

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ PHÒNG NGỪA Ô NHIỄM BIỂN DO RÁC THẢI NHỰA Ở VIỆT NAM

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK ON PREVENTING MARINE POLLUTION FROM PLASTIC WASTE IN VIETNAM

LƯƠNG THỊ KIM DUNG*, BÙI HƯNG NGUYỄN, NGUYỄN VIỆT HÀ

Khoa Hàng hải, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

**Email liên hệ: dungltk.hh@vimaru.edu.vn*

Tóm tắt

Ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa là vấn đề toàn cầu, đặc biệt nan giải ở Việt Nam- vốn là một trong số quốc gia ven biển nhạy cảm nhất với biến đổi khí hậu và tác động từ môi trường biển.

[1]. Tuy nhiên Việt Nam hiện nay chưa có hệ thống pháp luật hoàn chỉnh nhằm bảo vệ môi trường nói chung và môi trường biển nói riêng trước tác động của rác thải nhựa [2]. Trong khuôn khổ bài báo, nhóm tác giả đã tập trung phân tích các quy định của pháp luật quốc tế và Việt Nam về quản lý rác thải nhựa xả thải ra biển, từ đó có sự bình luận, đánh giá những bất cập trên thực tiễn thi hành làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện khung pháp lý của Việt Nam về quản lý rác thải nhựa trên biển.

Từ khóa: Môi trường biển, rác thải nhựa, Việt Nam.

Abstract

Marine plastic waste is a global problem, especially a problem in our country. Vietnam is one of the most sensitive coastal countries to climate change and impacts from the marine environment. But Vietnam currently does not have a completion legal system to protect the environment in general and marine environment in particular from the impact of plastic waste. In the framework of the article, the author analyzes the provisions of international law and Vietnam of plastic waste discharged into the sea, then has an overview, propose solutions to improve the legal framework of Vietnam on maritime plastic waste.

Keywords: Maritime environment, Marine plastic waste, Vietnam.

1. Mở đầu

Khối lượng tăng nhanh chóng của rác thải nhựa trên biển và đại dương đã trở thành vấn đề mang tính toàn cầu. Theo báo cáo của Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN) có ít nhất 8 triệu tấn nhựa được đẩy ra các đại dương hàng năm [3]. Tại Việt Nam rác thải nhựa chiếm 6-7% lượng xả thải ra biển của thế

giới [4]. Tác hại của rác thải nhựa trên biển đều có thể thấy rõ: gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới hệ sinh thái và sinh vật biển, kinh tế và cả sức khỏe con người khi sử dụng các thực phẩm biển bị nhiễm PCBs, PAHs,... Tính nguy hại của rác thải nhựa đặc biệt ở chỗ chúng rất chậm phân hủy trong môi trường nước biển. Tác hại thấy rõ, nhưng do thói quen sử dụng các sản phẩm nhựa, sự phát triển nhanh chóng của kinh tế, đặc biệt là khung pháp lý để quản lý, ngăn chặn còn hạn chế khiến cho việc thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường biển từ rác thải nhựa chưa đạt được hiệu quả trong thực tiễn thi hành. Do đó, nghiên cứu pháp luật quốc tế và Việt Nam có ý nghĩa quan trọng trong việc đề xuất những giải pháp phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa. Nhóm tác giả nghiên cứu dựa trên phương pháp thống kê, phân tích, tổng hợp để có đánh giá tổng quan về hệ thống pháp luật hiện nay, trên cơ sở đó đưa ra các giải pháp phù hợp.

2. Tổng quan pháp luật quốc tế về phòng ngừa ô nhiễm biển do rác thải nhựa

Thế giới trong thế kỷ XXI đang đối mặt với nhiều vấn đề mang tính toàn cầu: dịch bệnh, biến đổi khí hậu, chiến tranh, môi trường,... Cả thế giới đang dồn lực chống lại đại dịch Covid-19, nhưng không có nghĩa có thể bỏ qua những vấn đề toàn cầu khác, đặc biệt vấn đề ô nhiễm môi trường. Trước những vấn đề toàn cầu như vậy, càng thấy vai trò của pháp luật quốc tế - khuôn khổ pháp lý thống nhất, nhằm nâng cao vai trò trách nhiệm của các quốc gia. Trong lĩnh vực môi trường nói chung và môi trường biển nói riêng, pháp luật quốc tế có vai trò đặc biệt quan trọng. Tôn trọng pháp luật quốc tế là chìa khóa để giải các bài toán môi trường biển toàn cầu.

Đầu tiên phải kể tới các công ước quốc tế phạm vi toàn cầu. Công ước Liên hợp quốc về Luật biển 1982 được coi như bản hiến pháp của đại dương đã đưa ra khái niệm về ô nhiễm môi trường biển nói chung tại Điều 1.4 và quy định về “*nghĩa vụ của các quốc gia trong việc ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển*” tại Điều 194.

Ngoài ra, còn có một số các công ước quốc tế quan trọng khác như: Công ước London về ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động đổ chất thải và các vật chất

khác 1972 và Nghị định thư 1996, mục đích nhằm ngăn chặn đổ chất thải ra biển, trong đó có chất thải nhựa bởi theo thống kê, rác thải nhựa chiếm 80% số lượng rác thải trên biển [3]. Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu gây ra năm 1973 (MARPOL) và nghị định thư 1978 cũng đưa ra những quy định nhằm ngăn chặn ô nhiễm trong đó có rác thải ra từ tàu tại Phụ lục V như: “*cấm thải bất kì loại chất dẻo nào ra biển, bao gồm cả lưới đánh cá, dây thừng bằng vật liệu tổng hợp và túi đựng rác bằng nhựa*”. Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng năm 1989 cũng là một công ước có giá trị ràng buộc pháp lý quan trọng liên quan đến chất thải nguy hại và các chất thải khác. Việt Nam hiện đều là thành viên của các công ước trên vào các năm 1994 (UNCLOS), 1991 (MARPOL Phụ lục I, II), 2015 (MARPOL Phụ lục III, IV, V, VI), 1995 (BASEL) và đang nghiên cứu tham gia Công ước London.

Tại kỳ họp thứ ba của Đại hội đồng Liên hợp quốc về Môi trường (UNEA) vào tháng 12/2017, Việt Nam và 126 quốc gia khác đã cùng nhau thông qua một nghị quyết về chất thải nhựa và vi nhựa đại dương. Năm 2018, Hội nghị thượng đỉnh G7 được tổ chức ở Canada, Việt Nam đã cam kết và kêu gọi toàn cầu giải quyết vấn đề rác thải nhựa trên biển. Việt Nam và các nước ASEAN đã ra Tuyên bố Bangkok về chống rác thải biển ở khu vực ASEAN và Khung hành động ASEAN về rác thải biển (Bangkok - 2019) nhằm tăng cường hợp tác trong khu vực và quốc tế đối với các giải pháp về ô nhiễm nhựa đại dương [5].

Khi là thành viên các công ước, cũng như có các tuyên bố, Việt Nam có nghĩa vụ tận tâm, thiện chí thực hiện các cam kết quốc tế theo nguyên tắc Pacta sunt servanda được ghi nhận tại Điều 26 của Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế năm 1969 mà Việt Nam đã là thành viên từ 2001, đồng thời phải quyết liệt và nỗ lực hơn nữa để nội luật hóa thành các khung pháp lý trong nước nhằm nâng cao hiệu quả trong phòng ngừa ô nhiễm biển do rác thải nhựa.

Tuy nhiên hiện nay cần phải có một khung pháp lý mang tính toàn cầu nói chung. Các công ước hiện có, hiện điều chỉnh chung về rác thải và chất thải, chứ không có điều ước riêng biệt về rác thải nhựa đại dương. Các tuyên bố, cam kết về bảo vệ môi trường biển trước rác thải nhựa hiện có chỉ mang tính chất “luật mềm” không có tính ràng buộc pháp lý với các quốc gia. Do đó cần thiết phải xây dựng một thỏa thuận ràng buộc toàn cầu nhằm đảm bảo tính hiệu quả, tăng cường sự hỗ trợ, trách nhiệm của các quốc gia, giảm lượng sản xuất và tiêu thụ sản phẩm nhựa, nhập

khẩu và xuất khẩu vật liệu nhựa, sản phẩm và chất thải nhựa, vi nhựa,...

Thứ hai pháp luật quốc tế cũng chưa có các tiêu chuẩn chung, thống nhất trên phạm vi toàn cầu về nhựa và các sản phẩm của nhựa. Điều kiện để có thể được dán nhãn nhựa sinh thái, an toàn với môi trường; cách thức phân loại các sản phẩm cụ thể từ nhựa, thành phần của chúng. Tiêu chuẩn toàn cầu về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) đối với nhựa trong xử lý và xả thải các sản phẩm sau khi sử dụng cũng chưa có. Các quốc gia, liên minh kinh tế tự quy định mức trách nhiệm. Điều này còn ảnh hưởng trực tiếp tới giá thành sản phẩm và cạnh tranh trong thương mại toàn cầu.

3. Pháp luật Việt Nam về quản lý rác thải nhựa

Việt Nam có 3200km đường bờ biển, với định hướng tới năm 2045 sẽ trở thành quốc gia biển mạnh, kinh tế biển giữ vị trí quan trọng của nền kinh tế [6]. Tuy nhiên Việt Nam là một trong số các quốc gia “đóng góp” rác thải nhựa ra biển nhiều nhất, khoảng 0,73 triệu tấn/năm, tương đương 6% tổng lượng rác thải nhựa bị thải ra biển và đứng thứ 4 trên thế giới, mức tiêu thụ nhựa tăng 16-18%/năm [4]. Đối với rác thải đã được thu gom, 71% được xử lý bằng phương pháp chôn lấp, tiềm ẩn nguy cơ bị đẩy ngược trở lại ra sông suối theo dòng chảy [2].

Điều đó đặt ra yêu cầu Việt Nam cần phải có nhiều hơn nữa, quyết liệt hơn nữa các biện pháp quản lý việc sử dụng rác thải nhựa và xả thải ra biển. Sự quyết liệt bước đầu được thể hiện khi Việt Nam đang nhanh chóng hoàn thiện khung pháp lý về quản lý rác thải nhựa. Nhiều cơ chế, chính sách, quy định và hướng dẫn quản lý tổng hợp chất thải rắn nói chung và chất thải nhựa nói riêng đã được ban hành như: Luật Bảo vệ môi trường (2014), Luật Phí và lệ phí (2015). Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu (được sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019), chất thải rắn hiện đang được phân loại và quản lý theo các loại khác nhau. Trách nhiệm quản lý Nhà nước về chất thải rắn, mặc dù có sự tham gia quản lý của nhiều Bộ, cơ quan liên quan nhưng về cơ bản đang được thực hiện theo hướng Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan Nhà nước thống nhất quản lý, các Bộ liên quan quản lý chuyên ngành kỹ thuật theo chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định. Thực hiện Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản dưới Luật về quản lý chất thải rắn sinh hoạt, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Xây dựng đã xây dựng, ban

hành các văn bản, các quy chuẩn kỹ thuật môi trường như Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về lò đốt chất thải rắn sinh hoạt (QCVN 61 MT:2016/BTNMT), quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về xây dựng hạ tầng liên quan đến các công trình xử lý chất thải. Bộ Xây dựng đã chủ trì xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định số 2149/QĐ-TTg ngày 17/12/2009). Đến năm 2018, theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Xây dựng đã phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng và đồng trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050 (tại Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018). Bộ Tài chính đã ban hành các quy định về quản lý kinh phí dành cho bảo vệ môi trường nói chung và quản lý chất thải rắn sinh hoạt nói riêng như Thông tư số 02/2017/TT-BTC hướng dẫn quản lý kinh phí sự nghiệp môi trường.

Đối với chất thải nhựa, Chính phủ đã ban hành các văn bản chỉ đạo thực hiện một số giải pháp để từng bước giải quyết các vấn đề ô nhiễm môi trường do chất thải nhựa. Quyết định số 582/QĐ-TTg ngày 11/4/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tăng cường kiểm soát ô nhiễm môi trường do sử dụng túi ni lông khó phân hủy trong sinh hoạt đến năm 2020. Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018 của Thủ tướng Chính phủ 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 một trong những nhiệm vụ cơ bản là tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện Quyết định số 582/QĐ-TTg ngày 11/4/2013 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án tăng cường kiểm soát ô nhiễm môi trường do sử dụng túi ni lông khó phân hủy trong sinh hoạt đến năm 2020; hạn chế và tiến tới chấm dứt việc nhập khẩu, sản xuất và cung cấp các loại túi ni lông khó phân hủy kể từ năm 2026 tại các trung tâm thương mại, siêu thị phục vụ cho mục đích sinh hoạt.

Đặc biệt trong cơ chế quản lý rác thải nhựa phải kể đến Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 của Hội nghị lần thứ VIII Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã đặt mục tiêu cụ thể đến năm 2030 “Ngăn ngừa, kiểm soát và giảm đáng kể ô nhiễm môi trường biển; tiên phong trong khu vực về giảm thiểu chất thải nhựa đại dương” tiến tới “quản lý rác thải nhựa; cải thiện, nâng cao chất lượng môi trường biển”.

Nhằm cụ thể hóa Nghị quyết 36-NQ/TW 2018,

ngày 09/6/2019, Chính phủ đã phát động Phong trào chống rác thải nhựa trên toàn quốc. Ngày 04/12/2019 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1746/QĐ-TTg về kế hoạch hành động quốc gia về quản lý rác thải nhựa đại dương đến năm 2030, trong đó đặt ra mục tiêu: “đến năm 2030 sẽ giảm thiểu 75% rác thải nhựa trên biển và đại dương”. Ngoài ra kế hoạch đã đề ra các nhiệm vụ và giải pháp cần phải thực hiện như: “Tuyên truyền, nâng cao nhận thức, thay đổi hành vi, ứng xử với các sản phẩm nhựa và rác thải nhựa đại dương; thu gom, phân loại, lưu giữ, vận chuyển và xử lý chất thải, rác thải nhựa từ các hoạt động ở khu vực ven biển và trên biển; kiểm soát rác thải nhựa từ nguồn; và hợp tác quốc tế, nghiên cứu khoa học, ứng dụng, phát triển, chuyển giao công nghệ về xử lý rác thải nhựa đại dương”. Gần đây Thủ tướng Chính phủ tiếp tục ban hành chỉ thị Số: 33/CT-TTg ngày 20/8/2020 về tăng cường quản lý, tái sử dụng, tái chế, xử lý và giảm thiểu chất thải nhựa, giao nhiệm vụ cho các Bộ, Ngành, Ủy ban nhân dân các địa phương. Trong đó giao Bộ Tài nguyên và Môi trường hoàn thiện chế định quản lý chất thải rắn theo đề án Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2020 theo hướng coi chất thải và chất thải nhựa là tài nguyên, nhằm tạo ra mô hình kinh tế tuần hoàn. Đây là một trong những điểm mới quan trọng trong Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi 2020 đã được Quốc hội thông qua ngày 17/11/2020 nhằm phòng ngừa ô nhiễm do rác thải nhựa.

Điều 73 Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2020 đã bổ sung thêm quy định việc “Giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải nhựa, phòng, chống ô nhiễm rác thải nhựa đại dương. Nâng cao vai trò, trách nhiệm của các tổ chức cá nhân trong việc hạn chế sử dụng, xả thải rác thải nhựa, nhựa khó phân hủy ra hệ thống thoát nước, biển và đại dương; khuyến khích sử dụng các sản phẩm nhựa dùng một lần, các sản phẩm có thể thay thế các loại nhựa khó phân hủy; khuyến khích việc thu gom, phân loại và tái chế rác thải nhựa đặc biệt xây dựng xử lý rác thải nhựa trôi nổi trên biển và đại dương” [7].

4. Những bất cập tồn tại trong thực tiễn thi hành pháp luật Việt Nam về phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển từ rác thải nhựa

Nhìn chung khung pháp lý về quản lý rác thải nhựa trên biển ở Việt Nam vẫn trong quá trình xây dựng, trong khi Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi 2020 tới ngày 01/01/2022 mới có hiệu lực thi hành, nhiều văn bản quy phạm pháp luật hiện tại đã bộc lộ hạn chế, thiếu sót, bất cập trong thực tiễn thi hành:

Thứ nhất: Chưa có các quy định về dán nhãn nhựa sinh thái, các sản phẩm nhựa có tỷ lệ tái chế cao. Nhựa sinh thái đã được sử dụng trong xây dựng ở Việt Nam những năm gần đây, nhưng chưa có các quy định, quy chuẩn cụ thể dẫn đến bất cập là không khuyến khích được các doanh nghiệp đầu tư sản xuất vật liệu này, vừa khó trong quản lý, xử lý các trường hợp vi phạm cố tình dán nhãn nhựa sinh thái đánh lừa người tiêu dùng.

Thứ hai: Định hướng quản lý môi trường hiện nay theo hướng coi chất thải rắn và chất thải nhựa là tài nguyên. Tuy nhiên chúng ta cũng chưa có các văn bản quy định chi tiết, cụ thể để triển khai mục tiêu này. Các quy định về quản lý rác thải nhựa còn rất sơ sài như: định mức hạn chế sản xuất, tiêu dùng một số sản phẩm nhựa dùng một lần; khuyến khích sử dụng, phân loại rác thải nhựa tại nguồn. Các quy chuẩn về phân loại nhựa Việt Nam đang sử dụng theo quy chuẩn của Hiệp hội vật liệu và thử nghiệm Hoa Kỳ (American Society for Testing and Materials). Các quy chuẩn về quản lý và sử dụng nhựa chỉ có QCVN 12-1: 2011/BYT quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về an toàn vệ sinh đối với bao bì, dụng cụ bằng nhựa tổng hợp tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm và QCVN 32:2018/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường đối với phế liệu nhựa nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất. Có thể thấy các quy chuẩn quốc gia về nhựa còn thiếu đặc biệt các quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy định kỹ thuật môi trường cho các sản phẩm, hàng hóa và túi ni lông có nguồn gốc từ nhựa tái chế, các sản phẩm, hàng hóa chứa hạt vi nhựa, quy chuẩn về các vật liệu nhựa mới có khả năng tự hồi phục [8]. Bởi đây là cơ sở để thực thi đề án coi chất thải nhựa là tài nguyên.

Kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới đã sớm ban hành khung pháp lý, đưa ra các chính sách tăng cường tái chế để thúc đẩy tiết kiệm tài nguyên, giảm thiểu chất thải trong đó có chất thải nhựa như: Hàn Quốc có Đạo luật Thúc đẩy tiết kiệm và tái chế tài nguyên ban hành năm 1992 và sửa đổi vào năm 2008. Nhật Bản có Luật Thúc đẩy sử dụng tài nguyên hiệu quả, khuyến khích sử dụng các vật liệu dễ dàng tái chế, quy định ghi nhãn để thu gom từng loại chất thải tại nguồn và thúc đẩy sử dụng hiệu quả các sản phẩm. Ở Úc, năm 2018, Chính phủ Úc đã ban hành “*Chính sách xử lý chất thải quốc gia - Càng ít rác thải, càng nhiều tài nguyên*”, chuyển từ “*lấy, thực hiện, sử dụng*” thành cách tiếp cận theo vòng đời, chu trình, mục tiêu duy trì giá trị tài nguyên càng lâu càng tốt.

Thứ ba: Về trách nhiệm của nhà sản xuất để hướng tới kinh tế tuần hoàn. Khái niệm EPR đã xuất hiện ở Việt Nam từ hơn 15 năm nay nhưng tới nay vẫn

chưa hoàn thiện. Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi 2020 đã bước đầu đưa ra các nguyên tắc cơ bản của cơ chế EPR với việc yêu cầu các nhà sản xuất phải có trách nhiệm tái chế bao bì đã qua sử dụng với tỷ lệ bắt buộc dựa vào khối lượng hoặc đơn vị bao bì đóng gói sản phẩm mà nhà sản xuất đưa ra thị trường và phải tuân thủ quy cách tái chế bắt buộc. Nhà sản xuất có thể tự mình tổ chức thực hiện tái chế hoặc đóng góp tài chính vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam để hỗ trợ tái chế chất thải. Cơ chế EPR không chỉ tăng trách nhiệm của nhà sản xuất trong việc cải tiến công nghệ, hạn chế tiến tới thay thế nhựa dùng một lần, điều này không chỉ có ý nghĩa nhất định trong việc tạo ra nền kinh tế tuần hoàn mà còn tạo ra nguồn tài chính phục vụ hoạt động bảo vệ môi trường. Tuy nhiên Luật sửa đổi mới chỉ áp dụng trách nhiệm này với sản xuất của 6 nhóm hàng: Pin và ắc quy; điện và điện tử; săm lốp, dầu nhờn, ô tô và xe máy, bao bì. Trong khi đó nhiều ngành nghề có tỷ lệ lớn phụ gia nhựa trong quá trình sản xuất và sản phẩm hết giá trị sử dụng. Về pháp lý, hiện nay chúng ta vẫn sử dụng Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg ngày 22/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ đã không còn phù hợp với yêu cầu mới đặt ra trong Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi.

Thứ tư: Nguyên nhân chính gây ô nhiễm môi trường biển từ rác thải nhựa phần lớn bắt nguồn từ rác thải rắn trong sinh hoạt từ đất liền ra biển, Trên thực tiễn công tác quản lý, thu gom vận chuyển và xử lý rác thải rắn còn bất cập. Rác thải rắn trong sinh hoạt chưa được phân loại tại nguồn, việc thu gom chất thải nhựa có thể tái chế thường mang tính chất tự phát ở quy mô hộ gia đình, người thu gom rác và nhặt phế liệu tự do. Cơ sở hạ tầng, thiết bị, phương tiện thiết yếu phục vụ thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn sinh hoạt chưa được chú trọng đầu tư đồng bộ. Hoạt động tái chế chất thải rắn sinh hoạt còn mang tính nhỏ lẻ, tự phát. Phương thức xử lý chất thải rắn sinh hoạt chủ yếu vẫn là chôn lấp (chiếm tới 71% rác thải thu gom). Những bất cập trên thực tiễn thi hành này có xuất phát từ việc thiếu các hướng dẫn lựa chọn công nghệ, thiếu hướng dẫn kỹ thuật phù hợp về thu gom, lưu giữ, xử lý chất thải rắn sinh hoạt; thiếu các quy định bắt buộc về phân loại rác thải tại nguồn; thiếu chế tài xử phạt các hành vi vi phạm trong quản lý chất thải rắn sinh hoạt.

5. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về phòng ngừa ô nhiễm môi trường biển do rác thải nhựa ở Việt Nam

Trên cơ sở phân tích những quy định của pháp luật

quốc tế và Việt Nam về phòng ngừa ô nhiễm biển do rác thải nhựa, chỉ ra được những hạn chế còn tồn tại trong khung pháp lý gây ra bất cập trong thực tiễn thi hành, nhóm tác giả mạnh dạn đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật như sau:

Thứ nhất: Hợp tác trong xây dựng pháp luật quốc tế về bảo vệ môi trường biển, ngăn ngừa rác thải nhựa biển. Hiện hệ thống pháp luật quốc tế về rác thải nhựa còn chưa hoàn thiện, đặc biệt các quốc gia chưa pháp điển hóa công ước về rác thải nhựa đại dương chung toàn cầu. Đó là thách thức nhưng cũng là thời cơ cho Việt Nam. Việc chủ động đề xuất, khởi xướng và tham gia trực tiếp vào việc xây dựng công ước, chuyển tư duy từ tham gia tích cực thành chủ động xây dựng, định hình luật chơi chung, sẽ nâng cao vị thế Việt Nam trên trường quốc tế, rất hợp lý với vị thế kinh tế đang lên của nước ta. Hơn nữa chủ động xây dựng trước luật chơi chung, tạo điều kiện thuận lợi Việt Nam có thể chủ động đồng bộ hóa pháp luật trong nước.

Thứ hai: Tăng cường hợp tác khu vực trong xử lý rác thải nhựa trên biển bởi chúng có đặc tính đặc biệt là trôi dạt, do đó đặt ra vấn đề quản lý, xử lý chất thải nhựa có nguồn gốc xuất phát từ các nước xung quanh hoặc bên ngoài phạm vi vùng biển của quốc gia ven biển. Vì vậy cần phải tăng cường hợp tác giữa các quốc gia trong việc giám sát, chia sẻ thông tin của các dòng chảy, hướng di chuyển xuyên biên giới của rác thải nhựa. Nâng cao trách nhiệm của các quốc gia xả thải ra biển trong việc gây ra ô nhiễm cho các quốc gia khác. Tăng cường hợp tác tài chính, kêu gọi hỗ trợ kinh phí từ khu vực, ví dụ như Trung tâm Khu vực về Công ước Basel (Basel Convention Regional Centre-BCRC). Xây dựng một quỹ toàn cầu hoặc cơ chế hợp tác đầu tư trong bảo vệ, xử lý rác thải nhựa trên biển và đại dương [9].

Thứ ba: Hoàn thiện hệ thống pháp luật trong nước, trong bối cảnh Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi sẽ còn hơn nửa năm nữa tới khi có hiệu lực vào tháng 01/2022. Do đó Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường cần xây dựng các văn bản hướng dẫn thi hành, trong đó: (1) ban hành quy định pháp luật để hạn chế sản xuất, tiêu dùng và có lộ trình cấm sản xuất, tiêu dùng một số sản phẩm nhựa dùng một lần; (2) xây dựng các tiêu chuẩn, quy chuẩn làm cơ sở để phân loại quản lý nhựa, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thu gom, tái chế rác thải nhựa; (3) ban hành quy định pháp luật về nhân sinh thái, đặc biệt là đối với túi ni lông thân thiện môi trường và các sản phẩm nhựa có hàm lượng tái chế cao; (4) ban hành các quy chuẩn, tiêu chuẩn, quy định kỹ thuật môi trường cho các sản phẩm, hàng hóa nhựa tái chế hoặc sử dụng nhựa tái chế bảo đảm

yêu cầu bảo vệ môi trường; (5) xây dựng hàng rào kỹ thuật môi trường đối với các sản phẩm, hàng hóa chứa hạt vi nhựa, nano nhựa và túi ni lông để phòng ngừa các tác động xấu đến sức khỏe con người, môi trường sinh thái và lộ trình cấm sử dụng hạt vi nhựa trong sản xuất hóa mỹ phẩm, may mặc, phân bón...; ban hành quy định pháp luật yêu cầu tái xuất hoặc trả lại phế liệu nhựa nhập khẩu không đáp ứng yêu cầu bảo vệ môi trường.

Thứ tư: Đề xuất sửa đổi Quyết định số 73/2014/QĐ-TTg về danh mục phế liệu được phép nhập khẩu theo hướng chỉ cho phép nhập khẩu phế liệu nhựa sạch, có giá trị tái chế cao, không nhập khẩu phế liệu nhựa sử dụng một lần.

Thứ năm: Đề xuất ban hành Nghị định về chế tài xử phạt đối với các hành vi xả thải nhựa ra môi trường biển và đại dương. Để thực hiện được điều này, cần phải bổ sung trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp quy các quy chuẩn, riêng đánh giá mức độ vi phạm, tác động môi trường của các hành vi xả thải nhựa ra biển. Lập bản đồ, tính toán hướng di chuyển của nhựa trên biển để có cơ sở, căn cứ đánh giá trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân, địa phương gây ra ô nhiễm biển.

Thứ sáu: Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật trong đó quy định các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trách nhiệm thu hồi, tái chế, tái sử dụng các sản phẩm thải bỏ nhằm ràng buộc trách nhiệm của nhà sản xuất (Extended Producer Responsibility - EPR) đối với rác thải nhựa. Giải pháp này có thể thực hiện thông qua quy định mức tỷ lệ tái chế tối thiểu có tại các đơn vị sản xuất. Điều này có nghĩa các doanh nghiệp phải sử dụng nguyên liệu tái chế làm đầu vào cho quá trình sản xuất thay thế cho nguyên liệu thô khai thác từ tự nhiên. Cách làm này tạo ra nhu cầu đáng kể về nguyên liệu cho ngành công nghiệp tái chế chất thải. Mặt khác, cũng cần xây dựng cơ chế, chính sách để thúc đẩy việc tiêu thụ các sản phẩm từ tái chế chất thải. Đối với các sản phẩm tái chế đều được gắn nhãn xanh hoặc logo, biểu tượng đặc trưng giúp người tiêu dùng dễ nhận biết. Bên cạnh đó các chính sách khuyến khích, ưu đãi về thuế,... sẽ giúp các sản phẩm tái chế có nhiều hơn cơ hội thâm nhập thị trường.

Cuối cùng, nhằm khắc phục những bất cập tồn tại hiện hành trong thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn trong sinh hoạt (trong đó có rác thải nhựa) thì cần bổ sung trong Luật bảo vệ môi trường các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia, định mức kinh tế kỹ thuật liên quan đến hoạt động quản lý chất thải rắn trong sinh hoạt, trang thiết bị thu gom, vận chuyển và

xử lý chất thải rắn sinh hoạt, khoảng cách vệ sinh an toàn môi trường đối với cơ sở xử lý chất thải rắn sinh hoạt, có cơ chế thúc đẩy phát triển ngành công nghiệp xử lý chất thải rắn sinh hoạt, hướng tới phương pháp tiên tiến trong xử lý chất thải thúc đẩy tái chế, thu hồi năng lượng và giảm tối đa lượng chất thải rắn sinh hoạt phải chôn lấp.

6. Kết luận

Để giải quyết bài toán rác thải nhựa đại dương đòi hỏi sự nỗ lực chung tay của các quốc gia trên toàn cầu. Mỗi quốc gia có biển hay không có biển cần phải ý thức vai trò, trách nhiệm chung. Những năm gần đây Việt Nam đã thể hiện trách nhiệm của mình khi tích cực tham gia đóng góp ý kiến, kêu gọi sự đồng thuận của thế giới, ban hành hàng loạt chỉ thị, kế hoạch, chương trình hành động,... Đặc biệt việc thông qua Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi 2020 thể hiện quyết tâm, hoàn thiện khung pháp lý. Tuy nhiên thời gian còn lại trước khi Luật có hiệu lực không còn nhiều, trong khi các văn bản hướng dẫn thi hành vẫn còn thiếu, đòi hỏi nâng cao vai trò, trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền. Hơn hết, việc ngăn chặn bảo vệ sự bền vững của biển và đại dương, là trách nhiệm chung của toàn xã hội.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Trường Đại học Hàng hải Việt Nam trong đề tài mã số: **DT 20-21.04**.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Royer S-J, Ferro'n S, Wilson ST, Karl DM. *Production of methane and ethylene from plastic in the environment*. PLOS ONE 13(8), 2018. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0200574>.
- [2] Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2019 - quản lý chất thải rắn sinh hoạt*.
- [3] International Union for Conservation of Nature (IUCN), *Marine plastics*, May 2018. https://www.iucn.org/sites/dev/files/marine_plastics_issues_brief_final_0.pdf.
- [4] Viet Nam One UN Results Report 2018.
- [5] Lê Thị Thu Hằng, *Họp báo thường kỳ Bộ Ngoại giao ngày 25/7/2019*. <https://environment.asean.org/statements-and-declararations-2011-2019/>.

- [6] Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 Nghị quyết Hội nghị lần thứ VIII Ban chấp hành Trung Ương Đảng khóa XII về chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
- [7] Luật số: 72/2020/QH14, Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi, Quốc hội khóa 14, thông qua ngày 17/11/2020.
- [8] Keivan Davami, Mehrdad Mohsenizadeh, Morgan Mitcham, Praveen Damasus, Quintin Williams & Michael Munther, *Additively Manufactured Self Healing Structures with Embedded Healing Agent Reservoirs*. Scientific reports 7474. 2019. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-43883-3>
- [9] Tổ chức Quốc tế về Bảo tồn Thiên nhiên (WWF) - Báo cáo Tổng kết Hội thảo - *Giải quyết Ô nhiễm Nhựa Đại dương - Các Thành tố tiềm năng cho một thỏa thuận toàn cầu*, tháng 7/2020.
- [10] Nguyễn Hoàng Nam, Nguyễn Thế Chinh, and Trần Văn Ý. *Mối quan hệ giữa Tăng trưởng xanh, Kinh tế xanh, Kinh tế tuần hoàn và Phát triển bền vững*. Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tập 502, Số 4. 2020, doi: 10.13140/RG.2.2.35704.75528/1.
- [11] Công ước Liên hợp quốc về Luật biển (United Nations Convention on Law of the Sea - UNCLOS) 1982.
- [12] Công ước London về ngăn ngừa ô nhiễm biển do hoạt động đổ chất thải và các vật chất khác 1972 và Nghị định thư 1996.
- [13] Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu gây ra năm 1973 (MARPOL) và nghị định thư 1978.
- [14] Công ước Basel về kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu hủy chúng năm 1989.

Ngày nhận bài:	08/3/2021
Ngày nhận bản sửa:	23/3/2021
Ngày duyệt đăng:	06/4/2021