đảo ngược, thách thức lớn nhất đối với nhân loại, đã và đang tác động đến mọi mặt: kinh tế, chính trị, ngoại giao, an ninh toàn cầu. Mỗi quốc gia phải chủ động thích ứng

nhằm hạn chế các tác động tiêu cực, đồng thời có trách nhiệm giảm phát thải khí nhà kính theo Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) thực hiện Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu kể từ năm 2021 trở đi nhằm giữ cho mức tăng nhiệt độ toàn cầu ở ngưỡng 1,5°C vào cuối thế kỷ này” [6].

Những tác động về môi trường của xu hướng biến đổi khí hậu ngày càng được khẳng định không chỉ qua các báo cáo khoa học mà còn là các minh chứng thực tiễn. Chính vì lẽ đó, cộng đồng quốc tế (trong đó có Việt Nam) ra sức thực hiện các giải pháp nhằm chủ động ứng phó với xu hướng này. Bên cạnh đó, vì là một hiện tượng tự nhiên, có những tác động tích cực, nên con người cũng cần có những giải pháp thích ứng, tận dụng những tác động tích cực này. Làm thế nào để sử dụng hợp lý, tiết kiệm các nguồn tài nguyên thiên nhiên; đảm bảo sức chịu đựng của trái đất để tạo ra quá trình phát triển bền vững là rất cần thiết. Để bảo đảm thực thi vấn đề này, cần nhiều giải pháp khác nhau. Việc đưa các nội dung về biến đổi khí hậu và phát triển bền vững vào trong chính sách, pháp luật là cách làm có hiệu quả. Bài viết phân tích một số nội dung về phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong pháp luật môi trường Việt Nam, từ đó đưa ra một số kết luận.

2. PHƯƠNG TIỆN VÀ PHƯƠNG PHÁP

Nghiên cứu này được thực hiện theo phương pháp định tính qua tổng hợp các tài liệu có liên quan.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1 Nguyên tắc phát triển bền vững – Nguyên tắc cơ bản trong luật quốc tế về môi trường và trong pháp luật môi trường Việt Nam

Phát triển là áp lực của cuộc sống, là quy luật tất yếu của tiến hóa và đang diễn ra trên hành tinh của chúng ta từ khi nó được hình thành.

Nguồn gốc của mọi biến đổi về môi trường sống của con người đang xảy ra hiện nay trên thế giới, cũng như ở nước ta hiện nay là các hoạt động phát triển kinh tế – xã hội. Các hoạt động này một mặt cải thiện chất lượng cuộc sống của con người, mặt khác đang tạo ra hàng loạt các vấn đề. Các cộng đồng người thu nhập thấp do không đủ điều kiện phải kiếm sống bằng sự khai thác không hợp lý, đó là ô nhiễm do nghèo đói. Những cộng đồng có nền kinh tế phát triển, với khoa học và công nghệ cao thì phá hoại môi trường bằng sản xuất lớn, theo chiều sâu, tiêu dùng lãng phí, đó là ô nhiễm do thừa thải, phát triển quá mức cần thiết. Vì vậy, trong thập kỷ 70, 80 của thế kỷ 20 đã có nhiều nhà bảo vệ môi trường chủ trương “đình chỉ phát triển” hay “tăng trưởng bằng số không”. Nhưng chủ trương như vậy không thể thực hiện được do những người nghèo vẫn phải phát triển nền kinh tế của mình để khỏi chết đói, người giàu phải tiếp tục phát triển để giữ vững và nâng cao mức sống hiện đã đạt được. Vấn đề đặt ra là phải phát triển như thế nào để con người của các thế hệ hiện nay cũng như trong tương lai có được cuộc sống hạnh phúc về vật chất cũng như tinh thần [7]. Chính vì thế phải phát triển bền vững, tức là phát triển trên cơ sở duy trì được động lực và mục tiêu của quá trình phát triển.

Thuật ngữ "phát triển bền vững" xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm Chiến lược bảo tồn Thế giới (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên Quốc tế - IUCN) với nội dung rất đơn giản: "Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học". Khái niệm này được phổ biến rộng rãi vào năm 1987 trong Báo cáo Brundtland (còn gọi

là Báo cáo Our Common Future) của Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới - WCED (nay là Ủy ban Brundtland). Báo cáo này ghi rõ: Phát triển bền vững là "Sự phát triển có thể đáp ứng được những nhu cầu hiện tại mà không ảnh hưởng, tổn hại đến những khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai,...". Nói cách khác, phát triển bền vững phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Nguyên tắc số 11 Tuyên bố Stockholm về môi trường con người đề cập: "Các chính sách môi trường của các nước phải làm tốt hơn và không ảnh hưởng có hại đến tiềm năng phát triển hiện tại và tương lai của các nước đang phát triển". Nguyên tắc số 12 Tuyên bố Rio de Janeiro về môi trường và phát triển cũng đề cập: "Các nước nên hợp tác để phát huy một hệ thống kinh tế thế giới thoáng và giúp đỡ lẫn nhau dẫn đến sự phát triển kinh tế lâu bền ở tất cả các nước". Điều 62 Hiến pháp 2013 ghi nhận: "Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu". Khoản 2 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường 2014 quy định: "Bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế, an sinh xã hội, bảo đảm quyền trẻ em, thúc đẩy giới và phát triển, bảo tồn đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu". Khoản 2 Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường 2020 không giải thích lại khái niệm phát triển bền vững mà xem đây như là nguyên tắc của hoạt động bảo vệ môi trường, theo đó "Bảo vệ môi trường là điều kiện, nền tảng, yếu tố trung tâm, tiên quyết cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững. Hoạt động bảo vệ môi trường phải gắn kết với phát triển kinh tế, quản lý tài nguyên và được

xem xét, đánh giá trong quá trình thực hiện các hoạt động phát triển".

Có nhiều cách khác nhau để đánh giá sự phát triển bền vững. Tất cả các nước đều khác nhau về điều kiện sống. Đó là sự khác nhau giữa nước giàu và nước nghèo, giữa nước công nghiệp phát triển và nước nông nghiệp. Thông thường, để đánh giá về sự phát triển bền vững phải xem xét 4 thước đo: kinh tế, con người, môi trường và công nghệ. Thông qua đó mà phân tích chi tiết làm thế nào để có phát triển bền vững và cũng là thước đo để đạt được mục tiêu phát triển bền vững. Để xây dựng một xã hội phát triển bền vững, Chương trình Môi trường Liên hợp quốc đã đề ra 9 nguyên tắc khác nhau. Phát triển bền vững trong pháp luật môi trường Việt Nam thường đề cập đến hai yêu cầu: (i) kết hợp hài hòa giữa mục tiêu phát triển và mục tiêu kinh tế; (ii) đảm bảo sự khai thác bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Ở yêu cầu thứ nhất, phải đảm bảo ngăn chặn được xu hướng quá coi trọng mục tiêu phát triển kinh tế mà xem nhẹ lợi ích về môi trường. đây là xu hướng xảy ra phổ biến ở chính các quốc gia kém phát triển. Vì tiềm lực kinh tế hạn chế nên việc đầu tư cho các hoạt động bảo vệ môi trường cũng hạn chế. Chẳng hạn như Việt Nam, chúng ta nói rất nhiều đến phát triển bền vững nhưng trên thực tế chúng ta vẫn đặt lợi ích kinh tế lên trên lợi ích về môi trường. Với thực trạng rất nhiều cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng như hiện nay, nếu như đảm bảo thực hiện theo đúng yêu cầu của nguyên tắc này thì phải đóng cửa các cơ sở đó, hoặc đình chỉ hoạt động. Nhưng làm như thế thì ảnh hưởng đến tốc độ phát triển kinh tế và nguồn thu ngân sách trên phạm vi cả nước hay từng địa phương. Ngược lại, cũng phải ngăn chặn xu hướng quá coi trọng lợi ích môi trường mà xem nhẹ lợi ích về kinh tế.

Những xu hướng khác nhau kể trên đã phản ảnh phần nào trong các cuộc tranh luận về khai thác than ở khu di tích Yên Tử, xây dựng khách sạn Đồi Vọng Cảnh ở khu di tích Cố đô Huế.

Ở yêu cầu thứ hai, căn cứ vào từng dạng tài nguyên có quy định việc khai thác phù hợp. Đối với tài nguyên vĩnh viễn (tài nguyên vô tận) cần khai thác triệt để vì đây là nguồn tài nguyên vô tận, khai thác không đồng nghĩa với việc cạn kiệt. Đối với tài nguyên có thể phục hồi (tài nguyên có khả năng tái tạo) phải khai thác trong giới hạn của sự phục hồi trên cơ sở sự đánh giá của con người. Đối với tài nguyên không thể phục hồi (tài nguyên không có khả năng tái tạo) phải khai thác tiết kiệm trong giới hạn tìm ra nguồn vật chất mới có thể thay thế [5].

3.2 Khái quát chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Trong những năm qua, các nội dung về ứng phó với biến đổi khí hậu đã được đưa vào các văn kiện quan trọng của Đảng. Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) Đảng Cộng sản Việt Nam đã đánh giá vấn đề tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu là thách thức có tính toàn cầu, có ý nghĩa sống còn đối với sự phát triển của đất nước, đã xác định rõ định hướng mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp để đẩy mạnh công tác bảo vệ tài nguyên, môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Cương lĩnh chỉ ra phương hướng cơ bản phát triển đất nước là: “Đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức, bảo vệ tài nguyên, môi trường”, đồng thời xác định “Bảo vệ môi trường là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, của toàn xã hội và nghĩa vụ của mọi công dân...” [1].

Nghị quyết Đại hội Đảng XI đã xác định vị trí, vai trò quan trọng của bảo vệ tài nguyên, môi

trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 khẳng định: “Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu”, đồng thời xác định mục tiêu, định hướng đẩy mạnh công tác nghiên cứu, dự báo khí tượng thủy văn, biến đổi khí hậu và đánh giá tác động để chủ động triển khai thực hiện có hiệu quả các giải pháp phòng, chống thiên tai và ứng phó với biến đổi khí hậu. Chiến lược đã định hướng công tác bảo vệ môi trường từ phòng ngừa, kiểm soát ô nhiễm, khắc phục suy thoái, cải thiện chất lượng môi trường đến bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học.

Năm 2013, Hội nghị Ban chấp hành Trung ương lần thứ 7 (khóa XI) với những đánh giá đồng bộ về vấn đề biến đổi khí hậu và tài nguyên, môi trường, đã thông qua Nghị quyết 24-NQ/TW về "Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường". Đây là văn kiện chiến lược có ý nghĩa quyết định đến sự phát triển bền vững của nước ta. Nghị quyết đề cập đến nguyên nhân của những khuyết điểm, yếu kém và đề ra mục tiêu tổng quát là: “Đến năm 2020, Việt Nam chủ động trong thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng chống thiên tai, giảm nhẹ cường độ phát thải khí nhà kính; có bước chuyển biến cơ bản trong khai thác, sử dụng tài nguyên theo hướng hợp lý, hiệu quả và bền vững... Đến năm 2050, Việt Nam thành quốc gia phát triển, thích ứng với biến đổi khí hậu; khai thác, sử dụng tài nguyên hợp lý, hiệu quả và bền vững” [6]. Đồng thời, Trung ương cũng xác định những mục tiêu cụ thể đến năm 2020 về ứng phó với biến đổi khí hậu; về quản lý tài nguyên; về bảo vệ môi trường. Để đạt mục tiêu trên, Nghị quyết đề cập đến việc thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm

chung, một số nhiệm vụ cụ thể về ứng phó với biến đổi khí hậu; về quản lý tài nguyên, về bảo vệ môi trường. Điều này thể hiện sự quyết tâm ở tầm quốc gia của Việt Nam, góp phần cùng các nước đưa ra các giải pháp giải quyết triệt để hơn vấn đề biến đổi khí hậu.

Báo cáo chính trị Đại hội XII của Đảng xác định nhiệm vụ tổng quát phát triển đất nước 5 năm 2016-2020 là: “khai thác, sử dụng và quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; bảo vệ môi trường; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu” [2]. Báo cáo dành riêng một đề mục đề cập về vấn đề “Tăng cường quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu”, trong đó xác định Mục tiêu đến năm 2020 là “có bước chuyển biến cơ bản trong khai thác, sử dụng tài nguyên; kiểm chế mức độ gia tăng ô nhiễm môi trường; về cơ bản, chủ động thích ứng với biến đổi khí hậu, phòng tránh thiên tai, giảm mức phát thải khí nhà kính” [2].

Từ năm 2005, sau khi Nghị định thư Kyoto có hiệu lực, một số chính sách, pháp luật trực tiếp liên quan đến biến đổi khí hậu được ban hành như Chỉ thị số 35/2005/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17 tháng 10 năm 2005 về việc tổ chức thực hiện Nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên Hợp quốc về biến đổi khí hậu; Nghị quyết số 60/2007/NQ-CP của Chính phủ ngày 03 tháng 12 năm 2007 giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, xây dựng Chương trình Mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu; Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 02 tháng 12 năm 2008 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu; Quyết định số 2139/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 05 tháng 12 năm 2011 phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi

khí hậu; Quyết định số 1393/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25 tháng 9 năm 2012 phê duyệt Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng Xanh...[4].

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII đề cập: “Chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh, quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên; lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái; xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”. Nghị quyết xác định: “Quản lý chặt chẽ, sử dụng hợp lý, hiệu quả đất đai, tài nguyên; bảo vệ, cải thiện môi trường; chủ động, tích cực triển khai các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu, thiên tai khắc nghiệt” là 1 trong 6 nhiệm vụ trọng tâm, “Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, hiện đại cả về kinh tế và xã hội; ưu tiên phát triển một số công trình trọng điểm quốc gia về giao thông, thích ứng với biến đổi khí hậu; chú trọng phát triển hạ tầng thông tin, viễn thông, tạo nền tảng chuyển đổi số quốc gia, từng bước phát triển kinh tế số, xã hội số” là 1 trong 3 đột phá chiến lược [3].

Pháp luật liên quan đến biến đổi khí hậu được quy định ở nhiều lĩnh vực khác nhau. Tại Điều 63 Hiến pháp năm 2013 quy định “Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu”. Từ quy định mang tính hiến định này, các đạo luật trực tiếp hoặc có liên quan như tài nguyên nước, đa dạng sinh học, nông nghiệp, lâm nghiệp, xây dựng,

thủy lợi, giao thông, năng lượng, công nghiệp, y tế, môi trường,... đều đề cập đến vấn đề biến đổi khí hậu. Trong đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 dành hẳn một Chương quy định về ứng phó với biến đổi khí hậu (Chương VII, bao gồm 9 Điều (từ Điều 90 đến Điều 96)). Trước đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 không có quy định nào và biến đổi khí hậu. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 chỉ có 2 Điều ghi nhận về giảm thiểu phát thải và quản lý khí thải gây hiệu ứng nhà kính (Điều 33 và Điều 84). Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 dành 1 Chương để quy định về vấn đề này (Chương IV, từ Điều 39 – 48). Những quy định này nhằm tạo sự thống nhất trong quản lý nhà nước về biến đổi khí hậu được quy định trong các Luật như: Luật Khí tượng thủy văn, Luật Phòng chống thiên tai, Luật Đê điều... đảm bảo tính bao quát trong hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu, trong đó làm rõ nội hàm quản lý nhà nước về thích ứng với biến đổi khí hậu; trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ, ngành, địa phương trong hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu. Luật hóa nội dung lồng ghép ứng phó với biến đổi khí hậu vào hệ thống chiến lược, quy hoạch; coi đây là nội dung bắt buộc đảm bảo tính bền vững trong phát triển kinh tế - xã hội trước những tác động của biến đổi khí hậu cũng như phòng ngừa các tác nhân góp phần gây ra biến đổi khí hậu thông qua lồng ghép các nội dung về thích ứng biến đổi khí hậu, giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng làm rõ nội dung về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với quy định của quốc tế cũng như để thực hiện đóng góp của Việt Nam trong Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu; làm rõ trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương trong công tác quản lý, trách nhiệm của các cơ sở sản xuất, kinh doanh trong kiểm kê và thực hiện các hoạt

động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Đây cũng là tiền đề để quy định về định giá carbon và phát triển thị trường trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính tại Việt Nam [8].

Ngày 07 tháng 01 năm 2022, Chính phủ ban hành Nghị định 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, bảo vệ tầng ô-dôn và tổ chức và phát triển thị trường các-bon. Chế định về tổ chức và phát triển thị trường carbon lần đầu tiên được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và Nghị định 06/2022/NĐ-CP. Theo đó, quy định rõ đối tượng được phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính và có quyền trao đổi, mua bán trên thị trường carbon trong nước; căn cứ xác định hạn ngạch phát thải khí nhà kính; trách nhiệm của các cơ quan quản lý, tổ chức liên quan trong việc phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính; lộ trình và thời điểm triển khai thị trường carbon trong nước để phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

3.3 Một số nhận định về phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật môi trường Việt Nam

Thứ nhất, phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật về môi trường gắn với chiến lược và quy hoạch bảo vệ môi trường.

Chiến lược và quy hoạch bảo vệ môi trường giúp có một tầm nhìn dài hạn và tổng thể về bảo vệ môi trường, gắn kết thực sự giữa bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế-xã hội; chủ động triển khai công tác bảo vệ môi trường, gắn bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế, an sinh xã hội và là cơ sở điều chỉnh hoặc xây dựng các

quy hoạch phát triển khác, đặc biệt là phát triển bền vững. Chiến lược, quy hoạch bảo vệ môi trường phải được xây dựng phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế-xã hội; chiến lược, quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia bảo đảm phát triển bền vững; quy hoạch sử dụng đất; bảo đảm nguyên tắc bảo vệ môi trường. Luật Bảo vệ môi trường 2020 quy định chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch bảo vệ môi trường quốc, nội dung bảo vệ môi trường trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh (Điều 22, 23, 24 Luật bảo vệ môi trường 2020). Những quy định này cơ bản kế thừa các quy định trước đây.

Thứ hai, phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật về môi trường gắn với đánh giá tác động môi trường của các dự án đầu tư.

Các dự án nằm trong danh mục do Chính phủ quy định thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường theo Điều 30 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Điều 26, 27 Nghị định 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, thì báo cáo đánh giá môi trường chiến lược phải thể hiện các nội dung ứng phó với biến đổi khí hậu (tương tự như thể đối với dự án đầu tư thuộc đối tượng phải đánh giá tác động môi trường). Việc tích hợp nội dung ứng phó với biến đổi khí hậu trong báo cáo đánh giá môi trường chiến lược và báo cáo đánh giá tác động môi trường giúp việc thực hiện pháp luật đồng bộ. Đáng chú ý là quy định tham vấn trong báo cáo đánh giá tác động môi trường theo Điều 33 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, chủ dự án đầu tư phải tham vấn cộng đồng dân cư, cá nhân chịu tác động trực tiếp bởi tác động môi trường do các hoạt động của dự án

gây ra; cơ quan, tổ chức có liên quan trực tiếp đến dự án đầu tư. Tùy trường hợp, việc tham vấn được thực hiện thông qua hình thức tham vấn họp lấy ý kiến hoặc bằng văn bản trên cơ sở Điều 26 Nghị định 08/2022/NĐ-CP.

Trên thực tế, việc tham vấn ý kiến trong các báo cáo đánh giá tác động môi trường còn được đánh giá là “hình thức”. Các ý kiến được tham vấn có giá trị tham khảo đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc quyết định triển khai hay không thực hiện dự án đầu tư chứ không có tính chất quyết định, dẫn đến tranh chấp phát sinh. Do đó, theo chúng tôi, cần quy định rõ giá trị của tham vấn trong thực hiện hoạt động đánh giá tác động môi trường.

Thứ ba, phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật về môi trường gắn với quản lý phát thải khí nhà kính, thu hồi năng lượng từ chất thải, trong sản xuất và tiêu thụ thân thiện môi trường, trong phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ.

Cho đến nay, chúng ta chưa biết hết nguyên nhân của biến đổi khí hậu, nhưng một trong những nguyên nhân chính đã được thừa nhận rộng rãi là do con người phát thải quá nhiều khí nhà kính vào bầu khí quyển, vượt quá khả năng hấp thụ những khí này của trái đất, dẫn đến làm gia tăng lượng khí nhà kính trong bầu khí quyển so với tỷ lệ tự nhiên vốn có, làm gia tăng hiện tượng hiệu ứng nhà kính và làm cho nhiệt độ trái đất tăng lên. Con người, có quyền phát thải khí nhà kính nhằm phục vụ nhu cầu thiết yếu của bản thân, quy mô nhỏ; nhưng đến mức nào đó, thì việc kiểm soát và quản lý phát thải khí nhà kính từ các hoạt động của con người là điều cần thiết. Việc quản lý phát thải khí nhà kính bao gồm xây dựng hệ thống quốc gia về kiểm kê khí nhà kính; thực hiện các hoạt động giảm nhẹ khí nhà kính phù hợp với điều kiện kinh tế,

xã hội; quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các - bon rừng, bảo vệ và phát triển các hệ sinh thái; kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ các quy định về kiểm kê và giảm nhẹ phát thải khí nhà kính; hình thành và phát triển thị trường tín chỉ các - bon trong nước và tham gia thị trường tín chỉ các - bon thế giới; hợp tác quốc tế về giảm nhẹ khí nhà kính trên cơ sở các Điều 90, 91, 96 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

Để giảm lượng khí nhà kính phát thải vào bầu khí quyển, cần hạn chế sử dụng những nguồn tài nguyên thiên nhiên có nguồn gốc hóa thạch (dầu lửa, than đá, khí đốt...), phát triển năng lượng tái tạo, khuyến khích sản xuất và tiêu thụ thân thiện môi trường, thu hồi năng lượng từ chất thải, phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ ứng phó với biến đổi khí hậu. Hoạt động nghiên cứu, chuyển giao và ứng dụng công nghệ về ứng phó với biến đổi khí hậu được ưu tiên như: phát triển ngành và liên ngành khoa học về quản lý, đánh giá, giám sát và dự báo tác động của biến đổi khí hậu đối với phát triển kinh tế - xã hội, môi trường, sức khỏe cộng đồng; hoạt động điều tra, nghiên cứu khoa học cơ bản và ứng dụng, phát triển và chuyển giao công nghệ hiện đại trong giảm nhẹ khí nhà kính, thích ứng với biến đổi khí hậu; tăng cường sức cạnh tranh của các ngành kinh tế, sản xuất trọng điểm, phát triển nền kinh tế các - bon thấp và tăng trưởng xanh. Cơ quan, tổ chức, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trách nhiệm thực hiện hoặc tham gia hoạt động nghiên cứu, chuyển giao và ứng dụng khoa học công nghệ nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu.

Do nguồn lực về kinh tế còn hạn chế nên nguồn lực cho hoạt động bảo vệ môi trường nói chung và nguồn tài chính hỗ trợ trong phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ để tìm ra

những nguồn nguyên liệu sạch, công nghệ ít gây ô nhiễm môi trường ở Việt Nam còn chưa tương thích. Giải quyết bài toán biến đổi khí hậu, bao gồm cả các biện pháp về chính trị, tuyên truyền giáo dục, kinh tế, khoa học công nghệ và cả pháp lý. Trên thực tế, ở Việt Nam, việc áp dụng biện pháp tuyên truyền giáo dục là phổ biến hơn các biện pháp khác. Do đó, theo chúng tôi, nhà nước cần dành khoản chi thích hợp cho hoạt động phòng ngừa, ứng phó với biến đổi khí hậu; có nhiều quy định ưu đãi về tài chính cho những chủ thể đầu tư tốt các giải pháp tiên tiến trong hoạt động phát thải.

Thứ tư, phát triển bền vững và biến đổi khí hậu trong chính sách, pháp luật về môi trường gắn với hoạt động khai thác bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên một mặt tác động đến sự suy giảm các nguồn tài nguyên thiên nhiên, mặt khác gây tác động xấu đến môi trường, gia tăng biến đổi khí hậu. Tùy thuộc vào khả năng đáp ứng các nhu cầu của con người mà tài nguyên thiên nhiên được chia thành: tài nguyên vĩnh viễn (tài nguyên vô tận); tài nguyên có thể phục hồi (tài nguyên có khả năng tái tạo); tài nguyên không thể phục hồi (tài nguyên không có khả năng tái tạo)... Khai thác tài nguyên không thể phục hồi và sử dụng chúng trong các hoạt động sản xuất của con người làm gia tăng lượng khí nhà kính; khai thác tài nguyên rừng làm giảm bề hấp thụ khí nhà kính; trong khi khai thác tài nguyên vĩnh viễn đang là sự lựa chọn của các quốc gia trong tương lai. Do đó, khai thác bền vững các nguồn tài nguyên là hướng tiếp cận giảm thiểu biến đổi khí hậu. Đối với tài nguyên vĩnh viễn, cần triệt để khai thác. Đối với tài nguyên có thể phục hồi, khai thác trong giới hạn sự phục hồi. Đối với tài nguyên không thể phục hồi, khai thác tiết kiệm.

Chính sách của Nhà nước về bảo vệ môi trường trên cơ sở Khoản 3 Điều 5 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 là “Chú trọng bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên; khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên; phát triển năng lượng sạch và năng lượng tái tạo; phát triển hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường”. Để khai thác hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng có nhiều quy định về phát triển dịch vụ môi trường, tín dụng xanh, trái phiếu xanh theo Điều 144, 149, 150 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.

Các quy định cụ thể được đề cập trong các văn bản pháp luật về tài nguyên thiên nhiên như Luật Đất đai, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Thủy sản, Luật Khoáng sản, Luật Đa dạng sinh học... liên qua đến các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể. Về nguyên tắc, khi khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các chủ thể phải có giấy phép do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Tuy nhiên, dù có hay không có giấy phép thì khi khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên, các chủ thể vẫn phải đáp ứng các yêu cầu về bảo vệ môi trường.

Trên thực tế, việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người dân trong hoạt động khai thác tài nguyên còn nhiều hạn chế. Đảm bảo quyền tiếp cận quyền sử dụng rừng cho các chủ thể còn chưa bình đẳng; giữa ban quản lý rừng, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức kinh tế, cộng đồng dân cư thôn, hộ gia đình, cá nhân,... gọi chung là chủ rừng. Hoạt động khai thác khoáng sản trái phép diễn ra phổ biến. Do đó, theo

chúng tôi, cần tiếp cận tài nguyên thiên nhiên ở cả góc độ kinh tế (mang lại giá trị vật chất), góc độ môi trường cùng với các giá trị về mặt xã hội, an ninh quốc phòng,... Nhà nước có quy hoạch, kế hoạch phù hợp để sử dụng hiệu quả, hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên; đồng thời công khai các số liệu, thông tin liên quan đến quy hoạch, điều tra số lượng, trữ lượng các nguồn tài nguyên để người khai thác, sử dụng tài nguyên tiếp cận, vừa đầu tư khai thác sinh lời, vừa gắn liền với việc bảo vệ môi trường, tạo ra sự phát triển bền vững.

4. KẾT LUẬN

Từ những phân tích nêu trên, chúng tôi có một số kết luận sau: (i) chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu và phát triển bền vững ở Việt Nam được Đảng và Nhà nước quan tâm rất lớn; từ đó có nhiều chủ trương và giải pháp thực hiện; (ii) chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu và phát triển bền vững ở Việt Nam được xây dựng trên cơ sở nội luật hóa các điều ước quốc tế liên quan đến biến đổi khí hậu mà Việt Nam là thành viên; (iii) chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu và phát triển bền vững ở Việt Nam được tiếp cận theo cả hai hướng: Chính sách pháp luật chuyên đề về biến đổi khí hậu và lồng ghép trong chính sách, pháp luật của một số ngành, lĩnh vực có liên quan trực tiếp; (iv) pháp luật về biến đổi khí hậu và phát triển bền vững ở Việt Nam được quy định và cụ thể hóa trong rất nhiều văn bản, kể cả văn bản có giá trị pháp lý cao nhất là Hiến pháp; (v) chính sách, pháp luật về biến đổi khí hậu ở Việt Nam đề cập đến vai trò, trách nhiệm đồng bộ của các tổ chức, cá nhân với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong lĩnh vực môi trường.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. (2011). *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)*. <http://www.xaydungdang.org.vn/Home/van-kientulieu/Van-kien-Dang-Nha-nuoc/2011/3525/CUONG-LINH-XAY-DUNG-DAT-NUOC-TRONG-THOI-KY-QUA-DO-LEN.aspx>. Truy cập ngày 08/12/2023.
- [2] Ban Tuyên giáo Trung ương. (2016). *Tài liệu học tập các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*, Nxb Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
- [3] *Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*. <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Nghi-quyet-Dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-XIII-512918.aspx>. Truy cập ngày 08/12/2023.
- [4] Nghị định thư Kyoto (1997). *Nghị định thư thuộc Công ước khung Liên Hợp quốc về biến đổi khí hậu*.
- [5] Nghị định (2022). *Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường*. Số 08/2022/NĐ-CP, ngày 10/01/2022.
- [6] Thủ tướng Chính phủ. (2022). *Phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050*. Số 896/QĐ-TTg, ngày 26 tháng 7 năm 2022.
- [7] Võ Trung Tín (2021). *Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo pháp luật môi trường Việt Nam*. Nxb. Chính trị quốc gia – Sự Thật.
- [8] Võ Trung Tín (2022). Một số điểm mới của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 02(150)/2022.