

CÁC CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG BIỂN DO NGUỒN Ô NHIỄM TỪ ĐẤT LIỀN VÀ THỰC TIỄN THỰC THI TẠI VIỆT NAM

○ PHẠM THỊ GẤM, NGUYỄN HỒNG LÊ

Vụ Chính sách và Pháp chế, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam

NGUYỄN THỊ XUÂN SƠN

Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

Ô nhiễm biển (ONB) đến mức báo động đã gây ra nhiều thiệt hại nghiêm trọng, cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) của các quốc gia, trong đó có Việt Nam. ONB đều bắt nguồn từ đất liền, đây là vấn đề cấp bách, cần có những hành động ở cấp độ toàn cầu, khu vực và quốc gia.

Bài viết này nhằm chia sẻ quá trình tham gia các cam kết quốc tế liên quan đến bảo vệ môi trường (BVMT) biển do nguồn ô nhiễm từ đất liền của Việt Nam, đồng thời đã đưa ra nhận định, đánh giá những thách thức, hạn chế trong việc thực hiện các cam kết và bước đầu đề xuất một số giải pháp tương ứng.

Sự tham gia của Việt Nam với các cam kết quốc tế

Các điều ước quốc tế

Các điều ước quốc tế liên quan đến BVMT biển do nguồn ô nhiễm từ đất liền (LBS) gồm: Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS); Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy (POP) năm 2001; Công ước Minamata về Thủy ngân năm 2013 (Công ước Minamata). Đây là những cam kết ràng buộc về mặt pháp lý đối với các quốc gia thành viên. UNCLOS quy định nghĩa vụ của quốc gia thành viên trong việc BVMT biển do LBS. Công ước Stockholm và Công ước Minamata không quy định trực tiếp vấn đề này, tuy nhiên

việc là thành viên của các công ước và thực hiện các nghĩa vụ quy định trong đó sẽ góp phần BVMT biển do các chất thủy ngân và chất thải nguy hại (POP) gây ra từ các hoạt động ở đất liền. Việt Nam là thành viên của các công ước này và chủ động trong công tác tổ chức thực hiện, phù hợp với những nghĩa vụ đối với các quốc gia thành viên.

Năm 1994, Quốc hội khoá IX đã phê chuẩn Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982. Bằng việc phê chuẩn Công ước Luật Biển năm 1982, Việt Nam biểu thị quyết tâm cùng cộng đồng quốc tế xây dựng một trật tự pháp lý công bằng, khuyến khích sự phát triển và hợp tác trên biển. Đối với Công ước Minamata, Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền cho Lãnh đạo Bộ Công Thương thay mặt Chính phủ Việt Nam ký Công ước theo Quyết định số 1811/2013/QĐ-TTg. Hiện nay, Bộ Công Thương đang chủ trì tổ chức thực hiện Công ước này. Đối với Công ước Stockholm, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 184/2006/QĐ-TTg phê duyệt Kế hoạch quốc gia thực hiện công ước Stockholm với các nội dung về quản lý an toàn, giảm thiểu và tiến tới loại bỏ POP. Để phù hợp với nội dung của Công ước được cập nhật, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1598/2017/QĐ-TTg triển khai Kế hoạch quốc gia thực hiện

Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030. Bộ TN&MT là cơ quan chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương triển khai thực hiện các nội dung của kế hoạch.

Các thỏa thuận quốc tế về BVMT biển do LBS

Các thỏa thuận quốc tế không ràng buộc về mặt pháp lý do các hội nghị liên chính phủ thông qua với nhiều hình thức khác nhau, chứa đựng các nội dung về BVMT biển do LBS. Tuyên bố Stockholm được thông qua năm 1972 tại Hội nghị của Liên Hợp Quốc về "Môi trường và Con người". Tuyên bố không quy định cụ thể về BVMT biển do nguồn ô nhiễm từ đất liền, nhưng quy định về trách nhiệm của các quốc gia trong việc BVMT biển. Thời điểm này, Việt Nam đã tham gia hội nghị và cam kết thực hiện các nội dung của Tuyên bố, tuy nhiên, do điều kiện khách quan như chiến tranh và khắc phục hậu quả sau chiến tranh nên các nội dung của Tuyên bố chưa được thực hiện một cách hiệu quả.

Chương trình Nghị sự 21 được thông qua năm 1992 tại Hội nghị thượng đỉnh Trái Đất của Liên Hợp Quốc về "Môi trường và Phát triển". Chương trình Nghị sự là một kế hoạch hành động toàn cầu, trong đó đề cập đến vấn đề BVMT biển do LBS. Để thực hiện các nội



Thách thức ô nhiễm môi trường biển

dung này, Tuyên bố Washington và Chương trình hành động toàn cầu về BVMT biển do LBS năm 1995 (GPA) được thông qua tại Hội nghị BVMT biển được tổ chức bởi Chương trình môi trường của Liên Hợp Quốc (UNEP). GPA được đánh giá định kỳ 5 năm một lần và được các quốc gia ủng hộ thông qua các thỏa thuận tại các hội nghị như: Tuyên bố Montreal (2001), Tuyên bố Bắc Kinh (2006), Tuyên bố Manila (2012), Tuyên bố Bali năm 2018. Ngoài ra, UNNEP đã thông qua Hướng dẫn Montreal năm 2006 về BVMT biển và vùng bờ do ô nhiễm từ đất liền để hướng dẫn các quốc gia thực hiện hiệu quả công tác BVMT do LBS.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ban hành Định hướng chiến lược PTBV ở Việt Nam (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam). Đồng thời, ban hành Quyết định số 432/2012/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược PTBV Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 nhằm cụ thể hoá hành động trong Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam, tuy nhiên,

trong Chương trình không có nội dung cụ thể về BVMT biển do LBS.

Chương trình Nghị sự 2030 vì sự PTBV, với 17 mục tiêu PTBV được thông qua năm 2015 tại Hội nghị Cấp cao của Liên Hợp Quốc, có hiệu lực vào năm 2016. Trong đó, mục tiêu số 14 về phát triển bền vững biển và đại dương đã xác định mục tiêu đến năm 2025 “giảm đáng kể các nguồn gây ONB, đặc biệt là ONMT biển từ đất liền”. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 622/QĐ-TTg năm 2017 về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự PTBV, cụ thể: “Đến năm 2030, ngăn ngừa, giảm đáng kể và kiểm soát được các loại ONB, đặc biệt là từ các hoạt động trên đất liền, chú ý tới các chất thải rắn, nước thải và ô nhiễm chất hữu cơ”. Cụ thể hoá nhiệm vụ được giao tại Kế hoạch hành động trên, Bộ trưởng Bộ TN&MT đã ký Quyết định số 3756/QĐ-BTNMT về việc ban hành Kế hoạch hành động thực hiện các mục tiêu PTBV Việt Nam đến năm 2030.

Những đề xuất

Xu hướng ONMT biển từ đất liền ở Việt Nam sẽ ngày càng gia tăng nếu không có biện pháp phù hợp, do tốc độ gia tăng của dân số, sự phát triển của các ngành công nghiệp, do đầu tư trực tiếp từ nước ngoài và thành lập các doanh nghiệp trong nước, hoạt động nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản. Để kiểm soát hiệu quả nguồn ONB từ đất liền, cũng như thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT biển do LBS, do đó, trong thời gian tới cần:

Xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến thực hiện các cam kết quốc tế về BMVT do LBS. Theo quy định của UNLCOS, các quốc gia thành viên phải thông qua các luật và quy định để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự ONMT biển do LBS. Cho đến nay, các chiến lược, chính sách, kế hoạch hành động liên quan đến BVMT biển ở nước ta bao gồm: Nghị quyết số 36/2018/NQ/TW; Nghị quyết số 26/2020/NQ-CP ban hành Kế hoạch tổng thể và Kế hoạch 5 năm của

Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW; Quyết định số 1393/2012/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 403/2014/QĐ-TTg về việc phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014-2020; Quyết định số 1216/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 của Thủ tướng Chính phủ; Quyết định số 1570/2013/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT biển đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Quyết định số 491/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, các chiến lược, chính sách này chủ yếu định hướng những nội dung riêng lẻ liên quan đến các hoạt động trên đất liền có nguy cơ ONMT; chưa có chính sách, định hướng toàn diện để kiểm soát nguồn gây ONB từ đất liền biển. Vấn đề BVMT biển do LBS đã được quy định trong một số luật chuyên ngành như: Luật BVMT năm 2014, Luật TN,MT biển và hải đảo năm 2015, Luật Tài nguyên nước năm 2012. Các quy định về BVMT biển do LBS trong các văn bản này còn tản mạn, chưa đồng bộ. Các quy định trực tiếp để kiểm soát nguồn ONB do LBS còn chung chung, mang tính nguyên tắc, thiếu tính cụ thể và khó áp dụng trong thực tiễn. Nhiều nội dung còn thiếu, đặc biệt là các quy định liên quan đến việc xử lý các nguồn ONB do LBS sau khi đã rò rỉ vào môi trường; phòng ngừa và xử lý ONB do các nguồn diện từ đất liền,... Do vậy, để thực hiện các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên, cụ thể là UNCLOS, Việt Nam cần rà soát, đánh giá về các quy định có liên

quan đến kiểm soát ONB do LBS để có thể ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành. Các quy định về kiểm soát ONMT biển do LBS cần được quy định chi tiết và toàn diện, thể hiện mối liên hệ giữa nguồn ONB từ đất liền với các nguồn gây ONB khác như: Tàu thuyền, hoạt động nuôi trồng, đánh bắt thủy sản trên biển, các nguồn ô nhiễm xuyên biên giới. Đồng thời, các quy định để kiểm soát các hoạt động có nguy cơ gây ô nhiễm từ đất liền phải được hoàn thiện nhằm hạn chế việc phát sinh chất thải và quản lý tốt chất thải sau khi phát sinh; quy định về việc phân loại và xử lý các loại rác thải phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam; bổ sung quy định bắt buộc việc thu hồi và tái chế với nhiều loại rác thải có nguy cơ gây ONMT nghiêm trọng; quy định cấm hoặc hạn chế một số loại sản phẩm đang gây ONMT như các loại bao gói và túi ni lông khó phân hủy và sử dụng một lần.

Thống nhất cơ quan đầu mối thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế và các chính sách, pháp luật trong nước về kiểm soát ONMT biển do LBS. Hiện nay, đầu mối cơ quan chủ trì thực hiện các cam kết quốc tế liên quan đến BVMT biển do LBS thuộc các bộ, ngành khác nhau. Bên cạnh đó, kiểm soát các hoạt động có ONMT biển do LBS lại thuộc sự quản lý của các bộ, ngành khác nhau như Bộ TN&MT, Bộ NN&PTNT (chất thải từ hoạt động nông nghiệp), Bộ Y tế (rác thải y tế), Bộ Xây dựng (rác thải từ hoạt động xây dựng, cơ sở hạ tầng xử lý chất thải rắn và nước thải đô thị), Bộ Giao thông Vận tải (chất thải từ hoạt động giao thông),... Do đó, để thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế cũng như thống nhất thực hiện chính sách, pháp luật trong nước về kiểm soát ONMT biển do LBS, Chính phủ cần thiết

lập cơ quan điều phối, phối hợp giữa các bộ, ngành, lĩnh vực. Cơ quan đầu mối có trách nhiệm, vai trò trong việc xác định, kiểm soát các khâu, các hoạt động có nguy cơ gây ONMT biển từ đất liền.

Nhà nước cần tăng cường nguồn tài chính để đảm bảo thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT biển do LBS. Những năm qua, nhiều quy định trong các cam kết quốc tế về BVMT biển do LBS sau khi được nội luật hóa dưới các hình thức khác nhau như chính sách, pháp luật, chiến lược,... chưa được triển khai thực hiện hiệu quả. Ngoài các nguyên nhân khách quan, một trong những nguyên nhân là việc đầu tư về tài chính chưa đầy đủ.

Đẩy mạnh công tác phổ biến, tuyên truyền và giáo dục nội dung về BVMT biển trong các cam kết quốc tế, chính sách, pháp luật trong nước.

Đẩy mạnh công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm các quy định BVMT do LBS, thực hiện hiệu quả các cam kết quốc tế về BVMT. Hiện nay, công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm liên quan đến ONMT biển bắt nguồn từ đất liền còn nhiều hạn chế. Lực lượng làm công tác thanh tra trong toàn Ngành TN&MT còn mỏng (binh quân khoảng 2 cán bộ/1 tỉnh/8 lĩnh vực; ở địa phương khoảng 7 cán bộ/1 tỉnh/8 lĩnh vực). Trong khi đó, các tổ chức, doanh nghiệp vi phạm các quy định về BVMT diễn ra khá phổ biến, nhiều tổ chức chưa nghiêm túc thực hiện kết luận của thanh tra, khắc phục các vi phạm đã được nêu trong kết luận thanh tra hoặc khắc phục nhưng chưa triệt để.

Hợp tác quốc tế trong việc thực hiện các cam kết quốc tế về BVMT do LBS cần đẩy mạnh. Để BVMT biển do LBS hiệu quả trong vùng biển của mình, Việt Nam cần chủ động và tích cực trong việc thúc đẩy xây dựng và thực hiện các cam kết, thỏa thuận quốc tế trong khu vực. ■