

CÁC QUY ĐỊNH VỀ MÔI TRƯỜNG TRONG HIỆP ĐỊNH EVFTA

TS. Nguyễn Đình Đáp

Viện Địa lí nhân văn

***Tóm tắt:** Hiệp định EVFTA đã dành một chương riêng quy định về BVMT, phát triển bền vững. Trong đó, Chương 13 về Thương mại và phát triển bền vững của EVFTA (từ Điều 13.1 đến Điều 13.17), tập trung giải quyết các nội dung về môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Các yêu cầu về BVMT được cam kết ở mức độ ràng buộc cao nhằm thúc đẩy chính sách hỗ trợ lẫn nhau trong thương mại và môi trường. Nội dung bài viết sẽ làm rõ rõ những quy định về môi trường của EVFTA, trên cơ sở phân tích thách thức, cơ hội trong thực hiện các cam kết môi trường trong EVFTA đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện theo tinh thần của Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi năm 2020 và các cam kết quốc tế có liên quan.*

1. Các quy định, cam kết về môi trường của EVFTA

Ngày 8/6/2020, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 102/2020/QH14 phê chuẩn Hiệp định thương mại tự do giữa Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA) và Nghị quyết số 72/2018/QH14 ngày 12/11/2018 phê chuẩn Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Trong đó các yêu cầu về BVMT được hai Hiệp định cam kết ở mức cao với các mục tiêu: Thúc đẩy chính sách hỗ trợ lẫn nhau trong thương mại và môi trường; đẩy mạnh thực thi pháp luật về môi trường và các điều ước quốc tế đa phương về môi trường; bảo đảm sự tăng trưởng về thương mại và đầu tư không ảnh hưởng đến chi phí BVMT; nâng cao năng lực của các bên trong giải quyết các vấn đề môi trường liên quan đến thương mại.

EVFTA bao gồm 17 Chương và các nội dung liên quan đến môi trường tại Chương 17 về Phát triển bền vững. Các cam kết và nghĩa vụ liên quan đến môi trường được thiết lập trong EVFTA nhằm tăng cường tính tương hỗ giữa chính sách về thương mại và môi trường, đảm bảo các hoạt động về thương mại, đầu tư sẽ không có tác động/ảnh hưởng tiêu cực tới vấn đề BVMT.

Thứ nhất, cam kết bảo vệ môi trường ở mức cao nhất

Điều 13.2.2 quy định mỗi bên phải nỗ lực để bảo đảm pháp luật BVMT quy định, đồng thời khuyến khích BVMT ở mức độ cao và tiếp tục tăng cường BVMT.

Đây là cam kết có tính chất bắt buộc nhưng nội dung ở các điều nêu trên lại dùng cụm từ “khuyến khích”, “cố gắng”. Ngoài ra, Hiệp định còn cho phép các bên tự thiết lập chính sách và thực thi quy định về BVMT.

Có thể nói đây chính là cơ sở để quy định các nội dung có tính chất bắt buộc ở các điều khoản khác và để nhà đầu tư có thể bảo vệ quyền lợi của mình bằng cách khởi kiện khi nhận thấy nước sở tại chưa bảo đảm sự cân bằng chi phí BVMT trong sản xuất hàng hóa giữa các nước thành viên. Đặc biệt, các nội dung 13.3.2, 13.3.3, 13.3.4 EVFTA không cho phép các bên giảm nhẹ hiệu lực pháp lý hoặc miễn trừ các quy định luật pháp về môi trường làm ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư giữa các Bên.

Thứ hai, kiểm soát chất ô nhiễm và thúc đẩy thị trường các bon

EVFTA yêu cầu các bên thực hiện điều ước đa phương liên quan đến BĐKH UNFCCC, Hiệp định Paris và tích cực hợp tác để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế ít phát thải, thích ứng với khí hậu, phù hợp với Hiệp định Paris (13.6.1 EVFTA).

Các bên phải tham vấn, chia sẻ thông tin, kinh nghiệm trong các lĩnh vực ưu tiên hoặc lĩnh vực, bao gồm: các bài học, thông lệ tốt nhất trong việc xây dựng, thực thi và vận hành các cơ chế định giá các bon; thúc đẩy thị trường các bon trong nước, quốc tế thông qua các cơ chế như Chương trình mua bán khí thải và Giảm phát thải từ phá rừng, suy thoái rừng; tăng cường tiết kiệm năng lượng, công nghệ khí thải thấp và năng lượng tái tạo (13.6.2 EVFTA).

Để thực hiện điều này, Luật BVMT (sửa đổi năm 2020) đã bổ sung thêm các quy định về thị trường các bon.

Thứ ba, kiểm soát ô nhiễm do tàu biển

Quy định mỗi bên phải thực hiện các biện pháp ngăn ngừa ô nhiễm môi trường từ tàu biển. Hiệp định cũng xác định các bên phải hoàn thành nghĩa vụ bắt buộc này nếu duy trì biện pháp hoặc các biện pháp được liệt kê trong phụ lục; thực thi nghĩa vụ trong khuôn khổ Công ước Marpol hoặc bất kỳ biện pháp nào sau đó tương đương hoặc cao hơn.

Hiện nay, Việt Nam đã đáp ứng được quy định này. Luật BVMT năm 2020 đã đưa nội dung BVMT từ tàu biển. Tuy nhiên vẫn cần b các quy định khung làm cơ sở

hợp tác với các bên để giải quyết các vấn đề liên quan đến ô nhiễm do tai nạn từ tàu biển.

Thứ tư, bảo tồn đa dạng sinh học

Hiệp định yêu cầu bảo vệ đa dạng sinh học ở mức độ cao. Theo đó, mỗi bên phải thúc đẩy, khuyến khích việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học.

Điều 13.17.2 EVFTA quy định các bên sẽ nỗ lực tạo điều kiện cho việc tiếp cận nguồn gen với mục đích đúng đắn và sẽ không áp dụng các hạn chế đi ngược lại với mục tiêu của Công ước về Đa dạng sinh học (CBD). Các bên sẽ khuyến khích việc sử dụng bền vững và bảo tồn Đa dạng sinh học, trong đó có việc tiếp cận nguồn gen, chia sẻ công bằng, hợp lý các lợi ích phát sinh từ việc sử dụng chúng; thông qua và thực thi các biện pháp hiệu quả, phù hợp với các cam kết của các hiệp ước quốc tế mà các bên tham gia, hướng tới giảm thiểu việc buôn bán trái phép các loài động vật hoang dã.

Thứ năm, chuyển đổi sang nền kinh tế phát thải thấp

Chuyển đổi sang nền kinh tế ít phát thải thấp là cam kết mang tính bắt buộc nhưng chỉ dừng lại ở mức yêu cầu các bên hợp tác và nỗ lực thực hiện việc chuyển đổi sang nền kinh tế ít phát thải, mau phục hồi.

Thỏa thuận này vừa là thách thức, vừa là cơ hội của Việt Nam vì việc chuyển đổi sang nền kinh tế ít phát thải với các nội dung đa dạng đòi hỏi phải được thực hiện đồng bộ. Đây là yêu cầu mới đối với thực tiễn phát triển ở nước ta do công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật và tổ chức bộ máy nhà nước còn một số hạn chế.

Tuy nhiên, Hiệp định cũng mở ra cơ hội hợp tác, hỗ trợ để cùng nhau xây dựng nền kinh tế xanh với các lĩnh vực hợp tác đa dạng như sử dụng hiệu quả năng lượng; phát triển công nghệ với chi phí thấp và ít phát thải, các nguồn năng lượng sạch và có thể tái tạo; giao thông vận tải và sự phát triển bền vững cơ sở hạ tầng đô thị; giải quyết việc phá rừng và suy thoái rừng; giám sát chất thải; cơ chế thị trường và phi thị trường; phát triển ít và chia sẻ thông tin, kinh nghiệm trong các lĩnh vực này.

Thứ sáu, cơ chế tự nguyện thực hiện BVMT

Cơ chế tự nguyện nhằm nâng cao thực hiện BVMT. Đây là nội dung bắt buộc thực hiện nhưng cũng chỉ dừng lại ở mức độ khuyến khích các bên sử dụng các cơ chế linh hoạt và tự nguyện để bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường; sự tham gia của các cơ quan, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ liên quan... vào việc xây dựng các tiêu chí sử dụng để đánh giá hoạt động BVMT theo cơ chế tự nguyện.

Như vậy, cần thiết phải có sự nghiên cứu để đưa vào quy định khung liên quan đến cơ chế tự nguyện nhằm nâng cao hiệu quả BVMT, trên cơ sở đó có sự hợp tác và những bước đi ban đầu tạo các cơ chế BVMT mới, hiệu quả hơn ở nước ta.

2. Một số thách thức trong thực hiện cam kết bảo vệ môi trường theo EVFTA

Cả EU và Việt Nam đều coi trọng, đặt mục tiêu phát triển bền vững, hài hòa giữa phát triển kinh tế với xã hội, BVMT. Do vậy, các cam kết và nghĩa vụ về môi trường được thiết lập trong EVFTA đặt ra yêu cầu đòi hỏi trách nhiệm của Chính phủ, doanh nghiệp, tất cả mọi công dân trong việc thực thi nghiêm túc, hiệu quả các cam kết và nghĩa vụ môi trường.

Đối với doanh nghiệp, EVFTA là một Hiệp định thể hệ mới có các tiêu chuẩn rất cao. Như vậy, bên cạnh việc đáp ứng các yêu cầu và tiêu chuẩn về thương mại hàng hóa, dịch vụ, Việt Nam cũng cần phải tuân thủ, đáp ứng các yêu cầu, tiêu chuẩn cao về môi trường. EU là nhóm các quốc gia châu Âu phát triển, có yêu cầu rất cao, nghiêm ngặt về tiêu chuẩn, chất lượng, an toàn về môi trường đối với hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài. Do vậy, đối với hàng hóa và về môi trường, EU đưa ra các quy định chặt chẽ về quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật liên quan.

Ví dụ, sản phẩm phải được gắn nhãn CE (nhãn hiệu bắt buộc đối với hàng hóa (theo quy định) và được coi như hộ chiếu thương mại vào thị trường EU) mới được coi là đáp ứng các quy định về an toàn và môi trường, được lưu hành trên thị trường EU.

Thời gian qua, EU ngày càng quan tâm nhiều hơn đến các yếu tố thể hiện mức độ thân thiện với môi trường của sản phẩm và trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp trong các hoạt động thương mại hàng hóa, dịch vụ.

Trong tình hình hiện nay, cùng với tác động của đại dịch COVID-19, doanh nghiệp khó có thể đáp ứng ngay các yêu cầu về tiêu chuẩn, quy chuẩn cao liên quan đến môi trường, đặc biệt đối với những doanh nghiệp có công nghệ sản xuất, kinh doanh lạc hậu.

Cùng với đó, nhiều doanh nghiệp thiếu thông tin, hoặc không nắm được thông tin chính xác và kịp thời về các tiêu chuẩn kỹ thuật, yêu cầu và điều kiện liên quan đến môi trường của EU, do vậy sẽ ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất và kinh doanh.

Thời gian qua, mặc dù nhiều doanh nghiệp đã có chuyển biến về nhận thức và ý thức BVMT, tuy nhiên xuất phát từ lý do phát triển hoặc khó khăn về kinh tế mà ý thức BVMT vẫn còn nhiều hạn chế.

Đối với cơ quan quản lý ở các cấp, khó khăn trong việc thực thi các cam kết và nghĩa vụ liên quan đến môi trường, xuất phát từ một số nguyên nhân như hệ thống chính sách, pháp luật về môi trường vẫn đang trong quá trình tiếp tục được hoàn thiện.

Thời gian qua, nhiều chính sách, pháp luật về môi trường được xây dựng và ban hành, tuy nhiên, ở một số lĩnh vực liên quan đến môi trường còn thiếu những quy định cụ thể, còn tồn tại sự chùng chèo trong quản lý dẫn đến những khó khăn và bất cập trong công tác quản lý và thực thi các cam kết và nghĩa vụ quốc tế. Việc thực thi, tuân thủ pháp luật về môi trường nói chung chưa thực sự hiệu quả như mong muốn.

Mặc dù đã có nhiều quy định về BVMT, cùng với việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, xử phạt các vi phạm pháp luật về môi trường, nhưng hiện vẫn còn nhiều vi phạm pháp luật về môi trường được phát hiện. Năng lực của đội ngũ cán bộ trong việc xử lý các vấn đề thương mại quốc tế có liên quan đến môi trường chưa đáp ứng được yêu cầu. Nguồn lực về tài chính dành cho hoạt động BVMT còn hạn chế. Khó khăn về tài chính sẽ dẫn đến việc khó khăn trong đầu tư một cách thỏa đáng cho các công nghệ hiện đại phục vụ công tác quản lý BVMT. Điều này sẽ dẫn đến khó khăn trong việc đáp ứng và tuân thủ các nghĩa vụ và tiêu chuẩn cao đã cam kết trong các Hiệp định.

Cùng với ưu đãi về thuế quan và việc xóa bỏ dần các rào cản thương mại, việc nhập khẩu hàng hóa, vật tư, công nghệ trong điều kiện tiêu chuẩn về môi trường còn thấp hơn so với tiêu chuẩn quốc tế nói chung, đặc biệt là của các nhóm nước phát triển dẫn đến nguy cơ Việt Nam trở thành nơi chứa, sử dụng các thiết bị, dây chuyền lạc hậu và tiêu thụ các loại hàng hóa kém chất lượng. Vẫn còn tồn tại tình trạng địa phương còn đang áp dụng các biện pháp ưu đãi khác nhau để thu hút đầu tư FDI, trong khi chưa thực sự chú trọng đến công tác BVMT và phát triển bền vững.

3. Đề xuất các giải pháp thực hiện bảo vệ môi trường theo EVFTA

Việt Nam cần chuẩn bị, sẵn sàng cho việc thực thi các cam kết và nghĩa vụ về môi trường, trước mắt cần phải có một kế hoạch hành động cụ thể, toàn diện nhằm giải quyết những khó khăn, thách thức nêu trên, trong đó tập trung vào một số nội dung chính như:

Thứ nhất, hoàn thiện chính sách, pháp luật:

Rà soát sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về BVMT, đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật trong nước, tương thích với các cam kết, nghĩa vụ về môi trường trong các hiệp định MEAs và EVFTA. Sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về BVMT, đặc biệt là hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường phù hợp, hài hòa (tiệm cận) với hệ thống các tiêu chuẩn, quy chuẩn của khu vực và quốc tế.

Thứ hai, tăng cường năng lực quản lý môi trường

Công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát việc chấp hành quy định pháp luật về BVMT, bảo đảm kiểm soát chặt chẽ, nghiêm ngặt đối với các ngành, lĩnh vực có khả năng gây ô nhiễm môi trường cao, tăng cường trách nhiệm của tổ chức, cá nhân liên quan, tăng các chế tài xử lý các vi phạm pháp luật về môi trường.

Thứ ba, tăng cường nguồn lực cho BVMT

Đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về thương mại liên quan đến môi trường và môi trường liên quan đến thương mại, cũng như tăng cường năng lực, trình độ giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế, bao gồm cả tranh chấp liên quan đến môi trường cho đội ngũ cán bộ quản lý, cán bộ/chuyên gia pháp lý của các Bộ, ngành liên quan; đầu tư cho các hoạt động liên quan đến BVMT; xây dựng các cơ chế khuyến khích khối tư nhân tham gia vào các hoạt động thương mại, dịch vụ liên quan đến môi trường nhằm tận dụng các nguồn lực từ doanh nghiệp và người dân cho hoạt động BVMT.

Thứ tư, tuyên truyền, nâng cao nhận thức:

Tổ chức thông tin, tuyên truyền rộng rãi về việc tuân thủ các cam kết, nghĩa vụ về môi trường trong các EVFTA cho mọi thành phần và đối tượng, đặc biệt cho các đối tượng là các doanh nghiệp; thông tin về hậu quả, tác động của việc vi phạm các cam kết, nghĩa vụ này, đồng thời khuyến khích sự tham gia, tuyên truyền nâng cao ý thức của người dân, doanh nghiệp trong các hoạt động BVMT.

Thứ năm, thiết lập cơ chế phối hợp giải quyết các vấn đề môi trường trong EVFTA:

Nội dung các cam kết và nghĩa vụ về môi trường trong EVFTA liên quan đến nhiều Bộ, ngành và lĩnh vực. Vì vậy, để đảm bảo thực thi nghiêm túc, hiệu quả các cam kết, nghĩa vụ này cần phải thiết lập các cơ chế phối hợp, hợp tác liên ngành ở Trung ương, địa phương và giữa Trung ương với địa phương.

Bên cạnh việc phối hợp, hợp tác thực thi các cam kết, nghĩa vụ, các cơ chế phối hợp này còn đặc biệt cần thiết, quan trọng khi phải giải quyết các vấn đề phát sinh (ví dụ các tranh chấp về thương mại liên quan đến môi trường) trong quá trình thực hiện EVFTA.

Đối với các doanh nghiệp, để tiếp tục duy trì chỗ đứng trên thị trường, mở rộng và phát triển hàng hóa, dịch vụ sang thị trường các nước phát triển, việc quan trọng hiện nay là: Nâng cao ý thức, trách nhiệm BVMT của doanh nghiệp, tìm hiểu, nắm bắt thông tin về các yêu cầu, tiêu chuẩn về môi trường của các nước, thị trường phát triển, chú trọng các giải pháp về quản lý, đầu tư đổi mới công nghệ để đáp ứng các tiêu chuẩn cao liên quan đến môi trường của các quốc gia, thị trường này.

4. Cam kết môi trường được Luật hóa trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

Các cam kết về môi trường trong EVFTA phù hợp với những nỗ lực của Việt Nam trong việc giải quyết các vấn đề về môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu.

Luật Bảo vệ môi trường 2020 với 16 Chương, 171 (có hiệu lực thi hành từ 1/1/2022), với nhiều sửa đổi tiến bộ, cập nhật được xu hướng phát triển của pháp luật quốc tế về môi trường trên thế giới và phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam. Lần đầu tiên trong các phiên bản của Luật BVMT, nguyên tắc chỉ đạo xuyên suốt xem bảo vệ môi trường là “điều kiện, nền tảng, yếu tố trung tâm, tiên quyết” cho phát triển kinh tế - xã hội bền vững và yêu cầu hoạt động BVMT “phải gắn kết với phát triển kinh tế”, “được xem xét, đánh giá trong quá trình thực hiện các hoạt động phát triển”. Điều này tương thích với định hướng trong EVFTA về một nền kinh tế ít phát thải, cũng như xem mục tiêu BVMT song hành với mục tiêu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng xây dựng một chương riêng về ứng phó với BĐKH (Chương VII). Trong đó, Điều 91 nêu rõ nghĩa vụ giảm nhẹ phát thải khí nhà kính cũng như yêu cầu thực hiện biện pháp kiểm soát việc sản xuất, tiêu thụ và mua bán những chất làm suy giảm hoặc biến đổi tầng ô-zôn tại Điều 92, tương thích với khoản 2 Điều 13.6 EVFTA.

Đặc biệt, để thực hiện yêu cầu thúc đẩy thị trường các-bon với cơ chế định giá hiệu quả và phù hợp với thông lệ quốc tế theo yêu cầu tại Điều 13.6 EVFTA, Luật BVMT đã bổ sung quy định về vấn đề này tại Điều 139. Ngoài việc quy định các biện

pháp mang tính chất hành chính để kiểm soát lượng khí các-bon phát thải như xác định hạn ngạch lượng phát thải trong chiến lược quốc gia, theo dõi kết quả kiểm kê và xây dựng lộ trình, phương thức giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện của đất nước và cam kết quốc tế, khoản 4 điều này cũng quy định cách thức tham gia thị trường các-bon như trao đổi, đấu giá, vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín chỉ các-bon; Thực hiện các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

Như vậy, có thể thấy, Quá trình nội luật hóa các cam kết về môi trường từ EVFTA mang ý nghĩa tích cực trong việc góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật quốc gia về môi trường. Để thực hiện thành công quá trình này, đầu tiên cần có sự liên kết, phối hợp giữa các ngành. Do vậy, cần có sự phối hợp chặt chẽ với các cơ quan có liên quan cũng như các cơ quan chuyên trách về môi trường, ứng phó BĐKH như Tổng cục Môi trường, Cục Biến đổi khí hậu để có thể xác định lộ trình và nội dung phù hợp, đảm bảo đúng tiến độ, đúng thẩm quyền xây dựng và thực thi.

Cần tập trung vào giải quyết vấn đề bảo vệ tầng ô-zôn và chuyển đổi sang nền kinh tế các bon thấp. Việt Nam cần duy trì biện pháp được liệt kê trong khuôn khổ Nghị định thư Montreal hoặc bất kỳ biện pháp nào tương đương hoặc cao hơn.

EVFTA cũng yêu cầu các bên thực hiện các cam kết trong UNFCCC, Hiệp định Paris và tích cực hợp tác để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế ít phát thải, thích ứng với khí hậu.

Tài liệu tham khảo

1. Bùi Thanh Sơn (2020), Triển khai các hiệp định thương mại tự do thế hệ mới trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế sâu rộng và toàn diện, <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/kinh-te/-/2018/815809/trien-khai-cac-hiep-dinh-thuong-mai-tu-do-the-he-moi-trong-giai-doan-hoi-nhap-kinh-te-quoc-te-sau-rong-va-toan-dien.aspx>
2. Hoàng Xuân Huy (2019), Cam kết, nghĩa vụ về môi trường của Việt Nam trong Hiệp định Thương mại tự do (EVFTA), Tạp chí Môi trường, số 7/2019
3. Nguyễn Lâm Trâm Anh (2021), Nội luật hóa các cam kết về môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu trong CPTPP và EVFTA, Tạp chí Công Thương, số 4/2021.

4. Phạm Thu Thủy (2011), Vấn đề chính sách REDD+ được thể hiện trong thông tin đại chúng Nghiên cứu điểm tại Việt Nam, http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/serien/yo/CIFOR_WP/WP83.pdf

5. Trần Việt Dũng (chủ biên) (2020), Các quy định về Môi trường trong EVFTA và CPTPP - Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật môi trường, NXB Hồng Đức.