

CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM DÂN SỰ ĐỐI VỚI THIẾT HẠI Ô NHIỄM DẦU TÀU: SỰ PHÁT TRIỂN CỦA QUY ĐỊNH VỀ BỒI THƯỜNG THIẾT HẠI MÔI TRƯỜNG

CIVIL LIABILITY FOR SHIPS' OIL POLLUTION DAMAGE: THE DEVELOPMENT OF REGULATIONS ON COMPENSATION FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE

PHẠM VĂN TÂN

Trung tâm Huấn luyện Thuyền viên, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

Email liên hệ: phamvantan@vamaru.edu.vn

Tóm tắt

Chế độ trách nhiệm dân sự đối với ô nhiễm dầu tàu cho phép các nạn nhân của một quốc gia đưa ra yêu cầu bồi thường thiệt hại đối với các chủ tàu của một nước khác. Bài viết này phân tích, xem xét sự phát triển của trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại môi trường ra toàn cầu, và tranh luận về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại môi trường đang được quy định bởi các công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối ô nhiễm dầu tàu, tập trung vào loại chi phí phục hồi môi trường và phạm vi áp dụng địa lý của các công ước này. Nó thể hiện rằng: mặc dù chế độ trách nhiệm pháp lý đã xem xét công bằng các khiếu nại về môi trường, nhưng điều này bị hạn chế bởi một định nghĩa hẹp về thiệt hại và giới hạn bởi biên giới quốc gia. Ô nhiễm dầu gây thiệt hại cho lợi ích sinh thái - lợi ích tập thể, và nó thách thức khung trách nhiệm pháp lý dân sự - lợi ích cá thể.

Từ khóa: Ô nhiễm dầu tàu, luật hàng hải, bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu tàu..

Abstract

The civil liability regime for ships' oil pollution allows victims of one country to make a financial claim for shipowners of another country. This article will analyze, examine the development of civil liability for environmental damage on global, and discuss civil liability for environmental damage that being set by international conventions on civil liability for ships' oil pollution damage, focusing on the type of environmental reinstatement costs and the scope of geographical application of these conventions. It shows that: although the liability regime has fairly considered environmental claims, this is restricted by a narrow definition of damage and national boundaries of entitlement.

Ships' oil pollution harm to collective ecological interests, and it challenges to the civil liability framework - individual interests.

Keywords: *Ships' oil pollution, maritime law, compensation for ships' oil pollution damage.*

1. Đặt vấn đề

Chế độ trách nhiệm dân sự đối với ô nhiễm dầu trên biển là chế độ trách nhiệm quốc tế đầu tiên mở rộng nghĩa vụ bồi thường ngoài các điều khoản về thiệt hại cá nhân, và thiệt hại tài sản đối với suy giảm môi trường. Chế độ này được phát triển từ những quy tắc trách nhiệm đối với việc vận chuyển hàng nguy hiểm, độc hại bằng đường biển, và sửa đổi các điều khoản về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại hạt nhân. Hơn nữa, phương thức hưởng quyền lợi bồi thường theo chế độ này là chế độ trách nhiệm pháp lý nghiêm ngặt (chế độ không cần phải chứng minh lỗi) đã trở thành tiêu chuẩn cho các quy tắc về trách nhiệm bồi thường thiệt hại ô nhiễm quốc tế [1]. Và nó cũng đã được hợp lý hóa như một phương tiện hiệu quả, công bằng trong việc kết hợp với nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải bồi thường” cho lĩnh vực trách nhiệm đối với thiệt hại ô nhiễm môi trường.

Bài viết này sẽ đánh giá đầy đủ chế độ trách nhiệm dân sự đối với ô nhiễm dầu trên biển như một phương tiện để thực hiện trách nhiệm môi trường xuyên quốc gia: đó là nghĩa vụ pháp lý quốc tế phục vụ lợi ích xuyên biên giới cho những người dân quốc gia, tổ chức phi quốc gia bị thiệt hại từ sự cố tràn dầu. Trách nhiệm dân sự đối với những thiệt hại xuyên quốc gia đòi hỏi phải đối xử hiệu quả và công bằng với nạn nhân của các quốc gia khác nhau. Đối với trách nhiệm về ô nhiễm dầu, điều này liên quan đến tất cả các yêu cầu bồi thường, trong đó trọng tâm là sự thay đổi không gian áp dụng của trách nhiệm môi trường như đã thấy rõ trong “Công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu năm 1969 (CLC 1969)” và “Công ước quốc tế về việc

thành lập Quỹ quốc tế về bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu năm 1971 (FUND 1971)”, cả hai đều được sửa đổi bởi Nghị định thư năm 1992. Sau một bản tóm tắt các đặc điểm chính của chế độ trách nhiệm dân sự đối với ô nhiễm dầu trên biển, số tiền bồi thường thiệt hại môi trường, và phạm vi áp dụng địa lý đang được áp dụng, thì có một câu hỏi được đặt ra: các quy tắc trách nhiệm về thiệt hại môi trường hiện tại có đủ để đáp ứng yêu cầu bồi thường từ nạn nhân bị ảnh hưởng hay không? Chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu đáng được nghiên cứu toàn diện trong việc hài hòa hóa các biện pháp pháp lý tư nhân với những thiệt hại xuyên biên giới. Tuy nhiên, sự phụ thuộc của nó vào các chủ thể tư nhân (chủ tàu, nhà nhập khẩu dầu và công ty bảo hiểm) để đạt được mục tiêu của nó, khiến người ta lo ngại về vai trò quan trọng của các chủ thể tư nhân đó trong việc quản trị môi trường.

2. Thỏa thuận, công ước quốc tế về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu tàu

Việc áp dụng CLC 1969 đã đánh dấu một nỗ lực quốc tế trong việc xử lý nhất quán các yêu cầu bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu trên hệ thống pháp luật của các quốc gia. CLC 1969 đặt trách nhiệm trực tiếp lên chủ sở hữu đăng ký con tàu mà làm tràn dầu ra môi trường: trách nhiệm này là trách nhiệm nghiêm ngặt, có nghĩa là người thiệt hại chỉ phải chứng minh rằng mình đã bị thiệt hại bởi sự cố tràn dầu, và loại bỏ việc phải chứng minh sự bất cẩn của chủ tàu theo như trách nhiệm phổ biến thông thường [2]. Mục đích ở đây là tạo điều kiện cho các khoản thanh toán bồi thường kịp thời, công bằng cho các nạn nhân bị thiệt hại trong lãnh thổ, bao gồm cả lãnh hải, của bất kỳ quốc gia thành viên nào. Để hỗ trợ điều này, các tàu chở hơn 2.000 tấn dầu hàng khó tan được yêu cầu phải có bảo hiểm trách nhiệm thích hợp. Tuy nhiên, gánh nặng trách nhiệm nghiêm ngặt của chủ tàu sẽ được giảm bớt bởi quy định giới hạn trách nhiệm dân sự (tối đa 133 SDR/ 1 GT, hoặc tối đa 14 triệu SDR/ mỗi sự cố) [2]. Theo đó những người khiếu nại chỉ có thể yêu cầu bồi thường trong khoản giới hạn đó. Hơn nữa, chủ tàu có thể được miễn trách nhiệm bồi thường trong 3 trường hợp: (i) do các hành động chiến tranh hoặc các hiện tượng tự nhiên đặc biệt; (ii) hoàn toàn gây ra do lỗi của bên thứ ba với chủ đích gây thiệt hại; hoặc (iii) do sơ suất hoặc hành động sai trái khác của cơ quan có thẩm quyền trong việc duy trì các thiết bị bảo đảm an toàn hàng hải (phao tiêu, hải đăng,...).

Công ước FUND 1971, chia sẻ một khung trách nhiệm và bồi thường nghiêm ngặt theo CLC 1969,

nó đã tăng mức giới hạn lên 30 triệu SDR bao gồm cả khoản thanh toán trách nhiệm của chủ tàu. FUND 1971 đã thiết lập các quy định buộc chủ hàng - người có lợi ích trong việc vận tải - phải đóng góp vào nguồn quỹ bồi thường thiệt hại ô nhiễm dầu, và đóng góp đó được tính toán theo tỷ lệ khối lượng dầu xuất, nhập khẩu của họ [3]. Quỹ sẽ bồi thường thiệt hại do ô nhiễm dầu trong trường hợp: chủ tàu có trách nhiệm bồi thường không đủ khả năng tài chính để đáp ứng các nghĩa vụ bồi thường, hoặc thiệt hại vượt quá giới hạn trách nhiệm của chủ tàu theo CLC 1969.

Căng thẳng nổi lên vào những năm 1980, các công ty khai thác dầu cho rằng việc chủ tàu được giới hạn trách nhiệm pháp lý đã làm giảm nguồn chi phí bồi thường, đẩy gánh nặng bồi thường cho các nhà xuất, nhập khẩu dầu. Một hội nghị ngoại giao của Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) tại London năm 1984 đã xem xét các quy định về trách nhiệm và bồi thường của cả CLC 1969 và FUND 1971, thông qua việc tăng đáng kể trách nhiệm pháp lý và trần bồi thường. Mặc dù trước đây các điều kiện này đã thu hẹp - thể hiện một sự nhượng bộ đáng kể đối với lợi ích vận chuyển. Những lo ngại cũng đã được đưa ra bởi các quốc gia ký kết tại Hội nghị Luân Đôn, đó là số lượng ngày càng tăng các yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường được các tòa án quốc gia cho phép theo chế độ trách nhiệm quốc tế. Tại đây, các đại biểu đã đánh giá các lợi ích quốc gia tàu mang cờ (vận chuyển) và quốc gia ven biển (bảo vệ môi trường) trong việc xác định lại các tiêu chí trách nhiệm đối với thiệt hại ô nhiễm dầu, nhằm chuẩn hóa các thiệt hại môi trường xuyên quốc gia. Các sửa đổi đã được thống nhất bao gồm nêu rõ ràng các suy giảm môi trường cấu thành thiệt hại ô nhiễm môi trường theo CLC, và mở rộng phạm vi áp dụng địa lý của các công ước đối với chi phí cho các biện pháp ngăn chặn thiệt hại ô nhiễm được thực hiện ở bất cứ nơi nào.

Là nhà nhập khẩu dầu hàng đầu trên thế giới, việc Hoa Kỳ phê chuẩn các Nghị định thư CLC và FUND là mong muốn của tổ chức Quỹ, nhưng sự kiện tràn dầu của tàu Exxon Valdez ở Prince William Sound, Alaska vào năm 1989 với những thiệt hại nặng nề chưa từng có, đã thúc đẩy Hoa Kỳ xây dựng một chế độ trách nhiệm ô nhiễm dầu của riêng mình [4]. Trách nhiệm bảo vệ môi trường sau sự cố Exxon Valdez thể hiện rõ trong các điều khoản “trách nhiệm tuyệt đối” của “Đạo luật ô nhiễm dầu (OPA) năm 1990”. Và chúng ta thấy rằng các điều khoản khắc phục sinh thái trong chế độ trách nhiệm ô nhiễm dầu quốc tế yếu hơn so với OPA 1990, khiến nó kém hiệu quả hơn trong việc bù đắp các lợi ích môi trường bị ảnh hưởng. Các sửa đổi năm 1984 cuối cùng đã được đưa vào hệ thống trách nhiệm quốc tế, khi một hội

ngộ ngoại giao khác của IMO vào năm 1992 đã giảm bớt các điều kiện bắt buộc, nhằm tạo điều kiện cho việc áp dụng các công ước mà không cần sự phê chuẩn của Mỹ. Như được đóng khung bởi các giao thức sửa đổi này, CLC 1992 và FUND 1992 đã đặt ra các điều khoản về yêu cầu bồi thường thiệt hại ô nhiễm đối với các quốc gia thành viên. Phần tiếp theo của bài báo sẽ tập trung phân tích các quy định về thiệt hại môi trường và phạm vi áp dụng địa lý của chế độ này.

3. Các định nghĩa về thiệt hại trong trách nhiệm dân sự với ô nhiễm dầu tàu

Điều I (6) của *CLC 1969* định nghĩa thiệt hại ô nhiễm là “mất mát hoặc thiệt hại gây ra bên ngoài tàu chở dầu do nhiễm bẩn của việc thoát hoặc xả dầu từ tàu đó”, và bao gồm chi phí cho các biện pháp phòng ngừa và các thiệt hại do các biện pháp phòng ngừa gây ra. Như vậy, đã không có bất kỳ tham chiếu nào về thiệt hại môi trường, và nó đã để lại lỗ hổng này cho việc giải thích của các tòa án quốc gia, mà theo mỗi quốc gia khác nhau thì các giải thích sẽ khác nhau. Điều đó dẫn đến một số bất đồng và các phán quyết khác nhau của các tòa án quốc gia khác nhau về thiệt hại môi trường, dẫn đến mất tính thống nhất của chế độ. Những bất đồng trong thực tế được nhấn mạnh qua: (i) định lượng các thiệt hại, (ii) ủy thác trong thiệt hại môi trường và (iii) phục hồi môi trường.

3.1. Định lượng các thiệt hại

Việc thu hồi các chi phí phục hồi môi trường theo chế độ CLC và FUND là sự thống nhất quốc tế đầu tiên cho vấn đề này, mặc dù chúng chỉ được coi là chấp nhận được theo quy định quốc tế. Nghị quyết số 3 của Hội đồng Quỹ IOPCF năm 1980, đã thể hiện những nỗ lực thực hiện nhất quán các quy định về thiệt hại môi trường trong các công ước quốc tế về trách nhiệm đối với ô nhiễm dầu. Nghị quyết này đã được thúc đẩy bởi các yêu sách của Liên Xô về bồi thường sinh thái phát sinh từ sự cố tràn dầu của tàu chở dầu Antonio Gramsci ngoài khơi Ventpils (Biển Baltic) vào năm 1979, theo đó chính phủ Liên Xô đã cố gắng bồi thường các chi phí ước tính cho thiệt hại môi trường. Mặc dù Liên Xô lúc đó không tham gia FUND 1971, nhưng các khiếu nại đối với chủ tàu theo chế độ CLC 1969 đã gây ra hậu quả cho FUND, do phải dùng phần lớn số tiền trong số tiền giới hạn của chủ tàu để chi trả thiệt hại. Trước tuyên bố này, năm 1980, Hội đồng Quỹ IOPCF đã thông qua Nghị quyết số 3 nêu rõ rằng: thiệt hại ô nhiễm dầu được chi trả sẽ không được đánh giá trên các số liệu định lượng thiệt hại trừu tượng [5].

Với các yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường

mà không liên quan đến tổn thất kinh tế đã liên tục bị FUND phản đối trên cơ sở Nghị quyết số 3. Ví dụ, yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường từ chính phủ Ý với 5.000 triệu đô la Ý (vụ tràn dầu Patmos, 1985) và 100.000 triệu đô la Ý (vụ tràn tràn Haven, 1991), và 3,2 triệu đô la Mỹ từ chính phủ Indonesia (vụ tràn Evoxos, 1997). FUND đã tuyên bố tất cả những khiếu nại đó không thể chấp nhận được do cách tính trừu tượng của chúng. Tuy nhiên, chính phủ Ý vẫn theo đuổi các yêu cầu về môi trường thông qua các tòa án quốc gia. Mặc dù Tòa phúc thẩm Ý đã chấp nhận một yêu cầu bao gồm các giá trị môi trường không sử dụng được đánh giá bởi lời khai của chuyên gia. FUND đã kháng cáo bản án và yêu cầu này đã được giải quyết ngoài tòa án. Trong thỏa thuận hòa giải, FUND đã nói rõ rằng họ không chấp nhận cũng như không thanh toán cho các khiếu nại liên quan đến môi trường như vậy [6]. Quan điểm về định lượng thiệt hại môi trường trong chế độ CLC/FUND trái ngược với OPA 1990, khi định lượng trừu tượng về thiệt hại môi trường được OPA 1990 cho phép đánh giá theo các tiêu chuẩn hiện có [4]. Bất cứ hiệu quả nào của OPA 1990 và một số quốc gia khác thể hiện rằng trách nhiệm về ô nhiễm dầu quốc tế đã phát triển và được quan tâm hơn. Việc thiếu các tiêu chuẩn định lượng thiệt hại môi trường rõ ràng và các đặc điểm giá trị bồi thường trong chế độ quốc tế, đã gây ra một trở ngại đáng kể cho việc áp dụng thống nhất quy tắc bồi thường thiệt hại môi trường.

3.2. Ủy thác trong thiệt hại môi trường

Vụ án Patmos đã nêu bật quyền lợi của một bang được bồi thường về môi trường như là người ủy thác các tài sản công cộng; đó là, đại diện cho cộng đồng bị ảnh hưởng. Trong trường hợp này, tòa án Ý tuyên bố rằng CLC 1969 không có sự phân biệt giữa thiệt hại tài sản tư nhân và thiệt hại tài sản công cộng [6]. Mặc dù Quỹ IOPCF đã công nhận rằng các cơ quan công quyền có thể là những người khiếu nại hợp pháp theo chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu, nhưng nó không chấp nhận các yêu cầu ủy thác nằm ngoài các yếu tố thiệt hại có thể định lượng về kinh tế.

Quyền của một quốc gia với tư cách là người ủy thác các tài sản công cộng để yêu cầu bồi thường môi trường đã được chính phủ Pháp nêu ra bởi một “Nhóm làm việc” của Quy IOPCF 1992, “Nhóm làm việc” này được thành lập vào tháng 4 năm 2000 để đánh giá các công ước về trách nhiệm ô nhiễm dầu quốc tế. Mặc dù là một trong những quốc gia đầu tiên phê chuẩn CLC 1992 và đã nội luật hóa các quy tắc này vào luật của quốc gia họ, tuy nhiên chính phủ Pháp đã phản đối công khai, chỉ trích nặng nề Quỹ

IOPCF 1992 về việc xử lý khiếu nại của mình sau sự cố tràn dầu Erika, làm ô nhiễm nặng nề tại bờ biển Brittany [7]. Trong bản đề trình lên “Nhóm làm việc”, phái đoàn Pháp đã khuyến nghị về khái niệm bồi thường thiệt hại môi trường, bản đề trình đã trích dẫn và ủng hộ một điều khoản của OPA 1990, Đoạn 1006 (b) (2) (A): chính phủ liên bang hoặc nước ngoài, các quốc gia riêng lẻ có thể theo đuổi các yêu cầu trách nhiệm về thiệt hại môi trường trong ô nhiễm dầu với tư cách là chủ sở hữu, người quản lý thay mặt cho công chúng bị ảnh hưởng [8]. Tuy nhiên, đề xuất ủy thác môi trường này của Pháp đã không nhận được sự hỗ trợ từ “Nhóm làm việc”, vì nó được đánh giá là nằm ngoài phạm vi thiệt hại ô nhiễm được quy định trong CLC 1992 [9]. FUND tiếp tục duy trì và giữ nguyên các quy định về thiệt hại môi trường.

3.3. Phục hồi môi trường

Các động thái của Pháp nhằm tự do hóa các quy tắc về phục hồi sinh thái, môi trường của chế độ ô nhiễm dầu quốc tế đã gắn liền với nguyên tắc ủy thác của nhà nước với một khái niệm bồi thường rộng hơn. Họ lập luận rằng, sự phát triển quốc tế và quốc gia trong lĩnh vực trách nhiệm môi trường đã chứng tỏ sự chấp nhận ngày càng tăng các chỉ tiêu phục hồi môi trường. Một lần nữa, OPA 1990 đóng vai trò là công cụ so sánh chính; đặc biệt, các quy định về phục hồi, bồi thường cho các tổn thất tài nguyên và dịch vụ của OPA 1990 đã vượt ra ngoài các quy định về phục hồi môi trường của CLC 1992. Được phái đoàn Ý hỗ trợ tích cực, Pháp kêu gọi sửa đổi các công ước trách nhiệm về ô nhiễm dầu, để cho phép các quốc gia thành viên có thể đưa ra các yêu cầu bồi thường dựa trên các thuộc tính môi trường “giống hệt” hoặc “tương đương” với các khu vực biển liền kề không bị ô nhiễm [9]. Được khuyến khích bởi tổng thống Pháp, và Liên minh châu Âu trong nửa cuối năm 2000, Ủy ban châu Âu đã gây thêm áp lực chính trị cho hệ thống trách nhiệm ô nhiễm dầu quốc tế. Trước sự cố Erika, Ủy ban đã công bố các đề xuất của riêng mình về an toàn hàng hải châu Âu: một trong những khuyến nghị chính là lập lại mối quan ngại của Pháp và Ý, đã kêu gọi CLC 1992 sửa đổi để cho phép bồi thường thiệt hại môi trường theo cách thức phù hợp với các đề xuất của Ủy ban về trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại môi trường.

Những đề xuất như vậy đi ngược lại với thực tế là: các công ước trách nhiệm về ô nhiễm dầu không được xây dựng để cung cấp bồi thường đầy đủ cho các thiệt hại về môi trường. Các đề xuất của Pháp đã gây ra những lo ngại nghiêm trọng về sự tương thích của chúng với các quy tắc đã được thiết lập về tổn

thất kinh tế và phục hồi môi trường. “Nhóm làm việc” của Quỹ năm 1992 không chấp nhận các đề xuất của Pháp và Ý là cho phép bồi thường môi trường ngoài tổn thất kinh tế. Các phái đoàn của Úc, Canada, Thụy Điển và Vương quốc Anh đã ủng hộ cho một khuyến nghị khiêm tốn hơn: tự do hóa các tiêu chí để có thể chấp nhận chi phí khôi phục môi trường [10]. Tuy nhiên, khi đề xuất được gửi đến Hội đồng Quỹ năm 1992 vào tháng 10 năm 2001, các quốc gia có lợi ích lớn từ việc vận chuyển và xuất, nhập khẩu dầu đã phản đối, và đưa ra dự báo rằng: có thể Quỹ sẽ “lụt trong các khiếu nại về môi trường” nếu đề xuất đó được thông qua.

4. Mở rộng phạm vi áp dụng địa lý

Việc phân định “không gian trách nhiệm về ô nhiễm dầu” theo các công ước quốc tế luôn được coi là quyền chủ quyền của các quốc gia ký kết: CLC 1969 (Điều II) và Công ước Quỹ 1971 (Điều 3) chỉ áp dụng cho thiệt hại ô nhiễm gây ra hoặc ảnh hưởng đến lãnh thổ, bao gồm cả lãnh hải của các quốc gia thành viên. Vào thời điểm khi các công ước mới được xây dựng và thông qua, không có sự đồng thuận quốc tế về chiều rộng của lãnh hải, dẫn đến thiếu sự thống nhất trong việc áp dụng phạm vi địa lý đối với chế độ trách nhiệm pháp lý về ô nhiễm dầu. Khi “Công ước Luật Biển năm 1982” ra đời, nó đã thiết lập giới hạn lãnh hải của một quốc gia là 12 hải lý, mà bây giờ được chấp nhận rộng rãi như một tiêu chuẩn quốc tế. Tuy nhiên, tại hội nghị IMO London năm 1984 về trách nhiệm và bồi thường hàng hải, các quốc gia đang phát triển đã vận động thành công việc sửa đổi các công ước trách nhiệm về ô nhiễm dầu để mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý” theo “Công ước Luật Biển năm 1982” (Phần V): “các quyền này được mở rộng tới 200 hải lý tính từ đường cơ sở” (Điều 57). Việc mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý” của các công ước này đã được củng cố tại hội nghị năm 1984 bằng thỏa thuận quốc tế nêu rõ rằng: “các biện pháp phòng ngừa được thực hiện ở bất cứ nơi nào để ngăn chặn thiệt hại ô nhiễm dầu trong vùng lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế”. Cuối cùng việc mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý” ra 200 hải lý tính từ đường cơ sở đã được đưa vào CLC 1992 (Điều II) và Công ước Quỹ 1992 (Điều 3).

Đối với “phạm vi áp dụng địa lý”, OPA 1990 phù hợp với chế độ quốc tế, cũng áp dụng cho vùng nước ven biển và vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý của Hoa Kỳ. Điều này đã củng cố sự thừa nhận toàn cầu rằng: “các quy tắc về trách nhiệm (môi trường) đối với ô nhiễm dầu mở rộng vượt ra ngoài lãnh hải đến vùng biển đặc quyền kinh tế của quốc gia ven biển”.

Mặc dù việc mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý”

của chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu nói chung được các quốc gia thành viên thừa nhận để tăng cường quyền cho các nạn nhân, đó là thừa nhận các khiếu nại ngoài lãnh thổ (đến vùng đặc quyền kinh tế). Tuy nhiên, tác dụng của việc mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý” này vẫn bị nghi ngờ bởi: (i) các khu bảo tồn biển và (ii) không gian chung của biển - vùng biển quốc tế.

4.1. Khu bảo tồn biển

Trong những năm gần đây, khái niệm về các khu bảo tồn biển đã được chú trọng đề cập trong các văn bản luật pháp quốc tế liên quan. Điều 211 (6) của “Công ước Luật Biển năm 1982” cho phép các quốc gia ven biển xây dựng các khu vực ven biển đặc biệt với các quy định, tiêu chuẩn cụ thể, và thực hiện các biện pháp của riêng mình để ngăn ngừa ô nhiễm nguồn tàu. Trong Chương trình Môi trường của Liên Hợp Quốc đã đề cao các khu vực biển được bảo vệ đặc biệt, như các khu vực: Đông Phi, Địa Trung Hải, Đông Nam Thái Bình Dương và Caribbean, được coi là các khu vực đặc biệt theo Phụ lục I của “Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm từ tàu (MARPOL 73/78)”, và tại những nơi này, việc xả dầu được kiểm soát chặt chẽ hoặc cấm hoàn toàn.

Nếu các khu bảo tồn biển trên toàn cầu được mở rộng hơn nữa bởi các quy định quốc tế, nhất là các công ước liên quan đến ô nhiễm dầu, thì sẽ tác động không hề nhỏ đến các khiếu nại về ô nhiễm dầu, đặc biệt đối với các cơ quan điều hành của CLC/Quỹ và cả các quốc gia thành viên. Thực tế, Quỹ đã thừa nhận sự cần thiết phải đáp ứng các tiêu chuẩn khắc phục ô nhiễm khẩn cấp hơn trong các khu vực được xác định là khu vực bảo tồn thiên nhiên, hoặc động vật hoang dã. Mặc dù thiệt hại tràn dầu trong khu vực đặc biệt này cho đến nay vẫn chưa phải là vấn đề đối với Ủy ban điều hành Quỹ năm 1992. Các khu vực bảo tồn biển ngày càng được quan tâm, chú trọng sẽ giúp Ủy ban nhận được sự ủng hộ hơn nữa về tính hợp lý của chi phí phục hồi môi trường. Trong trường hợp đó, lý do phòng ngừa ô nhiễm môi trường trong các khu bảo tồn biển ít nhất sẽ tạo ra sự thông cảm trong hệ thống bồi thường thiệt hại ô nhiễm môi trường gây ra bởi dầu, mặc dù giá trị đa dạng sinh học cao của các khu vực đặc biệt này có thể sẽ phơi bày một cách sâu sắc hơn cho thiệt hại hệ sinh thái.

4.2. Vùng biển quốc tế

Bên ngoài lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế, là vùng biển quốc tế, và nó là không gian mở cho các quốc gia có thể khai thác, khi đó sự kiểm soát tàu

hầu như thuộc quyền của quốc gia mà tàu treo cờ. Chế độ này đã tạo ra tình trạng đánh bắt, khai thác quá mức và ô nhiễm biển. Tuy nhiên, theo Quỹ 1992, “các hành động trên vùng biển quốc tế để ngăn chặn sự cố tràn dầu chỉ đủ điều kiện được bồi thường khi hành động đó thành công trong việc ngăn chặn, hoặc giảm thiệt hại ô nhiễm đến vùng lãnh hải hoặc vùng đặc quyền kinh tế của một quốc gia thành viên” [11]. Tuy nhiên ô nhiễm trên biển quốc tế có thể gây tổn thất kinh tế thuần túy do việc giảm số lượng cá trong vùng đặc quyền kinh tế của một quốc gia thành viên. Điều đó dẫn đến nhu cầu có một cơ chế trách nhiệm về ô nhiễm dầu để bồi thường các thiệt hại đáng kể trong các vùng biển quốc tế chung.

“Công ước Luật Biển năm 1982” nêu rõ quyền can thiệp vào vùng biển quốc tế trong trường hợp có thương vong hàng hải, tồn tại mối đe dọa ô nhiễm môi trường biển (Điều 221 (1)) và, triệt để hơn, quyền của các quốc gia có cảng thực hiện các thủ tục tố tụng pháp lý chống lại các tàu đã xả dầu bất hợp pháp ra ngoài khu vực hàng hải, bao gồm cả vùng biển quốc tế (Điều 218 (1)). Điều đó đã nâng cao vai trò của việc kiểm tra nhà nước cảng biển (PSC) trong việc thực thi các quy định về an toàn và môi trường, bao gồm các quy định của MARPOL 73/78 về xả dầu. Kiểm tra nhà nước cảng biển đã thiết lập một tiền lệ đáng kể cho sự phát triển trách nhiệm xuyên quốc gia đối với ô nhiễm biển, thừa nhận các tình huống quốc tế mà các quốc gia có thể hành động chống lại ô nhiễm biển. Điều này làm cho các học giả đặt ra câu hỏi rằng: có nên giới hạn trách nhiệm bồi thường thiệt hại ô nhiễm môi trường do dầu từ tàu trong các khu vực hàng hải của quốc gia ven biển? Nên chăng mở rộng ra đến vùng biển quốc tế?

5. Một trách nhiệm mới? Bồi thường thiệt hại môi trường do ô nhiễm dầu gây ra

Trong sự phát triển của chế độ trách nhiệm đối với thiệt hại ô nhiễm dầu, có xu hướng hiệu quả và công bằng hơn đối với thiệt hại mang tính xuyên biên giới này. Việc thay đổi các “khái niệm về môi trường” và mở rộng “phạm vi áp dụng địa lý” của các công ước quốc tế liên quan cho thấy sự quan tâm của cộng đồng quốc tế đối với hậu quả của thiệt hại ô nhiễm dầu. Mặc dù các quy phạm pháp luật có liên quan vẫn duy trì vững chắc trong một hệ thống bồi thường kinh tế. Chúng hoạt động theo các quy tắc bảo hiểm thống nhất và đối xử bình đẳng đối với các bên khiếu nại. Nói cách khác, trách nhiệm tài chính theo CLC 1992 và Công ước Quỹ 1992 được cấu trúc để bảo vệ lợi ích của tất cả các bên thứ ba bị ảnh hưởng bởi việc xả dầu, gây tác động đến các khu vực

hàng hải của các quốc gia thành viên. Câu hỏi chính liên quan đến mức độ lợi ích của các bên bị ảnh hưởng được thể hiện và kết hợp trong các tổ chức quản trị có liên quan, có thể được đánh giá theo tiêu chuẩn mức độ phòng ngừa tác hại trong hệ thống trách nhiệm đối với môi trường của chế độ trách nhiệm đối với thiệt hại ô nhiễm dầu.

Nghĩa vụ ngăn chặn thiệt hại cho môi trường biển ngày càng được chú trọng trong các quy định quốc tế liên quan. Sự kết hợp giữa “trách nhiệm pháp lý nghiêm ngặt” và “bảo hiểm bắt buộc” trong chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu được hầu hết các quốc gia thành viên thừa nhận, đã chứng minh hiệu quả trong việc đáp ứng các yêu cầu định lượng đối với thiệt hại về môi trường từ sự cố tràn dầu, mặc dù có nhiều tranh luận về phạm vi bảo hiểm này: vẫn còn những lo ngại, được thể hiện bởi một số quốc gia, rằng các quy định phục hồi môi trường của CLC đã được Quỹ đưa ra các khái niệm, giải thích quá hẹp.

Tuy nhiên, đến nay đã có 140 quốc gia đã phê chuẩn CLC 1992 và 118 quốc gia tham gia Công ước Quỹ 1992 [12], số liệu cho thấy sự hưởng ứng phạm vi toàn cầu của chế độ trách nhiệm pháp lý đối với thiệt hại ô nhiễm dầu. Theo quy định của các công ước quốc tế này, tất cả các tàu chở dầu quốc tế đều phải duy trì giấy chứng nhận bảo hiểm bắt buộc đối với thiệt hại ô nhiễm dầu. Ảnh hưởng kinh tế của bảo hiểm trách nhiệm bắt buộc về ô nhiễm dầu đối với chủ tàu vẫn chưa được xác định chính xác, nhưng thực tế cho thấy rằng nó có vai trò quan trọng trong việc nâng cao mức độ phòng chống ô nhiễm và bồi thường thiệt hại thỏa đáng cho những nạn nhân ô nhiễm dầu.

Đối với các nhà nghiên cứu về khuôn khổ bồi thường quốc tế trong lĩnh vực ô nhiễm dầu, các biện pháp kinh tế nhằm giảm thiểu việc xả dầu đã bị suy yếu do việc chuyển trách nhiệm (giới hạn) bồi thường cho chủ sở hữu đăng ký tàu. Đã có nhiều tranh luận về việc chuyển trách nhiệm này, các công ty bảo hiểm đã từ chối đề xuất của Ủy ban châu Âu về việc người thuê tàu và người khai thác tàu cũng phải trực tiếp chịu trách nhiệm đối với thiệt hại, họ cho rằng sự phân mảnh trách nhiệm cho nhiều người như vậy sẽ làm giảm trách nhiệm của chủ tàu. Và cũng là một sự bất cập đối với các công ty bảo hiểm, vì tên người được bảo hiểm sẽ thay đổi liên tục theo người thuê và khai thác tàu. Mặc dù đã áp dụng chế độ “trách nhiệm nghiêm ngặt” đối với thiệt hại ô nhiễm, nhưng hiệu quả của mức độ phòng chống tại hại ô nhiễm dầu bị giảm, do gánh nặng

áp đặt lên các nạn nhân phải chứng minh mối liên hệ giữa ô nhiễm dầu và các thiệt hại. Một lần nữa, câu hỏi được đặt ra là: mức độ hiệu quả trong việc phòng chống ô nhiễm dầu của các công ước thế?

6. Kết luận

Chế độ trách nhiệm dân sự về ô nhiễm dầu trên biển luôn đi đầu trong việc xây dựng quy tắc bồi thường môi trường xuyên quốc gia, thúc đẩy các biện pháp cho phép các nạn nhân của một quốc gia đưa ra yêu cầu khiếu nại đối với các chủ tàu chở dầu trong hoặc ngoài nước. Hiệu quả của nó được thừa nhận rộng rãi thông qua một mô hình “trách nhiệm nghiêm ngặt”, tạo điều kiện bồi thường kịp thời và công bằng cho các bên thứ ba bị thiệt hại; mặc dù điều này sẽ làm khó khăn về tài chính đối với việc đáp ứng chi phí của những sự cố tràn dầu lớn.

Sự phát triển toàn diện của chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu quốc tế sẽ cần phải vạch ra sự cân bằng giữa lợi ích quốc gia ven biển và các quốc gia có ảnh hưởng lớn trong ngành hàng hải. Áp lực và hành động đơn phương từ các quốc gia ảnh hưởng lớn (đáng chú ý là Vương quốc Anh và Hoa Kỳ) đã tạo ra động lực cho các quốc gia tàu mang cờ tham gia ký kết công ước CLC 1969 và sau đó là Công ước Quỹ 1971, từ đó hình thành quy tắc trách nhiệm ô nhiễm dầu trên toàn thế giới. Trong khi Hoa Kỳ từ bỏ và không tham gia các công ước quốc tế này, thì việc sửa đổi, kết hợp CLC 1992 và Công ước Quỹ 1992 đã cho phép một sự thừa nhận chính thức về bồi thường môi trường, và mở rộng đáng kể phạm vi áp dụng địa lý cho các chỉ tiêu trách nhiệm ô nhiễm dầu. Đối với các nước đang phát triển, chế độ quốc tế sửa đổi đã công nhận các khu vực hàng hải mở rộng (EEZs) của họ, cung cấp cho họ sự khuyến khích kinh tế (chi phí cho các sự cố tràn dầu được chuyển cho Quỹ do các công ty xuất nhập, khẩu dầu ở các nước công nghiệp đóng góp). Tuy nhiên, Ủy ban châu Âu nỗ lực thành lập Quỹ bồi thường ô nhiễm dầu của riêng khu vực mình, nếu thành công, nó sẽ giảm việc chuyển tiền trách nhiệm từ các nhà nhập khẩu dầu châu Âu sang các nước bị thiệt hại hoặc bị ảnh hưởng ở các khu vực khác trên toàn cầu. Điều này sẽ làm tăng gánh nặng cho các nhà máy xuất, nhập khẩu dầu ở các quốc gia này, (do phải chịu 2 mức đóng góp đó là: Quỹ quốc tế và Quỹ khu vực) khiến các quốc gia này từ bỏ tham gia Công ước Quỹ quốc tế (Công ước Quỹ được xây dựng bởi các quốc gia tham gia CLC, như Brazil, Chile,...). Điều này làm phân mảnh hơn nữa chế độ trách nhiệm về ô nhiễm dầu quốc tế, và có thể nhanh chóng làm sáng tỏ

mạng lưới trách nhiệm và quyền lợi phức tạp của nó.

Chỉ đề cập đến sự tác động lẫn nhau của lợi ích quốc gia sẽ không giải thích được các đặc điểm của chế độ trách nhiệm ô nhiễm dầu: các điều khoản bồi thường thiệt hại môi trường lấy tính hợp pháp là các khái niệm luật pháp về trách nhiệm và đối xử công bằng. Sự chông chéo giữa các chế độ trách nhiệm dân sự truyền thống của các quốc gia khác nhau, đã tạo điều kiện mở rộng các quy phạm pháp lý truyền thống này thành các yêu cầu bồi thường thiệt hại xuyên quốc gia từ sự cố tràn dầu. Sự chấp nhận tương đối nhanh chóng các chỉ tiêu trách nhiệm về ô nhiễm dầu quốc tế của phần lớn các chủ tàu chở dầu, và các quốc gia nhập khẩu dầu đã chứng thực cho sự phù hợp của nó với khung pháp lý hiện có. Tất nhiên, điều này cũng đặt ra những hạn chế đối với sự phát triển hơn nữa của bồi thường thiệt hại môi trường, bởi vì các chỉ tiêu trách nhiệm cá nhân có xu hướng chỉ áp dụng với một số loại thiệt hại (thiệt hại kinh tế). Thiệt hại môi trường và phạm vi áp dụng của chế độ trách nhiệm ô nhiễm dầu hiện tại đã được nêu rõ, điều này làm hạn chế thẩm quyền giải quyết các lợi ích môi trường. Đối với các không gian chung trên biển nói riêng - vùng biển quốc tế - hiện tại không có bảo hiểm trách nhiệm trực tiếp đối với thiệt hại ô nhiễm dầu. Sự gia tăng các khu vực biển được bảo vệ, và sự phát triển các công cụ kiểm soát ô nhiễm nguồn tàu của các quốc gia có cảng cho thấy rằng việc bảo vệ môi trường biển đang được quan tâm. Vẫn còn chỗ cho sự đổi mới các tiêu chí về trách nhiệm dân sự đối với bồi thường thiệt hại môi trường cho không gian biển và tài nguyên chung. Và chỉ có như vậy, trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm môi trường do dầu từ tàu gây ra mới thực sự đi ra toàn cầu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Phạm Văn Tân, Bùi Đăng Khoa, Nguyễn Thành Lê, Nguyễn Văn Trường, Basic elements of compensation for oil pollution damage caused by ships, *Journal of Marine Science and Technology*, No.56, 11/2018.
- [2] IMO, International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage of 29 November 1969 (CLC 1969). <http://www.imo.org>.
- [3] IMO, International Convention on the Establishment of an International Fund Compensation for Oil Pollution Damage 1971. <http://www.imo.org>.
- [4] Phạm Văn Tân, Một nghiên cứu về chế độ trách nhiệm dân sự đối với thiệt hại ô nhiễm dầu: sự khác biệt giữa OPA và CLC, *Tạp chí Khoa học và Công nghệ Việt Nam*, Tập 61 - Số 10, tháng 10/2019.
- [5] IOPCF, Resolution No. 3 - pollution damage: FUND/A/ES1/13, London: IOPCF, 1980.
- [6] IOPCF, Criteria for the admissibility of claims for compensation: FUND/WGR.7/4, London: IOPCF, 1994.
- [7] Phạm Văn Tân, Đánh giá việc thực thi công ước CLC trong sự cố tràn dầu Erika, *Tạp chí Khoa học - Công nghệ Hàng hải*, Số 58, tháng 04/2019.
- [8] United States, Oil Pollution Act, 1990.
- [9] Third Intersessional Working Group, Compensation for environmental damage under the auspices of the CLC fund conventions: Documents Submitted by the French Delegation: 92FUND/ WGR.3/8/8, London: IOPCF 1992, 2001.
- [10] Third Intersessional Working Group, Admissibility for claims under environmental damage under the 1992 civil liability and fund conventions: submission by the International Tanker Owners Pollution Federation limited: 92FUND/WGR.3/5/2, London: IOPCF 1992, 2001.
- [11] IMO, Protocol of 1992 to amend the International Convention on the Establishment of an International Fund Compensation for Oil Pollution Damage 1971. <http://www.imo.org>.
- [12] P. Van Tan, Civil liability for oil pollution damage caused by ships: Chinese legal system and reference to Vietnam, *Cogent Business and Management*, Volume 06, 2019 (ISSN: 2331-1975). DOI: <https://doi.org/10.1080/23311975.2019.1699285>.

Ngày nhận bài:	18/3/2020
Ngày nhận bản sửa:	10/4/2020
Ngày duyệt đăng:	18/4/2020