

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ THỊ THU HẰNG

**PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG THEO
PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

Ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 9 38 01 07

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2018

Công trình được hoàn thành tại:

Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội
Việt Nam

Người hướng dẫn khoa học:

PGS.TS. PHẠM HỮU NGHỊ

Phản biện 1: GS.TS. Lê Hồng Hạnh

Phản biện 2: GS.TS. Hoàng Thế Liên

Phản biện 3: PGS.TS. Dương Đăng Huệ

Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp
Học viện họp tại Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm
Khoa học xã hội Việt Nam.

Vào hồi.....giờ...phút, ngày..... tháng.....năm.....

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện:

- Học viện Khoa học xã hội
- Thư viện Quốc gia Việt Nam

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Phát triển bền vững là một chiến lược phát triển mới của xã hội loài người, xuất hiện từ đầu những năm 70 của thế kỉ XX trong phong trào bảo vệ môi trường thế giới. Đó là sự phát triển đáp ứng được yêu cầu của hiện tại nhưng không gây trở ngại cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ mai sau. Tiêu chí để đánh giá sự phát triển bền vững là kinh tế tăng trưởng ổn định; thực hiện tốt công bằng và tiến bộ xã hội; khai thác hợp lí, sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường sống.

Tuy nhiên, thực tiễn vài thập kỉ qua cho thấy, nhiều quốc gia đã sẵn sàng hi sinh môi trường để chạy theo tốc độ tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá. Kết quả là, con người đang phải gánh chịu những hậu quả vô cùng nặng nề do môi trường bị phá hủy. Vì thế, BVMT đang là mối quan tâm hàng đầu của toàn nhân loại.

Trên thế giới, nhiều công cụ quản lí đã được áp dụng để BVMT. Ban đầu, nhóm công cụ được ưu tiên sử dụng là nhóm công cụ hành chính, hay còn gọi là nhóm công cụ mệnh lệnh - kiểm soát và sau đó là nhóm tuyên truyền giáo dục và khoa học công nghệ. Tuy nhiên, qua một thời gian dài áp dụng, các nhóm công cụ này đã không giúp các quốc gia đạt được mục tiêu BVMT như mong muốn. Các quốc gia đã bổ sung thêm nhóm công cụ kinh tế về BVMT. So với công cụ mệnh lệnh - kiểm soát, công cụ kinh tế (CCKT) có nhiều ưu điểm hơn về định hướng giảm thiểu ô nhiễm thông qua việc điều chỉnh hành vi của người tiêu dùng và nhà sản xuất, thay đổi công nghệ, sử dụng các nguyên liệu thay thế. Trong nhóm CCKT thì thuế và phí môi trường được áp dụng khá phổ biến.

Cùng với xu thế chung của thế giới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu to lớn trong xóa đói, giảm nghèo nhưng lại phải đương đầu với những thách thức lớn lao về môi trường. Ô nhiễm môi trường do tăng trưởng kinh tế gây ra ở Việt Nam là một trong những vấn đề bức xúc đòi hỏi phải giải quyết hiện nay.

Nhận thức được điều này, Đảng và Nhà nước đã rất quan tâm đến việc thực hiện các biện pháp khác nhau để BVMT. Ngày 15/11/2004, Bộ chính trị Ban chấp hành Trung Ương Đảng Cộng sản Việt Nam ra Nghị quyết số 41-NQ/TW về BVMT trong thời kì công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã khẳng định nhiệm vụ bảo vệ môi trường của toàn xã hội.

Để hiện thực hóa các chủ chương, đường lối của Đảng và Nhà nước về công tác BVMT, hệ thống pháp luật về BVMT tại Việt Nam đã được hình thành, trong đó công cụ phí BVMT được ưu tiên sử dụng vì tính ưu việt của phí BVMT.

Nhìn chung, các quy định về phí BVMT đã mang lại những hiệu quả nhất định trong việc BVMT, điều chỉnh hành vi chủ thể xả thải theo hướng có lợi cho môi trường và tạo được nguồn tài chính đáng kể cho ngân sách trung ương và địa phương trong BVMT. Tuy nhiên, các văn bản đó cũng dần bộc lộ những hạn chế và bất cập, làm giảm hiệu lực và hiệu quả của phí BVMT đối với khả năng giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

Việc nghiên cứu làm sáng tỏ cơ sở lý luận, đánh giá đúng thực trạng pháp luật và luận cứ khoa học để thiết kế và xây dựng chính sách pháp luật về phí BVMT hiệu lực, hiệu quả cũng như tìm ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT đã trở thành yêu cầu cấp thiết trong bối cảnh Việt Nam đang cùng với các quốc gia trên thế giới nỗ lực tìm các giải pháp để giảm thiểu ô nhiễm môi trường.

Bên cạnh những bất cập của hệ thống pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT tại các địa phương cũng nảy sinh nhiều vướng mắc. Nghiên cứu từ thực tiễn thực hiện tại Đà Nẵng cho thấy Sở TN&MT Đà Nẵng lúng túng trong việc thực hiện một số quy định về phí BVMT, việc quản lý đối tượng chịu phí chưa chặt chẽ và đầy đủ, số phí BVMT thu được thấp hơn số phí BVMT doanh nghiệp phải nộp, việc phân bổ nguồn phí BVMT đối với khai thác khoáng sản chưa được minh bạch và hợp lý... Vì thế, việc chọn đề tài "*Pháp luật về phí bảo vệ môi trường từ thực tiễn thành phố Đà Nẵng*" để nghiên cứu càng trở nên có ý nghĩa về mặt thực tiễn, giúp bổ sung đầy đủ các luận cứ để hoàn thiện hệ thống pháp luật về phí BVMT.

Với những lí do nêu trên cho thấy để đạt được mục tiêu BVMT mà Đảng và Nhà nước đã đặt ra, góp phần chung tay với các quốc gia trên thế giới trong nỗ lực tìm các giải pháp để giảm thiểu ô nhiễm môi trường, Việt Nam cần có một hệ thống pháp luật BVMT hoàn thiện. Việc nghiên cứu làm sáng tỏ cơ sở lý luận, đánh giá đúng thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT từ địa phương để tìm ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT là hết sức cần thiết, có ý nghĩa cả về mặt lý luận và nhận thức.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của đề tài là nhằm góp phần tạo lập những luận cứ khoa học cho việc điều chỉnh pháp luật về phí BVMT trên cơ sở nghiên cứu có hệ thống những vấn đề lý luận cơ bản của phí BVMT, pháp luật về phí BVMT, đánh giá thực trạng pháp luật về phí BVMT và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT tại thành phố Đà Nẵng.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án và đưa ra những nhận xét, quan điểm về những vấn đề đã được các công trình nghiên cứu. Trên cơ sở đó, khái quát các nội dung chưa được các công trình nghiên cứu đề cập tới để định hướng các vấn đề cần nghiên cứu và giải quyết trong luận án.

- Phân tích và làm rõ một số vấn đề lí luận về phí BVMT và pháp luật về phí BVMT như khái niệm về phí BVMT theo sự điều chỉnh của pháp luật, đặc điểm cơ bản của phí BVMT, vai trò của phí BVMT, khái niệm và nội hàm của pháp luật về phí BVMT, các nguyên tắc cơ bản của pháp luật về phí BVMT và điều kiện áp dụng hiệu quả phí BVMT.

- Đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT tại Đà Nẵng nhằm chỉ ra được những ưu điểm và bất cập của pháp luật về phí BVMT và xác định được những khó khăn, vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật về phí BVMT tại Đà Nẵng.

- Phân tích kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới về việc áp dụng phí BVMT để có thể rút ra những bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

- Luận án luận giải về sự cần thiết và yêu cầu khách quan của việc hoàn thiện pháp luật phí BVMT. Trên cơ sở đó, luận án đưa ra những quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT, giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật tại Đà Nẵng.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án gồm: phí BVMT và pháp luật về phí BVMT; những nguyên tắc cơ bản của pháp luật về phí BVMT; thực trạng pháp luật về phí BVMT và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT tại Đà Nẵng; kinh nghiệm của một số nước trên thế giới về xây dựng pháp luật về phí BVMT.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Pháp luật về phí BVMT đối với nước thải và phí BVMT đối với khai thác khoáng sản từ thực tiễn thành phố Đà Nẵng

4. Phương pháp nghiên cứu

Luận án đã sử dụng kết hợp nhiều phương pháp như phương pháp hệ thống, phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp thống kê, phương pháp phân tích quy phạm pháp luật, phương pháp lịch sử cụ thể, phương pháp khảo sát và điều tra xã hội học, phương pháp hỏi ý kiến chuyên gia.

5. Những điểm mới của luận án

Thứ nhất, luận án đã hệ thống hóa và góp phần phát triển, bổ sung những vấn đề lí luận về phí bảo vệ môi trường và pháp luật về phí bảo vệ môi trường .

Thứ hai, luận án đã nghiên cứu, đánh giá thực trạng pháp luật về phí bảo vệ môi trường và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường tại thành phố Đà Nẵng để làm rõ những ưu điểm và bất cập của pháp luật về phí bảo vệ môi trường, những khó khăn và vướng mắc trong quá trình tổ chức thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường tại Đà Nẵng.

Thứ ba, luận án đề xuất các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường tại Đà Nẵng nhằm thực hiện thành công mục tiêu giảm thiểu ô nhiễm môi trường, đảm bảo phát triển bền vững.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

Luận án là công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu về pháp luật Việt Nam về phí BVMT đối với nước thải và khoáng sản. Các kết quả nghiên cứu của luận án góp phần bổ sung và phát triển những vấn đề lí luận về phí bảo vệ môi trường và pháp luật về phí bảo vệ môi trường.

Luận án cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn để các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan có thẩm quyền tham khảo trong việc ban hành, sửa đổi các quy định pháp luật về phí bảo vệ môi trường và tổ chức thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường nhằm nâng cao hiệu quả tác động của pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với việc điều chỉnh hành vi của chủ thể xả thải theo hướng có lợi cho môi trường. Ngoài ra, các kết quả nghiên cứu của luận án còn là tài liệu tham khảo có giá trị cho công tác nghiên cứu, giảng dạy pháp luật về phí bảo vệ môi trường.

7. Bố cục của luận án

Ngoài Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án có 4 chương

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước và ngoài nước

1.1.1.1. Tình hình nghiên cứu những vấn đề lí luận về phí bảo vệ môi trường và pháp luật về phí bảo vệ môi trường

♦*Tình hình nghiên cứu những vấn đề lí luận về phí bảo vệ môi trường*

Về *khái niệm*: đã có nhiều cách định nghĩa khác nhau về phí BVMT nhưng cho đến nay, chưa có nghiên cứu nào đưa ra khái niệm về phí BVMT dưới góc độ pháp lí làm cơ sở cho việc phân tích, đánh giá các nội dung của pháp luật về phí BVMT.

Về đặc điểm, vai trò: Các nghiên cứu nước ngoài đã chỉ ra một số vai trò tích cực của phí BVMT trong hoạt động quản lý và BVMT nhưng không tuyệt đối hóa phí BVMT như một công cụ vạn năng trong BVMT. Ở trong nước, rất ít các nghiên cứu về đặc điểm và vai trò của phí BVMT, chủ yếu khi xác định đặc điểm, vai trò của phí BVMT hầu như dựa vào đặc điểm và vai trò của CCKT trong BVMT, chưa nêu bật được đặc điểm, vai trò riêng của phí BVMT.

♦*Tình hình nghiên cứu những vấn đề lí luận về pháp luật về phí bảo vệ môi trường*

Tình hình nghiên cứu khái niệm pháp luật về phí BVMT

Đa số các công trình đều nghiên cứu phí BVMT trong tổng thể với các CCKT khác. Các nghiên cứu về phí BVMT độc lập rất ít, chỉ tập trung phân tích khái niệm phí BVMT với tư cách là một CCKT trong BVMT, không nghiên cứu khái niệm pháp luật về phí BVMT

Tình hình nghiên cứu các nguyên tắc cơ bản của phí BVMT

Trong các nghiên cứu của thế giới về CCKT và phí BVMT, nguyên tắc PPP luôn là một trong những nội dung trọng tâm. Một số công trình nghiên cứu đã tập trung phân tích bản chất của PPP nhằm hướng đến việc vận dụng thống nhất nguyên tắc PPP của các quốc gia trên thế giới

Đối với các nghiên cứu trong nước, do đặc thù và yêu cầu của các nghiên cứu nên đa số các tác giả thường chỉ phân tích nội dung cơ bản về của nguyên tắc PPP, không phân tích mức độ áp dụng nguyên tắc PPP trong hệ thống pháp luật về phí BVMT tại Việt Nam

Tình hình nghiên cứu nội dung của pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Có rất ít tài liệu nghiên cứu về phí BVMT dưới góc độ pháp lý và những vấn đề lí luận đặt nền tảng cho việc nghiên cứu nội dung hệ thống pháp luật về phí BVMT rất sơ sài.

1.1.1.2. Tình hình nghiên cứu thực trạng và thực tiễn thực hiện pháp luật phí bảo vệ môi trường

♦*Tình hình nghiên cứu thực trạng và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải*

Về thực trạng pháp luật phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Các nhà nghiên cứu chưa chú trọng đánh giá về thực trạng pháp luật của Nghị định số 154/NĐ-CP, chủ yếu là các phản ánh của các địa phương về những bất cập của Nghị định số 154/NĐ-CP.

Về thực tiễn thực hiện pháp luật phí BVMT đối với nước thải

Chưa có các nghiên cứu về thực tiễn thực hiện phí BVMT đối với nước thải theo quy định của Nghị định số 154/NĐ-CP, đặc biệt là chưa có nghiên cứu khoa học nào nghiên cứu về thực tiễn thực hiện phí BVMT đối với nước thải tại Đà Nẵng.

♦ *Tình hình nghiên cứu thực trạng và thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản*

Về thực trạng pháp luật phí BVMT đối với khai thác khoáng sản

Các bài đăng tạp chí phân tích về thực trạng pháp luật phí BVMT đối với khai thác khoáng sản chủ yếu được lồng ghép với các vấn đề khác về khai thác khoáng sản, không đánh giá toàn bộ thực trạng pháp luật mà chỉ là một khía cạnh của phí BVMT đối với khai thác khoáng sản

Về thực tiễn thực hiện pháp luật phí BVMT đối với khai thác khoáng sản

Nghiên cứu về thực trạng pháp luật không nhiều, do đó, nghiên cứu về thực tiễn thực hiện pháp luật rất hạn chế và không có nghiên cứu về thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT đối với khai thác khoáng sản tại Đà Nẵng.

1.1.1.3. Tình hình nghiên cứu về quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Các nghiên cứu về quan điểm, giải pháp hoàn thiện và bảo đảm thực hiện pháp luật về phí BVMT đa số được nghiên cứu chung với các CCKT khác, ít công trình nghiên cứu giải pháp hoàn thiện pháp luật phí BVMT độc lập.

1.1.1.4. Tình hình nghiên cứu kinh nghiệm của các nước trên thế giới và bài học cho các nước đang phát triển

Đã có những công trình nghiên cứu đúc kết kinh nghiệm xây dựng và thực hiện phí BVMT ở các nước phát triển, các nước thuộc OECD cũng như rút ra những bài học kinh nghiệm cho các nước đang phát triển.

1.1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu

1.1.2.1. Đánh giá những kết quả nghiên cứu đã đạt được, những kết quả luận án sẽ kế thừa

Một là, các nghiên cứu đã khái quát hóa một số vấn đề lí luận cơ bản về CCKT trong BVMT và phí BVMT.

Hai là, các nghiên cứu đã phân tích được những ưu điểm nổi bật của phí BVMT cũng như những hạn chế của phí BVMT. Để quản lí và BVMT một cách hiệu quả, cần áp dụng quy định về phí BVMT kết hợp với các công cụ khác, đặc biệt là công cụ mệnh lệnh- kiểm soát.

Ba là, các nghiên cứu đã phân tích một số ưu điểm và bất cập của pháp luật Việt Nam về phí BVMT cũng như những tồn tại, vướng mắc trong quá trình thực hiện pháp luật về phí BVMT tại địa phương.

Bốn là, các nghiên cứu về quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT đa số được nghiên cứu trong tổng thể với các CCKT khác. Các nghiên cứu về CCKT trong BVMT có phạm vi điều chỉnh rộng hơn phí BVMT nên các kết quả nghiên cứu sẽ được nghiên cứu sinh kế thừa có chọn lọc và phát triển nhằm giải quyết các vấn đề mà luận án đặt ra.

1.1.2.2. Những vấn đề còn bỏ ngỏ, hoặc còn tranh luận, hoặc chưa được nghiên cứu thấu đáo

Một là, một số vấn đề lí luận về phí BVMT và pháp luật về phí BVMT chưa được nghiên cứu dưới góc độ pháp lí như khái niệm phí BVMT, khái niệm pháp luật về phí BVMT, nội dung cơ bản của pháp luật về phí BVMT.

Hai là, chưa có công trình nghiên cứu khoa học nào nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện về thực trạng và thực tiễn thực hiện pháp luật của phí BVMT theo pháp luật Việt Nam hiện hành; đặc biệt chưa có một công trình nghiên cứu nào nghiên cứu về thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT tại Đà Nẵng,

Thứ ba, các nghiên cứu về quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT đa số được nghiên cứu trong tổng thể với các CCKT khác. Hiện nay chưa có công trình nghiên cứu độc lập về quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật phí BVMT theo pháp luật hiện hành.

1.2. Cơ sở lí thuyết

1.2.1. Một số cơ sở lí thuyết được sử dụng làm cơ sở cho việc nghiên cứu

Thứ nhất, luận án được thực hiện trên cơ sở lí luận của chủ nghĩa Mác- Lênin

Thứ hai, lí thuyết kinh tế học môi trường và nguyên tắc phân bổ chi phí môi trường

Thứ ba, các nguyên tắc cơ bản xây dựng công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường

1.2.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

• Câu hỏi nghiên cứu 1: Phí BVMT là gì? Ra đời từ khi nào, quá trình hình thành và phát triển của phí BVMT như thế nào? Đặc điểm, vai trò của phí BVMT? Phí BVMT và thuế BVMT có khác nhau không?

• Câu hỏi nghiên cứu 2: Khái niệm pháp luật về phí BVMT được hiểu như thế nào? Pháp luật về phí BVMT ở Việt Nam được xây dựng trên cơ sở những nguyên tắc nào? Mức độ áp dụng các nguyên tắc cơ bản đối với pháp luật về phí BVMT ở Việt Nam hiện nay như thế nào?

- Câu hỏi nghiên cứu 3: pháp luật về phí BVMT bao gồm những nội dung cơ bản nào?
- Câu hỏi nghiên cứu 4: Kinh nghiệm của thế giới trong việc thiết kế và xây dựng chính sách pháp luật về phí BVMT?
- Câu hỏi nghiên cứu 5: Thực trạng pháp luật về phí BVMT của Việt Nam được điều chỉnh như thế nào? Việc thực hiện pháp luật về phí BVMT ở Việt Nam nói chung và ở Đà Nẵng nói riêng hiện nay như thế nào?
- Câu hỏi nghiên cứu 6: với những tồn tại, bất cập về phí BVMT cần có phương hướng, giải pháp gì để khắc phục và hoàn thiện các quy định của pháp luật về phí BVMT?

CHƯƠNG 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁP LUẬT VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

2.1. Những vấn đề lý luận về phí bảo vệ môi trường

2.1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của phí bảo vệ môi trường

2.1.1.1. Khái niệm phí bảo vệ môi trường

Trên cơ sở phân tích lý về phí BVMT, có thể hình thành khái niệm phí BVMT như sau:

“Phí BVMT là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân xả thải ra môi trường hoặc làm phát sinh tác động xấu đối với môi trường phải nộp nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp dịch vụ cho hoạt động BVMT”.

2.1.1.2. Đặc điểm của phí bảo vệ môi trường

- Phí BVMT gắn liền với việc sử dụng dịch vụ liên quan đến hoạt động bảo vệ môi trường, cơ quan nhà nước có thẩm quyền là chủ thể cung cấp dịch vụ.

- Phí BVMT được xây dựng trên nguyên tắc cơ bản là người gây ô nhiễm phải trả.

2.1.1.3. Vai trò của phí bảo vệ môi trường

- Phí BVMT có tác dụng điều chỉnh hành vi của người gây ô nhiễm theo hướng có lợi cho môi trường

- Phí bảo vệ môi trường tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước trong hoạt động bảo vệ môi trường

2.1.2. Các loại phí bảo vệ môi trường

Trên thế giới phí BVMT được chia thành ba loại chính: phí phát thải, phí sử dụng và phí sản phẩm

Ở Việt Nam, phí BVMT gồm các loại: Phí BVMT đối với nước thải; Phí

BVMT đối với khai thác khoáng sản; Phí BVMT đối với khí thải; Phí thăm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, đề án bảo vệ môi trường chi tiết; Phí thăm định phương án cải tạo, phục hồi môi trường và phương án cải tạo, phục hồi môi trường bổ sung.

2.1.3. Phân biệt phí bảo vệ môi trường, thuế bảo vệ môi trường

Thuế BVMT và phí BVMT là hai CCKT có những điểm khác nhau cơ bản sau:

Thứ nhất là sự khác nhau về bản chất của đối tượng chịu thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường

Thứ hai là sự khác nhau về mục tiêu điều chỉnh của thuế bảo vệ môi trường và phí bảo vệ môi trường

2.2. Những vấn đề lý luận về pháp luật phí bảo vệ môi trường

2.2.1. Khái niệm pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Các nhóm quan hệ được pháp luật về phí BVMT điều chỉnh gồm:

- Quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong việc xây dựng pháp luật về phí BVMT.

- Quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước với chủ thể nộp phí trong quá trình thực hiện pháp luật về phí BVMT

- Quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện pháp luật về phí BVMT

Trên cơ sở phân tích lý luận, pháp luật về phí BVMT được hiểu: *“Pháp luật về phí BVMT là hệ thống các quy tắc xử sự có tính bắt buộc chung, do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình thu và nộp phí BVMT cũng như quản lý và sử dụng phí BVMT của các chủ thể có liên quan nhằm điều chỉnh hành vi của chủ thể xả thải theo hướng có lợi cho môi trường và tạo nguồn thu cho hoạt động BVMT”*.

2.2.2. Các nguyên tắc cơ bản của pháp luật về phí bảo vệ môi trường

2.2.2.1. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả là nguyên tắc được dùng để phân bổ chi phí cho các biện pháp ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nhằm khuyến khích việc sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên môi trường khan hiếm và tránh làm ảnh hưởng tới đầu tư và thương mại quốc tế.

2.2.2.2. Nguyên tắc đảm bảo phát triển bền vững

Nội dung của nguyên tắc đảm bảo sự phát triển bền vững của việc áp dụng công cụ phí BVMT thể hiện qua việc chính sách pháp luật về phí BVMT phải được xây dựng phù hợp, đảm bảo tính thống nhất với các chính sách kinh tế- xã hội của quốc gia, vùng và địa phương. Phí BVMT được xây dựng để đảm bảo mục tiêu

BVMT nhưng không được làm ảnh hưởng đến mục tiêu tăng trưởng kinh tế và mục tiêu công bằng xã hội.

2.2.2.3. Nguyên tắc kích thích lợi ích kinh tế

Nội dung của nguyên tắc kích thích lợi ích kinh tế của việc áp dụng công cụ phí BVMT là dùng lợi ích kinh tế để kích thích hộ gia đình, cơ sở sản xuất, doanh nghiệp trong đời sống và sản xuất thực hiện các hoạt động có lợi cho môi trường. Việc kích thích lợi ích kinh tế của phí BVMT thể hiện thông qua mức phí BVMT được quy định sao cho mức phí BVMT mà cơ sở sản xuất phải trả cao hơn so với chi phí xử lý ô nhiễm cận biên của doanh nghiệp.

2.2.3. Nội dung của pháp luật về phí bảo vệ môi trường

2.2.3.1. Pháp luật về đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường

Có nhiều phương thức phân loại đối tượng chịu phí nước thải tùy theo điều kiện kinh tế - xã hội và thể chế chính trị của từng quốc gia.

Việc xác định đúng và đầy đủ đối tượng chịu phí BVMT sẽ giúp Chính phủ của các quốc gia kiểm soát tốt việc xả thải, tăng cường hiệu quả việc quản lý và BVMT.

2.2.3.2. Pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí

♦ Về phí BVMT đối với nước thải công nghiệp

Về căn cứ tính phí: Căn cứ thông dụng mà các quốc gia trên thế giới quy định để tính phí BVMT đối với nước thải là dựa vào lượng phát thải và thành phần phát thải (khối lượng và chất lượng chất gây ô nhiễm). Ngoài hai căn cứ cơ bản này, một số quốc gia quy định thêm những căn cứ tính phí khác như vị trí tiếp nhận nguồn thải (Pháp), phát thải trong hoặc ngoài hệ thống (Quebec), định mức phát thải (Nga)... Việc xác định các căn cứ tính phí phụ thuộc vào thể chế chính trị, điều kiện phát triển kinh tế- xã hội của từng quốc gia.

Đối với các chất gây ô nhiễm tính phí, không có quy định thống nhất về số lượng các chất gây ô nhiễm tính phí. Có quốc gia thu phí đối với số lượng lớn các chất gây ô nhiễm nhưng cũng có quốc gia chỉ tập trung tính phí đối với một số chất gây ô nhiễm có tính chất độc hại cao.

Về mức phí và phương pháp tính phí BVMT: Mức phí cao sẽ tạo động lực cho các chủ thể gây ô nhiễm, đặc biệt là các doanh nghiệp có ý thức và trách nhiệm trong việc giảm thiểu ô nhiễm nhưng hiệu quả về nguồn thu không đạt được. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc áp dụng mức phí cao ngay từ đầu sẽ giúp cho việc cải thiện và bảo vệ môi trường đạt hiệu quả cao. Trong khi đó, mức phí thấp ít tạo áp lực về chi phí cho các doanh nghiệp tại các nước đang phát triển nhưng việc cải thiện chất lượng môi trường đạt hiệu quả rất thấp và thậm chí còn thất bại. Kinh

nghiệm thế giới cho thấy trong những năm đầu áp dụng phí BVMT, mức thu phí có thể quy định ở mức thấp, sau đó tăng dần ở những năm tiếp theo.

Thông thường mức thu phí của các nước được xây dựng trên cơ sở cấu trúc của hệ thống phí gồm hai nấc: i) Nấc 1 là phí cố định, bắt buộc cho mọi đối tượng nộp phí nhằm tạo nguồn thu cho công tác quản lí, ii) Nấc 2 là phí ô nhiễm đồng nhất tính theo mức phát thải.

♦ Về phí BVMT đối với khai thác khoáng sản

Căn cứ tính phí thông thường các quốc gia trên thế giới áp dụng để tính phí đó là diện tích đất sử dụng phục vụ cho việc khai thác, khối lượng khoáng sản khai thác được hoặc quãng đường vận chuyển khoáng sản khai thác được.

Ở Việt Nam, căn cứ tính phí dựa vào số lượng quặng khoáng sản nguyên khai khai thác trong kỳ và số lượng đất đá bóc xúc trong quá trình khai thác.

2.2.3.3. Pháp luật về kê khai và nộp phí BVMT

Cơ bản, việc kê khai và nộp phí được thực hiện theo trình tự: i) Người nộp phí tự kê khai phí; ii) cơ quan nhà nước có thẩm quyền thẩm định phí; iii) Cơ quan nhà nước có thẩm quyền ra thông báo số phí phải nộp; iv) Người nộp phí tiến hành nộp phí.

2.2.3.4. Pháp luật về quản lí và sử dụng phí BVMT

Số phí BVMT thu được sẽ được phân cấp quản lí và sử dụng. Đa số các quốc gia đều sử dụng số phí BVMT thu được để trang trải cho hoạt động thu phí và hoạt động đầu tư BVMT. Tùy theo quy định của từng quốc gia, có quốc gia dành phần lớn số phí thu được để trang trải cho hoạt động thu phí nhưng có quốc gia lại dành phần lớn số phí thu được cho hoạt động đầu tư BVMT. Tỷ lệ phí để lại cho hoạt động thu phí và hoạt động đầu tư BVMT được điều chỉnh theo tùy từng giai đoạn phát triển của các quốc gia.

2.2.3.5. Pháp luật về trách nhiệm của các chủ thể khi vi phạm quy định về phí bảo vệ môi trường

Chế tài xử phạt vi phạm pháp luật về phí BVMT sẽ tác động trực tiếp đến thái độ, hành vi của các chủ thể trong việc thực hiện pháp luật về phí BVMT. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, nếu mức phạt nhẹ sẽ không đủ sức răn đe chủ thể vi phạm nhưng ngược lại, nếu phạt quá nặng có thể gây phản ứng tiêu cực từ phía chủ thể vi phạm. Việc quy định mức phạt cần được xem xét cân nhắc kĩ lưỡng, cụ thể để đảm bảo hiệu quả và mục tiêu đặt ra.

2.2.4. Điều kiện áp dụng hiệu quả pháp luật phí bảo vệ môi trường

Thứ nhất, phí bảo vệ môi trường phải được thiết kế một cách chặt chẽ

Thứ hai, phải có môi trường cạnh tranh lành mạnh

Thứ ba, phải đảm bảo sự phát triển bền vững

Thứ tư, thái độ tích cực của cộng đồng dân cư và người tiêu dùng trong việc bảo vệ môi trường

Thứ năm, phải có hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về môi trường hoạt động hiệu quả

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TẠI THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

3.1. Thực trạng pháp luật về phí bảo vệ môi trường

3.1.1. Các quy định pháp luật về đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường

3.1.1.1. Các quy định pháp luật về đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Ở Việt Nam, đối tượng chịu phí nước thải gồm nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp.

Các bất cập về đối tượng chịu phí của Nghị định số 154/2016/NĐ-CP:

Thứ nhất, bất cập quy định đối tượng chịu phí là nước thải ra từ hoạt động khai thác khoáng sản trên khai trường

Thứ hai, bất cập quy định thu phí đối với nước xả ra từ các nhà máy thủy điện, nước tuần hoàn trong các cơ sở sản xuất, chế biến và nước mưa tự nhiên chảy tràn

Thứ ba, bất cập quy định đối tượng chịu phí là các cơ sở sản xuất theo vụ mùa

3.1.1.2. Thực trạng pháp luật về đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

Đối tượng chịu phí được điều chỉnh theo nhóm khoáng sản. Quy định về đối tượng chịu phí của Nghị định số 164/2016/NĐ-CP cụ thể, rõ ràng, nên về cơ bản không phát sinh vướng mắc, bất cập.

3.1.2. Các quy định pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí bảo vệ môi trường

3.1.2.1. Các quy định pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

◆ Đối với nước thải sinh hoạt

Pháp luật đã có điều chỉnh mới về mức phí nước thải sinh hoạt:

Thứ nhất, mức phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt đã được điều chỉnh tăng

Thứ hai, tạo sự chủ động cho Hội đồng nhân dân các địa phương quyết định mức phí BVMT phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương.

◆ Đối với nước thải công nghiệp

Thứ nhất, về căn cứ tính phí

Nghị định số 154/2016/NĐ-CP có sự điều chỉnh về lưu lượng nước thải và thông số ô nhiễm tính phí. Cụ thể:

Điều chỉnh giảm lưu lượng nước thải tính phí cố định xuống còn 20 m³/ngày đêm, góp phần tạo sự bình đẳng giữa các cơ sở sản xuất trong việc thu phí BVMT.

Điều chỉnh tăng thông số ô nhiễm tính phí

Nghị định số 154/2016/NĐ-CP quy định thu phí BVMT đối với 6 chất gây ô nhiễm dựa trên tổng lượng nước xả thải, nhằm phản ánh được đúng bản chất và mục tiêu của phí BVMT, đó là: i) giảm thiểu ô nhiễm môi trường; ii) tăng nguồn thu cho hoạt động BVMT. Tuy nhiên, khi áp dụng vào thực tiễn đã tạo nên những áp lực lớn cho các địa phương, không phù hợp với đặc thù xả thải của các ngành công nghiệp tại Việt Nam và điều kiện thu phí tại các địa phương.

Thứ hai, về mức phí

Cơ sở sản xuất, chế biến có lượng nước thải trung bình trong năm tính phí dưới 20 m³/ngày đêm chỉ phải nộp phí cố định là 1.500.000 đồng/năm.

Cơ sở sản xuất có lượng nước thải trung bình trong năm tính phí từ 20 m³/ngày đêm trở lên ngoài nộp phí cố định còn phải nộp thêm phí biến đổi.

Mức phí hiện hành thấp hơn so với chi phí xử lý chất gây ô nhiễm nên khả năng tạo khuyến khích giảm thiểu ô nhiễm môi trường không cao; vì thế, việc cân nhắc quy định mức phí phù hợp để phí BVMT thực sự là công cụ kinh tế hữu hiệu trong BVMT.

3.1.2.2. Các quy định pháp luật về mức phí và căn cứ tính phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

◆ Về mức phí

Mức phí BVMT đối với khai thác khoáng sản tại Việt Nam nhìn chung là thấp dù đã được điều chỉnh tăng dần qua các thời kì. Mức phí chưa tương xứng với mức độ ô nhiễm do hoạt động khai thác gây ra, không đảm bảo được nguồn thu cho hoạt động BVMT trong khai thác khoáng sản, làm hạn chế tác động giảm thiểu ô nhiễm môi trường của phí BVMT đối với khai thác khoáng sản.

◆ Về căn cứ tính phí

Căn cứ tính phí BVMT đối với khai thác khoáng sản dựa trên: i) số lượng khoáng sản nguyên khai khai thác trong kỳ; ii) số lượng đất đá bốc xúc thải ra trong kỳ nộp phí và áp dụng hệ số K đối với phương pháp khai thác.

Phí BVMT đối với khai thác khoáng sản ở Việt Nam đã từng bước được tính trên cấp độ ô nhiễm môi trường, hướng đến sự phù hợp với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả.

3.1.3. Các quy định pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí

3.1.3.1. Các quy định pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí đối với nước thải

♦ Về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt

Việc nộp phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt được thực hiện theo các bước chính sau: xác định số phí phải nộp, thu và nộp phí.

Quy định thu phí BVMT đối với nước cấp đồng thời với việc thanh toán tiền sử dụng nước sạch theo hóa đơn bán hàng tạo điều kiện thuận lợi trong việc thu phí và chống thất thu phí BVMT. Các địa phương hầu như không gặp khó khăn trong việc thu phí.

♦ Về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp

Theo quy định, việc nộp phí BVMT đối với khai thác khoáng sản được thực hiện theo các bước chính sau: tự kê khai, thẩm định và ra thông báo nộp phí, nộp phí.

Quy trình thu và nộp phí theo pháp luật hiện hành còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tế thực hiện của các địa phương nên việc thu phí chủ yếu chỉ dựa vào việc tự kê khai của doanh nghiệp dẫn đến những hậu quả: i) ngân sách nhà nước sẽ bị thất thu phí BVMT nếu doanh nghiệp không trung thực khi kê khai phí; ii) tạo sự bất bình đẳng với các địa phương thực hiện nghiêm túc việc thẩm định phí bởi nếu thực hiện đúng quy trình thì việc thu và nộp phí tốn khá nhiều thời gian và chi phí của cả cơ quản lý nhà nước và người nộp phí.

3.1.3.2. Các quy định pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí đối với khai thác khoáng sản

Việc thu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản chủ yếu dựa trên hệ thống thuế. Doanh nghiệp khai thác khoáng sản phải nộp hồ sơ khai phí BVMT đối với khai thác khoáng sản tại cơ quan Thuế quản lý trực tiếp cùng nơi kê khai nộp thuế tài nguyên. Quy định doanh nghiệp khai thác khoáng sản nộp phí cho cơ quan thuế là hợp lý, đảm bảo 100% nguồn thu từ phí BVMT đối với khai thác khoáng sản được phân bổ trực tiếp cho địa phương.

Việc thu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản dựa trên quy định của thuế đã nảy sinh một số bất cập sau:

Thứ nhất, việc thu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản dựa trên quy định của thuế nên không có chế quản lý riêng đối với nguồn thu từ phí BVMT, ảnh hưởng tới mục đích sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản.

Thứ hai, quy định doanh nghiệp phải khai và nộp phí BVMT đối với khai thác khoáng sản tại cơ quan Thuế quản lý trực tiếp cùng nơi kê khai nộp thuế tài nguyên

tạo nên bất cập trong việc phân cấp quản lý nguồn thu và hiệu quả sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản, địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản phải gánh chịu hệ lụy do hoạt động khai thác gây ra nhưng lại không được thu phí BVMT, nhiều địa phương không có đủ kinh phí để BVMT.

3.1.4. Các quy định pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường

3.1.4.1. Các quy định pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

◆ Đối với nước thải sinh hoạt

Tỉ lệ phí để lại cho đơn vị cung cấp nước sạch là 10%, tỉ lệ phí để lại cho việc trang trải trong hoạt động thu phí theo pháp luật hiện hành được điều chỉnh với mức là 25% thay cho mức cũ là 15%, giúp cơ quan thu phí có thêm kinh phí trang trải cho hoạt động thu phí, tăng cường hiệu quả hoạt động của hệ thống cơ quan này.

◆ Đối với nước thải công nghiệp

Theo Nghị định số 154/2016/NĐ-CP, nguồn thu từ phí BVMT đối với nước thải công nghiệp được chia làm 2 phần: i) Để lại 25% trên tổng số tiền phí bảo vệ môi trường thu được để trang trải chi phí cho hoạt động thu phí, trang trải chi phí đo đạc, đánh giá, lấy mẫu, phân tích mẫu nước thải và kiểm tra định kỳ hoặc đột xuất đối với nước thải công nghiệp; ii) phần còn lại 75% trên tổng số phí BVMT đối với nước thải công nghiệp thu được nộp vào ngân sách địa phương để sử dụng cho công tác BVMT, bổ sung nguồn vốn hoạt động cho Quỹ BVMT của địa phương

3.1.4.2. Các quy định pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với khoáng sản

Pháp luật về phân bổ, quản lý và sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản không quy định về tiêu chí và tỉ lệ phân bổ nguồn thu phí BVMT cho từng cấp (tỉnh, huyện, xã) đã dẫn đến thực trạng rất ít địa phương quy định tỉ lệ phân bổ cụ thể nguồn thu từ phí BVMT cho các cấp tại địa phương mình, dẫn đến tình trạng tùy tiện trong việc phân bổ.

3.1.5. Các quy định pháp luật về trách nhiệm của các chủ thể vi phạm pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Ở Việt Nam, việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVMT chủ yếu là áp dụng chế tài hành chính. Việc chỉ áp dụng chế tài phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm pháp luật về phí BVMT là cảnh cáo và phạt tiền với mức xử phạt thấp sẽ không đủ sức răn đe và ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về phí BVMT, dẫn đến tình trạng chây ì không nộp phí.

3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường tại thành phố Đà Nẵng

3.2.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về đối tượng chịu phí

3.2.1.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về đối tượng chịu phí đối với nước thải

◆ Khó khăn, vướng mắc thực hiện đối tượng chịu phí do bất cập của pháp luật

Thứ nhất, bất cập quy định thu phí đối với nước xả ra từ các nhà máy thủy điện, nước tuần hoàn trong các cơ sở sản xuất, chế biến và nước mưa tự nhiên chảy tràn

Thứ hai, bất cập pháp luật không quy định đối tượng chịu phí là các cửa hàng thức ăn nhanh, siêu thị

Thứ ba, bất cập pháp luật không quy định đối tượng chịu phí là khu công nghệ cao

Thứ tư, bất cập pháp luật không điều chỉnh đối tượng chịu phí là hệ thống xử lý nước thải tập trung khu đô thị

Thứ năm, bất cập pháp luật quy định về đối tượng chịu phí nước thải và đối tượng chịu giá dịch vụ

◆ Khó khăn, vướng mắc thực hiện đối tượng chịu phí do năng lực tổ chức thực hiện còn hạn chế

Thứ nhất, do nhận thức không đúng và không đầy đủ về quy định pháp luật của chính quyền địa phương dẫn đến lúng túng trong việc tổ chức thực hiện pháp luật

Thứ hai do năng lực quản lý, giám sát đối tượng chịu phí còn hạn chế

3.2.1.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về đối tượng chịu phí đối với khai thác khoáng sản

Khác với quy định về đối tượng chịu phí nước thải công nghiệp, quy định về đối tượng chịu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản rõ ràng, cụ thể; do đó, cơ quan quản lý nhà nước tại địa phương không gặp khó khăn khi xác định đối tượng chịu phí.

3.2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí

3.2.2.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí đối với nước thải

◆ Đối với nước thải sinh hoạt

Phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt do Công ty Cổ phần Cấp nước thu cùng với thời điểm hàng tháng thu tiền sử dụng nước máy của khách hàng, trên cơ sở tính theo số mét khối tiêu thụ ghi trên Hoá đơn tiền nước. Công ty Cấp nước Đà

Năng đăng ký với Tổng Cục Thuế để thực hiện kết hợp nội dung thu tiền cấp nước và nội dung thu phí BVMT đối với nước thải trên cùng một Hoá đơn tiền. Căn cứ vào kết quả hàng tháng thu phí BVMT đối với nước thải, Công ty Cấp nước Đà Nẵng lập thủ tục chuyển toàn bộ nguồn thu này vào tài khoản chuyên thu tại Kho bạc Nhà nước thành phố do Sở Tài chính quản lý theo đúng tiến độ, sau khi trích chi phí uỷ nhiệm thu theo quy định.

♦ Đối với nước thải công nghiệp

Khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí do bắt cập của pháp luật

Thứ nhất, bắt cập pháp luật về quy định tính phí cố định 1.500.000 đồng/năm đối với các cơ sở có lượng nước thải trung bình trong năm tính phí dưới 20 m³/ngày đêm cho tất cả các ngành nghề.

Thứ hai, bắt cập pháp luật không quy định rõ phí cố định 1.500.000 đồng/năm thu theo hộ gia đình sản xuất hay thu theo số lượng cơ sở sản xuất của hộ gia đình

Thứ ba, bắt cập pháp luật quy định tính phí biến đổi với mức xả thải từ 20 m³/ngày đêm trở lên làm giảm nguồn thu cho hoạt động BVMT

Thứ tư, bắt cập pháp luật quy định chất gây ô nhiễm tính phí không phù hợp với điều kiện thu phí và đặc thù xả thải của các ngành sản xuất công nghiệp tại Việt Nam

Khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí do năng lực tổ chức thực hiện pháp luật

Bắt cập của pháp luật dẫn đến bắt cập trong việc tổ chức thực thi pháp luật. Chi phí lấy mẫu tốn kém nên dẫn đến tình trạng nhiều địa phương chỉ tiến hành lấy mẫu phân tích thông số ô nhiễm theo xác suất, do đó không thể giám sát hết tất cả thông số ô nhiễm của tất cả các đơn vị sản xuất.

3.2.2.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về căn cứ tính phí và mức phí đối với khai thác khoáng sản

Nhìn chung, quy định về phí BVMT đối với khai thác khoáng sản tại Đà Nẵng đều thống nhất với quy định của Chính phủ, hầu như không có điều chỉnh đặc thù của địa phương. Riêng đối với mức thu phí, tất cả các loại khoáng sản kim loại và không kim loại, Đà Nẵng thực hiện mức thu tối đa theo khung phí Chính phủ quy định là để hạn chế việc khai thác tài nguyên, bảo đảm nguồn dự trữ cho tương lai, đồng thời đảm bảo nguồn thu để giải quyết các bức xúc về môi trường tại địa phương.

3.2.3. Thực tiễn thực hiện pháp luật về kê khai, thẩm định và nộp phí bảo vệ môi trường

3.2.3.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về kê khai, thẩm định và nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

◆ Đối với nước thải sinh hoạt

Nước thải sinh hoạt từ nguồn nước sạch

Số lượng nước sạch sử dụng tính phí BVMT được xác định theo đồng hồ đo lượng nước sạch tiêu thụ của người nộp phí nên theo đại diện của Công ty Cấp nước, Đà Nẵng không gặp khó khăn trong quá trình thực hiện thu phí đối với nước thải sinh hoạt và về cơ bản đảm bảo thu đúng và đủ.

Nước thải sinh hoạt từ nguồn nước tự khai thác

Thẩm quyền thu phí được chuyển giao từ Sở TN&MT qua UBND các xã, phường. Tuy nhiên, UBND xã, phường hầu như không thu được phí là do: i) Một số xã của huyện Hòa Vang không thu phí do đời sống người dân còn khó khăn; ii) Trách nhiệm thu phí không thuộc cấp xã; iii) Không cấp phép khai thác nước dưới đất nên không nắm đối tượng chịu phí; iv) Không rõ mức phí phải tính cho đối tượng chịu phí.

◆ Đối với nước thải công nghiệp

Chi phí thực tế về việc lấy mẫu, phân tích hàm lượng thông số ô nhiễm cao nên Chi cục BVMT Đà Nẵng chỉ tiến hành lấy mẫu phân tích thông số ô nhiễm theo xác suất, làm nảy sinh có một số hạn chế: i) Có độ tin cậy không cao do việc xác định lưu lượng nước thải rất khó khăn; ii) Kết quả phân tích mẫu nước thải không phản ánh được thực tế xả thải; iii) Vì mục đích lợi nhuận nên nhiều cơ sở khai số phí phải nộp ít hơn thực tế. Do đó, số phí thu được phụ thuộc phần lớn vào sự trung thực của các cơ sở sản xuất khi kê khai phí.

3.2.3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về kê khai, thẩm định và nộp phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

Tình trạng kê khai số phí BVMT đối với khai thác khoáng sản phải nộp thấp hơn thực tế vẫn diễn ra tại các doanh nghiệp khai thác khoáng sản. Các cơ quan quản lý tại Đà Nẵng cần có sự phối hợp, tăng cường quản lý đối với hoạt động khai thác khoáng sản để đảm bảo thu đúng, thu đủ phí BVMT đối với khai thác khoáng sản, chống thất thu cho ngân sách địa phương, đảm bảo hiệu quả hoạt động BVMT trong lĩnh vực khai thác khoáng sản cũng như tạo sự công bằng giữa các doanh nghiệp khai thác khoáng sản.

3.2.4. Thực tiễn thực hiện pháp luật về quản lý và sử dụng phí bảo vệ môi trường

3.2.4.1. Thực tiễn thực hiện pháp luật về quản lý và sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Việc quản lý, sử dụng phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt và nước thải công nghiệp tại Đà Nẵng không gặp vướng mắc, bất cập. Việc quản lý, sử dụng phí BVMT được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật về phí BVMT.

3.2.4.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về quản lý và sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

Việc thu phí BVMT đối với khai thác khoáng sản dựa trên hệ thống thuế và việc nộp phí được thực hiện tại cơ quan Thuế nơi trực tiếp nộp thuế tài nguyên dẫn đến việc quản lý và sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản ở nhiều địa phương chưa thực sự hiệu quả, thậm chí là sử dụng không đúng mục đích, ảnh hưởng đến việc giữ gìn và bảo vệ môi trường của các địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản.

Việc phân bổ, quản lý và sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản vẫn tồn tại tư tưởng "cào bằng", phân bổ nguồn phí theo dân số, xã huyện chứ không tính đến mức độ ô nhiễm theo từng vùng, của từng loại khoáng sản. Điều này dẫn đến tình trạng trong cùng một địa phương, nơi có nhiều mỏ khai thác, gây nhiều ô nhiễm thì không có tiền khắc phục ô nhiễm, nơi không cần đến thì lại được phân bổ phí, dẫn đến nguồn phí bị sử dụng sai mục đích. Nhiều địa phương, phí BVMT được nhập chung với các nguồn thu khác của tỉnh rồi phân bổ, chủ yếu phục vụ quản lý Nhà nước như vấn đề tiền lương cán bộ, hoạt động của xã... Do chưa được quản lý và sử dụng đúng mục đích nên phí BVMT chưa thể hiện là một công cụ tài chính hiệu quả để phục vụ việc BVMT.

3.2.5. Thực tiễn thực hiện pháp luật về trách nhiệm của các chủ thể vi phạm quy định về phí bảo vệ môi trường

Theo tìm hiểu của nghiên cứu sinh, hiện nay Đà Nẵng chưa xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm các quy định về phí BVMT dẫn đến tình trạng việc vi phạm pháp luật về phí BVMT gia tăng.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÍ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Thứ nhất, việc xây dựng và thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường phải gắn liền với phát triển bền vững

Thứ hai, pháp luật về phí bảo vệ môi trường phải đảm bảo nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả”

Thứ ba, pháp luật về phí bảo vệ môi trường phải được thiết kế và sử dụng đồng bộ với công cụ bảo vệ môi trường khác

Thứ tư, phải đảm bảo tính đặc thù khi xây dựng và thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường

Thứ năm, việc tổ chức thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường cần sử dụng tác động của thị trường và vai trò của cộng đồng xã hội trong quá trình tác động tới hành vi của doanh nghiệp theo hướng có lợi cho môi trường

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường

4.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đối tượng chịu phí

Thứ nhất, không quy định nước thải từ các cơ sở “khai thác khoáng sản” là đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp

Thứ hai, xác định rõ ràng đối tượng chịu phí đối với nước thải tại các siêu thị có hoạt động chế biến thực phẩm, thức ăn nhanh, sản xuất bánh, các cửa hàng thức ăn nhanh

Thứ ba, thống nhất thu giá dịch vụ đối với các hộ thoát nước vừa sử dụng nước cấp vừa sử dụng nước ngầm

Thứ tư, bổ sung hệ thống xử lý nước thải tập trung khu đô thị là đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp

Thứ năm, bổ sung “khu công nghệ cao là đối tượng chịu phí BVMT đối với nước thải công nghiệp”.

Thứ sáu, loại bỏ đối tượng tính phí không phù hợp

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về mức phí và căn cứ tính phí bảo vệ môi trường

4.2.2.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về mức phí và căn cứ tính phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

◆ Về mức phí nước thải sinh hoạt

Nghiên cứu sinh đề xuất cần phải tăng mức phí BVMT nước thải sinh hoạt theo lộ trình từ năm 2019, mỗi năm có thể tăng mức thu phí thêm từ 5% đến 10%

trên giá bán của 1 m³ nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng và cho đến khi mức phí đảm bảo được kinh phí cho xử lý ô nhiễm nhưng tối đa không quá 100% đối với các hộ sử dụng nước sạch từ hệ thống cấp nước tập trung, hoặc 80% đối với các hộ không sử dụng nước sạch từ hệ thống cấp nước tập trung.

♦ **Về mức phí nước thải công nghiệp**

Về phí cố định : Mức phí cố định cần phải xem xét điều chỉnh sau mỗi chu kỳ 5 năm để phù hợp với sự biến động của chất lượng môi trường và các điều kiện kinh tế xã hội.

Nghiên cứu sinh đề xuất có thể chia nhỏ mức lưu lượng nước thải tính phí cố định tương ứng với các mức lưu lượng nước thải xử lý vi phạm hành chính tại Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016.

Về phí biến đổi : Mức phí biến đổi hiện hành không cao. Cần điều chỉnh tăng dần mức phí biến đổi sau mỗi chu kỳ khoảng 5 năm.

♦ **Về thông số ô nhiễm tính phí bảo vệ môi trường nước thải công nghiệp**

Nghiên cứu sinh kiến nghị chỉ nên áp dụng phí BVMT cho 02 chỉ tiêu ô nhiễm là COD, TSS và 01 kim loại nặng có nồng độ cao nhất được xác định dựa trên đặc tính xả thải của từng ngành công nghiệp.

4.2.2.2 . *Giải pháp hoàn thiện pháp luật về mức phí và căn cứ tính phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản*

♦ **Về mức phí**

Nghiên cứu sinh đề xuất không nên tăng phí BVMT đối với khoáng sản lên từ 2 đến 3 lần như đề nghị của các địa phương. Việc điều chỉnh tăng mức phí đột ngột từ 2 đến 3 lần sẽ gây nhiều khó khăn cho doanh nghiệp và không phải loại khoáng sản nào cũng cần điều chỉnh tăng mức phí từ 2 đến 3 lần. Việc tăng phí phải có lộ trình để các doanh nghiệp có sự điều chỉnh chi phí sản xuất và giá bán khoáng sản phù hợp tránh những biến động tiêu cực về giá bán của các loại khoáng sản trên thị trường.

♦ **Về căn cứ tính phí**

Thứ nhất, điều chỉnh hệ số tính phí đối với khai thác lộ thiên và khai thác hầm lò

Thứ hai, quy định tính phí bảo vệ môi trường đối với đất đá bốc xúc phù hợp nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả

Thứ ba, bổ sung căn cứ tính phí dựa trên công nghệ khai thác

Thứ tư, tính phí bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản đối với mọi chất gây ô nhiễm

4.2.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí bảo vệ môi trường

4.2.3.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp

Thứ nhất, thay đổi thời gian kê khai phí

Thứ hai, thay đổi tần suất nộp phí đối với các cơ sở sản xuất có phí biến đổi thấp

4.2.3.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

4.2.4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường

4.2.4.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Cần quy định rõ phương thức sử dụng nguồn thu từ phí BVMT đối với Quỹ BVMT địa phương và quy định việc thành lập Quỹ BVMT ở các địa phương là bắt buộc nhằm tránh tình trạng tiền phí BVMT thu về không được sử dụng

Cơ quản lý môi trường địa phương cần nắm được tình hình xả thải của các doanh nghiệp, mức độ gây ô nhiễm của các doanh nghiệp và nhu cầu vay vốn của các doanh nghiệp cho việc phòng ngừa, hạn chế, kiểm soát ô nhiễm môi trường nước thải công nghiệp; từ đó, có thể tư vấn cho UBND xây dựng kế hoạch sử dụng nguồn thu phí BVMT nước thải công nghiệp một cách hiệu quả nhất, đảm bảo được mục tiêu giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước thải đặt ra khi tiến hành thu phí.

4.2.4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý, sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

Thứ nhất, về cơ chế phân bổ và quản lý phí bảo vệ môi trường

Pháp luật cần có quy định về tiêu chí phân bổ phí BVMT đối với khai thác khoáng sản theo hướng dựa trên mức độ ô nhiễm của từng địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản, tuyệt đối không để tình trạng các địa phương phân bổ phí BVMT theo dân số.

Thứ hai, về cơ chế quản lý và sử dụng phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản

Pháp luật về phí BVMT đối với khai thác khoáng sản cần được điều chỉnh theo hướng quy định rõ nguồn thu từ phí BVMT đối với khai thác khoáng sản phải được quản lý trong một quỹ riêng của địa phương, tránh tình trạng không tách bạch giữa nguồn thu từ phí BVMT đối với khai thác khoáng sản và các nguồn thu khác của địa phương, ảnh hưởng đến việc sử dụng phí BVMT đối với khai thác khoáng sản.

4.2.5. Giải pháp hoàn thiện pháp luật giải quyết vướng mắc với Nghị định số 80/2014/NĐ-CP

Trong điều kiện hệ thống thoát nước tập trung chưa bao phủ hết toàn bộ địa bàn thoát nước tại các địa phương như hiện nay, pháp luật cần điều chỉnh lại theo hướng quy định rõ các địa phương tiến hành thu giá dịch vụ đối với hộ thoát nước xả nước thải vào hệ thống thoát nước tập trung và thu phí BVMT đối với các đối tượng xả thải trực tiếp ra môi trường sau khi xử lý nước thải đạt Quy chuẩn và được cấp phép xả thải.

4.3. Giải pháp nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường tại Đà Nẵng

Thứ nhất, tăng cường năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý môi trường tại Đà Nẵng

Thứ hai, tăng cường nguồn lực cán bộ quản lý môi trường

Thứ ba, tăng cường tính chủ động và vai trò của cơ quan quản lý về môi trường tại Đà Nẵng

Thứ tư, tăng cường tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức pháp luật về phí bảo vệ môi trường

KẾT LUẬN

1. Sau thành công của cách mạng công nghiệp, hiện nay nhân loại đang đối mặt với vấn nạn ô nhiễm môi trường rất nghiêm trọng. Đã có nhiều biện pháp được thực hiện, nhiều công cụ khác nhau được sử dụng để BVMT. Phí BVMT là công cụ kinh tế được sử dụng rất phổ biến và đã đem lại hiệu quả tích cực trong việc BVMT của các quốc gia trên thế giới.

2. Tại Việt Nam, công cụ phí BVMT đã được sử dụng trong quản lý và bảo vệ môi trường từ đầu năm 2004. Qua gần 15 năm thực hiện phí BVMT nhưng trong hệ thống pháp luật Việt Nam chưa có một văn bản quy phạm pháp luật nào đưa ra định nghĩa về phí BVMT dẫn đến sự thiếu hụt về mặt lý luận khi nghiên cứu về phí BVMT và pháp luật về phí BVMT. Qua phân tích và nghiên cứu về phí BVMT, luận án đã làm rõ bản chất, vai trò, đặc điểm của phí BVMT để từ đó hình thành khái niệm phí BVMT, hướng đến cách hiểu thống nhất về phí BVMT; trên cơ sở đó, luận án khái quát hóa những vấn đề lý luận của pháp luật về phí BVMT.

3. Phí BVMT cũng đã mang lại những hiệu quả nhất định trong việc BVMT tại Việt Nam nhưng khả năng tạo sự khuyến khích giảm thiểu ô nhiễm môi trường trên thực tế không đạt được như mục tiêu ban đầu đã đặt ra khi ban hành pháp luật

về phí BVMT. Nguyên nhân của tình trạng này là do pháp luật về phí BVMT còn nhiều hạn chế, bất cập.

4. Thực tiễn thực hiện pháp luật về phí BVMT gặp nhiều khó khăn do những hạn chế, bất cập của pháp luật và năng lực tổ chức thực thi pháp luật của cơ quan quản lý nhà nước tại Đà Nẵng còn hạn chế.

5. Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả của phí BVMT đối với việc giảm thiểu ô nhiễm môi trường cần có hệ thống pháp luật về phí BVMT hoàn thiện. Trên cơ sở nghiên cứu lí luận và thực tiễn, luận án đã đưa ra quan điểm hoàn thiện pháp luật như sau: i) việc xây dựng và thực hiện pháp luật về phí BVMT phải gắn liền với phát triển bền vững; ii) pháp luật về phí bảo vệ môi trường phải được thiết kế và sử dụng đồng bộ với công cụ bảo vệ môi trường khác; iii) pháp luật về phí bảo vệ môi trường phải đảm bảo nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả”; iv) sử dụng tác động của thị trường và vai trò của cộng đồng xã hội trong quá trình tác động tới hành vi của doanh nghiệp theo hướng có lợi cho môi trường; v) phải đảm bảo tính đặc thù khi xây dựng và thực hiện pháp luật về phí bảo vệ môi trường.

Từ quan điểm hoàn thiện pháp luật, các giải pháp hoàn thiện pháp luật đã được đề xuất tập trung vào các vấn đề: i) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về đối tượng chịu phí; ii) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về mức phí và căn cứ tính phí bảo vệ môi trường; iii) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kê khai, thẩm định tờ khai và nộp phí bảo vệ môi trường; iv) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lí, sử dụng phí bảo vệ môi trường.

Việc áp dụng thu phí BVMT có ý nghĩa hết sức quan trọng trong công tác quản lí và BVMT theo định hướng đảm bảo phát triển bền vững ở nước ta. Để pháp luật về phí BVMT phát huy hiệu lực và hiệu quả thì cần có một sự thiết kế chặt chẽ. Theo nghiên cứu của World Bank 1998 thì việc thực hiện một chương trình thu phí BVMT được thiết kế thiếu chặt chẽ sẽ không mang lại những lợi ích đáng kể về kinh tế và môi trường. Với các quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phí BVMT mà luận án đề xuất, nghiên cứu sinh mong muốn kết quả nghiên cứu của luận án sẽ được ghi nhận, hiện thực hóa trong các văn bản quy phạm pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực và hiệu quả của pháp luật về phí BVMT, góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường, đảm bảo phát triển kinh tế Việt Nam theo hướng bền vững.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN
QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Lê Thị Thu Hằng (2016). Nghị định số 12/2016/NĐ- CP: Hoàn thiện chính sách pháp luật phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật online*, ngày 24.08.2016
2. Lê Thị Thu Hằng (2016). Discussion about regulations on environmental protection charges for mineral exploitation in Vietnam, *International conferences on earth sciences and sustainable geo- resources development (ESASGD 2016)*, ISBN: 978-604-76-1171-3, 14/11/2016, pp 427-431.
3. Lê Thị Thu Hằng (2017). Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải nhằm nâng cao hiệu quả giảm thiểu ô nhiễm, *Tạp chí Nghề luật*, số 6 năm 2017, trang 11-17.
4. Lê Thị Thu Hằng (2017). Bất cập phí bảo vệ môi trường đối với nước thải từ thực tiễn thành phố Đà Nẵng, *Tạp chí Sinh hoạt lí luận*, số 8 (149) năm 2017, trang 95-99.
5. Lê Thị Thu Hằng (2018). Đánh giá tác động của pháp luật về mức phí và sử dụng nguồn thu từ phí bảo vệ môi trường nước thải công nghiệp đối với mục tiêu giảm thiểu ô nhiễm môi trường, *Tạp chí Nghề luật*, số 2 năm 2018, trang 66-70.
6. Lê Thị Thu Hằng (2018). Bất cập trong các quy định về phương thức tính phí bảo vệ môi trường đối với nước thải công nghiệp, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 4(360) năm 2018, trang 54-59.