

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH

Nguyễn Hoàng Thùy Trang

PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Ngành: Luật Kinh tế
Mã số: 9380107

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS. TS. PHẠM DUY NGHĨA

TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2023

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	TỪ VIẾT TẮT	NGHĨA CỦA TỪ
1	APEC	Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á – Thái Bình Dương (Asia – Pacific Economic Cooperation)
2	BVMT	Bảo vệ môi trường
3	CTRSH	Chất thải rắn sinh hoạt
4	DVMT	Dịch vụ môi trường
5	ĐTM	Đánh giá tác động môi trường
6	EU	European Union (Liên minh Châu Âu)
7	NCS	Nghiên cứu sinh
8	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển)
9	PPP	Public – Private Partnership (Đầu tư theo hình thức đối tác công tư)
10	TN và MT	Tài nguyên và Môi trường
11	TTCP	Thủ tướng Chính phủ
12	WTO	World Trade Organizations (Tổ chức thương mại thế giới)

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong điều kiện pháp luật về BVMT ngày càng hoàn thiện, nghĩa vụ về BVMT của các chủ thể như nghĩa vụ ĐTM, nghĩa vụ quản lý chất thải... ngày càng chặt chẽ đã làm phát sinh nhu cầu ngày càng lớn trong việc sử dụng DVMT. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách và quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác BVMT cũng như phát triển ngành DVMT. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng đã tham gia ký kết rất nhiều cam kết quốc tế về BVMT nói chung và mở cửa thị trường DVMT nói riêng. Thị trường DVMT ở Việt Nam đã có sự phát triển đáng ghi nhận, số lượng doanh nghiệp đăng ký hoạt động trong lĩnh vực này ngày một gia tăng nhanh chóng.

Tuy nhiên, cho đến nay, ngành DVMT ở Việt Nam vẫn chưa phát triển đúng tiềm năng, chưa đáp ứng được yêu cầu của hoạt động BVMT và phát triển kinh tế như mục tiêu đề ra. Việc cung ứng, sử dụng dịch vụ DVMT và vai trò quản lý nhà nước đối với những hoạt động này vẫn còn nhiều bất cập và hạn chế cần được khắc phục để phát triển DVMT ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Với mong muốn góp phần hoàn thiện pháp luật về DVMT trên cơ sở nghiên cứu làm rõ ưu điểm và hạn chế của pháp luật về DVMT ở Việt Nam, đề xuất các giải pháp hoàn thiện nhằm thúc đẩy sự phát triển của DVMT gắn với thực hiện mục tiêu phát triển bền vững và xu hướng tăng trưởng xanh, tác giả chọn đề tài “Pháp luật về dịch vụ môi trường ở Việt Nam” làm luận án tiến sĩ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ cơ sở lý luận và thực trạng của pháp luật về DVMT để từ đó đưa ra định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để hướng tới mục đích nghiên cứu nói trên, luận án giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau:

- Làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về DVMT như khái niệm, đặc điểm, phân loại, vai trò của DVMT.
- Phân tích khái niệm, đặc điểm và xác định nội dung của pháp luật về DVMT.
- Nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia và rút ra bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện pháp luật về DVMT tại Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT ở Việt Nam, phát hiện những hạn chế, bất cập và xác định được nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, bất cập liên quan đến các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.
- Đưa ra định hướng và đề xuất các giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Phạm vi nghiên cứu

- Về nội dung nghiên cứu: Luận án tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp lý của vấn đề cung ứng và sử dụng DVMT. Các lý thuyết của kinh tế học được sử dụng để xây dựng cơ sở lý thuyết cho việc phân tích, đánh giá pháp luật về DVMT dưới góc độ kinh tế trên cơ sở nguyên lý của phương pháp kinh tế học pháp luật.

- Về thời gian: NCS giới hạn việc phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT kể từ thời điểm Chính phủ phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia là tháng 9/2012 đến nay.
- Về không gian: NCS tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật Việt Nam về DVMT, thực trạng áp dụng pháp luật về DVMT ở Việt Nam và nghiên cứu kinh nghiệm của pháp luật Hoa Kỳ về một số vấn đề liên quan đến nội dung của luận án.

3.2. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài được giới hạn cụ thể như sau:

- Các quan điểm khoa học về DVMT và pháp luật về DVMT
- Các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội có tác động đến việc điều chỉnh bằng pháp luật việc cung ứng và sử dụng DVMT
- Các quy định của pháp luật Việt Nam về DVMT
- Kinh nghiệm pháp luật Hoa Kỳ về một số vấn đề pháp lý liên quan đến DVMT
- Thực tiễn áp dụng quy định pháp luật về DVMT tại Việt Nam

4. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện luận án này, NCS sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

Phương pháp thống kê, tổng hợp: Trên cơ sở các số liệu thu thập được từ thực tiễn cung ứng và sử dụng DVMT, nhu cầu sử dụng và sự phát triển của DVMT ở Việt Nam, tác giả thống kê, tổng hợp xử lý bằng excel, word dưới dạng các Bảng số liệu, sơ đồ, biểu đồ, hình ảnh nhằm: (i) mục đích phân loại, đánh giá các thông tin, tài liệu liên quan đến đề tài luận án; (ii) tập hợp, phân tích, đánh giá tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến nội dung đề tài luận án, kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về phát triển DVMT và các quy định pháp luật về phát triển DVMT của Việt Nam trong thời gian qua.

Phương pháp phân tích: Phương pháp này được NCS sử dụng chủ yếu để phân tích các quan điểm khoa học, các quy định của pháp luật về DVMT, các vụ việc thực tiễn liên quan đến DVMT tại các chương của luận án.

Phương pháp luật học so sánh: được NCS sử dụng chủ yếu nhằm so sánh, đối chiếu: (1) Các quan điểm của các tổ chức quốc tế về DVMT, từ đó rút ra khái niệm về DVMT phù hợp với thực tiễn của Việt Nam để làm tiền đề nghiên cứu cho toàn bộ luận án; (2) Kinh nghiệm xây dựng và thực hiện pháp luật về phát triển DVMT của các nước trên thế giới để từ đó gợi mở kinh nghiệm cho Việt Nam; (3) So sánh quy định pháp luật Việt Nam về DVMT qua các thời kỳ, so sánh quy định về DVMT của các địa phương. Ngoài ra, NCS còn sử dụng phương pháp phân tích, so sánh phạm vi điều chỉnh giữa pháp luật về DVMT và pháp luật về phát triển DVMT, để từ đó đưa ra các nhận định có cơ sở và làm tiền đề cho quá trình nghiên cứu của luận án.

Phương pháp chứng minh: được sử dụng để chứng minh cho các nhận định, kết luận, chứng minh tính cần thiết, tính khả thi của các giải pháp kiến nghị. Phương pháp này được sử dụng phổ biến trong thực hiện các chương của luận án.

5. Về ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

- Ý nghĩa khoa học: kết quả nghiên cứu của luận án góp phần xây dựng khung lý thuyết cho việc xây dựng, phát triển và nghiên cứu pháp luật về DVMT.
- Ý nghĩa thực tiễn: kết quả nghiên cứu của luận án góp phần hoàn thiện quy định của pháp luật về DVMT, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về DVMT tại Việt Nam. Những giải pháp được đề xuất

trong luận án này là tài liệu tham khảo cho các nhà lập pháp, các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu, học viên tại các cơ sở đào tạo luật.

6. Những đóng góp mới của luận án

Thứ nhất, luận án đưa ra được khung lý thuyết của pháp luật về DVMT trên cơ sở làm rõ bản chất và đặc điểm của DVMT.

Thứ hai, luận án phân tích định lượng về mối tương quan giữa chính sách pháp luật và các học thuyết kinh tế liên quan đến DVMT nhằm xây dựng tiêu chí cho việc đánh giá thực trạng pháp luật và kiến nghị giải pháp hoàn thiện theo hướng phát triển DVMT phải dựa trên mối tương quan giữa lợi ích và chi phí, giữa tổng lợi ích xã hội với lợi ích cá nhân...

Thứ ba, luận án đưa ra được các đánh giá, nhận xét các quy định của pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa (i) Nhà nước với chủ thể cung ứng và sử dụng dịch vụ và mối quan hệ giữa (ii) chủ thể cung ứng dịch vụ và chủ thể sử dụng dịch vụ và xác định rõ vai trò của Nhà nước trong thị trường dịch vụ môi trường. Theo đó, Nhà nước không chỉ là chủ thể của quyền lực công, mà còn là chủ thể cung ứng, sử dụng dịch vụ

Thứ tư, trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật về DVMT, luận án nghiên cứu sự thay đổi, phát triển và làm rõ những thiếu sót, bất cập của pháp luật hiện hành đối với các vấn đề: (i) Xác định mã ngành DVMT; (ii) Chủ thể cung ứng DVMT; (iii) Giá DVMT; (iv) Quản lý chất lượng DVMT; (v) Ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT và (vi) Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng DVMT.

Thứ năm, trên cơ sở nhận diện được những thiếu sót, bất cập của pháp luật hiện hành và nghiên cứu kinh nghiệm của pháp luật nước ngoài, luận án đưa ra những kiến nghị mới góp phần xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT tại Việt Nam nhằm phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững và tăng trưởng xanh.

7. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm có 4 chương như sau:

Chương 1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết nghiên cứu pháp luật về dịch vụ môi trường

Chương 2. Lý luận về dịch vụ môi trường, về pháp luật dịch vụ môi trường

Chương 3. Thực trạng pháp luật về dịch vụ môi trường tại Việt Nam

Chương 4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Vấn đề DVMT đã được nhiều tác giả trong và ngoài nước nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau từ góc độ kinh tế, pháp lý đến góc độ thống kê, thương mại, đầu tư, quản lý nhà nước, kỹ thuật... nhằm phục vụ cho nhiều mục đích cụ thể. Những vấn đề pháp lý liên quan đến luận án của NCS đã được các công trình này đề cập đến ở những mức độ khác nhau, trong đó, có những vấn đề đã được các tác giả giải quyết cụ thể nhưng cũng có những vấn đề chưa được giải quyết hoặc có đề cập đến nhưng chưa được giải quyết một cách triệt để, sâu sắc nên cần được tiếp tục phát triển, nghiên cứu thêm. Trên cơ sở kế thừa những kết quả nghiên cứu từ những công trình của các tác giả đi trước, NCS tiếp tục nghiên cứu và làm sáng tỏ những vấn đề pháp lý sau:

- *Cơ sở lý thuyết và thực tiễn của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT.*
- *Xác định rõ vị trí, vai trò của các chủ thể trong quan hệ pháp luật về DVMT, xác định địa vị pháp lý của Nhà nước, của cộng đồng và của tổ chức, cá nhân trong cung ứng và sử dụng DVMT.*
- *Phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa người cung ứng và sử dụng DVMT.*
- *Đề xuất các giải pháp pháp lý nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững của DVMT, hoàn thiện các quy định điều chỉnh quan hệ giữa chủ thể cung ứng và chủ thể sử dụng dịch vụ.*

1.2. Cơ sở lý thuyết của luận án

1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi tổng quát:

Pháp luật về DVMT ở Việt Nam cần được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở lý luận và thực tiễn nào để tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi nhằm phát triển DVMT trong điều kiện kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững?

Để trả lời cho câu hỏi nghiên cứu nói trên, NCS đặt ra các câu hỏi cụ thể như sau:

Câu hỏi thứ nhất: Quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT có bản chất và đặc điểm gì? Bản chất và đặc điểm của DVMT đặt ra những yêu cầu nào cho việc điều chỉnh bằng pháp luật quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT?

Câu hỏi thứ hai: Việc đưa quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT phải vận hành theo cơ chế thị trường có vai trò và ý nghĩa như thế nào trong hoàn thiện thị trường DVMT? Pháp luật về DVMT có vị trí vai trò như thế nào trong phát triển DVMT? Về chủ thể, phạm vi điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh của pháp luật về DVMT có những vấn đề gì cần đặt ra để giải quyết?

Câu hỏi thứ ba: Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, việc hoàn thiện pháp luật về DVMT cần phải bảo đảm các tiêu chí cụ thể nào nhằm mục đích thúc đẩy phát triển DVMT theo nguyên tắc phát triển bền vững?

Câu hỏi thứ tư: Pháp luật về DVMT của Việt Nam hiện nay còn có những khiếm khuyết, bất cập, hạn chế nào cần khắc phục? Những khiếm khuyết, bất cập, hạn chế này cần được khắc phục bằng phương hướng và giải pháp cụ thể nào?

1.2.2. Các giả thiết nghiên cứu

Giả thuyết tổng thể: DVMT có nội hàm rất rộng và có thể được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau tùy thuộc vào chủ thể và mục đích của việc sử dụng DVMT. Do vậy, pháp luật điều chỉnh quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT cần phải có sự phân hoá một cách phù hợp theo những hướng tiếp cận khác nhau.

Giả thuyết thứ nhất: Ngoài những đặc điểm của một loại hình dịch vụ nói chung, DVMT còn mang những đặc điểm sau: (1) là dịch vụ mang tính thiết yếu gắn với lợi ích chung của cộng đồng và có tác động đến vấn đề phát triển bền vững; (2) DVMT có thể được cung ứng và sử dụng bởi các chủ thể tư nhưng về bản chất DVMT là một loại hàng hóa công nên dịch vụ này mang tính chất của quan hệ đối tác công tư và cần có sự chi phối, can thiệp của Nhà nước; (3) Người sử dụng dịch vụ thường rất lớn về số lượng và khó thỏa thuận trực tiếp với người cung ứng dịch vụ...

Giả thuyết thứ hai: Trong điều kiện kinh tế thị trường, việc đưa quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường là đòi hỏi có tính tất yếu. Chỉ khi nào việc cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường thì việc cung ứng và sử dụng DVMT mới có tính cạnh tranh, giảm giá thành dịch vụ, nâng cao chất lượng dịch vụ và hạn chế tham nhũng, tiêu cực.

Giả thuyết thứ ba: Pháp luật về DVMT là lĩnh vực đan xen giữa luật công và luật tư nhằm điều chỉnh mối quan hệ về cung ứng và sử dụng dịch vụ công và theo xu hướng ngày càng được cung ứng và sử dụng chủ yếu bởi các chủ thể tư, Nhà nước là người tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm cuối cùng đối loại hình dịch vụ mang tính thiết yếu.

Giả thuyết thứ tư: Pháp luật về DVMT của Việt Nam đang trong giai đoạn định hình và còn nhiều khiếm khuyết, bất cập, hạn chế cần khắc phục. Cho đến nay, hướng tiếp cận trong cung ứng và sử dụng DVMT vẫn chưa được xác định một cách nhất quán... Để khắc phục những hạn chế này cần phải xác định được nguyên nhân của chúng và có phương hướng, giải pháp hiệu quả.

1.2.3. Lý thuyết nghiên cứu

Thứ nhất, lý thuyết về phát triển bền vững

Lý thuyết về phát triển bền vững được NCS sử dụng như một trong các tiêu chí để đánh giá các quy định của pháp luật về DVMT nhằm phục vụ cho việc đưa ra các kiến nghị xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT.

Thứ hai, lý thuyết về kinh tế tuần hoàn

Lý thuyết về kinh tế tuần hoàn được NCS sử dụng để đánh giá tính hợp lý và hiệu quả của pháp luật về DVMT trong việc thực hiện các nguyên tắc của phát triển bền vững, chẳng hạn như đánh giá chính sách và quy định về ưu đãi, hỗ trợ đối với doanh nghiệp đổi mới và sử dụng công nghệ thân thiện với môi trường, tăng chuỗi cung ứng, giảm thiểu khai thác tài nguyên thiên nhiên, cung ứng dịch vụ hiệu quả nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường...

Thứ ba, lý thuyết về hiệu quả của thị trường cạnh tranh (Pareto Efficiency)

Việc áp dụng lý thuyết hiệu quả của Pareto giúp NCS chỉ ra được sự bất lực của thị trường trong việc điều chỉnh quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT nhằm đạt hiệu quả kinh tế cao nhất, xác định được sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước và xác định những biện pháp can thiệp phù hợp nhằm thực hiện sự đền bù về lợi ích thông qua các công cụ kinh tế phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn khác nhau.

Thứ tư, lý thuyết về hàm số phúc lợi (Social Welfare Function)

Lý thuyết này là cơ sở để NCS đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT trong nâng cao phúc lợi xã hội, là cơ sở để đưa ra các đề xuất hoàn thiện pháp luật về DVMT nhằm tối đa hóa phúc lợi xã hội của cá nhân thông qua việc Nhà nước phải có cơ chế đảm bảo quyền tự do lựa chọn của cá nhân trong sử dụng dịch vụ như lựa chọn giá trị tâm sinh, giá trị về chất lượng môi trường với ý nghĩa là những yếu tố quyết định đến phúc lợi thay vì chỉ là các giá trị kinh tế đơn thuần.

Thứ năm, lý thuyết về người gây ô nhiễm phải trả tiền

Quan điểm của A.Pigou cung cấp cơ sở để xác định bản chất của phí DVMT chính là tiền phải trả cho việc khắc phục hậu quả của hành vi gây ô nhiễm mà người sử dụng dịch vụ gây ra dù chúng được trả trực tiếp cho người cung ứng dịch vụ hoặc trả gián tiếp thông qua nghĩa vụ thuế, phí với Nhà nước.

Thứ sáu, lý thuyết về chi phí giao dịch của Ronald Harry Coase

Lý thuyết này là cơ sở để tác giả đưa ra những đề xuất nhằm giảm bớt chi phí giao dịch trong cung ứng DVMT.

Thứ tám, lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô của Jonhn Maynard Keynes (1833- 1946)

Lý thuyết này sẽ được NCS sử dụng để đánh giá vai trò của Nhà nước đối với thị trường DVMT, đánh giá và kiến nghị các giải pháp can thiệp của Nhà nước đối với thị trường dịch vụ này.

Thứ chín, lý thuyết về tự do hợp đồng (Freedom of Contract)

Học thuyết này sẽ được NCS sử dụng để nghiên cứu về hợp đồng cung ứng DVMT, đảm bảo quyền tự định đoạt của các bên trong quan hệ cung ứng và sử dụng dịch vụ nhất là đánh giá biện pháp, cách thức can thiệp của Nhà nước vào quan hệ giữa chủ thể cung ứng và chủ thể sử dụng dịch vụ trên cơ sở tôn trọng quyền tự do hợp đồng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

1. Phát triển DVMT có vai trò đặc biệt quan trọng trong BVMT và phát triển kinh tế - xã hội nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững.
2. Trong thời gian qua, trên thế giới và ở Việt Nam đã có nhiều công trình nghiên cứu về DVMT dưới nhiều góc độ với nội dung và địa bàn nghiên cứu khác nhau. Tuy nhiên, các công trình này còn bỏ ngỏ nhiều vấn đề liên quan đến đề tài hoặc có đề cập nhưng còn chưa được nghiên cứu một cách triệt để, chuyên sâu dưới góc độ pháp lý. Do vậy, việc tiếp tục nghiên cứu pháp luật về DVMT nhằm góp phần khắc phục những thiếu sót của các công trình nghiên cứu trên trên cơ sở các lý thuyết của kinh tế học và điều kiện thực tiễn Việt Nam là rất cần thiết.
3. Việc phân tích, đánh giá pháp luật về DVMT phải dựa vào hiệu quả kinh tế và môi trường. Do đó, các lý thuyết của kinh tế học cần được sử dụng để thực hiện đề tài.
4. Trên cơ sở mục tiêu nghiên cứu, nội dung của luận án bao gồm các vấn đề cụ thể như: Tổng quan về tình hình nghiên cứu và các vấn đề có liên quan đến luận án; Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam; Cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT và giá DVMT; Quản lý chất lượng DVMT; Ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT và Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng DVMT. Về kết cấu, luận án được kết cấu theo vấn đề. Mỗi vấn đề nêu trên sẽ được trình bày thành từng chương, mục trong luận án.

CHƯƠNG 2

LÝ LUẬN VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG VÀ VỀ PHÁP LUẬT DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

2.1. Lý luận về dịch vụ môi trường

2.1.1. Khái niệm dịch vụ môi trường

Trong điều kiện hội nhập, khái niệm DVMT cần tiếp cận theo quan niệm mang phổ biến để bảo đảm sự giao lưu về kinh tế, pháp lý. Do vậy, NCS phân tích khái niệm DVMT theo chuẩn mực đã được thừa nhận rộng rãi trên thế giới ở cả góc độ thương mại và môi trường và so sánh, đối chiếu với quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam.

2.1.1.1. Quan niệm về dịch vụ môi trường theo GATS

GATS không đưa ra khái niệm DVMT một cách khái quát, việc xác định DVMT theo GATS được thực hiện bằng phương pháp liệt kê và loại trừ dựa vào danh mục phân ngành dịch vụ. Danh mục phân ngành dịch vụ của WTO năm 1991 (W/120) được phát triển trong suốt vòng đàm phán Uruguay và được xây dựng dựa trên Hệ thống phân loại hàng hoá trung tâm của Liên hiệp quốc (CPC)¹. Hệ thống này xác định 12 loại dịch vụ khác nhau, trong đó có DVMT. Theo W/120 và S/C/W/46², DVMT được chia thành các nhóm chính như sau: *Các dịch vụ về nước thải (Sewage services – CPC 9401; Các dịch vụ về rác thải (Refuse disposal services – CPC 9402); Dịch vụ vệ sinh và các dịch vụ tương tự (Sanitation and similar services – CPC 9402); Các dịch vụ môi trường khác.*

Việc xác định DVMT theo của GATS chủ yếu là nhằm mục đích thương mại, cụ thể là phục vụ cho việc đàm phán mở cửa thị trường dịch vụ. Dưới góc độ tự do hoá thương mại, do chưa có một định nghĩa thống nhất về DVMT nên khi đàm phán WTO, các quốc gia không bắt buộc phải tuân theo một danh mục nào mà có thể tự do sử dụng hoặc xây dựng cho mình một danh mục riêng để phục vụ cho mục đích đàm phán và cam kết thương mại.

Việc xác định khái niệm DVMT không đơn giản mà rất phức tạp do chính đặc điểm của DVMT. Với bản chất mang tính giao thoa (inter-sectoral) nên DVMT có sự trùng lặp với các dịch vụ/bộ phận khác. Nhiều DVMT do vậy mà thuộc phạm vi của các dịch vụ/bộ phận khác trong phân ngành của GATS, vì mục đích của hiệp định này mà loại trừ lẫn nhau. Ngoài ra, DVMT không phải là một mảng hoạt động kinh doanh riêng rẽ mà bao gồm rất nhiều các hoạt động như chất thải nguy hại, rác thải sinh hoạt, tràn dầu... đòi hỏi phải áp dụng các kỹ năng và công nghệ khác nhau³.

2.1.1.2. Khái niệm dịch vụ môi trường theo OECD và EUROSTAT

Đến giữa những năm 90, nhiều quốc gia nhận thấy rằng việc xác định DVMT theo GATS khá hẹp vì nó không bao hàm tất cả những dịch vụ có thể mang lại lợi ích cho môi trường⁴. Do vậy, năm 1998, nhóm các chuyên gia đến từ các nước OECD đã tổ chức họp dưới sự bảo trợ của OECD và Văn phòng thống kê

¹ Mark D. Griffith (2009), *A Concept Note on Trade in Environmental Services: Towards the Formulation of a Strategic Framework and Action Plan for the Caribbean Community Single Market and Economy*, Caribinvest Publishing, trang 6

² WTO – Group of Negotiations on Services, the Uruguay Round (1991), *Services Sectoral Classification List*, MTN. GNS/W/120 và WTO - Council for Trade in Services (1998), *Environmental Services*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/46

³ Mark D. Griffith (2009), Tlđđ 1, trang 6.

⁴ Ronald Steenblik, Dominique Drouet and George Stubbs (2005), *Synergies Between Trade in Environmental Services and Trade in Environmental Goods*, OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005-01, trang 6

của Ủy ban châu Âu (Eurostat) và đưa ra khái niệm “công nghiệp môi trường” (environmental industry). Theo OECD/EUROSTAT, công nghiệp môi trường được cấu thành bởi hàng hoá môi trường và DVMT, bao gồm những hoạt động để đo lường, ngăn ngừa, hạn chế và khắc phục thiệt hại môi trường đối với không khí, đất, nước và các vấn đề liên quan đến chất thải, tiếng ồn và hệ sinh thái⁵. Theo khái niệm này, DVMT bao gồm những hoạt động thuộc ba nhóm sau đây⁶: Nhóm quản lý ô nhiễm bao gồm những hoạt động nhằm mục đích BVMT như kiểm soát ô nhiễm không khí, quản lý nước thải, quản lý chất thải rắn, cải tạo, làm sạch đất và nước, giảm rung lắc và tiếng ồn, kiểm tra, phân tích, đánh giá môi trường, nghiên cứu và phát triển môi trường, xây dựng và kỹ thuật môi trường; Nhóm công nghệ làm sạch (cleaner technology group) bao gồm những hoạt động nhằm loại bỏ hoặc giảm thiểu tác động tiêu cực của công nghệ, quy trình và sản phẩm; Nhóm quản lý tài nguyên bao gồm các hoạt động cho phép sử dụng các tài nguyên một cách hiệu quả và bền vững, chẳng hạn, tái chế chất thải rắn và phục hồi tài nguyên liên quan đến các dịch vụ loại bỏ, quản lý và tái chế, tiết kiệm và quản lý năng lượng...

Như vậy, so với cách phân ngành của GATS, khái niệm DVMT theo OECD/EUROSTAT có sự khác biệt về nội hàm và cách tiếp cận, cụ thể như sau:

- **Về nội hàm của khái niệm DVMT**

Với cách phân ngành của GATS, DVMT bị giới hạn trong các dịch vụ cuối đường ống (end – of – pipe) hay nói cách khác là tập trung vào các dịch vụ liên quan tới việc xử lý các hậu quả về môi trường như kiểm soát ô nhiễm và các hoạt động xử lý chất thải chứ không mở rộng ra các dịch vụ phòng ngừa ô nhiễm hay quản lý bền vững các nguồn lực⁷. Đồng thời, phân ngành của GATS cũng chỉ bao gồm các loại hình dịch vụ được cung cấp trong quá trình hoạt động của các trang thiết bị, máy móc, nhà xưởng, nhưng không liên quan tới các dịch vụ như thiết kế, tư vấn thiết kế, nghiên cứu và phát triển, cũng như các dịch vụ tư vấn cần thiết để xây dựng và nâng cấp các trang thiết bị này. Trong khi đó, phân loại của OECD/EUROSTAT bao gồm các dịch vụ liên quan đến quản lý ô nhiễm (bao gồm cả xây dựng và lắp đặt các trang thiết bị - construction and installation of facilities), các dịch vụ liên quan đến công nghệ và sản phẩm làm sạch (cleaner technologies and products) và các sản phẩm làm giảm rủi ro môi trường và ô nhiễm môi trường, các dịch vụ cải thiện sự dụng tài nguyên. Trong bối cảnh môi trường toàn cầu ngày một ô nhiễm nghiêm trọng và khoa học kỹ thuật ngày càng phát triển, ngoài các ngành dịch vụ truyền thống như như quản lý, xử lý nước, nước thải, xử lý chất thải (refuse disposal) và hoạt động giảm thiểu ô nhiễm, như quản lý, xử lý nước, nước thải, xử lý chất thải (refuse disposal) và hoạt động giảm ô nhiễm thì các dịch vụ mới như dịch vụ liên quan đến tuân thủ pháp luật về môi trường và cải tạo môi trường như thử nghiệm (environmental lab testing), kiểm tra giám sát, pháp lý, tư vấn, kiểm toán, nghiên cứu và phát triển, các dịch vụ quản lý môi trường chiến lược và các dịch vụ hỗ trợ tư vấn và kỹ thuật môi trường để xây dựng hạ tầng môi trường (environmental infrastructure) cũng có tầm quan trọng đáng kể và tỷ trọng ngày một gia tăng⁸. Do vậy, hệ thống phân loại hiện tại của WTO về DVMT được đánh giá là không phản ánh được bản chất tiến hoá và hội nhập của DVMT cũng như phạm vi rộng lớn của dịch vụ này, đồng thời cũng không xem xét kỹ đến các

⁵ OECD, EUROSTAT (1999), *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*, OECD Publications Paris, trang 9

⁶ OECD, EUROSTAT (1999), Tlđđ 5, trang 11

⁷ Aparna Sawhney, Rupa Chanda (2003), *Trade in Environmental Services: Opportunities and Constraints*, Working Paper No. 120, Indian Council for Research on International Economic Relations, trang 8

⁸ Aparna Sawhney (2003), Tlđđ 7, trang 3

DVMT được cung ứng cho ngành công nghiệp và cũng không nắm bắt được những thay đổi diễn ra trong ngành công nghiệp môi trường trong hơn nhiều thập kỷ qua và vẫn đang tiếp tục thay đổi.

- **Về cách tiếp cận để xác định DVMT**

Vì mục tiêu cao nhất của GATS là tự do hoá thương mại chứ không phải là BVMT nên cách tiếp cận khi phân ngành DVMT cũng có sự khác biệt so với cách phân chia và tiếp cận của OECD/EUROSTAT. DVMT theo GATS không bao gồm tất cả các dịch vụ có ích cho môi trường⁹ mà chỉ bao gồm các dịch vụ thuần túy môi trường còn rất nhiều các hoạt động dịch vụ khác, dù có ích cho môi trường, nhưng lại được đưa vào phân ngành dịch vụ khác trong W/120 để giữ tính độc lập và đa dạng của chúng, căn cứ vào hướng tiếp cận trong phân ngành các bộ phận dịch vụ của GATS¹⁰. Do vậy, có rất nhiều các dịch vụ được xem là DVMT theo OECD/EUROSTAT nhưng lại không được xem là DVMT theo GATS mà được xếp vào các loại dịch vụ khác theo phân ngành dịch vụ của GATS. Hơn nữa, nhóm “Các dịch vụ khác” theo GATS tuy cho phép mở rộng DVMT này với một mức độ nhất định nhưng không bao hàm đầy đủ các dịch vụ như cách phân loại của OECD/EUROSTAT. Bên cạnh đó, có hai bộ phận dịch vụ bị loại bỏ theo GATS nhưng lại được bao hàm theo cách phân chia của OECD/EUROSTAT là dịch vụ cung cấp nước sạch sử dụng cho người và dịch vụ tái chế chất thải rắn do bản chất nhạy cảm của chúng đối với vấn đề công bằng xã hội và rủi ro cho môi trường.

Tóm lại, do mục đích và hướng tiếp cận khác nhau nên nội hàm và phân ngành DVMT theo GATS và OECD có sự khác biệt. Mục đích của việc xác định DVMT của GATS là phục vụ mục đích thương mại, mở cửa thị trường dịch vụ nên DVMT có phạm vi hẹp vì đã loại trừ những dịch vụ có sự giao thoa với các loại hình dịch vụ khác, còn cách phân loại theo OECD/EUROSTATE nhằm phục vụ cho mục đích thống kê và hướng tới mục đích BVMT phục vụ mục tiêu phát triển bền vững nên hướng tiếp cận rộng hơn, bao gồm tất cả các dịch vụ gắn với hoạt động BVMT, phục vụ hoạt động BVMT.

2.1.1.3. *Khái niệm dịch vụ môi trường theo pháp luật Việt Nam*

Trước Luật BVMT 2020, khái niệm DVMT chưa được pháp luật quy định. Đề án Phát triển DVMT đến năm 2020 được phê duyệt tại Quyết định số 249/QĐ-TTg ngày 10/02/2010 đã sử dụng phân ngành của GATS với nội hàm khá hẹp. Khoản 14 điều 3 Luật BVMT 2014 đưa ra khái niệm “công nghiệp môi trường”, theo đó, “*công nghiệp môi trường là một ngành kinh tế cung cấp các công nghệ, thiết bị, dịch vụ và sản phẩm phục vụ các yêu cầu về bảo vệ môi trường*”. Theo Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 của TTCP về việc phê duyệt “Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025” thì DVMT là một trong 3 trụ cột (bên cạnh công nghệ, thiết bị) của ngành công nghiệp môi trường. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 143 Luật BVMT 2020 thì công nghiệp môi trường là ngành kinh tế trong hệ thống ngành kinh tế Việt Nam cung cấp công nghệ, thiết bị và sản phẩm phục vụ yêu cầu về BVMT. Như vậy, dịch vụ phục vụ yêu cầu BVMT không còn nằm trong khái niệm “công nghiệp môi trường” như các quy định trước đây nữa.

Khái niệm DVMT lần đầu tiên được quy định tại khoản 1 Điều 144 của Luật BVMT 2020. Theo đó, “*Dịch vụ môi trường là ngành kinh tế cung cấp dịch vụ đo lường, kiểm soát, hạn chế, phòng ngừa và giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước, không khí, đất và sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; xử lý chất thải, các chất ô nhiễm khác; bảo tồn đa dạng sinh học và các dịch vụ khác có liên quan*”.

⁹ WTO - Council for Trade in Services (1998), *Environmental Services*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/46, trang 3

¹⁰ Xem thêm Ronald Steenblik (2005), Tlđd 4, trang 6

Với quy định này, DVMT mặc dù được xác định là một ngành kinh tế trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân nhưng theo Quyết định số 43/2018/QĐ-TTg ngày 01/11/2018 của TTCP Ban hành hệ thống ngành sản phẩm Việt Nam (thay thế Quyết định số 39/2010/QĐ-TTg ngày 11/5/2010 của TTCP) thì chưa có mã ngành sản phẩm dành cho công nghiệp môi trường nói chung và DVMT nói riêng mà chỉ có một số DVMT được xếp vào nhóm ngành E: Quản lý, xử lý rác thải, nước thải, cụ thể là E37 (Thoát nước và xử lý nước thải), E38 (Thu gom, xử lý và tiêu huỷ rác thải, tái chế phế liệu rác thải), E39 (Xử lý ô nhiễm và các dịch vụ quản lý chất thải). Tương tự, theo Quyết định 27/2018/QĐ-TTg ngày 06/7/2018 của TTCP Ban hành hệ thống ngành kinh tế Việt Nam, DVMT chưa có mã ngành, nhiều dịch vụ được quy định tại khoản 1 Điều 144 của Luật BVMT 2020 cũng không có trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân. Chỉ có một số phân ngành DVMT, chủ yếu là các ngành cấp 2, cấp 3, cấp 4, nằm trong ngành cấp 1 (E) là Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải mà chưa bao quát hết phạm vi rộng lớn của các phân ngành DVMT khác. Hơn nữa, việc phân ngành theo Quyết định số 27/2018/QĐ – TTg vẫn chưa giải quyết được tính “giao thoa” của DVMT với các ngành dịch vụ khác. Chẳng hạn, hoạt động xử lý chất thải bằng phương pháp đốt chất thải để sản xuất điện sẽ mang mã ngành cấp 4 là 3821 thuộc mã ngành cấp 1 là E (xử lý và tiêu huỷ rác thải không độc hại) hay mang mã ngành cấp bốn là 3511 thuộc mã ngành cấp 1 là D (hoạt động sản xuất điện)?

Hiện nay, chỉ có Điều 1 Quyết định số 1570/QĐ-TTg ngày 9/8/2016 của TTCP Về phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT liệt kê tương đối cụ thể về các DVMT cần được quy định về việc xây dựng, ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ phát triển đối với DVMT và quản lý chất lượng DVMT. Với cách liệt kê này, khái niệm DVMT được mở rộng và bao gồm cả những hoạt động mà bản chất của chúng không phải là dịch vụ như “công nghệ môi trường” hoặc có những dịch vụ chùng lún, khó phân định với các phân ngành khác như như dịch vụ xây dựng, dịch vụ thiết kế, dịch vụ đào tạo...

Trên cơ sở khái niệm về dịch vụ và BVMT, vai trò, mục tiêu của phát triển DVMT, trong luận án này, khái niệm DVMT được xác định một cách khái quát như sau: DVMT là một ngành kinh tế cung cấp những hoạt động, tiện ích (chủ yếu là vô hình có thể gắn hoặc không gắn với một sản phẩm cụ thể) nhằm mục đích BVMT bao gồm các dịch vụ trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân theo quy định của pháp luật quốc gia và các loại DVMT theo các điều ước quốc tế.

2.1.2. Phân loại dịch vụ môi trường

DVMT là lĩnh vực dịch vụ đa dạng về loại hình và tính chất. Với mục đích điều chỉnh pháp luật khác nhau, việc phân loại DVMT có thể căn cứ vào các tiêu chí sau:

2.1.2.1. *Căn cứ vào đối tượng của dịch vụ:* (1) Dịch vụ quản lý chất thải; (2) Dịch vụ đánh giá môi trường; Đánh giá hiện trạng môi trường (đánh giá hiện trạng của từng yếu tố cấu thành môi trường tại một thời điểm cụ thể), đánh giá tác động môi trường, (3) Dịch vụ khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường; (4) Dịch vụ giám định môi trường; (5) Dịch vụ kiểm toán môi trường; (6) Dịch vụ phân tích môi trường; (7)

Dịch vụ lập quy hoạch BVMT, quy hoạch các loại tài nguyên thiên nhiên; (8) Dịch vụ trong thực hiện các loại thủ tục hành chính về môi trường; (9) Các dịch vụ có liên quan đến BVMT.

2.1.2.2. *Căn cứ vào chủ thể cung ứng dịch vụ:* (1) Dịch vụ do Nhà nước cung ứng; (2) Dịch vụ do khu vực tư nhân cung ứng.

2.1.2.3. *Căn cứ vào chủ thể sử dụng dịch vụ:* (1) DVMT mà Nhà nước là người sử dụng; (2) Dịch vụ do tổ chức, cá nhân là người sử dụng

2.1.2.4. *Căn cứ vào hình thức và mức độ can thiệp của Nhà nước:* (1) Các dịch vụ được ưu đãi, hỗ trợ; (2) Các dịch vụ không thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ; (3) Các dịch vụ thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện; (4) Các dịch vụ không thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện.

2.1.3. Đặc điểm của dịch vụ môi trường

Bên cạnh những đặc điểm của dịch vụ nói chung, DVMT có những đặc điểm riêng cần lưu ý trong điều chỉnh pháp luật sau:

Thứ nhất, DVMT là dịch vụ công không thuần túy.

Thứ hai, việc cung ứng một số DVMT truyền thống và điển hình đòi hỏi sự đầu tư lớn, mang tính mạng lưới theo chuỗi cung ứng.

Thứ ba, DVMT mang tính giao thoa và có thể trùng lặp với các hoạt động trong các bộ phận khác của nền kinh tế.

Thứ tư, việc sử dụng một số DVMT mang tính bắt buộc theo quy định của pháp luật.

2.2. Lý luận pháp luật về dịch vụ môi trường

2.2.1. Khái niệm pháp luật dịch vụ môi trường

Pháp luật DVMT bao gồm hệ thống các nguyên tắc pháp lý, các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể phát sinh trong quản lý nhà nước và cung ứng, sử dụng DVMT.

2.2.2. Những yêu cầu đối với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường

2.2.2.1. *Phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường*

2.2.2.2. *Huy động tối đa nguồn lực xã hội đầu tư cho dịch vụ môi trường*

2.2.2.3. *Bảo đảm cung ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu sử dụng dịch vụ môi trường nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững*

2.2.2.4. *Đáp ứng được yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế*

2.2.2.5. *Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và công khai*

2.2.3. Cơ cấu về nội dung của pháp luật dịch vụ môi trường

Do tính đa dạng và phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình cung ứng, sử dụng DVMT nên nội dung của pháp luật DVMT bao gồm nhiều nhóm quy phạm pháp luật khác nhau như: các quy phạm điều chỉnh hoạt động phân cấp quản lý giữa các cơ quan Nhà nước liên quan đến việc cung ứng và sử dụng DVMT, các quy phạm điều chỉnh sự hình thành và gia nhập thị trường của chủ thể cung ứng dịch vụ như quy định về hình thức pháp lý, trình tự, thủ tục thành lập của chủ thể cung ứng DVMT, điều kiện đầu tư kinh doanh DVMT, lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ..., các quy phạm về nghĩa vụ BVMT của chủ thể cung ứng, chủ thể sử dụng DVMT, các quy phạm về kiểm soát giá và quản lý chất lượng DVMT, ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT, hợp đồng trong cung ứng, sử dụng DVMT...

2.2.4. Nguồn của pháp luật dịch vụ môi trường

Căn cứ vào thẩm quyền ban hành, cấu trúc nguồn của pháp luật DVMT bao gồm:

- Các văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền trung ương ban hành như Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của TTCP, Thông tư của các Bộ...
- Các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương như Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp, Quyết định của UBND các cấp...

Căn cứ vào phạm vi điều chỉnh, cấu trúc nguồn của pháp luật DVMT bao gồm: Bộ luật Dân sự, Luật BVMT, Luật Đầu tư, các luật về thuế, Luật Thương mại và các Luật có liên quan khác...

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

1. DVMT là một khái niệm có nội hàm khá đa dạng tùy thuộc vào cách tiếp cận và mục tiêu điều chỉnh của pháp luật. Tuy nhiên, theo xu hướng chung hiện nay trên thế giới, khái niệm này ngày càng được mở rộng để phục vụ mục đích tự do hoá thương mại và BVMT ứng phó biến đổi khí hậu và suy giảm tài nguyên.

2. Là một loại hình dịch vụ công mang nhiều đặc thù so với các dịch vụ thương mại khác nên DVMT có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế bền vững và đối với xã hội nói chung. Ngoài vai trò đối với phát triển kinh tế, nâng cao tỷ trọng dịch vụ trong GDP, DVMT còn đóng vai trò không thể thay thế trong BVMT thực hiện các mục tiêu của phát triển bền vững.

3. Bên cạnh những đặc điểm của loại hình dịch vụ giống như các phân ngành dịch vụ khác, dịch vụ môi trường có những đặc điểm riêng như về bản chất là loại hình dịch vụ công, có tính mạng lưới theo chuỗi cung ứng, sự đa dạng về loại hình và hình thức cung ứng...

4. Với ý nghĩa là hệ thống các quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong cung ứng và sử dụng DVMT, pháp luật về DVMT có phạm vi điều chỉnh rộng và đa dạng và được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau tạo thành một chỉnh thể thống nhất. Do sự đa dạng về tính chất và kết cấu nguồn nên việc nhận diện và giải mã mối quan hệ của các quy định trong hệ thống làm cơ sở cho việc xây dựng và áp dụng pháp luật là công việc khó khăn, phức tạp.

5. Trên cơ sở các lý thuyết về kinh tế thị trường, lý thuyết về phát triển bền vững cũng như thực trạng pháp luật về DVMT việc hoàn thiện pháp luật về DVMT phải đáp ứng các tiêu chí sau: (1) Phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường; (2) Huy động tối đa nguồn lực xã hội đầu tư cho DVMT (3) Bảo đảm cung ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu sử dụng DVMT nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững; (4) Đáp ứng được yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế; (5) Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và công khai.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng pháp luật về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

3.1.1. Về loại hình và phạm vi hoạt động của chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Chủ thể tham gia cung ứng DVMT cũng rất đa dạng về quy mô, loại hình và phạm vi hoạt động. Tuy nhiên, hệ thống chủ thể cung ứng DVMT ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu, việc xác định hình thức pháp lý của từng loại chủ thể chưa hợp lý, thiếu thống nhất, quy mô của các doanh nghiệp cung ứng còn nhỏ, phạm vi hoạt động chưa bao quát hết các khâu của chuỗi cung ứng.

3.1.2. Về cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Trong xu hướng chung khu vực tư nhân ngày càng tham gia rộng rãi vào khu vực công, Nhà nước để thị trường tự điều tiết, các cá nhân, tổ chức có nhu cầu và có năng lực cung ứng dịch vụ tự tìm kiếm gặp cung, cầu. Nhà nước can thiệp vào việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ bằng nhiều hình thức khác nhau. Phương thức lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ phù hợp nhất trong điều kiện kinh tế thị trường là đấu thầu cạnh tranh nhưng qua thực tiễn thực hiện vẫn chưa phát huy hiệu quả như mong muốn.

3.2. Thực trạng pháp luật về giá dịch vụ môi trường

3.2.1. Hoạt động định giá dịch vụ môi trường

Theo quan điểm của NCS, việc triển khai định giá DVMT tại Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế sau:

Thứ nhất, thiếu sự đồng bộ giữa các quy định pháp luật về hình thức định giá đối với DVMT

Thứ hai, việc xác định các phân ngành DVMT cụ thể thuộc đối tượng Nhà nước định giá vẫn chưa được quy định rõ ràng

Thứ ba, việc ban hành giá DVMT thuộc trường hợp Nhà nước định giá còn chưa kịp thời

Thứ tư, đơn giá do Nhà nước ban hành chưa phù hợp với giá thị trường nên giá cả dịch vụ chưa đủ bù đắp chi phí và chưa bảo đảm mức lợi nhuận hợp lý cho người cung ứng dịch vụ

Thứ năm, việc chuyển từ thu phí BVMT với mức phí mang nặng tính bao cấp sang giá dịch vụ theo Luật Giá vẫn còn thiếu đồng bộ, nhiều trường hợp cần phải chuyển từ phí BVMT sang giá dịch vụ vẫn chưa được quy định thống nhất.

3.2.2. Về biện pháp trợ giá, hỗ trợ về giá dịch vụ môi trường

Việc trợ giá, hỗ trợ giá theo quy định của pháp luật hiện hành vẫn còn những bất cập sau đây:

Thứ nhất, mục đích của trợ giá chưa được xác định hợp lý, cụ thể là chưa hướng tới người sử dụng dịch vụ, thông qua giảm giá dịch vụ để khuyến khích sử dụng dịch vụ.

Thứ hai, việc xác định chủ thể được trợ giá, mức trợ giá chưa các biệt hoá được các yếu tố cấu thành giá cho từng đối tượng, từng khu vực và chính sách trợ giá thiếu tính ổn định và nhất quán...

3.3. Thực trạng pháp luật về quản lý chất lượng dịch vụ

3.3.1. Các quy định về điều kiện đối với chủ thể cung ứng dịch vụ

3.3.1.1. Quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh dịch vụ môi trường

Đối với một số DVMT được quy định tại Phụ lục II của Luật Đầu tư 2020, chủ thể cung ứng dịch vụ phải đáp ứng những điều kiện kinh doanh nhất định nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ được cung ứng. Các điều kiện kinh doanh cụ thể của các dịch vụ nói trên được thể hiện dưới hình thức Giấy phép hoặc Giấy

chứng nhận đủ điều kiện hoạt động... và được quy định trong các Nghị định của Chính phủ và Thông tư của Bộ TN và MT. Theo NCS, thực trạng pháp luật về điều kiện đầu tư, kinh doanh DVMT tại Việt Nam vẫn còn tồn tại những khiếm khuyết sau:

Thứ nhất, quy định về các dịch vụ thuộc Danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư còn chưa hợp lý. Nhiều DVMT có yêu cầu, đòi hỏi cao về chất lượng dịch vụ cần có cơ chế bảo đảm thông qua điều kiện kinh doanh nhưng không được đưa vào danh mục như dịch vụ ĐTM chiến lược, ĐTM. Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về quy hoạch BVMT, ĐTM chiến lược, ĐTM và kế hoạch BVMT đã quy định điều kiện của tổ chức tư vấn đánh giá môi trường chiến lược. Tuy nhiên, trong danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật Đầu tư lại không có dịch vụ ĐTM chiến lược và dịch vụ ĐTM. Do vậy, đến Nghị định số 136/2018/NĐ - CP sửa đổi một số điều của các Nghị định liên quan đến đầu tư, kinh doanh thuộc lĩnh vực TN và MT đã bãi bỏ Điều 9 và Điều 13 của Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về điều kiện kinh doanh của dịch vụ nói trên. Đến Nghị định số 38/2022/NĐ - CP cũng không có quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ ĐTM.

Thứ hai, các quy định về điều kiện kinh doanh cụ thể đối với từng loại hình dịch vụ được quy định còn chưa đầy đủ và hợp lý. Nhiều DVMT thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư như dịch vụ xả thải vào nguồn nước nhưng đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể. Bên cạnh đó, các dịch vụ đã có quy định cụ thể thì các điều kiện này lại thiếu tính khả thi do thiếu quy định đồng bộ.

Các quy định về điều kiện kinh doanh DVMT nói trên đều là các quy định trong các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2014. Các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2020 như Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, Thông tư số 02/2022/TT - BTNMT thì lại chưa có quy định cụ thể, chẳng hạn các quy định về điều kiện, thủ tục cấp Giấy phép quản lý chất thải nguy hại được quy định tại Thông tư số 36/2015/TT - BTNMT của Bộ TN và MT về quản lý chất thải nguy hại cho đến nay vẫn chưa có quy định thay thế.

3.3.1.2. Quy định về điều kiện khác đối với chủ thể kinh doanh dịch vụ môi trường

- Quy định về đánh giá tác động môi trường

Các dự án thuộc đối tượng phải ĐTM được quy định trong Luật BVMT 2014 và Phụ lục II của Nghị định số 18/2015/NĐ - CP, sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 40/2019/NĐ - CP. Quy mô của dự án là căn cứ để xác định dự án thuộc danh mục phải ĐTM. Tuy nhiên, bản thân quy mô của dự án không phản ánh được toàn bộ tính chất và mức độ tác động đến môi trường của dự án đó. Ngoài ra, sự thiếu đồng bộ giữa Luật BVMT và các luật có liên quan cũng gây trở ngại cho các chủ thể cung ứng dịch vụ. Hơn nữa, việc thực thi các quy định về ĐTM vẫn còn mang tính hình thức, đối phó và chưa hiệu quả nên nhiều dự án không tuân thủ việc ĐTM nhưng vẫn đi vào hoạt động gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng do chất lượng của hoạt động ĐTM công tác thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM chưa cao.

Những hạn chế của Luật BVMT 2014 đã từng bước được khắc phục thông qua các quy định sửa đổi, bổ sung tại Luật Đầu tư công, Luật BVMT 2020 như chia hoạt động ĐTM thành 2 bước là đánh giá sơ bộ và ĐTM, theo đó hoạt động đánh giá sơ bộ sẽ được thực hiện trong giai đoạn nghiên cứu khả thi để chấp thuận chủ trương đầu tư, hoạt động đánh giá chi tiết sẽ được thực hiện khi đã lựa chọn được chủ đầu tư. Về đối tượng phải ĐTM, Điều 28 Luật BVMT 2020 cũng có hướng tiếp cận hợp lý hơn là xác định đối tượng phải ĐTM dựa trên tiêu chí môi trường của dự án. Về các biện pháp bảo đảm thực hiện Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt, Luật BVMT 2020 đặt ra những cơ chế cụ thể và thiết thực hơn là các dự án sau khi đã được phê duyệt báo cáo ĐTM phải có Giấy phép môi trường mới được hoạt động. Theo Nghị định số 08/2022/NĐ

- CP, việc ĐTM nói chung và đối với dự án kinh doanh DVMT nói riêng đã có những điểm tiến bộ như xác định tiêu chí dự án thuộc đối tượng phải ĐTM thay vì chỉ căn cứ vào quy mô như trước kia thì nay còn phải căn cứ vào yếu tố nhạy cảm đối với môi trường, chia hoạt động ĐTM thành 2 bước là đánh giá sơ bộ ĐTM (thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo tiền khả thi) và đánh giá ĐTM (thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo nghiên cứu khả thi)....

- *Giấy phép môi trường*

Quy định về Giấy phép môi trường là một trong các điểm mới của Luật BVMT 2020, theo đó, Giấy phép này ngoài việc tích hợp các giấy phép thành phần trong Luật BVMT 2014 và các luật liên quan như Giấy phép xả thải vào nguồn nước, Giấy xác nhận đủ điều kiện BVMT trong nhập khẩu phế liệu vào một loại giấy phép chung còn xác nhận các điều kiện, yêu cầu về BVMT. Các cơ sở cung ứng DVMT phải đáp ứng các điều kiện như đảm bảo thực hiện tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về BVMT thì mới được cấp Giấy phép môi trường và được phép hoạt động. Theo quy định của Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, việc cấp Giấy phép môi trường đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ quản lý chất thải nhìn chung tương đối hợp lý. Tuy nhiên, việc tích hợp các loại giấy phép con vào Giấy phép môi trường chưa bao gồm các trường hợp kinh doanh DVMT như trường hợp cấp Giấy phép quản lý chất thải nguy hại hoặc những giấy phép chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh DVMT thuộc ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Trong khi đó, quy định về trình tự, thủ tục, điều kiện cấp những giấy phép con này trong các văn bản được ban hành căn cứ vào Luật BVMT 2014 đều đã hết hiệu lực thi hành, còn những quy định thay thế vẫn còn chưa được ban hành. Ngoài ra, trình tự, thủ tục cấp Giấy phép môi trường theo quy định tại Điều 29 Nghị định số 08/2022/NĐ –CP đối với các dự án ĐTM còn quá phức tạp, phải qua nhiều bước nên nếu được triển khai sẽ gây nhiều khó khăn để các chủ thể kinh doanh DVMT đi vào hoạt động.

- *Quy định về nghĩa vụ đăng ký môi trường*

Theo Luật BVMT 2014, những dự án không thuộc đối tượng phải ĐTM và các phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc trường hợp không phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư sẽ phải lập và đăng ký kế hoạch BVMT. Đến Luật BVMT 2020, việc đăng ký kế hoạch BVMT được thay thế bằng hoạt động đăng ký môi trường. Theo Điều 49 của Luật BVMT 2020, đối tượng phải đăng ký bao gồm: dự án đầu tư có phát sinh chất thải không thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ hoạt động trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành có phát sinh chất thải không thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường.

- *Quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường*

Các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường đặt ra các mức giới hạn của thông số về chất lượng môi trường, hàm lượng của chất ô nhiễm có trong nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hoá, chất thải... và là chuẩn mực để Nhà nước quản lý chất lượng dịch vụ, là cơ sở để bên cung ứng và sử dụng đàm phán xác định quyền và nghĩa vụ trong bảo đảm chất lượng DVMT.

Việc ban hành và thực hiện tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường xét dưới góc độ quản lý chất lượng DVMT vẫn còn những hạn chế sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu các quy chuẩn kỹ thuật áp dụng trong việc quản lý chất lượng một số DVMT. Các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đã ban hành chủ yếu được áp dụng đối với chủ nguồn thải và mới chỉ có một số tiêu chuẩn, quy chuẩn áp dụng cho chủ thể cung ứng dịch vụ quản lý chất thải. Đối với một số DVMT khác, hiện vẫn chưa có quy chuẩn cụ thể để quản lý chất lượng như quy chuẩn

kỹ thuật đối với trang thiết bị thu gom, vận chuyển chất thải sinh hoạt, quy chuẩn kỹ thuật đối với các cơ sở xử lý rác...

Thứ hai, các chỉ tiêu, thông số kỹ thuật trong các quy chuẩn được ban hành còn chưa đầy đủ và chưa hợp lý.

Thứ ba, các quy chuẩn kỹ thuật được ban hành chưa có sự cá biệt hoá cho từng ngành, từng khu vực. Mặc dù Bộ TN và MT đã ban hành quy chuẩn áp dụng cho một số ngành, áp dụng ở một số khu vực đặc thù nhưng các quy chuẩn này còn hạn chế về số lượng. Các ngành có quy chuẩn riêng thường chỉ giới hạn ở một số lĩnh vực có tính đặc thù cao như luyện kim, dệt nhuộm, nuôi trồng thủy sản, các khu vực áp dụng quy chuẩn được phân hoá chủ yếu là một số thành phố lớn như TP.HCM, Hà Nội. Để có sự phân hoá phạm vi áp dụng quy chuẩn về không gian, Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật cho phép chính quyền địa phương, cụ thể là UBND cấp tỉnh được ban hành quy chuẩn kỹ thuật của địa phương với điều kiện quy chuẩn kỹ thuật địa phương không thấp hơn quy chuẩn kỹ thuật quốc gia nhưng hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho đến nay vẫn chưa ban hành loại quy chuẩn này nên vẫn phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật quốc gia.

Ngoài các quy định mang tính bắt buộc chung trong bảo đảm chất lượng dịch vụ nêu trên, vấn đề bảo đảm chất lượng dịch vụ còn được thực hiện thông qua các quy định về nguyên tắc đấu thầu, yêu cầu đặt ra trong hồ sơ đấu thầu và theo thoả thuận giữa các bên trong hợp đồng cung ứng dịch vụ. Các địa phương khác cũng đặt ra những yêu cầu nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ trong hồ sơ mời thầu. Ngoài các yêu cầu, điều kiện nhằm bảo đảm chất lượng trong hồ sơ đấu thầu, bên cung ứng và sử dụng dịch vụ còn có thể thoả thuận về quyền và nghĩa vụ của các bên nhằm bảo đảm chất lượng trong hợp đồng dịch vụ. Tuy nhiên, do chất lượng soạn thảo hợp đồng còn hạn chế nên trên thực tế nội dung thoả thuận về chất lượng dịch vụ trong hợp đồng hiện nay còn sơ sài, thiếu cụ thể, chưa lường trước được các tình huống có thể phát sinh liên quan đến chất lượng dịch vụ trong quá trình thực hiện hợp đồng.

Thứ tư, việc thực thi các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với một số dịch vụ đặc thù phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng, sự tuân thủ các yêu cầu trong nhiều lĩnh vực khác và các yếu tố tự nhiên, xã hội khác. Chẳng hạn, đối với dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, các công trình hạ tầng thu gom, thoát nước, xử lý nước thải không theo kịp tốc độ đô thị hoá nên mặc dù pháp luật hiện hành có quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật nhưng những tiêu chuẩn, kỹ thuật này không thể thực hiện được do các điều kiện hạ tầng không được đảm bảo. Việc đảm bảo chất lượng dịch vụ này còn phụ thuộc vào việc tuân thủ các yêu cầu đặt ra trong các lĩnh vực khác như quy hoạch đô thị theo quy định của Luật Quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng theo quy định của Luật Xây dựng... Bên cạnh đó, dịch vụ này còn chịu tác động bởi các yếu tố tự nhiên, xã hội khác như điều kiện địa chất, lượng mưa, quy mô dân số, tính thích ứng lâu dài của các công trình thoát nước, xử lý nước thải nhằm phục vụ không chỉ nhu cầu hiện tại mà còn đáp ứng được nhu cầu sử dụng dịch vụ trong tương lai...

- *Quy định về bảo đảm chất lượng dịch vụ đối với một số hoạt động cụ thể*

Đối với một số hoạt động cụ thể, pháp luật cũng đưa ra trong các quy định nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ như quy định về trách nhiệm của chủ thu gom, vận chuyển chất thải rắn công nghiệp thông thường tại Điều 67 Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, trách nhiệm của chủ cơ sở thực hiện dịch vụ quản lý chất thải nguy hại tại Điều 72 của Nghị định 08/2022/NĐ – CP, quy định về đầu nối hệ thống thoát nước đảm bảo nước thải được thu gom triệt để, nhà máy hoạt động đúng công suất thiết kế và bảo đảm hiệu quả trong việc đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước theo Nghị định số 80/2014/NĐ-CP.

3.3.2. Cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật về chất lượng dịch vụ

Cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật về DVMT vẫn còn một số hạn chế cần tiếp tục khắc phục sau:

Thứ nhất, về xử phạt vi phạm hành chính, các quy định hiện hành chưa bao quát hết các hành vi vi phạm hành chính trong cung ứng và sử dụng DVMT, mức xử phạt chưa đủ để răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm...

Thứ hai, về trách nhiệm hình sự, việc xử lý hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật môi trường nói chung và hành vi vi phạm quy định về chất lượng DVMT nói riêng còn nhiều hạn chế số lượng các hành vi bị xử lý so với hành vi vi phạm đủ yếu tố cấu thành tội phạm còn chưa tương xứng.

Thứ ba, pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể nhằm khuyến khích sự tham gia của người dân vào việc cung cấp thông tin, tố giác hành vi vi phạm pháp luật về môi trường; về cơ chế kiểm tra, giám sát việc tuân thủ điều kiện, nghĩa vụ của các chủ thể chưa hiệu quả, bất hợp lý.

3.4. Thực trạng pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ đối với dịch vụ môi trường

3.4.1. Về đối tượng ưu đãi, hỗ trợ

Thứ nhất, các hoạt động được ưu đãi, hỗ trợ quá nhiều, thiếu mục tiêu, chương trình trọng tâm cho từng thời kỳ trong bối cảnh khả năng tài chính hạn hẹp đã dẫn đến tình trạng thiếu tính khả thi về tài chính

Thứ hai, việc xác định đối tượng ưu đãi, hỗ trợ chưa hợp lý, thiếu thuyết phục do thiếu cơ sở thực tiễn nhất là tỷ suất lợi nhuận của từng phân ngành dịch vụ.

3.4.2. Về các hình thức ưu đãi, hỗ trợ

Mặc dù quy định về các hình thức ưu đãi, hỗ trợ đối với hoạt động BVMT có một số điểm tiến bộ so với quy định tại Luật BVMT 2014 và Nghị định số 19/2015/NĐ - CP nhưng theo NCS, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế cần tiếp tục khắc phục sau:

- (i) Thiếu sự đồng bộ giữa quy định của Luật BVMT với quy định của các Luật thuế, Luật Đất đai.
- (ii) Thiếu tính khả thi do nguồn lực hạn chế, mức hỗ trợ về vốn chưa bảo đảm khuyến khích đầu tư...
- (iii) Thiếu các hình thức hỗ trợ mà doanh nghiệp thực sự cần như hỗ trợ về thị trường, hỗ trợ phân loại rác tại nguồn, hỗ trợ trong việc giải quyết tranh chấp, xung đột về lợi ích
- (iv) Việc ưu đãi, hỗ trợ tại Việt Nam hiện nay chủ yếu kiểm soát ở khâu “đầu vào” mà chưa chú trọng đến việc đánh giá tính hiệu quả của nguồn vốn được sử dụng và chưa kích thích được hiệu quả BVMT trong dự án.

3.5. Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường

3.5.1. Hợp đồng dự án PPP

Thứ nhất, các quy định về hợp đồng PPP chưa cá biệt đặc thù trong lĩnh vực DVMT như còn thiếu những hướng dẫn về đàm phán dự án dẫn đến cơ quan có thẩm quyền không có cơ sở để đưa ra quyết định trong qua trình đàm phán với nhà đầu tư.

Thứ hai, quyền và nghĩa vụ của các bên trong hợp đồng dự án PPP chưa được quy định cụ thể, cứng nhắc, thiếu sự cá biệt hoá cho từng dự án và đặc biệt là chưa bảo đảm sự bình đẳng giữa Nhà nước.

3.5.2. Hợp đồng cung ứng dịch vụ

Do đặc thù của một số loại hình dịch vụ và tính mạng lưới của việc cung ứng và sử dụng dịch vụ nên một số vấn đề pháp lý liên quan đến hợp đồng giữa các chủ thể vẫn còn những hạn chế nhất định, đặc biệt là chưa xác định rõ địa vị pháp lý của các chủ thể trong hợp đồng và chưa xác định rõ địa vị pháp lý của các cơ quan nhà nước trong tổ chức thực hiện việc cung ứng và sử dụng dịch vụ.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

1. Chủ thể cung ứng DVMT đóng vai trò không thể thiếu trong phát triển DVMT. Các quy định về hình thức pháp lý, phạm vi hoạt động và điều kiện gia nhập thị trường là cơ sở pháp lý cho sự ra đời và phát triển của chủ thể cung ứng dịch vụ. Việc kiện toàn mạng lưới doanh nghiệp DVMT hiện nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn và mục tiêu đặt ra.

2. Pháp luật về giá DVMT hiện nay của Việt Nam mặc dù đã từng bước được hoàn thiện nhưng vẫn tồn tại nhiều hạn chế cần khắc phục như việc chuyển từ trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ thông qua nghĩa vụ phí sang thu giá dịch vụ vẫn chưa triệt để, áp dụng thiếu thống nhất giữa các địa phương; Giá DVMT thiết yếu do Nhà nước quy định vẫn còn quá thấp, chưa phản ánh hết các yếu tố cấu thành, việc xác định giá dịch vụ thông qua đấu thầu, thoả thuận vẫn còn thiếu tính linh hoạt, và chưa phổ biến....

3. Ưu đãi, hỗ trợ DVMT là một trong các biện pháp can thiệp của Nhà nước nhằm khuyến khích đầu tư cung ứng DVMT. Qua các lần sửa đổi, bổ sung Luật BVMT và các luật liên quan như Luật Đầu tư và các bản bản quy định chi tiết thi hành, pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ DVMT đã từng bước được hoàn thiện nhưng vẫn còn nhiều tồn tại cần khắc phục như đối tượng ưu đãi, hỗ trợ còn dàn trải, thiếu tập trung trong điều kiện nguồn lực từ Nhà nước còn hạn chế; các hình ưu đãi, hỗ trợ còn quá đa dạng, chưa gắn với việc giúp nhà đầu tư giải quyết những khó khăn vướng mắc mang tính bức thiết, trình tự, thủ tục ưu đãi, hỗ trợ còn chồng chéo, khó áp dụng...

4. Quan hệ giữa người cung ứng và sử dụng DVMT về bản chất là quan hệ hợp đồng. Do sự đa dạng về chủ thể, loại hình dịch vụ mà hình thức của hợp đồng cung ứng dịch vụ cũng có sự đa dạng về loại hình như hợp đồng dự án PPP, hợp đồng cung ứng dịch vụ.... Mặc dù đã từng bước được hoàn thiện nhưng pháp luật về hợp đồng cung ứng DVMT hiện nay vẫn còn nhiều tồn tại cần khắc phục.

CHƯƠNG 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

4.1. Về quan điểm và mục tiêu

Trên cơ sở quan điểm chỉ đạo, các chiến lược, đề án đã được phê duyệt tiếp tục xác định mục tiêu của chiến lược, đề án dưới dạng mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể và các định hướng để thực hiện. Tuy nhiên, theo báo cáo của Bộ TN và MT, hầu hết các mục tiêu nêu trên vẫn chưa đạt được. Theo NCS, sự thất bại này xuất phát từ những nguyên nhân sau:

Thứ nhất, việc phát triển DVMT chưa phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường và mục tiêu phát triển bền vững.

Thứ hai, mục tiêu trong các chiến lược, đề án thường quá tham vọng, thiếu tính khả thi, chưa tính đến nguồn lực để thực hiện. Do vậy, trên cơ sở quan điểm như đề xuất nêu trên, Nhà nước cần phải xem xét lại các mục tiêu chiến lược theo hướng tập trung vào các mục tiêu có tính cấp thiết để ưu tiên giải quyết.

4.2. Giải pháp hoàn thiện các quy định cụ thể của pháp luật về dịch vụ môi trường

4.2.1. Về vấn đề xác định mã ngành dịch vụ môi trường

Mặc dù Luật BVMT 2020 đã xác định DVMT là một ngành kinh tế nhưng chưa xác định các DVMT một cách cụ thể và phân biệt nó với các dịch vụ khác. Do vậy, pháp luật cần phải có quy định liệt kê từng loại DVMT với mã ngành cụ thể trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân. Hệ thống ngành kinh tế quốc dân cần phải có một mã ngành cấp 1 dành riêng cho DVMT trong đó quy định mã ngành từ cấp 2 đến cấp 5 cho từng DVMT cụ thể.

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện quy định về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Để việc lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT đáp ứng được hiệu quả về môi trường và kinh tế, cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cần được thực hiện như sau:

Thứ nhất, tạo điều kiện cho khu vực tư nhân tham gia cung ứng DVMT trên cơ sở nguyên tắc những công việc nào tư nhân có thể thực hiện thì tốt nhất nên giao cho họ.

Thứ hai, về phương thức lựa chọn lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ

Pháp luật cần xác định rõ trường hợp nào sẽ áp dụng hình thức giao kế hoạch, trường hợp nào sẽ áp dụng hình thức đặt hàng đối với từng loại chủ thể là đơn vị sự nghiệp và cá nhân, tổ chức kinh doanh. Đối với hình thức đấu thầu, những yếu kém và thiếu sót sau đây cần được khắc phục: (i) mở rộng hình thức đấu thầu để lựa chọn người cung ứng dịch vụ trong nhiều lĩnh vực khác như đấu thầu để cung cấp dịch vụ xử lý nguồn nước tại các đô thị lớn như TP.HCM, thành phố Hà Nội; (ii) Các địa phương cần sớm ban hành và thực thi hiệu quả các quy định về đấu thầu tại địa bàn mình quản lý, đặc biệt chú trọng đến việc đảm bảo tính cạnh tranh, minh bạch, bình đẳng giữa các chủ thể tham gia đấu thầu. Bên cạnh đó, khi địa phương có sự phân cấp cho Sở Tài chính, Sở Xây dựng, Sở TN và MT, UBND các cấp thực hiện các công việc cụ thể như xác định đơn giá, khối lượng công việc, nội dung đấu thầu...thì cũng cần có cơ chế cụ thể để đảm bảo trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan này và bản thân các cơ quan này cũng cần ý thức vai trò phối hợp này trong quá trình thực hiện công việc theo sự phân cấp để đạt hiệu quả về tính chính xác, hợp lý và đồng bộ khi xây dựng hồ sơ mời thầu; (iii) UBND cấp tỉnh cần phân

cấp cho người trực tiếp chịu trách nhiệm về chất lượng dịch vụ lựa chọn người cung ứng và (iv) Đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong việc tiếp cận thông tin, đóng góp ý kiến trong quá trình đấu thầu

Thứ ba, hình thành mạng lưới doanh nghiệp cung ứng DVMT

Để phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT Nhà nước đầu tư thành lập doanh nghiệp nhà nước để cung ứng DVMT bởi có một số DVMT rất khó để thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân và điều này cũng phù hợp với nguyên tắc: “Đầu tư vốn nhà nước để hình thành và duy trì doanh nghiệp ở những khâu, công đoạn then chốt trong một số ngành, lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không tham gia”¹¹. Mặt khác, để tăng quy mô của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ, Nhà nước cần đưa ra các tiêu chí cụ thể để lựa chọn nhà thầu cung ứng dịch vụ như tiêu chí về năng lực tài chính của nhà thầu dưới dạng quy mô vốn chủ sở hữu, điều kiện về cơ sở vật chất, tăng quy mô của các gói thầu, tránh tình trạng chia nhỏ các gói thầu để phù hợp với khả năng cung ứng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, từng bước loại bỏ các tổ thu gom rác dân lập ra khỏi hệ thống chủ thể cung ứng DVMT...

4.2.3. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về giá dịch vụ môi trường

Trong điều kiện kinh tế thị trường, giá cả của DVMT, về nguyên tắc phải được xác định theo quy luật của kinh tế thị trường trên cơ sở các nhân tố ảnh hưởng đến sự hình thành và vận động của giá cả như giá trị của hàng hoá, giá trị sử dụng của hàng hoá, tiền tệ, quan hệ cung cầu, tác động của chính sách kinh tế

Để tạo ra một môi trường phát triển lành mạnh, bền vững của DVMT, theo NCS, giá DVMT phải bảo đảm đáp ứng các yêu cầu sau: (i) giá cả của DVMT phải hình thành và vận động trên cơ sở quan hệ thị trường; (ii) giá DVMT phải phản ánh đúng các yếu tố hình thành giá, bảo đảm lợi nhuận hợp lý cho nhà đầu tư, hạn chế tình trạng bao cấp từ ngân sách Nhà nước; (iii) giá DVMT bảo đảm lợi ích chính đáng và khả năng chi trả của người sử dụng dịch vụ; (iv) giá DVMT phải bảo đảm sự công bằng, phải được xác định trên cơ sở đơn vị hàng hoá dịch vụ sử dụng, không tính bình quân như hiện nay.

Để đảm các yêu cầu nêu trên, NCS đề xuất các giải pháp cụ thể như sau:

Thứ nhất, pháp luật cần xác định rõ các phân ngành dịch DVMT cụ thể thuộc đối tượng được Nhà nước định giá.

Thứ hai, chuyển từ thu phí sang thu giá dịch vụ đối với một số DVMT.

Thứ ba, các địa phương cần sớm ban hành đơn giá cho các DVMT thuộc dịch vụ sự nghiệp công như giá thu gom CTRSH, giá dịch vụ đánh giá tác động môi trường... để làm cơ sở cho việc lập hồ sơ mời thầu, công tác phê duyệt, quyết toán dự án sử dụng vốn từ ngân sách Nhà nước, tránh tình trạng phải đợi đơn giá hoặc phải sử dụng đơn giá từ những năm trước không còn phù hợp nữa.

Thứ tư, mức giá dịch vụ cần được xây dựng trên cơ sở xác định đúng và đủ các yếu tố hình thành giá theo cơ chế thị trường và phù hợp với nguyên tắc PPP.

4.2.4. Giải pháp về quản lý chất lượng

Về điều kiện đối với chủ thể cung ứng DVMT

- Bổ sung dịch vụ ĐTM, ĐTM chiến lược vào danh mục ngành nghề đầu tư có điều kiện nhằm kiểm soát điều kiện cung ứng dịch vụ, giảm thiểu hậu quả phát sinh do chất lượng dịch vụ không đạt yêu cầu.

¹¹ Khoản 3 Điều 5 của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

- Đối với những ngành nghề thuộc danh mục kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư như dịch vụ xả thải vào nguồn nước, Bộ TN và MT cần có văn bản hướng dẫn cụ thể về điều kiện hoạt động đối với loại hình này.
- Đối với các quy chuẩn kỹ thuật về môi trường, bên cạnh việc sớm ban hành bổ sung những quy chuẩn còn thiếu để làm cơ sở cho việc xác định, đánh giá chất lượng dịch vụ, việc xây dựng và ban hành quy chuẩn cần được cập nhật những quy chuẩn mới về môi trường, tránh tình trạng đạt chuẩn mà vẫn gây ô nhiễm môi trường và gây phản ứng tiêu cực về phía cộng đồng dân cư xung quanh khu vực dự án. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương, cụ thể là UBND cấp tỉnh cần chủ động xây dựng quy chuẩn kỹ thuật môi trường để đảm bảo sự cá biệt hoá và phạm vi áp dụng về không gian của các quy chuẩn phù hợp với từng vùng miền, địa phương.
- Đối với một số dịch vụ đặc thù như dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, chất lượng dịch vụ chỉ có thể được cải thiện khi có giải pháp đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, phòng chống biến đổi khí hậu...

Về cơ chế xử lý vi phạm quy định về chất lượng dịch vụ

- Đối với chế tài hành chính, pháp luật cần bổ sung những hành vi vi phạm làm cơ sở cho việc xử phạt và quy định mức phạt tương xứng với mức độ vi phạm để tránh tình trạng người vi phạm sẵn sàng chịu phạt để trốn tránh việc tuân thủ pháp luật.
- Đối với chế tài hình sự, Nhà nước cần lập Toà án chuyên trách về môi trường và chuẩn bị nhân sự cần thiết cho hoạt động của Toà án này.
- Pháp luật cần có cơ chế khuyến khích họ thực hiện việc tiếp cận thông tin và chia sẻ, cung cấp thông tin, phản ánh, tố giác hành vi vi phạm và có cơ chế thưởng phù hợp để họ có động lực về kinh tế để thực hiện những công việc này.

4.2.5. Giải pháp hoàn thiện quy định về ưu đãi, hỗ trợ dịch vụ môi trường

Thứ nhất, về đối tượng ưu đãi, hỗ trợ

- Pháp luật cần quy định đồng bộ, thống nhất và rõ ràng, cụ thể về đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ trong lĩnh vực DVMT nhằm tránh tình trạng chông chéo, mâu thuẫn, khó xác định đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ.
- Nhà nước cần xác định một số loại hình dịch vụ giải quyết các vấn đề bức xúc và cấp bách về môi trường như các dịch vụ liên quan đến chất thải. Bên cạnh đó, Nhà nước xác định những dịch vụ có tiềm năng phát triển, có triển vọng trong xuất khẩu là dịch vụ mũi nhọn để tập trung hỗ trợ phát triển như dịch vụ làm sạch môi trường (xử lý khu vực môi trường bị ô nhiễm). Ngoài ra, pháp luật cần có chính sách ưu đãi, hỗ trợ thoả đáng cho các dịch vụ quan trọng, có tỷ suất lợi nhuận thấp, không thu hút đầu tư, chưa đáp ứng như cầu xã hội như dịch vụ xử lý ô nhiễm, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại....

Thứ hai, về hình thức ưu đãi, hỗ trợ

- Ưu đãi về thuế cho phép giảm gánh nặng về thuế của nhà đầu tư nhằm khuyến khích họ thực hiện hoạt động đầu tư theo những cách thức mong muốn nhất định¹². Đối với DVMT, việc dẫn chiếu đến quy định ưu đãi về thuế trong pháp luật chuyên ngành cần đảm bảo tính khả thi, tránh tình

¹² United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD (2000), *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*, ASIT Advisory Studies No.16, UNCTAD, Geneva

trạng ưu đãi về thuế không thể áp dụng được. Đối với ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, việc ưu đãi không có ý nghĩa trong trường hợp doanh nghiệp không có lợi nhuận. Hơn nữa, việc sử dụng hình thức ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp cần được xem xét và đánh giá tính hiệu quả và phù hợp với các cam kết quốc tế hiện hành.

- Đối với hình thức ưu đãi huy động vốn, pháp luật cần được thực thi theo hướng đa dạng hoá các hình thức ưu đãi, hỗ trợ như tài trợ không hoàn lại... thay vì chủ yếu sử dụng hình thức cho vay với lãi suất ưu đãi như hiện nay. Hơn nữa, do đặc thù của một số DVMT, thời hạn thực hiện dự án và thời hạn thu hồi vốn lâu dài nên thời hạn vay cũng cần được cải thiện để đảm bảo sự ổn định và an toàn về tài chính cho nhà đầu tư. Để thực hiện được hai mục tiêu này, nguồn vốn cho vay cần được tăng cường bằng cách đa dạng hoá nguồn thu như (i) chuyển một số hàng hoá thuộc đối tượng chịu thuế BVMT sang đối tượng chịu phí BVMT và quy định tiền phí BVMT từ các loại hàng hoá này sẽ đưa vào quỹ BVMT Việt Nam và Quỹ BVMT của địa phương. Bên cạnh việc tăng nguồn vốn cho vay, trình tự, thủ tục xét duyệt hồ sơ dự án được ưu đãi, hỗ trợ cũng cần được cải thiện
- Trong số các hình thức ưu đãi, hỗ trợ, Nhà nước cần tập trung vào những biện pháp nhằm giải quyết những khó khăn mà bản thân nhà đầu tư khó có thể thực hiện được như hoàn thiện công tác quy hoạch, tạo quỹ đất sạch, hỗ trợ phân loại rác tại nguồn với ý nghĩa là khâu đầu tiên và có vai trò quan trọng trong chuỗi cung ứng các dịch vụ liên quan đến chất thải, có giải pháp loại trừ, giảm thiểu xung đột như di dời, bồi thường cho người dân bị ảnh hưởng xấu, bồi thường cho người kinh doanh do doanh thu, thu nhập bị giảm sút do ngừng kinh doanh, hỗ trợ về thị trường, thực thi nghiêm minh pháp luật về xử lý vi phạm nghĩa vụ BVMT của cá nhân, tổ chức để đảm bảo cầu trong tiêu thụ sản phẩm, cung ứng dịch vụ. Trong tương lai, Nhà nước cần chú trọng vào các hình thức ưu đãi, hỗ trợ nhằm kích cầu, hỗ trợ người tiêu dùng thanh toán phí sử dụng dịch vụ thay vì hỗ trợ trực tiếp cho chủ thể cung ứng dịch vụ mà chưa kiểm soát và đánh giá được hiệu quả của chính sách hỗ trợ này. Đồng thời, Nhà nước cần sớm ban hành các quy định về tỷ lệ mua sắm công bắt buộc của cơ quan nhà nước đối với sản phẩm tái chế.

Thứ ba, Nhà nước cần đảm bảo tính công khai, minh bạch, hợp lý, bình đẳng, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa Nhà nước với chủ đầu tư và cộng đồng, bảo đảm sự cạnh tranh lành mạnh hướng tới mục tiêu phát triển bền vững khi thực hiện chính sách, pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ.

Thứ tư, pháp luật cần có cơ chế kiểm tra, giám sát các dự án được hưởng ưu đãi, hỗ trợ, đặc biệt là cơ chế thuận lợi để người dân và các tổ chức xã hội được tham gia, giám sát.

4.2.6. Giải pháp về hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường

Thứ nhất, về hợp đồng Nhà nước với chủ thể kinh doanh DVMT

Về bản chất, đây là hợp đồng trao quyền đầu tư kinh doanh DVMT cho khu vực tư nhân. Thông qua việc trao quyền, Nhà nước huy động được nguồn lực từ khu vực tư nhân để đầu tư cho hoạt động BVMT. Để phát huy hiệu quả của kênh huy động này, pháp luật hiện hành:

- (i) Cần có cơ chế hỗ trợ vốn của nhà Nước, tạo động lực cho nhà đầu tư tư nhân đầu tư cung ứng DVMT do đầu tư vào lĩnh vực DVMT chứa đựng nhiều rủi ro, nhất là về doanh thu.
- (ii) Cần phải đa dạng hoá các hình thức trao quyền trên cơ sở có sự phân hoá với từng lĩnh vực cung ứng, bao gồm các hình thức như: cấp quyền kinh doanh, thu phí cộng đồng (cạnh tranh mở), nhượng quyền khai thác, hợp đồng quản lý, hợp đồng thuê ngoài.

(iii) Cần có cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả đối với việc ký kết và thực hiện hợp đồng giữa Nhà nước và chủ đầu tư

Thứ hai, đối với hợp đồng giữa người cung ứng với hộ gia đình, cá nhân sử dụng dịch vụ

Về bản chất, đây là hợp đồng cung ứng và sử dụng dịch vụ giữa các chủ thể tư theo quy định của Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại và các luật liên quan. Tuy nhiên, do tính đặc thù của DVMT, Nhà nước cũng nên quy định về hình thức và nội dung của hợp đồng như ban hành mẫu hợp đồng, quy định về vấn đề đăng kí hợp đồng theo mẫu đối với một số loại hợp đồng mang tính phổ biến, cung ứng những dịch vụ thiết yếu như hợp đồng cung ứng dịch vụ quản lý nước thải tại các khu công nghiệp, hợp đồng cung ứng dịch vụ quản lý chất thải nguy hại, hợp đồng cung ứng dịch vụ ĐTM, hợp đồng cung ứng dịch vụ quan trắc môi trường...

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

1. Để hoàn thiện pháp luật về DVMT, các quan điểm, mục tiêu phát triển dịch vụ này cần được xác định một cách phù hợp và có tính khả thi.

2. Các chủ thể cung ứng DVMT đóng vai trò nòng cốt trong phát triển DVMT. Để phát triển mạng lưới DVMT, dưới góc độ pháp lý, pháp luật cần có cơ chế phù hợp nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư thành lập doanh nghiệp cung ứng DVMT, có các quy định hợp lý về hình thức pháp lý của chủ thể kinh doanh DVMT, điều kiện đầu tư, kinh doanh DVMT hướng tới hình thành mạng lưới doanh nghiệp DVMT đa dạng về loại hình, lớn về quy mô, có khả năng cung ứng nhiều DVMT, có thể cung ứng tất cả các dịch vụ của chuỗi cung ứng.

3. Một trong các giải pháp khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư cung ứng DVMT là có chính sách ưu đãi, hỗ trợ từ phía Nhà nước. Để ưu đãi, hỗ trợ đạt mục tiêu như mong muốn trong điều kiện nguồn lực tài chính của nhà nước còn hạn chế, pháp luật cần phải xác định đối tượng ưu đãi, hỗ trợ phù hợp theo hướng tập trung ưu tiên cho một số dịch vụ trọng điểm và việc ưu đãi, hỗ trợ phải gắn với việc đáp ứng nhu cầu bức thiết của nhà đầu tư.

4. Để giá dịch vụ phát huy được chức năng, vai trò của nó, pháp luật về giá DVMT cần được hoàn thiện theo hướng coi DVMT là một loại hàng hoá và giá dịch vụ phải được xác định trên cơ sở các yếu tố cấu thành theo quy luật của kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

5. Với bản chất là một loại dịch vụ công tác động đến các yếu tố môi trường và đời sống kinh tế, xã hội, chất lượng DVMT được quản lý và kiểm soát thông qua các quy định về điều kiện đối với chủ thể cung ứng dịch vụ và cơ chế đảm bảo thi hành các quy định của pháp luật về DVMT, bao gồm xử lý hành chính đối với hành vi vi phạm pháp luật về DVMT, xử lý hình sự và cơ chế kiểm tra, giám sát việc tuân thủ nghĩa vụ của các chủ thể có liên quan.

6. Trong quan hệ cung ứng và sử dụng dịch vụ, mối quan hệ giữa các bên được điều chỉnh bởi quan hệ hợp đồng. Hợp đồng dự án PPP bao gồm một bên là Nhà nước với tư cách là chủ thể của quyền lực công và có thể là bên sử dụng dịch vụ với một bên là nhà đầu tư (doanh nghiệp dự án PPP) cần đảm bảo tính bình đẳng và cơ quan có thẩm quyền cần được trao quyền chủ động đàm phán, ký kết hợp đồng để làm cơ sở cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ và giải quyết tranh chấp phát sinh giữa các bên. Bên cạnh đó, đối với một số dịch vụ, pháp luật cần xác định rõ chủ thể ký kết hợp đồng và có hợp đồng mẫu hướng dẫn những nội dung cần thiết để các bên tham khảo trong quá trình giao kết hợp đồng.

PHẦN KẾT LUẬN

Từ các phân tích trên, NCS rút ra các kết luận sau:

1. DVMT có vai trò đặc biệt quan trọng trong BVMT và phát triển kinh tế - xã hội nhằm thực hiện nguyên tắc phát triển bền vững. So với các loại hình dịch vụ khác, DVMT có nhiều nét đặc thù. Do vậy, việc nhận diện những đặc thù này nhằm xác định các vấn đề pháp lý đặt ra cho việc điều chỉnh pháp luật như xác định địa vị pháp lý của các chủ thể cung ứng, sử dụng, quản lý DVMT góp phần điều chỉnh có hiệu quả hoạt động phát triển, cung ứng và sử dụng DVMT.

2. Là một ngành kinh tế cung ứng các dịch vụ phục vụ yêu cầu BVMT, DVMT có phạm vi rất rộng và có sự giao thoa giữa dịch vụ công và dịch vụ thương mại, giữa các phân ngành của ngành DVMT với các phân ngành của các ngành dịch vụ khác như dịch vụ xây dựng, dịch vụ giám định... Nên việc xác định thế nào là dịch vụ môi trường làm cơ sở cho việc xác định đối tượng và phạm vi điều chỉnh của pháp luật là công việc khó khăn và phức tạp và có sự kết hợp của nhiều hướng tiếp cận khác nhau trong đó không thể sử dụng hướng tiếp cận theo kiểu liệt kê và loại trừ (liệt kê các dịch vụ được coi là DVMT nhưng có sự loại trừ những dịch vụ đã được xếp vào nhóm ngành dịch vụ khác). Đây là hướng tiếp cận đã được áp dụng phổ biến trên thế giới như trong Hiệp định GATS, OECD, EUROSTAT...

3. Mặc dù đã từng bước được hoàn thiện qua các lần sửa đổi, bổ sung, Luật BVMT và các luật liên quan nhưng pháp luật về DVMT ở Việt Nam vẫn còn nhiều tồn tại hạn chế dẫn đến hệ quả DVMT chưa phát triển tương xứng với tiềm năng, chưa phát huy hiệu quả vai trò của nó trong BVMT, phục vụ mục tiêu phát triển bền vững, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, nâng cao tỷ trọng ngành dịch vụ trong nền kinh tế quốc dân.

4. Để khắc phục các hạn chế nói trên, pháp luật cần xác định quan điểm, mục tiêu, định hướng phát triển DVMT phù hợp với đặc thù của nó, phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường, với các nguyên tắc phát triển bền vững và xu hướng hội nhập quốc tế. Bên cạnh đó, việc xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật cần tránh tình trạng chắp vá, thiếu tính hệ thống và tham vọng vượt quá khả năng thực hiện của các chủ thể có liên quan.

NHỮNG CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA NGHIÊN CỨU SINH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Bàn về khái niệm dịch vụ môi trường, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường đại học Luật TP.HCM, số 08/2020 (trang 85 – 92)
2. Cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom chất thải rắn sinh hoạt, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 06/2020 (trang 55 – 67)