

# NGĂN NGỪA, QUẢN LÝ Ô NHIỄM RÁC THẢI NHỰA TRÊN BIỂN THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT

**NGUYỄN THỊ HỒNG YẾN \***  
**NGUYỄN PHƯƠNG DUNG \*\***

**Tóm tắt:** Ô nhiễm rác thải nhựa trên biển hiện đang là vấn đề môi trường cấp bách hàng đầu trên toàn thế giới, đe dọa đến hệ sinh thái, chất lượng môi trường, cuộc sống của con người và các loài sinh vật khác. Trong những năm qua, Chính phủ Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể trong việc xây dựng khung pháp lý để giải quyết vấn nạn “ô nhiễm trắng” trên cơ sở phù hợp với các tiêu chuẩn pháp luật môi trường quốc tế, cũng như các cam kết quốc tế và khu vực về bảo vệ môi trường. Bài viết sau đây tập trung làm rõ khung pháp luật quốc tế và Việt Nam về ngăn ngừa, quản lý rác thải nhựa trên biển; đồng thời đề xuất một số khuyến nghị cho Chính phủ Việt Nam nhằm đảm bảo quản lý ô nhiễm rác thải nhựa trên biển một cách hiệu quả.

**Từ khóa:** Ô nhiễm đại dương; luật môi trường quốc tế; luật quốc tế; rác thải nhựa

Nhận bài: 12/12/2022

Hoàn thành biên tập: 18/3/2023

Duyệt đăng: 18/3/2023

PREVENTION AND MANAGEMENT OF MARINE POLLUTION CAUSED BY PLASTIC WASTE IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW AND THE LAW OF VIETNAM: CURRENT SITUATION AND RECOMMENDATIONS

**Abstract:** Plastic pollution in the sea is one of the most urgent environmental problems worldwide, threatening the ecology, quality of the environment and the habitat of humans and other species. During the past few years, Vietnam has made considerable efforts in building a legal framework to solve the “white pollution” problem based on international, regional and national law standards on environmental protection. The article focuses on clarifying the legal framework at both international and national levels regarding the prevention and management of marine pollution caused by plastic waste; from that, giving some recommendations for Vietnamese Government to ensure the effective management of plastic waste pollution.

**Keywords:** Marine pollution; international environmental law; international law; plastic waste.

Received: Dec 12<sup>th</sup>, 2022; Editing completed: Mar 18<sup>th</sup>, 2023; Accepted for publication: Mar 18<sup>th</sup>, 2023

Ô nhiễm rác thải nhựa đại dương có tác động tiêu cực đến hầu hết các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia Đông Nam Á (trong

đó có Việt Nam), do đây là khu vực phải gánh chịu phần lớn hệ quả từ sự quá tải của hệ thống tái chế toàn cầu<sup>1</sup>. Ước tính hơn

\* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật Hà Nội  
E-mail: [nguyenhongyen@hlu.edu.vn](mailto:nguyenhongyen@hlu.edu.vn)

\*\* Thạc sĩ, Đại học RMIT Việt Nam  
E-mail: [p.d.nguyen1812@gmail.com](mailto:p.d.nguyen1812@gmail.com)

<sup>1</sup> Rác thải nhựa trên biển - Nỗi ám ảnh của đại dương, <http://vnmha.gov.vn/tin-tuc-tai-nguyen-nuoc-va-moi-truong-114/rac-thai-nhua-tren-bien---noi-am-anh-cua-dai-duong-9187.html>, truy cập 16/02/2023.

80% chất thải nhựa đại dương hằng năm có nguồn gốc từ đất liền, trong đó đóng góp chính là rác thải nhựa có kích thước lớn, phần còn lại là nhựa được xả trực tiếp trên biển từ các hoạt động khai thác thủy sản<sup>2</sup>. Các nghiên cứu gần đây cho thấy, đại dịch Covid-19 bùng phát đã làm phát sinh khoảng 26.000 tấn rác thải nhựa, tương đương với 2.000 xe buýt hai tầng xả ra đại dương, trong đó chủ yếu là các thiết bị bảo hộ cá nhân như: khẩu trang, găng tay<sup>3</sup>...

Mặc dù chưa có số liệu chính thức về số lượng rác thải nhựa được thải ra trên các vùng biển và hải đảo của Việt Nam, tuy nhiên tình trạng “ô nhiễm trắng” cũng là một trong các vấn đề môi trường nghiêm trọng ở nước ta trong thời gian gần đây. Theo Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP), năm 2018, Việt Nam là một trong những quốc gia có lượng rác thải nhựa xả ra biển nhiều nhất trên thế giới, với khối lượng thải ra biển dao động trong khoảng 0,28-0,73 triệu tấn/năm, tương đương 6% tổng lượng rác thải nhựa ra biển và đứng thứ 4/20 quốc gia có lượng rác thải nhựa cao nhất<sup>4</sup>.

Khác với các quốc gia phát triển có lợi thế về áp dụng các biện pháp công nghệ cao để tái chế, xử lý rác thải nhựa một cách hiệu

quả và an toàn, Việt Nam hiện vẫn là quốc gia đang phát triển cùng với cơ sở hạ tầng để quản lý và xử lý rác thải còn nhiều hạn chế<sup>5</sup>. Vì vậy, tại Việt Nam, chỉ một số lượng nhỏ rác thải nhựa thải ra được thu gom, phân loại, sau đó được tái sử dụng hoặc tái chế và một phần trong số này được xử lý bằng cách đốt hoặc chôn lấp, trong khi phần lớn rác thải nhựa có nguồn gốc từ đất liền lại bị thải bỏ, thả trôi ra biển<sup>6</sup>. Dựa trên số liệu thống kê đối chiếu từ nghiên cứu, tác giả Jambeck và các chuyên gia đã đưa ra một dự đoán không mấy lạc quan rằng đến năm 2025, lượng rác thải nhựa không được quản lý hiệu quả của Việt Nam sẽ tăng gấp đôi so với năm 2010, có thể lên tới 4,17 triệu tấn<sup>7</sup>.

Từ thực trạng nêu trên, trong bài viết này, các tác giả sẽ tập trung 1) đánh giá thực trạng ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa tại Việt Nam; 2) phân tích và đánh giá các quy định pháp luật quốc tế và các quy định pháp luật Việt Nam về quản lý rác thải nhựa; trên cơ sở đó 3) đưa ra một số đề xuất cho Việt Nam nhằm tăng cường quản lý và giảm thiểu ô nhiễm rác thải nhựa có nguồn gốc từ đất liền trên biển một cách hiệu quả trong thời gian tới.

<sup>2</sup> Bích Liên, Đoàn Linh (2021), *Để không có những “bãi rác ngầm dưới biển”*, <https://dangcongsan.vn/bien-dao-viet-nam/tin-tuc/de-khong-co-nhung-bai-rac-ngam-duoi-bien-588650.html>, truy cập 16/02/2023.  
<sup>3</sup> Gia Linh (2022), “Rác thải nhựa đại dương những con số đáng báo động”, *Tạp chí Con số & Sự kiện*, <https://consosukien.vn/rac-tha-i-nhua-da-i-duong-nhu-ng-con-so-da-ng-ba-o-do-ng.htm>, truy cập 16/02/2023.  
<sup>4</sup> Gia Linh (2022), t.lđđ.

<sup>5</sup> <https://www.worldbank.org/en/country/vietnam/overview>, truy cập 16/02/2023.  
<sup>6</sup> Bộ Tài nguyên & Môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2019 - Chuyên đề: Quản lý chất thải rắn sinh hoạt*, <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hoat-dong-cua-Cuc-Tin-lien-quan/Bo-Tai-nguyen-va-Moi-truong-Cong-bo-Bao-cao-Hien-trang-moi-truong-Quoc-gia-nam-2019-9536>, truy cập 16/02/2023.  
<sup>7</sup> J.R. Jambeck, R. Geyer, C. Wilcox, T. Siegler, M. Perryman, A. Andrady, R. Narayan, & K.L. Law (2015), “Supplementary Materials for Plastic waste inputs from land into the ocean”, *Science*, 347(6223).

## 1. Khái quát một số văn kiện pháp lý quốc tế về quản lý rác thải nhựa trên biển

Khung pháp luật quốc tế về bảo vệ môi trường (BVMT) nói chung được hình thành dựa trên Tuyên bố Stockholm, một thành tựu nổi bật của Hội nghị Stockholm năm 1972 và đánh dấu cột mốc quan trọng trong việc xây dựng các văn bản pháp lý về BVMT trong khoảng thời gian sau này. Mặc dù là văn kiện không có hiệu lực pháp lý ràng buộc, đồng thời không điều chỉnh và quy định trực tiếp về vấn đề ô nhiễm rác thải nhựa nhưng Tuyên bố Stockholm đã đặt nền tảng cho việc BVMT; đồng thời xem xét việc BVMT là một trong những vấn đề quan trọng hàng đầu trong quá trình xây dựng và phát triển các quy định pháp luật quốc tế<sup>8</sup>. Theo Tuyên bố Stockholm, các quốc gia có chủ quyền khai thác tài nguyên của mình theo những chính sách về môi trường và phát triển, có trách nhiệm bảo đảm rằng những hoạt động trong phạm vi quyền hạn và 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 hạn quốc gia<sup>9</sup>.

Liên quan đến vấn đề ngăn ngừa và quản lý ô nhiễm môi trường biển do rác thải, hiện có nhiều văn kiện pháp lý ở các cấp độ khác nhau cùng điều chỉnh, tuy nhiên trong phần

này bài viết sẽ đi vào phân tích và đánh giá vai trò cũng như giá trị pháp lý của một số công cụ pháp lý được xây dựng trong khuôn khổ của Liên hợp quốc với tư cách là các văn kiện có tính phổ cập.

*1.1. Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động đổ chất thải và các vật chất khác năm 1972 và Nghị định thư Luân Đôn năm 1996*

Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động đổ chất thải và các vật chất khác năm 1972 (Công ước Luân Đôn năm 1972) cùng với Nghị định thư Luân Đôn năm 1996<sup>10</sup> là các văn kiện có hiệu lực pháp lý quan trọng trong việc BVMT biển gây ra bởi các hoạt động nhận chìm của con người. Sự ra đời của Công ước nhằm mục đích ngăn chặn hoạt động nhận chìm chất thải xuống biển, đại dương thông qua việc cấm nhận chìm đối với các chất độc hại và phải thiết lập một chương trình quốc gia để giám sát, cấp phép việc nhận chìm chất thải và chất khác. Trong đó, Công ước quy định cấm hoạt động cố ý thải bỏ chất thải hoặc các vật liệu khác bao gồm “nhựa khó phân hủy và các vật liệu tổng hợp khó phân hủy khác có thể trôi nổi hoặc lơ lửng trên biển gây cản trở đáng kể đến hoạt động đánh bắt cá, hàng hải hoặc các hoạt động hợp pháp khác trên biển” và hoạt động cố ý thải bỏ các chất thải trên biển của các tàu thuyền, máy bay, giàn khoan hoặc các công trình nhân tạo khác (Điều III). Bên cạnh đó, Công ước Luân Đôn năm 1972 đồng thời cũng quy định rõ ràng

<sup>8</sup> V.P. Nanda & G. (Rock) Pring (2012), “The Next 40 Years: The Evolution of International Environmental Policy from 1972 to the Present”, *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*, Brill, tr. 99 - 101.

<sup>9</sup> Stockholm Declaration, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>, truy cập 16/02/2023.

<sup>10</sup> <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201046/volume-1046-i-15749-english.pdf>, truy cập 16/3/2023.

một số vật liệu gây hại cho môi trường mà các quốc gia cần ngăn chặn nhưng Công ước vẫn chưa quy định rõ ràng rằng các quốc gia cần phải ngăn chặn rác thải nhựa<sup>11</sup>. Tuy nhiên, phạm vi điều chỉnh của Công ước Luân Đôn năm 1972 và Nghị định thư Luân Đôn năm 1996 cũng hạn chế khi mới chỉ quy định cấm việc thải bỏ các loại nhựa khó phân hủy gây cản trở hoạt động đánh bắt cá hoặc các hoạt động hàng hải<sup>12</sup>.

### *1.2. Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển năm 1973 - Phụ lục V*

Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu biển năm 1973 (MARPOL) là văn kiện pháp lí quan trọng khác trong việc giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa, với trọng tâm là Phụ lục V về ngăn ngừa ô nhiễm do rác thải từ tàu biển<sup>13</sup>. Điểm nổi bật của Phụ lục V-MARPOL là đã đưa ra quy định nghiêm cấm việc thải bỏ rác thải nhựa từ tàu, thuyền ra biển. Do phạm vi điều chỉnh rộng, để xác định các loại rác thải gây ô nhiễm cụ thể theo Phụ lục V-MARPOL, sẽ cần phải tham chiếu tới Nghị định thư Luân Đôn năm 2006. Ngoài ra, MARPOL cũng tạo điều kiện cho xu hướng “cờ thuận tiện” (flags of convenience) tức là tàu hoặc chủ tàu có khả năng đăng kí tàu của một quốc gia khác nơi mà các quy định về BVMT biển ít nghiêm ngặt hơn hoặc đăng kí tàu của

minh theo một quốc gia không phải là thành viên của MARPOL<sup>14</sup>.

### *1.3. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982*

Trong hệ thống các điều ước quốc tế quốc tế về BVMT biển, Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (UNCLOS 1982)<sup>15</sup> giữ vị trí đặc biệt quan trọng. Kế thừa những quy định phù hợp đã được kiểm nghiệm của các công ước Gionevơ về luật biển, cũng như hệ thống các điều ước quốc tế quốc tế chuyên biệt có liên quan, UNCLOS 1982 đồng thời tiếp thu những quan điểm hiện đại về BVMT biển. Ngoài quy định về quyền và nghĩa vụ của các quốc gia đối với hoạt động kiểm soát các nguồn ô nhiễm trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia nằm rải rác trong Công ước, Công ước dành toàn bộ Phần XII, gồm 46 Điều (từ Điều 192 đến Điều 237) quy định về “bảo vệ và giữ gìn môi trường biển”, theo đó:

*- Nghĩa vụ chung của các quốc gia trong việc giữ gìn và BVMT biển:* Điều 192 của Công ước đặt ra quy định chung rằng bảo vệ và gìn giữ môi trường biển là nghĩa vụ của các quốc gia. Công ước xác định các quốc gia có nghĩa vụ thi hành tất cả các biện pháp được thực hiện riêng lẻ hoặc hợp tác với các quốc gia khác để ngăn ngừa, hạn chế và chế ngự các hành vi gây ô nhiễm môi trường biển (Điều 194). Để giải quyết vấn đề rác thải nhựa trên đất liền, bên cạnh nghĩa vụ mà các quốc gia thành viên phải tuân thủ, UNCLOS 1982 còn thúc đẩy và yêu cầu các

<sup>11</sup> L.C.S. Goncalves & M.G. Faure (2019), “International Law Instruments to Address the Plastic Soup”, 43(3) *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, tr. 898.

<sup>12</sup> L.C.S. Goncalves & M.G. Faure (2019), *tlđđ*, tr. 42.

<sup>13</sup> IMO, <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/StatusOfTreaties.pdf>, truy cập 16/3/2023.

<sup>14</sup> L.C.S. Goncalves & M.G. Faure (2019), *tlđđ*, tr. 901.

<sup>15</sup> [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf), truy cập 16/3/2023.

quốc gia thành viên tiến hành các hành động cụ thể bao gồm thiết lập và phát triển khung pháp lý, thực hiện các biện pháp khác, chủ động tham gia hợp tác khu vực và toàn cầu để đảm bảo tuân thủ và hài hoà với các tiêu chuẩn quốc tế (Điều 207, khoản 4 Điều 210). Các quốc gia ven biển có quyền ban hành các quy định pháp luật nhằm ngăn chặn ô nhiễm biển bởi tàu thuyền trong vùng lãnh hải (khoản 4 Điều 211) và đặc quyền kinh tế (khoản 5 Điều 211) phù hợp với các quy tắc và luật lệ quốc tế. Quốc gia ven biển có quyền áp dụng các biện pháp chế tài dân sự nhằm khắc phục và đền bù cho những thiệt hại gây ra cho môi trường biển (Điều 230 UNCLOS 1982).

- *Quy định về kiểm soát các nguồn ô nhiễm:* Điều 207 UNCLOS 1982 ghi nhận các quốc gia có nghĩa vụ ban hành luật, quy định về các biện pháp cần thiết 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, quy phạm cũng như các tập quán, thủ tục được kiến nghị và chấp nhận trên phạm vi quốc tế và khu vực hoặc qua các tổ chức quốc tế trung gian.

Mục 5 Phần XII UNCLOS 1982 xác định sáu nguồn gây ô nhiễm chính cần kiểm soát bao gồm:

- Ô nhiễm bắt nguồn từ đất liền, kể cả các ô nhiễm xuất phát từ các dòng sông, ngòi, cửa sông, ống dẫn và các thiết bị thải đổ công nghiệp;

- Ô nhiễm do các hoạt động liên quan đến đáy biển thuộc quyền tài phán của quốc

gia ven biển, hay xuất phát từ các đảo nhân tạo, các công trình thiết bị thuộc quyền tài phán của họ;

- Ô nhiễm do các hoạt động trong vùng lan truyền tới;

- Ô nhiễm do sự nhận chìm và trút bỏ chất thải;

- Ô nhiễm do hoạt động của các loại tàu thuyền và tai nạn tàu thuyền trên biển;

- Ô nhiễm có nguồn gốc từ bầu khí quyển hay qua bầu khí quyển.

Nhìn chung, UNCLOS 1982 được coi là điều ước quốc tế trụ cột hỗ trợ sự phát triển của luật biển quốc tế và các văn kiện pháp lý liên quan bằng cách hệ thống hoá các nguyên tắc cơ bản và thúc đẩy việc thông qua “các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế được chấp nhận rộng rãi” liên quan đến việc giữ gìn và BVMT biển<sup>16</sup>. Tuy nhiên, các quy định về bảo vệ và giữ gìn môi trường biển của UNCLOS 1982 còn khá chung chung, đặc biệt là các điều khoản xử lý rác thải nhựa có nguồn gốc từ đất liền. Điều này làm cho UNCLOS mới chỉ dừng lại là “một khuôn khổ pháp lý cơ bản để BVMT biển”<sup>17</sup> chứ chưa đưa ra bất kì hướng dẫn hoặc tiến trình cụ thể nào để thực hiện đạt được các mục tiêu đã đề ra<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> L.C.S. Goncalves & M.G. Faure, *ltd*, tr. 895.

<sup>17</sup> J.R. Coulter (2010), “A Sea Change to Change the Sea: Stopping the Spread of the Pacific Garbage Patch with Small-Scale Environmental Legislation”, 51(5) *William & Mary Law Review*, tr. 1966 - 1967.

<sup>18</sup> A.M. Santamaria (2017), “The Pacific Garbage Patch, Everyone’s Responsibility but Nobody’s Problem: A Critical Analysis of Public International Law Regimes as They Relate to the Growing Toxicity of the Environment”, 32 *Journal of Environmental*

**1.4. Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng năm 1989**

Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng năm 1989 (Công ước Basel 1989) mặc dù chỉ đưa ra định nghĩa chung về vận chuyển xuyên biên giới nhưng thông qua các mục tiêu xây dựng, cải thiện việc quản lý và kiểm soát hợp lý về môi trường đối với việc vận chuyển xuyên biên giới chất thải nhựa và các điều khoản hướng dẫn, Công ước này tập trung điều chỉnh hoạt động vận chuyển chất thải nhựa xuyên biên giới có mục đích để thải bỏ, xử lý chất thải nhựa, thay vì điều chỉnh các hoạt động vận chuyển thông thường nói chung<sup>19</sup>. Công ước Basel thiết lập các điều kiện cho phép vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại (khoản 9 Điều 4) và các chất thải khác, đồng thời đặt ra các yêu cầu quản lý BVMT đối với hoạt động vận chuyển chất thải mà các thành viên tham gia Công ước có nghĩa vụ thực hiện<sup>20</sup>. Bên cạnh đó, Công ước Basel 1989 cũng quy định trình tự, thủ tục với các điều kiện nghiêm ngặt đối với việc vận

chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và các chất thải khác được gọi là quy trình “Sự đồng ý được thông báo trước (PIC)” với bốn giai đoạn chính bao gồm 1) thông báo, 2) đồng ý và ban hành văn bản chấp thuận việc vận chuyển, 3) vận chuyển xuyên biên giới, 4) xác nhận xử lý.

Các sửa đổi gần nhất của Công ước Basel (có hiệu lực từ ngày 01/01/2021) là việc bổ sung danh mục các chất thải nguy hại bao gồm rác thải nhựa<sup>21</sup>. Sửa đổi này được đánh giá là giải pháp hiệu quả điều chỉnh hoạt động vận chuyển rác thải nhựa tới các quốc gia đang phát triển để nhằm mục đích thải bỏ, đặc biệt là các quốc gia ở khu vực Đông Nam Á<sup>22</sup>. Tuy nhiên, không có bất kỳ sự sửa đổi của Công ước Basel 1989 mang hàm ý thiết lập quy định cấm vận chuyển chất thải nhựa nhưng tạo điều kiện và khuyến khích việc thực hiện phân loại và xử lý thích hợp các loại chất thải nhựa.

**1.5. Một số chương trình hành động toàn cầu về ngăn ngừa ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa**

- *Chương trình nghị sự 21*: Trong Chương 17 của Chương trình Nghị sự 21 đã bày tỏ sự quan ngại về tác động ngày càng nặng nề của các nguồn chất thải đối với môi trường biển, bao gồm các nguồn chất thải phát sinh từ đất liền chiếm tới 70% và các

*Law and Litigation*, tr. 196-197; J.R. Coulter, tldđ, tr. 1967.

<sup>19</sup> Sheridan, H., Johnson, K., & Capper, A. (2020), “Analysis of international, European and Scot's law governing marine litter and integration of policy within regional marine plans”, *Ocean & Coastal Management*, 187, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105119>

<sup>20</sup> <http://www.basel.int/Implementation/Controllingtransboundarymovements/Overview/tabid/4325/Default.aspx#:~:text=The%20Basel%20Convention%20sets%20out,hazardous%20wastes%20and%20other%20wastes>, truy cập 16/3/2023.

<sup>21</sup> <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/Amendments/Overview/tabid/8426/Default.aspx>, truy cập 16/3/2023.

<sup>22</sup> Yeeun Uhm (2020), “Plastic Waste Trade in Southeast Asia after China’s Import Ban: Implication of the New Basel Convention Amendment and Recommendation for the Future”, 57(1) *California Western Law Review*, tr. 14.

nguồn chất thải phát sinh từ các hoạt động trên biển, bao gồm cả vận tải hàng hải và các hoạt động thải bỏ chất thải trên biển, mỗi nguồn này chiếm 10%. Rác thải nhựa là một trong những chất thải gây ô nhiễm “gây ra mối đe dọa lớn nhất đối với môi trường biển”. Hơn nữa, Chương trình Nghị sự 21 cũng nêu vấn đề thực tế đó là không tồn tại “*cơ chế mang tính toàn cầu để giải quyết ô nhiễm biển từ các nguồn phát thải từ đất liền*”<sup>23</sup>. Để thúc đẩy sự phát triển bền vững, Chương trình Nghị sự 21 nhấn mạnh sự cần thiết việc chuyển giao công nghệ khoa học để tái chế và tái sử dụng nhựa (đoạn 21.23). Tuy Chương trình Nghị sự 21 quy định khá tổng quát nhưng cũng đã đặt cơ sở ban đầu cho việc chuyển đổi nền kinh tế phát thải sang thiết lập nền kinh tế tuần hoàn.

- *Chương trình hành động toàn cầu BVMT biển trước các hoạt động từ đất liền (GPA) và các văn kiện liên quan*: Nhận thức được rằng quản lý chất thải nhựa không chỉ là vấn đề quốc gia mà còn là mối quan tâm toàn cầu đòi hỏi mọi đóng góp phải được giải quyết một cách hiệu quả, GPA cũng trao quyền và tăng cường sự hợp tác, thiết lập quan hệ đối tác giữa các chính phủ, giữa các chính phủ với tất cả các bên liên quan bao gồm các tổ chức quốc tế và tổ chức công, cộng đồng địa phương, các tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân. Cơ chế GPA đã thúc đẩy các cuộc đối thoại và hành động tập

thể đồng thời phát huy quan hệ đối tác giữa các quốc gia để giải quyết vấn đề ô nhiễm môi trường biển. Sau đó, Hội nghị rà soát, đánh giá liên chính phủ (IGR) đã được thành lập và được tổ chức năm năm một lần là một cơ chế rà soát, đánh giá để xác định tình trạng thực hiện GPA. Căn cứ theo tình hình thực hiện, Hội nghị sẽ đề xuất các biện pháp hành động để hoàn thiện việc thực hiện hiệu quả kế hoạch hành động GPA.

- *Các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs)*: Trong số các mục tiêu phát triển bền vững, mục tiêu 6, 12, 13 và 14 là các mục tiêu liên quan đến việc giải quyết ô nhiễm rác thải nhựa. Các nội dung phát triển bền vững ghi nhận tại Mục tiêu 12, cụ thể là các chỉ tiêu 12.5, 12.6 và 12.8, có thể áp dụng để giải quyết ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa. Với Mục tiêu 13, mặc dù có nội dung về “*ứng phó kịp thời, hiệu quả với biến đổi khí hậu và thiên tai*”<sup>24</sup>, nghĩa là liên quan nhiều hơn đến việc giảm phát thải khí nhà kính nhưng việc giảm thiểu chất thải nhựa và quản lý chất thải nhựa hiệu quả cũng góp phần giảm lượng khí thải, chủ yếu phát sinh từ sản xuất và xử lý các sản phẩm nhựa<sup>25</sup>.

## **2. Khung pháp luật Việt Nam về ngăn ngừa, quản lý ô nhiễm rác thải nhựa trên biển**

Việt Nam là quốc gia có nền kinh tế phụ thuộc vào biển, đặc biệt là ngành thủy sản với vai trò là một trong những trụ cột của nền kinh tế, đóng góp 15,7% vào tăng trưởng kinh tế của cả nước vào năm 2021. Ô nhiễm rác thải nhựa là vấn đề nghiêm trọng cần

<sup>23</sup> The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio, 1992 (“the Agenda 21”, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, đoạn 17.18, truy cập 16/3/2023.

<sup>24</sup> <https://sdgs.un.org/goals/goal13>, truy cập 16/3/2023.

<sup>25</sup> <https://sdgs.un.org/goals/goal14>, truy cập 16/3/2023.

được giải quyết hiệu quả trong bối cảnh việc ô nhiễm do rác thải nhựa có ảnh hưởng ngày càng nghiêm trọng, gây ra tình trạng mất an ninh lương thực và đe dọa sự phát triển kinh tế. Nhận thức được tầm quan trọng của kinh tế biển, Chính phủ Việt Nam đã gia nhập hầu hết các điều ước quốc tế quan trọng liên quan đến môi trường nói chung, môi trường biển nói riêng; đồng thời cũng đang trong tiến trình hoàn thiện khuôn khổ pháp lý quốc gia nhằm BVMT nói chung, môi trường biển nói riêng trước sự gia tăng nhanh chóng của các nguồn gây ô nhiễm, trong đó có rác thải nhựa.

*2.1. Chiến lược chung của Việt Nam về ngăn ngừa, quản lý ô nhiễm rác thải nhựa trên biển*

Trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 theo Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021, Chính phủ nhấn mạnh nhu cầu xanh hoá các ngành kinh tế và hình thành lối sống xanh, tiêu dùng bền vững trên cơ sở từng bước triển khai mô hình kinh tế tuần hoàn, khai thác tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, hạn chế phát sinh chất thải, khuyến khích phân loại, thu gom chất thải rắn, trong đó có rác thải nhựa để tái sử dụng, tái chế.

Chính phủ cũng đã hoạch định một số chiến lược quốc gia, kế hoạch hành động, đề án là các lộ trình cụ thể để giải quyết vấn đề rác thải nhựa và thực hiện cam kết quốc tế tại các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Thông qua việc ban hành Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018, Chính phủ đã phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn

đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050, trong đó nhấn mạnh hoạt động quản lý vòng đời của chất thải rắn bao gồm ngăn ngừa, giảm thiểu, phân loại, tái sử dụng, tái chế và xử lý, tạo cơ sở cho sự phát triển của nền kinh tế tuần hoàn. Chính phủ cũng đặc biệt quan tâm tới việc sử dụng túi ni lông dùng một lần và đã đặt mục tiêu sử dụng 100% túi ni lông thân thiện với môi trường thay thế cho túi ni lông khó phân hủy vào năm 2025.

Ban Chấp hành Trung ương cũng đề ra Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 tại Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018, trong đó xác định mục tiêu phát triển bền vững của Chính phủ Việt Nam, đồng thời khẳng định rằng Chính phủ sẽ không đánh đổi môi trường để phát triển kinh tế<sup>26</sup>. Chính phủ đồng thời cam kết sẽ nỗ lực hơn nữa để giảm thiểu ô nhiễm biển và trở thành quốc gia đi đầu trong khu vực về giảm thiểu rác thải nhựa. Trên tinh thần Nghị quyết số 36-NQ/TW và nhận thấy rằng ô nhiễm rác thải nhựa không phải là vấn đề có thể giải quyết ngay được trong một thời gian ngắn mà đó sẽ là thách thức về lâu dài, Chính phủ đã tạo thêm điều kiện và đảm bảo đầy đủ nguồn tài chính cho việc thực hiện giảm thiểu rác thải nhựa và tăng cường hợp tác khu vực, quốc tế trong giải quyết ô nhiễm môi trường biển tại Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2019

<sup>26</sup> Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường biển và hải đảo quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 (Tổng quan)*, tr. 101, <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=download&op=Sa-ch-Ta-i-lieu-tham-kha-o/Bao-cao-hien-trang-moi-truong-bien-va-hai-dao-quoc-gia-giai-doan-2016-2020>, truy cập 16/3/2023.



về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và Dự toán ngân sách nhà nước năm 2019. Chính phủ cũng đẩy mạnh tổ chức các chiến dịch làm sạch bãi biển trên toàn quốc hai lần/năm và phân đấu làm sạch rác thải nhựa, đảm bảo 80% các khu bảo tồn biển sẽ không còn rác thải nhựa.

Việc ban hành và phê duyệt Đề án tăng cường quản lý chất thải nhựa theo Quyết định số 1316/QĐ-TTg ngày 22/7/2021 phù hợp với kì vọng của Chính phủ về giảm thiểu chất thải nhựa và hướng tới quản lý rác thải nhựa được ghi nhận trong các văn bản ban hành gần đây. Các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp trong Quyết định số 1316/QĐ-TTg căn cứ theo Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030 với các mục tiêu cụ thể là tập trung bảo đảm ngăn ngừa việc xả rác thải nhựa từ các nguồn thải trên đất liền và các hoạt động trên biển, phấn đấu đưa Việt Nam trở thành quốc gia tiên phong trong khu vực về giảm thiểu rác thải nhựa đại dương; đồng thời phấn đấu đến năm 2030, giảm thiểu 75% rác thải nhựa trên biển và đại dương; 100% ngư cụ khai thác thủy sản bị mất hoặc bị vứt bỏ được thu gom, chấm dứt việc thải bỏ ngư cụ trực tiếp xuống biển; 100% các khu, điểm du lịch, cơ sở kinh doanh dịch vụ lưu trú du lịch và dịch vụ du lịch khác ven biển không sử dụng sản phẩm nhựa dùng một lần và túi ni lông khó phân hủy; 100% các khu bảo tồn biển không còn rác thải nhựa. Để đảm bảo việc thực hiện đề án được hiệu quả, Chính phủ đã đặt ra ba nhiệm vụ và giải pháp chủ đạo bao gồm 1) điều tra, khảo sát và đánh giá hiện

trạng phát sinh, thu gom và xử lý chất thải nhựa và hoàn thiện chính sách, quy định về quản lý chất thải nhựa; 2) tổ chức, triển khai các hoạt động giáo dục, truyền thông và hợp tác quốc tế về quản lý chất thải nhựa; 3) nghiên cứu, ứng dụng công nghệ và triển khai các mô hình, hoạt động quản lý chất thải nhựa, sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường.

Sự ra đời của Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 phê duyệt đề xuất Đề án phát triển nền kinh tế tuần hoàn cho thấy mục tiêu của Chính phủ Việt Nam là hướng tới xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc gia theo mô hình nền kinh tế tuần hoàn, thể hiện sự chuyển đổi mô hình phát triển nền kinh tế theo hướng phát triển bền vững. Một trong những nội dung cốt lõi của kế hoạch quốc gia về phát triển nền kinh tế tuần hoàn là việc áp dụng và thúc đẩy mô hình 3R (giảm thiểu - tái sử dụng - tái chế), khuyến khích xây dựng lối sống xanh, nâng cao nhận thức của người dân để đảm bảo cam kết của cộng đồng nhằm hướng tới đạt được các mục tiêu cụ thể đến năm 2025 và 2030 theo Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương.

Trước tình hình số lượng lớn phế liệu nhựa nhập khẩu, thông qua Công văn số 2227/VPCP-KTTH ngày 21/3/2019 do Văn phòng Chính phủ ban hành, Chính phủ đã chỉ đạo các cơ quan quản lý, kiểm soát việc nhập khẩu phế liệu nhựa bằng việc chỉ cho phép nhập khẩu phế liệu nhựa để phục vụ sản xuất hàng hoá trung gian và đề ra lộ trình thực hiện quy định này đến hết ngày 31/12/2024. Đồng thời, Chính phủ yêu cầu

các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan hải quan, để xử lý, giải quyết phế liệu nhựa tồn đọng trong các container nhập khẩu tại các cảng biển. Ngoài ra, Chính phủ cũng đề nghị Bộ Tài nguyên và Môi trường xem xét cấp giấy chứng nhận container đủ tiêu chuẩn để giải phóng số lượng lớn phế liệu nhựa nhập khẩu tồn đọng và thúc đẩy tận dụng phế liệu nhựa trong sản xuất<sup>27</sup>.

## *2.2. Quy định của pháp luật Việt Nam về ngăn ngừa, quản lý ô nhiễm rác thải nhựa trên biển*

a. Bảo vệ môi trường biển do rác thải nhựa theo các quy định của pháp luật về tài nguyên, môi trường biển và hải đảo

Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015 (Luật TNMTB&HĐ năm 2015) là một trong các văn bản được ban hành nhằm tạo cơ sở cho việc quản lý tổng hợp các nguồn tài nguyên thiên nhiên và BVMT biển và hải đảo. Mặc dù phạm vi điều chỉnh có quy định về BVMT biển nhưng Luật TNMTB&HĐ năm 2015 chỉ quy định một số nội dung về vấn đề liên quan đến môi trường biển, các nội dung quản lý khác vẫn do Luật BVMT điều chỉnh.

Trong phạm vi quản lý chất thải, Chương VI của Luật TNMTB&HĐ tập trung quy định kiểm soát ô nhiễm và hoạt động nhận chìm trên biển. Mặc dù Luật không đề cập rõ

ràng và quy định trực tiếp về quản lý rác thải nhựa nhưng có thể thấy rác thải nhựa là một trong số các chất thải được thải bỏ ra biển phát sinh từ cả các hoạt động được tiến hành trên biển và các hoạt động sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt trên đất liền, do đó Điều 45 của Luật này quy định các chất thải đó “*phải được thu gom, phân loại, quản lý và vận chuyển về cảng biển để tiếp tục xử lý*”. Đồng thời, Luật TNMTB&HĐ cũng nghiêm cấm việc thải bỏ chất thải phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, sinh hoạt từ đất liền chưa qua xử lý ra đại dương. Các cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trụ sở và hoạt động trên vùng đất ven biển và trên hải đảo phải xử lý chất thải đáp ứng quy chuẩn kỹ thuật môi trường và có nghĩa vụ định kì báo cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hiện trạng xử lý và xả chất thải ra biển (Điều 46 Luật TNMTB&HĐ năm 2015).

b. Bảo vệ môi trường biển do rác thải nhựa theo các quy định của pháp luật về hàng hải

Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015 cũng đặt ra một số quy định về quản lý, xử lý chất thải phát sinh từ các hoạt động hàng hải, theo đó, Bộ luật Hàng hải xác định việc gây ô nhiễm môi trường là một trong các hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động hàng hải (khoản 6 Điều 12). Để hoạt động trong vùng biển Việt Nam, tàu biển Việt Nam phải đáp ứng các điều kiện và được cấp giấy chứng nhận đảm bảo điều kiện phòng ngừa ô nhiễm môi trường theo quy định pháp luật Việt Nam và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (khoản 1 Điều 28, khoản 1 Điều 34 Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm

<sup>27</sup> L. Akenji, M. Bengtsson, M. Kato, M. Hengesbaugh, Y. Hotta, C. Aoki-Suzuki, P.J.D. Gamaralalage, & C. Liu (2019), *Circular Economy and Plastics: A Gap-Analysis in ASEAN Member States* (Brussels: European Commission Directorate General for Environment and Directorate General for International Development, Jakarta: Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), tr. 90.

2015). Tất cả các loại tàu thuyền không phân biệt quốc tịch, trọng tải và mục đích sử dụng không được ra, vào cảng biển và vùng biển Việt Nam nếu như không đảm bảo các điều kiện, tiêu chuẩn về BVMT (khoản 1 Điều 80, khoản 1 Điều 94 Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015). Tiếp đó, Thông tư số 41/2017/TT-BGTVT ngày 14/11/2017 quy định về quản lý thu gom và xử lý chất thải từ tàu thuyền trong vùng nước cảng biển cũng quy định rằng chất thải từ tàu thuyền phải được quản lý, thu gom và xử lý; Doanh nghiệp cảng biển chịu trách nhiệm bảo đảm việc thu gom, xử lý chất thải từ tàu biển trong vùng nước cảng biển đáp ứng các quy định hiện hành về quản lý và xử lý chất thải (Điều 4)<sup>28</sup>.

Tuy thể hiện những nỗ lực nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường biển nhưng Bộ luật Hàng hải Việt Nam năm 2015 và Thông tư số 41/2017/TT-BGTVT vẫn không có quy định trực tiếp về vấn đề quản lý rác thải nhựa trên biển. Thay vào đó, các văn bản này chủ yếu quy định việc quản lý và kiểm soát rác thải nhựa đại dương theo các quy định về chất thải rắn, do đó chưa đủ cơ sở pháp lý để giải quyết một cách toàn diện vấn nạn rác thải nhựa đại dương.

c. Bảo vệ môi trường biển do rác thải nhựa theo các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường

Trong pháp luật về BVMT, chất thải nhựa được xếp vào chất thải rắn và chịu sự điều chỉnh của các quy định chung về quản lý chất thải rắn trong Luật BVMT năm 2014, trong đó có một chương (Chương IX) về quản lý chất thải với các nghĩa vụ chung về giảm thiểu phát sinh chất thải, phân loại chất thải tại nguồn để tái sử dụng, tái chế và thu gom, vận chuyển chất thải về nơi tái chế, xử lý phù hợp.

Sự ra đời của Luật BVMT năm 2020 phản ánh tác động tích cực của các chính sách công của Chính phủ đối với quá trình xây dựng và cải cách pháp luật. So với Luật BVMT năm 2014, Luật BVMT năm 2020 đã có nhiều quy định mang tính đột phá để BVMT do rác thải nhựa nói chung và rác thải nhựa trên biển nói riêng. Trong đó, Luật đã bổ sung quy định về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa; hạn chế sử dụng các sản phẩm nhựa dùng một lần và túi ni lông khó phân hủy; khuyến khích sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường thay thế sản phẩm nhựa truyền thống. Ngoài ra, theo tinh thần của Luật BVMT năm 2020, sáng kiến 3R về giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế chất thải là biện pháp trọng tâm và áp dụng cho các hoạt động trong các lĩnh vực chính như nông nghiệp, chế biến thủy sản (Điều 58), chăm sóc sức khỏe (Điều 62), du lịch (Điều 66) và các hoạt động khác diễn ra trên biển (khoản 1 Điều 73), qua đó nhấn mạnh và thúc đẩy công tác quản lý BVMT biển, giảm thiểu phát sinh khối lượng lớn rác

<sup>28</sup> Xem thêm: WWF, MONRE, & Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, *Draft Report on regional and international commitments, status of cooperation in the South China Sea on the protection of marine environment due to plastic debris that Vietnam has pledged to; applicable regulations on the protection of marine environment due to plastic debris; necessary recommendations for Vietnam to proactively collaborate with other countries in the region and the world to effectively conduct its commitments* (World Wildlife Fund (WWF), 2021), tr. 40.

thải nhựa thải ra biển, giảm thiểu tác động ô nhiễm do rác thải nhựa gây ra. Bên cạnh đó, nhằm giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa, phòng, chống ô nhiễm rác thải nhựa đại dương, Điều 73 Luật BVMT năm 2020 quy định: Tổ chức, cá nhân có trách nhiệm hạn chế sử dụng, giảm thiểu, phân loại, thải bỏ chất thải là sản phẩm nhựa sử dụng một lần và bao bì nhựa khó phân hủy sinh học theo quy định; không thải bỏ chất thải nhựa trực tiếp vào hệ thống thoát nước, ao, hồ, kênh, rạch, sông và đại dương. Chất thải nhựa phát sinh từ hoạt động du lịch và dịch vụ biển, kinh tế hàng hải, khai thác dầu khí và tài nguyên khoáng sản biển, nuôi trồng và khai thác thủy sản phải được thu gom, lưu giữ và chuyển giao cho cơ sở có chức năng tái chế và xử lý (khoản 2 Điều 73). Bên cạnh đó, Nhà nước khuyến khích việc tái sử dụng, tái chế chất thải nhựa phục vụ hoạt động sản xuất hàng hoá, vật liệu xây dựng, công trình giao thông; khuyến khích nghiên cứu, phát triển hệ thống thu gom và xử lý rác thải nhựa trôi nổi trên biển và đại dương; có chính sách thúc đẩy tái sử dụng, tái chế chất thải nhựa (khoản 5 Điều 73).

Hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 2020, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT cũng là văn bản đầu tiên đưa ra định nghĩa và các ví dụ về vi nhựa, sản phẩm nhựa sử dụng một lần và bao bì nhựa khó phân hủy sinh học. Nghị định này cũng bổ sung quy định lộ trình hạn chế sản xuất, nhập khẩu sản phẩm sử dụng một lần, vật liệu bao bì nhựa khó phân hủy và hàng hoá, sản phẩm có chứa hạt vi nhựa. Trong đó, từ

trường hợp sản xuất để xuất khẩu, nhập khẩu và sản xuất để đóng gói sản phẩm, hàng hoá để bán, từ ngày 01/01/2026, không sản xuất, nhập khẩu túi ni lông khó phân hủy sinh học có kích thước nhỏ hơn 50cm x 50cm và độ dày màng nhỏ hơn 50µm (khoản 1 Điều 64 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022). Hơn nữa, Chính phủ đang từng bước hạn chế sản xuất và nhập khẩu nhựa sử dụng một lần (trừ loại được chứng nhận nhãn sinh thái Việt Nam), vật liệu đóng gói không thân thiện với môi trường (bao gồm túi nhựa khó phân hủy, hộp nhựa xốp để đóng gói và đựng thực phẩm), sản phẩm, hàng hoá chứa vi nhựa. Chính phủ cũng có kế hoạch ngừng sản xuất và nhập khẩu những mặt hàng này sau ngày 31/12/2030 (khoản 3 Điều 64 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP). Chính phủ đã nỗ lực cải thiện vấn đề nhập khẩu phế liệu nhựa sau lệnh cấm của Trung Quốc bằng cách chuyển đổi các chiến lược và định hướng luật định thành các quy định pháp luật cụ thể trong Luật BVMT năm 2020. Điều này đã thể hiện quyết tâm của Chính phủ trong việc giải quyết dứt điểm rác thải nhựa dùng một lần và không thân thiện với môi trường bằng cách ngăn chặn hoàn toàn việc sản xuất và nhập khẩu chúng.

Theo Luật BVMT năm 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP, Chính phủ đã đặt ra thêm yêu cầu và trách nhiệm cho các nhà sản xuất và nhập khẩu các sản phẩm tái chế và vật liệu đóng gói, đồng thời nhấn mạnh các tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu nhựa sử dụng một lần và vật liệu nhựa khó phân hủy phải tuân thủ các quy định, điều kiện của pháp luật về tái chế, xử

lí. Các nhà sản xuất và nhập khẩu có thể tái chế các sản phẩm và vật liệu đóng gói hoặc đóng góp tài chính cho Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ việc tái chế. Cùng với việc yêu cầu các nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện đóng góp tài chính cho Quỹ BVMT, Chính phủ đồng thời xây dựng cơ chế tài chính để tài trợ, hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì, xử lý chất thải. Ngoài ra, Chính phủ cũng thành lập thiết chế - Hội đồng EPR quốc gia, với sự tham gia của đại diện các bộ ngành liên quan để tư vấn, hỗ trợ theo dõi, giám sát việc thực hiện trách nhiệm của các nhà sản xuất, nhập khẩu.

Phù hợp với các chiến lược và chương trình hành động quốc gia thúc đẩy phát triển nền kinh tế tuần hoàn, Luật BVMT năm 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP đã làm rõ sự cấp thiết và ý nghĩa của việc xây dựng và phát triển nền kinh tế tuần hoàn và xác định các tiêu chí chung của nền kinh tế tuần hoàn, bao gồm 1) giảm khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên; 2) kéo dài vòng đời của sản phẩm, thiết bị, hàng hoá và linh kiện; 3) hạn chế tạo ra chất thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường với sáng kiến 3R đóng vai trò hạt nhân, giảm khối lượng sản phẩm nhựa sử dụng một lần, khuyến khích thực hiện mua sắm xanh.

d. Bảo vệ môi trường biển do rác thải nhựa theo các quy định của pháp luật thuế

Nhằm áp dụng chính sách thuế xanh cho các hoạt động kinh doanh và tiêu dùng xanh, xây dựng một xã hội phát triển bền vững, thân thiện với môi trường, năm 2010, Chính phủ Việt Nam ban hành Luật Thuế BVMT. Đây được xem là một loại thuế gián thu, thu

vào sản phẩm, hàng hoá khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường. Đánh thuế môi trường là hình thức hạn chế một sản phẩm hay hoạt động không có lợi cho môi trường.

Trong các đối tượng chịu thuế theo quy định của Luật Thuế BVMT bao gồm cả túi ni lông là loại túi, bao bì nhựa mỏng làm từ màng nhựa đơn HDPE (High density polyethylene resin), LDPE (Low density polyethylen) hoặc LLDPE (Linear low density polyethylen resin), trừ bao bì đóng gói sẵn hàng hoá và túi ni lông đáp ứng tiêu chí thân thiện với môi trường theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường<sup>29</sup>. Mức thuế đánh vào túi ni lông là 50.000 đồng/kg. Túi ni lông thân thiện với môi trường không bị chịu mức thuế này<sup>30</sup>.

Việc ban hành Luật Thuế BVMT rất có ý nghĩa trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh mục tiêu tăng trưởng kinh tế xanh và phát triển bền vững. Luật này ra đời cũng góp phần nâng cao ý thức BVMT của toàn xã hội, từ đó góp phần thay đổi nhận thức, hành vi của tổ chức, cá nhân trong sản xuất tiêu dùng nhằm giảm phát thải ô nhiễm tại nguồn.

### **3. Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả ngăn ngừa và quản lý rác thải nhựa trên biển đáp ứng yêu cầu của pháp luật quốc tế**

*3.1. Đề xuất liên quan đến xây dựng và thi hành pháp luật về ngăn ngừa, quản lý rác thải nhựa trên biển*

*Thứ nhất*, Việt Nam nên tiếp tục rà soát, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về

<sup>29</sup> Luật Thuế BVMT năm 2012, khoản 4 Điều 3 được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 69/2012/NĐ-CP ngày 14/9/2012.

<sup>30</sup> Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2018 về Biểu thuế BVMT.

biển theo hướng phát triển bền vững, bảo đảm tính khả thi, đồng bộ, thống nhất, phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Đối với vấn đề ngăn ngừa, quản lý rác thải nhựa trên biển, Việt Nam có thể xem xét để bổ sung, hoàn thiện một số nội dung như: xem xét bổ sung các quy định về hạn chế hoặc cấm sử dụng các dụng cụ đánh cá bằng nhựa không thể phân hủy hoặc cấm bỏ lại các dụng cụ này trên biển; bắt buộc phải đánh dấu các dụng cụ đánh cá và yêu cầu ngư dân phải nhanh chóng báo cáo việc mất, bỏ lại các dụng cụ đánh cá trên biển. Bên cạnh đó, cũng cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ việc sử dụng các dụng cụ đánh cá làm bằng các chất liệu thân thiện với môi trường<sup>31</sup>; xem xét quy định rõ ràng và cụ thể hơn về việc thực hiện các biện pháp xử lý rác thải nhựa đã bị thoát ra môi trường.

*Thứ hai*, cần thống nhất và cập nhật các số liệu thống kê, dữ liệu về hiện trạng ô nhiễm rác thải nhựa; đồng thời có những đánh giá việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý rác thải nhựa trên biển làm cơ sở cho việc hoàn thiện các chính sách, pháp luật liên quan<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Vũ Hải Đăng & Nguyễn Thị Xuân Sơn (2021), “Xây dựng luật pháp và chính sách liên quan đến rác thải nhựa đại dương: Kinh nghiệm thế giới và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Môi trường*, số 10, <https://vupc.monre.gov.vn/nghien-cuu-trao-doi/4066/xay-dung-luat-phap-va-chinh-sach-lien-quan-den-rac-thai-nhua-dai-duong-kinh-nghiem-the-gioi-va-bai-h>, truy cập 06/02/2023.

<sup>32</sup> S. Hermawan & W. Astuti (2021), “Analysing Several ASEAN Countries’ Policy for Combating Marine Plastic Litter”, 23(1), *Environmental Law Review*, tr. 18; T.G. Pham, T.T. Nguyen, S. Herat, & T.T. Nguyen (2021), “Management of Marine

*Thứ ba*, chính sách thu thuế túi ni lông khó phân hủy cũng chưa thực sự hiệu quả do không áp dụng đối với hàng hoá đóng gói sẵn bằng ni lông hoặc sản phẩm nhựa hoặc vật liệu bao bì nhựa nhập khẩu hoặc sản xuất trong nước để đóng gói hàng hoá. Những hàng hoá và vật liệu đóng gói sẵn này là tác nhân chính tạo ra rác thải nhựa và việc miễn thuế đối với những hàng hoá và vật liệu đóng gói sẵn, khiến không kiểm soát được lượng rác thải nhựa thải ra môi trường. Ngoài ra, mức thuế áp dụng 50.000 đồng/kg là khá thấp vì một cân túi ni lông bao gồm từ 100 đến 200 túi ni lông, nghĩa là mỗi túi ni lông chỉ chịu mức thuế từ 250 đồng đến 500 đồng. Mức thuế phí này còn quá thấp và không đủ tạo động lực để thúc đẩy người dân không sản xuất và sử dụng túi ni lông. Thuế áp dụng vào túi ni lông dùng một lần không đạt được hiệu quả như mong đợi để hỗ trợ sản xuất, sử dụng túi ni lông thân thiện với môi trường<sup>33</sup>. Chính vì vậy, trong thời gian tới, Chính phủ cần quan tâm để xây dựng các chính sách phù hợp, đảm bảo khung pháp lý và cơ chế cho việc thực thi các chính sách, pháp luật về quản lý rác thải nhựa nói chung và rác thải nhựa trên biển nói riêng.

*Thứ tư*, tăng cường các hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân về

Plastic Waste Generated from Land-based Sources in Viet Nam: Problems, Constraints, and Solutions”, *Environmental Science and Sustainable Development*, tr. 70.

<sup>33</sup> WWF, MONRE, & Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, tldd, tr. 41- 42.

vấn đề BVMT biển, hướng họ thay đổi hành vi ứng xử đối với các sản phẩm nhựa, chất thải nhựa. Xây dựng và thực hiện các chương trình truyền thông về tác hại của các sản phẩm sử dụng một lần có nguồn gốc từ nhựa, túi ni lông khó phân hủy đối với biển và đại dương, các hệ sinh thái biển, môi trường và sức khỏe con người; các chương trình thu gom, xử lý rác thải nhựa đại dương; cách thức, ý nghĩa của việc phân loại chất thải tại nguồn, thay đổi thói quen sử dụng sản phẩm nhựa dùng một lần và túi ni lông khó phân hủy; tăng cường các hoạt động hợp tác quốc tế về BVMT, đặc biệt là hợp tác trong kiểm soát các nguồn rác thải xuyên biên giới.

### *3.2. Đề xuất liên quan đến việc hoàn thiện cơ chế quản lý rác thải nhựa trên biển*

Luật TMMTB&HĐ nên xem xét bổ sung một số quy định nhằm tăng cường trách nhiệm cũng như nâng cao vai trò của các cơ quan chịu trách nhiệm kiểm soát rác thải nhựa đại dương như: Quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc quan trắc, giám sát, đánh giá, xác định mức độ nhiễm rác thải nhựa từ cửa sông ra biển; trách nhiệm thu gom rác thải nhựa từ cửa sông ra biển có mức độ nghiêm trọng; Quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền trong việc xây dựng quy định hướng dẫn việc thu gom, vận chuyển việc xử lý rác thải nhựa từ sông ra biển; Quy định trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc lắp đặt các trang thiết bị thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải nhựa ở các bãi biển, khu vực phục vụ các hoạt động du lịch, vui chơi giải trí công cộng ở vùng ven biển.

Theo Báo cáo quốc gia năm 2020 về tiến độ 5 năm thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), Việt Nam hiện có rất ít cơ sở đủ điều kiện xử lý chất thải nguy hại. Mặc dù có tăng trưởng về số lượng cơ sở thu gom, tái chế và nâng cao công suất đến năm 2018 với công suất tối đa 1,8 triệu tấn/năm nhưng trong thời gian tới, Việt Nam sẽ có khả năng không đạt được các mục tiêu cụ thể đặt ra đến năm 2020 và 2025 nếu Chính phủ không chủ động đầu tư và nâng cao năng lực của tất cả các cơ sở. Chính vì vậy, Chính phủ cần tập trung nguồn lực phát triển các cơ sở xử lý chất thải nhựa ứng dụng công nghệ cao và một quy trình hoàn chỉnh để triển khai hiệu quả sáng kiến 3R tại các cộng đồng địa phương. Bên cạnh đó, quan tâm xây dựng các chính sách hỗ trợ khu vực phi chính thức và tạo điều kiện tiếp cận với các ưu đãi đủ và ổn định<sup>34</sup>.

Ngoài ra, cần tăng cường các hoạt động thu gom, phân loại, vận chuyển và xử lý chất thải, rác thải nhựa ở khu vực ven biển, trên biển; bố trí các thiết bị lưu chứa và các điểm tập kết chất thải, rác thải nhựa phù hợp, an toàn, thuận lợi, bảo đảm mỹ quan và vệ sinh môi trường; thực hiện việc kiểm soát rác thải nhựa từ nguồn; xây dựng, hoàn thiện hệ thống thu gom, phân loại, vận chuyển, xử lý chất thải nhựa tại các khu công nghiệp, đô thị, khu du lịch, khu dân cư tập trung ven biển, ven sông, cảng biển theo quy định của pháp luật về BVMT; tiến hành kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định về thu gom và xử lý chất thải nhựa phát sinh từ các hoạt động kinh tế thuần biển.

<sup>34</sup> Yeeun Uhm, tldđ, tr. 19 - 20.

**3.3. Đề xuất liên quan đến quá trình xây dựng và phát triển nền kinh tế tuần hoàn**

Việt Nam vẫn đang theo mô hình của nền kinh tế tuyến tính truyền thống khi tài nguyên và vật liệu thô được khai thác từ môi trường tự nhiên làm đầu vào cho quá trình sản xuất và cuối cùng kết thúc chu trình kinh tế là thải loại ra môi trường tự nhiên. Nền kinh tế tuyến tính thông thường gây ra hậu quả là sự cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên và làm suy thoái hệ sinh thái, đe dọa cuộc sống con người và các sinh vật khác trên Trái đất. Ngược lại, sự ra đời của nền kinh tế tuần hoàn là một nỗ lực nhằm cải thiện những hậu quả tiêu cực do các hoạt động tác động của con người gây ra bằng cách giảm và ngừng các hoạt động phát sinh chất thải. Các biện pháp hỗ trợ thiết yếu để xây dựng và dịch chuyển sang nền kinh tế tuần hoàn đó là giảm thiểu, loại bỏ chất thải và ô nhiễm, lưu thông, kéo dài vòng đời của sản phẩm và vật liệu và tái tạo, tái chế<sup>35</sup>.

Để đạt được mục tiêu phát triển bền vững, Việt Nam cần tiến tới xây dựng và phát triển “nền kinh tế tuần hoàn”. Đây sẽ là giải pháp giúp quốc gia khai thác và phát huy hiệu quả từ nguồn chất thải nhựa và đưa rác thải nhựa quay trở lại sử dụng, tạo ra giá trị cho nền kinh tế thay vì thải ra môi trường. Dựa theo việc xây dựng và phát triển mô hình “nền kinh tế tuần hoàn”, các kế hoạch và chính sách công của Chính phủ về quản lý chất thải nhựa sẽ hợp lý và hiệu quả hơn và

giải quyết triệt để ô nhiễm chất thải nhựa bằng các giải pháp dài hạn<sup>36</sup>.

Là một thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, Việt Nam luôn thực hiện đầy đủ nghĩa vụ và trách nhiệm của thành viên các điều ước quốc tế nói chung, điều ước về BVMT nói riêng đúng theo tinh thần của nguyên tắc Pacta Sunt Servanda của luật quốc tế<sup>37</sup>. Để thực hiện nghĩa vụ của mình, Việt Nam đã tiến hành hoàn thiện dần các quy định về BVMT, đồng thời gắn việc BVMT với phát triển kinh tế quốc gia và bảo đảm quyền con người. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng tăng cường phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước và các địa phương, thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực BVMT nói chung; ngăn ngừa và giảm thiểu tình trạng ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa nói riêng. Mặc dù còn những khó khăn trong quá trình áp dụng các biện pháp nhằm ngăn ngừa, tiến tới hạn chế tối đa tình trạng ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa. Tuy nhiên, với một quốc gia đang phát triển như Việt Nam, khi mà gánh nặng phát triển kinh tế vẫn luôn hiện hữu, thì những nỗ lực trong hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật BVMT nói chung là rất quan trọng đối với Việt Nam trong tiến trình đạt được các SDGs trong tương lai./.

<sup>35</sup> <https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/circular-economy-introduction/overview>, truy cập 16/3/2023.

<sup>36</sup> Carolyn Turk and Kyle Kelhofer (2021), “Why Vietnam Needs a Circular Economy for Plastics”, *World Bank Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/why-vietnam-needs-circular-economy-plastics>, truy cập 16/02/2023.

<sup>37</sup> Điều 26 Công ước Viên 1969 về Luật Điều ước quốc tế, <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Cong-uoc-Vien-Luat-Dieu-uoc-quoc-te-23-05-1969-27-01-1980-86933.aspx>, truy cập 16/02/2023.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. A.M. Santamaria (2017), "The Pacific Garbage Patch, Everyone's Responsibility but Nobody's Problem: A Critical Analysis of Public International Law Regimes as They Relate to the Growing Toxicity of the Environment", 32 *Journal of Environmental Law and Litigation*.
2. Carolyn Turk and Kyle Kelhofer (2021), "Why Vietnam Needs a Circular Economy for Plastics", *World Bank Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/why-vietnam-needs-circular-economy-plastics>
3. J.R. Coulter (2010), "A Sea Change to Change the Sea: Stopping the Spread of the Pacific Garbage Patch with Small-Scale Environmental Legislation", 51(5) *William & Mary Law Review*.
4. J.R. Jambeck, R. Geyer, C. Wilcox, T. Siegler, M. Perryman, A. Andrady, R. Narayan, & K.L. Law (2015), "Supplementary Materials for Plastic waste inputs from land into the ocean", *Science*, 347(6223).
5. L. Akenji, M. Bengtsson, M. Kato, M. Hengesbaugh, Y. Hotta, C. Aoki-Suzuki, P.J.D. Gamaralalage, & C. Liu (2019), *Circular Economy and Plastics: A Gap-Analysis in ASEAN Member States* (Brussels: European Commission Directorate General for Environment and Directorate General for International Development, Jakarta: Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)).
6. L.C.S. Goncalves & M.G. Faure (2019), "International Law Instruments to Address the Plastic Soup", 43(3) *William & Mary Environmental Law and Policy Review*.
7. Sheridan, H., Johnson, K., & Capper, A. (2020), "Analysis of international, European and Scot's law governing marine litter and integration of policy within regional marine plans", *Ocean & Coastal Management*, 187, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2020.105119>
8. S. Hermawan & W. Astuti (2021), "Analysing Several ASEAN Countries' Policy for Combating Marine Plastic Litter", 23(1) *Environmental Law Review*.
9. T.G. Pham, T.T. Nguyen, S. Herat, & T.T. Nguyen (2021), "Management of Marine Plastic Waste Generated from Land-based Sources in Viet Nam: Problems, Constraints, and Solutions", *Environmental Science and Sustainable Development*.
10. V.P. Nanda & G. (Rock) Pring (2012), "The Next 40 Years: The Evolution of International Environmental Policy from 1972 to the Present", *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*, Brill.
11. Vũ Hải Đăng & Nguyễn Thị Xuân Sơn (2021), "Xây dựng luật pháp và chính sách liên quan đến rác thải nhựa đại dương: Kinh nghiệm thế giới và bài học cho Việt Nam", *Tạp chí Môi trường*, số 10, <https://vupc.monre.gov.vn/nghien-cuu-trao-doi/4066/xay-dung-luat-phap-va-chinh-sach-lien-quan-den-rac-thai-nhua-dai-duong-kinh-nghiem-the-gioi-va-bai-h>
12. Yeeun Uhm (2020), "Plastic Waste Trade in Southeast Asia after China's Import Ban: Implication of the New Basel Convention Amendment and Recommendation for the Future", 57(1) *California Western Law Review*.