

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TRÁCH NHIỆM BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI DO LÀM Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG VÀ GỢI MỞ HƯỚNG HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

DÀM THỊ DIỄM HẠNH* - NGUYỄN THỊ VÂN ANH**

Bài viết phân tích một số bất cập, hạn chế trong các quy định pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường và đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

Từ khóa: Ô nhiễm môi trường, bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, trách nhiệm bồi thường thiệt hại.

Ngày nhận bài: 08/6/2020; Ngày biên tập xong: 09/6/2020; Ngày duyệt đăng: 09/6/2020.

This article analyzes shortcomings and limitations in legal regulations on liability for compensation for environmental pollution. In which, some solutions on this issue will be pointed out to improve the law.

Keywords: Environmental pollution, compensation for non-contractual damages, liability to pay damages.

1. Một số bất cập, hạn chế của pháp luật Việt Nam về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường

Trách nhiệm bồi thường thiệt hại (BTTH) do làm ô nhiễm môi trường được hiểu là một loại trách nhiệm dân sự, theo đó, chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật về môi trường hoặc chủ thể khác theo quy định của pháp luật phải chịu trách nhiệm BTTH đối với sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường và thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác, mà giữa chủ thể gây thiệt hại và chủ thể bị thiệt hại không có việc giao kết hợp đồng hoặc có hợp đồng nhưng hành vi gây thiệt hại không thuộc hành vi thực hiện hợp đồng.

Trách nhiệm BTTH do làm ô nhiễm môi trường là một dạng trách nhiệm BTTH ngoài hợp đồng. Ngoài những đặc điểm chung của trách nhiệm BTTH ngoài hợp đồng, trách nhiệm BTTH do làm ô nhiễm môi trường còn có những đặc điểm riêng, mang tính đặc thù là: **Một là**, đây là trách nhiệm chỉ phát sinh khi chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật môi trường, có thể dưới dạng hành động hoặc không hành động và ngay cả khi chủ thể vi phạm không có lỗi. **Hai là**, thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức chỉ

* Thạc sĩ, Trưởng khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.

** Lớp K4C, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.

phát sinh sau khi có hậu quả là suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường. **Ba là**, thiệt hại tác động đến nhiều chủ thể và khó xác định.¹

Khi nghiên cứu về trách nhiệm BTTH do làm ô nhiễm môi trường, cần làm rõ các nội dung sau:

Thứ nhất, chủ thể trong quan hệ Bảo vệ môi trường (BTTH) do làm ô nhiễm môi trường bao gồm: chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường và chủ thể có quyền yêu cầu bồi thường.

Về chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường: Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) năm 2014 xác định 02 loại thiệt hại do hành vi vi phạm pháp luật về môi trường gây ra là: Thiệt hại đối với suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường và thiệt hại đối với sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra.²

Theo đó, thiệt hại về sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân chính là thiệt hại gián tiếp xuất phát từ thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường. Pháp luật hiện hành quy định chủ thể làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại phải chịu trách nhiệm bồi thường. Điều này có nghĩa là cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật môi trường gây ra các loại thiệt hại nêu trên thì phải bồi thường đối với những tổn thất do mình gây ra. Tuy nhiên, trong

những trường hợp đặc biệt, chủ thể chịu trách nhiệm bồi thường có thể không phải là chủ thể gây thiệt hại. **Ví dụ:** Người chưa đủ mười lăm tuổi gây thiệt hại mà còn cha, mẹ thì cha, mẹ phải bồi thường toàn bộ thiệt hại; nếu tài sản của cha, mẹ không đủ để bồi thường mà con chưa thành niên gây thiệt hại có tài sản riêng thì lấy tài sản đó để bồi thường phần còn thiếu.³

Về chủ thể có quyền yêu cầu bồi thường: Tùy thuộc vào loại thiệt hại mà có thể xác định như sau:

Đối với thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, Nghị định 03/2015/NĐ-CP quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường xác định rõ quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại thuộc cơ quan nhà nước mà cụ thể là Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp và Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT).³

Bộ luật dân sự năm 2015 đã quy định về quyền hưởng dụng của chủ thể. Trong đó, quyền hưởng dụng là quyền của chủ thể được khai thác công dụng và được hưởng hoa lợi, lợi tức đối với tài sản thuộc quyền sở hữu của chủ thể khác trong một thời hạn nhất định.⁵ Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là nếu chủ thể được Nhà nước trao quyền hưởng dụng đối với thành phần môi trường thì khi thành phần môi trường đó bị ô nhiễm, ai sẽ là người có quyền yêu cầu BTTH, cơ quan nhà nước hay chủ thể có quyền hưởng dụng? Hiện nay, pháp luật chưa có quy định về vấn đề này, do đó có thể hiểu pháp luật không thừa nhận người hưởng dụng được yêu cầu BTTH về

¹ Bùi Đức Hiến (2019). Pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. *Hội thảo pháp luật về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng - Thực trạng và giải pháp*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 25/9/2019, trang 133.

² Điều 163 Luật bảo vệ môi trường năm 2014

³ Khoản 2 Điều 586 Bộ luật dân sự năm 2015

⁴ Xem Điều 3 Nghị định 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường

⁵ Điều 257 Bộ luật dân sự năm 2015

môi trường mà quyền này chỉ thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền.⁶

Đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân do hậu quả của việc suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường gây ra, chủ thể bị thiệt hại là các cá nhân, tổ chức có quyền tự yêu cầu bồi thường, hoặc thông qua người giám hộ, người đại diện hợp pháp để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại.

Tuy nhiên, thực tế việc chủ thể bị thiệt hại khi thực hiện quyền yêu cầu bồi thường của mình còn gặp rất nhiều khó khăn. Bởi lẽ, môi trường bị ô nhiễm có thể gây ra thiệt hại đến rất nhiều chủ thể ở những địa phương khác nhau, nhưng không phải lúc nào các chủ thể bị thiệt hại cũng sẽ đưa ra đơn khởi kiện cùng thời điểm. Do đó, Tòa án sẽ mất rất nhiều thời gian để xem xét toàn bộ các đơn khởi kiện, trong khi nội dung đơn khởi kiện khó thống nhất với nhau, gây khó khăn khi xác định nội dung vụ án. Các vụ án môi trường đòi hỏi chi phí lớn, mang tính chuyên môn cao nên cá nhân ít có động lực để khởi kiện, không chủ động trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thứ hai, về phương thức xác định thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. Có hai phương thức xác định thiệt hại tương ứng với hai loại thiệt hại như sau:

Phương thức xác định thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường:

Thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường cần được xác định thông qua các yếu tố sau:

⁶ Xem thêm: Lê Hồng Hạnh (2019). *Những vấn đề pháp lý trong việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường trong sản xuất, kinh doanh ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước, Bộ Tư pháp, trang 103-104

Xác định thành phần môi trường bị thiệt hại thông qua số lượng thành phần môi trường bị suy giảm, loại hình hệ sinh thái, giống loài bị thiệt hại và mức độ thiệt hại của từng thành phần môi trường như thế nào.⁷ Thành phần môi trường bao gồm: đất, nước, không khí, âm thanh, ánh sáng, sinh vật và các hình thái vật chất khác.⁸ Pháp luật Việt Nam hiện hành chỉ ấn định trách nhiệm bồi thường trong các trường hợp sau: **Một là**, môi trường nước phục vụ mục đích bảo tồn, sinh hoạt, giải trí, sản xuất và mục đích khác bị ô nhiễm, bị ô nhiễm ở mức nghiêm trọng, bị ô nhiễm ở mức đặc biệt nghiêm trọng. **Hai là**, môi trường đất phục vụ cho các mục đích bảo tồn, sản xuất và mục đích khác bị ô nhiễm, bị ô nhiễm ở mức nghiêm trọng, bị ô nhiễm ở mức đặc biệt nghiêm trọng. **Ba là**, hệ sinh thái tự nhiên thuộc và không thuộc khu bảo tồn thiên nhiên bị suy thoái. **Bốn là**, loài được ưu tiên bảo vệ theo quy định của pháp luật bị chết, bị thương.⁹ Quy định này chưa rõ ràng và chưa bao quát được tất cả các thành phần môi trường bị thiệt hại.

Xác định mức độ suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường căn cứ vào hàm lượng các chất gây ô nhiễm môi trường so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường. Ngoài ra, có thể căn cứ vào số lượng của thành phần môi trường bị khai thác quá mức so với trữ lượng tự nhiên của nó; dựa vào mức độ khan hiếm của thành phần môi trường trên thực tế hoặc mức độ ưu tiên của Nhà nước trong việc quản lý, bảo vệ và phát triển mỗi thành phần môi trường. Tương ứng với ba cấp

⁷ Khoản 3 Điều 165 Luật bảo vệ môi trường năm 2014

⁸ Khoản 2 Điều 3 Luật bảo vệ môi trường năm 2014

⁹ Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 03/2015/NĐ-CP.

độ ô nhiễm theo Khoản 2 Điều 105 Luật BVMT năm 2014, sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường cũng được chia thành ba mức độ: “có suy giảm - suy giảm nghiêm trọng - suy giảm đặc biệt nghiêm trọng”.¹⁰

Xác định phạm vi, giới hạn môi trường bị suy giảm chức năng, tính hữu ích theo quy định tại Khoản 2 Điều 165 Luật BVMT năm 2014 làm cơ sở để tính toán chính xác thiệt hại và áp dụng các biện pháp khắc phục hợp lý.

Xác định chi phí thiệt hại. Theo quy định tại Khoản 4 Điều 165 Luật BVMT năm 2014, tùy từng trường hợp mà có thể áp dụng các biện pháp sau: *Một là*, tính toán chi phí thiệt hại trước mắt và lâu dài do sự suy giảm chức năng, tính hữu ích của các thành phần môi trường. *Hai là*, tính toán chi phí phục vụ cho hoạt động xử lý, cải tạo, phục hồi môi trường. Khi xác định trách nhiệm BTTH, cần phân định rõ “trách nhiệm phục hồi môi trường bị ô nhiễm” trong trường hợp cụ thể là trách nhiệm hành chính (quy định tại Điều 4 Nghị định 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường) hay trách nhiệm dân sự (quy định tại Khoản 4 Điều 165 Luật BVMT năm 2014). Trường hợp chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật về môi trường vừa phải chịu trách nhiệm hành chính, sau đó lại phải chịu trách nhiệm BTTH thì có được miễn chi phí để khôi phục lại môi trường hay không. Hay trường hợp các bên có thỏa thuận chi phí khôi phục môi trường khác với chi phí do cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính thì xử lý như thế nào? *Ba là*, chi phí giảm thiểu hoặc triệt tiêu nguồn gây thiệt hại. *Bốn là*, thăm dò ý

kiến các đối tượng liên quan như chủ thể gây thiệt hại, bị thiệt hại và những chủ thể khác có liên quan.

Phương thức xác định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân:

Việc xác định loại thiệt hại này được thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự, cụ thể tại các Điều 589, Điều 591 và Điều 592 Bộ luật dân sự năm 2015. Thiệt hại về tính mạng, sức khỏe của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân chỉ có thể chứng minh khi đã chứng minh được thiệt hại trực tiếp về môi trường. Tuy nhiên, trách nhiệm yêu cầu BTTH cũng như thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường thuộc về cơ quan nhà nước có thẩm quyền như UBND, Bộ TN&MT. Trường hợp các cơ quan nhà nước có thẩm quyền không xác định có thiệt hại về môi trường thì không có cơ sở để chứng minh thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản do ô nhiễm môi trường gây ra.¹¹

Thứ ba, thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết BTTH.

Một là, đối với thiệt hại về môi trường tự nhiên thì cơ quan có trách nhiệm yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với môi trường bao gồm: UBND cấp xã, UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh hoặc Bộ TN&MT. Các cơ quan có trách nhiệm dựa vào dữ liệu, chứng cứ và kết quả tính toán thiệt hại sẽ quyết định giải quyết bồi thường theo một trong ba hình thức sau: thỏa thuận với người gây thiệt hại; yêu cầu trọng tài giải quyết; khởi kiện tại Tòa án. Tuy nhiên, với hình thức yêu cầu trọng tài giải quyết, pháp luật chưa quy định cụ thể là trọng tài

¹⁰ Khoản 1 Điều 165 Luật BVMT năm 2014

¹¹ Bùi Đức Hiền (2019), tldd.

nào sẽ giải quyết, là trọng tài thương mại hay cần có một trọng tài chuyên trách để giải quyết yêu cầu bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường.

Về trách nhiệm thu thập và thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại đối với môi trường do UBND cấp huyện, UBND cấp tỉnh hoặc Bộ TN&MT có trách nhiệm thực hiện. Tuy nhiên, cho đến hiện nay, Bộ TN&MT vẫn chưa đưa ra văn bản hướng dẫn các thủ tục nêu trên. Điều này gây ra khó khăn, làm cho yêu cầu bồi thường thiệt hại không được thực hiện thống nhất và hiệu quả.¹²

Hai là, đối với thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp khác do làm ô nhiễm môi trường được thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự với một trong hai hình thức giải quyết là thỏa thuận hoặc khởi kiện tại Tòa án. Đối với hình thức khởi kiện tại Tòa án để yêu cầu giải quyết, còn một số bất cập như sau: Để có căn cứ bồi thường thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp khác do làm ô nhiễm môi trường, trước hết cần chứng minh có thiệt hại trực tiếp do ô nhiễm môi trường. Mặt khác, theo quy định của Bộ luật tố tụng dân sự, khi khởi kiện tại Tòa án, bên bị thiệt hại phải cung cấp tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu khởi kiện của mình. Đây là điều rất khó khăn đối với bên bị thiệt hại khi năng lực và đặc biệt là khả năng tài chính của họ không đủ.

2. Gợi mở hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, về chủ thể có quyền yêu cầu BTTH đối với tính mạng, sức khỏe, tài

sản và lợi ích hợp pháp khác. Hiện nay, có một số quan điểm cho rằng nên trao quyền yêu cầu BTTH này cho cộng đồng dân cư – những người có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại. Nhóm tác giả không đồng tình với quan điểm này, bởi lẽ sẽ bất cập trong việc xác định đâu là cộng đồng, ai là người sẽ đại diện cho cộng đồng, nhất là trong trường hợp khu vực dân cư bị ảnh hưởng là giáp ranh của nhiều địa phương khác nhau. Việc quy định cho tổ chức có quyền khởi kiện yêu cầu BTTH về tính mạng, sức khỏe, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp khác vẫn còn mang tính chung chung. Chính vì vậy, chúng tôi kiến nghị cần quy định rõ các tổ chức có vai trò trong bảo vệ môi trường có thể kể đến như Hội nông dân, Hội bảo tồn sinh vật biển, Hội khoa học kỹ thuật bảo vệ thực vật, Hội bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam,... có quyền yêu cầu BTTH về tính mạng, sức khỏe, tài sản, quyền và lợi ích hợp pháp do ô nhiễm môi trường thuộc lĩnh vực mình phụ trách. Điều này nhằm tập hợp toàn bộ ý chí, nguyện vọng, các chứng cứ, lập luận để Tòa án giải quyết triệt để, kịp thời, nhanh chóng quyền lợi của toàn bộ chủ thể gây thiệt hại, đồng thời giảm áp lực cho Tòa án trong việc giải quyết các vụ án.

Thứ hai, về quyền yêu cầu BTTH của chủ thể có quyền hưởng dụng đối với thiệt hại do suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường. Cần bổ sung quy định về chủ thể có quyền yêu cầu BTTH về môi trường tự nhiên không chỉ là cơ quan nhà nước mà còn bao gồm cả chủ thể có quyền hưởng dụng. Đồng thời, cần có hướng dẫn cụ thể phân định quyền của hai chủ thể này. Việc quy định như vậy sẽ tăng sự chủ động của chủ thể có quyền hưởng dụng cũng như đảm bảo

¹² Điều 3 Nghị định số 03/2015/NĐ-CP.

tính kịp thời, nhanh chóng và hiệu quả khi cả hai chủ thể cùng có quyền yêu cầu BTTH về môi trường.

Thứ ba, quy định cụ thể việc xác định thiệt hại cũng như trách nhiệm BTTH đối với các thành phần môi trường. Cần xác định rõ “*môi trường nước, môi trường đất phục vụ cho các mục đích khác là mục đích gì?*”. Điển hình là hiện nay chưa có cơ sở khoa học và thực tiễn để lượng giá những thiệt hại của môi trường không khí, trong khi những chất thải ra không khí rất nhanh chóng bão hòa và phát tán trên diện rộng. Chính vì vậy, cần phải nghiên cứu đề ra những tiêu chí và cách thức xác định thiệt hại đối với các thành phần môi trường mang tính đặc thù này cho phù hợp và đặt ra trách nhiệm BTTH đối với môi trường không khí đối với chủ thể gây thiệt hại.

Thứ tư, về việc phân định “*trách nhiệm khắc phục hậu quả môi trường*” là trách nhiệm hành chính hay trách nhiệm dân sự. Nhóm tác giả kiến nghị áp dụng “*trách nhiệm khắc phục hậu quả môi trường*” là trách nhiệm hành chính nếu hành vi gây ô nhiễm môi trường công cộng nói chung, lúc này chủ thể có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ với Nhà nước; và là trách nhiệm dân sự nếu gây hại đến môi trường sống trong trường hợp chủ thể đã được trao quyền hưởng dụng đối với thành phần của môi trường. Hai bên có quyền thỏa thuận mức, phương thức, hình thức bồi thường.

Thứ năm, đối với việc xác định thiệt hại về tính mạng, sức khỏe, tài sản và lợi ích hợp pháp khác do làm ô nhiễm môi trường, cần được quy định rõ ràng và cụ thể hơn về trách nhiệm cũng như đặt ra các chế tài đối với các cơ quan nhà nước

trong việc xác định thiệt hại về suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, làm cơ sở cho việc xác định loại thiệt hại thứ hai, nhằm đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể bị xâm hại.

Thứ sáu, hoàn thiện các quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. Cụ thể, cần bổ sung quy định của pháp luật về trọng tài có thẩm quyền giải quyết yêu cầu BTTH do làm ô nhiễm môi trường; trình tự, thủ tục giải quyết của trọng tài; giá trị pháp lý của phán quyết trọng tài đối với vụ việc này... Bên cạnh đó, Bộ TN&MT cần khẩn trương ra văn bản hướng dẫn thủ tục để thực hiện yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với môi trường, gồm thủ tục để yêu cầu BTTH và thủ tục để thu thập, thẩm định dữ liệu, chứng cứ để xác định thiệt hại./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ luật dân sự năm 2015
2. Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015
3. Luật bảo vệ môi trường năm 2014
4. Nghị định số 03/2015/NĐ-CP ngày 06/01/2015 của Chính phủ quy định về xác định thiệt hại đối với môi trường
5. Bùi Đức Hiến (2019). Pháp luật về trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường. *Hội thảo pháp luật về bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng - Thực trạng và giải pháp*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 25/9/2019, trang 133.
6. Lê Hồng Hạnh (2019). *Những vấn đề pháp lý trong việc xác định trách nhiệm bồi thường thiệt hại do làm ô nhiễm môi trường trong sản xuất, kinh doanh ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước, Bộ Tư pháp, trang 103-104.