

Tổng quan pháp luật Việt Nam về phòng, chống ô nhiễm dầu ở các vùng biển

Nguyễn Bá Diến*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 24 tháng 12 năm 2008

Tóm tắt. Ô nhiễm biển do dầu và vấn đề phòng, chống ô nhiễm do dầu gây ra ở các vùng biển đã và đang là vấn đề lý luận và thực tiễn khá bức xúc ở Việt Nam hiện nay. Để góp phần làm sáng tỏ một số nội dung tổng quan pháp luật Việt Nam về phòng, chống ô nhiễm do dầu gây ra ở các vùng biển, tác giả bài viết đã phân tích một số nét chính về bức tranh ô nhiễm biển do dầu ở Việt Nam trong thời gian qua, đồng thời hệ thống hóa và phân tích hệ thống các văn bản pháp luật chung và văn bản pháp luật chuyên ngành từ Trung ương tới địa phương quy định về phòng, chống ô nhiễm biển do dầu; từ đó, đưa ra một số đánh giá bước đầu về hệ thống pháp luật về phòng, chống ô nhiễm dầu của Việt Nam.

Trên cơ sở những nội dung đã phân tích, bài viết cũng đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống qui phạm pháp luật Việt Nam về phòng ngừa, xử lý và khắc phục ô nhiễm biển do dầu - trong đó có việc xây dựng một "Nghị định phòng, chống ô nhiễm do dầu" với ý nghĩa là văn bản pháp luật chuyên biệt và thống nhất về phòng, chống ô nhiễm dầu, đồng thời với việc xúc tiến để tham gia các điều ước quốc tế quan trọng khác về ô nhiễm dầu và sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp lý có liên quan nhằm đảm bảo sự phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn chung về ô nhiễm môi trường theo thông lệ quốc tế, có tính đến hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam.

1. Bức tranh về ô nhiễm dầu ở Việt Nam

Vài năm trở lại đây, Việt Nam trở thành quốc gia xuất khẩu dầu thô có vị thế trên trường quốc tế. Hoạt động dầu khí trên biển Đông trở nên nhộn nhịp. Những hoạt động dầu khí bao trùm hầu như toàn bộ Biển Đông: Vịnh Bắc Bộ, vùng cửa Vịnh Bắc Bộ, vùng biển Đông Nam, vùng biển Tây Nam, Vịnh Thái Lan và các vùng biển của hai quần

đảo Hoàng Sa và Trường Sa. Các hoạt động vận chuyển, thăm dò, khai thác dầu khí trên các vùng biển Việt Nam cũng như ở khu vực Biển Đông đang tăng lên hàng năm. Một trong những tuyến đường hàng hải quốc tế quan trọng nhất thế giới đi qua Biển Đông cùng với hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, hoạt động vận tải, khai thác thủy sản... luôn tiềm ẩn những nguy cơ gây ô nhiễm môi trường do dầu. Từ năm 1987 đến nay, đã xảy ra hơn 90 vụ tràn dầu ở Việt Nam, gây ra tổn thất lớn về sinh thái và kinh tế xã hội.

* ĐT: 84-4-35650769.

E-mail: nbadien@yahoo.com

Trong đó, có ba nguyên nhân chính dẫn đến sự cố tràn dầu là do va chạm, quá trình bốc dỡ và đắm tàu. Từ năm 1995 đến năm 2002, các cơ quan chức năng đã đòi bồi thường 14 vụ tàu gây sự cố tràn dầu, buộc chủ phương tiện bồi thường số tiền 5.501. USD và 886.500.000 đồng Việt Nam. Đây là con số quá nhỏ so với số lượng ô nhiễm dầu xảy ra trên các vùng biển Việt Nam và trên Biển Đông trong thời gian qua. Đặc biệt, trong 2 năm 2006 và 2007 tại ven biển các tỉnh miền Trung và miền Nam đã xảy ra một số sự cố tràn dầu không rõ nguồn gốc, nhất là từ tháng 1/2007 đến tháng 6/2007, có rất nhiều vệt dầu trôi dạt dọc bờ biển của 20 tỉnh từ đảo Bạch Long Vĩ xuống tới mũi Cà Mau. Lượng dầu tràn gây ô nhiễm biển Việt Nam đến năm 1992 là 7.380 tấn, năm 1995 là 10.020 tấn, và theo mức độ gia tăng của vận tải biển, khai thác dầu khí và công nghiệp hóa, năm 2000 lên đến 17.650 tấn. Dự báo đến năm 2010, lượng dầu tràn gây ô nhiễm biển Việt Nam có thể lên đến trên 21.000 tấn⁽¹⁾.

Vịnh Bắc bộ và vùng biển Trung Nam là những khu vực trọng điểm về ô nhiễm dầu tại hải phận Việt Nam. Tại xã Hải Ninh, huyện Quảng Ninh, Quảng Bình, hiện tượng dầu vón cục trên bờ biển đã xuất hiện vào năm 2000 với mức độ còn nhiều hơn hiện nay. Ở bờ biển miền Trung, cứ đến tháng 3 - 4 hằng năm lại xuất hiện dầu tràn không rõ nguồn gốc nhưng hiện nay là nặng nhất. Xa hơn nữa là các vụ xuất hiện vào mùa khô năm 1994 - 1995 ở bờ biển Bến Tre và Tiền Giang; 5/1994 tại Đồ Sơn (Hải Phòng) và Hải Hậu (Nam Định); 6/1995 tại Quảng Ninh, Hải Phòng và Nam Định, 4/1997 tại Sóc Trăng; 5/1997 tại Khánh Hoà và tháng 6/1997 tại Đà Nẵng. Trong thời gian 1987 - 1997 có đến 8 vụ tràn dầu, trong đó có 42 vụ không rõ nguồn gốc và thường xuất hiện vào tháng 3 -

4 ở Trung Bộ, tháng 5 - 6 ở Bắc Bộ⁽²⁾. Vùng biển Trường Sa và tuyến hàng hải quốc tế có hàm lượng dầu trong nước biển thuộc loại cao nhất (đặc biệt vào mùa hè), chỉ sau vịnh Bắc Bộ⁽³⁾. Qua ảnh chụp vệ tinh, có thể thấy nhiều vệt dầu trên các tuyến hàng hải dọc hải phận Việt Nam. Các tàu chở dầu làm thoát ra biển tới 0,7% tải trọng của chúng trong quá trình vận chuyển thông thường. Sóng biển và gió đều có chiều hướng đưa lượng dầu thoát ra tập vào bờ biển Việt Nam. Như vậy, ô nhiễm từ tàu biển có hoạt động dầu khí là một trong những nguyên nhân phổ biến nhất gây ra tình trạng ô nhiễm dầu ở nước ta. Tuy nhiên, vận tải và các tai nạn hàng hải đối với tàu chở dầu không phải là nguyên nhân duy nhất dẫn đến ô nhiễm môi trường. Hiện nay, các bờ biển Bắc, Trung, Nam xuất hiện các vệt dầu loang không rõ nguồn gốc, và chưa xác định được nguyên nhân. Theo phỏng đoán của các nhà nghiên cứu và các cơ quan chức năng, "thủ phạm" gây tràn dầu từ biển Đông có thể từ các giàn khoan (có thể là từ giàn khoan của Việt Nam hoặc từ giàn khoan của các nước lân cận khai thác trong khu vực biển Đông); dầu theo dòng hải lưu và gió mùa tràn vào bờ biển Việt Nam⁽⁴⁾. Ngoài ra, còn có nguyên nhân do các dàn khoan sau khi dỡ bỏ không khai thác, các miệng dầu không được bịt kín, gây thất thoát dầu, làm ô nhiễm môi trường.

Phần lớn các thiệt hại không được bồi thường vì các cơ quan có thẩm quyền và chính quyền địa phương hầu như không có chuyên môn trong việc đánh giá mức độ thiệt hại, thiếu kinh nghiệm trong việc đòi bồi thường một cách hiệu quả theo luật quốc tế.

⁽²⁾ Khoa học và đời sống. TS. Trần Đức Thanh, Viện Tài nguyên và Môi trường biển.

⁽³⁾ Báo cáo đề tài cấp nhà nước KT 03- 21(1991- 1995).

⁽⁴⁾ Tin bài " Tiếp tục giải mã vụ tràn dầu", Báo điện tử Tuoitreonline.

⁽¹⁾ Số liệu Bộ Tài nguyên và Môi trường thống kê.

Hiện nay, có tới 77% sự cố tràn dầu trên hải phận Việt Nam chưa được bồi thường hoặc đang trong quá trình giải quyết⁽⁵⁾. Do pháp luật Việt Nam còn yếu, thủ tục về bồi thường không được quy định, các sự cố tràn dầu chỉ mới dừng lại ở việc xử lý ngăn chặn, còn những vấn đề khắc phục thiệt hại trong tương lai, hầu như không được giải quyết.

Từ đầu năm 2008, một trạm quan trắc sự cố tràn dầu được đặt tại Từ Liêm, Hà Nội bắt đầu đi vào giai đoạn hoạt động thử nghiệm trong 18 tháng, và đang xúc tiến hợp tác với Pháp để nâng cấp khả năng quan trắc và tìm nguyên nhân, nguồn gốc các sự cố tràn dầu. Hiện đã có 03 trung tâm UCCTD (thuộc UBQGPCCH) nhằm ứng phó với các sự cố tràn dầu đang xảy ra ngày một nhiều trên các vùng biển Việt Nam. Tuy nhiên, hệ thống này chỉ mới phát hiện được các vết dầu ô nhiễm trên biển, nhưng lại không tìm được nguyên nhân gây ô nhiễm. Để phân tích các mẫu dầu ô nhiễm, cả 03 trung tâm đều không thể thực hiện và phải gửi mẫu phân tích sang nước ngoài để có được kết quả. Đây là một yếu kém về trang thiết bị cũng như năng lực của các trung tâm UCCTD của Việt Nam.

2. Pháp luật Việt Nam về phòng, chống ô nhiễm dầu ở các vùng biển

Từ khi thực hiện chính sách hội nhập kinh tế quốc tế và chiến lược biển, pháp luật về bảo vệ môi trường biển bắt đầu được chú trọng. Việc phòng chống ô nhiễm môi trường biển và ứng phó với các sự cố tràn dầu đã được quy định rải rác trong các văn bản pháp luật chung và văn bản pháp luật chuyên ngành.

⁽⁵⁾ Hội thảo về việc xử lý sự cố tràn dầu do Bộ Tài nguyên và Môi trường (Thông tin tại báo điện tử www.vietnamnet.vn).

2.1. Các văn bản pháp luật chung quy định về phòng, chống ô nhiễm dầu

1) Hiến pháp năm 1992, kế thừa và phát triển tinh thần của Hiến pháp năm 1980, đã có quy định về trách nhiệm bảo vệ môi trường, trong đó có môi trường biển, đã trở thành một nguyên tắc quan trọng, theo đó các cơ quan nhà nước, các tổ chức và mọi công dân có trách nhiệm và nghĩa vụ bảo vệ môi trường, nghiêm cấm mọi hành vi huỷ hoại môi trường (Điều 11, 17, 18, 25, 29, và 78). Từ nguyên tắc này, Luật Bảo vệ Môi trường đã được ban hành năm 1993 và từ đó vấn đề bảo vệ môi trường đã được đưa vào hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến việc khai thác, sử dụng tài nguyên môi trường.

2) Luật Bảo vệ Môi trường năm 1993 đã đưa ra các định nghĩa, khái niệm và các nội dung quan trọng về môi trường như:

Định nghĩa về môi trường, thành phần môi trường, ô nhiễm môi trường;

Quy định các nội dung cơ bản về quyền và nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, tổ chức cá nhân trong việc phòng chống ô nhiễm môi trường, trong đó có quy định liên quan đến việc phòng ngừa, xử lý ô nhiễm do dầu: Tổ chức, cá nhân khi tìm kiếm thăm dò, khai thác vận chuyển, chế biến, tàng trữ dầu khí phải áp dụng công nghệ phù hợp, thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, có phương án phòng tránh rò rỉ dầu, sự cố tràn dầu (Điều 21);

Quy định các nguyên tắc về xử lý, khắc phục ô nhiễm môi trường, trong đó có nguyên tắc "Người gây ô nhiễm phải bồi thường thiệt hại, khắc phục hậu quả" (Điều 7, 52).

Nhằm cụ thể hoá Luật Bảo vệ Môi trường, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản hướng dẫn như: Nghị định 175-CP ngày 18/10/1994 hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ Môi trường, Nghị định 121/2004/NĐ-CP

ngày 12/5/2004 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực Luật bảo vệ Môi trường (với một số quy định về phòng ngừa, xử lý và khắc phục ô nhiễm do dầu như Điều 18, Điều 21), Nghị định 121/2004/NĐ-CP quy định hành vi vi phạm các quy định về phòng chống sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí... có thể bị phạt tiền đến 70 triệu đồng và buộc khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường.

3) Bộ luật Dân sự (BLDS) năm 2005. Theo điều 624 BLDS, cá nhân, pháp nhân và các chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường, gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, trừ trường hợp người bị thiệt hại có lỗi. Điều 623 quy định bồi thường thiệt hại do nguồn nguy hiểm cao độ, trong đó có thiệt hại do dầu gây ra. Ngoài ra, có thể vận dụng các quy định về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng để truy cứu trách nhiệm đối với các hành vi xả, thải, làm tràn dầu gây ô nhiễm môi trường.

4) Bộ luật Hình sự năm 1999 đã dành một chương riêng (Chương XVII) quy định các tội phạm về môi trường. Theo Điều 183, người nào thải vào nguồn nước dầu, mỡ... gây hậu quả nghiêm trọng, rất nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng thì bị phạt tù từ 05 năm đến 10 năm và có thể bị phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng, cấm đảm nhiệm chức vụ, cấm hành nghề từ một năm đến 05 năm. Bộ luật Hình sự còn áp dụng khung hình phạt khá nghiêm khắc (có thể bị phạt tù từ 02 năm đến 05 năm) đối với các tội: "Tội huỷ hoại nguồn lợi thủy sản" (điều 188), "Tội vi phạm chế độ bảo vệ đặc biệt đối với khu bảo tồn thiên nhiên" (Điều 191).

5) Bộ Luật Hàng hải Việt Nam 2005 (BLHH). Khác với BLHH năm 1990, BLHH năm 2005 đã ghi nhận vấn đề bảo vệ môi trường là một nguyên tắc quan trọng: phòng ngừa ô nhiễm biển là một trong những nội dung thuộc phạm vi điều chỉnh của Bộ luật

(Điều 1) và hành vi gây ô nhiễm môi trường biển là hành vi bị nghiêm cấm (Điều 10). Với 16 điều đề cập đến vấn đề bảo vệ môi trường biển, trong đó có hai điều trực tiếp điều chỉnh việc phòng ngừa, xử lý ô nhiễm biển do dầu (Điều 28 và Điều 223), BLHH đã bổ sung nhiều nội dung cụ thể hoá các quy định của Công ước MARPOL 73/78 như các quy định về đăng kiểm, về giấy chứng nhận phòng ngừa ô nhiễm môi trường, về việc lưu giữ các tàu không đủ điều kiện bảo vệ môi trường; việc kiểm tra, kiểm soát và cấm vào cảng các tàu không đủ điều kiện về phòng ngừa ô nhiễm môi trường; nghĩa vụ bắt buộc phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự về ô nhiễm môi trường của các tàu dầu (Điều 28); khiếu nại về ô nhiễm môi trường là khiếu nại phát sinh quyền bắt giữ tàu biển (Điều 29, 41, 69, 70)... Đặc biệt, Luật này còn quy định việc gây ô nhiễm không được giới hạn trách nhiệm dân sự (Điều 223). Như vậy, khi tàu gây ra sự cố tràn dầu, việc xem xét trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại sẽ được giải quyết theo CLC 1992 nếu tàu gây ô nhiễm là tàu dầu và dầu tràn ra biển là dầu nặng, khó phân huỷ.

6) Luật Thủy sản 2003 (khoản 1 Điều 7) nêu trách nhiệm của các chủ thể khi tham gia khai thác nguồn lợi thủy sản là phải bảo vệ môi trường sống của các loài thủy sản. Đây là cơ sở bảo vệ các nguồn thủy sản khi bị ô nhiễm do dầu tác động.

7) Luật Dầu khí 1993 sửa đổi năm 2008 (lần 2) - Điều 5 - quy định các chủ thể tham gia hoạt động dầu khí phải có đề án bảo vệ môi trường và các biện pháp ngăn ngừa bảo vệ môi trường. Nghị định số 48/2000/NĐ-CP (Điều 7) quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí quy định rõ hơn các chủ thể hoạt động dầu khí bao gồm: Báo cáo đánh giá tác động môi trường; Chương trình quản lý an toàn và đánh giá mức độ rủi ro kèm theo các biện pháp hạn chế sự cố và thiệt hại; Kế hoạch

ứng cứu khẩn cấp các sự cố bao gồm cả các biện pháp kỹ thuật và việc sử dụng các phương tiện, thiết bị để khắc phục sự cố. Các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về thiệt hại đối với người, tài sản và môi trường, kể cả việc làm sạch và khôi phục hiện trạng môi trường do tác hại trực tiếp hay gián tiếp của hoạt động dầu khí gây ra (Điều 9). Các hành vi vi phạm về hoạt động dầu khí có thể bị xử phạt theo các mức như sau:

a) Tiến hành hoạt động dầu khí trái phép thì bị phạt tới một trăm nghìn (100.000) đôla Mỹ;

b) Không tuân thủ các quy trình, quy phạm, quy chế kỹ thuật về tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, gây thiệt hại đối với tài nguyên dầu khí hoặc môi trường, hoặc làm thiệt hại tài sản Nhà nước và cá nhân, thì ngoài việc phải bồi thường thiệt hại còn bị phạt tới một trăm nghìn (100.000) đôla Mỹ;

c) Tiến hành các hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí vượt quá phạm vi diện tích hợp đồng khi chưa được cơ quan quản lý nhà nước về dầu khí cho phép thì bị phạt tới năm mươi nghìn (50.000) đôla Mỹ.

d) Khai man, trốn thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp và các loại thuế khác thì ngoài việc phải nộp đủ số thuế nộp thiếu, còn phải nộp tiền phạt về khai man, trốn thuế theo quy định của pháp luật Việt Nam;

e) Không thông báo cho cơ quan quản lý Nhà nước về dầu khí và Tổng công ty Dầu khí Việt Nam những khoáng sản khác ngoài dầu khí hoặc cổ vật, tài sản có giá trị được phát hiện trong diện tích hợp đồng dầu khí thì bị phạt tới mười nghìn (10.000) đôla Mỹ và bị tịch thu các mẫu vật, cổ vật, tài sản đó (Điều 71);

8) Pháp lệnh Lực lượng Cảnh sát biển Việt Nam năm 2008. Theo quy định của đạo luật này, một trong những nhiệm vụ của lực lượng cảnh sát biển là bảo vệ tài nguyên, phòng chống ô nhiễm môi trường (bao gồm việc phòng chống ô nhiễm dầu) trên các vùng

biển thuộc quyền tài phán quốc gia của Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế có liên quan mà Việt Nam là thành viên (Điều 1, 6, 7).

9) Quyết định số 35/2002/QĐ-BKHCMNT của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường công bố danh mục tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường bắt buộc áp dụng tại Điều IV: Tổ chức, cá nhân người Việt Nam, tổ chức, cá nhân người nước ngoài có trách nhiệm thực hiện các tiêu chuẩn liên quan nêu tại Điều I của Quyết định này trong việc xây dựng dự án và triển khai hoạt động sản xuất, kinh doanh trên lãnh thổ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa (CHXHCN) Việt Nam.

10) Quy chế về bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ vận chuyển chế biến dầu khí và các dịch vụ liên quan ban hành kèm theo Quyết định số 395/1998/QĐ-BKHCMNT ngày 10/4/1998 của Bộ trưởng Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường.

11) Quy chế khai thác tài nguyên dầu khí ban hành kèm theo Quyết định số 193/1998/QĐ-TTg có chương riêng quy định về việc bảo vệ môi trường. Trong quá trình hoạt động, các nhà điều hành phải kiểm tra van đặt ống phát hiện rò rỉ (Điều 66). Khi ngừng sản xuất, nhà điều hành phải ngừng các hoạt động khai thác ngay nếu xét thấy việc duy trì các hoạt động này sẽ thải ra môi trường các chất thải vượt quá giới hạn; hoặc gây mất an toàn cho người làm việc, mất an toàn đối với giếng hoặc không bảo đảm an toàn cho các hoạt động của công trình khác (Điều 72). Nhà điều hành có trách nhiệm trong việc thực hiện các kế hoạch phòng ngừa sự cố ít nhất 12 tháng một lần; nhà điều hành các công trình khai thác phải tổ chức luyện tập cho những người làm việc trên công trình theo những quy định đang áp dụng để ứng phó và thu dọn dầu tràn (Điều

76). Việc điều tra sự cố và ghi chép sự cố được quy định tại Điều 80 và 82. Nhà điều hành thực hiện chế độ báo cáo định kỳ hàng tháng về xử lý dầu, khí (Điều 90) và hoạt động của các van an toàn trong lòng giếng (Điều 92).

12) Nghị định số 36/1999/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước CHXNCN Việt Nam tại Mục II Điều 22 (về xử phạt đối với hành vi vi phạm về xả các chất thải có lẫn dầu gây ô nhiễm môi trường).

13) Chỉ thị số 17/2003/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc tăng cường công tác quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo đảm an toàn hàng hải.

14) Nghị định số 03/NĐ-CP của Chính phủ quy định về bảo vệ an ninh, an toàn dầu khí quy định "mọi tổ chức cá nhân khi phát hiện sự cố dầu khí phải có trách nhiệm tìm cách ngăn chặn và báo cho cơ quan công an, quân đội, chính quyền địa phương, hoặc cơ quan, tổ chức khác nơi gần nhất để kịp thời xử lý, ngăn ngừa thiệt hại" (Điều 4).

15) Nghị định số 139/NĐ-CP của Chính phủ ngày 11/11/2005 ban hành hợp đồng mẫu của hợp đồng chia sản phẩm dầu khí (mục 20.5.2) quy định trong hợp đồng mẫu về trách nhiệm của nhà thầu đối với trách nhiệm về thiệt hại hoặc tổn thất bao gồm cả ô nhiễm môi trường phát sinh từ hoạt động dầu khí.

16) Quyết định số 1581/1999/QĐ -BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải ban hành Khung định biên an toàn tối thiểu cho tàu biển quy định tiêu chuẩn cho loại tàu chuyên dùng vận chuyển dầu khí.

17) Quyết định số 49/2005/QĐ-BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải ban hành quy tắc phòng ngừa, đâm va tàu trên biển.

18) Quyết định số 59/2005/QĐ-BGTVT của Bộ Giao thông Vận tải ban hành Quy

định về trang thiết bị an toàn hàng hải và phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển lắp đặt trên tàu biển Việt Nam hoạt động tuyến nội địa. Theo Điều 20 văn bản này, tàu phải trang bị hệ thống lọc dầu theo quy định sau đây:

- Tàu hàng, tàu khách dưới 1000 GT, tàu dầu dưới 400 GT không yêu cầu trang bị hệ thống lọc dầu.

- Tàu hàng, tàu khách từ 1000 GT đến dưới 10000 GT, tàu dầu từ 400 GT đến dưới 10000 GT phải trang bị hệ thống lọc dầu đảm bảo sao cho bất kỳ hỗn hợp dầu nước nào sau khi qua hệ thống lọc phải có hàm lượng dầu không quá 15 phần triệu.

- Tàu từ 10000 GT trở lên phải trang bị hệ thống lọc dầu theo quy định tại khoản 2 Điều này và thiết bị lọc dầu đó phải có báo hiệu ánh sáng và âm thanh và tự động đóng khi hàm lượng dầu trong nước thải vượt quá 15 phần triệu.

19) Nghị định số 91/1997/NĐ-CP của Chính phủ ban hành Tiêu chuẩn Việt Nam - TCVN6276 về quy phạm các hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm tàu; TCVN 6278 về trang bị an toàn tàu biển.

20) Nghị định số 175/1994/NĐ-CP của Chính phủ quy định khả năng lập một quỹ dự phòng quốc gia nhằm chủ động đối phó với các trường hợp đối xuất về sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường và suy thoái môi trường.

21) Quyết định số 782/2003/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường về việc ban hành điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ môi trường Việt Nam

22) Quyết định số 02/2003/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường ban hành Quy chế Bảo vệ môi trường trong lĩnh vực du lịch.

23) Thông tư số 2592/1996/TT-BKHCMNT của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường về kiểm soát ô nhiễm dầu do tàu thuyền và phương tiện vận tải đường sông.

24) Thông tư số 07/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường hướng dẫn phân loại và

quyết định danh mục cơ sở gây ô nhiễm môi trường có: Cơ sở khai thác dầu thô, cơ sở sửa chữa và đóng mới tàu thủy, cơ sở vệ sinh và xúc rửa tàu thủy với các tiêu chuẩn quy định trong phụ lục kèm theo, các cơ sở vượt quá tiêu chuẩn phải có biện pháp xử lý.

25) Thông tư số 12/2006/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên Môi trường hướng dẫn điều kiện hành nghề và thủ tục lập hồ sơ, đăng ký, cấp phép hành nghề, mã số quản lý chất thải nguy hại quy định tại mục 1.6. (xây dựng và thực hiện kế hoạch hoặc biện pháp phòng ngừa, ứng phó sự cố do chất thải nguy hại gây ra), gồm các nội dung: biện pháp, quy trình phòng ngừa, ứng phó khẩn cấp đối với các loại sự cố có thể xảy ra (cháy, nổ, rò rỉ, đổ tràn, tai nạn lao động, tai nạn giao thông...); sơ đồ thoát người; thủ tục thông báo và yêu cầu trợ giúp khi có sự cố (địa chỉ, số điện thoại, trình tự thông báo cho các cơ quan liên quan như môi trường, công an, phòng cháy chữa cháy, y tế...); phương án, địa điểm cấp cứu người; tình huống và kế hoạch sơ tán người tại cơ sở và khu vực phụ cận; biện pháp xử lý ô nhiễm môi trường sau khi kết thúc sự cố; các vấn đề liên quan khác.

26) Thông tư liên tịch số 12/2005/TTLT/BTM-BTNMT-BGTVT hướng dẫn điều kiện an toàn môi trường biển đối với hoạt động cung ứng dầu cho tàu biển quy định về điều kiện của các chủ thể trong hoạt động cung ứng, đối với doanh nghiệp cung ứng dầu: Bố trí đủ nhân lực, phương tiện, thiết bị kỹ thuật chuyên dùng và có quy trình khai thác phù hợp để sẵn sàng phòng chống cháy, nổ, khắc phục sự cố tràn dầu, xây dựng kế hoạch, phương án ứng phó sự cố tràn dầu, đầu tư các trang thiết bị và tổ chức lực lượng bảo đảm ngăn ngừa, ứng phó kịp thời, hiệu quả sự cố tràn dầu theo quy định của cấp cơ sở tại Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29/8/2001 của Thủ tướng Chính phủ; Đối với tàu biển phải có trang thiết bị phòng, chống

cháy nổ và ứng phó sự cố tràn dầu, theo quy định của pháp luật...

2.2. Pháp luật về phòng, chống ô nhiễm dầu chuyên biệt

1) Thông tư 2262/TT-MTG ngày 29.12.1995 của Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường về việc khắc phục sự cố tràn dầu. Đây có lẽ là văn bản pháp quy đầu tiên hướng dẫn việc khắc phục và xử lý sự cố tràn dầu. Văn bản này đã xác định các trường hợp được coi là "sự cố tràn dầu"; đưa ra các biện pháp phòng ngừa; các biện pháp xử lý khi phát hiện dấu hiệu sự cố tràn dầu; thủ tục bồi thường khắc phục thiệt hại về môi trường.

2) Nghị định 137/2004/NĐ-CP ngày 16/6/2004 về xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển và thềm lục địa của Việt Nam đã có nhiều quy định về xử phạt các hành vi vi phạm về phòng ngừa ô nhiễm biển do dầu và các quy định buộc thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm môi trường, và nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường. Lực lượng cảnh sát biển Việt Nam có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trên các vùng biển và thềm lục địa Việt Nam (Điều 23); các lực lượng khác xử phạt các vi phạm liên quan đến lĩnh vực ngành mình quản lý (Điều 25). Nghị định đã góp phần bảo đảm thi hành các quy định của Công ước MARPOL cũng như các văn bản pháp luật Việt Nam về ô nhiễm môi trường biển.

3) Quyết định số 103/2005/QĐ-TTg ngày 12.5.2005 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu quy định về đối tượng, phạm vi sự cố tràn dầu và các tổ chức chuyên môn có trách nhiệm quản lý sự cố tràn dầu (Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn và 03 trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu ở các khu vực Bắc, Trung, Nam). Quy chế được ban hành với mục đích triển khai thực hiện các nội dung của Bản Kế

hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu. Quy chế vẫn phân cấp ứng cứu thành 3 cấp (cấp cơ sở, cấp khu vực, và cấp quốc gia) tuy nhiên đã bổ sung quy định vị trí, vai trò, trách nhiệm của cấp tỉnh trong việc ứng phó sự cố tràn dầu cấp khu vực như: Xây dựng kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu trình cấp có thẩm quyền phê duyệt; thẩm định, phê duyệt kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của các cơ sở trên địa bàn. Đặc biệt, đối với các vụ tràn dầu trong phạm vi 20km trở ra, việc tổ chức ứng phó, chỉ huy hiện trường sẽ do các trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu khu vực (Điều 6). Trong các trường hợp khẩn cấp, các cơ quan, lực lượng như Cảnh vụ, Cảnh sát biển, Cảnh sát giao thông đường thủy, Bộ đội Biên phòng được quyền huy động lực lượng, tổ chức ứng phó ngay đồng thời báo cáo Ủy ban Nhân dân (UBND) cấp tỉnh nơi xảy ra sự cố và Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn (Điều 8). Quy chế đã quy định các nguyên tắc để xác định thiệt hại, trách nhiệm dân sự của các tổ chức cá nhân gây thiệt hại và trình tự giải quyết bồi thường thiệt hại, trong đó xác định hai cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc xác định, giải quyết bồi thường thiệt hại là Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với các vụ tràn dầu trên phạm vi của tỉnh và Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn trong trường hợp vụ tràn dầu xảy ra trên diện rộng ngoài phạm vi một địa phương. Quy chế cũng đã khắc phục được một số hạn chế khác trong kế hoạch quốc gia ứng cứu sự cố tràn dầu như các quy định về trách nhiệm thông tin và xử lý thông tin, vấn đề phòng chống cháy nổ... Tuy nhiên, một số hạn chế trong Bản kế hoạch quốc gia ứng cứu sự cố tràn dầu vẫn được khắc phục như: Chưa dự liệu được các vụ tràn dầu xảy ra ở các khu vực chông lán hoặc ở vùng biển không thuộc Việt Nam nhưng có khả năng thực tế gây thiệt hại cho môi trường biển Việt Nam; các quy định về

đảm bảo tài chính cho các lực lượng ứng cứu sự cố tràn dầu tại các cơ sở xã hội, quốc phòng, an ninh... Việc chưa cụ thể hoá được quyền hạn và trách nhiệm của các lực lượng tham gia ứng cứu sẽ gây ra không ít khó khăn trong thực tiễn thực thi Quy chế này.

4) Thông tư số 3370/1995/TT-BKHCMNT của Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường hướng dẫn tạm thời về khắc phục sự cố môi trường do cháy nổ xăng dầu khẩn định hậu quả của sự cố môi trường do cháy nổ xăng dầu không chỉ gây thiệt hại trước mắt mà còn gây ô nhiễm môi trường. Chính vì vậy, cần phải có biện pháp khắc phục môi trường ngoài việc cứu chữa và hướng dẫn lập hồ sơ, thủ tục bồi thường thiệt hại về môi trường.

5) Quyết định số 395/1998/QĐ - BKHCMNT của Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường về việc ban hành Quy chế Bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, phát triển mỏ, khai thác, tàng trữ vận chuyển, chế biến dầu khí và các dịch vụ có liên quan quy định không được thải các loại dầu mỡ ra môi trường (Điều 33); khả năng ứng cứu trong vòng 24h đối với sự cố tràn dầu dưới 500 tấn của các giàn khoan trên biển (Điều 36); Điều 37, 38, 39 quy định về việc xử lý dầu tràn từ mỏ và trách nhiệm khắc phục dầu tràn.

6) Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29/8/2001 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch Quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2020. Bản Kế hoạch đã phân sự cố tràn dầu thành 3 mức: Mức 1 - dưới 100 tấn; Mức 2 - từ 100 - 2.000 tấn; Mức 3 - trên 2.000 tấn và đặt mục tiêu đến năm 2010 sẽ hoàn chỉnh hệ thống chính sách, tổ chức lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu từ trung ương đến cơ sở. Về tổ chức lực lượng được phân thành 03 cấp: cấp cơ sở, cấp khu vực và cấp quốc gia.

7) Nghị quyết số 03/2006/NQ-HĐTP ngày 8/7/2006 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án

Nhân dân Tối cao (TANDTC) hướng dẫn áp dụng một số quy định của BLDS 2005 về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng. Văn bản này cũng sẽ là một trong những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc xác định đòi bồi thường đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu gây ra trên biển.

8) Nghị định số 26/NĐ-CP của Chính phủ quy định xử phạt hành chính về bảo vệ môi trường (Điều 12) quy định về vi phạm việc phòng tránh sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí.

9) Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của Tổng công ty Dầu khí (ban hành kèm theo Quyết định số 949/QĐ-KHCNMT ngày 5/3/2001).

2.3. Các văn bản pháp luật và pháp quy do địa phương ban hành

* Tỉnh Quảng Ninh: Quyết định số 2584/QĐ-UBND ngày 31/8/1998 phê duyệt phương án phòng chống, khắc phục và xử lý ô nhiễm môi trường do dầu gây ra; Quyết định số 2287/1998/QĐ-UB ban hành quy định phối hợp các lực lượng giải quyết sự cố tràn xăng dầu.

* Thành phố Hải Phòng: Quyết định 1183/QĐ-UB về xử phạt vi phạm hành chính về lĩnh vực bảo vệ môi trường; Quyết định 1221/QĐ-UB ngày 3/6/2003 của Ủy ban Nhân dân (UBND) thành phố phê duyệt Kế hoạch xử lý các khu vực ô nhiễm môi trường trên địa bàn Hải Phòng.

* Tỉnh Nghệ An: Quyết định số 74/QĐ-UBND ngày 12/6/2007 ban hành quy định bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh, trong đó Điều 13 quy định về việc bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản bao gồm việc khảo sát, thăm dò, chế biến, vận chuyển dầu khí (khoản 4); Điều 24 về sự cố môi trường; Điều 26 quy định về trách nhiệm của

các sở ban ngành, trong đó phòng và ứng cứu sự cố tràn dầu được giao cho sở giao thông vận tải; Quyết định số 75/QĐ-UB của UBND tỉnh về việc ban hành chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 41 về bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá.

* Tỉnh Quảng Bình: Quyết định số 29/2006/QĐ-UBND ngày 6/23/2006 phê duyệt Chương trình phát triển thủy sản giai đoạn 2006-2010; Quyết định số 351/QĐ-UBND ngày 2/26/2008 ban hành Chương trình hành động của UBND tỉnh thực hiện Nghị quyết 27/2007/NQ-CP ngày 30/5/2007 của Chính phủ và Chương trình hành động số 13-CTr/TU ngày 10/9/2007 của Tỉnh ủy Quảng Bình về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 trên địa bàn tỉnh Quảng Bình; Quyết định 37/2005/QĐ-UBND ngày 28/28/2005 về việc phê duyệt Chương trình Bảo vệ và Phát triển nguồn lợi thủy sản tỉnh Quảng Bình đến năm 2010.

* Tỉnh Quảng Nam: Công văn chỉ đạo số 03/CĐ-UBND ngày 2/6/2007 về việc giải quyết ô nhiễm môi trường do sự cố tràn dầu; Công văn số 15/BC-UBND ngày 2/2/2007 về sự cố tràn dầu trên vùng biển tỉnh Quảng Nam; Công văn số 422/UBND-KTN ngày 2/15/2007 về khắc phục ô nhiễm và báo cáo thiệt hại do sự cố môi trường tràn dầu và đắm gổ trên địa bàn tỉnh; Công văn số 314/UBND-KTN ngày 2/2/2007 về khắc phục sự cố môi trường tràn dầu trên địa bàn tỉnh.

* Tỉnh Khánh Hoà: Chỉ thị số 20/2001/CT-UB Về việc tăng cường bảo vệ các công trình dầu khí trên biển.

* Tỉnh Ninh Thuận: Quyết định số 1773/2007/QĐ-UBND thu gom và xử lý dầu vón cục trôi dạt vào vùng biển tỉnh Ninh Thuận; Chỉ thị số 20/2007/CT-UBND về việc xử lý hiện tượng tràn dầu trên vùng biển tỉnh Ninh Thuận.

2.4. Một vài đánh giá về hệ thống pháp luật về phòng, chống ô nhiễm dầu của Việt Nam

Mặc dù hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường của Việt Nam đã được hình thành, nhưng pháp luật về phòng chống ô nhiễm dầu chỉ mới dừng lại ở một số văn bản mang tính đơn lẻ, không thống nhất và tính pháp quy chưa cao. Việc phòng chống, ứng cứu sự cố tràn dầu chỉ được quy định rải rác trong một số điều luật về phòng chống ô nhiễm môi trường⁽⁶⁾.

Về kỹ thuật pháp lý, pháp luật về ứng cứu sự cố môi trường hầu như chỉ hướng dẫn chung chung, mang tính ứng phó trước mắt nên không có cái nhìn tổng quát. Phạm vi của Luật Bảo vệ Môi trường vẫn còn hẹp và chung chung, vì vậy quyền và nghĩa vụ của các chủ thể không được bao quát hết. Đặc biệt, vấn đề trách nhiệm và bồi thường thiệt hại không có quy định rõ ràng, không có biện pháp cưỡng chế dẫn đến sự hạn chế, tiêu hao quyền và nghĩa vụ của các chủ thể. Trách nhiệm pháp lý trong sự cố tràn dầu không quy định rõ ràng cho chủ thể nào, hiện nay hầu hết mới chỉ áp dụng luật dân sự vào bồi thường thiệt hại trong dầu khí.

Hệ thống pháp luật về phòng chống ô nhiễm dầu trên biển hiện nay ngoài 03 Quyết định số 103, 395, 129⁽⁷⁾ là những văn bản chuyên biệt, không có một văn bản hay dự luật nào về phòng chống ô nhiễm dầu. Ngay trong Luật Bảo vệ môi trường cũng chỉ có một điều định nghĩa về sự cố ô nhiễm trên biển mà cũng không có nghị định hướng dẫn thi hành nào về vấn đề này. Luật Dầu khí cũng không đề cập đến vấn đề môi trường một cách cụ thể. Đây là một thiếu sót lớn

trong pháp luật phòng chống ô nhiễm biển ở Việt Nam. Tình trạng ít văn bản hướng dẫn, quy định không cụ thể, không rõ ràng về trách nhiệm của các ban ngành dẫn đến sự chồng chéo trong quản lý (Ví dụ: Trường hợp tràn dầu do tai nạn hàng hải thì cơ quan nào có trách nhiệm đứng ra giải quyết: cơ quan cảnh sát biển, Sở Tài nguyên Môi trường cấp tỉnh hay cơ quan quản lý tàu biển?). Tính ứng dụng trong thực tiễn của pháp luật có hiệu quả thấp. Hầu như các vụ tràn dầu trên biển khi xảy ra mới có văn bản hướng dẫn thực hiện hoặc đợi hướng dẫn của cấp trên trong khi công tác ứng cứu đòi hỏi phải tiến hành khẩn cấp. Trong 29 tỉnh thành ven biển, chỉ có tỉnh Nghệ An có Quy định về bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh trong đó có việc khắc phục sự cố tràn dầu. Chính quyền 28 tỉnh thành còn lại chỉ có văn bản hướng dẫn khi sự cố xảy ra. Việc chính quyền cấp địa phương không có văn bản pháp lý cụ thể nào cho địa phương mình cũng là một lỗ hổng lớn trong hệ thống pháp luật hiện nay. Việc đầu tư xây dựng cho ba trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu được thành lập tại 03 miền Bắc, Trung, Nam còn chậm. Sự phối hợp và phân chia trách nhiệm giữa Ủy ban quốc gia và Bộ Tài nguyên Môi trường chưa cụ thể.

Trên thực tế, biện pháp cưỡng chế thi hành hầu hết nghiêng về mệnh lệnh hành chính, số tiền phạt không đủ để răn đe với một sự cố tràn dầu lớn; vấn đề đền bù chưa được chú trọng; biện pháp khẩn cấp trong ứng cứu sự cố tràn dầu còn yếu. Việc quản lý việc xử lý dầu tràn còn nhiều bất cập; xử lý hành vi vi phạm đều dựa vào các văn bản hành chính, nếu nặng hơn là hình sự. Nhiều vụ việc không có đền bù mà chỉ ứng cứu trước mắt, ví dụ: Vụ công ty TNHH Sông Xanh được Bộ Tài nguyên và Môi trường giao cho xử lý dầu tràn thu được từ tàu Đức Trí đã đem chôn xuống đất, sau khi bị phát hiện, cơ quan quản lý yêu cầu công ty đào dầu đem xử lý.

⁽⁶⁾ Số liệu Cục Môi trường, TRIMAR - AB, Thụy Điển trích "Ô nhiễm môi trường biển Việt Nam luật pháp và thực tiễn" TS. Nguyễn Hồng Thao.

⁽⁷⁾ Xem thêm hệ thống văn bản pháp luật Việt Nam về phòng chống ô nhiễm dầu tại mục 2.

Kế hoạch về ứng cứu sự cố tràn dầu do Chính phủ ban hành chỉ mang tính định hướng, chưa phải là hướng dẫn hành động mặc dù Quy chế UCSCTD (2005) là tài liệu quý bổ sung cho Kế hoạch Quốc gia song vẫn còn nhiều điều bất cập, chưa rõ ràng trong các vấn đề như: phân vùng ứng cứu, việc ứng cứu trên sông rạch, phân cấp phê duyệt Kế hoạch UCSCTD... Các nguồn lực ứng cứu hiện nay chỉ có thể đáp ứng việc ứng cứu tràn dầu với khối lượng dầu tràn khoảng 1.000 tấn, tương đương với cấp độ 2 theo phân cấp của Kế hoạch Quốc gia. Quy chế hoạt động của các nguồn lực ứng cứu chưa được đề cập.

Đồng thời với hệ thống pháp luật bảo vệ môi trường còn tản mạn, các khía cạnh pháp lý về vấn đề ô nhiễm do dầu ở Việt Nam còn nhiều thiếu sót, bất cập. Việt Nam chưa có cơ chế riêng về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu và cũng chưa có quỹ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu (theo Công ước CLC 1992). Vì vậy, khi các vụ gây ô nhiễm dầu xảy ra, việc giải quyết đòi bồi thường thiệt hại đều làm cho các cơ quan chức năng lẫn nạn nhân đều lúng túng. Dù đã có Thông tư số 2262/1995/TT-MTG của Bộ trưởng Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường hướng dẫn về vấn đề bồi thường do ô nhiễm dầu song các thủ tục không thống nhất trong hệ thống các cơ quan, dẫn đến việc bồi thường diễn ra chậm chạp, luôn phải đợi ý kiến của cấp trên hướng dẫn. Hơn nữa, việc đòi bồi thường thiệt hại rất khó khăn không chỉ đối với các vụ việc giữa các chủ thể trong nước mà đặc biệt đối với nhiều vụ việc do tàu nước ngoài gây ra. Các cơ quan nhà nước hiện đang thiếu một cơ chế giám sát thực thi pháp luật phòng chống ô nhiễm do dầu, vì vậy mà hiệu lực của pháp luật trong thực tiễn không cao.

Việt Nam là một trong những quốc gia tham gia tích cực các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường [1]. Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam mới chỉ tham gia một số điều ước về ô nhiễm dầu như: Công ước về ngăn ngừa ô

nhiễm do tàu thuyền (MARPOL 73/78); Công ước trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại do dầu năm 1969 và Công ước bổ sung năm 1992 (CLC). Sau khi gia nhập Công ước Marpol, Việt Nam đã ban hành TCVN 6276 về hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu, tiêu chuẩn dầu thải cũ... Ngày 17/6/2004, Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu 1992 (viết tắt là CLC 92) có hiệu lực ở Việt Nam [2]. Thuận lợi lớn khi Việt Nam tham gia CLC 92 là từ nay, các tàu dầu nước ngoài khi đến Việt Nam sẽ phải xuất trình giấy chứng nhận đã có bảo hiểm hay đảm bảo tài chính; từ đó, có thể nắm rõ tên, địa chỉ của chủ tàu, người bảo hiểm hoặc người cung cấp bảo đảm tài chính cho chủ tàu. Trường hợp xảy ra ô nhiễm, dù con tàu này tại thời điểm xảy ra sự cố có thể do người thuê tàu trần hay người quản lý tàu khai thác, nạn nhân bị ảnh hưởng từ vụ ô nhiễm có thể khởi kiện đòi chủ tàu, người bảo hiểm hay người bảo đảm tài chính bồi thường. Thêm nữa, theo quy định của Công ước, khi xảy ra sự cố ô nhiễm tại vùng biển Việt Nam, các phán quyết của Tòa án Việt Nam sẽ được Tòa án các nước thành viên Công ước thừa nhận [3]. Tuy vậy, việc thực thi Công ước không đơn giản bởi Việt Nam có quá ít kinh nghiệm trong việc đánh giá mức độ ô nhiễm, tính toán thiệt hại, thủ tục và nội dung khiến nại, v.v... Khi tham gia các Công ước này, Việt Nam có thể tranh thủ và kế thừa các thành tựu nghiên cứu khoa học kỹ thuật và kỹ thuật lập pháp về ứng cứu sự cố tràn dầu của quốc tế.

3. Hoàn thiện hệ thống qui phạm pháp luật Việt Nam về phòng ngừa, xử lý và khắc phục ô nhiễm biển do dầu

3.1. Đối với Luật Bảo vệ Môi trường

Sửa đổi, bổ sung Luật Bảo vệ Môi trường theo hướng xác định bảo vệ môi trường biển

là một phần riêng và vấn đề phòng chống ô nhiễm biển do dầu được qui định trong một chương với những nội dung cơ bản: khái niệm môi trường biển, ô nhiễm biển, ô nhiễm biển do dầu và các khái niệm khác có liên quan; những nguồn chính có thể gây ô nhiễm biển, ô nhiễm biển do dầu, ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền (hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp, hoạt động của các đô thị, của tàu sông) từ hoạt động của tàu thuyền, từ hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí, đánh bắt hải sản...; các biện pháp chủ yếu để phòng ngừa, xử lý, khắc phục ô nhiễm biển do dầu; quyền, nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các qui định về phòng ngừa, xử lý, khắc phục ô nhiễm biển do dầu... Trong công tác phòng ngừa sẽ có qui định về nghĩa vụ chấp hành các tiêu chuẩn kỹ thuật, các tiêu chuẩn về môi trường, các qui định về lắp đặt thiết bị tiếp nhận dầu cặn, nước lẫn dầu ở một số cảng lớn cũng như qui định về thẩm quyền kiểm tra, kiểm soát lượng dầu thải ra môi trường, về chấp hành các qui định về tiêu chuẩn chuyên môn đối với những người điều khiển các máy móc, phương tiện có khả năng gây ô nhiễm dầu phù hợp với qui định của MARPOL 73/78 và các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết. Trong công tác xử lý, khắc phục ô nhiễm dầu sẽ có những nội dung cơ bản gồm: Quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong việc ứng cứu, xử lý ô nhiễm dầu và công tác khắc phục ô nhiễm biển do dầu; công tác phối hợp với các tổ chức quốc tế, với nước ngoài trong việc ứng cứu sự cố tràn dầu cũng như khắc phục những hậu quả do dầu gây ra [4]. Về vấn đề bồi thường thiệt hại nên dẫn chiếu đến Công ước CLC 1992 trong trường hợp việc bồi thường thoả mãn các yêu cầu của CLC như: Sự cố tràn tàu dầu và dầu tràn ra môi trường là dầu nặng khó phân huỷ. Các trường hợp khác sẽ bồi thường theo quy định của Bộ luật

Dân sự (điều này đặt ra vấn đề sửa đổi điều 628 BLDS). Những qui định đó mang tính khái quát làm cơ sở pháp lý cho các luật chuyên ngành cụ thể hoá.

3.2. Đối với các luật chuyên ngành

* Trong lĩnh vực hàng hải

Một điều rất thuận lợi của công tác xây dựng và hoàn thiện pháp luật về phòng chống ô nhiễm biển do dầu trong lĩnh vực hàng hải là Công ước MARPOL 73/78 và các công ước khác như: OPRC1990, FC 1992 quy định khá đầy đủ và cụ thể. Điều mà pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực này ít quan tâm là:

Áp dụng các qui định của Công ước, thực thi nghiêm chỉnh và chuyển hoá những qui định của các Công ước, nhất là các Công ước mà Việt Nam chưa đủ điều kiện tham gia, vào luật Việt Nam. Phải quy định các biện pháp điều tra xác minh triệt để đối với các hành vi vi phạm Công ước và đặt ra các chế tài đủ nghiêm khắc để xử lý những người và phương tiện đã thực hiện những hành vi vi phạm. Ngoài ra, những quy định về trách nhiệm dân sự của chủ tàu đối với những thiệt hại về môi trường cũng phải phù hợp với Công ước Quốc tế và pháp luật dân sự Việt Nam. Những quy định này phải rõ ràng, cụ thể, không để cho các đối tượng lợi dụng tìm cách né tránh trách nhiệm bồi thường như vụ tàu Neptune Aries năm 1994. Cần nghiên cứu đặc điểm của Việt Nam, xác định đầy đủ những quan hệ chưa được Công ước đề cập để đưa vào Luật điều chỉnh. Để giải quyết được những yêu cầu này, Chính phủ cần tiếp tục ban hành các văn bản bổ sung quy định về phòng ngừa, xử lý và khắc phục ô nhiễm dầu mà Bộ luật Hàng hải 2005 còn thiếu - nhất là những quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu không thuộc phạm vi điều chỉnh của CLC 1992.

* Trong lĩnh vực thăm dò, khai thác, tàng trữ, vận chuyển dầu khí

Cần sửa đổi Luật dầu khí theo hướng bảo vệ môi trường biển là một chương (tham khảo Luật dầu khí của Na Uy, v.v...). Nội dung của chương này nhằm cụ thể hoá các qui định về bảo vệ môi trường, nhất là bảo vệ môi trường biển không bị ô nhiễm dầu. Cần kế thừa và nâng cấp những qui định của qui chế ban hành theo quyết định 395/1998/QĐ - BKHCNMT và bổ sung vào luật những qui định về hệ thống tiếp nhận dầu cạn, nước thải từ tàu ở các cảng dầu, các qui định về xử lý đối với hành vi vi phạm gây ô nhiễm môi trường và vấn đề bồi thường khi xảy ra các sự cố tràn dầu.

* Trong lĩnh vực đánh bắt thủy sản, vận tải đường sông

Cần bổ sung các qui định cụ thể về phòng chống ô nhiễm biển do dầu từ các hoạt động của tàu cá, tàu sông mà cụ thể là kiểm soát hoạt động thải dầu cạn, nước lẫn dầu cũng như sự rò rỉ trong quá trình hoạt động của tàu. Cần phải có các qui định nghiêm cấm việc xả dầu, nước lẫn dầu ra sông, biển, đặc biệt là các vùng nước cảng, các vùng nhạy cảm và qui định các biện pháp xử lý nghiêm khắc đối với hành vi vi phạm; qui định về bồi thường thiệt hại đối với những hành vi xả thải dầu bừa bãi ra sông biển gây ô nhiễm môi trường.

* Trong các lĩnh vực sản xuất công nghiệp và hoạt động của đô thị

Trong các báo cáo về hiện trạng môi trường và các công trình nghiên cứu hiện nay đều không nêu được lượng dầu trong nước thải của các nhà máy, xí nghiệp, của các đô thị. Cũng chưa có một văn bản nào qui định giới hạn hàm lượng dầu trong nước thải, trong khi chúng ta biết rằng hàng ngày lượng dầu thải từ hoạt động của hàng triệu phương tiện giao thông, hoạt động của máy móc trong các nhà máy, xí nghiệp... không phải là

nhỏ. Do vậy, để ngăn chặn lượng dầu từ nguồn này cần phải có các qui định cụ thể của pháp luật và các biện pháp kiểm soát lượng dầu thải từ các nhà máy, các khu công nghiệp, các đô thị và việc lắp đặt hệ thống xử lý dầu trong nước thải.

3.3. Đối với các luật có liên quan

- Bộ luật Hình sự: Cần phải nghiên cứu bổ sung các tội về gây ô nhiễm môi trường biển, trong đó có tội trùng trị hành vi xả thải dầu làm ô nhiễm biển gây hậu quả nghiêm trọng.

- Bộ luật Dân sự: Trước hết cần bổ sung một điều khoản về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu tại Mục 3, Chương XVII, BLDS. Đối với hành vi gây ô nhiễm biển do dầu đã được CLC điều chỉnh sẽ được dẫn chiếu thẳng đến CLC. Ngoài ra, còn rất nhiều hành vi gây ô nhiễm dầu cho môi trường biển nhưng việc bồi thường không thuộc phạm vi điều chỉnh của CLC. Do đó cần nghiên cứu, đưa vào điều chỉnh trong Bộ luật Dân sự như: bồi thường trong trường hợp tàu (không phải là tàu dầu) làm tràn dầu gây ô nhiễm; hoặc trường hợp không phải là dầu nặng khó phân huỷ nhưng thực tế có gây thiệt hại cho môi trường. Một điểm cần lưu ý là hiện nay Việt Nam chưa gia nhập FC 1992 nên cần dự liệu tình huống sẽ xảy ra các vụ tràn dầu lớn hơn mức giới hạn trách nhiệm dân sự mà CLC 1992 qui định để đặt ra qui định buộc chủ tàu phải bồi thường phù hợp với thực tiễn.

- Về thủ tục giải quyết tranh chấp: Cần sớm ban hành Pháp lệnh bắt giữ tàu biển phục vụ cho việc giải quyết các khiếu nại hàng hải, trong đó có khiếu nại về bồi thường thiệt hại do biển bị ô nhiễm dầu. Hiện tại, trình tự thủ tục giải quyết các vụ kiện dân sự về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu vẫn áp dụng Bộ luật Tố tụng dân sự. Tuy nhiên cần nghiên cứu đặc thù của việc đòi bồi

thường thiệt hại liên quan đến các hoạt động trên biển để có hướng xây dựng Luật Tố tụng hàng hải (như Bộ luật Hải sự của Trung Quốc) và thành lập Tòa án chuyên giải quyết các tranh chấp liên quan đến biển.

Mặt khác, cần nghiên cứu các qui định về tổ chức, hoạt động của Tòa án quốc tế, Trọng tài quốc tế về Luật biển để sẵn sàng đưa các vụ kiện liên quan đến tổ chức, cá nhân Việt Nam ra giải quyết theo trình tự tố tụng thay vì giải quyết theo trình tự thương lượng, ngoại giao như hiện nay. Trong thông lệ quốc tế, ô nhiễm biển do dầu được đề cập ở các khía cạnh: điều kiện của phương tiện trong hoạt động dầu khí, trách nhiệm dân sự của chủ tàu, bảo hiểm trong vấn đề ô nhiễm do dầu gây ra, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể, thủ tục khởi kiện đối với ô nhiễm do dầu và vấn đề hợp tác quốc tế đối với vấn đề này.

Tóm lại, từ những hạn chế, bất cập của hệ thống pháp luật Việt Nam hiện hành về phòng, chống ô nhiễm do dầu, vấn đề cần kíp trước mắt là xây dựng một văn bản pháp luật chuyên biệt và thống nhất về phòng, chống ô nhiễm dầu - "Nghị định phòng chống ô nhiễm do dầu". Nghị định này sẽ giải quyết yêu cầu pháp lý về tổ chức, phạm vi quyền hạn nghĩa vụ của các cơ quan có liên quan, thanh tra, kiểm soát, xử phạt, xử lý ô nhiễm suy thoái, đòi đền bù thiệt hại. Nghị định này sẽ bổ sung cho Luật Bảo vệ Môi trường trong vấn đề ô nhiễm biển do dầu. Các văn bản pháp lý có liên quan cần được soạn thảo phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn chung về ô nhiễm môi trường theo thông lệ quốc tế và có tính đến hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam. Hoàn thiện và cập nhật Kế hoạch quốc gia về UCSCTD và Quy chế UCSCTD. Xây dựng Nghị định hướng dẫn về đền bù/bồi thường thiệt hại do sự cố tràn dầu, đặc biệt là cho pháp nhân trong nước. Xây dựng hướng dẫn "Khắc phục sự cố tràn

dầu". Cần quy định cụ thể hơn đối với các quy định về bảo hiểm trong Bộ luật Hàng hải đối với bảo hiểm dầu trong sự cố tràn dầu. Cần phải xác định cụ thể quyền và trách nhiệm của Ủy ban tìm kiếm cứu nạn và Bộ Tài nguyên Môi trường trong lĩnh vực ô nhiễm dầu biển. Khi xây dựng phân vùng ứng cứu, xác định rõ vùng ứng cứu tràn dầu, chia nhỏ vùng ứng cứu giao về từng địa phương. Yêu cầu địa phương có quy chế ứng cứu dầu phù hợp với hoàn cảnh địa phương và xây dựng quỹ ứng cứu tràn dầu ở 29 tỉnh ven biển. Bên cạnh đó, cần kiện toàn bộ máy nhà nước trong lĩnh vực ô nhiễm dầu; nhanh chóng hoàn thiện và đưa vào hoạt động 03 Trung tâm UCSCTD; xây dựng hệ thống cảnh báo và phát hiện dầu tràn; hệ thống ứng phó trên biển, trên sông; hệ thống khắc phục hậu quả dầu tràn; nhận dạng dầu ô nhiễm; thành lập một tổ chức có đầy đủ quyền hạn và năng lực tiến hành điều tra, đánh giá và tìm cội nguồn của dầu ô nhiễm ở các vùng biển. Ngoài ra, cần tranh thủ sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế để điều tra, đánh giá mức độ ô nhiễm, mức độ thiệt hại, và nguồn gốc của dầu ô nhiễm, trong đó có ITOPF (International Tanker Owners Pollution Federation Ltd.)

Hiện Việt Nam đã có Ủy ban quốc gia về tìm kiếm và cứu nạn, về phòng chống cháy nổ và các lực lượng đặc nhiệm cứu hoả và cứu sinh nhưng chưa có một tổ chức quốc gia nào để ứng phó với sự cố tràn dầu. Cần nhanh chóng thành lập Ủy ban quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu và thành lập lực lượng đặc nhiệm ứng cứu sự cố tràn dầu. Thành lập lực lượng ứng cứu ở cả 03 cấp: cơ sở, tỉnh - thành phố và trung ương. Ở cấp cơ sở, tất cả các cơ sở kinh tế như giàn khoan dầu, trạm thu cấp dầu trên biển, nhà máy lọc dầu, cảng, công ty vận tải dầu trên biển, du lịch trên biển... có khả năng gây ra sự cố tràn dầu đều

phải có kế hoạch, trang thiết bị và lực lượng để ứng phó các sự cố tràn dầu. Cấp tỉnh không nhất thiết phải có lực lượng và trang bị riêng nhưng có quyền di động lực lượng và trang bị ứng cứu trong toàn tỉnh ở cấp trung ương. Bộ Tài nguyên và Môi trường cùng với Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Giao thông vận tải ... xây dựng lực lượng ứng cứu quốc gia và trong trường hợp cần thiết có thể yêu cầu sự giúp đỡ của các lực lượng ứng cứu nước ngoài. Để pháp luật được thực thi hiệu quả, cần phải tăng cường công tác giám sát và quản lý, xử lý kịp thời các vi phạm gây ô nhiễm biển do dầu. Cần có một cơ quan chuyên môn về giải quyết các tranh chấp, vụ việc tại các tuyến cơ sở.

Việt Nam cần khẩn trương xúc tiến để tham gia các điều ước quốc tế quan trọng khác về ô nhiễm dầu như: Công ước Sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu (OPRC 1990); Công ước về thành lập quỹ đền bù thiệt hại do dầu năm 1971 và Công ước bổ sung năm 1992 (FUND); Công ước về ngăn

ngừa ô nhiễm biển do nhân chìm chất thải và các chất khác năm 1972 và Nghị định thư năm 1996 (Công ước Luân Đôn năm 1072); Công ước về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại gắn liền với việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại (HNS); Công ước về can thiệp ngoài biển cả trong các trường hợp sự cố ô nhiễm dầu năm 1969 và Nghị định thư năm 1973; Công ước về cứu hộ năm 1989, v.v... Hoạt động ứng cứu sự cố tràn dầu - với tính chất xuyên quốc gia và quốc tế - không thể không cần có sự hợp tác quốc tế chặt chẽ và sâu rộng.

Tài liệu tham khảo

- [1] *Công ước Luật Biển 1982 (UNCLOS 1982)*, NXB Chính trị Quốc gia, 1999.
- [2] *Tuyển tập các Công ước hàng hải Quốc tế*, NXB Lao động, 2003.
- [3] *Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với tổn thất ô nhiễm dầu (CLC 69/92)*.
- [4] *Marpol 73/78*, Cục Đăng Kiểm Việt Nam, 2002.

Overview of Vietnam legal regulations on prevention and protection of oil pollution on the sea

Nguyen Ba Dien

*Faculty of Law, Vietnam National University, Hanoi,
144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Marine pollution by oil and issues on responding promptly and effectively to oil pollution incidents are very hot problems in Vietnam nowadays. In this paper, the author would like to give a picture of oil pollution, to analyse the system of law (legal documents) on oil pollution; and then to give some evaluations about this system. Basing on the above contents, the paper supposes some solutions to improve Vietnamese law on oil pollution in which there is a new decree on oil pollution, as well as to considerate in joining and applying international treaties and to adjust related legal documents with the requirement of suitable with the international standards and current Vietnam conditions.