

NGHIÊN CỨU QUY ĐỊNH CÔNG ƯỚC LUÂN ĐÔN 1972 VÀ NGHỊ ĐỊNH THƯ 1996 VỀ NGĂN NGỪA Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG BIỂN DO NHẬN CHÌM CHẤT THẢI, CÁC CHẤT KHÁC Ở BIỂN VÀ VIỆC THỰC HIỆN TẠI MỘT SỐ QUỐC GIA - KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

A STUDY ON REGULATIONS OF LONDON CONVENTION 1972 AND ITS PROTOCOL 1996 ON PREVENTING MARINE POLLUTION BY DUMPING OF WASTE, OTHER MATTER AT SEA AND ITS IMPLEMENTATION IN SOME COUNTRIES - EXPERIENCE FOR VIETNAM

NGUYỄN VĂN TRƯỜNG^{1*}, ĐỖ ĐỨC TOÀN²

¹Khoa Hàng hải, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

²Học viên cao học, Viện Đào tạo Sau đại học, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

*Email liên hệ: nguyenvantruong@vamaru.edu.vn

Tóm tắt

Hoạt động nhận chìm chất thải và các vật chất khác ở biển là hoạt động phổ biến ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Hoạt động này không chỉ nhằm mục đích xử lý các loại chất thải và các vật chất khác trong điều kiện khó có thể xử lý được ở môi trường đất liền. Ngoài ra, hoạt động này còn nhằm mục đích phát triển một số khu vực, vùng nước cảng biển. Để kiểm soát và ngăn ngừa sự tác động của hoạt động này tới môi trường thì tổ chức hàng hải quốc tế ban hành Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996. Hai văn bản pháp lý này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tạo nên hành lang pháp lý đảm bảo việc tuân thủ các quy định về nhận chìm chất thải và vật chất khác ở biển. Việc đánh giá vai trò của các quy định này đồng thời đánh giá thực thi tại một số quốc gia trên thế giới có thể là bài học cho Việt Nam trong tương lai. Bài báo tập trung phân tích và đánh giá các quy định của Công ước Luân Đôn 1972 (LC 72) và Nghị định thư 1996 (LP 96), đồng thời, bài báo cũng phân tích và đánh giá việc tham gia và thực thi quy định của Công ước và Nghị định thư tại một số quốc gia. Từ đó, tác giả đưa ra kinh nghiệm đối với Việt Nam để tiếp tục hoàn thiện các quy định về nhận chìm chất thải và các vật chất khác ở biển.

Từ khóa: Nhận chìm chất thải, Công ước Luân Đôn 1972, Nghị định thư 1996, nhận chìm vật chất khác ở biển.

Abstract

Dumping waste and other materials at the sea is a common activity in most countries in the world, including Vietnam. This activity is not only intended

to treat waste and other materials that are difficult to handle in a land. In addition, this activity also aims to develop some areas and seaport waters. To control and prevent the impact of this activity on the environment, the International Maritime Organization promulgated the 1972 London Convention (LC 72) and the 1996 Protocol (LP 96). These two legal documents play a particularly important role in creating a legal corridor to ensure compliance with regulations on dumping waste and other materials at sea. Evaluating the role of these regulations and evaluating their implementation in some countries in the world can be lessons for Vietnam in the future. The article focuses on analyzing and evaluating the provisions of the 1972 London Convention and the 1966 Protocol. At the same time, the article also analyzes and evaluates the participation and implementation of the provisions of the Convention and Protocol in some countries. Through that, the author gives experiences for Vietnam to continue improving regulations on dumping waste and other materials at sea.

Keywords: Dumping of waste, 1972 London Convention, 1996 Protocol, dumping of other waste at sea.

1. Mở đầu

Nhận chìm chất thải và các vật chất khác ở biển đã và đang diễn ra ở nhiều nơi trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Các thống kê cho thấy đa phần các vật chất được nhận chìm ở biển là chất nạo vét từ khu vực bến cảng, luồng hàng hải. Theo báo cáo của các quốc gia khu vực Đông Bắc Đại Tây Dương, các quốc gia ở khu vực này hàng năm đã nhận chìm xuống biển

khoảng 130 - 150 triệu tấn [1]. Trong giai đoạn 2008-2020 tổng lượng vật chất nhận chìm của một số quốc gia điển hình như: Bỉ trên 450 triệu tấn, Đức trên 346 triệu tấn, Pháp trên 311 triệu tấn, Hà Lan trên 156 triệu tấn, Anh trên 130 triệu tấn,... cùng với một số quốc gia khác ở khu vực này. Bên cạnh đó, theo một báo cáo mới nhất thì Hoa Kỳ cũng tiến hành nạo vét trên 200 triệu m³ [2]. Ở khu vực châu Á, Trung Quốc cũng được xem là quốc gia tiến hành các hoạt động nhận chìm chất nạo vét, chất thải và các vật chất khác với số lượng lớn ở vùng biển của quốc gia này. Thậm chí, Trung Quốc cũng tiến hành các hoạt động nhận chìm chất thải ở khu vực xung quanh quần đảo Trường Sa của Việt Nam. Quốc gia này tiến hành nhận chìm khoảng 67 triệu tấn vật chất nạo vét hàng năm tại vùng biển của tỉnh Quảng Đông [3]. Hầu hết các khu vực biển nhận chìm ở khu vực Đông Bắc Đại Tây Dương và Hoa Kỳ đều nằm ở các khu vực vùng biển nội thủy hoặc lãnh hải. Bởi việc di chuyển thuận tiện hơn, chi phí thấp hơn, vật chất đó có tác dụng làm ổn định chất nền không gây ra hiện tượng bào mòn hoặc sạt lở đất liền do hoạt động nạo vét chất đáy gây ra.

Thực chất việc nhận chìm chất nạo vét không có quá nhiều ảnh hưởng xấu tới môi trường biển, tuy nhiên một số khu vực chất nạo vét của bến cảng, khu vực nhà máy hóa chất, chất nguy hại ở các dạng lỏng, rắn thì có những tác động xấu tới môi trường. Đồng thời, không chỉ có các chất nạo vét được nhận chìm mà các chất thải từ các ngành chế biến thủy sản, chất thải công nghiệp và các loại chất thải khác cũng được nhận chìm ở biển. Để kiểm soát các hoạt động này LC 72 và LP 96 yêu cầu đối với việc phân loại vật chất, đánh giá tác động môi trường, xác định tính chất, địa điểm nhận chìm và các yếu tố khác có liên quan để giảm thiểu mức thấp nhất những tác động của vật chất đó tới môi trường biển. Các quốc gia khu vực Đông Bắc Đại Tây Dương, Hoa Kỳ hay Trung Quốc đều là thành viên của LC 72 và LP 96. Những quy định của hai hiệp ước quốc tế này được coi là cơ sở cho việc các quốc gia hoàn thiện pháp luật về việc quản lý các hoạt động có liên quan tới nhận chìm vật chất ở biển. Trong khi đó, Việt Nam mặc dù mong muốn phát triển kinh tế theo định hướng bền vững nhưng chưa là thành viên của LC 72 cũng như LP 96.

2. Quy định của Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 về nhận chìm chất thải và các vật chất khác

Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 là thỏa thuận nhằm ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm biển bằng cách nhận chìm các chất thải xuống biển.

Hiện nay, 87 quốc gia là thành viên chính thức, 11 quốc gia tham gia kí kết [4]. Trong đó 48 quốc gia là thành viên chính thức và 4 quốc gia kí kết đối với LP 96 [5]. LC 72 là một trong những Công ước toàn cầu đầu tiên nhằm bảo vệ môi trường biển dưới tác động của các hoạt động của con người. LC 72 bao gồm 22 Điều và 3 Phụ lục. Phụ lục I là danh sách đen, đó là danh sách các chất thải bị cấm thải ra môi trường biển. Đặc biệt, danh mục chất thải bị cấm có chứa chất thải nhựa và các chất thải tổng hợp khó phân hủy khác trôi nổi hoặc tồn tại lâu dài trong môi trường biển. Phụ lục II là danh sách xám, đó là danh sách các chất thải có thể thải ra môi trường biển nếu được cơ quan có thẩm quyền cho phép. Phụ lục III quy định các yếu tố kỹ thuật chung trong việc xây dựng tiêu chí cấp giấy phép nhận chìm.

Theo Điều 3 (a), “dumping” có nghĩa là bất kỳ hành vi vứt bỏ có chủ ý trên biển chất thải hoặc các chất khác từ tàu thuyền, phi cơ, giàn di động hoặc các công trình nhân tạo khác trên biển và Điều 3 (b) quy định “dumping” không bao gồm việc thải chất thải phát sinh trong quá trình hoạt động bình thường của tàu thuyền, phi cơ, giàn di động hoặc các công trình nhân tạo khác trên biển và thiết bị của chúng,... [6]. Do vậy, cần phân biệt giữa quy định về thải rác tại Phụ lục V MARPOL 73/78 [7] và quy định về nhận chìm chất thải ở LC 72. Việc xả rác của tàu không thể bị nhầm lẫn với việc nhận chìm chất thải, vì Phụ lục V của MARPOL 73/78 quy định việc ngăn ngừa ô nhiễm môi trường do việc xả rác thải phát sinh trong quá trình hoạt động của tàu. Trong khi đó, LC 72 áp dụng cho việc sử dụng tàu, phi cơ, giàn di động để vận chuyển chất thải nhận chìm xuống biển.

Mục tiêu chính của Công ước là ngăn chặn việc nhận chìm chất thải không kiểm soát trên biển. Những hành vi nhận chìm chất thải xuống biển này có thể gây hại cho sức khỏe con người, động vật biển, sinh vật biển, tác động đến nghề cá, du lịch, có thể gây gián đoạn giao thông hàng hải và giao thông cảng. Công ước đã mở rộng phạm vi tới “tất cả các vùng biển ngoài vùng nước nội địa của các quốc gia” và cấm việc nhận chìm các chất thải nguy hại. Kể từ khi Công ước có hiệu lực vào năm 1975, Công ước đã cung cấp một khuôn khổ pháp lý để kiểm soát và ngăn ngừa ô nhiễm biển trên quy mô toàn cầu.

Trong khi đó, LP 96 mang lại những đổi mới quan trọng, trong đó “phương pháp phòng ngừa” và “nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền” là hai nguyên tắc quan trọng [8]. Theo LP 96, nghiêm cấm nhận chìm tất cả các chất thải, ngoại trừ những chất thải được xác định trong “reverse list” (danh sách

ngược). Danh sách này có nghĩa là chỉ có những chất thải được liệt kê trong Phụ lục I của LP 96 mới được xem xét cấp giấy phép nhận chìm trên biển. Các chất không có trong danh mục này sẽ bị nghiêm cấm nhận chìm xuống biển. Như vậy, có sự khác biệt giữa LP 96 và LC 72. Thay vì cấm đồ chất thải nguy hại như quy định tại Phụ lục I của Công ước, các quốc gia thành viên sẽ cấm đồ chất thải hoặc các vật chất khác không được liệt kê trong Phụ lục I của LP 96. Để được phép nhận chìm chất thải thuộc “danh sách ngược”, phải đáp ứng các yêu cầu đặt ra tại Phụ lục II của LP 96.

Một thực tế cho thấy, trước khi LC 72 cũng như LP 96 chính thức có hiệu lực, ở Hoa Kỳ thì cho phép nhận chìm nhiều loại chất thải có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường biển, trong đó điển hình như sản phẩm dầu mỏ, chất thải hóa học, vật liệu nạo vét (34% trong số đó bị ô nhiễm), kim loại nặng trong chất thải công nghiệp, rác thải xây dựng, chất thải hóa học hữu cơ. Bên cạnh đó, hơn 55.000 container chất thải phóng xạ đã nhận chìm tại ba địa điểm đại dương ở Thái Bình Dương trong khoảng thời gian từ 1946 đến 1970. Gần 34.000 container chất thải phóng xạ đã được đổ tại ba địa điểm ở đại dương ngoài khơi bờ đông Hoa Kỳ từ năm 1951 đến năm 1962 [9]. Điều này cũng tương tự với Trung Quốc, theo báo cáo của Bộ Sinh thái và Môi trường việc nhận chìm các vật chất ở các vùng biển của Trung Quốc diễn ra phức tạp và khó kiểm soát trong giai đoạn trước khi quốc gia này là thành viên của LC 72 cũng như LP 96 [10]. Đa phần các chất thải và vật chất của các ngành công nghiệp, nông nghiệp, thủy hải sản và các chất nạo vét là những vật chất được nhận chìm ở các vùng biển. Úc cũng là quốc gia có thời điểm gia nhập LC 72 như Trung Quốc khi quốc gia này nhận thấy vấn đề nhận chìm các vật chất ở biển diễn ra ngày càng mạnh mẽ vì mục đích phát triển kinh tế. Theo Cục biến đổi khí hậu, năng lượng, môi

trường và nước, quốc gia này có giai đoạn cho phép nhận chìm vật liệu nạo vét, nhận chìm giàn khoan, công trình dầu khí ngoài khơi, nhận chìm tàu thuyền trên biển thậm chí an táng trên biển [11].

Tuy nhiên vấn đề này đã được kiểm soát chặt chẽ sau khi LC 72 có hiệu lực, Hoa Kỳ, Trung Quốc và Úc là thành viên của LC 72 và LP 96. Vật chất nhận chìm ở biển được quản lý chặt chẽ hơn, các quy định đã được xây dựng đầy đủ và nghiêm ngặt hơn, các cơ quan chức năng được thành lập và có cơ chế hoạt động rõ ràng như phân tích trong phần 3.

3. So sánh, đánh giá sự tham gia và thực thi Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 ở các quốc gia

Trong số các quốc gia được lựa chọn nghiên cứu, Hoa Kỳ là quốc gia đầu tiên phê chuẩn Công ước này vào năm 1974 và có hiệu lực từ năm 1975, trong khi đó, Trung Quốc và Australia tham gia LC 72 vào năm 1985. Đối với LP 96, mặc dù thời điểm phê chuẩn khác nhau nhưng lại có cùng thời điểm có hiệu lực đối với hai quốc gia này. Việt Nam chưa tham gia cả LC 72 và LP 96. Việc tham gia LC 72 và LP 96 được mô tả ngắn gọn trong Bảng 1.

3.1. Tham gia, thực thi Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 ở Trung Quốc

Các quy định cơ bản nhằm ngăn ngừa ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải xuống biển đã được đưa vào Luật bảo vệ môi trường biển (MEPL) [12]. Để thực thi và bổ sung những điều khoản còn thiếu trong quy định MEPL, Trung Quốc đã nhanh chóng ban hành quy định về nhận chìm chất thải trên biển 1985 (sửa đổi năm 2017) (gọi tắt là Quy định về nhận chìm chất thải 1985) [13] và Biện pháp thực hiện quy định về nhận chìm chất thải trên biển (sửa đổi 2017) (gọi

Bảng 1. Thành viên của Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị Định Thư 1996

Quốc gia		Luân Đôn 1972	Nghị định thư 1996
Công ước			
Trung Quốc	Phê chuẩn	14 tháng 11 năm 1985	29 tháng 10 năm 2006
	Có hiệu lực	14 tháng 12 năm 1985	29 tháng 9 năm 2006
Hoa Kỳ	Phê chuẩn	29 tháng 4 năm 1974	Chưa
	Có hiệu lực	30 tháng 8 năm 1975	Chưa
Úc	Phê chuẩn	21 tháng 8 năm 1985	4 tháng 12 năm 2000
	Có hiệu lực	20 tháng 9 năm 1985	24 tháng 3 năm 2006
Việt Nam	Phê chuẩn	Chưa	Chưa
	Có hiệu lực	Chưa	Chưa

Nguồn: Thống kê bởi tác giả theo nguồn <https://www.ecolex.org/>

tất là Biện pháp nhận chìm 2017) [14]. Theo Quy định về nhận chìm 1985 và Biện pháp nhận chìm 2017, chất thải được chia thành ba loại chính tương ứng với ba loại giấy phép. Theo đó, chất thải loại I bị nghiêm cấm nhận chìm, trừ trường hợp việc thải loại chất thải này trên đất liền sẽ gây nguy hại nghiêm trọng đến sức khỏe con người và việc thải xuống biển là cách duy nhất để ngăn chặn mối đe dọa đối với con người; Chất thải loại II đề cập đến các chất có thể “nhanh chóng trở nên vô hại” (rendered harmless promptly) và việc thải bỏ chất thải này cần phải có giấy phép đặc biệt; Chất thải loại III đề cập đến các chất có độc tính thấp và vô hại mà việc nhận chìm cần phải có giấy phép.

Các khu vực nhận chìm phải được lựa chọn, chỉ định theo nguyên tắc khoa học, hợp lý, tiết kiệm và an toàn theo quy định tại Điều 12 MEPL và Điều 5 của Quy định về nhận chìm 1985. Cơ quan quản trị đại dương quốc gia Trung Quốc (SOA) chịu trách nhiệm lựa chọn và chỉ định các khu vực nhận chìm, khu vực thử nghiệm và khu vực tạm thời cho từng loại chất thải. Các khu vực nhận chìm được thiết kế để sử dụng lâu dài, trong khi các khu vực tạm thời được sử dụng cho những trường hợp đặc biệt tạm thời. Khi xác định được các khu vực nhận chìm này, SOA có trách nhiệm thông báo cho cơ quan bảo vệ môi trường nhà nước (SEPA) để xem xét và hội đồng nhà nước phê duyệt cuối cùng. SOA cũng giám sát và quản lý việc sử dụng vùng nước được chỉ định để nhận chìm chất thải cũng như thực hiện giám sát môi trường. Khi khu vực nước được chỉ định để nhận chìm chất thải không còn được sử dụng, SOA sẽ thông báo ngừng hoạt động và báo cáo hội đồng nhà nước.

Điều 11 MEPL quy định người thực hiện hành vi nhận chìm chất thải xuống biển phải nộp phí. Những khoản phí này sẽ được sử dụng để ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm biển và không được sử dụng cho bất kỳ mục đích nào khác. Theo quy định có liên quan, bất kỳ cá nhân hoặc tổ chức nào có nhu cầu nhận chìm chất thải đều phải nộp đơn lên SOA. SOA sẽ xem xét đơn trong khoảng thời gian 2 tháng để xác định xem đơn đăng ký có được chấp nhận hay không. Do chất thải được chia thành 3 loại như đã đề cập nên giấy phép cũng được chia thành 3 loại cơ bản sau: (1) Giấy phép khẩn cấp được cấp cho các trường hợp nhận chìm chất thải bị cấm trong Phụ lục I; (2) Giấy phép đặc biệt được cấp cho việc nhận chìm chất thải thuộc danh mục Phụ lục II của Quy định nhận chìm 1985; (3) Giấy phép chung được cấp cho việc nhận chìm chất thải có độc tính thấp và không độc hại không có trong Phụ lục I và II của Quy định nhận chìm 1985.

Ngoài ra, mỗi loại giấy phép phải tuân thủ các yêu cầu chi tiết nêu tại Điều 14 Biện pháp nhận chìm 2017. Các cá nhân hoặc tổ chức đã nhận được giấy phép phải tuân thủ các yêu cầu quy định tại Điều 12 và 14 của Quy định nhận chìm 1985. Theo MEPL, không cá nhân hay đơn vị nào được phép đổ chất thải xuống biển mà không có sự chấp thuận của SOA. MEPL cũng quy định, việc đổ chất thải xuống biển mà không xin giấy phép sẽ bị phạt không dưới 30.000 nhân dân tệ nhưng không quá 200.000 nhân dân tệ.

3.2. Tham gia, thực thi Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 ở Hoa Kỳ

Hiện nay, Hoa Kỳ chỉ là thành viên của Công ước London 1972, các điều khoản của Công ước này đã được đưa vào luật quốc gia. Điều đó được phản ánh trong Nghiên cứu và khu bảo tồn biển (MPRSA) hay còn được gọi là Đạo luật nhận chìm ở đại dương [15]. MPRSA thực thi các quy định của LC 72. MPRSA cấm nhận chìm vào đại dương các vật chất làm suy giảm chất lượng môi trường biển, gây nguy hại cho sức khỏe con người. MPRSA có hai mục đích cơ bản: quy định việc nhận chìm có chủ ý chất thải ở đại dương và cho phép nghiên cứu liên quan đến quy trình, kiểm soát và quản lý nhận chìm ở đại dương. Tại tiêu đề I của Đạo luật, bao gồm các điều khoản về giấy phép và thực thi đối với việc nhận chìm ở đại dương. Các quy định về nghiên cứu biển được nêu trong tiêu đề II. Để thực thi các quy định trong MPRSA, Hoa Kỳ đã ban hành các quy định trong chương 27, đề mục 33 của USC (United State Code) [16] và tiểu chương H, đề mục 40 của CFR (Code of Federal Regulations) [17].

Như phân tích ở phần 3.1 thì Trung Quốc giao nhiệm vụ quản lý, giám sát quá trình nhận chìm chất thải cho SOA, trong khi đó Hoa Kỳ giao cho các cơ quan khác nhau thực hiện các nhiệm vụ liên quan. Bốn cơ quan của Hoa Kỳ chịu trách nhiệm theo MPRSA: Cơ quan bảo vệ môi trường (EPA), Quân đoàn kỹ sư quân đội Hoa Kỳ (ACE), Cơ quan khí quyển và đại dương quốc gia (NOAA) và Cảnh sát biển (CG). EPA chịu trách nhiệm thiết lập các tiêu chí để xem xét và đánh giá đơn xin cấp giấy phép nhận chìm ở đại dương. EPA có thẩm quyền chính trong việc quản lý việc nhận chìm tất cả các chất thải ra đại dương ngoại trừ các vật chất nạo vét, thuộc thẩm quyền của ACE. NOAA chịu trách nhiệm nghiên cứu dài hạn về tác động của do con người gây ra đối với môi trường biển. CG chịu trách nhiệm duy trì việc giám sát việc nhận chìm chất thải ở đại dương.

Đề mục I của MPRSA; chương 27 đề mục 33 của USC và tiểu chương H đề mục 40 của CFR cấm tất cả

các hoạt động nhận chìm ở đại dương, ngoại trừ trường hợp được cho phép, ở bất kỳ vùng biển nào thuộc thẩm quyền của Hoa Kỳ. Một số vật chất, chẳng hạn như chất thải phóng xạ cấp độ cao, vật chất sử dụng cho chiến tranh, hóa học và sinh học, chất thải y tế, không được phép nhận chìm ở đại dương. Giấy phép nhận chìm các vật chất khác, ngoại trừ vật chất nạo vét, có thể được EPA cấp sau khi cơ quan có thẩm quyền xác định rằng việc nhận chìm đó sẽ không làm suy giảm hoặc gây nguy hại cho sức khỏe con người, môi trường biển, hệ sinh thái hoặc tiềm năng kinh tế. EPA chỉ định các địa điểm để nhận chìm ở đại dương và nêu rõ trong từng giấy phép chất thải được phép nhận chìm. Tuy nhiên, có sự khác biệt giữa vùng biển nhận chìm của Trung Quốc và Mỹ. Trung Quốc kiểm soát việc đổ chất thải vào tất cả các vùng biển thuộc quyền tài phán của mình, trong khi Hoa Kỳ chỉ mở rộng đến vùng biển 12nm. Sau đó, Quốc hội Hoa Kỳ quyết định ngừng cấp phép cho các hoạt động đổ thải trong phạm vi 12 hải lý và mở rộng quyền kiểm soát việc đổ chất thải ở vùng biển 106 hải lý.

Tại Hoa Kỳ, hầu hết chất thải nhận chìm ở đại dương đều là vật liệu nạo vét, trầm tích được lấy từ đáy biển, đáy luồng để duy trì luồng hàng hải và bến cảng. Các vật chất khác bị nhận chìm có thể bao gồm tàu thuyền, chất thải của ngành sản xuất thủy hải sản, vật chất từ y tế và các vật chất của các ngành sản xuất khác. ACE cấp giấy phép đổ vật chất nạo vét xuống đại dương theo các tiêu chuẩn do EPA đặt ra. Tùy theo hoàn cảnh, EPA cấp bao gồm giấy phép chung, giấy phép đặc biệt và giấy phép khẩn cấp. Trong khi đó, giấy phép được cấp theo MPRSA chỉ rõ loại vật chất cần xử lý, số lượng vận chuyển để nhận chìm, vị trí của khu vực nhận chìm và thời hạn hiệu lực của giấy phép cũng như các quy định đặc biệt về giám sát.

Theo quy định của MPSRA và đề mục 33 USC, mọi hành vi vi phạm liên quan đến việc nhận chìm chất thải sẽ bị phạt không quá 50.000USD. Thậm chí, luật pháp Mỹ còn áp dụng các biện pháp xử phạt dân sự và hình sự đối với các hành vi vi phạm nhận chìm chất thải y tế. Theo đó, mức phạt dân sự lên tới 125.000USD, phạt hình sự lên tới 250.000USD hoặc 5 năm tù, hoặc kết hợp cả hai. Các khoản phí và tiền phạt này được phân bổ cho cơ quan có thẩm quyền để thực hiện các nhiệm vụ liên quan đến phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm biển do nhận chìm chất thải. Điều này khác biệt hoàn toàn so với quy định của Trung Quốc, theo như phân tích ở mục 2.1 thì Trung Quốc chỉ xử phạt hành chính đối với hành vi nhận chìm chất thải không đúng quy định, không có giấy phép.

Tiêu đề II của MPRSA, chương 27 đề mục 33 USC cho phép hai loại nghiên cứu: nghiên cứu chung về tài nguyên đại dương, thuộc thẩm quyền của NOAA; và nghiên cứu của EPA liên quan đến việc loại bỏ dần các hoạt động nhận chìm ở đại dương. NOAA được chỉ đạo thực hiện một chương trình nghiên cứu dài hạn, toàn diện về tác động không chỉ của việc nhận chìm chất thải mà còn đánh giá ô nhiễm và những thay đổi khác do con người gây ra đối với hệ sinh thái biển. Trong khi đó, EPA tiến hành nghiên cứu bao gồm điều tra, thí nghiệm, đào tạo, thực hiện, khảo sát và nghiên cứu để giảm thiểu hoặc chấm dứt việc nhận chìm bùn thải và chất thải công nghiệp, cùng với nghiên cứu về các giải pháp thay thế cho việc xử lý chất thải ở đại dương. Để thực hiện các mục tiêu trên, MPRSA đã thành lập chín ủy ban nghiên cứu biển khu vực nhằm mục đích phát triển các kế hoạch nghiên cứu biển toàn diện, xem xét chất lượng nước và điều kiện hệ sinh thái cũng như nghiên cứu, giám sát các ưu tiên và mục tiêu ở từng khu vực. Ngoài ra, MPRSA còn thành lập chương trình giám sát chất lượng nước ven biển quốc gia.

3.3. Tham gia, thực thi thi Công ước Luân Đôn 1972 và Nghị định thư 1996 ở Úc

Để thực hiện LC 2 và LP 96, Chính phủ Australia đã ban hành Đạo luật Bảo vệ Môi trường 1981 sửa đổi 2020 [18]. Đây là luật đặc biệt về bảo vệ môi trường do việc nhận chìm chất thải. Theo Đạo luật, các cá nhân hoặc tổ chức muốn nhận chìm vật liệu xuống biển phải xin giấy phép và Chính phủ Liên bang chấp thuận. Đạo luật cấm nhận chìm chất thải được coi là quá nguy hiểm cho môi trường biển và kiểm soát việc nhận chìm chất thải trên biển để đảm bảo giảm thiểu tác động đến môi trường và sức khỏe con người. Trong các trường hợp khác, việc nhận chìm chỉ được phép sau khi tham khảo ý kiến của các cơ quan liên quan.

Đạo luật này áp dụng cho các tàu, phi cơ và giàn di động của Úc ở bất kỳ khu vực nào trên đại dương cũng như các tàu, phi cơ và giàn di động của nước ngoài trong vùng biển Úc. Nói chung, nếu chất thải được vận chuyển bằng các phương tiện nêu trên để nhận chìm ở vùng biển Úc thì cần phải có giấy phép. Đạo luật này được quản lý bởi Sở môi trường, di sản, nước và nghệ thuật (DEHWA). Hiện tại, DEHWA chịu trách nhiệm cấp phép và quản lý mọi hoạt động liên quan đến việc nhận chìm chất thải ở tất cả các vùng biển của Úc, ngoại trừ khu vực vùng biển rạn san hô Great Barrier (GBRMP), đây là vùng biển thuộc quản lý theo Đạo luật rạn san hô Great Barrier (GBRMPA).

Đạo luật này áp dụng đối với tất cả các vùng biển của Úc. Tuy nhiên, Đạo luật này không áp dụng cho

các vùng nước nằm trong giới hạn của một Bang hoặc Lãnh thổ phía Bắc. Bởi vì, theo mục 9 của Đạo luật, các Quốc gia hoặc Lãnh thổ phía Bắc có thể ban hành luật kiểm soát việc nhận chìm chất thải xuống biển trong phạm vi ba hải lý của họ nếu luật đó phù hợp với luật Liên bang và LC 72. Đó là kết quả của Hiệp định Hiến pháp ngoài khơi năm 1979, một thỏa thuận giữa Chính phủ Liên bang và Chính quyền Tiểu bang, theo đó các tiểu bang có toàn quyền chủ quyền đối với ba hải lý tính từ bờ biển của họ.

Đơn xin giấy phép nhận chìm ở biển có thể được lấy từ Sở DEHWA hoặc GBRMPA. Khi quyết định có cấp giấy phép hay không, DEHWA hoặc GBRMPA xem xét loại vật chất được đề xuất nhận chìm, vị trí nhận chìm và các tác động tiềm tàng đối với môi trường biển. Nếu chất thải có mức độ ô nhiễm thấp và nếu khu vực nhận chìm được đề xuất sẽ giảm thiểu mọi tác động đến môi trường thì được Chính phủ Liên bang cấp giấy phép. Tuy nhiên, giấy phép này không cần thiết trong trường hợp được gọi là bất khả kháng, vì việc nhận chìm chất thải nhằm đảm bảo an toàn sinh mạng trên biển. Giấy phép có thể cho phép nhận chìm nhiều lần nhưng phải luôn tuân thủ thời gian, địa điểm và các hướng dẫn khác về môi trường đồng thời ghi rõ số lượng vật liệu được nhận chìm. Ngoài ra, thông tin chi tiết về quy trình cấp phép đối với các chất thải nạo vét có thể được tìm thấy trong Hướng dẫn đánh giá quốc gia về nạo vét năm 2009 (NAGD) [19]. Hướng dẫn năm 2009 nhằm mang lại sự chắc chắn hơn cho quá trình đánh giá và cấp phép cũng như cung cấp một số hướng dẫn cho việc lập kế hoạch chiến lược dài hạn. Đặc biệt, tại khoản 4A và 4B quy định chi tiết các vùng biển chồng lấn giữa Úc và Papua New Guinea, Úc và Indonesia. Theo đó, mọi hành động cho phép hoặc cấm nhận chìm chất thải vào vùng nước chồng lấn của các quốc gia này chỉ được thực hiện khi có sự thông báo, tham khảo ý kiến giữa Bang hoặc Chính phủ Úc với Papua New Guinea và Indonesia trước khi đưa ra các quyết định liên quan tới nhận chìm ở biển.

Từ những phân tích trên có thể thấy các quốc gia như Trung Quốc, Hoa Kỳ và Úc đã tham gia và thực hiện hiệu quả các quy định của Công ước cũng như LP 96. Những quy định đó góp phần gìn giữ và bảo vệ môi trường biển của quốc gia đó và của nhân loại.

Tuy nhiên, cho tới thời điểm hiện tại, Việt Nam chưa là thành viên của LC 72 hoặc LP 96. Mặc dù vậy, pháp luật Việt Nam cơ bản cũng đã có các quy định về nhận chìm chất thải và các vật chất khác ở biển. Điển hình như, Luật bảo vệ môi trường 2020 có đề cập tới giấy phép nhận chìm tại điều 35, 36 và 65 [20]. Luật biển Việt Nam 2012 cũng đề cập ngắn gọn tới

hoạt động này tại điều 35 [21]. Luật Tài nguyên và Môi trường biển, hải đảo 2015 quy định chi tiết các vấn đề liên quan tới nhận chìm ở biển tại mục 3, Chương 6 từ Điều 57 tới Điều 63 [22]. Để thực thi các quy định tại Luật TN và MT Chính phủ ban hành Nghị định số 40/2016/NĐ-CP có Chương VIII gồm 12 điều (Điều 49 tới điều 60) quy định các vấn đề về nhận chìm [23]. Bên cạnh đó, Bộ TNMT ban hành Thông tư số 23/2022/TT-BTNMT [24] sửa đổi Thông tư 28/2019/TT-BTNMT [25] về quy định kỹ thuật đánh giá chất nạo vét và xác định khu vực nhận chìm chất nạo vét ở vùng biển Việt Nam. Nghị định số 11/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển (Điều 14 tới Điều 38) [26]. Đồng thời, Việt Nam cũng ban hành các quy định về hình thức xử lý, mức độ xử phạt và giao quyền cho các cơ quan khác nhau thực hiện xử phạt nếu vi phạm các quy định về nhận chìm chất thải ở biển (Nghị định 37/2022/NĐ-CP) [27].

4. Kết luận

Mặc dù Việt Nam chưa tham gia LC 72 và LP 96. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam hiện hành cũng có quy định về lĩnh vực này. Các nước đã tham gia và thực thi hiệu quả LC 72 và LP 96 sẽ là những kinh nghiệm cho Việt Nam.

Trước tiên, Trung Quốc và Việt Nam cùng hệ thống luật dân sự do vậy Việt Nam có thể tận dụng điều này nghiên cứu và học hỏi kinh nghiệm của Trung Quốc để sửa đổi, bổ sung các quy định có liên quan. Bên cạnh đó, cách Trung Quốc lồng ghép các quy định của LC 72 và LP 96 vào luật trong nước cũng là điều mà Việt Nam cần nghiên cứu.

Bên cạnh đó, Úc hay Hoa Kỳ dù có hệ thống luật pháp khác với Việt Nam. Tuy nhiên, những quy định chặt chẽ của hai quốc gia này rất đáng để nghiên cứu. Bởi các quy định hiện hành của Việt Nam được xem là tương đối nhẹ đối với các hành vi vi phạm quy định về bảo vệ môi trường biển. So với quy định của Trung Quốc, Mỹ, Australia, mức phạt của Việt Nam còn nhẹ (mức phạt được quy định trong Nghị định 37/2022/NĐ-CP). Hơn nữa, chỉ áp dụng mức xử phạt hành chính mà không áp dụng xử phạt hình sự như Hoa Kỳ. Đồng thời, Nghị định này cũng trao quyền xử phạt cho nhiều cơ quan chức năng khác nhau (theo Nghị định 37/2022/NĐ-CP thì các cơ quan có thẩm quyền xử phạt gồm có: Cảnh sát biển Việt Nam, Hải quan Việt Nam, Biên phòng, Thanh ra hàng hải, Cảng vụ hàng hải, Cục hàng hải, Kiểm ngư) điều này rất có thể sẽ dẫn tới sự khó khăn và chồng chéo khi thực thi

nhiệm vụ. Mức phạt này chưa đủ để giáo dục, răn đe và ngăn chặn những hành vi cố tình gây ô nhiễm môi trường biển.

Hơn nữa, các văn bản pháp luật của các quốc gia được lựa chọn nghiên cứu ban hành sớm và có tính ổn định cao. Trong khi đó, quy định của Việt Nam về lĩnh vực này ban hành muộn hơn nhưng lại có sự trễ so với sự phát triển của kinh tế - xã hội. Với một số quy định thì thường xuyên thay đổi trong một thời gian ngắn, điển hình như Thông tư 28/2019/TT-BTNMT có hiệu lực năm 2020, tới năm 2022 lại thực hiện sửa đổi bổ sung bởi Thông tư 23/2022/TT-BTNMT. Sự thay đổi thường xuyên của các quy định gây ra những khó khăn nhất định trong quá trình áp dụng vào thực tiễn. Trong khi đó, các quy định khác lại thể hiện sự chậm trễ trong việc cập nhật bổ sung, điển hình như Nghị định Nghị định số 40/2016/NĐ-CP tồn tại trong quãng thời gian khá dài và sau đó được sửa đổi bổ sung bởi Nghị định 37/2022/NĐ-CP. Việc thay đổi chậm không đảm bảo tính kịp thời, tính phù hợp của pháp luật so với trình độ phát triển kinh tế - xã hội. Do vậy, thay đổi thường xuyên hoặc chậm thay đổi đều có những hệ quả đối với sự phát triển của quốc gia.

Cuối cùng, thực tế cho thấy việc tham gia LC 72 hoặc LP 96 sẽ mang lại lợi ích cho Việt Nam về việc chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ kỹ thuật xử lý chất thải, khoa học công nghệ, trao đổi học thuật, tư vấn chuyên gia, các vấn đề khác với các quốc gia thành viên và từ ủy ban bảo vệ môi trường của IMO thì Việt Nam cần xem xét gia nhập Công ước hoặc LP 96 càng sớm càng tốt. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay Việt Nam đang thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế biển bền vững được đề ra trong Nghị quyết số 36-NQ/TW của BCH Trung ương Đảng về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Assessment of Data on the Management of Wastes or Other Matter (Dredged Material) 2008-2020, <https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/quality-status-reports/qsr-2023/other-assessments/dredged-material/>
- [2] New Report Shows American Dredging is Competitive and Growing, <https://dredgingcontractors.org/new-report-shows-american-dredging-is-competitive-and-growing/>.
- [3] Tao, W., Jiang, Z., Peng, X., Yang, Z., Cai, W., Yu, H., & Ye, J. (2021). *Impact of Dredged Material Disposal on Heavy Metal Concentrations and Benthic Communities in Huangmao Island Marine Dumping Area near Pearl River Estuary*. *Applied Sciences*, Vol.11(20), 9412.
- [4] Thành viên Công ước Luân Đôn 1972, <https://www.ecolex.org/details/convention-on-the-prevention-of-marine-pollution-by-dumping-of-wastes-and-other-matter-tre-000420/participants/?>
- [5] Thành viên Nghị định thư 1996, <https://www.ecolex.org/details/treaty/1996-protocol-to-the-convention-on-the-prevention-of-marine-pollution-by-dumping-of-wastes-and-other-matter-1972-tre-001268/>
- [6] IMO, Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972.
- [7] IMO, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 73/78.
- [8] IMO, London Protocol 1996.
- [9] United States Environmental Protection Agency, Learn about Ocean Dumping, <https://www.epa.gov/ocean-dumping/learn-about-ocean-dumping#Before>
- [10] Ministry of Ecology and Environment, China's Marine Eco-Environment Status Bulletin, http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/bom_eaesoc/.
- [11] Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water, Sea dumping, <https://www.dcceew.gov.au/environment/marine/sea-dumping>.
- [12] Marine Environment Protection Law of the People's Republic of China, 1982, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384046.htm.
- [13] Regulations Concerning Dumping of Wastes at Sea in 1985, https://english.mee.gov.cn/Resources/laws/regulations/Marine_Environment/200710/t20071022_111652.shtml.
- [14] Measures for the Implementation of the Regulations of the People's Republic of China on the Dumping of Wastes at Sea, 2017, https://www.mfa.gov.cn/web/wjwb_673085/zjzg_673183/bjhysws_674671/bhflfg/hyhbxbgfl/202303/P020230313602258035469.pdf.

- [15] The Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act, 1972,
<https://www.congress.gov/92/statute/STATUTE-86/STATUTE-86-Pg1052.pdf>.
- [16] chapter 27, USC Title 33,
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/33/chapter-27>.
- [17] Subchapter H, CFR Title 40,
<https://www.ecfr.gov/current/title-40/chapter-I/subchapter-H>.
- [18] Environment Protection Act 1981,
<https://www.legislation.gov.au/C2004A02478/latest/text>.
- [19] National Assessment Guidelines for Dredging 2009,
<https://www.dccew.gov.au/sites/default/files/documents/guidelines09.pdf>.
- [20] Luật số 72/2020/QH14, Luật bảo vệ môi trường 2020.
- [21] Luật số 18/2012/QH13, Luật biển Việt Nam 2012.
- [22] Luật số 82/2015/QH13, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo 2015.
- [23] Nghị định 40/2016/NĐ-CP, hướng dẫn luật Tài nguyên Môi trường biển và hải đảo 2015.
- [24] Thông tư 23/2022/TT-BTNMT, quy định kỹ thuật đánh giá chất nạo vét và xác định khu vực nhận chìm chất nạo vét ở vùng biển Việt Nam.
- [25] Thông tư 28/2019/TT-BTNMT, quy định kỹ thuật đánh giá chất nạo vét và xác định khu vực nhận chìm chất nạo vét ở vùng biển Việt Nam.
- [26] Nghị định 11/2021/NĐ-CP của Chính phủ quy định việc giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển
- [27] Nghị định 37/2022/NĐ-CP, Sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quốc phòng, cơ yếu; quản lý, bảo vệ biên giới quốc gia; trên các vùng biển, đảo và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ngày nhận bài:	20/02/2024
Ngày nhận bản sửa:	05/03/2024
Ngày duyệt đăng:	08/03/2024