

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC KHU CÔNG NGHIỆP Ở VIỆT NAM

TS. VŨ THỊ DUYÊN THUY \*

**K**hu công nghiệp là khu vực dành cho phát triển công nghiệp theo quy hoạch cụ thể nhằm đảm bảo được sự hài hoà và cân bằng tương đối giữa các mục tiêu kinh tế-xã hội-môi trường. Khu công nghiệp thường được Chính phủ cấp phép đầu tư với hệ thống hạ tầng kỹ thuật và pháp lí riêng. Tại các khu công nghiệp, yêu cầu về bảo vệ môi trường thường được đặt ra khắt khe hơn, đòi hỏi tính tổ chức cao hơn so với các cơ sở sản xuất công nghiệp nhỏ lẻ. Bởi lẽ, tại các khu công nghiệp, quy mô tác động tới môi trường thường rất lớn do có nhiều tác động cùng lúc và cùng tập trung vào một khu vực nên nguy cơ ô nhiễm, suy thoái môi trường do tác động quá sức chịu tải của môi trường là rất cao.<sup>(1)</sup>

Với mục tiêu đảm bảo phát triển bền vững, tại các khu công nghiệp của nước ta hiện nay, nhà nước chỉ xem xét tiếp nhận các dự án đầu tư thuộc ngành nghề đã được đề cập trong báo cáo đánh giá tác động môi trường của dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh kết cấu hạ tầng kỹ thuật của chính khu công nghiệp đó. Trong số các dự án đó, các dự án có công nghệ, thiết bị lạc hậu, hiệu quả sử dụng nguyên liệu, nhiên liệu thấp, phát sinh nhiều chất thải, có nguy cơ gây ra ô nhiễm môi trường nghiêm trọng sẽ bị từ chối tiếp nhận. Còn các dự án có công nghệ sản xuất hiện đại, công nghệ cao, không hoặc ít gây ô nhiễm môi trường, các dự án áp dụng công nghệ sản xuất sạch hơn, công nghệ thân thiện môi trường, tiết kiệm năng lượng sẽ được ưu tiên

tiếp nhận. Theo quy định tại Nghị định của Chính phủ số 29/2008/NĐ-CP ngày 14/3/2008 quy định về khu công nghiệp, khu chế xuất và khu kinh tế và Thông tư của Bộ trưởng Bộ tài nguyên và môi trường số 08/2009/TT-BTNMT ngày 15/7/2009 quy định quản lí và bảo vệ môi trường khu kinh tế, khu công nghệ cao, khu công nghiệp và cụm công nghiệp, khi đã được tiếp nhận, các dự án sản xuất đầu tư vào khu công nghiệp chỉ được đưa vào hoạt động khi thoả mãn các điều kiện sau:

Đã hoàn thành việc bố trí địa điểm tạm lưu giữ và trung chuyển chất thải rắn trong khu công nghiệp và xác định rõ cơ sở tiếp nhận, xử lí chất thải rắn thông thường và chất thải nguy hại của khu công nghiệp đó;

- Đầu ra nước thải của dự án đã đấu nối trực tiếp vào nhà máy xử lí nước thải tập trung của khu công nghiệp;

Dự án đã lắp đặt đầy đủ và đã kiểm tra chạy thử các thiết bị xử lí nước thải, xử lí khí thải, xử lí tiếng ồn và áp dụng biện pháp bảo vệ môi trường khác như đã cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường.

Thoả mãn đầy đủ các điều kiện trên và sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ đánh giá môi trường (Lập báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bản cam kết bảo vệ môi trường và được sự phê duyệt, xác nhận của cơ quan

\* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

nhà nước có thẩm quyền) dự án sản xuất công nghiệp sẽ được triển khai hoạt động trong khu công nghiệp. Để bảo vệ môi trường trong quá trình tiến hành các hoạt động của mình tại các khu vực này, chủ cơ sở sản xuất phải thực hiện các nghĩa vụ chủ yếu sau:

*Một là thực hiện quản lí chất thải*

Nghĩa vụ quản lí chất thải của các cơ sở sản xuất công nghiệp tại khu công nghiệp được thực hiện theo quy định tại Thông tư số 08/2009/TT-BTNMT ngày 14/7/2009 và quy định chung của pháp luật về quản lí chất thải được quy định tại một số văn bản pháp luật chủ yếu như: Luật bảo vệ môi trường; Nghị định số 59/2007/NĐ-CP ngày 9/4/2007 về quản lí chất thải rắn; Thông tư số 12/2006/TT-BTNMT ngày 26/12/2006 về hướng dẫn điều kiện hành nghề và lập thủ tục hồ sơ đăng kí cấp phép hành nghề, mã số quản lí chất thải nguy hại; Nghị định số 67/2003/NĐ-CP ngày 13/6/2003 về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; Nghị định số 04/2007/NĐ-CP ngày 08/01/2007 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/2003/NĐ-CP; Nghị định số 26/2010/NĐ-CP ngày 22/3/2010 sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 8 Nghị định số 67/2003/NĐ-CP; Nghị định số 174/2007/NĐ-CP ngày 29/11/2007 về phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn... Theo quy định tại các văn bản pháp luật này, những nghĩa vụ cơ bản trong quản lí chất thải của chủ cơ sở sản xuất trong các khu công nghiệp bao gồm:

- Quản lí khí thải: Để giảm thiểu khí thải và giảm thiểu nồng độ các chất gây ô nhiễm trong khí thải của các cơ sở sản xuất, nhà nước khuyến khích việc áp dụng công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, các giải pháp sản xuất sạch hơn, tiết kiệm năng lượng, đặc biệt đối với các ngành công nghiệp có tiềm năng phát thải các chất thải

gây ô nhiễm môi trường không khí lớn như công nghiệp lọc, hoá dầu, luyện kim, nhiệt điện, sản xuất hoá chất, xi măng, giấy. Bên cạnh chủ trương khuyến khích đó, tất cả các cơ sở sản xuất buộc phải tuân thủ quy chuẩn kĩ thuật quốc gia về môi trường đối với khí thải và tiếng ồn; phải áp dụng các giải pháp công nghệ và lắp đặt, vận hành các thiết bị xử lí khí thải như đã cam kết trong báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc cam kết bảo vệ môi trường; phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với khí thải.

Quản lí nước thải: Các cơ sở sản xuất hoạt động tại các khu công nghiệp không được xả nước thải trực tiếp (không qua xử lí hoặc xử lí nhưng chưa đạt quy chuẩn) ra các nguồn tiếp nhận mà phải xử lí sơ bộ đạt yêu cầu trước khi đổ vào các nhà máy xử lí nước thải tập trung. Nước thải sinh hoạt của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và các tổ chức, cá nhân trong khu công nghiệp sau khi xử lí sơ bộ phải được xử lí tiếp tại nhà máy xử lí nước thải tập trung.

Quản lí chất thải rắn: Tất cả các cơ sở sản xuất phải thực hiện phân loại chất thải rắn tại nguồn theo quy định của pháp luật. Chất thải rắn của khu công nghiệp phải được thu gom 100% và được phân loại riêng thành chất thải không nguy hại (chất thải rắn thông thường), chất thải y tế và chất thải nguy hại. Chất thải rắn nguy hại phải được thu gom, lưu giữ theo quy trình nghiêm ngặt và được vận chuyển bằng các thiết bị chuyên dụng để tránh ô nhiễm môi trường cũng như ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ con người. Bùn cặn của trạm xử lí nước thải và mạng lưới thoát nước của khu công nghiệp, cụm công nghiệp phải được thu gom, xử lí sơ bộ, vận chuyển riêng bằng xe chuyên dụng đưa đến cơ sở xử lí tập trung chất thải rắn để xử lí hợp vệ sinh,

đạt quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường. Ngoài ra, cũng giống như việc làm phát sinh khí thải và nước thải, các cơ sở phát sinh chất thải rắn phải nộp phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn.

*Hai là ứng phó sự cố môi trường*

Khi xảy ra sự cố môi trường, ban quản lý khu công nghiệp và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu công nghiệp phải có trách nhiệm huy động khẩn cấp nhân lực, vật lực và phương tiện để ứng phó kịp thời đồng thời thông báo ngay cho các cơ quan liên quan. Trong trường hợp sự cố xảy ra vượt quá khả năng ứng phó của mình thì phải báo cáo khẩn cấp với cơ quan cấp trên có thẩm quyền để xử lý.

*Ba là thực hiện quan trắc và công khai thông tin về môi trường*

Các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu công nghiệp có trách nhiệm thực hiện chương trình tự quan trắc môi trường và báo cáo kết quả với ban quản lý khu công nghiệp. Ngoài ra, các cơ sở này còn chịu trách nhiệm công khai thông tin về môi trường (tình hình môi trường, các biện pháp phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đối với môi trường và biện pháp khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường...) trong phạm vi cơ sở và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tính chính xác, trung thực, khách quan của thông tin được công khai.<sup>(2)</sup> Thông tin có thể được công khai bằng các hình thức như đăng tải bản tin trên báo chí, trên trang thông tin (website) của doanh nghiệp, báo cáo trong các cuộc họp hội đồng nhân dân các cấp, thông báo trong các cuộc họp khu dân cư, niêm yết tại trụ sở của Ban quản lý khu công nghiệp, trụ sở cơ quan quản lý cụm công nghiệp và trụ sở ủy ban nhân dân cấp xã nơi khu công nghiệp, cụm công nghiệp đang hoạt động.

Những phân tích nêu trên về pháp luật hiện hành trong bảo vệ môi trường tại các khu công nghiệp cho thấy: Việt Nam đã có hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ và toàn diện về bảo vệ môi trường tại các khu công nghiệp. Tuy nhiên, các quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn thực hiện pháp luật môi trường trong lĩnh vực này cũng đã bộc lộ một vài hạn chế sau:

*Thứ nhất*, quy định về chức năng quản lý môi trường tại các khu công nghiệp còn có điểm bất hợp lý

Theo quy định hiện hành, chức năng quản lý môi trường tại các khu công nghiệp hiện được giao cho sở tài nguyên và môi trường và ban quản lý các khu công nghiệp. Tuy nhiên, việc phân định cụ thể chức năng quản lý giữa các chủ thể này lại không rõ ràng. Điều 27 và Điều 28 Thông tư số 08/2009/TT-BTNMT có quy định về trách nhiệm chủ trì và phối hợp giữa sở tài nguyên và môi trường với ban quản lý các khu công nghiệp song không chỉ rõ trong trường hợp nào, thực hiện chức năng nào thì các chủ thể này là đơn vị chủ trì hay chỉ là đơn vị phối hợp. Sự thiếu rõ ràng này đã dẫn đến hiện tượng đùn đẩy trách nhiệm làm cho hiệu quả quản lý môi trường tại các khu công nghiệp không cao.

Theo chúng tôi, để giải quyết tình trạng này, cần xác định rõ cơ chế phối hợp giữa sở tài nguyên môi trường với ban quản lý khu công nghiệp. Theo đó, sở tài nguyên và môi trường chịu trách nhiệm chủ trì các hoạt động quản lý như: kiểm tra, xác nhận kết quả chạy thử nghiệm các công trình xử lý chất thải của dự án đầu tư xây dựng và kinh doanh hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp và các công trình xử lý chất thải của các dự án đầu tư xây dựng trong khu công nghiệp trước khi đi vào hoạt động chính thức; kiểm tra, thanh tra việc

thực hiện bảo vệ môi trường và các nội dung của quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường của chủ đầu tư và kinh doanh hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu công nghiệp... Với các hoạt động này, ban quản lý khu công nghiệp và cơ quan quản lý cụm công nghiệp chỉ là cơ quan phối hợp, họ sẽ giữ vai trò chủ trì trong các hoạt động như: tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường; nâng cao nhận thức bảo vệ môi trường cho chủ đầu tư xây dựng và kinh doanh hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong khu công nghiệp...

*Thứ hai*, chưa có quy định về khu công nghiệp sinh thái

Khu công nghiệp sinh thái là mô hình khá phổ biến trên thế giới từ đầu những năm 1990. Tuy nhiên, ở Việt Nam đây vẫn là vấn đề khá mới mẻ. Trong khu công nghiệp sinh thái, cơ sở hạ tầng công nghiệp được thiết kế thành một chuỗi hệ sinh thái hoà hợp với hệ sinh thái tự nhiên trên toàn cầu, giảm đến mức thấp nhất sự phát sinh chất thải và tăng đến mức tối đa khả năng tái sinh tái sử dụng nguyên liệu và năng lượng. Đây là hướng mới để đạt được sự phát triển bền vững bằng cách tối ưu hoá mức tiêu thụ tài nguyên thiên nhiên và năng lượng đồng thời giảm thiểu sự phát sinh chất thải. Hay nói cách khác, hoạt động tại các khu công nghiệp sinh thái được tiến hành theo mô hình sinh thái công nghiệp, nó bao hàm việc tái sinh, tái chế, tuần hoàn các loại phế liệu, giảm thiểu chi phí xử lý, tăng cường việc sử dụng tất cả các giải pháp ngăn ngừa ô nhiễm.

Tại Việt Nam, các khu công nghiệp sinh thái đã bắt đầu được xây dựng trong những năm gần đây. Mặc dù vậy, Việt Nam vẫn chưa

có cơ chế pháp lý rõ ràng cho hoạt động tại các khu công nghiệp này cũng như cơ chế khuyến khích đầu tư xây dựng các khu công nghiệp sinh thái khi hiệu quả quản lý môi trường của mô hình này là không thể bị phủ nhận. Chẳng hạn, trên thực tế, việc xây dựng mô hình khu công nghiệp sinh thái tại Hải Phòng do Công ty cổ phần công nghiệp tàu thủy (Shinex) là chủ đầu tư đang được đánh giá cao. Đây là khu công nghiệp được xây dựng theo mô hình khu công nghiệp-công viên rất thân thiện với môi trường. Trong khu công nghiệp có trạm xử lý nước thải. Ngoài khu công nghiệp, các vùng lân cận được quy hoạch như vùng đệm và cung cấp thực phẩm sạch cho khu công nghiệp. Với diện tích đất còn lại sau khi bị thu hồi, người nông dân vẫn có thể bảo đảm cuộc sống. Chủ đầu tư khu công nghiệp sẽ hướng dẫn họ trồng rau, màu, chăn nuôi gia súc, gia cầm, thủy sản với công nghệ sạch. Sản phẩm làm ra được khu công nghiệp tiêu thụ ổn định... Vì vậy, để nhân rộng các mô hình khu công nghiệp sinh thái ở Việt Nam, nâng cao hiệu quả quản lý môi trường trong công nghiệp, cần sớm ban hành các quy định khuyến khích xây dựng khu công nghiệp sinh thái thông qua các cơ chế hỗ trợ về vốn, ưu đãi về đất đai hay miễn hoặc giảm thuế. Bên cạnh đó, quy chế môi trường cùng các hướng dẫn kỹ thuật cần thiết cho việc xây dựng mô hình này cũng cần sớm được ban hành.

*Thứ ba*, thiếu các quy định về quy chế quản lý môi trường trong nội bộ khu công nghiệp

Các quy định pháp luật hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc điều chỉnh chung các hoạt động quản lý môi trường tại các khu công nghiệp mà chưa chú ý tới quy định về việc xây dựng quy chế quản lý môi trường riêng áp dụng trong nội bộ khu công nghiệp. Điều đó làm ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả quản

lí tại các khu công nghiệp ở nước ta hiện nay. Bởi lẽ, mỗi khu công nghiệp đều mang những đặc thù riêng và có cách thức cũng như năng lực quản lí riêng. Vì vậy, việc xây dựng quy chế quản lí môi trường riêng trong nội bộ khu công nghiệp (trên cơ sở phù hợp với quy chế quản lí chung) sẽ đảm bảo các khu công nghiệp áp dụng được cách thức quản lí môi trường phù hợp nhất với đặc thù, khả năng, trình độ và điều kiện của mình, thông qua đó nâng cao hiệu quả quản lí.

*Thứ tư*, hiệu quả điều chỉnh của các quy định về quản lí chất thải tại các khu công nghiệp còn hạn chế

Hiện nay, có khoảng 70% trong số hơn 1 triệu m<sup>3</sup> nước thải/ngày từ các khu công nghiệp được xả thẳng ra các nguồn tiếp nhận không qua xử lí đã gây ra ô nhiễm môi trường nước mặt. Có đến 57% khu công nghiệp đang hoạt động chưa có hệ thống xử lí nước thải tập trung, rất nhiều khu công nghiệp đã đi vào hoạt động mà hoàn toàn chưa triển khai hạng mục này. Không khí ở các khu công nghiệp, đặc biệt là các khu công nghiệp cũ đang bị ô nhiễm, do các nhà máy trong khu công nghiệp sử dụng công nghệ sản xuất lạc hậu hoặc chưa đầu tư hệ thống xử lí khí thải trước khi thải ra môi trường. Lượng chất thải rắn tại các khu công nghiệp ngày càng gia tăng, nhưng vấn đề thu gom và xử lí chất thải rắn tại các khu công nghiệp còn nhiều bất cập, nhất là đối với việc quản lí, vận chuyển và đăng kí nguồn thải đối với chất thải nguy hại. Rất nhiều khu công nghiệp chưa có điểm tập trung, thu gom chất thải rắn công nghiệp, nhiều doanh nghiệp không thực hiện xử lí chất thải nguy hại mà sau khi thu gom lại đổ lẫn vào chất thải thông thường hoặc lén lút đổ thẳng ra môi trường.<sup>(3)</sup>

Để giải quyết tình trạng này, bên cạnh yêu cầu tăng cường năng lực kiểm tra, giám sát và

xử lí vi phạm của các cơ quan chức năng, cần sớm ban hành thêm các quy định về biện pháp xử lí đối với ban quản lí khu công nghiệp nếu để xảy ra tình trạng này. Ngoài ra, các công cụ kinh tế hiện được áp dụng trong lĩnh vực này cũng cần được bổ sung, sửa đổi, cụ thể là: Sớm ban hành quy định về phí bảo vệ môi trường đối với khí thải, sửa đổi mức thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải và chất thải rắn cho phù hợp để đảm bảo mục đích của việc sử dụng loại công cụ kinh tế này: Đánh vào túi tiền của người gây ô nhiễm để làm thay đổi hành vi của họ theo hướng có lợi cho môi trường.

Như vậy, các hoạt động sản xuất công nghiệp tại các khu công nghiệp đã đem lại những thay đổi đáng kể trong đời sống kinh tế của nước ta. Tuy nhiên, cũng không thể phủ nhận những tác động bất lợi mà chính các hoạt động này gây ra cho môi trường và sức khoẻ con người. Vì thế, hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động của các khu công nghiệp là vấn đề cần sớm được thực hiện để đảm bảo chất lượng môi trường sống cho con người trong tiến trình công nghiệp hoá hiện đại hoá./.

(1). Để ngăn ngừa tình trạng gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, pháp luật môi trường đã có nhiều quy định điều chỉnh về bảo vệ môi trường tại các khu công nghiệp theo ba giai đoạn: Giai đoạn chuẩn bị đầu tư xây dựng khu công nghiệp, giai đoạn triển khai thi công xây dựng khu công nghiệp và giai đoạn hoạt động của khu công nghiệp. Trong phạm vi bài viết này, tác giả chỉ tập trung phân tích thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong giai đoạn hoạt động của các khu công nghiệp - một trong những giai đoạn có khả năng gây ảnh hưởng rất lớn đến môi trường.

(2). Sở tài nguyên và môi trường nơi có khu công nghiệp kiểm tra, giám sát việc công khai thông tin về môi trường của các ban quản lí và cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

(3). Xem: Bộ tài nguyên và môi trường, *Báo cáo môi trường quốc gia: Môi trường khu công nghiệp Việt Nam*, Hà Nội, 2009.