

TĂNG CƯỜNG THỰC THI PHÁP LUẬT MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM THÔNG QUA NỘI LUẬT HÓA CÔNG ƯỚC BASEL 1989

NGUYỄN LAN NGUYÊN*

Cho đến nay, Công ước Basel 1989 về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại qua biên giới và tiêu hủy chúng với 29 điều khoản và 9 Phụ lục vẫn được đánh giá là điều ước quốc tế về chất thải nguy hại có phạm vi rộng và ý nghĩa nhất. Việc Việt Nam gia nhập Công ước năm 1995 đã góp phần điều chỉnh khái quát việc vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới, đề ra một khung pháp lý kiểm soát sự dịch chuyển “xuyên qua biên giới” của các chất thải nguy hại.

Từ khóa: Pháp luật môi trường, vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới, Công ước Basel.

Until now, the Basel Convention 1989 on the control of trans-boundary movement of hazardous wastes and their Disposal with its 29 Articles and 09 Appendices has been still considered to be one of the most significant international treaties on hazardous wastes. Vietnam's adherence to this Convention in 1995 contributed to generally adjusting the situation and setting out a legal framework for controlling the trans-boundary movement of hazardous wastes.

Keywords: Environmental law, trans-boundary movement of hazardous wastes, Basel Convention.

Ngày nay, tình trạng ô nhiễm và hủy hoại môi trường với tốc độ ngày càng tăng đã trở thành vấn nạn nguy hại cản trở sự phát triển bền vững của các quốc gia. Một trong các tác nhân gây ô nhiễm môi trường đó là sự gia tăng các chất thải nguy hại, chất thải công nghiệp, chất thải y tế, rác thải sinh hoạt từ các hoạt động sản xuất và tiêu dùng của con người. Thêm vào đó, các quốc gia đang phát triển và chậm phát triển không chỉ có nguy cơ đối mặt với xử lý chất thải trong nước mà còn là điểm tập kết của các nguồn

phế thải nhập khẩu từ các quốc gia phát triển. Tình trạng này đã gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe con người và môi trường.

Trước yêu cầu giảm thiểu và khuyến khích tiêu hủy chất thải càng gần nơi sản sinh ra chúng càng tốt, ngày 22/3/1989, Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới và tiêu hủy chúng (Công ước Basel 1989) đã được các quốc gia ký kết và chính thức có hiệu lực ngày 5/5/1992. Sự ra

* Tiến sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

đời của Công ước Basel 1989 đã đánh dấu bước phát triển quan trọng trong việc kiểm soát hiệu quả vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới và tiêu hủy chúng. Ngày 13/3/1995, Việt Nam được chấp thuận gia nhập Công ước và kể từ ngày 11/6/1995, Công ước Basel đã chính thức có hiệu lực đối với Việt Nam.

Nội dung chính của Công ước Basel quy định cụ thể về vận chuyển xuyên biên giới đối với chất thải nguy hại. Công ước gồm 29 điều và 9 phụ lục, yêu cầu các thành viên có nghĩa vụ đảm bảo giảm thiểu việc vận chuyển xuyên biên giới những loại chất thải để bảo vệ con người và môi trường. Công ước cũng yêu cầu kiểm soát hoạt động vận chuyển chất thải nguy hại, theo đó việc vận chuyển chất thải chỉ được tiến hành khi đã đáp ứng những điều kiện nhất định đồng thời phải tuân thủ những thủ tục cụ thể.

Khoản 1 Điều 4 Công ước quy định một bên có quyền cấm nhập khẩu chất thải nguy hại và các phế thải khác vào lãnh thổ nước mình. Các bên có quyền cấm toàn bộ hoặc một phần việc nhập khẩu chất thải nguy hại. Lệnh cấm này có thể được thực hiện dựa trên hành động đơn phương của một bên nhưng phải được thông báo đến các bên khác thông qua Ban thư ký theo thủ tục. Vận chuyển xuyên biên giới cũng không được thực hiện với các nước không phải là thành viên (trừ khi có một thỏa thuận

liên quan đến vấn đề vận chuyển xuyên biên giới đáp ứng được các yêu cầu quản lý môi trường bền vững).

Điều 8 Công ước quy định nghĩa vụ tái nhập của quốc gia xuất khẩu trong trường hợp không thể tiêu hủy chất thải theo cách thức bền vững với môi trường, theo đó trong vòng 90 ngày kể từ ngày quốc gia nhập khẩu thông báo cho quốc gia xuất khẩu và Ban thư ký, quốc gia xuất khẩu có nghĩa vụ tái nhập số chất thải trên. Điều 9 quy định việc tái nhập áp dụng cho quốc gia xuất khẩu khi có hành vi vận chuyển bất hợp pháp chất thải nguy hại.

Về cơ chế thực thi đối với các thành viên tham gia công ước được thể hiện ở hai cấp độ: cấp độ quốc gia và cấp độ quốc tế.

Ở cấp độ quốc gia, trong vòng 6 tháng kể từ khi trở thành thành viên của Công ước Basel, mỗi quốc gia thành viên sẽ phải thông báo với Ban thư ký của Công ước về chất thải và những loại chất thải khác nằm ngoài những chất đã được liệt kê trong Phụ lục I và II. Định nghĩa về chất thải được cho là nguy hại này phải được quy định trong pháp luật quốc gia, và trong tất cả các điều khoản liên quan đến thủ tục về vận chuyển qua biên giới áp dụng cho chất thải đó. Khi có bất kỳ sự thay đổi quan trọng nào trong định nghĩa này, các quốc gia phải thông báo lại cho Ban thư ký để Ban thư ký thông báo ngay lập tức cho các thành viên còn lại những thông tin mà họ nhận được từ một quốc

gia thành viên. Đồng thời, cơ quan đầu mối của quốc gia thành viên có trách nhiệm gửi bản báo cáo quốc gia hàng năm và cập nhật các thông tin từ các quốc gia cũng như Ban thư ký về các vấn đề liên quan đến Công ước.

Ở cấp độ quốc tế, Hội nghị các Bên (COP - Conference of the Parties) được thành lập theo Điều 15 của Công ước. Đây là cơ quan quản lý của Công ước với chức năng xem xét và đánh giá việc thực hiện Công ước, thông qua các sửa đổi của Công ước và các phụ lục của nó, thông qua các chính sách, chiến lược và biện pháp thích hợp để giảm thiểu tác hại của chất thải nguy hại gây ra đối với sức khỏe con người và môi trường.

Tại Phụ lục VI Công ước quy định trình tự, thủ tục cơ bản để giải quyết tranh chấp giữa các bên thông qua trọng tài vụ việc được thành lập từ Công ước, trong đó luật áp dụng sẽ là luật pháp quốc tế và các điều khoản của Công ước Basel. Phán quyết sẽ được đưa ra trong vòng 5 tháng sau khi Tòa án thành lập, trừ khi Tòa thấy cần thiết gia hạn thời hạn thêm một khoảng thời gian không quá 5 tháng nữa (Điều 10 khoản 1 Phụ lục VI) Phán quyết của Tòa án sẽ có giá trị chung thẩm và bắt buộc thi hành đối với các bên tranh chấp.

Kể từ năm 1995 - thời điểm Việt Nam gia nhập Công ước Basel 1989 đến nay, pháp luật Việt Nam về môi trường đã tiếp tục ghi nhận những quy định cụ

thể và chi tiết nhằm thống nhất quản lý chất thải nguy hại, thể hiện ở Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 (thay cho Luật Bảo vệ môi trường năm 1993). Các văn bản pháp luật về quản lý, kiểm soát chất thải nguy hại cũng đã được bổ sung và xây dựng, tuy vậy đứng trước những thay đổi của thời đại công nghiệp và các vụ việc vận chuyển chất thải nguy hại trái phép, yêu cầu bức thiết đặt ra là cần sửa đổi pháp luật môi trường sao cho phù hợp với tình hình thực tiễn. Bởi lý do này, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã được Quốc hội khóa XIII thông qua và có hiệu lực kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2015. Trên cơ sở này, Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường tiếp tục điều chỉnh các quy định về quản lý chất thải nguy hại theo hướng rõ ràng hơn, trong đó phải kể đến: Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/04/2015 về quản lý chất thải và phế liệu; Thông tư số 36/2015/TT-BTNMT ngày 30/06/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về quản lý chất thải nguy hại.

Mặc dù Việt Nam đã có những nỗ lực nhất định trong việc thực thi nghĩa vụ của mình đối với Công ước Basel, song thực tế cho thấy hoạt động vận chuyển trái phép các chất thải nguy hại xuyên biên giới, nhất là ở những cảng biển và cửa khẩu biên giới vẫn hết sức nghiêm trọng. Nguyên nhân do pháp luật về môi

trường trong lĩnh vực này vẫn tồn tại hiệu lực thi hành⁽²⁾.
nhiều bất cập.

Để tăng cường hiệu quả thực thi Công ước Basel 1989, cần rà soát và khắc phục những hiện tượng chồng chéo giữa các văn bản pháp luật của các ngành, các lĩnh vực đồng thời cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn cho hoạt động xuất khẩu chất thải. Tiếp tục đẩy mạnh công tác xây dựng các văn bản hướng dẫn thực hiện Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24 tháng 4 năm 2015 về quản lý chất thải và phế liệu và các Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia liên quan đến lĩnh vực quản lý chất thải theo định hướng phát triển bền vững. Khuyến khích các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đầu tư vào hoạt động tái chế, tái sử dụng và thu hồi năng lượng từ chất thải. Đẩy mạnh hợp tác công – tư trong lĩnh vực xử lý, tái chế chất thải trên cơ sở học tập kinh nghiệm từ Philipine và Malaysia - hai quốc gia khu vực Đông Nam Á rất phát triển về công nghệ và kỹ thuật tái chế từ chất thải⁽¹⁾.

Cùng với việc tăng nguồn ngân sách nhà nước phục vụ cho hoạt động xử lý chất thải nguy hại, từ ngày 1/8/2017, chế độ thu, nộp, mức thu, quản lý và sử dụng phí thẩm định cấp Giấy phép xử lý chất thải nguy hại thực hiện theo Thông tư 59/2017 do Bộ Tài Chính ban hành sẽ có

Tại các cửa khẩu, cảng biển quốc tế, nơi phế liệu được nhập về Việt Nam, Tổng cục Hải quan cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra hồ sơ vận chuyển chất thải/ phế liệu từ trước chúng cập cảng. Sau khi đủ điều kiện cập cảng và được vận chuyển vào nội địa, vẫn nên có lực lượng giám sát lô hàng này cho đến khi chúng được xử lý để phòng ngừa cũng như kịp thời phát hiện và xử lý các vi phạm. Từ kinh nghiệm của một số nước phát triển và đang phát triển phù hợp với thực tiễn của Việt Nam, có thể chọn một số cửa khẩu nhất định cho phép nhập khẩu phế liệu để có thể kiểm soát tốt hơn số lượng phế liệu đã nhập khẩu vào Việt Nam như đã áp dụng đối với việc nhập khẩu ô tô đã qua sử dụng⁽³⁾.

Tổng kết lại, để tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật môi trường Việt Nam thông qua nội luật hóa Công ước Basel 1989, rõ ràng không chỉ dừng ở việc hoàn thiện quy định pháp luật về kiểm soát vận chuyển chất thải nguy hại xuyên biên giới mà cần tiếp tục xây dựng cơ chế tổ chức thực hiện các quy định pháp luật này trên thực tiễn, đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững mà Đảng và Nhà nước Việt Nam đã đặt ra./.

1 Ministry of the Environment Japan, (2011), *Study on Criteria and Requirement on Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes and Other Wastes*, 31 March 2011 Final Report, p.20

2 Quyên Lưu, Những quy định có hiệu lực thi hành từ tháng 8 năm 2017, đăng tải: 31/7/2017, truy cập 06/8/2017, link: <http://www.moit.gov.vn/>

3 Thông tư liên bộ số 03/2006/TTLT-BTM-BGTVT-BTC-BCA, Thông tư số 25/2010/TTLT-BCT-BGTVT-BTC ngày 14/06/2010