



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

Website: jsde.nctu.edu.vn



Hoàn thiện pháp luật về quản lý chất thải nguy hại

Bùi Kim Hiếu*

¹Trường Đại học Tin học Ngoại Ngữ Thành phố Hồ Chí Minh

*Người chịu trách nhiệm bài viết: Bùi Kim Hiếu (email: hieubk@gmail.com)

Ngày nhận bài: 18/12/2023

Ngày phản biện: 20/01/2024

Ngày duyệt đăng: 29/01/2024

Title: Complete the law on hazardous waste management

Keywords: hazardous waste management, law on environmental protection

Từ khóa: luật bảo vệ môi trường, quản lý chất thải nguy hại

ABSTRACT

Waste management is a crucial aspect of environmental protection that legislators carefully consider and establish in the Law on Environmental Protection. Among the various types of waste, hazardous waste (HW) stands out due to its numerous hazardous characteristics, which can have detrimental effects on the environment and human health. As a result, waste management is a crucial component of every country's environmental protection laws. This study aims to analyze the legal regulations surrounding hazardous waste management, identify any shortcomings, and propose solutions to improve the existing laws in the Law on Environmental Protection.

TÓM TẮT

Quản lý chất thải là một chế định quan trọng được các nhà làm luật quan tâm xây dựng và phát triển trong Luật Bảo vệ môi trường. Trong các loại chất thải, chất thải nguy hại (CTNH) là loại chất thải với nhiều đặc tính nguy hại, gây nhiều tác động tiêu cực đối với môi trường và con người. Do đó, quản lý chất thải là một nội dung không thể thiếu trong pháp luật bảo vệ môi trường mỗi quốc gia. Bài viết phân tích các quy định pháp luật về quản lý chất thải nguy hại; phân tích những bất cập và kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật hiện hành về quản lý chất thải nguy hại trong Luật Bảo vệ môi trường.

1. GIỚI THIỆU

Chất thải nguy hại là chất thải chứa yếu tố độc hại, phóng xạ, lây nhiễm, dễ cháy, dễ nổ, gây ăn mòn, gây ngộ độc hoặc có đặc tính nguy

hại khác. Do mức độ nguy hại rất lớn đến sức khỏe cộng đồng nên chính phủ các quốc gia luôn xem việc quản lý chất thải nguy hại là một trong những vấn đề trọng tâm trong bảo vệ môi

trường. Việc quản lý chất thải nguy hại ở mỗi quốc gia là khác nhau do đặc thù kinh tế, trình độ phát triển khoa học kỹ thuật và ý thức về môi trường của mỗi quốc gia là khác nhau. Cùng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, các ngành sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được mở rộng và phát triển nhanh chóng, một phần đóng góp tích cực cho sự phát triển kinh tế của đất nước, mặt khác lại tạo ra một số lượng lớn các loại chất thải, trong đó có một lượng đáng kể chất thải nguy hại đã và đang là nguyên nhân gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, từ quy mô nhỏ đến ảnh hưởng quy mô rộng lớn và tác động xấu tới sức khỏe, đời sống con người và chất lượng môi trường chung.

Theo số liệu của Bộ Tài nguyên và Môi trường, chất thải công nghiệp nguy hại: lượng chất thải nguy hại phát sinh trong khoảng 874.589 tấn. Ước tính trong chất thải rắn công nghiệp, lượng chất thải nguy hại chiếm tỷ lệ khoảng 20 - 30%; chất thải nguy hại khu vực nông thôn: mỗi năm hoạt động nông nghiệp phát sinh khoảng 9.000 tấn chất thải nguy hại, như bao bì và thùng chứa phân bón, thuốc bảo vệ thực vật, trong đó không ít loại thuốc có độ độc hại cao đã bị cấm sử dụng; chất thải y tế nguy hại: tổng lượng chất thải y tế nguy hại phát sinh khoảng 21.374 tấn (tăng 591 tấn so với năm 2017), trong đó, chất thải lây nhiễm là 19.370 tấn và chất thải không lây nhiễm là 2.004 tấn. Một điều không thể phủ nhận được là con người chưa có giải pháp và chắc chắn sẽ không có giải pháp nào để triệt tiêu hoàn toàn sự sản sinh ra chất thải nguy hại. Do vậy, quản lý chất thải nguy hại là một yêu cầu tất yếu và hơn hết là phải quản lý chặt chẽ [1].

2. PHƯƠNG TIỆN VÀ PHƯƠNG PHÁP

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

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1 Khái niệm pháp luật về quản lý chất thải nguy hại

Theo công ước Basel định nghĩa về CTNH khi nó có các đặc tính sau đây: Phản ứng với các quá trình phân tích CTNH; Có trong danh sách CTNH; nếu chất thải không có trong danh sách CTNH thì xem nó có ở trong danh sách những chất không phải là nguy hại hay không hay nó có tiềm năng gây hại hay không. Cũng như nhiều quốc gia khác trên thế giới, hệ thống pháp luật Bảo vệ môi trường của Việt Nam hiện nay điều chỉnh 2 vấn đề cơ bản:

- Bảo tồn và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên (màng xanh), vấn đề được điều chỉnh theo các văn bản pháp luật Nhà nước ban hành nhằm quy định quyền và nghĩa vụ của từng cá nhân, tổ chức khi tham gia vào quá trình khai thác, sử dụng, bảo tồn và phát triển nguồn tài nguyên thiên nhiên. Các quy định được ban hành tập trung theo hướng đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể khi khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Cùng với quyền và lợi ích hợp pháp thì song song với đó là trách nhiệm của mỗi chủ thể trong việc bảo tồn và đảm bảo sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như lợi ích lâu dài của môi trường.

- Kiểm soát, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường (màng nâu), trong đó, các quy định về quản lý CTNH nằm trong mảng thứ hai. Kinh nghiệm của nhiều nước đã chứng minh rằng, muốn quản lý chất thải tốt thì trước tiên phải có hệ thống quản lý chất thải rõ ràng và hoạt động có hiệu quả; thứ hai là phải có cơ sở pháp lý để quản lý; thứ ba là phải có phương tiện và điều kiện để quản lý như thiết bị đo lường, kiểm tra, kiểm soát nguồn thải; thứ tư là có công nghệ xử lý chất thải thích hợp (Viện nghiên cứu chiến lược và chính sách khoa học công nghệ, 2020).

Như vậy, hệ thống pháp lý quy định về quản lý CTNH chiếm vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống các công cụ được sử dụng để quản lý CTNH mà các quốc gia trên thế giới cũng như Việt Nam đang sử dụng. Vấn đề này được xây dựng và thực hiện theo hướng ràng buộc trách nhiệm của cơ quan Nhà nước và các cá nhân, tổ chức có liên quan đến hoạt động quản lý CTNH. Đây là tổng hợp các quy định pháp luật điều chỉnh vấn đề với các nội dung như: đánh giá tác động môi trường, quản lý chất thải, BVMT trong các hoạt động xây dựng, sản xuất, kinh doanh, phục vụ,...

So với các nước trong khu vực và trên thế giới, pháp luật về quản lý CTNH của Việt Nam ra đời muộn hơn, vì vậy nước ta chưa có một định nghĩa cụ thể đối với khái niệm này. Tuy nhiên, để đáp ứng với vấn đề nhức nhối hiện nay về quản lý chất thải, các văn bản pháp luật được ban hành cũng đã một phần nào giải đáp được thế nào là pháp luật về quản lý CTNH, các quy định về quản lý CTNH được cụ thể hóa qua các văn bản pháp luật từ trung ương đến địa phương như: Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về hướng dẫn Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó có quy định về các vấn đề quản lý chất thải nguy hại từ thu gom, phân loại đến xử lý; Quyết định số 3805/2011/QĐ-UBND ngày 02 tháng 12 năm 2011 về Quy chế quản lý chất thải nguy hại trên địa bàn do tỉnh Quảng Ninh ban hành,... Mục đích của pháp luật quản lý CTNH là bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng thông qua vấn đề đặt ra các khung pháp luật quy định về trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước về môi trường, quyền, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân liên quan đến CTNH. Pháp luật quản lý CTNH đã phân định rõ ràng quyền hạn cho các cơ quan

quản lý Nhà nước sẽ giúp hoạt động quản lý Nhà nước đối với vấn đề này đạt được hiệu quả cao hơn; định hướng xử sự và hành vi của các chủ thể liên quan đến quản lý CTNH nhằm mục đích ngăn ngừa, hạn chế số lượng CTNH phát sinh vào môi trường và giảm thiểu những ảnh hưởng bất lợi của nó đối với môi trường và sức khỏe con người [5].

Bằng cách tiếp cận với pháp luật các nước, có thể định nghĩa pháp luật về quản lý CTNH như sau: “Pháp luật quản lý CTNH là một bộ phận của pháp luật môi trường, bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể tiến hành hoạt động liên quan đến CTNH với cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường và giữa các chủ thể tiến hành hoạt động liên quan đến chất thải nguy hại với nhau khi tiến hành các hoạt động phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế và xử lý CTNH nhằm bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng”.

3.2 Thực trạng pháp luật về quản lý chất thải nguy hại

Pháp luật về quản lý CTNH không chỉ quy định các hoạt động phân loại, thu gom, vận chuyển, xử lý và tiêu hủy CTNH mà còn quy định những khía cạnh khác có tác động từ con người. Trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền và các cá nhân, tổ chức có liên quan trong hoạt động quản lý CTNH, ngoài ra còn có các quy định về việc xử lý vi phạm pháp luật về quản lý CTNH.

3.2.1 Quy định của pháp luật về trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước về quản lý chất thải nguy hại

Theo quy định tại khoản 10 Điều 7 Luật sửa đổi, bổ sung một số Điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch thì “Quản lý chất thải nguy

hại là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường và thực hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch, pháp luật về bảo vệ môi trường và điều ước quốc tế có liên quan mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”, vì đây là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường nên khi thực hiện các dịch vụ xử lý CTNH phải đáp ứng được các yêu cầu phù hợp với quy hoạch bảo vệ môi trường hoặc quy hoạch có nội dung xử lý CTNH. Trong đó, cơ quan nhà nước các cấp từ trung ương đến địa phương có trách nhiệm chủ trì và phối hợp để lập quy trình quy hoạch một cách hợp lý và có hiệu quả đối với những nội dung có liên quan như: Điều tra, dự báo nguồn phát sinh, khối lượng và loại CTNH, xác định địa điểm, khu xử lý, chôn lấp. Từ đó lập phương thức thu gom, vận chuyển, xác định công nghệ xử lý, tái chế, tiêu hủy và chôn lấp CTNH. Tại Khoản 5 Điều 83 Luật BVMT 2020 quy định cụ thể công việc của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường về hướng dẫn kỹ thuật và biểu mẫu khai báo, phân loại, thu gom, lưu giữ chất thải nguy hại; hướng dẫn kỹ thuật về phương tiện, thiết bị lưu chứa, vận chuyển, phòng ngừa, ứng phó sự cố trong quá trình vận chuyển, xử lý chất thải nguy hại; hướng dẫn đăng ký, vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại theo Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng; điều này sẽ giúp nâng tầm ảnh hưởng và tầm quan trọng của CTNH [1].

3.2.2 Quy định của pháp luật về trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức có liên quan trong hoạt động quản lý chất thải nguy hại

Nội dung này bao gồm hai loại chủ thể có trách nhiệm và nghĩa vụ riêng biệt, đó là trách nhiệm của chủ nguồn thải và trách nhiệm của chủ hành nghề quản lý CTNH.

Một là, quy định pháp luật về trách nhiệm của chủ nguồn thải:

Ngoài việc thực hiện các thủ tục pháp lý để đảm bảo an toàn chủ nguồn thải CTNH còn phải có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ sau:

Làm giảm thiểu sự phát sinh CTNH bằng các biện pháp phòng ngừa và ngăn chặn các sự cố từ CTNH. Chủ nguồn thải CTNH chịu trách nhiệm phân loại và xác định số lượng CTNH cho đến khi chúng được xử lý triệt để. Bố trí nơi lưu giữ CTNH tạm thời một cách hợp lý cho đến khi CTNH được vận chuyển đến nơi tập kết để xử lý, quá trình lưu giữ phải đáp ứng được yêu cầu kỹ thuật và phải vận chuyển chúng đến nơi tập kết một cách nhanh chóng. Ngoài ra chủ nguồn thải còn phải có trách nhiệm đảm bảo nhân sự chuyên trách về hoạt động phân loại và lưu trữ cũng như quản lý CTNH.

Trường hợp chủ nguồn thải CTNH không đủ điều kiện để tự xử lý CTNH thì chủ nguồn thải phải thực hiện việc chuyển giao CTNH cho một bên khác gọi là chủ hành nghề quản lý CTNH có đủ điều kiện thực hiện hoạt động này. Hình thức chuyển giao này được ghi nhận và ký kết bởi hợp đồng dịch vụ quản lý CTNH, trường hợp chủ thể hành nghề quản lý CTNH không đủ điều kiện vận chuyển CTNH thì chủ nguồn thải CTNH phải thực hiện ký kết giữa ba bên với chủ hành nghề quản lý CTNH và chủ vận chuyển CTNH.

Khi chuyển giao CTNH cho chủ hành nghề quản lý CTNH chủ nguồn thải CTNH không có nghĩa là hết trách nhiệm với CTNH của mình mà chủ nguồn thải CTNH còn phải thực hiện quy trình kê khai các quy trình trong Giấy phép quản lý CTNH của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến hoạt động này. Ngoài ra chủ nguồn thải CTNH tiếp tục giám sát và theo dõi việc chuyển giao, xử lý từ đó lập hồ sơ giao nhận

CTNH để lưu trữ phòng trường hợp cần thiết khi có cán bộ từ cơ quan nhà nước trực tiếp tham gia giám sát vào quá trình xử lý CTNH.

Tuân thủ các quy định trong Công ước Basel 1989 về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng khi có nhu cầu vận chuyển CTNH qua biên giới, cũng như tuân thủ quy định pháp luật của nước sở tại khi vận chuyển CTNH đến nước đó.

Báo cáo việc quản lý CTNH định kỳ theo quy định pháp luật về quản lý CTNH hoặc khi có yêu cầu báo cáo đột xuất từ cơ quan nhà nước có thẩm quyền các cấp.

Hai là, Quy định đối với chủ hành nghề quản lý CTNH:

Phải đảm bảo dịch vụ được hoạt động theo đúng quy định của pháp luật và đạt tiêu chuẩn, chất lượng cộng đồng. Cụ thể:

Có đầy đủ giấy phép hành nghề trong hoạt động quản lý CTNH do chính quyền địa phương nơi có cơ sở xử lý và vận chuyển hoạt động, thông báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại địa phương khi có sự thay đổi cơ sở hoạt động để thực hiện việc chuyển đổi hoặc cấp giấy phép mới.

Khi thực hiện việc vận chuyển CTNH chủ hành nghề quản lý CTNH phải sử dụng các phương tiện, thiết bị chuyên dụng theo đúng hồ sơ chứng từ đã đăng ký trong giấy phép để thực hiện quá trình vận chuyển, lộ trình vận chuyển phải được vạch rõ giúp tối ưu hóa quãng đường và thời gian; đảm bảo an toàn giao thông và hạn chế tối đa các nguy cơ sự cố trong quá trình vận chuyển.

Chỉ được thực hiện chuyển giao CTNH với chủ nguồn thải CTNH trên địa bàn hoạt động được ghi trên giấy phép hoạt động. Phối hợp với chủ nguồn thải CTNH tiếp tục giám sát và theo dõi trong trường hợp vận chuyển CTNH qua

biên giới, khi có nhu cầu hợp tác với bên thứ ba để đáp ứng yêu cầu kỹ thuật vận chuyển như thuê phương tiện tàu biển, tàu hỏa,... cũng phải đảm bảo theo quy định của Công ước Basel và quy định của nước sở tại mà CTNH được vận chuyển đến.

Thực hiện công tác đào tạo nhân lực, tập huấn cho nhân viên chuyên trách, lên kế hoạch kiểm soát tình trạng ô nhiễm môi trường và bảo vệ môi trường. Đảm bảo an toàn lao động và bảo vệ sức khỏe cho nhân viên thực hiện các công việc này. Lập kế hoạch phòng ngừa và ứng phó kịp thời khi có sự cố xảy ra.

Báo cáo công tác quản lý CTNH định kỳ theo quy định của pháp luật hoặc đột xuất khi có yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền tại địa phương. Khi có thay đổi về cơ sở hoạt động cũng như về kỹ thuật, vật chất và nguồn nhân lực chủ chốt hoặc các kế hoạch được đề qua để phục vụ cho việc quản lý CTNH cũng phải báo cáo với cơ quan nhà nước có liên quan về những thay đổi trên. Báo cáo kịp thời khi cơ sở thực hiện hoạt động quản lý CTNH không còn hoạt động để thu hồi giấy phép quản lý CTNH, tránh những hậu quả về sau.

3.2.3 Quy định về việc xử lý vi phạm pháp luật về quản lý chất thải nguy hại

Nhằm mục đích răn đe và thực hiện, pháp luật về quản lý CTNH ban hành nhiều chế tài khác nhau. Có nhiều hình thức chế tài từ cảnh cáo cho đến kỷ luật, phạt tiền, thu hồi giấy phép, đình chỉ hoạt động, xử lý hình sự và yêu cầu khắc phục hiệu quả. Với nhiều mức chế tài khác nhau từ nhẹ đến nặng được ban hành, điều này cho thấy Nhà nước đã chú trọng hơn đến tình trạng môi trường hiện nay, xử lý vi phạm pháp luật về quản lý CTNH cũng là một trong những phương thức giúp Nhà nước thể hiện quyền lực và củng cố sự tin cậy của nhân dân. Cụ thể:

Các trường hợp vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường có các văn bản được ban hành nhằm để xử phạt; Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 07 năm 2022 Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, cụ thể tại điều 29, 30, 31 Nghị định này quy định xử phạt đối với các trường hợp vi phạm có liên quan đến CTNH [4].

Quy định về bồi thường thiệt hại trong trách nhiệm dân sự của các chủ thể khi làm ô nhiễm môi trường, cụ thể tại Điều 602 Bộ Luật Dân sự 2015 quy định “Chủ thể làm ô nhiễm môi trường mà gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp chủ thể đó không có lỗi” có thể hiểu các chủ thể gây ô nhiễm môi trường làm thiệt hại gây suy thoái môi trường chung phải chịu mọi chi phí bồi thường theo pháp luật, trường hợp gây thiệt hại đến các cá nhân, tổ chức được áp dụng các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng nếu các cá nhân, tổ chức có thể tự thỏa thuận với nhau.

Ngoài ra, pháp luật còn có các chế tài xử lý hình sự đối với các trường hợp vi phạm nghiêm trọng có liên quan đến CTNH tại điều 236 BLHS 2015 (sửa đổi bổ sung 2017) về Tội vi phạm quy định về quản lý CTNH với các tội danh: gây ô nhiễm đất, ô nhiễm không khí, ô nhiễm nguồn nước, làm lây lan dịch bệnh cho người và động – thực vật, không đảm bảo chất lượng và tiêu chuẩn đối với máy móc phục vụ cho hoạt động quản lý CTNH,... [2].

3.3 Bất cập của pháp luật hiện hành về quản lý chất thải nguy hại

Thứ nhất, quy định về trách nhiệm của chủ nguồn thải trong quản lý CTNH:

Vẫn còn tồn tại sự bất cập nhất định. Theo khoản 1 điều 3 Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10 tháng 01 năm 2022 quy định

rõ “Chủ nguồn thải là tổ chức, cá nhân sở hữu hoặc được giao quản lý, điều hành cơ sở phát sinh chất thải”. Theo định nghĩa này có thể hiểu, chủ nguồn thải là những người bằng nhiều hình thức trực tiếp và gián tiếp tạo ra chất thải nói chung và CTNH nói riêng từ nhiều nguồn khác nhau trong đời sống xã hội. Đặc biệt nguồn thải từ các hoạt động sản xuất công nghiệp là nguồn sản sinh ra nhiều CTNH gây hại đến môi trường và sức khỏe con người, những hoạt động sản xuất cho ra lợi nhuận đáp ứng nhu cầu về kinh tế cho chủ nguồn thải nhưng song song với đó hoạt động này cũng sản sinh ra nhiều CTNH trong quá trình sản xuất. Quyền lợi đi cùng với nghĩa vụ, do đó khi chủ nguồn thải được hưởng lợi ích từ việc sản xuất đồng thời họ cũng phải chịu trách nhiệm với lượng CTNH được sản sinh từ hoạt động sản xuất của họ. Trách nhiệm của chủ nguồn thải CTNH được quy định tại khoản 1 Điều 83 Luật BVMT năm 2020 và được hướng dẫn chi tiết tại điều 71 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 và Điều 35 Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT: “Chủ nguồn thải CTNH thực hiện khai báo khối lượng, loại CTNH phát sinh (nếu có) trong hồ sơ đề nghị cấp giấy phép môi trường theo quy định tại Điều 28 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP hoặc nội dung đăng ký môi trường theo quy định tại Điều 22 Thông tư này”. Tuy nhiên, việc quy định về trách nhiệm CTNH vẫn còn tồn tại sự bất cập nhất định. Theo đó, quy định về nghĩa vụ phân loại, thu gom CTNH của các chủ thể có liên quan còn chung chung. Theo yêu cầu, chủ nguồn thải và các đơn vị liên quan phải có biện pháp giảm thiểu chất thải ngay từ nguồn, thu gom, phân loại chất thải nguy hại nhưng biện pháp thực hiện cụ thể không được nêu rõ. Trên thực tế, không phải ai cũng nắm rõ quy trình thu gom, phân loại chất thải nguy hại, đặc biệt là

người dân, nếu các đơn vị này xử lý chất thải nguy hại ngay tại nguồn mà không có biện pháp xử lý đúng đắn sẽ gây ra những hậu quả nghiêm trọng đối với môi trường. Vì vậy, biện pháp cụ thể cho vấn đề này cần có quy định và hướng dẫn rõ ràng. Ngoài ra, hiện nay chưa có quy định về điểm thu gom chất thải nguy hại cho hộ gia đình, nhóm cá nhân. Vì vậy, khi các hộ gia đình, cá nhân sản xuất chất thải nguy hại thường không được xử lý đúng cách, hoặc để lẫn với rác thải khác như rác thải sinh hoạt, hoặc thải trực tiếp ra môi trường theo nhiều con đường khác nhau [3].

Thứ hai, quy định về trách nhiệm của chủ thể xử lý chất thải trong việc vận chuyển CTNH:

Còn chung chung, chưa rõ ràng. Vận chuyển CTNH được hiểu là quá trình chuyên chở CTNH từ nơi phát sinh đến nơi xử lý. Trên thực tế, vẫn còn tồn tại một số quy định của pháp luật liên quan đến vận chuyển CTNH mang tính chung chung và chưa có tính khả thi như: Tại Khoản 5 Điều 69 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định: “Trường hợp thực hiện theo quy định tại điểm a khoản 4 Điều 83 Luật Bảo vệ môi trường, chủ nguồn thải CTNH chỉ được vận chuyển CTNH phát sinh tại cơ sở bằng các phương tiện vận chuyển chính chủ, trừ trường hợp quy định tại khoản 5 Điều này. Các chủ nguồn thải phải lắp đặt thiết bị định vị đối với phương tiện vận chuyển CTNH và cung cấp tài khoản cho cơ quan chuyên môn về bảo vệ môi trường cấp tỉnh giám sát, quản lý”. Như vậy, quy định về chủ xử lý chất thải về vận chuyển chất thải mới chỉ dừng lại ở việc “chịu hoàn toàn trách nhiệm đối với hoạt động của phương tiện vận chuyển chính chủ trong quá trình vận chuyển CTNH trong một số trường hợp cụ thể”, nhưng còn chịu trách nhiệm như thế nào, hình thức ra sao thì hiện nay pháp luật vẫn chưa quy

định rõ ràng. Thêm vào đó, tại Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, nội dung này vẫn không được hướng dẫn cụ thể.

Thứ ba, về yêu cầu lắp hệ thống định vị trên các phương tiện vận chuyển CTNH:

Theo Điều 69 Khoản 4 Nghị định 08/2022/NĐ-CP, tổ chức, cá nhân đã được cấp Giấy phép môi trường đối với nội dung dịch vụ xử lý CTNH có nghĩa vụ thực hiện như sau: “Lắp đặt thiết bị định vị đối với các phương tiện vận chuyển CTNH và cung cấp tài khoản cho Bộ Tài nguyên và Môi trường giám sát, quản lý”. Việc yêu cầu các phương tiện vận chuyển CTNH phải có hệ thống định vị là không thực tế. Bởi khái niệm "hệ thống định vị" ở Việt Nam là một khái niệm còn khá xa lạ đối với các đơn vị hoạt động trong lĩnh vực CTNH. Các hoạt động liên quan đến rác thải; hoặc nếu xe được trang bị đầy đủ hệ thống định vị (GPS) thì quy định này sẽ khó thực hiện trên thực tế, bởi khi xe đi đến một nơi không có kết nối mạng, hoặc mạng không ổn định, sẽ không thể cập nhật và nắm bắt chính xác quá trình vận chuyển CTNH.

Thứ tư, các quy định về điều kiện hoạt động của cơ sở xử lý CTNH:

Còn chưa cụ thể, rõ ràng. Theo điểm b, khoản 1 Điều 84 Luật BVMT 2020, một trong những điều kiện đối với cơ sở xử lý chất thải nguy hại là “có khoảng cách an toàn, không gây ảnh hưởng xấu đến môi trường, môi trường và con người”. Đây là quy định đúng để bảo vệ môi trường và sự an toàn của người dân. Nhưng vấn đề đặt ra là xác định “khoảng cách an toàn” ở đây như thế nào, và khoảng cách tối thiểu là bao nhiêu để không ảnh hưởng đến con người và môi trường điều này chưa được pháp luật về môi trường quy định cụ thể. Điều này dẫn đến việc áp dụng không nhất quán giữa các

chủ thể có liên quan trong hoạt động quản lý CTNH [11].

Thứ năm, điều kiện về nhân sự:

Quy định tại điểm đ khoản 3 Điều 84 Luật BVMT 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT mà không nêu số lượng người. Kế tiếp nếu Nghị định số 38/2015/NĐ-CP và Thông tư số 36/2015/TT-BTNMT có đề cập đến số lượng nhân sự quản lý, vận hành và hướng dẫn nghiệp vụ của trạm trung chuyển CTNH phải đảm bảo ít nhất 01 người có các chuyên ngành liên quan đến môi trường hoặc hóa chất thì nhân sự về lĩnh vực này hiện tại chưa được quy định và hướng dẫn cụ thể. Vì vậy, số lượng nhân sự tại trạm trung chuyển CTNH cần được điều chỉnh theo tình hình thực tế, nhằm hạn chế tối đa những bất cập do thiếu nhân lực trong quá trình xử lý CTNH [10].

Thứ sáu, quy định về yêu cầu kỹ thuật và quy trình quản lý của các phương tiện, thiết bị thu gom, vận chuyển CTNH:

Còn bất cập, mơ hồ, khó xác định. Cụ thể, theo khoản 2 Điều 69 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP “*các phương tiện, thiết bị thu gom, vận chuyển CTNH phải đáp ứng yêu cầu kỹ thuật và quy trình quản lý theo quy định*”. Yêu cầu kỹ thuật và quy trình quản lý hiện nay được thể chế tại Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT về nội dung: Yêu cầu kỹ thuật về bảo vệ môi trường đối với phương tiện vận chuyển CTNH tại Điều 37. Theo đó, các phương tiện vận chuyển CTNH phải đáp ứng yêu cầu về an toàn kỹ thuật và BVMT tương tự như các phương tiện vận chuyển hàng hóa cùng loại theo quy định của pháp luật. Như vậy, có thể thấy rằng, quy định pháp luật về vấn đề tiêu chuẩn, chất lượng của các phương tiện, thiết bị thu gom, vận chuyển CTNH là chưa rõ ràng về vấn

đề an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường, không tạo ra được cơ sở nền tảng để đánh giá xem thiết bị, phương tiện đó có đảm bảo chất lượng theo yêu cầu hay không.

Thứ bảy, về kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm trong hoạt động quản lý CTNH:

CTNH được quản lý theo quy định chung về yêu cầu quản lý chất thải được quy định tại Điều 72 và các quy định chi tiết về quản lý chất thải nguy hại tại các Điều 83, 84 và 85 Luật BVMT 2020. Theo đó, cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm hành chính trong việc bảo vệ môi trường liên quan đến CTNH sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của Nghị định 45/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 07 năm 2022, trừ các trường hợp hành vi tội phạm về môi trường. Nghị định này đã tăng mức phạt xử phạt vi phạm hành chính phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay, nhằm mục đích giảm thiểu vi phạm về CTNH, mức xử phạt vi phạm hành chính bằng tiền là khá cao nên việc thi hành quyết định, nộp tiền phạt cũng gặp nhiều khó khăn, kéo dài thời gian thực hiện [9]. Tuy nhiên, về xử phạt đối với hành vi vi phạm các quy định về phân loại, thu gom, vận chuyển, chôn, lấp, đổ, đốt, xử lý CTNH; do hành vi vi phạm này thường xảy ra ở cấp xã, thẩm quyền thuộc Chủ tịch UBND cấp xã, tuy nhiên, hiện nay, hầu hết ở các địa phương, UBND cấp xã chưa quy định cụ thể về thu gom, phân loại, tập kết CTNH trên địa bàn (địa điểm, thời gian tập kết, phân loại,...) nên hiện nay vẫn còn khó áp dụng xử phạt hành vi này trên thực tế.

Thêm vào đó về các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi bổ sung năm 2020): Khoản 3 Điều 60 Luật Xử lý vi phạm hành chính: “*thời hạn tạm giữ tang vật để xác định giá trị không quá 24 giờ, kể từ thời điểm ra quyết định tạm giữ, trong trường hợp*

cần thiết có thể kéo dài thêm nhưng tối đa không quá 24 giờ”, như vậy thời điểm giữ tang vật vi phạm hành chính tối đa không quá 48 giờ, vì vậy khi áp dụng quy định này trong hoạt động quản lý CTNH gặp rất nhiều khó khăn vì thời gian tạm giữ các phương tiện vận chuyển CTNH ngắn (48 giờ), trong khi đó phải thành lập Hội đồng định giá để xác định giá trị tang vật vi phạm hành chính. Hội đồng thẩm định giá liên quan đến nhiều cơ quan, đơn vị và thực hiện nhiều thủ tục hành chính nên khó khăn cho cơ quan thẩm quyền xử phạt. Trong quá trình triển khai thực hiện xử phạt vi phạm hành chính, còn có hiện tượng các đối tượng có hành vi vi phạm pháp luật sau khi bị xử phạt vi phạm hành chính đã cố tình không chấp hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trong khi đó Luật Xử lý vi phạm hành chính đã có các biện pháp cưỡng chế thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng chưa đủ sức răn đe [8].

Trong hoạt động thanh tra, kiểm tra về hoạt động quản lý CTNH hiện nay còn thiếu các tài liệu hướng dẫn (chưa có quy trình, thủ tục kiểm tra), quy trình hướng dẫn kỹ thuật thanh tra chuyên ngành môi trường đối với CTNH; thiếu trang thiết bị chuyên dụng, các công cụ hỗ trợ, phương tiện kỹ thuật để phát hiện vi phạm trong quản lý CTNH làm ảnh hưởng đến công tác tổ chức thực hiện xử lý vi phạm hành chính; chưa có cơ sở dữ liệu theo dõi về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính và chấp hành các quyết định. Chưa quy định trình tự, thủ tục, các biện pháp cưỡng chế thực hiện trong việc thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính có biện pháp khắc phục hậu quả hoặc hình thức xử phạt bổ sung là đình chỉ hoạt động có thời hạn [7].

BLHS quy định pháp luật về xử lý hình sự trong vi phạm hoạt động quản lý CTNH. Lần

đầu tiên, BLHS 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã quy định trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại. Về phạm vi chịu trách nhiệm hình sự của pháp nhân thương mại, theo Điều 76, pháp nhân chỉ phải chịu trách nhiệm đối với 31 tội danh thuộc hai nhóm tội phạm là các tội xâm phạm trật tự quản lý kinh tế và các tội phạm về môi trường (trong đó, lại không quy định trách nhiệm pháp nhân đối với Tội vi phạm quy định về quản lý CTNH tại Điều 236). So với BLHS 2009 thì Điều 236 BLHS 2015 đã quy định theo hướng cụ thể hóa số lượng CTNH mà người phạm tội cho phép chôn, lấp, thải ra môi trường và quy định rõ tiêu chuẩn đánh giá về việc chôn, lấp, thải chất thải có chứa chất phóng xạ, gây nhiễm xạ môi trường thuộc nguồn phóng xạ loại có mức độ nguy hiểm dưới trung bình theo quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn bức xạ - phân nhóm và phân loại nguồn phóng xạ vượt quy chuẩn cho phép, làm căn cứ để xác định người có hành vi trên bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo tội này [6]. Tuy nhiên, dù BLHS 2015 đã thể hiện sự tiến bộ hơn, đó là quy định việc truy cứu trách nhiệm hình sự pháp nhân thương mại trong giới hạn những tội phạm được quy định tại Điều 76 Bộ luật này, nhưng nếu chỉ quy định xử lý trách nhiệm hình sự đối cá nhân phạm tội theo quy định tại Điều 236 BLHS 2015 là thiếu sót lớn, đáng lo ngại bởi trên thực tế pháp nhân chính là các chủ thể xả CTNH ra môi trường nhiều nhất trong quá trình sản xuất, kinh doanh.

3.4 Một số giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về quản lý chất thải nguy hại

Thứ nhất, để khắc phục tình trạng mơ hồ trong thực hiện nghĩa vụ phân loại, thu gom CTNH, pháp luật về môi trường cần có quy định hướng dẫn rõ hơn về các biện pháp cụ thể; quy

định cụ thể về điểm tập kết CTNH dành riêng cho nhóm chủ thể này; quy định rõ trách nhiệm của địa phương trong việc tổ chức các địa điểm tập kết CTNH chung cho hộ gia đình, cá nhân. Địa điểm này phải do cơ quan Nhà nước quản lý hoặc có cơ chế phối hợp quản lý, có thể phân thành các cấp lớn nhỏ khác nhau tùy thuộc vào tình hình dân cư của từng địa phương.

Thứ hai, cần đặt ra quy định cụ thể về trách nhiệm của chủ thể xử lý CTNH chịu hoàn toàn trách nhiệm đối với hoạt động của phương tiện vận chuyển không chính chủ trong quá trình vận chuyển CTNH; bên cạnh đó đặt ra các chế tài xử phạt phù hợp đối với đối với hành vi vi phạm về phương tiện vận chuyển CTNH của chủ thể xử lý chất thải trong việc vận chuyển CTNH.

Thứ ba, về phương tiện vận chuyển CTNH phải có hệ thống định vị, theo tác giả cần thiết phải có sự nghiên cứu, điều chỉnh quy định một cách hợp lý về cách thức để hệ thống định vị đối với phương tiện vận chuyển được áp dụng hiệu quả trên thực tế bằng cách giới thiệu, phổ biến, hướng dẫn cụ thể kiến thức về GPS và cách sử dụng; mở rộng sự kết nối mạng internet để quá trình vận chuyển được cập nhật chính xác, tránh gián đoạn.

Thứ tư, một trong những điều kiện đặt ra đối với cơ sở xử lý CTNH cần đảm bảo đó là phải “có khoảng cách đảm bảo để không ảnh hưởng xấu đến môi trường và con người”. Tuy nhiên, hiện nay vấn đề này chưa được quy định cụ thể, do đó cần phải được quy định một khoảng cách cụ thể theo hướng: khoảng cách an toàn môi trường của cơ sở xử lý CTNH được xác định theo công cụ đánh giá tác động môi trường nhưng phải lớn hơn quy định đối với công trình chất thải thông thường và dựa trên cơ sở quy hoạch xây dựng, quy hoạch tỉnh và phải đảm bảo được các yêu cầu về vệ sinh, an toàn, môi

trường trên cơ sở xem xét toàn diện các yếu tố: điều kiện tự nhiên, kinh tế, xã hội của từng địa phương. Các trạm trung chuyển CTNH, cơ sở xử lý CTNH hiện hữu không đảm bảo khoảng cách an toàn môi trường phải thực hiện đánh giá tác động môi trường để bổ sung các giải pháp đảm bảo vệ sinh môi trường xung quanh theo quy định. Việc xây dựng quy định chi tiết khoảng cách an toàn về môi trường đối với khu dân cư là rất cần thiết để tạo môi trường sống trong lành.

Thứ năm, về nguồn nhân lực tại các trạm trung chuyển CTNH cần bổ sung nội dung này như sau: căn cứ vào điều kiện thực tế để cân nhắc về số lượng. Cụ thể, đối với trạm trung chuyển CTNH vừa và nhỏ phải có ít nhất 01 người, đối với trạm trung chuyển CTNH lớn hơn phải có ít nhất 02 người đảm nhiệm việc quản lý, điều hành, hướng dẫn về chuyên môn thuộc chuyên ngành liên quan đến môi trường hoặc hóa học và được cấp chứng chỉ quản lý CTNH theo quy định.

Thứ sáu, pháp luật môi trường cần tiếp tục hoàn thiện, khắc phục tình trạng mơ hồ trong việc xác định các yêu cầu kỹ thuật và quy trình quản lý mà các phương tiện, thiết bị thu gom, vận chuyển CTNH. Theo đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét, tính toán, đánh giá để ban hành các quy định hướng dẫn cụ thể “các yêu cầu về an toàn kỹ thuật và BVMT tương tự như các phương tiện vận chuyển hàng hóa cùng loại” được quy định tại mục V như: Hệ thống, thiết bị xử lý chất thải nguy hại Phụ lục V về Yêu cầu kỹ thuật, quy trình quản lý đối với chủ xử lý chất thải nguy hại (kèm theo Nghị định số 60/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 7 năm 2016 của Chính phủ) và khoản 2 Điều 31 Nghị định này Trong quy định hướng dẫn này phải nêu ra từng yêu cầu cụ thể về an toàn kỹ thuật và

BVMT mang tính khả thi, phù hợp với điều kiện thực tiễn để có thể áp dụng được trên thực tế. Nếu đề xuất này được thực hiện một cách hiệu quả thì không chỉ đảm bảo tính khả thi cho quy định pháp luật mà còn giúp cho các chủ thể dễ dàng hơn trong việc áp dụng, tuân thủ, thực thi pháp luật.

Thứ bảy: về kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm trong hoạt động quản lý CTNH. Xây dựng các tài liệu hướng dẫn cụ thể về quy trình, thủ tục kiểm tra, quy trình hướng dẫn kỹ thuật thanh tra chuyên ngành môi trường đối với CTNH; trình tự, thủ tục, các biện pháp cưỡng chế thực hiện trong việc thi hành Quyết định xử phạt vi phạm hành chính có biện pháp khắc phục hậu quả hoặc hình thức xử phạt bổ sung là đình chỉ hoạt động có thời hạn. Đồng thời xây dựng và cập nhật cơ sở dữ liệu theo dõi về thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm hành chính và chấp hành các quyết định. Tiếp tục hoàn thiện BLHS theo hướng:

Về hình phạt, cần sửa đổi quy định về khung hình phạt và mức hình phạt theo hướng tăng nặng thêm mức hình phạt tiền khi áp dụng là hình phạt chính để đồng bộ và hợp lý với mức xử phạt hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường. Mặt khác, cần quy định lại mức hình phạt tù có thời hạn theo hướng tăng nặng hơn nhưng vẫn đảm bảo sự hợp lý của khung hình phạt - vì chính nó có thể gây ảnh hưởng nghiêm trọng, rất nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng đối với con người và môi trường.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.
- [2] Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi bổ sung năm 2020.
- [3] Nghị định số 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ. (2022). *Quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.*

4. KẾT LUẬN

Chính sách xử lý - quản lý chất thải đặc biệt đối với chất thải nguy hại ở mỗi quốc gia là khác nhau, nhưng tựu chung lại đều hướng đến mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển sạch. Ngày 13/4/2022, Thủ tướng ban hành Quyết định số 450/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050. Mục tiêu của Chiến lược là đến năm 2030 sẽ ngăn chặn xu hướng gia tăng ô nhiễm, suy thoái môi trường, giải quyết các vấn đề môi trường cấp bách, từng bước cải thiện, phục hồi chất lượng môi trường; ngăn chặn sự suy giảm đa dạng sinh học. Nâng cao năng lực chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu; bảo đảm an ninh môi trường, xây dựng và phát triển các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh, carbon thấp, phấn đấu đạt được các mục tiêu phát triển bền vững của đất nước. Một trong 4 nhiệm vụ Chiến lược đề ra: “Giải quyết các vấn đề môi trường trọng điểm, cấp bách; khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường; duy trì, cải thiện chất lượng và vệ sinh môi trường”. Trong đó CTNH là đối tượng được đề cập tại nhiệm vụ chiến lược, cụ thể là: Tiếp tục đẩy mạnh quản lý chất thải nguy hại trong sản xuất công nghiệp, nông nghiệp và y tế; ngăn chặn hiệu quả tình trạng đổ chất thải nguy hại trái phép. Từng bước thực hiện phân loại, thu gom và xử lý chất thải nguy hại trong chất thải rắn sinh hoạt; chú trọng quản lý chất thải điện tử.

- [4] Nghị định số 45/2022/NĐ-CP (2022). *Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.*
- [5] Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). *Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật bảo vệ môi trường.*

- [6] Lê Linh (2019). *Kinh nghiệm quản lý rác thải của Nhật Bản: Bài học cho các nước châu Á*. <https://thesaigontimes.vn/kinh-nghiem-quan-ly-rac-thai-cua-nhat-ban-bai-hoc-cho-cac-nuoc-chau-a/>. Truy cập ngày 20/12/2023.
- [7] Lê Kim Nguyệt (2011). Vấn đề thực thi pháp luật về quản lý chất thải nguy hại ở Việt Nam hiện nay, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Luật học* 27/126.
- [8] Phạm Thu Hằng (2020). *Hoàn thiện pháp luật về quản lý chất thải nguy hại ở Việt Nam hiện nay*. <https://hpu.vn/thong-tin-khoa-hoc/hoan-thien-phap-luat-ve-quan-ly-chat-thai-nguy-hai-o-viet-nam-hien-nay-8585.html>. Truy cập ngày 29/1/2024.
- [9] Trần Linh Huân (2021). *Bắt cập trong quy định pháp luật về hoạt động quản lý chất thải nguy hại và các kiến nghị hoàn thiện*. <https://iluatsu.com/moi-truong/bat-cap-quy-dinh-ve-hoat-dong-quan-ly-chat-thai-nguy-hai/>. Truy cập ngày 28/4/2021.
- [10] Vũ Thị Duyên Thủy (2016). Pháp luật về quản lý chất thải nguy hại tại Việt Nam và một số nước trên thế giới. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, Bộ Tư pháp, số 3* (288).
- [11] Xuân Long (2020). *Bỏ quy định cấp sổ đăng ký chủ nguồn thải, giảm thủ tục cho doanh nghiệp*. <https://tuoitre.vn/bo-quy-dinh-cap-so-dang-ky-chu-nguon-thai-giam-thu-tuc-cho-doanh-nghiep-20200604110419814.htm>. Truy cập ngày 28/4/2023.