

NGUYÊN TẮC NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG PHẢI TRẢ TIỀN

1. Cơ sở xây dựng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được thể hiện ngay trong tên gọi của nó, đó là các chủ thể gây ra ô nhiễm môi trường phải chịu chi phí cho việc khắc phục, cải thiện môi trường bị ô nhiễm. Những người khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên, những người có hành vi xả thải vào môi trường cũng như những người có hành vi khác gây tác động xấu tới môi trường đều phải trả tiền. "Người" ở đây có thể hiểu là một con người, cá nhân cụ thể, cũng có thể là một doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường.

Các công ty phải chịu hoàn toàn trách nhiệm về mọi thiệt hại gây ra cho môi trường từ hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình, phải đóng góp vào công tác phục hồi địa điểm bị ô nhiễm và Nhà nước phải bảo đảm việc các công ty phải chịu trách nhiệm về những tổn hại gây ra cho con người, cho sự đa dạng sinh học, cho môi trường, kể cả bầu khí quyển và các đại dương; chế độ trách nhiệm này bao gồm nghĩa vụ thanh toán tài chính cho các hoạt động tẩy độc và phục hồi.

Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người gây ô nhiễm phải chịu mọi khoản chi phí để thực hiện các biện pháp làm giảm ô nhiễm do chính quyền thực hiện, nhằm bảo đảm các điều kiện môi trường ở mức chấp nhận được đối với sự tồn tại và phát triển. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đòi hỏi các chi phí giải quyết ô nhiễm sẽ do những người gây ra nó phải trả, Mục tiêu trước hết của nó là tiếp thu các yếu tố ngoại ứng về môi trường của hoạt động kinh tế, do đó giá cả hàng hóa và dịch vụ phải phản ánh đầy đủ các chi phí và môi trường. Các bên gây ô nhiễm (được phép thực hiện nhưng) phải trả tiền cho những thiệt hại mà họ gây ra cho môi trường tự nhiên. Lúc mới ra đời, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được xem là cách thức chuyển trách nhiệm xử lý chất thải từ các chính phủ (mà người đóng thuế để xử lý ô nhiễm chính là nhân dân) sang cho các chủ thể đã gây ra ô nhiễm. Bất kể một doanh nghiệp nào, trong quá trình hoạt động sản xuất sản xuất, kinh doanh mà thải ra các loại chất độc hại gây ô nhiễm môi trường, đều phải trả tiền.

Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người gây ô nhiễm môi trường, cho dù là người sản xuất hay là người tiêu dùng, phải chịu trách nhiệm về các chi phí để khắc phục những tổn thất về môi trường mà chính họ gây ra; nói cụ thể hơn là người gây ô nhiễm môi trường phải nộp một số tiền tương ứng với mức ô nhiễm môi trường mà họ gây ra. Do trong nhiều trường hợp các tổ chức, cá nhân có thể thay đổi hành vi của mình theo hướng tránh hoặc làm giảm được mức độ ô nhiễm, nên việc xử lý ô nhiễm cần được tài trợ bởi chính những người đã gây ra nó. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đòi hỏi người gây ô nhiễm phải chịu các chi phí phòng ngừa, kiểm soát và làm sạch ô nhiễm.

Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền xuất phát từ những luận điểm khoa học của A. Pigou về nền kinh tế phúc lợi. Trong đó, nội dung quan trọng nhất đối với nền kinh tế lý tưởng là giá cả các loại hàng hóa và dịch vụ có thể phản ánh đầy đủ các chi phí xã hội, kể cả các chi phí môi trường (bao gồm các chi phí chống ô nhiễm, khai thác tài nguyên cũng như những dạng ảnh hưởng khác tới môi trường). Giá cả phải phản ánh đúng những chi phí sản xuất và tiêu dùng hàng hóa và dịch vụ. Nếu không sẽ dẫn đến việc sử dụng bừa bãi các nguồn tài nguyên, làm cho ô nhiễm trở nên trầm trọng hơn so với mức tối ưu đối với xã hội. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chủ trương sửa chữa những bất cập do không tính chi phí môi trường trong giá thành hàng hóa và dịch vụ hoặc tính thiếu bằng cách bắt buộc những người gây ô nhiễm phải tiếp thu đầy đủ chúng vào chi phí sản xuất. Với tư cách là một trong các nguyên tắc cơ bản và chủ yếu của công tác quản lý môi trường ở nhiều quốc gia trên thế giới, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền yêu cầu những người gây ô nhiễm phải trả tiền cho các tổn thất do ô nhiễm môi trường gây ra và các chi phí xử lý, hồi phục môi trường bị ô nhiễm, đồng thời người sử dụng các thành phần của môi trường cũng phải trả tiền cho việc sử dụng gây ra ô nhiễm đó.

2. Nội dung nguyên tắc người gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền

Nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có thể xung đột với những quy định của hệ thống pháp luật quốc gia về những khoản trợ cấp môi trường. Trợ cấp môi trường sẽ tạo ra những chuyển biến tích cực đối với môi trường khi nó được đầu tư để giảm thiểu ô nhiễm. Tuy nhiên, việc bỏ tiền của chính phủ như vậy có khả năng dẫn tới việc gây biến dạng thương mại quốc tế nếu các bên áp dụng không thống nhất cách thức trợ cấp môi trường, tạo ra sự

bất bình đẳng trong cạnh tranh quốc tế. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền không cho phép trợ cấp cho những hành vi gây ô nhiễm, ngoại trừ những khu vực ô nhiễm mà ở đó đang phải gánh chịu những khó khăn về tài chính đáng kể.

Cũng không loại trừ trường hợp các nước lợi dụng quy định trợ cấp môi trường để thực hiện trợ cấp sản xuất trá hình, bởi lẽ hiện nay trợ cấp môi trường là một ngoại lệ trong những quy định về trợ cấp của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO). Trợ cấp môi trường là công cụ kinh tế quan trọng được sử dụng ở rất nhiều nước châu Âu thuộc OECD. Trợ cấp môi trường bao gồm các dạng như trợ cấp không hoàn lại, các khoản cho vay ưu đãi, cho phép khấu hao nhanh và ưu đãi thuế. Chức năng chính của trợ cấp là giúp đỡ các ngành công nghiệp, nông nghiệp và các ngành khác khắc phục ô nhiễm môi trường khi tình trạng ô nhiễm môi trường quá nặng nề hoặc khả năng tài chính của doanh nghiệp không chịu đựng được đối với việc phải xử lý ô nhiễm môi trường. Trợ cấp này chỉ là biện pháp tạm thời, nếu vận dụng không thích hợp hoặc kéo dài có thể dẫn đến phi hiệu quả kinh tế, vì trợ cấp đi ngược lại với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Trong chính sách và pháp luật môi trường quốc tế, nguyên tắc có mối liên hệ gần gũi nhất với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là nguyên tắc "người hưởng lợi phải trả tiền" (Benefit Pays Principle, viết tắt là BPP). Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền chủ yếu hướng tới việc phải xác định "người gây ô nhiễm phải chịu các khoản chi phí để thực hiện biện pháp (do cơ quan nhà nước quyết định) nhằm bảo đảm rằng môi trường luôn ở trạng thái có thể chấp được", tập trung vào khía cạnh đầu ra và chủ yếu áp dụng khi tình trạng ô nhiễm môi trường đã xảy ra. Theo nguyên tắc ngăn ngừa ô nhiễm, thay vì chỉ chú trọng đến việc áp dụng chủ yếu phương pháp mệnh lệnh, hành chính trong nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, chính phủ các quốc gia (đặc biệt là các quốc gia thuộc OECD) hướng tới việc áp dụng nguyên tắc người được hưởng lợi phải trả tiền thông qua việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường¹.

Khác với việc người gây ô nhiễm phải trả tiền, người hưởng thụ một môi trường đã được cải thiện cũng phải trả một khoản phí. Có thể hiểu nguyên tắc

¹ Bộ Thương mại: Thương mại - môi trường và phát triển bên vùng ở Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 280-282.

này là tất cả những ai hưởng lợi do có được môi trường trong lành, không bị ô nhiễm thì đều phải trả tiền. Nguyên tắc này đưa ra giải pháp cho vấn đề môi trường với một cách nhìn nhận riêng, chủ trương rằng việc phòng ngừa ô nhiễm và cải thiện môi trường cần phải được hỗ trợ từ phía những người muốn thay đổi hoặc những người không phải trả giá cho việc gây ô nhiễm.

Tuy nhiên, sự tranh luận về việc ai sẽ phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm vẫn tiếp diễn. Thuế Pigou tuân theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, do đó, người gây ra ô nhiễm cho dù là người sản xuất và/hoặc người tiêu thụ đều phải chịu trách nhiệm trả tiền cho chi phí tác hại hơn là để xã hội đang phải gánh chịu hầu hết chi phí này. Việc buộc người sản xuất nộp thuế ô nhiễm có phần chưa thật hợp lý nhất là khi quyền sở hữu môi trường chưa được xác lập. Thật vậy, buộc một xí nghiệp đang gây ô nhiễm môi trường phải trả tiền cho tác hại ô nhiễm của họ xem ra là một ý tưởng công bằng. Tuy nhiên, khi sản xuất ở mức sản lượng Q^* thì ô nhiễm cũng ở mức tối ưu W^* nhưng xí nghiệp vẫn bị buộc phải trả thuế cho tất cả đơn vị sản phẩm sản xuất ra dưới mức này, làm như vậy có thật sự hợp lý hay không? Sự không chắc chắn này về tính công bằng của thuế Pigou giải thích tại sao những nhà làm chính sách đã không triển khai thực hiện nó².

BPP đã đưa ra cách tiếp cận khác trong việc tạo lập một cơ chế nhằm đạt được các mục tiêu về môi trường. Lấy ví dụ, BPP kiến nghị rằng những người sống ở hạ lưu của một con sông có thể cùng nhau tài trợ cho các hoạt động bảo vệ môi trường để bảo vệ nguồn nước sông khỏi bị ô nhiễm. BPP đưa ra các giải pháp bảo vệ môi trường với một cách nhìn nhận riêng. Việc cải thiện môi trường một khu vực ô nhiễm được xem xét theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, theo đó, những chủ thể gây ô nhiễm khu vực phải có trách nhiệm chi phí cho thiệt hại môi trường do họ gây ra. Thực tế đã có rất nhiều các nhà máy thường xuyên phải đóng phí về nước thải, chất thải rắn... Tuy nhiên, người ta thường không xét tới một khía cạnh khác là khi khu vực bị ô nhiễm được cải tạo sẽ có khá nhiều người được hưởng lợi và họ sẵn sàng trả một khoản tiền nhất định để đóng góp cho việc cải tạo. Vì vậy việc tính tới thu mức phí đóng góp cải thiện môi trường của những người được hưởng lợi trực tiếp từ việc cải thiện môi trường là cần thiết, giúp giảm bớt gánh nặng ngân sách nhà nước.

² Lê Quốc Lý (chủ biên): Giáo trình kinh tế môi trường, Sad, tr. 34.

Ví dụ: Việc cải thiện môi trường một lưu vực sông. Sông ô nhiễm chủ yếu do ba nguồn: nước thải sinh hoạt của dân cư, nước thải bệnh viện và nước thải ra từ các nhà máy. Theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, dân cư, nhà máy và bệnh viện là ba chủ thể có trách nhiệm phải trả chi phí cho thiệt hại môi do họ gây ra, nhưng điều đó chưa đầy đủ. Khi sông được cải tạo, khu vực sẽ thoát khỏi tình trạng ngập úng hằng năm, đặc biệt những người được hưởng lợi nhiều nhất là bộ phận dân cư sống hai bên bờ sông bởi cải tạo sông cũng có nghĩa là môi trường sống của họ được cải thiện. Vì vậy, sự kết hợp giữa vốn của Nhà nước, nguồn thu từ các khoản phí và thuế bảo vệ môi trường cùng với nguồn vốn huy động từ dân cư trong khu vực để cải tạo sông là phương án có tính khả thi và bền vững.

Như vậy, nội dung chủ yếu của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là xác định chủ thể gây ô nhiễm và tiền họ phải trả cho hành vi gây ô nhiễm. Các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được quy định trong pháp luật ở các quốc gia gắn liền với cách hiểu về chủ thể gây ô nhiễm và các căn cứ tính số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc này. Tuy nhiên, thuật ngữ "ô nhiễm môi trường" có nhiều cách tiếp cận. Một cách khái quát, ô nhiễm môi trường làm thay đổi tính chất của môi trường theo chiều hướng xấu đi. Sự thay đổi thành phần và đặc tính vật lý, hóa học, nhiệt độ, sinh học, này có thể là thay đổi trực tiếp hoặc gián tiếp các chất hòa tan, chất phóng xạ.. theo hướng bất lợi đối với cuộc sống của con người, động, thực vật. Sự thay đổi đó chủ yếu do hoạt động của con người gây ra với quy mô, phương thức và mức độ khác nhau, có thể bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chủ yếu là do các chất gây ô nhiễm. Chất gây ô nhiễm được các nhà môi trường học định nghĩa là chất hoặc yếu tố vật lý khí xuất hiện trong môi trường thì làm cho môi trường bị ô nhiễm. Thông thường, chất gây ô nhiễm là các chất thải, tuy nhiên, chúng còn có thể xuất hiện dưới dạng nguyên liệu, thành phẩm, phế liệu, phế phẩm...

Khoản 8 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, 99 sung năm 2018 định nghĩa: "Ô nhiễm môi trường là sự biến đổi các thành phần môi trường không phù hợp với quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường gây ảnh hưởng xấu đến con người và sinh vật". Khái niệm ô nhiễm môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường được xem là căn cứ để xác định một hành vi có phải là hành vi gây ô nhiễm môi trường hay không. Theo đó, một hành vi bị coi là hành

vi gây ô nhiễm môi trường phải thỏa mãn các dấu hiệu: Thứ nhất, có sự thay đổi tính chất môi trường. Sự thay đổi tính chất môi trường được hiểu là tình trạng môi trường với các chỉ số lý, hóa, sinh học thay đổi theo chiều hướng xấu đi, vượt quá khả năng tự lọc thải của môi trường, làm đảo lộn trạng thái cân bằng của môi trường, Lúc này, các chỉ số môi trường không còn phù hợp nữa và do đó, nó có thể dẫn đến sự thay đổi nồng độ khí ôxy, khí cacbon... trong không khí hay sự thay đổi thành phần các chất trong nước.

Thứ hai, phải có sự vi phạm quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường. Đó là mức giới hạn của các thông số về chất lượng môi trường xung quanh, hàm lượng của các chất gây ô nhiễm có trong chất thải, các yêu cầu kỹ thuật và quản lý được cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức ban hành hoặc công bố dưới dạng văn bản bắt buộc hoặc tự nguyện áp dụng để bảo vệ môi trường³. Điều đó có nghĩa rằng, không phải bất cứ hành vi nào tác động và làm thay đổi tính chất môi trường đều bị coi là hành vi gây ô nhiễm, mà đòi hỏi hành vi đó phải làm cho tính chất môi trường thay đổi theo hướng vượt quá hoặc thấp hơn mức giới hạn của những thông số nhất định. Đó là những chuẩn mực, giới hạn cho phép được quy định để phục vụ cho hoạt động quản lý nhà nước về môi trường.

Ô nhiễm môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 được hiểu ở góc độ hành vi gây tác động đến môi trường, làm cho môi trường chuyển biến theo chiều hướng xấu đi. Sự chuyển biến này có thể trong ngưỡng ô nhiễm cho phép hoặc vượt quá ngưỡng cho phép (hành vi vi phạm pháp luật môi trường). Ô nhiễm môi trường theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thường được tiếp cận ở hành vi hợp pháp, các chủ thể gây ô nhiễm phải thực hiện việc trả tiền như nghĩa vụ tài chính cho hành vi gây ô nhiễm của mình.

Theo đó, người phải trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bao gồm những chủ thể có hành vi gây tác động xấu tới môi trường theo quy định của pháp luật (gây ô nhiễm trong phạm vi khuôn khổ pháp luật cho phép), những chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên (được xác định chủ yếu

³ Khoản 5, khoản 6 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

vào mục đích, quy mô của việc sử dụng và ảnh hưởng đến môi trường của việc sử dụng) và chủ thể có hành vi xả thải vào môi trường.

3. Mục đích của các chính sách thuế đối với người gây ô nhiễm phải trả tiền

Qua thực tiễn áp dụng, nhằm đáp ứng nhu cầu của công tác bảo vệ môi trường, phát huy sự ưu việt của việc sử dụng các công cụ kinh tế trong lĩnh vực môi trường mà nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã không ngừng được mở rộng. Đối tượng phải trả tiền theo nguyên tắc không chỉ dừng lại ở những người gây ô nhiễm mà còn bao gồm cả những đối tượng khai thác, sử dụng các thành phần môi trường. Việc trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm không chỉ dừng lại ở việc thông qua các công cụ tài chính dưới dạng những nghĩa vụ phải thực hiện với Nhà nước như đề xuất của A. Pigou mà còn thông qua quan hệ thị trường như phí phải trả cho việc sử dụng dịch vụ, tiền mua hạn ngạch xả thải...

Tuy nhiên, không phải mọi trường hợp gây tác động xấu đến môi trường đều phải trả tiền. Những trường hợp không phải trả tiền phụ thuộc vào pháp luật của mỗi quốc gia, thông thường là những chủ thể khai thác, sử dụng môi trường, tác động vào môi trường để phục vụ cho nhu cầu thiết yếu mang tính tự nhiên thì không phải trả tiền. Ví dụ, hành vi hít thở không khí hằng ngày của con người, hành vi xả thải trực tiếp ra ao, hồ, kênh, sông gây ô nhiễm môi trường của những nhà vệ sinh ở đồng bằng sông Cửu Long... đều gây tác động xấu đến môi trường nhưng không thể áp dụng việc thu tiền. Hoặc trường hợp khai thác tài nguyên thiên nhiên, Điều 24 Luật Tài nguyên nước năm 1998 quy định những trường hợp khai thác, sử dụng tài nguyên nước với quy mô nhỏ trong phạm vi gia đình hoặc khai thác, sử dụng không nhằm mục đích kinh doanh không phải thực hiện nghĩa vụ tài chính (quy định này tiếp tục được nhắc lại trong Điều 44 Luật Tài nguyên nước năm 2012). Hay như trường hợp khai thác gỗ trong rừng sản xuất là rừng trồng bằng nguồn vốn tư nhân, chủ rừng tự quyết định việc khai thác. Luật Lâm nghiệp năm 2017 không quy định phải có giấy phép, chủ rừng cũng không thực hiện nghĩa vụ trả tiền cho việc khai thác đó. Có thể hiểu, họ không phải trả tiền mặc dù có hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Về cơ bản, ở Việt Nam đang tồn tại các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như sau: tiền phải trả cho việc khai thác tài nguyên thiên nhiên (thuế tài nguyên, đấu giá quyền khai thác tài nguyên), thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường (đối với nước thải, khai thác khoáng sản), tiền phải trả cho việc sử dụng dịch vụ (dịch vụ thu gom rác, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại,...), tiền phải trả cho việc sử dụng cơ sở hạ tầng (tiền thuê kết cấu hạ tầng trong khu công nghiệp bao gồm cả tiền thuê hệ thống xử lý chất thải tập trung), tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên...

Trên thế giới, ngoài các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền như ở Việt Nam, còn tồn tại nhiều hình thức khác, chẳng hạn như biên phải trả cho việc mua côta phát thải (côta ô nhiễm), thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với tiếng ồn và độ rung, phí bảo vệ môi trường đối với sân bay, nhà ga, bến cảng.

Thuế tài nguyên: là loại thuế thu vào hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên của các tổ chức, cá nhân. Đây là một trong các loại thuế thu vào hành vi sử dụng một số tài sản của quốc gia, đánh vào hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên của chủ thể. Hành vi khai thác tài nguyên thiên nhiên là sự kiện pháp lý làm phát sinh thuế tài nguyên. Thuế tài nguyên là một khoản thu của ngân sách nhà nước đối với người sử dụng các thành phần môi trường về việc sử dụng các dạng tài nguyên thiên nhiên trong quá trình sản xuất. Thuế tài nguyên có vai trò đặc thù trong việc thực hiện quản lý nhà nước đối với hoạt động khai thác các nguồn tài nguyên của quốc gia. Mục đích của thuế tài nguyên là nhằm hạn chế những nhu cầu sử dụng tài nguyên không hợp lý; hạn chế các tổn thất tài nguyên trong quá trình khai thác và sử dụng; tạo nguồn thu cho ngân sách và điều hòa quyền lợi của các tầng lớp dân cư về việc sử dụng tài nguyên.

Thuế môi trường (thuế bảo vệ môi trường hay thuế ô nhiễm môi trường): thu vào các sản phẩm, hàng hóa mà khi sử dụng sẽ gây ô nhiễm môi trường. Thuế môi trường có vai trò quan trọng trong việc nâng cao ý thức bảo vệ môi trường trong đầu tư, sản xuất và tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân; khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, giảm bớt các tác động tiêu cực của sản xuất, tiêu dùng đến môi trường, giảm thiểu ô nhiễm và suy thoái về môi trường. Mục đích chủ yếu của việc sử dụng công cụ thuế bảo vệ môi trường là

nhằm nâng cao nhận thức của các tầng lớp trong xã hội về ý thức bảo vệ môi trường, từ đó góp phần thay đổi hành vi sản xuất và tiêu dùng sản phẩm gây ô nhiễm môi trường khi sử dụng. Thuế bảo vệ môi trường thu trên đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm để buộc người tiêu dùng lựa chọn các sản phẩm ít ô nhiễm hơn, với giá cao hơn ở mức hợp lý hoặc hạn chế tiêu dùng (sử dụng tiết kiệm hơn) của sản phẩm gây ô nhiễm. Nó buộc các chủ thể gây ô nhiễm và các chủ thể liên đới phải chịu trách nhiệm về chi phí do hoạt động gây ô nhiễm của họ. Thuế bảo vệ môi trường còn góp phần thực hiện mục tiêu khác về môi trường như khuyến khích các hành vi “sạch hơn”, khuyến khích thực hiện các cuộc “cách mạng” thân thiện với môi trường, làm tăng giá sản phẩm, hàng hóa. Từ đó, có thể sử dụng thuế để kích thích và điều chỉnh sản xuất và tiêu dùng theo hướng bảo vệ môi trường.

Phí bảo vệ môi trường: là khoản tiền phải trả cho Nhà nước của các tổ chức, cá nhân khi có hành vi xả thải vào môi trường hoặc có các hoạt động làm phát sinh nguồn tác động xấu đối với môi trường. Phí bảo vệ môi trường đánh vào các nguồn chất thải gây ô nhiễm (nước thải, chất thải rắn, khí thải) cũng như các nguồn tác động xấu khác tới môi trường (tiếng ồn, độ rung, sân bay, nhà ga, bến cảng...) và cả hoạt động khai thác khoáng sản. Về nguyên tắc, mức phí phải tương xứng với mức độ gây tác động xấu tới môi trường.

Phí dịch vụ môi trường: thu vào hành vi sử dụng một số dịch vụ môi trường, mức phí tương ứng với các chi phí cho dịch vụ môi trường đó (dịch vụ cung cấp, xử lý nước sạch ở đô thị, dịch vụ cung cấp nước tưới ở nông thôn, dịch vụ thu gom và xử lý chất thải rắn đô thị, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại...).

Côta phát thải hay côta ô nhiễm: là một loại giấy phép xả thải có thể chuyển nhượng, thông qua đó Nhà nước công nhận quyền các nhà máy, công ty... được phép thải một lượng chất thải nhất định vào môi trường. Trước tiên cần xác định tổng mức độ ô nhiễm tối đa có thể chấp nhận, sau đó phân bổ cho các nguồn thải bằng cách phát hành những giấy phép gọi là hạn ngạch hay côta gây ô nhiễm. Tổng số mức thải ghi trên các giấy phép phải bằng tổng mức thải tối đa có thể chấp nhận. Sau khi có mức phân bổ côta gây ô nhiễm ban đầu, người gây ô nhiễm có quyền mua hay bán các giấy phép thải tự do mua bán trên thị trường. Côta là biện pháp mềm dẻo, dễ sử dụng, dễ kiểm soát và tương đối công bằng. Các chủ dự án có thể thương lượng chuyển nhượng côta để giảm thiểu chi phí

phát thải. Côta thường dành cho những nhà máy có chi phí xử lý ô nhiễm cao, còn chất thải sẽ được xử lý ở nhà máy có chi phí xử lý thấp hơn.

Đặt cọc - hoàn trả: trong hoạt động bảo vệ môi trường, đặt cọc - hoàn trả thực chất là một cơ chế bảo đảm tài chính đối với các loại sản phẩm mà sau khi sử dụng phải được thu hồi hoặc tái sử dụng hoặc yêu cầu phải sử dụng một cách cẩn thận, mục đích là nhằm bảo đảm việc thu gom lại những thứ mà người tiêu thụ đã sử dụng vào một trung tâm để tái sử dụng hoặc tái chế. Hệ thống này đã đạt hiệu quả rất cao vì nó đã khuyến khích việc đặt cọc và tối thiểu hóa chất thải có hại tới môi trường. Đặc biệt trong nhiều trường hợp, tiền đặt cọc đã được tính trong giá bán hàng, người tiêu dùng không biết nhưng họ cảm nhận được nhiều lợi ích khi được nhận tiền từ việc trừ lại phế liệu cho người cung cấp hoặc các trung tâm thu gom. Trên thực tế nhiều nước đã áp dụng nó như một biện pháp để thu hồi lại các loại chai lọ thủy tinh trong công nghiệp bia, rượu, nước giải khát, khung xe trong công nghiệp sản xuất ô tô, pin hết điện trong công nghiệp sản xuất pin...

Tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác tài nguyên: được áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên thiên nhiên. Pháp luật nhiều nước trên thế giới quy định các tổ chức, cá nhân này trước khi khai thác phải thực hiện việc ký quỹ tại tổ chức tín dụng trong nước. Mức ký quỹ phụ thuộc vào quy mô khai thác tài nguyên, mức độ gây tác động xấu đối với môi trường cũng như chi phí cần thiết để cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác. Số tiền ký quỹ phải lớn hơn hoặc xấp xỉ với kinh phí cần thiết để phục hồi môi trường. Tổ chức, cá nhân ký quỹ được hưởng lãi suất phát sinh, được nhận lại số tiền ký quỹ sau khi hoàn thành cải tạo, phục hồi môi trường. Nếu tổ chức, cá nhân không thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường hoặc thực hiện không đạt yêu cầu thì toàn bộ hoặc một phần số tiền ký quỹ được sử dụng nơi tổ chức, cá nhân đó khai thác. Hình thức ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường không chỉ giúp các quốc gia khỏi phải đầu tư kinh phí cho việc khắc phục môi trường bị ô nhiễm trong hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên mà còn nâng cao trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ bảo vệ môi trường của tổ chức, cá nhân, khuyến khích các hoạt động bảo vệ môi trường, bảo đảm lợi ích môi trường của

cải tạo, phục hồi môi trường cộng đồng, hỗ trợ cho việc thực thi các biện pháp hành chính trong bảo vệ môi trường⁴

Cần phân biệt rõ khi một chủ thể thực hiện hành vi trong khuôn khổ pháp luật cho phép nhưng có gây tác động tiêu cực đến môi trường thì họ phải trả tiền. Trong hợp một chủ thể thực hiện một hành vi vi phạm pháp luật, họ sẽ bị xử phạt tùy theo mức độ vi phạm, đó có thể là xử phạt vi phạm hành chính với hình thức phạt tiền. Đó không phải là hình thức trả tiền cho hành vi khai thác, sử dụng môi trường mà là hình thức chế tài đối với hành vi vi phạm pháp luật. Tiền phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường là khoản tiền mà các tổ chức, cá nhân phải nộp khi có các hành vi vi phạm các quy định quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ môi trường do được thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị phạt tiền. Cụ thể, là các hành vi vi phạm các quy định về đánh giá tác động môi trường, gây ô nhiễm môi trường, vi phạm về quản lý chất thải, vi phạm quy định về bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ, vi phạm các quy định về thực hiện phòng, chống, khắc phục ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường... Các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền có đặc điểm quan trọng là hành vi gây ô nhiễm còn trong giới hạn cho phép của pháp luật, trong khi tiền phạt vi phạm hành chính chỉ phát sinh khi có hành vi vi phạm quy định của pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường nhưng chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Trong khi các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền phải có hậu quả là gây ô nhiễm môi trường (theo nghĩa rộng), thì các chủ thể vi phạm quy định pháp luật hành chính về lĩnh vực bảo vệ môi trường, dù hành vi đó có gây tác động xấu cho môi trường hay chưa vẫn phải chịu tiền phạt. Phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường được xem như một trong những cách thức bảo đảm thực hiện nghĩa vụ nộp tiền của chủ thể gây ô nhiễm khi có hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền nhưng họ không thực hiện.

Bên cạnh đó, giữa các hình thức trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền với tiền bồi thường thiệt hại do ô

⁴ Xem thêm Trường Đại học Luật Hà Nội: Tập bài giảng Pháp luật môi trường trong kinh doanh, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013, tr. 39-46 Nguyễn Ngọc Anh Đào: Pháp luật về sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường hiện nay ở Việt Nam, Luận án Tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2015, tr. 43-48.

nhễm môi trường gây ra cũng là vấn đề còn tranh luận. Cá nhân, pháp nhân và chủ thể khác làm ô nhiễm môi trường gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật, kể cả trường hợp người gây ô nhiễm môi trường không có lỗi. Quyền chủ thể là cách xử sự mà pháp luật cho phép chủ thể được tiến hành. Nói cách khác, quyền chủ thể là khả năng của chủ thể xử sự theo cách thức nhất định được pháp luật cho phép. Trong các hình thức trả tiền theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, các chủ thể có quyền gây ô nhiễm trong phạm vi pháp luật cho phép và ngược lại, họ phải Có nghĩa vụ trả tiền cho các hành vi đó. Trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền là nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể, là cách xử sự mà Nhà nước bắt buộc họ phải tiến hành nhân đáp ứng việc thực hiện quyền của chủ thể khác. Nghĩa vụ pháp lý tự nó không phải là hành vi mà chỉ là sự cần thiết phải xử sự như vậy. Nếu sự cần thiết ấy được thể hiện trong hoạt động thực tiễn thì nghĩa vụ pháp lý đó đã được thực hiện. Trong khi đó, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra là một dạng trách nhiệm pháp lý, là hậu quả bất lợi đối với các chủ thể, thể hiện ở mối quan hệ đặc biệt giữa Nhà nước với các chủ thể, nhằm buộc bên gây ra thiệt hại cho chủ thể khác phải khắc phục hậu quả bằng cách đền bù những tổn thất về vật chất và tinh thần mà họ gánh chịu theo quy định của pháp luật.

Theo đó, những người có hành vi gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường, sự cố môi trường, làm suy giảm chức năng, tính hữu ích của môi trường, tổn hại đến sức khỏe, tính mạng của con người, tài sản và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân thì phải bồi thường cho chính những hành vi ấy. Bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra là trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng - một trong những chế định có lịch sử lâu đời của pháp luật dân sự.

Với cách tiếp cận về các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền thông qua các nghĩa vụ tài chính trong các quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam. Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển kinh tế, hành vi gây ô nhiễm môi trường cũng rất đa dạng. Do đó, việc tiếp cận nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền theo hướng đa chiều, pháp luật Việt Nam nên mở rộng phạm vi các hình thức thực hiện nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Từ những phân tích trên, theo tác giả cuốn sách, nội dung của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền được hiểu là các chủ thể gây tác động xấu đến môi trường, xả thải vào môi trường và khai thác các yếu tố môi trường phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm của mình thông qua các nghĩa vụ tài chính và các hình thức trả tiền khác. Tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm được sử dụng để cải tạo, phục hồi môi trường, bù đắp những tổn thất về môi trường theo quy định pháp luật của từng quốc gia.

TBĐBĐC