

# THỰC TRẠNG VÀ MỐI LIÊN HỆ GIỮA CÁC QUY ĐỊNH, CHÍNH SÁCH VỀ PHÁ DỠ, TÁI CHẾ TÀU CŨ TRÊN TOÀN CẦU HIỆN NAY

## THE STATUS AND RELATIONSHIP BETWEEN THE CURRENT GLOBAL REGULATIONS AND POLICIES ON THE SHIP-RECYCLING

TRỊNH XUÂN TÙNG

Viện Đào tạo chất lượng cao, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

Email liên hệ: trinxuantung@vimaru.edu.vn

### Tóm tắt

Những tàu cũ, tàu hết hạn có thể được phá dỡ, tái chế theo cách thân thiện với môi trường và an toàn trong các cơ sở đạt tiêu chuẩn. Điều tích cực là tàu được tái chế và hầu hết mọi bộ phận của tàu đều có thể được tái sử dụng. Tuy nhiên, ở một số quốc gia, cách thức phá dỡ, tái chế tàu và những hậu quả đi kèm lại là một vấn đề không mong muốn. Điều này là do lo ngại về việc bảo vệ sự an toàn của người lao động và những tác động đến môi trường. Đây là lý do tại sao có các quy định ở cấp độ quốc tế và khu vực, cấp độ quốc gia nhằm nỗ lực để điều chỉnh hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũ. Tuy nhiên, bất chấp những sáng kiến đơn lẻ, những nỗ lực từ ngành vận tải biển để cải thiện hoạt động phá dỡ, tái chế tàu vẫn còn hạn chế. Những quy định quốc tế và khu vực hiện tại đã có những ảnh hưởng đáng kể đến ngành công nghiệp này trong khi một quy định hay công ước chung thống nhất toàn cầu thì chưa có hiệu lực. Dựa trên việc tìm hiểu, phân tích các quy định công ước hiện tại, bài báo đưa ra 3 giả thuyết cho các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu cũ phù hợp với các điều kiện, tiêu chuẩn hiện tại nhằm hướng tới một quy định, công ước thống nhất trên toàn thế giới cho ngành công nghiệp phá dỡ, tái chế tàu.

**Từ khóa:** Phá dỡ, tái chế tàu, chính sách phá dỡ, tái chế, Công ước Hồng Kông 2009 (HKC), Quy định phá dỡ, tái chế tàu của Liên minh châu Âu (EU-SRR).

### Abstract

Old and end-of-life ships can be demolition and recycled in an environmentally friendly and safe manner in qualified facilities. The positive thing is that the ship is recycled and every part of the ship can be reused. However, in some countries, how ships are demolition and recycled and the consequences associated with them are undesirable. This is due to concerns about

protecting the safety of workers and the impact on the environment. This is why there are regulations at the international and regional level, at the national level to regulate the demolition and recycling of ships. However, despite individual initiatives, efforts from the shipping industry to improve ship recycling are limited. Existing international and regional regulations have had a significant impact on the industry while a global convention has not yet come into force. Based on the study and analysis of current convention regulations, this paper proposes 3 outcomes for ship-recycling facilities following current standards to achieve a regulation or worldwide convention for the ship breaking and recycling industry.

**Keywords:** Ship-recycling, Recycling policies, Hong Kong International Convention for the Safe and Environmentally Friendly Recycling of Ships (HKC), European Ship Recycling Regulation (EU-SRR).

### 1. Giới thiệu

Trong những năm gần đây, các quy định đối với hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũ, bao gồm việc tháo dỡ, phá bỏ, hoặc phá hủy tàu cũ đã được chú ý nhiều hơn, bởi sự phản đối việc các tàu cũ không còn tồn tại bị phá dỡ trong các điều kiện gây tổn hại đến môi trường và con người ngày càng gia tăng. Hầu hết các hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũ được thực hiện tại các cơ sở đóng và tái chế tàu biển ở các nước đang phát triển như ở khu vực Nam Á, nơi mà 70% tàu cũ được phá dỡ bằng phương pháp “đưa tàu lên bãi - beaching” thì thiếu các biện pháp làm việc an toàn và bảo vệ môi trường cần thiết để quản lý các vật liệu nguy hiểm gây hại có sẵn trong tàu [1].

Bên cạnh đó, hoạt động phá dỡ, tái chế tàu được coi là một thị trường mạnh mẽ cho phép các chủ tàu từ các quốc gia giàu có và các nhà môi giới thu được lợi nhuận từ việc bán các con tàu bị hỏng và từ việc xuất khẩu chất thải. Đồng thời, thông qua mục tiêu

“toàn cầu hóa” thì hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũng là sinh kế của rất nhiều người và là cơ hội cho các nước kém phát triển vận hành các ngành công nghiệp không quá ưu việt của các nước khác nơi mà có gánh nặng quy định cao về lao động và môi trường trong khi nhu cầu về thu hồi vật liệu (thép) và thiết bị thì thấp. Kết quả là, các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu được đặt tại các nước kém phát triển, với lao động thủ công rề, không đủ tiêu chuẩn, thiếu những tiêu chuẩn về an toàn lao động và các tiêu chuẩn về môi trường, cùng với nhu cầu lớn về việc thu hồi thép [2-4]. Đây là vấn đề quan trọng đối với công tác quản lý phá dỡ, tái chế tàu trên toàn cầu nói chung, và các nước công nghiệp phát triển không thể tránh khỏi nguyên tắc “bên gây ô nhiễm trả tiền” khi phá dỡ tàu của họ.

Trong những năm qua, một số tổ chức quốc tế và các bên liên quan chính đã cố gắng đưa ra những phản ứng kịp thời và hiệu quả hơn đối với những lo ngại nghiêm trọng về vấn đề phá dỡ, tái chế tàu cũ. Những thay đổi về quy định liên quan đến đối thoại giữa các cộng đồng quốc gia và quốc tế đi theo một con đường quanh co gồm các khó khăn và lợi ích đối lập, bên cạnh việc được bảo vệ bởi nền kinh tế toàn cầu. Những cuộc tranh luận chính sách mới về hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũ chưa bao giờ gây tranh cãi nhiều như hiện nay. Các mô hình bá quyền siêu quốc gia, được các tổ chức quốc tế nêu rõ, phụ thuộc vào tính hợp pháp của các chính sách thể chế của các bên ký kết, và năng lực của các chính phủ của họ để áp dụng chúng một cách hiệu quả, bên cạnh mức độ quy tắc toàn cầu công bằng cho các bộ phận khác nhau của vấn đề. Do đó, các quốc gia buộc phải đảm nhận và duy trì các vai trò được đánh dấu bởi các chính sách quốc tế trong phạm vi hợp tác cùng hưởng lợi, nơi có trách nhiệm và chi phí mà không cần xem xét đến năng lực hoạt động và tính hợp pháp của việc áp dụng các quy định.

Cùng với nhiều thách thức ở phía trước, đặc biệt là do số lượng các cơ sở tái chế được chứng nhận tuân thủ quy định phá dỡ, tái chế tàu của châu Âu (EU) thì không đủ năng lực cần thiết để tháo dỡ và tái chế các tàu đã hết tuổi thọ một cách an toàn trong tương lai và cả năng lực đặc biệt hạn chế đối với các tàu lớn bao gồm cả những tàu siêu trường siêu trọng và tàu chở hàng rời cỡ lớn. Bỏ qua những doanh thu đáng kể và tính bền vững được tạo ra thì ngành phá dỡ, tái chế tàu cũ có một số hàm ý về chính sách lao động và môi trường cần được giải quyết tốt hơn. Để hiểu rõ hơn vào bản chất, hiện trạng của hoạt động phá dỡ, tái chế tàu thì cần xem xét phân tích luật pháp và các công ước quốc tế liên quan.

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Bằng phương pháp phân tích và tổng thích hợp thuyết kết hợp cùng phương pháp chuyên gia, bài báo này sẽ đi nghiên cứu, đánh giá sâu sắc những quy định, công ước quốc tế liên quan đến hoạt động phá dỡ, tái chế tàu trên toàn cầu và mối quan hệ của chúng nhằm xác định bản chất các biện pháp quản lý, cũng như các yếu tố chính và điều kiện của vấn đề đối với các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu cũ hiện nay.

## 3. Các chính sách, quy định, công ước quốc tế liên quan đến hoạt động phá dỡ, tái chế tàu trên thế giới

Từ trước đến nay, tùy vào từng cấp độ mà sẽ có những quy định và công ước chính liên quan đến hoạt động phá dỡ, tái chế tàu trên thế giới (Bảng 1). Việc hiểu rõ những quy định, công ước này là rất quan trọng vì sẽ làm rõ khoảng cách giữa luật pháp và việc thực thi luật pháp cũng như các nguyên tắc cơ bản chi phối hoạt động này.

### 3.1. Công ước Basel

Công ước Basel về Kiểm soát sự di chuyển xuyên biên giới của các chất thải nguy hại và việc thải bỏ chúng (sau đây gọi là Công ước Basel), được thông qua vào tháng 3/1989 và có hiệu lực vào tháng 5/1992. Đến nay, Công ước đã được 187 quốc gia tức là hầu hết thế giới phê chuẩn, ngoại trừ Hoa Kỳ [5].

Công ước Basel đưa ra các biện pháp kiểm soát đối với sự di chuyển quốc tế của các chất thải nguy hại và quản lý môi trường lành mạnh chủ yếu thông qua sự đồng ý cho việc vận chuyển giữa các cơ quan có thẩm quyền của nước xuất khẩu chất thải nguy hại với các cơ quan của nước nhập khẩu và với sự tham gia của các cơ quan có thẩm quyền của bất kỳ quốc gia quá cảnh nào.

Có điều quan trọng là trong khi Công ước Basel có thể đã thành công nhất trong việc đấu tranh chống lại việc xuất khẩu bất hợp pháp chất thải nguy hại sang các quốc gia không thể xử lý và thải bỏ chúng theo cách lành mạnh về môi trường, thì ngược lại, Công ước Basel lại không phù hợp để xác định các tiêu chuẩn tối thiểu cho việc phá dỡ, tái chế tàu. Công ước Basel không có bất kỳ yêu cầu nào liên quan đến tàu và các cơ sở tái chế trên tàu, cũng như không liên quan đến các vấn đề về an toàn của người lao động. Yêu cầu liên quan duy nhất của Công ước Basel đối với việc tái chế tàu biển là yêu cầu chung của nó rằng chất thải phải được quản lý theo cách lành mạnh về môi trường. Cơ chế để đạt được “Tuyên bố chấp thuận được thông báo trước” của công ước dựa trên việc

**Bảng 1. Các quy định, chính sách, công ước liên quan đến hoạt động phá dỡ, tái chế tàu ở từng cấp độ**

Cấp độ	Các chính sách, quy định liên quan	Các nội dung chính
Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Công ước Hồng Kông, 2009.</li> <li>- Hướng dẫn IMO về tuân thủ, chứng nhận, kiểm tra và ủy quyền: IHM, SRP, SESR, SCS và IS.</li> <li>- Công ước MARPOL 1973/78.</li> <li>- Công ước London về chống bán phá giá năm 1972 (và nghị định thư).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tái chế an toàn và thân thiện với môi trường (SESR).</li> <li>- Ô nhiễm biển.</li> <li>- Danh mục vật liệu nguy hiểm IHM,</li> <li>- Vật liệu độc hại (thiết kế, xây dựng và bảo trì).</li> <li>- Kế hoạch phá dỡ, tái chế tàu (SRP).</li> <li>- Bán phá giá không được kiểm soát.</li> <li>- Quốc gia phá dỡ, tái chế tàu và quốc gia mà tàu treo cờ.</li> <li>- Khảo sát và chứng nhận tàu (SCS).</li> <li>- Thanh tra cảng biển (PSC).</li> </ul>
Ban Thư ký Chương trình môi trường Liên hợp quốc (UNEP) của Hội nghị Công ước Basel và nhóm công tác chung (ILO, IMO và Basel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Công ước Basel, 1989.</li> <li>- Bản sửa đổi Công ước Basel, 1995.</li> <li>- Nghị định thư về Trách nhiệm pháp lý và Bồi thường thiệt hại do di chuyển xuyên biên giới đối với chất thải nguy hiểm và việc thải bỏ chúng, 1999.</li> <li>- Hướng dẫn kỹ thuật về quản lý môi trường hợp lý đối với việc dỡ bỏ toàn bộ và một phần tàu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bảo vệ sức khỏe con người và môi trường.</li> <li>- Giảm thiểu sự phát sinh và di chuyển xuyên biên giới của chất thải nguy hại.</li> <li>- Giao thông bất hợp pháp.</li> <li>- Quản lý môi trường.</li> <li>- Hợp tác và hỗ trợ kỹ thuật.</li> <li>- Bán phá giá không được kiểm soát.</li> </ul>
Liên minh châu Âu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quy định (EC) số 1013/2006 (dựa trên Công ước Basel).</li> <li>- Sách xanh về việc tháo dỡ tàu tốt hơn ở Brussels, 2007.</li> <li>- Chiến lược của EU cho việc tháo dỡ tàu tốt hơn ở Brussels, 2008.</li> <li>- Quy định Tái chế Tàu của Liên minh châu Âu, 2013.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bảo vệ sức khỏe con người và môi trường.</li> <li>- Phương pháp “beaching”.</li> <li>- Giảm thiểu sự phát sinh và di chuyển xuyên biên giới của chất thải nguy hại.</li> <li>- Xuất khẩu chất thải nguy hại.</li> <li>- Danh mục vật liệu nguy hiểm IHM.</li> </ul>
Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hướng dẫn của ILO cho các nước châu Á và Thổ Nhĩ Kỳ năm 2004.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Các nguy cơ trong hoạt động phá dỡ, tái chế tàu biển.</li> <li>- Phương pháp “beaching”.</li> <li>- Người lao động.</li> </ul>

thiết lập thông tin liên lạc giữa các cơ quan có thẩm quyền của các nước xuất cảnh và nhập cảnh, khi được áp dụng cho các tàu hết niên hạn, trên thực tế có nghĩa là các cơ quan của quốc gia nơi tàu khởi hành cho chuyến đi cuối cùng và các cơ quan chức năng của quốc gia tái chế, phá dỡ tàu. Điều này là do Công ước Basel không nhận thức đầy đủ khái niệm về quốc gia treo cờ là trung tâm của Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển và đối với tất cả các công ước về hàng hải và do đó, không có lựa chọn nào khác ngoài việc xem xét quốc gia nơi tàu khởi hành và chuyến đi cuối cùng với tư cách là quốc gia xuất cảnh, trong khi quốc gia mà tàu treo cờ không có vai trò gì trong việc thực thi

Công ước Basel.

Việc thực hiện Công ước Basel để kiểm soát sự di chuyển của các con tàu đã hết tuổi thọ sẽ tạo ra một số vấn đề như sau:

(a) mất nhiều thời gian để thu xếp việc thông tin liên lạc cần thiết giữa các quốc gia xuất cảnh, nhập cảnh và quá cảnh, trong bất kỳ trường hợp nào thì những thông tin liên lạc đó đều có ít hoặc không có tác dụng trong việc cải thiện các tiêu chuẩn cho hoạt động tái chế, phá dỡ tàu cũ;

(b) những người quản lý tàu thường không có mối liên hệ nào với quốc gia được coi là quốc gia mà con tàu xuất cảnh;

(c) một số quốc gia công nhận Công ước Basel phải quy định việc phá dỡ, tái chế các tàu hết niên hạn sử dụng, do đó làm cho việc trao đổi thông tin giữa những người quản lý tàu, quốc gia xuất cảnh và những quốc gia có liên quan khác trở nên cồng kềnh, phức tạp hơn;

(d) quyết định tái chế một con tàu có thể không được thực hiện, hoặc có thể không được hoàn thành, hoặc có thể không được chấp nhận cho đến khi con tàu rời cảng và đang ở vùng biển quốc tế, trong trường hợp đó không có quốc gia xuất cảnh nào sẽ chịu trách nhiệm chính cho công tác liên lạc giữa các quốc gia theo quy định của Công ước Basel.

Trên thực tế, những vấn đề nêu trên làm cho Công ước Basel trở nên không thực tế và không thể thực thi đối với việc phá dỡ và tái chế tàu cũ. Tuy nhiên, những khó khăn trong việc áp dụng các quy định của Công ước Basel đối với việc phá dỡ, tái chế tàu cũ và việc vi phạm các biện pháp kiểm soát của Công ước đối với các tàu được sử dụng để phá dỡ, tái chế tàu cũ đã được thừa nhận trên trang website của Công ước Basel.

### 3.2. Công ước quốc tế Hồng Kông 2009

Nhận thấy khó khăn trong việc thực thi Công ước Basel đối với việc tái chế tàu biển, năm 2004, cơ quan điều hành Công ước Basel đã yêu cầu Tổ chức Hàng hải Quốc tế (IMO) xây dựng một công ước mới dành riêng cho việc tái chế tàu biển trong quyết định số VII/26. IMO đã đồng ý phát triển công ước mới và sau quá trình làm việc tập trung trong hơn ba năm rưỡi, vào ngày 15/5/2009, IMO đã thông qua “Công ước quốc tế về tái chế tàu an toàn và thân thiện với môi trường, 2009”, còn được gọi là “Công ước Hồng Kông” hoặc “HKC” [6]. Công ước Hồng Kông đã được thông qua tại một hội nghị có sự tham dự của 63 quốc gia đặt ra các tiêu chuẩn về tái chế tàu và quy trách nhiệm thực thi đối với quốc gia treo cờ và quốc gia phá dỡ, tái chế tàu cũ nhằm cung cấp một cách tiếp cận quản lý hoạt động phá dỡ tàu cũ thống nhất. Công ước Hồng Kông sẽ có hiệu lực sau 24 tháng kể từ ngày đáp ứng các điều kiện sau:

1. Phê chuẩn bởi 15 quốc gia, và
2. Đại diện của 40% lượng vận chuyển trên thế giới tính theo tổng trọng tải, và
3. Khối lượng tái chế tàu hàng năm tối đa không ít hơn 3% tổng trọng tải tàu của các quốc gia phê chuẩn.

Trong khi ngành vận tải biển đề cao Công ước Hồng Kông là giải pháp duy nhất để cải thiện điều kiện phá dỡ tàu trên toàn cầu, thì Công ước Hồng Kông đã bị chỉ trích mạnh mẽ vì không đưa ra các tiêu chuẩn đảm bảo tái chế tàu an toàn và lành mạnh với

môi trường bởi các tổ chức phi chính phủ trên toàn cầu như Báo cáo viên đặc biệt của Liên hợp quốc về chất độc và Nhân quyền, của Nghị viện châu Âu và đa số các nước đang phát triển tham gia Công ước Basel của UNEP.

Trên thực tế, Công ước Hồng Kông áp dụng các điều kiện hiện tại vì nó không cấm sử dụng phương pháp “beaching” và không đặt ra yêu cầu nào, ngoài việc tuân thủ các tiêu chuẩn quốc gia, đối với việc quản lý chất thải nguy hại khi chúng ra khỏi công cơ sở phá dỡ, tái chế tàu. Hơn nữa, Công ước Hồng Kông dựa trên quyền tài phán của quốc gia treo cờ và do đó dễ bị lách luật bằng cách tàu sẽ treo cờ cuối đời của những quốc gia được liệt kê phổ biến cho các chuyến đi cuối cùng đến các cảng khu vực Nam Á. Đây là những quốc gia treo cờ được biết đến với việc thực hiện luật hàng hải quốc tế tương đối kém.

Trong khi đó, chức trách địa phương khu vực Nam Á đã tuyên bố rằng các trang thiết bị hiện có của mình tuân thủ các yêu cầu của Công ước Hồng Kông. Các bên liên quan đến việc kinh doanh của các chủ tàu phá dỡ tàu biển kiếm thêm lợi nhuận bằng cách bán cho các bãi không đạt tiêu chuẩn, người mua bằng tiền mặt và các cơ quan quản lý tàu treo cờ có lợi ích trong việc duy trì hiện trạng đó.

Tính đến tháng 6/2021, đã có 17 quốc gia là Bỉ, Congo, Croatia, Đan Mạch, Estonia, Pháp, Đức, Ghana, Ấn Độ, Nhật Bản, Malta, Hà Lan, Na Uy, Panama, Serbia, Tây Ban Nha và Thổ Nhĩ Kỳ đã tham gia Công ước. Tuy nhiên, do chưa đạt yêu cầu về 2 điều kiện còn lại nên Công ước vẫn chưa có hiệu lực: điều kiện thứ hai đạt gần 30% tổng trọng tải tàu (GT), và điều kiện thứ ba là đạt 2,6% khối lượng tái chế tàu hàng năm. Tuy nhiên, nhằm chuẩn bị cho việc Công ước có hiệu lực thì một số hãng đăng kiểm trên thế giới được phép ban hành Tuyên bố Tuân thủ (Statement of Compliance - SOC) đối với Công ước Hồng Kông, theo sự ủy quyền và hướng dẫn của mỗi cơ quan treo cờ.

### 3.3. Quy định vận chuyển chất thải của Liên minh châu Âu (WSR)

Công ước Basel và bản sửa đổi được thông qua vào tháng 3/1994, nhằm cấm xuất khẩu chất thải nguy hại từ các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) sang các nước không thuộc OECD. Điều kiện có hiệu lực của bản sửa đổi là 90 ngày sau khi ít nhất 3/4 trong số 87 quốc gia là thành viên của công ước phê chuẩn vào thời điểm bản sửa đổi được thông qua. Phê chuẩn thứ 66 đã được

Croatia lưu chiều vào tháng 9/2019 và do đó, bản sửa đổi có hiệu lực là ngày 05/12/2019, trải qua 25 năm sau khi được thông qua. Tuy nhiên, bản sửa đổi chỉ được thực thi đơn phương tại Liên minh châu Âu (EU). Liên minh châu Âu đã thực hiện Công ước Basel thành luật châu Âu từ đầu tháng 2/1993. Năm 2006, Liên minh châu Âu đã thay thế quy định trước đó của mình bằng Quy định vận chuyển chất thải (Waste Shipment Regulation - WSR) số 1013/2006, bổ sung đơn phương thực hiện bản sửa đổi, cấm xuất khẩu chất thải nguy hại từ các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu sang bất kỳ quốc gia nào đang phát triển và kiểm soát việc xuất khẩu của họ sang các quốc gia OECD thông qua cơ chế “Tuyên bố đồng ý được thông báo trước” của Công ước Basel. Và khi Ủy ban Liên minh châu Âu cố gắng thực thi WSR đối với những con tàu hết tuổi thọ thì đã gặp rất nhiều khó khăn và bị né tránh nhiều.

Nguyên nhân của việc này chủ yếu là do khi thực thi bản sửa đổi thì WSR coi việc tái chế ở Bangladesh, Trung Quốc, Ấn Độ hoặc Pakistan là bất hợp pháp đối với bất kỳ con tàu nào đã bắt đầu chuyến đi cuối cùng từ một cảng của Liên minh châu Âu (tức là xuất cảnh từ quốc gia thuộc EU, bất kể của quốc gia mà tàu treo cờ). Trong khi đó, tồn tại một thực tế là bốn quốc gia không thuộc OECD này đã liên tục tái chế khoảng 95% trọng tải của thế giới. Đồng thời, Liên minh châu Âu công nhận rằng việc thực thi WSR của chính họ để tái chế tàu đã không có kết quả. Không muốn đợi đến khi Công ước Hồng Kông có hiệu lực, Liên minh châu Âu đã bắt tay vào việc xây dựng luật mới để điều chỉnh việc phá dỡ, tái chế đối với các tàu treo cờ châu Âu. Do đó, Liên minh châu Âu đã đề xuất xây dựng Quy định mới của châu Âu về tái chế tàu biển vào năm 2012.

### **3.4. Quy định phá dỡ, tái chế tàu của Liên minh châu Âu (EU-SRR)**

Quy định Liên minh châu Âu (EU) số 1257/2013 về phá dỡ, tái chế tàu (European Ship Recycling Regulation: EU-SRR), nhằm tạo điều kiện để sớm phê chuẩn Công ước Hồng Kông 2009 - cả trong EU và các nước khác ngoài EU - bằng cách áp dụng các biện pháp kiểm soát đối với tàu và các cơ sở tái chế tàu trên cơ sở Công ước Hồng Kông. Quy định này có hiệu lực vào tháng 12/2013 và các yêu cầu như tuân thủ Danh mục kiểm kê vật liệu nguy hiểm (Inventory of Hazardous Materials - IHM), cụ thể như sau:

- Đối với các tàu mới và tàu hiện có mà treo cờ EU phải tuân thủ Điều 5 của EU-SRR và các tàu không treo cờ EU phải tuân thủ Điều 12: Thứ nhất, EU-SRR

cấm hoặc hạn chế việc lắp đặt và sử dụng các vật liệu nguy hiểm (như amiăng hoặc các chất làm suy giảm tầng ôzôn) trên tàu. Thứ hai, EU-SRR bắt buộc các tàu phải có IHM được chứng nhận, chỉ rõ vị trí và số lượng gần đúng của những vật liệu đó trên tàu.

- Đối với các tàu treo cờ không thuộc EU thì một Tuyên bố tuân thủ (SOC) sẽ được ban hành theo Điều 12.6 của EU-SRR sau khi xác minh IHM bởi các cơ quan liên quan của quốc gia không thuộc EU mà tàu treo cờ hoặc một tổ chức do họ ủy quyền, phù hợp với các yêu cầu của quốc gia. Các tài liệu này sẽ được phát hành bởi hoặc thay mặt cho quốc gia treo cờ.

Việc này có thể dẫn đến nguy cơ rằng hàng nghìn tàu có khả năng không thể tuân thủ các quy định của IHM và có thể không có chứng nhận bắt buộc trước hạn chót là ngày 31/12/2020 do sự cố gây ra bởi COVID-19, nên Ủy ban Liên minh châu Âu đã công bố: Thông báo của Ủy ban 2020/C 349/01, đề nghị các nước thành viên EU áp dụng một cách tiếp cận hài hòa nhằm thực thi trong quá trình kiểm tra tàu, trong thời gian giới hạn 6 tháng, từ ngày 31/12/2020 đến ngày 30/6/2021.

Quy định EU-SRR đã sao chép các tiêu chuẩn và cơ chế của Công ước Hồng Kông và tham chiếu trực tiếp đến bộ hướng dẫn mà IMO đã phát triển cho Công ước Hồng Kông. Điều đáng được trích dẫn từ phần mở đầu của quy định như sau: “Quy chế này nhằm tạo điều kiện cho việc sớm phê chuẩn Công ước Hồng Kông cả trong Liên minh và các nước thứ ba bằng cách áp dụng các biện pháp kiểm soát tương xứng đối với tàu và các cơ sở tái chế tàu trên cơ sở Công ước đó”. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng Quy định (EU-SRR) vượt ra ngoài các quy định của Công ước Hồng Kông, cụ thể là trong các điều sau:

- Điều 13, đưa ra các yêu cầu đối với việc đưa các bãi phá dỡ, tái chế tàu vào Danh sách của Liên minh châu Âu.

- Điều 15, xác định bằng chứng được cung cấp để chứng minh sự tuân thủ Điều 13, bao gồm cả việc kiểm tra tại chỗ thường xuyên

- Điều 16 về việc thành lập và cập nhật Danh sách của Liên minh châu Âu.

- Điều 23, cho phép các thể nhân hoặc pháp nhân có quyền yêu cầu can thiệp trong trường hợp vi phạm Điều 13, cùng với Điều 15 và Điều 16/1/b của quy định trên.

Hay nói cách khác, có các trường hợp như sau:

- Một con tàu treo cờ EU phải tuân theo quy định tái chế tàu biển của châu Âu, quy định này yêu cầu rằng nó sẽ chỉ được tái chế trong cơ sở phá dỡ, tái chế

thuộc trong Danh sách cơ sở phá dỡ, tái chế tàu được chấp thuận của châu Âu, do Ủy ban Liên minh châu Âu công bố. Cảng khởi hành của chuyến đi cuối cùng của con tàu mang cờ EU, hoặc vị trí của nó tại thời điểm đưa ra quyết định tái chế nó thì không có liên quan.

- Một con tàu mang cờ không thuộc Liên minh châu Âu khởi hành trên hành trình đến cơ sở phá dỡ, tái chế từ cảng của quốc gia là thành viên Liên minh châu Âu tiếp tục phải tuân theo quy định vận chuyển chất thải, cấm xuất khẩu của tàu này sang các nước không thuộc OECD.

- Một con tàu mang cờ không thuộc Liên minh châu Âu khởi hành trên hành trình đến cơ sở phá dỡ, tái chế từ một cảng không thuộc Liên minh châu Âu hoặc nơi đưa ra quyết định gửi tàu đi phá dỡ, tái chế khi tàu đang ở vùng biển quốc tế không thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật châu Âu.

Như vậy, quy định EU-SRR khác với HKC ở cách các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu được ủy quyền, và cũng trong việc yêu cầu kiểm kê vật liệu nguy hiểm cho các tàu gắn cờ EU phải bao gồm thông tin về hai vật liệu nguy hiểm bổ sung. Đối với các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu nằm trong EU, EU-SRR yêu cầu mỗi quốc gia thành viên phải thực thi các yêu cầu của quy định và cho phép hoạt động của các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu trong phạm vi quyền hạn của mình. Các cơ sở nằm ngoài Liên minh châu Âu muốn được đưa vào Danh sách của Liên minh châu Âu về các cơ sở được phê duyệt phải nộp đơn lên Ủy ban châu Âu, cung cấp bằng chứng về việc họ tuân thủ các yêu cầu chi tiết của Quy định, cùng với chứng nhận của “người xác minh độc lập” đã kiểm tra. Ngoài ra, các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu phải chấp nhận khả năng bị Ủy ban hoặc các đại diện của Ủy ban tại quốc gia đó kiểm tra.

### 3.5. Danh mục vật liệu nguy hiểm - Inventory of Hazardous Materials (IHM)

Sau khi Công ước Hồng Kông có hiệu lực, việc phát triển và duy trì một Bản kiểm kê danh mục của Vật liệu nguy hiểm (IHM) nhằm xác định số lượng và

vị trí của vật liệu nguy hiểm trên tàu, sẽ được yêu cầu cho tất cả các tàu có trọng tải trên 500GT. Hơn nữa, tàu biển chỉ được tái chế tại các cơ sở tái chế tàu biển được cơ quan có thẩm quyền cho phép. Danh mục vật liệu nguy hiểm (Inventory of Hazardous Materials - IHM) là danh sách các vật liệu nguy hiểm có đặc điểm là loại và số lượng của chúng ở các vị trí khác nhau của con tàu và phải được cập nhật trong suốt thời gian hoạt động của con tàu. IHM quy định rằng cả tàu châu Âu và không châu Âu đến các cảng của nó phải có IHM được cập nhật và chứng nhận phù hợp trên tàu. Các quốc gia nơi đặt các cơ sở tiếp tục có vai trò quan trọng trong việc áp dụng quy định. Thông tin do IHM cung cấp được các cơ sở tái chế tàu biển sử dụng để bảo vệ sức khỏe và sự an toàn của con người và ngăn ngừa ô nhiễm môi trường.

Các yêu cầu của EU-SRR liên quan đến sự tuân thủ IHM hầu như hoàn toàn dựa trên các yêu cầu của Công ước Hồng Kông. Ngoài các vật liệu nguy hiểm được quy định trong Công ước Hồng Kông, EU SRR bổ sung thêm hai vật liệu cần được xem xét trong IHM, cụ thể: Axit sulfonic perfluorooctan (PFOS) (chỉ dành cho tàu gắn cờ EU), và Chất chống cháy brom hóa (HBCDD) (chỉ dành cho các tàu mới gắn cờ Liên minh châu Âu) như thể hiện trong Bảng 2.

### 4. Thảo luận: Giải pháp nào cho các cơ sở phá dỡ tái chế tàu ở các quốc gia không thuộc châu Âu đạt tiêu chuẩn và phù hợp với những quy định hiện hành?

Như đã trình bày ở trên, quy định EU-SRR về cơ bản cấu thành sự phê chuẩn sớm của Công ước Hồng Kông về phá dỡ, tái chế tàu thuyền an toàn và hợp môi trường cho các tàu châu Âu và các tàu khác ghé cảng châu Âu, do đó góp phần đưa Hiệp ước này có hiệu lực trên toàn cầu. Rõ ràng thấy, hiện nay đang tồn tại những nhiều quy định riêng đối với hoạt động phá dỡ, tái chế tàu cũ trên toàn cầu. Trong khi Công ước Hồng Kông chưa đi vào có hiệu lực thì đâu sẽ là hướng giải quyết cho các công ty vận tải biển đối với những con tàu hết hạn sử dụng mà cần phá dỡ, tái chế. Họ sẽ tuân

Bảng 2. EU-SRR và HKC đối với IHM

IHM	EU-SRR		HKC
	Tàu treo cờ EU	Tàu không treo cờ EU	
	Tàu mới	Tàu hiện có	
Ngày có hiệu lực	31/12/2015 - 31/12/2018	31/12/2020	31/12/2020 Chưa có hiệu lực
Axit sulfonic perfluorooctan	x	x	-
Chất chống cháy brom hóa	x	-	-

thủ theo EU-SRR với một chi phí đắt đỏ và quy trình nghiêm ngặt hay lách luật để áp dụng những quy định thấp hơn bằng cách từ bỏ quốc gia treo cờ.

Về mặt logic, có 3 giả thuyết có thể xảy ra đối với EU-SRR của và vai trò quản lý của Liên minh châu Âu trong việc tái chế tàu:

#### 4.1. Giả thuyết thứ nhất

Ủy ban Liên minh châu Âu diễn giải những quy định của EU-SRR phù hợp với cơ sở lý luận của Công ước Hồng Kông và phê duyệt tất cả các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu được nâng cấp.

Đây sẽ là giả thiết mang lại kết quả tốt nhất cho EU-SRR và cho ngành công nghiệp vận tải biển nhằm thúc đẩy Công ước Hồng Kông thành một tiêu chuẩn toàn cầu. Trong trường hợp này, các tàu treo cờ EU sẽ không phải rơi vào tình trạng phải từ bỏ quốc gia treo cờ để thực hiện việc phá dỡ, tái chế. Thay vào đó, họ sẽ thúc đẩy thị trường phá dỡ, tái chế mang lại lợi thế thương mại cho các cơ sở phá dỡ, tái chế mà tuân thủ theo Công ước Hồng Kông. Không chỉ vậy, EU-SRR cũng sẽ thúc đẩy các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu khác phải nâng cấp, mở đường cho việc Công ước Hồng Kông được chấp nhận trên toàn cầu. Hơn nữa, thông qua quá trình phê duyệt của mình, Liên minh châu Âu sẽ lần đầu cung cấp một cơ chế bổ sung để kiểm tra và đảm bảo sự tuân thủ liên tục của các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu.

#### 4.2. Giả thuyết thứ hai

Ủy ban Liên minh châu Âu diễn giải EU-SRR là lệnh cấm sử dụng phương pháp “beaching” để phá dỡ, tái chế tàu và không đưa bất kỳ cơ sở phá dỡ, tái chế tàu nào của các quốc gia kém và đang phát triển (không thuộc châu Âu) vào Danh sách của Liên minh châu Âu. Đây sẽ là một giả thuyết không có kết quả tốt đặc biệt đối với Ủy ban châu Âu và với EU-SRR, vì điều này sẽ dẫn đến việc rời bỏ quốc gia treo cờ của hầu hết các tàu hết hạn sử dụng mà đang treo cờ EU. Khi đó, EU-SRR sẽ không còn được quan trọng đối với việc điều chỉnh ngành công nghiệp phá dỡ, tái chế tàu như Quy định vận chuyển chất thải WSR, và thực tế sau nhiều năm triển khai thực hiện EU-SRR, rằng chỉ có một số ít tàu biển được phá dỡ, tái chế theo quy định đó.

Trong khi giả thuyết này sẽ gây bất tiện cho các Công ty vận tải biển treo cờ châu Âu, thì giả thuyết này lại không gây ra vấn đề lâu dài đáng lo cho hoạt động phá dỡ tái chế tàu của các cơ sở tuân thủ mà không thuộc châu Âu, vì sự thất bại của EU-SRR chắc chắn sẽ dẫn đến những nỗ lực quốc tế mạnh mẽ hơn

nữa để Công ước Hồng Kông có hiệu lực.

#### 4.3. Giả thuyết thứ ba

Ủy ban Liên minh châu Âu tạo điều kiện cho một số ít cơ sở phá dỡ, tái chế tàu vào Danh sách tiêu chuẩn nhưng cũng gây rất khó khăn và chi phí cũng rất cao. Đây là giả thuyết có khả năng xảy ra nhất vì nó sẽ cho phép Ủy ban Liên minh châu Âu bác bỏ những chỉ trích như: chủ nghĩa bảo hộ; về việc có thành kiến với ngành phá dỡ, tái chế tàu biển ở một số quốc gia khu vực Nam Á; về việc diễn giải EU-SRR như là một quy định về cấm phương pháp “beaching”; và do không có phạm vi địa lý rộng và khả năng hạn chế trong Danh sách của Liên minh châu Âu.

Trong trường hợp Ủy ban Liên minh châu Âu chỉ phê duyệt một số ít các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu không thuộc châu Âu thì điều này sẽ không cung cấp đủ khả năng phá dỡ, tái chế tàu của EU-SRR để thay đổi tình thế khó xử về kinh tế của các chủ tàu đối với những con tàu cuối đời mà treo cờ EU. Do đó, việc rời khỏi hay từ bỏ việc treo cờ của EU có thể tiếp tục xảy ra, làm giảm mức độ ảnh hưởng của EU-SRR, đưa tình huống này quay trở lại giả thuyết thứ hai ở trên.

Ủy ban Liên minh châu Âu có thể đang đi theo kịch bản này, xem xét các nỗ lực của mình để ngăn chặn việc rời bỏ treo cờ EU và sự tuân thủ quy định đối với các tàu gắn cờ của EU. Do đó, có vẻ như Liên minh châu Âu hiện muốn phân biệt tiêu chuẩn riêng của EU-SRR. Trong Chương 6 của phần mở đầu của EU-SRR có đề cập đến điều khoản trong Điều 1(2) của Công ước Hồng Kông để các bên có thể thực hiện các biện pháp nghiêm ngặt hơn nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu tối đa các tác động xấu đến sức khỏe và môi trường. Điều khoản này tồn tại trong các Công ước IMO khác nhằm mục đích để một Quốc gia treo cờ được phép có các yêu cầu bổ sung đối với tàu của mình nhưng không có ý định cho phép Quốc gia có cảng có thể có các yêu cầu bổ sung đối với tàu của các Quốc gia treo cờ khác. Trong trường hợp của Công ước Hồng Kông, cơ quan quản lý dự định cho phép Quốc gia treo cờ đưa ra các yêu cầu bổ sung đối với tàu của mình và Quốc gia treo cờ áp đặt các yêu cầu bổ sung đối với các cơ sở phá dỡ, tái chế tàu của các Quốc gia khác.

#### 5. Kết luận

Vận chuyển bằng đường biển là một hoạt động kinh doanh quốc tế, và vì lý do này, phải có các quy định chung áp dụng trên toàn cầu cho tất cả các tàu, tất cả các quốc gia mà tàu treo cờ, bất cứ nơi nào mà tàu đang giao dịch. Đây là cách duy nhất để đảm bảo một sân chơi bình đẳng, là nơi an toàn và bảo vệ môi

trường không đóng vai trò nào trong cạnh tranh thương mại. Do đó, tại thời điểm này, điều quan trọng là phải xem xét trước về cách điều hòa, thống nhất giữa EU-SRR và HKC và đặt câu hỏi có bao nhiêu tiêu chuẩn cần thiết cho quy định quốc tế của ngành phá dỡ, tái chế tàu biển. Việc xây dựng và thông qua Công ước Hồng Kông nhằm tạo ra tiêu chuẩn thống nhất quy định việc phá dỡ, tái chế tàu; theo cách tương tự như SOLAS quy định sự an toàn của tàu và MARPOL quy định về những hoạt động liên quan đến môi trường của tàu. Sẽ là phi lý nếu vận tải biển quốc tế bị điều chỉnh bởi nhiều tiêu chuẩn cạnh tranh và khác nhau. Nếu một bộ phận tin rằng tiêu chuẩn cần phải chặt chẽ hơn, thì nên tìm cách sửa đổi Công ước tại IMO sau khi Công ước có hiệu lực. Tóm lại, Chính phủ các Quốc gia mà phê duyệt Công ước Hồng Kông chỉ nên tập trung vào việc công ước có hiệu lực và HKC phải là quy định quốc tế duy nhất về phá dỡ, tái chế tàu.

#### Lời cảm ơn

Nghiên cứu này được tài trợ bởi Trường Đại học Hàng hải Việt Nam trong đề tài mã số: DT21-22.111.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] NGO Shipbreaking Platform, *Platform publishes South Asia Quarterly Update #27*, 2021.
- [2] N. M. Golam Zakaria, Mir Tareque Ali, Kh. Akhter Hossain, *Underlying problems of ship recycling industries in Banglades and way forward*, Journal of Naval Architecture and Marine Engineering, vol 9, pp. 91-102, 2012.
- [3] Linklaters, *Ship recycling and contractual protection for shipowners*, 2021.
- [4] Anand M. Hiremath, Atit K. Tilwankar, Shyam R. Asolekar, *Significant steps in ship recycling vis-a-vis wastes generated in a cluster of yards in Alang: a case study*, Journal of Cleaner Production, 87, pp. 520-532, 2015.
- [5] *Basel Convention*,  
<http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>
- [6] IMO, *Recycling of ships*,  
<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Ship-Recycling.aspx>.

Ngày nhận bài:	24/12/2021
Ngày nhận bản sửa:	31/12/2021
Ngày duyệt đăng:	10/01/2022