

ĐẢM BẢO THỰC HIỆN “NGUYÊN TẮC PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG” TRONG PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

LIU QUỐC THÁI

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law
Email: lqthai@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) Việt Nam qua các giai đoạn đều ghi nhận và thể chế hóa cụ thể nguyên tắc phát triển bền vững. Tuy nhiên, trong khoảng gần 30 năm thực thi Luật BVMT, thực tế cho thấy các nguồn tài nguyên vẫn bị sử dụng sai mục đích và không hiệu quả, gây ảnh hưởng không tốt cho thế hệ hiện tại cũng như tương lai. Bài viết này phân tích, đánh giá thực trạng của pháp luật môi trường Việt Nam về “phát triển bền vững” và đề xuất hướng hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thực hiện nguyên tắc này.

Từ khóa: phát triển, bền vững, pháp luật, môi trường, Việt Nam

Abstract

Vietnam's Environmental Protection Law has institutionalized the sustainable development principle over the years. However, nearly 30 years of implementation reveal that resources have often been misused, negatively impacting both current and future generations. This article analyzes Vietnam's environmental law on sustainable development and proposes improvements for more effective implementation.

Keywords: development, sustainability, law, environment, Vietnam

Ngày nhận bài: 10/01/2024

Ngày duyệt đăng: 15/3/2024

1. Khái quát nguyên tắc phát triển bền vững

Thuật ngữ “phát triển bền vững” lần đầu tiên xuất hiện trong một cuốn sách được giới thiệu năm 1972 tại Hội nghị Liên hợp quốc về môi trường con người.¹ Năm 1980, Liên minh quốc tế Bảo tồn thiên nhiên và tài nguyên (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources*, IUCN), Chương trình môi trường Liên hợp quốc (*United Nations Environment Programme*, UNEP) và Quỹ quốc tế về bảo tồn thiên nhiên (*World Wide Fund For Nature*, WWF) ban hành Báo cáo với tiêu đề Hướng tới mục tiêu phát triển bền vững: “Chiến lược bảo tồn thế giới - Bảo tồn tài nguyên sống cho phát triển bền vững”. Phát triển bền vững được định nghĩa là “sự phát triển đáp ứng nhu cầu của hiện tại mà không ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”.² Trong xã hội loài người, phát triển có thể được định nghĩa là một quá trình thay đổi tập thể hướng tới cải thiện chất lượng cuộc sống cho con người và cộng đồng của

1 United Nations, “Environment and sustainable development”, <https://www.un.org/en/conferences/environment>, truy cập ngày 23/11/2023.

2 Oxford Dictionary, “Sustainable development”, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/acref/9780199599868.001.0001/acref-9780199599868-e-1831>, truy cập ngày 15/11/2023.

họ, và tính bền vững có thể được coi là đề cập nhu cầu phát triển mang tính tổng hợp, lành mạnh về mặt xã hội, kinh tế và môi trường, hướng tới mục tiêu có định hướng lâu dài để có thể tồn tại lâu dài.

Trong luật pháp quốc tế, khái niệm phát triển bền vững đòi hỏi sự điều chỉnh, hòa giải và hội nhập giữa tăng trưởng kinh tế, công bằng xã hội (bao gồm cả quyền con người) và các mục tiêu BVMT, hướng tới việc cùng tham gia cải thiện chất lượng cuộc sống vì lợi ích của cả thế hệ hiện tại và tương lai. Thuật ngữ “luật phát triển bền vững” mô tả một tập hợp các nguyên tắc và công cụ pháp lý quốc tế giải quyết mối liên hệ giữa luật kinh tế, môi trường và xã hội quốc tế (bao gồm cả luật nhân quyền), hướng tới sự phát triển có thể kéo dài vì lợi ích của các thế hệ hiện tại và tương lai. Quyền phát triển có nghĩa là quyền được cải thiện và nâng cao các điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị để có thể cải thiện chất lượng cuộc sống toàn cầu,³ nghĩa là thực hiện những thay đổi nhằm đảm bảo phẩm giá cuộc sống của mỗi người và đồng thời công dân thực hiện được quyền con người của mình. Những thay đổi này phải bao gồm việc xóa bỏ và giảm bớt tình trạng nghèo đói, thất nghiệp và điều kiện xã hội bất bình đẳng trên diện rộng.

Quá trình nổi bật nhất hướng tới việc xác định, phạm vi và nội dung của việc phát triển khái niệm này diễn ra tại Liên hợp quốc. Theo yêu cầu của Đại hội đồng Liên hợp quốc, Hội đồng Điều hành chương trình môi trường Liên hợp quốc đã thông qua quyết định vào ngày 3/11/1983 về việc chuẩn bị quan điểm môi trường đến năm 2000 và xa hơn. Tháng 12 cùng năm, Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc (*United Nations General Assembly* - UNGA) thông qua Nghị quyết 38/161 về chương trình nghị sự này và thành lập một ủy ban đặc biệt. Năm 1987, Ủy ban Môi trường thế giới ban hành Báo cáo “Tương lai chung của chúng ta (*Our common future*)”, một tài liệu quan trọng về nhận thức và hành động vì môi trường toàn cầu.⁴ Năm 1987, báo cáo của Ủy ban Thế giới về môi trường và phát triển (được gọi là Báo cáo Brundtland) đưa ra định nghĩa được công nhận rộng rãi nhất về phát triển bền vững. Theo đó, phát triển bền vững là sự phát triển nhằm đáp ứng nhu cầu hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai.

3 Sustainable Development Commission, “What is sustainable development”, <https://www.sd-commission.org.uk/pages/what-is-sustainable-development.html>, truy cập ngày 22/11/2023. Xem thêm: Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, số 1(6), 2022, pp. 19-43, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>; Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAS – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, số 2(7), 2022, pp. 73-100, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>.

4 Michelle E. Jarvie, “Brundtland Report”, *Encyclopedia Britannica*, 2016, <https://www.britannica.com/topic/Brundtland-Report>, truy cập ngày 23/11/2023.

Vì vậy, khi áp dụng nguyên tắc phát triển bền vững, các quốc gia cần phải xác định một cách đúng đắn “nhu cầu” thực sự, chính đáng của xã hội. Đó là nhu cầu thiết yếu của đại đa số người dân. Những nhu cầu mang tính “xa xỉ” phục vụ cho một số ít người nhưng lại có nguy cơ gây tổn hại lớn đến môi trường sẽ đi ngược với tinh thần nguyên tắc này. Nếu không quán triệt ý nghĩa này, nguyên tắc phát triển bền vững sẽ không thể được đảm bảo trong thực tiễn cuộc sống.

2. Thực trạng nguyên tắc phát triển bền vững trong pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam

2.1. Khái quát pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam về nguyên tắc phát triển bền vững

Luật BVMT Việt Nam qua các giai đoạn đều ghi nhận và thể chế hóa cụ thể nguyên tắc phát triển bền vững.⁵ Luật BVMT đầu tiên năm 1993 chưa có quy định cụ thể về nguyên tắc phát triển bền vững. Tuy nhiên, tinh thần của nguyên tắc này đã thể hiện ở phần mở đầu của Luật này với nội dung: “Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi cá nhân trong việc bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, phục vụ sự nghiệp phát triển lâu bền của đất nước, góp phần bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu”.

Luật BVMT năm 2005 lần đầu tiên chính thức đưa vào khái niệm “phát triển bền vững”. Theo khoản 4 Điều 3 của Luật này thì “Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của thế hệ hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường”. “Phát triển bền vững” được ghi nhận là nguyên tắc BVMT đầu tiên, đó là: “Bảo vệ môi trường phải gắn kết hài hòa với phát triển kinh tế và bảo đảm tiến bộ xã hội để phát triển bền vững đất nước; bảo vệ môi trường quốc gia phải gắn với bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu”. Tư tưởng chỉ đạo này đã được thể hiện qua giải thích về “Đánh giá môi trường chiến lược” tại khoản 19 Điều 3: “Đánh giá môi trường chiến lược là việc phân tích, dự báo các tác động đến môi trường của dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển trước khi phê duyệt nhằm bảo đảm phát triển bền vững” và nhiều quy định cụ thể khác.

Thay thế Luật BVMT năm 2005, Luật BVMT năm 2014 có nhiều quy định cụ thể hơn về phát triển bền vững. Ngoài khái niệm tại khoản 4 Điều 3, Luật này còn có những quy định có liên quan như sau:

5 Phạm Văn Vô (chủ biên), *Tập bài giảng Luật Môi trường*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2023, tr. 22-24.

- Đảm bảo phát triển bền vững thông qua quy hoạch BVMT (khái niệm lần đầu tiên được chính thức giải thích): “Quy hoạch bảo vệ môi trường là việc phân vùng môi trường để bảo tồn, phát triển và thiết lập hệ thống hạ tầng kỹ thuật BVMT gắn với hệ thống giải pháp BVMT trong sự liên quan chặt chẽ với quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội nhằm bảo đảm phát triển bền vững” (khoản 21 Điều 3)

- Đảm bảo phát triển bền vững thông qua quy định về “Đánh giá môi trường chiến lược”, đó là việc phân tích, dự báo tác động đến môi trường của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động bất lợi đến môi trường, làm nền tảng và được tích hợp trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững (khoản 22 Điều 3). Nội dung này sau đó được nhắc lại trong phần quy định cụ thể về quy hoạch BVMT tại “Nguyên tắc, cấp độ, kỳ quy hoạch bảo vệ môi trường” (điểm a khoản 1 Điều 8).

- Đảm bảo phát triển bền vững trong quy định về đánh giá tác động môi trường qua quy định về tham vấn trong quá trình đánh giá tác động môi trường. Theo đó, việc nhằm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án (khoản 1 Điều 21).

- Đảm bảo phát triển bền vững đối với tài nguyên rừng. Cụ thể, mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và các hoạt động khác tác động đến môi trường đất, nước, không khí và đa dạng sinh học liên quan đến rừng phải thực hiện theo quy định của Luật BVMT và pháp luật về đa dạng sinh học, về bảo vệ và phát triển rừng và quy định của pháp luật có liên quan (Điều 36). Đây còn là yêu cầu quan trọng để “Quản lý phát thải khí nhà kính”. Đó là “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” (điểm c khoản 1 Điều 41).

- Đảm bảo phát triển bền vững đối với môi trường đô thị, khu dân cư: việc BVMT đô thị, thực hiện theo nguyên tắc phát triển bền vững gắn với việc duy trì các yếu tố tự nhiên, văn hóa, lịch sử và bảo đảm tỷ lệ không gian xanh theo quy hoạch (khoản 1 Điều 80).

Trên cơ sở những định hướng trên, các văn bản quy định, hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 2014 đã có nhiều quy định cụ thể để đảm bảo thực hiện nguyên tắc này.

Khác với Luật BVMT năm 2005 và 2014, Luật BVMT năm 2020 (hiện hành) không còn nêu khái niệm “phát triển bền vững” trong điều khoản giải thích từ ngữ. Trong các nguyên tắc BVMT (Điều 4), “phát triển bền vững” không còn được coi là nguyên tắc hàng đầu như các luật trước nữa. Tuy nhiên, so với các luật trước đây, thuật ngữ “phát triển bền vững”

được sử dụng nhiều lần hơn tại các điều khoản, như: khoản 4 Điều 3 (giải thích khái niệm “Quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia”); khoản 2 Điều 4 “Bảo vệ môi trường là điều kiện, nền tảng, yếu tố trung tâm, tiên quyết cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững”; khoản 3 Điều 11 về BVMT nước biển: “Hoạt động khai thác nguồn lợi từ biển và hải đảo, hoạt động kinh tế - xã hội khác phải phù hợp với quy hoạch và đáp ứng yêu cầu về BVMT, phát triển bền vững”; điểm a, b khoản 1 Điều 27 về nội dung đánh giá môi trường chiến lược: “Đánh giá sự phù hợp của chính sách có liên quan đến BVMT trong chiến lược với quan điểm, mục tiêu, chính sách về BVMT và phát triển bền vững, điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường...” và “Đề xuất phương án điều chỉnh, hoàn thiện nội dung của chiến lược để bảo đảm phù hợp với quan điểm, mục tiêu, chính sách về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường...”⁶. Phát triển bền vững chỉ được gọi với tên nguyên tắc trong quy định về BVMT khu đô thị, khu dân cư: “Bảo vệ môi trường khu đô thị, khu dân cư tập trung phải thực hiện theo nguyên tắc phát triển bền vững gắn với việc duy trì các yếu tố tự nhiên, văn hóa, lịch sử và bảo đảm tỷ lệ không gian xanh, yêu cầu về cảnh quan, vệ sinh môi trường theo quy hoạch” (khoản 1 Điều 57). Quy định này có vẻ được “sao chép” lại quy định của khoản 1 Điều 80 Luật BVMT năm 2014 một cách ngẫu nhiên.

Một số quy định khác của Luật BVMT năm 2020 hướng đến sự phát triển bền vững, như: “Nhà nước có chính sách khuyến khích đổi mới mô hình, phương pháp sản xuất nông nghiệp theo hướng bền vững...” (khoản 6 Điều 61); “Đáp ứng mục tiêu bảo vệ, cải thiện chất lượng môi trường sống nhằm bảo đảm sức khỏe của con người, phát triển của các loài sinh vật và phát triển bền vững các hệ sinh thái...” (điểm a khoản 1 Điều 98); “Chỉ tiêu thống kê về môi trường là một bộ phận của hệ thống chỉ tiêu thống kê Việt Nam, nhằm đo lường, đánh giá hoạt động BVMT để hướng tới phát triển bền vững, phù hợp với hệ thống chỉ tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc” (khoản 1 Điều 117); “Nhà nước khuyến khích việc chủ động hội nhập quốc tế về bảo vệ môi trường, tập trung cho các lĩnh vực quản lý và bảo vệ các thành phần môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học, tăng trưởng xanh, phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu...” (khoản 1 Điều 156).

Các quy định này cho thấy, dường như “phát triển bền vững” theo Luật BVMT hiện hành chỉ còn là “mục tiêu” hướng đến, chứ không phải là “nguyên tắc” như trước đây. Điều này có thể khiến việc thực thi pháp luật BVMT sẽ đi theo một hướng khác và có thể ảnh hưởng tiêu cực đến yêu cầu phát triển bền vững trong hoạt động BVMT.

6 Vo Trung Tin, “Assessing Vietnam's Environmental Laws and Direction for Improvement”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, số 1(1), 2019.

2.2. Quy định của pháp luật bảo vệ môi trường hiện hành hướng đến phát triển bền vững

Như đã trình bày ở trên, Luật BVMT năm 2020 không khẳng định “phát triển bền vững” là một nguyên tắc BVMT như các luật trước đó. Tuy nhiên, luật hiện hành có nhiều quy định mới hướng đến sự phát triển bền vững. Trong nội dung chính sách của Nhà nước về BVMT có quy định: “Lồng ghép, thúc đẩy các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh trong xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án phát triển kinh tế - xã hội” (khoản 11 Điều 5). Trong phần này, chúng ta sẽ tìm hiểu chi tiết các quy định mới của Luật BVMT năm 2020 hướng đến phát triển bền vững.

2.2.1. Về vấn đề kinh tế tuần hoàn

Luật BVMT năm 2020 đã đưa ra những hướng tiếp cận mới để giải quyết triệt để vấn đề ô nhiễm môi trường theo hướng thúc đẩy ứng dụng mô hình kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam. Điều 54 và Điều 55 của Luật BVMT năm 2020 đưa ra quy định mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu. Cụ thể, doanh nghiệp, cá nhân sản xuất, nhập khẩu phải có trách nhiệm thu gom, tái chế hoặc đóng góp tài chính vào quá trình xử lý rác thải đối với sản phẩm khi đến cuối vòng đời. Công cụ này được xem là chìa khóa quan trọng để thúc đẩy kinh tế tuần hoàn, giải quyết vấn nạn khủng hoảng rác thải, minh chứng thông qua sự áp dụng thành công tại nhiều quốc gia trên thế giới.⁷ Tuy nhiên, việc phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn, thách thức.

Thứ nhất, thách thức đầu tiên của mô hình kinh tế tuần hoàn là chi phí thu hồi giá trị từ chất thải. Kinh tế tuần hoàn là mô hình khép kín khi sử dụng chất thải của chu kỳ này cho đầu vào của chu kỳ mới. Ở Việt Nam, lượng rác thải được dự báo sẽ tăng cao trong vòng khoảng mười năm nữa. Tuy nhiên, tỷ lệ tái chế rác thải của Việt Nam chỉ đạt dưới 10% tổng lượng chất thải. Đây là một tỷ lệ nhỏ so với các nước đã và đang thực hiện mô hình kinh tế tuần hoàn. Lượng chất thải nhựa và túi nylon cả nước hiện đang chiếm khoảng 8% - 12% trong chất thải rắn sinh hoạt. Nếu trung bình khoảng 10% lượng rác thải nhựa không được tái sử dụng mà thải bỏ hoàn toàn thì lượng chất thải nhựa và túi nylon thải bỏ ra môi trường xấp xỉ 2,5 triệu tấn/năm. Tỷ lệ rác thải cao gây khó khăn trong việc quản lý thu gom và tái chế tài nguyên rác.

Thứ hai, các mô hình sản xuất, kinh doanh theo nền kinh tế tuần hoàn chưa phổ biến, đa số các doanh nghiệp vẫn đang hoạt động với các mục tiêu tập trung vào việc tạo ra giá trị ngắn hạn, trong khi kinh tế tuần hoàn là mô hình tạo ra giá trị dài hạn.

⁷ Trương Hồng Quang, “Quyền con người và phát triển bền vững về môi trường”, *Trang thông tin điện tử Viện chiến lược và Khoa học pháp lý*, 2022, <https://khpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=158>, truy cập ngày 18/11/2023.

Thứ ba, các điều kiện về pháp lý, kết cấu hạ tầng cho phát triển kinh tế tuần hoàn còn thiếu, nhiều bất cập, gây khó khăn cho việc triển khai các mô hình kinh doanh mới.⁸

2.2.2. Vấn đề kinh tế xanh⁹

Quy định về kinh tế xanh thể hiện qua các điều khoản về tín dụng xanh trong Luật BVMT 2020 (Điều 149). Quy định về trái phiếu xanh (Điều 150) cũng là những quy định hướng đến phát triển bền vững. Tín dụng xanh là những khoản cấp tín dụng mà ngân hàng cấp cho các dự án không gây rủi ro hoặc nhằm BVMT. Nói cách khác, đây là những khoản cấp tín dụng dưới dạng tài trợ vốn, cho vay và các hình thức cấp tín dụng khác, mà trong đó có tính đến tác động môi trường và tăng cường bền vững môi trường.¹⁰ Theo báo cáo của Ngân hàng Nhà nước, đến cuối năm 2022, các tổ chức tín dụng cho vay dự án xanh trong nhiều ngành công nghiệp, bao gồm: dệt may, nông nghiệp sạch, năng lượng tái tạo và vệ sinh môi trường. Đến cuối năm 2022, dư nợ cấp tín dụng đối với các dự án xanh (12 dự án xanh do Ngân hàng Nhà nước xây dựng và ban hành từ năm 2015) đạt gần 500.000 tỉ đồng (chiếm khoảng 4,2% tổng dư nợ nền kinh tế), tập trung vào các lĩnh vực như năng lượng tái tạo, năng lượng sạch (chiếm tỷ trọng cao nhất 47%), tiếp đến là nông nghiệp xanh (chiếm trên 30%). Các tổ chức tín dụng tích cực thực hiện đánh giá rủi ro về môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng với dư nợ đạt hơn 2,2 triệu tỉ đồng với hơn 1,1 triệu khoản vay. Mặc dù sự phát triển của thị trường tín dụng xanh tại Việt Nam trong những năm gần đây đã có những bước khởi động tích cực do nhận được sự hỗ trợ từ Chính phủ, các cơ quan ban, ngành, tổ chức tài chính quốc tế..., tuy nhiên, quá trình phát triển hoạt động tín dụng xanh vẫn gặp một số rào cản nhất định; các quy định, định nghĩa cụ thể về các danh mục, ngành lĩnh vực xanh vẫn chưa được thống nhất để có thể áp dụng chung trên cả nước. Điều này gây khó khăn cho các ngân hàng thương mại trong việc lựa chọn, thẩm định, đánh giá và giám sát khi thực hiện cấp tín dụng xanh. Đồng thời, lĩnh vực kinh tế xanh hiện vẫn thiếu các quy định cụ thể của pháp luật, cũng như các tiêu chí đánh giá công cụ đo lường tác động đến môi trường để hỗ trợ xây dựng chính sách, sản phẩm phát triển tín dụng xanh chưa có. Trong khi đó, các phương án kinh doanh cũng

8 Nguyễn Mạnh, “Phát triển kinh tế tuần hoàn hướng tới bảo vệ môi trường, phát triển bền vững ở Việt Nam, 2022”, *Tạp chí Công sản*, 2022, https://www.tapchicongsan.org.vn/web/guest/chinh-tri-xay-dung-dang/-/2018/825771/view_content, truy cập ngày 18/11/2023.

9 Lưu Quốc Thái, “Trái phiếu xanh: Công cụ tài chính hỗ trợ chính sách phòng ngừa biến đổi khí hậu – Kinh nghiệm thế giới và thực trạng pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, số 7(155), 2022, tr. 39-53.

10 Phạm Xuân Hòa và Nhóm Nghiên cứu Viện chiến lược ngân hàng, *Hoàn thiện khung chính sách khuyến khích phát triển tín dụng xanh*, 2015.

cần phải đáp ứng được các điều kiện khắt khe về BVMT, các thủ tục vay vốn phức tạp. Chính vì những yêu cầu này, khách hàng sẽ ít có nhu cầu sử dụng sản phẩm tín dụng xanh của ngân hàng nếu không có hỗ trợ lãi suất hay những cơ chế ưu đãi khác.¹¹

Trái phiếu xanh đang được xem như một kênh thu hút vốn mới và hiệu quả cho các giải pháp nhằm thích nghi và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu tại nhiều quốc gia trên thế giới. Đối với Nhà nước, việc phát hành trái phiếu xanh có thể là một giải pháp huy động vốn với các dự án quốc gia cấp thiết trong lĩnh vực môi trường, chống biến đổi khí hậu. Đối với các doanh nghiệp, trái phiếu xanh sẽ là công cụ tốt để họ có thể thực hiện các dự án năng lượng tái tạo như điện gió, năng lượng mặt trời hay đầu tư hệ thống xử lý chất thải, giảm thiểu tác động xấu lên môi trường. Việt Nam nên học tập kinh nghiệm của Singapore trong việc huy động vốn thông qua trái phiếu xanh cho các dự án hạ tầng công cộng. Nghị định 153/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 về chào bán, giao dịch trái phiếu doanh nghiệp riêng lẻ tại thị trường trong nước và chào bán trái phiếu doanh nghiệp ra thị trường quốc tế đã chính thức quy định về trái phiếu xanh. Theo khoản 3 Điều 5 Nghị định 153/2020/NĐ-CP thì nguồn vốn từ phát hành trái phiếu phải được hạch toán, quản lý theo dõi riêng và giải ngân cho các dự án thuộc lĩnh vực BVMT, dự án mang lại lợi ích về môi trường theo phương án phát hành đã được phê duyệt. Tuy nhiên, việc quản lý, theo dõi việc sử dụng nguồn vốn này như thế nào thì chưa có quy định cụ thể. Như vậy, Việt Nam mới có những quy định mang tính chất tiền đề, cơ bản nhất cho việc phát hành trái phiếu xanh nhưng những quy định cụ thể để thực hiện thì chưa được ban hành.

Bên cạnh điểm mới trên, quy định mới về đánh giá sơ bộ tác động môi trường trong Luật BVMT năm 2020 được coi là có liên quan đến vấn đề đảm bảo phát triển bền vững. Đây là việc xem xét, nhận dạng các vấn đề môi trường chính của dự án đầu tư trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi hoặc giai đoạn đề xuất thực hiện dự án đầu tư (khoản 6 Điều 3). Đối tượng phải thực hiện đánh giá sơ bộ tác động môi trường là các dự án đầu tư nhóm I quy định tại khoản 3, Điều 28 Luật BVMT năm 2020. Thời điểm đánh giá sơ bộ tác động môi trường được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng, đề xuất chủ trương đầu tư, đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư thuộc đối tượng phải đề nghị quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư, đầu tư công, đầu tư theo phương thức đối tác công tư, xây dựng (khoản 2 Điều 29 Luật BVMT năm 2020). Nội

11 Nguyễn Thị Ánh Ngọc, “Tín dụng xanh tại Việt Nam: thực trạng và một số kiến nghị”, *Tạp chí điện tử Ngân hàng*, 2023, <https://tapchinganhang.gov.vn/tin-dung-xanh-tai-viet-nam-thuc-trang-va-mot-so-khuyen-nghi.htm>, truy cập ngày 18/11/2023.

dung đánh giá sơ bộ tác động môi trường bao gồm: đánh giá sự phù hợp của địa điểm thực hiện dự án đầu tư với Chiến lược BVMT quốc gia; quy hoạch BVMT quốc gia, nội dung BVMT trong quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh và quy hoạch khác có liên quan; nhận dạng, dự báo các tác động môi trường chính của dự án đầu tư đối với môi trường trên cơ sở quy mô, công nghệ sản xuất và địa điểm thực hiện dự án; nhận diện yếu tố nhạy cảm về môi trường của khu vực thực hiện dự án đầu tư theo các phương án về địa điểm. Ngoài ra, việc đánh giá sơ bộ tác động môi trường còn bao gồm phân tích, đánh giá, lựa chọn phương án về quy mô, công nghệ sản xuất, công nghệ xử lý chất thải, địa điểm thực hiện dự án đầu tư và biện pháp giảm thiểu tác động môi trường; xác định các vấn đề môi trường chính và phạm vi tác động đến môi trường cần lưu ý trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường. Theo tác giả, quy định này đã đặt ra thêm một “hàng rào” pháp lý, kỹ thuật cho việc đảm bảo phát triển bền vững.

2.3. Thực tiễn đảm bảo nguyên tắc phát triển bền vững trong thời gian qua ở Việt Nam

Sau gần 30 năm kể từ ngày Luật BVMT đầu tiên năm 1993 được thông qua và có hiệu lực, Việt Nam đã thể hiện sự nỗ lực trong công cuộc BVMT theo hướng phát triển bền vững. Thực tế từ năm 1991, Chính phủ Việt Nam đã thông qua Kế hoạch quốc gia về Môi trường và phát triển bền vững 1991 - 2000. Sau đó, quan điểm về BVMT theo hướng phát triển bền vững đã được lồng ghép xuyên suốt trong các chiến lược, kế hoạch, như Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, 2021 - 2030 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2015, 2016 - 2020, 2021 - 2025. Bên cạnh đó, trên cơ sở 17 mục tiêu phát triển bền vững của thế giới trong giai đoạn 2015 - 2030 được thông qua tại Hội nghị Thượng đỉnh Liên hợp quốc vào tháng 09/2015, ngày 10/05/2017, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 622/QĐ-TTg, “Về việc ban hành kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững”, xác định 17 mục tiêu phát triển bền vững của Việt Nam đến năm 2030, trong đó có tới 4 mục tiêu trực tiếp về BVMT. Ngoài ra, Luật BVMT năm 2020 nhấn mạnh: “Bảo vệ môi trường là điều kiện, nền tảng, yếu tố trung tâm, tiên quyết cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững” (khoản 2 Điều 4) và giải thích: “Hoạt động bảo vệ môi trường là hoạt động phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường, cải thiện chất lượng môi trường; sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên, đa dạng sinh học và ứng phó với biến đổi khí hậu” (khoản 2 Điều 3). Có thể thấy, BVMT vì mục tiêu phát triển bền vững là vấn đề được Đảng và Nhà

nước Việt Nam quan tâm từ rất sớm và luôn được xác định trong công cuộc phát triển đất nước.¹²

Từ đó đến nay, nhiều chủ trương, chính sách quan trọng về BVMT nhằm đạt được mục tiêu nói trên đã được thể chế hóa thành pháp luật để thực thi trên thực tế như: Quyết định số 1788/QĐ-TTg, ngày 01/10/2013, của Thủ tướng Chính phủ, “Phê duyệt Kế hoạch xử lý triệt để cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng đến năm 2020”, Quyết định số 491/QĐ-TTg, ngày 07/05/2018, của Thủ tướng Chính phủ, “Phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050”, Nghị định số 53/2020/NĐ-CP, ngày 05/05/2020, của Chính phủ, “Quy định phí bảo vệ môi trường đối với nước thải” và các Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh thời kỳ 2011 - 2020 và tầm nhìn đến năm 2050; Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030... Nhờ vậy, hoạt động xử lý, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường có nhiều tiến bộ.¹³

Tuy nhiên, trong khoảng 10 năm gần đây, “tình trạng ô nhiễm môi trường tiếp tục diễn biến phức tạp, chất lượng môi trường nhiều nơi suy giảm mạnh, không còn khả năng tiếp nhận chất thải, đặc biệt ở các khu vực tập trung nhiều hoạt động công nghiệp; đa dạng sinh học và chất lượng rừng suy thoái đến mức báo động, nguồn gen bị thất thoát; hạn hán và xâm nhập mặn gia tăng;..., gây hậu quả nghiêm trọng, an ninh sinh thái bị đe dọa. Những vấn đề này cản trở mục tiêu phát triển bền vững của đất nước”.¹⁴

Kết luận

Trong lĩnh vực BVMT, Việt Nam đã có rất nhiều luật để đạt được mục tiêu phát triển bền vững, như: Luật BVMT, Luật Lâm nghiệp, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Di sản văn hóa... bên cạnh một hệ thống văn bản dưới luật đồ sộ để thực thi các luật này. Tuy nhiên, yêu cầu phát triển bền vững trong thời gian qua rõ ràng không được như mong đợi, thậm chí gây thất vọng cho xã hội. Sự xung đột

12 Nguyễn Đức Minh, “Xây dựng chính sách, pháp luật và triển khai các hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 19(347), 2017.

13 Lê Thị Thanh Hà, “Bảo vệ môi trường vì mục tiêu phát triển bền vững theo tinh thần Đại Hội VIII của Đảng”, *Trang thông tin điện tử Ủy ban kiểm tra trung ương*, 2023, <https://tulieu-vankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/gioi-thieu-van-kien-dang/bao-ve-moi-truong-vi-muc-tieu-phat-trien-ben-vung-theo-tinh-than-dai-hoi-xiii-cua-dang-3959>, truy cập ngày 22/11/2023.

14 Nguyễn Mạnh, “Những vấn đề môi trường cấp bách hiện nay: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Cộng sản*, 2022, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/bao-ve-moi-truong/-/2018/825770/nhung-van-de-moi-truong-cap-bach-hien-nay--thuc-trang-va-giai-phap.aspx>, truy cập ngày 22/11/2023.

giữa lợi ích kinh tế và BVMT là một trong những nguyên nhân thường được nêu ra để giải thích cho vấn đề này. Bên cạnh đó, yếu tố tham nhũng trong quản lý nhà nước về BVMT cũng là nguyên nhân không nhỏ.¹⁵ Tình trạng này cũng dẫn đến những xung đột căng thẳng về môi trường gây bất ổn cho đời sống kinh tế - chính trị - xã hội, mà điển hình là vụ Formosa.¹⁶

Như đã trình bày ở trên, việc Luật BVMT năm 2020 không xác định “phát triển bền vững” là nguyên tắc BVMT mà chỉ là mục tiêu là vấn đề nên xem xét lại bởi nguyên tắc là yêu cầu mang tính định hướng bắt buộc còn mục tiêu chỉ là cái hướng đến và có thể bị thay đổi. Vì vậy, Luật BVMT năm 2020 cần được điều chỉnh theo hướng khẳng định nguyên tắc này. Ngoài ra, khái niệm “phát triển bền vững” cần phải được giải thích rõ trong luật, đặc biệt là nội hàm của “nhu cầu hiện tại” và “tương lai” cần phải được làm rõ. Theo tác giả, có những nhu cầu thiết yếu, chính đáng cần phải sử dụng thành phần quan trọng của môi trường để đáp ứng mà không có lựa chọn nào khác. Nếu có thể lựa chọn thì chúng ta phải ưu tiên BVMT vì thế hệ mai sau. Điển hình như dự án trên 600 ha rừng, trong đó có 160 ha rừng ở Bình Thuận để làm hồ chứa nước cần phải được xem xét một cách nghiêm túc, cẩn trọng trước thực hiện, trong khi tỉnh này đã từng có hồ chứa nước bị bỏ hoang và tình trạng phá rừng rất lớn.¹⁷ Đồng thời, các cơ chế mới hỗ trợ cho việc phát triển bền vững được quy định trong Luật BVMT năm 2020 như: kinh tế tuần hoàn, tín dụng xanh, trái phiếu xanh cần phải được quy định cụ thể để trở thành hiện thực. Vấn đề này không thể giải quyết riêng lẻ bởi luật môi trường mà cần sự kết hợp đồng bộ bởi các lĩnh vực pháp luật khác.

Tóm lại, “phát triển bền vững” là tiền đề tiên quyết để đạt đến đảm bảo “quyền được sống trong môi trường trong lành” đã được quy định tại Điều 43 Hiến pháp năm 2013. Để làm được điều này, pháp luật về BVMT cần phải được thực thi nghiêm túc, tình trạng tham nhũng, tiêu cực trong lĩnh vực BVMT cần phải được giảm xuống đến mức tối thiểu.¹⁸ ●

15 HT, “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường”, *Tạp chí Thanh tra*, 2022, <https://thanhtravietnam.vn/phong-chong-tham-nhung/nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-phong-chong-tham-nhung-trong-linh-vuc-tai-nguyen-va-moi-truong-201196.html>, truy cập ngày 22/11/2023.

16 Trường Sơn, “Sự cố Formosa đã tạo ra những “xung đột chính trị””, *Báo Thanh niên*, 2016, <https://thanhnien.vn/su-co-formosa-da-cao-ra-nhung-xung-dot-chinh-tri-185588011.htm>, truy cập ngày 22/11/2023.

17 Đức Trọng, “Làm hồ chứa nước trên 600 ha đất rừng, Bình Thuận đổi lại gì”, *Báo Tuổi trẻ*, 2023, <https://tuoitre.vn/lam-ho-chua-nuoc-tren-600-ha-dat-rung-binh-thuan-doi-lai-gi-20230905151407841.htm>, truy cập ngày 22/11/2023.

18 Lê Kim Nguyệt, “Một số yêu cầu khi hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong xu thế phát triển bền vững”, *Tạp chí Dân chủ & Pháp luật*, số 1(402), 2024.

Tài liệu tham khảo

- [1] Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation Between Trade Liberalisation and Environmental Protection – A Long Way to Go? An Analysis of Vietnam’s Debris Importation Control in Light of WTO and CPTPP Rules”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, số 1(6), 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0002>
- [2] Lê Thị Thanh Hà, “Bảo vệ môi trường vì mục tiêu phát triển bền vững theo tinh thần Đại Hội VIII của Đảng”, *Trang thông tin điện tử Ủy ban kiểm tra trung ương*, 2023 [trans : Le Thi Thanh Ha, “Environmental protection for the goal of sustainable development in the spirit of the 8th Party Congress”, *Central Inspection Committee website*, 2023]
- [3] Phạm Xuân Hòe và Nhóm Nghiên cứu Viện chiến lược ngân hàng, *Hoàn thiện khung chính sách khuyến khích phát triển tín dụng xanh*, 2015 [trans: Pham Xuan Hoe and Banking Strategy Institute Research Team, *Completing the policy framework to encourage green credit development*, 2015]
- [4] HT, “Nâng cao hiệu lực, hiệu quả phòng chống tham nhũng trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường”, *Tạp chí Thanh tra*, 2022 [trans : HT, “Improving the effectiveness and efficiency of anti-corruption in the field of natural resources and environment”, *Inspectorate Magazine*, 2022]
- [5] Nguyen Thi Lan Huong, “The Inclusion of Sustainable Development into New-Generation FTAS – What Can be Expected in Reserving Nations’ Rights to Regulate?”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, số 2(7), 2022, <https://doi.org/10.2478/vjls-2022-0009>
- [6] Michelle E. Jarvie, “Brundtland Report”, *Encyclopedia Britannica*, 2016
- [7] Nguyễn Mạnh, “Những vấn đề môi trường cấp bách hiện nay: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí Cộng sản*, 2022 [trans: Nguyen Manh, “Current urgent environmental problems: Current status and solutions”, *Communist Journal*, 2022]
- [8] Nguyễn Mạnh, “Phát triển kinh tế tuần hoàn hướng tới bảo vệ môi trường, phát triển bền vững ở Việt Nam, 2022”, *Tạp chí Cộng sản*, 2022 [trans : Nguyen Manh, “Developing circular economy towards environmental protection and sustainable development in Vietnam”, *Communist Journal*, 2022]
- [9] Nguyễn Đức Minh, “Xây dựng chính sách, pháp luật và triển khai các hành động ứng phó biến đổi khí hậu ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 19(347), 2017 [trans: Nguyen Duc Minh, “Develop policies, laws and implement actions to respond to climate change in Vietnam”, *Journal of Legislative Studies*, No. 19, Vol. 347, October 2017]
- [10] Nguyễn Thị Ánh Ngọc, “Tín dụng xanh tại Việt Nam: thực trạng và một số kiến nghị”, *Tạp chí điện tử Ngân hàng*, 2023 [trans : Nguyen Thi Anh Ngoc, “Green credit in Vietnam: current situation and some recommendations”, *Banking Electronic Magazine*, 2023]
- [11] Lê Kim Nguyệt, “Một số yêu cầu khi hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong xu thế phát triển bền vững”, *Tạp chí Dân chủ & Pháp luật*, số 1(402), 2024 [trans: Le Kim Nguyet, “Some requirements when perfecting environmental protection laws in the trend of sustainable development”, *Journal of Democracy & Law*, No. 1(402), 2024]
- [12] Trương Hồng Quang, “Quyền con người và phát triển bền vững về môi trường”, *Trang thông tin điện tử Viện chiến lược và Khoa học pháp lý*, 2022 [trans: Truong Hong Quang, “Human rights and environmentally sustainable development”, *Website of the Institute of Strategy and Legal Science*, 2022]
- [13] Trương Sơn, “Sự cố Formosa đã tạo ra những “xung đột chính trị””, *Báo Thanh niên*, 2016 [trans: Truong Son, “The Formosa incident created “political conflicts”, *Thanh Nien Newspaper*, 2016]
- [14] Lưu Quốc Thái, “Trái phiếu xanh: Công cụ tài chính hỗ trợ chính sách phòng ngừa biến đổi khí hậu – Kinh nghiệm thế giới và thực trạng pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam*, số 07(155), 2022 [trans: Luu Quoc Thai, “Green bonds: Financial tools to support climate change prevention policies – World experience and current legal situation in Vietnam”, *Vietnam Journal of Legal Sciences*, No. 7(155), 2022]
- [15] Võ Trung Tin, “Assessing Vietnams Environmental Laws and Direction for Improvement”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, No. 1(1), 2019
- [16] Đức Trọng, “Làm hồ chứa nước trên 600 ha đất rừng, Bình Thuận đổi lại gì”, *Báo Tuổi trẻ*, 2023 [trans : Duc Trong, “Building a water reservoir on 600 hectares of forest land, what does Binh Thuan get in return“, *Tuoi Tre Newspaper*, 2023]
- [17] Phạm Văn Võ (chủ biên), *Tập bài giảng Luật Môi trường*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2023 [trans: Pham Van Vo, *Environmental Law textbook*, Truth National Political Publishing House, 2023]