

PHÁP LUẬT QUỐC TẾ, PHÁP LUẬT VIỆT NAM VÀ TRIỂN VỌNG HƯỚNG TỚI MỘT HIỆP ƯỚC TOÀN CẦU VỀ Ô NHIỄM NHỰA

LÊ THỊ THẨM* - TRẦN ĐỨC THÀNH**

Tóm tắt: Tình trạng ô nhiễm nhựa đang ở mức báo động trên toàn thế giới, tuy nhiên, các quy định của pháp luật quốc tế hiện tại chưa giải quyết được triệt để vấn đề này. Bên cạnh đó, ô nhiễm nhựa mang tính toàn cầu, xuyên biên giới và liên ngành, đòi hỏi phải có sự hợp tác, phối hợp giữa các quốc gia và cần thiết có một khung pháp lý quốc tế mang tính toàn cầu cho các quốc gia thực hiện. Hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa là mục tiêu của phần lớn các quốc gia trên thế giới nhằm giải quyết một cuộc khủng hoảng về ô nhiễm nhựa. Bài viết phân tích sự thiếu hụt về quy định ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa trong các quy định pháp luật quốc tế và sự cần thiết cho một thỏa thuận mang tính toàn cầu về ô nhiễm nhựa bao gồm trong môi trường biển. Đồng thời, bài viết cũng phân tích chính sách của Đảng và quy định của pháp luật Việt Nam nhằm giải quyết vấn đề ô nhiễm nhựa và hướng tới một hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa.

Từ khóa: Ô nhiễm nhựa; hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa; pháp luật Việt Nam về kiểm soát ô nhiễm nhựa

Ngày nhận bài: 15/5/2024; Biên tập xong: 02/01/2025; Duyệt đăng: 17/01/2025

INTERNATIONAL LAW, VIETNAMESE LAW AND THE PROSPECTS FOR GLOBAL TREATY ON PLASTIC POLLUTION

Abstract: While plastic pollution has not yet been thoroughly resolved by current international law provisions, it has reached an alarming level around the world, making addressing this issue more urgent than ever. Besides, plastic pollution is a global, transboundary, and interdisciplinary problem that requires cooperation and coordination among countries as well as the implementation of an international legal framework. Most countries aim to establish a global treaty on plastic pollution to tackle this plastic crisis. The article analyzes the shortcomings of regulations on preventing and managing plastic pollution in international law and the need for a global plastic treaty, including in the marine environment, and examines Party's policies and Vietnamese laws to address plastic pollution, advancing toward a global treaty on this issue.

Keywords: Plastic pollution; global treaty on plastic pollution; Vietnam's legal framework on controlling plastic pollution

Received: May 15th, 2024; Editing completed: Jan 02rd, 2025; Accepted for publication: Jan 17th, 2025

1. Các quy định pháp luật quốc tế về ô nhiễm nhựa

1.1. Thực trạng về ô nhiễm nhựa trên thế giới

Phát minh ra nhựa cuối thế kỷ 19¹ được xem là một trong những phát minh vĩ đại, mang tính đột phá khi các sản phẩm từ nhựa có giá cả phải chăng, hình thức bắt mắt và an toàn khi di chuyển hơn so với các loại vật liệu khác. Hiện nay, có khoảng 20 loại nhựa khác nhau được sản xuất trên toàn thế giới. Nhìn chung, các sản phẩm nhựa đa dạng mẫu mã, sản phẩm và tiện ích về công năng, đặc biệt trong các mặt hàng tiêu dùng một lần, phổ biến như túi mua sắm, các hộp nhựa chứa đồ hay chai nước uống PET và trở thành vật liệu tồn phổ biến trong

xã hội hiện đại. Từ những năm 1950, thế giới có khoảng 02 triệu tấn sản phẩm từ nhựa, tăng lên khoảng 380 triệu tấn năm 2015 (khối lượng gần bằng trọng lượng của dân số toàn cầu), và tiếp tục tăng dự kiến gấp 06 lần, lên khoảng 18 tỷ tấn hàng năm vào giữa thế kỷ 21². Toàn bộ các sản phẩm nhựa được sản xuất trên đất liền và dự kiến quản lý rác thải nhựa (RTN) trên đất liền, nhưng với năng lực quản lý hạn chế và phương thức xử lý chủ yếu là chôn lấp hoặc

* Email: Lethamdhks@gmail.com

Thạc sĩ, Giảng viên chính, Khoa Pháp luật Kinh tế - Quốc tế, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

** Email: Tranducthanhoks@gmail.com

Thạc sĩ, Khoa Pháp luật dân sự và Kiểm sát dân sự, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội

¹ Geyer, R. (2020), "A Brief History of Plastics. In: Streit-Bianchi", *Mare Plasticum - The Plastic Sea*, M., Cimadevila, M., Trettnak, W. (Eds), Springer, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-38945-1_2, p. 37.

² Jan Zalasiewicz, Sarah Gabbott, Colin N. Waters (2019), "Chapter 23 Plastic Waste: How Plastics have become part of the Earth's Geological Cycle", *Waste (Second Edition)*, Trevor M. Letcher, Daniel A. Vallero (Eds), Academic Press, p. 444.

đốt, điều này khiến RTN gia tăng nhanh chóng. Ở các quốc gia đang phát triển, công nghiệp hoá chậm hoặc những quốc gia có nền kinh tế mới nổi với tốc độ phát triển nhanh chóng, nhưng lại thiếu hụt những quy định pháp luật về ngăn ngừa, xử lý RTN, kèm theo năng lực quản lý và cơ sở hạ tầng để xử lý RTN hạn chế. RTN sẽ ngấm vào đất, vào nguồn nước, từ đó dễ dàng di chuyển vào bề mặt trầm tích của trái đất. Từ “các kho” lưu trữ nhựa trên đất liền, nhựa dễ dàng rò rỉ ra biển bằng nhiều con đường khác nhau. Theo thống kê năm 2018 của Chương trình môi trường Liên hợp quốc (UNEP), mỗi năm có ít nhất 08 triệu tấn nhựa thải ra các đại dương, tương đương mỗi phút có 01 chiếc xe tải chở RTN đổ ra biển, và 80% RTN trên đất liền rò rỉ ra các đại dương³. Theo báo cáo năm 2020 của PEW và SYSTEMIQ⁴, 03 loại nhựa trên thực tế gây ra phần lớn các vấn đề về thất thoát nhựa trên biển gồm nhựa sử dụng một lần (70% thất thoát ra biển), ngư cụ (7% thất thoát ra biển), vi nhựa (20% thất thoát ra biển). Mặc dù đại dương và đặc biệt những vùng đáy biển sâu không dễ tiếp cận như các vùng đất trên bề mặt biển, nhưng RTN vẫn xuất hiện từ khu vực đáy đại dương đến cả những lớp đá trầm tích ở đáy đại dương. Trong tổng khối lượng RTN đi vào môi trường biển, 94% trong số đó tập trung ở đáy đại dương và hiện tại ước tính khoảng 70kg nhựa/km² đáy biển. Số lượng rác trôi nổi trên biển chỉ chiếm 1%. Con đường gây ô nhiễm nhựa, ngoài những nguồn ô nhiễm trên biển từ các tàu thuyền, còn một nguồn ô nhiễm chính có nguồn gốc từ đất liền. Thông qua các hệ thống sông trên toàn thế giới, RTN bị thải bỏ ra biển, trôi nổi theo gió, thủy triều ra đại dương. Trong đó, những con sông gây ô nhiễm hàng đầu trên thế giới nằm phần lớn ở châu Á, chiếm 82% theo số liệu thống kê từ Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) năm 2023⁵.

Như vậy, có thể thấy, các sản phẩm từ nhựa khi thải bỏ ra môi trường (kể cả môi trường biển) sẽ trở thành RTN. RTN được hiểu bao gồm tất cả các chế phẩm từ nhựa hoặc có chứa nhựa trong

sản phẩm, bị thải bỏ hay được thải bỏ theo quy định của luật quốc gia⁶. Ô nhiễm do nhựa gây ra phát sinh trong suốt vòng đời nhựa, từ quá trình sản xuất nhựa cho tới sử dụng sản phẩm nhựa, quản lý và xử lý RTN⁷. RTN chỉ là một trong số các nguyên nhân gây ra ô nhiễm nhựa hiện nay. Tuy nhiên, phần lớn các quy định pháp luật quốc tế hiện tại mới chỉ quy định về ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm RTN trong môi trường biển, mà chưa có nhiều quy định pháp luật về xử lý từ gốc của ô nhiễm nhựa, tức là tiếp cận ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa trong toàn bộ vòng đời của nhựa. Vì thế, hơn bao giờ hết, các quốc gia trên thế giới rất cần một quy định chung toàn cầu mang tính ràng buộc để ngăn chặn, xử lý ô nhiễm nhựa trong toàn bộ vòng đời của nhựa.

1.2. Khoảng trống pháp luật quốc tế về ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa và triển vọng hướng tới hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa

Với thực trạng ô nhiễm nhựa nói chung và ô nhiễm RTN nói riêng trong những thập kỷ qua, cộng đồng quốc tế đã nhận thức rất rõ tính chất nghiêm trọng của nó tới môi trường và sự phát triển của toàn cầu. Do đó, ngay từ những năm 1970, khung pháp luật quốc tế về xử lý ô nhiễm nhựa đã được xây dựng.

Văn bản đầu tiên giải quyết vấn đề chất thải một cách tổng quát và là một trong những văn kiện quốc tế đầu tiên nhằm bảo vệ môi trường (BVMT) biển khởi tác động của con người là Công ước London 1972 về ngăn ngừa ô nhiễm từ việc nhận chìm chất thải trên biển, có hiệu lực từ năm 1975. Tuy nhiên, đối tượng điều chỉnh của Công ước chỉ hướng tới việc cố ý nhấn chìm, tức là thải bỏ cố ý xuống biển các loại rác thải bao gồm cả RTN (Điều IV). Các loại rác thải khác gồm cả RTN phát sinh trong hoạt động thăm dò, khai thác hay các hoạt động khai thác khoáng sản dưới đáy biển và RTN phát sinh trong hoạt động hàng ngày của các phương tiện này lại không phải là đối tượng bị cấm thải bỏ trong phạm vi Công ước này. Những loại RTN này được điều chỉnh bởi các quy định pháp luật quốc tế khác. Công ước London 1972, sau đó được thay thế bằng Nghị định thư 2006, theo đó, mọi hoạt động đổ thải đều bị cấm, ngoại trừ các chất thải có thể chấp nhận được trong danh sách “Reverse list”. Nghị định thư đã có hiệu lực từ ngày 24/3/2006 và hiện có 53 quốc gia là thành viên. Điều XII Nghị định thư đã quy định các chất

³ UNEP (2018), *Single-use plastics - A roadmap for sustainability*.

⁴ The Pew Charitable Trusts, SYSTEMIQ (2020), *Breaking the Plastic Wave: A Comprehensive Assessment of Pathways Towards Stopping Ocean Plastic Pollution*, https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2020/10/breakingtheplasticwave_mainreport.pdf.

⁵ OECD (2022), *Plastic pollution is growing relentlessly as waste management and recycling fall short*, <https://www.oecd.org/environment/plastic-pollution-is-growing-relentlessly-as-waste-management-andrecycling-fall-short.htm>.

⁶ Dự thảo Hiệp ước toàn cầu về nhựa.

⁷ UNDP, *Plastics 101: A quick guide to the global plastics negotiations*, <https://www.undp.org/plastics-101>, truy cập ngày 10/08/2024.

gây ô nhiễm mà quốc gia phải ngăn chặn, nhưng không bao gồm nhựa. Nghị định thư London 2006 thay thế Công ước London 1972 đã hướng tới mục tiêu bảo vệ và duy trì môi trường biển khỏi mọi nguồn ô nhiễm. Tuy nhiên, nếu xét riêng khả năng xử lý ô nhiễm nhựa trong đại dương, Nghị định thư London 2006 vẫn còn nhiều hạn chế. Nghị định thư mới chỉ đề cập tới việc xả thải từ tàu thuyền, các nền tảng và máy bay, nhưng lại không bao gồm chất thải từ các nguồn trên đất liền, cũng như chất thải từ các hoạt động thăm dò và khai thác tài nguyên dưới đáy biển, hay lưu trữ vật liệu với mục đích khác ngoài việc loại bỏ⁸. Vì thế, Nghị định thư mới chỉ giải quyết một phần vấn đề ô nhiễm nhựa mà chưa triệt để.

Văn bản thứ hai trong khung pháp luật quốc tế về ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa phải kể tới là Công ước Liên hợp quốc về Luật biển 1982 (UNCLOS 1982). Công ước đã dành riêng phần XII nhằm đề ra những khuôn khổ pháp lý cho mọi hoạt động trên biển và đại dương. Quy định trong phần XII chủ yếu liên quan tới khai thác kinh tế biển và các vấn đề chủ quyền liên quan, nhưng vẫn lồng khá nhiều biện pháp nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển, hướng tới mục tiêu bảo vệ nguồn tài nguyên sinh vật biển⁹. Theo đó, Công ước đã quy định 06 nguồn ô nhiễm biển gồm: (i) từ các nguồn trên đất liền; (ii) từ các hoạt động ở đáy biển trong phạm vi quốc gia; (iii) từ các hoạt động trong khu vực; (iv) từ việc đổ thải; (v) từ tàu thuyền; và (vi) từ hoặc qua khí quyển. Như vậy, 06 nguồn này đã bao gồm ô nhiễm nhựa. Các quốc gia có nghĩa vụ áp dụng mọi biện pháp cần thiết để bảo vệ, giảm thiểu và quản lý được ô nhiễm môi trường biển từ bất kỳ nguồn nào như đất liền, tàu thuyền và do xả thải (Điều 194). Công ước đã đề cập tới việc ngăn chặn và quản lý ô nhiễm biển từ các nguồn xả thải rác thải chung, trong đó có RTN, nhưng những điều khoản này lại khá “mềm” không tạo ra nghĩa vụ cụ thể, trách nhiệm chính xác cho các quốc gia thành viên, vì thế hiệu quả thu được phụ thuộc vào quốc gia.

Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra (MARPOL 73/78), phụ lục V có hiệu lực từ 14/3/2022 với hơn 150 quốc gia thành viên, quy định về nhựa, cấm xả tất cả các loại nhựa ra biển theo Điều 3(2) Công ước. Phụ lục V tuy

đã điều chỉnh theo hướng quy định trực tiếp đối với toàn bộ RTN trên biển nhằm hướng tới mục tiêu ngăn chặn việc xả thải nhựa vào đại dương nhưng Công ước vẫn mới chỉ tập trung vào ngăn ngừa ô nhiễm từ môi trường biển mà không quy định đối với các nguồn từ đất liền, trong khi đó, 80% RTN đại dương có nguồn gốc từ đất liền. Thêm vào đó, phụ lục V quá “tham vọng” khi để đối tượng quá rộng, không nhằm tới một loại ô nhiễm cụ thể nào. Công ước chỉ có giá trị ràng buộc đối với các quốc gia thành viên, do đó nhiều tàu thuyền “lách” các quy định của Công ước thông qua việc lựa chọn quốc gia không là thành viên hoặc có tiêu chuẩn thấp hơn quy định của Công ước về xử lý RTN, thông qua quy định “treo cờ thuận tiện”. Cuối cùng, các quy định trong Công ước, tuy mang tính ràng buộc nhưng lại thiếu vắng cơ chế thực thi.

Công ước toàn diện nhất hiện nay ở phạm vi toàn cầu tiếp cận toàn diện nhất tới nhựa và ô nhiễm nhựa là Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và thải bỏ chúng. Công ước đã mở rộng phạm vi của chất thải nhựa, bao gồm cả hỗn hợp của chất thải này, liệt kê danh mục các chất thải nhựa gây nguy hại phải thực hiện theo quy trình PIC, chất thải nhựa không nguy hại không cần theo quy trình PIC (quy định A3210, phụ lục VIII). Trên cơ sở những quy định này, yêu cầu các quốc gia thành viên đảm bảo các biện pháp cần thiết để thực hiện những quy định của Công ước. Mặc dù vậy, những quy định của Công ước Basel vẫn chưa đảm bảo được toàn diện khi chủ yếu tập trung quy định về RTN nhưng ở khía cạnh thương mại (xuất, nhập khẩu RTN), vấn đề từ sản xuất và tiêu thụ các sản phẩm từ nhựa lại chưa được đề cập.

Ngoài các điều ước quốc tế có đề cập trực tiếp tới một phần hoặc cụ thể là RTN, một số điều ước khác gián tiếp điều chỉnh về ngăn ngừa, xử lý RTN nhằm BVMT như: Các công ước đa dạng về sinh học, Công ước về bảo tồn các loại động vật di cư hoang dã... Các công ước này, chỉ gián tiếp BVMT sống của các loài và bảo vệ các loài trước những ô nhiễm môi trường biển, trong đó có cả ô nhiễm nhựa. Như vậy, có thể thấy các điều ước quốc tế hiện nay chủ yếu điều chỉnh ô nhiễm RTN trên biển, mặc dù 80% ô nhiễm RTN trên biển có nguồn gốc từ đất liền, nhưng mới đề cập chung tới ô nhiễm có nguồn gốc từ đất liền, bao gồm cả RTN mà chưa đề cập nhiều tới các biện pháp ngăn ngừa và kiểm soát triệt để ô

⁸ Cortat Simonetti Gonçalves, L., & Faure, M., “International Law Instruments to Address the Plastic Soup”, *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 43(3)/2019, p. 871–948, <http://hdl.handle.net/1765/121459>.

⁹ Cortat Simonetti Gonçalves, L., & Faure, M., *tdđ*, p. 893.

nhiễm nhựa¹⁰. Ngoài ra, khung pháp lý hiện tại cũng chưa tiếp cận toàn diện tất cả các giai đoạn trong vòng đời nhựa mà mới chỉ tập trung quản lý RTN, điều này gây ảnh hưởng tới kết quả của nỗ lực chung. Thêm vào đó, các điều ước quốc tế cũng chưa quy định đầy đủ các biện pháp cưỡng chế đối với các quốc gia thành viên, vì thế, các biện pháp ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm chưa đủ mạnh hoặc thiếu hụt trong việc nhận thức đúng đắn về bản chất của RTN. Nói cách khác, những điều ước quốc tế này chủ yếu mang tính tiếp cận và phòng ngừa mà chưa giải quyết được tận gốc vấn đề ô nhiễm nhựa.

Những vấn đề tiếp cận trực tiếp tới RTN nói riêng và ô nhiễm nhựa nói chung chủ yếu nằm ở luật mềm như các chương trình hành động, kế hoạch, tuyên bố chung... Ví dụ: Chương trình hành động như GPA từ năm 1995 (Chương trình hành động toàn cầu nhằm BVMT biển khơi hoạt động từ đất liền), Đối tác toàn cầu về ô nhiễm RTN và rác thải đại dương GPML từ năm 2012, hoặc các chương trình, kế hoạch ở từng khu vực trên thế giới. Những hoạt động trong khuôn khổ luật mềm ở các cấp độ toàn cầu hay khu vực, tuy không mang tính chất ràng buộc, không làm phát sinh nghĩa vụ của các quốc gia thành viên, nhưng lại tạo ra các nguyên tắc, chuẩn mực chung trong ngăn ngừa, xử lý các vấn đề về nhựa, đề xuất các biện pháp, định hướng giải quyết vấn đề ô nhiễm nhựa tại các quốc gia trên thế giới. Từ đó, tạo tiền đề cho các hội nghị toàn cầu về chấm dứt ô nhiễm nhựa và hướng tới một công cụ pháp lý toàn cầu về ô nhiễm nhựa, bao gồm cả nhựa trong đại dương. Ví dụ, các nghị quyết (NQ) của Đại hội đồng Liên hợp quốc về môi trường UNEA đã ban hành các NQ như NQ 1/6 năm 2014 về RTN đại dương và vi nhựa; NQ 2/11 năm 2016 tiếp tục về RTN đại dương và hạt vi nhựa, NQ đã ghi nhận các biện pháp phòng ngừa để giảm thiểu RTN ngay tại nguồn, thông qua quan hệ đối tác công tư và quan hệ hợp tác giữa các quốc gia với nhau. Những năm tiếp theo, vấn đề ngăn ngừa xử lý ô nhiễm nhựa và RTN đại dương liên tục được UNEA đề cập tới và ghi nhận trong các NQ 3/7 năm 2017, NQ 4/6, NQ 4/7, NQ 4/9 năm 2019. Thêm vào đó, các Tuyên bố khu vực về ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm nhựa, kêu gọi xây dựng một thỏa thuận toàn cầu về nhựa đã được nhiều bên nhắc tới như: Tuyên bố cấp Bộ trưởng khu vực Bắc Âu về rác nhựa và hạt vi nhựa đại dương, kêu gọi việc phát triển một

Thỏa thuận toàn cầu (4/2019); Tuyên bố Bangkok và Khung Hành động Giải quyết RTN Đại dương nhằm tăng cường hợp tác trong khu vực và quốc tế đối với các giải pháp về ô nhiễm nhựa đại dương năm 2019 của ASEAN; Tuyên bố St. Johns nhấn mạnh sự cấp bách của một thỏa thuận toàn cầu về nhựa của khu vực Caribe năm 2019; Tuyên bố Kainaki II thể hiện sự hưởng ứng đối với Kế hoạch hành động Khu vực Thái Bình Dương 2018-2025, bao gồm ủng hộ việc phát triển một khung chính sách toàn cầu về RTN, của các Đảo quốc Thái Bình Dương năm 2019; Tuyên bố chung của 54 quốc gia Châu Phi trong Hội nghị cấp Bộ trưởng về Môi trường (AMCEN) thể hiện sự ủng hộ đối với các hành động toàn cầu, bao gồm việc tìm hiểu các lựa chọn cho một thỏa thuận mới có tính ràng buộc pháp lý, tháng 11/2019... Tháng 6/2020, Liên minh Bạn bè chống Ô nhiễm nhựa Đại dương (Group of Friends to Combat Marine Plastic Pollution), được thành lập bởi phái đoàn các nước tại Liên hợp quốc ở New York, khởi động các hoạt động ủng hộ tiến trình tìm hiểu các lựa chọn hành động toàn cầu, bao gồm một bản thỏa thuận toàn cầu mới để giải quyết một cách hệ thống vấn đề ô nhiễm nhựa đại dương.

Như vậy, có thể thấy các quốc gia ngày càng nhận thức được “thảm họa” ô nhiễm nhựa trên toàn cầu. Mặc dù, nhiều chính phủ đã tuyên bố hoặc đang trong quá trình thiết lập các biện pháp mang tính pháp lý ở cấp quốc gia, các biện pháp này đều bị hạn chế trong khả năng giải quyết thách thức rộng lớn của ô nhiễm RTN nói riêng và ô nhiễm nhựa nói chung. Ô nhiễm nhựa là một vấn đề mang tính toàn cầu, xuyên biên giới và liên ngành, đòi hỏi phải có sự hợp tác, phối hợp giữa các quốc gia và cần thiết một khung pháp lý quốc tế mang tính toàn cầu cho các quốc gia thực hiện. Trên tinh thần quyết tâm cao về tham vọng chấm dứt ô nhiễm vào năm 2050 của các quốc gia trên thế giới, tháng 3/2022, 175 quốc gia thành viên Liên hợp quốc, thông qua NQ 5/14 của UNEA, đã đồng ý triệu tập Ủy ban đàm phán liên Chính phủ để xây dựng một công cụ quốc tế ràng buộc pháp lý về ô nhiễm nhựa, bao gồm cả trong môi trường biển¹¹. Quá trình đàm phán của Ủy ban đã khởi động và dự kiến trải qua 5 giai đoạn đàm phán. Vòng đàm phán kỹ thuật tại Uruguay diễn ra từ 28/11 - 02/12/2022. Vòng đàm phán thứ hai

¹⁰ Nguyễn Hồng Thao, “Nâng cao năng lực quản lý ô nhiễm RTN ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 02+03 (450+451)/2022.

¹¹ UNEP (2022), *UNEA Resolution 5/14 entitled “End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument”*, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39812/OEWG_PP_1_INF_1_UNEA%20resolution.pdf

diễn ra từ 29/5 - 02/6/2023 tại Paris (Pháp), đánh dấu giai đoạn thứ hai trong năm giai đoạn đàm phán. Ngày 04/9/2023, bản dự thảo đầu tiên (Zero draft) được thoả thuận ban hành¹². Ngày 13-19/11/2023, tại Nairobi (Kenya), vòng đàm phán thứ 3, các bên cho ý kiến về nội dung Dự thảo, đề xuất bổ sung những nội dung còn thiếu cho dự thảo đầu tiên¹³. Ngày 28/12/2023, dự thảo đầu tiên sửa đổi của Thoả thuận được ban hành trên cơ sở ghi nhận ý kiến đề xuất của các quốc gia¹⁴. Phiên đàm phán lần thứ 4 diễn ra vào tháng 4/2024 tại Canada (INC-4) và phiên đàm phán cuối cùng dự kiến diễn ra vào tháng 11/2025 tại Hàn Quốc (INC-5) nhằm thành công ban hành một Hiệp ước chung toàn cầu đầu tiên về ô nhiễm nhựa vào năm 2025. Hiệp ước đã trải qua 5 vòng đàm phán, vòng đàm phán thứ 5 tại Bussan, Hàn Quốc vừa kết thúc vào 01/12/2024. Tuy chưa thể thống nhất ban hành một thoả thuận toàn cầu như tham vọng, nhưng đã ban hành được một văn bản chung mới - Văn bản chủ tịch (Chair text) và quyết tâm tiếp tục đàm phán trong năm 2025 của các bên tham gia đàm phán. Kết quả này cho chúng ta thấy khó khăn trong đàm phán để đi đến thống nhất chung nhằm chấm dứt ô nhiễm nhựa, nhưng quyết tâm của các quốc gia vẫn mang lại cho chúng ta hy vọng về một hiệp ước toàn cầu sớm được ban hành trong năm 2025.

2. Chính sách, quy định pháp luật của Việt Nam về rác thải nhựa hướng tới xây dựng hiệp ước chung toàn cầu về rác thải nhựa

2.1. Các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước

Ô nhiễm nhựa là vấn đề được Đảng và Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm và chủ động đưa ra các chủ trương, chính sách nhằm ngăn ngừa, xử lý đối với RTN từ khá sớm. Ngay từ năm 2013, trong NQ số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Hội nghị lần thứ 7 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT đưa ra các nhiệm vụ cụ thể về BVMT, trong đó có nhiệm vụ về quản lý rác thải. Trên cơ sở các nhiệm vụ này, Chính phủ đã ban hành Chương trình hành động tiếp tục thực hiện NQ số 24-NQ/TW tại NQ số 06/NQ-CP ngày 21/01/2021. Theo đó, mục tiêu đặt ra đến năm 2025 “90% rác thải rắn

sinh hoạt đô thị được thu gom, xử lý; phân đầu tỷ lệ rác thải rắn sinh hoạt đô thị được xử lý bằng phương pháp chôn lấp trực tiếp dưới 30% tổng lượng rác thải được thu gom; 100% rác thải rắn nguy hại phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, cơ sở y tế được thu gom, xử lý” và “tiếp tục tăng cường quản lý rác thải rắn; hoàn thiện quy định trách nhiệm của nhà sản xuất, phân phối trong thu hồi, tái chế các sản phẩm thải bỏ; phát triển thị trường trao đổi sản phẩm tái chế”. Trước thực trạng ô nhiễm RTN tác động nghiêm trọng tới môi trường, đời sống của con người, Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá XII đã ban hành NQ 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đặt mục tiêu đến năm 2030, Việt Nam ngăn ngừa, kiểm soát và giảm đáng kể ô nhiễm môi trường biển; tiên phong trong khu vực về giảm thiểu RTN đại dương. Thông qua nội dung NQ, một trong số những chủ trương lớn cần thực hiện là “quản lý rác thải biển, nhất là RTN; cải thiện, nâng cao chất lượng môi trường biển”. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng ban hành các quy định pháp luật thực hiện theo chủ trương của Đảng, đồng thời nội luật hoá các quy định về ngăn ngừa, xử lý ô nhiễm RTN theo các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên như: UNCLOS 1982, MARPOL 73/78, Công ước Basel... Các quy định của pháp luật Việt Nam đã ban hành như: Luật BVMT 2014 đưa ra quy định chung về quản lý rác thải tại Chương IX mà chưa đề cập cụ thể đến RTN, vi nhựa. Vì thế, Luật BVMT năm 2020, thay thế Luật BVMT năm 2014 đã bổ sung các điều khoản riêng về RTN và vi nhựa, cụ thể là Điều 73: Giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý RTN, phòng, chống ô nhiễm RTN đại dương. Luật BVMT năm 2020 cũng quy định rõ 2 trách nhiệm của nhà sản xuất, nhà nhập khẩu gồm: trách nhiệm tái chế (Điều 54) và trách nhiệm xử lý rác thải (Điều 55). Có thể thấy, văn bản pháp luật Việt Nam đã quy định trực tiếp tới ô nhiễm nhựa một cách khá toàn diện, khi đã tiếp cận quản lý ô nhiễm nhựa dưới góc độ vòng đời của nhựa. Ngoài ra, ở các luật khác, ô nhiễm nhựa cũng được ngăn chặn và xử lý thông qua các quy định gián tiếp về thuế như trong Luật Thuế BVMT 2010 quy định túi ni lông là đối tượng thuộc diện chịu thuế với mức thuế là 30.000 - 50.000 đồng/kg; NQ số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2018 về biểu thuế môi trường quy định áp dụng mức thuế môi trường đối với bao bì ni lông 50.000 VND/kg và có hiệu lực bắt đầu từ ngày 01/01/2019.

Nhập khẩu RTN là một trong những đối tượng được ghi nhận trong Công ước Basel. Việc

¹² The Center for International Environmental Law (CIEL) (2023), *Annotated Zero Draft of the Plastics Treaty*, https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/11/Annotated-Zero-Draft_FINAL.pdf.

¹³ <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3>.

¹⁴ RevisedZeroDraftText.pdf (unep.org).

quản lý RTN nhập khẩu làm nguyên liệu tái chế hoặc phục vụ cho sản xuất của ngành khác cũng có thể gây thất thoát nhựa ra môi trường, làm tăng mức độ ô nhiễm môi trường của quốc gia, bên cạnh nguồn RTN tự tại của quốc gia. Vì thế, Việt Nam đã tham gia, trở thành thành viên từ năm 1995. Ngoài Luật Môi trường, Việt Nam cũng ban hành khá nhiều các văn bản khác điều chỉnh về nhập khẩu RTN như: Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ về quản lý rác thải và phế liệu. Về nguồn nhựa, Nghị định đã quy định cụ thể việc BVMT trong nhập khẩu phế liệu tại Chương VIII (Điều 55 - 63) và được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ. Văn bản hợp nhất số 09/VBHN-BTNMT ngày 25/10/2019 về quản lý rác thải và phế liệu yêu cầu: Đối với nhựa phế liệu, chỉ được nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất ra các sản phẩm, hàng hóa (không bao gồm hạt nhựa tái chế thương phẩm), trừ các trường hợp dự án đã được chấp thuận chủ trương đầu tư, cấp giấy chứng nhận đầu tư và cơ sở sản xuất đang hoạt động được phép nhập khẩu nhựa phế liệu để sản xuất ra hạt nhựa tái chế thương phẩm đến hết ngày 31/12/2024. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT có nhiều quy định mới về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế chất thải để triển khai thống nhất trên cả nước, cụ thể như: quy định về phân loại, thu gom, tái sử dụng, tái chế chất thải, chất thải nhựa; chính sách hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp, người dân đầu tư, sản xuất, sử dụng các loại vật liệu thân thiện với môi trường; khuyến khích việc tái sử dụng chất thải; xây dựng nền kinh tế tuần hoàn.

Như vậy, có thể thấy quan điểm, chính sách của Đảng và pháp luật của Việt Nam về vấn đề ô nhiễm nhựa đã được quan tâm sớm, kịp thời và phù hợp với các quy định pháp luật quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Sự thống nhất trong chính sách tới hành động còn được thể hiện thông qua hệ thống văn bản pháp luật của Việt Nam ban hành nhằm đối phó với ô nhiễm nhựa và nội luật hoá các quy định trong các điều ước quốc tế về ô nhiễm nhựa mà Việt Nam là thành viên trong những năm qua, đồng thời hướng tới trách nhiệm đóng góp quan điểm, định hướng hướng tới một hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa.

2.2. Vai trò của Việt Nam trong định hình khung pháp lý toàn cầu về ô nhiễm nhựa

Nhận thức được tầm quan trọng của việc cần phải giải quyết vấn đề ô nhiễm nhựa và rác thải

đại dương, Chính phủ Việt Nam đặc biệt quan tâm và nỗ lực giải quyết thông qua việc đổi mới căn bản trong chính sách, pháp luật về BVMT. Tuy nhiên, ô nhiễm nhựa là vấn đề toàn cầu với những nguyên nhân và tác động xuyên biên giới, vì thế cần sự chung tay hợp tác của các quốc gia nhằm xây dựng các quy tắc toàn cầu và một tiêu chuẩn hành động chung nhằm ngăn ngừa, xử lý RTN. Với tinh thần thể hiện quan điểm “Việt Nam - thành viên có trách nhiệm của Liên hợp quốc”, đồng thời khẳng định những cam kết chính trị của Việt Nam với cộng đồng quốc tế, Việt Nam đã thể hiện vai trò chủ động, tích cực tham gia quá trình xây dựng và đã có những đóng góp đáng kể cho việc hình thành Hiệp ước chung toàn cầu về RTN đại dương. Việt Nam đã gửi Nhóm chuyên gia mở rộng của Hội đồng UNEP về RTN đại dương và hạt vi nhựa, đồng thời tích cực tham gia thảo luận các thành tố quan trọng cho một Thỏa thuận chung toàn cầu có tính ràng buộc về mặt pháp lý. Tháng 5/2020, Việt Nam và 06 nước trong vùng châu Á Thái Bình Dương đã tham gia hội thảo cấp vùng “Giải quyết ô nhiễm nhựa tại châu Á: Các thành tố tiềm năng cho một thỏa thuận toàn cầu”. Đến tháng 11/2020, Việt Nam tham gia AHED-4 (Nhóm chuyên gia mở rộng của Hội đồng UNEP về RTN đại dương và hạt vi nhựa) và trở thành quốc gia thành viên tham gia xây dựng các yếu tố cho Hiệp ước toàn cầu. Tháng 6/2021, qua cuộc họp trụ bị cho Hội nghị Bộ trưởng về rác thải đại dương và ô nhiễm nhựa, Việt Nam chính thức thông qua Tuyên bố Ngày Đại dương về ô nhiễm nhựa. Đồng thời, Chính phủ đã phê duyệt Đề án Việt Nam chủ động chuẩn bị và tham gia xây dựng Thỏa thuận toàn cầu về ô nhiễm nhựa đại dương, ngày 16/8/2021 theo Quyết định số 1407/QĐ-TTg. Điều này thể hiện nỗ lực, quyết tâm của Việt Nam trong việc chủ động, tích cực chuẩn bị và tham gia đàm phán vào một hiệp ước toàn cầu cấp Liên hợp quốc về phòng chống ô nhiễm nhựa, nhằm bảo đảm quyền và lợi ích, nâng cao năng lực quốc gia trong việc phòng, chống ô nhiễm nhựa đại dương.

Tiếp đến, trong tiến trình kêu gọi các quốc gia cùng nhau, nhanh chóng bắt đầu đàm phán một thỏa thuận toàn cầu, có tính ràng buộc pháp lý về ô nhiễm nhựa, Việt Nam đã tham gia tích cực với các đóng góp quan trọng khác nhau. Cụ thể, Việt Nam đóng vai trò là quốc gia đồng tổ chức Hội nghị Bộ trưởng toàn cầu đầu tiên về ô nhiễm nhựa và rác thải biển cùng Ecuador, Đức và Ghana ngày 01-02/9/2021 với sự hỗ trợ của UNEP. Mục đích chính của Hội nghị nhằm thực hiện các bước tiếp theo hướng tới thỏa thuận toàn cầu mới.

Ngoài ra, Việt Nam cũng là quốc gia tiên phong ở khu vực châu Á Thái Bình Dương trong việc xúc tiến các thảo luận đa phương nhằm khởi thảo các thành tố tiềm năng cho thỏa thuận toàn cầu¹⁵. Như vậy, những hành động này của Chính phủ đã thể hiện quan điểm của Việt Nam trong việc kêu gọi các nước nhanh chóng thành lập Ủy ban đàm phán liên Chính phủ và bắt đầu đàm phán một Hiệp ước toàn cầu về ô nhiễm nhựa tại kỳ họp thứ năm của UNEP vào tháng 02/2022. Tháng 3/2022, Hội đồng Liên hợp quốc thông qua NQ lịch sử chấm dứt ô nhiễm nhựa (tại kỳ họp UNEA 5.2 tại Nairobi, Kenya). Kể từ thời điểm này, Việt Nam cũng như các quốc gia ủng hộ xây dựng Hiệp ước chung toàn cầu đã xác định trọng tâm của các cuộc thảo luận đã chuyển từ lý do cần có một hiệp ước, sang nội hàm của hiệp ước là gì. Việc đàm phán các vấn đề liên quan tới ô nhiễm nhựa phức tạp do sự phổ biến của nhựa trong nền kinh tế hiện đại. Vì vậy, quá trình đàm phán có nguy cơ tạo ra một hiệp ước mang tính hình thức (paper tiger): Một khung chính sách yếu kém với một loạt các tầm nhìn cao xa và các nguyên tắc hấp dẫn, nhưng lại có ít nghĩa vụ cụ thể cho việc thực hiện. Phân tích các vấn đề về tính hiệu quả của những Công ước liên quan tới môi trường như Công ước về Trung tâm Bảo tồn đa dạng sinh học (CBC), Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC). Từ đó, cho thấy tầm quan trọng của việc triển khai đúng đắn một Hiệp ước toàn cầu ngay từ giai đoạn bắt đầu đàm phán là cực kỳ quan trọng. Vai trò của Việt Nam cũng như các quốc gia khác trong quá trình xác định các thành tố cũng như các tiêu chí thành công cho một hiệp ước mới về ô nhiễm nhựa là vô cùng quan trọng. Tính tới thời điểm hiện tại, các quốc gia đã trải qua 05 vòng đàm phán, Vòng đàm phán thứ 5 vừa kết thúc ngày 01/12/2024 tại Bussan (Hàn Quốc), nhưng các bên tham gia chưa đi đến thống nhất để ban hành được Hiệp ước chung toàn cầu về ô nhiễm nhựa. Văn bản chủ tịch đã được ban hành làm cơ sở cho các vòng đàm phán tiếp theo trong năm 2025 cho chúng ta thấy mức độ khó khăn để đi tới thỏa thuận chung cho vấn đề ô nhiễm nhựa trên toàn thế giới. Tuy nhiên, sự quyết tâm của các quốc gia vẫn được ghi nhận bởi quan điểm sẽ tiếp tục đàm phán trong năm 2025 để đi tới hiệp ước chung được ban hành, thể hiện nỗ lực của tất cả

¹⁵ WWF (2021), *Phê duyệt đề án "Việt Nam chủ động chuẩn bị và tham gia xây dựng thỏa thuận toàn cầu về ô nhiễm nhựa đại dương"*, <https://vietnam.panda.org/?369575/Phê-duyêt--an-Vit-Nam-sn-sang-ch-ng-tham-gia-am-phan-tha-thun-toan-cu-v-o-nhim-nha-i-dng>.

các quốc gia, trong đó có Việt Nam. Quan điểm của đoàn đàm phán Việt Nam trong các vòng đàm phán thừa nhận tầm quan trọng của nhựa trong xã hội, ô nhiễm nhựa là vấn đề toàn cầu, ảnh hưởng đến môi trường, hệ sinh thái và sức khỏe. Vì thế, cần hỗ trợ đảm bảo tính công bằng, ủng hộ nền kinh tế tuần hoàn, xoá đói, giảm nghèo và phát triển bền vững. Việt Nam cũng nêu quan điểm các quy định ràng buộc trong Hiệp ước cần tránh tạo ra các rào cản thương mại mới có thể ảnh hưởng tới các quốc gia đang phát triển. Các hành động đầy tham vọng của Hiệp ước cũng cần đi kèm các phương tiện, nguồn lực thực hiện...

Tóm lại, triển vọng về một Hiệp ước chung toàn cầu chấm dứt ô nhiễm nhựa đã kết thúc tiến trình đầu tiên mà không thể ban hành văn bản cuối cùng. Các quốc gia đã thống nhất tiếp tục đàm phán, gỡ bỏ những quan điểm khác biệt trong quan điểm về hạn chế sản xuất nhựa từ các nguyên liệu hoá thạch, đến những quan điểm về xác định nguyên tắc thực hiện hay nội hàm các định nghĩa vẫn còn nhiều tranh cãi và đã được ghi nhận trong Văn bản chủ tịch, cơ sở cho quá trình đàm phán tiếp theo. Theo đó, các quốc gia trên thế giới cần tích cực nâng cao trách nhiệm hợp tác và tìm kiếm biện pháp chung nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu ô nhiễm nhựa trên toàn cầu./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Geyer, R. (2020), "A Brief History of Plastics. In: Streit-Bianchi", *Mare Plasticum - The Plastic Sea*, M., Cimadevila, M., Trettnak, W. (Eds), Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-38945-1_2;
2. Nguyễn Hồng Thao, "Nâng cao năng lực quản lý ô nhiễm rác thải nhựa ở Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 02+03 (450+451)/2022;
3. Jan Zalasiewicz, Sarah Gabbott, Colin N. Waters (2019), "Chapter 23 Plastic Waste: How Plastics have become part of the Earth's Geological Cycle", *Waste (Second Edition)*, Trevor M. Letcher, Daniel A. Vallero (Eds), Academic Press, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815060-3.00023-2>;
4. OECD (2022), *Plastic pollution is growing relentlessly as waste management and recycling fall short*, <https://www.oecd.org/environment/plastic-pollution-is-growing-relentlessly-as-waste-management-andrecycling-fall-short.htm>;
5. C. Thompson, C. Moore, F.S. vom Saal, S.H. Swan, "Review: Plastics, the environment and human health: Current consensus and future trends", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 364/2009;
6. Plastics Europe (2017), *Plastics - the Facts 2014/2015: An analysis of European latest plastics production, demand and waste data*, <https://plasticseurope.org/wp-content/uploads/2021/10/2014-Plastics-the-facts.pdf>.