

TS. NGUYỄN HỒNG THAO

BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

(SÁCH THAM KHẢO)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

TS. NGUYỄN HỒNG THAO

BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN VẤN ĐỀ VÀ GIẢI PHÁP

(SÁCH THAM KHẢO)

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 2004**

MỤC LỤC

Lời Nhà xuất bản	9
Lời nói đầu	11
Bản chú giải các từ viết tắt	13
Chương 1. Khái niệm chung về ô nhiễm môi trường biển	17
1.1 Mở đầu	17
1.2 Khái niệm về môi trường biển và bảo vệ môi trường biển	20
1.3 Tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường biển	22
1.3.1 Ảnh hưởng tài nguyên môi trường biển đối với con người	22
1.3.2 Nhận thức của con người về vai trò của môi trường biển	26
1.4 Định nghĩa ô nhiễm môi trường biển	40
1.5 Các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển	43
1.5.1 Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền	46
1.5.2 Ô nhiễm từ các hoạt động liên quan đến đáy biển	54
1.5.3 Ô nhiễm do nhận chìm các chất nguy hại và các chất khác	57
1.5.4 Ô nhiễm do tàu thuyền gây ra	59
1.5.5 Ô nhiễm từ khí quyển	74
1.6 Kết luận	76
Chương 2. Các điều ước quốc tế và khu vực Đông Nam Á về môi trường biển và ô nhiễm môi trường biển	83

2.1 Nội dung cơ bản của các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển và phòng chống ô nhiễm môi trường biển	86
2.1.1 Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển	86
2.1.2 Tuyên bố Rio de Janeiro 1992	95
2.1.3 Chương trình hành động 21	98
2.1.4 Công ước MARPOL 73/78 về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu gây ra	103
2.1.5 Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải và các chất khác 1972 và Nghị định thư 1996	116
2.1.6 Công ước về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng - Basel 1989	123
2.1.7 Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu năm 1990 (OPRC)	127
2.1.8 Công ước về can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp sự cố ô nhiễm dầu năm 1969 và Nghị định thư liên quan đến việc can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp ô nhiễm do các chất khác không phải dầu năm 1973 (Công ước can thiệp)	129
2.1.9 Công ước về cứu hộ năm 1989	131
2.1.10 Công ước về trách nhiệm dân sự đối với các tổn thất ô nhiễm biển do dầu năm 1969 (CLC 1969), Công ước quốc tế về thiết lập quỹ quốc tế đền bù các tổn thất ô nhiễm biển do dầu 1971 (FUND 1971), các Công ước sửa đổi CLC 1992 và FC 1992	132
2.1.11 Công ước về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại gắn liền với việc vận chuyển bằng đường biển	

<i>các chất nguy hiểm và độc hại (HNS)</i>	139
<i>2.1.12 Chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền năm 1995 (GPA)</i>	145
2.2 Các điều ước và cơ chế khu vực Đông Nam Á bảo vệ môi trường, phòng chống ô nhiễm môi trường biển	147
Chương 3. Tài nguyên, môi trường và ô nhiễm biển tại Việt Nam	159
3.1 Tài nguyên môi trường biển Việt Nam	159
3.1.1 Các chỉ số chung	159
3.1.2 Tài nguyên biển Việt Nam	162
3.2 Thực trạng ô nhiễm biển Việt Nam	176
3.2.1 Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền	176
3.2.2 Ô nhiễm môi trường biển do các hoạt động nhận chìm và hoạt động ở đáy biển	192
3.2.3 Ô nhiễm môi trường biển do hoạt động của tàu thuyền (do dầu)	194
3.3 Các yếu tố khí tượng thủy văn ảnh hưởng đến ô nhiễm biển	205
3.3.1 Nhiệt độ nước biển	205
3.3.2 Thủy triều	205
3.3.3 Gió mùa	206
3.3.4 Bão	208
Chương 4. Chiến lược và các hoạt động liên quan đến bảo vệ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm môi trường biển Việt Nam	217
4.1 Chiến lược biển và chiến lược bảo vệ môi trường	217
4.1.1 Chiến lược biển Việt Nam	218
4.1.2 Chiến lược bảo vệ môi trường của Việt Nam	227
4.2 Các chính sách, kế hoạch quốc gia và các hoạt động khác liên quan đến bảo vệ môi trường biển	245
4.2.1 Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học của	

<i>Việt Nam</i>	245
<i>4.2.2 Chương trình quốc gia về Quy hoạch những khu bảo tồn biển</i>	246
<i>4.2.3 Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu</i>	248
<i>4.2.4 Các chính sách và kế hoạch cho nghề cá</i>	250
<i>4.2.5 Các hội thảo, hội nghị và chương trình nghiên cứu</i>	251
<i>4.2.6 Hoạt động hợp tác quốc tế, các dự án</i>	251
4.3 Kết luận	264
Chương 5. Pháp luật bảo vệ môi trường biển và phòng chống ô nhiễm môi trường biển Việt Nam	271
5.1 Khung pháp lý chung về bảo vệ môi trường biển Việt Nam	271
<i>5.1.1 Luật pháp về các vùng biển Việt Nam</i>	271
<i>5.1.2 Luật pháp về bảo vệ tài nguyên và môi trường biển</i>	276
5.2 Một số vấn đề pháp lý liên quan đến môi trường biển Việt Nam	281
<i>5.2.1 Định nghĩa ô nhiễm môi trường biển trong pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam</i>	281
<i>5.2.2 Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật bảo vệ môi trường biển Việt Nam</i>	286
<i>5.2.3 Các công cụ pháp lý và kinh tế</i>	300
<i>5.2.4 Vấn đề bồi thường ô nhiễm do dầu và bảo hiểm</i>	316
<i>5.2.5 Tổ chức ngăn ngừa, khắc phục sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại và đòi bồi thường ô nhiễm</i>	324
5.3 Việt Nam và các công ước quốc tế về môi trường biển	344
<i>5.3.1 Việc tham gia các công ước quốc tế về môi trường biển tại Việt Nam</i>	344
<i>5.3.2 Việc thực thi các công ước quốc tế về môi trường biển tại Việt Nam</i>	355
Kết luận	366

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Việt Nam là một quốc gia nằm bên bờ Biển Đông, trên đường giao thông huyết mạch từ Ấn Độ Dương sang Thái Bình Dương. Nước ta có bờ biển dài 3.655 km từ Móng Cái đến Hà Tiên. Chúng ta có khoảng một triệu cây số vuông thêm lục địa và vùng biển với nhiều tài nguyên và khoáng sản quý báu.

Trong những năm qua, khu vực kinh tế biển đã đạt được những thành tựu hết sức to lớn. Hai ngành dầu khí và xuất khẩu thủy sản đã có đóng góp rất lớn cho ngân sách Nhà nước, mở ra một triển vọng hết sức sáng sủa. Tuy nhiên, cùng với đà phát triển mạnh về kinh tế và xu thế hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực, vấn đề ô nhiễm môi trường biển đang được đặt ra hết sức gay gắt. Nhiều rừng ngập mặn bị tàn phá nặng nề, hàng chục vụ chìm đắm, tràn dầu, rò rỉ các chất độc hại của tàu thuyền quốc tế; việc sử dụng chất nổ, khai thác bằng mìn, xung điện đã phá nhiều rạn san hô; nước thải công nghiệp không qua xử lý, thiên tai bão lũ làm xói lở bờ biển, v.v., đã gây thiệt hại không nhỏ đối với môi trường biển nước ta.

Để giúp bạn đọc, các nhà nghiên cứu, các cán bộ quản lý có thêm thông tin và tài liệu tham khảo về tình hình môi trường, vấn đề đấu tranh bảo vệ, phòng chống ô nhiễm môi trường biển, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách **Bảo vệ**

môi trường biển. Vấn đề và giải pháp của Tiến sĩ luật Nguyễn Hồng Thao, Ban Biên giới, Bộ Ngoại giao.

Cuốn sách tập trung trình bày hai vấn đề chính: giới thiệu những vấn đề chung, có tính cấp thiết của việc bảo vệ môi trường biển cùng những công ước quốc tế quan trọng liên quan đến vấn đề này; đề cập tình hình ô nhiễm môi trường biển Việt Nam hiện nay, việc tổ chức phòng chống, hạn chế ô nhiễm. Đặc biệt, cuốn sách còn giới thiệu một số văn bản luật quan trọng của Việt Nam về bảo vệ, phòng chống, đấu tranh đòi bồi thường thiệt hại về ô nhiễm môi trường biển.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng 6 năm 2004

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

LỜI NÓI ĐẦU

Bước sang thế kỷ XXI, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững đang ngày càng trở thành mối quan tâm bức xúc của nhân loại cũng như của từng nước. Phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm là nguyên tắc chủ đạo, là nhiệm vụ quan trọng trong bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2001 đã chỉ ra phương hướng mới cho đất nước: phát triển kinh tế đi đôi với sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên, bảo vệ và cải thiện môi trường tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học.

Những thách thức về môi trường biển trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đòi hỏi chúng ta cần tiếp cận, hiểu rõ các nguyên nhân, các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển, cũng như vai trò của chính sách, thể chế và pháp luật trong quản lý môi trường biển, giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển, bảo đảm một biển Việt Nam trong lành cho phát triển bền vững.

Nhằm đáp ứng nhu cầu phục vụ cho công tác nghiên cứu, phổ biến tuyên truyền và giảng dạy, trên cơ sở nghiên cứu và kinh nghiệm tham gia công tác bảo vệ môi trường biển nhiều năm, tác giả đã mạnh dạn biên soạn cuốn "*Bảo*

vệ môi trường biển. Vấn đề và giải pháp". Cuốn sách cố gắng tổng hợp các tài liệu nghiên cứu, tập trung phân tích các nguồn gây ô nhiễm nhân tạo môi trường biển ở Việt Nam, cung cấp các thông tin dữ liệu về thực trạng môi trường biển Việt Nam, các vấn đề về chính sách, thể chế và pháp luật, những giải pháp có thể nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển Việt Nam. Bạn đọc cũng có thể tìm thấy ở đây những công ước quốc tế cơ bản về phòng chống ô nhiễm biển cũng như các vấn đề quản lý biển tổng hợp như một công cụ bảo vệ môi trường biển.

Với một nội dung lớn, có tính chất tổng hợp, liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý, cuốn sách chắc chắn còn nhiều thiếu sót. Tác giả rất mong nhận được sự đóng góp ý kiến, bổ khuyết của các học giả, các nhà nghiên cứu, bạn đồng nghiệp và tất cả những người quan tâm đến nội dung này để có thể tiếp tục bổ sung, sửa chữa cho cuốn sách được hoàn chỉnh hơn.

Tác giả tỏ lòng cảm ơn đối với GS, TS. Phạm Văn Ninh, và các đồng nghiệp đã đóng góp nhiều ý kiến cho bản sơ thảo, cho việc sửa chữa bản thảo, mà thiếu nó cuốn sách không thể sớm ra đời.

BẢN CHÚ GIẢI CÁC TỪ VIẾT TẮT

APEC	Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (Asia Pacific Economic Cooperation).
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á (The Association of Southeast Asian Nation).
AusAID	Cơ quan phát triển quốc tế của Ôxtrâyliã(Australia Agency for International Development).
CLC	Công ước về trách nhiệm dân sự đối với các thiệt hại do ô nhiễm dầu (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 and 1992).
COLREG	Quy tắc tránh đâm va 1972 (International Convention on Prevention of Collision of Vessels at Sea).
CRISTAL	Hợp đồng về bổ sung bồi thường cho trách nhiệm của các tàu chở dầu gây ra ô nhiễm dầu (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, 1971).
DANIDA	Cơ quan phát triển quốc tế của Đan Mạch (Danish International Development Agency).
DWT	Tấn trọng tải thân tàu (Dead Weight Ton).
DTM	Đánh giá tác động môi trường.
FUND	Công ước quốc tế về thành lập Quỹ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm biển do dầu (International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971 and 1992).

GEF	Quỹ môi trường toàn cầu (Global Environment Facility).
GESAMP	Nhóm chuyên gia về các khía cạnh khoa học của ô nhiễm biển (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution).
GPA	Chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển khỏi các hoạt động có nguồn gốc từ đất liền (Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities, 1995).
GRT	Tấn đăng ký dung tích toàn phần của tàu (Gross Ton).
HNS	Công ước quốc tế về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại liên quan đến việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại (International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996).
IBC	Bộ luật quốc tế về đóng và trang bị tàu dùng chuyên chở xô các chất hoá học nguy hiểm (International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk, 1983).
IDRC	Trung tâm nghiên cứu phát triển quốc tế (International Development Research Centre).
IMDG	Bộ luật phân loại các chất nguy hiểm của Tổ chức Hàng hải quốc tế (International Maritime Dangerous Goods – Code).
IMCO	Ủy ban tư vấn hàng hải liên chính phủ (Intergovernmental Maritime Consultative

IMO	Organization). Tổ chức tiền thân của IMO. Tổ chức Hàng hải quốc tế (International Maritime Organisation).
ISPP	Giấy chứng nhận quốc tế ngăn ngừa ô nhiễm do nước thải (International Sewage Pollution Prevention Certificate).
ITOPF	Hiệp hội quốc tế về ô nhiễm của các chủ tàu chở dầu (International Tanker Owners' Pollution Federation Ltd).
MARPOL	Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ tàu – MARPOL 73/78 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973-1978).
MPEC	Ủy ban bảo vệ môi trường biển (Marine Environment Protection Committee).
OILPOL	Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu 54/69 (International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954-1969).
OPRC	Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác phòng chống ô nhiễm dầu (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990).
OSRAP	Chương trình hành động ứng phó và ngăn ngừa tràn dầu của các nước ASEAN (ASEAN Oil Spill Response and Preparedness Action Plan).
P&I	Hội bảo hiểm P&I (Protection & Indemnity - Bảo vệ và bồi thường).
RAMSAR	Công ước quốc tế về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước (Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, RAMSAR 1971).

SDR	Quyền rút vốn đặc biệt (Special Drawing Right).
SIDA	Cơ quan phát triển quốc tế Thụy Điển (Swedish International Development Agency).
SOLAS	Công ước về an toàn tính mạng trên biển (International Convention for the Safety of Human Life at Sea).
STCW	Công ước quốc tế về tiêu chuẩn đào tạo và chứng chỉ nghề nghiệp cho thuyền viên và trực ca (International Convention on Standard of Training and Professional Certification and on Shift-duty for Crewmen 78/95).
TOVALOP	Quỹ bồi thường TOVALOP – Quỹ do thỏa thuận tự nguyện của các chủ tàu chở dầu liên quan đến trách nhiệm do ô nhiễm dầu (Tanker Owners' Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, 1969).
UBTKCN	Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn trên không và trên biển.
UNCED	Hội nghị cấp cao về môi trường và phát triển (United Nation Conference on Environment and Development).
UNCLOS	Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
UNEP	Chương trình môi trường của Liên hợp quốc (United Nation Environmental Programme).
VCOP	Chương trình hợp tác Việt Nam – Canada về biển và vùng ven biển (Vietnam Canada Ocean and Coastal Cooperation Program).
WWF	Quỹ bảo tồn thiên nhiên quốc tế (World Wide Fund for Nature).

Chương 1

KHÁI NIỆM CHUNG VỀ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN

1.1 Mở đầu

Bảo vệ môi trường hiện nay đang là một trong bốn vấn đề lớn (môi trường, dân số, chiến tranh hạt nhân và đại dịch AIDS) mà thế giới cần phải giải quyết. Năm 1969, bằng Nghị quyết 2581, Đại hội đồng Liên hợp quốc kêu gọi triệu tập một hội nghị quốc tế nhằm thống nhất các nhận thức về môi trường. Ngày 5-6-1972, Hội nghị đầu tiên của Liên hợp quốc về môi trường của con người được tổ chức tại Xtốckhôm (Thụy Điển) đã thông qua bản Kế hoạch hành động về Môi trường và khuyến nghị thành lập Chương trình Môi trường của Liên hợp quốc (UNEP).

Trong Tuyên bố của Liên hợp quốc tại Hội nghị Xtốckhôm về Môi trường của con người năm 1972, lần đầu tiên đã đưa ra một định nghĩa về môi trường, phản ánh tư duy xem xét môi trường trong quan hệ với con người: Môi trường quanh con người tạo điều kiện cho họ sinh sống và những cơ hội để phát triển trí tuệ, tinh thần, đạo đức và xã hội. Con người đã bắt đầu nhận thức đầy đủ hơn vai trò của môi trường đối với mình nhưng chưa nhận thức đầy đủ vai trò của con người đối với môi trường. Hai mươi năm

sau, con người mới đi đến một nhận thức mới về môi trường. Hội nghị lần thứ hai của thế giới về Môi trường - Hội nghị cấp cao về Môi trường và phát triển (UNCED) - tổ chức tại Rio de Janeiro (Braxin) năm 1992 đã đặt vấn đề môi trường trong mối liên kết với các hoạt động của con người theo quan điểm Bảo vệ môi trường và Phát triển bền vững. Hội nghị đã thông qua Chương trình nghị sự 21 - Chương trình hành động toàn diện về môi trường trên toàn thế giới trong tất cả các lĩnh vực mà hoạt động của con người có tác động đến. Nhận thức này xuất hiện khi con người đứng trước hai nguy cơ: tài nguyên thiên nhiên cạn kiệt và ô nhiễm môi trường ngày càng trầm trọng. "Bảo vệ môi trường để phát triển bền vững" trở thành một hệ thống đánh giá giá trị của một xã hội đương đại.

Môi trường được hiểu theo nghĩa rộng là môi trường của tất cả chúng ta, của cả loài người trên Trái đất, liên quan đến tài nguyên đất liền (đất, núi, thung lũng và đồng bằng), nước (sông, suối, hồ, biển và đại dương), không khí (mây và khí quyển), dân cư, các nguồn tài nguyên sinh vật (fauna và flora) và các điều kiện tự nhiên ảnh hưởng đến chúng (sinh thái và hệ sinh thái).

Trong số các thành phần của môi trường, môi trường biển đóng một vai trò quan trọng vì 71% bề mặt của Trái đất được bao phủ bởi nước và 90% sinh quyển là đại dương¹. Cùng với sự phát triển ra hướng biển của nhân loại - cái nôi cuộc sống của Trái đất - biển cũng đang đứng trước những thách thức nghiêm trọng của nạn ô nhiễm. Bảo vệ môi trường biển cũng chính là một phần quan trọng trong chiến lược bảo vệ môi trường chung của con người. Sự trong sạch của môi trường biển đảm bảo môi

sinh cân bằng cho động thực vật biển và tạo điều kiện lành mạnh cho con người sử dụng biển.

Bảo vệ môi trường biển bao gồm các lĩnh vực chính:

1. Bảo vệ các hệ sinh thái (rừng ngập mặn; rạn san hô; cỏ biển, bãi triều; cửa sông, đầm phá, vũng vịnh; đất ngập nước).

2. Bảo vệ tài nguyên sinh vật, chống khai thác quá mức.

3. Bảo vệ chất lượng nước biển, môi trường biển, chống ô nhiễm.

Trong số những lĩnh vực này, vấn đề đấu tranh ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển đóng một vai trò quan trọng. Sự tăng trưởng dân số thế giới, sự phát triển công nghiệp và công nghệ làm tăng thêm các hoạt động của con người trên biển, dẫn tới sự tăng trưởng cả về số lượng cũng như tác hại của các nguồn ô nhiễm môi trường biển. Ô nhiễm tập trung sẽ có tác hại nghiêm trọng tới sức khỏe con người, tới các hệ sinh thái, làm cạn kiệt tài nguyên và cả các giá trị mỹ cảm của biển, chất lượng nước biển, chất lượng cuộc sống. “Ngày hôm nay - dù có sống gần đại dương hay không - chúng ta hãy thể hiện cam kết của mình là bảo vệ môi trường. Chúng ta hãy ngăn chặn không để xảy ra bất cứ một hành động nào gây tổn thương cho Trái đất chỉ có một và duy nhất của chúng ta. Chúng ta hãy coi sứ mệnh này là ưu tiên hàng đầu trong cuộc sống hàng ngày. Chúng ta hãy nhận thức rõ một điều rằng cuộc sống của chính chúng ta phụ thuộc vào sự tồn tại của Trái đất”². Ô nhiễm môi trường biển cần phải được ngăn ngừa, kiểm soát và chế ngự. Mục tiêu này

chỉ đạt được khi chúng ta có đầy đủ các quy định pháp luật và một cơ chế thực thi các quy định đó, cũng như một sự hợp tác có hiệu quả giữa các bên sử dụng biển, giữa các vùng và rộng hơn - giữa các quốc gia - nhằm ngăn ngừa hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Một nền móng như vậy chỉ có thể xây dựng được khi chúng ta hiểu rõ thế nào là môi trường biển cũng như ô nhiễm môi trường biển.

1.2 Khái niệm về môi trường biển và bảo vệ môi trường biển

Về phương diện phạm vi địa lý, môi trường biển là toàn bộ vùng nước biển của Trái đất với tất cả những gì có trong đó. Môi trường biển của một quốc gia có thể được hiểu là một vùng của biển, đại dương trải rộng từ bờ biển và các hải đảo cho tới ranh giới trên biển được thoả thuận hoặc tới giới hạn 200 hải lý của vùng đặc quyền kinh tế hoặc tới ranh giới ngoài cùng của thềm lục địa của quốc gia đó. Về phương diện phạm vi môi trường thì định nghĩa môi trường biển lại rộng lớn hơn rất nhiều. Căn cứ vào Điều 1, khoản 4 Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982, môi trường biển được hiểu bao gồm các tài nguyên sinh vật, các hệ sinh thái biển và chất lượng nước biển, cảnh quan biển.

Phân tích định nghĩa trên cho thấy, môi trường biển là vùng tại đó con người khai thác các tài nguyên sinh vật và không sinh vật, là nơi được sử dụng để giao tiếp, nghỉ ngơi giải trí và trút bỏ chất thải và đó là nơi đóng một vai trò cơ bản trong việc duy trì các điều kiện sống trên Trái đất. Môi trường biển là hệ thống tại đó các quá trình lý, hoá,

sinh tương tác và hoạt động đảm bảo duy trì cân bằng hệ sinh thái động thực vật biển và đảm bảo cho các mục đích sử dụng biển khác nhau của con người³.

“Môi trường biển” bao gồm không chỉ các vùng biển với các đặc trưng lý hoá của chúng mà còn cả các nguồn tài nguyên sinh vật, tài nguyên không sinh vật của vùng cửa sông, các vùng ngập mặn bao gồm cả trầm tích, các vùng thuỷ triều lên xuống, các vùng đầm lầy, bãi triều, đất ứt... Trong khi biển cả là thành phần chính của môi trường biển và cần được giữ gìn, thì sự quan tâm tới các vùng đó cũng không thể bỏ qua. Bất kỳ một sự suy thoái nào trong các vùng cửa sông, đầm phá, ven biển, hay phát triển không có kiểm soát, đều có thể tác động xấu tới toàn bộ hệ thống môi trường biển.

Biển và đại dương cũng không nên được xem là một thực thể độc lập vì chúng cũng tương tác với bầu khí quyển phía trên mặt biển, với đáy biển và với lục địa mà từ đó có các chất liệu đổ vào biển. Xét trên khía cạnh này, định nghĩa môi trường biển có thể được mở rộng, để đáp ứng được yêu cầu đánh giá một cách chính xác các nguồn ô nhiễm môi trường biển, tác nhân làm suy thoái và huỷ hoại môi trường biển trong tổng thể môi trường Trái đất. Ngoài ra, các hoạt động của con người cũng là một phần của môi trường biển và chúng tác động trực tiếp làm thay đổi chất lượng của các vùng ven biển, gây suy thoái môi trường trong phạm vi vùng ven biển.

Định nghĩa môi trường biển ngày càng được hoàn thiện, phù hợp với nhận thức của con người. Chương 17 trong Chương trình Hành động 21 định nghĩa: “Môi

trường biển là vùng bao gồm các đại dương và các biển và các vùng ven biển tạo thành một tổng thể, một thành phần cơ bản của hệ thống duy trì cuộc sống toàn cầu và là tài sản hữu ích tạo cơ hội cho sự phát triển bền vững⁴. Định nghĩa này nhấn mạnh tới mối liên kết giữa môi trường và con người cùng sự phát triển. Môi trường biển ở đây được hiểu là môi trường tự nhiên của biển cả chịu sự tác động của các hoạt động của con người trong quá trình phát triển.

Dựa trên quan điểm Bảo vệ và Phát triển bền vững, chúng ta có định nghĩa mới về bảo vệ môi trường biển. Bảo vệ môi trường biển ở đây là việc ngăn chặn ảnh hưởng tiêu cực của các hoạt động của con người và của tự nhiên đến môi trường biển, làm ô nhiễm và suy thoái môi trường biển.

1.3 Tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường biển

1.3.1 Ảnh hưởng tài nguyên môi trường biển đối với con người

Đại dương và biển có những nguồn tài nguyên sinh vật, năng lượng và khoáng sản đa dạng và to lớn. Theo thống kê, từ năm 1975 cả thế giới đầu tư khoảng 120 tỷ USD cho các ngành khai thác biển và đại dương, trong đó cho công nghiệp khai thác mỏ 60-70 tỷ, hải sản 10 tỷ và hàng hải 40 tỷ. Trung bình cứ đầu tư 1,4 tỷ USD thì trong vòng 15 năm con người sẽ thu lợi nhuận từ biển là 6 tỷ USD⁵.

Nói đến biển là nói đến cái nôi của sự đa dạng sinh học với 18 vạn loài động vật và 2 vạn loài thực vật đã được

phát hiện, trong đó có 400 loài cá và hơn 100 loài hải sản có giá trị kinh tế cao. Theo FAO, biển có khả năng cho khai thác 100 triệu tấn cá/năm. Năm 1988, lượng cá khai thác toàn thế giới đạt mức kỷ lục là 97,4 triệu tấn, trong đó từ khu vực châu Á - Thái Bình Dương là 30,2 triệu tấn.

Biển không chỉ có tài nguyên sinh vật, biển còn rất giàu các khoáng sản. Năm 1983, sản lượng dầu mỏ khai thác từ đáy biển là gần 14 triệu thùng/ngày, chiếm 25,9% tổng sản lượng khai thác dầu của thế giới, sản lượng khí thiên nhiên từ biển là 10.000 tỷ feet⁶ khối, bằng 18,6% tổng lượng khí khai thác của thế giới. Ngày nay, ngành công nghiệp dầu khí mang lại 138 tỷ USD/năm và người ta đang tiếp tục khoan sâu hơn xa hơn ra đại dương⁷. Theo đánh giá của Viện nghiên cứu dầu mỏ Pháp, trữ lượng dầu mỏ đã thăm dò của thế giới là 95 tỷ tấn và khí thiên nhiên là 98,5 ngàn tỷ m³ trong đó 26% lượng dầu và 23% lượng khí phân bố ngoài biển. Dưới đáy đại dương còn phát hiện nhiều mỏ kết cuội đa kim lớn. Theo ước tính tổng lượng kết cuội đa kim trên bề mặt các đại dương lên tới 3.000 tỷ tấn, bao gồm 400 tỷ tấn mangan; 8,8 tỷ tấn đồng; 5,8 tỷ tấn coban; 16,4 tỷ tấn niken và các kim loại khác như kẽm, chì, thiếc... Riêng Thái Bình Dương, trữ lượng kết cuội đa kim là 1.700 tỷ tấn, trong đó chứa 207 tỷ tấn sắt; 10 tỷ tấn titan; 1,3 tỷ tấn chì; 800 triệu tấn vanadi và 43 tỷ tấn nhôm. Biển còn cung cấp nguồn năng lượng khổng lồ từ dòng chảy (khoảng 5 tỷ KW), sóng (khoảng 2-3. tỷ KW), thủy triều (1 tỷ KW), gió, chênh lệch nhiệt (2 tỷ KW), chênh lệch độ mặn (2,6 tỷ KW).

Môi trường biển là yếu tố quan trọng tạo ra môi trường tự nhiên và nó có các ảnh hưởng qua lại mạnh mẽ với các yếu tố tự nhiên khác như không khí, đất đai vùng duyên hải, các sông hồ và các vịnh. Biển đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong chu trình sinh - địa - hoá học tạo ra các yếu tố phục vụ đời sống con người như nước, cacbon, lưu huỳnh, photpho, oxy và nitơ. Biển đóng vai trò bộ máy tiếp liệu nguồn ôxy cho bầu khí quyển, nơi hấp thụ khí thải cacbonic, là nguồn cung cấp liên tục và thường xuyên lượng nước ngọt. Biển còn là nơi hấp thụ, chuyển hoá các loại chất thải sản sinh trong quá trình hoạt động của con người. Hàng năm, theo đánh giá có khoảng 6,5 triệu tấn các tạp chất đổ ra biển⁸. Nếu không có biển, hành tinh xinh đẹp của chúng ta sẽ ngập trong các bãi rác.

Hệ sinh thái của các đại dương, đảo, rạn san hô, cửa sông và rừng ngập mặn có quan hệ chặt chẽ với nền kinh tế và các hoạt động của con người. Vùng ven biển thu hút các hoạt động đô thị, du lịch và các dự án phát triển kinh tế lớn. Vùng ven biển đã trở thành trung tâm phát triển công nghiệp và xã hội trong thế kỷ XX; 95% lượng cá đánh bắt của thế giới được khai thác từ các vùng ven biển. Khoảng 60% dân số thế giới sống tại các vùng ven biển trong khoảng 100 km chiều ngang. Tỷ lệ này có thể tăng lên 3/4 vào năm 2020⁹. Hai phần ba số thành phố trên thế giới có số dân trên 2,5 triệu người nằm gần các cửa sông, chịu tác động của thủy triều. Sức khỏe, tài sản, phúc lợi của cư dân ven biển phụ thuộc nhiều vào sự lành mạnh và sinh trưởng của hệ sinh thái vùng cửa sông, đất

ngập mặn, các rừng phòng hộ, các rạn san hô, các vùng nước ven bờ. Rõ ràng hoạt động của con người phụ thuộc vào môi trường biển trong lành và ngược lại.

Biển và đại dương còn là tuyến đường giao thông thuận lợi cho các hoạt động hàng hải và thương mại quốc tế. Tổng khối lượng vận chuyển đường biển hiện nay đạt 16 tỷ tấn/năm, chiếm tới gần 3/4 tổng khối lượng hàng hoá trao đổi của thế giới. Theo dự báo, với tốc độ tăng trưởng kinh tế mạnh ở khu vực Thái Bình Dương, hàng hoá vận chuyển đường biển qua khu vực này sẽ chiếm 35% tổng khối lượng vận chuyển đường biển của thế giới vào thập kỷ đầu tiên của thế kỷ XXI. Sự hình thành các đường giao thông biển quốc tế còn tác động mạnh mẽ tới cục diện địa lý-kinh tế-chính trị và xu hướng toàn cầu hoá của thế giới. Biển và đại dương đã tác động đến toàn bộ đời sống của con người, một cách trực tiếp hay gián tiếp.

Chức năng của môi trường biển

1. Bảo đảm điều kiện sống của con người.
2. Cung cấp tài nguyên.
3. Bảo đảm những tiện nghi cho sinh hoạt của con người (như du lịch, thể thao, nghỉ ngơi...)
4. Môi trường giao thông.
5. Hấp thụ, đồng hoá các chất thải có nguồn gốc từ đất liền.

1.3.2 Nhận thức của con người về vai trò của môi trường biển

Từ xa xưa cho đến tận đầu thế kỷ XX, con người tiếp nhận biển cả như một món quà tặng của thiên nhiên mà không cần phải thực hiện một nghĩa vụ nào. Những nguyên tắc đầu tiên, mang tính tập quán của luật biển, là các nguyên tắc về tự do biển cả. Con người cho rằng các nguồn tài nguyên biển, sinh vật và không sinh vật là vô hạn và biển cả mênh mông có thể hấp thụ và chuyển hoá mọi chất thải mà con người đưa đến. Vấn đề bảo vệ môi trường biển hoàn toàn không được đặt ra.

Nhận thức của con người đối với biển dần dần thay đổi cùng với sự phát triển của khoa học-kỹ thuật và luật biển. Con người cũng dần hiểu rằng tài nguyên biển không phải là vô hạn và biển cả không phải là bãi rác. Việc phát triển các khu dân cư ven biển, phát triển công nghiệp dầu khí và khai thác khoáng sản ngoài khơi, sử dụng các năng lượng hạt nhân, áp dụng các kỹ thuật khai thác hải sản mới, sự tăng đột biến của các phương tiện giao thông hàng hải, các hoạt động sử dụng biển, du lịch..., đưa lại hậu quả ô nhiễm môi trường biển. Viện hàn lâm khoa học Mỹ cho biết 40% nguyên nhân gây ô nhiễm dầu trên biển là do hoạt động đô thị và công nghiệp, 30% do nhiễm bẩn khí, chỉ có 15% từ các vụ tràn dầu (thủy triều đen). Đại dương và biển không còn có khả năng vô hại hoá các chất thải của con người.

Bảo vệ môi trường biển đang trở thành một nhiệm vụ bức thiết. Con người đã nhận thức được tầm quan trọng của các thảm họa môi trường.

Vụ ô nhiễm Minamata năm 1953

Tập đoàn Chisso có một nhà máy giấy nhựa tại Minamata. Chất thải của nhà máy này có chứa thủy ngân đã được đưa thẳng vào Vịnh, từ đó nhiễm vào cá. Người ăn phải cá bị nhiễm độc có chứa thủy ngân dẫn đến tê liệt hệ thần kinh trung ương. Theo thống kê đã có khoảng 13.000 nạn nhân, 70% số đó thuộc các gia đình ngư dân. Năm 1995, Chính phủ Nhật đã phải bỏ ra 1,5 tỷ yên để giúp tập đoàn Chisso bồi thường cho các nạn nhân. Sau gần 50 năm, Chính phủ Nhật và tập đoàn Chisso dường như đã tìm ra một giải pháp chính trị-kinh tế dung hoà cho các nạn nhân, nhưng tác hại của vụ ô nhiễm này vẫn chưa chấm dứt.

Trong cuốn *l'Homme et la Nature (Con người và Tự nhiên)* của Edouard Bounefous, xuất bản năm 1970 có đoạn: "...nhiều năm qua chúng ta đã lầm khi nghĩ rằng bất cứ lúc nào chúng ta ném chất thải xuống biển, do sự rộng lớn, nó cũng được tiêu hoá tất cả. Biển như một nơi làm sạch rẻ tiền lý tưởng và mới chỉ 50 năm gần đây chúng ta đã ném xuống biển số rác rưởi bằng 20 thế kỷ qua... Khối lượng chất ô nhiễm đổ vào biển tăng hàng ngày, điều này có nghĩa là nếu chúng ta không có biện pháp phòng ngừa thì ô nhiễm biển ngày hôm nay không thể sánh với ô nhiễm biển trong tương lai".

Con người không thể xoá bỏ khỏi ký ức của mình vụ ô nhiễm Minamata từ năm 1953 như một ví dụ kinh điển về

sự bất cẩn và việc xử lý không đúng mối quan hệ giữa môi trường và phát triển. Con người cũng thức tỉnh vì thảm hoạ “thủy triều đen” từ các vụ tràn dầu như Torrey Canon năm 1967, Amoco Cadiz năm 1978, Exxon Valdez năm 1989, Erika năm 1999, giàn khoan Petrobras năm 2001.



Hình 1. Tàu chở dầu Torrey Canon đang chìm.

Vụ Torrey Canon 1967

Ngày 18-3-1967, tàu chở dầu Torrey Canon bị tai nạn chìm tại eo biển Manche giữa Cornwall (Anh) và Bretagne (Pháp), đổ 120.000 tấn dầu ra biển, gây ô nhiễm nghiêm trọng. Các nỗ lực của chính quyền và nhân dân sở tại cùng 12 tấn chất phân huỷ rải từ máy bay xuống không đủ để ngăn chặn cơn “thủy triều đen”. Tổn hại trực tiếp của nước Pháp là 41 triệu phrăng, của nước Anh là 2,3 triệu bảng.

Nguồn: IMO.

Nguồn ô nhiễm môi trường biển mà con người nhận thức được sớm nhất là ô nhiễm từ tàu. Ngay sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất, nước Mỹ và sau đó là Hội quốc liên đã bắt đầu có những hoạt động tìm kiếm một thoả thuận quốc tế về đấu tranh chống ô nhiễm dầu. Năm 1921, Hội nghị về chống ô nhiễm biển đã được triệu tập tại Luân đôn (Anh) với sự tham gia của các nghiệp đoàn dầu lửa, các chủ tàu và các địa phương có cảng.

Năm 1926, Hội nghị hàng hải quốc tế họp tại Oasinhton đã đưa ra công ước quốc tế đầu tiên liên quan đến ô nhiễm biển do dầu. Công ước này đã không giành được sự phê chuẩn của quốc gia nào vì lúc đó những vụ ô nhiễm chỉ mang tính chất hãn hữu, cục bộ và không gây được sự chú ý lớn.

Ngày 6-3-1948, Công ước về thành lập tổ chức tư vấn hàng hải quốc tế (IMCO) đã được thông qua. Ngày 17-3-1959, Công ước có hiệu lực, tổ chức này đã đi vào hoạt động. Năm 1982, Tổ chức đổi tên thành Tổ chức hàng hải quốc tế (IMO). Ngay từ khi đi vào hoạt động, tôn chỉ của tổ chức đã là: An toàn hàng hải và Sự trong sạch của biển cả. Ô nhiễm từ tàu, đặc biệt là ô nhiễm do đổ, thải dầu và các vụ tràn dầu từ các hoạt động giao thông và khai thác biển đã trở thành một mối đe dọa tiềm tàng trong những năm 50 thế kỷ XX. Ngày 12-5-1954, Hội nghị quốc tế đầu tiên về ô nhiễm biển do dầu đã được họp tại Anh. Hội nghị đã thông qua Công ước quốc tế đầu tiên về ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu, gọi tắt là OILPOL 54/69. Công ước này có quy định một số vùng cấm thải dầu. Những tàu thuyền vi phạm các quy định của Công ước sẽ bị xử lý theo luật

của nước đăng ký tàu. Công ước này được sửa đổi bổ sung vào năm 1962, 1969 và 1971, chủ yếu đưa thêm các tiêu chuẩn về đóng tàu chở dầu.

Công ước Ginevơ về biển cả năm 1958, chỉ có hai điều khoản liên quan đến ô nhiễm môi trường biển. Điều 24 quy định các quốc gia phải có nghĩa vụ thông qua các quy định ngăn ngừa ô nhiễm biển do rò rỉ dầu từ tàu hoặc từ ống dẫn dầu hoặc do các hoạt động thăm dò và khai thác đáy biển và lòng đất dưới đáy biển, có tính đến các điều ước quốc tế hiện hành. Điều 25 của Công ước phát triển hai quy định liên quan đến ô nhiễm môi trường biển. Công ước yêu cầu các quốc gia áp dụng mọi biện pháp cần thiết để ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển do sự nhận chìm các chất thải phóng xạ. Công ước cũng yêu cầu các quốc gia phải cẩn trọng đối với các chất phóng xạ hoặc các chất độc hại và phải hợp tác với các tổ chức quốc tế có thẩm quyền áp dụng các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa ô nhiễm biển từ các hoạt động đó. Như vậy ngoài ô nhiễm biển do dầu, con người đã bắt đầu quan tâm đến ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải, đặc biệt là các chất phóng xạ hoặc các chất độc hại.

Vụ Torrey Canon đánh dấu một bước ngoặt trong nhận thức của con người về các thảm họa ô nhiễm, về các biện pháp phòng chống ô nhiễm dầu tràn từ tàu cũng như sự yếu kém của hệ thống bồi thường đang tồn tại, thúc đẩy con người nỗ lực hoàn thiện hệ thống pháp lý về phòng ngừa ô nhiễm biển. Cuộc họp bất thường của Hội đồng IMO tháng 3-1967 đã thông qua chương trình hành động về các khía cạnh kỹ thuật và luật pháp phòng chống

trần dầu. Một Ủy ban pháp lý đã được thành lập và trở thành một trong những cơ quan thường trực của Hội đồng¹⁰. Với những cố gắng không mệt mỏi của IMO, một loạt các công ước quốc tế đã được thông qua như Bộ luật về vận tải trên biển các chất nguy hiểm năm 1965, Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với các thiệt hại do ô nhiễm dầu (công ước CLC) 1969, Công ước về sự can thiệp tại biển cả trong các trường hợp xảy ra ô nhiễm dầu (Công ước về can thiệp) năm 1969, Bộ luật về chuyên chở hoá chất năm 1971, Quỹ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu (Công ước Fund) 1971, Công ước Luân đôn về nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972, Công ước về phòng ngừa ô nhiễm từ tàu MARPOL 73/78, Công ước về an toàn tính mạng trên biển SOLAS 1978,... IMO cũng thông qua một loạt các công ước quốc tế có liên quan đến ô nhiễm biển như Công ước về thông tin vệ tinh trên biển INMARSAT 1976, Công ước quốc tế về tìm kiếm cứu nạn 1979, Công ước về cứu hộ năm 1989...

Trong những năm 60 thế kỷ XX, trước hiểm hoạ hạt nhân, một loạt công ước liên quan đến hạt nhân, phóng xạ đã được thông qua như Công ước về trách nhiệm đối với bên thứ ba trong lĩnh vực năng lượng hạt nhân 1960 (Công ước Paris), Công ước về trách nhiệm của nhà điều hành các tàu chạy bằng năng lượng hạt nhân 1962 (Công ước Brucxen), Công ước về trách nhiệm dân sự đối với các tổn hại hạt nhân 1963 (Công ước Viên), Công ước liên quan đến trách nhiệm dân sự trong lĩnh vực chuyên chở các chất phóng xạ bằng đường biển 1971, Hiệp ước Mátxcơva về cấm thử vũ khí hạt nhân trong khí quyển,

trong vũ trụ và dưới biển 1963, Hiệp ước cấm lắp đặt các vũ khí hạt nhân và các vũ khí giết người hàng loạt khác tại đáy biển và lòng đất dưới đáy biển 1971...

Hội nghị Môi trường-Con người tại Xtốckhôm năm 1972 đã thông qua Tuyên bố gồm 26 nguyên tắc về bảo vệ và nâng cao chất lượng môi trường thế giới. Tất cả các nguyên tắc đều đề cập tới các khía cạnh suy thoái môi trường, nhưng nguyên tắc 7 đề cập trực tiếp tới ô nhiễm môi trường biển:

"Các quốc gia cần tiến hành mọi bước đi có thể nhằm ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển bởi các chất liệu có khả năng tạo ra các mối nguy hại cho sức khoẻ con người, làm tổn hại tài nguyên sinh vật và đời sống biển, huỷ hoại những tiện nghi sống hoặc làm cản trở những việc sử dụng biển khác một cách hợp pháp". Nguyên tắc 21 cũng quy định nghĩa vụ của các quốc gia không gây ô nhiễm môi trường biển cho các quốc gia khác cũng như cho biển cả:

"Các quốc gia, phù hợp với Hiến chương Liên hợp quốc và các nguyên tắc của luật quốc tế, có các quyền chủ quyền khai thác các nguồn tài nguyên sinh vật của mình tuân thủ các chính sách môi trường của họ, và trách nhiệm đảm bảo rằng các hoạt động tại các vùng trong quyền tài phán hoặc kiểm soát của họ không được gây tổn hại tới môi trường của các quốc gia khác hoặc của các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia". Nguyên tắc 22 cũng đề cập đến các khó khăn liên quan đến trách nhiệm và bồi thường ô nhiễm biển: "Các quốc gia hợp tác phát triển hơn nữa luật quốc tế về trách nhiệm và bồi thường cho các nạn nhân bị ô nhiễm và các thiệt hại môi trường khác do các

hoạt động tại các vùng bên trong quyền tài phán hoặc kiểm soát của quốc gia đó gây ra cho các khu vực nằm bên ngoài quyền tài phán của những nước đó"¹¹.

Sự mở rộng quyền tài phán của các quốc gia ven biển ra hướng biển cũng làm thay đổi nhận thức của con người về biển. Quốc gia ven biển mở rộng quyền lực và trách nhiệm của mình đối với môi trường biển không chỉ trong các vùng biển thuộc chủ quyền quốc gia - nội thủy và lãnh hải - mà ra tới các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia - đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, cũng như tới biển cả và đáy biển. Với Tuyên bố của Avid Pardo, Đại sứ Malta tại Liên hợp quốc, ngày 1-11-1967, con người đã đi từ nguyên tắc tự do biển cả tới nhận thức biển cả là một thực thể sinh thái chung, là di sản chung của nhân loại. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển không còn chỉ thuộc các quốc gia mà tàu mang cờ, các quốc gia ven biển, quốc gia cảng mà nay đã trở thành nghĩa vụ chung của tất cả các quốc gia.

Hội nghị Xtóckhôm 1972 cũng đưa ra những đề nghị nhanh chóng xây dựng các công ước quốc tế điều chỉnh việc nhận chìm chất thải và ô nhiễm từ tàu.

Công ước 1982 của Liên hợp quốc về luật biển đã thể hiện sự tiến bộ của nhân loại trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển. Công ước đã dành cả Phần XII gồm 46/320 điều khoản quy định về Bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Có thể nhận xét rằng đây là một văn kiện quốc tế đầy đủ nhất cho đến nay quy định về nghĩa vụ và quyền của các quốc gia trong việc thống nhất các nỗ lực của nhân loại nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển.

Công ước đã:

- Thông qua định nghĩa về ô nhiễm môi trường biển.
- Phân loại chính thức các nguồn ô nhiễm biển.
- Đưa ra một khung pháp lý chung về bảo vệ môi trường biển.
- Đưa ra một cơ chế kết hợp giữa việc sử dụng biển và các quyền lợi biển.
- Đưa ra một quan niệm về hệ thống phát triển bền vững.
- Chỉ ra công cụ và hình thức thúc đẩy phát triển và chuyển giao khoa học và công nghệ biển.
- Đưa ra một hình mẫu cho quá trình phát triển của luật quốc tế về môi trường¹².

Năm 1989, tàu dầu Exxon Valdez bị mắc cạn tại bờ biển Alaska. Tai nạn chỉ được xếp vào hàng thứ 34 trong số các vụ tràn dầu trên thế giới và lượng dầu tràn ra không phải là lớn, nhưng nó đã dẫn tới sự cảnh tỉnh của giới chính trị, thông tin tuyên truyền và dân chúng về hậu quả thực sự của các vụ ô nhiễm môi trường biển, về khả năng làm sạch môi trường và bồi thường ô nhiễm vượt quá khả năng của một con tàu, một công ty, thậm chí một quốc gia. Năm 1990, IMO thông qua Công ước về đề phòng, đáp ứng và hợp tác chống ô nhiễm dầu (Công ước OPRC), tạo ra một hệ thống toàn cầu đối phó với các vụ tràn dầu lớn.

Nếu IMO tập trung các nỗ lực của mình vào phòng ngừa, hạn chế và chế ngự các ô nhiễm từ tàu thì Chương trình môi trường của Liên hợp quốc (UNEP) lại có những cố gắng lớn trong việc hướng con người vào hạn chế các nguồn ô nhiễm khác. Tổ chức này đã đưa ra Hướng dẫn

Montréal năm 1985 về bảo vệ môi trường biển từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền; Hướng dẫn và tiêu chuẩn của UNEP năm 1989 về dỡ bỏ các công trình và thiết bị biển trên thềm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế; Công ước Basel 1989 về kiểm soát vận chuyển các chất thải nguy hại xuyên biên giới và việc tiêu huỷ chúng. Công ước này là thành quả cố gắng đầu tiên của nhân loại trong việc điều chỉnh việc vận chuyển xuyên biên giới các chất độc hại.

Vụ tràn dầu Amoco Cadiz tại Brittany năm 1978

Trong vụ này 230.000 tấn dầu thô đã đổ ra biển, tác động tới tài sản, nghề cá, du lịch, nuôi trồng thuỷ sản, sinh vật biển, giá trị mỹ cảm của biển trong vòng 15 năm. Mười bốn năm sau khi xảy ra tai nạn, Toà phúc thẩm Chicago đã đánh giá hậu quả kinh tế do tràn dầu và phí tổn đấu tranh chống ô nhiễm lên tới 180 triệu USD. Mười tám năm sau khi xảy ra tai nạn, Toà đã quyết định cho bên khiếu kiện được hưởng 20 triệu USD, có tính đến lãi suất. Kể cả chi phí hầu toà, công ty Amoco phải chịu tổng chi phí cho vụ tràn dầu này lên tới 300 triệu USD. Sau khi đã trừ các phí tổn cho chuyên gia và luật sư, những người kiện được nhận 150 triệu USD.

Nguồn: IMO News

Vụ tràn dầu Exxon Valdez tại Alaska năm 1989

Ngày 24-3-1989, tàu Exxon Valdez, sau khi vượt qua eo biển Valdez, đã đâm phải một tảng băng, dẫn đến bị chìm. Trong vụ này 40.000 tấn dầu thô đã tràn ra ngoài, kéo dài 460

hải lý từ làng Chignik tới bán đảo Alaska. Dầu đã ảnh hưởng tới 1.300 hải lý đường bờ biển, ảnh hưởng đến tài sản, nghề cá, du lịch, nuôi trồng thủy sản, sinh vật biển, giá trị mỹ cảm của biển và môi trường biển cho đến tận ngày nay. 250.000 chim biển, 2.800 rái cá biển, 300 hải cẩu, 250 đại bàng trắng, 22 cá voi và hàng tỷ cá hồi và các loại cá khác đã thiệt mạng. Để làm sạch dầu, nhà chức trách đã phải huy động 10.000 công nhân, 1.000 tàu thuyền và khoảng 100 máy bay trực thăng với chi phí lên tới 2,1 tỷ USD. Công ty Exxon đã chi 1,3 tỷ USD (1/3 số này do bên bảo hiểm trả) để trang trải cho chi phí làm sạch, bồi thường thiệt hại, quản lý và bảo tồn môi trường. Chi phí cho môi trường vượt quá cả mức khôi phục lại các địa điểm bị tác hại, trong đó có cả việc mua cả một khu rừng để đảm bảo bảo tồn môi trường tự nhiên quan trọng cho cộng đồng sinh vật biển. Ngoài ra, Toà còn buộc Exxon phải trả 5 tỷ USD cho ngư dân và các cộng đồng bị tác hại. Chi phí cho chuyên gia và luật sư được đánh giá là vượt quá cả tổng chi phí trong vụ tràn dầu Amoco Cadiz.

Nguồn: Báo cáo 10 năm sau vụ tràn dầu Exxon Valdez, IMO.

Vụ Erika tại Bretagne, Pháp năm 1999

Ngày 2-12-1999, tàu chở dầu Erika trọng tải 37.283 tấn bị đắm, làm tràn 20.000 tấn dầu ra biển, gây ô nhiễm trên một chiều dài 400 km bờ biển Pháp tại eo biển Măngsr. 50 thành phố du lịch của khu vực Bretagne đã vắng như chùa bà đanh, bởi 800.000 khách du lịch có ý định kéo về đây trong lễ hội đón chào thiên niên kỷ đã huỷ hợp đồng đặt chỗ. Theo đánh giá của Công ty luật Mazars & Guerard, tổng thiệt hại do vụ tràn dầu Erika gây ra cho vùng biển Bretagne của Pháp từ 5,46 đến 6,34 tỷ phrăng, nghĩa là trung bình 6 tỷ phrăng (915 triệu đồng)

Euro), trong đó 3 tỷ phrăng là thiệt hại cho ngành du lịch của Pháp trong năm 2000-2002. Quỹ Quốc tế bồi thường ô nhiễm do dầu dự tính bồi thường 1,2 tỷ phrăng, còn tổ hợp Total-Fina-Elf đã chi 1 tỷ phrăng để thu dọn, làm sạch. Bảo hiểm P&I cũng bỏ ra khoảng 12 triệu USD bồi thường trách nhiệm của chủ tàu.

Nguồn: Dominique Luneau, "Erika": un naufrage à 6 milliards de francs - LE MONDE 23-01-2001.

Nếu Hội nghị Xtốckhôm 1972 chỉ có 3 điểm nguyên tắc liên quan trực tiếp đến môi trường biển thì năm 1992, tại Hội nghị quốc tế về Môi trường và Phát triển ở Rio de Janeiro, nhận thức của con người về bảo vệ môi trường biển lại được nâng lên một bước với Chương trình hành động 21, Chương 17. Chương trình kêu gọi việc thông qua “những cách tiếp cận mới đối với quản lý biển, ven biển và phát triển ở các mức độ quốc gia, tiểu khu vực, khu vực và toàn cầu, các quan điểm tiếp cận tổng hợp về nội dung và mang tính phòng ngừa trước về phạm vi”¹³. Chương trình thừa nhận Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển đã thiết lập một khung pháp lý cơ bản về quyền và trách nhiệm của các quốc gia trong việc bảo vệ môi trường biển và phòng chống ô nhiễm môi trường biển. Chương trình yêu cầu các nước cần phải xem xét đến việc:

- Làm giảm hoặc loại trừ việc thải các hoá chất tổng hợp có nguy cơ tích tụ trong sinh vật biển tới mức nguy hiểm.
- Kiểm tra và làm giảm việc thải chất thải độc hại và

thiết lập các hệ thống thải các chất thải có nguồn gốc đất liền thay cho việc đổ ra biển.

- Thi hành nghiêm ngặt hơn các quy chế quốc tế nhằm giảm nguy cơ gây ra sự cố và ô nhiễm từ các tàu hàng.

- Kiểm soát việc thải các chất nitơ và photpho có nguy cơ phá vỡ môi trường biển bằng cách tạo điều kiện cho các loài thực vật phát triển nhanh.

- Phát triển các cách sử dụng đất sao cho làm giảm được việc rửa trôi đất và chất thải vào các sông, và sau đó là đổ ra biển.

- Sử dụng các loại thuốc trừ sâu và phân bón ít có hại về môi trường và cấm sử dụng những loại có hại cho môi trường, sử dụng các phương pháp thay thế để kiểm soát sâu bệnh.

- Chấm dứt việc thải bỏ vào biển và thiêu huỷ các chất thải độc hại ở biển. Tại các bến cảng và nơi đánh cá, dầu mỡ, chất thải hoá học và rác cần phải được thu gom. Vấn đề ô nhiễm từ các con tàu phải được kiểm soát bằng những quy chế có sức mạnh hơn.

Chương trình hành động 21 đã chỉ ra điểm yếu cơ bản trong các nỗ lực đấu tranh của cộng đồng quốc tế với ô nhiễm môi trường biển là còn ít quan tâm đến ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền. Để đáp ứng lại khuyến nghị của Hội nghị Rio de Janeiro, một Hội nghị để thông qua Chương trình toàn cầu bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền đã được tổ chức tại Oasinhton từ 23-10 đến 3-11-1995. Chương trình đã được nhất trí thông qua và có những kiến nghị quan trọng trong thống nhất hành động ở cả các cấp độ quốc

tế, khu vực và quốc gia. Tuyên bố Oasinhton kêu gọi: “Các quốc gia đặt mục tiêu chung là hành động bền vững và có hiệu quả chống lại tất cả các ảnh hưởng có nguồn gốc từ đất liền lên môi trường biển, đặc biệt là các chất phát sinh từ rác thải, các chất hữu cơ bền vững gây ô nhiễm, các chất phóng xạ, kim loại nặng, dầu khí, các chất dinh dưỡng, các trầm tích, rác và các sinh vật trôi nổi”¹⁴. Năm 1996, Công ước quốc tế về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại gắn liền với việc vận chuyển các chất nguy hiểm và độc hại bằng đường biển và Nghị định thư sửa đổi Công ước về giới hạn trách nhiệm khiếu tố hàng hải đã được thông qua.

Khi nhận thức của con người về tầm quan trọng của biển cả và các tác hại của các hoạt động của con người lên môi trường biển được tăng lên, đó chính là thời điểm con người ý thức được rằng môi trường biển cần phải được kiểm soát và một trong những biện pháp kiểm soát hữu hiệu là đặt ra những yêu cầu của pháp luật. Trong khi biển cả vừa là nguồn tài nguyên, nguồn cung cấp thức ăn, vừa là nơi nghỉ ngơi, giải trí và môi trường vận chuyển, thì nhu cầu đặt ra hoặc sửa đổi luật pháp trở nên nhạy cảm và phải giải quyết các xung đột về nhu cầu sử dụng biển giữa các lĩnh vực khác nhau đó. Vấn đề ở đây không phải chỉ đơn thuần tập trung vào quy định sử dụng biển ra sao mà chính là việc chỉ ra con người đã sử dụng biển không đúng như thế nào và điều chỉnh những hành động đã gây ra những tổn hại cho môi trường biển. Luật ô nhiễm môi trường biển nhằm làm hạn chế các hoạt động trên biển gây ô nhiễm hơn là khuyến khích tự do biển cả¹⁵ đang dần

hình thành, tạo nên một cơ chế kiểm soát cần thiết đảm bảo cho một sự phát triển bền vững.

1.4 Định nghĩa ô nhiễm môi trường biển

Năm 1981, Nhóm chuyên gia về các khía cạnh khoa học của ô nhiễm biển (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution - GESAMP) đưa ra định nghĩa đầu tiên về ô nhiễm môi trường biển (Marine Pollution) là *"việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển (bao gồm cả các cửa sông), gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và làm giảm sút các giá trị mỹ cảm của biển"*¹⁶.

Theo định nghĩa này:

- Ô nhiễm môi trường biển là sự đưa vào môi trường biển các chất liệu và năng lượng, có những tác hại xấu.

- Ô nhiễm môi trường biển liên quan chặt chẽ đến các nguồn gây ô nhiễm do chính con người tạo ra và trong một số trường hợp, là kết quả của việc đưa ngày càng nhiều các chất liệu vào các hệ chuyển hóa tự nhiên đang tồn tại.

- Các chất gây ô nhiễm phát tán trong môi trường biển bằng nhiều chu trình khác nhau, qua đó chúng tác động tới các sinh vật sống kể cả con người, được coi như người sử dụng chính hệ thống đại dương.

- Ý nghĩa của ô nhiễm phụ thuộc vào các tác động của

chúng đối với nhiều mục tiêu khác nhau và có liên quan đến cả các giá trị xã hội.

- Ảnh hưởng và nguy cơ ô nhiễm là câu hỏi cần phải được trả lời trước khi đưa ra một xét xử nên hay không nên chấp nhận ô nhiễm đó¹⁷.

Định nghĩa này đặt ra nhiệm vụ cần phải đánh giá ô nhiễm biển. Các thông tin về ô nhiễm cần phải được xác định rõ, làm cơ sở cho một quốc gia, nhiều quốc gia, khu vực và cộng đồng thế giới xây dựng một chính sách phòng ngừa ô nhiễm biển thích hợp của mình. Các thông tin này có thể cho biết về:

- Các nguồn chất liệu và năng lượng, số lượng hiện tại và dự báo và việc phân bố chúng trong môi trường.

- Các quá trình dẫn tới sự phân tán các nguồn chất liệu trong môi trường biển, các nguồn đặc thù này sẽ đi đến đâu và sẽ tác động đến những mục tiêu nào.

- Ảnh hưởng của ô nhiễm tới các mục tiêu khác nhau và ý nghĩa của các tác động này.

Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982, điều 1, khoản 4 đã đưa ra một định nghĩa có phần mở rộng hơn: "*Ô nhiễm môi trường biển là việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển, bao gồm cả các cửa sông, khi việc đó gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, và đến hệ động vật và hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản và các việc sử dụng biển một cách hợp pháp khác, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và làm giảm*

sút các giá trị mỹ cảm của biển”.

Định nghĩa trong Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển có hai điểm khác biệt so với định nghĩa của Nhóm GESAMP. Trong khi định nghĩa của GESAMP chỉ mới nói đến các tác hại đã và đang xảy ra cho hệ sinh thái biển thì cụm từ *khi việc đó gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại...* trong Công ước 1982 bao trùm cả các tác hại đã biết hoặc còn tiềm ẩn trong tương lai của việc đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển. Ngoài ra, các hoạt động trên biển bị tổn hại được nhấn mạnh là các hoạt động sử dụng biển hợp pháp. Một cách logic, ô nhiễm môi trường biển là các hoạt động vi phạm pháp luật, gây tổn hại cho môi trường biển và các hoạt động sử dụng biển hợp pháp. Ô nhiễm môi trường biển gắn liền với các hoạt động của con người chứ không phải với các hoạt động biến đổi của tự nhiên¹⁸. Hoạt động của con người có thể trực tiếp làm ô nhiễm môi trường biển hoặc cũng có thể gián tiếp gây ra các hiện tượng tự nhiên làm ô nhiễm môi trường biển như việc phá rừng phòng hộ ven biển, rừng ngập mặn và việc sử dụng mìn khai thác cá, các rạn san hô có thể gây ra các tác nhân làm tăng mạnh hiện tượng xói lở bờ biển, do đó làm tăng thêm các chất liệu làm ô nhiễm môi trường biển. Định nghĩa trên về ô nhiễm môi trường biển cũng hoàn toàn khác với định nghĩa về nhiễm bẩn. Nhiễm bẩn biển ám chỉ sự hiện diện hay tích tụ các chất bẩn hoặc các chất hoá học độc hại trong môi trường biển. Khái niệm này cho biết kết quả kiểm nghiệm chất lượng nước mà không chỉ rõ tác nhân, chủ thể của các hoạt động làm nhiễm bẩn biển là con người.

Trong cuốn sách này, chúng tôi chỉ xem xét vấn đề ô nhiễm môi trường biển do hoạt động của con người mà không tập trung vào việc phân tích các ô nhiễm môi trường biển do tác động của tự nhiên như các vụ động đất, sóng thần, vòi rồng trên biển, các chất bản tự nhiên theo các dòng sông thải ra biển hoặc các ô nhiễm tự sinh.

1.5 Các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển

Theo Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982, ô nhiễm môi trường biển bao gồm 6 nguồn chính sau:

- Ô nhiễm bắt nguồn từ đất liền kể cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và các thiết bị thải đổ công nghiệp.

- Ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán của quốc gia ven biển, hay xuất phát từ các đảo nhân tạo, các công trình thiết bị thuộc quyền tài phán của họ.

- Ô nhiễm do các hoạt động trong Vùng (tức Vùng đáy biển di sản chung của loài người) lan truyền tới.

- Ô nhiễm do sự nhận chìm và trút bỏ chất thải.

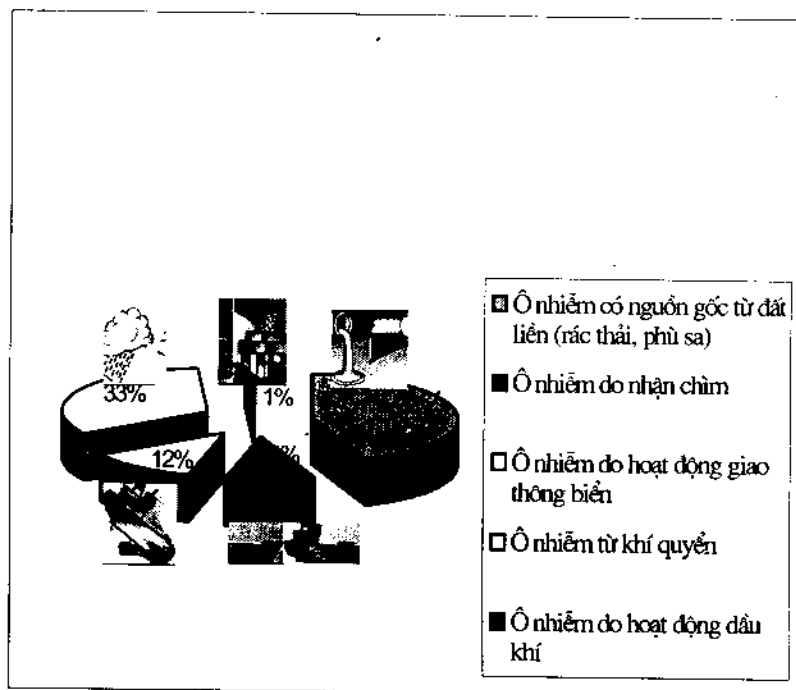
- Ô nhiễm do hoạt động của các loại tàu thuyền và tai nạn tàu thuyền trên biển.

- Ô nhiễm có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển.

Theo bản báo cáo đánh giá về hiện trạng môi trường biển của nhóm GESAMP năm 1990, tỷ lệ các hoạt động của con người gây ô nhiễm cho môi trường biển như sau:

- Các hoạt động dầu khí ngoài khơi 1%

- Giao thông biển 12%
- Nhận chìm 10%
- Phù sa và ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền 44%
- Ô nhiễm từ khí quyển 33%¹⁹



Hình 2. Tỷ lệ phần trăm các nguồn gây ô nhiễm

Cách phân loại này khác với cách phân loại cổ điển căn cứ vào các tiêu chuẩn lý hoá của chất gây ô nhiễm (xem Bảng 1). Xác định nguồn gây ô nhiễm gắn liền với các lĩnh vực, khu vực hoạt động của con người trong một tổng thể, thể hiện sự cần thiết quản lý tổng hợp đấu tranh chống ô nhiễm và bảo vệ môi trường biển.

Bảng 1: Các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển (phân loại theo tiêu chuẩn lý hoá của các chất gây ô nhiễm)

Số thứ tự	Nguồn hoặc các hoạt động gây ô nhiễm biển	Các tác động liên quan
1	Khí CO ₂	Thay đổi khí hậu làm thay đổi nhiệt độ, thay đổi mực nước biển
2	Các kim loại nặng	Tác động độc hại tiềm tàng
3	Ví sinh vật	Tác hại tới sức khoẻ cộng đồng
4	Đồ chất thải phóng xạ	Tác hại tới sức khoẻ cộng đồng
5	Các hoá chất mới	Độc hại cho con người và sinh vật
6	Sản xuất năng lượng	Thay đổi hoặc làm xáo trộn môi trường sống
7	Khai khoáng	Làm tăng độ đục, xáo trộn đáy biển

Nguồn: Đỗ Đức Dương và nhiều người khác: Môi trường biển và quản lý vùng ven bờ biển của Việt Nam, Trung tâm thông tin tư liệu khoa học và công nghệ quốc gia (INFOTERRA), 1998.

Trên cơ sở so sánh, đối chiếu, các báo cáo của GESAMP (1981 và 1990) đều kết luận biển cả và đại dương vẫn còn sạch. Nhóm GESAMP đã đi đến kết luận cụ thể sau:

- Mặc dù có phát hiện được chì, các thành phần hữu cơ tổng hợp và các chất nuclides (hạt nhân) nhân tạo ở nhiều nơi, nhưng mức độ thấp của chúng không có ảnh hưởng gì về mặt sinh học.

- Có phát hiện thấy dấu rò rỉ, thất thoát dọc theo các tuyến đường hàng hải, nhưng vào thời điểm hiện nay chúng chỉ có những hậu quả sinh học rất nhỏ đối với cộng đồng các sinh vật sống trong nước biển.

Tuy nhiên, khác với đại dương, vùng ven biển bị ảnh hưởng nặng nề bởi các hoạt động của con người và nếu

chúng ta không tiến hành những biện pháp phòng ngừa hôm nay, thì ngày mai là quá muộn để ngăn ngừa các tổn hại to lớn cho môi trường biển.

1.5.1 Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền

Phần lớn các hoạt động của con người được thực hiện trên đất liền nhưng biến cả môi là bãi rác khổng lồ mà con người đã quen trút bỏ. Các hoạt động phá huỷ rừng, đặc biệt là rừng đầu nguồn làm tăng lượng phù sa đổ ra biển và tăng xói mòn bờ biển. Chất thải công nghiệp, hoá chất và chất thải nông nghiệp, nước và rác thải đô thị, các chất thải rắn, hoạt động du lịch, đô thị hoá, nuôi trồng thủy sản, phát triển và khai thác các cảng, quai đê lấn biển, thăm dò và khai thác khoáng sản... đều là những nguồn ô nhiễm tiềm tàng. Thế nhưng, ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền ít được các công ước quốc tế đề cập tới. Các nước và khu vực cũng không có nhiều văn bản quy định điều chỉnh nguồn ô nhiễm này. Năm 1972, vấn đề được đưa vào chương trình hành động của Hội nghị về Môi trường - Con người ở Xtốckhôm. Các chương trình biển khu vực Địa Trung Hải (1974), Baltic (1974), Đông Nam Thái Bình Dương, Biển Bắc, Đông Bắc Đại Tây Dương (1992) là những nỗ lực ban đầu để cứu các biển kín và nửa kín mỏng manh này khỏi ảnh hưởng nặng nề của các khu vực dân cư và công nghiệp xung quanh²⁰. Song, từ khi Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển xác định ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền là nguồn ô nhiễm biển lớn nhất, thì nhận thức của nhân loại đã thay đổi đáng kể và đã có ngày càng nhiều các văn kiện chính thức của quốc tế cũng

như của quốc gia xem xét khả năng hợp tác để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự hình thức ô nhiễm này.

Trước hết cần phải thống nhất định nghĩa thế nào là đất liền. Điều 3 (c.iii) Công ước Paris năm 1974 về ngăn ngừa ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền định nghĩa đất liền bao gồm cả "các cấu trúc nhân tạo được đặt dưới quyền tài phán của quốc gia thành viên trong các ranh giới của khu vực mà Công ước này áp dụng".

Điều 1(e) của Công ước Paris năm 1992 về bảo vệ môi trường biển ở Đông Bắc Đại Tây Dương lại loại bỏ khỏi định nghĩa về đất liền những gì "liên quan đến các cấu trúc nhân tạo được đặt trong vùng biển nằm dưới quyền tài phán của quốc gia thành viên... nhằm mục đích tiến hành các hoạt động dầu khí".

Tài liệu Hướng dẫn Montréal về bảo vệ môi trường biển chống lại các ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền do UNEP thông qua năm 1985 lại kể đến "các nguồn ô nhiễm biển từ các hoạt động tiến hành ở ngoài khơi trên các thiết bị cố định hoặc di động nằm trong ranh giới quyền tài phán quốc gia, trong chừng mực mà các nguồn này được điều chỉnh bởi các thoả thuận quốc tế thích hợp".

Theo Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, điều 207, ô nhiễm môi trường biển có nguồn gốc từ đất liền bao gồm cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và thiết bị thải đổ. Công ước có một điều khoản riêng quy định về ô nhiễm môi trường biển do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán quốc gia gây ra, hay xuất phát từ các đảo nhân tạo, các công trình thiết bị thuộc quyền tài phán quốc gia (Điều 208).

Như vậy, mặc dù còn có một số vấn kiện gộp các giàn khoan, các công trình thiết bị nhân tạo trên biển vào phạm trù đất liền để xác định nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền, song theo tinh thần chung của luật quốc tế về môi trường, ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền liên quan đến các hoạt động trên cơ sở đất liền, không tính đến các hoạt động xuất phát từ các cơ sở nhân tạo trên biển. Do định nghĩa về đất liền khác nhau nên cách tính nguồn ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền khác nhau, từ 50-70% ô nhiễm biển. Báo cáo của GESAMP 1990 đánh giá 44% ô nhiễm biển là bắt nguồn từ ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền còn Chương trình hành động 21 của Hội nghị Rio de Janeiro về Môi trường và Phát triển nhận xét:

“Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền chiếm 70% ô nhiễm biển, trong khi các hoạt động giao thông vận tải biển và nhận chìm ở biển đóng góp 10% từng loại. Các chất nhiễm bẩn đe dọa mạnh tới môi trường biển theo thứ tự khác nhau về tầm quan trọng và phụ thuộc vào các hoàn cảnh quốc gia và khu vực khác biệt nhau là: nước thải, các chất nuôi dưỡng, các thành phần hữu cơ tổng hợp, trầm tích, rác thải và các túi nilon, kim loại, phóng xạ, dầu lửa và các hợp chất dầu khí tổng hợp thơm (PAH). Rất nhiều các chất gây ô nhiễm xuất phát từ đất liền đều có quan hệ đặc thù tới môi trường biển vì chúng thể hiện cùng một thời gian tính độc hại, tính bền vững, và khả năng tích lũy các chất độc hại trong dây chuyền thực phẩm. Đến nay vẫn chưa có một hệ thống toàn cầu nào nghiên cứu đến vấn đề ô nhiễm biển từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền”²¹.

Dù các con số chưa được thống nhất, không ai phủ nhận ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền đóng góp phần lớn nhất các tác nhân gây ô nhiễm cho môi trường biển. Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền có thể gây tác động xấu tới 2/3 tài nguyên sinh vật biển, mà phần lớn tiếp thu chất dinh dưỡng trực tiếp hoặc gián tiếp từ các nguồn nước ở cửa sông đổ ra biển²². Qua tài nguyên sinh vật, các ô nhiễm này tác động tới con người. Chúng cũng có thể làm mất các tiện ích của biển, ảnh hưởng ngay tới phát triển du lịch hoặc làm biến các bãi cát ngăn không cho các đàn rùa biển, ba ba... đẻ trứng, gây suy giảm năng suất và tính đa dạng sinh học của môi trường biển. Các dòng nước, dòng chảy và các quá trình trong khí quyển có thể đưa các chất nhiễm bẩn đe dọa sức khỏe con người và các tài nguyên đi những khoảng cách xa. Tuy nhiên, hậu quả tích tụ của các chất nhiễm bẩn là quan trọng nhất. Chúng sẽ dần làm thay đổi chất lượng nước biển, tính chất vật lý của môi trường biển ven bờ dẫn tới suy thoái môi trường sống quan trọng của các hệ sinh thái. Ví dụ các chất hữu cơ bền vững gây ô nhiễm (POPs) rất khó bị tan trong nước. Một khi bị đổ thải vào nước, việc làm sạch chúng sẽ rất khó khăn. Chúng lại có khả năng di chuyển xa nên càng làm khó khăn cho việc xác định nguồn ô nhiễm. Các chất này lại có chứa độc tố, ảnh hưởng đến sự trong lành của môi trường và sức khỏe con người.

Theo số liệu thống kê của GESAMP, các chất thải phát sinh từ đất liền được đưa vào biển 10% qua đường nhận chìm và 90% qua các con đường khác. Chất thải chủ yếu là các chất nạo vét (khoảng 86%), nước thải, có lẫn cả

các chất thải phóng xạ và công nghiệp (7%), chất thải dầu khí, chất thải công nghiệp mà chủ yếu là các hoá chất độc (6%), kim loại nặng, phóng xạ và các xác tàu thuyền²³. Tuy nhiên, đáng ngại nhất là các chất thải không thể phân huỷ được như các túi nilon, chai đựng nước hoặc lưới đánh cá được thải bỏ một cách vô tội vạ trên các bãi tắm và các vùng ven biển. Tại Ôxtrâylia, có tới 46.000 mảnh nilon trôi nổi trong 1 km² của vùng biển xung quanh²⁴.

Báo cáo năm 1990 của GESAMP cho biết hai nguồn ô nhiễm lớn nhất đổ vào các vùng nước ven biển là nước thải sinh hoạt và các chất thải nông nghiệp từ các cánh đồng được bón phân. Phân bón hoá học trôi xuống các dòng sông suốt nội địa, theo chúng ra biển, sẽ tác động xấu tới môi trường biển, đặc biệt là các khu vực cửa sông²⁵. Ngoài ra việc nhận chìm các chất thải phóng xạ tại các vùng biển cũng là một trong những nguồn ô nhiễm biển tiềm tàng cần phải được kiểm soát.

Trong thành phần ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền cũng có dầu. Báo cáo năm 1993 của GESAMP chỉ rõ: “Ngày càng có nhiều bằng chứng cho thấy lượng dầu có nguồn gốc từ đất liền chưa được đánh giá đúng mức; các vùng ven biển kín và nửa kín nhận được lượng dầu ô nhiễm cao hơn lượng đánh giá chung cho toàn cầu”. Báo cáo đánh giá 50% ô nhiễm dầu là từ các nguồn ô nhiễm từ đất liền, 24% từ vận tải biển, 13% từ khí quyển, 11% từ các nguồn tự nhiên và chỉ có 2% từ khai thác dầu ngoài khơi²⁶.

Hoạt động của các nhà máy điện hạt nhân cũng có thể bổ sung ô nhiễm cho môi trường biển hoặc thông qua bầu

khí quyển hoặc từ các hoạt động có nguồn gốc từ đất liền. Các nhà máy điện hạt nhân thường được đặt gần bờ biển để sử dụng nước biển làm mát các thiết bị. Nước nóng hấp thụ nhiệt từ các thiết bị đó sẽ được đổ thải vào các sông, cửa sông và nếu không có sự phòng ngừa tốt sẽ gây tác hại đến các hệ sinh thái biển. Mặc dù xác suất ít nhưng các sự cố ngẫu nhiên của các nhà máy điện hạt nhân cũng có thể đưa ra ngoài một lượng chất phóng xạ lớn, gây ô nhiễm cả đất liền và biển.

Việc xác định nguồn ô nhiễm trên đất liền cũng không phải là chuyện đơn giản. Nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền rất đa dạng, xuất phát từ rất nhiều hoạt động khác nhau. Trong khi có thể lên danh sách các nhà máy ven biển là nguồn gây ô nhiễm cần kiểm soát chặt thì dầu, phân hoá học, chất thải hữu cơ có thể theo các nguồn nước đi vào biển hay được đổ thải ở bất kỳ nơi nào dọc bờ biển. Nguồn gây ô nhiễm, vì vậy có thể chia thành hai loại: nguồn xác định và nguồn không xác định. Nguồn xác định là nguồn mà vị trí đổ thải vào môi trường biển được xác định chính xác và có thể phân loại các chất ô nhiễm theo kim loại, chất hữu cơ, các chất nguy hại, v.v.. Các nhà máy xử lý chất thải thành thị chiếm tới 25% tổng các nguồn xác định đổ vào các vùng nước ven bờ. Các nguồn không xác định là các nguồn phân tán, xâm nhập vào môi trường biển bằng các con đường gián tiếp như thông qua khí quyển, theo nước mưa chảy vào sông ra biển... Các chất này có thể là thuốc trừ sâu, muối, dầu, các chất nhiễm bẩn từ đường sá, cầu cống, các chất thải từ gia súc... Các nguồn không xác định này có thể

chia thành bốn loại liên quan đến thành thị, nông nghiệp, công nghiệp và xây dựng phát triển²⁷.

Việc hạn chế nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền này gắn liền với vấn đề các quốc gia khai thác tài nguyên thiên nhiên phù hợp với chính sách môi trường của mình. Luật quốc tế về môi trường ít có quy định cụ thể về vấn đề này. Nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển khỏi các hoạt động có nguồn gốc từ đất liền mới được Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển quy định trong điều 207:

1. Các quốc gia thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển có nguồn gốc từ đất liền, kể cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và thiết bị thải đổ, có lưu ý đến các quy tắc và quy phạm cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi quốc tế.
2. Các quốc gia thi hành mọi biện pháp cần thiết có thể để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự nạn ô nhiễm này.
3. Các quốc gia cố gắng điều hoà các chính sách của mình về mặt này ở mức độ khu vực thích hợp.
4. Đặc biệt khi hành động qua trung gian của các tổ chức quốc tế có thẩm quyền hay qua một hội nghị ngoại giao, các quốc gia cố gắng thông qua các quy tắc và quy phạm, cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi thế giới và khu vực, để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự nạn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền đối với môi trường biển, có tính đến các đặc điểm khu vực, đến khả năng kinh tế của các quốc gia đang phát triển và các

đòi hỏi về phát triển kinh tế của quốc gia này. Các quy tắc và quy phạm cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị này tùy theo sự cần thiết mà qua từng thời kỳ, được xem xét lại²⁸.

Công ước đã đặc biệt nhấn mạnh đến vai trò của các quốc gia trong việc thi hành mọi luật, quy chế và biện pháp nhằm hạn chế đến mức thấp nhất việc trút vào môi trường biển các chất độc, có hại, đặc biệt là các chất không thể phân huỷ được. Các biện pháp mang tính quốc gia này cần phải phối hợp chặt chẽ với các hoạt động quốc tế và khu vực nhằm ngăn chặn nạn ô nhiễm này. Công ước cũng đã đặt vấn đề kết hợp hài hoà giữa mục tiêu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền. Theo quan điểm của Công ước, chính các quốc gia ven biển phải hạn chế và tiến tới xoá bỏ tận gốc ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền của mình.

Năm 1985, UNEP thông qua một văn kiện không bắt buộc được biết đến dưới tên gọi Hướng dẫn Montréal về ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền. Bản hướng dẫn này kêu gọi thương lượng về các nguyên tắc quốc tế và các tiêu chuẩn hạn chế ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền. Nó cung cấp những chỉ dẫn về chiến lược kiểm soát và phân loại các chất.

Năm 1991, Chương trình Môi trường Liên hợp quốc - UNEP đã đưa ra Chiến lược giảm thiểu việc xuống cấp của môi trường biển từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền và các hoạt động trong vùng ven biển²⁹. Chiến lược cho rằng "sự quản lý kém các kế hoạch phát triển

quốc gia và nền kinh tế, sự phát triển không thích đáng các vùng ven biển do thiếu kế hoạch hoá và quản lý tổng hợp vùng ven biển, sự không thích ứng của luật pháp quốc gia và quốc tế và thiếu sự cưỡng chế hữu hiệu” là những nguyên nhân chính gây ra sự không kiểm soát được các nguồn ô nhiễm biển, nhất là các nguồn ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền. Bản Chiến lược này đã đặt nền móng cho những hoạt động tiếp theo của UNEP nhằm ngăn ngừa các nguồn ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền. Hội nghị của UNEP tại Oasinhton từ ngày 23-10 đến 3-11-1995 đã thông qua Chương trình hành động nhằm ngăn ngừa việc xuống cấp của môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc từ đất liền. Chương trình đã kêu gọi các quốc gia áp dụng các biện pháp thích hợp chống lại ô nhiễm môi trường biển có nguồn gốc từ đất liền phù hợp với quan điểm phát triển bền vững do Hội nghị của Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển đưa ra năm 1992³⁰.

1.5.2 Ô nhiễm từ các hoạt động liên quan đến đáy biển

Các hoạt động liên quan đến đáy biển có thể bao gồm:

- các hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí;
- các hoạt động thăm dò và khai thác khoáng sản, quặng đa kim;
- các hoạt động khoan, đào, nổ nhằm mục đích xây dựng đường hầm, đặt cáp, ống dẫn ...

Khai thác dầu khí ngoài biển được bắt đầu vào năm 1923, ngoài khơi Vênêxuêla. Từ đó đến nay, việc thăm dò và khai thác dầu khí ngoài khơi đã phát triển mạnh mẽ, không chỉ giới hạn ở các vùng nước nông gần bờ mà đã ra

đến cả các vùng sâu hàng nghìn mét. Sau khi Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển có hiệu lực, khả năng tiến hành thăm dò và khai thác các quặng đa kim ở các lô thuộc Vùng đáy biển di sản chung của loài người đã dần thành hiện thực. Hiện đã có một số lô được phân cho các nhà đầu tư ban đầu là Ấn Độ (đăng ký ngày 17-8-1987), Pháp, Nhật Bản và Nga (đăng ký ngày 17-12-1987), Trung Quốc (đăng ký ngày 5-3-1991), Tổ chức hỗn hợp khoáng sản đại dương quốc tế (Bungari, Cuba, Tiệp Khắc*, Ba Lan và Nga đăng ký ngày 21-8-1991) và Hàn Quốc (đăng ký năm 2000).

Các cuộc khảo sát địa chấn, các chất thải, dung dịch khoan, tàu thuyền qua lại, việc lắp đặt các công trình thiết bị, giàn khoan, cũng như việc đổ thải và rò rỉ hoặc các sự cố trong quá trình thăm dò, khai thác dầu khí như các vụ nổ giàn hoặc đâm va, tràn dầu khi tàu thuyền neo đậu tại giàn, đều có ảnh hưởng đến chất lượng môi trường biển. Các đánh giá ban đầu cho thấy hàng năm có khoảng 0,08 triệu tấn dầu được đưa vào môi trường biển từ hoạt động khai thác ngoài khơi trong đó 0,06 triệu tấn là do các sự cố³¹. Vụ giàn khoan P-36 Petrobras của Braxin bị sự cố vào tháng 3-2001 làm tràn ra biển 26.000 tấn dầu là một minh chứng³². Công nghiệp thăm dò khai thác dầu khí không chỉ làm tăng thêm lượng dầu rò rỉ vào môi trường mà còn đóng góp các loại sản phẩm từ dầu cũng như các loại chất thải khác trong quá trình sản xuất như các dung dịch khoan - hỗn hợp chứa xút, muối

*Nay là Cộng hoà Séc và Cộng hoà Xlôvakia (BT).

crom, than, soda... Theo nghiên cứu, các hoạt động khoan đưa tới 98-99% các chất khác không phải dầu vào môi trường biển³³. Ngoài ra, nguồn gây ô nhiễm còn là nước thải sinh hoạt của con người cũng như các loại vật liệu dạng bột dùng trong sản xuất (ximăng, barit, betonit...). Phần lớn chúng là các phân tử trơ về mặt sinh học hoặc các dẫn xuất của sản phẩm tự nhiên. Các độc tố chứa trong các chất thải có thể gây nhiều tác hại cho hệ sinh thái biển: huỷ hoại các giống loài sinh vật, giảm khả năng sinh sản, gây đột biến gen... Qua thực nghiệm cho thấy với nồng độ dung dịch khoan vào khoảng 0,5-1,0 g/l, nước biển đã có tác động xấu đối với cá con. Với nồng độ từ 5-7 g/l thì các loài cá con đều chết và các động vật không xương sống sẽ bị huỷ diệt. Độc tố làm tổn hại mạnh các sinh vật biển vì nồng độ độc hại tập trung mạnh trong một vùng diện tích nhỏ trong vòng bán kính 500 mét xung quanh công trình, thiết bị ngoài khơi.

Các công trình, thiết bị thăm dò và khai thác ngoài khơi còn là các vật cản trở giao thông và thường được nối với các đường ống dễ bị đứt gãy. Việc chúng thường nằm gần các vùng ven biển sẽ làm tăng khả năng tác động xấu tới sinh vật biển và làm giảm giá trị tiện lợi khác của biển.

Ngoài ra các hoạt động khoan, đào, nổ, việc đặt dây cáp và ống dẫn ngầm cũng gây ảnh hưởng ô nhiễm đến môi trường biển.

Các số liệu về ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển chưa nhiều. Việc so sánh chúng cũng có thể thấy rằng các hoạt động thăm dò và khai thác khoáng sản, cũng như đặt dây cáp và ống dẫn ngầm ít gây ra những

hậu quả lớn cho môi trường biển như việc thăm dò và khai thác dầu khí, đặc biệt là hậu quả do các vụ tràn dầu hay cháy nổ giàn khoan gây ra.

Mục 17.30 của Chương trình hành động 21 yêu cầu các quốc gia đánh giá sự cần thiết có các biện pháp bổ sung đối phó với sự suy thoái môi trường biển do các hoạt động xuất phát từ các giàn khoan dầu khí ngoài khơi, đánh giá các luật lệ đang tồn tại về đổ thải và an toàn, và chỉ ra các hành động cần tiến hành trong khuôn khổ IMO và các tổ chức quốc tế hữu quan khác, các tiểu khu vực, khu vực hoặc toàn cầu.

1.5.3 Ô nhiễm do nhận chìm các chất nguy hại và các chất khác

Các hoá chất và các chất nguy hại có chứa hoá chất thường tác động lên môi trường căn cứ vào độ độc hại và thời gian cũng như mức độ tập trung của chúng trong nước biển. Các chất nguy hại có thể tác động trực tiếp hoặc thông qua trung gian lên con người. Chỉ cần 1 phần tỷ của chất dioxin cũng có thể gây nguy biến cho sức khoẻ con người. Các chất thải phóng xạ được nhận chìm ngoài biển có thể tác động xấu tới các sinh vật biển, đặc biệt là các sinh vật biển còn nhỏ, đang trong thời kỳ trưởng thành, làm thay đổi gen, đột biến phát triển các gen xấu. Căn bệnh Minamata tại Nhật Bản vào những năm 50-60 của thế kỷ XX là kết quả của việc thải đổ của các nhà máy hoá học xuống biển làm cá bị nhiễm độc thuỷ ngân. Theo số liệu thống kê khoảng 10-15% chất thải nguy hại sản xuất tại châu Âu được nhận chìm ở biển. Việc chuyên chở chất thải nguy hại xuyên biên giới cũng đang là mối quan

tâm của nhiều nước. Hàng năm châu Âu thường chuyển 120.000 tấn chất thải nguy hại tới vùng biển các nước thuộc Thế giới thứ ba³⁴.

Theo Chương trình hành động 21 hàng năm có tới 200.000 m³ các chất thải nồng độ phóng xạ thấp và trung bình và khoảng 100.000 m³ chất thải có nồng độ phóng xạ cao được sản sinh ra từ các hoạt động sản xuất năng lượng hạt nhân. Khối lượng này ngày càng tăng, đặc biệt chất thải có nồng độ phóng xạ cao chứa tới 99% là lượng phóng xạ và đó là một nguồn nguy hiểm phóng xạ tiềm tàng³⁵. Ngoài ra, các vụ tai nạn của tàu ngầm nguyên tử mang đầu đạn hạt nhân cũng có thể biến chúng thành những nguồn ô nhiễm nhân chìm lớn. Từ năm 1950 đến nay đã có 7 vụ tàu ngầm nguyên tử bị chìm đắm, gần đây nhất là tàu ngầm nguyên tử Cuốcxcơ của hải quân Nga bị đắm tại biển Baren ngày 12-8-2000 khi đang tham gia diễn tập làm 118 thủy thủ bị thiệt mạng. Để ngăn ngừa nguồn ô nhiễm do nhận chìm, Chương trình khuyến cáo các quốc gia nên tham gia Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 và nghiên cứu việc cấm hoàn toàn việc nhận chìm thay vì cho phép nhận chìm có kiểm soát ở biển các chất thải hạt nhân có nồng độ thấp (khoản 22.5b). Các quốc gia cũng cần tăng cường nỗ lực tham gia và thi hành Bộ quy tắc thực hành về vận chuyển xuyên biên giới các chất thải phóng xạ.

Trong Công ước quốc tế về an toàn tính mạng trên biển của IMO năm 1974 (SOLAS 1974), chương VIII cũng có các quy định điều chỉnh hoạt động của các tàu thuyền phi quân sự chạy bằng năng lượng hạt nhân. Tháng 11-1981, IMO

thông qua Bộ quy tắc an toàn hạt nhân cho các tàu thuyền thương mại.

1.5.4 Ô nhiễm do tàu thuyền gây ra

Ô nhiễm do tàu thuyền gây ra chiếm 12% ô nhiễm môi trường biển. Tàu thuyền có thể gây ra ô nhiễm không khí do một loạt các hoạt động chức năng: đốt nhiên liệu trong máy; thiêu huỷ rác trên biển; sử dụng các chất CFC (chlorofluorocarbons) và halons trong các thiết bị lạnh và các thiết bị phòng cháy chữa cháy; sự bay hơi của một số chất chuyên chở trên tàu trong quá trình vận chuyển, nhập, tháo dỡ và rửa két hầm tàu. Các chất gây ô nhiễm từ các nguồn này có thể thâm nhập và tác động lên môi trường biển thông qua khí quyển.

Theo Egard Gold, ô nhiễm biển từ tàu có thể chia làm 5 nhóm sau:

1. Các hoạt động thải đổ từ tàu dầu khi rửa tàu;
2. Các hoạt động xả đáy từ tất cả các loại tàu;
3. Tràn dầu, chất độc nguy hại...do các sự cố trên biển như đâm va, chìm đắm, nổ, cháy...;
4. Tràn dầu, chất độc nguy hại..., trong quá trình xếp, dỡ, vận chuyển và đưa vào kho;
5. Cố ý đổ thải các chất rác, nước thải sinh hoạt³⁶.

Tất cả 5 dạng ô nhiễm này đều liên quan đến yếu tố con người. Theo IMO đánh giá, 90% sự cố ô nhiễm môi trường biển là do các sai lầm của con người khi điều khiển tàu. Chỉ 10% là do các lỗi kỹ thuật và cơ khí. Vì vậy, việc đấu tranh chống lại nguồn ô nhiễm biển từ tàu thuyền cần

phải tập trung vào việc nâng cao trình độ nhận thức của con người. Bên cạnh đó, việc phân tích các nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền, tìm cách hạn chế chúng cũng ngày càng được chú ý hơn. Ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu thuyền là lĩnh vực đầu tiên mà con người quan tâm giải quyết. Năm 1973, Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền (Công ước MARPOL 73/78) đã được thông qua và cho đến nay luôn được bổ sung, hoàn chỉnh. Bên cạnh MARPOL 1973/78, IMO còn xây dựng một loạt các công ước khác trong lĩnh vực an toàn hàng hải và bảo vệ môi trường biển như Công ước về an toàn tính mạng trên biển – SOLAS 1974, Công ước về tránh đâm va - COLREG 1978.

Bảng 2: Tác động tới môi trường từ tàu thuyền và các công ước IMO có liên quan

Thể loại ô nhiễm	Các chất từ tàu thuyền	Các công ước
Ô nhiễm từ các hoạt động bình thường	Dầu Các chất lỏng độc hại Nước thải Rác Các chất rắn chuyên chở rời ô nhiễm không khí Các chất sơn chống gỉ Các sinh vật lạ Tiếng ồn	MARPOL, Phụ lục I MARPOL, Phụ lục II MARPOL, Phụ lục IV MARPOL, Phụ lục V MARPOL, Phụ lục V MARPOL, Phụ lục VI MARPOL, Phụ lục V MARPOL, Phụ lục V MARPOL, Phụ lục V
Ô nhiễm do tai nạn	Dầu Các chất lỏng độc hại Các chất nguy hại đóng gói	MARPOL, Phụ lục I COLREG SOLAS MARPOL, Phụ lục II COLREG SOLAS MARPOL, Phụ lục III COLREG SOLAS

	Các chất rắn chuyên chở rời	COLREG SOLAS
Tổn hại vật lý	Chìm đắm và phá hoại môi trường sống Suy thoái môi trường sống	COLREG SOLAS COLREG SOLAS

Nguồn: Resolution A.720 (17), 6 November 1991, Guidelines for the designation of special areas and the identification of particularly sensitive sea areas. (Hướng dẫn xác lập các khu đặc biệt và định ra các khu vực biển đặc biệt nhạy cảm).

Phần lớn ô nhiễm do tàu thuyền xuất phát từ sự đổ thải vô ý hay cố ý nước, rác thải phát sinh từ các hoạt động bình thường của tàu thuyền trên biển hoặc nước dằn tàu, đưa những thực vật, động vật không tự nhiên và các mầm bệnh vào môi trường biển. Ngược lại, mặc dù được đề cập đến nhiều, các tai nạn trên biển gây ra các sự cố tràn dầu chỉ chiếm khoảng 1/4 toàn bộ ô nhiễm do tàu thuyền gây ra³⁷.

Ô nhiễm biển do các chất không phải dầu

Các chất không phải dầu được thải vào biển thông thường là chất thải rắn và lỏng, rác và nước dằn tàu, các chất nguy hại, các chất phóng xạ và nước thải sinh hoạt.

Công ước MARPOL định nghĩa hành động thải có nghĩa là thải các chất có hại hoặc nước có chứa các chất đó, có nghĩa là bất cứ sự thải nào từ trên tàu xuống biển không kể nguyên nhân và bao gồm cả sự cố, sự dò, lọt, toé, thấm, bơm, thoát... Thải ở đây gắn liền với hoạt động của tàu biển và không liên quan đến các hoạt động nhận chìm chất thải và vật liệu khác được nêu trong Công ước Luân

đơn 1972 và Nghị định thư 1996 về nhận chìm. Các hoạt động thải liên quan đến các quá trình thăm dò, khai thác, công nghệ khoáng sản ở đáy biển cũng không được tính đến. Tuy nhiên việc thải các chất độc hại để tiến hành nghiên cứu khoa học hợp pháp nhằm mục đích đấu tranh chống ô nhiễm, hoặc kiểm tra việc gây ô nhiễm sẽ không được coi là các nguồn gây ô nhiễm biển từ tàu được điều chỉnh bởi Công ước³⁸.

Theo Công ước, các chất nguy hại là "... bất kỳ một chất nào, nếu chúng được đưa vào môi trường biển, sẽ tạo ra các nguy cơ cho sức khỏe con người, làm độc hại các tài nguyên sinh vật và đời sống biển cả, làm tổn hại các giá trị mỹ cảm hoặc cản trở các hoạt động sử dụng biển hợp pháp khác, và kể cả mọi chất khác, đều là đối tượng kiểm soát của Công ước".

Có hàng ngàn chất được vận chuyển theo đường biển. Tác động của chúng lên môi trường biển được phân loại theo mục đích của Phụ lục II và III của Công ước MARPOL. Tùy theo mức độ độc tố, nguy hại, chúng được phân thành các loại A, B, C và D. Ảnh hưởng môi trường của các chất nguy hiểm hoặc độc hại là: tích tụ vi khuẩn; phá hoại tài nguyên sinh vật (bằng độc tố); tổn hại đến sức khỏe con người (thông qua đường miệng); tổn hại đến sức khỏe con người (qua da và hít thở, bài tiết) và làm giảm giá trị mỹ cảm và các tiện lợi khác của biển. Do các tai nạn trên biển như đắm va, chìm đắm, mất hàng, một lượng lớn các chất này có thể tràn ra môi trường biển. Các chất độc hại này không có tác động xấu đối với môi trường nếu chỉ có một lượng nhỏ rò rỉ trong quá trình hoạt động

bình thường của tàu thuyền nhưng chúng có thể tạo ra những tác hại nghiêm trọng khi có một khối lượng lớn được đưa vào môi trường. Hơn nữa chúng lại tập trung trong một điểm hẹp, tại nơi xảy ra tai nạn.

Tàu thuyền chạy bằng năng lượng hạt nhân hay chuyên chở các chất phóng xạ cũng là một nguồn ô nhiễm biển tiềm tàng. Trong thời gian từ năm 1950 đến năm 2000, theo Cơ quan năng lượng nguyên tử quốc tế, đã có tới gần 50 vụ tai nạn trên biển liên quan đến các chất phóng xạ³⁹.

Các chất làm ô nhiễm môi trường biển như rác, nước thải sinh hoạt cũng đặt ra những vấn đề khác biệt. Nước thải sinh hoạt từ tàu có thể chứa các loại vi khuẩn gây ra ô nhiễm các bãi cá gần bờ và các bãi biển. Chúng cũng có thể làm tổn hại các rạn san hô, phá huỷ môi trường sinh thái. Khác với nước thải, tác động tới môi trường biển của rác thải từ tàu có thể thấy được. Các chất thải nhựa và các chất vật liệu bền vững làm cản trở hoạt động của các loài động vật có vú trên biển, các đàn chim biển và cá. Rác thải làm mất đi giá trị mỹ cảm, vẻ đẹp của các vùng ven biển như các bãi tắm, các cảnh quan dưới nước, các rạn san hô... Mặc dù chúng ta biết rằng chúng tạo ra những mối nguy hiểm cho sức khỏe nhưng chúng cũng là những chất "tự nhiên" và có thể được biển cả hấp thụ. Nếu có ý thức chúng cũng sẽ được loại bỏ ngay trên tàu một cách đơn giản. Các kỹ thuật hiện đại cho phép chúng ta làm điều đó. Phần lớn các tàu hiện đại đều có trang bị xử lý rác và nước thải sinh hoạt trên tàu hoặc lọc chứa trong két tàu cho phép thải đổ trong khu vực quy định.

Tuy nhiên điều này đòi hỏi chi phí đóng tàu lên cao (không phù hợp với các nước đang phát triển). Các tàu cũ và thiếu trang bị sẽ có thể bị cấm không được vào một số cảng, cũng như sẽ vấp phải vấn đề khi ở các cảng không có trang bị các thiết bị thu gom và xử lý rác. Việc tăng cường kiểm soát và tổ chức thu gom rác, nước thải sinh hoạt tại các cảng, bến đậu của chính quyền cảng cũng là một biện pháp đáng kể. Để kiểm soát được nguồn ô nhiễm này, tất cả các tàu phải được trang bị thiết bị có thể hạn chế đáng kể rác và nước thải. Khả năng thiêu huỷ rác thải trên boong tàu, tái chế, tái sử dụng và các hệ thống khác cũng cần được nghiên cứu nâng cao. Các cảng cũng cần được trang bị đầy đủ các thiết bị thu gom có giá cả phù hợp và đáng tin cậy. Tuy rác và chất thải sinh hoạt đóng một tỷ trọng lớn trong số các nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền, song chúng sẽ dễ dàng được kiểm soát để không bị đổ thải cố ý vào môi trường biển.

Đánh giá tác động môi trường biển của các chất rắn chuyên chở rời chỉ có thể thực hiện được khi thành phần của các chất này được biết rõ. Nói chung, lượng chất rắn này thoát ra biển trong quá trình hoạt động không lớn, có thể hạn chế. Việc thải bỏ các cặn lắng có thể tác động trực tiếp tới môi trường biển, trong trường hợp đó là các chất độc tố gây ô nhiễm, hoặc gián tiếp bằng cách làm suy giảm oxy hoặc lưu đọng trên nền đáy biển.

Nước dẫn tàu cũng là một trong những chú ý trong các Nghị quyết của Uỷ ban bảo vệ môi trường biển của IMO tháng 7-1991:

“Các nghiên cứu được tiến hành ở một loạt nước cho

thấy nhiều loại vi khuẩn, thực vật và động vật có thể tồn tại rất lâu trong nước dằn tàu và cặn lắng trong tàu, thậm chí sau những chuyến đi kéo dài vài tuần. Việc xả nước dằn tàu hoặc cặn lắng đã bị nhiễm bẩn vào các vùng nước của quốc gia có cảng có thể dẫn tới việc đưa những mẫu loại không mong muốn vào, gây tác hại nghiêm trọng cho sự cân bằng sinh thái đang tồn tại. Mặc dù còn có những phương thức khác truyền bá các vi khuẩn giữa các vùng nước địa lý riêng biệt, nhưng việc xả nước dằn tàu từ tàu thuyền vẫn là một trong những phương thức thông dụng nhất. Việc có các dịch bệnh cũng có thể là kết quả của việc vùng nước cảng bị đầu độc bởi một lượng lớn nước dằn tàu có chứa các vi khuẩn hoặc virus, đe dọa tới sức khỏe của dân cư, cuộc sống của động vật, thực vật địa phương”⁴⁰.

Ngay từ năm 1973, IMO đã yêu cầu cần phải có một sự nghiên cứu sâu rộng về vai trò của nước dằn tàu như một phương thức trung gian lan truyền các vi khuẩn gây dịch bệnh truyền nhiễm⁴¹. Việc kiểm soát, đấu tranh chống lại ô nhiễm biển do nước dằn tàu là một nội dung của Công ước MARPOL 73/78.

Hai mươi năm sau, ngày 4-11-1993, IMO lại thông qua Nghị quyết A. 774 (18) “Hướng dẫn ngăn ngừa việc đưa các hải sản và mầm bệnh không mong muốn từ việc xả nước dằn và cặn lắng tàu”. Nghị quyết đưa ra các nguyên tắc chính hướng dẫn cho các quốc gia như sau:

1. Các quốc gia thành viên có thể thông qua các thủ tục xả nước dằn và cặn lắng tàu nhằm bảo vệ sức khỏe của công dân của họ tránh các tác nhân truyền nhiễm

bên ngoài, nhằm bảo vệ nghề cá và nuôi trồng thủy sản, chống lại các hiểm họa ngoại lai và nhằm bảo vệ môi trường nói chung.

2. Việc áp dụng các thủ tục xả nước dần và cạn lảng tàu nhằm giảm thiểu nguy cơ nhập khẩu các hải sản và mầm bệnh không mong muốn, người ta có thể đưa vào các quy định những luật về kiểm dịch cho tới các hướng dẫn, đề nghị những biện pháp kiểm soát và hạn chế vấn đề.

3. Trong mọi trường hợp, chính quyền quốc gia có cảng phải xem xét tác động chung của các thủ tục xả nước dần và cạn lảng tàu đối với an toàn của tàu và những người trên boong tàu.

4. Các thủ tục xả nước dần và cạn lảng tàu cần phải thực tế, có hiệu quả, thiết kế sao cho chi phí và thời gian lưu tàu thấp nhất.

Kết quả ngăn ngừa việc đưa các hải sản và mầm bệnh không mong muốn từ việc xả nước dần và cạn lảng tàu có thể đạt được thông qua các biện pháp sau:

1. Đối với hoạt động bình thường của tàu thuyền:

a. Không tháo nước dần tàu;

b. Việc thay nước dần tàu và tháo bỏ cạn lảng tàu được tiến hành ở ngoài biển xa hoặc ở các khu vực mà chính quyền quốc gia có cảng quy định có thể chấp nhận cho mục đích đó;

c. Quản lý nước dần tàu nhằm mục đích ngăn ngừa hoặc giảm thiểu nước nhiễm bẩn hoặc cạn lảng trong các quá trình thao tác nhập và xả nước dần tàu;

d. Xả nước dần tàu vào các thiết bị trên bờ để xử lý và kiểm soát.

2. Đối với các hoạt động đào tạo, nâng cao nhận thức và kế hoạch quản lý, cần:

a. Giáo dục cho thủy thủ tàu nhận thức về các hiểm họa sinh thái và sức khỏe xuất phát từ việc nhập và xả nước dằn tàu không đúng quy định cũng như việc cần thiết phải duy trì các hầm hàng, thiết bị, neo, cáp, ống dẫn khỏi bùn đất, cặn lắng;

b. Thực tập, đào tạo ngắn hạn về các quy định xả nước dằn tàu và cặn lắng. Hướng dẫn phải bao gồm cả việc ghi sổ nhật ký tàu về ngày, giờ nhập, thay và xả nước dằn tàu, độ mặn và vị trí địa lý tiến hành các hoạt động đó;

c. Các tàu phải có kế hoạch quản lý nước dằn tàu với các thông tin cần thiết.

d. Trên tàu cần có sách hướng dẫn hoạt động trên cơ sở của Nghị quyết hướng dẫn này và phải phù hợp với các thủ tục xả nước dằn và cặn lắng tàu.

3. Các biện pháp khác như nghiên cứu, thiết kế, đóng tàu...

Để ngăn ngừa nạn đổ thải tùy ý vào biển các rác, nước thải, nước dằn tàu, cặn lắng... các quốc gia ven biển, quốc gia có cảng có thể quy định các vùng biển nhạy cảm. Ủy ban bảo vệ môi trường biển - MPEC của IMO đã bắt đầu tiến hành nghiên cứu vấn đề từ năm 1986. Khu vực biển nhạy cảm được định nghĩa là: "Khu vực cần có sự bảo vệ đặc biệt thông qua hành động của IMO vì ý nghĩa của chúng đối với các nguyên nhân sinh thái hoặc kinh tế-xã hội hoặc khoa học đã được công nhận và chúng có thể bị tổn thương bởi các hoạt động biển"⁴². Trong số các khu vực

biển nhạy cảm, các khu bảo vệ biển được quan tâm và được các tổ chức môi trường khuyến nghị các quốc gia thành lập nhiều nhất. Khu bảo vệ biển được định nghĩa là "khu đất giữa triều lên và triều xuống hoặc ngập triều cùng với vùng nước trên nó và các hệ thực vật, động vật các đặc thù lịch sử và văn hoá kèm theo, được bảo tồn nhằm bảo vệ một phần hay tất cả môi trường bao quanh". Định nghĩa có tính chất chung này bao gộp tất cả các khu bảo vệ biển với các thuật ngữ khác nhau như sân chim biển, bảo tồn biển, vườn quốc gia biển, bảo tồn cảnh quan biển hoặc khu bảo tồn động vật hoang dã... Các khu bảo vệ này thường nằm trong lãnh hải và nội thủy và có thể bao gồm cả các vùng đất tiếp giáp. Số lượng các khu bảo vệ biển nằm ngoài lãnh hải không nhiều⁴³.

Ô nhiễm môi trường biển do dầu

Nguy cơ và tác hại lớn nhất từ các nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền vẫn là dầu. Theo đánh giá chung, hàng năm có khoảng 600.000 tấn dầu được thải vào môi trường biển do các hoạt động bình thường của tàu thuyền, các tai nạn và sự đổ thải cố ý. Cách thức gây ô nhiễm môi trường biển rất đa dạng, có thể từ những hoạt động thông thường nhất cho đến các sự cố và tai nạn, từ những hành động vô ý thức đến các hành động cố ý.

Ảnh hưởng của các hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí đối với môi trường biển không lớn vì đã có tới sáu công ước quốc tế và khu vực kiểm soát việc đổ thải từ các giàn khoan⁴⁴.

**Bảng 3: Các vụ tai nạn tàu thuyền gây tràn dầu
và ô nhiễm dầu lớn trên thế giới**

Tên tàu	Năm	Địa điểm	Lượng dầu mất (tấn)
Atlantic Empress	1979	Bờ biển Tobago, Đông Ấn	287.000
ABT Summer	1991	700 hải lý cách Angola	260.000
Castillo de Belver	1983	Vịnh Saldanha, Nam Phi	252.000
Amoco Cadiz	1978	Bờ biển Bretagne - Pháp	223.000
Haven	1991	Genoa, Italia	144.000
Odyssey	1988	700 hải lý cách Nova Scotia, Canada	132.000
Torrey Canon	1967	Đảo Scilly, Anh	119.000
Urquiola	1976	La Coruna, Tây Ban Nha	100.000
Hawaiian Patriot	1977	300 hải lý cách Honolulu	95.000
Independenta	1979	Boxpho, Thổ Nhĩ Kỳ	95.000
Jakob Maersk	1975	Oporto, Bồ Đào Nha	88.000
Braer	1993	Quần đảo Shetland, Anh	85.000
Khark 5	1989	120 hải lý cách bờ Đại Tây Dương của Maroc	80.000
Agean Sea	1992	La Coruna, Tây Ban Nha	74.000
Sea Empress	1996	Milford Haven, Anh	72.000
Katina P	1992	Bờ biển Maputo, Môdambich	72.000
Nova	1985	Vùng Vịnh, 20 hải lý ngoài khơi Iran	70.000
Assimi	1983	55 hải lý ngoài khơi Muscat, Ô man	53.000
Metula	1974	Eo Magensläng, Chile	50.000
Wafra	1971	Bờ biển Cape Agulhas, Nam Phi	40.000
Exxon Valdez	1989	Alaska, Mỹ	37.000

Nguồn: ITOFF 2000.

Dầu tràn có thể gây ảnh hưởng kinh tế nghiêm trọng cho các hoạt động ven biển và cho những người sử dụng biển.

Sinh vật biển bị ảnh hưởng nặng nề không chỉ bởi sự nhiễm bẩn cơ học mà còn do các thành phần độc tố trong dầu. Hàng năm, trên bờ biển nước Anh có khoảng 250.000 con chim bị chết. Chỉ tính riêng vụ đắm tàu Torrey Canon đã có 25.000 con chim thuộc 17 loài khác nhau thiệt mạng.

Dầu xua đuổi các đàn cá biển như đã làm biến mất loài cá trích ở vùng đảo Hokaido (Nhật Bản). Các loài cá và nhuyễn thể có sức đề kháng kém đối với dầu. Dầu xâm nhập vào cơ thể của chúng, tích tụ trong các lớp mỡ, có khả năng gây ung thư. Động thực vật phù du ở biển cũng bị chết do lớp váng dầu ngăn cản ôxy xâm nhập vào nước biển. Trong vụ tràn dầu từ tàu Tampico Marry (3-1975) ở vùng biển California, 1/3 tổng số loài rong biển ở đây đã biến mất. Dầu có thể làm chết các rạn san hô, dẫn tới sự xói mòn các đảo và các vùng ven bờ. Dầu làm hỏng các rừng ngập mặn, làm mất nơi trú ngụ và cung cấp thức ăn cho sinh vật biển.

Khi dầu xâm nhập vào các bờ biển đã tạo thành các váng và lưu đọng trên các bãi biển, làm hỏng các bãi tắm, các vùng sản xuất muối, sản xuất công nghiệp, gây khó chịu cho những người sử dụng biển. Dầu nhiễm bẩn các khu biển giải trí sẽ làm cho công chúng lo lắng và cản trở các hoạt động nghỉ ngơi như tắm biển, bơi thuyền, lặn, thả neo, du lịch. Các khách sạn, nhà hàng và những người

sống nhờ vào du lịch sẽ bị giảm thu nhập. Ngay cả khi đã bỏ ra nhiều công sức làm sạch, khôi phục lại thiên nhiên thì các khu vực ô nhiễm này cũng còn lâu mới khôi phục được niềm tin của công chúng đối với chúng. Các nhà máy sử dụng nước biển làm lạnh cũng có thể bị dầu làm ảnh hưởng, gây tắc nghẽn, làm giảm năng suất máy.

Dầu có thể làm tổn hại trực tiếp các tàu thuyền, ghe lưới đánh cá, các dụng cụ nuôi trồng thủy sản cũng như gián tiếp làm suy giảm năng suất đánh bắt và nuôi trồng do lo lắng không tiêu thụ được những sản phẩm sản xuất trong khu vực bị ô nhiễm.

Ngoài ra, ảnh hưởng của các chất phân giải hoá học khi làm sạch khu vực nhiễm bẩn cũng có tác động gián tiếp và trực tiếp tới động thực vật và các hoạt động của con người trong vùng bị ô nhiễm như dầu.

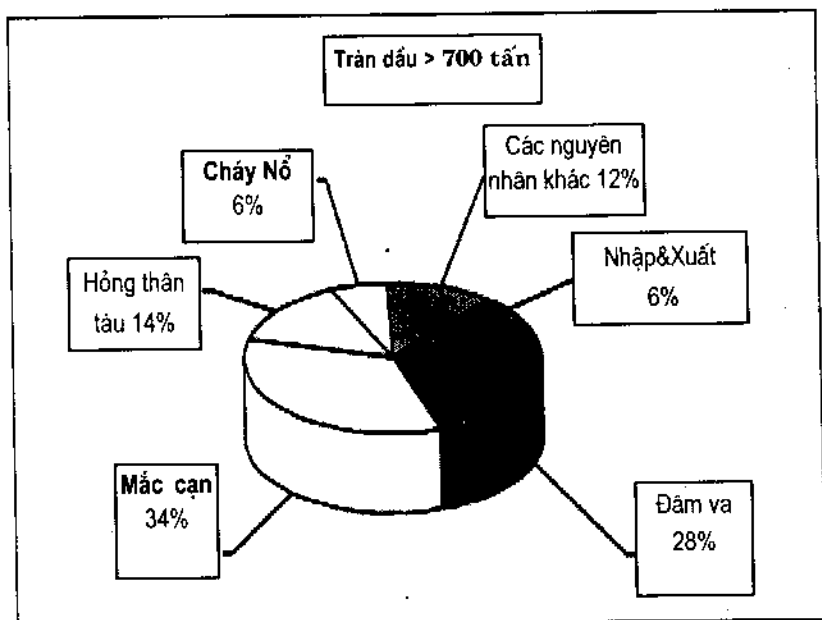
Bảng 4: Số vụ tràn dầu trên 7 tấn và tổng lượng dầu tràn

Năm	7-700 tấn	Trên 700 tấn	Lượng dầu tràn (1000 tấn)	Năm	7-700 tấn	Trên 700 tấn	Lượng dầu tràn (1000 tấn)
1970	6	29	301	1985	29	8	88
1971	18	14	167	1986	25	7	19
1972	49	24	311	1987	27	10	30
1973	25	32	166	1988	11	10	198
1974	91	26	222	1989	32	13	178
1975	97	19	342	1990	50	13	61

1976	67	25	369	1991	27	8	435
1977	65	16	298	1992	31	9	162
1978	54	23	395	1993	30	11	144
1979	59	34	608	1994	27	7	105
1980	51	13	206	1995	21	2	9
1981	49	6	44	1996	20	3	79
1982	44	3	11	1997	27	10	67
1983	52	11	384	1998	22	4	10
1984	25	8	28	1999	19	5	24

Bảng 5: Phân loại nguyên nhân tràn dầu

	< 7 tấn	7-700 tấn	> 700 tấn	Tổng số
Hoạt động				
Nhập và thải	2759	294	17	3070
Xúc rửa	541	25	0	566
Các hoạt động khác	1162	47	0	1209
SỐ VỤ TAI NẠN				
Đâm va	153	236	86	475
Mắc cạn	219	196	103	518
Hồng thân tàu	555	73	43	671
Cháy nổ	149	16	19	184
Các nguyên nhân khác	2214	162	35	2411
Tổng cộng	7752	1049	303	9104



Hình 3. Các vụ tai nạn tràn dầu trên 700 tấn và các nguyên nhân từ 1974-1999.

Khối lượng dầu chảy ra biển trong những năm gần đây đã giảm dần do: hệ thống luật lệ quốc tế cũng như quốc gia về ngăn ngừa và khắc phục ô nhiễm ngày càng hoàn thiện; kỹ thuật thiết kế và đóng các tàu chở hàng cũng như tàu dầu ngày càng được nâng cao; hệ thống kiểm soát hàng hải và các thiết bị chống ô nhiễm, các quy chuẩn về hàng hải, về đổ thải được đòi hỏi tuân thủ nghiêm ngặt; sự tăng cường kiểm soát và hướng dẫn trên biển; sự nâng cao nhận thức về phòng chống ô nhiễm biển. Năm 1981, lượng dầu từ các hoạt động tàu thuyền vào biển được đánh giá khoảng 1.470.000 tấn, trong đó từ các hoạt động hàng ngày, nước thải máy và nước lã của tàu dầu chiếm 70%, ô

nhiễm do sự cố chiếm dưới 30%. Năm 1989, ô nhiễm dầu từ tàu thuyền chỉ còn 568.800 tấn.

1.5.5 Ô nhiễm từ khí quyển

Ô nhiễm có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển (ô nhiễm từ khí quyển) được Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển phân loại là nguồn ô nhiễm biển riêng biệt. Điều 212 và 222 của Công ước quy định, để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển, các quốc gia phải thông qua các luật quy định áp dụng ở vùng trời thuộc chủ quyền của mình và áp dụng cho các tàu thuyền mang cờ của mình hay cho các tàu thuyền hoặc các phương tiện bay mà mình cho đăng ký, có tính đến các quy tắc và quy phạm, cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và đã được chấp nhận trên phạm vi quốc tế, có tính đến an toàn hàng không.

Báo cáo của GESAMP năm 1990 nhận xét:

“Khí quyển chứa đựng các vật chất từ nhiều nguồn khác nhau, tự nhiên và nhân tạo. Nguồn tự nhiên gồm các bụi từ nhiều vùng, từ đất, từ núi lửa, thực vật, các đám cháy rừng cũng như từ các vôi rồng trên biển. Trong số các nguồn nhân tạo có các khí thải từ các ngành công nghiệp, sản xuất và sử dụng năng lượng, đốt rác thải và các hoạt động nông nghiệp. Các chất hữu cơ tổng hợp được đưa vào khí quyển có các chất phát sinh trong quá trình sử dụng và chôn lấp, phân huỷ như sử dụng phân hoá học. Các chất nhiễm bẩn có thể phát tán trong khí quyển dưới dạng khí hoặc hơi nước và các dạng đặc thù

khác. Các thành phần này có thể được đưa vào bầu khí quyển ngay phía trên các vùng đất. Từ đó chúng được xáo trộn theo chiều thẳng đứng và có thể được lưu chuyển đi hàng ngàn km vượt qua các đường biên giới quốc gia và lan truyền đến các hệ sinh thái lớn của biển cả. Các chất nhiễm bẩn này có thể rơi trực tiếp xuống biển thông qua các hình thức mưa và tuyết rơi". Đánh giá chính xác về lượng các chất nhiễm bẩn được đưa vào khí quyển cho đến nay vẫn là điều không thể. Trong khu vực Nam Thái Bình Dương, lượng nhiễm bẩn đưa vào khí quyển có thể từ 5 đến 10 lần thấp hơn lượng nhiễm bẩn ở khu vực Bắc Thái Bình Dương⁴⁵. Theo các đánh giá sơ bộ trên phạm vi toàn cầu, lượng chì được đưa vào biển cả có tới 98% có nguồn gốc từ khí quyển. Khí quyển còn cung cấp cả các chất đồng, sắt, kẽm, niken, chất hoá học DDT... vào biển cả nhiều hơn là từ các dòng sông. Các vụ thử vũ khí hạt nhân cũng đưa các chất phóng xạ vào biển, vào khí quyển thông qua các cơn mưa.

Khói tàu thuyền, khói từ các đám cháy rừng như ở Indônêxia trong những năm 1998-2000 cũng là nguồn gây ô nhiễm biển thông qua bầu khí quyển. Tại một số nước đã có những luật lệ để ngăn ngừa và hạn chế các dạng ô nhiễm này. Năm 1990, Mỹ đã sửa đổi lại Luật không khí sạch có thêm các điều khoản điều chỉnh các khía cạnh của ô nhiễm từ không khí do các hoạt động có liên quan của tàu chở dầu và các thiết bị nhập tải dầu. Năm 1991, IMO thông qua chiến lược đấu tranh chống lại ô nhiễm từ khí quyển. Việc sử dụng chất CFCs (Chlorofluoron-Carbons) trong các thiết bị lạnh và các công trình khác đã bị cấm từ

6-11-1992 và việc sử dụng chất halons trong các thiết bị phòng hoả trên tàu thuyền cũng được cấm từ 6-7-1992. IMO cũng đưa thêm vào công ước MARPOL 73/78 một phụ lục mới - Phụ lục VI- ô nhiễm không khí từ tàu.

Nỗ lực hạn chế các chất gây ô nhiễm khí quyển, ảnh hưởng đến con người và hệ sinh thái còn đưa đến việc thông qua hai Công ước chính: Công ước Viên về bảo vệ tầng ozon năm 1985 và Công ước khung về thay đổi khí hậu năm 1992.

1.6 Kết luận

"Biển từng được coi là vô cùng rộng lớn và không thể bị tổn thương trước các hoạt động của con người, đến nay biển đang trong cơn khủng hoảng ở nhiều khu vực trên toàn cầu"⁴⁶. Ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển trở thành nghĩa vụ chung của các quốc gia. Cuộc đấu tranh chống ô nhiễm môi trường biển chỉ có thể thành công trên cơ sở hợp tác giữa các nhà khoa học và luật pháp, trên cơ sở nắm vững các khía cạnh khoa học cũng như pháp lý của vấn đề. Quan điểm phòng ngừa được thông qua từ Hội nghị Môi trường và Phát triển ở Rio de Janeiro năm 1992 nên được các quốc gia áp dụng trong việc đưa ra các biện pháp kỹ thuật và các quy định quản lý nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển.

Các nguồn ô nhiễm biển rất đa dạng. Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền là nguồn ô nhiễm chính, chủ yếu, cần phải đấu tranh mạnh mẽ nhất chứ không phải là ô nhiễm từ tàu. Tuy nhiên, việc ngăn ngừa, hạn chế và chế

ngự nguồn ô nhiễm này còn ít được quan tâm, ở cả phạm vi quốc tế, khu vực lẫn quốc gia. Điều này có thể giải thích là do các quy định pháp lý điều chỉnh hoạt động của con người trên đất liền có phần tách biệt, độc lập với các quy định điều chỉnh hoạt động của con người trên biển. Quan niệm xây dựng pháp luật và quản lý truyền thông còn nặng về các yếu tố trên bờ hơn là các yếu tố trên biển trong khi mối quan hệ qua lại giữa đất liền và biển cả rất chặt chẽ. Tình hình thể hiện là chúng ta vẫn còn thiếu một sự hợp tác, một sự phối hợp trong xây dựng những quy chế mang tính tổng hợp. Sự hợp tác này là cần thiết ở cả cấp quốc gia, khu vực và quốc tế.

Một số nguồn ô nhiễm được liệt kê trong Công ước còn ít được các quốc gia đang phát triển tính đến như ô nhiễm từ các hoạt động ở đáy biển, ô nhiễm khí quyển, ô nhiễm do nhận chìm và ô nhiễm hạt nhân. Điều này có thể giải thích là do sự phát triển khoa học kỹ thuật ở những nước này chưa phát triển hoặc các nguồn ô nhiễm này cũng chưa thực sự là mối đe dọa đối với các quốc gia này. Vì vậy ô nhiễm từ tàu thuyền vẫn là nguồn ô nhiễm được quan tâm đến nhiều nhất, đặc biệt là ô nhiễm do dầu.

CHÚ THÍCH

1. Davis JW, "Global Aspectes of Marine Pollution Policy. The Need for a New International Convention" (1990) 14 *Marine Policy* 191.
2. Phát biểu của Tổng Thư ký Liên hợp quốc Kofi Anan nhân ngày Môi trường thế giới 5-6-1998 với chủ đề: "Vì sự sống trên Trái đất: Hãy cứu lấy biển của chúng ta".
3. UNEP, *The health of the oceans*, UNEP Regional Seas Reports and Studies N^o 16, 1982, p. 9-10.
4. *Report of the United Nations Conference on Environment and development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Chapter 17, A/CONF.151/26 (Vol.II), 13 August 1992, para. 17.1.
5. Bộ Kế hoạch và đầu tư: *Báo cáo tổng hợp Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế biển và các hải đảo Việt Nam đến năm 2010*, Hà Nội, 5-1997, tr. 12.
6. Đơn vị đo chiều dài của Anh 1 feet = 12 inches = 30,48 cm.
7. E. Mann Borgese, "The economics of the common heritage", *Ocean & Coastal Management* 43 (2000), 763-767.
8. Mostafa K. Tolba, *Saving our Planet. Challenges and hopes*, Chapman&Hall, London, tr. 35.
9. *Report of the United Nations Conference on Environment and development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Chapter 17, A/CONF.151/26 (Vol.II), 13 August 1992, para. 17.3.
10. IMO News, 1-1998, p. 4.
11. *Các Công ước quốc tế về bảo vệ môi trường (Việt - Anh)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 7-18.
12. *Law of the Sea* [Luật biển], UN Doc A/44/461 ngày 18-9-1989.
13. *Report of the United Nations Conference on Environment and development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Chapter 17,

- A/CONF.151/26 (Vol.II), 13 August 1992, para. 17.1.
14. UNEP (OCA)/LBA/IG.2/L.4, 2 November 1995.
15. Michael White, *Marine Pollution Laws of the Australasian Region*, The Federation Press, 1994, p. 3.
16. *Health of our Oceans - A Status Report on Canadian Marine Environmental Quality, Conservation and Protection Environment Canada*, Darmouth and Ottawa, March 1991, p. 5.
17. UNEP, *The health of the oceans*, UNEP Regional Seas Reports and Studies N^o. 16, 1982, p. 88.
18. Liên quan đến định nghĩa này là những chất liệu mà con người đưa vào môi trường biển mới được xem xét, còn rất nhiều các chất liệu khác là kết quả của các hiện tượng tự nhiên sẽ không được xem xét đến trong cuốn sách này.
19. Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP), *The State of the Marine Environment* (UNEP, 1990) p. 88.
20. Xem Công ước Henxinki về bảo vệ môi trường biển Baltic 1974 và Công ước Henxinki ngày 9-4-1992; Công ước Paris về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc đất liền (1974) và Công ước Paris ngày 22-9-1992 về bảo vệ môi trường biển Đông Bắc Đại Tây Dương.
21. *Report of the United Nations Conference on Environment and development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Chapter 17, A/CONF.151/26 (Vol.II), 13 August 1992, para. 17.18.
22. Maria Gavouneli, *Pollution from offshore installations*, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, p. 51.
23. Michael White, *Marine Pollution Laws of the Australasian Region*, The Federation Press, 1994, p. 22.
24. Michael White, *Marine Pollution Laws of the Australasian Region*, The Federation Press, 1994, p. 23.
25. Arthur Lyon Dahl, "Land-based pollution and integrated coastal management", *Marine Policy*, November 1993, p. 561.
26. "Impact of Oil and Related Chemicals and Wastes on the Marine Environment", *GESAMP Reports and Studies N^o 50*,

Joint Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution (GESAMP), IMO, London 1993, p. 50.

Michael White, *Marine Pollution Laws of the Australasian Region*, The Federation Press, 1994, p. 22.

27. B.C. Wood-Thomas, "Land-based marine pollution and coastal management – Role of State and Local Government in the USA", *Marine Policy*, 1994, Volume 18 Number 2, p. 165-166.

28. Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, Nxb. Chính trị quốc gia, 1999, tr. 172.

29. UNEP, *Strategy for the Reduction of the Degradation of the Marine Environment from Land-based Sources of Pollution and Activities in Coastal Areas*, Nairobi, 9-13 December 1991, UNEP (OCA)/WG.14/3.

30. UNEP, *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities*, UNEP (OCA)/LBA/IG.2/7, 5 December 1995, para. 9.

31. Lucchini & Voelckel, *Les Etats et la Mer - le Nationalisme Maritime*, Paris 1981, p. 215; Mangone, *The future of gas and oil from the sea*, New York-London 1983; National Academy of Sciences, *Petroleum in the Marine Environment*, Washington, D.C., 1975; *Oil in the Sea: inputs, fates and effects*, 1985.

32. Thời báo kinh tế Việt Nam, ngày 23-3-2001.

33. Maria Gavouneli, *Pollution from Offshore Installations*, Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, p. 41.

34. Mostafa K. Tolba, *Saving our Planet. Challenges and hopes*, Chapman&Hall, London, tr. 113.

35. *Agenda 21*, Chapter 22 (Radioactive Wastes), para. 22.1.

36. Edgar Gold, *Handbook on Marine pollution*, GARD, 1985, p.131.

37. Edgar Gold, *Handbook on Marine pollution*, GARD, 1985, p. 131- 141.

38. Công ước MARPOL 73/78, điều 2.3.

39. IMO News, N^o 1, 2000, p. 6.

40. *Resolution MEPEC.50 (31)* adopted 4 July 1991, "International Guidelines for Preventing the Introduction of Unwanted Aquatic Organisms and Pathogens from Ships' Ballast Water and Sediment Discharges".

Resolution A.774 (18) of IMO, adopted on 4 November 1993 "Guidelines for Preventing the Introduction of Unwanted Aquatic Organisms and Pathogens from Ships' Ballast Water and Sediment Discharges".

41. *Resolution 18 of the International Conference on Marine Pollution*, 1973.

42. *Resolution A.720 (17) of IMO*, adopted on 6 November 1991 "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas". Preface.

43. *Resolution A.720 (17) of IMO*, adopted on 6 November 1991 "Guidelines for the Designation of Special Areas and the Identification of Particularly Sensitive Sea Areas", 1.1.2.

44. *Report of the United Nations Conference on Environment and development* (Rio de Janeiro, 3-4 June 1992), Chapter 17, A/CONF.151/26 (Vol.II), 13 August 1992, para. 17.20.

45. GESAMP Report, *Sđđ*, tr.35.

46. Phát biểu của Giám đốc điều hành UNEP, Klaus Toepfer tại Hội nghị của Liên hợp quốc tại Mônacô từ 6-10 tháng 11 năm 2000 về bảo vệ và sử dụng bền vững các đại dương và các vùng ven biển của thế giới.

Chương 2

CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VÀ KHU VỰC ĐÔNG NAM Á VỀ MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN

KHUNG PHÁP LÝ QUỐC TẾ CƠ BẢN VỀ MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ PHÒNG CHỐNG Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN

Các văn kiện khung

1. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS) và Hiệp định 1994 về áp dụng phần XI của Công ước.
2. Tuyên bố Rio de Janeiro về Môi trường và Phát triển bền vững năm 1992.
3. Chương trình hành động 21 (Chương 17) năm 1992.

Các công ước quốc tế của IMO về ô nhiễm môi trường biển

1. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền MARPOL 73/78.
2. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972, và Nghị định thư năm 1996 (Công ước Luân đôn 1972).
3. Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô

nhiễm dầu năm 1990 (OPRC).

4. Công ước trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại do dầu năm 1969 và Công ước bổ sung năm 1992 (CLC).

5. Công ước về thành lập quỹ đền bù thiệt hại do dầu năm 1971 và Công ước bổ sung năm 1992 (FUND).

6. 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).

7. Công ước về can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp sự cố ô nhiễm dầu năm 1969 và Nghị định thư liên quan đến việc can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp ô nhiễm do các chất khác không phải dầu năm 1973 (Công ước can thiệp).

8. Công ước về cứu hộ năm 1989.

Các văn kiện quốc tế về ô nhiễm môi trường biển của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNEP)

Tuyên bố Oasinhton và chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền năm 1995 (GPA).

Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất nguy hại và việc tiêu huỷ chúng năm 1989 (Công ước Basel).

Ngoài ra còn có các công ước của IMO về an toàn hàng hải như Công ước về an toàn tính mạng trên biển (SOLAS) 1974, Công ước về tránh đâm va năm 1978...

Với sự phát triển của luật biển quốc tế và xu hướng tiến ra biển của các nước nên ngày càng có nhiều đường biên giới xuất hiện trên biển. Tình hình đó không ngăn cản được một nhận thức chung đang hình thành: biển cả

là môi trường đồng nhất, là tài sản chung của nhân loại, đòi hỏi phải có một sự hợp tác cao giữa các quốc gia nhằm giữ gìn biển trong lành. Trong một thế giới ngày càng phức tạp hơn, có nhiều mối quan hệ vượt ra khỏi phạm vi quốc gia, luật pháp cũng được sử dụng ngày càng nhiều như một công cụ hợp tác để đạt được các mục tiêu chung. Hợp tác quốc tế không chỉ đơn thuần là một sự lựa chọn, nó là một sự cần thiết. Các nghĩa vụ cơ bản của quốc gia trong bảo vệ môi trường đã dần được thiết lập và ghi nhận trong các điều ước quốc tế. Đó là:

- Nghĩa vụ không gây hại về môi trường. Các quyền chủ quyền của quốc gia không gây ra những thiệt hại về môi trường cho quốc gia khác (Nguyên tắc 2 của Tuyên bố Xtốckhôm về Môi trường của con người, 1972).

- Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (không khí, đất, biển). Bảo vệ môi trường là trách nhiệm quốc tế của tất cả các quốc gia (Điều 30 của Hiến chương các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia năm 1974, Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, điều 192).

- Nghĩa vụ bảo vệ con người và môi trường chống ô nhiễm không khí (điều 2 của Công ước ô nhiễm không khí xuyên biên giới năm 1979).

- Nghĩa vụ sử dụng và khai thác hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên, chống lãng phí (điều 10 của Hiến chương quốc tế về Thiên nhiên năm 1982).

- Nghĩa vụ hợp tác quốc tế trong lĩnh vực môi trường.

- Nghĩa vụ thông tin về môi trường.

- Nghĩa vụ bảo vệ sự đa dạng sinh học.

- Giải quyết hoà bình các tranh chấp về môi trường.

Trong những năm qua, với nỗ lực của các tổ chức quốc tế (Liên hợp quốc, Tổ chức hàng hải quốc tế) và các quốc gia, một khung pháp lý cơ bản về bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm đã được hình thành và ngày càng được nhiều nước tham gia. Đối với một số nước, trong khi luật quốc gia trong lĩnh vực này chưa phát triển thì việc gia nhập các điều ước quốc tế này là bước đi ngắn nhất, hữu hiệu nhất để hội nhập với cộng đồng bảo vệ môi trường biển toàn cầu, khu vực cũng như môi trường biển của chính nước đó. Việc nắm vững các nội dung cơ bản của các điều ước quốc tế này là cần thiết để xem xét quyết định gia nhập hoặc đưa ra các quy định quốc gia phù hợp với nội dung của các điều ước quốc tế đó.

2.1 Nội dung cơ bản của các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển và phòng chống ô nhiễm môi trường biển

2.1.1 Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển

Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển 1982 đã được các quốc gia ký kết từ ngày 7 đến 11-12-1982 tại Montego Bay - Jamaica. Công ước đã có hiệu lực từ ngày 16-11-1994. Ngày 23-6-1994, Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ra Nghị quyết phê chuẩn Công ước này (Việt Nam đăng ký lưu chiếu thư phê chuẩn Công ước ngày 14-7-1994 tại Liên hợp quốc).

Công ước gồm có 17 phần, 320 điều và 9 phụ lục, 4 nghị quyết.

Công ước liên quan đến bảo vệ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm môi trường biển do hai nguyên nhân. Thứ nhất, nó tạo cơ sở cho các quốc gia ven biển mở rộng quyền tài phán về bảo vệ và quản lý môi trường biển và ven biển của mình trên tất cả các vùng biển. Thứ hai, nó chứa đựng các nghĩa vụ trực tiếp liên quan đến bảo vệ và gìn giữ môi trường biển và tài nguyên biển.

Các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia

Theo Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982, các quốc gia có thể thiết lập các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia như sau:

Lãnh hải có bề rộng tối đa là 12 hải lý tính từ đường cơ sở, tại đó quốc gia có chủ quyền trừ quyền qua lại không gây hại của tàu thuyền nước ngoài¹. Khi thực hiện quyền qua lại không gây hại này, tàu thuyền nước ngoài phải tuân thủ các quy định của quốc gia ven biển về an toàn giao thông, bảo vệ môi trường biển, ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển.

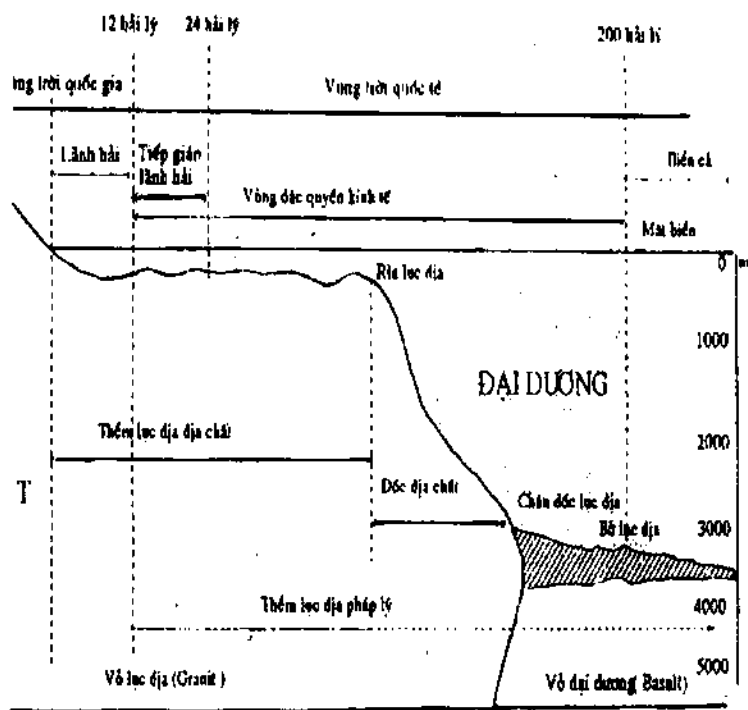
Vùng tiếp giáp lãnh hải có bề rộng tối đa là 24 hải lý tính từ đường cơ sở, tại đó quốc gia ven biển có các quyền tài phán nhằm ngăn ngừa và trừng trị các vi phạm luật và quy định hải quan, thuế khoá, y tế và nhập cư xảy ra trên lãnh thổ hay trong lãnh hải của mình².

Vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý tính từ đường cơ sở, tại đó quốc gia ven biển có các quyền thuộc chủ quyền về việc thăm dò và khai thác, bảo tồn và quản lý các tài

nguyên thiên nhiên, sinh vật hoặc không sinh vật, của vùng nước bên trên đáy biển, của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển, cũng như về những hoạt động khác nhằm thăm dò và khai thác vùng này vì mục đích kinh tế, như việc sản xuất năng lượng từ nước, hải lưu và gió. Ngoài ra quốc gia ven biển còn có các quyền tài phán theo đúng những quy định thích hợp của Công ước về việc: i) Lắp đặt và sử dụng các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình; ii) Nghiên cứu khoa học về biển; iii) Bảo vệ và gìn giữ môi trường biển.

Thêm lục địa có cùng bề rộng 200 hải lý với vùng đặc quyền kinh tế nhưng cũng có thể mở rộng ra ngoài 200 hải lý cho tới chân dốc của rìa lục địa ở nơi nào thêm lục địa lớn hơn 200 hải lý, tại đó quốc gia ven biển thực hiện các quyền chủ quyền nhằm mục đích thăm dò và khai thác các tài nguyên thiên nhiên không sinh vật và các tài nguyên sinh vật thuộc loài định cư của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển³. Trên thêm lục địa, quốc gia ven biển có quyền tài phán về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Quyền này được áp dụng tương tự như quyền bảo vệ và gìn giữ môi trường biển trong vùng đặc quyền kinh tế nhằm ngăn ngừa, hạn chế ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền chủ quyền quốc gia.

Ngoài các vùng biển trên, vùng nước nằm ở phía bên trong của đường cơ sở, được gọi là vùng nước nội thủy của quốc gia ven biển⁴, tại đó quốc gia ven biển thực hiện chủ quyền của mình như trên lãnh thổ đất liền, bao gồm cả quyền bảo vệ và gìn giữ môi trường biển.



Hình 4. Sơ đồ các vùng biển theo Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

Nguồn: Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997.

Ảnh hưởng của Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 đối với các quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia là vô cùng to lớn⁵. Trong khi bản chất của các quyền này có thể thay đổi từ vùng biển này sang vùng biển khác, Công ước đã dành cho các quốc gia thành viên các quyền và nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển cao hơn hẳn các quốc gia khác. Họ có trách nhiệm đối với

việc bảo tồn và phòng chống ô nhiễm môi trường biển trên vùng biển được coi là lớn hơn nhiều so với lãnh thổ đất liền của nhiều quốc gia. Bên ngoài vùng đặc quyền kinh tế là Biển cả, tại đó các quốc gia ven biển cũng có các quyền và nghĩa vụ bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm biển như các quốc gia khác. Trong trường hợp ô nhiễm biển nghiêm trọng, khi bờ biển của họ có khả năng bị đe dọa, quốc gia ven biển còn có quyền can thiệp ngoài Biển cả nhằm ngăn ngừa những tổn hại do ô nhiễm ở mức thấp nhất.

Bảo vệ và gìn giữ môi trường biển

Công ước có cả phần XII về Bảo vệ và giữ gìn môi trường biển, gồm 46 điều với những nội dung chính sau đây:

+ Xác định nguồn ô nhiễm môi trường biển: Công ước đã đưa ra cách phân loại các nguồn ô nhiễm môi trường biển một cách khoa học và thống nhất như đã trình bày ở chương I. Công ước yêu cầu các quốc gia tiến hành tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, giảm bớt và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển từ bất kỳ nguồn nào: ô nhiễm bắt nguồn từ đất liền⁶, ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán quốc gia gây ra⁷, ô nhiễm do các hoạt động tiến hành trong Vùng (đáy biển di sản chung của loài người) gây ra⁸, ô nhiễm do sự nhận chìm⁹, ô nhiễm do tàu thuyền gây ra¹⁰.

+ Nghĩa vụ của các quốc gia trong việc bảo vệ và giữ gìn môi trường biển¹¹. Nghĩa vụ này không đi ngược lại với lợi ích chính đáng của các quốc gia. *"Các quốc gia có quyền*

thuộc chủ quyền khai thác các tài nguyên thiên nhiên của mình theo chính sách về môi trường của mình và theo đúng nghĩa vụ bảo vệ và giữ gìn môi trường biển của mình"¹². Theo quy định này, quốc gia có quyền tối cao để khai thác các tài nguyên thiên nhiên của mình nhưng họ vẫn phải thi hành các chính sách về môi trường để bảo vệ môi trường biển. *"Các quốc gia có trách nhiệm quan tâm đến việc hoàn thành các nhiệm vụ quốc tế của mình về vấn đề bảo vệ và giữ gìn môi trường biển, các quốc gia có trách nhiệm theo đúng pháp luật quốc tế"*¹³.

Mặc dù luật quy định các quốc gia đều có nhiệm vụ như nhau nhưng giữa các quốc gia không có sự phát triển đồng đều về kinh tế, cơ sở hạ tầng không giống nhau nên các quốc gia được yêu cầu *"tuỳ theo tình hình, thi hành riêng rẽ hay phối hợp với nhau, tất cả các biện pháp phù hợp với công ước cần thiết, để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển, sử dụng phương tiện thích hợp nhất mà mình có, cố gắng điều hoà các chính sách của mình về mặt này"*¹⁴. Các luật, quy định và các biện pháp của các quốc gia thông qua không được kém hiệu quả hơn các nguyên tắc và quy phạm quốc tế hay các tập quán và thủ tục đã được kiến nghị có tính chất quốc tế.

Công ước còn quy định các quốc gia phải có trách nhiệm đưa ra các biện pháp chống lại ô nhiễm môi trường biển nảy sinh từ việc sử dụng các kỹ thuật trong khuôn khổ quyền tài phán hay dưới sự kiểm soát của mình, hoặc do du nhập cố ý hay vô tình các loài ngoại lai hoặc mới vào một bộ phận môi trường biển gây ra ở đó những thay đổi đáng kể và có hại¹⁵ và nó cũng bao gồm các ảnh hưởng

hoặc các biện pháp trong việc bảo vệ hệ sinh thái hiếm hoi và đe dọa điều kiện cư trú của các loài sinh vật biển khác¹⁶. Các quốc gia được yêu cầu xây dựng các kế hoạch khẩn cấp chống ô nhiễm để đối phó với những tai nạn gây ra ô nhiễm biển trong các vùng biển thuộc quyền tài phán của họ¹⁷. Các điều khoản về giám sát và đánh giá môi trường đặt các quốc gia có nghĩa vụ cần cố gắng hết sức mình trong việc giám sát và đánh giá các ảnh hưởng môi trường của các hoạt động biển được tiến hành dưới quyền tài phán của quốc gia đó. Họ cũng có nghĩa vụ phải hành động phù hợp nhằm giảm bớt hay ngăn ngừa ô nhiễm có thể xảy ra từ các hoạt động như vậy như sự giám sát của họ cho thấy¹⁸.

+ Các quốc gia quan tâm làm sao cho luật trong nước của mình có những hình thức tổ tụng cho phép thu được sự đền bù nhanh chóng và thích đáng, hay sự bồi thường khác đối với những thiệt hại nảy sinh từ ô nhiễm môi trường biển do tự nhiên nhân, hay pháp nhân thuộc quyền tài phán của mình gây ra¹⁹.

+ Các quốc gia cũng được yêu cầu bảo đảm cho các con tàu mang cờ nước họ, hoạt động trong nước cũng như ngoài nước, đáp ứng đầy đủ các luật lệ và tiêu chuẩn quốc tế thích hợp. Quốc gia mà tàu mang cờ được yêu cầu tiến hành điều tra mọi vi phạm luật lệ về ô nhiễm biển mà con tàu đó thực hiện. Tất cả tàu thuyền được yêu cầu phải có chứng từ chứng minh điều kiện an toàn của tàu phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế về thiết kế, đóng, trang bị và thuyền viên và tính hiệu quả của chúng trong ngăn ngừa, giảm bớt và kiểm soát ô nhiễm. Các quốc gia cần tiến

hành kiểm tra định kỳ tàu thuyền mang cờ nước mình để bảo đảm rằng chúng đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế²⁰. Các quốc gia khi đặt các điều kiện đặc biệt cho tàu thuyền nước ngoài đi vào các cảng hay nội thủy của mình hoặc công trình cảng cuối cùng ở ngoài khơi, cần phải công bố đúng thủ tục về các điều kiện này và phải thông báo cho các tổ chức quốc tế có thẩm quyền²¹.

Nhiều vấn đề trên cũng là đối tượng điều chỉnh của các điều ước quốc tế riêng biệt như Công ước MARPOL 73/78, Công ước Basel năm 1989, và Công ước Luân Đôn về nhận chìm năm 1972 và một số công ước khác. Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển đã bổ sung hơn là chống lấn lên các thoả thuận này qua việc đặt các quốc gia dưới nghĩa vụ phải ban hành các biện pháp phù hợp. Một trong những con đường có thể tiến hành là phê chuẩn và thực hiện các công ước chuyên ngành này.

+ Các quốc gia không được đùn đẩy giải quyết những thiệt hại của các nguy cơ gây ô nhiễm và không được thay thế một kiểu ô nhiễm này bằng một kiểu ô nhiễm khác²². Đây là một quy định có tính thiết thực vì trong một số vùng biển như trong vùng đặc quyền kinh tế có chế định pháp lí riêng biệt không phải lãnh hải mà cũng không phải Biển cả, nếu như có một tàu chở dầu bị vỡ, dầu sẽ loang ra giữa ranh giới của khu vực đặc quyền kinh tế của hai nước thì hai nước sẽ phải cùng nhau kết hợp để ra các biện pháp thích hợp nhất giải quyết tình trạng này không nên đùn đẩy cho nhau hay thay thế một kiểu ô nhiễm này bằng một kiểu ô nhiễm khác như đốt dầu trên biển.

+ Các quốc gia phải có nghĩa vụ thông báo cho các

quốc gia khác về nguy cơ bị ô nhiễm lan tràn đến và cho các tổ chức quốc tế có thẩm quyền, để kịp thời có những biện pháp ngăn chặn và bảo vệ²³.

+ Các quốc gia có nghĩa vụ hợp tác với các quốc gia và các tổ chức quốc tế liên quan theo khả năng của mình, để hạn chế, loại trừ những hậu quả tai hại do ô nhiễm gây ra²⁴. Công ước cũng yêu cầu sự hợp tác trên cơ sở toàn cầu hay khu vực *“trong việc hình thành và soạn thảo các quy tắc và quy phạm, cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị mang tính quốc tế phù hợp với Công ước, để bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, có tính đến các đặc điểm có tính chất khu vực”*²⁵. Các quốc gia cũng được yêu cầu hợp tác với nhau trong phạm vi khu vực và song phương nhằm thực hiện các nghiên cứu khoa học biển và trao đổi thông tin về môi trường biển chung²⁶.

+ Các nước phát triển còn có nghĩa vụ giúp đỡ các nước đang phát triển trong các lĩnh vực khoa học, giáo dục, kinh tế và trong các lĩnh vực khác, nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển²⁷. Các tổ chức quốc tế cũng có nghĩa vụ phải dành ưu tiên viện trợ cho các nước đang phát triển về tài chính và kỹ thuật thích hợp, cung cấp những dịch vụ chuyên môn cần thiết cho việc phòng ngừa và chống những hậu quả nguy hiểm do ô nhiễm biển gây ra²⁸.

Có thể nói, Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển đạo luật cơ bản chứa đựng các quy tắc chung nhất về chống ô nhiễm biển ở cấp độ toàn cầu, khu vực cũng như quốc gia.

2.1.2 Tuyên bố Rio de Janeiro 1992

Khác với Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, các tuyên bố của các Hội nghị môi trường quốc tế thường không có tính bắt buộc đối với các quốc gia. Chúng chỉ khuyến cáo các sáng kiến bảo vệ môi trường, đưa ra các nguyên tắc và đề xuất một chương trình hành động nhằm mục đích phát triển luật quốc tế về môi trường. Tuyên bố Xtốckhôm đưa ra 26 nguyên tắc về môi trường con người. Tuyên bố Rio đưa ra 27 nguyên tắc về môi trường và phát triển. Đây là những nguyên tắc chung nhất của luật quốc tế về môi trường, trong đó có những nguyên tắc chi phối bảo vệ môi trường biển phòng chống ô nhiễm môi trường biển.

Mục tiêu của Tuyên bố Rio:

- Bảo vệ môi trường là một bộ phận cấu thành của quá trình phát triển và không thể xem xét tách rời quá trình đó²⁹.
- Gìn giữ, bảo vệ và phục hồi sự lành mạnh và tính toàn bộ của hệ sinh thái của Trái đất³⁰.
- Dành sự ưu tiên đặc biệt cho tình hình và những nhu cầu đặc biệt của các nước đang phát triển, nhất là những nước kém phát triển nhất và những nước dễ bị tổn hại về môi trường³¹.
- Xác lập quyền con người được có một cuộc sống hữu ích và lành mạnh, hài hoà với thiên nhiên³².
- Kêu gọi các quốc gia và các dân tộc hợp tác một cách tự nguyện và với tinh thần đồng đội để thực thi các nguyên tắc của Tuyên bố Rio và đẩy mạnh phát triển luật quốc tế trong lĩnh vực phát triển bền vững.

Các nguyên tắc của Tuyên bố Rio:

- Chủ quyền quốc gia đối với tài nguyên thiên nhiên và trách nhiệm của các quốc gia bảo đảm rằng các hoạt động trong phạm vi quyền tài phán và kiểm soát của họ không gây tổn hại đối với môi trường của quốc gia khác hoặc các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia³³.
- Quyền được phát triển cần phải được thực hiện sao cho đáp ứng được một cách bình đẳng những nhu cầu về phát triển và môi trường của các thế hệ hiện tại và tương lai³⁴.
- Những vấn đề môi trường được giải quyết tốt nhất với sự tham gia của tất cả các công dân quan tâm, ở cấp độ thích hợp. Ở cấp độ quốc gia, mỗi cá nhân sẽ có quyền được thông tin thích hợp liên quan đến môi trường do các nhà chức trách nắm giữ, bao gồm thông tin về những nguyên liệu và hoạt động nguy hiểm trong cộng đồng, và cơ hội tham gia vào các quá trình quyết định. Các quốc gia cần làm cho thuận tiện và khuyến khích tuyên truyền sự tham gia của nhân dân bằng cách phổ biến thông tin rộng rãi. Nhân dân cần được tạo điều kiện tiếp cận có hiệu quả những văn bản luật pháp và hành chính, kể cả bổ sung và sửa chữa³⁵.
- Các quốc gia cần ban hành luật pháp hữu hiệu về môi trường, những tiêu chuẩn môi trường, những mục tiêu quản lý và những ưu tiên phản ánh nội dung môi trường và phát triển. Luật pháp quốc gia

không được kém hữu hiệu hơn các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế³⁶.

- Các quốc gia cần phát triển luật quốc gia về trách nhiệm và bồi thường cho các nạn nhân của ô nhiễm và các tổn hại môi trường khác.
- Các quốc gia cần hợp tác với nhau trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, nhất là nhằm hạn chế hoặc ngăn ngừa việc chuyển cho các quốc gia khác bất kỳ hành động hay chất nào có thể làm tổn hại môi trường và con người, tuân thủ nguyên tắc *bên gây ô nhiễm phải trả tiền*.
- Các quốc gia cần áp dụng nguyên tắc tiếp cận đề phòng: *"Tuỳ theo khả năng của từng quốc gia, ở chỗ nào có nguy cơ tác hại nghiêm trọng hay không thể sửa được thì không thể nêu lý do là thiếu sự chắc chắn khoa học hoàn toàn để trì hoãn áp dụng các biện pháp hữu hiệu ngăn chặn sự thoái hoá môi trường"*³⁷.
- Các quốc gia nên cố gắng đẩy mạnh sự quốc tế hoá những chi phí môi trường và sử dụng các biện pháp kinh tế, căn cứ vào quan điểm cho rằng bên gây ô nhiễm phải chịu phí tổn ô nhiễm, với sự quan tâm đúng mức tới quyền lợi chung và không ảnh hưởng xấu đến nền thương mại và đầu tư quốc tế³⁸.
- Các quốc gia cần tiến hành đánh giá tác động môi trường đối với các hoạt động được đề nghị hay dự tính tiến hành mà có thể có tác hại đối với môi trường.
- Nhân dân địa phương và cộng đồng có vai trò quan trọng trong quản lý môi trường và phát triển do có những hiểu biết và cách làm truyền thống.

2.1.3 Chương trình hành động 21

Cấu tạo của Chương trình:

Chương trình hành động 21 là một văn kiện khác được thông qua trong khuôn khổ của Hội nghị Môi trường và Phát triển 1992. Chương trình có 40 hành động nhằm thúc đẩy phát triển bền vững. Chương trình không phải là một văn kiện pháp lý mang tính bắt buộc. Tuy nhiên, chương trình thừa nhận Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển là công ước khung quốc tế về các quyền và nghĩa vụ của các quốc gia đối với môi trường biển và phòng chống ô nhiễm môi trường biển. Chương trình dành toàn bộ chương 17 để phát triển các khuyến nghị cho các quốc gia xây dựng và phát triển chiến lược và kế hoạch bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Chương trình này bao gồm 7 kế hoạch:

1. Quản lý tổng hợp và phát triển bền vững các vùng ven biển và môi trường biển thuộc quyền tài phán quốc gia, kể cả vùng đặc quyền kinh tế;
2. Bảo vệ môi trường biển;
3. Sử dụng bền vững và bảo tồn các tài nguyên sinh vật biển của Biển cả;
4. Sử dụng bền vững và bảo tồn các tài nguyên sinh vật biển thuộc quyền tài phán quốc gia;
5. Chú trọng đến những bấp bênh về quản lý môi trường biển và thay đổi khí hậu;
6. củng cố hợp tác và điều phối quốc tế, kể cả khu vực;
7. Phát triển bền vững các đảo nhỏ.

Mục tiêu của Chương trình:

Liên quan đến bảo vệ môi trường biển, Chương trình khuyến nghị: các quốc gia, phù hợp với các điều khoản của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển về bảo vệ và gìn giữ môi trường biển, cần thực hiện, phù hợp với các chính sách, ưu tiên và tài nguyên của quốc gia nhằm ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát sự suy thoái của môi trường biển vì mục đích duy trì, nâng cao đời sống và sản xuất của quốc gia. Để đạt mục đích này các quốc gia cần:

- Áp dụng quan điểm phòng ngừa và ngăn chặn sự tiếp tục suy thoái của môi trường biển và giảm thiểu nguy cơ của các ảnh hưởng lâu dài hoặc ảnh hưởng bất khả kháng tới môi trường biển;
- Đảm bảo có sự đánh giá trước các hoạt động có thể gây ra những tác động xấu nghiêm trọng đến biển;
- Làm cho vấn đề bảo vệ môi trường biển thành một bộ phận của chính sách phát triển tổng thể về môi trường, kinh tế và xã hội;
- Áp dụng nguyên tắc "bên gây ô nhiễm phải trả tiền", và áp dụng các biện pháp kinh tế làm giảm ô nhiễm biển;
- Nâng cao tiêu chuẩn sống cho những người dân ven biển, đặc biệt là ở các nước đang phát triển, để họ có thể trợ giúp cho việc bảo vệ môi trường biển và ven bờ.

Nội dung của Chương trình:

Đối với ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền, chương trình khuyến nghị các quốc gia cần cập nhật, củng cố và

mở rộng Hướng dẫn Montréal về bảo vệ môi trường biển từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền:

- Các quốc gia cần phải xây dựng và duy trì các hệ thống xử lý nước thải từ cống rãnh, và phải tránh việc thải nước thải từ cống rãnh gần những bãi đánh cá, những nơi nước đổ vào là những bãi tắm. Nước thải công nghiệp cần phải được kiểm soát và xử lý nghiêm ngặt;
- Làm giảm hoặc loại trừ việc thải các chất hoá học tổng hợp có nguy cơ tích tụ trong sinh vật biển tới mức nguy hiểm;
- Kiểm tra và làm giảm việc thải các chất độc hại và thiết lập các hệ thống thải các chất thải có nguồn gốc từ đất liền thay cho việc vứt bỏ ở biển;
- Kiểm soát việc thải các chất nitơ và phốt pho có nguy cơ làm phá vỡ môi trường biển bằng cách tạo điều kiện cho các loài thực vật phát triển nhanh;
- Phát triển các cách sử dụng đất sao cho làm giảm được việc rửa trôi đất và chất thải xuống các dòng sông, và sau đó là đổ ra biển;
- Sử dụng các loại thuốc trừ sâu và phân bón ít có hại về môi trường và cấm sử dụng những loại có hại cho môi trường. Sử dụng các phương pháp thay thế để kiểm soát sâu bệnh.

Đối với các ô nhiễm từ tàu, chương trình khuyến nghị các quốc gia:

- Ủng hộ việc phê chuẩn và áp dụng các Công ước và các Nghị định thư liên quan về tàu thuyền;

- Tạo điều kiện dễ dàng thúc đẩy quá trình trên, ủng hộ các quốc gia đang phát triển, giúp đỡ họ vượt qua các trở ngại mà họ xác định;
- Hợp tác kiểm soát ô nhiễm biển từ tàu thuyền, đặc biệt là sự đổ thải bất hợp pháp và cưỡng chế việc thực hiện đổ thải theo Công ước MARPOL một cách nghiêm ngặt hơn;
- Đánh giá tình trạng ô nhiễm do tàu thuyền trong các vùng nhạy cảm được IMO xác định và tiến hành áp dụng các biện pháp có thể, ở nơi nào thấy cần thiết, trong phạm vi các khu vực đó bảo đảm phù hợp với các quy định quốc tế được chấp nhận chung;
- Hành động bảo đảm tôn trọng các khu vực được các quốc gia ven biển quy định, trong các vùng đặc quyền kinh tế của họ, phù hợp với luật quốc tế, nhằm bảo vệ và gìn giữ các hệ sinh thái quý hiếm và dễ bị tổn thương như các rạn san hô và rừng ngập mặn;
- Xem xét thông qua các quy tắc thích hợp về thải đổ nước dằn tàu nhằm chống lại sự lan truyền các sinh vật lạ;
- Thúc đẩy an toàn hàng hải bằng việc thường xuyên kiểm tra trên hải đồ các vùng ven biển và đường hàng hải thích hợp;
- Đánh giá nhu cầu có và xây dựng các quy định quốc tế nghiêm ngặt nhằm giảm thiểu hơn nữa các nguy cơ tai nạn và ô nhiễm từ tàu chở hàng (kể cả tàu chở hàng rời); từ tàu chuyên chở các chất độc hại và nguy hiểm không phải dầu; từ các tàu chạy bằng

năng lượng nguyên tử và chuyên chở các chất phóng xạ;

- Ủng hộ các hoạt động mà IMO đang tiến hành nhằm phát triển các biện pháp thích hợp giảm thiểu ô nhiễm không khí từ tàu.

Đối với các ô nhiễm do nhận chìm, Chương trình khuyến nghị các quốc gia:

- Ủng hộ việc phê chuẩn, thực hiện và tham gia rộng rãi các công ước liên quan về nhận chìm ngoài biển, kể cả các kết luận ban đầu về một chính sách tương lai cho Công ước Luân Đôn về nhận chìm;
- Khuyến khích các bên tham gia Công ước Luân Đôn về nhận chìm tiến hành các bước đi thích hợp nhằm cấm nhận chìm ngoài biển và thiêu huỷ các chất nguy hại.

Đối với các ô nhiễm từ các công trình, giàn khoan khai thác dầu khí ngoài khơi, các quốc gia cần đánh giá lại các biện pháp quy định hiện hành về thải đổ, rò rỉ và an toàn và đánh giá nhu cầu đưa ra các biện pháp bổ sung. Trong các cảng, các công trình thiết bị thuộc cảng, các quốc gia cần có quy định và có các thiết bị thu gom các cặn dầu, hoá chất cũng như rác thải từ tàu, nhất là trong các khu vực đặc biệt theo Công ước MARPOL quy định và thúc đẩy việc thiết lập các thiết bị thu gom ở mức nhỏ hơn cho các cảng cá và cảng địa phương.

Song song với các biện pháp này, các quốc gia cần tiến hành quan sát thường xuyên, có hệ thống trạng thái môi trường biển, thu thập và xử lý số liệu, trao đổi thông tin với nhau.

2.1.4 Công ước MARPOL 73/78 về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu gây ra

Trên cơ sở phát triển các nỗ lực và cố gắng của các quốc gia trong vùng hoặc trên phạm vi quốc tế bằng nhiều hiệp định, văn bản pháp lý hoặc công ước kể từ đầu thế kỷ XX, ngày 2-11-1973, Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu gây ra đã được thông qua tại Luân Đôn. Công ước này được bổ sung bằng Nghị định thư 1978 cấm và hạn chế thải chất gây ô nhiễm từ việc thăm dò và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Vì vậy, Công ước thường được gọi tắt là công ước MARPOL 73/78. Công ước có hiệu lực năm 1983 và hàng năm đều được bổ sung sửa đổi.

Cấu tạo của Công ước:

Công ước bao gồm 6 Phụ lục sau:

- Phụ lục I – Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu - phụ lục bắt buộc, có hiệu lực từ ngày 2-10-1983.
- Phụ lục II - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do chất lỏng độc hại chở xô gây ra - phụ lục bắt buộc, có hiệu lực từ 7-4-1987.
- Phụ lục III - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do chất độc hại đóng trong bao gói - phụ lục không bắt buộc, có hiệu lực từ 1-7-1992.
- Phụ lục IV - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nước thải từ tàu - phụ lục không bắt buộc, có hiệu lực khi có 15 nước có hạm đội thương mại chiếm trên 50% trọng tải tàu trên thế giới tham gia.
- Phụ lục V - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển

do rác - phụ lục không bắt buộc, có hiệu lực từ 31-12-1988.

- Phụ lục VI - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm không khí từ tàu - phụ lục không bắt buộc, có hiệu lực khi có 15 nước có hạm đội thương mại chiếm ít nhất 50% trọng tải tàu trên thế giới tham gia.

Bắt buộc ở đây được hiểu là quốc gia ký kết và tham gia công ước MARPOL 73/78 phải có nghĩa vụ thực hiện các yêu cầu của Phụ lục I và II, còn các Phụ lục III-VI là tự nguyện.

Ngoài biên bản cuối cùng của công ước với 20 điều nêu các nguyên tắc chung, nghĩa vụ, quyền hạn của các bên tham gia công ước và 6 phụ lục vừa nêu, MARPOL 73/78 còn có hai Nghị định thư kèm theo.

Nghị định thư I quy định thủ tục chuyển thông tin liên quan đến việc thải các chất độc hại xuống biển (theo điều 8 của Công ước). Nghị định thư II quy định thủ tục giải quyết các tranh chấp giữa các quốc gia về việc giải thích và thực hiện Công ước (theo điều 10 của Công ước).

Mục tiêu của Công ước:

Công ước MARPOL 73/78 khẳng định bất kỳ một sự thải chủ tâm, ngẫu nhiên hoặc vô ý, dầu mỡ, chất độc hại, nước thải, rác các loại từ một phương tiện thủy bất kỳ xuống biển đều là những hành động làm ô nhiễm môi trường biển. Mục đích của Công ước là thông qua các biện pháp toàn diện tiến đến chấm dứt toàn bộ việc chủ tâm làm ô nhiễm biển nhưng trước mắt là kiểm soát, chế ngự và hạn chế tới mức thấp nhất các việc thải các chất có hại

xuống biển. Để đạt được mục đích này, Công ước đưa ra:

- Các quy định các giới hạn nghiêm ngặt về đổ thải xuống biển dầu, các chất lỏng độc hại hoặc hoá chất, rác và nước thải từ các hoạt động thường ngày từ tàu;
- Các quy định về các tiêu chuẩn cho tàu vận chuyển các chất độc hại đóng gói;
- Các quy định về các giới hạn cho việc thải các chất ô nhiễm khí từ tàu;
- Các quy định về các tiêu chuẩn nghiêm ngặt về đóng tàu và đội thuỷ thủ nhằm giảm thiểu mức độ tràn dầu và hoá chất trong trường hợp tai nạn;
- Các quy định về các khu vực đặc biệt với các chỉ tiêu đổ thải đặc biệt nghiêm ngặt;
- Các quy định về các thiết bị tiếp nhận dầu, cặn hoá chất, rác và nước thải tại các cảng, các công trình trên biển;
- Các quy định về thanh tra và giám sát thường kỳ bảo đảm sự tuân thủ;
- Các quy định về chế độ báo cáo sự cố liên quan đến dầu, các chất lỏng độc hại chở rời (hoặc hoá chất chở trong bình, khoang) và các chất độc hại đóng gói (hoặc trong container);
- Thiết lập hệ thống hợp tác giữa các chính phủ trong việc phát hiện ô nhiễm và cưỡng chế tuân thủ các quy định của công ước.

Quyền hạn của các quốc gia:

Theo Công ước, các quốc gia mà tàu mang cờ có các quyền sau:

- Quyền hạn kiểm tra trang, thiết bị, kết cấu tàu. Quốc gia mà tàu mang cờ có quyền tiến hành kiểm tra lần đầu, kiểm tra định kỳ và kiểm tra trung gian hoặc bất thường trong thời gian còn hiệu lực của Giấy chứng nhận ngăn ngừa ô nhiễm của tàu (Giấy chứng nhận). Mục đích của các hình thức kiểm tra này là nhằm bảo đảm kết cấu, trang bị, các hệ thống, thiết bị, vật liệu của tàu mang cờ hoàn toàn phù hợp với các tiêu chuẩn của Công ước và Giấy chứng nhận được cấp³⁹. Các quốc gia mà tàu mang cờ và là thành viên của Công ước được quyền cấp ba loại giấy: Giấy chứng nhận quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do dầu; Giấy chứng nhận quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do chở xô chất lỏng độc hại; Giấy chứng nhận quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do nước thải.
- Quyền tự tiến hành (hoặc phối hợp với quốc gia có cảng và quốc gia ven biển) điều tra, khởi tố và xử phạt theo pháp luật nước mình “đủ nghiêm khắc để ngăn chặn sự vi phạm công ước và sự nghiêm khắc phải như nhau không phụ thuộc vào nơi xảy ra vi phạm”⁴⁰.

Các quốc gia có cảng, quốc gia ven biển có quyền:

- Kiểm tra Nhà nước cảng biển nghĩa là sự kiểm tra một tàu nước ngoài đến cảng nước mình bởi một thanh tra viên hoặc tổ chức được Chính phủ ủy quyền để xác định xem con tàu đó có đáp ứng các đòi hỏi của công ước hay không và nếu cần thiết thì tiến

hành các công việc để bảo đảm tàu đó đáp ứng các đòi hỏi của công ước. Các tàu không đáp ứng các điều kiện ghi trong Giấy chứng nhận hoặc không có Giấy chứng nhận hợp pháp, có giá trị sẽ bị quốc gia cảng biển áp dụng các biện pháp bảo đảm không cho tàu ra biển cho đến khi bảo đảm đủ các điều kiện đi biển mà không đe dọa gây ô nhiễm môi trường biển. Tuy nhiên khi áp dụng các biện pháp bảo đảm này, quốc gia có cảng tránh “bắt giữ tàu vô cớ hoặc trì hoãn tàu vô cớ”. Chủ tàu có quyền đòi bồi thường thiệt hại do các nguyên nhân trên gây ra⁴¹. Quốc gia có cảng, thành viên của công ước cũng có quyền áp dụng các biện pháp này đối với các tàu thuyền của quốc gia không tham gia công ước theo mức độ cần thiết để bảo đảm không tạo ra những điều kiện thuận lợi hơn cho các tàu thuyền đó.

- Khước từ tàu nước ngoài ghé vào cảng hoặc bến xa bờ thuộc quyền tài phán của mình hoặc áp dụng những biện pháp chống lại tàu với lý do tàu không thoả mãn các yêu cầu của công ước.
- Cấm các hành động vi phạm công ước trong vùng biển thuộc quyền hạn của mình và được áp dụng các biện pháp trừng phạt đối với tàu có hành động vi phạm⁴², kể cả ra lệnh truy tố tàu vi phạm theo pháp luật nước mình và thông báo cho nhà chức trách của tàu đó biết tin cùng các bằng chứng xác nhận sự vi phạm mà quốc gia có cảng, quốc gia ven biển có.

Các quốc gia tham gia công ước có nghĩa vụ chủ yếu sau:

- Nghĩa vụ hợp tác⁴³ về kỹ thuật (đào tạo cán bộ khoa

học kỹ thuật; cung cấp trang thiết bị và phương tiện cần thiết để tiếp nhận các chất độc hại, các phương tiện kiểm soát ô nhiễm; tạo điều kiện áp dụng các biện pháp nhằm ngăn ngừa hoặc giảm thiểu ô nhiễm môi trường biển do tàu gây ra; khuyến khích các công trình nghiên cứu) và phối hợp trong việc phát hiện ô nhiễm, phát hiện vi phạm, theo dõi môi trường, thông báo và thu thập bằng chứng⁴⁴.

- Nghĩa vụ thông tin. Nghĩa vụ này có ba nội dung: trao đổi thông tin⁴⁵, thông báo về việc thải các chất có hại⁴⁶ và thông báo trong trường hợp có vi phạm⁴⁷.
- Nghĩa vụ lắp đặt các thiết bị tiếp nhận: các bên tham gia Công ước phải có trách nhiệm lắp đặt các thiết bị tiếp nhận tại các cảng, các bến neo, đậu tàu⁴⁸. Dung tích của các thiết bị tiếp nhận phải ở mức đủ cho nhu cầu đòi hỏi của tàu mà không làm ngừng trệ hoạt động của tàu một cách không chính đáng. Các thiết bị tiếp nhận này phải cân nhắc đến đặc điểm các loại tàu và do Chính phủ mỗi bên tham gia Công ước xác định cụ thể và báo cho Tổ chức biết.

Phụ lục I. Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu

Phụ lục này được phát triển và hoàn thiện bằng nhiều quy định nghiêm ngặt, cụ thể là nó dựa trên cơ sở Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu năm 1954 và các bổ sung, sửa đổi cần thiết năm 1962, 1969.

Theo Phụ lục, “dầu” có nghĩa là dầu bất kỳ dưới dạng nào, kể cả dầu thô, ma dút, cặn dầu và các sản phẩm dầu

mở đã được lọc sạch và bao gồm cả những chất nêu trong Bổ sung I của Phụ lục này, không hạn chế tính chất chung vừa nói ở trên.

Phụ lục được chia làm 3 phần:

Phần I - Những quy định chung với 8 điều (1-8) nêu các định nghĩa và thuật ngữ chung, phạm vi áp dụng, cách thức kiểm tra và cấp giấy chứng nhận cho tàu. Khái niệm tàu bao gồm bất kỳ tàu chở dầu nào có tổng dung tích từ 190 TĐK (tấn đăng ký) trở lên, tàu hàng bất kỳ có tổng dung tích từ 400 TĐK trở lên. Kết cấu và trang thiết bị của các loại tàu này đều phải chịu sự kiểm tra và có giấy chứng nhận ngăn ngừa ô nhiễm biển do dầu (IOPP Certificate). Ngoài ra, các tàu đều phải duy trì ghi chép nhật ký về dầu, có kế hoạch phòng chống sự cố ô nhiễm do dầu.

Phần II - Các yêu cầu về kiểm tra ô nhiễm trong khai thác tàu. Phần này gồm 17 điều quy định chủ yếu nhằm giám sát việc xả dầu, hỗn hợp chứa dầu theo nồng độ, khối lượng quy định để không gây ô nhiễm vùng biển bất kỳ nào của thế giới. Các yêu cầu cụ thể cho tàu chở dầu, tàu hàng không phải tàu chở dầu được nêu trong các điều 9,10. Việc lắp đặt, bố trí hệ thống phân ly dầu nước, thiết bị đo, ghi điều khiển sự thải... được đề cập cụ thể trong các quy định 16, 17, 18, 19. Tất cả các yêu cầu này nhằm bảo đảm khả năng làm chủ sự thải dầu từ tàu; mà tốt nhất là hạn chế nồng độ dầu trong nước thải dưới 15 phần triệu (15ppm) bằng cách lắp đặt máy phân ly và lọc thoả mãn Công ước và các Nghị quyết sau này của Đại Hội đồng

IMO hoặc của Ủy ban Môi trường IMO (MEPC).

Ngoài vấn đề về trang thiết bị, dụng cụ lắp cho tàu, phần này còn đề cập chi tiết các yêu cầu về kết cấu, tàu hai lớp vỏ, bố trí các két... mà Nghị định thư 1978 thực tế đã làm rõ thêm cho MARPOL 73/78. Phần này còn có quy định dành riêng cho thiết bị tiếp nhận trên bờ (điều 12), và kèm theo trình tự, năng lực tiếp nhận, xử lý dầu bẩn tại cảng. Đối với tàu chở dầu mới⁴⁹ chuyên chở dầu thô có trọng tải từ 20.000 tấn trở lên và tàu chở dầu mới chuyên chở các sản phẩm của dầu có trọng tải từ 30.000 tấn trở lên phải được trang bị các hầm chứa nước dằn cách ly với dung tích đủ lớn để tàu không phải sử dụng khoang chở dầu để chứa nước dằn. Các tàu này phải được trang bị hệ thống vệ sinh hầm hàng, rửa dầu thô và các thiết bị đáp ứng các yêu cầu của chính quyền. Đối với tàu chở dầu hiện có, có trọng tải từ 40.000 tấn trở lên phải được trang bị hoặc hệ thống hầm chứa nước dằn cách ly hoặc hệ thống các hầm nước dằn sạch phù hợp với quy định 13A của Công ước.

Đối với các tàu không phải tàu chở dầu, có tổng dung tích từ 400 tấn đăng ký trở lên phải trang bị một hoặc nhiều hầm đủ sức chứa để gom các cặn dầu không thể xử lý được bằng cách khác. Các tàu phải lắp đặt các thiết bị phân ly dầu nước 100-150 phần triệu (ppm).

Ngoài các vùng đặc biệt do công ước quy định⁵⁰, việc thải hỗn hợp dầu xuống biển chỉ được phép khi thoả mãn các điều kiện sau: tàu đang trên đường đi; cách bờ gần nhất 50 hải lý đối với tàu chở dầu, 12 hải lý đối với tàu khác; cường độ dầu thải tức thời không quá 60 l/hải lý đối

với tàu chở dầu; hàm lượng dầu thải trong nước thải nhỏ hơn 100 ppm đối với tàu khác; trên tàu phải có hệ thống tự động đo, kiểm tra việc thải dầu và các thiết bị khác phù hợp với từng loại tàu theo quy định của Công ước. Riêng với tàu chở dầu, tổng lượng dầu được phép đổ xuống biển không quá 1/15.000 tổng số lượng hàng tạo cặn đối với tàu hiện có và không quá 1/30.000 tổng số lượng hàng tạo cặn đối với tàu mới⁵¹.

Việc thải nước dần sạch, nước dần cách ly, nước lãcanh buồng máy không phải nước từ buồng bơm hàng và không lẫn cặn dầu hoặc lẫn với hàm lượng nhỏ hơn 15ppm do tàu chở dầu và các tàu khác thực hiện đều không bị cấm.

Phần III - bao gồm những yêu cầu dự phòng nhằm hạn chế dầu tràn khi tàu hỏng máy hoặc thủng.

Phụ lục II - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do chất lỏng độc hại chở xô gây ra

Căn cứ mức độ độc hại của các chất độc lỏng gây ra cho tài nguyên biển hoặc sức khoẻ con người, mức độ làm xấu các điều kiện nghỉ ngơi hoặc cản trở các hình thức sử dụng biển hợp pháp khác khi các chất độc lỏng được thải xuống biển trong quá trình làm vệ sinh hoặc khi xả dần, công ước chia chung thành 4 loại: A (mối nguy hiểm lớn), B (nguy hiểm), C (nguy hiểm không đáng kể) và D (ít nguy hiểm). Việc thải các loại chất lỏng độc hại này phải thoả mãn các điều kiện chung sau đây:

- Tàu chạy với tốc độ không dưới 7 hải lý/giờ đối với tàu tự hành, không dưới 4 hải lý/giờ đối với tàu không tự hành;

- Việc thải phải được thực hiện dưới đường ngăn nước có lưu ý đến vị trí các lỗ lấy nước biển;
- Thải cách bờ gần nhất không dưới 12 hải lý và ở độ sâu không nhỏ hơn 25 m (trừ việc thải chất lỏng độc hại loại D);
- Các phương pháp và thiết bị để xả phải được chính quyền đồng ý;
- Phải tuân thủ các yêu cầu về đổ thải trong các vùng đặc biệt.

Ngoài các điều kiện chung này, Phụ lục II còn quy định các điều kiện cụ thể cho việc thải từng loại chất lỏng độc hại. Thiết kế, kết cấu, trang thiết bị của tàu phải tuân thủ Bộ luật quốc tế về đóng và trang bị các tàu chuyên chở các hoá chất độc hại chở xô (IBC Code). Các tàu chuyên chở các hoá chất độc hại chở xô phải có Giấy chứng nhận ngăn ngừa ô nhiễm biển do chuyên chở các chất lỏng độc hại chở xô (NLS Certificate). Phụ lục II cũng có các quy định về những biện pháp kiểm tra việc thải khác và duy trì nhật ký làm hàng nhằm tăng cường kiểm soát việc thải các chất lỏng độc hại⁵².

Phụ lục III - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do chất độc hại đóng trong bao gói

Phụ lục này quy định các tiêu chuẩn liên quan đến việc đóng gói, bao bì, xếp hàng trên tàu, giới hạn số lượng, mác, dấu hiệu nhận biết và hồ sơ kèm theo các chất độc hại đóng trong bao gói, container, khoang rời, xitec ô tô, xitec tàu hoả được vận chuyển bằng đường biển. Các quy định này phù hợp với các yêu cầu của bộ luật quốc tế về

chuyên chở hàng hoá nguy hiểm của IMO (International Maritime Dangerous Goods Code – IMDG Code):

- Phải có vận đơn đặc biệt hoặc danh sách các chất nguy hiểm chuyên chở trên boong tàu;
- Sử dụng sơ đồ chi tiết về xếp hàng;
- Vì lý do kỹ thuật và khoa học, số lượng một số chất có hại gây nguy hiểm đặc biệt cho môi trường biển có thể bị cấm hoặc hạn chế khối lượng chuyên chở, căn cứ vào đặc tính các chất đó cũng như bao gói và kích thước.

Những sửa đổi, bổ sung Phụ lục III vào tháng 7-1986 đã yêu cầu các loại bao gói chứa các chất nguy hiểm phải được ghi tên và dán vỏ nhãn có thể nhận biết được dù bị trôi dạt trên biển ít nhất là 3 tháng.

Phụ lục IV - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nước thải từ tàu

Phụ lục IV định nghĩa nước thải từ tàu gồm nước tự trong các máy và các phế thải khác từ các loại nhà vệ sinh, nước tự từ các hố, bể tắm, lỗ thoát nước, từ buồng chữa bệnh (phòng ngoại trú và buồng bệnh nhân), nước tự từ các buồng có chứa súc vật sống hoặc các dạng nước thải khác khi chúng được hoà lẫn với các loại nước thải trên⁵³.

Phụ lục IV yêu cầu các chủ tàu phải:

- Có thiết bị xử lý nước thải thích hợp hoặc hệ thống nghiền, tán nhỏ và khử trùng, hoặc có các kết thu hồi và thiết bị nối bờ theo đúng tiêu chuẩn;
- Có Giấy chứng nhận quốc tế ngăn ngừa ô nhiễm do nước thải (International Sewage Pollution Prevention Certificate - ISPP);

- Tuân thủ các điều kiện về thải: Đối với các tàu không có thiết bị xử lý nước thải, các chất trong nước thải phải được nghiền, tán nhỏ và khử trùng; việc thải được thực hiện khi tàu chạy với tốc độ không dưới 4 hải lý; cường độ thải do chính quyền quy định theo tiêu chuẩn của Tổ chức; việc thải phải được tiến hành cách bờ gần nhất 4 hải lý, hoặc 12 hải lý nếu các vật trong nước thải chưa được nghiền nát và khử trùng. Đối với các tàu có thiết bị xử lý nước thải phù hợp thì có thể thải trực tiếp nước thải xuống biển với điều kiện việc thải này không được làm xuất hiện các vật rắn nổi chìm nhìn thấy được và không được làm thay đổi màu nước biển tự nhiên xung quanh vị trí thải.

Phụ lục V - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do rác thải từ tàu

Theo quy định 1 khoản 1 của Phụ lục V, rác thải được hiểu bao gồm tất cả các dạng chất thải trong thức ăn, sinh hoạt và những chất khác được hình thành trong quá trình khai thác tàu một cách bình thường (trừ cá tươi hoặc cặn bã của chúng) và được thải ra ngoài liên tục hoặc định kỳ, trừ các chất được định nghĩa hoặc nằm trong danh mục các chất khác theo công ước.

Phụ lục V yêu cầu chính quyền và các chủ tàu phải:

- Duy trì các thiết bị thu gom, xử lý, tồn trữ và phân huỷ trên boong tàu (thiêu huỷ, ép, nghiền nát) và các thiết bị tiếp nhận và xử lý rác thải trên bờ;

- Có biển báo cho thủy thủ đoàn và hành khách về các yêu cầu đổ thải;
- Tuân thủ quy trình xử lý rác thải;
- Ghi chép đầy đủ nhật ký rác thải;
- Tuân thủ các yêu cầu thải rác ngoài vùng đặc biệt :
- + Cấm thải xuống biển tất cả các dạng chất dẻo kể cả cáp bằng chất tổng hợp, lưới đánh cá bằng chất tổng hợp và bao gói làm bằng chất dẻo dùng để đựng rác;
- + Thải các loại rác khác bao gồm vật liệu bọc lót và đóng gói có tính nổi thì phải tiến hành càng xa bờ càng tốt nhưng ít nhất phải ngoài 25 hải lý;
- + Thải các loại phế vật thức ăn và rác thải khác, kể cả các thành phẩm làm bằng giấy, giẻ rách, thủy tinh, kim loại, chai lọ và các phế vật tương tự... chưa được nghiền nhỏ cách bờ ít nhất 12 hải lý;
- + Thải các chất trên đã được nghiền nhỏ qua thiết bị sàng có đường kính lỗ không quá 25 mm có thể được tiến hành cách bờ ít nhất 3 hải lý.
- Tuân thủ các yêu cầu thải rác trong vùng đặc biệt :
- + Chỉ được thải các phế vật thức ăn ở nơi càng xa bờ càng tốt nhưng trong mọi trường hợp phải cách xa bờ ít nhất 12 hải lý;
- + Khi rác được trộn với các phế vật khác, mà việc thải các phế vật này tuân thủ các yêu cầu khác thì việc thải phải tuân thủ theo yêu cầu đòi hỏi nghiêm khắc nhất.
- Mọi loại rác không được phép thải xuống biển theo như các quy định của Công ước thì phải giữ lại trên

tàu để đưa vào các thiết bị tiếp nhận trên bờ theo quy định 7 Phụ lục V của công ước.

Phụ lục VI - Các quy định về ngăn ngừa ô nhiễm không khí từ tàu

Phụ lục VI yêu cầu các chủ tàu phải tuân thủ các quy định sau đây nhằm ngăn ngừa ô nhiễm không khí từ tàu:

- Hạn chế lượng ôxít sulphua và ôxít nitơ phát thải từ tàu.
- Cấm thải cố ý các chất phá huỷ tầng ozon, bao gồm các chất halons và CFC;
- Cấm thiêu huỷ trên tàu một số chất như các vật liệu bao gói bị nhiễm bẩn và PCB;
- Các tàu phải có hệ thống làm sạch khí thải hoặc có các phương pháp kỹ thuật khác nhằm hạn chế lượng thải ôxít sulphua.

2.1.5 Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải và các chất khác 1972 và Nghị định thư 1996

Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm các chất thải và các chất khác (gọi tắt là Công ước Luân Đôn 1972 về nhận chìm) được thông qua ngày 29-12-1972 tại cuộc họp liên chính phủ tổ chức tại Luân Đôn với sự tham dự của hơn 90 quốc gia. Công ước gồm 22 điều khoản và 3 Phụ lục đã có hiệu lực từ ngày 30-8-1975. Năm 1992, cuộc họp tư vấn lần thứ 15 đã quyết định đổi tên Công ước thành “Công ước Luân Đôn 1972”. Tại cuộc họp đặc biệt tổ chức tại Luân Đôn từ ngày 28-10 đến ngày 8-11-1996, các

nước thành viên đã thông qua Nghị định thư 1996 của Công ước Luân Đôn. Nghị định thư này thực sự là một Công ước mới, gồm 29 điều khoản và 3 Phụ lục, thay đổi hầu hết Công ước Luân Đôn.

Nghị định thư 1996 sẽ có hiệu lực khi nó có được 26 quốc gia phê chuẩn hay phê duyệt trong đó ít nhất có 15 quốc gia thành viên của Công ước Luân Đôn.

Trong Công ước "Nhận chìm" được hiểu là:

1. Mọi sự loại bỏ có ý thức xuống biển các chất thải hoặc các chất khác từ các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo khác bố trí ở biển;
2. Mọi sự đánh chìm có ý thức ở biển các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi, hoặc các công trình nhân tạo khác bố trí ở biển;
3. Mọi sự chôn giữ các chất thải hoặc các chất khác tại đáy biển, cũng như lòng đất dưới biển, từ các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo khác bố trí ở biển; và
4. Mọi sự từ bỏ hoặc lật đổ tại chỗ các giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo khác bố trí ở biển với mục đích duy nhất loại bỏ chúng có ý thức.

Thuật ngữ "Nhận chìm" không nhằm vào việc loại bỏ tại biển các chất thải hoặc các chất khác được sản sinh trực tiếp hoặc gián tiếp từ việc khai thác bình thường các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo khác bố trí ở biển cũng như các thiết bị của chúng, ngoại trừ các chất thải hoặc các chất khác được

chuyên chở bởi hoặc chuyển tải đến các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo bố trí ở biển được dùng để thải bỏ các chất đó, hoặc do việc xử lý các chất thải như thế hoặc các chất khác ở trên các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hay các công trình nhân tạo đó.

"Chất thải và các chất khác" chỉ các vật liệu và chất liệu thuộc mọi loại, mọi hình dạng và mọi tính chất.

Mục tiêu của Công ước và Nghị định thư:

Mục tiêu cơ bản của Công ước Luân Đôn là ngăn chặn việc nhận chìm chất thải và các chất khác có thể ảnh hưởng xấu tới môi trường biển. Trong cố gắng thúc đẩy việc kiểm soát hữu hiệu tất cả các nguồn ô nhiễm biển, Công ước đã quy định các biện pháp nhằm loại bỏ việc nhận chìm các chất thải ngoài biển và cho phép các quốc gia thành viên được áp dụng mọi biện pháp thích hợp nhằm ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm. Công ước thực sự dựa trên các nguyên tắc "đề phòng" và "ngăn ngừa" để bảo vệ môi trường biển. Mục tiêu của Nghị định thư 1996 là "loại bỏ ô nhiễm do nhận chìm hay thiêu huỷ ở biển các chất thải và các chất khác"⁵⁴. Trong điều 3, Nghị định thư 1996 chú trọng tới quan niệm đề phòng và nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Tiêu huỷ các chất thải:

Công ước Luân Đôn có "danh sách đen" và "danh sách xám". "Danh sách đen" (Phụ lục I của Công ước) liệt kê tên của các chất thải và các chất khác bị cấm hoàn toàn không

được nhận chìm ở biển. Các chất khác có tên trong “Danh sách xám” (Phụ lục II của Công ước) có thể được nhận chìm ở biển với điều kiện phải có giấy phép đặc biệt do cơ quan có thẩm quyền cấp. Các chất thải không có tên trong cả Phụ lục I và Phụ lục II có thể được nhận chìm với giấy phép thông thường phù hợp với các tiêu chuẩn ghi trong Phụ lục III nhằm xác định liệu chúng có thể được nhận chìm hay không.

Nghị định thư 1996 thay thế danh sách các chất thải đen, xám và trắng đỏ của Công ước Luân Đôn bằng Phụ lục I “Các chất thải và các chất khác có thể được xem xét để nhận chìm”, bao gồm:

1. Các chất nạo vét;
2. Các bùn đã được lọc;
3. Các chất thải từ cá hoặc các chất sinh ra từ các hoạt động chế biến công nghiệp cá;
4. Các tàu thuyền và giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo trên biển;
5. Các chất địa chất trơ, chất vô cơ;
6. Các chất hữu cơ có nguồn gốc tự nhiên; và
7. Các vật thể lớn được tạo thành chủ yếu từ sắt, thép, bê tông và các vật liệu tương tự không độc hại mà ảnh hưởng vật lý của chúng gây nên các mối quan tâm, và chỉ trong các trường hợp các chất thải này được sản sinh ra tại các địa điểm như các đảo nhỏ với một cộng đồng biệt lập và không có khả năng thực tế tiếp xúc với các lựa chọn loại bỏ nào khác ngoài nhận chìm.

Mục 3 của Phụ lục I còn thêm điều kiện cho danh sách đã nêu trên là các chất này không được coi là có thể nhận chìm khi “có mức độ phóng xạ cao hơn nồng độ tập trung tối thiểu do Cơ quan năng lượng nguyên tử - IAEA xác lập và được các bên thành viên thông qua”.

Giấy phép nhận chìm chất thải:

Công ước Luân Đôn quy định giấy phép đặc biệt, giấy phép thông thường và giấy phép khẩn cấp. Các giấy phép nhận chìm được cấp sau khi đã được kiểm tra, đáp ứng được tất cả các yếu tố được quy định cụ thể trong Phụ lục III. Có ba loại tiêu chí được đưa ra: i/ tính chất và thành phần các chất liệu; ii/ các đặc tính của địa điểm nhận chìm và iii/ phương pháp nhận chìm với các điều kiện và các xem xét chung. Bên thành viên có thể cấp giấy phép khẩn cấp nếu theo ý kiến của quốc gia đó việc nhận chìm các chất thải bị cấm trong Phụ lục I có thể cho phép tránh được hiểm họa không thể chấp nhận được đối với sức khỏe con người.

Nghị định thư 1996 cho phép các bên thành viên chỉ cấp một loại giấy phép nhận chìm, mà không phải là giấy phép đặc biệt cũng không phải là giấy phép thông thường, cho các chất được liệt kê trong Phụ lục I của Nghị định thư.

Ngoại lệ:

Công ước và Nghị định thư không được áp dụng đối với:

- Các chất thải phát sinh từ hoạt động thăm dò và

khai thác các tài nguyên khoáng sản từ đáy biển.

- Khi cần thiết phải bảo đảm cứu giúp sinh mạng con người hoặc an toàn của các tàu thuyền, phương tiện bay, giàn nổi hoặc các công trình khác ở biển trong trường hợp bất khả kháng do thời tiết hoặc do mọi nguyên nhân khác gây đe dọa tính mạng hoặc gây nguy hại trực tiếp cho một con tàu, một phương tiện bay, một giàn nổi hoặc các công trình khác ở biển, với điều kiện là việc nhận chìm đường như là phương cách duy nhất đối phó với sự đe dọa và nó đưa đến trong mọi khả năng, các tổn hại ít nghiêm trọng hơn là không dùng cách nhận chìm. Việc nhận chìm được thực hiện sao cho hạn chế đến mức thấp nhất các ảnh hưởng tới sinh mạng con người cũng như tới các hệ động thực vật biển và phải được thông báo không chậm trễ cho Tổ chức hàng hải quốc tế.
- Trong các trường hợp khẩn cấp đe dọa không thể chấp nhận được tới sức khoẻ con người, tới sự an toàn hoặc tới môi trường biển và không còn giải pháp nào khác có thể đối với chúng. Trước khi tiến hành, bên thành viên phải tham khảo với một hoặc tất cả các nước thành viên khác bị ảnh hưởng cũng như với Tổ chức hàng hải quốc tế.
- Các tàu thuyền và phương tiện bay được hưởng quyền miễn trừ theo luật quốc tế.

Đối tượng áp dụng:

Công ước Luân Đôn có hiệu lực đối với tất cả tàu

thuyền và phương tiện bay được đăng ký trên lãnh thổ của bên thành viên và mang cờ nước họ, và trên tất cả tàu thuyền và phương tiện bay xếp các chất phải được nhận chìm trong lãnh thổ của họ. Ngoài ra, bên thành viên có thể áp dụng Công ước cho tất cả tàu thuyền, phương tiện bay và giàn nổi ngoài khơi và các công trình nhân tạo khác thuộc quyền tài phán của họ và được cử đi thực hiện nhiệm vụ nhận chìm.

Nghị định thư 1996 (Điều 10, khoản 1.3) còn cho phép bên thành viên áp dụng các biện pháp hữu hiệu thực hiện Nghị định thư này đối với "tất cả tàu thuyền, phương tiện bay và các giàn nổi hoặc các công trình nhân tạo ngoài biển thi hành các hoạt động nhận chìm hoặc thiêu huỷ ngoài biển, trong các khu vực mà bên thành viên được thực hiện quyền tài phán của mình phù hợp với luật quốc tế". Điều này có ý rằng việc cưỡng chế được mở rộng ra ngoài nội thủy và lãnh hải, tới vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của quốc gia đó.

Trách nhiệm:

Về vấn đề trách nhiệm và trách nhiệm dân sự, điều 15 của Nghị định thư 1996 nhắc lại về cơ bản điều X của Công ước Luân Đôn: "Phù hợp với các nguyên tắc của Luật quốc tế về trách nhiệm của các quốc gia đối với các thiệt hại gây ra cho môi trường của các nước khác hoặc cho bất kỳ vùng nào khác của môi trường, các bên thành viên cam kết soạn thảo các thủ tục liên quan tới trách nhiệm phát sinh do nhận chìm hoặc do thiêu huỷ ở biển các chất thải hoặc các chất khác".

Giải quyết tranh chấp:

Điều 1 trong Phụ lục của Công ước Luân Đôn sửa đổi năm 1978 kêu gọi thành lập một Tòa án trọng tài theo yêu cầu của các bên có tranh chấp. Khác với Công ước Luân Đôn, Nghị định thư 1996 có hẳn một Phụ lục 3 có tên “Thủ tục trọng tài” nhằm thiết lập một Tòa án trọng tài theo yêu cầu của các bên tranh chấp. Các bên thành viên có thể thoả thuận sử dụng cơ chế giải quyết tranh chấp của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

Giai đoạn chuyển tiếp:

Nhằm mục đích thu hút được nhiều quốc gia mới tham gia, Nghị định thư 1996 quy định một “giai đoạn chuyển tiếp”: Bất kỳ quốc gia nào không phải là bên thành viên của Công ước (Luân Đôn) trước ngày 31-12-1996 và thể hiện sự tự nguyện cam kết gắn bó với Nghị định thư này trước khi Nghị định thư có hiệu lực hoặc trong thời hạn 5 năm sau khi Nghị định thư có hiệu lực, có thể, vào thời điểm thể hiện sự tự nguyện cam kết của mình, thông báo cho Tổng thư ký rằng, do những lý do được trình bày trong thông báo, quốc gia đó chưa sẵn sàng tôn trọng các quy định riêng biệt của Nghị định thư khác với các quy định đã được trù định tại khoản 2, trong một giai đoạn quá độ không vượt quá thời hạn được định trong khoản 4 .

2.1.6 Công ước về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng - Basel 1989

Công ước Basel 1989 không phải là một công ước chỉ

điều chỉnh các hoạt động liên quan trực tiếp tới ô nhiễm môi trường biển. Đây là Công ước điều chỉnh mọi hoạt động vận chuyển chất thải nguy hại giữa các quốc gia, trong đó có vận chuyển qua đường biển. Công ước tạo thành cùng các công ước về ô nhiễm môi trường biển khác một chế độ quản lý chung các chất gây ô nhiễm biển. Công ước này có hiệu lực vào ngày 5-5-1992 và hiện có hơn 80 thành viên. (Việt Nam tham dự Công ước ngày 13-5-1995).

“Vận chuyển xuyên biên giới” được hiểu là mọi vận chuyển các chất thải nguy hiểm hoặc các chất thải khác từ một vùng thuộc quyền tài phán của một quốc gia đến hoặc quá cảnh một vùng thuộc quyền tài phán của một quốc gia khác, hoặc đến hay đi qua một vùng không thuộc quốc gia nào, miễn sao có 2 quốc gia liên quan trong việc vận chuyển này. Trong công ước, thuật ngữ “các vùng thuộc quyền tài phán quốc gia” được hiểu là mọi vùng đất liền, vùng biển, vùng trời tại đó quốc gia thực hiện trách nhiệm quản lý hành chính và lập pháp nhằm bảo vệ sức khoẻ con người và môi trường có liên quan tới việc sản sinh, nhập khẩu, xuất khẩu và tiêu huỷ các chất thải.

Mục tiêu của Công ước:

- Làm giảm tới mức tối thiểu việc sản sinh các chất thải nguy hại, cả về số lượng cũng như mức độ độc hại nguy hiểm, thông qua kiểm soát nghiêm ngặt vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hại (xuất khẩu, nhập khẩu, quá cảnh và tiêu huỷ).
- Bảo đảm rằng mọi hoạt động liên quan đến xuất

khẩu, nhập khẩu, vận chuyển quá cảnh và tiêu huỷ các chất thải nguy hại phải được tiến hành theo các phương thức hợp lý về mặt sinh thái.

Nghĩa vụ của các quốc gia:

- Thực hiện đầy đủ nghĩa vụ quốc tế liên quan đến bảo vệ sức khoẻ con người cũng như bảo vệ và gìn giữ môi trường và phải chịu trách nhiệm về mặt này trước luật pháp quốc tế⁵⁵.
- Tăng cường năng lực quốc gia quản lý các chất thải nguy hại theo các phương thức hợp lý về mặt sinh thái, bất kể các chất thải đó được tiêu huỷ ở đâu: quy định và áp dụng các biện pháp kỹ thuật và luật pháp thích hợp quản lý các chất thải nguy hại, kể cả các biện pháp hành chính và các biện pháp cưỡng chế cần thiết khác, bảo đảm làm giảm tới mức tối thiểu việc sản sinh các chất thải nguy hại trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, có tính đến các yếu tố xã hội, công nghệ và kinh tế; xây dựng các cơ sở thích hợp cho việc tiêu huỷ, thực hiện các biện pháp cần thiết để đề phòng ô nhiễm do việc quản lý này gây ra và nếu xảy ra ô nhiễm thì giảm tới mức tối thiểu hậu quả đối với sức khoẻ con người và môi trường.
- Bảo đảm việc đóng gói, dán nhãn và vận chuyển các chất thải nguy hại và các chất khác phù hợp với các quy tắc và tiêu chuẩn đã được chấp nhận chung, có tính đến thực tiễn quốc tế được thừa nhận.
- Cấm xuất khẩu hay nhập khẩu các chất thải nguy hại và các chất thải khác nếu có lý do để tin rằng các

chất thải này không được quản lý theo đúng các phương thức hợp lý về mặt sinh thái tại nước nhập khẩu.

- Thông báo, cung cấp tài liệu và giấy phép đối với việc nhập khẩu, xuất khẩu, vận chuyển quá cảnh và tiêu huỷ các chất thải nguy hại và các chất thải khác, kể cả việc đáp ứng các yêu cầu về vận đơn có chữ ký của tất cả các bên liên quan từ khi bắt đầu cho đến khi kết thúc quá trình vận chuyển xuyên biên giới.
- Thiết lập sự hợp tác quốc tế hữu hiệu giữa các nước trong quản lý, xuất nhập khẩu, vận chuyển quá cảnh và tiêu huỷ các chất thải nguy hại.

Nguyên tắc cơ bản của Công ước là đồng ý và thông báo trước. Mỗi bên tham gia công ước thông báo cho Ban thư ký Công ước trong thời hạn 6 tháng sau khi trở thành thành viên Công ước, danh sách các chất thải, ngoài các chất thải đã ghi trong Phụ lục I và II, được coi hoặc được xác định là nguy hiểm bởi luật pháp quốc gia, cũng như tất cả các điều khoản liên quan đến thủ tục về vận chuyển qua biên giới áp dụng cho các loại chất thải này. Các quốc gia có thể quy định bằng pháp luật việc cấm nhập các chất thải nguy hiểm. Nếu cho phép nhập khẩu thì bên nhập phải có cơ sở tiêu huỷ và điều kiện tiêu huỷ thích hợp. Quốc gia xuất khẩu chỉ được phép xuất khẩu chất thải sang các nước có điều kiện trên và phải được sự đồng ý bằng văn bản của quốc gia nhập khẩu. Quốc gia hoặc người xuất khẩu chất thải bất hợp pháp phải chịu trách nhiệm vận chuyển chất thải đó về lại nước xuất khẩu ban đầu và tiêu huỷ chúng trong thời hạn 30 ngày. Nếu không

phát hiện được người, nước xuất khẩu thì các bên liên quan có trách nhiệm phối hợp, giám sát và tiêu huỷ chúng một cách nhanh nhất.

Phạm vi áp dụng:

Chất thải nguy hại là các chất thải có chứa các chất và hợp chất có một trong các đặc tính nguy hại (dễ cháy, dễ nổ, độc hại, dễ ăn mòn, dễ lây nhiễm...), trực tiếp hoặc tương tác với các chất khác gây nguy hại tới môi trường và sức khoẻ con người. Danh sách các chất thải nguy hại được nêu trong Phụ lục I.

Các chất thải khác là các chất có tên trong Phụ lục II.

Các chất thải phóng xạ và các chất thải từ hoạt động bình thường của tàu thuyền không thuộc phạm vi điều chỉnh của Công ước này. Chúng là đối tượng điều chỉnh của các công ước khác.

2.1.7 Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu năm 1990 (OPRC)

Công ước này được thông qua nhằm phối hợp các hoạt động hợp tác quốc tế trong đấu tranh chống các sự cố lớn hoặc các mối đe doạ do ô nhiễm dầu gây ra.

Mục tiêu của Công ước:

- Giảm thiểu hậu quả của các sự cố ô nhiễm dầu lớn liên quan đến tàu, các thiết bị ngoài khơi, các cảng biển và các thiết bị chứa dầu.
- Thúc đẩy hợp tác quốc tế và sự trợ giúp lẫn nhau trong việc sẵn sàng ứng phó với các sự cố ô nhiễm dầu lớn.

- Khuyến khích các quốc gia phát triển duy trì các năng lực thích đáng ứng phó với việc ô nhiễm dầu khẩn cấp.

Công ước:

- Yêu cầu thiết lập hệ thống quốc gia ứng phó ngay lập tức và có hiệu quả các sự cố ô nhiễm dầu. Hệ thống này cần có, ở mức tối thiểu cơ bản, một kế hoạch khẩn cấp quốc gia ứng phó sự cố (National Contingency Plan) phân nhiệm rõ ràng các cơ quan và các đơn vị hành động chính có trách nhiệm ngăn ngừa và ứng phó, báo cáo và chuyển yêu cầu giúp đỡ.
- Khuyến khích thiết lập một hệ thống trợ giúp và hợp tác quốc tế và khu vực nhằm đấu tranh với các sự cố tràn dầu.
- Quy định các tiêu chuẩn sẵn sàng ứng phó ô nhiễm dầu có tính bắt buộc cho tàu thuyền, các cảng, các thiết bị dầu đầu cuối và các thiết bị ngoài khơi.
- Quy định khung chung cho việc trợ giúp kỹ thuật xây dựng năng lực ứng phó ô nhiễm dầu.
- Thiết lập hệ thống báo cáo các sự cố ô nhiễm dầu hoặc các nguy cơ ô nhiễm dầu.

Phạm vi áp dụng: Trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia.

Đối tượng áp dụng:

- Các tàu chở dầu có trọng tải từ 150 tấn trở lên.
- Các tàu thuyền không phải tàu chở dầu có trọng tải từ 400 tấn trở lên, hoạt động trong môi trường biển,

kể cả các tàu cánh nâng, tàu chạy trên đệm không khí, tàu ngầm và thủy phi cơ các loại.

- Các cảng, các thiết bị chứa dầu. Đó là các thiết bị tiềm ẩn mối đe dọa sự cố ô nhiễm dầu, bao gồm, trong phạm vi nội bộ, các cảng biển, các trạm tiếp nhận dầu, các đường ống dẫn dầu và các thiết bị chứa dầu khác.
- Các thiết bị ngoài khơi là mọi công trình, cấu trúc, cố định hoặc nổi liên quan đến các hoạt động thăm dò, khai thác và sản xuất dầu khí, hoặc trong việc nhập và xếp dỡ dầu.
- Công ước không áp dụng cho các tàu chiến, các tàu hỗ trợ quân sự, các tàu sở hữu nhà nước và được nhà nước sử dụng vào mục đích không thương mại.

Công ước được áp dụng cho tất cả các loại dầu, không phân biệt. Trong Công ước này, sự cố ô nhiễm dầu được hiểu là sự cố hoặc một loạt các sự cố có cùng một nguồn gốc, là kết quả hoặc có thể là kết quả của sự thải dầu, đe dọa hoặc có thể đe dọa môi trường biển, hoặc các bờ biển hoặc các quyền lợi liên quan của một hoặc nhiều quốc gia, đòi hỏi phải có một hành động khẩn cấp hoặc sự ứng phó ngay lập tức khác.

2.1.8 Công ước về can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp sự cố ô nhiễm dầu năm 1969 và Nghị định thư liên quan đến việc can thiệp ngoài Biển cả trong các trường hợp ô nhiễm do các chất khác không phải dầu năm 1973 (Công ước can thiệp)

Mục tiêu của Công ước:

Cho phép các quốc gia được tiến hành các biện pháp

cần thiết ngoài Biển cả nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc loại trừ các nguy hiểm trầm trọng và sắp xảy ra cho các bờ biển hoặc các quyền lợi liên quan của họ từ ô nhiễm hoặc nguy cơ ô nhiễm biển do dầu từ một sự cố trên biển.

Sự cố trên biển được hiểu là sự đâm va của tàu thuyền, mắc cạn, hoặc các sự cố hàng hải khác, hoặc bất kỳ sự kiện nào xảy ra trên boong tàu hoặc bên ngoài tàu dẫn tới thiệt hại vật chất hoặc sự đe dọa thiệt hại vật chất sắp xảy ra đối với tàu và hàng.

Các quyền lợi liên quan được hiểu là các quyền lợi của quốc gia ven biển bị sự cố trên biển ảnh hưởng hoặc đe dọa trực tiếp, như:

- Các hoạt động ven biển, cảng hoặc cửa sông, bao gồm các hoạt động nghề cá, là thức ăn chủ yếu cho cuộc sống của những cá nhân liên quan;
- Mức thu hút du lịch của khu vực liên quan;
- Sức khoẻ của cộng đồng ven biển và các phúc lợi của khu vực liên quan, bao gồm cả bảo tồn các tài nguyên sinh vật biển và các loài hoang dã.

Công ước:

Yêu cầu các biện pháp can thiệp không được vượt quá mức cần thiết hợp lý nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu hoặc loại trừ các nguy hiểm.

Quy định thủ tục tham khảo ý kiến các quốc gia cùng bị ảnh hưởng khác và các chuyên gia độc lập và thông báo cho các cá nhân bị ảnh hưởng biết trước việc tiến hành các biện pháp can thiệp đó.

Phạm vi áp dụng: ở Biển cả.

Đối tượng áp dụng:

- Mọi loại tàu thuyền đang vận hành, trừ các tàu chiến, các tàu sở hữu nhà nước và được nhà nước sử dụng vào mục đích không thương mại.
- Mọi thiết bị nổi trừ các công trình, thiết bị liên quan đến việc thăm dò và khai thác các nguồn tài nguyên của đáy biển và lòng đất dưới đáy đại dương.
- Dầu và các chất khác không phải dầu.

2.1.9 Công ước về cứu hộ năm 1989

Công ước cứu hộ năm 1989 thay thế công ước 1910 nhằm đưa thêm những quy định mới bảo vệ môi trường trong quá trình tiến hành các hoạt động cứu hộ.

Mục tiêu của Công ước:

- Xây dựng một khung pháp lý thống nhất quốc tế cho chế độ cứu hộ có nhấn mạnh nhiều hơn tới bảo vệ môi trường.
- Hoạt động cứu hộ được hiểu là mọi hành động hoặc hoạt động được tiến hành nhằm trợ giúp tàu hoặc các tài sản khác đang bị đe dọa trong các vùng nước hải hành hoặc trong bất kỳ vùng nước nào khác.
- Tổn hại môi trường là các tổn hại vật chất quan trọng tới sức khoẻ con người hoặc tới tài nguyên sinh vật biển hoặc các tài nguyên khác trong vùng nước ven bờ hoặc nội thủy hoặc các khu vực tiếp giáp chúng, gây ra do ô nhiễm, nhiễm bẩn, hoả hoạn, nổ hoặc các sự cố lớn khác.

Công ước:

- Yêu cầu cần trọng trong khi tiến hành các hoạt động cứu hộ nhằm ngăn ngừa hoặc giảm thiểu các tổn hại cho môi trường.
- Quy định trình độ và nỗ lực của thủy thủ trong ngăn ngừa hoặc giảm thiểu các tổn hại cho môi trường như một tiêu chuẩn xem xét thưởng cho cứu hộ.
- Quy định các bồi thường đặc biệt trả cho các hoạt động cứu hộ khi tàu hoặc hàng hoá của tàu gây ra nguy cơ tổn hại môi trường.

Phạm vi áp dụng:

- Trong tất cả các vùng nước có hoạt động cứu hộ được tiến hành.
- Mọi loại tàu thuyền hoặc các cấu trúc có khả năng hải hành, trừ các tàu chiến, các tàu thuộc sở hữu nhà nước và được nhà nước sử dụng vào mục đích phi thương mại.
- Quá trình thụ lý liên quan đến hoạt động cứu hộ tại các toà án và trọng tài ở một nước thành viên công ước, bất kể các bên tham gia là thành viên hay không. Các bên tham gia quá trình thụ lý không cần thiết phải là công dân của quốc gia thành viên.

2.1.10 Công ước về trách nhiệm dân sự đối với các tổn thất ô nhiễm biển do dầu năm 1969 (CLC 1969), Công ước quốc tế về thiết lập quỹ quốc tế đền bù các tổn thất ô nhiễm biển do dầu 1971 (FUND 1971), các Công ước sửa đổi CLC 1992 và FC 1992

Để giảm bớt thiệt hại và bù đắp một phần nào những

tổn thất do tràn dầu, giới chủ tàu và các nhà sản xuất dầu đã lập ra quỹ bồi thường theo trách nhiệm dân sự của mình (Công ước về trách nhiệm dân sự của chủ tàu đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu năm 1969 và công ước quốc tế về thành lập quỹ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu Fund 1971). Ngoài ra, người ta còn biết đến sự tồn tại của 2 quỹ khác là TOVALOP và CRISTAL. Tuy nhiên, do mức độ tai nạn ngày càng lớn, các quỹ này đã không đáp ứng được đòi hỏi và chúng đã bị thay thế bởi Công ước trách nhiệm dân sự của chủ tàu CLC 1992 và Công ước về quỹ đền bù quốc tế FC 1992.

- Công ước CLC 1992

Mục tiêu của Công ước:

CLC 1992 được áp dụng bồi thường trách nhiệm dân sự của chủ tàu cho các thiệt hại ô nhiễm do dầu phát sinh từ các vụ tràn dầu nặng (Dầu khó phân huỷ, khó bay hơi như dầu thô, FO, LO...) từ tàu chở dầu.

Tàu chở dầu ở đây được hiểu là các tàu chở dầu chuyên dụng cũng như các tàu được cải hoán hoặc đóng mới phù hợp với việc chở dầu trong bồn như hàng hoá. Công ước không áp dụng đối với các vụ tràn dầu từ tàu chở hàng khô.

Phạm vi áp dụng:

So với CLC 1969, Công ước CLC 1992 mở rộng phạm vi áp dụng, không chỉ cho các tai nạn tràn dầu trong vùng nội thuỷ, lãnh hải mà còn trong cả vùng đặc quyền kinh tế. Bồi thường (tuy chỉ hạn chế cho các tổn hại môi trường)

vẫn được mở rộng ra cả các chi phí cho các biện pháp hợp lý phục hồi môi trường bị phá hoại và cho các biện pháp phòng ngừa.

Trách nhiệm dân sự nghiêm ngặt

Theo Công ước, chủ tàu chở dầu phải chịu trách nhiệm dân sự nghiêm ngặt (bất kể có lỗi hay không có lỗi) đối với các tổn hại ô nhiễm môi trường do dầu tràn từ tàu. Chế độ trách nhiệm dân sự nghiêm ngặt này hoàn toàn thay thế chế độ trách nhiệm dân sự dựa trên lỗi. Tuy nhiên chủ tàu được miễn trách nhiệm dân sự khi họ chứng minh được thiệt hại gây ra:

- a. Do kết quả của một hành động chiến tranh hoặc tai họa thiên nhiên nghiêm trọng;
- b. Do sự phá hoại của bên thứ ba;
- c. Do sự cấu thả của chính quyền địa phương trong việc duy trì đèn hoặc các trang thiết bị hàng hải khác.

Giới hạn trách nhiệm dân sự

Trách nhiệm dân sự được chia thành 3 mức, căn cứ vào trọng tải tàu chở dầu:

- Với các tàu có trọng tải GT không quá 5.000 tấn: giới hạn trách nhiệm là 3 triệu đồng quy đổi đặc biệt SDR (Special Drawing Rights) tức 4,1 triệu USD⁵⁶.

- Với các tàu có trọng tải từ 5.000 - 140.000 GT: giới hạn trách nhiệm là 3 triệu đồng quy đổi đặc biệt SDR + 420 SDR (573 USD) X số tấn trọng tải GT phụ trội trên 5.000 GT, tức 4,1 triệu USD cộng với 573 USD cho mỗi tấn trọng tải phụ trội trên 5.000 GT.

- Với các tàu có trọng tải từ 140.000 GT trở lên: giới hạn trách nhiệm là 59,7 triệu SDR (81 triệu USD).

Sau vụ đắm tàu Erika tháng 12-1999, Hội đồng *pháp luật* của IMO đã quyết định sửa đổi mới, nâng mức đền bù cho nạn nhân của các vụ ô nhiễm dầu từ tàu chở dầu lên thêm 50% giới hạn trách nhiệm cũ.

- Với các tàu có trọng tải GT không quá 5.000 tấn: giới hạn trách nhiệm mới là 4,51 triệu đồng quy đổi đặc biệt SDR (Special Drawing Rights) tức 5,78 triệu USD.

- Với các tàu có trọng tải từ 5.000 - 140.000 GT: giới hạn trách nhiệm là 4,51 triệu đồng quy đổi đặc biệt SDR + 631 SDR (807 USD) X số tấn trọng tải GT phụ trội trên 5.000 GT, tức 5,78 triệu USD cộng với 807 USD cho mỗi tấn trọng tải phụ trội trên 5000 GT.

- Với các tàu có trọng tải từ 140.000 GT trở lên: giới hạn trách nhiệm là 89,77 triệu SDR (115 triệu USD).

Thay đổi này sẽ có hiệu lực vào ngày 1-1-2003 trừ phi có 1/4 số quốc gia ký kết phản đối⁵⁷.

Khiếu nại trách nhiệm dân sự

Khiếu nại trách nhiệm dân sự chỉ được tiến hành chống lại chủ tàu đăng ký. Điều này không có nghĩa tước bỏ quyền của các nạn nhân khiếu nại bồi thường bên ngoài khuôn khổ của Công ước này đối với các cá nhân khác không phải là chủ tàu. Tuy nhiên, Công ước cấm khiếu nại chống lại các người làm thuê, nhân viên của chủ tàu, thủy thủ đoàn, hoa tiêu, người thuê tàu (kể cả người thuê tàu trần), người quản lý hay khai thác tàu, hoặc bất

kỳ người nào thực hiện các hoạt động cứu hộ hay các biện pháp phòng ngừa.

Khiếu nại bồi thường ô nhiễm theo CLC 1992 có thể tiến hành trực tiếp chống lại nhà bảo hiểm hay cá nhân bảo đảm an toàn tài chính cho trách nhiệm dân sự của chủ tàu gây ra ô nhiễm.

Bảo hiểm bắt buộc

Chủ tàu chuyên chở từ 2.000 tấn dầu nặng như hàng hoá bắt buộc phải mua bảo hiểm trách nhiệm dân sự theo CLC 1992. Giấy chứng nhận đã mua bảo hiểm phải luôn có trên tàu. Tại các cảng và trạm đầu cuối của mình, quốc gia thành viên CLC 1992 có quyền yêu cầu trình các giấy chứng nhận bảo đảm tài chính này đối với cả các tàu mang cờ quốc gia không phải thành viên của Công ước CLC 1992.

Thẩm quyền của Tòa án

Việc đòi bồi thường theo CLC 1992 chống lại chủ tàu hoặc người bảo hiểm của họ chỉ có thể được tiến hành trước Tòa án của quốc gia thành viên công ước mà sự ô nhiễm gây thiệt hại xảy ra tại lãnh thổ, lãnh hải hoặc đặc quyền kinh tế của quốc gia đó.

• Công ước Quỹ đền bù FC 1992

Mục tiêu của Công ước:

Quỹ này được xây dựng trên nguyên tắc đền bù bổ sung cho các nạn nhân chịu thiệt hại do ô nhiễm dầu tại

vụ *Erika* gần bờ biển Pháp năm 1999, giới hạn này được sửa đổi tăng từ 135 lên 203 triệu SDR (260 triệu USD). Tuy nhiên, nếu ba quốc gia đóng góp vào Quỹ đền bù nhận được hơn 600 triệu tấn dầu một năm thì giới hạn cao nhất có thể lên tới 300.740.000 SDR (386 triệu USD). Thay đổi này sẽ được áp dụng từ 1-11-2003 với điều kiện tương tự như Quỹ CLC.

Các quy định về phạm vi áp dụng, trách nhiệm dân sự, thẩm quyền của Tòa án tương tự như các quy định trong công ước CLC 1992.

Tài chính của Quỹ

Quỹ được xây dựng trên phần đóng góp từ các nhà tiếp nhận trong một năm hành chính một lượng dầu trên 150.000 tấn dầu thô hay dầu nhiên liệu nặng (được gọi là dầu đóng góp) tại quốc gia thành viên của Công ước FC 1992.

Cơ sở thu phần đóng góp dựa trên báo cáo lượng dầu tiếp nhận của từng cá nhân, tổ chức nhận dầu. Hàng năm quốc gia thành viên thông báo tên và địa chỉ người tiếp nhận dầu cũng như số lượng dầu tiếp nhận. Điều này áp dụng với người tiếp nhận dầu là cơ quan chính phủ, doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp tư nhân. Trong trường hợp liên đới (chi nhánh hoặc các cơ sở chịu sự kiểm tra chung), chỉ người có lượng dầu tiếp nhận lớn hơn 150.000 tấn trong năm đó mới phải báo cáo. Dầu đóng góp sẽ được tính với mỗi lần tiếp nhận tại cảng hoặc các trạm cuối trong mỗi nước thành viên Công ước sau khi dầu được chuyên chở bằng đường biển. Thuật ngữ được tiếp nhận

được hiểu việc nhận vào két hoặc kho ngay sau khi vận chuyển đường biển. Điểm xếp hàng không tính đến trong khuôn khổ này: Dầu có thể nhập khẩu từ nước ngoài, được vận chuyển từ một cảng khác của cùng một quốc gia hoặc được chuyển tải bởi tàu từ các giàn khoan ngoài khơi. Dầu được tiếp nhận để chuyển tải đến cảng khác hoặc được tiếp nhận để vận chuyển tiếp bằng ống dẫn dầu cũng được xem là dầu tiếp nhận để tính lượng dầu đóng góp. Một lô dầu nhập khẩu vào nhà máy lọc dầu nếu phải qua luân chuyển nhiều lần thì cứ mỗi lần bơm ra khỏi tàu là được tính một lần được tiếp nhận.

Đóng góp hàng năm sẽ do Quỹ phân bổ trên cơ sở dự đoán số tiền bồi thường và chi phí hành chính trong năm tới. Đại hội đồng của Quỹ quyết định số tiền đóng góp hàng năm. Giám đốc Quỹ sẽ gửi hoá đơn cho từng người đóng góp. Mỗi người đóng góp đóng thẳng phần tiền được thông báo vào Quỹ. Quốc gia không chịu trách nhiệm đối với các khoản đóng góp thu của người đóng góp trong nước đó, trừ phi quốc gia đó tự nguyện nhận trách nhiệm.

2.1.11 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)

Các công ước CLC 1992 và FC 1992 mới chỉ bảo đảm trách nhiệm bồi thường cho các sự cố ô nhiễm do dầu. Cộng đồng thế giới dần nhận thức được rằng, ngoài dầu, ô nhiễm biển còn có thể do các chất nguy hiểm và độc hại vận chuyển qua đường biển gây ra. Cần sớm có một cơ chế tương tự về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại như đối với

ô nhiễm do dầu cho các chất này. Đó là lý do ra đời của 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.

Mục tiêu của Công ước:

- Đảm bảo một sự bồi thường hợp lý, nhanh chóng và có hiệu quả cho các nạn nhân bị thiệt hại do các sự cố gắn liền với việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại.
- Thông qua các quy tắc và thủ tục quốc tế thống nhất xác định các vấn đề trách nhiệm và bồi thường cho các thiệt hại đó.

Công ước HNS:

- Được thông qua tương đương như các công ước CLC và FC dành cho các tổn hại ô nhiễm do các chất nguy hiểm và độc hại, vận chuyển bằng đường biển gây ra.
- Áp dụng không chỉ cho các ô nhiễm, mà còn cho cả các nguy cơ hoả hoạn và nổ phát sinh từ việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại.
- Thiết lập hai mức độ trách nhiệm, có cấu trúc giống như CLC và FC là: Trách nhiệm của chủ tàu và Trách nhiệm của quỹ HNS.
- Quy định trách nhiệm nghiêm ngặt cho chủ tàu ở mức cao hơn so với các trách nhiệm do các chế độ khác thiết lập.
- Quy định một hệ thống bảo hiểm bắt buộc.

Phạm vi áp dụng:

- Cho mọi tổn hại xảy ra trong nội thủy, lãnh hải.
- Cho các tổn hại do nhiễm bẩn môi trường, trong các vùng biển, tới tận vùng đặc quyền kinh tế.
- Cho các tổn hại khác do nhiễm bẩn môi trường, do các chất vận chuyển trên boong tàu của một quốc gia thành viên, bất kể xảy ra ở đâu.
- Cho các biện pháp ngăn ngừa được áp dụng bất kể ở đâu.

Đối tượng áp dụng:

Là tất cả các tàu thuyền, trừ các tàu chiến, các tàu hỗ trợ quân sự, các tàu sở hữu nhà nước và được nhà nước sử dụng vào mục đích phi thương mại. Tuy nhiên, các quốc gia thành viên có thể tuyên bố loại trừ không áp dụng công ước cho các tàu:

- Không vượt quá trọng tải 200 tấn;
- Chỉ chuyên chở các chất nguy hiểm và độc hại trong bao gói;
- Đang trên đường hải hành giữa các cảng hoặc các công trình thiết bị của quốc gia đó.

Các chất nguy hiểm và độc hại được hiểu là:

- Mọi chất, nguyên liệu và thành phẩm được chuyên chở trên boong tàu như các hàng hoá sau:
 - Dầu chuyên chở rời (trong các tàu chở dầu) có danh sách trong Phụ lục I Công ước MARPOL;
 - Các chất lỏng độc hại chuyên chở rời (các hoá chất

trong các tàu chở dầu) có trong Phụ lục II công ước MARPOL;

- Các chất lỏng nguy hiểm chuyên chở rời (trong các tàu chở dầu) có danh sách trong chương 17 của Bộ luật IBC;
- Các chất nguy hiểm, độc hại, các nguyên liệu và thành phẩm nguy hại trong dạng đóng gói được Bộ luật IMDG đề cập đến, và các chất khác.
- Cặn của các chất trên.

Tổn hại là:

- Sinh mạng hoặc các thương tổn của người trên boong tàu hoặc ngoài tàu chuyên chở các chất nguy hiểm và độc hại, được gây nên bởi các chất đó.
- Mất mát hoặc tổn thất đối với các tài sản bên ngoài tàu chuyên chở các chất nguy hiểm và độc hại được gây nên bởi các chất đó.
- Mất mát hoặc tổn thất bởi nhiễm bẩn môi trường do các chất nguy hiểm và độc hại gây nên, với điều kiện sự bồi thường môi trường được giới hạn ở mức chi phí của các biện pháp hợp lý hoặc phục hồi đang được tiến hành hoặc sẽ được tiến hành.
- Chi phí cho các biện pháp phòng ngừa và những mất mát hoặc tổn thất trong tương lai do các biện pháp phòng ngừa gây nên.

Các biện pháp phòng ngừa là mọi biện pháp hợp lý được bất kỳ người nào tiến hành sau khi sự cố xảy ra nhằm ngăn ngừa hoặc giảm thiểu tổn hại.

Chế độ bồi thường

Chủ tàu có trách nhiệm trả bồi thường cho mọi tổn thất do các chất nguy hiểm và độc hại gây ra liên quan đến việc vận chuyển chúng bằng đường biển cho đến giới hạn:

- 10 triệu SDRs (13,7 triệu USD) cho các tàu có trọng tải không quá 2.000 tấn;
- Một khoản bổ sung như sau đối với các tàu có trọng tải trên 2.000 tấn, miễn là tổng bồi thường không vượt quá 100 triệu SDRs (137,07 triệu USD):
- + 1.500 SDRs (2.056 USD) cho mỗi tấn từ 2.001 đến 50.000 tấn;
- + 360 SDRs (493 USD) cho mỗi tấn trên 50.000 tấn.

Chủ tàu không có trách nhiệm khi tổn hại là:

- Kết quả của một hành động chiến tranh, thù địch, nội chiến, khởi nghĩa hoặc một hiện tượng thiên nhiên có tính ngoại lệ, không thể tránh khỏi và không thể chống lại được;
- Hoàn toàn được gây nên bởi một hành vi hoặc một sự bỏ qua với ý định gây tổn hại cho một bên thứ ba;
- Hoàn toàn được gây nên bởi sự tắc trách hoặc một hành vi xấu của bất kỳ một chính phủ hoặc một cơ quan quyền lực nào có trách nhiệm duy trì hệ thống đèn biển hoặc các thiết bị an toàn hàng hải khác trong thực hiện chức năng đó;
- Kết quả của một hành vi hoặc một sự bỏ qua với ý định gây tổn hại của người chịu tổn hại hoặc từ sự tắc trách của chính người đó.

Quỹ HNS có trách nhiệm bồi thường tới mức tối đa là 250 triệu SDRs (346,67 triệu USD) cho:

- Mọi cá nhân chịu tổn thất nếu người đó không thể nhận được mức bồi thường toàn bộ hay mức trung bình vì:
 - Người chủ không có trách nhiệm;
 - Người chủ không có đủ năng lực tài chính thực hiện nghĩa vụ đầy đủ và bất kỳ một sự an toàn tài chính nào cũng không đủ đáp ứng các yêu cầu đòi bồi thường cho tổn hại đó; hoặc
 - Tổn hại vượt quá mức trách nhiệm của chủ.
- Chủ tàu đối với các chi phí hợp lý hoặc các thiệt hại hợp lý và tự nguyện đã tiến hành nhằm ngăn ngừa hoặc giảm thiểu tổn thất.

Quỹ HNS không có trách nhiệm đối với các trường hợp sau:

- Tổn thất là kết quả của một hành động chiến tranh, thù địch, nội chiến, khởi nghĩa hoặc được gây ra bởi các chất nguy hiểm và độc hại thoát ra hoặc được thải đổ từ các tàu chiến hoặc từ các tàu do nhà nước sở hữu hoặc điều hành và sử dụng nhằm mục đích phi thương mại, vào thời điểm xảy ra sự cố.
- Bên yêu cầu không chứng minh được rằng tổn thất là kết quả của một sự cố liên quan đến một hoặc nhiều tàu.
- Tổn thất là kết quả của một hành vi hoặc một sự bỏ qua do người bị tổn thất thực hiện với ý định gây tổn

hại hoặc do sự tắc trách của chính người đó, trừ khi liên quan đến các biện pháp phòng ngừa.

Công ước này sẽ có hiệu lực 18 tháng sau khi các điều kiện sau đây được bảo đảm:

- Có 12 quốc gia phê chuẩn trong đó có 4 quốc gia có không ít hơn 2 triệu tấn trọng tải⁵⁸.
- Các cá nhân tại các quốc gia này có trách nhiệm đóng góp vào tài khoản chung nhận được số lượng tổng cộng ít nhất là 40 triệu tấn hàng hoá đóng góp trong năm trước.

2.1.12 Chương trình hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền năm 1995 (GPA)

Mục tiêu:

- Ngăn ngừa sự suy thoái của môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền thông qua việc giúp đỡ các quốc gia bảo tồn và bảo vệ môi trường biển.
- Giúp đỡ các quốc gia tiến hành các hành động độc lập hoặc phối hợp phù hợp với các chính sách, ưu tiên và các nguồn lực của họ, để tiến tới ngăn ngừa, giảm bớt, kiểm soát và/hoặc loại bỏ sự suy thoái môi trường biển, cũng như khôi phục chúng khỏi các ảnh hưởng của các hoạt động có nguồn gốc đất liền.

Chương trình GPA:

- Cung cấp các chỉ dẫn mang tính khái niệm và thực tiễn cho các cơ quan quốc gia hoặc khu vực trung lập và thực thi các hành động mang tính bền vững nhằm

- ngăn ngừa, giảm bớt, kiểm soát và/hoặc loại bỏ sự suy thoái môi trường biển từ các hoạt động có nguồn gốc đất liền.
- Thúc đẩy và tạo điều kiện cho sự phát triển hoặc thích nghi của các chương trình hành động quốc gia hoặc khu vực.
 - Kiến nghị việc chuẩn bị hoặc xem xét lại chương trình hành động quốc gia thông qua quá trình 6 bước.
 - Xác định 7 loại đe dọa có nguồn gốc từ đất liền đối với môi trường biển đòi hỏi phải có hành động khẩn cấp (nước thải, các chất hữu cơ bền vững gây ô nhiễm, các chất phóng xạ, các kim loại nặng, dầu khí, các chất dinh dưỡng, sự di chuyển trầm tích của các chất cặn).

Ô nhiễm môi trường biển là vấn đề của thế kỷ XX và thế kỷ XXI. Luật quốc tế về phòng chống ô nhiễm biển phát triển chậm nhưng vững chắc có từ những năm 1926, 1936 đến nay. Luật này liên quan đến mối quan hệ giữa các quốc gia có chủ quyền và tập trung vào việc điều tiết và kiểm soát các hoạt động công nghiệp trên phạm vi toàn cầu. Công nghiệp dầu và giao thông vận tải biển là những lĩnh vực ưu tiên, gắn liền với các tai nạn và sự cố lớn trên biển. Những công ước đầu tiên chỉ nhằm tập trung các nỗ lực quốc tế giải quyết các vụ nhiễm bẩn do dầu. Cùng với thời gian và sự phát triển của công nghiệp đã xuất hiện nhiều công ước khác về nhận chìm, về chất thải độc hại, rác, ô nhiễm không khí. Những vấn đề này không chỉ còn

là vấn đề quốc gia mà đã là các vấn đề xuyên biên giới, đòi hỏi một sự hợp tác chặt chẽ vì một môi trường trong lành trên Trái đất. Tham gia các công ước quốc tế là quyền tự do của các quốc gia nhưng khi thực hiện các quyền đó các quốc gia ven biển cũng cần tôn trọng nghĩa vụ mang tính tập quán: không một quốc gia nào có quyền sử dụng hoặc cho phép sử dụng lãnh thổ của mình gây tổn hại cho lãnh thổ của một quốc gia khác hoặc tài sản của cá nhân thuộc quốc gia khác⁵⁹. Tham gia các công ước này chính là sự bảo vệ tốt nhất cho môi trường biển của nước mình cũng như của các quốc gia láng giềng khỏi ô nhiễm biển. Tuy nhiên việc tham dự các công ước này phải căn cứ vào năng lực, trình độ, trang thiết bị của quốc gia. Một trong những con đường ngắn nhất là khuyến khích các quốc gia tham gia vào các cơ chế hợp tác khu vực, nâng cao dần năng lực của mình, phù hợp với các điều kiện cụ thể của khu vực, trước khi quyết định tham gia các công ước quốc tế chung.

2.2 Các điều ước và cơ chế khu vực Đông Nam Á bảo vệ môi trường phòng chống ô nhiễm môi trường biển

Đông Nam Á bao gồm 10 nước: Brunây, Thái Lan, Malaixia, Xingapo, Philippin, Indônêxia, Việt Nam, Lào, Mianma và Campuchia*. Với tổng số 92.500 km đường bờ biển và hơn 9 triệu km² diện tích vùng đặc quyền kinh tế, khu vực này được đánh giá là giàu tài nguyên và đa dạng sinh học. Tại những khu vực ven bờ Biển Đông đã tìm

* Tháng 5-2002, Đông Timo là nước thứ 11 ở Đông Nam Á được kết nạp vào Liên hợp quốc (B.T).

thấy 45 loài trong tổng số 57 loài được, 50 trong tổng số 70 giống san hô, 20 trong số 50 loài rong biển, 7 trong số 9 loài trai khổng lồ của thế giới. Khoảng 2 triệu ha rừng ngập mặn chiếm 12% tổng số diện tích rừng ngập mặn trên thế giới thuộc về các nước nằm bên bờ Biển Đông. Vùng biển Đông Nam Á là nơi cư trú tự nhiên của 2.500 loài cá và động vật không xương sống. Chúng cung cấp 11% tổng sản lượng hải sản của thế giới và là nguồn sống của nhiều ngư dân trong khu vực. Năm trong số các nước sản xuất tôm đông lạnh xuất khẩu hàng đầu thế giới là các nước ven bờ Biển Đông (Indônêxia thứ nhất, Việt Nam thứ hai, Trung Quốc thứ ba, Thái Lan thứ sáu và Philippin thứ tám thế giới). Các quốc gia trong khu vực này đã đóng góp 23% số cá ngừ đánh bắt được trên thế giới. Thị phần mà các nước này chiếm được trong tổng sản lượng hải sản thế giới tính cả sản lượng tôm đã tăng từ 46% năm 1984 lên 66% năm 1994⁶⁰. 60% dân số Đông Nam Á tập trung tại các khu vực ven biển với tốc độ tăng trưởng bình quân là 2,17%. Khu vực này cũng là nơi có nhiều tranh chấp biển nhất của thế giới.

Nhưng trước hết, khu vực này được biết đến như một trong những khu vực phát triển năng động. Mặc dù có khủng hoảng kinh tế tiền tệ cuối năm 1997, song tốc độ phát triển hiện nay của khu vực vẫn được giữ vững (5-6% một năm). Khu vực luôn là đối tượng chịu ảnh hưởng mạnh mẽ của các nguồn ô nhiễm từ đất liền và từ các hoạt động trên biển. Rất nhiều các cửa sông, bãi, vũng, vịnh trong khu vực đã được tuyên bố bị nhiễm bẩn, sự đa

dạng sinh học và môi trường biển đang bị đe dọa. Trong khu vực hoạt động dầu khí diễn ra rất sôi nổi, nhiều đường hàng hải quốc tế đi qua eo biển Malacca. Các vụ tai nạn tàu chở dầu Showa Maru (5.000 tấn dầu tràn, eo biển Malacca, 1975), Mysella (2.000 tấn dầu tràn, Xingapo, 1976), Diego Silang (6.000 tấn dầu tràn, Malaixia, 1976) vẫn là những nỗi ám ảnh các chính phủ trong khu vực về tổn hại môi trường nghiêm trọng có thể nảy sinh vì ô nhiễm biển do dầu. Đảm bảo có một môi trường biển sạch và an toàn là một trong những thách thức lớn đối với các quốc gia và các nhà hoạch định chính sách trong khu vực. Do cùng nằm trên bờ một biển nửa kín, các nước có nhiều vấn đề xuyên quốc gia cần giải quyết như:

- Ảnh hưởng ô nhiễm xuyên biên giới từ các nguồn ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền.
- Các vụ tràn dầu từ các giàn khoan trên biển và tàu chở dầu đi qua eo biển Malacca.
- Các vụ tràn, thải chất độc hại từ các tàu vận tải.
- Hoạt động của tàu thuyền qua các tuyến vận tải quốc tế ở Biển Đông.
- Các tranh chấp về chủ quyền các đảo và phân định ranh giới biển.
- Vấn đề quản lý nghề cá, nhất là với các đàn cá di cư xa và các đàn cá đi từ vùng đặc quyền kinh tế này sang vùng đặc quyền kinh tế khác.
- Quản lý các khu bảo vệ biển, các công viên biển và các hệ sinh thái biển nằm trong vùng thuộc quyền tài phán của một hay nhiều quốc gia.

Để giải quyết các vấn đề xuyên biên giới này cần phải có một ý chí chính trị và một sự hợp tác chặt chẽ trong xây dựng khung pháp lý cụ thể. So với các khu vực khác trên thế giới⁶¹, Đông Nam Á ít được biết đến như một khu vực có nhiều điều ước quốc tế điều chỉnh vấn đề bảo vệ môi trường phòng chống ô nhiễm môi trường biển. Tình hình này không có nghĩa là trong khu vực không có sự hợp tác quốc tế để điều chỉnh vấn đề này. Các quốc gia trong khu vực thiên về việc thông qua các chương trình hành động mang tính định hướng hơn là các điều ước quốc tế quy định các nghĩa vụ nghiêm ngặt. ASEAN cho rằng các nguồn tài nguyên và môi trường biển ngày càng suy thoái là do sự sử dụng không đúng và khai thác tràn lan, do sức ép của các vấn đề kinh tế - xã hội như sự tăng dân số và công nghiệp hoá quá nhanh. Tổ chức này đã đưa ra nhiều sáng kiến để thiết lập sự hợp tác giữa các nước trong khối nhằm khắc phục tình trạng trên.

**CÁC VĂN KIẾN VÀ CƠ CHẾ CỦA ASEAN VỀ BẢO VỆ
MÔI TRƯỜNG BIỂN, PHÒNG CHỐNG Ô NHIỄM
MÔI TRƯỜNG BIỂN**

1. Chương trình môi trường ASEAN (ASEP) bắt đầu từ năm 1978, chấm dứt năm 1992.
2. Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên 1985.

3. Tuyên bố Cuala Lămpơ về Môi trường và Phát triển 1990.
4. Kế hoạch hành động chiến lược môi trường ASEAN 1994-1998.
5. Kế hoạch hợp tác ASEAN về ô nhiễm xuyên biên giới, Cuala Lămpơ, tháng 6-1995.
6. Sáng kiến môi trường của Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC).
7. Các cuộc họp cấp cao của ASEAN về môi trường (ASOEN).
8. Bản ghi nhớ châu Á - Thái Bình Dương về kiểm tra của quốc gia có cảng 1972.
9. Chương trình khu vực của GEF/UNDP/IMO về cộng tác viên trong quản lý môi trường cho các biển ở Đông Á (PEMSEA).
10. Chương trình khu vực của GEF/UNDP/IMO nhằm ngăn ngừa và quản lý ô nhiễm biển tại các biển ở Đông Á.
11. Chương trình hành động ứng phó sự cố tràn dầu ASEAN (OSRAP).
12. Ủy ban ASEAN về Khoa học và Công nghệ (COST) phối hợp với Canada, Mỹ, Cộng đồng châu Âu, Nhật để phát triển chương trình quản lý ô nhiễm trong khu vực.
13. Ủy ban sông Mêkông.
14. Dự án khoa học biển ASEAN - Ôxtrâylia về động vật biển và các tài nguyên sinh vật.

15. Dự án ASEAN-Canada về ô nhiễm biển nhằm xác định các tiêu chí bảo vệ tài nguyên biển và quản lý ô nhiễm.
16. Dự án ASEAN-Mỹ về quản lý các tài nguyên ven biển nhằm phát triển kế hoạch quản lý tổng hợp vùng ven biển.
17. Ủy ban dầu lửa ASEAN (ASCOPE).
18. Kế hoạch ứng phó dầu tràn (OSRAP) với sự giúp đỡ kỹ thuật và trang bị của Nhật Bản để đấu tranh với các sự cố tràn dầu.
19. Dự án quản lý môi trường biển và vùng ven biển ở Biển Đông của Ngân hàng phát triển châu Á (ADB 5712-REG).
20. Hội thảo kiểm chế các xung đột tiềm tàng ở Biển Đông do Indônêxia và Canada đồng tổ chức từ năm 1991, trong đó có hoạt động của nhóm công tác về ô nhiễm môi trường biển.
21. Hiệp định bảo vệ môi trường Biển Đông và Vịnh Thái Lan ngày 28-3-2001.

Các nước ASEAN đang hợp tác chặt chẽ với các cơ quan của Liên hợp quốc, các tổ chức quốc tế về môi trường việc thực hiện một Kế hoạch hành động chung về bảo vệ và phát triển môi trường biển và các vùng ven biển khu vực Đông Á. Mục tiêu của Kế hoạch này là:

- a) Đánh giá các hiện tượng đại dương, đặc biệt địa thủy văn, các khối nước, lưu chuyển của nước và tác

động của chúng đến các kiểu tán xạ ô nhiễm;

- b) Đánh giá ô nhiễm dầu và tác động của nó đối với các tài nguyên thủy sản;
- c) Đánh giá các chất ô nhiễm không phải dầu, đặc biệt là các kim loại, các chất hữu cơ, các chất dinh dưỡng và chất lắng đọng, và các tác động môi trường của chúng;
- d) Đánh giá tác động của ô nhiễm và sự suy thoái chỗ cư trú của rừng ngập mặn và các hệ sinh thái san hô⁶².

CHÚ THÍCH

1. Phần II của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
2. Phần III của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
3. Phần VI Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển. Phía ngoài thêm lục địa là Vùng di sản chung của nhân loại, tại đó việc thăm dò và khai thác được điều chỉnh bởi phần XI của Công ước.
4. Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển còn quy định cả vùng nước quần đảo. Vùng biển này là đặc thù, chỉ có đối với các quốc gia quần đảo, nên không được đề cập ở đây.
5. Xem Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997.
6. Điều 207 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
7. Điều 208 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
8. Điều 209 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
9. Điều 210 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
10. Điều 211 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

11. Điều 192 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
12. Điều 193 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
13. Điều 235 khoản 1 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
14. Điều 194 khoản 1 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
15. Điều 194 khoản 1 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
16. Điều 194 khoản 5 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
17. Điều 199 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
18. Điều 204-206 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
19. Điều 235 khoản 2 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
20. Điều 217 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
21. Điều 211 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
22. Điều 195 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
23. Điều 198 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
24. Điều 199 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
25. Điều 197 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

26. Điều 200 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

27. Điều 202 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

28. Điều 203 của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.

29. Nguyên tắc 4-8 của Tuyên bố Rio.

30. Nguyên tắc 7 của Tuyên bố Rio.

31. Nguyên tắc 6 của Tuyên bố Rio.

32. Nguyên tắc 1 của Tuyên bố Rio.

33. Nguyên tắc 2 của Tuyên bố Rio.

34. Nguyên tắc 3 của Tuyên bố Rio.

35. Nguyên tắc 10 của Tuyên bố Rio.

36. Nguyên tắc 11 và 27 của Tuyên bố Rio.

37. Nguyên tắc 15 của Tuyên bố Rio.

38. Nguyên tắc 16 của Tuyên bố Rio.

39. Quy định 5, 6, 7 Phụ lục I, quy định 11, 12, 13 Phụ lục II, quy định 4, 5, 6 Phụ lục III.

40. Điều 4 khoản 4 Công ước MARPOL 73/78.

41. Điều 7 của Công ước MARPOL 73/78.

42. Điều 4 của Công ước MARPOL 73/78.

43. Điều 17 của Công ước MARPOL 73/78.

44. Điều 6 khoản 1 của Công ước MARPOL 73/78.

45. Điều 11 của Công ước MARPOL 73/78: "Các bên có trách nhiệm gửi cho Tổ chức:

a) các văn bản của các bộ luật, sắc lệnh, quy phạm, quy định và các văn bản liên quan khác do mình ban hành về những vấn đề khác nhau liên quan đến Công ước;

b) bản danh sách các thanh tra viên được chỉ định hoặc tổ chức do công nhận uỷ quyền thay mặt cho họ thực hiện các vấn

đề thiết kế, chế tạo, trang bị và khai thác cho tàu chở chất độc hại phù hợp với các yêu cầu của Quy định;

c) đủ số mẫu giấy chứng nhận do họ cấp phù hợp với yêu cầu có trong Quy định;

d) danh sách các thiết bị tiếp nhận kể cả nơi đặt, khả năng chứa và thiết bị hiện có và các đặc trưng khác;

e) các báo cáo chính thức, hoặc các bản nhận xét những báo cáo chính thức phản ánh kết quả áp dụng công ước;

f) bản báo cáo thống kê hàng năm về những vụ trừng phạt thực tế việc vi phạm công ước, lập theo mẫu thống nhất của tổ chức”.

46. Điều 8 của Công ước MARPOL 73/78.

47. Điều 4 của Công ước MARPOL 73/78.

48. Điều 12 Phụ lục I, quy định⁷ Phụ lục II, quy định¹⁰ Phụ lục IV, quy định⁷ Phụ lục V và Nghị quyết 21 của IMO.

49. Tàu có hợp đồng đóng hoặc hoán cải ký sau ngày 1-6-1979; không có hợp đồng nhưng đời sống chính của tàu được đặt sau ngày 1-1-1980 hoặc được bàn giao sau ngày 1-6-1982.

50. Đến nay đã có các vùng sau: Địa Trung Hải, biển Baltích, biển Đen, biển Hồng Hải, Vùng Vịnh, vịnh Aden, Biển Bắc, vùng Caribê mở rộng, Tây Bắc Âu và vùng Nam Cực.

51. Quy định 9 Phụ lục I của MARPOL 73/78.

52. Quy định 5 Phụ lục I của MARPOL 73/78.

53. Quy định 1 khoản 3 Phụ lục IV.

54. Điều 2 của Nghị định thư 1996. Lời văn của Công ước Luân đôn và Nghị định thư 1996 có trong Văn kiện của IMO Doc. LC/SM 1/6, 14-11-1996.

55. Công ước Basel 1989, Lời mở đầu, *Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường* (Việt – Anh), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 503.

56. Tỷ giá đồng quy đổi đặc biệt do Quỹ tiền tệ quốc tế IMF quy định. Vào 1-8-1997, 1SDR = 1,35487 USD.

57. IMO News, 4-2000: 24.

58. Cho đến tháng 12-2000 mới có Cộng hoà Liên bang Nga phê chuẩn công ước này.

59. Nguyên tắc này đã được phát biểu trong nhiều bản án trọng tài và thực tiễn quốc tế như Bản án trọng tài Trail Smelter (1938, 1941), *UNRIAA*, iii, p. 1905, phán quyết Toà án quốc tế vụ Eo biển Corfou 1949, *ICJ Report*, p. 4, Các vụ thủ vũ khí hạt nhân 1974, *ICJ Report* 253, 388-389.

60. UNEP, *Project on Reducing the environmental degradation in the South China Sea and the Gulf of Thailand*, 2001.

61. Tại châu Âu đã có ít nhất 3 công ước khu vực về phòng chống ô nhiễm biển cho Biển Bantích, biển Địa Trung Hải và Biển Bắc.

62. Bộ Khoa học công nghệ và môi trường: *Các tài liệu chọn lọc của các nước ASEAN về môi trường*, Hà Nội 1998, tr. 145-146.

Chương 3

TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG VÀ Ô NHIỄM BIỂN TẠI VIỆT NAM

3.1 Tài nguyên môi trường biển Việt Nam

3.1.1 Các chỉ số chung

Việt Nam là một trong những quốc gia lớn ở Đông Nam Á với diện tích đất đai xấp xỉ 330.363 km², với hai châu thổ lớn, châu thổ sông Mêkông ở miền Nam (diện tích khoảng 59.000 km²) và châu thổ sông Hồng ở miền Bắc (diện tích khoảng 17.000 km²). Hai vùng châu thổ này tập trung dân cư đông đúc và là vựa lúa lớn của cả nước. Hình ảnh hình chữ S của Việt Nam đã ăn sâu vào tâm trí của nhiều thế hệ. Nhưng Việt Nam còn là một quốc gia biển với diện tích vùng biển gấp 3 lần diện tích đất liền,¹ tạo thành hình một con cá ngựa lớn. Việt Nam có 29/64 tỉnh và thành phố ven biển, 125 huyện ven biển, chiếm 17% diện tích cả nước. Bờ biển dài 3.260 km kéo dài từ Vịnh Bắc Bộ tới Vịnh Thái Lan, giữa vĩ tuyến 23° và 7°B, dọc theo bờ biển Đông, biển lớn thứ hai trong sáu biển lớn của thế giới, sau Địa Trung Hải. Trung bình cứ 100 km² đất liền, có 1 km bờ biển, trong khi tỷ lệ trung bình trên

**Bảng 6: Khái quát vùng biển và ven biển Việt Nam
(tỷ lệ % tính theo toàn quốc)**

Số tỉnh ven biển:	29 (48%)
Số huyện ven biển:	125
Diện tích các tỉnh ven biển :	139.639 km ² (42%)
Diện tích các huyện ven biển :	56.093 km ² (17%)
Dân số các tỉnh ven biển (1997):	41.386.954 (54%)
Dân số các huyện ven biển (1996):	17.450.800 (23%)
GDP tính theo đầu người (1997):	VND 3.3 triệu (125%)
GDP tính theo khu vực (1997):	
Nông nghiệp, Lâm nghiệp, Thủy sản:	VND 38.732.000 triệu
Công nghiệp:	VND 43.291.000 triệu
Thương mại và dịch vụ:	VND 453.206.000 triệu
Số xã nghèo ở các huyện ven biển theo phân loại của Bộ Lao động - Thương binh và xã hội	208 (14%)
Sản lượng đánh bắt hải sản(1998):	1.127.000 tấn
Sản lượng nuôi trồng thủy sản :	315.000 tấn
Du lịch tới các tỉnh ven biển (1997)	
Khách du lịch nước ngoài :	1.683.000 (62%)
Khách du lịch trong nước :	7.739.000 (57%)
Chiều dài bờ biển:	3.655 km
Tỷ lệ % bờ biển bị ảnh hưởng bởi ô nhiễm:	
Cao	17%
Khá cao	21%
Trung bình	48%
Các loài quý hiếm ở vùng ven biển:	
Đang nguy cấp	241
Sẽ nguy cấp	471
Hiếm	343
Diện tích cỏ biển:	4.583 ha
Diện tích rạn san hô:	7.283 ha
Diện tích vùng đất ngập nước ven biển:	108.530 ha
Diện tích rừng ngập mặn :	110.700 ha
Thiệt hại do bão (1997):	USD 600 triệu
<i>Nguồn: Dự án ADB – Chiến lược quốc gia về quản lý vùng ven biển và môi trường biển Việt Nam 7-2000.</i>	

thế giới là $600\text{km}^2/1\text{km}$. Chỉ số tính biển của Việt Nam (chiều dài bờ biển/diện tích đất liền) là 0,01, đứng đầu Đông Dương, trên Thái Lan (0,007) và xấp xỉ Malaixia².

Với mức tăng dân số khoảng $1,5\%/năm$ ³, Việt Nam là nước lớn thứ 20 về dân số trên thế giới và thứ hai ở Đông Nam Á, sau Indônêxia. Năm 1989 dân số Việt Nam là 64,4 triệu, tới cuộc tổng điều tra dân số năm 1999 đã là 76,354 triệu⁴. Mật độ dân cư trung bình là $231\text{ người}/1\text{km}^2$. Khoảng 1/4 dân số Việt Nam sống tại các vùng ven biển. Mật độ dân cư vùng ven biển là $281\text{ người}/\text{km}^2$, tức $1,34\%$ cao hơn so với mật độ dân cư trung bình của cả nước. Mức tăng trưởng dân số trong khu vực ven biển cũng cao hơn nhiều so với các vùng khác, khoảng 4% một năm⁵. Dự báo đến năm 2010, dân số ven biển sẽ tăng hơn 22 triệu người. Cùng với sự gia tăng dân số là gia tăng lực lượng lao động, khoảng $2-2,8\%$ hàng năm, làm tăng thêm áp lực thiếu việc làm đi liền với thách thức tài nguyên ven bờ cạn kiệt, mức sống vật chất và dân trí thấp, ý thức bảo vệ môi trường và tài nguyên kém.

Ngoài trừ khu vực miền Trung hẹp, bề rộng nhiều nơi chỉ hơn 50 km, núi chạy ra biển và thụt sâu đột ngột xuống độ sâu 1.000m đến 10 hải lý, chỉ cách bờ biển 30-50 hải lý (Quy Nhơn, Nha Trang), nhìn chung, Việt Nam có các vùng duyên hải rộng lớn, có sự kết hợp giữa mực nước khá nông (dưới 50m sâu), dốc thoải thoải và biên độ thủy triều 4,5m.⁶ Những vùng này là nơi có tiềm năng sinh lợi cao: 80-90 % sản lượng muối được lấy từ nước biển ở độ sâu nhỏ hơn 30m chưa kể đến các bồn dầu khí lớn tập trung phần lớn trong nội thủy. Các vùng nước cửa sông và

biển nông là nơi sinh đẻ và nuôi dưỡng của nhiều loài sinh vật biển có giá trị thương mại và là nơi sinh tồn của các ấu trùng non.

Không kể hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa nằm ở giữa Biển Đông, Việt Nam có 2.773 hòn đảo ven biển với tổng diện tích khoảng 1.630 km².⁷ Các hòn đảo này nằm rải rác không đều. Có khoảng 2.500 đảo nằm tập trung trong vùng Quảng Ninh - Hải Phòng, trong đó có các đảo khá lớn như Cái Bầu (194km²), Cát Bà (150 km²) và Trà Bân (74 km²). Ở miền Trung Việt Nam (Quảng Nam - Đà Nẵng) và Tây Nam Việt Nam (tỉnh Kiên Giang và Cà Mau) cũng có rất nhiều đảo, trong đó có hòn đảo lớn nhất Việt Nam - đảo Phú Quốc (567 km²).

3.1.2 Tài nguyên biển Việt Nam

Với một vùng biển rộng trải dài qua 16 vĩ độ, biển Việt Nam được đánh giá là có mức độ đa dạng sinh học cao. Vùng biển Việt Nam, theo truyền thống quản lý, được chia thành vùng ven biển và vùng biển xa bờ. Vùng ven biển là vùng có độ sâu 30m nước trở vào bờ đối với vùng biển Vịnh Bắc Bộ và Đông Tây Nam Bộ và từ 50m trở vào bờ đối với vùng biển miền Trung⁸. Vùng ven biển này được đặc trưng bởi 13 hệ sinh thái lớn, 100.000 ha đầm phá và vịnh kín, 290.000 ha bãi triều và rừng ngập mặn⁹, 112 cửa sông... rất giàu tài nguyên động vật và thực vật. Vùng biển xa bờ của Việt Nam rộng có nhiều hệ sinh thái mang tính đặc trưng của khu vực Tây Thái Bình Dương, giàu tiềm năng về thủy sản, sinh học, kinh tế..., nhưng còn chưa được đánh giá đầy đủ. Những hệ sinh thái này mang lại những lợi ích kinh tế

trực tiếp, đặc biệt là trong việc hỗ trợ cho ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và ngư nghiệp cũng như các dịch vụ gián tiếp. Chúng liên kết với nhau, cung cấp nơi sinh cư cho các loài, nơi trú ngụ của các loài chim. Phá huỷ hệ sinh thái sẽ làm phá vỡ toàn bộ “dây chuyền sinh thái” của vùng biển. Ngoài ra, vùng biển và ven biển Việt Nam còn có nhiều tiềm năng về tài nguyên không sinh vật, tài nguyên du lịch, tài nguyên giao thông...

Tài nguyên động vật

Cho đến nay, khoảng 1.600 loài cá¹⁰ được xác định ở vùng ven biển Việt Nam, trong đó có 100 loài có giá trị kinh tế cao. Chúng chủ yếu là các loài nhiệt đới và một phần nhỏ là các loài cận nhiệt đới ở trong Vịnh Bắc Bộ.

Trong Vịnh Bắc Bộ có khoảng 300 loài động vật nổi và 200 loài thực vật nổi, 1.500 loài động vật đáy và 900 loài cá. Vùng biển phía Nam có 600 loài động vật đáy và 500 loài cá. Vùng biển này mang nặng đặc trưng của hệ sinh thái rừng ngập mặn phong phú, có nhiều loài tôm có giá trị kinh tế lớn (tôm he, tôm rồng, tôm gai, tôm hùm, mối biển...). Theo số liệu công bố mới nhất của Bộ Thủy sản, trữ lượng hải sản của vùng biển Việt Nam vào khoảng 3,88 triệu tấn, cho phép khai thác khoảng 1,55 triệu tấn/năm, trong đó cá đáy chiếm 856.000 tấn, cá nổi 694.000 tấn và cá nổi đại dương 120.000 tấn. Vùng biển Đông Nam Bộ được đánh giá là ngư trường lớn nhất với trữ lượng khoảng 2 triệu tấn (khả năng khai thác 830.000 tấn), tiếp theo đó là vùng Vịnh Bắc Bộ (681.000 tấn, khai thác 272.000 tấn), vùng biển miền Trung (606.000 tấn, khai thác 242.000 tấn),

vùng biển Tây Nam - Vịnh Thái Lan (506.000 tấn, khai thác 202.000 tấn). Việt Nam có tới 225 loài tôm biển, trong đó trữ lượng tôm he và tôm vồ khoảng 57.330 tấn với khả năng khai thác khoảng 20.000 tấn¹¹. Hiện nay, sản lượng khai thác hải sản hàng năm của Việt Nam mới chỉ bằng gần nửa so với khả năng cho phép, vào khoảng 700.000 tấn/năm¹², với 80-90% là từ vùng nước nông ven biển. Các loài cá ven bờ Việt Nam đang bị khai thác quá mức. Những điều tra gần đây¹³ xác nhận rằng trong khi tổng sản lượng đánh bắt cá tăng một cách rõ rệt trong vòng 20 năm qua (1981 - 2000) thì sản lượng đánh bắt cá tính theo từng mẻ (CUE) lại giảm xuống trong giai đoạn này (từ 1,2 tấn/CV năm 1985 xuống còn 0,65 tấn/CV năm 1995), đồng thời kích cỡ cá cũng trở nên nhỏ hơn. Khoảng 70 loài bị đe dọa và có nguy cơ tuyệt chủng, trong đó có những loài giá trị kinh tế cao. Đội tàu đánh cá của Việt Nam hiện có tới 80.835 chiếc, trong đó có 74.570 tàu gắn máy nhưng số tàu thuyền nhỏ có công suất dưới 23 CV chiếm tới hơn một nửa (37.557 chiếc). Điều đó cho thấy, việc khai thác cá truyền thống trong các vùng nước ven bờ dưới 30m sâu là nguyên nhân chính của sự suy giảm này. Việc tăng trưởng số lượng tàu đánh bắt nhỏ, việc áp dụng các biện pháp đánh bắt cá dùng thuốc nổ, ánh sáng và hoá chất xyanua đầu độc làm cho cá choáng, sử dụng các lưới đánh cá có mắt lưới nhỏ, việc thiếu kinh nghiệm quản lý và thi hành pháp luật của các lực lượng kiểm tra, kiểm soát trên biển của Việt Nam cũng như các hoạt động đánh bắt trái phép của người nước ngoài là nguyên nhân làm suy giảm các loài cá, các rạn san hô, cỏ biển và các sinh vật biển khác. Từ năm 1997, Việt Nam đã

tăng cường đóng và phát triển đội tàu đánh cá xa bờ. Số tàu có công suất từ 90-150 CV là 1.845 chiếc, từ 150-300 CV là 3.664 chiếc và trên 300 CV là 1.345 chiếc¹⁴. Năm 2000, có thêm 783 tàu đóng mới với tổng công suất 190.190 CV. Chương trình này đã góp phần làm giảm sức ép của các hoạt động phát triển ven bờ và đưa ngành thủy sản vượt qua ngưỡng xuất khẩu 1 tỷ đôla Mỹ vào năm 2000.

Ngoài cá, biển Việt Nam còn có khoảng 2.500 loài động vật thân mềm, 1.647 loài giáp xác, 700 loài giun biển, 350 loài động vật da gai và 150 loài hải miên. Loài Bò biển quý hiếm (*Dugon*) trên thế giới mới được phát hiện ở vùng nước thuộc Vườn quốc gia Côn Đảo¹⁵. Mười sáu loài thú biển bao gồm một loài cá voi sừng hàm và 15 loài cá voi có răng (cá heo và cá heo mỏ) đã được nhìn thấy ở vùng biển Việt Nam. Vùng biển và đảo Việt Nam còn là nơi cư trú lý tưởng của trên 50 loài chim di cư, trong đó chim yến cho sản lượng khai thác khoảng 4.000 kg/năm.

Hơn 300 loài san hô cứng được tìm thấy ở vùng biển Việt Nam. Ở miền Nam xác định được 277 loài san hô cứng thuộc 72 giống. Ở miền Bắc xác định được ít hơn, có 165 loài thuộc 52 giống. Khoảng 17 loài san hô thân mềm và 20 loài san hô sừng cũng được tìm thấy ở vùng biển Việt Nam. Tất cả các rạn san hô miền Bắc là các rạn có hình tua là loại rạn san hô thông thường nhất, còn ở miền Nam thì phong phú hơn và việc ít chịu ảnh hưởng của các con sông hơn cũng tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của các rạn san hô hình sống trâu và bằng phẳng. Các rạn san hô hình sống trâu bên ngoài bờ biển tỉnh Phú Yên và Khánh Hòa là đa dạng nhất và có tỷ lệ san hô che

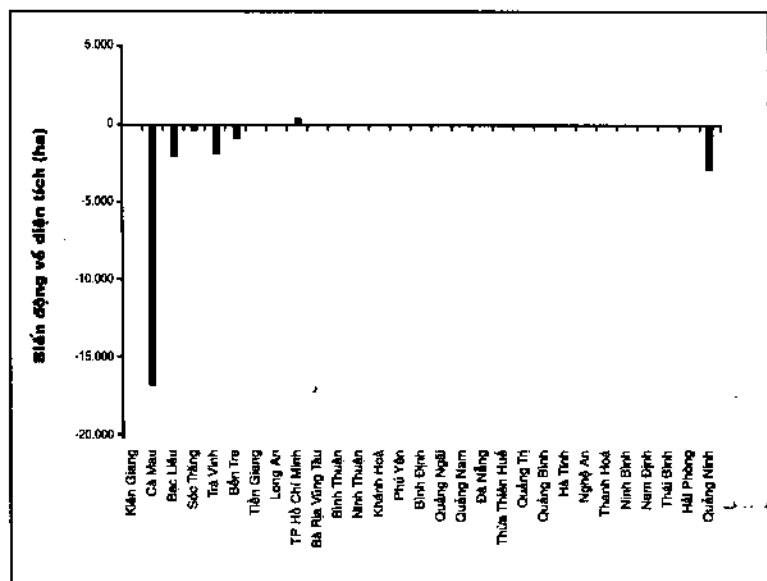
phủ cao. Các đảo san hô hình vành khuyên ở quần đảo Trường Sa bao bọc các rạn san hô hàng trăm mét dài và có tính đa dạng về loài rất cao. Các rạn san hô là nơi tập trung dinh dưỡng giúp cho các loài cá sống ở xung quanh. Cùng với đụn cát, rừng ngập mặn, chúng là các vùng đệm tự nhiên chống ngập úng, xói mòn và các thiệt hại do bão và sóng.

Tài nguyên thực vật

Biển Việt Nam cũng giàu về tài nguyên thực vật, nhất là về cỏ biển và rừng ngập mặn. Mặc dù chưa được nghiên cứu nhiều, sơ bộ khoảng 14 loài cỏ biển đã được phát hiện trong các vùng ven biển nông của Việt Nam. Chúng phát triển rất tốt trong các hồ nước mặn và vịnh, với sự đa dạng về loài tăng dần từ 9 loài ở miền Bắc lên 13 loài ở miền Nam. Vùng nhiều cỏ biển nhất là Thuỷ Triều thuộc tỉnh Khánh Hoà với diện tích khoảng 800 ha. Các hòn đảo ngoài khơi như Côn Đảo và Phú Quốc cũng có các vùng có nhiều cỏ với diện tích khoảng 200 ha và 300 ha.

Rừng ngập mặn Việt Nam có khoảng gần 150.000 ha dọc theo bờ biển, đặc biệt rừng ngập mặn ở Cà Mau có mức độ đa dạng sinh học cao nhất (32 loài được chính và 32 loài khác cùng họ), và chúng có tính quần thể sinh học năng suất cao. Đa dạng loài tăng dần từ Bắc với 34 loài đến Nam với con số 69 loài. Vùng biển miền Trung hẹp, sâu, ít nhận bồi tích của các con sông và luôn bị ảnh hưởng bởi bão lụt, nên không phải là nơi rừng ngập mặn phát triển.

Các vùng rừng ngập mặn và các cửa sông có ý nghĩa sinh thái đặc biệt như là nơi đẻ trứng, ương giống và bãi thức ăn của rất nhiều loài cá và sinh vật thân mềm có giá trị kinh tế.



Hình 5. Độ che phủ của rừng ngập mặn: 1990-1995

Diện tích rừng ngập mặn đang bị đe dọa suy giảm do các hoạt động phát triển của con người như việc mở rộng diện tích nuôi trồng thủy sản trong các vùng đất ngập nước và rừng ngập mặn. Ở các tỉnh Khánh Hoà, Cà Mau, Trà Vinh, Bến Tre, Thành phố Hồ Chí Minh, hàng chục ngàn ha rừng ngập mặn đã bị phá để làm các đầm nuôi

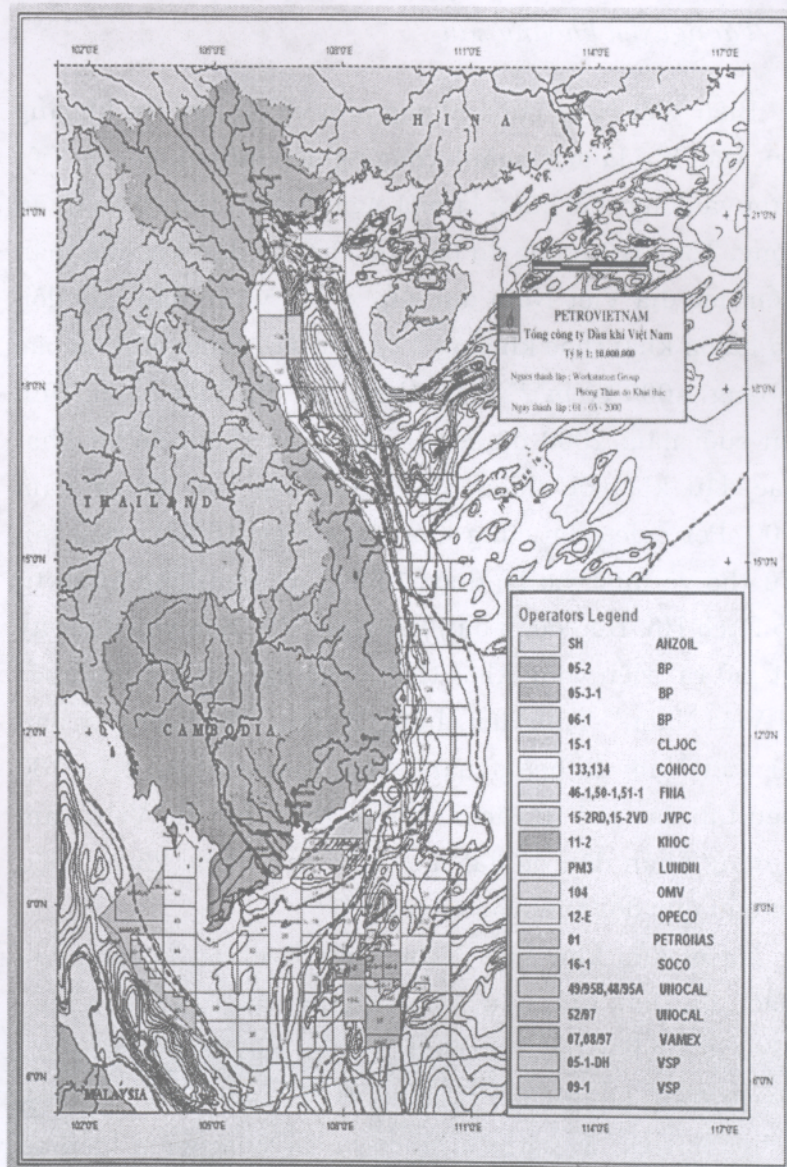
tôm. Rừng ngập mặn cũng bị suy giảm do hoạt động của ngành sản xuất muối, khai khoáng và xây dựng ven biển. Ở miền Bắc có khoảng 2.000 ha bãi biển được chuyển hoá thành đồng muối, nhưng chất lượng không cao nên bị bỏ hoang. Số liệu nghiên cứu trong và ngoài nước cho biết trước 2 cuộc chiến tranh Đông Dương (1943), rừng ngập mặn Việt Nam phân bố khá rộng ở vùng ven biển, cửa sông (trừ một số đoạn bờ biển dốc, ít phù sa miền Trung) với diện tích 400.000 ha chủ yếu là ở Nam Bộ (250.000 ha). Hai vùng có rừng ngập mặn tập trung là mũi Cà Mau (150.000 ha) và rừng Sác Biên Hoà, Thành phố Hồ Chí Minh (40.000 ha). Từ đó đến nay diện tích rừng đã giảm nhiều và chất lượng rừng cũng bị suy thoái. Trong thập kỷ 90 thế kỷ XX, dự tính có khoảng 100.000 ha rừng ngập mặn¹⁶ đã bị biến mất trên toàn Việt Nam. Diện tích rừng ngập mặn ở Bến Tre, Trà Vinh và Sóc Trăng đã giảm xuống chỉ còn 12%, 10% và 8% so với số liệu năm 1943. Tại Khánh Hoà, thống kê năm 1976 có gần 3.000 ha đất bãi bồi và rừng ngập mặn, tới năm 1992 chỉ còn 826 ha và đến tháng 8-2000 theo báo chí hầu như toàn bộ rừng ngập mặn của Khánh Hoà đã bị xoá sổ.¹⁷ Vụ cháy rừng U Minh Thượng, U Minh Hạ tháng 4-2002 đã làm mất thêm hàng ngàn hecta rừng ngập mặn ở Tây Nam Bộ.

Việt Nam giàu về các hệ sinh thái biển nhưng chúng rất dễ bị tổn thương do các hoạt động của con người, gây ô nhiễm môi trường biển, làm mất đi tính cân bằng sinh thái vốn có với những hậu quả khôn lường.

Tài nguyên khoáng sản

Biển Việt Nam cũng phong phú về tài nguyên khoáng sản. Dầu khí là một ngành công nghiệp mũi nhọn của Việt Nam và đồng thời cũng là một ngành khai thác biển quan trọng. Tổng trữ lượng dự báo địa chất về dầu khí của toàn thềm lục địa Việt Nam đạt xấp xỉ 10 tỷ tấn dầu quy đổi, trữ lượng khai thác khoảng 2 tỷ tấn. Trữ lượng khí dự báo khoảng 1.000 tỷ m³.¹⁸ Trên thềm lục địa Việt Nam, tính đến cuối năm 2000 đã có 43 hợp đồng thăm dò và khai thác dầu khí với nhiều hình thức hợp tác. Trong năm 2000, Petrovietnam cũng khai thác được 16,221 triệu tấn dầu thô và đưa vào bờ được 1,55 tỉ m³ khí đồng hành từ mỏ Bạch Hổ. Hợp đồng dầu khí Nam Côn Sơn vừa được ký kết mở ra triển vọng khai thác và cung ứng khí lớn nhất tại Việt Nam.¹⁹ Tính đến tháng 2-2001, Tổng công ty dầu khí Việt Nam đã hoàn thành khai thác an toàn trên 100 triệu tấn dầu thô từ các mỏ thuộc thềm lục địa Việt Nam và đang phấn đấu để đạt mục tiêu sản lượng 25-27 triệu tấn dầu quy đổi/năm vào năm 2005.²⁰

Ngoài dầu khí, Việt Nam cũng có nhiều khoáng sản khác như than (đá, nâu, bùn), quặng sắt, titan (ven biển có trữ lượng khoảng 22 triệu tấn), cát thủy tinh (Vân Hải - 7 triệu tấn), phân chim (Trường Sa khoảng 170.000 tấn), đá hoa cương, tài nguyên muối và các hóa phẩm biển và các tài nguyên khác. Số liệu điều tra về các tài nguyên này còn ít.



Hình 6. Bản đồ các hợp đồng dầu khí năm 1999.
 Nguồn: Báo ảnh PetroVietnam, 2000.

Tài nguyên du lịch

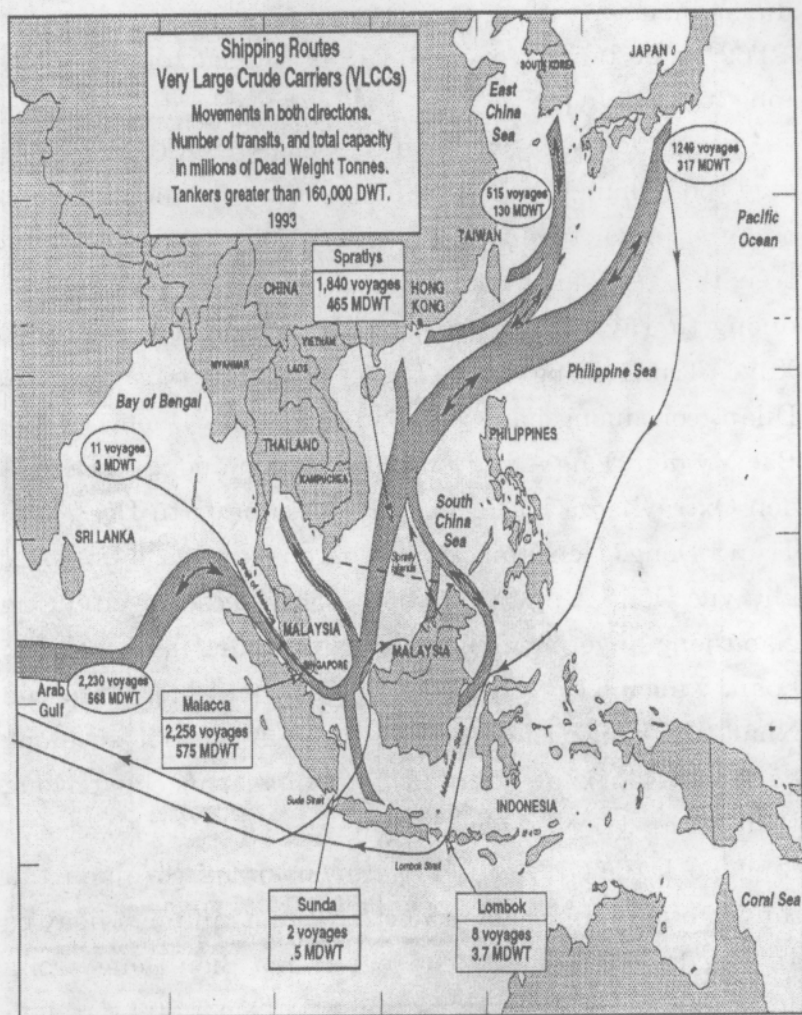
Việt Nam có khoảng 125 bãi biển lớn nhỏ thuận lợi cho phát triển du lịch, trong đó có 20 bãi biển đạt quy mô và tiêu chuẩn quốc tế. Tám khu vực trọng điểm du lịch của cả nước nằm ở vùng ven biển (Vịnh Hạ Long, Đồ Sơn, Cát Bà, Huế, Đà Nẵng, Nha Trang, Thành phố Hồ Chí Minh, Vũng Tàu, Côn Đảo). Trong năm 2000, các địa điểm du lịch nằm ở bờ biển đã đón nhận 38% lượt khách du lịch trong nước và 34% lượt khách du lịch quốc tế trong tổng lượt khách du lịch tới tham quan các khu du lịch của Việt Nam. Theo Chiến lược phát triển du lịch 2000-2010, tới năm 2010, du lịch Việt Nam có khả năng thu hút 5-6 triệu khách quốc tế với doanh thu 3-4 tỷ đôla Mỹ.²¹ Đi liền với sự phát triển của du lịch, đặc biệt là du lịch biển, ô nhiễm môi trường biển sẽ tăng lên đáng kể nếu không có các biện pháp phòng ngừa. Lượng khách du lịch, các hoạt động nghỉ ngơi, thể thao, giải trí tăng sẽ làm tăng theo lượng nước thải, rác thải, làm ô nhiễm chất lượng nước biển và làm mất mỹ quan của biển, đặc biệt đối với những nơi không có cơ sở hạ tầng phù hợp. Du lịch có thể làm tổn hại môi trường sinh thái, suy giảm tính đa dạng sinh học do các hoạt động chặt phá rừng, xây dựng khách sạn, nhà nghỉ, sân gôn, bãi đỗ xe, các cơ sở du lịch một cách ồ ạt, không có kế hoạch. Thị trường quà lưu niệm, nhu cầu ăn uống sẽ kích thích việc khai thác quá mức các nguồn lợi biển (sò, đồi mồi, san hô, cá ngựa), các loài quý hiếm, làm cạn kiệt nguồn tài nguyên biển. Du lịch còn làm tăng dân số cơ học ở vùng ven biển đưa đến nhiều hậu quả xã hội - môi trường cần giải quyết.

Tài nguyên giao thông vận tải biển

Về giao thông vận tải, Việt Nam có 73 cảng lớn nhỏ do Trung ương và địa phương quản lý (không kể các cảng cá) với tổng năng lực thông qua cảng là 35 triệu tấn/năm. Trung bình cứ 30 km bờ biển, nước ta lại có một cảng biển. Bờ biển dài, vùng biển có nhiều vịnh kín, vũng đậu tàu, cửa sông phân bố khá dày từ Bắc xuống Nam cho phép Việt Nam có thể xây dựng một hệ thống cảng biển nối tiếp nhau với tổng công suất trên 500 triệu tấn/năm.²² Các cảng quan trọng nhất là Cái Lân, Hải Phòng, Cửa Lò, Chân Mây, Đà Nẵng, Dung Quất, Quy Nhơn, Nha Trang, Văn Phong, Cam Ranh, Vũng Tàu, Thị Vải, Sài Gòn và Cần Thơ. Số lượng hàng hoá vận chuyển qua các cảng biển đã không ngừng tăng trưởng trong những năm gần đây. Trong thời kỳ 1991-1996, tăng trưởng bình quân hàng năm đạt 12,5% về tấn vận chuyển và 13,4%/năm về tấn/km hàng hoá luân chuyển. Đội tàu biển của Việt Nam quá già (tuổi trung bình trên 17 năm) với 460 chiếc và tổng trọng tải 970.000 DWT. Số lượng các tàu chuyên dụng như tàu dầu, tàu container, tàu chở hàng rời còn quá ít, không đáp ứng được nhu cầu vận chuyển đang tăng nhanh. Tuy nhiên, Việt Nam cũng có kế hoạch sẽ tăng trưởng đội tàu này khoảng 33% vào năm 2010²³. Như vậy nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền và hoạt động của các cảng sẽ có thể tăng đáng kể nhất là ô nhiễm do dầu. Việt Nam xuất khẩu dầu thô trong khi lại nhập xăng dầu đáp ứng nhu cầu sản xuất và tiêu dùng trong nước. Tất cả các hoạt động xuất nhập khẩu dầu này đều được tiến hành qua đường biển. Từ năm 1991, tổng lượng dầu xuất nhập khẩu

đường biển tăng trưởng với mức 19,4%/năm cho tới con số 12.621 triệu tấn vào cuối năm 1995. Dự báo tới năm 2010, tổng lượng dầu qua các cảng Việt Nam sẽ là 40 triệu tấn.

Vùng biển Việt Nam còn nằm ngay trên tuyến đường giao thông hàng hải, hàng không chính của thế giới. Năm trong số mười tuyến đường biển thông thương lớn nhất trên thế giới liên quan tới Biển Đông bao gồm các con đường từ Tây Âu, Bắc Mỹ qua Địa Trung Hải, kênh đào Xuyê, Trung Đông đến Ấn Độ, Đông Á, Ôxtrâylia, Niu Dilân, con đường hàng hải Bắc Thái Bình Dương từ Tây Bắc Mỹ đến Đông Á và Đông Nam Á, con đường từ Đông Á đến Ôxtrâylia và Niu Dilân và cuối cùng là từ Đông Á đi Trung Đông. Nền kinh tế của nhiều nước và lãnh thổ ở khu vực Đông Á phụ thuộc sống còn vào các tuyến đường giao thông huyết mạch này như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Xingapo, vv.. Khoảng 70% số dầu nhập khẩu của Nhật từ Trung Đông và Đông Nam Á và một số lượng hàng hoá lớn xuất khẩu từ Nhật phải vận chuyển qua Biển Đông. Tuyến đường biển đi qua eo biển Malacca và Xingapo là một trong những tuyến đường có nhiều tàu thuyền qua lại nhất trên thế giới. Trung bình mỗi ngày có khoảng 150 đến 200 tàu các loại đi qua Biển Đông, trong đó có khoảng 50% là tàu có trọng tải trên 5.000 tấn, hơn 10% là tàu có trọng tải từ 30.000 tấn trở lên chở dầu nối liền các nước xuất khẩu dầu ở Trung Đông với Nhật Bản, Trung Quốc và các nước Đông Á khác. Dự tính có khoảng 200 triệu tấn dầu/năm đã được vận chuyển từ Trung Đông tới Nhật Bản đi qua các vùng biển Việt Nam²⁴.



Hình 7. Bản đồ đường vận chuyển dầu qua Biển Đông của các tàu chở dầu trên 160.000 tấn.

Nguồn: John H. Noer & David Gregory, *Chokepoints-Maritime Economic Concerns in Southeast Asia*, National Defense University & Institute for National Strategic Studies, 1996, p. 18.

Giống như các nước khác trong khu vực Đông Nam Á, Việt Nam rất giàu tài nguyên biển và ven biển, bao gồm cá, tôm, rừng ngập mặn, san hô, cỏ biển, dầu lửa và các tài nguyên khoáng sản. Hoạt động khai thác các tài nguyên biển và sự phát triển của khu vực ven biển sẽ buộc Việt Nam phải đối mặt với ít nhất 9 thách thức về:

1. Suy giảm nguồn lợi thủy sản vùng ven biển do tập trung đánh bắt quá mức ở vùng ven biển, sử dụng công cụ, kỹ thuật đánh bắt mang tính huỷ diệt hay kích cỡ không thích hợp;
2. Mất tính đa dạng sinh học thông qua sự phá huỷ môi trường sống;
3. Suy giảm rừng ngập mặn, cỏ biển do khai thác bờ bãi và phát triển đầm nuôi tôm không có quy hoạch;
4. Phá huỷ các rạn san hô do sử dụng chất nổ và khai thác bằng mìn, xung điện;
5. Chua phèn hoá đất do phá rừng ven biển để canh tác nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản;
6. Ô nhiễm dầu và hoá chất độc hại do các hoạt động khai thác vận tải biển thường xuyên, các sự cố tràn dầu và hoá chất và do các hoạt động kinh tế khác;
7. Ô nhiễm do nước thải không được xử lý, sử dụng hoá chất trong nông nghiệp và công nghiệp chưa được quản lý và chỉ đạo thích hợp;
8. Hiện tượng xói lở bờ biển;
9. Năng lực quản lý môi trường còn hạn chế.

Các vấn đề này liên quan chặt chẽ với nhau, gắn liền với thực trạng suy giảm chất lượng nước biển. Vấn đề

hàng đầu trong bảo vệ môi trường biển chính là đấu tranh, ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Vì vậy, vấn đề ô nhiễm môi trường biển luôn được ưu tiên xem xét.

Các nguồn ô nhiễm môi trường biển chính của Việt Nam là ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền, ô nhiễm từ tàu thuyền (đặc biệt là ô nhiễm dầu), ô nhiễm từ các hoạt động liên quan đến đáy biển (hoạt động dầu khí) và ở mức độ thấp hơn là ô nhiễm do nhận chìm. Tại Việt Nam, ô nhiễm biển do các chất thải hạt nhân và các hoạt động của các nhà máy điện hạt nhân có thể nói là chưa có. (Cơ sở nguyên tử duy nhất của Việt Nam là ở Đà Lạt, cách xa biển). Tuy nhiên môi trường biển Việt Nam không loại trừ nguy cơ bị ô nhiễm hạt nhân do việc các quốc gia khác tiến hành nhận chìm chất thải hạt nhân trong các vùng biển Việt Nam và việc vào thăm, chở hàng của các tàu quân sự và thương mại chạy bằng năng lượng nguyên tử.

3.2 Thực trạng ô nhiễm biển Việt Nam

3.2.1 Ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền

Cho đến nay, một nghiên cứu đầy đủ, tổng hợp trên toàn bộ các vùng biển Việt Nam về tình hình ô nhiễm biển có nguồn gốc từ đất liền vẫn chưa được triển khai, mặc dù từ năm 1996 công tác quan trắc và nghiên cứu trọng điểm đã thu được các kết quả đáng khích lệ. Nguyên nhân gây ô nhiễm nước biển có thể do thiên nhiên hoặc do hoạt động của con người và trong nhiều trường hợp chúng tác động qua lại bổ trợ cho nhau. Những chất gây ô nhiễm đe dọa

lớn nhất đối với môi trường biển là nước thải, chất thải sản xuất công nghiệp, hoá chất, các chất hữu cơ khó phân huỷ (POPs), các hợp chất clo hữu cơ (polychlorinated Biphenyls - PCB), thuốc trừ sâu DDT, bùn cát và đất do xói lở, rác và chất nhựa, kim loại, chất thải phóng xạ, dầu và thủy triều đỏ. Một số vật chất nguy hại, phân huỷ chậm trong nước như các chất độc hại có chứa kim loại nặng (asen, catmi, đồng, thủy ngân, chì), các hợp chất hữu cơ tổng hợp, các chất hydrocarbon thơm, thuốc trừ sâu và dầu. Chất thải rắn và các chất thải nguy hại của các ngành công nghiệp (lọc hoá dầu, sản xuất kim loại, dệt, nghiền quặng, gia công giấy, thực phẩm và sản xuất hoá chất) có thể gây tác hại nghiêm trọng tới sức khoẻ con người và giảm khả năng sinh sản, sinh trưởng của các loài hải sản ở các cửa sông và vùng ven bờ. Các nguồn này có thể thải trực tiếp vào môi trường biển hay thông qua các hệ thống sông ngòi dày đặc của Việt Nam (Vịnh Bắc Bộ có 39 cửa, miền Trung 46 cửa và các tỉnh Nam Bộ 27 cửa sông). Các cửa sông của Việt Nam thường nông, là nơi tập trung các loài thủy sản có giá trị kinh tế cao nên tác động của ô nhiễm rất mạnh.

Nước thải

Đa số các thành phố, thị trấn, khu công nghiệp, nhà máy ở Việt Nam được xây dựng gần bờ biển hoặc các sông chính. Việt Nam có khoảng 2.360 con sông mà chiều dài của chúng từ 10 km trở lên. Bình quân cứ 20 km bờ biển thì có một cửa sông. Tám hệ thống sông lớn đổ ra biển là: Hệ thống sông Thái Bình với các cửa Nam Triệu,

Cửa Cấm, Văn Úc; hệ thống sông Hồng với các cửa Trà Lý, Bà Lạt, Ninh Cơ, Cửa Đáy; Sông Mã đổ ra cửa Hối; Sông Cả ra Cửa Hội; Sông Thu Bồn với các cửa Sông Hàn, Cửa Đại, Cửa An; Sông Ba với cửa Đà Rằng; sông Sài Gòn - Đồng Nai với các cửa Soài Rạp, Ngã Bảy, Lòng Tàu; sông Cửu Long với các cửa là Cửa Tiểu, Cửa Đại, Ba Lai, Cổ Chiên, Hàm Luông, Cung Hầu, Tranh Đề, Bassac và Định An. Hàng năm các hệ thống sông ở nước ta đã đưa vào biển khoảng 900 tỷ mét khối nước, mang theo 200-250 triệu tấn phù sa, hàng triệu tấn các chất vô cơ, hữu cơ từ các nguồn tự nhiên và nhân tạo²⁵.

Nước thải theo sông chảy ra biển có thể chia làm hai loại chính: nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp.

Trong thập niên cuối của thế kỷ XX, tốc độ đô thị hoá nhanh đang gây một sức ép lớn đối với môi trường. Tới năm 1999, dân số đô thị là 17.918.000 người²⁶. Việt Nam có hai thành phố với số dân ven biển là 350.000 dân; ba thành phố có khoảng 200.000 đến 350.000 dân ven biển; chín thị trấn có dân số ven biển từ 100.000 đến 250.000 dân. Gần 40% dân số thành thị sống tại ba thành phố ven biển là Hải Phòng, Đà Nẵng, Nha Trang. Ba vùng kinh tế lớn của đất nước cũng đều có các thành phố ven biển làm đầu mối: (i) Thành phố Hồ Chí Minh - Đồng Nai - Vũng Tàu; (ii) Quảng Nam - Đà Nẵng và (iii) Hà Nội - Hải Phòng - Quảng Ninh. Dân số vùng ven biển có xu hướng tăng mạnh trong tương lai trong khi cơ sở hạ tầng dịch vụ yếu, kém phát triển là nguyên nhân làm tăng lượng nước thải sinh hoạt theo sông ra biển.

Bảng 7: Lượng nước thải sinh hoạt tại một số tỉnh ven biển Nam Bộ

Thành phố / khu vực	Tỉnh	Nguồn tiếp nhận	Dân số	Lượng nước thải (m ³ / ngày)
Thành phố Hồ Chí Minh		Sông Sài Gòn	4.795.000	479.500
Thị xã Thủ Dầu Một	Bình Dương	Sông Sài Gòn	122.000	12.200
Khu Đô thị Thuận An	Bình Dương	Sông Sài Gòn	60.236	6.024
Thành phố Biên Hoà	Đồng Nai	Sông Đồng Nai	388.315	38.832
Thị xã Bà Rịa	Bà Rịa- Vũng Tàu	Nước ven bờ	76.820	7.682
Vũng Tàu	Bà Rịa- Vũng Tàu	Nước ven bờ	167.529	16.753
Tổng			5.609.900	560.990

Nguồn: Phòng Chi Sỷ và những người khác, 1997.

Bảng 8: Tải lượng các chất ô nhiễm từ nước thải sinh hoạt (kg/ngày) tại một số tỉnh ven biển trong khu vực kinh tế trọng điểm Nam Bộ

Thành Phố	TSS	BOD5	COD	NH4-N	N	P	Dầu Không khoáng
TP Hồ Chí Minh	695.275,0	375.448,5	382.927,5	18.381,9	2.205,8	110,3	33,1
Thị xã Thủ Dầu Một	17.690,0	9.552,6	9.743,7	467,7	56,1	2,8	0,8

Khu Đô thị Thuận An	8.734,2	4.716,5	4.810,8	230,9	27,7	1,4	0,4
TP Biên Hoà	56.305,7	30.405,1	31.013,2	1.488,6	178,6	8,9	2,7
Vũng Tàu	24.291,7	13.117,5	13.379,9	642,2	77,1	3,8	1,2
Thị xã Bà Rịa	11.138,9	6.015,0	6.135,3	294,5	35,3	1,7	0,5
Tổng	813.435,5	439.255,2	448.040,4	21.505,8	2.580,6	128,9	38,7

Nguồn: Phòng Chỉ Sỹ và những người khác, 1997.

Chú thích: TSS - Tổng lượng chất rắn lơ lửng.

BOD - nhu cầu ô xy sinh hoá.

COD - nhu cầu ô xy hoá học.

**Bảng 9: Phân bố nguồn nước thải tại một số tỉnh
ven biển Bắc Bộ**

Thành phố	Dân số	Lượng nước thải mỗi ngày(m3)	Thành phần
Thành phố Hạ Long		7.000 (Sinh hoạt) 3.000 (Công nghiệp)	COD, BOD, chất ô nhiễm chất hữu cơ, chất ô nhiễm nitơ dạng NH ₃
Thị trấn Cẩm Phả	139,399	3.000 (Sinh hoạt) 10.000 (Công nghiệp)	COD, BOD, NH ₃ , SO ₄ , dầu mỡ
Thị trấn Uông Bí	117.000	14.000 (Nhà máy điện) 700.000 (Các ngành công nghiệp khác).	Pb, Zn, Cu, S: gấp 7-10 lần giới hạn cho phép
Thành phố Hải Phòng	1.447.523	18.000	Hầu hết các chất

Nguồn: Phạm Văn Ninh và những người khác, 1997.

Nguồn nước thải thứ hai từ các khu công nghiệp mang theo nhiều chất thải độc hại hơn so với nguồn nước thải sinh hoạt. Việt Nam có khoảng 9.000 cơ sở sản xuất ở các vùng ven biển trong đó có hơn 3.000 nhà máy lớn, được phát triển trong các giai đoạn khác nhau và nhằm các mục đích ưu tiên khác với mục tiêu bảo vệ môi trường. Hai phần ba dây chuyền công nghiệp cũ và lỗi thời, không trang bị hoặc trang bị không đủ công suất các thiết bị xử lý chất thải, khí thải và nước thải ra môi trường. Khu công nghiệp Việt Trì hàng năm thải vào sông Hồng khoảng 33 triệu mét khối nước thải chứa 100 tấn axit sunphuaric, 4.000 tấn axit cloric, 300 tấn benzen, 25 tấn chất tẩy rửa. Các khu công nghiệp trong khu vực kinh tế trọng điểm Nam Bộ cũng thải một lượng nước thải lớn.

Bảng 10: Lượng nước thải từ các khu công nghiệp trong khu vực kinh tế trọng điểm Nam Bộ

Khu công nghiệp/ sản xuất	Nguồn tiếp nhận	Diện tích (1.000 m ²)	Nước thải (m ³ /ngày)	TSS (kg/ ngày)	BOD (kg/ ngày)	COD (kg/ ngày)
TP Hồ Chí Minh		327	160	2.903,8	1.792,0	4.172,5
Tây Bắc	Sông Sài Gòn	4	160	35,5	21,9	51,0
Tân Thuận	-nt-	198	7.290	1.758,3	1.085,0	2.526,5
Bình Chiểu	-nt-	65	2.600	577,2	356,3	829,4
Sài Gòn- Linh Trung	Sông Đồng Nai	70	2.400	532,8	328,8	765,6
Tỉnh Bình Dương		203	8.120	1.802,6	866,8	1.727,7

Sông Thần 1	Sông Sài Gòn	88	3.520	781,4	482,2	1.122,9
Sông Thần 2	-nt-	45	1.800	399,6	246,6	574,2
Việt Hương	-nt-	70	2.800	621,6	138,0	30,6
Tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu		150	8.400	1.864,8	414,0	91,9
Phú Mỹ	Sông Thị Vải	150	84.000	1.846,8	414,0	91,9
Tỉnh Đồng Nai		1.141	131.568	29.208,0	6.484,3	1.439,5
Biên Hoà 1	Sông Đồng Nai	313	88.000	19.536,0	4.337,0	962,8
Biên Hoà 2	-nt-	300	14.000	3.108,0	690,0	153,2
Nhơn Trạch 1-2	Sông Thị Vải	103	5.768	1.280,5	284,3	63,1
Gò Dầu	-nt-	70	3.920	870,2	193,2	42,9
Hố Nai	Sông Đồng Nai	125	7.000	1.554,0	345,0	76,6
Sông Mây	-nt-	198	11.088	2.461,5	546,5	121,3
Vĩnh Cửu	Sông Đồng Nai	32	1.792	397,8	88,3	19,6
Tổng		1.821	148.248	35.779,2	9.557,1	7.421,6

Nguồn: Phòng Chí Sỹ và những người khác, 1997.

Đề tài khoa học cấp nhà nước KT 03-07²⁷ cho biết tổng quát kết quả điều tra và tính toán các nguồn nước thải trong các khu kinh tế trọng điểm ở Bắc Bộ và Nam Bộ, theo sông đổ ra biển như sau:

Bảng 11: Các yếu tố ô nhiễm trong ba hệ thống sông lớn ở Việt Nam

Yếu Tố (10^{-3}mg/l)	Sông Hồng	Sông Thái Bình	Sông Mêkông
Cu	36,7	84,00	30*
Zn	35,6	76,00	21*
Cd	2,80	3,80	02*
Ni	2,30	1,80	-
Pb	17,00	3,10	<0,02*
Hg	0,075	0,30	17*
As	9,40	6,90	20*
PO_4	0,12	-	450*
NO_3	0,304	-	

Nguồn: Phạm Văn Ninh, 1995. (* đo vào mùa mưa).

Bảng 12: Khối lượng kim loại nặng từ các sông (tấn/năm)

Sông	Cu	Pb	Cd	Zn	Co	Ni	As	Hg
Thái Bình	3.974,2	154,3	163,9	3.352,0	19,8	11,0	342,5	16,5
Hồng	2.817	730	118	2.015	254	142	448	11
Hàn	37	16	ksl	79	ksl	ksl	28	ksl
Thu Bồn	62	16	ksl	192	ksl	ksl	ksl	ksl
Đồng Nai - Sài Gòn	ksl	102,2	ksl	77.015	ksl	ksl	ksl	22,55
Mekông	1.825	190	128	1.278	ksl	ksl	982	<13

Nguồn: Phạm Văn Ninh, 1995 (ksl : không có số liệu).

**Bảng 13: Dòng thô kim loại nặng đổ vào biển Việt Nam
(tấn/năm)**

Các miền	Cu	Pb	Cd	Zn	Co	Ni	As	Hg
Bắc	6,791	885	282	5,367	274	253	790	28
Trung	293	76		676			44	
Nam	11,000	1,102	800	15,696	230	270	1,600	105
Cả nước	18,084	2,063	1,082	21,739	503	523	2,407	134

**Bảng 14: Sự phân bố dòng thô chất dinh dưỡng
trong 6 sông chính của Việt Nam
(tấn/năm)**

Sông	NO ₃	PO ₄ ⁻³
Thái Bình	10.466,3	9.887,5
Hồng	14.860	24.602
Hàn	2.475	36,3
Thu Bồn	62	16
Đồng Nai - Sài Gòn	79.570	10.220
Mekông	27.941	1.470

Nguồn: Phạm Văn Ninh và những người khác, 1995.

Chú thích: NO₃⁻ - gốc muối nitrát; PO₄⁻³ - gốc muối photphat.

Các số liệu trên cho thấy nước bề mặt đã có dấu hiệu báo động nhiễm bẩn. Hầu hết nước thải này được đổ thẳng vào sông, ngòi, không qua xử lý và có thể làm nhiễm bẩn các vùng ven biển. Theo thang điểm ô nhiễm từ 0 đến 10 của Công ty tư vấn về nguy cơ kinh tế - chính trị (PERC - Xingapo) về chất lượng nước sạch thì Việt Nam bị ô nhiễm nhất với số điểm 9,0, sau đó mới đến Ấn Độ (8,63) và Trung Quốc (8,25).²⁸ Điều này cũng cảnh báo rằng một khi

chất lượng nước trên bờ đã bị ô nhiễm thì chất lượng nước ven biển cũng sẽ có khả năng bị xấu đi trong tương lai.

Rác thải sinh hoạt và chất thải nguy hại

Vấn đề quản lý rác thải gặp rất nhiều khó khăn tại Việt Nam. Các bãi rác sinh hoạt của các khu đô thị lớn luôn hoạt động quá công suất. Một hệ thống thu gom, xử lý hợp vệ sinh rác sinh hoạt đô thị và các cơ sở dữ liệu chuẩn, đáng tin cậy vẫn còn là mục tiêu phải vươn tới. Theo báo cáo của Cục môi trường, chất thải rắn, rác thải mà các đô thị và khu công nghiệp lớn của cả nước sản sinh khoảng 19.135 tấn/ngày, trong đó công nghiệp - 10.102 tấn, sinh hoạt - 8.665 tấn, bệnh viện - 212 tấn²⁹. Đối với các vùng nông thôn dọc ven biển, việc xả rác bừa bãi trên bãi biển là điều thường thấy vì không có các hoạt động thu gom và tiêu hủy rác thường xuyên.

Tuy nhiên, khảo sát gần đây về tình hình công nghiệp Việt Nam của một dự án nước ngoài lại cho những con số đáng báo động: có khoảng 275.000 tấn chất thải nguy hại được sản sinh hàng năm trên toàn quốc, trong đó 30% ở miền Bắc, 10% ở miền Trung và 60% ở miền Nam³⁰. Lượng dầu thải từ các nhà máy, xí nghiệp của các đô thị lớn hàng năm rất đáng kể, riêng năm 1992 có khoảng 4.038 tấn, nhiều nhất là Hải Phòng 213,5 tấn, sau đó là Đà Nẵng 200,6 tấn. Có rất ít chất thải nguy hại được xử lý. Kết quả khảo sát các cơ sở công nghiệp cho thấy lượng chất thải nguy hại đã tăng từ 1.930 tấn/ngày năm 1997 tới 2.574 tấn/ngày năm 1999 trong khi tỷ lệ thu gom chỉ đạt 48% (1997), 50% (1998) và 60% (1999). Các chất thải nguy hại

rắn được quan sát thấy thường được nhận chìm tại đất liền cùng các chất thải rắn không nguy hại và các chất thải nguy hại lỏng được thải thẳng xuống nước, chảy theo sông ra biển.

Bảng 15: Hiện trạng chất thải rắn vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ (m³/ngày)

Loại	Hà Nội	Hải Phòng	Quảng Ninh	Hải Dương	Hưng Yên	Tổng
Tổng khối lượng	3.027	1.123	390	375	56	4.991
Sinh hoạt	2.436	566	384	313	56	3.755
Công nghiệp	312	542	-	59	-	913
Bệnh viện	22	13	6	3	1	45
Độc hại	257	2			259	
Lượng thu gom	1.800	850	176	170	6	3.002
Xử lý						
Chôn vùi	95%	100%	100%	100%		
Xử lý bằng vi sinh	5%					

Nguồn: Phạm Văn Ninh và những người khác, 1997.

Bảng 16: Lượng chất thải rắn hiện tại và dự đoán cho năm 2010 vùng kinh tế trọng điểm Nam Bộ

TT	Thành phố, tỉnh	Lượng chất thải rắn (tấn/ngày)	Lượng chất thải rắn (tấn/ngày)
		Hiện tại	Dự đoán cho năm 2010
1	TP Hồ Chí Minh	3.924	36.706
2	Sông Bé	2.436	32.424
3	Đồng Nai	14.928	35.414
4	Bà Rịa- Vũng Tàu	1.800	49.944
	Tổng	23.088	156.488

Nguồn: Phùng Chí Sỹ và những người khác, 1997.

**Bảng 17: Chất thải rắn độc hại tại các vùng
kinh tế trọng điểm Nam Bộ**

TT	Thành phố, tỉnh	Lượng chất thải rắn (tấn/ngày)	Lượng chất thải rắn (tấn/ngày)
		Hiện tại	Dự đoán cho năm 2010
1	TP Hồ Chí Minh	785	7.341
2	Sông Bé	487	6.893
3	Đồng Nai	2.986	7.083
4	Bà Rịa- Vũng Tàu	360	9.989
	Tổng	4.618	31.306

Nguồn: Phòng Chí Sỹ và những người khác, 1997.

**Bảng 18: Phân bố chất rắn sinh hoạt ở vùng kinh tế
trọng điểm Nam Bộ**

Thành phố, Tỉnh	Dân số (người)	Khối lượng chất rắn sinh hoạt (tấn/năm)
Thành phố Hồ Chí Minh	4.795.000	1.155.116
Thủ Dầu Một	122.000	18.257
Thuận An	60.236	9.014
Biên Hoà	388.315	58.111
Vũng Tàu	167.529	25.071
Bà Rịa	76.820	11.496
Tổng	5.609.900	1.277.065

Nguồn: Phòng Chí Sỹ và những người khác, 1997.

Theo số liệu quan sát ở vùng ven biển, gần các thị trấn và khu công nghiệp, hàm lượng đồng trung bình là 0,025 mg/l (tại Vinh) đến 0,046 mg/l (tại Vũng Tàu), cao hơn từ 30-60 lần so với mức trung bình của hàm lượng đồng trong nước biển ở ngoài khơi là 0,0008 mg/l và cao gấp 2,5 - 4,6 lần so với mức cho phép của Việt Nam đối với các vùng nước ven biển.³¹ Hàm lượng kẽm lên tới 0,048 mg/l ở Vũng Tàu.

**Bảng 19: Hàm lượng kim loại trong nước biển
tại một số địa điểm quan trắc**

Địa điểm	Pb (µg/l)	Cu (µg/l)	Zn (µg/l)	Cd (µg/l)	Hg (µg/l)	As (µg/l)
Vịnh Hạ Long	Vết			Vết	Vết	
Đồ Sơn	4,5	5,7	0,3	0,5	<0,1	
Cửa sông Hồng	4,1	4,7	0,6	0,9	<0,1	
Cửa Ló	6,8	6,6	0,5	0,3	<0,1	
Cửa Việt	1,7	3,7	18,5			
Vịnh Đà Nẵng	2,3	4,7	21,0			5,4
Qui Nhơn	1,0	1,9	18,0			
Phú Yên	1,4	6,3	13,0			
Nha Trang	5,1	7,2	28,0			
Bình Thuận	2,2	4,5	13,0			

Nguồn: Nguyễn Chu Hồi và những người khác, 1996.

Theo các tư liệu quan trắc của Viện Hải dương học Nha Trang và Phân viện Hải dương học Hải Phòng thì hàm lượng chì, cadmi, arsen và thủy ngân trong các khu vực nước ven bờ không lớn, dưới giới hạn cho phép, trừ một số nơi, trong một số mùa, có sự dao động. Hàm lượng đồng trung bình trong Vịnh Bắc Bộ là 25 $\mu\text{g/l}$. Hàm lượng đồng trong vùng biển miền Trung biến thiên từ 7,8-20 $\mu\text{g/l}$. Hàm lượng kẽm trung bình ở vùng biển miền Bắc là 21,8 $\mu\text{g/l}$, miền Trung là 16,75 $\mu\text{g/l}$, miền Nam là 25,6 $\mu\text{g/l}$. Các giá trị này vượt quá giới hạn cho phép. Hàm lượng trung bình của sắt ở vùng ven biển miền Nam dao động từ 147 đến 2.404 $\mu\text{g/l}$, trung bình 600 $\mu\text{g/l}$. Giá trị này vượt quá giới hạn cho phép về nuôi trồng thủy sản từ 5-6 lần.³² Các kết quả đo đạc chất lượng nước tiến hành gần đây nhất ở khu vực miền Trung cũng khẳng định kết luận này.

Bảng 20: Hàm lượng kẽm trung bình hàng năm (1996-1999) trong nước biển tại một số địa điểm quan trắc ở miền Trung Việt Nam

Năm Trạm	1996	1997	1998	1999	1996-1999		
					trung bình	Tối thiểu	Tối đa
Đèo Ngang	23.47*	32.50*	18.20*	14.40*	22.14*	9.82	60.30*
Cồn Cỏ		31.50*	17.20*	15.40*	21.37*	11.38*	44.60*
Đà Nẵng	22.74*	33.40*	17.50*	11.30*	21.24*	8.20	57.10*
Dung Quất	28.40*	30.70*	15.90*	10.70	21.43*	7.04	72.30*
Quy Nhơn	21.44*	31.40*	17.20*	10.50*	20.14*	7.95	45.50*

* Chỉ giá trị trong bảng vượt quá tiêu chuẩn Việt Nam

Nguồn: Phạm Văn Ninh, CMESRC, Hanoi, Vietnam – *Marine water quality of the Central Part of Vietnam*.

Chỉ số coliform được tiến hành đo tại các vùng nước ven biển các thành phố và khu du lịch như Bãi Cháy, Nha Trang, Định An dao động trong khoảng lớn từ 0 đến 6.116 MPN/100 ml. (MPN – Most Possible Number. Số coliform lớn nhất có thể có trong 100 ml). Chỉ số này cho thấy chất thải nguồn hữu cơ từ lục địa vào nước biển khá lớn³³.

Chất thải nông - lâm nghiệp và hoạt động đánh bắt cá

Việt Nam là một quốc gia nông nghiệp. Trong những năm gần đây, sản lượng lương thực không ngừng tăng, đưa Việt Nam trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo hàng đầu thế giới. Việc tăng sản lượng lúa ảnh hưởng đến môi trường, từ việc phá quang rừng lấy đất canh tác, sử dụng các loại phân hoá học và thuốc trừ sâu, đến các hoạt động tưới tiêu, làm thay đổi luồng chảy. Thống kê năm 1995 cho biết hàng năm khoảng 600.000 tấn phân đạm và 20.000 tấn hoá chất bảo vệ thực vật được sử dụng trên 90% đất nông nghiệp, trong đó có cả thuốc trừ sâu bị cấm sử dụng như DDT. Không kể tới các ảnh hưởng trực tiếp, việc sử dụng và quản lý sai thuốc trừ sâu và phân hoá học có thể ảnh hưởng tới các vùng cửa sông, đới bờ nhạy cảm, giết chết các ấu trùng hải sản... Ngoài ra, thuốc trừ sâu và phân hoá học còn có thể được tích lũy sinh học trong sinh vật biển, gây hiểm họa cho người tiêu thụ.

Song các kết quả quan trắc cho thấy dư lượng của hoá chất bảo vệ thực vật (HCBVTV) trong nước biển vùng ven biển thấp. Các hợp chất HCB, Lindan, Endrin, Dieldrin thường chỉ ở dạng vết, còn DDD, DDE và DDT có giá trị dao động trong khoảng 0,0051 - 0,0339 $\mu\text{g/l}$ (bảng 20). Tuy nhiên

có quan sát thấy dư lượng này đạt cao ở vùng cửa sông Hồng, sông Mê Kông và một số khu vực biển miền Trung. Ở cửa sông Hồng hàm lượng đồng, kẽm, asen, DDT và thuốc trừ sâu 666 đều vượt quá mức cho phép. Hàm lượng Lindan cao hơn mức cho phép tới 10 lần và DDT tới 6 lần.

Bảng 21: Dư lượng hoá chất bảo vệ thực vật trong nước biển

Hoá chất bảo vệ thực vật	Khoảng hàm lượng $\mu\text{g/l}$
Lindan	Vết - 0,178
HCB	Vết - 0,015
DDE	0,0001 - 0,538
DDD	Vết - 0,089
DDT	0,133 - 5,478

Nguồn: Cục bảo vệ thực vật, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Các thông số về ô nhiễm chất hữu cơ tiêu thụ ô xy cho thấy có một số hiện tượng ô nhiễm hữu cơ ở một số vùng ven biển miền Nam. Ôxy hoà tan giảm rõ rệt từ lớp nước sâu 50 m đến 200 m.

Đất lâm nghiệp của Việt Nam vào khoảng 9,7 triệu ha, tức 29% tổng diện tích đất, nhưng ngày nay do các hoạt động phá rừng, đất lâm nghiệp ngày càng cạn kiệt. Các hoạt động này gây ra nhiều tác động về môi trường, làm mất sự đa dạng sinh học, giảm năng suất rừng, gây xói mòn đất, gây lũ lụt, rửa trôi đất và hậu quả là làm đất không còn dinh dưỡng.

Hoạt động nuôi trồng thuỷ sản cũng gây ra các vấn đề tác hại cho rừng ngập mặn và các vùng đất ngập nước ven biển.

Nuôi trồng thủy sản ở vùng nước mặn là hướng phát triển đột phá của ngành thủy sản với mục tiêu tăng tỷ lệ sử dụng mặt nước tiềm năng cho nuôi trồng thủy sản từ 7%/năm (1995) lên 15%/năm (2010) và sản lượng đạt 250.000-300.000 tấn vào năm 2010. Việc chuyển đổi rừng ngập mặn và ruộng lúa sang làm ao đầm nuôi tôm cùng nước thải của các ao nuôi là nguồn gây nhiễm hữu cơ quan trọng ở các vùng ven biển. Cho đến nay chưa có công trình nghiên cứu nào đánh giá được mức độ của nguồn ô nhiễm này.

Việc đánh bắt quá mức và sử dụng các phương tiện đánh bắt có tính huỷ diệt, nhất là tại các vùng ven biển đã làm suy thoái nguồn sinh vật biển, làm tổn hại tính đa dạng sinh học³⁴.

Hiện tượng sạt lở bờ biển ngày càng có xu hướng gia tăng về tần suất lẫn cường độ, và có thể đưa thêm một lượng bùn đất gây ô nhiễm vùng ven biển. Hiện nay từ Bắc vào Nam nhiều đoạn bờ biển bị sạt lở mạnh: đảo Cát Hải (Hải Phòng), Hải Hậu (Nam Định), Đông Minh (Thái Bình), Thừa Thiên - Huế, Bình Thuận, Bạc Liêu... Ô nhiễm môi trường biển có nguồn gốc từ đất liền còn có thể là nguyên nhân gây ra hiện tượng thủy triều đỏ, kéo theo việc môi trường bị biến đổi từ háo khí sang yếm khí, gây suy thoái môi trường.

3.2.2 Ô nhiễm môi trường biển do các hoạt động nhận chìm và hoạt động ở đáy biển

Việc nhận chìm ngoài biển Việt Nam các chất thải và các chất khác chưa phải là hiện tượng phổ biến. Tuy

nhiên, cùng với đà tăng trưởng dự đoán về công nghiệp, tình hình có thể thay đổi đáng kể nếu không có biện pháp gì để ngăn ngừa việc nhận chìm ngoài biển. Vụ Vedan là một ví dụ tốt cho nhận xét đó.³⁵ Trong các năm 1996-1997, Công ty Vedan đóng tại Bà Rịa - Vũng Tàu đã tiến hành "thử nghiệm đổ chất thải sau quá trình lên men" trong vùng nội thuỷ Việt Nam. Việc làm này đã vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường của Việt Nam, đi ngược lại xu thế bảo vệ môi trường biển của thế giới và đã phải đình chỉ.

Bên cạnh những hoạt động nhận chìm của các đối tượng trong nước, biển Việt Nam còn có thể là nơi nhận chìm của các đối tượng từ các quốc gia khác.

Hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí trên thềm lục địa cũng là nguyên nhân không nhỏ gây ô nhiễm. Số lượng giếng dầu tăng nhanh sẽ làm tăng thêm lượng dung dịch khoan, mùn khoan, nước khai thác thải vào môi trường biển. Theo số liệu thống kê, lượng mùn khoan (MK) do một giếng sâu 4.000 m ở mỏ Bạch Hổ tạo ra khoảng 350 m³ (900 tấn). Lượng nước khai thác (NKT) ở mỏ Bạch Hổ được ghi nhận vào năm 1994 là 1,2 triệu m³. Từ năm 1984 đến 1997 có khoảng 200 giếng khoan được thực hiện tại mỏ Bạch Hổ và Rồng. Trong thời gian này ước tính có khoảng 70.000 m³ (182.000 tấn) dung dịch khoan (DDK) được thải xuống biển. Tổng lượng dầu thải lẫn trong DDK, MK và NKT ở mỏ Bạch Hổ trong quá trình khai thác từ 1984-1997 ước tính 12.500 tấn, chiếm 0,025% lượng dầu khai thác³⁶. Tại mỏ Đại Hùng đã có hơn 10 giếng khoan được thực hiện. Lượng dung dịch khoan (DDK) thải trực tiếp xuống biển cho một giếng khoan trung bình khoảng 340m³. Tổng lượng MK

thải xuống biển ước khoảng 3.000m^3 . Theo các chuyên gia dầu khí, tổng lượng nước khai thác ở các mỏ thải vào môi trường biển dự đoán sẽ tăng từ 150.000m^3 năm 2000 lên tới 230.000m^3 vào năm 2005.

Sự xuất hiện của dự án nhà máy lọc dầu Dung Quất với dung lượng 6,5 triệu tấn/năm cũng sẽ tác động đến môi trường ở Vịnh Việt Thanh.

Sự gia tăng hàm lượng dầu và các kim loại nặng trong trầm tích đáy biển xung quanh các khu vực mỏ cho thấy đã có những ảnh hưởng nhất định của việc thải MK, DDK và nước thải vào môi trường biển. Chi phí bảo vệ môi trường biển thường lớn gấp 3 lần chi phí thải bỏ MK và DDK tại các giàn khoan. Sau khi các giàn khoan đã đi vào khai thác, nước thải khai thác sẽ là nguồn ô nhiễm chính. Vì vậy cần quan tâm đến các biện pháp giảm thiểu việc thải đổ trực tiếp MK, DDK và nước thải xuống biển; cần áp dụng các công nghệ tiên tiến về khoan, dung dịch khoan, xử lý chất thải khoan, nước khai thác, các chất thải lỏng, rắn... thay thế cho các công nghệ cũ; áp dụng các giải pháp kỹ thuật để quản lý và kiểm soát các loại chất thải dầu khí.

3.2.3 Ô nhiễm môi trường biển do hoạt động của tàu thuyền (do dầu)

Hoạt động bình thường của tàu thuyền (nước sinh hoạt, rác, dầu) và các sự cố, tai nạn hàng hải đều là các nguồn ô nhiễm môi trường biển quan trọng cần kiểm soát. Tuy nhiên khi nói tới hoạt động tàu thuyền chúng ta thường liên tưởng ngay đến ô nhiễm do dầu.

Bảng 22: Lượng dầu hàng năm xâm nhập vào môi trường biển Việt Nam

Đơn vị: tấn

Nguồn \ Năm	Năm	1992	1995	2000
Khai thác và thăm dò dầu ngoài khơi		200	270	550
Có nguồn gốc từ đất liền		4.040	5.300	7.500
Sự cố hàng hải		500	500	1.500
Tai nạn		2.300	3.500	7.500
Giao thông đường thủy (bao gồm cả thuyền và tàu)		340	450	600
Tổng cộng		7.380	10.020	17.650

Nguồn: Cục Môi trường, TRIMAR - AB, Thủy Điển, 1995.

Việt Nam nằm cạnh tuyến đường hàng hải quan trọng Thái Bình Dương, có mật độ tàu thuyền qua lại lớn nên khả năng ô nhiễm biển do tàu thuyền gây ra cũng rất lớn. Số lượng dầu chuyên chở qua Biển Đông hàng năm vào khoảng 2,1 tỷ tấn và vào bất cứ thời điểm nào cũng có khoảng 51 tàu chở dầu cỡ lớn hoạt động trong khu vực. Nếu tính lượng rò rỉ là 1% thì hàng năm lượng dầu “lang thang” trong khu vực cũng lên tới 2 triệu tấn. Các tài liệu thống kê của Tổ chức Hải dương Liên Chính phủ - IOC, Tổ chức Khí tượng thế giới - WMO và Chương trình Môi trường của Liên hợp quốc - UNEP, với 85000 số liệu quan sát các vết dầu và phân tích hàng năm mẫu hydrocarbua hoà tan/phân tán trên toàn cầu (Chương trình MAPMOPP) cho thấy 15-20% lượt số tàu đi trên tuyến Xingapo - Tôkyô (qua vùng biển

Vũng Tàu, quần đảo Trường Sa) đều có để lại vết dầu. Tại vùng biển Trung Bộ và Vịnh Bắc Bộ, tuy số lần quan sát ít hơn song tỷ lệ để lại vết dầu cũng tương tự. Các kết quả quan trắc của các nhà khoa học Việt Nam cũng cho thấy vùng phía Nam Biển Đông, nơi có tuyến hàng hải quốc tế và Nam Trường Sa, hàm lượng dầu trung bình trong mùa hè là $C = 0,034 \text{ mg/l}$, lớn gấp hai lần hàm lượng dầu ở vùng biển Đông Nam Bộ kế cận³⁷. Hàm lượng dầu ở đây lớn nhưng phân bố không đều. Bên cạnh các mẫu không có dầu, lại có mẫu hàm lượng dầu cao 0,075-0,125 mg/l. Trong khu vực miền Trung, kết quả quan trắc mới nhất cũng cho thấy hàm lượng dầu trong nước biển ở một số điểm đã vượt quá giới hạn cho phép (0,3 mg/l).

Bảng 23: Hàm lượng dầu trong nước biển hàng năm (1996-1999) tại một số điểm quan trắc ở miền Trung

Năm Trạm	1996	1997	1998	1999	1996-1999		
					Trung bình	Tối thiểu	Tối đa
Đèo Ngang	0,184	0,123	0,155	0,208	0,168	0,052	0,380*
Cồn Cỏ		0,078	0,138	0,331*	0,182	0,020	0,560*
Đà Nẵng	0,171	0,135	0,169	0,240	0,179	0,052	0,413*
Dung Quất	0,186	0,115	0,168	0,135	0,151	0,004	0,393*
Quy Nhơn	0,190	0,163	0,153	0,103	0,152	0,003	0,420*

* Chỉ giá trị trong bảng vượt quá tiêu chuẩn Việt Nam.

Nguồn: Phạm Văn Ninh, CMESRC, Hanoi, Vietnam – Marine water quality of the Central Part of Vietnam.

Các tai nạn trên biển của Việt Nam ngày càng tăng và góp một phần nhất định làm ô nhiễm môi trường biển.

Bảng 24: Thống kê các vụ tai nạn hàng hải tại biển Việt Nam từ 1992 đến 2001

Năm	Số vụ tai nạn	Ghi chú
1992	29	Do điều khiển tàu: 5; Do khai thác phương tiện : 12; Do luống lạch: 2; Do thời tiết bão lũ: 5
1993	88	Do điều khiển tàu: 43; Do khai thác phương tiện : 33; Do luống lạch: 2; Do thời tiết bão lũ: 4
1994	113	Do điều khiển tàu: 60; Do khai thác phương tiện : 10; Do luống lạch: 6; Do thời tiết bão lũ: 15
1995	120	Do điều khiển tàu: 36; Do khai thác phương tiện: 42; Do thời tiết bão lũ: 12
1996	115	Do điều khiển tàu: 58; Do khai thác phương tiện: 33; Do thời tiết bão lũ: 11
1997	87	
1998	84	Đâm va: 24; Va quệt: 18; Mắc cạn, đụng đá ngầm: 18; Thủng vỏ tàu: 5
1999	117	Đâm va: 35; Va quệt: 19; Mắc cạn, đụng đá ngầm: 17; Thủng vỏ tàu: 6; Nổ: 1; Tràn dầu: 2
2000	120	Đâm va: 49; Va quệt: 16; Mắc cạn, đụng đá ngầm: 12; Thủng vỏ tàu: 8; Cháy: 1
6 tháng đầu 2001	51	Đâm va: 20; Va quệt: 6; Mắc cạn, đụng đá ngầm: 11

Nguồn: Báo cáo của Ban An toàn hàng hải, Cục Hàng hải Việt Nam.

Bên cạnh đó, trong phạm vi vùng nước cảng, việc gìn giữ vệ sinh cũng chưa được chú ý. Từ năm 1991 lượng dầu nhập và xuất khẩu qua các cảng biển của Việt Nam tăng mạnh, với mức trung bình là 19,4%/năm. Theo số liệu dự báo tới năm 2010, khoảng 40 triệu tấn dầu sẽ được vận chuyển qua các cảng biển Việt Nam³⁸. Chỉ riêng cảng Hải Phòng hàng năm có tới 1.500 lượt tàu thuyền ra vào. Qua phân tích mẫu nước biển ở cảng Hải Phòng cho thấy hàm lượng dầu trong nước mặt rất cao. Tại cảng Công ty xăng dầu III và cảng Nhà máy xi măng Hải Phòng là 2,4-2,9 mg/l, cảng Đoạn Xá là 0,48 mg/l, cảng Trung tâm 1,32 mg/l, cảng Chùa Vẽ 0,23 mg/l. Kết quả quan trắc ở Trạm Đồ Sơn cho thấy hàm lượng dầu trung bình năm 1996 là 0,55 mg/l³⁹. Các kết quả quan trắc này đều cho thấy hàm lượng dầu trong nước ở cảng Hải Phòng cao hơn nhiều so với quy định của nhiều nước trên thế giới (0,3 mg/l).

Từ năm 1989 đến năm 2001 đã xảy ra khoảng 40 sự cố tràn dầu với lượng dầu tràn ước tính 95.000 tấn, gây hậu quả nghiêm trọng cho các vùng biển địa phương.

Bảng 25: Thống kê các vụ tràn dầu chính trên biển Việt Nam 1989-2001

Sự cố	Thời gian	Lượng dầu tràn	Thiệt hại	Bồi thường
Tàu Leela chìm tại Vịnh Quy Nhơn	10-8-1989	200 tấn FO	Có đánh giá	Không có kết quả
Tàu chứa dầu Jawa neo không đúng quy định	10-2-1992	15 m ³	Không đánh giá	Không đòi

Tàu chứa dầu Chí Linh rò rỉ trong 2 tuần	23-5-1992	8-10 m ³	Không đánh giá	Không đòi
Đứt ống mềm khí bơm dầu từ tàu chứa dầu Chí Linh sang tàu Tenei Maru	26-11-1992	20 m ³	Không đánh giá	Không đòi
Vỡ ống dẫn mềm từ tàu dầu đến phao nạp (mỏ Bạch Hổ)	26-12-1992	300-700 tấn FO	Không đánh giá	Không đòi
Phun khí tại giếng khoan thăm dò Lan Tây	15-2-1993		Không đánh giá	
Hai tàu hàng đâm nhau cách Vũng Tàu 20 km. Tàu Panharvest bị chìm	20-9-1993	200 tấn FO 2.000 tấn bột mỳ thổi rửa	Một tàu chìm, dầu tràn 640 km ² , ước tính thiệt hại 640.000 USD	Không có kết quả
Tàu Viking Transfer chở 789 m ³ gỗ bị hoả hoạn, chìm trong	8-10-1993		Không đánh giá	

vùng biển Bà Rịa - Vũng Tàu				
Tàu Uni Humanity (Đài Loan) đâm tàu Transco-01 (Hải Phòng)	8-5-1994	130 tấn FO	200 km ² bị ô nhiễm (37 km ² bị ô nhiễm nặng), ước tính thiệt hại 7-10 triệu USD	600.000 USD
Tàu Neptune Aries (Xingapo) đâm cầu cảng SaigonPetro	3-10-1994	1.864,766 tấn	300 km ² bị ô nhiễm nặng, ước tính thiệt hại 40 triệu USD	4,2 triệu USD
Đứt ống dẫn dầu khai thác tại mỏ Đại Hùng	18-2-1995	15,73 m ³ FO		Không đòi
Tràn dầu tại giàn khoan Jack Bates, lô 04-1 (British Gas)	10-1-1996	83 m ³ dầu diezen		28.000 USD cho Bà Rịa- Vũng Tàu
Tàu dầu Gemini (Xingapo) đâm cầu cảng SaigonPetro	27-1-1996	72 tấn dầu thô, dầu nhẹ	diện tích gây ô nhiễm là 15km ²	600. 000 USD
Tràn dầu tàu	2-12-1997		Phạm vi ô	3.000 USD

dầu M. VRAS-KOV tại khu vực cảng dầu B12, Thành phố Hạ Long			nhiễm rộng khoảng 1.500m ²	
Tàu Promex cita cabuan (Malaixia) tràn dầu cách phía tây đảo Lý Sơn (Quảng Ngãi) 3 km	4-12-1997	230 tấn dầu DO và FO	ô nhiễm bờ biển Mộ Đức, Đức Phổ và Sa Huỳnh khoảng 25-30 km	Đang đòi bồi thường
Tàu dầu đựng vào xăng cạp cát làm tràn dầu tại Bình Khánh (Cần Giờ)	16-8-1998	41 tấn dầu DO	diện tích ô nhiễm là 1,8 km ²	500 triệu đồng cho kinh tế dân cư
Tàu dầu của Nhật Bản Thuận 01 đựng xà lan dầu Hiệp Hoà 2 làm tràn dầu trên sông Nhà Bè	16-4-1999	97 tấn dầu DO		100 triệu đồng cho môi trường, 100 triệu đồng cho kinh tế dân cư
Tàu Viva Ocean (Panama) chở 5.000 tấn	19-3-1999	1.358.280 kg N-NH ₄ ⁺ đã tràn ra vùng biển	ảnh hưởng du lịch, tài nguyên hải sản	50.900 USD

phân urê bị tai nạn tại vùng biển Bãi Trước (Vũng Tàu)		Bãi Trước, Vũng Tàu		
Đứt ống mềm nối từ giàn khai thác đến tàu chứa dầu thô Ba Vi có sức chứa 150.000 tấn (Vietsovpetro)	11-6-1999	2,4m ³ dầu thô		
Rò rỉ dầu tại cảng dầu khí Vietsovpetro	3-7-1999	1,2m ³ dầu thô		Đề nghị phạt Vietsovpetro 50.000.000 đồng
Sự cố cháy nổ tại khoang mũi tàu chứa dầu thô Ba Vi	8-5-2001			
Tàu Formosa One quốc tịch Libêria chở 66.000 m ³ dầu trong khi tiến vào vị trí neo đậu tại Gành Rái, Vũng Tàu đã đâm vào	7-9-2001	1.000 tấn		Đề nghị bồi thường 1,7 triệu USD

tàu Petrolimex 01 của Công ty Vitaco, Thành phố Hồ Chí Minh, chứa 25.000m ³ dầu DO.				
---	--	--	--	--

Ngoài các vụ ô nhiễm dầu xác định được nguồn gốc, biển Việt Nam còn bị tác động của ô nhiễm dầu chưa rõ nguồn gốc. Các ô nhiễm này được hiểu như là sự hiện diện của các sản phẩm ô nhiễm do dầu và các sản phẩm dầu dưới hai dạng:

- Thấy được bằng mắt thường như các mảng, vệt, váng dầu, các tảng, cục dầu ngậm nước trôi nổi ở vùng nước sát bờ hoặc dưới dạng các tảng, cục dầu ngậm nước đã bị phong hoá ở các mức độ khác nhau nằm trên bờ, bãi.
- Không thấy được bằng mắt thường: dạng hoà tan trong nước hoặc lắng đọng cùng trầm tích, khi hàm lượng đã vượt quá giới hạn cho phép trong tiêu chuẩn nước biển ven bờ TCVN 5943-1995.

Ô nhiễm dầu chưa rõ nguồn gốc được phát hiện trong phạm vi cả nước nhưng thường tập trung ở những nơi có đầu mối giao thông. Nguồn gốc của loại hình ô nhiễm này có thể từ các vụ tràn dầu nhỏ không rõ nguồn gốc, từ các vụ cố ý đổ thải dầu cặn, dầu nhớt không bị phát hiện từ tàu thuyền, trong khu vực cảng, từ các thiết bị, công trình

Hình 8. Ảnh hưởng ô nhiễm đối với môi trường biển và ven biển

Kết quả khảo sát của Giám đốc các Sở Khoa học công nghệ và Môi trường các tỉnh ven biển năm 1999
(trong chương trình ADB 5712)

Đóng tàu	Không gây ảnh hưởng	Thấp	Vừa phải	Cao	Nghiêm trọng
Nuôi trồng thủy sản					
Sản xuất chế tạo					
Đô thị hóa					
Nông nghiệp					
Doanh nghiệp vừa và nhỏ					
Hải cảng					
Lâm nghiệp					
Công nghiệp nặng					
Khai mỏ					
Du lịch					
Công trình phòng hộ ven biển					
Phát triển ngành hoá dầu					

hoạt động trên biển hoặc từ các mỏ dầu. Việc xác định nguồn gốc, xuất xứ của loại ô nhiễm này là khó khăn do ảnh hưởng của nắng, gió và nước biển. Ảnh hưởng của loại ô nhiễm này chưa nghiêm trọng nhưng đã thấy xuất hiện tại một số địa điểm du lịch ở Bãi Cháy, Đồ Sơn, Cửa Lò, Quy Nhơn, Vũng Tàu. Hàm lượng dầu trong nước cao chắc chắn ảnh hưởng tới năng suất, sản lượng khai thác thủy sản và các hệ sinh thái ven biển. Hiện chưa đánh giá được mức độ ảnh hưởng này.

Tóm lại, mặc dù đã có nhiều cố gắng nhưng Việt Nam hiện chưa có được một hệ thống số liệu quan trắc đầy đủ và toàn diện về những biến đổi của chất lượng nước và không khí ở vùng biển và ven biển Việt Nam. Khả năng kiểm soát và quản lý của Việt Nam còn hạn chế đối với những khối lượng chất thải gây ô nhiễm ngày càng tăng của sự phát triển đô thị, của các cơ sở công nghiệp vùng

ven biển, sản xuất nông nghiệp và hoạt động tàu thuyền. Mức độ ảnh hưởng của các hoạt động mới được nhận biết theo cảm tính, được trình bày trong Hình 8.

3.3 Các yếu tố khí tượng thủy văn ảnh hưởng đến ô nhiễm biển

3.3.1 Nhiệt độ nước biển

Biển Việt Nam là một biển ấm. Nhiệt độ nước biển thay đổi theo mùa, thấp nhất là mùa đông (từ tháng 11 đến tháng 3) và cao nhất vào mùa hè (từ tháng 5 tới tháng 8). Nhiệt độ nước biển tầng mặt thường lớn hơn 20°C . Tuy nhiên vào mùa đông có sự giảm thấp nhiệt độ tương đối của lớp nước tầng mặt ở vùng biển phía bắc xuống dưới 20°C . Đặc biệt là vùng ven bờ Vịnh Bắc Bộ chịu ảnh hưởng mạnh của gió mùa Đông Bắc nên nhiệt độ nước biển giảm thấp, thậm chí có khi xuống tới 10°C . Trong khi đó tại vùng biển phía nam, nhiệt độ nước biển vẫn thường xuyên cao hơn 20°C .

3.3.2 Thủy triều

Thủy triều vùng biển Việt Nam hết sức đa dạng:

Vùng ven bờ biển Bắc Bộ và Thanh Hoá có chế độ thủy triều thuộc loại nhật triều thuần nhất. Độ lớn thủy triều vùng này thuộc loại chênh lệch thủy triều lớn nhất nước ta, độ lớn trung bình đạt từ 3-4 m vào thời kỳ nước cường.

Vùng ven biển từ Nghệ An đến Cửa Việt có chế độ nhật triều không đều. Độ lớn thủy triều giảm dần từ Bắc vào Nam. Tại Cửa Việt độ lớn nhất của thủy triều là 1m.

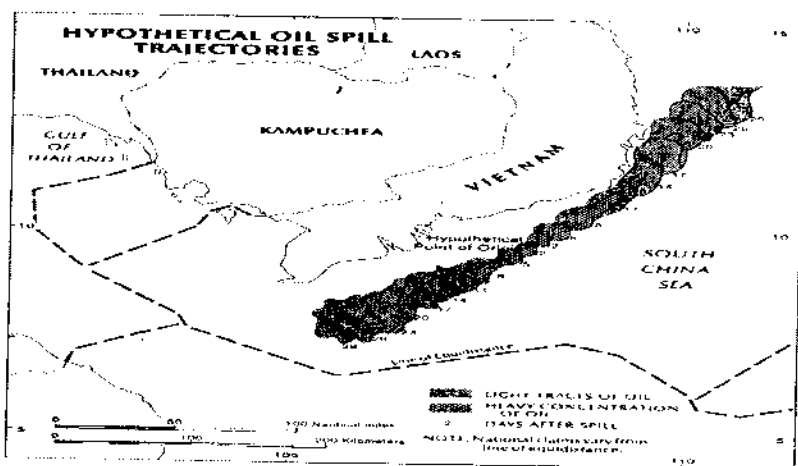
Thủy triều ở vùng biển phía nam nước ta khá phức tạp, bao gồm nhiều tính chất thủy triều khác nhau: từ bán nhật triều không đều đến nhật triều đều với biên độ thay đổi đáng kể. Tại vùng biển Đà Nẵng, độ lớn thủy triều vào khoảng trên dưới 1m. Tại vùng biển Nha Trang, Quy Nhơn, độ lớn thủy triều từ 1,5m đến 2m. Vùng biển từ Vũng Tàu đến Cà Mau, độ lớn thủy triều đạt đến 3-4m và thuộc loại triều lớn nhất nước ta. Tại vùng biển Tây Nam Bộ, thủy triều chỉ đạt đến độ lớn trên dưới 1m. Dòng triều tuần hoàn có thể đạt 30-50 cm/giây ở khu vực Bạch Hổ và lớn nhất ở lân cận cửa Thuận, hướng triều có thể thay đổi từ 2-4 lần trong ngày.

Ở vùng khơi ngoài quần đảo Hoàng Sa, thủy triều tương tự như thủy triều ở vùng Quy Nhơn. Ở vùng quần đảo Trường Sa, thủy triều ít thay đổi theo không gian. Tuy nhiên, tại rìa phía Đông Nam của bán đảo vùng Minh Hải - Cà Mau, độ lớn của thủy triều có xu thế tăng lên. Tại vùng biển thềm lục địa từ Bạch Hổ đến Côn Đảo, tính chất nhật triều giảm dần và tính chất bán nhật triều không đều tăng dần khi tiến gần đến bờ biển phía tây và độ lớn thủy triều dạng này cũng tăng lên rõ rệt. Khu vực Vịnh Thái Lan có chế độ nhật triều không đều và thể hiện rõ nét ở vùng đảo Thổ Chu của Việt Nam.

3.3.3 Gió mùa

Việt Nam nằm trong khu vực gió mùa của Đông Nam châu Á. Khí hậu được chi phối bởi 2 chế độ gió mùa chính

là: Gió mùa Tây Nam với hướng gió thịnh hành Nam Tây Nam. Thời gian kéo dài của Gió mùa Tây Nam từ tháng 6 đến tháng 9 hàng năm; Gió mùa Đông Bắc thường xảy ra từ tháng 11 đến tháng 3 năm sau. Trùng với thời kỳ Gió mùa Tây Nam là mùa mưa. Thời kỳ Gió mùa Đông Bắc là mùa khô. Lượng mưa trung bình năm ở vùng biển Việt Nam vào khoảng 1.500 mm đến 2.500 mm. Cường độ mưa lớn nhất có thể đạt đến 200 mm/giờ. Mưa là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến xói mòn và gia tăng tải trọng ô nhiễm của các dòng sông, đặc biệt là vào đầu mùa mưa.



Hình 9. Mô hình lan truyền dầu ở vùng biển Đông Nam.

Nguồn: J. MORGAN and M.J. VALENCIA, *Atlas for Marine Policy in Southeast Asian Seas*, EWC, Hawaii, The University of California Press, 1985.

Vào thời điểm Gió mùa Tây Nam hoạt động mạnh, nếu có tràn dầu ở các lô thăm dò và khai thác dầu khí phía Nam, vết dầu sẽ di chuyển về phía Đông Bắc khoảng 600 km trong vòng 29 ngày, đi qua các ngư trường lớn. Ngày thứ 14 vết dầu có thể ở cách 5 km phía Nam Vịnh Cam Ranh. Trong thời kỳ gió mùa Đông Bắc, vết dầu loang có thể di chuyển về phía Tây Nam khoảng 430 km trong vòng 29 ngày, trải rộng và ảnh hưởng tới khu vực Côn Đảo, gây nguy hiểm cho các loài sinh vật biển. Vào ngày thứ 29, khu vực bị ô nhiễm có thể có đường kính lên tới 100 km.

Đối với khu vực Vịnh Bắc Bộ, từ tháng 10 đến tháng 2, nếu có dầu tràn ở các giếng dầu ven bờ Trung Quốc, vết dầu có thể dạt vào bờ biển nước ta trong vòng 1 tháng. Từ tháng 5 đến tháng 8 dầu tràn hướng ra xa bờ biển nước ta, đi về phía bờ biển Tây Nam đảo Hải Nam.

3.3.4 Bão

Theo thống kê, hàng năm ở nước ta có trung bình khoảng 10 cơn bão hoạt động, trong đó có từ 3-4 cơn được hình thành ngay tại Biển Đông, số còn lại hình thành ở Đông Thái Bình Dương vượt qua Philippin hoặc đảo Hải Nam vào Biển Đông. Khu vực từ Thanh Hoá đến Bình Định hàng năm có từ 3-5 cơn bão mạnh hoạt động và chu kỳ hầu như không thay đổi. Số liệu của Cục Bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản cho thấy, trong vòng 40 năm gần đây đã có 250 cơn bão và hơn 1.000 đợt áp thấp nhiệt đới đổ bộ vào

vùng biển của Việt Nam. Bão đổ bộ vào nước ta thường mang theo mưa to và gió mạnh, kéo theo mực nước biển dâng cao. Nước dâng do bão ở bờ biển nước ta đạt độ lớn tới 3,5 m - 4m. Trong khi đó nước dâng do gió mùa chỉ đạt tới độ lớn không quá 0,5m ở vùng ven bờ. Nước dâng do bão gây thiệt hại rất to lớn về người và tài sản ở vùng ven biển, gây nguy hiểm đối với hoạt động của tàu thuyền.

Năm 1993, bão số 10 gây thiệt hại nặng nề cho các tỉnh Nam Trung Bộ, gần 2.000 tàu thuyền đánh cá bị đắm, hư hỏng, trên 400 người bị chết và mất tích.

Năm 1996, bão gây tổn thất nặng nề làm đắm, hư hỏng trên 600 tàu thuyền, trên 100 người bị chết.

Năm 1997, bão số 5 Linda gây thiệt hại nặng nề cho các tỉnh Nam Bộ và Nam Trung Bộ, làm 3.675 tàu thuyền đắm, mất tích, 2.770 ngư dân bị chết, thiệt hại của ngành thuỷ sản ước tính vào khoảng 2.300 tỷ đồng. Năm 1998, các cơn bão số 4, 5, 6, 7, 8 đổ bộ vào miền Trung làm thiệt hại trên 110 tỷ đồng (451 tàu thuyền chìm, 78 người chết). Năm 1999, áp thấp nhiệt đới liên tiếp xảy ra ở miền Trung vào đầu tháng 11 và 12 đã làm thiệt hại đến 140 tỷ đồng, 1.282 tàu thuyền chìm, đắm, 50 người chết⁴⁰.

Vùng biển nước ta với các yếu tố khí tượng thuỷ văn kể trên đã có ảnh hưởng to lớn đến sự phân tán và phân huỷ dầu. Các trường nhiễm bẩn dầu được hình thành ở các vùng cửa sông, ven bờ, vùng có tuyến hàng hải quốc tế đi qua, dưới tác động của gió, dòng chảy mạnh, nhiệt độ nước biển cao, dầu và các chất ô nhiễm được phân tán, lan

truyền nhanh và rộng, ảnh hưởng tới một vùng diện tích rộng nhưng đồng thời cũng dễ bị phân huỷ. Càng xa bờ, càng xa nguồn thải, nồng độ dầu, nồng độ chất ô nhiễm càng giảm. Tới khoảng cách hàng chục, hàng trăm km thì hàm lượng dầu và các chất ô nhiễm khác có thể trở lại bình thường.

Chính sách Đổi mới đã đưa nền kinh tế nước ta phát triển, trong đó có kinh tế biển. Tuy nhiên các hoạt động sử dụng biển và phát triển các vùng ven biển đang bị đe dọa và bị suy giảm do các chất nhiễm bẩn, các chất thải, các nguồn ô nhiễm do con người đưa vào môi trường biển. Mặc dù chưa có đủ các số liệu cụ thể về mức độ huỷ hoại môi trường biển của con người, nhưng bằng trực quan cũng có thể nhận thấy chất lượng môi trường biển của chúng ta đang giảm sút. Chất lượng môi trường biển đang ngày càng được quan tâm không chỉ từ các nhà khoa học mà cả công chúng lẫn các nhà hoạch định chính sách và xây dựng kế hoạch phát triển.

CHÚ THÍCH

1. Diện tích đất liền tổng cộng của các quốc gia ven biển Đông Nam Á là 3,76 triệu km² trong khi tổng diện tích vùng nước Đông Nam Á là 8,94 triệu km². Tỷ lệ diện tích biển/diện tích đất là 5/2. Xem: Chia Lin Sien, *Protecting the Marine Environment of ASEAN from Ship-generated Oil Pollution and Japan's Contribution to the Region*, Institute of Developing Economies, Singapore 1994, p. 8.

2. Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997, tr. 7-8.

3. UNDP, *Report of Vietnam*, Hanoi, 2000.

4. UNEP, *Hướng tới tương lai - Báo cáo đánh giá chung tình hình Việt Nam của Liên hợp quốc*, Hà Nội, 12-1999, tr. 62.

5. GEF/UNDP/IMO *Regional Programme for the Prevention and management of Marine Pollution in the East Asian Seas, Assesment of National Marine Pollution Legislation in East Asia*, p. 244. Nguyễn Hồng Thao và những người khác: *Review of Institutional, Polic, and Legal Framework for Coastal and Marine Environmental Management*, in ADB, *Coastal and Marine Environmental Management in the South China Sea (East Sea)*, Phase 2, Hanoi, April 2000.

6. Nguyễn Hồng Thao: *Le Vietnam face aux problemes de l'extension maritime dans la mer de Chine meridionale*, Septentrion, 1997, Vol. I, p. 10.

7. Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997, tr. 8-9.

8. Quyết định số 393-TTg ngày 6-7-1997 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành quy chế quản lý và sử dụng vốn tín dụng đầu tư theo kế hoạch nhà nước cho các dự án đóng mới, cải hoán tàu đánh bắt và tàu dịch vụ đánh bắt hải sản xa bờ.

9. Lê Quý An: "Chính sách môi trường và phát triển lâu bền của Việt Nam", trong cuốn Hinrich Mercker và Vũ Phi Hoàng: *Chính sách và công tác quản lý môi trường ở Việt Nam*, Hà Nội, 1997, tr. 71.

10. Theo báo cáo chính thức, khoảng 2.038 loài cá xuất hiện ở vùng biển Việt Nam (xem Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2000*, Hà Nội, 2000, tr. 32), nhưng điều tra, phân loại hiện đang tiến hành tại Viện Hải dương học đã phát hiện ra có nhiều loài tương tự, do đó số lượng các loài bị giảm xuống. Phần này được viết trên cơ sở tham khảo dữ liệu của Dự án ADB - *Chiến lược quốc gia về quản lý vùng ven biển và môi trường biển Việt Nam năm 2000* mà tác giả là một trong những thành viên tham gia.

11. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2000*, Hà Nội, 2000, tr. 32.

12. *Thời báo kinh tế Việt Nam*, số 88, ngày 24-7-2000, tr. 3.

13. DANIDA, 1996. Thủy sản Việt Nam, *Thông tin cơ bản và thực tế; một phần Kế hoạch Tổng thể của Dự án Thủy sản tới năm 2010*, Viện kế hoạch Kinh tế Thủy sản, Hà Nội. Báo cáo của Viện Nghiên cứu Hải sản Hải Phòng tại Hội thảo định hướng về đào tạo quản lý biển ICLARM, Hải Phòng, từ 26 đến 29-6-2001.

14. *Thời báo kinh tế Việt Nam*, số 88, ngày 24-7-2000, tr. 3.

15. Theo báo cáo, có khoảng 10 loài Dugon kiếm ăn tại các bãi cỏ biển ở Vườn quốc gia Côn Đảo (Vo Si Tuan, pers. comm.).

16. Trung tâm tư vấn, nghiên cứu và điều tra Môi trường và Biển, 1999.

17. Báo *Lao động* số 166/2000, ngày 21-8-2000, tr. 3.

18. Báo cáo của Tổng công ty Dầu khí, 3-1996. Bộ Kế hoạch

và Đầu tư: *Báo cáo tổng hợp Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế biển và các hải đảo Việt Nam đến năm 2010*, Hà Nội, 5-1997, tr.23.

19. Hồng Phối: “Sức mạnh dầu khí Việt Nam”, báo *Hà Nội mới*, 28-1-2001, tr. 3.

20. PetroVietnam, PV Annual Report – 1999.

21. ADB, *Coastal and Marine Environmental Management in the South China Sea (East Sea)*, Phase 2, Hanoi, April 2000. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, *Báo cáo tổng hợp Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế biển và các hải đảo Việt Nam đến năm 2010*, Hà Nội, 5-1997, tr. 25-26.

22. Hiện nay, cả nước có 79 chủ thể được phép kinh doanh khai thác cảng biển với trên 23km chiều dài cầu cảng và các khu vực chuyển tải.

23, 24. GEF/UNDP/IMO *Regional Programme for the Prevention and management of Marine Pollution in the East Asian Seas, Assesment of National Marine Pollution Legislation in East Asia*, p. 246.

25 Đỗ Đức Dương: *Môi trường biển và quản lý vùng ven bờ biển của Việt Nam*, INFOTERRA, tr. 15.

26 Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2000*, Hà Nội, 2000, tr. 54.

27 Phạm Văn Ninh và những người khác: *Các biện pháp bảo vệ môi trường và phương án kiểm soát ô nhiễm khu vực kinh tế trọng điểm Vịnh Bắc Bộ*, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, giai đoạn 2. Nguyễn Thế Hùng: *Hiện trạng tài nguyên và môi trường Việt Nam vào giữa thập kỷ 90*, Báo cáo Tổng hợp kết quả nghiên cứu của chương trình “Bảo vệ môi trường” giai đoạn 1991-1995, Hà Nội.

28. “Ô nhiễm môi trường – vấn đề của nhiều nước châu Á”, báo *Lao động*, ngày 29-5-2001.

29. *Hội thảo Quản lý chất thải rắn*, Hà Nội, 8-1997.

Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2000*, Hà Nội, 2000, tr. 34.

30. *NEA-ERM, Hazardous Waste Management, Mid-term Report*, Hanoi, 2-1998.

31. Ashley Bansgrove: “Hiện trạng môi trường biển và đới bờ Việt Nam”, *Tập bài giảng Khoá tập huấn quản lý môi trường biển lần thứ III tại Đồ Sơn*, SIDA-Cục Môi trường, 1997, tr. 82.

32. Nguyễn Chu Hồi và những người khác: “Bức tranh ô nhiễm biển Việt Nam”, *Tạp chí Môi trường - Tuyển tập nghiên cứu*, tập I, Nxb. Khoa học kỹ thuật, 1997, tr. 21-24.

33. Nguyễn Chu Hồi và những người khác, “Bức tranh ô nhiễm biển Việt Nam”, *Tạp chí Môi trường - Tuyển tập nghiên cứu*, tập I, Nxb. Khoa học kỹ thuật, 1997, tr. 26-27.

Nguyễn Chu Hồi và những người khác, “Đánh giá tình trạng nhiễm bẩn vùng nước ven bờ Việt Nam năm 1997”, *Tài nguyên và môi trường biển*, tập V, Nxb. Khoa học kỹ thuật, 1998.

34. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: *Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2000*, Hà Nội, 2000, tr. 35.

35. Nguyễn Hồng Thao: “Vụ Vedan và vấn đề ô nhiễm do nhận chìm”, *Tập bài giảng Khoá tập huấn quản lý ven biển tại Hải Phòng năm 1997*, Nha Trang, 7-1998.

36. Nguyễn Đức Huỳnh, Vũ Công Thắng: “Hiện trạng môi trường biển ở các khu vực thăm dò và khai thác dầu khí ở Việt Nam”, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Cục Môi trường: *Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998*, tr. 256-266.

37. Tạ Đăng Minh: "Những đặc trưng chủ yếu về ô nhiễm dầu trong nước ở vùng biển Việt Nam", Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Cục Môi trường: *Tuyển tập các báo cáo khoa học tại Hội nghị môi trường toàn quốc năm 1998*, tr. 283.

38. Regional Programme for the Prevention and Management of Marine Pollution in the East Asian Seas, Legal Training Courses, Bangkok, Thailand, 21-24 September, 1998, Report on the Vietnamese Marine Pollution Situation.

39. Phạm Văn Ninh: "Ô nhiễm dầu ở vùng biển ven bờ Việt Nam chưa rõ nguồn gốc", Tạp chí *Môi trường - Tuyển tập nghiên cứu*, tập VI, Hà Nội, 1998, tr. 44.

40. Đức Long: "Tàu thuyền có nơi trú bão", *Thời báo kinh tế Việt Nam*, số 88, ngày 24-7-2000.

Chương 4

CHIẾN LƯỢC VÀ CÁC HOẠT ĐỘNG LIÊN QUAN ĐẾN BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN, PHÒNG CHỐNG Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN VIỆT NAM

4.1 Chiến lược biển và chiến lược bảo vệ môi trường

Đối với một quốc gia ven biển, phòng chống ô nhiễm biển là một bộ phận hữu cơ của chiến lược bảo vệ môi trường biển. Đến lượt mình, chiến lược này phải nằm trong một tổng thể hài hoà, kết hợp giữa chiến lược bảo vệ môi trường chung và chiến lược tiến ra biển, phát triển kinh tế biển của đất nước. Nhận thức về bảo vệ môi trường biển ở Việt Nam gắn liền với quá trình nhận thức về tầm quan trọng của biển và vấn đề bảo vệ môi trường trong chiến lược phát triển chung của đất nước. Khi nhận thức về biển còn thấp, thì không thể có việc quan tâm nhiều đến vấn đề ô nhiễm môi trường biển cũng như khi chưa có chiến lược bảo vệ môi trường thì chính sách phát triển biển sẽ không cân bằng vì thiếu một vế quan trọng về bảo vệ môi trường biển bền vững.

“Ngày trước ta chỉ có đầm và rừng. Ngày nay ta có ngày, có trời, có biển. Bờ biển của chúng ta dài và đẹp.

Chúng ta phải biết giữ gìn lấy nó”¹. Bảo vệ, giữ gìn biển ở đây không chỉ là bảo vệ an ninh chủ quyền trên các vùng biển mà còn bao hàm ý nghĩa bảo vệ sự trong lành của biển cả. Tư tưởng chỉ đạo này đã xuyên suốt quá trình đấu tranh giành độc lập, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam, khẳng định các quyền chủ quyền và các quyền lợi khác của Việt Nam trên Biển Đông. Tư tưởng này đã được phản ánh trong các văn kiện của Đảng, Chính phủ về xây dựng một chiến lược phát triển chung của đất nước, bao gồm cả chiến lược biển và chiến lược bảo vệ môi trường.

4.1.1 Chiến lược biển Việt Nam

Chiến lược biển Việt Nam được thể hiện thông qua các nhiệm vụ mà Đảng, Chính phủ Việt Nam đặt ra cho từng giai đoạn cụ thể và được phản ánh trong chiến lược phát triển của các ngành, cũng như một số dự thảo chiến lược biển được xây dựng trong thời gian qua². Quá trình xây dựng một chiến lược biển của Việt Nam có thể phân thành những giai đoạn sau:

Giai đoạn 1976-1986: Định hình xây dựng một chiến lược biển

Trong lịch sử phát triển của Việt Nam, nếu năm 1976 được coi là năm thống nhất đất nước về mặt pháp lý thì năm 1986 được coi là năm đánh dấu thời kỳ thực hiện chính sách Đổi mới. Đất nước bước vào thời kỳ hoà bình, xây dựng chủ nghĩa xã hội với nhận thức mới về biển và môi trường biển.

“Trong một thời gian dài, chúng ta chỉ quan tâm đến đất liền. Vùng biển của chúng ta luôn nằm dưới sự kiểm

soát của thực dân và đế quốc... Cho đến ngày đất nước được hoàn toàn giải phóng, chúng ta đã thực sự giành được quyền chủ quyền trên biển"³.

Bắt đầu công cuộc xây dựng lại đất nước thống nhất, với cơ sở vật chất kỹ thuật thấp, nguồn nhân lực có hạn, hiểu biết về biển còn hạn chế, chính sách biển trong thời kỳ này đã tập trung vào vấn đề xác định khung pháp lý cho các vùng biển Việt Nam cũng như tiến hành điều tra, đánh giá tài nguyên biển, phục vụ cho các bước tiến tiếp theo của nền kinh tế.

Hiến pháp Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980, 1992, điều 1 đều quy định: "Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, vùng trời, vùng biển và các hải đảo". Hiến pháp đã khẳng định ý chí của Nhà nước Việt Nam, được thể hiện trong Tuyên bố của Chính phủ ngày 12-5-1977 về các vùng biển Việt Nam. Tuyên bố quy định Việt Nam có một lãnh hải 12 hải lý, vùng tiếp giáp lãnh hải 24 hải lý, vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam và một thềm lục địa. Trong các vùng biển này Việt Nam có thẩm quyền về bảo vệ môi trường, chống ô nhiễm⁴. Ngày 12-11-1982, Chính phủ Việt Nam lại ra Tuyên bố về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam. Hai tuyên bố này đã góp phần định hình các vùng biển Việt Nam, mở đầu một trang mới trong lịch sử tiến ra biển, làm chủ các quyền trên biển và bảo vệ sự trong lành của biển Việt Nam. Nội dung quy định các vùng biển Việt Nam là phù hợp với Công ước 1982 của

Liên hợp quốc về Luật biển mà Việt Nam là một trong những nước ký ngay ngày 10-12-1982. Chiến lược tiến ra biển của Việt Nam đã đi một bước dài trong việc tạo ra không gian thực hiện các quyền trên biển trong đó có quyền bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm. Nhiệm vụ thứ nhất mà chiến lược biển Việt Nam định ra cho giai đoạn này đã đạt được trong khi nhiệm vụ điều tra cơ bản tài nguyên biển chưa có được các kết quả khả quan. Nghị quyết 246/HĐBT ngày 20-9-1985 về công tác điều tra cơ bản, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường đã nhận xét *Công tác điều tra cơ bản biển và thêm lục địa làm được quá ít*. Kết quả này ảnh hưởng chung đến việc vạch chiến lược phát triển kinh tế biển cũng như chiến lược sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường sau này. Vấn đề bảo vệ môi trường biển Việt Nam cũng đã được đặt ra nhưng mới chỉ được thể hiện trong một phạm vi hẹp.

Năm 1980 Chính phủ Việt Nam thông qua hai Nghị định quan trọng. Đó là Nghị định 30-CP ngày 29-1-1980, điều chỉnh các hoạt động của tàu thuyền nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam và Nghị định 31-CP cùng ngày, điều chỉnh các hoạt động nghề cá của tàu thuyền nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam. Điều 16 và 17 của Nghị định 30-CP đã đề cập đến các biện pháp ngăn ngừa nguồn ô nhiễm từ tàu thuyền nước ngoài, đặc biệt là tàu thuyền chạy bằng năng lượng nguyên tử và các tàu chuyên chở các chất phóng xạ, các chất nguy hiểm và độc hại³. Những quy định này cũng là những quy định đầu tiên về bảo vệ môi trường biển ở Việt Nam. Các quy định

của Nghị định 30-CP đã là những bước đi ban đầu tốt, đúng hướng và có phần theo kịp với nhận thức của thế giới về ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Tuy nhiên, các văn bản này mới chỉ giới hạn áp dụng cho tàu thuyền nước ngoài và chưa có quy định cụ thể đối với tàu thuyền trong nước cũng như các nguồn ô nhiễm khác. Giai đoạn này thể hiện rõ luật pháp về các vùng biển đã đi trước một bước so với cơ chế, các quy định quản lý biển, tài nguyên và môi trường biển.

Giai đoạn 1986 - đến nay: Thực thi chiến lược biển

Sau khi thực hiện chính sách đổi mới, Việt Nam bắt đầu hoạch định chính sách cụ thể về phát triển biển. Nghị quyết 03 NQ/TW ngày 6-5-1993 về "Một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt" nêu rõ: "Trở thành một nước mạnh về biển là mục tiêu chiến lược xuất phát từ yêu cầu và điều kiện khách quan của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam"⁶. Nghị quyết cho rằng: "Công tác điều tra cơ bản và nghiên cứu khoa học về biển... chưa tạo được cơ sở khoa học, công nghệ cần thiết cho sự phát triển các ngành, các vùng kinh tế biển cũng như việc hoạch định, quy hoạch, kế hoạch, chính sách về biển" nhằm "hình thành một nền kinh tế biển thống nhất với cơ cấu hợp lý"; "cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội ở vùng ven biển và hải đảo còn thiếu thốn và lạc hậu"; "chưa coi trọng bảo vệ môi trường, tái tạo và làm giàu tiềm năng về các nguồn lợi biển". Nghị quyết nhấn mạnh mọi hoạt động phát triển kinh tế và các hoạt động liên quan đến biển của các bộ, ngành và địa phương đều

phải hết sức chú trọng đến việc bảo vệ môi trường sinh thái biển, bảo đảm cho sự phát triển lâu bền; "đẩy mạnh công tác lấn biển ở những nơi có điều kiện" nhưng "cần tiến hành trên cơ sở khoa học, phù hợp với điều kiện sinh thái biển".

Tiếp sau Nghị quyết này, Thủ tướng Chính phủ đã có các chỉ thị triển khai thực hiện như Chỉ thị 399 ngày 5-8-1993 của Thủ tướng Chính phủ về "Một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt" và Chỉ thị 171/TTg 1995 triển khai Nghị quyết 03 NQ/TW. Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đề ra phương hướng chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội cho giai đoạn 1996-2000. Đất nước tập trung mọi lực lượng, tranh thủ thời cơ, vượt qua thử thách, đẩy mạnh công cuộc đổi mới một cách toàn diện và đồng bộ, nhằm "tăng trưởng kinh tế nhanh, hiệu quả cao và bền vững đi đôi với giải quyết những vấn đề bức xúc về xã hội, bảo đảm an ninh, quốc phòng, cải thiện đời sống của nhân dân, nâng cao tích lũy từ nội bộ nền kinh tế, tạo tiền đề vững chắc cho bước phát triển cao hơn vào đầu thế kỷ sau"⁷.

Vùng biển và ven biển được coi là địa bàn chiến lược về kinh tế và an ninh quốc phòng, có nhiều lợi thế phát triển và là cửa mở lớn của cả nước để đẩy mạnh giao lưu quốc tế, thu hút đầu tư nước ngoài. Khai thác tối đa tiềm năng và lợi thế của vùng biển, ven biển, kết hợp với an ninh quốc phòng, tạo thế và lực để phát triển mạnh kinh tế - xã hội, bảo vệ và làm chủ vùng biển của Tổ quốc là mục tiêu lớn mà Đảng đề ra cho những năm cuối cùng của

thiên niên kỷ. Để đạt được mục tiêu này, Văn kiện Đại hội VIII của Đảng đã đưa ra một loạt biện pháp:

- Xây dựng cơ cấu kinh tế trong vùng hướng mạnh về xuất khẩu, kết hợp khai thác kinh tế ven biển, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa thuộc quyền tài phán quốc gia, theo quy ước của Luật biển quốc tế.
- Quy hoạch, phát triển kinh tế biển trong một chương trình liên kết các ngành kinh tế quan trọng như dầu khí, hải sản, vận tải biển, công nghiệp, khoáng sản biển, đóng và sửa chữa tàu biển, giàn khoan, du lịch và dịch vụ biển, hình thành một số ngành mũi nhọn có công nghệ tiên tiến, hiện đại, có giá trị xuất khẩu lớn, tạo nguồn tích lũy cao và ổn định cho nền kinh tế quốc dân.
- Phát triển đồng bộ và hiện đại hoá kết cấu hạ tầng ven biển và các huyện đảo, gắn với vùng kinh tế trọng điểm. Hình thành các trung tâm kinh tế biển, các đô thị lớn, các khu công nghiệp, khu chế xuất, khu du lịch và thương mại với hệ thống các cảng biển được mở rộng và xây dựng mới, nhất là các cảng nước sâu. Phát triển các hành lang kinh tế ven biển, trước hết là các dải Hải Phòng - Hạ Long - Móng Cái, Huế - Quảng Ngãi, Bà Rịa - Vũng Tàu...
- Quy hoạch và xây dựng chương trình phát triển kinh tế hải đảo, trước hết tập trung vào một số đảo quan trọng về kinh tế và quốc phòng, an ninh như: Phú Quốc, Thổ Chu, Côn Sơn, Phú Quý, Lý Sơn, Cát Bà, Cô Tô, Vĩnh Thực, Bạch Long Vĩ... Đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng như các công trình thiết yếu về cầu

cảng, đường sá, cấp điện, nước, thông tin liên lạc... Có chính sách ưu đãi đặc biệt để khuyến khích dân ra định cư phát triển kinh tế đảo, nâng cao đời sống và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho các chiến sỹ trên đảo.

- Nhà nước dành thêm vốn tín dụng ưu đãi cho dân vay để phát triển nghề cá biển khơi. Tăng cường các hoạt động điều tra cơ bản, khoa học và công nghệ về biển. Đặc biệt quan tâm bảo vệ tài nguyên và môi trường ven biển và biển.
- Đầu tư thích đáng cho việc tăng cường, củng cố an ninh, quốc phòng, bảo vệ vững chắc chủ quyền và lợi ích quốc gia trên vùng biển, đảo.
- Bổ sung và hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách về quản lý, khai thác biển, ven biển và các hải đảo"⁸.

Việt Nam nhận thức được rằng muốn phát triển cần phải có một chính sách quản lý tổng hợp biển, bao gồm cả vấn đề bảo vệ môi trường biển. Một hệ thống pháp luật, chính sách, cơ chế quản lý thích hợp là chìa khoá cho việc thực hiện thắng lợi chính sách quản lý tổng hợp biển.

Từ năm 1989, Nhà nước Việt Nam đã thông qua một loạt các văn bản pháp luật về biển. Nghị định 437/HĐBT ngày 22-12-1990 về việc đánh cá của người và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam đã thay thế cho Nghị định 31- CP. Nghị định này tiếp tục được thay thế bằng Nghị định 49/ND-CP ngày 13-7-1998 về quy chế hoạt động nghề cá của người và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam. Tiếp theo, Chính phủ đã thông

qua Nghị định 242/HĐBT ngày 5-8-1991 về việc nghiên cứu khoa học biển của các bên và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam. Việt Nam cũng thông qua Pháp lệnh bảo tồn và quản lý các tài nguyên sinh vật biển ngày 25-4-1989, Bộ luật hàng hải 30-6-1990, Luật Dầu khí 6-7-1993 và Luật sửa đổi bổ sung Luật dầu khí năm 2000, Luật Bảo vệ môi trường 27-12-1993. Việt Nam cũng phê chuẩn 6 Công ước biển chuyên ngành do IMO chuẩn bị như IMO-SOLAS (Công ước về cứu hộ trên biển, Công ước Luân Đôn ngày 1-11-1974), Công ước Load Line 1966, Công ước MARPOL 73/78 về phòng chống ô nhiễm biển từ tàu. Ngày 23-6-1994, Quốc hội Việt Nam đã phê chuẩn Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bảo vệ các quyền lợi của Việt Nam trên biển, giải quyết tốt các tranh chấp trên biển và đẩy mạnh hợp tác quốc tế trên biển. Các văn bản pháp quy về biển luôn được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với sự phát triển chung của nền kinh tế.

Đánh giá những nỗ lực phát triển kinh tế biển trong giai đoạn này, Chỉ thị 20-CT/TW ngày 22-9-1997 cho rằng: “Qua mười năm đổi mới, với sự nỗ lực phấn đấu của các ngành, các cấp, lao động sáng tạo và anh dũng bảo vệ vùng biển Tổ quốc của nhân dân và lực lượng vũ trang, kinh tế biển nước ta có những bước phát triển đáng kể, đang phát huy vai trò to lớn trong nền kinh tế quốc dân... Nhưng, trong phát triển kinh tế biển cũng đang bộc lộ một số mặt yếu kém do nhận thức về vị trí kinh tế biển chưa đầy đủ; thiếu chiến lược phát triển tổng thể và liên kết chặt chẽ giữa các vùng, các ngành kinh tế, an ninh-quốc

phòng và văn hoá, xã hội; chưa tổ chức tốt việc thực hiện Nghị quyết 03 NQ/TW của Bộ Chính trị (khoá VII) về "Một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển". Chỉ thị chỉ ra rằng "Chính sách kinh tế-xã hội và thực lực khoa học, công nghệ chưa trở thành động lực phát triển kinh tế biển". Nhằm khắc phục tình trạng trên, Chỉ thị đã đưa ra một số quan điểm trong phát triển kinh tế biển. Đó là: "Thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá kinh tế biển hướng mạnh vào xuất khẩu, sử dụng những tiến bộ khoa học - công nghệ làm động lực; vừa thúc đẩy nghiên cứu, quản lý, khai thác tiềm năng biển có hiệu quả, vừa tái tạo tài nguyên biển, bảo vệ môi trường, đào tạo nguồn nhân lực". Quan điểm này được cụ thể hoá bằng giải pháp: "Đầu tư thích đáng cho khoa học - công nghệ; tăng cường năng lực điều tra khảo sát, nghiên cứu khí tượng - thuỷ văn và môi trường, thực trạng tài nguyên và dự báo xu thế biến động trong những thập kỷ tới. Từ nay đến năm 2000 cần tăng đầu tư cho nghiên cứu khoa học biển, tìm kiếm thăm dò dầu khí, khoáng sản biển, nguồn lợi hải sản và năng lượng biển, nghiên cứu và bảo vệ môi trường biển, tiếp tục hiện đại hoá khí tượng - thuỷ văn".

Thi hành Chỉ thị này, một loạt các kế hoạch về phát triển kinh tế biển đã được thông qua, như Chiến lược phát triển Thuỷ sản 2010; Chiến lược phát triển Du lịch 2010; Chiến lược phát triển Giao thông vận tải 2010... Đáng chú ý nhất là trong lĩnh vực thuỷ sản, các chính sách và kế hoạch cho nghề cá ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào tăng sản lượng nuôi trồng thuỷ sản; đánh bắt thuỷ sản một cách hiệu quả ở vùng biển ven bờ; tăng cường đánh bắt

thủy sản xa bờ; và bảo vệ các đàn cá tái tạo⁹.

Bước sang thế kỷ XXI, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam khẳng định mục tiêu: “Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế biển và hải đảo, phát huy thế mạnh đặc thù của hơn 1 triệu km² thêm lục địa. Tăng cường điều tra cơ bản làm cơ sở cho các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế biển. Đẩy mạnh nuôi, trồng, khai thác, chế biến hải sản; thăm dò, khai thác và chế biến dầu khí; phát triển đóng tàu thuyền và vận tải biển; mở mang du lịch; bảo vệ môi trường; tiến mạnh ra biển và làm chủ vùng biển. Phát triển tổng hợp kinh tế biển và ven biển, khai thác lợi thế của các khu vực cửa biển, hải cảng để tạo thành vùng phát triển cao, thúc đẩy các vùng khác. Xây dựng căn cứ hậu cần ở một số đảo để tiến ra biển khơi. Kết hợp chặt chẽ phát triển kinh tế với bảo vệ an ninh trên biển”¹⁰. Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX nhấn mạnh: “Phát triển mạnh và phát huy vai trò chiến lược của *kinh tế biển kết hợp với bảo vệ vùng biển*... có kế hoạch và biện pháp tích cực chủ động phòng chống thiên tai, tìm kiếm cứu nạn”¹¹. Tư tưởng này thể hiện rõ quyết tâm kết hợp chiến lược phát triển kinh tế biển với chiến lược bảo vệ môi trường biển.

4.1.2 Chiến lược bảo vệ môi trường của Việt Nam

Một trong những quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước là vấn đề môi trường, coi đó như một quốc sách, thể hiện qua ba giai đoạn: 1976-1986 giai đoạn nhận thức vấn đề; 1986-2000 xây dựng và thực hiện Chiến lược bảo

vệ môi trường lần thứ nhất và 2001-2010 Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ hai. Bảo vệ môi trường biển nằm trong khuôn khổ chung của chiến lược bảo vệ môi trường toàn quốc.

Giai đoạn 1976-1986: Cơ sở xây dựng một Chiến lược bảo vệ môi trường

Đất nước giải phóng tạo điều kiện thuận lợi cho việc thi hành một chính sách nhất quán về môi trường. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp 1980 đã dành riêng một điều (điều 36) trong chương II "Chế độ kinh tế" quy định việc sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường: "Các cơ quan nhà nước, xí nghiệp, hợp tác xã, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân đều có nghĩa vụ thực hiện chính sách bảo vệ, cải tạo và tái sinh các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ và cải thiện môi trường sống"¹². Cùng với tư duy mới về Đổi mới, sự bùng nổ dân số, sự tăng trưởng về nông nghiệp, công nghiệp và đô thị hoá, vấn đề môi trường ngày càng được quan tâm nhiều hơn trong các Nghị quyết của Đảng, các văn bản Chính phủ và trong phát biểu của các nhà lãnh đạo Đảng và Nhà nước. Đại hội VI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 1986 đã chỉ rõ: "Nước ta đang đứng trước những vấn đề cấp bách về bảo vệ môi trường cần giải quyết, nếu để tình trạng đó diễn biến xấu như hiện nay thì đó là một nguy cơ lớn đối với quốc gia và dân tộc...". Đại hội đặt ra nhiệm vụ: Xúc tiến công tác điều tra và đánh giá kinh tế tài nguyên thiên nhiên, điều kiện tự nhiên, dân cư và kinh tế - xã hội, công tác dự báo và nghiên cứu chiến lược, phân vùng quy

hoạch và phân bố lực lượng sản xuất, xây dựng các luận chứng kinh tế - kỹ thuật cho các chủ trương lớn về phát triển kinh tế và xã hội, sử dụng tốt nhất đi đôi với *bảo vệ có hiệu quả môi trường - sinh thái*.

Tuy nhiên công tác điều tra cơ bản, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường ở Việt Nam thời kỳ này còn có nhiều yếu kém:

- a) Kế hoạch công tác điều tra cơ bản làm chưa tốt. Điều tra cơ bản chuyên ngành chưa được định hướng rõ ràng, chưa có trọng điểm; có việc tiến hành quá chậm; nói chung chưa đi trước được một bước để làm cơ sở cho các kế hoạch kinh tế quốc dân, nhiều việc làm chồng chéo, làm đi làm lại, gây lãng phí... *Công tác điều tra cơ bản biển và thềm lục địa làm được quá ít*.
- b) Chất lượng điều tra cơ bản chưa cao. Nhiều số liệu điều tra chưa đủ chính xác, việc tổng hợp tài liệu còn kém. Chưa tổ chức tốt công tác lưu trữ, khai thác, sử dụng các tài liệu, do đó chưa phát huy tốt công việc đã làm được.
- c) Chưa chú trọng đến công tác bảo vệ tài nguyên, bảo vệ môi trường. Trong việc khai thác còn dễ tổn thất tài nguyên quá nhiều. Nhiều tài nguyên không được sử dụng hợp lý. Cùng với hậu quả nghiêm trọng của chiến tranh, thiếu sót trên trong công tác khai thác và quản lý là những nguyên nhân chính làm mất đi một nửa diện tích rừng, làm cho 40% diện tích lãnh thổ trở thành đất trống, đồi núi trọc, trơ sỏi đá; thế giới động vật, thực vật và nguồn lợi

thủy sản bị suy giảm; *chất lượng các môi trường có xu hướng giảm sút*. Đó là nguy cơ lớn đối với quốc gia và dân tộc nếu tình trạng trên tiếp tục diễn biến như hiện nay¹³.

Nghị quyết 246/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 20-9-1985 về công tác điều tra cơ bản, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, một trong những văn kiện cơ bản đặt nền móng cho công tác bảo vệ môi trường ở nước ta, đã đề ra mục tiêu cụ thể: Tăng cường các biện pháp bảo vệ môi trường, khôi phục phát triển tài nguyên sinh vật, sử dụng hợp lý và tổng hợp các tài nguyên khoáng sản, đất, nước, rừng, biển, khí hậu, du lịch... Ngăn chặn các tác động có hại đối với môi trường và tài nguyên.

Để thực hiện mục tiêu này, Nghị quyết yêu cầu:

1. Triển khai mạnh mẽ công tác điều tra cơ bản biển và thềm lục địa;
2. Chống việc huỷ hoại các hệ sinh thái tự nhiên, nhất là các hệ sinh thái cửa sông, ven biển;
3. Ngăn chặn ô nhiễm không khí, nước, đất do các nguyên nhân sinh hoạt và sản xuất;
4. Phòng ngừa và chuẩn bị các biện pháp thực tế để xử lý các tai biến về môi trường¹⁴.

Tinh thần của Nghị quyết này toát lên mối quan tâm lớn nhất lúc đó là thúc đẩy công tác điều tra cơ bản và bảo vệ, quản lý môi trường trong một tổng thể. Bảo vệ môi trường biển cũng được chú ý ở khía cạnh điều tra cơ bản

biển và thêm lục địa; chống việc huỷ hoại các hệ sinh thái tự nhiên, nhất là các hệ sinh thái của sông, ven biển. Vấn đề bảo vệ môi trường biển trong khai thác dầu khí cũng được đặt ra. Nhưng rõ ràng, bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm chưa phải thực sự cấp thiết, chưa phải là một nhận thức chung của tất cả các cơ quan hữu quan và nhân dân. Điều này cũng dễ hiểu vì kinh tế Việt Nam lúc đó đang ở giai đoạn phục hồi, bước vào quá trình đổi mới. Các ngành công nghiệp biển chưa phát triển, và biển Việt Nam vẫn còn được đánh giá là "sạch" theo cảm tính vì chưa đủ các dữ liệu điều tra cơ bản.

Giai đoạn 1986-2000: Chiến lược bảo vệ môi trường lần thứ nhất

Từ năm 1986, bảo vệ môi trường ngày càng được quan tâm. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII Đảng Cộng sản Việt Nam xác định bảo vệ môi trường là bộ phận trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước đến năm 2000: "Bảo vệ và sử dụng hợp lý các tài nguyên, cải thiện môi trường, ngăn chặn tình trạng huỷ hoại đang diễn ra nghiêm trọng, chống xu hướng chạy theo tốc độ tăng trưởng và lợi ích trước mắt, gây hại cho môi trường"¹⁵. Sự kiện này đã thúc đẩy quá trình thể chế hoá việc bảo vệ môi trường trong xây dựng chiến lược kinh tế xã hội của đất nước.

Tại Hội nghị về môi trường và phát triển bền vững Hà Nội từ ngày 3 đến ngày 6-12-1990, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Đỗ Mười khi khái quát tình hình chung về môi

trường, lần đầu tiên đã nêu vấn đề phòng chống ô nhiễm môi trường biển tại một hội nghị lớn như sau:

Trong những năm qua, tình hình khai thác và bảo vệ môi trường không những không tốt hơn mà có nguy cơ ngày càng xấu hơn. Việc tàn phá thảm rừng, việc sử dụng không hợp lý tài nguyên đất, khoáng sản, việc khai thác quá mức tài nguyên sinh vật ở dải biển ven bờ, việc làm suy giảm nguồn gen tự nhiên, việc làm suy thoái nhiều hệ sinh thái, việc làm ô nhiễm môi trường đất, nước và không khí trong khi công nghiệp còn chưa phát triển... đã khiến cho đất nước phải đương đầu với những vấn đề môi trường vô cùng phức tạp. Nhiệm vụ của Việt Nam là *phải ngăn chặn nạn phá hoại tài nguyên sinh vật biển và chống ô nhiễm biển, nhất là việc khai thác dầu mỏ ngày càng mở rộng ở thềm lục địa*. Chúng ta phải cố gắng rất nhiều mới có thể làm được việc này. Việt Nam phải gắng để không làm suy thoái thêm nguồn lợi sinh vật ở khu vực ven bờ, bắt buộc các cơ sở khai thác theo đúng quy định của pháp luật, bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, kiên quyết trừng trị các hành động khai thác đã man như dùng mìn, dùng điện, không theo quy định ngăn cấm theo mùa, theo vùng... *Chúng ta phải giữ cho Biển Đông không bị ô nhiễm*. Đây là việc khó, nhưng phải làm và có thể làm được. Bây giờ các nước trong khu vực Biển Đông, kể cả Việt Nam, đều đã và sẽ tăng cường khai thác dầu mỏ ở đây. Mỗi ngày có không biết bao nhiêu tàu thủy, kể cả tàu chở dầu qua lại trên biển này, không biết bao nhiêu tấn vật chất có thể gây ô nhiễm đang được đổ hàng ngày

xuống Biển Đông, cần phải có các quy định mang tính chất quốc tế và khu vực cùng với sự nỗ lực của từng nước. Việt Nam sẽ tích cực hợp tác với các nước để làm việc này.

Phát biểu của người đứng đầu Chính phủ Việt Nam đã cho thấy tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường nói chung, của môi trường biển nói riêng; thừa nhận sự yếu kém về công tác điều tra và ngăn ngừa ô nhiễm; đồng thời khẳng định quyết tâm của Việt Nam giữ gìn Biển Đông trong sạch cũng như tinh thần tích cực hợp tác quốc tế của đất nước trong bảo vệ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm.

Với sự giúp đỡ của Chương trình môi trường của Liên hợp quốc (UNEP), và một số cơ quan trong và ngoài nước khác, Ủy ban Khoa học Nhà nước đã dự thảo Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển bền vững (Khuôn khổ hành động) ngày 12-6-1991, sau đó được Chính phủ phê chuẩn. Kế hoạch quốc gia này cùng các báo cáo bổ sung đã được Việt Nam trình bày tại Hội nghị về Môi trường và Phát triển của Liên hợp quốc tổ chức tại Rio de Janeiro năm 1992, cung cấp một bộ khung hành động rộng lớn, bao trùm nhiều lĩnh vực cho hoạt động môi trường ở Việt Nam, trong đó có bảo vệ môi trường biển.

Kế hoạch quốc gia đã chỉ ra những vấn đề cấp bách của môi trường Việt Nam là:

- Nguy cơ mất rừng và tài nguyên rừng đang đe dọa trong cả nước, nạn mất rừng và cạn kiệt tài nguyên rừng đã từng xảy ra ở nhiều nơi.
- Sự suy giảm nhanh chóng chất lượng đất và diện tích

đất canh tác trên đầu người. Tài nguyên đất tiếp tục bị sử dụng lãng phí.

- Tài nguyên biển và đặc biệt là tài nguyên sinh vật vùng ven biển đang bị suy giảm nhanh, môi trường biển bắt đầu bị ô nhiễm.
- Sử dụng không hợp lý dẫn tới sự cạn kiệt tài nguyên nước, tài nguyên sinh học (đa dạng sinh học), khoáng sản và các dạng tài nguyên thiên nhiên khác.
- Ô nhiễm môi trường nước, không khí và đất đã xuất hiện ở nhiều nơi.
- Hậu quả của chiến tranh, đặc biệt là chất độc hoá học.
- Gia tăng dân số quá nhanh.
- Cơ sở vật chất, kỹ thuật, luật pháp và đội ngũ cán bộ khoa học và kỹ thuật về môi trường rất thiếu.

Bản Kế hoạch này thực sự được coi như Chiến lược quốc gia về môi trường cho giai đoạn 1991-2000 với 7 chương trình hành động:

- Quản lý phát triển đô thị và dân số.
- Quản lý tổng hợp các lưu vực.
- Kiểm soát ô nhiễm và chất thải.
- Quản lý tổng hợp vùng ven biển.
- Bảo vệ đa dạng sinh học.
- Bảo vệ các vùng đất ngập nước.
- Quản lý các vườn quốc gia và các khu bảo vệ.

Kế hoạch quốc gia cũng đưa ra một loạt khuyến nghị cụ thể về quản lý tổng hợp biển và vùng ven biển. Kế hoạch quốc gia cho rằng: “Việc quản lý lâu bền vùng ven

biển phải nhằm vào sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên thủy sản, phân vùng sử dụng đất ven bờ, ổn định bãi biển bằng cách phủ xanh, hình thành những khu chắn gió, kiểm soát ô nhiễm có nguồn gốc từ biển cũng như nguồn gốc từ đất liền, lập kế hoạch đối phó với các sự cố tràn dầu và có biện pháp bảo vệ tài nguyên ven bờ cần thiết bao gồm cả việc bảo vệ đất ngập nước”¹⁶.

Tại Hội nghị cấp cao về Môi trường và Phát triển Rio de Janeiro, Braxin năm 1992, Chính phủ Việt Nam tuyên bố: “Việt Nam nhận thức rõ thực tế rằng biển và đại dương có một ý nghĩa đặc biệt đối với sự sống trên hành tinh chúng ta, và nước chúng tôi ủng hộ cuộc đấu tranh chống việc biến biển hay đại dương thành các bãi phế thải và rác vì điều này sẽ nhanh chóng huỷ hoại các hệ sinh thái biển và tài nguyên thiên nhiên, hậu quả là gây ra các ảnh hưởng trực tiếp tới sức khỏe con người. Cần phải có các biện pháp thống nhất để quản lý biển và đại dương thông qua việc tăng cường sự hợp tác quốc tế và khu vực, và thông qua các cố gắng có phối hợp nhằm giảm bớt tình trạng ô nhiễm biển và duy trì tính đa dạng sinh học của biển”¹⁷. Có thể nói đây là lần đầu tiên Việt Nam đề cập đến vấn đề bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm trước một diễn đàn toàn cầu. Quan điểm của Việt Nam là cần phải sớm áp dụng các biện pháp quản lý biển tổng hợp, coi trọng giữa môi trường và phát triển bền vững, sẵn sàng đẩy mạnh hợp tác quốc tế và khu vực. Bảo vệ môi trường Biển Đông là nghĩa vụ của tất cả các quốc gia ven biển này.

CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ MÔI TRƯỜNG MÀ VIỆT NAM THAM GIA

1. Công ước Chicago về hàng không dân dụng quốc tế, 1944 [25-2-1980]* và Nghị định thư bổ sung điều 83 bis của Công ước Chicago về hàng không dân dụng quốc tế, thông qua ngày 6-10-1980 [1-9-1983] và các Nghị định thư sửa đổi Công ước ký tại Montréal, Rôma [9-1-1999].
2. Thỏa thuận về thiết lập Ủy ban nghề cá Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, 1948.
3. Hiệp định thành lập Trung tâm phát triển nghề cá Đông Nam Á - Băng Cốc ngày 28-12-1967 [8-4-1995].
4. Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân Luân Đôn, Mátxcơva, Oasinhtơn, ngày 1-7-1968 [14-6-1982].
5. Hiệp ước về hợp tác nghiên cứu và sử dụng khoảng không vũ trụ vào các mục đích hoà bình, 1976 [10-1-1979].
6. Hiệp ước về những nguyên tắc hoạt động của các quốc gia trong việc nghiên cứu và sử dụng vũ trụ, kể cả Mặt Trăng và các thiên thể khác, 1967 [30-5-1980].
7. Công ước về cấm sử dụng các kỹ thuật làm thay đổi môi trường vì mục đích quân sự hay cho các mục đích thù địch khác, 1977 [31-5-1980].
8. Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước, 1971 (RAMSAR) và Nghị định thư bổ sung Công ước Paris 1982 [22-8-1988].
9. Công ước liên quan đến bảo vệ các di sản văn hoá và tự nhiên, Paris, ngày 16-11-1972 [6-10-1987].

10. Công ước về cấm phát triển, sản xuất và tàng trữ vũ khí hoá học, vi trùng và công việc tiêu huỷ chúng, 1972 [30-5-1980].
11. Công ước về buôn bán quốc tế về các giống loài động thực vật hoang đại có nguy cơ tuyệt chủng, 1973 [31-12-1993].
12. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển, MARPOL 73/78 [10-11-1990].
13. Công ước chống sa mạc hoá đối với các nước bị hạn hán và/hoặc bị sa mạc hoá, nhất là các nước châu Phi ngày 17-6-1994 [19-8-1998].
14. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển 1982 [14-7-1994].
15. Cam kết quốc tế về phổ biến và sử dụng thuốc diệt côn trùng, FAO, 1985.
16. Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn, 1985 [7-1-1994].
17. Công ước về thông báo sớm sự cố hạt nhân, IAEA [15-9-1987].
18. Công ước về sự trợ giúp trong trường hợp sự cố hạt nhân hoặc cấp cứu phóng xạ, 1986, IAEA [29-9-1987].
19. Nghị định thư Montréal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn, 1987 [7-1-1994].
20. Thỏa thuận về mạng lưới các trung tâm thủy sản ở châu Á - Thái Bình Dương, 1988 [2-2-1989].
21. Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng [13-5-1995].
22. Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, 1992 [16-11-1994].
23. Công ước về đa dạng sinh học, 1992 [16-11-1994].

* [Thời gian trong ngoặc vuông] là ngày Việt Nam phê chuẩn.

Sau khi Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển bền vững 1991-2000 được đưa vào thực hiện, ngày 22-5-1993, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường được thành lập¹⁸ và tiếp sau đó, ngày 7-10-1993, Cục Môi trường ra đời với nhiệm vụ quản lý thống nhất các hoạt động bảo vệ môi trường trong cả nước. Cục có nhiệm vụ kiểm soát ô nhiễm môi trường trong cả nước, kiểm soát chất thải của công nghiệp, trước hết là của các ngành năng lượng, giao thông vận tải, công nghiệp nặng...¹⁹. Hoạt động của các tổ chức quần chúng cũng đã được chú ý. Hội Khoa học kỹ thuật môi trường biển, tiền thân của Hội Bảo vệ môi trường biển sau này, tổ chức của các nhà khoa học biển có tâm huyết, đã được thành lập năm 1990. Ngày 2-5-2002, Chi hội bảo vệ thiên nhiên và môi trường biển Việt Nam, thuộc Hội Bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam được thành lập, đánh dấu một bước chuyển mới trong nhận thức và hành động nhằm bảo vệ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm biển.

Để củng cố thể chế đi liền với hoàn thiện cơ chế pháp luật về môi trường, Hiến pháp năm 1992 đã đưa việc bảo vệ môi trường trở thành một nguyên tắc hiến định, được phản ánh trong các Bộ luật mới của thời kỳ Đổi mới. Luật Bảo vệ môi trường ngày 30-12-1993 đã được Quốc hội thông qua 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. Một loạt các nghị định, chỉ thị ra đời trước và sau khi có Luật Bảo vệ môi trường đã tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho triển

khai thực hiện bảo vệ môi trường một cách sâu rộng, bao trùm cả lĩnh vực môi trường biển, như Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ngày 24-5-1989, Bộ Luật Hàng hải ngày 30-6-1990, Luật Dầu tư nước ngoài ngày 30-6-1990, sửa đổi ngày 23-12-1992, Luật Dầu khí ngày 6-7-1993 và Luật sửa đổi bổ sung Luật Dầu khí năm 2000, Nghị định 437/HDBT ngày 22-12-1990 về việc đánh cá của người và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam và Nghị định 49/NĐ-CP ngày 13-7-1998 về quy chế hoạt động nghề cá của người và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam; Nghị định 242/HDBT ngày 5-8-1991 về việc nghiên cứu khoa học biển của các bên và phương tiện nước ngoài, hệ thống Tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường năm 1995. Từ chỗ chỉ có một điều 195 "nằm nhờ" trong chương VIII - Các tội xâm phạm an toàn, trật tự công cộng và trật tự quản lý hành chính - của Bộ luật Hình sự năm 1985, thì Bộ luật Hình sự năm 1999 đã tách các tội phạm về môi trường thành một chương riêng (chương XII), với mười điều luật quy định rõ ràng, cụ thể về các hành vi được coi là tội phạm về môi trường²⁰.

Giai đoạn này còn chứng kiến sự tham gia tích cực của Việt Nam vào các công ước quốc tế liên quan đến môi trường. Việt Nam đã gia nhập và ký kết một loạt các công ước quan trọng về môi trường, đưa tổng số các công ước về môi trường mà Việt Nam đã tham gia lên hơn 20 công ước²¹.

Việt Nam đã tiếp tục thông qua các kế hoạch quốc gia về bảo vệ môi trường có liên quan đến môi trường biển. Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học quốc gia (ngày 22-12-1995) đã xác định những nguyên nhân chính gây ra tổn

thất đa dạng sinh học. Bảo vệ đa dạng sinh học không thể tách rời vấn đề ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm biển. Chương trình quốc gia về Quy hoạch những khu bảo tồn biển đang trong giai đoạn xây dựng và thí điểm là một trong những biện pháp kết hợp cả hai mục đích nêu trên.

Chỉ thị 36-CT/TW ngày 25-6-1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đã khẳng định:

- Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân.
- Bảo vệ môi trường là một nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành, là cơ sở quan trọng bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.
- Coi phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm là nguyên tắc chủ đạo kết hợp với xử lý ô nhiễm, cải thiện môi trường và bảo tồn thiên nhiên.
- Kết hợp phát huy nội lực với tăng cường hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Trong giai đoạn này:

1. Việt Nam đã tập trung xây dựng và hình thành chính sách, văn bản pháp luật chính về bảo vệ môi trường. Pháp luật về bảo vệ môi trường đã mang tính toàn diện và hệ thống, gắn liền với việc xây dựng các chính sách kinh tế - xã hội nhằm mục tiêu phát triển bền vững. Hệ thống tiêu chuẩn môi trường đã được ban hành để làm cơ sở pháp lý xác

định trách nhiệm, nghĩa vụ của mọi chủ thể tham gia quan hệ pháp luật môi trường.

2. Hệ thống quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường được thiết lập từ Trung ương xuống địa phương và có ở các bộ, ngành ngày càng được tăng cường và đi vào hoạt động nề nếp.
3. Nhận thức và ý thức trách nhiệm bảo vệ môi trường của các cơ quan nhà nước, đoàn thể, doanh nghiệp, tư nhân và cộng đồng ngày càng được nâng cao.
4. Việt Nam hội nhập thành công với nhận thức chung của thế giới về môi trường và phát triển. Tính phù hợp giữa các quy phạm pháp luật môi trường Việt Nam với các quy định trong các công ước quốc tế về môi trường được nâng cao. Việt Nam thừa nhận tính ưu tiên của các quy định trong các công ước quốc tế về môi trường mà Chính phủ Việt Nam ký kết và tham gia trước các quy định của luật quốc gia trong giải quyết các tranh chấp cụ thể.

Tuy nhiên giai đoạn này cũng cho thấy còn khá nhiều bất cập trong quản lý và phối hợp như:

- Chiến lược bảo vệ môi trường chưa gắn bó chặt chẽ với chiến lược phát triển kinh tế của cả nước cũng như của từng bộ, ngành, địa phương, đặc biệt trong lĩnh vực phát triển biển, quản lý tổng thể vùng ven biển.
- Chưa có đủ các văn bản hướng dẫn dưới luật, tăng cường công tác giáo dục, quản lý môi trường cho cán bộ và cộng đồng.

- Chưa tham gia đầy đủ các công ước về môi trường, còn nhiều hạn chế trong triển khai các dự án hợp tác quốc tế về môi trường.
- Hệ thống tổ chức quản lý môi trường còn yếu, không tương xứng với nhiệm vụ, đầu tư cho môi trường còn quá hạn chế và dàn trải.

Giai đoạn 2001-2010: Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường lần thứ hai

Bước vào thiên niên kỷ mới, môi trường của Việt Nam đang đứng trước những thách thức lớn. Môi trường tiếp tục xuống cấp. Chất lượng nước biển ven bờ đã có dấu hiệu ô nhiễm. Lượng chất thải và nước thải tăng mạnh cùng với sự phát triển của đô thị và công nghiệp. Sự cố môi trường ngày càng gia tăng. Các vấn đề tác động của môi trường toàn cầu như mưa axit, hiệu ứng nhà kính, sự thay đổi khí hậu, mực nước biển dâng cao, hiện tượng El Nino, chuyển dịch ô nhiễm xuất hiện ngày càng nhiều trong vùng biển Việt Nam. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX chỉ rõ: *“Sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên, bảo vệ và cải thiện môi trường tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, coi đây là một nội dung quan trọng của chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển kinh tế-xã hội”*²². Dự thảo Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường 2001-2010 được xây dựng phù hợp với tình hình mới với những phương hướng chiến lược chủ đạo là: *“Lấy phòng ngừa và ngăn chặn ô nhiễm là nguyên tắc chủ đạo kết hợp với xử lý ô nhiễm, cải thiện môi trường và bảo tồn thiên*

nhiên; kết hợp phát huy nội lực với tăng cường hợp tác quốc tế trong bảo vệ môi trường và phát triển bền vững”.

Mục tiêu của chiến lược là: Tiếp tục phòng ngừa ô nhiễm, tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học, chú trọng sử dụng hợp lý các tài nguyên thiên nhiên và cải thiện môi trường.

Khác với Kế hoạch quốc gia 1991-2000, vấn đề bảo vệ môi trường biển, ven biển và hải đảo có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường 2001-2010. Chiến lược này đã được kết hợp, lồng ghép chặt chẽ với chiến lược phát triển kinh tế biển theo quan điểm sử dụng tổng hợp, hợp lý đi đôi với bảo vệ tài nguyên và môi trường biển và ven bờ. Các ngành dầu khí, giao thông vận tải, thủy sản, lâm nghiệp, du lịch, v.v., phải thực hiện đầy đủ các yêu cầu bảo vệ môi trường trong ngành và phối hợp cùng bảo vệ môi trường liên quan đến biển, ven biển và hải đảo. Quản lý môi trường biển và ven biển có mục tiêu cơ bản là tiến hành thành công xóa đói giảm nghèo và phát triển kinh tế một cách bền vững tại vùng duyên hải thông qua các hoạt động quản lý và bảo vệ môi trường trong vùng. Để đạt được mục tiêu này, chúng ta sẽ tiến hành phân vùng chức năng biển và ven biển, quản lý tổng hợp các hoạt động khai thác và nuôi trồng thủy sản ven biển, thành lập các khu bảo tồn biển và ven biển, phát triển và cải thiện sinh kế cho các cộng đồng duyên hải, phòng ngừa và giảm thiểu tác động của thiên tai ven biển, tăng cường năng lực quản lý môi trường biển và ven biển.

Bảo vệ môi trường biển không tách rời các nội dung khác của Chiến lược, nhất là:

1. Bảo vệ môi trường nước và sử dụng bền vững tài nguyên nước. Cần ban hành bổ sung các tiêu chuẩn và quy định bảo vệ các nguồn nước, bảo đảm chất lượng nước biển tại khu vực ven biển cửa sông đạt tiêu chuẩn cho phép. Tập trung xử lý triệt để 90% các nguồn gây ô nhiễm nước nghiêm trọng tại các khu công nghiệp.
2. Bảo tồn đa dạng sinh học. Thực hiện tốt nội dung Kế hoạch hành động quốc gia về đa dạng sinh học. Tiến hành các chương trình bảo vệ, tăng cường tài trợ, quản lý các vườn quốc gia, công viên biển, mở rộng các khu bảo vệ, phân cấp cho địa phương, các tổ chức đoàn thể và cộng đồng quản lý những khu bảo tồn đa dạng sinh học phù hợp với năng lực của từng đơn vị. Bảo vệ và sử dụng bền vững tài nguyên đa dạng sinh học, các hệ sinh thái rừng phải đồng bộ với việc bảo vệ các hệ sinh thái biển.
3. Bảo vệ môi trường không khí. Bảo vệ môi trường đô thị và các khu công nghiệp. Phấn đấu tới 2010 thu gom và xử lý 90% chất thải rắn tại các đô thị và khu công nghiệp, thu gom và xử lý 100% chất thải công nghiệp, chất thải bệnh viện và quản lý 100% chất thải nguy hại.
4. Bảo vệ các vùng đất ngập nước.
5. Nghiên cứu khoa học, công nghệ và môi trường để đánh giá chính xác hiện trạng môi trường, đề xuất các giải pháp tối ưu để bảo vệ môi trường cũng như phục vụ việc hoạch định chính sách quản lý môi trường, áp dụng các công nghệ môi trường tiên tiến

trong giải quyết các vấn đề ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường.

4.2 Các chính sách, kế hoạch quốc gia và các hoạt động khác liên quan đến bảo vệ môi trường biển

4.2.1 Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học của Việt Nam

Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học được thông qua ngày 22-12-1995. Kế hoạch này xác định những mối đe dọa chính đối với đa dạng sinh học là khai thác quá mức dẫn đến phá rừng, tuyệt chủng nhiều loài sinh vật, xói mòn đất đai và lũ lụt, đánh bắt thủy sản quá mức; ô nhiễm nước và biển; suy thoái các vùng ven biển do hoạt động của con người; do việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường cùng với áp lực phát triển.

Kế hoạch hành động Đa dạng sinh học xác định nhiều hành động cần tiến hành để bảo tồn đa dạng sinh học, với hàng loạt các hành động liên quan đến quản lý môi trường biển và ven biển:

- Xây dựng luật và quy định mới cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học trên biển và trên đất liền, ví dụ thành lập các khu bảo tồn ven biển.
- Nghiên cứu luật lệ hiện hành, tìm ra những điểm chưa phù hợp và đề xuất sửa đổi để tăng cường phát triển bền vững.
- Ban hành luật lệ bảo vệ những vùng nhạy cảm trên đất liền cũng như ở dưới nước.
- Xác định và bảo vệ những vùng giàu tính đa dạng

sinh học, và thành lập vùng đệm xung quanh những khu vực này.

- Xác định các vùng đất ngập nước cần được bảo vệ.
- Xác định những vùng cần được quy định là khu bảo tồn thiên nhiên biển hay vườn quốc gia biển.
- Xây dựng một mạng lưới cơ sở dữ liệu và thông tin quốc gia về đa dạng sinh học.
- củng cố vai trò của chính quyền địa phương trong việc ra quyết định.
- Tăng cường sự tham gia của cộng đồng địa phương và các tổ chức phi chính phủ.

Trong Kế hoạch hành động đa dạng sinh học của Việt Nam, các nhà khoa học đã đề xuất một danh mục gồm 64 vùng đất ngập nước có giá trị bảo tồn, trong đó có 24 vùng đất ngập nước thuộc vùng ven biển. Do thiếu các số liệu điều tra cơ bản và đầu tư nên mới có hai khu Cát Bà (Hải Phòng), Côn Đảo (Bà Rịa - Vũng Tàu) nằm trong hai vườn quốc gia và khu Xuân Thủy (Nam Định) được đưa vào hệ thống các khu bảo tồn quốc gia. Cần xây dựng các khu bảo tồn biển, phòng chống ô nhiễm biển và lớn hơn là có một kế hoạch quản lý tổng hợp vùng ven biển thì mới bảo đảm cho Kế hoạch hành động đa dạng sinh học của nước ta được thực thi, mới đẩy lùi chiều hướng suy thoái đa dạng sinh học biển.

4.2.2 Chương trình quốc gia về Quy hoạch những khu bảo tồn biển

Ý tưởng quy hoạch các khu bảo tồn biển Việt Nam đã có từ những năm 1990. Quản lý các vườn quốc gia và các

khu bảo tồn biển là một trong 7 chương trình được Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển bền vững năm 1991 nêu ra. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường đã có một loạt các hoạt động nghiên cứu nhằm đề xuất một hệ thống các khu bảo tồn biển cho cả nước. Dự án ADB 5712-REG, 1999 đã đưa ra đề xuất xây dựng 39 khu biển và ven bờ làm các khu bảo tồn biển. Ngày 2-3-2000, Thủ tướng Chính phủ ban hành công văn chính thức giao cho Bộ Thủy sản xây dựng quy chế về việc thành lập, quản lý và quy hoạch cho các khu bảo tồn biển. Cuối năm 2000, đề án quy hoạch “Hệ thống các khu bảo tồn biển Việt Nam” do Bộ Thủy sản phối hợp với các bộ, ngành liên quan xây dựng đã được Chính phủ thông qua. Theo đề án này trong giai đoạn 2000-2010 sẽ thiết lập 15 khu bảo tồn biển bao gồm:

- Vùng biển Vịnh Bắc Bộ có 6 khu: đảo Trần, đảo Cô Tô, đảo Cát Bà, đảo Bạch Long Vĩ, đảo Hòn Mê, đảo Côn Cỏ.
- Ven biển miền Trung có 6 khu: khu vực Hải Vân - Sơn Trà, Cù Lao Chàm, Đảo Lý Sơn, Hòn Mun - Bích Đầm, Hòn Cau - Vĩnh Hảo, Phú Quý.
- Vùng biển Đông Nam Bộ: Côn Đảo.
- Vùng biển Trường Sa, Hoàng Sa.

Những khu bảo tồn biển này hoặc mới được thành lập, hoặc mở rộng phần biển của một số khu bảo tồn hiện có trên đất liền như Cát Bà, Côn Đảo. Ngày 8-6-2001, trong khuôn khổ dự án DANIDA phối hợp với đối tác Đan Mạch, khu bảo tồn biển đầu tiên, Hòn Mun, đã chính thức được thành lập và đi vào hoạt động.

4.2.3. Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu

Sau sự cố tràn dầu tàu Leela tại cảng Quy Nhơn năm 1989, các cố gắng đầu tiên về xây dựng một Kế hoạch quốc gia ứng phó với sự cố tràn dầu đã được xúc tiến. Sáng kiến này được nảy sinh trong khuôn khổ Hội bảo vệ môi trường biển Việt Nam. Tiểu ban thêm lục địa Việt Nam phối hợp với Cục Đăng kiểm, Bộ Giao thông vận tải đã tổ chức các cuộc hội thảo hẹp về vấn đề này và kiến nghị Chính phủ sớm có chỉ đạo thích hợp. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường đã được chỉ định chủ trì cùng các cơ quan hữu quan xây dựng Kế hoạch quốc gia ứng phó với sự cố tràn dầu. Với sự giúp đỡ của SIDA, tập đoàn TRIMAR - AB (Thụy Điển), các nghiên cứu tổng thể đã được triển khai. Dự thảo của Kế hoạch đã được trình Chính phủ vào tháng 8-1995. Một Hội thảo quốc gia về Dự thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó với sự cố tràn dầu đã được tổ chức từ 8 đến 12-7-1997 tại Hà Nội.

Mục tiêu của Dự thảo Kế hoạch này là giảm tới mức tối đa các sự cố tràn dầu và tác hại của nó ở vùng sông, hồ, biển gồm nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam, góp phần bảo vệ sự trong lành của môi trường nước ta. Các khu vực được ưu tiên bao gồm:

- Khu vực 1: Hải Phòng, Quảng Ninh và châu thổ Sông Hồng.
- Khu vực 2: Đà Nẵng, Nha Trang, Quảng Ngãi tới Bình Thuận.
- Khu vực 3: Thành phố Hồ Chí Minh, Vũng Tàu tới Cà Mau, Hà Tiên.

Kế hoạch cũng phân loại các sự cố tràn dầu thành các mức sau:

- Rất lớn: trên 5.000 tấn
- Lớn: từ 1.000 đến 5.000 tấn
- Trung bình: từ 100 đến 1.000 tấn
- Nhỏ: dưới 100 tấn.

Kế hoạch có các quy định về tổ chức và phân công trách nhiệm phòng ngừa và ứng phó với sự cố tràn dầu ở các cấp, tổ chức thực hiện, huy động lực lượng ứng cứu, trang thiết bị, xây dựng Quỹ dự phòng quốc gia, v.v..

Dự thảo Kế hoạch được xây dựng chủ yếu cho giai đoạn trước mắt tới năm 2000. Vì vậy nó chỉ có thể được coi là một cố gắng đáng ghi nhận và Việt Nam còn phải nỗ lực xem xét, điều chỉnh để sớm có một Kế hoạch mới phù hợp với tình hình đấu tranh phòng ngừa ô nhiễm biển trong thế kỷ XXI. Từ năm 1998, Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn trên không và trên biển được giao nhiệm vụ soạn thảo và trình mới Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu. Ngày 29-8-2001, Dự thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam đã được Chính phủ phê duyệt, đánh dấu bước phát triển mới trong công tác phòng ngừa và ứng phó với sự cố tràn dầu ở Việt Nam²³. Kế hoạch phân toàn bộ vùng biển nước ta thành ba khu vực như sau:

Khu vực miền Bắc bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Bắc tới hết tỉnh Quảng Bình; toàn bộ vùng biển khu vực Vịnh Bắc Bộ thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu đến vĩ tuyến 17° 10'N.

Khu vực miền Trung bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành

phố miền Trung từ tỉnh Quảng Trị tới hết tỉnh Bình Thuận; toàn bộ vùng biển thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu từ vĩ tuyến $17^{\circ} 10'N$ đến vĩ tuyến $11^{\circ} 20'N$.

Khu vực miền Nam bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Nam từ tỉnh Ninh Thuận đến hết tỉnh Cà Mau, Kiên Giang; toàn bộ vùng biển từ vĩ tuyến $11^{\circ} 20'N$, về phía Nam, đến hết phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu của Kế hoạch quốc gia này.

Kế hoạch phân loại mức độ sự cố tràn dầu từ mức I đến mức III căn cứ vào khối lượng dầu tràn ra môi trường như sau:

- Mức I: dưới 100 tấn.
- Mức II: từ 100 tấn đến 2.000 tấn.
- Mức III: trên 2.000 tấn.

Việc ứng phó sự cố tràn dầu được tiến hành ở ba cấp: cấp cơ sở, cấp khu vực và cấp quốc gia.

4.2.4 Các chính sách và kế hoạch cho nghề cá

Các chính sách và kế hoạch cho nghề cá ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào làm giảm bớt áp lực khai thác nguồn lợi hải sản ở những vùng biển ven bờ hiện đang trong tình trạng cạn kiệt. Chính sách nghề cá của Việt Nam tập trung theo hai hướng: 1) phát triển đội tàu đánh cá xa bờ đồng thời tăng sản lượng nuôi trồng thủy sản; 2) đánh bắt thủy sản một cách hiệu quả ở vùng biển ven bờ, bảo vệ các đàn cá tái tạo. Ba Chương trình lớn của ngành Thủy sản là Chương trình xuất khẩu hải sản cho đến năm 2005, Chương trình nuôi trồng thủy sản cho giai đoạn 1999-2010 và Chương trình khai thác hải sản đều liên

quan chặt chẽ đến vấn đề bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững. Hiệu quả và tính bền vững của các chương trình trên gắn liền với vấn đề bảo vệ các vùng nước khỏi bị ô nhiễm, bảo vệ các vùng ngập mặn và các đàn cá tái tạo.

4.2.5 Các Hội thảo, Hội nghị và Chương trình nghiên cứu

Từ năm 1976 đến nay, Việt Nam đã có hai hội nghị toàn quốc về biển, bốn hội nghị khoa học (công nghệ) toàn quốc về biển và hàng loạt các hội nghị, hội thảo quốc tế, quốc gia về chính sách biển và môi trường biển.

Bảng 26: Hội nghị biển toàn quốc, hội thảo quốc gia, quốc tế về biển và môi trường biển từ 1976 đến 2000

Năm	Hội nghị, Hội thảo	Cơ quan chủ trì	Nơi tổ chức
1977	Hội nghị khoa học toàn quốc về biển lần thứ I	Viện Khoa học Việt Nam	Nha Trang
1981	Hội nghị khoa học toàn quốc về biển lần thứ II	Viện Khoa học Việt Nam	Nha Trang
1985	Hội nghị toàn quốc về biển (lần thứ I)	Ủy ban Khoa học kỹ thuật Nhà nước	Hà Nội
1991	Hội nghị khoa học toàn quốc về biển lần thứ III	Viện Khoa học Việt Nam	Hà Nội
1991	Hội thảo quốc gia (có sự tham dự của các đại biểu quốc tế) về Chính sách biển Việt Nam lần thứ I	Ban Biên giới Chính phủ	Hà Nội
1992	Hội thảo quốc gia về Chính sách biển Việt Nam lần thứ II	Ban Biên giới Chính phủ	Hà Nội

1992	Hội thảo quốc gia về quản lý ven biển	Viện Khoa học Việt Nam	Hà Nội
1995	Hội nghị toàn quốc về Phát triển kinh tế biển (lần thứ II)	Ban Chỉ đạo Nhà nước về Biển Đông-Hải đảo	Hà Nội, từ ngày 24 đến 25-2-1995
1995	Hội thảo quốc gia về Môi trường và Phát triển nuôi trồng thủy sản	Bộ Thủy sản	Hải Phòng
1995	Hội nghị Sinh học biển toàn quốc	Viện Hải dương học	Nha Trang
1997	Hội thảo quốc gia về các Công ước của IMO nhằm ngăn ngừa và quản lý ô nhiễm biển	Cục Đăng kiểm	Hà Nội, từ ngày 21 đến 22-4, TP. HCM từ 24 đến 25-4-1997
1997	Hội thảo quốc gia về Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu	Cục Môi trường PetroVietnam, Petrolimex, Cục Hàng hải	Hà Nội từ 8 đến 12-7-1997
1997	Việt Nam tham gia và thực hiện các Công ước quốc tế liên quan đến môi trường	Cục Môi trường	Hà Nội ngày 13-7-1997
1998	Hội thảo quốc gia về các hiệp ước quốc tế bảo vệ môi trường biển	Cục Môi trường, SEMA (Thủy Điện)	Hà Nội, từ 29 đến 30-9-1998

1998	Hội nghị Khoa học công nghệ biển toàn quốc lần thứ IV	Trung tâm Khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia	Hà Nội từ 12 đến 13-11-1998
2000	Hội thảo quốc gia về Kế hoạch quốc gia quản lý môi trường biển và vùng ven biển	Cục Môi trường - Ngân hàng ADB	Hà Nội 9-8-2000
2002	Hội thảo quốc gia về quản lý tổng hợp vùng ven biển	Cục Môi trường – Dự án VNICZM	Hà Nội 26-4-2002

Hội nghị toàn quốc về biển lần thứ I năm 1985 đã đề ra phương hướng và nhiệm vụ nghiên cứu vấn đề bảo vệ môi trường biển, chống ô nhiễm như sau:

- Tổ chức điều tra nghiên cứu tình hình ô nhiễm môi trường biển ở những khu vực trọng điểm do các nguồn hoá chất thải ra từ các trung tâm công nghiệp, do các con sông thải ra biển ảnh hưởng đến tài nguyên sinh vật biển.
- Nghiên cứu tình hình và khả năng gây ô nhiễm do các hoạt động dầu khí trên biển, và do các hoạt động của tàu thuyền trên biển gây nên.
- Nghiên cứu phương án bảo vệ và làm trong sạch môi trường biển để đề nghị Nhà nước ra các văn bản thích hợp, trước mắt chú trọng đến các quy định về bảo vệ nguồn lợi sinh vật biển.

Mười năm sau, Hội nghị toàn quốc về biển lần thứ II ngày 24 đến 25-2-1995, tập trung chủ yếu vào vấn đề phát triển kinh tế biển. Hội nghị nhận định: "Công tác điều tra

cơ bản và nghiên cứu khoa học về biển... chưa tạo được cơ sở khoa học, công nghệ cần thiết cho sự phát triển các ngành, các vùng kinh tế biển". Hội nghị kiến nghị Nhà nước cần đầu tư thích đáng và tổ chức thực hiện tốt các chương trình nghiên cứu, điều tra về biển, đảo vốn thường tốn kém nhiều hơn trong đất liền. Hội nghị đặc biệt quan tâm vấn đề bảo vệ môi trường, nhấn mạnh đến các thảm họa về môi trường biển đã xảy ra ở một số vùng của thế giới trong mấy năm vừa qua, đặc biệt là các thảm họa về dầu mỏ, về chất thải. Trong kết luận Hội nghị, Chủ tịch Trần Đức Lương* yêu cầu: Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường cùng Tổng Công ty dầu khí phối hợp đưa ra một chương trình có tính khả thi (tranh thủ sự hợp tác quốc tế) để xây dựng tổ chức lực lượng, phương tiện ngăn chặn và đối phó với các sự cố về dầu mỏ do khai thác, vận chuyển và lưu giữ ở các cảng.

Như vậy, trong khi Hội nghị lần thứ I chú trọng tới ngăn ngừa ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền, thì Hội nghị lần thứ II lại quan tâm nhiều đến các sự cố môi trường, đặc biệt là các sự cố dầu tràn, xảy ra với tần suất lớn khi Việt Nam đẩy mạnh phát triển kinh tế biển, trong đó có công nghiệp dầu khí và giao thông vận tải biển. Trước đó, Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ số 73-TTg, ngày 25-2-1993 về một số công tác cần làm ngay về bảo vệ môi trường, đã yêu cầu các cơ quan hữu quan khẩn trương tổ chức xây dựng kế hoạch phòng chống ô nhiễm biển do sự cố tràn dầu và do các nguyên nhân khác ngay trong năm 1993²⁴.

* Lúc đó là Phó Thủ tướng (BT).

Sau các Hội nghị toàn quốc về biển lần thứ I và II, bốn Hội nghị khoa học và công nghệ biển toàn quốc cũng đề cập đến các giải pháp bảo vệ tài nguyên và môi trường biển. Nếu tại các Hội nghị khoa học về biển lần thứ I (1977) và thứ II (1981), không có một báo cáo khoa học nào được ghi nhận về vấn đề ô nhiễm biển, thì tại Hội nghị Khoa học toàn quốc về biển lần thứ III (Hà Nội, từ ngày 28 đến ngày 30-11-1991) đã có một số báo cáo khoa học bước đầu về ô nhiễm biển như:

- Ô nhiễm do dầu và các sản phẩm của dầu ở Vịnh Hạ Long của Đỗ Hoài Dương, Phạm Văn Hoá, Phạm Văn Xuân và cộng tác viên.
- Hiện trạng ô nhiễm dầu ở biển Vũng Tàu, một số kiến nghị về phòng chống ô nhiễm của Nguyễn Đức Huynh, Trương Biên.
- Tính toán sự lan truyền vết dầu do sự cố của Phạm Văn Ninh, Bùi Minh Đức.

Hầu hết các nghiên cứu khoa học này đều là đánh giá hiện trạng và ô nhiễm do dầu, không có các nguồn khác. Tại Hội nghị khoa học và công nghệ biển toàn quốc lần thứ IV, kết quả của 23 chương trình nghiên cứu về môi trường và sinh thái biển đã được trình bày. Đây là sự phản ánh kết quả của mười một chương trình điều tra nghiên cứu biển tổng hợp cấp Nhà nước đã được tổ chức thực hiện trong thời gian từ 1976 – 2000, trong đó đáng chú ý là:

- 1976-1980: Chương trình điều tra tổng hợp vùng biển ven bờ Thuận Hải - Minh Hải.

- 1981-1985: Chương trình 48.06 điều tra tổng hợp biển và thềm lục địa Việt Nam.
- 1986-1990: Chương trình 48B nghiên cứu các điều kiện tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và một số vấn đề kinh tế - xã hội biển Việt Nam phục vụ phát triển kinh tế biển.
- 1991-1995: Chương trình KT-03 điều tra nghiên cứu và ứng dụng các thành tựu khoa học kỹ thuật biển phục vụ các nhiệm vụ kinh tế - xã hội.
- 1996-2000: Chương trình KH-CN-06 điều tra nghiên cứu biển.

Bên cạnh đó còn có một số chương trình khoa học cấp Nhà nước khác có liên quan đến tài nguyên môi trường biển phải kể đến là các chương trình Khí tượng - Thủy văn KH-04, các chương trình Dầu khí 22-01, 22-A, KT-05, các chương trình bảo vệ tài nguyên môi trường 52-02, 52-D, KT-04, chương trình KT-01 về Địa chất khoáng sản, Chương trình Thủy lợi 06-B, Chương trình Giao thông Vận tải 36-A²⁵. Ngoài ra còn khá nhiều công trình nghiên cứu ở các ngành, các địa phương. Một số chương trình đã nghiên cứu trực tiếp vấn đề ô nhiễm môi trường biển như Chương trình ô nhiễm dầu vùng biển Nha Trang (Viện Hải Dương học năm 1986-1990), Các đề án về vấn đề môi trường (Viện Cơ học 1996-1998), Môi trường ven biển Quảng Ninh (Phân viện Hải dương Hải Phòng 1976-1980), Hiện trạng môi trường của các sông ven biển Hải Phòng (Viện Địa lý 1994-1995)...

Nghiên cứu sinh thái môi trường biển đã tập trung

vào đánh giá tình trạng chất lượng nước, hiện tượng ô nhiễm nước biển ven bờ do các hoạt động giao thông vận tải, du lịch, khai thác khoáng sản, nuôi trồng hải sản, phát triển công nghiệp và đô thị ven biển. Đã có một số đề tài chuyên đề bước đầu về ô nhiễm như ô nhiễm biển do sông thải ra (1986-1995), ô nhiễm dầu (1991-1995) được triển khai tại các khu vực biển gần và xa bờ, xác định và thành lập bản đồ các vùng nhạy cảm với ô nhiễm dầu. Nhưng các hoạt động này còn chưa đủ mức, chủ yếu còn dừng ở mô tả hiện trạng, chưa có nhiều kết quả về cơ chế, dự báo, tạo ra công nghệ xử lý và nhất là chưa gắn kết chặt chẽ, đáp ứng được kịp thời các vấn đề nảy sinh trong phát triển kinh tế, sản xuất, đời sống. Còn có nhiều tình trạng phân tán, mâu thuẫn số liệu. Các tiêu chuẩn quốc gia về chất lượng môi trường biển còn chưa có đủ cơ sở về thực nghiệm trong điều kiện thiên nhiên biển nước ta, vì vậy giá trị sử dụng còn hạn chế, gây khó khăn trong công tác nghiên cứu và ứng dụng²⁶.

Trong lĩnh vực ngăn ngừa ô nhiễm biển, đã có một số Hội thảo quốc gia được tổ chức: Hội thảo quốc gia "Ứng cứu sự cố tràn dầu Việt Nam -1997", Hà Nội, ngày 8 đến 12-7-1997, đã đi đến kết luận:

- Sự cố tràn dầu là một trong những vấn đề môi trường hàng đầu thuộc loại đặc biệt nguy hiểm, ứng phó với sự cố này là rất cần thiết và cấp bách, nó cần được coi như vấn đề ưu tiên của một quốc gia, đồng thời đòi hỏi sự hợp tác liên ngành, liên địa phương, khu vực và quốc tế.
- Việt Nam cần có ngay một kế hoạch ứng phó sự cố

tràn dầu ở cấp quốc gia và đây là một yêu cầu hết sức cấp bách hiện nay.

Hội thảo đã khuyến nghị sớm áp dụng các biện pháp sau đây:

- Điều tra, nghiên cứu hoàn thiện các bản đồ nhạy cảm, nghiên cứu các biện pháp thu gom và xử lý dầu tràn phù hợp với hoàn cảnh cụ thể từng vùng của Việt Nam.
- Tăng cường thông tin, tuyên truyền, nâng cao nhận thức về sự cố dầu tràn, trao đổi thông tin giữa các cơ quan, tổ chức các lớp tập huấn về sự cố tràn dầu.
- Chuẩn bị thủ tục gia nhập các công ước và hiệp định quốc tế liên quan đến sự cố tràn dầu.
- Thông qua Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu, thành lập Ban Chỉ đạo ứng phó sự cố tràn dầu.
- Thành lập Quỹ dự phòng quốc gia xử lý suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường, trong đó có sự cố tràn dầu và các Quỹ dự phòng đặc biệt cho sự cố tràn dầu²⁷.

Hội thảo: "Việt Nam tham gia và thực hiện các công ước quốc tế liên quan đến môi trường" do Cục Môi trường tổ chức tại Hà Nội ngày 13-7-1997; Hội thảo quốc gia về các hiệp ước quốc tế bảo vệ môi trường biển do Cục Môi trường tổ chức tại Hà Nội ngày 29 đến 30-9-1998 đã xem xét việc thực hiện các công ước quốc tế về môi trường biển mà Việt Nam đã tham gia như Công ước MARPOL 73/78 và khả năng Việt Nam tham gia một số công ước mới như

Công ước Luân Đôn về nhận chìm, các công ước về đền bù ô nhiễm.

Bên cạnh đó, nhiều hội thảo về ô nhiễm do dầu, về kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu đã được tổ chức như Hội thảo quốc gia về ô nhiễm biển, phòng ngừa, kiểm soát và đối phó, do IMO và Cục Đăng kiểm tổ chức tại Hải Phòng từ ngày 10 đến 18-8-1987; Hội thảo quốc gia về Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu, do Cục Môi trường, Cục Hàng hải và Tổng công ty dầu khí tổ chức tại Hà Nội, ngày 8 đến 12-7-1997.

Các hội nghị, hội thảo, chương trình nghiên cứu đã góp phần đáng kể nâng cao nhận thức của các cơ quan và quần chúng về tầm quan trọng của vấn đề tiến ra biển và bảo vệ môi trường biển.

Các hội nghị, hội thảo, chương trình nghiên cứu đã được tiến hành phù hợp với chính sách chung về biển và môi trường của Việt Nam. Chúng được tiến hành trước khi có Luật Bảo vệ môi trường 1993 nên tập trung nhiều vào phát triển, ít chú ý đến môi trường. Từ sau năm 1993, tình hình đã thay đổi nhiều nhưng mục tiêu chính của các hoạt động này vẫn là tập trung giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội, phục vụ cho phát triển kinh tế biển nên đầu tư nghiên cứu vấn đề ô nhiễm biển không chiếm tỷ trọng lớn.

Trong số các hoạt động nhằm ngăn ngừa ô nhiễm biển, Việt Nam đã chú ý quá nhiều vào ô nhiễm do dầu. Công tác nghiên cứu, đề ra các biện pháp ngăn ngừa các nguồn ô nhiễm khác chưa được đầu tư thích đáng. Hầu hết các hội thảo quốc gia đều đề cập đến ô nhiễm do dầu mà chưa có một cuộc hội thảo riêng nào về ô nhiễm từ đất liền, ô nhiễm do nhận chìm.

4.2.6 Hoạt động hợp tác quốc tế, các dự án

Hợp tác quốc tế trong giai đoạn từ 1976 đến nay, trong điều kiện thi hành chính sách đổi mới, mở cửa, Việt Nam đã có những bước tiến quan trọng và đem lại kết quả khả quan. Từ chỗ chỉ tiến hành hợp tác với Liên Xô, Trung Quốc, nay quan hệ hợp tác đã được mở rộng với các nước trong khu vực, với các nước phương Tây. Phạm vi vùng biển triển khai các hoạt động hợp tác quốc tế cũng thay đổi, từ ven biển ra vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa, tới cả các vùng biển đang tranh chấp (Khảo sát hỗn hợp Việt Nam - Philippin 1996, 2000)²⁸.

Với sự giúp đỡ quốc tế, Việt Nam đã tiến hành một loạt các dự án nghiên cứu về các hệ sinh thái ven bờ, sinh hoá sinh vật biển, đánh giá nguồn lợi biển, về động lực của sông, đánh giá môi trường và quản lý biển và vùng ven biển với các chuyên gia Hà Lan, Ôxtrâyliia, EU, Na Uy, Canada, Nga và chuyên gia của các nước ASEAN. Trong quan hệ khai thác dầu khí, ngành dầu khí cũng đã có những hoạt động hợp tác nghiên cứu khả năng ô nhiễm biển do các hoạt động dầu khí.

Bảng 27: Thống kê một số dự án chính của nước ngoài phối hợp nghiên cứu biển và môi trường biển ở Việt Nam

Tên dự án	Đối tác nước ngoài	Nơi tổ chức, cơ quan phối hợp
Dự án cơ sở hạ tầng nghề cá	ADB	Bộ Thủy sản
Chiến lược phát triển kinh tế tại miền Trung Việt Nam	ADB	

Dự án bảo vệ và phát triển các vùng đất ngập nước ven biển	WB, DANIDA	
Bảo tồn đa dạng sinh học biển tại Vườn quốc gia Côn Đảo	DANIDA	Côn Đảo
Vệ sinh và cung cấp nước, xử lý nước thải tại Thành phố Hạ Long	DANIDA	Bãi Cháy, Thành phố Hạ Long
Tái trồng rừng ngập mặn ven biển bị bão Linda tàn phá	DANIDA, UNDP	Cà Mau và Bạc Liêu
Qui hoạch tổng thể nghề cá giai đoạn 1 và 2	DANIDA	Bộ Thủy sản
Phát triển toàn diện Quảng Ninh và Hải Phòng	WB	Quảng Ninh và Hải Phòng
Nghiên cứu môi trường Vịnh Hạ Long	JICA	
Dự án môi trường Việt Nam – Canada đánh giá tác động môi trường, quan trắc môi trường, quản lý ô nhiễm đô thị và công nghiệp	CIDA	Hà Nội, Hải Phòng, Đà Nẵng và Bình Dương
Dự án đa dạng sinh học ở phá Tam Giang, giai đoạn 1 và 2	IDRC	Tam Giang
Dự án Quản lý tài nguyên và môi trường vùng ven biển	AusAID, ASEAN - AAECF	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Các tỉnh ven biển
Chất lượng môi trường cửa sông ven biển	EU-ASEAN-Việt Nam	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Các tỉnh ven biển
Xây dựng bản đồ các vùng nhạy cảm sự cố tràn dầu	Na Uy	Viện Khoa học Việt Nam

Quản lý tổng hợp vùng ven biển Việt Nam (Nước dâng và các tác động của nó đối với các vùng đất thấp)	Hà Lan	Thừa Thiên Huế, Nam Định, Bà Rịa-Vũng Tàu
Bảo vệ môi trường trong nuôi trồng thủy sản ven biển	UNDP, DANIDA	Nghệ An, Thanh Hóa và Thừa Thiên Huế
Quản lý vùng ven biển cấp tỉnh	Sida	Nghệ An và Quảng Bình
ASEAN – Canada - Chương trình Hợp tác về khoa học biển (quản lý môi trường lâu bền)	CIDA	
VCOP II (<i>xây dựng Chính sách biển quốc gia và Luật quốc gia về biển</i>)	CIDA	Ban Biên giới Chính phủ
Dự án khu bảo tồn biển thí điểm ở Việt Nam (Hòn Mun)	WB - GEF	Bộ Thủy sản
Chương trình Hành động Toàn cầu về Bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động trên đất liền trong khu vực biển Đông Á	GEF/UNEP	Việt Nam
Chương trình Khu vực về Ngăn ngừa và quản lý ô nhiễm biển tại các biển Đông Á	GEF/UNDP/IMO	Việt Nam
Tác động môi trường của Hoạt động phát triển nông nghiệp tới các nguồn đa dạng sinh học của các vùng đất ngập nước nội địa tại vùng châu thổ sông Mêkông của Việt Nam	WB	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Khảo sát biển và ven biển	WWF	Viện Hải dương học

Xây dựng đối tác cho hoạt động quản lý và bảo vệ môi trường các vùng biển Đông Á	UNDP-GEF	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường
Kế hoạch hành động đa dạng sinh học	WWF	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường
Quản lý môi trường biển và ven biển tại Biển Đông	UNEP/EAS-RCU	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường

Việt Nam còn tham gia một loạt các đề án quốc tế và khu vực, như đề án Dự đoán mực nước biển dâng toàn cầu và hậu quả của nó; AusAID, ASEAN - AAECF Giai đoạn 3: Dự án quản lý tài nguyên và môi trường vùng ven biển; GEF/UNDP/IMO Chương trình khu vực về ngăn ngừa và quản lý ô nhiễm biển tại các biển Đông Á; dự án về nước dâng và các yếu tố khí tượng thủy văn trong Biển Đông (SCSMEX)...

Các chương trình, dự án hợp tác quốc tế này phần lớn tập trung vào điều tra nghiên cứu biển, khảo sát nguồn lợi. Từ sau năm 1993, đã có nhiều dự án, chuyên đề hợp tác hơn trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, phòng chống ô nhiễm với sự giúp đỡ của Ôxtrâyliya, Canada, Đan Mạch, Hà Lan, Na Uy, Thụy Điển, cũng như của các cơ quan, tổ chức quốc tế ADB, WB, WWF...

Các kết quả nghiên cứu này đã góp phần đáng kể trong việc nâng cao nhận thức về bảo vệ môi trường biển cho Việt Nam, cung cấp nhiều thông tin về môi trường

biển ven bờ Việt Nam như: bản đồ nhạy cảm ô nhiễm dầu, chất lượng môi trường nước biển ven bờ, mô hình quản lý tổng hợp vùng ven biển, nâng cao trình độ nghiên cứu cho các cán bộ khoa học Việt Nam.

Tuy nhiên, những nghiên cứu này vẫn còn mang tính chất định tính, thống kê, mô tả, chưa đi vào dự báo biến động các khả năng ô nhiễm môi trường biển. Các nghiên cứu vẫn còn ở tình trạng làm thí điểm, trình diễn, tập trung vào một số địa phương nên chưa có khả năng cho ta một bức tranh tổng thể về thực trạng ô nhiễm biển tại Việt Nam. Hơn nữa chúng có nhược điểm là không liên hệ với nhau, không có sự thống nhất, hiệu quả không tương ứng với vốn đầu tư nước ngoài và của các tổ chức quốc tế (khoảng 4-6 triệu USD, tương đương 50-70 tỷ đồng Việt Nam)²⁹.

4.3 Kết luận

Nói đến vấn đề môi trường biển và phòng chống ô nhiễm biển ở Việt Nam, ngoài việc đề cập tới sự suy giảm về hệ sinh thái, chúng ta cũng cần phải đề cập tình trạng ô nhiễm môi trường biển hiện nay. Trên cơ sở các dữ liệu có được cho đến nay, có thể đưa ra một đánh giá tổng quát là biển Việt Nam nhìn chung còn tương đối sạch, tuy nhiên những năm gần đây ô nhiễm biển có xu hướng gia tăng.

Ở vùng ven bờ và các cảng biển, nguyên nhân gây ô nhiễm chủ yếu là các loại chất thải. Có một thực tế là chúng ta chưa có các thiết bị xử lý chất thải (kể cả chất thải sinh hoạt). Một vài nơi, ô nhiễm đã vượt quá mức cho phép.

Ngoài biển khơi thì nguyên nhân gây ô nhiễm chủ yếu là do hoạt động hàng hải và hoạt động khai thác dầu khí.

Trong xu thế phát triển kinh tế - xã hội nói chung, các tiềm năng ở biển và ven biển sẽ được khai thác với quy mô ngày càng tăng, nhất là công nghiệp dầu khí và lọc dầu; một số cảng biển lớn sẽ được xây dựng, kéo theo sự hình thành và phát triển của hàng loạt các khu công nghiệp, khu chế xuất và các trung tâm xây dựng, dịch vụ lớn ở khu vực ven biển. Sự phát triển kinh tế với quy mô và tốc độ cao trong vùng chắc chắn sẽ ảnh hưởng mạnh mẽ đến tài nguyên, môi trường biển và vùng ven biển, đặt ra một loạt các vấn đề về môi trường và bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, việc chưa xây dựng được một chiến lược biển tổng hợp, quy hoạch phát triển bền vững trong tổng thể chiến lược môi trường chung của đất nước đang tạo ra những khập khểnh trong thi hành các biện pháp phòng chống ô nhiễm biển. Điều này thể hiện rất rõ trong việc xây dựng và thực thi Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu, một nhiệm vụ đã được đặt ra cách đây mười năm nhưng đến nay vẫn chưa đi vào cuộc sống. Các hội nghị, hội thảo, chương trình nghiên cứu, dự án quốc gia nghiêng về điều tra cơ bản, phục vụ phát triển kinh tế nhiều hơn là nghiên cứu về ngăn ngừa ô nhiễm biển, bảo vệ môi trường biển.

Cơ quan môi trường không đủ năng lực và phương tiện kiểm soát bảo vệ môi trường biển trong khi việc thiếu một cơ quan quản lý biển thống nhất không cho phép thực hiện một kế hoạch bảo vệ môi trường biển chung.

Công tác giáo dục, nâng cao nhận thức đúng đắn về môi trường và tham gia tích cực vào phong trào bảo vệ môi trường biển đã được đẩy mạnh và phát triển, nhưng mới ở các cấp chính quyền, các cơ quan điều hành mà chưa thật sự sâu rộng trong toàn dân (thành thị cũng như nông thôn). Các khoá tập huấn chưa được tổ chức thường xuyên và đều đặn cho các cán bộ chuyên trách về công tác môi trường biển cũng như những người có liên quan tới lĩnh vực môi trường biển theo các hình thức thích hợp.

Chúng ta đã tranh thủ được sự hợp tác quốc tế về tài chính, đào tạo, công nghệ, trang thiết bị... liên quan tới lĩnh vực môi trường và bảo vệ môi trường biển, nhưng các dự án, sự giúp đỡ từ bên ngoài này chưa thật sát với yêu cầu của Việt Nam.

Trên hết, đó là việc kiện toàn khung thể chế và pháp lý cho bảo vệ môi trường biển. Pháp luật là công cụ tốt nhất để thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước trong thực tế. Trong khi Việt Nam đã có một khung pháp lý tương đối đầy đủ về bảo vệ môi trường chung thì các văn bản pháp quy điều chỉnh vấn đề bảo vệ môi trường biển còn phân tán, chưa tập trung, chưa đồng bộ, và có phần chưa theo được với các yêu cầu bảo vệ môi trường biển của pháp luật quốc tế. Hoàn thiện khung thể chế và pháp lý bảo vệ môi trường biển, phòng chống ô nhiễm biển là bước đi cơ bản để đạt được mục đích giữ cho biển Việt Nam luôn trong lành, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển bền vững.

Tại Hội thảo quản lý biển và vùng ven biển tổ chức tại

Hà Nội từ ngày 22 đến ngày 26-3-1993, đồng chí Trần Đức Lương, lúc đó là Phó Thủ tướng, đã nói:

"Chúng tôi nghĩ rằng trong thời gian tới Việt Nam sẽ phải cố gắng nhiều hơn nữa để phát triển các ngành kinh tế biển: giao thông vận tải biển, đánh bắt và nuôi trồng hải sản, thăm dò và khai thác dầu khí ngoài khơi, các loại khoáng sản, phát triển du lịch biển và các khu công nghiệp, thương mại ven biển, tăng cường hợp tác quốc tế và đào tạo cán bộ về biển đồng thời tổ chức phòng chống ô nhiễm biển và bảo vệ tài nguyên biển một cách có hiệu quả. Việt Nam còn phải từng bước xây dựng một hệ thống pháp luật biển tương đối đồng bộ để điều chỉnh các hoạt động và quan hệ đang diễn ra ngày càng nhiều trên biển"²⁹.

CHÚ THÍCH

1. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói chuyện với cán bộ và chiến sỹ Hải quân Việt Nam ngày 15-3-1961.
2. Xem Dự thảo Chiến lược biển của Viện Chiến lược, Ủy ban Khoa học kỹ thuật Nhà nước, năm 1990, Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế biển, vùng ven biển và các hải đảo Việt Nam của Viện Chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tháng 4-1998, Dự thảo Chiến lược biển của Tiểu ban thẩm lục địa Việt Nam trong khuôn khổ Dự án VCOP II, 1998.
3. Võ Nguyên Giáp: *Kinh tế biển và khoa học kỹ thuật về biển ở nước ta*, Nxb. Nông nghiệp, Hà Nội, 1987, tr. 14.
4. *Các văn bản pháp quy về biển và quản lý biển của Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 8-10.
- Nguyễn Hồng Thao: *Những điều cần biết về Luật biển*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 1997, tr. 8-9.
5. *Các văn bản pháp quy về biển và quản lý biển của Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 34-35.
6. Tài liệu *Hội nghị toàn quốc về phát triển kinh tế biển 1995*.
- 7, 8. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 168, 211-213.
9. Quyết định 358-TTg ngày 29-5-1997 về việc tính thuế ưu đãi cho hoạt động khai thác hải sản ở những vùng biển xa bờ, với mục đích giảm bớt áp lực khai thác lên nguồn lợi hải sản ở

những vùng biển ven bờ hiện đang trong tình trạng cạn kiệt.

Quyết định 393-TTg ngày 9-7-1997 ban hành các quy định liên quan đến việc kiểm tra và sử dụng vốn đầu tư để phát triển đội tàu đánh cá xa bờ nhằm giảm bớt áp lực khai thác lên nguồn lợi hải sản ở những vùng biển ven bờ hiện đã cạn kiệt.

Quyết định 251/1998/QĐ-TTg ngày 25-12-1998 phê chuẩn chương trình xuất khẩu hải sản cho đến năm 2005, gồm các việc: tăng sản lượng nuôi trồng thủy sản; đánh bắt thủy sản một cách hiệu quả ở vùng biển ven bờ; tăng cường đánh bắt thủy sản xa bờ; bảo vệ các đàn cá tái tạo.

Quyết định 224/1999/QĐ-TTg ngày 8-12-1999 của Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn Chương trình Nuôi trồng thủy sản cho giai đoạn 1999-2010.

10, 11. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 181-182, 95.

12. Trần Trọng Hựu: "Pháp luật về bảo vệ môi trường ở Việt Nam. Thực trạng và phát triển", Tham luận tại *Hội nghị quốc tế về môi trường và phát triển bền vững*, từ ngày 3 đến 6-12-1990.

13. Nghị quyết 246/HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 20-9-1985 về công tác điều tra cơ bản, sử dụng hợp lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

14. Nguyễn Ngọc Sinh: "Về chính sách tài nguyên và môi trường", *Kinh tế-xã hội Việt Nam năm 2000, mục tiêu, phương hướng và giải pháp chủ yếu*, Tạp chí Kế hoạch hoá (Ủy ban Kế hoạch Nhà nước), tháng 12-1990, tr. 306-307.

15. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 42.

16. Ủy ban Khoa học Nhà nước - Chương trình phát triển của Liên hợp quốc: *Việt Nam - Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển lâu bền 1991-2000. Khôn khổ hành động*, Hà Nội, 8-1991, tr. 7.

17. *Báo cáo của Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại UNCED*, 1992.

18. Nghị định số 22-CP ngày 22-5-1993 của Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.

19. Quyết định số 545-QĐ/TCCB ngày 7-10-1993 của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.

20. Trần Triệu Bằng: Các tội phạm về môi trường trong Bộ luật Hình sự 1999, báo *Nhân dân*, 13-7-2000.

21. Xem chương 5, của cuốn sách này.

22. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr. 95.

23. Trước đó, Tổng Công ty dầu khí đã xây dựng Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của ngành (Quyết định 949/QĐ-KHCNMT, ngày 5-3-2001).

24. *Một số văn kiện của Trung ương Đảng và Chính phủ về công tác khoa giáo (từ 1-1983 đến 6-1995)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 509.

25, 26. Hội nghị khoa học công nghệ biển toàn quốc lần thứ IV, *Báo cáo tổng kết công tác Khoa học công nghệ biển nước ta trong thời gian từ 1976 tới nay*, tr. 16-17.

27. Công văn 1787/MTg ngày 2-8-1997 của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.

28, 29. Hội nghị Khoa học công nghệ biển toàn quốc lần thứ IV, 1998, *Báo cáo tổng kết công tác khoa học công nghệ biển từ năm 1976 đến nay*, mục 4; Phụ lục I.

Chương 5

PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN VÀ PHÒNG CHỐNG Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN VIỆT NAM

5.1 Khung pháp lý chung về bảo vệ môi trường biển Việt Nam

5.1.1 Luật pháp về các vùng biển Việt Nam

Nói đến bảo vệ môi trường biển, trước hết cần xác định rõ giới hạn môi trường biển của đất nước. Bằng Tuyên bố của Chính phủ ngày 12-5-1977 về các vùng biển, Việt Nam đã trở thành nước đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á thiết lập đầy đủ các vùng biển: nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền về kinh tế và thềm lục địa, theo đúng các quy định của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển. Theo Tuyên bố này, Việt Nam có một lãnh hải 12 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. "*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chủ quyền đầy đủ và toàn vẹn đối với lãnh hải của mình cũng như đối với vùng trời phía trên, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển của lãnh hải*". Bên ngoài lãnh hải là vùng tiếp giáp lãnh hải tiếp liền với lãnh hải và tạo với lãnh hải một vùng biển rộng 24 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính

chiều rộng lãnh hải. Trong vùng biển này, Chính phủ Việt Nam thực hiện sự kiểm soát cần thiết nhằm bảo vệ an ninh, bảo vệ các quyền lợi về hải quan, thuế khoá, và nhằm bảo đảm sự tuân thủ các quy định về y tế, di cư và nhập cư trên lãnh thổ hoặc trong lãnh hải Việt Nam. Việt Nam cũng bảo lưu quyền cứu hộ các tàu thuyền, máy bay bị nạn, có thể gây ô nhiễm môi trường biển trong vùng tiếp giáp lãnh hải và lãnh hải.

Tuyên bố ngày 12-5-1977 của Chính phủ Việt Nam còn xác lập vùng đặc quyền về kinh tế của mình tiếp liền với lãnh hải và tạo với lãnh hải một vùng rộng 200 hải lý tính từ đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Nhà nước Việt Nam có chủ quyền hoàn toàn về việc thăm dò, khai thác, bảo vệ và quản lý tất cả các tài nguyên thiên nhiên, sinh vật và không sinh vật ở vùng nước, ở đáy biển và trong lòng đất dưới đáy biển của vùng đặc quyền về kinh tế Việt Nam, có các quyền và thẩm quyền riêng biệt về các hoạt động khác phục vụ cho việc thăm dò và khai thác vùng đặc quyền về kinh tế nhằm mục đích kinh tế, có thẩm quyền riêng biệt về nghiên cứu khoa học biển trong vùng đặc quyền về kinh tế của Việt Nam, có thẩm quyền riêng biệt trong việc thiết lập, lắp đặt và sử dụng các công trình, các đảo nhân tạo, có thẩm quyền riêng biệt về bảo vệ và chống ô nhiễm môi trường biển.

Việt Nam còn có thêm lục địa bao gồm đáy biển và lòng đất dưới đáy biển thuộc phần kéo dài tự nhiên của lục địa Việt Nam mở rộng ra ngoài lãnh hải Việt Nam cho đến bờ ngoài của rìa lục địa; nơi nào bờ ngoài của rìa

lục địa cách đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải Việt Nam không đến 200 hải lý thì thêm lục địa nơi ấy mở rộng ra 200 hải lý kể từ đường cơ sở đó. Nhà nước Việt Nam có chủ quyền hoàn toàn về mặt thăm dò, khai thác, bảo vệ và quản lý tất cả các tài nguyên thiên nhiên ở thêm lục địa Việt Nam bao gồm tài nguyên khoáng sản, tài nguyên không sinh vật và tài nguyên sinh vật thuộc loài định cư ở thêm lục địa Việt Nam. Tại thêm lục địa, Việt Nam thực hiện quyền tài phán về bảo vệ môi trường biển như trên vùng đặc quyền kinh tế. Tuyên bố cũng nhấn mạnh các đảo, các quần đảo xa bờ thuộc chủ quyền Việt Nam (Hoàng Sa và Trường Sa) đều có lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền về kinh tế và thêm lục địa riêng, sẽ được công bố vào thời gian thích hợp trong một văn bản khác.

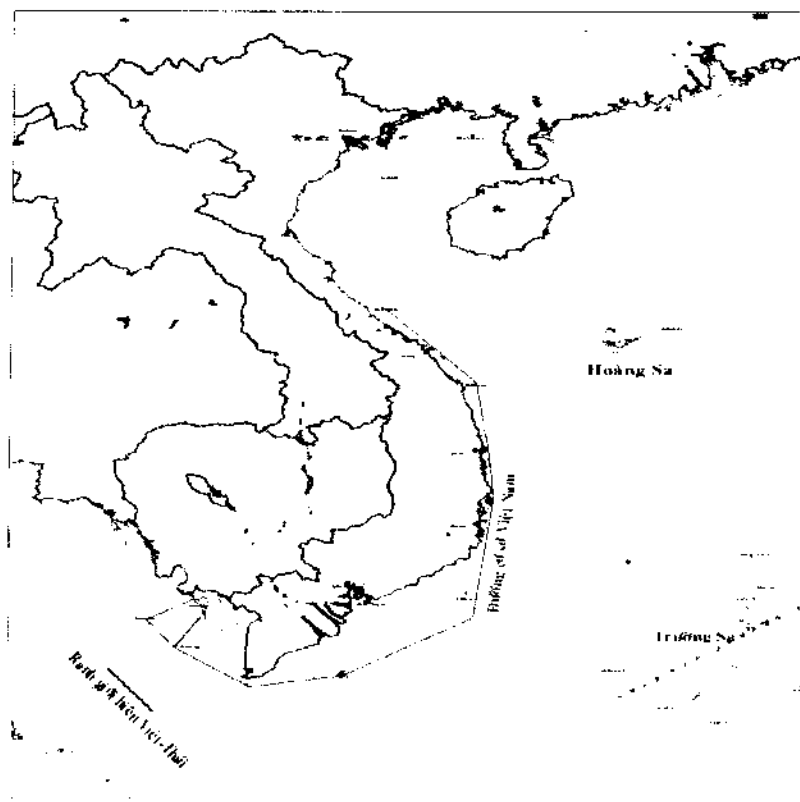
Để xác định các vùng biển của mình, Chính phủ Việt Nam ra Tuyên bố ngày 12-11-1982 về đường cơ sở dùng để tính chiều rộng lãnh hải. Hệ thống đường cơ sở ven bờ lục địa Việt Nam gồm 10 đoạn nối 11 điểm có tọa độ trong bảng 28. Hệ thống này chưa được khép kín. Điểm khởi đầu 0 còn chưa được xác định. Đây là giao điểm của đoạn thẳng nối liền quần đảo Thổ Chu (Việt Nam) và đảo Poulo Wai (Campuchia) và đường biên giới phân định vùng biển của hai nước trong vùng nước lịch sử chung Việt Nam - Campuchia (hiệp ước 7-7-1982), sẽ được hai nước bàn đến vào thời gian thích hợp. Điểm A11 nằm tại đảo Cồn Cỏ.

**Bảng 28: Tọa độ hệ thống đường cơ sở thẳng Việt Nam
(Tuyên bố 12-11-1982)**

Điểm cơ sở	Tọa độ(N, E)	Độ dài các đoạn (hải lý)	Khoảng cách tới bờ biển (hải lý)
O			
A1	9° 15'0 N; 103° 27'0 E	99,28	56
A2	8° 22'8 N; 104° 52'4 E	105,1	12
A3	8° 37'8 N; 106° 37'5 E	2,976	52
A4	8° 38'9 N; 106° 40'3 E	1,952	53
A5	8° 39'7 N; 106° 42'1 E	161,4	53
A6	9° 58'0 N; 109° 05'0 E	162,7	74
A7	12° 39'0 N; 109° 05'0 E	14,83	0,5
A8	12° 53'8 N; 109° 27'2 E	60,54	0
A9	13° 54' N; 109° 21' E	89,91	14
A10	15° 23'1 N; 109° 09'0 E	149,3	15
A11	17° 10'0 N; 107° 20'6 E		

Các nước, căn cứ vào Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, đều có danh nghĩa mở rộng các vùng biển thuộc quyền tài phán của mình đến 200 hải lý hoặc xa hơn. Biển Đông là một biển nửa kín, hẹp, nên không tránh khỏi có các vùng biển chồng lấn, đòi hỏi phải có phân định biển giữa các nước. Năm 1989, Tổng công ty dầu khí Petrovietnam đã đưa ra sơ đồ thể hiện ranh giới ngoài các vùng biển Việt Nam đòi hỏi trên cơ sở luật quốc tế. Việt Nam cũng đã ký Hiệp định phân định biển 9-7-1997 với Thái Lan¹, Hiệp định phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong Vịnh Bắc Bộ ngày 25-12-2000 với Trung Quốc². Các văn kiện này cho ta hình dung được hình hài các vùng biển tại đó Việt

Nam thực hiện các quyền chủ quyền và tài phán của mình, trong đó có các quyền sử dụng biển, bảo vệ tài nguyên và môi trường biển (hình 10). Ngoài ra, bảo vệ môi trường biển là nghĩa vụ chung của các quốc gia. Nghĩa vụ này không biết đến các biên giới, các ranh giới phân định. Như tất cả các quốc gia nằm trên bờ biển Đông khác, Việt Nam có nghĩa vụ hợp tác ngăn ngừa và hạn chế mọi nguồn ô nhiễm ở Biển Đông.



Hình 10. Đường cơ sở Việt Nam 1982 và các đường ranh giới biển đã thoả thuận.

5.1.2 Luật pháp về bảo vệ tài nguyên và môi trường biển

Từ khi thực hiện chính sách Đổi mới, luật pháp về bảo vệ môi trường của Việt Nam đã có những bước tiến bộ đáng kể. Bảo vệ tài nguyên và môi trường biển đã được ghi nhận trong các văn kiện pháp lý chung về môi trường cũng như trong các văn bản pháp quy điều chỉnh các hoạt động quản lý biển.

KHUNG PHÁP LÝ LIÊN QUAN ĐẾN BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN PHÒNG CHỐNG Ô NHIỄM BIỂN

Các văn bản quy định bảo vệ môi trường chung:

1. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam 1992.
2. Luật Bảo vệ môi trường ngày 27-12-1993 và Nghị định số 175 ngày 18-10-1994 về Hướng dẫn thi hành Luật bảo vệ môi trường.
3. Bộ luật Hình sự 1999.
4. Các Luật Lao động 23-6-1994; Luật Bảo vệ sức khoẻ cộng đồng 1991; Luật Đất đai, 7-1993; Luật Khoáng sản, 20-3-1996; Luật Đầu tư nước ngoài 1996-2000; Luật Thương mại, 10-5-1996; Luật Tài nguyên nước 1998; Luật Phòng cháy chữa cháy 2001; Luật Hải quan 2001.
5. Pháp lệnh về an toàn và kiểm soát chất phóng xạ ngày 25-6-1996.

6. Nghị định số 26/CP ngày 26-4-96 của Chính phủ: Quy định về xử phạt hành chính những vi phạm Luật Bảo vệ môi trường; Thông tư số 2433/TT-KCM, 3-10-1996: Hướng dẫn thi hành Nghị định số 26/CP ngày 26-4-1996 về Quy định xử phạt hành chính những vi phạm Luật Bảo vệ môi trường.

7. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường số 229-QĐ/TDC ngày 25-3-1995 về tiêu chuẩn môi trường.

Các văn bản trong lĩnh vực hàng hải:

1. Bộ luật Hàng hải Việt Nam ngày 30-6-1990.

2. Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 30-CP ngày 29-1-1980 về Quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3. Nghị định của Hội đồng Bộ trưởng số 242-HDBT, ngày 5-8-1991, ban hành quy định về việc các bên nước ngoài và phương tiện nước ngoài vào nghiên cứu khoa học ở các vùng biển nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

4. Nghị định số 13-CP ngày 25-2-1994 ban hành Quy chế quản lý hoạt động hàng hải tại cảng biển và các khu vực hàng hải ở Việt Nam.

5. Nghị định số 55/CP ngày 1-10-1996 của Chính phủ về hoạt động của tàu quân sự nước ngoài vào thăm nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

6. Nghị định 39/1998/NĐ-CP ngày 10-6-1998 về xử lý tài sản chìm đắm ở biển.

7. Nghị định 92/1999/NĐ-CP ngày 4-9-1999 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải.

8. Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường số 2592/MTg, ngày 12-11-1996 về kiểm soát ô nhiễm biển do tàu thuyền và phương tiện vận tải đường sông.

9. Các Quy chế hoạt động hàng hải, đăng kiểm, thanh tra an toàn hàng hải, quản lý phương tiện vận tải biển, quản lý thuê tàu, hoạt động cảng biển, quản lý phương tiện vận tải sông... của Bộ Giao thông vận tải.

Các văn bản trong lĩnh vực thủy sản:

1. Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản ngày 25-4-1989.

2. Nghị định 195-HĐBT ngày 2-6-1990 về việc thi hành Pháp lệnh bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản.

3. Nghị định 48-CP của Chính phủ ngày 12-8-1996 về Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ nguồn lợi thủy sản.

4. Nghị định 49/NĐ-CP/1998 ngày 13-7-1998 về Quy chế hoạt động nghề cá của người và phương tiện nước ngoài trong vùng biển nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

5. Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ N^o 01/1998/CT-TTg ngày 2-1-1998 về nghiêm cấm sử dụng chất nổ, xung điện, chất độc để khai thác thủy sản.

6. Các văn bản của Bộ Thủy sản hướng dẫn về quản lý hoạt động thủy sản và phát triển bền vững.

Các văn bản trong lĩnh vực dầu khí:

1. Luật Dầu khí ngày 6-7-1993 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 9-6-2000.

2. Nghị định số 48/2000/NĐ-CP của Chính phủ ngày 12-9-2000 quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí.

3. Quyết định số 41/1999/QĐ-TTg ban hành quy chế quản lý an toàn trong các hoạt động dầu khí.

4. Quyết định số 129/2001/QĐ-TTg ngày 29-8-2001 về việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2010.

5. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường số 395/1998/QĐ-BKHCNMT ngày 10-4-1998 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 liên quan.

6. Thông tư số 3370/TT-MTg, 22-12-1995 của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường: Hướng dẫn tạm thời về khắc phục những sự cố môi trường do cháy và nổ dầu.

7. Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường ngày 29-12-1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu.

8. Hướng dẫn quan trắc và phân tích môi trường biển khu vực lân cận các công trình dầu khí ngoài khơi Việt Nam (Quyết định số 4613/QĐ-KHCNMT ngày 15-11-2000).

9. Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu của Tổng công

ty Dầu khí (Quyết định số 949/QĐ-KHCNMT ngày 5-3-2001).

10. Các văn bản khác của ngành dầu khí.

Các văn bản trong lĩnh vực công nghiệp, nông nghiệp:

1. Nghị định của Chính phủ số 27/CP ngày 20-4-1995: Quản lý, sản xuất và sử dụng vật liệu nổ công nghiệp.

2. Chỉ thị của Thủ tướng số 199/TTg ngày 3-4-1997 về những biện pháp khẩn cấp để quản lý chất thải rắn ở khu công nghiệp và đô thị.

3. Quyết định số 86/1998/ QĐ-BNN-BVTV của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc cấm sử dụng một số thuốc bảo vệ thực vật trong nông nghiệp ở Việt Nam.

4. Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường N° 1350/TT-KCM ngày 2-8-1995: Hướng dẫn thi hành Nghị định của Chính phủ số 02/CP ngày 5-1-1995 về việc buôn bán có điều kiện các hoá chất độc, các chất phóng xạ, chất thải và bán sản phẩm kim loại và hoá chất nguy hại trong chất thải tại thị trường trong nước.

5. Quy chế quản lý chất thải nguy hại ngày 16-7-1999 của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.

Các văn bản trong lĩnh vực kiểm tra, kiểm soát:

1. Pháp lệnh Bộ đội Biên phòng ngày 28-3-1997.

2. Nghị định 02/1998/ND-CP ngày 6-1-1998 của

Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Bộ đội Biên phòng.

3. Pháp lệnh ngày 28-3-1998 về lực lượng Cảnh sát biển.

4. Nghị định 51/NĐ-CP ngày 21-7-1998 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Pháp lệnh Cảnh sát biển.

5. Nghị định 36/1999/NĐ-CP ngày 9-6-1999 của Chính phủ 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 Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

6. Nghị định 41/2001/NĐ-CP ngày 24-7-2001 của Chính phủ ban hành quy chế phối hợp quản lý nhà nước về hoạt động của lực lượng cảnh sát biển và việc phối hợp hoạt động giữa các lực lượng trên các vùng biển và thềm lục địa của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Các văn bản dưới luật của các Bộ, ngành liên quan đến các hoạt động quản lý biển, bảo vệ môi trường biển.

5.2 Một số vấn đề pháp lý liên quan đến môi trường biển Việt Nam

5.2.1 Định nghĩa ô nhiễm môi trường biển trong pháp luật bảo vệ môi trường Việt Nam

Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 định nghĩa: “Môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và các yếu tố vật chất, nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh

con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên”³. Thành phần môi trường là các yếu tố tạo thành môi trường, bao gồm không khí, nước, đất, âm thanh, ánh sáng, lòng đất, núi, rừng, sông, hồ, biển, sinh vật, các hệ sinh thái, các khu dân cư, khu sản xuất, - khu bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên, danh lam thắng cảnh, di tích lịch sử và các hình thái vật chất khác. Pháp luật Việt Nam không có một định nghĩa riêng về từng thành phần của môi trường. Môi trường biển được xem xét trong một tổng thể Môi trường chung.

Thành phần môi trường có thể bị thay đổi do các hoạt động của con người và thiên nhiên. Luật Bảo vệ môi trường sử dụng 3 thuật ngữ để đề cập tới các cấp độ khác nhau làm thay đổi thành phần môi trường: ô nhiễm, suy thoái và sự cố. Ô nhiễm môi trường, theo Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam năm 1993 (điều 2.4), là sự làm thay đổi tính chất của môi trường, vi phạm tiêu chuẩn môi trường. Định nghĩa này gắn nguyên nhân ô nhiễm với các hoạt động vô ý thức và có ý thức của con người gây hại cho môi trường. Cụ thể hơn, đó là “việc làm thay đổi một cách trực tiếp hay gián tiếp các tính chất vật lý (bao gồm cơ, nhiệt, âm, quang, điện từ, phóng xạ,...), hoá học, sinh học của bất kỳ thành phần nào của môi trường dẫn đến sự nguy hại hoặc có khả năng nguy hại đến sức khỏe, đến sự an toàn hoặc sự hưng thịnh của bất kỳ giống loài sinh vật nào”⁴. Hành động tương ứng mà Luật Bảo vệ môi trường yêu cầu để ngăn ngừa ô nhiễm môi trường là *Phòng ngừa*. Suy thoái môi trường là sự làm thay đổi chất lượng và số

lượng của thành phần môi trường, gây ảnh hưởng xấu cho đời sống con người và thiên nhiên. Suy thoái môi trường được coi là kết quả của các hành vi vi phạm pháp luật môi trường ở mức cao hơn và gây ra mức độ nguy hại hơn. Hành động tương ứng mà Luật Bảo vệ môi trường đề ra để giảm bớt thiệt hại, ngăn chặn suy thoái là *Xử lý*. Sự cố môi trường được coi là các tai biến hoặc rủi ro xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi bất thường của thiên nhiên, gây suy thoái môi trường nghiêm trọng, đòi hỏi hành động tương ứng là *Khắc phục*. Sự phân biệt ở đây mang nặng tính định lượng, căn cứ vào mức độ tổn hại và trong một chừng mực nhất định, vào mức độ hành vi vi phạm pháp luật. Ba quá trình này có thể độc lập với nhau⁵. Căn cứ vào Luật Bảo vệ môi trường, trên biển cũng có thể sử dụng các thuật ngữ ô nhiễm môi trường biển, suy thoái môi trường biển và sự cố trên biển. Nhưng khác với trên đất liền, các quá trình xảy ra trên biển có quan hệ chặt chẽ với nhau, cho phép chuyển hoá từ quá trình này sang quá trình khác. Suy thoái và sự cố môi trường biển có thể không do con người gây ra nhưng mọi sự vi phạm tiêu chuẩn môi trường biển, gây ô nhiễm môi trường biển đều đưa đến suy thoái và trong một số trường hợp dẫn đến sự cố trên biển. Sự không tôn trọng các tiêu chuẩn kỹ thuật phòng ngừa ô nhiễm biển từ tàu là một trong những nguyên nhân tiềm tàng gây sự cố trên biển chứ không chỉ do rủi ro. Phòng ngừa, Xử lý và Khắc phục đều có thể áp dụng để ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển.

Căn cứ định nghĩa ô nhiễm môi trường của Luật Bảo

vệ môi trường, ô nhiễm môi trường biển có thể hiểu là sự biến đổi trạng thái lý- hoá - sinh học của môi trường biển khi thải vào môi trường biển những chất độc hại, vi phạm các tiêu chuẩn môi trường. Cách hiểu như vậy mới ở mức suy diễn, không chỉ rõ được các tác nhân cũng như thành phần tài nguyên và môi trường bị tổn hại, không thể hiện hết tính đặc thù của môi trường biển. Các tác nhân ô nhiễm môi trường biển được lưu giữ lâu, lan truyền nhanh trong nước hơn bất kỳ một tác nhân ô nhiễm trên đất liền nào, gây tác động mạnh làm suy thoái môi trường sống của sinh vật.

Trong các văn bản chuyên ngành như Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản 1989, Bộ luật Hàng hải 1990, Luật Dầu khí 1993 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 9-6-2000, không có sự phân biệt các thuật ngữ ô nhiễm môi trường biển, suy thoái môi trường biển, sự cố môi trường biển mà dường như khái niệm ô nhiễm môi trường biển được hiểu khá rộng, bao gồm cả ba quá trình trên.

Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường ngày 29-12-1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu đã có cố gắng ban đầu định nghĩa sự cố tràn dầu xảy ra trong khi thực hiện các hoạt động thăm dò, khai thác, vận chuyển và tàng trữ dầu mỏ và các sản phẩm của chúng. Đây có thể được coi là định nghĩa sự cố môi trường biển trong lĩnh vực dầu khí. Dầu tràn có thể từ hàng trăm lít đến hàng trăm ngàn tấn. Do tính chất độc hại, nguy hiểm đối với môi trường sinh thái, sự cố tràn dầu được xác định ngay ở mức khối lượng dầu tràn tự nhiên ra ngoài khoảng vài thùng (vài trăm lít). Với mức khối lượng vài trăm lít,

cộng với khả năng hấp thụ của môi trường biển và hiện trạng chuẩn bị đấu tranh phòng chống các sự cố tràn dầu ở Việt Nam, thì liệu định nghĩa sự cố tràn dầu rộng như vậy có đáp ứng đúng với định nghĩa sự cố môi trường là các tai biến hoặc rủi ro xảy ra trong quá trình hoạt động của con người hoặc biến đổi bất thường của thiên nhiên, gây suy thoái môi trường nghiêm trọng không. Dự thảo Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu 1995 lại chia sự cố tràn dầu thành 4 loại: Rất lớn: trên 5000 tấn; lớn: từ 1.000 đến 5.000 tấn; trung bình: từ 100 đến 1.000 tấn; nhỏ: dưới 100 tấn. Như vậy cùng trong năm 1995, cùng một cơ quan soạn thảo, định nghĩa về sự cố tràn dầu đã rất khác nhau. Trên thực tế, kế hoạch ứng cứu dầu tràn của Vietsopetro 1994 lại chia thành 3 mức sự cố tràn dầu để có kế hoạch ứng phó thích ứng: sự cố dầu tràn dưới 50 tấn; từ 50-500 tấn và trên 500 tấn. Chỉ đến bản Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu cho giai đoạn 2001-2010 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt bằng quyết định 129/2001/QĐ-TTg ngày 29-8-2001, sự cố tràn dầu mới được thống nhất phân thành 3 mức độ: mức I: dưới 100 tấn; mức II: từ 100 đến 2.000 tấn; mức III: trên 2.000 tấn.

Rõ ràng Việt Nam đang rất cần có một nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề này, cần sớm có một định nghĩa thống nhất về ô nhiễm môi trường biển.

Về nguyên tắc, tất cả các văn bản chuyên ngành đều có một điều khoản chung quy định các hoạt động chuyên ngành “phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường và các điều khoản của các Hiệp ước quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết”.

Trong khi chưa có một văn bản pháp quy nào định nghĩa cụ thể về môi trường biển và ô nhiễm môi trường biển, theo chúng tôi, việc Việt Nam tham gia Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển là một bảo đảm cho việc sử dụng định nghĩa của Công ước về ô nhiễm môi trường biển và các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển, tạo cơ sở để thực thi và đưa ra một định nghĩa đặc thù cho môi trường biển Việt Nam. Theo định nghĩa này, hành vi gây ô nhiễm môi trường biển là những hoạt động của con người gây hậu quả xấu cho môi trường. Trong định nghĩa này, sẽ không xem xét đến các sự cố, tai biến thiên nhiên, các ô nhiễm tự sinh, mà chỉ bao gồm các sự cố môi trường do con người gây ra hậu quả nghiêm trọng. Hành động tương ứng với chúng là ngăn ngừa, hạn chế và đi đến chế ngự ô nhiễm môi trường biển. Nói một cách khác, ô nhiễm môi trường biển cũng như các loại ô nhiễm môi trường khác cần phải được kiểm soát. Kiểm soát ô nhiễm môi trường biển là sự tổng hợp tất cả các biện pháp về thể chế, chính sách, luật, kỹ thuật công nghệ, tuyên truyền, giáo dục... nhằm ngăn ngừa, khống chế không cho ô nhiễm môi trường biển xảy ra, cũng như chủ động xử lý, đối phó làm giảm thiểu hậu quả khi ô nhiễm xảy ra, tiến đến phục hồi và nâng cao chất lượng môi trường biển.

5.2.2 Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật bảo vệ môi trường biển Việt Nam

Nguyên tắc bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành

Con người dù ở đâu cũng đều có quyền được sống và

mưu cầu hạnh phúc. Các Tuyên bố Xtốckhôm, Tuyên bố Rio de Janeiro đều nhấn mạnh: “Con người là trung tâm của các mối quan tâm phát triển bền vững. Họ được quyền có một cuộc sống hữu ích và lành mạnh, hài hoà với thiên nhiên”.

Chương 5 của Chương trình hành động 21 nhấn mạnh: Sức khoẻ và phát triển là các vấn đề liên quan mật thiết với nhau. Sự kém phát triển sẽ dẫn đến đói nghèo và sự phát triển không hợp lý sẽ dẫn tới tiêu thụ quá mức, tăng dân số, ảnh hưởng đến môi trường sống. Sức khoẻ của con người phụ thuộc vào môi trường trong lành, đó là nguồn nước sạch, thức ăn đầy đủ và sạch sẽ. Rõ ràng, sức khoẻ con người, vấn đề phát triển và bảo vệ thể chất của môi trường luôn gắn bó một cách chặt chẽ. Quyền được sống trong môi trường trong lành chỉ có được khi có sự kết hợp chặt chẽ giữa môi trường và phát triển. Phát triển bền vững sẽ là điều kiện để có được một môi trường trong lành, tạo điều kiện thực thi quyền này trên thực tế. Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển quy định ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển chính là để giữ cho môi trường biển luôn trong lành. Đây không chỉ là một nguyên tắc của Luật quốc tế về môi trường mà còn là nguyên tắc của Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam. Lời nói đầu của Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam xác định: “Bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khoẻ 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”. Điều 1 cũng nói rõ: “Bảo vệ môi trường được quy định trong Luật này

là những hoạt động giữ cho môi trường trong lành, sạch đẹp, cải thiện môi trường, bảo đảm cân bằng sinh thái, ngăn chặn, khắc phục các hậu quả xấu do con người và thiên nhiên gây ra cho môi trường, khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên". Như vậy mọi chính sách, quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường, trong đó có môi trường biển, đều phải lấy việc bảo đảm điều kiện môi trường sống của con người làm ưu tiên số một.

Nguyên tắc thống nhất quản lý và bảo vệ môi trường

Nguyên tắc này được xác định trong điều 12 và 17 của Hiến pháp 1992 và điều 3 của Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam. Theo Hiến pháp, điều 17 ghi: Các thành phần môi trường đều thuộc sở hữu toàn dân. Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa, vùng trời... đều thuộc sở hữu toàn dân. Nhà nước, thay mặt toàn dân, thống nhất quản lý bảo vệ môi trường trong phạm vi cả nước, có chính sách chung phát triển môi trường bền vững, lập quy hoạch bảo vệ môi trường và có nghĩa vụ bảo vệ lợi ích quốc gia về tài nguyên và môi trường. Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, mọi cá nhân khi thực hiện các hành vi tác động đến môi trường tức là đã tác động tới sở hữu nhà nước. Họ phải có nghĩa vụ thực hiện các quy định của Nhà nước về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản liên quan xác định nội dung và các phương thức quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường, phân công và phân cấp trong quản lý nhà nước về môi trường; xác định nội dung hợp tác

quốc tế về bảo vệ môi trường, xác định các biện pháp khen thưởng và xử lý vi phạm pháp luật về môi trường cũng như việc giải quyết các tranh chấp về môi trường.

Nguyên tắc này áp dụng cho môi trường biển, có thể đưa đến những kết quả sau:

- Quản lý thống nhất cho phép tiến hành quản lý tổng hợp biển và môi trường biển. Mọi chính sách, quy định pháp luật về môi trường biển phải được ban hành trên cơ sở cân nhắc mọi yếu tố tác động, mọi quan hệ xã hội, quyền và nghĩa vụ của các bên sử dụng biển, cũng như mối quan hệ giữa phát triển và bảo vệ môi trường biển, sử dụng tài nguyên môi trường biển.
- Quản lý thống nhất đòi hỏi phải xây dựng một cơ chế quản lý có hiệu quả, phối hợp hiệu quả hoạt động của các bên sử dụng biển, của các ngành, các địa phương ven biển. Một cơ quan quản lý biển thống nhất, bảo đảm quản lý tổng hợp biển và môi trường biển, đáp ứng được yêu cầu phát triển bền vững có thể là một giải pháp cần tính đến để đáp ứng được các yêu cầu đó của cuộc sống.
- Quản lý thống nhất đòi hỏi các tiêu chuẩn môi trường biển, các quy trình đánh giá tác động môi trường, các công cụ kinh tế - kỹ thuật quản lý môi trường biển phải được ban hành và áp dụng một cách thống nhất trong phạm vi cả nước.
- Quản lý thống nhất đòi hỏi bảo vệ môi trường biển phải được coi là sự nghiệp của toàn dân. Hiến pháp (điều 11, 17, 18, 25, 29 và 78) quy định các tổ chức

nhà nước, tư nhân và mọi công dân đều có trách nhiệm và nghĩa vụ bảo vệ môi trường, trong đó có môi trường biển. Luật Bảo vệ môi trường tuyên bố rằng bảo vệ môi trường là sự nghiệp chung của toàn dân (điều 8 và 49), yêu cầu tổ chức, cá nhân phải có trách nhiệm bảo vệ môi trường, có quyền và trách nhiệm phát hiện, tố cáo những hành vi vi phạm Luật Bảo vệ môi trường (điều 6). Nghị định số 175-CP (điều 7, 15) còn cho phép đại diện của các tổ chức xã hội, đại diện của nhân dân tham gia các Hội đồng thẩm định đánh giá tác động môi trường. Tuy nhiên Việt Nam cần phải có những cơ chế hữu hiệu hơn để lôi cuốn hơn nữa mối quan tâm của cộng đồng vào quá trình lập chính sách, quy hoạch và ra quyết định. Việc tổ chức thanh tra, giám sát, phát hiện, thông báo kịp thời các sự cố, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển cần được chú trọng nhiều hơn.

Nguyên tắc Bảo vệ môi trường để phát triển bền vững

Nguyên tắc này là một trong những nguyên tắc của luật quốc tế và được ghi nhận trong Lời nói đầu của Luật Bảo vệ môi trường. Nó đòi hỏi:

- Trong xây dựng chiến lược, chính sách phát triển kinh tế của đất nước, từng địa phương, từng vùng, từng ngành sử dụng biển cần đặc biệt chú trọng tới quy định và áp dụng các biện pháp bảo vệ môi trường biển, ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển.
- Sử dụng tài nguyên và môi trường biển một cách hợp

lý, tránh lãng phí các nguồn lực. Cần có quy hoạch cụ thể, chú trọng tới sự phối kết hợp giữa các ngành, các địa phương, các bên sử dụng biển.

- Có sự khoanh vùng, đánh giá tác động môi trường biển một cách toàn diện đối với các dự án đầu tư, các công trình trên biển.
- Nâng cao tính công khai, tính dân chủ, sự tham gia của cộng đồng cũng như các bên sử dụng biển vào quá trình quyết định chính sách, xây dựng dự án, quy hoạch bảo đảm việc thông qua các quyết định, quy hoạch đó có tính đến sự phát triển bền vững.

Nguyên tắc phòng ngừa, nghiêm cấm mọi hành vi gây ô nhiễm môi trường, làm suy thoái môi trường, gây sự cố môi trường

Nguyên tắc này được xây dựng trên cơ sở môi trường sẽ được bảo vệ một cách tốt nhất, thông qua các biện pháp phòng ngừa thiệt hại hơn là thông qua các nỗ lực sửa chữa hoặc đền bù sau khi tổn hại xảy ra cho môi trường. Các biện pháp ngăn ngừa sẽ trở nên hữu hiệu hơn khi chúng nhằm giảm thiểu các nguồn gây tổn hại môi trường hơn là nhằm giải quyết hậu quả của các tác động gây tổn hại. Áp dụng nguyên tắc này cũng nhằm ngăn ngừa sự lan truyền tổn hại môi trường từ vùng này sang vùng khác hoặc chuyển từ trạng thái tổn hại môi trường này sang trạng thái tổn hại môi trường khác. Hiến pháp Việt Nam năm 1992, điều 29 quy định: *"Nghiêm cấm mọi hành động làm suy kiệt tài nguyên và huỷ hoại môi trường"*. Luật Bảo vệ môi trường, các điều 14 - 16, 20 - 29, quy định các hành vi

huỷ hoại môi trường bị nghiêm cấm. Tuy nhiên các hành vi này chỉ mang tính chất chung, không thể hiện được đặc thù của từng thành phần môi trường. Điều 29, khoản 3 quy định cấm thải dầu mỡ, hoá chất độc hại, chất phóng xạ quá giới hạn cho phép, các chất thải, xác động vật, thực vật, vi khuẩn, siêu vi khuẩn độc hại và gây dịch bệnh vào nguồn nước. Nguồn nước ở đây có thể được hiểu là nguồn nước trên đất liền, nguồn nước ăn chứ không phải môi trường biển. Việc liệt kê các chất trên không thể hiện được hết các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển.

Việc bảo vệ và phát triển nguồn lợi thuỷ sản gắn liền với bảo vệ môi trường sống. Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản 1989, Chương II quy định: "Nghiêm cấm phá rừng ngập mặn, rừng đầu nguồn, các rạn đá và san hô, các bãi thực vật ngập và các sinh cảnh đặc biệt khác. Cấm khai thác và khai thác có thời hạn ở khu vực bãi đẻ, nơi sinh sống tập trung của các loài thuỷ sản thời kỳ còn bé có sức bổ sung lớn nguồn lợi cho khu vực. Cấm đánh bắt, tổ chức tiêu thụ các loài thuỷ sản có giá trị kinh tế cao, quý hiếm hoặc có nguy cơ bị tuyệt chủng trong Danh mục các đối tượng được bảo vệ".

Nguồn lợi thuỷ sản được hiểu bao gồm mọi sinh vật có giá trị kinh tế, khoa học, sống ở các vùng nước nội địa, nội thuỷ, lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa Việt Nam.

Nghị định 195-HĐBT hướng dẫn thi hành Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản 1989, Nghị định 49/NĐ-CP/1998 ngày 13-7-1998 về quy chế hoạt động nghề cá của người và phương tiện nước ngoài trong vùng biển nước Cộng hoà xã

hội chủ nghĩa Việt Nam, Nghị 48-CP của Chính phủ ngày 12-8-1996 về "Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ nguồn lợi thủy sản", Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ N^o 01/1998/CT-TTg ngày 2-1-1998 về nghiêm cấm sử dụng chất nổ, xung điện, chất độc để khai thác thủy sản và nhiều văn bản khác trong lĩnh vực thủy sản đã có nhiều quy định cụ thể các biện pháp bảo vệ và phát triển nguồn lợi thủy sản, phòng chống suy thoái môi trường sống của nguồn lợi này.

Ô nhiễm môi trường biển từ các hoạt động tàu thuyền là nguy cơ tiềm tàng cho biển Việt Nam. Bộ luật Hàng hải Việt Nam ngày 30-6-1990 dành phần B, chương II gồm 8 điều (điều 17-24) quy định bảo đảm an toàn đi biển và ngăn ngừa ô nhiễm biển. Mọi tàu biển chỉ được đăng ký sử dụng khi cấu trúc, trang thiết bị, tài liệu, định biên và khả năng chuyên môn của thuyền bộ phù hợp với các quy định về an toàn hàng hải và phòng ngừa ô nhiễm môi trường (điều 17). Tất cả tàu thuyền trong nước cũng như ngoài nước đều phải chịu sự kiểm tra, kiểm soát của Cục Đăng kiểm và Thanh tra Hàng hải Việt Nam, phải đáp ứng được các điều kiện đi biển phù hợp với các tiêu chuẩn Việt Nam hoặc các tiêu chuẩn theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia, và phải có giấy chứng nhận bảo đảm đủ điều kiện đi biển (điều 18). Trong khi hoạt động trong các vùng nước thuộc chủ quyền Việt Nam, tàu biển Việt Nam và tàu biển nước ngoài phải chấp hành đầy đủ các quy định về bảo vệ môi trường của Việt Nam và điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc công nhận (điều 23)⁶.

Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 30 - CP ngày 29-1-1980 về Quy chế cho tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều 16, 17 đưa ra các quy định chung về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu như sau:

- Tàu thuyền nước ngoài không được vứt các chất thải và các chất độc hại gây ô nhiễm môi trường sống ở các vùng biển và đất liền của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.
- Tàu thuyền nước ngoài phải áp dụng đầy đủ các biện pháp để chống và ngăn ngừa ô nhiễm môi trường sống, gây hại trước mắt cho người và sinh vật.
- Các tàu xitéc, các tàu có động cơ chạy bằng năng lượng hạt nhân và các tàu chở các chất hay nguyên liệu phóng xạ, hoặc các chất khác vốn nguy hiểm hay độc hại đi qua lãnh hải và vùng tiếp giáp lãnh hải phải sẵn sàng cung cấp cho nhà chức trách Việt Nam các tài liệu kỹ thuật cần thiết và phải áp dụng các biện pháp chuyên môn phòng ngừa nguy hiểm hoặc độc hại theo đúng các quy định về phòng ngừa độc hại và bảo vệ môi trường và theo đúng các hiệp định quốc tế.

Các văn bản khác như TCVN 6276: 1997 - Quy phạm các Hệ thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu, TCVN 6278: 1997 - Quy phạm trang bị an toàn tàu biển,... đã có các quy định nhằm hạn chế đến mức thấp nhất ô nhiễm biển từ tàu do dầu, thải nước dằn tàu nhưng còn chưa tập trung hạn chế ô nhiễm do rác thải, nước thải, ô nhiễm không khí từ các hoạt động của tàu. Tại các cảng vụ có

ban hành "Nội quy cảng biển", trong đó có mục "Phòng ngừa ô nhiễm môi trường nước".

Trong lĩnh vực dầu khí, Luật Dầu khí 1993, Luật bổ sung Luật Dầu khí và Nghị định quy định chi tiết việc thi hành Luật Dầu khí 2000 quy định:

"Các bên ký kết hợp đồng phải có các biện pháp bảo vệ môi trường cũng như phải tuân thủ theo các luật thích hợp của Việt Nam, trong đó có Luật Bảo vệ môi trường".

Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí phải sử dụng kỹ thuật, công nghệ tiên tiến, tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo vệ tài nguyên, môi trường, an toàn cho người và tài sản.

"Tổ chức và cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí phải có đề án bảo vệ môi trường, thực hiện tất cả các biện pháp để ngăn ngừa ô nhiễm, loại trừ ngay các nguyên nhân gây ra ô nhiễm và có trách nhiệm khắc phục hậu quả do sự cố ô nhiễm môi trường gây ra" (điều 4 và 5 của Luật). Họ phải "hạn chế đến mức thấp nhất những tác động làm ảnh hưởng hoặc đưa đến hậu quả xấu cho môi trường như ô nhiễm đất, nước, rừng, không khí, gây hại cho hệ thực vật và động vật, làm mất cân bằng sinh thái hoặc làm ảnh hưởng xấu đến môi trường dân sinh" (điều 8.4 của Nghị định).

Quyết định số 395/QĐ-BKHCMNT ngày 10-4-1998 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 hoạt động liên quan, đã cụ thể hoá thêm các quy định của Luật Dầu khí. Quy chế này gồm 8 chương, 48 điều và 1 phụ lục; trong đó có

những quy định chung và những quy định cụ thể bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, khai thác, tàng trữ và vận chuyển, hoạt động dịch vụ dầu khí. Quy chế quy định trong quá trình thực hiện dự án dầu khí, các tổ chức dầu khí có trách nhiệm ngăn ngừa ô nhiễm và phải hạn chế tới mức thấp nhất các thiệt hại khi xảy ra ô nhiễm. Họ không được thải ra môi trường các chất thải khí, lỏng, rắn vượt quá tiêu chuẩn Việt Nam hiện hành, đặc biệt là các chất thải nguy hại. Họ phải thực hiện hoạt động quan trắc, phân tích môi trường, lập báo cáo đánh giá tác động môi trường, kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu, dự kiến đầy đủ các rủi ro có thể gây ra sự cố, đề xuất các biện pháp sẽ áp dụng để hạn chế đến mức thấp nhất khả năng gây ô nhiễm môi trường, phương án huy động nhân lực và trang thiết bị thích ứng để xử lý kịp thời khi sự cố xảy ra (điều 5-8).

Tất cả các tổ chức dầu khí phải có sổ nhật ký phòng chống ô nhiễm môi trường. Khi tiến hành các hoạt động trên các công trình dầu khí, các tổ chức dầu khí phải ghi chép một số sự việc vào sổ nhật ký phòng chống ô nhiễm như:

- Hoạt động thiết bị và máy móc phòng chống ô nhiễm.
- Xử lý và thải nước lẫn dầu.
- Thải các chất thải khác.
- Tai nạn ô nhiễm do dầu...

Ngoài ra quy chế còn quy định về việc xử lý ô nhiễm, việc kiểm tra, báo cáo, thưởng phạt đối với mọi tổ chức, cá nhân hoạt động dầu khí.

Như vậy, nguyên tắc phòng ngừa đã được thể hiện

trong các văn bản pháp quy điều chỉnh các hoạt động trên biển Việt Nam. Vấn đề cần thiết ở đây là nhanh chóng cụ thể hoá các quy định này để dễ dàng áp dụng, nhằm kiểm soát và phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển. Trong năm 1995-1996, Việt Nam cũng đã bước đầu xây dựng bản đồ nhạy cảm dải ven biển Việt Nam với sự giúp đỡ của các công ty TRIMAR AB và SWECO (Thụy Điển) nhằm phân loại nhạy cảm các tài nguyên dải ven biển, nhạy cảm đường bờ biển và nhạy cảm các đối tượng đặc biệt, phục vụ cho đấu tranh ngăn ngừa các sự cố gây ô nhiễm môi trường biển.

Nguyên tắc phòng ngừa trong luật quốc tế về môi trường còn hàm ý các quốc gia có trách nhiệm bảo đảm những hoạt động dưới quyền tài phán hay kiểm soát của mình sao cho không gây hại cho môi trường của các quốc gia khác hoặc môi trường của các khu vực nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (Tuyên bố Xtockhôm, nguyên tắc 21; Tuyên bố Rio, nguyên tắc 2). Các quốc gia cần phải tiến hành đánh giá tác động môi trường của các hoạt động có khả năng tác động ra bên ngoài biên giới quốc gia; thông báo trước và kịp thời cung cấp thông tin có liên quan cho các quốc gia có khả năng bị ảnh hưởng về những hoạt động có thể gây ảnh hưởng xấu đáng kể đến môi trường vượt ra ngoài biên giới và cần tham khảo ý kiến sớm của các quốc gia đó và có thiện ý (Tuyên bố Rio, nguyên tắc 17, 19). Việt Nam có nhiều vùng biển giáp với các vùng biển các nước láng giềng. Ô nhiễm trên biển không biết đến biên giới. Luật Bảo vệ môi trường Việt Nam và các văn bản liên quan đến bảo vệ môi trường biển,

phòng chống ô nhiễm biển đều ít có quy định cụ thể về hợp tác chung với các quốc gia trong khu vực để ngăn ngừa, hạn chế và kiểm soát các nguồn ô nhiễm xuyên biên giới. Luật Việt Nam cũng chưa có các quy định dành quyền áp dụng các biện pháp tự vệ bảo vệ môi trường biển của mình trên cơ sở tôn trọng chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia - nơi các mối đe dọa và thiệt hại tiềm ẩn về môi trường biển xuất phát.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Trong Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển lâu bền 1991-2000 có đưa ra một loạt các kiến nghị về kiểm soát ô nhiễm và đã nêu lên vấn đề buộc phải thi hành các biện pháp chống ô nhiễm - nhằm kiểm soát việc thải các chất thải hữu cơ và công nghiệp vào các thủy vực nước ngọt và thải ra biển, các biện pháp ngăn chặn sự rò rỉ dầu từ các giàn khoan ngoài biển. Điều này có thể hiểu là biểu lộ của sự tán đồng "Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền". Nguyên tắc này được thể hiện thành văn lần đầu tiên trong điều 7, 50 của Luật Bảo vệ môi trường: Tổ chức, cá nhân sử dụng thành phần môi trường vào mục đích sản xuất, kinh doanh trong trường hợp cần thiết phải đóng góp tài chính cho việc bảo vệ môi trường. Tổ chức, cá nhân gây tổn hại môi trường do hoạt động của mình phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật. Tuy theo tính chất, mức độ vi phạm và hậu quả xảy ra mà người gây hại phải chịu xử lý hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Bộ Luật Dân sự Việt Nam, điều 628 quy định: "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 về bảo vệ môi trường, trừ trường hợp người bị thiệt hại có lỗi". Chủ sở hữu các tài sản, phương tiện nếu làm ô nhiễm môi trường phải có trách nhiệm chấm dứt hành vi gây ô nhiễm, thực hiện các biện pháp để khắc phục hậu quả và bồi thường thiệt hại (điều 268). Việc bồi thường thiệt hại về vật chất do hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường được giải quyết trên cơ sở thoả thuận giữa bên có hành vi gây ra thiệt hại và bên bị thiệt hại. Pháp lệnh xử lý các vi phạm hành chính 1995, Nghị định số 26/CP ngày 26-4-1996 của Chính phủ về xử phạt hành chính những vi phạm Luật Bảo vệ môi trường, Nghị định 36/1999/NĐ-CP ngày 9-6-1999 của Chính phủ 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 Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Bộ Luật Hình sự 1999 đều có các quy định sử dụng nguyên tắc này như một công cụ pháp lý - kinh tế nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường biển.

Trong lĩnh vực môi trường biển, Nghị định 30-CP ngày 29-1-1980 là văn bản pháp quy đầu tiên quy định nguyên tắc này. Nghị định yêu cầu: Tàu thuyền nước ngoài gây ô nhiễm sẽ chịu trách nhiệm phải đền bù mọi thiệt hại trước mắt và lâu dài do việc ô nhiễm gây ra theo pháp luật của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Tuy nhiên, các quy định của pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường còn chưa làm sáng tỏ nhiều điều thuộc nguyên tắc "Người gây ô nhiễm phải trả tiền", các vấn đề

về trách nhiệm bồi thường thiệt hại trực tiếp hay gián tiếp, về chi phí làm sạch, khắc phục sự cố, khôi phục trạng thái môi trường. Trong lĩnh vực biển, thiệt hại thường lớn, tác động đến nhiều bên sử dụng biển khác nhau và mức độ thiệt hại thường vượt quá năng lực của các cá nhân, tổ chức kinh doanh, thì việc tổ chức bồi thường, bảo đảm quyền lợi cho người bị hại cũng như khắc phục sự cố, khôi phục trạng thái môi trường đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, quy định cụ thể hơn trong một văn bản riêng. Việt Nam cũng chưa có các quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại và trang trải các phí tổn ô nhiễm biển từ các nước láng giềng lan truyền vào biển Việt Nam.

5.2.3 Các công cụ pháp lý và kinh tế

Nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển, Pháp luật Việt Nam đã thể hiện sự kết hợp giữa hai phương thức quản lý: Mệnh lệnh - Kiểm soát và sử dụng các công cụ kinh tế.

Mệnh lệnh - Kiểm soát

Phương thức này bao gồm các quy định pháp luật tác động trực tiếp cùng với hệ thống kiểm tra, kiểm soát, cưỡng chế thực thi, chủ yếu dựa trên việc áp dụng các công cụ pháp lý như: tiêu chuẩn môi trường, các loại giấy phép cũng như những biện pháp kiểm soát việc sử dụng đất và nước ven biển.

+ Thiết lập các tiêu chuẩn môi trường cho phép đánh giá các mục tiêu hành động và biện pháp kiểm soát pháp lý, đặt ra những kiểm chế cần thiết đối với sự phát triển

kinh tế của các khu công nghiệp và đô thị ven biển để bảo đảm đạt mục tiêu phát triển bền vững. Công cụ này cũng có những khiếm khuyết trong sử dụng. Thứ nhất, việc áp dụng chúng thống nhất trên phạm vi cả nước không lưu ý tới yêu cầu về chất lượng nước ven biển của từng địa phương. Chúng có thể cung cấp sự bảo vệ quá mức đối với một số vùng ven biển chưa phát triển, nhưng lại không đủ mức đối với một số vùng đang phát triển mạnh khác. Chúng sẽ dễ dẫn đến những cuộc tranh cãi pháp lý không cần thiết giữa những người vi phạm và thanh tra các ngành, đòi hỏi chi phí hành chính và tổ chức giám sát cường chế thực thi lớn. Vấn đề xác định các nồng độ có thể chấp nhận của các chất ô nhiễm khác nhau đối với sức khỏe, hệ sinh thái biển là rất phức tạp, nhất là khi những nồng độ này rất nhỏ, đòi hỏi phải có sự cân nhắc đối chiếu với những lợi ích kinh tế - xã hội đối kháng khác. Các tiêu chuẩn cho ta biết được việc đạt hay không đạt tiêu chuẩn chất lượng môi trường của một vùng nước ven biển mà không thể quy trách nhiệm cho một nguồn ô nhiễm cụ thể nào. Để khắc phục các khiếm khuyết này cần phải xây dựng một bộ tiêu chuẩn hoàn chỉnh, bao gồm tiêu chuẩn về chất lượng môi trường, tiêu chuẩn nước thải, rác thải, tiêu chuẩn dựa trên công nghệ, tiêu chuẩn thải trong vận hành các công trình, thiết bị, tiêu chuẩn quy trình sản xuất. Việc xây dựng các tiêu chuẩn không chỉ dừng ở mức trung ương mà còn phải xây dựng cho từng địa phương, phù hợp với tình hình riêng. Các tiêu chuẩn này đòi hỏi phải gắn liền với các hình phạt, với một thể chế kiểm soát mạnh, có quyền cường chế thi

hành kết hợp với nâng cao nhận thức của quần chúng và sự tự giác của các tổ chức, cá nhân sử dụng biển.

Ở Việt Nam, từ năm 1995 một bộ tiêu chuẩn môi trường chung liên quan đến môi trường biển đã được quy định trong Quyết định của Bộ trưởng Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường số.229-QĐ/TDC, ngày 25-3-1995 về tiêu chuẩn môi trường. (TCVN 5937-1995: Các tiêu chuẩn chất lượng không khí xung quanh; TCVN 5938-1995: Nồng độ cực đại cho phép của các hợp chất nguy hại trong không khí xung quanh; TCVN 5942-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước mặt; TCVN 5943-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước ven bờ; TCVN 5944-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước ngầm; TCVN 5945-1995: Tiêu chuẩn nước thải công nghiệp; TCVN 5946-1995: Tiêu chuẩn nước thải; TCVN 5296-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước - nguyên tắc bảo vệ nguồn nước khỏi ô nhiễm do dầu và các sản phẩm dầu được dẫn trong đường ống dẫn dầu; TCVN 5595-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước - Các yêu cầu chung bảo vệ nước mặt và nước ngầm khỏi ô nhiễm do dầu và các sản phẩm của dầu). Các tiêu chuẩn này gồm hai loại chính: tiêu chuẩn về chất lượng nước và tiêu chuẩn thải. Các tiêu chuẩn về quy cách kỹ thuật và thiết kế của các thiết bị, phương tiện, công trình sử dụng trên biển Việt Nam cũng như tiêu chuẩn hoá các phương pháp lấy mẫu hoặc phân tích chưa được ban hành thống nhất. Ngay cả trong tiêu chuẩn chất lượng nước, Việt Nam còn thiếu tiêu chuẩn hàm lượng dầu trong nước. Nhiều tiêu chuẩn cụ thể khác, như tiêu chuẩn chất lượng nước ở các khu du lịch, các khu bảo tồn biển và công viên biển, vùng biển xung quanh các

công trình thiết bị nhân tạo ngoài khơi, các tiêu chuẩn cụ thể cho từng khu vực, từng địa phương, các tiêu chuẩn cấp bộ, ngành mang tính đặc thù, còn chưa được ban hành. Các tiêu chuẩn này cần phải chặt chẽ hơn, cụ thể hơn các tiêu chuẩn quốc gia. Chúng ta cũng chưa có tiêu chuẩn về cho phép thải, nhận chìm rác thải, phế liệu. Việc thiếu các tiêu chuẩn còn dẫn tới tình trạng phải sử dụng một số tiêu chuẩn nước ngoài. Nghị định 48/2000/NĐ-CP ngày 12-9-2000 quy định chi tiết việc thi hành Luật Dầu khí, điều 6 còn quy định: Tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí phải áp dụng các tiêu chuẩn Việt Nam về an toàn, môi trường, kỹ thuật và công nghệ có liên quan. Trong trường hợp chưa có tiêu chuẩn Việt Nam, tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí được áp dụng các tiêu chuẩn trong các điều ước quốc tế mà Việt Nam là một bên tham gia hoặc ký kết. Việc áp dụng các tiêu chuẩn khác phải được phép của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường. Một trong những ví dụ áp dụng tiêu chuẩn quốc tế là Quy chế quản lý chất thải nguy hại 1999, được ban hành trên cơ sở các tiêu chuẩn của Công ước Basel. Việc chưa có được các tiêu chuẩn thống nhất sẽ làm cản trở quá trình quản lý chung nếu chúng ta không sớm có biện pháp khắc phục. Vụ nhập 5.035 tấn phế liệu vào cảng Hải Phòng (7-2 đến 20-3-2001) cho thấy các cơ quan kiểm tra của Việt Nam có nhiều ý kiến trái ngược nhau chính vì cho đến thời điểm nhập lô hàng này ở Việt Nam không có văn bản pháp quy nào quy định chi tiết về tiêu chuẩn của thép phế liệu nhập khẩu và chất thải.

Bảng 29: TCVN 5943-1995: Tiêu chuẩn chất lượng nước ven bờ và giá trị giới hạn cho phép của các thông số và nồng độ các chất ô nhiễm trong nước biển ven bờ

Số TT	Thông số	Đơn vị	Giá trị giới hạn		
			Bãi tắm	Nuôi thủy sản	Các nơi khác
1	Nhiệt độ	°C	30°C		
2	Mùi	Không khó chịu			
3	PH		6,5÷8,5	6,5÷8,5	6,5÷8,5
4	Oxy hoà tan	Mg/l	≥4	≥5	≥4
5	BOD ₅ (20°)	Mg/l	<20	<10	<20
6	Chất rắn lơ lửng	Mg/l	25	50	200
7	Asen	Mg/l	0,05	0,01	0,05
8	Amoniac (tính theo N)	Mg/l	0,1	0,5	0,5
9	Cadmi	Mg/l	0,005	0,005	0,01
10	Chì	Mg/l	0,1	0,05	0,1
11	Crom (VI)	Mg/l	0,05	0,05	0,05
12	Crom (III)	Mg/l	0,1	0,1	0,2
13	Clo	Mg/l	-	0,01	-
14	Đồng	Mg/l	0,02	0,01	0,02
15	Florua	Mg/l	1,5	1,5	1,5
16	Kẽm	Mg/l	0,1	0,01	0,1
17	Mangan	Mg/l	0,1	0,1	0,1
18	Sắt	Mg/l	0,1	0,01	0,3
19	Thủy ngân	Mg/l	0,005	0,005	0,01
20	Sulfua	Mg/l	0,01	0,005	0,01
21	Xianua	Mg/l	0,01	0,01	0,02
22	Phenol	Mg/l	0,001	0,001	0,002
23	Vàng dầu mỡ	Mg/l	Không	Không	0,3
24	Nhũ dầu mỡ	Mg/l	2	1	5
25	Tổng hoá chất bảo vệ thực vật	Mg/l	0,05	0,01	0,05
26	Coliform	MPN/100ml	1000	1000	1000

**Bảng 30: Quy định tạm thời về hàm lượng dầu cho phép
trong nước thải và mùn khoan (áp dụng cho các
công trình dầu khí hoạt động tại vùng biển Việt Nam
trong khi chưa ban hành Tiêu chuẩn Việt Nam
có liên quan)**

Phụ lục kèm theo 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 hoạt động liên quan ngày 10-4-1998

Đối tượng thải	Giới hạn	Ghi chú
Nước thải A. Nước khai thác 1. Vùng cách bờ trong vòng 12 hải lý - Thông thường - Những vùng cần bảo vệ đặc biệt Vùng cách bờ ngoài 12 hải lý B. Các loại nước khác 1. Vùng cách bờ trong vòng 3 hải lý 2. Vùng cách bờ ngoài 3 hải lý	15 mg/l Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường sẽ có quy định cụ thể cho từng trường hợp 40 mg/l 1 mg/l 15 mg/l	Với nước khai thác đây là giới hạn cực đại trung bình 24 giờ
Mùn khoan 1. Vùng cách bờ 3 hải lý 2. Vùng cách bờ ngoài 3 hải lý (áp dụng cho dung dịch khoan nền dầu)	Cấm thải 10g/1kg mùn khoan khô	Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường có thể xem xét mở rộng các giới hạn này cho từng trường hợp cụ thể

+ Các loại giấy phép: Việc cấp hoặc không cấp các loại giấy phép là một công cụ quan trọng để kiểm soát ô nhiễm. Tại Việt Nam, việc cấp phép được tiến hành thông qua đáp ứng yêu cầu của pháp luật về thực hiện đánh giá tác động môi trường (DTM) đối với các dự án phát triển hoặc tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh sử dụng biển. Trong hoàn cảnh một nước nghèo, nền sản xuất lạc hậu, khả năng gây ô nhiễm môi trường cao nhưng lại có nhu cầu to lớn khai thác tài nguyên môi trường cho đầu tư phát triển như Việt Nam, đánh giá tác động môi trường được quan tâm như một biện pháp quản lý nhà nước hữu hiệu về môi trường⁷. Đánh giá tác động môi trường đòi hỏi bất cứ tổ chức, cá nhân nào nếu thực hiện dự án hoặc hoạt động có thể gây ảnh hưởng đến môi trường đều phải thực hiện phân tích và đánh giá tác động đối với môi trường và phải đề xuất các biện pháp thích hợp để bảo vệ môi trường. Đây không phải là một nghĩa vụ hình thức mà là một nghĩa vụ mang tính nội dung gắn liền với quá trình xem xét, phê duyệt dự án công trình và cấp phép. Đánh giá tác động môi trường đặc biệt quan trọng trong việc xem xét quy hoạch và cấp phép xây dựng các nhà máy, khu công nghiệp và đô thị ven biển nhằm ngăn ngừa và hạn chế ngay từ đầu và trong tổng thể các nguồn ô nhiễm điểm đối với môi trường biển. Đánh giá tác động môi trường cũng là điều kiện cần thiết để được cấp phép tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí. Nghị định 48/2000/NĐ-CP quy định chi tiết việc thi hành Luật Dầu khí 2000, điều 7 quy định: Tổ chức, cá nhân trước khi tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai

thác dầu khí phải xây dựng và trình cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền các tài liệu về 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.

Đối với các tàu thuyền, việc có đủ các giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật đi biển và giấy chứng nhận về phòng ngừa ô nhiễm môi trường là điều kiện để tàu thuyền được rời bến. Nghị định số 72/1998/NĐ-CP ngày 15-9-1998 của Chính phủ về bảo đảm an toàn cho người và phương tiện nghề cá hoạt động trên biển, điều 3 quy định các phương tiện nghề cá khi hoạt động trên biển ngoài giấy chứng nhận đăng ký tàu cá, sổ danh bạ thuyền viên còn phải có giấy chứng nhận an toàn kỹ thuật của phương tiện và giấy phép hoạt động nghề cá. Trong giấy phép có ghi các quy định về bảo vệ môi trường như cấm sử dụng thuốc nổ, chất Sulfua đánh bắt cá, gây ô nhiễm môi trường. Việc áp dụng giấy phép cho phép các cơ quan quản lý ra quyết định rút hoặc tạm treo giấy phép để điều chỉnh các hành vi vi phạm môi trường. Tuy nhiên hệ thống cấp phép của Việt Nam còn cần phải hoàn thiện và tránh sự chồng chéo, lạm dụng cấp quá nhiều giấy phép. Các quy định cấm và được phép cần cụ thể và chi tiết hơn. Sử dụng các loại giấy phép chỉ phát huy tốt khi có một sự giám sát và chế độ báo cáo thường xuyên tốt.

+ Các biện pháp sử dụng đất và nước khác như khoanh vùng, giới hạn, cấm phát triển một số hoạt động

kinh doanh, giải trí có khả năng gây ô nhiễm môi trường cao (phát triển năng lượng, xây dựng cảng...) cũng chưa được sử dụng nhiều ở Việt Nam. Các biện pháp này có thể tạo thành một bộ phận chiến lược phát triển biển quốc gia, quy hoạch khu vực, quản lý các vùng ven biển, các vườn quốc gia, các khu bảo tồn biển.

Các công cụ kinh tế

Các công cụ kinh tế được các quốc gia phát triển sử dụng nhiều nhằm mục đích làm cho các biện pháp kiểm soát ô nhiễm trở nên mềm dẻo, hiệu quả với chi phí thấp hơn. Chúng cho phép:

- Xúc tiến các biện pháp chi phí - hiệu quả để đạt được mức ô nhiễm có thể chấp nhận được.
- Kích thích sự phát triển của công nghệ và tri thức chuyên sâu về kiểm soát ô nhiễm.
- Tạo thu nhập cho Nhà nước để hỗ trợ cho các chương trình kiểm soát ô nhiễm.
- Thể hiện tính mềm dẻo trong việc áp dụng các công nghệ kiểm soát ô nhiễm.

Các công cụ kinh tế bao gồm: các lệ phí ô nhiễm, lệ phí xả thải, phí sử dụng biển, phí sản phẩm, lệ phí hành chính, thuế, các quỹ hỗ trợ cũng như các khoản trợ cấp khác. Tại các nước phát triển, áp dụng các công cụ kinh tế còn có thể tạo ra thị trường trong đó những người tham gia có thể mua "quyền" được gây ô nhiễm thực tế hay tiềm tàng, hoặc có thể bán lại các quyền này cho các tổ chức, cá nhân khác. Các quyền này có thể được thực hiện dưới hình thức giấy phép có thể bán hoặc bảo hiểm trách nhiệm. Các

công cụ kinh tế có khả năng điều chỉnh ô nhiễm, tạo ra cơ chế điều tiết thị trường kiểm soát ô nhiễm, giảm bớt sự tham gia của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên chúng chỉ có thể phát huy tác dụng khi:

- Mức phí phải được tính đúng trên cơ sở khoa học và thực tế nhất định và phải được điều chỉnh thường xuyên theo yêu cầu cụ thể của từng vùng ô nhiễm, đặc tính của các chất ô nhiễm, các nguồn ô nhiễm...
- Mức phí phải tối ưu để có hiệu lực răn đe giáo dục đối với các đối tượng gây ô nhiễm. Mức phí không được thấp quá làm đối tượng gây ô nhiễm sinh nhon, sẵn sàng trả phí ô nhiễm để sử dụng các công nghệ lạc hậu, không trang bị các thiết bị xử lý ô nhiễm, đổ thải bừa bãi gây hậu quả xấu cho xã hội. Mức phí quá cao lại dẫn tới tăng chi phí đầu vào của sản xuất, gây áp lực và phản ứng từ các cơ sở sản xuất, kìm hãm sự phát triển kinh tế, gây bất ổn định xã hội.
- Tạo một môi trường kinh doanh lành mạnh, ổn định về chính sách, pháp luật, cơ chế tài chính, tạo điều kiện áp dụng các công nghệ sản xuất mới tiên tiến, giảm thiểu ô nhiễm.
- Tạo một bộ máy hành chính tốt và hiệu quả, có khả năng giám sát và cưỡng chế thi hành pháp luật về môi trường.
- Tạo các tiêu chuẩn môi trường sát thực, các giới hạn giám sát, các quy định môi trường và sự tham gia tích cực của công chúng.

Tại Việt Nam, Nghị định số 175-CP (điều 8, 32-36) cho

phép các cơ quan môi trường thu lệ phí và tiền phạt từ các hoạt động kinh tế để tài trợ cho việc bảo vệ môi trường. Có 3 loại phí được quy định:

- Phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động của các công trình kinh tế - xã hội.
- Phí bảo vệ môi trường do các tổ chức, cá nhân sử dụng thành phần môi trường vào mục đích sản xuất, kinh doanh. Phí này được quy định cho các lĩnh vực khai thác dầu khí, khoáng sản, các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác gây ô nhiễm môi trường, cho sử dụng các phương tiện giao thông cơ giới, bến cảng, nhà ga.
- Tiền phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường.

Phí bảo vệ môi trường được thu tương xứng với mức độ tác động xấu của hoạt động sản xuất, kinh doanh có thể xảy ra đối với môi trường. Tiền phạt được xác định tương xứng với mức độ vi phạm các tiêu chuẩn môi trường. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Bộ Tài chính là các cơ quan chức năng có nhiệm vụ quy định chi tiết về các mức phí và tiền phạt.

Nghị định 36/1999/NĐ-CP ngày 9-6-1999 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, điều 22-28 quy định:

- Đối với các hành vi vi phạm về xả các chất thải và chất độc hại (xả vượt giới hạn cho phép, xả trong các khu vực cấm, khu vực hạn chế, xả không theo đúng

các quy định về bảo vệ môi trường) phạt tiền từ 5.000.000 đến 20.000.000 đồng, buộc bồi thường thiệt hại, buộc khôi phục tình trạng ban đầu đã bị thay đổi, khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, tạm giữ phương tiện vi phạm. Trong trường hợp tái phạm hoặc có nhiều tình tiết tăng nặng, số tiền phạt có thể từ 50.000.000 tới 100.000.000 đồng.

- Đối với các hành vi vi phạm về vận chuyển chất độc hại (không có tài liệu về chất độc hại, không có giấy phép vận chuyển, không có các biện pháp phòng ngừa đặc biệt theo quy định bảo vệ môi trường) phạt tiền từ 20.000.000 đến 50.000.000 đồng. Trong trường hợp có nhiều tình tiết tăng nặng, số tiền phạt từ 50.000.000 đến 100.000.000 đồng. Phương tiện buộc phải rời khỏi vùng nước đang hoạt động hoặc rời khỏi vùng biển Việt Nam.
- Đối với các hành vi vi phạm về phòng tránh sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí, áp dụng điều 12 Nghị định số 26/CP ngày 26-4-1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về môi trường. Phạt tiền từ 2.000.000 đến 8.000.000 đồng đối với các hành vi: không có phương án phòng tránh rò rỉ dầu, cháy dầu, nổ dầu và tràn dầu; không có phương tiện xử lý sự cố cháy nổ dầu và tràn dầu. Phạt tiền từ 10.000.000 đến 30.000.000 đồng đối với các hành vi: không có chứng chỉ kỹ thuật khi sử dụng các hoá chất độc hại; không chịu sự kiểm tra, giám sát của Cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

Phạt tiền từ 30.000.000 đến 50.000.000 đồng đối với các hành vi: gây ra sự cố rò rỉ dầu, cháy nổ dầu. Trong trường hợp có nhiều tình tiết tăng nặng, số tiền phạt có thể từ 50.000.000 tới 100.000.000 đồng. Trong lĩnh vực này còn có thể dẫn chiếu tới Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí năm 2000 - điều 71: đối với các vi phạm 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 bồi thường thiệt hại còn phải bị phạt tới một trăm nghìn (100.000) đôla Mỹ. Như vậy các quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực này còn chưa thống nhất.

- Đối với các hành vi vi phạm trong khắc phục hậu quả sự cố môi trường, áp dụng điều 19 Nghị định số 26/CP ngày 26-4-1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về môi trường. Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 50.000 đến 200.000 đồng đối với một trong các hành vi: không kịp thời báo cho Ủy ban nhân dân địa phương, cơ quan hoặc tổ chức gần nhất khi phát hiện sự cố môi trường; không thực hiện những biện pháp thuộc trách nhiệm của mình để kịp thời khắc phục sự cố môi trường; không chấp hành hoặc chấp hành không đúng lệnh huy động khẩn cấp nhân lực, vật tư, phương tiện để khắc phục sự cố môi trường. Trong trường hợp có nhiều tình tiết tăng nặng, số tiền phạt có thể từ 5.000.000 tới 20.000.000 đồng.

- Đối với các hành vi vi phạm hoạt động khai thác và bảo vệ nguồn lợi thủy sản liên quan đến bảo vệ môi trường, Nghị định số 48/CP ngày 12-8-1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ nguồn lợi thủy sản sẽ được áp dụng cho người và phương tiện Việt Nam. Điều 4 khoản 2 quy định: đối với các hành vi xả, thải hoặc để rò rỉ các chất độc hại, các loại thực vật có độc tố hoặc các chất thải khác gây ô nhiễm vùng nước sinh sống của các loại thủy sản: phạt tiền từ 2.000.000 đến 5.000.000 đồng nếu gây ô nhiễm đến 01 ha vùng nước; phạt tiền 5.000.000 đồng/ha, nếu gây ô nhiễm trên 01 ha vùng nước. Ngoài mức phạt tiền trên đây, người vi phạm còn bị buộc thực hiện các biện pháp khắc phục ô nhiễm, khôi phục trạng thái ban đầu của môi trường sống cho sinh vật biển.

Nghị định 49/1998/NĐ-CP ngày 13-7-1998 về quản lý hoạt động nghề cá của người và phương tiện nước ngoài trong các vùng biển Việt Nam quy định các hoạt động này được bảo đảm trên cơ sở các giấy đăng ký hoạt động nghề cá do Bộ Thủy sản cấp.

Đối với vi phạm của người và phương tiện không có giấy đăng ký hoạt động nghề cá hoặc sử dụng giấy đăng ký mất giá trị thì sẽ:

- Phạt tiền 50-100 triệu đồng.
- Tịch thu toàn bộ hải sản, ngư cụ và các dụng cụ khác sử dụng trong hoạt động đánh bắt hải sản trái phép.
- Truy cứu trách nhiệm hình sự trong trường hợp vi phạm nghiêm trọng và phải bồi thường thiệt hại.

Đối với vi phạm của người và phương tiện có giấy đăng ký hoạt động nghề cá thì:

- Sai với các quy định ghi trong giấy đăng ký (hoạt động sai khu vực, sử dụng loại nghề và công cụ không đúng quy định), phạt 20-50 triệu đồng.
- Sử dụng chất nổ, hoá chất độc, xung điện, tàng trữ các ngư cụ không được phép phạt 50-100 triệu đồng.
- Khai thác đối tượng hải sản cấm khai thác, phạt 30 - 70 triệu đồng.
- Gây ô nhiễm vùng nước sinh sống của hải sản, phạt 10-20 triệu đồng.
- Vi phạm quy định về nuôi trồng thuỷ sản, sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu, phòng dịch bệnh, vệ sinh thú ý và kiểm dịch thuỷ sản, phạt 5-20 triệu đồng.
- Gây cản trở hoặc không tuân theo sự hướng dẫn của nhân viên lực lượng kiểm soát trên biển phạt 5 - 20 triệu đồng.

Đối với 5 loại vi phạm trên còn bị áp dụng hình phạt bổ sung như sau:

- Tịch thu toàn bộ hải sản, ngư cụ và các dụng cụ khác sử dụng trong hoạt động đánh bắt hải sản trái phép.
- Đình chỉ hoặc tạm đình chỉ giấy đăng ký hoạt động nghề cá của phương tiện vi phạm từ 3 - 6 tháng.
- Truy cứu trách nhiệm hình sự trong trường hợp vi phạm nghiêm trọng và phải bồi thường thiệt hại.

Nghị định 92/1999/NĐ-CP ngày 4-9-1999 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải quy định phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 100.000 đến 2.000.000 đồng đối

với các hành vi đổ hoặc để nước bẩn chảy ra làm mất vệ sinh vùng nước cảng và khu vực cảng; phạt tiền từ 2.000.000 đến 10.000.000 đồng đối với các hành vi bơm, xả dầu, nhớt hoặc các loại rác, nước bẩn, cặn bẩn, chất thải có lẫn dầu và các loại hoá chất độc hại khác xuống vùng nước cảng. Trong trường hợp có nhiều tình tiết tăng nặng, số tiền phạt có thể từ 10.000.000 đến 50.000.000 đồng (điều 11). Tàu chở dầu không có các ký hiệu hoặc không có giấy chứng nhận bảo hiểm trách nhiệm dân sự, chủ tàu theo quy định có thể bị phạt từ 10.000.000 đến 50.000.000 đồng (điều 13). Các vi phạm quy định về phòng ngừa ô nhiễm môi trường do tàu thuyền gây ra có thể bị phạt tiền từ 200.000 đến 20.000.000 đồng căn cứ vào hành vi và mức độ. Trường hợp có tình tiết tăng nặng, số tiền phạt có thể từ 50.000.000 đến 100.000.000 đồng (điều 16).

Bộ Luật Hình sự Việt Nam năm 2000, chương XII- Các tội phạm về môi trường - cũng sử dụng các công cụ kinh tế trong áp dụng hình phạt. Các tội gây ô nhiễm môi trường (không khí, đất, nguồn nước) đã bị xử phạt hành chính mà cố tình không thực hiện các biện pháp khắc phục theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền, gây hậu quả nghiêm trọng thì bị phạt tiền từ mười triệu đến một trăm triệu đồng, cải tạo không giam giữ đến ba năm hoặc phạt tù từ sáu tháng đến ba năm. Điều 223 của Bộ Luật Hình sự năm 2000 cũng có thể áp dụng đối với những người điều khiển các phương tiện hàng hải vi phạm các quy định về hàng hải của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam gây hậu quả nghiêm trọng (về môi trường). Mức phạt có thể từ 200 đến 500 triệu đồng hoặc

phạt tù từ một đến ba năm đối với các vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng; từ 500 đến 800 triệu đồng hoặc phạt tù từ ba đến bảy năm đối với các vi phạm gây hậu quả rất nghiêm trọng.

Trong khi các thuế tài nguyên được quy định áp dụng trong lĩnh vực dầu khí thì hầu như Việt Nam chưa đánh thuế sử dụng môi trường biển, trừ một số quy định về thuế mặt nước. Dự án thành lập Quỹ môi trường từ thu phí môi trường do tiến hành các hoạt động thăm dò, khai thác dầu khí tại các vùng biển Việt Nam đã được các cơ quan hữu quan của Việt Nam và công ty TRIMAR AB (Thụy Điển) nghiên cứu từ tháng 11-1990. Theo dự án này, một khoản phí môi trường hàng năm sẽ được áp đặt cho mỗi lô dầu khí kể từ ngày Hợp đồng thăm dò, khai thác được ký kết. Quỹ này sẽ được sử dụng để xây dựng và thực thi Kế hoạch ứng phó sự cố tràn dầu quốc gia. Tuy nhiên, do những khó khăn nhất định, dự án này đã không được thực hiện.

Thực tế cho thấy Việt Nam còn cần cố gắng nhiều hơn nữa trong sử dụng các công cụ pháp lý - kinh tế như những biện pháp hữu hiệu để kiểm soát và ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển.

5.2.4 Vấn đề bồi thường ô nhiễm do dầu và bảo hiểm

Theo nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”, bên gây ô nhiễm môi trường biển, gây thiệt hại cho các tổ chức, cá nhân khác phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Mặc dù ô nhiễm do dầu chiếm một tỷ lệ không lớn trong số các nguồn ô nhiễm biển nhưng do tính chất độc

hại cao, khả năng tự phân huỷ thấp, tính chất nghiêm trọng của sự cố lớn nên thông thường các nước đều chú trọng đến việc hạn chế, ngăn ngừa và xử lý khắc phục hậu quả của loại ô nhiễm đặc thù này. Điều này không phải là ngoại lệ đối với Việt Nam. Trong xử lý các hậu quả tràn dầu, việc trang trải các chi phí làm sạch và bồi thường ô nhiễm chiếm một khoản tài lực lớn. Để tổ chức giải quyết vấn đề này hợp lý, bảo đảm quyền lợi của người bị hại đồng thời tạo điều kiện giúp đỡ cho bên gây thiệt hại, pháp luật thường yêu cầu các tổ chức, cá nhân có các hoạt động có khả năng gây ô nhiễm môi trường phải mua bảo hiểm. Họ cũng có thể đóng góp xây dựng một Quỹ dự phòng cho các sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường biển.

Trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại

Theo pháp luật Việt Nam, bồi thường thiệt hại do vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường gây ra được tiến hành theo nguyên tắc thoả thuận giữa bên có hành vi gây ra thiệt hại và bên bị thiệt hại. Đối với những thiệt hại vật chất do vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường gây ra có giá trị đến 1.000.000 đồng mà không tự thoả thuận được thì người có thẩm quyền xử phạt quyết định mức bồi thường. Những thiệt hại có giá trị từ trên 1.000.000 đồng được giải quyết theo thủ tục tố tụng dân sự⁸. Các sự cố gây ô nhiễm môi trường biển thường diễn ra trên diện rộng, gây hậu quả nghiêm trọng cho người và hệ sinh thái cả trong hiện tại và tương lai, vì vậy vấn đề xác định mức bồi thường thiệt hại và thủ tục khiếu tố đòi bồi thường thiệt hại luôn được sự quan tâm của công luận.

Trong trường hợp gây ra các sự cố để lại hậu quả về môi trường, tàu thuyền Việt Nam và nước ngoài phải chịu trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại. Các chủ tàu phải có trách nhiệm bồi thường dân sự các tổn thất phát sinh trong việc sử dụng tàu biển, nếu không chứng minh được rằng đã không có lỗi trong việc gây ra tổn thất đó⁹. Chủ tàu có thể được hạn chế trách nhiệm bồi thường đối với các tổn thất liên quan đến ô nhiễm môi trường do tàu gây ra mà không phải là tổn thất ô nhiễm môi trường do phóng xạ nguyên tử. Giới hạn trách nhiệm bồi thường được tính theo:

- a) Tổng giá trị của con tàu liên quan, tính theo đơn giá tương đương 3.100 Fr vàng cho mỗi tấn đăng ký dung tích toàn phần (GRT) nếu để bồi thường tổn thất liên quan đến tính mạng, thương tích và các tổn hại khác về sức khỏe con người.
- b) Tổng giá trị của con tàu liên quan, tính theo đơn giá tương đương 1.000 Fr vàng cho mỗi tấn đăng ký dung tích toàn phần (GRT) nếu để bồi thường mất mát, hư hỏng tài sản.
- c) Tổng giá trị của con tàu liên quan, tính theo đơn giá tương đương 3.100 Fr vàng cho mỗi tấn đăng ký dung tích toàn phần (GRT) nếu để bồi thường tổn thất liên quan đến tính mạng, thương tích và các tổn hại khác về sức khỏe con người và mất mát, hư hỏng tài sản trong cùng một vụ việc, trong đó tổng số tiền tính theo đơn giá tương đương 2.100 Fr vàng cho mỗi tấn đăng ký dung tích toàn phần (GRT) để bồi thường tổn thất liên quan đến tính mạng,

thương tích và các tổn hại khác về sức khỏe con người. Số còn lại dành cho bồi thường mất mát, hư hỏng tài sản.

Giới hạn trách nhiệm dân sự của chủ tàu cũng được áp dụng theo nguyên tắc tương tự đối với người khai thác tàu, người quản lý tàu, người cứu hộ chuyên nghiệp. Các quy định về giới hạn trách nhiệm dân sự của Bộ Luật Hàng hải Việt Nam được quy định phù hợp với Công ước quốc tế liên quan đến Giới hạn trách nhiệm dân sự của chủ tàu năm 1957. Trong thực tế hàng hải, nhiều nước đã chuyển sang áp dụng các quy định của Công ước về Giới hạn trách nhiệm dân sự cho khiếu nại hàng hải (LLMC 1976) và hệ thống đơn vị tính bồi thường SDR, theo đó 15 Fr vàng được tính tương đương bằng 1 SDR.

Pháp luật Việt Nam cũng thừa nhận các quy định khác về giới hạn trách nhiệm dân sự của chủ tàu. “Trong trường hợp pháp luật về bảo vệ môi trường của Việt Nam hoặc điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc công nhận có quy định khác với bộ luật này, thì mức giới hạn trách nhiệm bồi thường của chủ tàu được xác định và giải quyết trên cơ sở các văn bản đó” (điều 195.4). Quy định này bảo đảm quyền lợi của các tổ chức, cá nhân Việt Nam sử dụng tàu biển trong quan hệ quốc tế. Nó cũng mở ra khả năng Việt Nam gia nhập các công ước CLC 1992 và FC 1992 để giải quyết thoả đáng vấn đề bồi thường ô nhiễm do dầu.

Ngoài ra, luật pháp Việt Nam về bảo vệ môi trường cũng quy định, khi hậu quả xảy ra nghiêm trọng đến mức độ hình sự, thì cá nhân, tổ chức vi phạm phải gánh chịu trách nhiệm hình sự.

Bảo hiểm trách nhiệm dân sự tàu thuyền

Để bảo đảm bồi thường đủ và kịp thời cho bên bị hại, các tàu thuyền chở dầu, chế phẩm từ dầu hoặc các chất nguy hiểm và độc hại đều phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự. Bộ Luật Hàng hải quy định nghĩa vụ các chủ tàu phải mua bảo hiểm hàng hải. Hợp đồng bảo hiểm hàng hải có thể áp dụng cho các chi phí tổn thất chung, các hiểm hoạ có thể gây ra tổn thất cho đối tượng bảo hiểm hàng hải trên toàn bộ hành trình vận chuyển.

Luật Việt Nam quy định hợp đồng bảo hiểm hàng hải có thể được ký kết vì quyền lợi của người thứ ba, người có quyền lợi được bảo hiểm (điều 205). Tuy nhiên, trong thực tế, hầu như không xác định được ngay bên được bồi thường tổn thất liên quan đến tính mạng, thương tích và các tổn hại khác về sức khoẻ con người, các mất mát, hư hỏng tài sản xảy ra do một vụ ô nhiễm trong tương lai. Vì vậy, hầu hết các chủ tàu đều lựa chọn hình thức mua bảo hiểm của các Hội bảo hiểm P&I (Protection & Indemnity - Bảo vệ và bồi thường). Theo thể thức bảo hiểm này, nạn nhân của một vụ ô nhiễm không được quyền trực tiếp khiếu nại bồi thường với các Hội bảo hiểm P&I. Họ chỉ có thể khiếu nại và nhận bồi thường trực tiếp từ các chủ tàu, sau đó các nhà bảo hiểm sẽ thanh toán số tiền bồi thường cho chủ tàu với điều kiện chủ tàu phải đáp ứng đủ đòi hỏi của các Hội bảo hiểm P&I, cung cấp đủ tài liệu, bằng chứng pháp lý cần thiết cho việc đánh giá sự kiện và mức độ tổn thất. Thông thường, P&I bồi thường mọi trách nhiệm, tiền phạt và tổn thất “nảy sinh do hậu

quả của việc thải hoặc rò rỉ dầu từ tàu". "Tổn thất" bao gồm cả thiệt hại, giá trị và chi phí. Tuy nhiên theo các Hội bảo hiểm P&I, các chi phí khôi phục hiện trạng do bên thứ ba gánh chịu. Các Hội bảo hiểm P&I cũng bảo lưu quyền thay đổi thời hạn và các điều kiện bảo hiểm theo thời gian¹⁰. Các thông tin về mức đền bù cao nhất của các Hội bảo hiểm P&I là bí mật, phụ thuộc vào từng vụ việc cụ thể. Thông thường, việc đền bù được chia theo hai mức: mỗi Hội bảo hiểm P&I sẽ có trách nhiệm bồi thường tới 1,6 triệu USD cho một khiếu nại bồi thường, và Hiệp hội P&I gánh chịu khiếu nại bồi thường từ 1,6 đến 12 triệu USD cho bất kỳ một sự cố nào. Những rủi ro trong khoảng từ 12 đến 500 triệu USD sẽ được Hiệp hội xem xét theo các quy định về tái bảo hiểm¹¹. Như vậy, về lý thuyết mức bồi thường lớn nhất về trách nhiệm ô nhiễm do dầu là 500 triệu USD cho mỗi một tai nạn bất kể vụ tràn dầu do một hay nhiều tàu gây ra. Cơ chế bảo hiểm cho các công trình thiết bị tham gia thăm dò, khai thác dầu khí cũng tương tự. Trên thực tế, bảo hiểm P&I không phải là phương thức bồi thường có lợi nhất cho nạn nhân một vụ ô nhiễm. Trong vụ Exxon Valdez, các chuyên gia nghề cá xác định tổn hại do dầu tràn là 895 triệu USD, trong khi chuyên gia bảo hiểm của Exxon Valdez lại cho rằng không có bằng chứng nào cho thấy dầu tràn đã ảnh hưởng đến giá hoặc việc cung cấp cá hồi ở eo biển Alaska. Theo họ, tổn hại chỉ khoảng 113,5 triệu USD. Tòa án đã chấm dứt quá trình tranh cãi nhiều năm bằng quyết định ấn định tổn thất kinh tế phải đền bù là 286,8 triệu USD¹². Trong vụ tràn dầu Erika tại bờ biển

nước Pháp năm 1999, bảo hiểm P&I chỉ chi trả 12 triệu USD bồi thường trách nhiệm của chủ tàu trong khi Quỹ quốc tế bồi thường ô nhiễm do dầu bồi thường cho các nạn nhân 1,2 tỷ USD. Tại Việt Nam, trong vụ tràn dầu tại giàn khoan Jack Bates của British Gas tại lô 4-1 (Bà Rịa - Vũng Tàu), công ty cũng chỉ bồi thường rất hạn chế (28.000 USD) dưới dạng kinh phí hỗ trợ cho công tác bảo vệ môi trường của tỉnh. Theo cơ chế của bảo hiểm P&I, muốn được bồi thường, lỗi của chủ tàu phải được chứng minh. Đối với hệ thống công ước CLC, bất kể chủ tàu có lỗi hay không có lỗi, nạn nhân một vụ ô nhiễm vẫn được đền bù theo quy chế trách nhiệm dân sự nghiêm ngặt.

Bên cạnh việc mua bảo hiểm, các chủ tàu có thể lập "Quỹ bồi thường" để thoả mãn các khiếu nại trong trường hợp số tiền bồi thường vượt quá mức giới hạn trách nhiệm dân sự do luật định. Song Bộ Luật Hàng hải đã không có quy định về trách nhiệm trang trải các chi phí làm sạch, khôi phục trạng thái ban đầu của môi trường đối với các chủ tàu gây ra ô nhiễm biển.

Đối với các hoạt động dầu khí, "Tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động dầu khí gây thiệt hại đối với tài nguyên dầu khí, tài nguyên thiên nhiên, môi trường hoặc tài sản của Nhà nước, của tổ chức, cá nhân thì phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật Việt Nam" (Luật bổ sung Luật Dầu khí năm 2000, điều 44).

Quy chế bảo vệ môi trường trong việc tìm kiếm, thăm dò, khai thác, tàng trữ, vận chuyển, chế biến dầu khí và các hoạt động liên quan ngày 10-4-1998, quy định tổ chức,

cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí khi gây ra suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, ngoài việc chịu phạt, phải có trách nhiệm bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật Việt Nam. Họ phải trả các chi phí làm sạch môi trường, khắc phục sự cố môi trường cho bất kỳ tổ chức, cá nhân nào đã thực hiện công việc khắc phục và làm sạch đó. Họ cũng phải thực hiện đền bù kịp thời cho các tổ chức, cá nhân về những thiệt hại do suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường do mình gây ra và về chi phí đã bỏ ra để làm sạch và khắc phục sự cố môi trường. Tuy nhiên, họ không có bốn phạm bồi thường thiệt hại hoặc trả chi phí làm sạch môi trường khi sự cố môi trường xảy ra do thiên tai, chiến tranh hoặc hành động khủng bố, hành động hoặc thiếu sót của bên thứ ba không liên quan đến hoạt động của tổ chức dầu khí (điều 42-43).

Luật bổ sung Luật Dầu khí năm 2000 yêu cầu các tổ chức tiến hành các hoạt động khai thác dầu phải đóng bảo hiểm về môi trường (điều 7). Nghị định 48/2000/NĐ-CP ngày 12-9-2000 quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí năm 2000, (điều 9) quy định: 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. Họ còn có nghĩa vụ mua bảo hiểm phù hợp với quy định của pháp luật Việt Nam và thông lệ quốc tế trong công nghiệp dầu khí, đặc biệt là bảo hiểm các công trình phục vụ hoạt động dầu khí, bảo hiểm ô nhiễm môi trường, bảo hiểm

tính mạng con người, bảo hiểm tài sản và trách nhiệm dân sự bên thứ ba. Nhà nước Việt Nam khuyến khích các tổ chức, cá nhân mua bảo hiểm tại các công ty bảo hiểm Việt Nam (điều 16).

Pháp luật Việt Nam về hoạt động dầu khí không quy định rõ mức giới hạn trách nhiệm dân sự đối với các vụ tràn dầu hoặc thải đổ dung dịch khoan, các chất độc hại từ các giàn khoan. Quy chế của các giàn khoan cũng chưa hoàn toàn rõ ràng để có thể xem chúng như các con tàu, nhất là trường hợp của các giàn khoan nửa chìm hoặc các giàn khoan kiểu jack-up. Các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí trong các vùng biển Việt Nam cũng có thể mua các bảo hiểm P&I như đối với tàu thuyền. Mức bảo hiểm đối với các vụ ô nhiễm từ giàn khoan có thể lên tới 500 triệu USD như đối với tàu trong trường hợp tham gia tái bảo hiểm.

Ngoài bảo hiểm, thành lập các Quỹ dự phòng cũng được coi là biện pháp khả thi. Nghị định 175-CP ngày 18-10-1994, điều 33 cho phép Chính phủ lập Quỹ dự phòng quốc gia khắc phục tình trạng suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường nhằm chủ động đối phó với các trường hợp đột xuất về sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường và suy thoái môi trường. Dự án xây dựng Quỹ môi trường ở Vịnh Hạ Long 2001 sẽ là một thử nghiệm tốt cho việc tiến tới xây dựng một Quỹ dự phòng quốc gia.

5.2.5 Tổ chức ngăn ngừa, khắc phục sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại và bồi bồi thường ô nhiễm

Từ năm 1995-2001 đã ghi nhận khoảng 40 sự cố tràn

dầu với lượng dầu tràn 95.000 tấn, nhưng chỉ có 14 vụ được bồi thường với tổng số tiền 5.501.000 USD và 886.500.000 đồng Việt Nam. Các vụ tràn hóa chất chưa được phát hiện nhưng đang trở thành mối nguy hiểm tiềm tàng với môi trường biển Việt Nam. Các địa phương, các đơn vị còn lúng túng trong tổ chức và phối hợp ứng phó và xử lý các hậu quả do sự cố tràn dầu, tràn hoá chất gây ra, cũng như các thủ tục pháp lý đòi bồi thường ô nhiễm.

Trong vụ tràn dầu tàu của LEELA tại Quy Nhơn năm 1989, tàu đậu ngay trong cảng nhưng do công tác chuẩn bị cũng như thiếu phương tiện phòng chống đã không thể khoanh dầu tràn lại, để xâm nhập vào 3.000 ha nuôi tôm thuộc đầm Thị Nại, gây hậu quả nghiêm trọng. Mặc dù chủ tàu thừa nhận có trách nhiệm dân sự bồi thường thiệt hại nhưng do không nắm chắc các thủ tục pháp lý và không có sự phối hợp giữa các đơn vị nên chính quyền cảng Quy Nhơn đã không nhận được sự bồi thường thiệt hại nào. Tháng 10-1994, tàu chở dầu Neptune Aries (Xingapo) đâm vào cầu tàu cảng Cái Tiên trên sông Sài Gòn làm tràn 1.700 tấn dầu diesel. Hoạt động ứng cứu đã không được triển khai kịp thời. Toàn bộ vùng nước cảng và hơn 30.000 ha ruộng lúa xung quanh bị thiệt hại. Hơn 1.000 đơn khiếu nại của nông dân đã được gửi đến các cấp chính quyền. Thiệt hại ước tính 40 triệu USD. Phía nước ngoài cho rằng thiệt hại chỉ khoảng 1 triệu USD. Với sự nỗ lực của địa phương, sự chỉ đạo của các cơ quan hữu quan, qua kinh nghiệm của vụ LEELA, được sự giúp đỡ và tư vấn của các công ty luật quốc tế, bên gây thiệt hại đã phải đền bù số tiền là 4.200.000 USD cho các thiệt hại về kinh

tế và chi phí khắc phục ô nhiễm. Đây được coi là thắng lợi lớn nhất của nước ta về đòi bồi thường thiệt hại. Tuy nhiên, điều đó cũng không thể so sánh với những gì mà môi trường biển nước ta phải gánh chịu. Trên thực tế, các vụ ô nhiễm tràn dầu, tràn hoá chất ở biển Việt Nam chưa phải là lớn. Nhưng nếu chúng ta không kịp thời tổ chức ứng phó với các sự cố tràn dầu, tràn hoá chất tốt thì chúng ta sẽ phải trả giá. Cần phải áp dụng mọi biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa và giảm đến mức tối đa các sự cố tràn dầu, tràn hoá chất và tác hại của chúng đối với các vùng sông, hồ và biển Việt Nam, đặc biệt các khu vực cần được ưu tiên bảo vệ như các nguồn nước dùng cho sinh hoạt và sản xuất, vùng nuôi trồng thuỷ sản, ruộng lúa ven biển, ruộng muối, rừng ngập mặn, đất ngập nước, bãi rong biển, rạn san hô, các bãi biển nằm trong khu du lịch, các vườn bảo tồn, các khu dân cư và các địa điểm di tích lịch sử.

Phân công trách nhiệm ứng phó sự cố tràn dầu, tràn hoá chất gây ô nhiễm môi trường biển

Mặc dù đã được cảnh báo và đã có khá nhiều sự cố tràn dầu và ô nhiễm môi trường biển xảy ra trong các vùng biển Việt Nam, nhưng tới năm 1995 mới có văn bản hướng dẫn tổ chức phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu. Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường ngày 29-12-1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu quy định, sự cố xảy ra do phương tiện hoặc xảy ra trên địa bàn thuộc tổ chức và cá nhân nào thì tổ chức và cá nhân đó chịu trách nhiệm ứng cứu ngay và cấp báo với chính quyền địa phương, các đơn vị liên quan có trang bị kỹ

thuật, các lực lượng cảnh sát và quân đội đóng trên địa bàn phối hợp, giúp đối phó và xử lý hậu quả. Sự cố xảy ra ở địa phương nào thì Ủy ban nhân dân địa phương đó thực hiện công tác tổ chức đối phó và khắc phục hậu quả. Cơ quan đầu mối giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố ở địa phương thực hiện nhiệm vụ này là Sở Khoa học công nghệ và Môi trường địa phương. Trong trường hợp sự cố xảy ra vượt quá khả năng của tỉnh, thành phố thì Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường phối hợp với thủ trưởng các cơ quan liên quan quyết định biện pháp khắc phục và báo cáo Thủ tướng Chính phủ. Đối với các sự cố có quy mô lớn, mang tính chất và phạm vi khu vực, liên tỉnh, Bộ có thể xin phép Thủ tướng Chính phủ đề nghị các đơn vị, tổ chức quốc tế về ứng phó tràn dầu trong khu vực vào Việt Nam giúp đỡ ứng phó và xử lý sự cố. Quy định này mới chỉ là sơ bộ, chưa rõ ràng, đặc biệt không thể phân định rõ mức độ, quy mô và phạm vi sự cố tràn dầu cụ thể thuộc phạm vi trách nhiệm ứng phó và xử lý của cấp nào. Dự thảo Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu năm 1997 đã đề nghị phân loại sự cố tràn dầu theo thể tích dầu bị tràn và theo khoảng cách. Theo tiêu chuẩn thể tích dầu tràn, sự cố được chia thành 4 loại:

- a. Rất lớn: trên 5.000 tấn.
- b. Lớn: từ trên 1.000 đến 5.000 tấn.
- c. Trung bình: từ 100 đến 1.000 tấn.
- d. Nhỏ: dưới 100 tấn.

Theo tiêu chuẩn khoảng cách, sự cố được chia thành ba loại:

- x. Tại chỗ: sự cố xảy ra ngay trong cảng, giàn khoan,

các trạm thu cấp dầu, tàu chở dầu hoặc những nơi có thể đưa thiết bị ứng phó tới trong vòng 1 giờ.

y. Gần: thời gian đưa trang thiết bị ứng phó tới nơi xảy ra sự cố tràn dầu trong vòng 6 giờ (cách vị trí thường trực của các lực lượng ứng phó từ 30-100 km).

z. Xa: Thời gian đưa trang thiết bị ứng phó tới nơi xảy ra sự cố tràn dầu sau 6 giờ (cách vị trí thường trực của các lực lượng ứng phó trên 100 km).

Kết hợp hai tiêu chuẩn này chúng ta có được bảng phân loại sự cố tràn dầu dưới đây làm cơ sở cho việc phân công trách nhiệm phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu của các cấp.

**Bảng 31: Phân loại sự cố tràn dầu theo Dự thảo
Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó
sự cố tràn dầu năm 1997**

Rất lớn	ax	ay	az
Lớn	bx	by	bz
Trung bình	cx	cy	cz
Nhỏ	dx	dy	dz
	Tại chỗ	Gần	Xa

Dự thảo đề nghị tổ chức và phân công trách nhiệm phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu theo 3 cấp: Trung ương; tỉnh, thành phố và cơ sở. Ở cấp Trung ương, Bộ trưởng Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường là người chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc tổ chức Kế hoạch quốc gia. Cơ quan thường trực là Cục Môi trường. Cơ quan này có nhiệm vụ:

- Xây dựng kế hoạch trình Thủ tướng Chính phủ phê

duyet và tổ chức thực hiện Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu cho cả nước.

- Xây dựng các chính sách, các quy định chung, các tiêu chuẩn cho từng loại tổ chức, các phương pháp ứng phó, các loại thiết bị, các chất hoá học được phép sử dụng.
- Tuyên truyền, phổ biến thông tin về công tác phòng chống sự cố tràn dầu.
- Tổ chức quản lý Trung tâm thông tin.
- Tổ chức trang bị cho lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu, cảnh giới, ứng phó sự cố loại ax, ay, az, bx, by, bz, cz, dz trên cơ sở huy động các lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu các cấp trong nước, trong trường hợp cần thiết khi được Thủ tướng Chính phủ cho phép có thể yêu cầu sự giúp đỡ của lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu nước ngoài.
- Tổ chức thanh tra từ cấp tỉnh trở xuống.
- Đào tạo, huấn luyện và diễn tập.
- Hợp tác quốc tế.

Ở cấp tỉnh, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện Kế hoạch trên địa bàn thuộc thẩm quyền quản lý của tỉnh. Giám đốc Sở Khoa học công nghệ và Môi trường chịu trách nhiệm tư vấn cho Chủ tịch tỉnh về tổ chức thực hiện Kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu của tỉnh.

Cấp tỉnh có nhiệm vụ:

- Lập kế hoạch phòng ngừa và ứng phó của tỉnh.
- Tổ chức trang bị, thực hiện việc cảnh giới và ứng phó sự cố loại ex, cy và dy (trong trường hợp vượt quá

khả năng thì đề nghị Trung ương phối hợp).

- Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện Kế hoạch phòng ngừa và ứng phó của tỉnh.

Theo Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu, cấp tỉnh không nhất thiết phải có lực lượng và trang bị riêng, song có quyền huy động nhân lực và thiết bị cá nhân, sử dụng các lực lượng ứng phó của các cơ sở kinh tế hoạt động trong địa bàn tỉnh.

Cấp cơ sở được coi là tất cả các cơ sở kinh tế như giàn khoan dầu, trạm thu, cấp dầu trên biển và bờ biển, nhà máy lọc dầu, cảng, công ty vận tải dầu trên biển, du lịch biển... có khả năng gây ra sự cố tràn dầu. Người đứng đầu các cơ sở này có trách nhiệm:

- Xây dựng Kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu thuộc phạm vi quản lý của mình.
- Có các trang thiết bị ứng phó tối thiểu, ít nhất có thể bảo đảm ứng phó các sự cố ở mức dx. Trong trường hợp cần thiết tham gia ứng phó sự cố theo sự huy động của cấp trên.
- Chịu mọi phí tổn duy trì, hoàn thiện và thực thi kế hoạch.
- Đóng góp tài chính vào Quỹ dự phòng quốc gia khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường.

Ngoài ra người đứng đầu các cơ sở kinh tế khác là đối tượng có thể bị tổn hại do sự cố tràn dầu như làm muối, nuôi trồng thủy sản cũng:

- Có nhiệm vụ xây dựng, thực hiện Kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu ở cơ sở mình.

- Có quyền yêu cầu các cơ quan hữu quan hỗ trợ xây dựng và thực hiện kế hoạch đó¹³.

Từ năm 1998, nhiệm vụ xây dựng Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu được chuyển từ Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường sang Ủy ban quốc gia về tìm kiếm cứu nạn trên không và trên biển. Ngày 29-8-2001 Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu đầu tiên của Việt Nam được thông qua. Theo Kế hoạch này, tổ chức và phân công trách nhiệm phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu vẫn theo 3 cấp nhưng là các cấp cơ sở, khu vực và quốc gia. Cấp cơ sở là các cơ sở kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh có khả năng gây ra sự cố tràn dầu. Các đơn vị này đều phải tự xây dựng kế hoạch ứng phó riêng, 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 ở mức độ tương ứng với khả năng tràn dầu do cơ sở mình gây ra và sẵn sàng tham gia vào hoạt động chung ứng phó sự cố tràn dầu theo sự điều động, chỉ huy thống nhất của các cơ quan có thẩm quyền. Nếu sự cố tràn dầu vượt quá khả năng ứng phó của cơ sở, thì đơn vị cần phải hợp đồng với các cơ sở khác và với Trung tâm khu vực để được hỗ trợ ứng phó.

Toàn quốc được chia làm ba khu vực, ứng với ba trung tâm ứng phó. Khu vực miền Bắc bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Bắc tới hết tỉnh Quảng Bình và toàn bộ vùng biển Vịnh Bắc Bộ đến vĩ tuyến 17°10' N. Khu vực miền Trung bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Trung từ Quảng Trị tới hết tỉnh Bình Thuận và toàn bộ vùng biển thuộc phạm vi ứng phó sự cố tràn dầu từ vĩ

tuyến 17°10' N tới vĩ tuyến 11°20' N. Khu vực miền Nam bao gồm toàn bộ các tỉnh, thành phố miền Nam từ tỉnh Ninh Thuận đến hết tỉnh Cà Mau, Kiên Giang; toàn bộ vùng biển từ vĩ tuyến 11°20' N về phía Nam. Các Trung tâm khu vực được tổ chức bảo đảm sẵn sàng thực hiện nhiệm vụ ứng phó sự cố tràn dầu từ mức độ II trở lên. Theo Kế hoạch tới năm 2004, hai Trung tâm miền Nam và miền Trung sẽ đi vào hoạt động, tới năm 2010 sẽ xây dựng xong Trung tâm miền Bắc. Bộ Quốc phòng được giao nhiệm vụ thành lập Trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu miền Trung. Tổng Công ty Dầu khí Việt Nam thành lập Trung tâm ứng phó sự cố tràn dầu miền Nam.

Trong trường hợp sự cố tràn dầu vượt quá khả năng ứng phó của Trung tâm khu vực, Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn sẽ điều động lực lượng của Trung tâm khu vực khác, của các bộ, ngành, địa phương và các tổ chức, cá nhân, kể cả lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu của nước ngoài vào phối hợp ứng cứu.

Về tổ chức điều hành, Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn là cơ quan chủ trì, chỉ huy và tổ chức thực hiện Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường có trách nhiệm trình Chính phủ ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực khắc phục hậu quả sự cố tràn dầu đối với môi trường; hướng dẫn các bộ, ngành, địa phương trong việc đánh giá, xác định thiệt hại và khắc phục hậu quả suy thoái môi trường do sự cố tràn dầu gây ra; tổ chức và hỗ trợ Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn nghiên cứu khoa học trong lĩnh vực ứng phó sự cố

trần dầu; thanh tra, kiểm tra, xử lý các vi phạm, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo theo thẩm quyền. Các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo, kiểm tra các cơ sở dưới quyền lập kế hoạch và tổ chức thực hiện ứng phó sự cố tràn dầu, huy động lực lượng phối hợp khi cần thiết, sẵn sàng ứng phó với các sự cố tràn dầu xảy ra tại cơ sở, địa phương.

Mặc dù chưa thật sự hoàn chỉnh, Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2010 thực sự là một bước tiến lớn của Việt Nam trong lĩnh vực tổ chức ứng cứu sự cố tràn dầu, tràn hoá chất trên phạm vi toàn quốc.

Tổ chức thông tin

Thông tư 2262/TT-MTg quy định: Tổ chức, cá nhân khi phát hiện dấu hiệu xảy ra sự cố tràn dầu phải thông báo khẩn cấp cho chính quyền địa phương, Sở Khoa học công nghệ và Môi trường. Các cơ quan này phải thông báo ngay cho các đơn vị liên quan như phòng cháy chữa cháy, lực lượng cảnh sát biển, công an, bộ đội biên phòng, quân đội đóng tại địa phương để huy động vào việc ứng cứu sự cố và thông báo ngay cho Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường (Cục Môi trường) để phối hợp và hướng dẫn xử lý.

Khi sự cố tràn dầu xảy ra ở ngoài khơi, lượng thất thoát trên 2 tấn, ngoài việc thông báo cho các địa điểm trên, chủ phương tiện phải thông báo ngay cho Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường. Bộ sẽ phối hợp với các cơ quan liên quan quyết định các biện pháp khắc phục sự cố vượt quá khả năng khắc phục của địa phương để trình Chính phủ. Thông tư đã không nói rõ thế nào là các dấu

hiệu xảy ra sự cố tràn dầu. Văn bản này cũng chỉ quy định nghĩa vụ thông báo chứ chưa đặt ra vấn đề tổ chức một mạng thông tin hữu hiệu, nhanh chóng và chính xác về các vụ ô nhiễm môi trường biển. Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2010 mới đề cập đến việc cần trang bị các thiết bị thông tin liên lạc cho Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường và các cơ quan khác theo chức năng mà không quy định rõ mức độ và cách thức trang bị thế nào. Việc tham gia xử lý dầu tràn đòi hỏi phải huy động nhiều lực lượng, nhiều tổ chức khác nhau như Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường, Bộ Quốc phòng, Cảnh sát biển, Petrovietnam, Cục Hàng hải, các công ty đường biển, công ty bảo hiểm, các cụm cảng, các lực lượng phòng cháy, chữa cháy, xử lý sự cố, chính quyền địa phương và nhân dân. Thông tin liên lạc kém sẽ dẫn đến xử lý kém. Thông tin liên lạc không đầy đủ sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả của công tác chỉ huy ứng phó. Cần phải có sự nghiên cứu, hướng dẫn cụ thể và tổ chức tốt công tác phát hiện, thông tin ban đầu. Một vụ ô nhiễm biển hoặc sự cố tràn dầu, tràn hoá chất có thể được phát hiện:

- Thông qua báo cáo trực tiếp của tổ chức, cá nhân gây ra sự cố hoặc ô nhiễm.
- Thông qua sự phát hiện của các lực lượng chuyên trách làm nhiệm vụ kiểm tra, kiểm soát.
- Thông qua hệ thống các đài duyên hải, hệ thống bưu điện và trung tâm kỹ thuật đường biển tiếp nhận các tín hiệu SOS.
- Thông qua sự quan sát, phát hiện ngẫu nhiên của cơ

quan chính quyền địa phương và nhân dân trong vùng.

Một khi phát hiện ra sự cố tràn dầu hoặc các ô nhiễm môi trường biển khác cần phải thông báo cho các cơ quan hữu quan thì càng nhiều thông tin liên quan càng tốt để giúp cơ quan có trách nhiệm đánh giá sơ bộ được loại ô nhiễm và mức độ ô nhiễm có thể. Các thông tin này có thể bao gồm:

- Loại hình ô nhiễm hoặc sự cố (sự cố tràn dầu, tràn hoá chất hoặc các chất độc hại, đổ thải rác, nước thải, nhận chìm chất thải...).
- Vị trí xảy ra ô nhiễm.
- Nguyên nhân xảy ra và tên của nguồn ô nhiễm nếu có thể (tên tàu, đường ống, giàn khoan, cảng...).
- Thời gian xảy ra ô nhiễm.
- Các cơ quan liên quan nào đã được thông báo.
- Các biện pháp đã áp dụng nếu có.
- Tên, địa chỉ người thông báo.
- Các thông tin khí tượng, thủy văn, địa hình.
- Các thông tin có liên quan khác.

Tổ chức ứng phó với sự cố hoặc ô nhiễm môi trường biển đã xảy ra

Thông tư 2262/TT-MTg quy định khi sự cố xảy ra cần:

- Áp dụng các biện pháp cứu người thoát khỏi vùng nguy hiểm.
- Khống chế không cho dầu tiếp tục tràn từ nguồn gây ô nhiễm loang rộng thêm, nhất là vào các vùng ưu tiên bảo vệ. Việc quây, ngăn dầu có thể được tiến hành bằng các công cụ kỹ thuật cao hoặc đơn giản

như sử dụng phao ngăn dầu chuyên dùng hoặc dùng tre nứa kết thành phao, thả rơm rạ hoặc các vật liệu xốp dễ ngấm cho dầu thấm, nhanh chóng thu gom bằng mọi cách. Trường hợp tai nạn đắm và tàu chở dầu, hoặc vỡ kho chứa dầu, cần nhanh chóng và bằng mọi biện pháp có thể có được để san dầu và di chuyển đến nơi an toàn..

- Sử dụng chất phân tán dầu phải được phép của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường. Tuyệt đối không được sử dụng chất phân tán trong sông, vùng cửa sông, vũng, vịnh và vùng nước nông ven biển. Quy chế bảo vệ môi trường trong các hoạt động dầu khí năm 1998 quy định rõ hơn: chất phân tán chỉ được sử dụng để xử lý dầu tràn khi xét thấy áp dụng các biện pháp khác thu hồi dầu tràn không còn phù hợp. Chúng chỉ được sử dụng khi có phép của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường. Trong trường hợp khẩn cấp, khi dầu tràn có nguy cơ đe dọa nghiêm trọng đến tính mạng con người, tài sản, tài nguyên, tổ chức dầu khí có thể sử dụng chất phân tán đã đăng ký trong kế hoạch ứng cứu sự cố tràn dầu đã được Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường phê duyệt. Sau khi sử dụng chất phân tán, tổ chức dầu khí phải báo cáo chi tiết cho Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường về sự cố xảy ra, về sử dụng chất phân tán và hậu quả. Các chất phân tán không được sử dụng trong sông, vùng cửa sông, vùng nước biển ven bờ có độ sâu nhỏ hơn 20m hoặc cách bờ dưới 2km và các vùng sinh thái nhạy cảm khác.

- Khi dầu đã lan và dạt vào bờ cần nhanh chóng và bằng mọi biện pháp, mọi phương tiện từ thô sơ cho tới hiện đại, tổ chức thu gom vớt dầu, chặn dầu.
- Tổ chức làm sạch bờ biển. Công tác này mất khá nhiều thời gian, nhiều sức lao động và cần phải quản lý tốt đối với kế hoạch tẩy rửa nếu muốn thành công. Trong vụ tràn dầu của tàu Neptune Aries năm 1995, người ta phải tổ chức xử lý 2.353 ha lúa và 61,4 ha ao đầm nuôi trồng thủy sản ở 14 xã thuộc các huyện Thủ Đức, Nhà Bè, Cần Giuộc¹⁴. Trên thực tế, việc tổ chức làm sạch bờ biển sau các vụ tràn dầu ở Việt Nam còn khá nhiều lúng túng, đòi hỏi phải có kế hoạch tổ chức tốt và sự diễn tập thường xuyên.

Huy động lực lượng và trang thiết bị ứng cứu

Thông tư 2262/TT-MTg đã có những quy định bước đầu về thẩm quyền huy động lực lượng ứng cứu của các cấp. Tất cả các lực lượng ở cấp cơ sở, trong địa bàn địa phương đều được huy động ứng phó với sự cố. Trong những trường hợp quy mô tràn dầu lớn, trên phạm vi liên tỉnh và vượt quá khả năng khắc phục của địa phương, thì các lực lượng ứng phó của Trung ương, thậm chí của quốc tế sẽ được huy động. Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu giai đoạn 2001-2010 cũng quy định rõ việc huy động lực lượng của các Trung tâm khu vực khác, các bộ, ngành, địa phương và lực lượng ứng phó sự cố tràn dầu của nước ngoài. Tuy nhiên thông tư cũng như Dự thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu không hướng dẫn rõ việc bố trí cũng như huy động các trang thiết bị ứng cứu. Việc

huy động trang thiết bị phụ thuộc khá nhiều yếu tố như:

- Vị trí dầu tràn.
- Quy mô dầu tràn.
- Đánh giá rủi ro và xu thế tác động của dầu tràn.
- Chiến lược ứng phó.
- Các thiết bị có thể có ở địa phương.
- Khả năng huy động sự chi viện quốc tế và vấn đề thị thực, cho phép của Hải quan.
- Hậu cần.

Theo Kế hoạch, cấp cơ sở phải đầu tư trang thiết bị đủ để ngăn ngừa, ứng phó kịp thời và hiệu quả sự cố tràn dầu ở mức độ tương ứng với khả năng tràn dầu do cơ sở mình gây ra. Trung tâm khu vực phải có các trang thiết bị kỹ thuật, thông tin liên lạc; đội tàu chuyên dùng, xuồng máy tốc độ cao, các loại phao, các chất phân tán và các trang thiết bị chứa dầu, bơm, hút, phun chất phân tán, thu gom dầu, hệ thống xử lý cặn dầu; trang thiết bị, quần áo bảo hộ cho người tham gia ứng phó. Trong thực tế Việt Nam gặp khá nhiều khó khăn về trang thiết bị ứng cứu. Trang thiết bị ứng cứu của Việt Nam còn quá mỏng, không đồng đều. Hầu hết các cảng biển, các cơ sở đều không có đủ các trang thiết bị ứng cứu ban đầu theo đúng yêu cầu. Trong số các ngành chức năng, ngành Công nghiệp dầu khí Việt Nam đã quan tâm đến việc ứng cứu tràn dầu từ các công trình thiết bị của mình nhiều nhất. Theo luật định, từng nhà thầu phải có trang thiết bị ứng cứu ban đầu và kế hoạch ứng phó. Tổng Công ty Dầu khí đã lập ra hai trung tâm ứng cứu: Trung tâm An toàn và Bảo vệ môi trường thuộc Xí nghiệp Vietsopetro

được thành lập năm 1988 và Trung tâm ứng cứu sự cố tràn dầu thuộc Xí nghiệp dịch vụ kỹ thuật dầu khí biển (PTSC) thành lập năm 1994. Hai trung tâm này có khoảng hơn 20 thành viên được đào tạo tốt về chuyên môn, sử dụng thành thạo các trang thiết bị ứng phó sự cố tràn dầu hiện đại nhập của Anh, Mỹ, Na Uy. Tuy nhiên các trung tâm này chỉ có thể đáp ứng được yêu cầu xử lý các sự cố tràn dầu ở mức trung bình - đến 500 tấn. Khi sự cố tràn dầu ở mức độ lớn hơn, các trung tâm của Petrovietnam cần có sự trợ giúp của Trung ương và Trung tâm ứng cứu nước ngoài như EARL tại Xingapo và PIMAG tại Malaixia. Các trang thiết bị ứng cứu của Petrovietnam hiện được coi là hiện đại nhất của Việt Nam, nhưng chúng chưa đủ đa dạng và đồng bộ. Các trang thiết bị ứng cứu này nhằm mục đích ứng phó với dầu tràn ngay ngoài khơi chứ không phải cho việc ứng cứu các sự cố tràn dầu ven biển, các vùng nước nông và trên đất liền. Vụ ứng cứu dầu tràn Cát Lái ngày 3-10-1994 cho thấy phao vây dầu, máy hút vớt dầu và bể chứa dầu tạm thời thu hồi không đồng bộ, quá công kênh nên đã không thể triển khai kịp thời, xử lý dầu tràn thiếu hiệu quả.

Với việc phê duyệt Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu thì việc đầu tư trang thiết bị và đào tạo nhân lực cần thiết ban đầu cho các trung tâm ứng cứu sẽ được xúc tiến mạnh mẽ để bảo đảm cho chúng có thể đi vào hoạt động từ năm 2002 đến năm 2004. Cần đầu tư thiết bị và lựa chọn các phương án hữu hiệu đấu tranh với các sự cố tràn dầu ven biển, thành lập các bản đồ nhạy cảm vùng

ven biển và chú trọng hơn đến vấn đề trang thiết bị cho các cảng, các cơ sở cũng như đào tạo nguồn nhân lực¹⁵. Việt Nam cũng cần sớm có kế hoạch và trang thiết bị đấu tranh với các sự cố tràn hoá chất có thể xảy ra trong tương lai.

Thủ tục pháp lý đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển

Sau vụ tràn dầu LEE LA năm 1989, Đề tài “Việc khiếu tố đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển từ tàu thuyền nước ngoài hoạt động trên các vùng biển thuộc quyền tài phán của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam” thuộc chương trình 48.B.05.03 về ô nhiễm biển đã nghiên cứu và giới thiệu một Quy trình xây dựng hồ sơ pháp lý và đấu tranh đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển vào năm 1991¹⁶. Quy trình này đã được áp dụng thành công trong vụ Neptune Aries 1994, chứng tỏ mối liên hệ hữu cơ giữa nghiên cứu và thực tiễn.

Trên cơ sở các kinh nghiệm này, một hướng dẫn ban đầu về đấu tranh đòi bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển gây ra đã được giới thiệu trong Thông tư của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường ngày 29-12-1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu. Thông tư quy định căn cứ pháp lý cơ bản để đòi bồi thường thiệt hại về môi trường gây ra do sự cố tràn dầu là Luật Bảo vệ môi trường, có tham khảo các Luật liên quan khác của Việt Nam và Công ước quốc tế liên quan. Toà án xét xử tranh chấp là Toà án của Việt Nam.

Theo Thông tư này thì:

- Cơ quan quản lý môi trường của địa phương (Sở

Khoa học công nghệ và Môi trường) cần phối hợp với các cơ quan chức năng của Trung ương đóng tại địa phương (cảng vụ, dầu khí, bảo hiểm...) và các cơ quan pháp lý của địa phương nhanh chóng xây dựng và thu thập toàn bộ hồ sơ, mẫu vật liên quan và khiếu nại của các cấp và nhân dân địa phương về ảnh hưởng của sự cố (ngày giờ, địa điểm, số lượng dầu thoát ra, loại dầu, vùng dầu loang tới, mô tả về quy mô...).

- Tiến hành lập biên bản tại hiện trường giữa một bên là đại diện pháp nhân gây ra sự cố và một bên là đại diện pháp nhân bị thiệt hại là cơ quan quản lý môi trường của địa phương (Sở Khoa học công nghệ và Môi trường) nhằm ghi nhận chứng cứ ban đầu về sự cố: tên, địa chỉ, số điện thoại, số Fax của cá nhân hay pháp nhân gây ra sự cố; thời gian, địa điểm xảy ra sự cố; lý do và tính chất của sự cố, lượng dầu và loại dầu thoát ra môi trường, tên, quốc tịch của phương tiện và người điều khiển phương tiện và các thiệt hại ban đầu có thể thấy được (chết người, cháy nổ...).
- Thu thập toàn bộ thông tin về chủ phương tiện gây sự cố (tổ chức, cá nhân, quốc tịch, nhật ký công tác, tham gia công ước hoặc bảo hiểm gì, hồ sơ về hàng hoá, lượng dầu có trong tàu, biên bản sự cố có chữ ký của chủ phương tiện và đại diện cảng vụ (nếu là sự cố đắm tàu) và đại diện của địa phương, các biên bản quy trách nhiệm dân sự của các bên gây ô nhiễm...).
- Tổ chức khảo sát khoa học, xây dựng hồ sơ khoa học đánh giá thực chất ô nhiễm (quy mô, mức độ, phạm

vi, thiệt hại kinh tế hiện tại và tương lai, suy giảm môi trường...) làm cơ sở pháp lý để đòi bồi thường. Các thông tin này cần mang tính trung thực, có cơ sở khoa học, thể hiện dưới dạng báo cáo hoàn chỉnh, có các sơ đồ, số liệu, mẫu vật, các kết quả phân tích cụ thể, phim ảnh minh hoạ...

- Xây dựng đơn và hồ sơ khiếu nại đòi bồi thường với sự tham gia của các cơ quan pháp lý chuyên môn.
- Giải quyết tranh chấp về bồi thường trách nhiệm dân sự theo luật định, tham khảo các công ước quốc tế, đấu tranh bảo đảm quyền lợi của tổ chức, cá nhân bị tổn hại, bảo đảm tính pháp lý và công bằng.

Thông tư đã không đề cập đến các bước giải quyết hậu quả về thiệt hại và ô nhiễm môi trường. Ngay sau khi đã hoàn thành công tác tẩy sạch bờ biển thì vẫn còn cần phải tổ chức công tác xử lý ô nhiễm, cố gắng phục hồi trạng thái ban đầu của môi trường trước khi ô nhiễm, phục hồi sản xuất, ổn định đời sống dân cư, trợ giúp cho người bị hại. Sau khi đã được giải quyết bồi thường thiệt hại thì vấn đề phân phối sử dụng số tiền đó một cách hợp lý cũng cần phải được cơ quan môi trường địa phương quan tâm xử lý cho thoả đáng, tránh thất thoát và khiếu kiện kéo dài.

Biện pháp phòng ngừa

Với phương châm phòng bệnh hơn chữa bệnh, các cấp cơ sở, địa phương, các tổ chức, cá nhân hoạt động có nhiều khả năng gây sự cố tràn dầu, tràn hoá chất, cần áp dụng những biện pháp hữu hiệu sau đây nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự các sự cố:

- Xây dựng các kế hoạch, các phương án ứng cứu sự cố tràn dầu, tràn hoá chất trong phạm vi hoạt động của mình, phù hợp với hoàn cảnh thực tế, tại những nơi có khả năng rủi ro cao về sự cố như tại các khu vực cảng, các luồng tàu, các nơi thăm dò, khai thác, tàng trữ dầu khí, bể xăng... Các kế hoạch này cần được xây dựng và có sự phê duyệt hàng năm của Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường và bộ chủ quản.
- Xây dựng tổ chức trang thiết bị kỹ thuật phù hợp để đối phó sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại trong phạm vi địa phương, tại cấp cơ sở và có thể phối hợp với tổ chức ứng phó chung của cả nước.
- Tổ chức tập huấn, thao diễn kỹ thuật, diễn tập thường xuyên nhằm kiểm tra, điều chỉnh và nâng cao khả năng ứng xử của hệ thống đối phó cơ sở, phù hợp với hoàn cảnh thực tế.
- Thường xuyên kiểm tra công nghệ, quy trình sản xuất, vận hành, nâng cao tính an toàn trong các hoạt động có khả năng gây sự cố tràn dầu, tràn hoá chất.
- Tổ chức hướng dẫn nâng cao năng lực lập hồ sơ pháp lý, nắm vững quy trình tiến hành đòi bồi thường thiệt hại cũng như khả năng của toà án địa phương trong giải quyết các tranh chấp liên quan đến ô nhiễm môi trường biển.
- Tại cấp Trung ương cần sớm hoàn thiện bản đồ nhạy cảm ven biển Việt Nam, xây dựng các phương án triển khai thực hiện Kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu, tràn hoá chất độc hại cấp quốc

gia, tổ chức thêm các trung tâm ứng cứu cần thiết, phân công, phân nhiệm rõ ràng và thường xuyên có các cuộc thao diễn, nâng cao năng lực chuyên môn và trang thiết bị ứng cứu.

5.3 Việt Nam và các công ước quốc tế về môi trường biển

5.3.1 Việc tham gia các công ước quốc tế về môi trường biển tại Việt Nam

So với các nước trong khu vực Đông Nam Á, Việt Nam là một trong những nước tham gia nhiều các công ước biển chung (8/18 công ước trong bảng dưới đây). Ngoài ra, Việt Nam còn tham gia một số công ước khác của IMO, như Công ước về mạn khô (LOAD LINES) 1966 (ngày 10-11-1990), Công ước về đo dung tích tàu biển (TONNAGE) 1969 (ngày 10-11-1990), Nghị định thư Tổ chức kiểm tra nhà nước tại cảng biển của các nước trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, Tokyo- MOU 1993 (ngày 26-10-1998).

Việc tham gia các công ước quốc tế là tự nguyện. Quyết định tham gia hay không một điều ước quốc tế về môi trường cần phải xem xét các câu hỏi sau:

- Điều ước quốc tế về ô nhiễm biển đó mang lại lợi ích thiết thực gì (kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường) cho Việt Nam?
- Các bất lợi và chi phí của sự tham gia là gì và làm thế nào để khắc phục chúng? Cần phải đánh giá và cân nhắc chúng trong mối liên hệ với các lợi ích mà điều ước quốc tế mang lại.

- Ai sẽ bị ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp của sự tham gia? Cần xác định rõ ảnh hưởng tới khối doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp tư nhân, các tầng lớp xã hội.

- Những nghĩa vụ mà điều ước quốc tế đặt ra là gì?

Trên cơ sở các câu hỏi đó, Việt Nam có thể nghiên cứu để sớm trở thành thành viên của các Công ước sau:

- Hiệp định 1994 về áp dụng phần XI của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
- Công ước trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại do dầu, CLC 1992.
- Công ước về quỹ đền bù thiệt hại do dầu, FC 1992.
- Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác - Công ước Luân Đôn 1972 đã được sửa đổi và Nghị định thư 1996.
- Các Phụ lục của Công ước MARPOL 73/78: Phụ lục III - ô nhiễm hoá chất gửi trong bao gói, Phụ lục IV - ô nhiễm do nước thải, Phụ lục V - ô nhiễm do rác, Phụ lục VI - ô nhiễm không khí từ tàu.
- Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu, OPRC 1990.
- Công ước về quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa, 1995.
- Hiệp định ASEAN về bảo tồn các tài nguyên thiên nhiên và văn hoá, 1985.

Bảng 32: Các nước Đông Nam Á và việc tham gia các Công ước quốc tế về biển

Công ước	Brunei	Campuchia	Trung Quốc	Indonêxia	Malaisia	Philippin	Xingapo	Thái Lan	Việt Nam
1	23-1-87	28-2-95	25-5-80	17-5-81	19-1-84	15-3-82	16-6-81	18-3-85	18-3-91
2	5-11-96	Ký 1982	15-5-96	16-11-94	14-10-96	16-11-94	16-11-94	Ký 1982	16-11-94
3	5-11-96		7-6-96	Ký 1984	14-10-96	23-7-97			
4		30-9-62		30-9-62	30-9-62			1-8-68	
5			Ký 1978						
6	5-2-87	26-11-94	7-1-80	13-11-79	23-12-80		15-5-77	6-8-79	18-12-90
7	28-1-87		28-5-84	27-4-87	30-4-92	22-5-84	1-8-88		18-3-91
8	28-12-92			30-11-78	6-5-95	1997	18-8-1998		
9					1997		1999		
10	28-12-1992				6-5-95	1997	31-12-1997		
11	23-1-87	28-2-95	2-10-83	21-1-87			1-2-91		29-8-91
12		28-2-95	13-12-94				2-6-92		
13			5-5-92	20-11-93	8-1-95	19-1-94		Ký 1989	11-6-95
14			12-11-85						
15			8-5-58	20-3-66	1-8-68				
16		9-5-95	29-12-93	21-11-94	22-9-94	6-1-94			14-2-95
17				8-8-92	10-3-95	8-11-94			20-1-89
18	Ký 1985			Ký 1985	Ký 1985	Ký 1985	Ký 1985	Ký 1985	

Chú thích: Ngày ghi trong bảng là ngày Công ước quốc tế có hiệu lực đối với quốc gia phê chuẩn.

* Đó là các Công ước:

1. Công ước quốc tế về an toàn tính mạng trên biển, SOLAS 1974.
2. Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
3. Hiệp định 1994 về áp dụng phần XI của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển.
4. Công ước về Biển cả, 1958.
5. Công ước quốc tế về cứu hộ 1974/1978.
6. Công ước về các quy tắc quốc tế phòng tránh đâm va trên biển, COLREG 1972.
7. Công ước về tiêu chuẩn cấp chứng chỉ cho thuyền viên 1978/1995 (STCW).
8. Công ước trách nhiệm dân sự về bồi thường thiệt hại do dầu, CLC 1969- 1992.
9. Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu năm 1990 (OPRC).
10. Công ước về thiết lập quỹ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1971-1992.
11. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền, MARPOL 1973 và Nghị định thư năm 1978.
12. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu thuyền, MARPOL, Phụ lục III (tự nguyện).
13. Công ước về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất độc hại và việc loại bỏ chúng, BASEL 1989.
14. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác, năm 1972, và Nghị định thư năm 1996.
15. Công ước về đánh cá và bảo tồn các tài nguyên sinh vật của Biển cả, 1958.
16. Công ước về đa dạng sinh học, 1992.
17. Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước (RAMSAR) – 1971-1982.
18. Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên, 1985.

Khi quyết định tham gia, Việt Nam sẽ thể hiện những quyết sách quan trọng trong lĩnh vực bảo vệ môi trường biển và sẽ ngày càng nâng cao vị thế của mình trong cộng đồng quốc tế, cùng nhau bàn bạc, hợp tác, giúp đỡ nhau giải quyết các vấn đề môi trường chung của thế giới. Các công ước này tạo ra những quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm chung cho các quốc gia thành viên, nhất là các quốc gia trong cùng khu vực. Việc Việt Nam tham gia chứng tỏ cho thế giới thấy chính sách và cam kết của mình đối với việc thực hiện các nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển ở cấp địa phương, tiểu khu vực, khu vực và quốc tế. Đồng thời trong khi thực hiện các công ước này, Việt Nam có thể đòi hỏi các nước thành viên khác cùng thực hiện các nghĩa vụ đó. Ngoài ra mỗi công ước được tham gia sẽ mang lại cho Việt Nam những lợi ích riêng biệt của mình.

Gia nhập các công ước CLC 1992 và FC 1992

Việt Nam hiện đang thiếu một cơ chế bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu. Các vụ tràn dầu (EELA, Neptune Aries, Gemini và quá trình đấu tranh đòi bồi thường ô nhiễm cho thấy các cơ quan chức năng, các nạn nhân còn nhiều lúng túng trong việc hoàn thành các thủ tục đòi bồi thường. Luật pháp Việt Nam, nhất là Bộ Luật Hàng hải đã có các quy định cụ thể về giới hạn trách nhiệm của chủ tàu nhưng theo những tiêu chuẩn cũ của luật quốc tế (Công ước về giới hạn trách nhiệm dân sự 1957). Gia nhập các công ước về bồi thường thiệt hại sẽ khắc phục được điểm yếu đó của Việt Nam, cho phép chúng ta có thể tiến hành đòi bồi thường chính đáng đối

với các vụ ô nhiễm có thể xảy ra trong các vùng nước của Việt Nam hoặc dọc theo bờ biển Việt Nam. Chế độ bồi thường ô nhiễm quốc tế mới có nhiều điểm thuận lợi cho các nước thành viên. Trước hết, chế độ này được mở rộng phạm vi áp dụng, không chỉ đơn thuần cho các vụ ô nhiễm xảy ra trong lãnh thổ, lãnh hải mà còn cả trong vùng đặc quyền kinh tế rộng 200 hải lý. Một khi ô nhiễm xảy ra, bồi thường được áp dụng cho cả Chính phủ hoặc các cơ quan chịu chi phí cho các hoạt động làm sạch hoặc các biện pháp phòng ngừa cũng như cho các pháp nhân hoặc cá nhân chịu tổn thất do ô nhiễm. Việc bồi thường được tiến hành độc lập, không phụ thuộc vào quốc tịch của tàu, chủ sở hữu tàu hoặc vị trí xảy ra ô nhiễm, miễn là tai nạn xảy ra trong phạm vi lãnh thổ, lãnh hải và đặc quyền kinh tế của quốc gia thành viên. Điều này đặc biệt quan trọng đối với Việt Nam, nước có vùng biển rộng lớn nhưng lại thiếu phương tiện phòng tránh ô nhiễm và giám sát. Việc bồi thường được tiến hành không chỉ cho các vụ ô nhiễm do tàu thuyền nước ngoài gây ra mà còn cho cả các vụ ô nhiễm do tàu trong nước.

Với một nước chưa có khả năng thành lập một quỹ bồi thường quốc gia như Việt Nam thì chế độ bồi thường này có nhiều ưu việt khác. Đối với CLC 1992, nếu phê chuẩn thì phần đóng góp của Việt Nam sẽ là bảo hiểm bắt buộc của tàu chở dầu. Số lượng tàu chở dầu của Việt Nam, như trên cho thấy, không lớn. Theo các quy định của Công ước, các Công ước quốc tế liên quan khác và Bộ luật Hàng hải Việt Nam¹⁷, kể cả khi Việt Nam không tham gia CLC 1992 thì các tàu chở dầu của Việt Nam vẫn phải mua bảo hiểm

bất buộc phòng chống ô nhiễm. Do đó, vấn đề đóng góp theo CLC 1992 không đóng vai trò quyết định. Gia nhập CLC sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho tàu chở dầu Việt Nam ra vào các cảng biển nước ngoài, nhất là những nước thành viên Công ước CLC. Trên thực tế, các tàu chở dầu Việt Nam phải xin giấy chứng nhận đã có bảo hiểm trách nhiệm dân sự chủ tàu của một trong các nước là thành viên của Công ước. Khi tham gia công ước CLC, giấy chứng nhận đã có bảo hiểm trách nhiệm dân sự chủ tàu do Việt Nam cấp sẽ được các quốc gia thành viên chấp nhận. Đối với Quỹ FC 1992, Nhà nước Việt Nam không nhất thiết phải chịu sự đóng góp tài chính vào Quỹ, vì Quỹ được xây dựng trên cơ sở phân bổ khoản đóng góp hàng năm và thu trực tiếp từ người đóng góp. Điều này giống như việc thành lập một quỹ bồi thường ô nhiễm chung nằm bên ngoài sự kiểm soát và trách nhiệm của Nhà nước.

Việc gia nhập CLC 1992 và FC 1992 bảo đảm quyền lợi cho công dân Việt Nam khi bị thiệt hại do ô nhiễm dầu tràn từ tàu chở dầu. Các Tòa án Việt Nam phát huy được sức mạnh của mình. Việt Nam đã tham gia Công ước New York 1958 về công nhận hiệu lực các phán quyết của tòa án nước ngoài, vì vậy các phán quyết của Tòa án Việt Nam sẽ được thừa nhận và có hiệu lực trên phạm vi thế giới, bảo đảm quyền lợi của các công dân và tổ chức Việt Nam không bị xâm phạm.

Các chủ tàu có thể mua bảo hiểm P&I bảo đảm quyền lợi cho mình nhưng bảo hiểm này không bảo đảm quyền lợi cho nạn nhân bị ô nhiễm. Theo các điều khoản của P&I, chủ tàu phải bồi thường trước cho các nạn nhân rồi

công ty P&I mới bồi hoàn lại cho chủ tàu. Vì vậy nếu ô nhiễm xảy ra vượt quá trách nhiệm của chủ tàu và nếu không chứng minh được lỗi của chủ tàu thì nạn nhân sẽ không được hưởng bồi thường. Vì vậy việc tham gia CLC 1992 là một bảo đảm cần thiết cho việc bồi thường cho các nạn nhân bị ô nhiễm do dầu tràn có thể xảy ra với chế độ trách nhiệm dân sự nghiêm ngặt, theo đó các nạn nhân bao giờ cũng được bồi thường mà không phụ thuộc vào việc chủ tàu có lỗi hay không có lỗi. Việt Nam có thể cân nhắc việc phê chuẩn tiếp hay không FC 1992 là căn cứ vào mức độ và số lượng tai nạn, cũng như tốc độ tăng trưởng lượng dầu nhập khẩu của mình.

Việc gia nhập CLC 1992 còn là một bảo đảm cho các chủ tàu Việt Nam được giới hạn trách nhiệm bồi thường đối với các thiệt hại do tàu của mình gây ra, giúp tránh được nguy cơ phá sản do thiệt hại vì gây ô nhiễm môi trường biển lớn.

Việc tham gia CLC và FC còn giúp Nhà nước ta trong việc phải bỏ ra các kinh phí làm sạch môi trường biển khi ô nhiễm xảy ra, thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường biển mà Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển đã đặt ra cho các nước thành viên.

Cuối cùng, việc tham dự các công ước này tạo môi trường pháp lý thống nhất, thuận lợi cho quá trình khiếu nại và giải quyết đền bù trong khuôn khổ các nước ASEAN cũng như trong phạm vi thế giới.

Kinh nghiệm của Xingapo cho thấy sự tăng trưởng khối lượng dầu nhập và xuất, mức tăng trưởng của các hoạt động giao thông vận tải là những lý do chính để

Xingapo sớm gia nhập các công ước quốc tế CLC và FC 1992 từ cuối năm 1997, vì nước này muốn có được một giới hạn bồi thường cao hơn trong trường hợp bị ô nhiễm nặng. Ngày 15-10-1997 xảy ra vụ đâm va giữa tàu Orapin Global và Evoikos tại eo biển Xingapo làm tràn 28.463 tấn dầu. Tại thời điểm xảy ra sự cố, Xingapo chỉ là thành viên của Công ước CLC 1969 và vừa mới gia nhập CLC 1992 (18-9-1997), nhưng Công ước này chưa có hiệu lực ngay với Xingapo (phải đến tháng 9-1998). Số tiền bồi thường Xingapo được hưởng từ các chủ tàu theo quy định của CLC 1969 chỉ là 14 triệu SDRs hay 19 triệu USD¹⁸. Nếu tham gia hai Công ước sớm hơn, Xingapo có thể nhận được mức bồi thường cao hơn khi giới hạn tổng bồi thường theo quy định của hai Công ước là 203 triệu SDRs tức 260 triệu USD.

Gia nhập Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải và các chất khác - Công ước Luân Đôn 1972 đã sửa đổi và Nghị định thư 1996

Hiện nay việc nhận chìm ngoài biển Việt Nam các chất thải và các chất khác còn ít được ghi nhận. Song cùng với đà tăng trưởng dự đoán của công nghiệp, trong khi chưa có các công cụ pháp luật điều tiết vấn đề nhận chìm ngoài biển và lực lượng kiểm tra, kiểm soát còn yếu kém thì tình hình có thể xấu đi nhanh chóng nếu không sớm có biện pháp ngăn ngừa. Công ước Luân Đôn và Nghị định thư 1996 đã xác định rõ các loại chất cũng như xác lập mức có thể cho phép nhận chìm một số chất mà không làm ảnh hưởng nghiêm trọng tới các hệ sinh thái biển. Chúng

cũng cho phép hạn chế trách nhiệm quốc gia đối với những tổn thất môi trường xuyên biên giới có thể gây ra cho các quốc gia láng giềng nếu các chất thải được nhận chìm ngoài biển. Gia nhập các công ước này, Việt Nam có thể chuyển hoá các quy định quốc tế vào luật Việt Nam mà không cần phải sửa đổi nhiều. Ngoài ra, Việt Nam còn được hưởng quyền của quốc gia đang phát triển trong giai đoạn chuyển tiếp 5 năm để chuẩn bị việc áp dụng các điều khoản của Nghị định thư 1996.

Là bên thành viên của Công ước Luân Đôn và Nghị định thư 1996, Việt Nam có thể nhận được sự trợ giúp quý báu từ bên ngoài. Hai điều khoản của Công ước Luân Đôn và Nghị định thư 1996 gây được sự chú ý đặc biệt đối với các quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Trước hết, đó là nghĩa vụ áp dụng các biện pháp phù hợp với "khả năng kỹ thuật và kinh tế..." của bên thành viên. Hai là, các bên thành viên có nghĩa vụ giúp đỡ các bên thành viên khác, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển và các quốc gia đang trong giai đoạn chuyển sang nền kinh tế thị trường, khi họ yêu cầu về ngăn ngừa, giảm bớt và, khi có khả năng trong thực tế, loại trừ ô nhiễm do nhận chìm, phù hợp với các quy định của Nghị định thư này. Các yêu cầu có thể liên quan đến: Đào tạo nhân viên kỹ thuật và khoa học nhằm nghiên cứu, kiểm soát và áp dụng, kể cả khi thích hợp, cung cấp các thiết bị và phương tiện cần thiết, nhằm mục đích củng cố các khả năng quốc gia; các ý kiến tư vấn về việc thi hành, thông tin và hợp tác kỹ thuật liên quan đến việc tiêu huỷ hay xử lý chất thải; cho phép tiếp xúc với các công nghệ môi

trường sạch của các quốc gia phát triển với các điều khoản ưu đãi...¹⁹.

Việt Nam có thể thông qua Nghị định thư 1996 như một hiệp ước mới so với Công ước Luân Đôn. Nghị định thư 1996 bao gồm cả quan niệm mới về quản lý chất thải, được hướng dẫn bởi các nguyên tắc để phòng và người gây ô nhiễm phải trả tiền thiệt hại. Nghị định thư 1996 đòi hỏi một bước mới trong việc bảo vệ môi trường biển.

Là một quốc gia thành viên của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển, Việt Nam có nghĩa vụ xác lập khung pháp lý và thể chế cần thiết để đáp ứng được các điều khoản của Công ước. Điều 210 của Công ước này buộc các quốc gia thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm biển do việc nhận chìm gây ra. Các luật và quy định của quốc gia này và các biện pháp tiến hành không được kém hiệu quả hơn các quy tắc và quy phạm quốc tế được chấp nhận chung. Theo báo cáo năm 1995 của Tổng Thư ký Liên hợp quốc về Luật biển, Công ước Luân Đôn được coi là quy tắc chung trong lĩnh vực ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm do sự nhận chìm. Như vậy, trên thực tế, Việt Nam - quốc gia thành viên của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển nhưng không phải là thành viên của Công ước Luân Đôn hay Nghị định thư 1996 vẫn bị ràng buộc với các điều khoản của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển và phải áp dụng các biện pháp không được kém hiệu quả hơn so với các điều khoản của Công ước.

Gia nhập Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu - OPRC 1990

Nếu trở thành thành viên của Công ước này, Việt Nam có thể yêu cầu sự giúp đỡ của các quốc gia láng giềng trong trường hợp có sự cố hàng hải lớn xảy ra và có thể đe dọa tới môi trường biển và vùng ven biển của Việt Nam.

Gia nhập Hiệp định 1994 về áp dụng phần XI của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển và Công ước về quản lý các đàn cá xuyên biên giới và các đàn cá di cư xa, 1995

Đây là các công ước phát triển tiếp của Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển. Việc gia nhập các công ước này cho phép Việt Nam được tham gia vào các hoạt động chung của cộng đồng quốc tế trong việc vạch chính sách, thông qua các quyết định quản lý các tài nguyên thuộc Vùng di sản chung của loài người và các tài nguyên di cư xa hoặc xuyên biên giới.

Gia nhập Hiệp định ASEAN về bảo tồn các tài nguyên thiên nhiên và văn hoá, 1985

Là một thành viên của ASEAN, Việt Nam sẽ được lợi khi thực sự hoà nhập vào các hoạt động của Hiệp hội. Việc xem xét gia nhập Hiệp định này nên được tiến hành xem xét trong thời gian tới.

5.3.2 Việc thực thi các công ước quốc tế về môi trường biển tại Việt Nam

Việc thực thi các điều ước quốc tế tại Việt Nam được tiến hành dựa trên nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế Pacta Sun Servanda về tự nguyện thực hiện các cam kết quốc tế và trên cơ sở có đi có lại²⁰. Để đưa nội dung các

công ước mà Việt Nam tham gia vào cuộc sống, Việt Nam đã tiến hành công tác nội luật hoá, xây dựng pháp luật và quy chế thích hợp, tổ chức bộ máy thực hiện, tổ chức tuyên truyền nâng cao nhận thức chung, tăng cường tiềm lực, đào tạo cán bộ, nghiên cứu khoa học, kết hợp với các chương trình kinh tế - xã hội và phát triển hợp tác quốc tế trong thực tiễn.

Việc Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam phê chuẩn Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển đã tạo điều kiện cho đất nước hội nhập với cộng đồng quốc tế và có được một khung pháp lý cơ bản về bảo vệ môi trường biển. Với tư cách một nước thành viên Công ước, Việt Nam cần ban hành luật pháp hữu hiệu về bảo vệ môi trường biển, những tiêu chuẩn môi trường biển, những mục tiêu quản lý và những ưu tiên phản ánh nội dung môi trường và phát triển. Đối với các văn bản đã ban hành trước khi phê chuẩn Công ước, Việt Nam có nghĩa vụ xem xét, sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh để phù hợp với các quy định của Công ước. Luật pháp quốc gia của Việt Nam không được kém hữu hiệu hơn các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế. Trong các văn bản luật của Việt Nam cũng đã quy định rõ tính ưu tiên của các quy phạm điều ước quốc tế. Trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác với quy định của các văn bản về bảo vệ môi trường của Việt Nam, thì các quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết sẽ được áp dụng.

Trong việc thực hiện Công ước MARPOL 73/78, Việt Nam đã ban hành TCVN 6276:1997 - Quy phạm các hệ

thống ngăn ngừa ô nhiễm biển của tàu²¹, TCVN 6278:1997 - Quy phạm trang bị an toàn tàu biển²², Quy chế về đăng ký tàu biển và thuyền viên (kèm theo Nghị định số 91/CP ngày 23-8-1997). Các tiêu chuẩn mới này đã giải quyết các mâu thuẫn trước kia giữa tiêu chuẩn quốc gia và yêu cầu của Công ước. Chỉ những tàu biển dưới 15 tuổi mới được đăng ký tại Việt Nam. Các tàu biển Việt Nam chỉ được cấp các giấy chứng nhận khi có đủ các điều kiện an toàn kỹ thuật theo quy phạm quốc gia và các công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia như MARPOL 73/78, SOLAS 74. Tiêu chuẩn dầu thải cũ của Việt Nam là $< 0,3$ ppm hoặc $0,05$ ppm đã được thay thế bằng tiêu chuẩn của MARPOL < 15 ppm. Trong việc thực thi MARPOL 73/78, bao gồm từ thiết kế, xét duyệt, giám sát trong quá trình thi công, kiểm tra (chu kỳ, hàng năm, bất thường và định kỳ 5 năm...), các cơ quan Đăng kiểm, Cảng vụ, Thanh tra Hàng hải đã có khá nhiều cố gắng trong việc phối hợp hoạt động kiểm tra tại các cơ sở đóng tàu và tại các cảng. Đối tượng kiểm tra không chỉ đối với tàu Việt Nam mà cả đối với tàu nước ngoài. Nhằm theo kịp các sửa đổi của Công ước STCW năm 1995, Bộ Giao thông vận tải đã kịp thời ban hành Quy chế huấn luyện, cấp chứng chỉ chuyên môn và đảm nhận chức danh thuyền viên trên tàu biển Việt Nam (Quyết định 1387/1998/QĐ-BGTVT ngày 3-6-1998) và Quy định về định biên an toàn tối thiểu trên tàu biển Việt Nam ngày 27-8-1998. Tuy nhiên, trang thiết bị của đội tàu và cảng biển của Việt Nam còn yếu. Mặc dù tham gia công ước MARPOL 73/78 từ năm 1991, đến nay các cảng biển Việt

Nam chưa có các hệ thống tiếp nhận chất thải từ tàu theo tiêu chuẩn của Công ước do những khó khăn về kinh tế và do không có sự quan tâm thích đáng.

Để tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế tại Việt Nam có hiệu quả còn phải chú trọng đến vấn đề kiện toàn thể chế quản lý môi trường và chỉ định các cơ quan chịu trách nhiệm chính thi hành các điều ước quốc tế đã ký kết. Pháp lệnh về việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế ngày 20-8-1998, điều 24, quy định:

“1- Cơ quan đề xuất ký kết phải trình Chính phủ kế hoạch thực hiện điều ước quốc tế đã được ký kết, trong đó nêu rõ tiến trình thực hiện, các biện pháp tổ chức, quản lý, tài chính và những đề nghị khác để bảo đảm việc thực hiện điều ước quốc tế.

2- Các bộ, ngành hữu quan trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện điều ước quốc tế mà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ký kết.

...

5- Trong trường hợp việc thực hiện điều ước quốc tế đòi hỏi phải sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thì cơ quan đề xuất ký kết, cơ quan nhà nước hữu quan có trách nhiệm tự mình hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền kịp thời sửa đổi, bổ sung, huỷ bỏ hoặc ban hành văn bản quy phạm pháp luật đó theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật”.

Theo quy định này, đã có một sự phân công các cơ quan quản lý, theo dõi việc thực hiện, cụ thể là:

- Công ước về đa dạng sinh học - Cục Môi trường, Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.
- Công ước CITES - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Viện nghiên cứu sinh thái và sinh học thuộc Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường đảm trách vấn đề triển khai các đề tài khoa học thực thi công ước.
- Công ước RAMSAR - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
- Công ước liên quan đến bảo vệ các di sản văn hoá và tự nhiên - Bộ Văn hóa-Thông tin.
- Công ước Basel - Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.
- Các công ước về ô nhiễm biển - Bộ Giao thông vận tải. Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải đã ra quyết định 2852/PC ngày 18-12-1992 giao cho:
 - Cục Hàng hải VINAMARINE thực hiện Công ước quốc tế về tránh va quệt (COLREG72);
 - Cục Đăng kiểm Việt Nam VIRES thực hiện 4 công ước: MARPOL 73/78, SOLAS 74, Load Lines 66, TONNAGE 69;
 - Trường Đại học Hàng hải thực hiện Công ước STCW 78/95.

Một loạt các văn phòng chịu trách nhiệm theo dõi việc thực thi các công ước quốc tế về môi trường cũng đã được thành lập ở Việt Nam: Văn phòng IMO, Văn phòng về bảo vệ tầng ôzôn... Tuy nhiên, đến nay Việt Nam vẫn chưa có

một sự phân công rõ ràng cơ quan nào chịu trách nhiệm chính điều hành phối hợp thực hiện Công ước 1982 của Liên hợp quốc về Luật biển

Để thực hiện các Công ước quốc tế về môi trường có hiệu quả, Việt Nam đã thi hành một số biện pháp kiểm tra, giám sát và cưỡng chế trên lãnh thổ, các vùng biển của mình. Luật Bảo vệ môi trường 1993, Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 1995, Nghị định 26 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường 1996, quy định mọi cá nhân, tổ chức đều phải chịu trách nhiệm về mọi hành vi vi phạm hành chính do mình gây ra. Cá nhân, tổ chức nước ngoài vi phạm hành chính trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thì bị xử phạt theo quy định của pháp luật Việt Nam về xử phạt vi phạm hành chính, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác (điều 5 Pháp lệnh).

Việt Nam cũng có nhiều cố gắng trong việc tổ chức dịch, xuất bản, giới thiệu, giải thích và tuyên truyền các Công ước quốc tế về môi trường:

- Cục Môi trường phối hợp với Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản Tuyển tập các công ước quốc tế về môi trường 1995.
- VINAMARINE và VIREN đã dịch và phát hành công ước MARPOL 73/78 và các công ước khác của IMO.
- Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường phối hợp với IUCN - UNEP - WWF dịch và in cuốn *"Hãy cứu lấy Trái đất..."*.

Nhiều hội nghị, hội thảo giới thiệu về các công ước bảo

vệ môi trường biển đã được tiến hành trong những năm qua đã tạo điều kiện xem xét việc gia nhập các công ước mới, hoàn thiện thêm hệ thống pháp luật của Việt Nam về bảo vệ môi trường biển chống ô nhiễm. Đánh giá về tổ chức thực hiện các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường nói chung, tài nguyên và môi trường biển nói riêng ở nước ta cho thấy:

- Việt Nam đã có một mạng lưới các cơ quan chịu trách nhiệm triển khai, phối hợp các hoạt động nhằm thực thi tốt các công ước quốc tế về môi trường khá đầy đủ. Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường là cơ quan thống nhất quản lý chung về các vấn đề môi trường tại Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm về các vấn đề nông nghiệp và rừng, Bộ Thủy sản về nghề cá, Bộ Giao thông vận tải về thực thi các công ước IMO, Ủy ban quốc gia tìm kiếm cứu nạn cùng Bộ Giao thông vận tải về các công ước liên quan đến ô nhiễm môi trường biển. Tuy nhiên, khách quan mà nói, sự quan tâm của các ngành, các địa phương tới việc thực hiện các công ước này còn chưa thật thích đáng. Vấn đề là làm sao phát huy được sức mạnh của các cơ quan này trong việc thực thi trách nhiệm cũng như phối hợp với các cơ quan khác hoàn thành tốt công tác bảo vệ môi trường.

- Việc tổ chức thực hiện các cam kết quốc tế của Việt Nam còn chậm, hiệu quả thấp. Việc tham dự các hội nghị, hội thảo quốc tế về bảo vệ môi trường còn chưa thường xuyên. Công tác lập báo cáo, đánh giá thực

CHÚ THÍCH

1. Nguyễn Hồng Thao: “Quá trình phân định biển Việt Nam - Thái Lan”, Tạp chí *Nhà nước và pháp luật* 1(117)/98, tr. 45-52.

2. Nguyễn Hồng Thao: “Hiệp định phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa trong Vịnh Bắc Bộ giữa Việt Nam - Trung Quốc”, Tạp chí *Quốc phòng Toàn dân*, 2-2001, tr. 59-62.

3. Luật Bảo vệ môi trường (điều 1). *Các quy định pháp luật về môi trường*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr. 6.

4. *Từ điển môi trường Anh - Việt, Việt-Anh*, Nxb. Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1995.

5. Nguyễn Ngọc Sinh: “Luật Bảo vệ môi trường của Việt Nam và việc tổ chức thực hiện”, Hội thảo kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu tại Việt Nam, 1997, tr. 22-23.

6. *Các văn bản pháp luật về hàng hải*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 15-16.

7. Luật Bảo vệ môi trường 1993, điểm 2.11 định nghĩa: “DTM là quá trình phân tích, đánh giá, dự báo ảnh hưởng đến môi trường của các dự án, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các cơ sở sản xuất, kinh doanh, công trình kinh tế, văn hoá xã hội, an ninh quốc phòng và các công trình khác, đề xuất các giải pháp thích hợp về bảo vệ môi trường”.

8. “Nghị định số 26-CP ngày 26-4-1996 của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường, điểm 2”, *Các văn bản pháp luật về xử lý vi phạm hành chính*, tập I, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1996, tr. 618.

9. *Các văn bản pháp luật về hàng hải*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, điều 194-199, Bộ luật Hàng hải, tr. 76-79.

10. Edgar Gold, *Handbook on Marine Pollution*, GARD, 1985, p. 126-127.

11. Michael White, *Marine Pollution Laws of the Australasian Region*, The Federation Press, 1994, p. 150-151.

12. Hideo Osuga & Thomas A. Grigalunas, "Oil spill liability and compensation in state laws and international conventions", *Tropical Coasts*, vol. 3 N^o2 December 1996, p. 22.

13. Lê Bích Thắng: "Dự thảo Kế hoạch quốc gia phòng ngừa và ứng phó sự cố tràn dầu", Hội thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu tại Việt Nam - 1997, tr. 57-63.

14. Hoàng Anh Tuấn, Đoàn Thị Tới và những người khác: "Xử lý các sự cố tràn dầu ở Thành phố Hồ Chí Minh và bài học kinh nghiệm", Hội thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu tại Việt Nam, 1997, tr. 152-156.

15. Nguyễn Đăng Liệu: "Phòng ngừa và ứng cứu sự cố tràn dầu trong hoạt động dầu khí", Hội thảo Kế hoạch quốc gia ứng phó sự cố tràn dầu tại Việt Nam, 1997, tr. 164-170.

16. Nguyễn Hồng Thao, Nguyễn Quang Vinh, Hứa Chiến Thắng: *Quy trình pháp lý đòi bồi thường ô nhiễm môi trường biển*, Đề tài 48.B, 1991. Lưu tại Thư viện Thông tin Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, Việt Nam.

17. Điều 23, khoản 2 Bộ luật Hàng hải Việt Nam: Tàu biển Việt Nam và tàu biển nước ngoài chuyên dùng để vận chuyển dầu mỏ, chế phẩm từ dầu mỏ hoặc các hàng hoá nguy hiểm khác bắt buộc phải có bảo hiểm trách nhiệm dân sự của chủ tàu về ô nhiễm môi trường khi hoạt động tại vùng nước ở các cảng biển và khu vực hàng hải khác của Việt Nam.

18. R. Beckman, "Implementation of the London Convention, the Civil Liability Convention and the Fund Convention", NEA.

SEMA, *Kỷ yếu Các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển*, Hà Nội, 12-1998, tr. 182.

19. Điều 13 của Nghị định thư 1996.

20. Điều 23 của Pháp lệnh về việc ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế ngày 20-8-1998 quy định:

“Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam nghiêm chỉnh tuân thủ điều ước quốc tế mà mình đã ký kết, đồng thời đòi hỏi các bên ký kết khác cũng nghiêm chỉnh tuân thủ điều ước quốc tế đã được ký kết với nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

21. Quy phạm này thay thế TCVN 4044-85+856.

22. Danh mục các TCVN ban hành kèm Quyết định số 1902/QĐ-TĐC ngày 7-11-1997 của Bộ Khoa học công nghệ và Môi trường.

KẾT LUẬN

Xuất phát từ tình hình và yêu cầu phát triển của đất nước trong thời kỳ mới, nhiệm vụ bảo vệ môi trường biển Việt Nam, phòng chống ô nhiễm ngày càng chiếm một vị trí quan trọng trong xây dựng và thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và dự án phát triển kinh tế - xã hội vùng biển và ven biển của đất nước. Qua 15 năm đổi mới chúng ta đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong bảo vệ môi trường biển Việt Nam, phòng chống ô nhiễm biển. Sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước đòi hỏi chúng ta phải có sự phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, đòi hỏi phải có những bước đi mới, cách làm mới. Bảo vệ môi trường biển Việt Nam, phòng chống ô nhiễm có thể đạt được những kết quả tốt hơn khi chúng ta quan tâm và kiên trì hơn nữa ba mặt chính sách, thể chế quản lý và thực thi pháp luật.

1. Nhằm mục tiêu phát triển bền vững, bảo vệ môi trường biển và trở thành một cường quốc về biển, Việt Nam cần sớm thông qua một chiến lược quốc gia về biển, định rõ các mục tiêu trước mắt, lâu dài, xác định các ưu tiên và khung chính sách, pháp luật, thể chế cho các hoạt động trên biển, tránh tình trạng “mở cửa biển” như hiện nay.

Chính sách quốc gia về biển cần xem xét đến các yếu tố sau: chính sách và mục tiêu quản lý rõ ràng; cơ chế và bộ máy quản lý thích hợp; đánh giá đầy đủ và đúng các vấn đề môi trường, chính sách, hiệu quả của việc thực hiện/giám sát thực hiện; đảm bảo kết hợp kinh tế - môi trường và an ninh quốc phòng; thu hút đầu tư; phân vùng và phát triển kinh tế biển; các biện pháp xây dựng và thực hiện/giám sát thực hiện các kế hoạch; xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật quản lý và bảo vệ môi trường biển, chú trọng tham gia các công ước quốc tế cần thiết; năng lực quản lý; tham dự của quần chúng và áp dụng mô hình quản lý cộng đồng vùng ven biển; cơ chế tài chính thích hợp; giải quyết các tranh chấp; tranh thủ sự giúp đỡ quốc tế và các yếu tố tác động khác.

Trên cơ sở chiến lược quốc gia về biển, cần tập trung xây dựng chiến lược bảo vệ môi trường biển và kế hoạch hành động bảo vệ môi trường biển lồng ghép trong chiến lược bảo vệ môi trường chung và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và ngắn hạn, trước mắt cho giai đoạn 2001-2010. Chiến lược bảo vệ môi trường biển cần phải phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế biển, với mục tiêu của chiến lược bảo vệ môi trường chung trong giai đoạn hiện nay là: tiếp tục phòng chống ô nhiễm, tăng cường bảo vệ đa dạng sinh học, chú trọng sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và cải thiện môi trường.

2. Biển gắn bó chặt chẽ với đất liền. Mọi hoạt động trên đất liền vùng ven biển đều tác động tới biển và ngược lại. Bảo vệ tài nguyên và môi trường biển chỉ có thể đạt kết quả tốt nếu giải quyết hợp lý mối quan hệ này. Tình

trạng sử dụng tài nguyên bờ bãi, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường biển trong thời gian qua có nguyên nhân chủ yếu là năng lực và mô hình quản lý hoạt động của Nhà nước về vấn đề này còn hạn chế. Hệ thống quản lý biển của Việt Nam hiện tại tỏ ra không đáp ứng được nhu cầu phát triển và bảo vệ môi trường biển. Hệ thống này đặc trưng bởi tính cách biệt; tính chồng chéo; tính bỏ trống; tính cứng nhắc; tính kém hiệu quả trong giám sát và thực thi tuân thủ pháp luật; tính yếu kém về năng lực quản lý chuyên môn, hiểu biết pháp luật và sử dụng trang thiết bị; tính phối hợp ít hiệu quả; tính mệnh lệnh hành chính, thiếu lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng; tính hợp tác quốc tế kém hiệu quả. Đó là vì chúng ta còn nặng áp dụng tư duy đất liền trong giải quyết các vấn đề biển.

Để thực hiện mục tiêu bảo vệ môi trường biển và phát triển bền vững, cần sớm khai thác và sử dụng môi trường, tài nguyên biển theo cách tiếp cận quản lý tổng hợp. Quản lý biển tổng hợp cho phép chúng ta khắc phục sự phân tách quản lý giữa đất và biển; sự phân tách trong quản lý đơn ngành (đánh cá, dầu khí...); sự phân tách thẩm quyền giữa Trung ương và địa phương; sự phân tách giữa con người và môi trường vùng ven biển; sự phân tách giữa đất và nước. Cần sớm nghiên cứu và áp dụng một mô hình quản lý biển tổng hợp thích hợp cho phép giải quyết tốt các vấn đề:

- Tổng hợp theo chiều ngang giữa các ngành, nhất là giữa các ngành quản lý biển và ngành quản lý đất ảnh hưởng tới môi trường ven biển và biển như nông nghiệp, rừng, khai khoáng. Quản lý tổng hợp theo

ngành đòi hỏi giải quyết các xung đột giữa các cơ quan khác nhau trong các ngành khác nhau.

- Tổng hợp theo các cấp quản lý hành chính: cấp Trung ương, tỉnh, huyện, xã. Các cấp này thường đóng vai trò khác nhau, nhằm vào các nhu cầu khác nhau của người dân và có nhiều mục tiêu khác nhau trong xây dựng quy hoạch, kế hoạch và thực thi chúng. Những sự khác nhau này thường đặt ra các vấn đề cần giải quyết để đạt tới sự hài hoà chính sách phát triển và thực thi giữa các cấp Trung ương và địa phương. Cần nâng cao năng lực tự chủ, độc lập của các cấp quản lý hành chính ở địa phương, giảm bớt sự tập quyền của cấp Trung ương.
- Tổng hợp theo không gian hoặc là sự tổng hợp giữa hai phía đất và biển của vùng ven biển. Chúng ta cần giải quyết sự khác nhau giữa quyền sở hữu và quản lý hành chính trên phần đất hoặc biển của vùng ven biển, phân định rõ không gian thực hiện thẩm quyền của các cấp.
- Tổng hợp khoa học quản lý là sự tổng hợp giữa các ngành khoa học khác nhau trong quản lý vùng ven biển và biển (khoa học tự nhiên, khoa học xã hội) và các thực thể quản lý. Chúng ta cần phải giải quyết mối quan hệ thông tin giữa nhà khoa học và nhà quản lý.
- Tổng hợp giữa chính quyền, các thể nhân, pháp nhân, tạo động lực lôi kéo mọi tầng lớp nhân dân tham gia bảo vệ tài nguyên và môi trường biển, phòng chống ô nhiễm biển, phát huy được sức mạnh

cộng đồng, tạo cơ sở áp dụng mô hình quản lý cộng đồng vùng ven biển.

- Tổng hợp quốc tế với các quốc gia láng giềng cùng nằm ở một vùng biển nửa kín như Biển Đông nhằm giải quyết các vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới, thiết lập biên giới, sự qua lại của tàu thuyền, vấn đề đàn cá di cư xa...

Vấn đề mô hình quản lý hiệu quả là chìa khoá cho thành công của chính sách.

3. Hệ thống pháp luật và quy định của Việt Nam về bảo vệ môi trường có nhiều tiến triển song vẫn còn những điểm cần khắc phục. Đó là: tính chưa đồng bộ, còn nhiều chồng chéo và để trống; tính chung chung chưa thật cụ thể, có nhiều luật đi đôi với thiếu nhiều các văn bản dưới luật hướng dẫn thi hành; tính thụ động trong triển khai và tham gia các công ước quốc tế liên quan; tính thiếu các văn bản của chính quyền địa phương hoặc mâu thuẫn giữa văn bản các cấp; tính không phân định rõ ràng ranh giới, phạm vi các vùng biển và trách nhiệm của các địa phương cũng như vấn đề quyền định đoạt, sử dụng hoặc sở hữu các khu vực biển.

Để thực hiện chính sách phát triển và bảo vệ biển, bước đi quan trọng, tạo cơ sở pháp lý cho “sân chơi” là cần sớm có một văn bản pháp luật toàn diện - Luật Bảo vệ môi trường biển. Luật này sẽ giải quyết mối quan hệ giữa bảo vệ và phát triển, vấn đề tổ chức quản lý thích hợp cho môi trường biển đặc thù, vấn đề chế độ sở hữu, giao vùng nước, khoanh vùng chức năng biển, các yêu cầu pháp lý về thanh tra, kiểm soát, xử phạt, tổ chức thông tin, nghiên

cứu khoa học biển, các vấn đề phối hợp hoạt động của các bên sử dụng biển, vấn đề xử lý các hậu quả ô nhiễm, suy thoái, đòi đền bù thiệt hại và thành lập quỹ hỗ trợ môi trường, vấn đề lôi kéo sự tham gia của cộng đồng cũng như vấn đề hợp tác quốc tế. Luật sẽ thể hiện rõ khung pháp lý cơ bản cho bảo vệ môi trường biển, làm cơ sở cho việc phát triển các luật liên quan đến phát triển biển và bảo vệ môi trường biển, các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành ở các cấp. Luật và các văn bản pháp quy này nên được soạn thảo phù hợp với các nguyên tắc và tiêu chuẩn chung về ô nhiễm môi trường biển, bảo vệ môi trường biển đã được quốc tế thừa nhận, có tính đến các hoàn cảnh đặc thù của Việt Nam. Cần sớm có các tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường biển.

Việt Nam cũng cần nghiên cứu để sớm tham gia các công ước quốc tế được liệt kê trong danh sách khung pháp lý quốc tế về bảo vệ môi trường biển nhằm bổ sung những phần còn thiếu, kiện toàn hơn hệ thống pháp luật của mình, đặc biệt là các quy định cụ thể về bồi thường ô nhiễm. Trong giai đoạn 2001-2010, cần sớm nghiên cứu phê chuẩn Công ước CLC 1992 và FC 1992, Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 về nhận chìm chất thải và các chất khác, Công ước về sẵn sàng ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu - OPRC 1990, các Phụ lục III, IV, V, VI của Công ước MARPOL 73/78.

Để thực thi pháp luật có hiệu quả, chúng ta cần tăng cường công tác giám sát quản lý và xử lý kịp thời các vi phạm gây ô nhiễm môi trường biển, suy thoái tài nguyên, đa dạng sinh học biển; tăng cường năng lực quản lý của

các cơ quan kiểm tra, kiểm soát từ việc tuân thủ các quy định về đánh giá tác động môi trường biển đến các biện pháp bảo đảm an toàn cho môi trường biển của các dự án, công trình, các quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các ngành và địa phương; thực hiện nghiêm ngặt nguyên tắc "người gây ô nhiễm phải trả tiền"; và tăng cường năng lực cho các cơ quan tư pháp trong việc giải quyết các hậu quả ô nhiễm, giải quyết các tranh chấp.

Nguyên tắc trả tiền sử dụng tài nguyên và môi trường biển phải được tuyên bố rõ bằng pháp luật. Chúng ta cần tăng cường đầu tư cho bảo vệ môi trường biển, thiết lập nhiều biện pháp kinh tế như lập quỹ bảo vệ môi trường biển, thu thuế sử dụng môi trường biển đối với các hoạt động khai thác biển. Gánh nặng tài chính bảo vệ môi trường biển cần phải được phân chia công bằng, tỷ lệ thuận với số lượng, tác hại, loại hình ô nhiễm. Nhà nước cần khuyến khích các doanh nghiệp nhà nước, tư nhân và nước ngoài đầu tư vào các dịch vụ môi trường, an toàn môi trường, các công nghệ phòng ngừa và làm sạch tiên tiến.

Nhận thức của quần chúng về bảo vệ môi trường biển, thu hút hoạt động của các tổ chức xã hội, đoàn thể trong xây dựng chính sách, kiểm tra, giám sát, bảo vệ biển Việt Nam cần phải được nâng cao hơn nữa. Người dân, cộng đồng cần được thông báo về các kế hoạch, quy hoạch, hành động liên quan đến môi trường biển và được tham gia đóng góp ý kiến. Mặt khác mô hình quản lý cộng đồng, đặc biệt đối với các cộng đồng ngư nghiệp và cộng đồng trong các khu bảo vệ biển, nên được phát triển. Cộng đồng có thể được tham gia càng rộng càng tốt vào các giai đoạn khác

nhau của việc xây dựng chính sách, quy hoạch, pháp luật, triển khai thực hiện và quản lý. Việc tham gia có thể thông qua chế độ đại diện bên cạnh các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách, kế hoạch quản lý hoặc thông qua điều tra, tham khảo ý kiến. Các ngành (công nghiệp, ngư nghiệp, du lịch...) cần được tham khảo ý kiến về các vấn đề có thể có tác động ảnh hưởng đến lợi ích của mình.

Bảo vệ môi trường biển Việt Nam trong thời gian qua đã có những bước tiến triển ban đầu đáng khích lệ. Mặc dù còn có khó khăn, phức tạp, song chúng ta đã có những đóng góp đáng kể vào sự nghiệp chung bảo vệ môi trường sống và đa dạng sinh học biển, góp phần cho sự phát triển của đất nước.

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRỊNH THỨC HUỲNH

Chịu trách nhiệm nội dung

HOÀNG PHONG HÀ

Biên tập nội dung: **NGUYỄN KHÁNH HOÀ**

BÙI HỒNG THUÝ

Kỹ, mỹ thuật: **PHẠM THỊ XUÂN BÌNH**

Trình bày: **ĐUỜNG HỒNG MAI**

Chế bản vi tính: **PHẠM THỊ XUÂN BÌNH**

Sửa bản in: **PHẠM NGỌC BÍCH**

Đọc sách mẫu: **TRẦN THU QUỲNH**

In 1040 cuốn, khổ 14,5x20,5cm tại Nxb. Chính trị quốc gia.
Giấy phép xuất bản số: 78-819/CXB-QLXB, cấp ngày 17-6-2004.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 9 năm 2004.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

24 Quang Trung - Hà Nội

ĐT: 9422008

FAX: 84-4-9421881

E-mail: nxbctqg@hn.vnn.vn

Website: www.nxbctqg.org.vn

TÌM ĐỌC

- LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ NGHỊ ĐỊNH HƯỚNG DẪN THI HÀNH

Ban Khoa giáo Trung ương

Bộ Khoa học, công nghệ và Môi trường

- TIẾN TỚI KIẾN TOÀN HỆ THỐNG CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Dự án kinh tế chất thải

- KINH TẾ CHẤT THẢI TRONG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

bảo vệ môi trường biển và



GIÁ: 31.000Đ