

Dự thảo

TỜ TRÌNH

Về việc ban hành Thông tư hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam

Kính gửi:

- Bộ trưởng Đặng Quốc Khánh
- Thứ trưởng Lê Minh Ngân

Thực hiện Chương trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2023 thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam được chủ trì xây dựng dự thảo Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam kính trình Bộ trưởng, Thứ trưởng một số nội dung cụ thể như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH THÔNG TƯ

Cùng với sự phát triển kinh tế, nhu cầu về năng lượng của Việt Nam ngày càng gia tăng, việc khai thác và sử dụng dầu khí trong mọi lĩnh vực đang thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, vùng biển Việt Nam là biển nửa kín nối liền Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương, đây là một trong những tuyến đường hàng hải có lưu lượng tàu thuyền qua lại rất lớn. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội thì nguy cơ gây ô nhiễm môi trường, mất cân bằng sinh thái, đặc biệt là nguy cơ từ các sự cố tràn dầu xảy ra trong khu vực vùng biển Việt Nam là rất lớn.

Tràn dầu thường xảy ra trong các hoạt động tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển, chế biến, phân phối và tàng trữ dầu khí và các sản phẩm của chúng cụ thể như các hiện tượng rò rỉ, phụt dầu, vỡ đường ống, vỡ bể chứa, tai nạn đâm va gây thủng tàu, đắm tàu, sự cố tại các dàn khoan dầu khí, cơ sở lọc hoá dầu v.v... làm cho dầu và sản phẩm dầu thoát ra ngoài gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng xấu đến sinh thái và gây thiệt hại đến các hoạt động kinh tế, đặc biệt là các hoạt động có liên quan đến khai thác và sử dụng các dạng tài nguyên thủy hải sản.

Theo thống kê của Hiệp hội các chủ hàng chở dầu quốc tế, từ năm 2005 đến năm 2014 đối với 39 quốc gia thì Việt Nam là một trong 5 quốc gia có số

lượng sự cố tràn dầu nhiều nhất với số lượng từ 10 sự cố trở lên. Theo thống kê của Cục Biển và Hải đảo Việt Nam từ các báo cáo hàng năm của địa phương, trung bình mỗi năm có khoảng 3-5 sự cố tràn dầu, bao gồm cả sự cố xác định được nguồn gốc và không xác định được nguồn gốc. Sự cố tràn dầu được xem là sự cố ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, gây thiệt hại rất lớn cho môi trường, hệ sinh thái nếu không được ứng phó kịp thời.

Khi sự cố tràn dầu xảy ra, thường gây hậu quả môi trường nghiêm trọng, nhất là tại vùng biển, đặc biệt là vùng biển ven bờ và vùng đất ven biển, nơi có tính nhạy cảm môi trường cao, ảnh hưởng rất lớn đến môi trường.

Để quy trách nhiệm và yêu cầu đơn vị, tổ chức, cá nhân bồi hoàn tổn thất về môi trường do sự cố tràn dầu gây ra cần phải thực hiện việc điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường; trên cơ sở đó để lập được hồ sơ đòi bồi thường thiệt hại về môi trường. Ngoài ra, việc bồi thường thiệt hại về môi trường do ô nhiễm dầu còn tuân thủ quy định của Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Khoản 4 Điều 39 Quy chế hoạt động ứng phó sự cố tràn dầu ban hành kèm theo Quyết định số 12/2021/QĐ-TTg ngày 24 tháng 3 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn các địa phương điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường, xây dựng và thực hiện kế hoạch phục hồi môi trường do dầu tràn.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định về nguyên tắc xử lý trách nhiệm đối với tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, theo đó, ô nhiễm môi trường và hậu quả do ô nhiễm môi trường phải được cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền nghiên cứu, điều tra và kết luận kịp thời; hành vi gây ô nhiễm, suy thoái môi trường của tổ chức, cá nhân phải được phát hiện và xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường quy định về xác định thiệt hại, bồi thường thiệt hại về môi trường tại mục 2, 3 Chương IX từ Điều 112 đến Điều 118 bao gồm: Thông báo thiệt hại đối với môi trường; Trách nhiệm của cơ quan yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường; Hội đồng thẩm định dữ liệu, chứng cứ; Đối tượng xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường; Dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường; Cách thức, phương pháp xác định phạm vi, diện tích, khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái, số lượng thành phần môi trường bị suy giảm, các loại hình hệ sinh thái bị thiệt hại, các loài động vật, thực vật bị chết; Xác định mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường, hệ sinh thái, loài. Tuy nhiên, Luật bảo vệ môi trường và Nghị định số 08 là các văn bản hướng dẫn chung, mang tính tổng quát, trong khi sự cố tràn dầu trên biển gây ra những thiệt hại về môi trường có tính chất đặc thù riêng.

Liên quan đến việc bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu, việc xác định thiệt hại và bồi thường thiệt hại còn tuân thủ các quy định của các công ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong các trường hợp thuộc điều chỉnh của các công ước này. Đến nay, Việt Nam đã là thành viên của Nghị định thư 1992 sửa đổi Công ước quốc tế về giới hạn trách nhiệm dân sự đối với các thiệt hại do ô nhiễm dầu 1969 (CLC 92) và Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu từ kho nhiên liệu của tàu 2001 (Bunker 2001).

Bunker 2001 quy định việc khiếu nại bồi thường chống lại chủ tàu hoặc người bảo đảm hoặc người khác cung cấp bảo đảm cho trách nhiệm của chủ tàu và chỉ có thể đưa ra tòa án của bất kỳ quốc gia thành viên nào. Công ước quy định trách nhiệm dân sự của chủ tàu hoặc người bảo hiểm đối với tàu có trọng tải >1.000 tấn khi sự cố ô nhiễm dầu xảy ra có nguyên nhân từ dầu chứa trong kho nhiên liệu của tàu. Công ước này chỉ áp dụng cho “dầu chứa trong kho nhiên liệu” nghĩa là dầu thô Hydrocarbon, bao gồm cả dầu bôi trơn, đã được sử dụng hoặc dự tính được sử dụng cho hoạt động của tàu và bất kỳ chất cặn nào của dầu này.

Như vậy, việc điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ đòi bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trên biển ở Việt Nam hiện nay chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật nào. Để việc đòi bồi thường thiệt hại được thuận lợi nhằm khắc phục và hạn chế đến mức thấp nhất thiệt hại gây ra từ sự cố tràn dầu, việc nghiên cứu ban hành văn bản quy phạm pháp luật riêng điều chỉnh vấn đề này là rất cần thiết.

Từ các cơ sở và lý do như trên, việc xây dựng Thông tư hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam là cần thiết nhằm từng bước hoàn thiện các văn bản về giám sát, đánh giá rủi ro, khắc phục và giải quyết hậu quả sự cố tràn dầu tại Việt Nam.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG THÔNG TƯ

Thực hiện nhiệm vụ được giao, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã phối hợp với các đơn vị trực thuộc Bộ và các cơ quan, tổ chức có liên quan thực hiện các hoạt động sau đây:

1. Trình Bộ trưởng ban hành Quyết định số 490/QĐ-BTNMT ngày 07 tháng 3 năm 2023 về việc thành lập Tổ soạn thảo xây dựng dự thảo Thông tư với sự tham gia của đại diện Bộ Công Thương, Ủy Ban Ủy ban Quốc gia Ứng phó sự cố, thiên tai và Tìm kiếm cứu nạn, các đơn vị liên quan thuộc Bộ và một số chuyên gia.

2. Tổ chức họp Tổ soạn thảo; tổ chức các hội nghị, hội thảo với sự tham gia của đại diện các đơn vị trực thuộc Bộ, đại diện bộ, ngành và các chuyên gia có liên đến nội dung của Thông tư;

3. Tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản của các đơn vị trong Bộ Tài nguyên và Môi trường, cụ thể: các đơn vị liên quan trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường (Công văn số 661/BHĐVN-KSBVB ngày 19 tháng 6 năm 2023);

4. Tổ chức lấy ý kiến bằng văn bản của các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển (Công văn số ngày); đăng tải nội dung dự thảo Thông tư trên Cổng thông tin điện tử của Bộ và trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ để lấy ý kiến rộng rãi của tổ chức, cá nhân liên quan.

III. KẾT CẤU VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA THÔNG TƯ

1. Bố cục của dự thảo Thông tư

Dự thảo Thông tư hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn bao gồm 04 chương 17 điều, cụ thể:

- Chương I: Quy định chung (03 Điều).

- Chương II: Điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam (03 Mục, 09 Điều).

- Chương III: Lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam (03 điều).

- Chương IV: Điều khoản thi hành (02 điều).

2. Nội dung cơ bản của Thông tư

- Chương I: Quy định chung, gồm 03 điều quy định về: phạm vi điều chỉnh; đối tượng áp dụng; Quy trình điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường do dầu tràn trên biển.

- Chương II: Điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam. Chương này quy định về:

+ Điều tra, khảo sát để đánh giá thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam.

+ Đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường do sự cố dầu tràn trong vùng biển Việt Nam.

+ Thẩm định kết quả điều tra, xác định thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam.

- Chương III. Lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam. Chương này quy định về:

+ Quy trình lập hồ sơ đòi bồi thường thiệt hại do sự cố dầu tràn gây ra trên vùng biển Việt Nam

+ Hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố dầu tràn gây ra giữa các tổ chức, cá nhân trong nước.

+ Hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do sự cố dầu tràn gây ra có yếu tố nước ngoài.

- Chương IV. Điều khoản thi hành: hiệu lực thi hành và tổ chức thực hiện.

IV. TIẾP THU, GIẢI TRÌNH Ý KIẾN GÓP Ý

1. Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã có Công văn số 661/BHĐVN-KSBVB ngày 19 tháng 6 năm 2023 gửi các đơn vị liên quan trong Bộ Tài nguyên và Môi trường (Vụ Pháp chế, Vụ Khoa học và Công nghệ, Vụ Môi trường, Cục Kiểm soát ô nhiễm môi trường). Đến nay, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã nhận được ý kiến của Vụ Pháp chế, Vụ Khoa học và Công nghệ, Vụ Môi trường. Ý kiến góp ý đã được tiếp thu, giải trình chi tiết tại Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo Thông tư.

2. Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã trình Bộ ban hành Công văn số ngày đăng tải nội dung dự thảo Thông tư trên Cổng thông tin điện tử của Bộ, và trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ để lấy ý kiến rộng rãi của tổ chức, cá nhân trong 60 ngày. Hết thời hạn góp ý, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam nhận được ý kiến góp ý đối với nội dung dự thảo Thông tư. Ý kiến góp ý đã được tiếp thu, giải trình chi tiết tại Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo Thông tư.

3. Ngày, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có Công văn số gửi dự thảo Thông tư lấy ý kiến của các bộ, cơ quan ngang bộ và Ủy ban nhân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương có biển. Đến nay, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã nhận được ý kiến của ... ý kiến của các bộ, ngành; .../28 ý kiến của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển. Các ý kiến góp ý và tiếp thu, giải trình chi tiết tại Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý đối với dự thảo Thông tư.

4. Ngày, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã có Công văn số gửi hồ sơ dự thảo Thông tư đến Vụ Pháp chế Bộ để thẩm định theo quy định.

5. Ngày, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam nhận được ý kiến thẩm định của Vụ Pháp chế Bộ tại Công văn số/PC-TĐ về việc thẩm định dự thảo Thông tư.

6. Ngày, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã trình Bộ trưởng xem xét, ký ban hành Thông tư tại Phiếu trình số/PTr-BHĐVN.

V. CÁC VẤN ĐỀ CẦN XIN Ý KIẾN

Cơ quan soạn thảo xin ý kiến chỉ đạo của Bộ trưởng về các vấn đề sau:

1. Về tên Thông tư:

Căn cứ Quyết định số 107/QĐ-BTNMT ngày 19 tháng 01 năm 2023 về việc phê duyệt Chương trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2023, Bộ trưởng giao chủ trì, xây dựng dự thảo *Thông tư hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn*. Tuy nhiên, hiện nay, các sự cố tràn dầu trên đất liền thực hiện theo các quy định của Luật Bảo vệ môi trường. Đối với các sự cố tràn dầu trên biển do có tính đặc thù riêng nên cần thiết xác định phạm vi điều chỉnh cho việc đánh giá, xác định thiệt hại về môi trường nước biển, trầm tích, vùng đất ven biển và hệ sinh thái biển.

Trên cơ sở chức năng nhiệm vụ được giao, Cục Biển và Hải đảo Việt Nam đề nghị đổi tên Thông tư thành “*Thông tư hướng dẫn điều tra, đánh giá, xác định thiệt hại và lập hồ sơ bồi thường thiệt hại về môi trường do dầu tràn trong vùng biển Việt Nam*”.

2.

Cục Biển và Hải đảo Việt Nam kính trình Bộ trưởng, Thứ trưởng xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Cục trưởng Nguyễn Đức Toàn (để báo cáo);
- Vụ Pháp chế (Bộ TN&MT);
- Lưu: VT, KSBVB.

**KT. CỤC TRƯỞNG
PHÓ CỤC TRƯỞNG**

Phạm Thu Hằng