



VNU Journal of Science: Legal Studies

Journal homepage: <https://js.vnu.edu.vn/LS>



Review Article

International Legal Regulations on Marine Litter Prevention

Mai Hai Dang*

VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam

Received 20 November 2019

Revised 12 December 2019; Accepted 20 December 2019

Abstract: This paper aims to provide an overview of the regulations and management instruments developed at international, regional and national levels to address marine litter issues. The paper also reviews the role of the international law in regulating marine litter issues. In addition, the Vietnamese regulations on prevention and management of marine litter are discussed. The paper concludes with recommendations for improving the relevant Vietnamese law.

Keywords: Marine litter, management, regulation, international law, environmental protection, Vietnam.

*Corresponding author.

E-mail address: dangmh@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4248>



Một số quy định của pháp luật quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do rác thải

Mai Hải Đăng*

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 20 tháng 11 năm 2019

Chỉnh sửa ngày 12 tháng 12 năm 2019; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 12 năm 2019

Tóm tắt: Bài viết nêu và phân tích một số quy định của pháp luật Quốc tế về ngăn ngừa và bảo vệ môi trường biển do rác thải; bài báo cũng chỉ ra vai trò của pháp luật quốc tế trong việc điều chỉnh những vấn đề về ô nhiễm biển; quy định của pháp luật Việt Nam về ngăn ngừa và bảo vệ môi trường biển do rác thải; đưa ra một số đề xuất hoàn thiện pháp luật Việt Nam.

Từ khoá: Rác thải; pháp luật quốc tế; ngăn ngừa ô nhiễm biển, bảo vệ môi trường; Việt Nam.

1. Đặt vấn đề

Ô nhiễm môi trường biển do rác thải đang là vấn đề hết sức quan trọng, đã trở thành vấn đề toàn cầu, đe dọa an toàn, an ninh cá nhân mỗi con người, sinh vật biển, vấn đề này ngày càng trầm trọng, đe dọa trực tiếp sự phát triển kinh tế-xã hội bền vững, sự tồn tại, phát triển của các thể hệ hiện tại và tương lai, đặc biệt là với các quốc gia đang phát triển, trong đó có các quốc gia châu Á.

Roland Geyer, Jenna R. Jambeck và Kara Lavender Law (2017) cho rằng [1]:

Đến thời điểm hiện nay có khoảng 8.300 triệu tấn nhựa nguyên chất đã được sản xuất. Trong năm 2015, có khoảng 6.300 triệu tấn rác

thải nhựa, khoảng 9% trong số này đã được tái chế, 12% được đốt và 79% được chôn lấp hoặc thải ra môi trường tự nhiên. Nếu theo xu hướng quản lý chất thải và sản xuất như hiện nay, đến năm 2050 chúng ta có khoảng 12.000 triệu tấn rác thải nhựa được chôn lấp hoặc thải ra môi trường tự nhiên.

Một nghiên cứu khác cho thấy nhựa được ước tính chiếm tới 95% lượng rác thải biển được tìm thấy ở bờ biển, mặt biển và đáy đại dương (Galgani, Hanke, and Maes, 2015). Theo nghiên cứu của Jambeck và các cộng sự (2015) ước tính có khoảng 4,8 triệu đến 12,7 triệu tấn rác thải nhựa được thải vào đại dương từ các nguồn trên đất liền vào năm 2010 [2]. Mỗi năm Việt Nam xả ra đại dương 0,28 đến 0,73 triệu tấn rác thải nhựa, đứng thứ tư thế giới, sau Trung Quốc, Indonesia và Philippines. Về tuổi thọ của nhựa, Xanthos and Walker (2017) chỉ ra độ bền của nhựa được ước tính là hàng trăm

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: dangmh@vnu.edu.vn

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4248>

đến hàng ngàn năm [3]. Do vậy tác động của rác thải nhựa đối với môi trường và hệ sinh thái biển là rất quan ngại, ảnh hưởng lớn đến phát triển kinh tế, con người và môi trường. Ô nhiễm môi trường biển do rác thải tại Việt Nam còn làm ảnh hưởng đến mỹ quan của bờ biển, làm giảm sức hấp dẫn khách du lịch và gây nguy hiểm cho các hoạt động hàng hải bao gồm đánh bắt cá và du lịch; tác động trực tiếp đến việc hưởng thụ các quyền con người, trước hết là quyền được sống trong môi trường trong lành của tất cả mọi người.

Trong báo cáo của Chương trình Môi trường của Liên Hợp quốc (UNEP) đưa ra khái niệm về rác biển [4].

“Rác biển”, được định nghĩa là bất kỳ các vật liệu rắn nào được sản xuất hoặc xử lý, hoặc loại bỏ vào môi trường biển và ven biển (UNEP, 2016).

Công ước quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973 đã được Hội nghị quốc tế về ô nhiễm biển do IMO thông qua năm 1973. Công ước này sau đó được sửa đổi bổ sung bằng Nghị định thư 1978 viết tắt là MARPOL 73/78 đưa ra khái niệm về rác [5]:

“Rác” là tất cả các thức ăn thừa, chất thải sinh hoạt và khai thác, trừ cá tươi và các sản phẩm từ chúng, được sinh ra trong quá trình khai thác bình thường của tàu và được thải ra ngoài liên tục hoặc định kỳ.

Rác còn bao gồm tất cả các dạng chất dẻo, kể cả nhưng không hạn chế dây băng vật liệu tổng hợp, lưới đánh cá bằng vật liệu tổng hợp, bao gói chứa rác bằng chất dẻo và tro của lò đốt là sản phẩm từ nhựa mà có thể chứa các chất độc hại hoặc kim loại nặng và tất cả những rác khác, kể cả các sản phẩm làm bằng giấy, giẻ, thủy tinh, kim loại, chai lọ, đồ sành sứ và các loại vật liệu dùng làm bao gói và bọc lót.

(Công ước MARPOL 73/78)

Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển năm 1982 đưa ra khái niệm về ô nhiễm môi trường biển [6]:

Ô nhiễm môi trường biển là việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa các chất liệu hoặc năng lượng vào môi trường biển, bao gồm cả

các cửa sông, khi việc đó gây ra hoặc có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, và đến hệ động vật và hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, kể cả việc đánh bắt hải sản và các việc sử dụng biển một cách hợp pháp khác, làm biến đổi chất lượng nước biển về phương diện sử dụng nó và làm giảm sút các giá trị mỹ cảm của biển.

(Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển năm 1982)

Như vậy, ô nhiễm môi trường biển do rác thải có thể hiểu là việc con người trực tiếp hoặc gián tiếp đưa bất kỳ các vật liệu rắn nào được sản xuất hoặc xử lý, đưa vào môi trường biển, có thể gây ra những tác hại như gây tổn hại đến nguồn lợi sinh vật, và đến hệ động vật và hệ thực vật biển, gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, gây trở ngại cho các hoạt động ở biển, làm biến đổi chất lượng nước biển và làm giảm sút các giá trị mỹ cảm của biển.

Ô nhiễm môi trường biển do rác thải có thể đến từ nhiều nguồn khác nhau như từ đất liền, từ hoạt động của tàu thuyền, từ hoạt động khai thác dầu, từ rò rỉ tự nhiên, từ phóng xạ,...

2. Quy định của pháp luật quốc tế

2.1. Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển 1982

Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển năm 1982 (UNCLOS) là văn kiện quốc tế tổng hợp, toàn diện, bao quát tất cả những vấn đề quan trọng nhất về chế độ pháp lý của biển và đại dương, quy định về quyền và nghĩa vụ của các quốc gia (quốc gia có biển và quốc gia không có biển) đối với các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia, cũng như các vùng biển quốc tế với mong muốn làm dễ dàng cho việc sử dụng công bằng và hiệu quả những tài nguyên, việc bảo tồn những nguồn lợi sinh vật của các biển và các đại dương, việc nghiên cứu, bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Công ước có phạm vi điều chỉnh rộng, bao gồm tất cả các khía cạnh của không gian biển, như vấn đề phân định biển, phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển, nghiên cứu khoa học biển, quản lý, khai

thác và sử dụng tài nguyên của Vùng, các hoạt động kinh tế và thương mại, chuyên giao công nghệ và giải quyết tranh chấp liên quan đến biển. Tính đến thời điểm hiện nay, có 168 quốc gia tham gia Công ước [7]. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước này từ 25/7/1994.

UNCLOS là công cụ toàn cầu duy nhất áp đặt nghĩa vụ ràng buộc về mặt pháp lí đối với các quốc gia trong việc ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm môi trường biển. UNCLOS quy định trách nhiệm của các quốc gia trong việc áp dụng các biện pháp nhằm ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển: Các quốc gia, tùy theo tình hình, thi hành riêng rẽ hay phối hợp với nhau, tất cả các biện pháp phù hợp với công ước, cần thiết để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển, sử dụng các phương tiện thích hợp nhất mà mình có (Khoản 1 Điều 194) và các biện pháp để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển phải nhằm vào tất cả các nguồn gây ra ô nhiễm môi trường biển: qua khí quyển do nhận chìm các chất độc có hại và độc hại; các chất không bị phân hủy từ các nguồn ở đất liền; do các tàu thuyền gây ra; từ các thiết bị hay phương tiện được sử dụng để thăm dò hay khai thác các tài nguyên thiên nhiên của đáy biển và lòng đất dưới đáy biển.

UNCLOS cũng đưa ra các quy định về thực thi đối với các nguồn ô nhiễm khác nhau và quy định về sự hợp tác và phối hợp toàn cầu và khu vực để bảo vệ và giữ gìn môi trường biển. Các quốc gia thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường có nguồn gốc từ đất, kể cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và các thiết bị thải đổ, có lưu ý đến các quy tắc và quy phạm cũng như các tập quán và thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi quốc tế (Khoản 1 Điều 207).

Về trách nhiệm pháp lí và bồi thường thiệt hại, UNCLOS qui định các quốc gia có trách nhiệm quan tâm đến việc hoàn thành các nghĩa vụ quốc tế của mình về vấn đề bảo vệ và gìn giữ môi trường biển. Quốc gia quan tâm làm sao cho luật trong nước của mình có được những hình thức tổ tụng cho phép thu được sự

đền bù nhanh chóng và thích đáng. Để bảo đảm một sự đền bù nhanh chóng và thích đáng mọi thiệt hại nảy sinh từ ô nhiễm môi trường biển, các quốc gia cần hợp tác để bảo đảm áp dụng và phát triển luật quốc tế về trách nhiệm có liên quan đến việc đánh giá và bồi thường các thiệt hại và việc giải quyết các tranh chấp về mặt này, cũng như, nếu có thể, đến việc soạn thảo các tranh chấp và thủ tục để thanh toán tiền bồi thường thích đáng, chẳng hạn trừ định một khoản bảo hiểm bắt buộc các quỹ bồi thường (Điều 235).

2.2. Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973/1978

Công ước quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973 đã được Hội nghị quốc tế về ô nhiễm biển do IMO thông qua năm 1973. Công ước này sau đó được sửa đổi bổ sung bằng Nghị định thư 1978 viết tắt là MARPOL 73/78. Công ước MARPOL 73/78 thiết lập một cơ chế quốc tế nhằm ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu do hoạt động xả thải trong quá trình vận hành thông thường và các sự cố ô nhiễm bất ngờ, được nêu trong năm Phụ lục của Công ước. Công ước cũng đã được bổ sung sửa đổi bởi Nghị định thư 1997 và bổ sung thêm Phụ lục thứ sáu. Tính đến thời điểm hiện nay, có 174 quốc gia tham gia Công ước [8]. Việt Nam đã gia nhập Công ước này từ 26/01/1994.

Mục tiêu của công ước là chấm dứt hoàn toàn việc chủ ý làm ô nhiễm môi trường biển do dầu và các chất độc hại khác, và giảm thiểu việc thải ngẫu nhiên các chất đó ra biển. Các quốc gia thành viên phải tuân thủ các cam kết trong chính công ước và các phụ lục của công ước mà họ tham gia, đồng thời, các quốc gia thành viên cũng phải đưa ra các hướng dẫn thực thi 6 phụ lục của công ước. Công ước cũng khuyến khích hợp tác giữa các quốc gia thành viên.

Phụ lục V của công ước quy định về ngăn ngừa ô nhiễm do rác thải từ tàu (có hiệu lực từ ngày 31/12/1988).

Quy định về phương tiện tiếp nhận: Chính phủ của mỗi thành viên công ước cam kết đảm bảo tại các cảng và bến có các phương tiện để

nhận rác thỏa mãn nhu cầu thải rác từ các tàu nhằm thực hiện các quy định của phụ lục công ước, mà không làm ngưng trệ tàu bất hợp lí.

Chính phủ của mỗi thành viên công ước phải thông báo cho Tổ chức biết để phổ biến cho các Thành viên liên quan tất cả những nơi không trang bị hoặc không đủ phương tiện tiếp nhận theo quy định này. Một tàu khi ở trong cảng của một thành viên khác, phải chịu sự kiểm soát do các nhà chức trách được Thành viên đó ủy quyền liên quan tới các yêu cầu về khai thác.

Đối với tàu có chiều dài từ 12m trở lên phải có các bảng ghi chỉ dẫn thông báo cho thuyền viên và hành khách biết những yêu cầu về thải rác; các bảng chỉ dẫn phải được viết bằng ngôn ngữ làm việc của mọi người trên tàu, đối với tàu dự định thực hiện các chuyến đi tới các cảng hoặc bến xa bờ thuộc chủ quyền của các thành viên khác của công ước, thì các bảng chỉ dẫn đó phải được viết bằng tiếng Anh, tiếng Pháp hoặc tiếng Tây Ban Nha.

Các tàu có tổng dung tích từ 400 GT trở lên và các tàu được chứng nhận chở từ 15 người trở lên phải có kế hoạch quản lí rác để thuyền viên tuân theo. Kế hoạch này phải có các quy trình dưới dạng văn bản về việc thu gom, chứa, xử lí và thải rác, kể cả việc sử dụng các thiết bị trên tàu. Kế hoạch này cũng phải nêu rõ người chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch.

Các tàu có tổng dung tích từ 400 GT trở lên và các tàu được chứng nhận chở từ 15 người trở lên dự định thực hiện các chuyến đi tới các cảng hoặc bến xa bờ thuộc chủ quyền của các thành viên khác của công ước và các công trình biển cố định hoặc di động dự định thăm dò khai thác tài nguyên đáy biển phải có nhật ký rác (Sĩ quan phụ trách phải ghi, đề ngày và ký vào nhật ký rác mọi hoạt động thải hoặc đốt rác. Hết mỗi trang phải được thuyền trưởng ký xác nhận. Nhật ký rác phải được viết bằng tiếng Anh, tiếng Pháp hoặc tiếng Tây Ban Nha. Thông tin về mỗi hoạt động đốt hoặc thải rác bao gồm ngày, thời gian, vị trí và mô tả loại rác và lượng rác ước tính được đốt hoặc thải.

Công ước cũng quy định: Chính quyền hàng hải có thể miễn các yêu cầu về nhật ký rác

cho: tàu được chứng nhận chở từ 15 người trở lên thực hiện những hành trình không quá 1 giờ hoặc các công trình biển cố định hoặc di động trong quá trình thăm dò và khai thác tài nguyên đáy biển.

Công ước MARPOL 73/78 được sửa đổi vào năm 2012, tại quy định 10.2. Phụ lục V quy định: các tàu có tổng dung tích từ 100GT trở lên và các tàu được chứng nhận chở từ 15 người trở lên phải có kế hoạch quản lí rác để thuyền viên tuân theo. Kế hoạch này phải có các quy trình dưới dạng văn bản về việc thu gom, chứa, xử lí và thải rác, kể cả việc sử dụng các thiết bị trên tàu. Kế hoạch này cũng phải nêu rõ người chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch.

Công ước MARPOL 73/78 được sửa đổi vào năm 2016 quy định các thuyền đánh cá phải có kế hoạch thu gom, chứa, xử lí và thải rác, kể cả việc sử dụng các thiết bị trên tàu.

2.3. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ việc nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972 và Nghị định thư bổ sung 1996

Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ việc nhận chìm chất thải và các chất khác năm 1972 (Công ước Luân Đôn) và Nghị định thư bổ sung 1996 [9]. Công ước có hiệu lực từ ngày 30/8/1975, đến nay đã có 87 quốc gia là thành viên của Công ước [10]. Mục tiêu của Công ước là quy định về việc kiểm soát hoạt động nhận chìm chất thải và các chất khác ở biển, tăng cường kiểm soát có hiệu quả các nguồn gây ô nhiễm và tiến hành các bước khả thi để ngăn chặn ô nhiễm do nhận chìm ở biển. Các quốc gia, tùy theo tình hình, thi hành riêng rẽ hay phối hợp với nhau, tất cả các biện pháp phù hợp với công ước, cần thiết để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô nhiễm môi trường biển từ việc nhận chìm chất thải và các chất khác, mà có khả năng gây nguy hiểm cho sức khỏe con người, tài nguyên sinh vật biển, hệ sinh thái biển và làm giảm sút các giá trị mĩ cảm của biển (Điều 1). Các quốc gia thành viên, tùy theo tình hình, khả năng kinh tế, khoa học kĩ thuật và công nghệ của mình, thi hành riêng rẽ hay phối hợp với nhau, để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ô

nhễm môi trường biển do hoạt động nhận chìm chất thải và các chất khác ở biển (Điều 2).

Các quốc gia phải thông qua các luật và quy định về phòng ngừa, hạn chế và ngăn chặn ô nhiễm môi trường biển do sự nhận chìm chất thải và các chất khác, đồng thời thi hành tất cả các biện pháp cần thiết để ngăn ngừa, hạn chế ô nhiễm. Các luật, quy định và biện pháp phải bảo đảm không có sự nhận chìm nào không được cơ quan có thẩm quyền cho phép. Phụ lục I liệt kê danh sách chất thải, các chất khác có thể được xem xét cấp giấy phép nhận chìm; Phụ lục II phác thảo các thủ tục để đánh giá chất thải hoặc chất khác có thể được xem xét để cho nhận chìm.

Công ước Luân Đôn được sửa đổi bởi Nghị định thư năm 1996. Theo đó tất cả các hoạt động nhận chìm chất thải và các chất khác ở biển đều bị cấm, loại trừ các chất thải được xem xét để nhận chìm thay vì 2 phụ lục về chất cấm, chất được nhận chìm với giấy phép đặc biệt và các chất khác được nhận chìm với giấy phép thông thường như trong Công ước. Phụ lục II của Nghị định thư đưa ra phương thức đánh giá tiêu chuẩn các chất được và không được nhận chìm. Nghị định thư có hiệu lực vào ngày 24/3/2006, có 51 quốc gia ký kết.

Nghị định thư 1996 cấm việc nhận chìm các chất thải hoặc và các chất khác trừ một danh mục cho phép. Điều 4 của Nghị định thư quy định: “Ngăn cấm việc nhận chìm bất kỳ chất thải và các chất khác ngoại trừ danh sách được liệt kê trong Phụ lục 1”. Các chất được cho phép nhận chìm: Vật liệu nạo vét; Bùn thải; Các chất thải từ cá hoặc các vật chất phát sinh từ hoạt động chế biến cá công nghiệp; Tàu thuyền hoặc các kết cấu, công trình nhân tạo khác trên biển; Các vật liệu trợ, vật liệu địa chất vô cơ; Vật liệu hữu cơ có nguồn gốc tự nhiên; Các cấu trúc kích thước lớn được thành tạo từ sắt, thép, bê tông và các vật liệu không nguy hại mà ảnh hưởng vật lí của chúng gây nên các mối quan tâm và chỉ trong trường hợp các chất thải này được sản sinh tại các địa điểm như các đảo nhỏ với một cộng đồng biệt lập và không có khả năng thực tiễn tiếp xúc với các lựa chọn loại bỏ

nào khác ngoài nhận chìm; CO₂ từ quá trình thu gom CO₂.

2.4. Các tuyên bố, nghị quyết, chương trình hành động

Bên cạnh các hiệp định quốc tế đa phương về môi trường, các quốc gia cũng bị ràng buộc bởi các Tuyên bố mang tính quốc tế; Nghị quyết được thỏa thuận bởi các Hội nghị của các Bên (COP); Chương trình hành động, nhằm giải quyết vấn đề rác thải trên biển:

Tuyên bố về môi trường và phát triển được thông qua tại Hội nghị về môi trường và phát triển của Liên hợp quốc năm 1992 (thường được gọi là Hội nghị thượng đỉnh Trái đất Rio), đưa ra 27 nguyên tắc về bảo vệ môi trường, đến nay một số nguyên tắc được coi là nguyên tắc của luật môi trường quốc tế. Trong nguyên tắc thứ hai của Tuyên bố nêu rõ:

Phù hợp với hiến chương Liên Hợp quốc và những nguyên tắc của luật pháp quốc tế, các quốc gia có chủ quyền khai thác những tài nguyên theo những chính sách về môi trường và phát triển, đồng thời có trách nhiệm bảo đảm rằng những hoạt động trong phạm vi quyền tài phán hay sự kiểm soát của mình không gây tác hại gì đến môi trường của các quốc gia khác hoặc của những khu vực ngoài phạm vi quyền tài phán quốc gia.

(Tuyên bố Stockholm 1972)

Đồng thời, nguyên tắc 11 nhấn mạnh:

Các quốc gia cần ban hành luật pháp hữu hiệu về môi trường, những tiêu chuẩn môi trường. Những tiêu chuẩn môi trường, mục tiêu quản lí và những ưu tiên phải phản ánh bối cảnh phát triển mà chúng được áp dụng. Một số tiêu chuẩn được một số nước áp dụng có thể không phù hợp và có thể không đảm bảo chi phí kinh tế và xã hội đối với các nước khác, nhất là các nước đang phát triển.

(Tuyên bố Stockholm 1972)

Cũng tại Hội nghị thượng đỉnh Trái đất Rio, Chương trình nghị sự 21 về phát triển bền vững cũng được thông qua, kêu gọi bảo tồn đa dạng sinh học và kiểm soát ô nhiễm môi trường, cụ thể tại chương 17 của phần II của Chương trình

ngiht sự đề cập đến việc bảo vệ đại dương, các vùng biển và các khu vực ven biển; bảo vệ tất cả các loài sinh sống trên biển và đại dương từ các mối đe dọa do rác biển gây ra [11].

Chương trình hành động toàn cầu (GPA) để bảo vệ môi trường biển từ các hoạt động trên đất liền được thành lập năm 1995, GPA là một cơ chế liên chính phủ toàn cầu tư vấn cho chính quyền quốc gia và khu vực về cách ngăn chặn và giảm thiểu suy thoái và ô nhiễm biển từ đất liền. GPA kêu gọi các nước đưa ra các chương trình hành động quốc gia để ứng phó, giải quyết các nguồn gây ô nhiễm biển từ đất liền.

Tại Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững năm 2002 tại Johannesburg, kêu gọi các quốc gia hành động để giảm thiểu ô nhiễm và chất thải, trong đó có rác thải trên biển và kêu gọi các quốc gia tận tâm thực hiện các nguyên tắc của Luật Môi trường quốc tế: nguyên tắc phòng ngừa; nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền; các quốc gia có nghĩa vụ hợp tác; nguyên tắc phát triển bền vững.

Hội nghị Liên Hợp quốc về phát triển bền vững năm 2012 (Rio+20) đưa ra Tuyên bố chung "Tương lai chúng ta mong muốn", xác định một loạt các biện pháp để phát triển bền vững. Trong đó có chú ý đến tác hại của rác thải trên biển từ các nguồn trên biển và trên đất liền, yêu cầu các quốc gia cam kết thực hiện nghiêm các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường và các chương trình hành động có liên quan đến bảo vệ môi trường biển, với mục tiêu giảm thiểu đáng kể lượng rác thải trên biển vào năm 2025 [12].

Chúng tôi cam kết hành động để giảm thiểu các tai nạn và tác động của ô nhiễm đối với biển và hệ sinh thái biển, bao gồm thông qua và thực thi hiệu quả các công ước có liên quan trong khuôn khổ của Tổ chức Hàng hải Quốc tế và cam kết thực hiện Chương trình Hành động toàn cầu bảo vệ môi trường biển bởi các nguồn gây ô nhiễm từ đất liền. Chúng tôi cũng cam kết hành động đến năm 2025, dựa trên dữ liệu khoa học thu thập được, đạt được sự giảm đáng kể lượng rác thải trên biển để ngăn chặn tác hại đối với môi trường ven biển và biển.

(The National Assembly, 2012, item 163)

Năm 2015, Đại hội đồng Liên Hợp quốc đã thông qua nghị quyết 70/1 và đề ra Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững và các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), trong đó Mục tiêu 14 là Bảo tồn và sử dụng bền vững các đại dương, biển và tài nguyên biển để phát triển bền vững và giải quyết vấn đề ô nhiễm biển do rác thải [13]. Cũng trong năm 2015, Đại hội đồng Liên Hợp quốc đã thông qua Nghị quyết 235 về đại dương và luật biển, trong đó yêu cầu các quốc gia cần đưa ra các biện pháp và xây dựng chiến lược quốc gia và khu vực để giải quyết vấn đề ô nhiễm biển do rác thải [14].

3. Quy định của pháp luật Việt Nam về ngăn ngừa ô nhiễm biển do rác thải

Việt Nam đã tham gia nhiều điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường: Công ước Đa dạng sinh học năm 1992; Nghị định thư Cartagena năm 2000; Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế đặc biệt là nơi cư trú của các loài chim nước năm 1971; Công ước Liên hợp quốc về sử dụng các nguồn nước quốc tế vào mục đích phi giao thông thủy năm 1997; Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển năm 1982; Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu năm 1992; Công ước quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra năm 1973/1978 (Công ước MARPOL 73/78); Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới các chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng năm 1989; Công ước Rotterdam về thủ tục chấp thuận thông báo trước đối với một số hóa chất và thuốc trừ sâu độc hại trong thương mại quốc tế năm 1998; Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy năm 2001; Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên, 1985; Hiệp định ASEAN về ô nhiễm khói mù xuyên biên giới năm 2002,...

Bên cạnh việc ký kết các điều ước quốc tế về môi trường, Việt Nam đã ban hành và triển khai nhiều chính sách, pháp luật nhằm ngăn ngừa ô nhiễm môi trường, trong đó có những quy định về ngăn ngừa ô nhiễm biển do rác thải.

Hiến pháp Việt Nam 2013 quy định: Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường. (Điều 43). Tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại (Khoản 3 Điều 63).

Luật Bảo vệ Môi trường được ban hành lần đầu năm 1994, được sửa đổi năm 2005, sửa đổi lần 2 năm 2014 quy định: Việc phòng ngừa, ứng phó sự cố môi trường trên biển và hải đảo phải có sự phối hợp chặt chẽ của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức cứu hộ, cứu nạn và tổ chức, cá nhân có liên quan khác; các tổ chức, cá nhân hoạt động trên biển và hải đảo phải chủ động ứng phó sự cố môi trường và có trách nhiệm phối hợp với cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức, cá nhân có liên quan khác trong ứng phó sự cố môi trường trên biển và hải đảo. Chất thải từ đất liền ra biển, phát sinh trên biển và hải đảo phải được thống kê, phân loại, đánh giá và có giải pháp ngăn ngừa, giảm thiểu, xử lý đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường; Việc nhận chìm, đổ thải ở biển và hải đảo phải căn cứ vào đặc điểm, tính chất của loại chất thải và phải được phép của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền (Điều 50).

Luật biển Việt Nam năm 2012 quy định: tàu, thuyền, tổ chức, cá nhân không được thải, nhận chìm hay chôn lấp các loại chất thải công nghiệp, chất thải hạt nhân hoặc các loại chất thải độc hại khác trong vùng biển Việt Nam. (Khoản 3 Điều 35).

Luật Tài nguyên và Môi trường biển và Hải đảo năm 2015, quy định về kiểm soát ô nhiễm, ứng phó sự cố tràn dầu, hóa chất độc và nhận chìm ở biển từ (Điều 42 đến Điều 63) Chất thải nguy hại từ các hoạt động trên biển phải được thu gom, phân loại, lưu giữ, vận chuyển và xử lý theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường; chủ phương tiện vận chuyển, lưu giữ xăng, dầu, hoá chất, chất phóng xạ, chất độc và các chất khác có nguy cơ gây ra sự cố môi trường biển phải có kế hoạch phòng ngừa và ứng phó sự cố môi trường; bảo đảm không làm rò rỉ, thất thoát, tràn thấm ra biển xăng, dầu, hoá

chất, chất phóng xạ, các chất độc và các chất khác có nguy cơ gây ra sự cố môi trường; chất thải rắn phát sinh từ tàu thuyền, giàn khoan, giàn khai thác dầu khí, công trình và thiết bị khác trên biển phải được quản lý chặt chẽ theo quy định của pháp luật; bùn nạo vét luồng hàng hải, cảng biển phải được vận chuyển về đất liền hoặc nhận chìm theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan; Cảng biển phải có hệ thống tiếp nhận và xử lý chất thải sinh hoạt, dầu cặn từ các phương tiện trên biển; Chất thải trôi nổi trên biển và ven bờ biển phải được thu gom, phân loại, xử lý theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường và pháp luật có liên quan.

Bộ luật hình sự năm 2015, có hiệu lực vào 01/01/2018 đã quy định về tội gây ô nhiễm môi trường, không chỉ quy định trách nhiệm hình sự đối với cá nhân, mà còn quy định trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân thương mại gây ô nhiễm môi trường (Điều 235); quy định trách nhiệm hình sự đối với các hành vi vi phạm phòng ngừa, ứng phó, khắc phục sự cố môi trường (Điều 237); các hành vi đưa chất thải vào lãnh thổ Việt Nam (Điều 239).

4. Nhận xét, đánh giá và một số gợi ý chính sách đối với Việt Nam

Một là, Công ước của Liên Hợp quốc về luật biển năm 1982 (UNCLOS) là văn bản có tính ràng buộc toàn cầu duy nhất giải quyết tất cả các nguồn gây ô nhiễm liên quan đến rác thải trên biển. UNCLOS áp đặt nghĩa vụ ràng buộc về mặt pháp lý đối với các quốc gia trong việc ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát các nguồn gây ô nhiễm biển do rác thải. Tuy nhiên công ước chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm pháp lý và bồi thường thiệt hại do rác thải trên biển. Do vậy khi xảy ra sự cố, ô nhiễm môi trường biển do rác thải rất khó xác định được trách nhiệm pháp lý của chủ thể gây ô nhiễm để có thể đòi bồi thường thiệt hại, đặc biệt là việc quy trách nhiệm cụ thể cho chủ thể gây ô nhiễm để áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải bồi thường.

Các quốc gia cần nghiên cứu xây dựng công ước quốc tế về trách nhiệm pháp lí và bồi thường thiệt hại môi trường biển do rác thải. Hiện nay đã có công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu năm 1992 (CLC 1992) quy định trách nhiệm pháp lí của chủ tàu đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu; chủ tàu phải mua bảo hiểm bắt buộc hoặc có các đảm bảo tài chính để đảm bảo trách nhiệm đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu từ tàu gây ra. Nhưng để đảm bảo việc bồi thường được thỏa đáng, kịp thời cho các đối tượng bị thiệt hại, chúng ta cần phải nghiên cứu xây dựng công ước quốc tế về trách nhiệm pháp lí và bồi thường thiệt hại môi trường biển do rác thải.

Hai là, Việt Nam đã tham gia nhiều điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường biển, nhưng chủ yếu là các điều ước quốc tế liên quan đến phòng chống ô nhiễm biển do dầu, còn đối với điều ước quốc tế về nhận chìm ở biển, Việt Nam chưa là thành viên [15]. Việt Nam cần sớm nghiên cứu gia nhập Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ việc nhận chìm chất thải và các chất khác.

Ba là, hiện nay những quy định pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường biển do rác thải chỉ mang tính quy định khung, chưa có quy định kiểm soát tận gốc nguồn phát thải nên thường gặp vướng mắc trong khi giải quyết, đặc biệt là việc quy trách nhiệm về nguồn gây ra ô nhiễm, người chịu trách nhiệm đền bù thiệt hại. Chưa có hướng dẫn cụ thể về quy trình lượng giá thiệt hại và bồi thường thiệt hại. Vì vậy, để hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam về phòng, chống ô nhiễm môi trường biển do rác thải, song song với việc xây dựng lộ trình gia nhập các công ước quốc tế quan trọng như: Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển từ việc nhận chìm chất thải và các chất khác; Công ước sẵn sàng ứng phó và hợp tác chống ô nhiễm dầu năm 1990 (OPRC); Công ước quĩ năm 1992; Nghị định thư bổ sung quĩ năm 2003; Công ước về trách nhiệm và bồi thường thiệt hại gắn liền với việc vận chuyển bằng đường biển các chất nguy hiểm và độc hại (HNS),... Việt Nam cần đưa ra những quy định nghiêm khắc

hơn quy định về cấm xả, thải rác ra môi trường biển; quy định về lượng giá thiệt hại và bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển do rác thải.

Bốn là, thực tế hiện nay chúng ta chưa kiểm soát được vấn đề ô nhiễm biển do rác thải, mặc dù Việt Nam đã có Chiến lược quốc gia về quản lí tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn 2050 và Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, nhưng hiệu quả triển khai chính sách này chưa cao; Việt Nam đã ban hành Nghị quyết số 36-NQ/TW về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 [16]. Trong đó đặt ra mục tiêu đến năm 2030 sẽ ngăn ngừa, kiểm soát và giảm đáng kể ô nhiễm môi trường biển, trở thành tiên phong trong khu vực về giảm thiểu rác thải nhựa đại dương, nhưng cho đến nay vẫn chưa xây dựng được Kế hoạch hành động quốc gia về quản lí rác thải nhựa đại dương.

Thiệt hại do ô nhiễm môi trường biển thường lớn và đòi hỏi tốn kém thời gian, của cải và công sức cho công tác ngăn chặn, khắc phục. Trước mắt chúng ta cần xây dựng kế hoạch hành động quốc gia về quản lí rác thải nhựa đại dương; tăng cường công tác đào tạo nguồn nhân lực cho những người được giao nhiệm vụ quản lí và trực tiếp tham gia ngăn ngừa ô nhiễm biển, họ cần phải được trang bị các kiến thức và kĩ năng quản lí, phát hiện và xử lí khi có sự cố xảy ra, đặc biệt là việc tính toán thiệt hại để có cơ sở đòi bồi thường theo đúng quy định của pháp luật quốc tế.

5. Kết luận

Ô nhiễm rác thải nhựa trên biển đã trở thành vấn đề môi trường nghiêm trọng mang tính toàn cầu, đã được cộng đồng quốc tế quan tâm từ những năm 1970. Một số điều ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do rác thải đã được ký kết, nhưng đến nay tình trạng ô nhiễm biển do rác thải vẫn có xu hướng tăng và xu thế còn tiếp tục tăng trong những năm tới. Những ảnh hưởng, hậu quả của ô nhiễm biển do rác thải rất khó giải quyết, đây là vấn đề toàn cầu,

cần có sự quan tâm, hợp tác giải quyết bởi chính phủ các quốc gia, các nhà khoa học, các tổ chức phi chính phủ và tất cả mọi người dân trên toàn thế giới. Cần thành lập một quỹ quốc tế về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm rác thải trên biển (Marine litter Fund). Quỹ này hoạt động giống như quỹ Fund 1992 (Quỹ quốc tế về bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu năm 1992). Toàn bộ tiền thuế bảo vệ môi trường đánh vào nhựa chuyển vào quỹ và chỉ chi cho việc giải quyết rác thải trên biển; Nghiên cứu ban hành công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với việc bồi thường thiệt hại do ô nhiễm rác thải trên biển; Ưu tiên nghiên cứu sản phẩm thay thế nhựa, thúc đẩy hình thành ngành công nghiệp tái chế và hỗ trợ các sản phẩm tái chế, thân thiện môi trường.

Tài liệu tham khảo

- [1] Roland Geyer, Jenna R. Jambeck và Kara Lavender Law "Production, use, and fate of all plastics ever made" *Science Advances*/ 3(7) (2017). <https://advances.sciencemag.org/content/3/7/e1700782>.
- [2] Jenna R. Jambeck, 1 * Roland Geyer, 2 Chris Wilcox, 3 Theodore R. Siegler, 4 Miriam Perryman, 1 Anthony Andrady, 5 Ramani Narayan, 6 Kara Lavender Law 7 "Plastic waste inputs from land into the ocean", *Science* (2015), https://www.iswa.org/fileadmin/user_upload/Calendar_2011_03_AMERICANA/Science-2015-Jambeck-768-71__2_.pdf.
- [3] Xanthos, Walker, International policies to reduce plastic marine pollution from single-use plastics (plastic bags and microbeads): A review, *Marine Pollution Bulletin* (2017).
- [4] United Nations Environment Programme (UNEP), *Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers*, <https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/marine-litter-legislation-toolkit-policymakers.pdf>.
- [5] VietNam Register, *Marpol 73/78 Consolidated Edition, 2010* (in Vietnamese).
- [6] The United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, National Political Publishing House, Ha Noi, 2013 (in Vietnamese).
- [7] https://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2019.pdf.
- [8] http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/ReferencesAndArchives/IMO_Conferences_and_Meetings/MARPOL/Pages/default.aspx.
- [9] <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/lpamended2006.pdf>.
- [10] <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/Parties%20to%20the%20LCLP%20February%202019.pdf>.
- [11] https://www.un.org/Depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm.
- [12] The National Assembly, 2012, *The Future We Want* A/RES/66/288, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf.
- [13] <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>.
- [14] https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_235.pdf.
- [15] <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/Documents/Parties%20to%20the%20LCLP%20February%202019.pdf>.
- [16] <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/thuong-mai/Nghi-quyet-36-NQ-TW-2018-chien-luoc-phat-trien-ben-vung-kinh-te-bien-Viet-Nam-den-nam-2030-397978.aspx>.