

Chương 3: Pháp luật Việt Nam với việc thực thi Công ước Basel và kiểm soát xuất nhập khẩu phế liệu

Bảo vệ môi trường là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại nói chung và của Việt Nam nói riêng. Trong những thập niên trước đây, sự suy thoái môi trường ở Việt Nam chủ yếu do đói nghèo, do chiến tranh kéo dài. Hiện nay, sự suy thoái này có thêm một nguyên nhân mới là các hoạt động tăng trưởng kinh tế, thương mại. Các nhà quản lý lo ngại rất nhiều về chính sách hội nhập kinh tế khu vực và toàn cầu của Việt Nam thông qua các hoạt động đầu tư liên doanh, liên kết kinh tế thương mại, các hoạt động xuất nhập khẩu sẽ dẫn đến nguy cơ phát sinh và gia tăng các vấn đề môi trường như suy giảm tầng ozon, ô nhiễm chất thải... Chính vì vậy mà cần thiết phải nhanh chóng thiết lập những giải pháp an toàn cho các vấn đề môi trường, tạo điều kiện phát triển bền vững.

3.1 Đánh giá nội dung pháp luật Việt Nam về kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải

Mặc dù có nhiều quốc gia trên thế giới, hầu hết là các nước đang phát triển phản đối Công ước Basel nhưng nếu xét đến mục đích của Công ước thì hoàn toàn rất đáng ủng hộ. Ngày 13/5/1995, Việt Nam chính thức gia nhập Công ước trên cơ sở giữ vững lập trường không tán thành các hoạt động mua bán quốc tế các chất thải nguy hại.

Công ước Basel đưa ra định nghĩa “chất thải” tại Khoản 1 Điều 2 nhưng không áp đặt định nghĩa này đối với các nước thành viên. Trong Công ước có một qui định mở cho phép các quốc gia thành viên ban hành qui chế riêng của quốc gia áp dụng cho việc kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải. Năm 1993, đồng thời với việc đưa ra định nghĩa về chất thải tại Khoản 2 Điều 2, “chất thải là chất được loại ra trong sinh hoạt, trong quá trình sản xuất hoặc trong các hoạt động khác. Chất thải có thể ở dạng rắn, khí, lỏng hoặc các dạng khác”, Luật Bảo vệ Môi trường Việt Nam qui định cấm nhập khẩu, xuất khẩu chất thải (Khoản 6 Điều 29).

Chất thải theo định nghĩa tại Khoản 2 Điều 2 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 có thể được hiểu với một nghĩa chung bao hàm tất cả các loại chất, vật liệu được loại ra từ các hoạt động của con người, không bao gồm những chất thải phóng xạ, y tế,... thuộc sự kiểm soát của các qui chế riêng biệt. Theo đánh giá chung thì các chất thải đều có thể tái chế, tái sử dụng được. Tuy nhiên, việc con người tái chế, tái sử dụng chúng hay không, tái chế những loại nào còn tùy thuộc vào một số vấn đề như chi phí đầu tư cho qui trình tái chế, yêu cầu kỹ thuật đối với công nghệ tái chế, hiệu quả kinh tế của việc tái chế...

Chất thải có thể được phân thành nhiều loại, bao gồm chất thải nguy hại và không nguy hại. Chất thải nguy hại là một trong những vấn đề môi trường mà Việt Nam vẫn đang phải đối mặt. Theo báo cáo chiến lược quản lý chất thải nguy hại ở Việt Nam dự báo khối lượng chất thải rắn nguy hại phát sinh ở Việt Nam vào năm 2010 có thể đạt đến 1 triệu tấn. Và mới đây, Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường vừa công bố “Báo cáo hiện trạng môi trường Việt Nam năm 2001”, theo đó mỗi năm, lượng chất thải nguy hại phát sinh từ các ngành công nghiệp khoảng 110 000 tấn.¹ Lượng chất thải nguy hại phát sinh trong nước ngày càng tăng trong khi vấn đề xử lý chúng vẫn chưa tạo được hiệu quả mang tính “đột phá”. Do đó, mặc dù theo qui định tại Điều 18 Qui chế Quản lý chất thải nguy hại (ban hành kèm theo Quyết định số 155/1999/QĐ-TTg ngày 16 tháng 7 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ, cho phép nhập chất thải nguy hại trong một số trường hợp có giấy phép của cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường ở cấp Trung ương, nhưng do vấn đề chất thải trong nước vẫn chưa được giải quyết hiệu quả và hơn nữa việc nhập khẩu chất thải nguy hại liên quan rất nhiều đến các vấn đề môi trường, nên cho đến nay vẫn chưa có một hồ sơ nào xin nhập những loại này được phê duyệt. Mặc dù vậy, chất thải nguy hại vẫn được đưa vào Việt Nam thông qua những con đường bất hợp pháp, phổ biến là thuốc bảo vệ thực vật (thuốc trừ sâu, thuốc diệt cỏ, thuốc kích thích tăng trưởng sinh vật...), các loại dược phẩm, phẩm màu quá thời hạn sử dụng, giấy,

¹ Tạp chí Đo lường chất lượng 9/2002

bao bì phế thải, nhựa phế phẩm, chất dẻo,... Chúng có nguồn gốc xuất xứ từ nhiều nước khác nhau như Đức, Mỹ, Hàn Quốc, Nhật, Trung Quốc...

Trước mắt, các nhà quản lý Việt Nam vẫn đang lựa chọn giải pháp an toàn cho việc bảo vệ môi trường và sức khỏe con người là thực thi chính sách không cho phép xuất khẩu, nhập khẩu chất thải nguy hại nói riêng và chất thải nói chung. Tuy nhiên, chính qui định cấm xuất khẩu chất thải của Luật Bảo vệ môi trường lại góp phần tạo nên khó khăn cho việc giải quyết vấn đề chất thải sản sinh trong nước. Chẳng hạn như, mới đây, công ty cấp nước thành phố đề nghị cho phép xuất khẩu hơn 30 tấn chất thải có chứa PCB (Polychlorinated biphenyls, gây ra các bệnh về gan, da...). Mặc dù, việc xuất khẩu số chất thải này hoàn toàn có thể thực hiện được theo qui định của Công ước Basel và có thể giúp giải quyết phần nào bài toán xử lý chất thải nan giải của các nhà môi trường Việt Nam, nhưng do Luật Bảo vệ môi trường qui định quá cứng nhắc nên hồ sơ không được phê duyệt.

Mặt khác, có quan điểm cho rằng qui định cấm nhập khẩu chất thải ở Việt Nam, vô hình chung, đã trở thành rào cản đối với Công ước Basel. Thật ra quan điểm này chưa chú ý đến qui định cấm các quốc gia đưa các chất thải nguy hại và các chất thải khác vào những nước có qui định cấm nhập trong Công ước. Vấn đề thực thi Công ước Basel ở Việt Nam cũng chỉ tập trung vào đây. Tuy nhiên, nếu pháp luật Việt Nam chỉ dừng lại ở qui định cấm nhập chất thải thì không có gì đáng quan tâm. Vấn đề là ở chỗ Việt Nam cho phép nhập khẩu phế liệu.

Phế liệu xét về bản chất là một dạng chất thải nhưng khác với các chất thải nguy hại ở chỗ chúng có thể được tái chế một cách dễ dàng. Theo quan điểm các nhà chuyên môn hoạt động trong lĩnh vực quản lý môi trường, phế liệu là một dạng chất thải không nguy hại, có thể được tái chế làm nguyên liệu cho quá trình sản xuất một cách dễ dàng. Khả năng chúng được tái chế, tái sử dụng hoặc đưa vào sử dụng trực tiếp làm nguyên liệu đầu vào cho quá trình sản xuất rất lớn. Do đó, nếu như pháp luật cấm nhập khẩu chất thải thì cũng đồng nghĩa với việc cấm nhập khẩu phế liệu. Cho nên, thiết nghĩ qui

định tại Điều 29 Luật Bảo vệ Môi trường năm 1993 cần được sửa đổi cho phù hợp với thực tế hiện nay, nhập khẩu phế liệu là một trong những nhu cầu tất yếu của Việt Nam. Cho đến thời điểm hiện nay, Việt Nam vẫn là quốc gia đang phát triển, nền sản xuất trong nước rất cần đến những nguồn nguyên liệu rẻ tiền để tái chế, tái sử dụng. Các nhà sản xuất Việt Nam nhận thấy rằng nếu như có thể tận dụng những loại chất thải này làm nguồn nguyên liệu sản xuất sẽ có thể giảm được rất nhiều chi phí, giảm giá thành sản phẩm và tăng khả năng cạnh tranh trên thị trường. Hơn nữa, chi phí cho việc nhập khẩu những loại này cũng tương đối thấp. Vài năm

trở lại đây, nhu cầu về phế liệu gia tăng rất lớn, đặc biệt là phế liệu giấy. Trong khi đó, Việt Nam không có các qui trình phân loại rác thải hiện đại, các nơi thu gom phế liệu chỉ tồn tại dưới dạng các điểm thu mua phế liệu (hay còn gọi là vựa ve chai) nhỏ lẻ, nên lượng phế liệu được thu gom trong nước không đủ cung ứng cho quá trình sản xuất. Chính vì vậy mà các nhà sản xuất buộc phải nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài. Tuy nhiên không phải bất kỳ loại phế liệu nào cũng được phép đưa vào Việt Nam. Các hoạt động nhập khẩu phế liệu cần phải được kiểm soát chặt chẽ bởi lẽ có nhiều trường hợp nhập khẩu chất thải núp dưới danh nghĩa nhập khẩu phế liệu. Vấn đề

bảo vệ môi trường trong hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu phế liệu ở Việt Nam có thể nói được tập trung nhiều vào việc kiểm soát các hoạt động nhập khẩu. Hiện nay, kiểm soát về mặt môi trường đối với các phế liệu nhập khẩu được thực hiện theo qui định của Quyết định số 65/2001/QĐ-BKHCMNT ngày 11 tháng 12 năm 2001 của Bộ trưởng Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (gọi tắt là Quyết định 65/2001). Qui định này cho phép các tổ chức, cá nhân hội đủ điều kiện theo qui định pháp luật về xuất nhập khẩu hàng hóa được phép nhập khẩu những loại phế liệu đã được xử lý đảm bảo yêu cầu về môi trường thuộc Danh mục ban hành kèm theo Quyết định. Theo đó, phế liệu nhập khẩu phải đảm bảo các yêu cầu sau:

Một là, không chứa hóa chất độc, chất phóng xạ, chất dễ cháy, dễ nổ, hợp chất hữu

cơ có nguồn gốc động, thực vật có nguy cơ gây dịch bệnh, chất thải y tế và các loại hàng hóa không được phép nhập khẩu theo qui định của Nhà nước.

Hai là, đã được loại bỏ tạp chất, tuy nhiên có thể còn bám dính một lượng không đáng kể mà khó có thể loại bỏ được trong quá trình xử lý, phân loại nhưng không gây ô nhiễm môi trường.

Ba là, chỉ được sử dụng để làm nguyên liệu cho sản xuất

Quyết định 65/2001 cho phép nhập khẩu 12 loại phế liệu bao gồm: các phế liệu kim loại như gang, thép, đồng, nhôm, kẽm, niken... đã qua sử dụng, dây điện, cáp điện đã qua sử dụng, phế liệu giấy, các tông, các dạng mảnh vụn, đầu mẫu, đầu tấm, sợi rối bằng nhựa còn lại sau quá trình sản xuất, chưa qua sử dụng. Tất cả các loại phế liệu nhập khẩu phải đảm bảo 3 điều kiện nêu trên. Qui định này buộc các nhà nhập khẩu phải xử lý các phế liệu đảm bảo yêu cầu về môi trường trước khi đưa chúng vào Việt Nam làm nguyên liệu cho sản xuất. Đồng thời, các phế liệu kim loại, nhựa nhập khẩu cũng được xác định là chỉ tồn tại ở những dạng như đầu mẫu, đầu tấm, mảnh vụn, tấm, thanh, mảnh, ống... đã qua sử dụng hoặc chưa qua sử dụng tùy vào từng loại, chung qui lại là dạng rời. Chúng có thể được thu hồi từ việc cất phá, tháo dỡ các công trình xây dựng, các phương tiện vận tải, máy móc, thiết bị, đồ vật đã qua sử dụng, hoặc có thể được thu hồi sau các quá trình sản xuất, gia công.

Phế liệu, bản thân chúng khi được loại bỏ ra, không gây nguy hại cho môi trường và sức khỏe con người như các chất thải nguy hại. Tuy nhiên, nếu không xử lý hoặc vứt bừa bãi hay khi tận dụng lại làm nguyên liệu sản xuất, quá trình tái chế chúng có thể tạo ra một số tác động ảnh hưởng đến môi trường. Do đó, yêu cầu đặt ra đối với các chủ thể sử dụng phế liệu là phải đảm bảo các qui định về bảo vệ môi trường. Các qui định về kiểm soát việc nhập khẩu phế liệu hiện nay có thể nói là khá chặt chẽ. Thế nhưng, việc thực thi các qui định này trên thực tế vẫn tồn tại một số vấn đề.

3.1.1 Thủ tục nhập khẩu phế liệu

Quyết định 65/2001 ra đời đã bãi bỏ thủ tục mang tính chất “xin, cho” của Thông tư liên bộ 2880-KCM/TM (19/12/1996), gọi tắt là Thông tư 2880, qui định tạm thời đối với việc nhập khẩu các phế liệu. Thủ tục mới cho phép doanh nghiệp nhập khẩu phế liệu mà không cần xin phép trước. Qui định tạo cho doanh nghiệp rất nhiều thuận lợi. Doanh nghiệp có thể phát huy được quyền tự chủ trong kinh doanh của mình. Nhà nước chỉ đóng vai trò là người kiểm soát, không can thiệp quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp. Tuy nhiên, cơ chế kiểm soát này cũng đặt ra cho doanh nghiệp một số khó khăn.

Các doanh nghiệp phải tìm hiểu kỹ các thông tin liên quan đến hàng hóa (phế liệu) nhập khẩu và buộc phải biết rõ nguồn gốc, xuất xứ, loại hàng, chất lượng, tiêu chuẩn môi trường... Bởi lẽ khi có bất cứ một sự không phù hợp nào, doanh nghiệp sẽ phải gánh chịu rất nhiều tổn thất về hàng hóa, vốn... Thêm vào đó, giám định chất lượng môi trường đối với phế liệu nhập khẩu được thực hiện sau khi phế liệu nhập cảng. Đương nhiên doanh nghiệp sẽ phải tốn thời gian, chi phí cho việc lưu kho và các chi phí khác phát sinh.

3.1.1 Vấn đề giám định môi trường đối với phế liệu nhập khẩu

Cho đến nay, tuy vẫn chưa có số liệu thống kê cụ thể có bao nhiêu lượng phế liệu được nhập vào Việt Nam, nhưng chắc chắn số lượng này không nhỏ. Theo qui định pháp luật xuất nhập khẩu, tất cả các lô hàng phế liệu nhập khẩu vào Việt Nam đều phải được tiến hành khai báo thủ tục hải quan và kiểm tra trước khi thông quan. Phế liệu là một trong những loại hàng hóa rất khó xác định chính xác chất lượng. Hơn nữa, công chức hải quan lại không am hiểu các kiến thức chuyên môn về môi trường. Do đó, theo qui định tại Khoản 1 Điều 9 Nghị định 101/2001/NĐ-CP (31/12/2001), công chức hải quan cần trưng cầu giám định môi trường.

Khi phế liệu về cảng, công chức Hải quan cần thông báo cho cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường ở địa phương (Sở Khoa học Công nghệ và Môi trường), đồng thời gửi phiếu trưng cầu giám định môi trường đối với phế liệu nhập khẩu. Tuy nhiên, số

lượng phiếu trưng cầu được gửi đến các cơ quan môi trường địa phương không nhiều. Điển hình là ở TpHCM. Tuy là trung tâm kinh tế thương mại lớn nhất quốc gia, nhưng Sở Khoa học Công nghệ và Môi trường TpHCM, trong 1 tuần, chỉ nhận được trung bình khoảng hơn 5 phiếu trưng cầu giám định môi trường từ các Chi cục Hải quan cửa khẩu, trong khi hàng hóa vẫn liên tục về cảng. Vấn đề ở chỗ có thể do công chức Hải quan cửa khẩu đánh giá chủ quan về chất lượng môi trường của phế liệu nhập khẩu hoặc cũng có thể có một số biểu hiện tiêu cực nào đó dẫn đến tình trạng phế liệu được thông quan mà không có sự giám định về môi trường.

Phế liệu không phải lúc nào cũng được làm sạch trước khi xuất khẩu. Thậm chí, kể cả các phế liệu đã qua xử lý đi nữa thì cũng không thể xác định một cách chính xác còn hay không còn lẫn một số tạp chất, hoá chất, chất phóng xạ... Hoặc giả chúng đã được xử lý ở nước xuất trước khi đưa vào Việt Nam nhưng làm sao có thể biết chúng có phù hợp với các tiêu chuẩn về chất lượng của Việt Nam hay không. Những vấn đề này chỉ có thể được kiểm tra thông qua các hoạt động giám định môi trường.

Giám định môi trường là nhiệm vụ quan trọng của cơ quan môi trường trong hoạt động kiểm soát nhập khẩu phế liệu, đặc biệt là khi Quyết định 65/2001 có hiệu lực thi hành. Tuy thủ tục nhập khẩu phế liệu căn cứ vào Quyết định 65/2001 đã được thay đổi theo hướng khá thông thoáng so với qui định tại Thông tư 2880, nhưng các qui cách, tiêu chuẩn môi trường áp dụng cho các phế liệu nhập khẩu lại được qui định nghiêm ngặt hơn. Các cá nhân, tổ chức hội đủ điều kiện nhập khẩu hàng hóa theo qui định pháp luật đều có quyền nhập khẩu phế liệu mà không phải làm thủ tục để có ý kiến cho phép về môi trường trước khi nhập khẩu nhưng chỉ được phép nhập khẩu đối với các phế liệu đã được xử lý đảm bảo yêu cầu về môi trường để làm nguyên liệu sản xuất. Do đó, giám định môi trường đối với phế liệu nhập khẩu đóng một vai trò quyết định đối với “số phận” của các lô hàng này.

Thế nhưng, thực tế cho thấy văn bản trả lời trưng cầu giám định môi trường, hay nói cách khác là sự giám định môi trường của cơ quan môi trường đối với các phế liệu nhập

khẩu chỉ được thực hiện khi phía Hải quan gửi phiếu trưng cầu. Nếu dựa vào số lượng phiếu trưng cầu được gửi đến các cơ quan môi trường thì những trường hợp phế liệu được phép thông quan mà không qua giám định môi trường không phải là ít. Một điều khá ngạc nhiên là nếu những chủ hàng không có “cảm tình” với công chức Hải quan thì lô hàng phế liệu nhập khẩu của họ “đương nhiên” sẽ phải qua giám định.

Hàng hóa nhập khẩu là phế liệu, liên quan rất nhiều đến các vấn đề môi trường nhưng theo cơ chế kiểm soát xuất nhập khẩu hiện nay, cơ quan môi trường với tư cách là một cơ quan quản lý chuyên môn, dường như thiếu đi tính chủ động. Các hoạt động nhập khẩu phế liệu diễn ra liên tục nhưng các cơ quan quản lý môi trường ở địa phương, cụ thể là các Sở Khoa học Công nghệ và Môi trường vẫn chưa nắm bắt được hết các thông tin liên quan đến những hoạt động này.

3.1.2 Vấn đề kiểm soát hải quan

Vấn đề kiểm soát hải quan hiện nay tuy đã được đổi mới rất nhiều, tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, cá nhân, song vẫn còn một số hạn chế tồn tại.

Các biểu hiện tiêu cực trong thủ tục khai báo hải quan, kiểm hóa hàng tại các cửa khẩu vẫn chưa được khắc phục. Thông thường khi tiến hành thủ tục hải quan, sẽ có 2 “phong bì” được đưa cho công chức hải quan. Một cái được chủ hàng đưa kèm trong hồ sơ hải quan khi làm thủ tục kê khai hải quan; cái còn lại được đưa khi công chức hải quan tiến hành kiểm tra hàng hóa. Giá trị bên trong của “phong bì” sẽ dao động tùy theo loại hàng, lượng hàng ít hay nhiều. Việc đưa nhận “phong bì” dường như rất bình thường đối với các chủ hàng và công chức hải quan, nếu không nói đã trở thành “thủ tục”. Nhiều trường hợp do chủ hàng tự đưa và cũng không ít khi do hải quan chủ động yêu cầu. Thật ra tiêu cực trong lĩnh vực nào cũng có nhưng có thể nói hiện tượng này diễn ra khá phổ biến tại các Hải quan cửa khẩu.

Các tiêu cực cộng với đánh giá theo cảm quan của các công chức hải quan đã phần nào giải thích tại sao những lô hàng phế liệu nhập khẩu không đáp ứng tiêu chuẩn môi trường nhưng vẫn được thông quan. Trách nhiệm sau đó được chuyển hết cho cơ quan

môi trường. Đúng ra vấn đề kiểm tra giám sát đối với các phế liệu sau khi thông quan không thuộc trách nhiệm của cơ quan hải quan nhưng điều đáng nói ở đây là cơ quan hải quan vẫn chưa thực hiện tốt công tác kiểm tra hàng hóa sau khi thông quan.

Một vấn đề khác là mặc dù, ngành Hải quan luôn đưa ra khẩu hiệu “Đổi mới, nâng cao trình độ công chức” nhưng phần lớn công chức Hải quan chỉ chú trọng đến việc nâng cao về chuyên môn, nghiệp vụ mà chưa chú ý đến vấn đề trang bị, cập nhật các thông tin pháp luật của các lĩnh vực khác có liên quan. Hoạt động nhập khẩu phế liệu chịu sự kiểm soát đồng thời của các qui định pháp luật môi trường và qui định pháp luật về xuất nhập khẩu. Do đó, yêu cầu đặt ra đối với các công chức hải quan là phải nắm vững các qui định pháp luật môi trường liên quan đến các phế liệu nhập khẩu.

Chẳng hạn như khi tiến hành xem xét cho thông quan đối với các lô hàng phế liệu nhập khẩu, công chức hải quan tiếp nhận hồ sơ hải quan cần phải hiểu rõ phế liệu là một trong những loại hàng hóa được nhập khẩu mà không cần phải có sự đồng ý trước của cơ quan môi trường. Đây là qui định mới được áp dụng thay cho qui định cũ về thủ tục xin phép trước trong Thông tư 2880 đã bị bãi bỏ. Tuy nhiên do không nắm bắt được hết các qui định pháp luật môi trường cho nên một số địa phương, công chức hải quan yêu cầu chủ hàng phải xuất trình văn bản cho phép nhập khẩu của cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường, gây khó khăn cho các chủ hàng, làm ảnh hưởng đến các hoạt động kinh doanh, sản xuất của họ.

Tình trạng buông lỏng cán bộ trong một thời gian dài khiến cho các doanh nghiệp kinh doanh chân chính e ngại rất nhiều các vấn đề về hải quan. Trong nội bộ ngành hải quan cũng đã có rất nhiều kiến nghị ngăn chặn, hạn chế phát sinh tiêu cực nhưng vấn đề mấu chốt cho việc thực hiện những cải cách vẫn là vấn đề trình độ, năng lực, ý thức pháp luật và phẩm chất đạo đức của các công chức hải quan.

Các phân tích, đánh giá nội dung qui định pháp luật kiểm soát chất thải cho thấy về cơ bản, cơ chế kiểm soát chất thải được thiết lập cũng tương đối chặt chẽ. Tuy nhiên, nếu vẫn áp dụng theo cách thức qui định của luật Bảo vệ môi trường hiện nay thì rất khó

triển khai thực hiện, không tạo được tính thống nhất, đồng bộ và hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan. Bên cạnh đó, các qui định về kiểm soát vẫn còn mang tính chất “giấy tờ”, thiếu đi cơ chế cho việc thực thi hiệu quả. Chính vì vậy mà cần thiết phải có sự hoàn thiện để chuẩn bị cho tiến trình hội nhập thương mại quốc tế.

3.2 Hướng hoàn thiện

3.2.1 Về qui định cấm nhập khẩu chất thải

Cấm xuất khẩu, nhập khẩu chất thải theo qui định của Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 có thể nói là một trong những hướng đi đúng của Việt Nam trong giai đoạn trước đây, khi Việt Nam đang thực hiện chính sách mở cửa thu hút đầu tư. Tuy nhiên, vài năm trở lại đây, chiến lược phát triển kinh tế bắt đầu chuyển hướng sang tập trung đầu tư đẩy mạnh nền sản xuất trong nước, chuẩn bị hội nhập xu thế tự do hóa thương mại toàn cầu, thì qui định cấm xuất nhập khẩu chất thải lại trở nên bất cập. Bởi lẽ, chất thải theo định nghĩa của Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 mang nội hàm rộng. Do đó, nếu qui định cấm xuất nhập khẩu được áp dụng đối với chất thải thì cũng sẽ phải được áp dụng đối với phế liệu. Điều này có chút mâu thuẫn so với thực tế.

Xu hướng chung của các doanh nghiệp là tận dụng những nguồn nguyên liệu rẻ tiền để có thể nâng cao sức cạnh tranh của các sản phẩm trên thị trường. Để đáp ứng nhu cầu về nguyên liệu cho sản xuất, bên cạnh các nguồn nguyên liệu khai thác ở trong nước, hiện nay, một số cơ sở vẫn buộc phải nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài. Xuất phát từ tình hình thực tế này, các nhà quản lý, các cơ quan chức năng đã phải ban hành một số văn bản pháp luật cho phép nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất. Rõ ràng nếu căn cứ vào Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 (văn bản pháp luật có giá trị cao hơn) thì các qui định cho phép nhập khẩu phế liệu là hoàn toàn không có cơ sở. Tuy nhiên nếu xét ở khía cạnh áp dụng thực tiễn thì lại khả thi.

Pháp luật Việt Nam hiện nay đang phải đối mặt với một hiện tượng là văn bản có giá trị hiệu lực càng thấp thì giá trị thi hành càng cao. Vấn đề nghe qua rất nghịch lý nhưng buộc phải thừa nhận do trình độ của các nhà lập pháp Việt Nam vẫn còn hạn chế.

Tính khả thi là một trong những vấn đề được xét đến khi đánh giá hiệu quả điều chỉnh của các qui phạm pháp luật. Nếu giữ nguyên các qui định pháp luật môi trường về kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải nói chung như hiện nay thì sẽ tạo ra một sự mâu thuẫn khó áp dụng khi triển khai thực hiện chúng. Chính vì vậy mà cần thiết phải sửa đổi qui định cấm nhập khẩu chất thải của Luật Bảo vệ Môi trường năm 1993 cho phù hợp với thực tế.

Chính sách cấm xuất nhập khẩu chất thải theo qui định hiện nay cần được thay đổi theo hướng hạn chế nhập khẩu và mở ra khả năng cho phép xuất khẩu. Vấn đề xuất nhập khẩu chất thải sẽ được qui định không quá cứng nhắc như hiện nay. Xuất khẩu chất thải cũng sẽ được qui định thông thoáng hơn. Về nhập khẩu chất thải, những loại chất thải không phải là phế liệu được qui định trong danh mục phế liệu được phép nhập khẩu sẽ không được phép nhập khẩu, trừ một số trường hợp. Điều này có nghĩa là sẽ không nghiêm cấm hoàn toàn việc nhập khẩu chất thải. Bởi vì hiện nay, trong số các hồ sơ xin nhập khẩu chất thải mà Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường tiếp nhận, có một số doanh nghiệp xin nhập khẩu bóng đèn huỳnh quang vỡ, pin điện thoại di động đã qua sử dụng.... Các doanh nghiệp này cho rằng họ có thể thu được một số loại vật liệu cần thiết cho việc sản xuất, kinh doanh của họ thông qua việc xử lý những loại chất thải này. Hơn nữa, Qui chế Quản lý chất thải nguy hại ban hành kèm theo Quyết định số 155/1999/QĐ-TTg ngày 16 tháng 7 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ cũng cho phép nhập khẩu chất thải nguy hại khi có giấy phép của cơ quan quản lý môi trường cấp trung ương. Trên cơ sở đó, Khoản 6 Điều 29 Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 cần được sửa đổi như sau:

Điều 29:

Nghiêm cấm các hành vi sau đây:

...

6. ... nhập khẩu những loại chất thải không phải là phế liệu thuộc danh mục phế liệu được phép nhập khẩu, trừ trường hợp có giấy phép của cơ quan quản lý môi trường cấp

Trung ương; nhập khẩu chất thải vào Việt Nam để tiêu hủy; xuất khẩu chất thải, trừ trường hợp có sự đồng ý của Chính phủ, trên cơ sở đề nghị của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở cấp Trung ương.

Khoản 6 Điều 29 được kiến nghị sửa đổi như trên có đưa thêm vào thuật ngữ “Phế liệu” nhưng chưa được định nghĩa rõ ràng, cụ thể. Do đó, để tạo nên tính hoàn thiện cho qui phạm pháp luật, phế liệu cần phải được định nghĩa. Đồng thời, để có thể đề phòng và phát hiện kịp thời các trường hợp nhập khẩu chất thải bất hợp pháp, vấn đề nhập khẩu phế liệu cần được qui định chặt chẽ.

3.2.2 Vấn đề nhập khẩu phế liệu

3.2.2.1 Định nghĩa phế liệu

Thông tư liên bộ số 2880-KCM/TM của Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường (BKHCNMT) - Bộ Thương mại (BTM), ngày 13/4/1996 đã từng xác định phế liệu gồm nguyên liệu thứ phẩm và phế liệu. Theo đó:

- Nguyên liệu thứ phẩm là các nguyên liệu mà khi được sản xuất ra không đủ tiêu chuẩn qui định làm nguyên liệu chính phẩm, nhưng vẫn có thể đáp ứng các yêu cầu của sản xuất trong nước.
- Phế liệu là các nguyên liệu bị loại ra sau quá trình sản xuất nguyên liệu chính phẩm và không đạt tiêu chuẩn nguyên liệu thứ phẩm nêu trên, hoặc là các sản phẩm bị loại ra sau quá trình sử dụng như: nguyên liệu vụn, hoặc bị biến dạng, sứt mẻ... nhưng vẫn giữ được tính chất cơ bản của vật liệu; các sản phẩm, đồ vật đã qua chế biến, gia công (không đủ tiêu chuẩn chính phẩm, thứ phẩm) hoặc đã qua sử dụng nhưng có thể làm nguyên liệu cho quá trình sản xuất.

Thế nhưng, sau đó, văn bản này đã bị bãi bỏ bởi Quyết định số 546/2000/QĐ-BKHCNMT (13/4/2000) và thay bằng Quyết định số 10/2001/QĐ-BKHNCMT (11/5/2001), ban hành tạm thời danh mục các loại phế liệu đã được xử lý thành nguyên liệu được phép nhập khẩu. Cho đến ngày 11/12/2001, Bộ KHNCMT ra tiếp một văn bản mới là Quyết định số 65/2001/QĐ-BKHCNMT thay cho Quyết định số 10, ban hành

danh mục các loại phế liệu đã được xử lý đảm bảo yêu cầu về môi trường được phép nhập khẩu để làm nguyên liệu sản xuất nhưng không định nghĩa phế liệu là gì. Và cho đến nay vẫn chưa có một định nghĩa nào về phế liệu được qui định một cách cụ thể, rõ ràng trong các văn bản pháp luật. Vấn đề xác định phế liệu chỉ còn trông chờ vào các nhà chuyên môn trong việc giải thích các thuật ngữ liên quan cũng như trong quá trình nghiên cứu thực tế.

Từ “phế” trong Từ điển Tiếng Việt có nghĩa là bỏ, không dùng đến nữa. “Liệu” là hỗn hợp nguyên liệu theo một tỷ lệ xác định được đưa vào trong lò để luyện. Như vậy, “phế liệu” được hiểu là hỗn hợp nguyên liệu bị bỏ đi, không dùng đến nữa. Hoặc cũng có thể hiểu “phế liệu” là vật bỏ đi từ những nguyên liệu đã qua chế biến.² Đây là một cách giải thích căn cứ vào thuật ngữ. Tuy nhiên, nếu xác định phế liệu theo hướng này thì không hoàn toàn đúng với thực tế.

Trong đời sống sinh hoạt, phế liệu thường được gọi với một cái tên rất đời thường là “đồ ve chai”. Người ta vẫn hiểu một cách đại khái, phế liệu là những thứ thu gom được từ nhiều nguồn khác nhau như từ các gia đình, nhà máy, văn phòng..., sau đó được phân loại ra và có thể cho vào lò nấu lại để tạo ra một sản phẩm khác. Phế liệu trong thực tế gần như được xem là một loại hàng hóa được bán đi, mua lại. Ở những nơi thu mua phế liệu, người ta định ra hẳn một danh sách các loại đồ vật có thể thu mua về để tái chế.

Phế liệu không hẳn là những thứ bỏ đi, không dùng đến nữa. Có thể chúng là những loại được thải ra, không còn đáp ứng được yêu cầu tái sử dụng làm nguyên liệu sản xuất hàng chính phẩm nhưng vẫn không loại trừ khả năng người ta có thể tận dụng, xử lý chúng một cách dễ dàng làm nguyên liệu để sản xuất những sản phẩm khác hoặc dùng vào các mục đích khác. Có thể đơn cử một ví dụ như vải vụn:

Vải vụn là một loại chất thải, được loại bỏ từ quá trình sản xuất các mặt hàng

² Từ điển Tiếng Việt, Viện Ngôn ngữ học, NXB Đà Nẵng, Hà Nội - Đà Nẵng 1997, trang 750

may mặc như quần, áo... Tuy những vãi vụn này không thể được sử dụng để làm nguyên liệu cho công nghiệp dệt, may nhưng chúng vẫn có thể được tận dụng để sản xuất ra giấy, plastic, các vật liệu để đánh bóng như bánh xe đánh bóng hoặc dùng làm giẻ lau trong công nghiệp (giẻ lau máy móc, thiết bị...). Do đó chúng được coi là phế liệu.

Ở góc độ quản lý, các nhà chuyên môn cho rằng phế liệu là một dạng chất thải và nên được xác định dựa vào các đặc tính lý hóa của chúng. Theo cách hiểu của tác giả, những chất hay đồ vật được coi là phế liệu cần thỏa mãn các điều kiện sau:

Một là: là những vật liệu thông thường, không nguy hại, được loại sau quá trình sản xuất, gia công hoặc sau quá trình sử dụng, được phân ra theo từng loại nhất định.

Hai là: đã bị thay đổi một số đặc tính lý, hóa (biến tính) nhưng vẫn còn giữ được những đặc tính của vật liệu ban đầu.

Ba là: có khả năng tái chế làm nguyên liệu sản xuất ra các sản phẩm khác hoặc được tái sử dụng vào những mục đích khác một cách dễ dàng. Tức qui trình tái chế chúng không đòi hỏi những yêu cầu kỹ thuật phức tạp, ít tốn kém chi phí, hiệu quả kinh tế cao; thậm chí người ta có thể đưa chúng vào sử dụng trực tiếp làm nguyên liệu cho sản xuất.

Các nhà quản lý môi trường hiện nay vẫn chưa đưa ra được một định nghĩa cụ thể về phế liệu bởi vì không có sự thống nhất về quan điểm. Trước mắt, có thể xác định phế liệu căn cứ vào những đặc điểm kể trên. Tuy nhiên, để tránh cách hiểu mập mờ và tránh sự nhập nhằng giữa khái niệm “phế liệu” và “chất thải”, cần thiết phải có định nghĩa cụ thể.

3.2.2.2 Về danh mục phế liệu nhập khẩu

Quyết định 65/2001 đưa ra danh mục 12 loại phế liệu được phép nhập khẩu vào Việt Nam. Danh mục này có thể được thay đổi theo từng thời kỳ. Tuy nhiên, trong giai đoạn hiện nay, kinh tế Việt Nam phát triển không ngừng, vẫn có một số các doanh

ngành có nhu cầu nhập những loại phế liệu không thuộc danh mục qui định như thủy tinh vụn, nhựa đã qua sử dụng, gỗ vụn,...

Mặc dù các doanh nghiệp này đã gửi hồ sơ xin phép trước, trong đó có xác định của phía đối tác nước ngoài là phế liệu nhập đã được xử lý làm sạch, hoàn toàn không gây hại cho môi trường, nhưng chủ trương hiện nay là không cho phép nhập những loại phế liệu ngoài danh mục qui định. Các nhà quản lý cho rằng công nghệ tái chế, quá trình tận dụng những loại phế liệu này có khả năng gây ra một số sự cố về môi trường; hơn nữa hiệu quả kinh tế của việc tái chế chúng không cao. Đối với các phế liệu nhựa, cho dù có văn bản cam kết là phế liệu không lẫn tạp chất, hóa chất độc của phía nước xuất và có kết quả giám định kết luận rằng tỷ lệ chưa sử dụng của những phế liệu này là 97% đi nữa, nhưng nếu xác định là đã qua sử dụng thì chắc chắn không được nhập khẩu.

Hầu hết các doanh nghiệp đều biết rằng họ phải tính đến những vấn đề môi trường trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình. Đối với những trường hợp như vậy, nếu như các doanh nghiệp có công nghệ, giải pháp thích hợp để xử lý những loại phế liệu nhập khẩu này thì cơ quan môi trường cũng nên xem xét cho phép nhập khẩu. Tuy nhiên, doanh nghiệp cần phải có giải trình hợp lý về kế hoạch sử dụng phế liệu phù hợp, an toàn và có đầy đủ cơ sở khoa học về tính không gây hại môi trường của phế liệu.

Riêng

về vấn đề hiệu quả kinh tế của việc sử dụng phế liệu cao hay thấp sẽ do doanh nghiệp đánh giá. Đương nhiên khi họ kinh doanh thì phải chú ý đến vấn đề lợi nhuận và khả năng cạnh tranh của sản phẩm. Tuy nhiên, cơ quan môi trường cũng nên đánh giá hiệu quả kinh tế của việc tái sử dụng phế liệu nhập khẩu trước khi cho phép nhập để tránh trường hợp việc nhập khẩu phế liệu cản trở việc phục hồi cũng như làm giảm nhu cầu tái sinh trong nước, tương tự như việc nhập khẩu giấy phế liệu ở Colombia. Hàng năm, Colombia nhập khẩu một số lượng lớn giấy phế liệu từ Mỹ, đặc biệt là từ New York. Loại giấy phế liệu này chất lượng vẫn còn tốt, giá lại rẻ vì các công ty xuất khẩu ở New York bù giá cho việc vận chuyển và trả tiền cho các đại lý nhận số giấy này. Hậu

quả là làm giảm nhu cầu tái sinh và tăng lượng giấy dôn vào các bãi giấy ở Colombia.³

Do đó, đối với từng trường hợp cụ thể, cơ quan quản lý môi trường sẽ tiến hành đánh giá, thẩm định các hiệu quả, yêu cầu kỹ thuật của công nghệ tái chế phế liệu nhập khẩu của doanh nghiệp; đồng thời dự liệu những rủi ro mà quá trình tái sử dụng phế liệu làm nguyên liệu sản xuất có thể gây ra cho môi trường. Nếu thấy không có gì trở ngại thì nên cho phép doanh nghiệp nhập khẩu.

Khi được phép nhập khẩu, doanh nghiệp phải thông báo đầy đủ các thông tin về chuyến hàng cho cơ quan môi trường địa phương. Tại các cửa khẩu, cơ quan môi trường sẽ cử cán bộ môi trường trực tiếp phối hợp cùng hải quan kiểm tra, có thể giám định lại lần nữa số phế liệu nhập khẩu, nếu phù hợp thì đề nghị hải quan cho thông quan. Quá trình tái chế số phế liệu này làm nguyên liệu sản xuất sẽ được thực hiện theo như kế hoạch được duyệt, có sự giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước địa phương. Quy trình kiểm soát này cũng sẽ được áp dụng đối với những trường hợp cho phép nhập khẩu chất thải.

Danh mục phế liệu ban hành trong Quyết định 65/2001 hiện nay có thể chưa thật sự cần thiết bổ sung thêm một số loại phế liệu theo nhu cầu nhập khẩu của các doanh nghiệp. Trong từng trường hợp xin phép cụ thể, cơ quan môi trường sẽ tiến hành xem xét. Như vậy những trường hợp nhập khẩu phế liệu ngoài danh mục vẫn có thể được chấp nhận nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp có nhu cầu phát triển sản xuất.

3.2.3 Về giám định môi trường

Giám định môi trường bắt buộc phải được thực hiện đối với các hàng hóa nhập khẩu có liên quan đến môi trường và sức khỏe con người. Bởi lẽ hàng hoá nhập khẩu luôn có sự khác nhau giữa tiêu chuẩn chất lượng nước xuất và nước nhập. Đã có rất

³ “Thương mại – Môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam”, Bộ Thương mại – Viện nghiên cứu thương mại – Trung tâm tư vấn và đào tạo Kinh tế Thương mại, NXBCT, Hà Nội, 1998, trang 182

nhiều trường hợp xảy ra trên thực tế, hàng hóa ở nước xuất được xem là những loại thải bỏ, nhưng một số doanh nghiệp lại nhập chúng về tiếp tục sử dụng. Chẳng hạn như các loại máy móc, thiết bị đã qua sử dụng.

Ở các quốc gia phát triển, các máy móc, thiết bị sau vài năm sử dụng sẽ được thải bỏ và thay thế bằng những loại mới. Hay nói cách khác là phía nước xuất xem chúng là chất thải. Tuy nhiên, ở Việt Nam, việc xác định chúng có phải là chất thải hay không còn phụ thuộc vào yếu tố chất lượng. Pháp luật Việt Nam cho phép nhập khẩu những loại này để tiếp tục sử dụng nếu chúng thỏa mãn một số điều kiện như chất lượng còn lại phải đạt trên 80% so với thiết bị còn mới cùng loại, không gây ô nhiễm môi trường... Điều này có nghĩa là các máy móc, thiết bị và kể cả công nghệ đã qua sử dụng nếu như đáp ứng đầy đủ các yêu cầu về môi trường sẽ không bị coi là chất thải; ngược lại sẽ không được phép nhập khẩu do chất lượng kém, gây ô nhiễm môi trường. Đối với những trường hợp này, nếu như không thực hiện giám định môi trường hoặc giám định không kỹ, không chính xác sẽ có thể dẫn đến tình trạng nhập khẩu chất thải gây ảnh hưởng xấu cho môi trường.

Thêm vào đó, có một mối liên hệ nhất định giữa vấn đề chất thải sản sinh trong nước và vấn đề nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu cho quá trình sản xuất. Các phế liệu nhập khẩu làm nguồn nguyên liệu nếu có lẫn những chất nguy hại mà không được xử lý tốt trong quá trình sản xuất sẽ rất có khả năng gây ô nhiễm môi trường, đồng thời làm gia tăng thêm lượng chất thải trong nước. Cho nên, nếu như không kiểm soát chặt chẽ về chất lượng môi trường đối với các phế liệu nhập khẩu thì có thể chính các hoạt động nhập khẩu phế liệu sẽ trở thành một trong những nguồn sản sinh chất thải.

Chính vì vậy, giám định môi trường cần thiết phải được thực hiện bắt buộc đối với tất cả mọi lô hàng phế liệu nhập khẩu nói riêng và chất thải nói chung. Do đó, kiến nghị các cơ quan môi trường địa phương bổ sung thêm công tác theo dõi các hoạt động liên quan đến nhập khẩu chất thải vào những công việc có tính chất thường xuyên, để có thể nhanh chóng nắm bắt thông tin và chủ động thực hiện giám định môi trường. Bên cạnh

đó, giám định môi trường là một công việc đòi hỏi rất nhiều các vấn đề về chi phí, trang thiết bị, kỹ thuật hiện đại. Do vậy, để có các kết luận chính xác, nhất thiết phải có sự quan tâm đầu tư đúng mức của Nhà nước.

Về phía hải quan, công chức hải quan phải trưng cầu giám định môi trường đối với tất cả các lô hàng phế liệu nhập khẩu, đồng thời chỉ được tiến hành thông quan khi có kết quả giám định môi trường của cơ quan quản lý môi trường.

Đối với các doanh nghiệp nhập khẩu, để tháo gỡ khó khăn cho việc chờ đợi, chi phí lưu kho, ... doanh nghiệp có thể yêu cầu các tổ chức giám định chuyên môn thực hiện giám định trước đối với mẫu phế liệu nhập khẩu. Kết quả giám định này cần được công nhận để doanh nghiệp có thể giảm được chi phí và thời gian cho việc giám định môi trường khi phế liệu nhập cảng. Công chức hải quan sẽ phối hợp với cán bộ môi trường cùng kiểm tra, đối chiếu mẫu vật. Chỉ trong trường hợp nghi ngờ có sự gian lận thì mới tiến hành giám định lại.

3.2.4 Các biện pháp tăng cường quản lý nhà nước

Thứ nhất: Xác định trách nhiệm

Công tác thực hiện giám định của cơ quan môi trường hiện nay cho thấy tuy là một cơ quan nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong quá trình quản lý cũng như kiểm soát về môi trường nhưng cơ quan môi trường lại thiếu đi tính chủ động. Do vậy, cần thiết phải có cơ chế hiệu quả để phát huy vai trò chủ động của cơ quan này. Cách tốt nhất là xác định rõ trách nhiệm của cơ quan môi trường, trách nhiệm cá nhân đối với các cán bộ môi trường, những người làm công tác giám định.

Về phía cơ quan hải quan, mặc dù các qui định pháp luật hải quan cũng đã có cơ chế qui định trách nhiệm và xử lý vi phạm đối với các công chức hải quan nhưng chưa có sự xác định trách nhiệm cụ thể đối với các trường hợp vi phạm liên quan đến môi trường. Chính vì vậy, các qui định về trách nhiệm đối với cơ quan hải quan cũng như công chức hải quan cần phải được chi tiết hóa trong từng lĩnh vực, xác định rõ phạm vi trách nhiệm và các hình thức xử lý phù hợp.

Việc phân định rõ trách nhiệm giữa các cơ quan sẽ có thể tránh được sự đùn đẩy trách nhiệm, tạo được sự độc lập, chủ động trong hoạt động của các cán bộ nhà nước chuyên trách.

Thứ hai: Phối hợp hoạt động giữa các cơ quan liên quan

Hiện nay, cơ chế kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải, phế liệu không chỉ có cơ quan môi trường, cơ quan hải quan trực tiếp tham gia mà trong một số trường hợp còn có các cơ quan khác. Chẳng hạn như các phế liệu nhập khẩu là giấy được trưng cầu giám định môi trường, khi tiến hành kiểm hóa, Hải quan cửa khẩu phát hiện trên giấy phế liệu nhập khẩu có chứa một số hình ảnh, chữ viết... thì có thể yêu cầu cơ quan quản lý về văn hóa thông tin xem xét. Một qui trình kiểm soát nhưng có nhiều cơ quan tham gia. Nếu không có sự phối hợp tốt sẽ dễ dẫn đến mâu thuẫn, các vi phạm sẽ không kịp thời được phát hiện và xử lý. Đặc biệt là trong tình hình hiện nay, theo các thống kê về vi phạm cho thấy các vi phạm về những qui định kiểm soát xuất nhập khẩu hàng hóa nói chung và chất thải, phế liệu nói riêng hiện nay vẫn chưa có chiều hướng giảm đáng kể. Vẫn còn tình trạng nhập khẩu những loại phế liệu kém chất lượng, lẫn tạp chất, không đúng qui định trong hợp đồng, tình trạng nhập chất thải bất hợp pháp, nhập khẩu chất thải dưới danh nghĩa phế liệu, tình trạng gian lận để hưởng thuế suất ưu đãi 0% áp dụng đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất bằng nhiều thủ đoạn khác nhau,... Chính vì thế cho nên bên cạnh vấn đề đào tạo con người, cần thiết phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan có liên quan nhằm tạo được sự thống nhất trong hoạt động kiểm soát.

Thứ ba: Đào tạo và bổ sung nguồn lực

Các qui định pháp luật môi trường kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải, phế liệu hiện nay, mặc dù vẫn còn một số hạn chế chưa được khắc phục nhưng có thể nói là đã tạo được một hành lang pháp lý kiểm soát tương đối an toàn đối với các hoạt động liên quan đến những đối tượng có khả năng gây ảnh hưởng đến môi trường. Thế nhưng, để

các qui định này được thực thi một cách hiệu quả trên thực tế thì còn phụ thuộc vào một số điều kiện, trong đó quan trọng là yếu tố con người.

Con người là trung tâm của mọi hoạt động. Con người bao giờ cũng là chủ thể, là người tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh, cũng là người vừa ban hành, vừa thực hiện các luật lệ, chính sách. Do đó, nếu như mọi người mà trước hết là các cán bộ quản lý đều có ý thức chấp hành tốt pháp luật thì hiệu quả điều chỉnh và tính khả thi của các qui định pháp luật sẽ cao hơn.

Công việc kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải nói chung và phế liệu nói riêng đòi hỏi rất nhiều yêu cầu về trình độ chuyên môn của đội ngũ những người làm công tác quản lý, đặc biệt là trong việc vận dụng các công cụ quản lý môi trường. Một trong những công cụ quản lý đóng vai trò quan trọng trong việc kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải là đánh giá rủi ro (Risk Assessment). Đánh giá rủi ro tạo điều kiện cho các nhà quản lý môi trường ước tính các rủi ro có thể xảy ra đối với môi trường và sức khỏe con người do các hoạt động nhập khẩu chất thải gây ra. Trên cơ sở đó, các loại chất thải sẽ được cho phép nhập hoặc cấm. Tình trạng cán bộ môi trường hiện nay có thể nói vừa thiếu về số lượng, lại vừa yếu về chất lượng. Do vậy, trong thời gian sắp tới, các dự án tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý Việt Nam nói chung phải được xúc tiến thực hiện, đồng thời cần chú trọng đào tạo, phát triển nâng cao trình độ, đạo đức cho đội ngũ quản lý.

3.2.5 Vấn đề thông tin môi trường đối với những người ra quyết định

Trong “Tuyên bố về thông tin môi trường” của diễn đàn quốc tế “Thông tin môi trường cho thế kỷ XXI” tại Montreal tháng 5/1991, thông tin môi trường (định hướng vào người ra quyết định) đã được định nghĩa: “Thông tin môi trường chỉ các dữ liệu, các thống kê và các tư liệu định lượng, định tính khác mà người ra quyết định cần có để đánh giá các điều kiện và các xu hướng trong môi trường, để xác định và điều chỉnh các phương hướng, chính sách và để đầu tư vốn. Thông tin đó cho phép những người ra

quyết định phân tích nguyên nhân, hậu quả, triển khai các chiến lược hành động, quản lý các tài nguyên thiên nhiên, phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm...”⁴

Người ra quyết định có thể là các cá nhân, tổ chức sản xuất, kinh doanh và cũng có thể là những nhà quản lý. Các quyết định cho dù ở bất kỳ lĩnh vực nào, kinh doanh hay quản lý thì quan trọng vẫn là tính chính xác và hợp lý. Trong giai đoạn hiện nay, phát triển bền vững đã trở thành mục tiêu cơ bản được chấp nhận ở nhiều quốc gia trên thế giới, thông tin môi trường đã trở nên có một tầm quan trọng đặc biệt trong việc ra quyết định. Thông tin môi trường giúp nâng cao trách nhiệm và cho phép những người ra quyết định giảm bớt nguy cơ có các quyết định nghèo nàn khi họ xác định các chính sách hoặc các định hướng của các chương trình, thiết kế các dự án, thực hiện đầu tư hoặc mục tiêu cho các hành động.

Người ra quyết định nếu nắm bắt được đầy đủ các thông tin này thì có thể đánh giá được các rủi ro suy thoái môi trường, hậu quả dài hạn của quản lý... ; trên cơ sở đó, đưa các chi phí do suy thoái môi trường vào trong quá trình ra quyết định về kinh tế. Tình hình dữ liệu môi trường toàn cầu hiện nay, theo phiếu báo cáo của Viện Tài nguyên thế giới, vẫn còn những khoảng trống dữ liệu môi trường ở phạm vi toàn cầu. Các thông tin về các chất độc, chất thải nguy hại vẫn còn thiếu những số đo về các lượng được sản sinh, vận chuyển, xử lý và làm sạch, sự nhiễm bẩn và các tác động.

Ở Việt Nam, hệ thống cung cấp thông tin, tài liệu nói chung trong tất cả các lĩnh vực cho đến nay vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu thông tin của các đối tượng. Không chỉ có các doanh nghiệp thiếu thông tin môi trường mà ngay cả các nhà quản lý cũng không có được đầy đủ. Theo danh mục thứ tự ưu tiên trong thu thập các dữ liệu cơ sở và nghiên cứu về môi trường ở Việt Nam được đưa ra trong “Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển lâu bền 1991-2000”, ưu tiên thứ 18 được dành cho các thông tin môi trường về

⁴ Đặng Mộng Lân, “Các công cụ quản lý môi trường”, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, năm 2001, trang 45

chất thải.⁵ Việc thu thập và cung cấp thông tin môi trường cho những người ra quyết định đang được đòi hỏi phải có những thay đổi lớn. Nhà nước cần dành 1 phần ngân sách quốc gia đầu tư cho công tác thu thập và phổ biến thông tin môi trường. Hơn nữa, Nhà nước cũng cần phải tăng cường mở rộng quan hệ hợp tác quốc tế để có thể đẩy nhanh tốc độ thu thập cũng như số lượng các thông tin cần thiết cho môi trường Việt Nam.

3.2.6 Các biện pháp hỗ trợ doanh nghiệp

Kiểm soát xuất nhập khẩu chất thải, phế liệu là một trong những hoạt động bảo vệ môi trường. Hoạt động này chỉ có thể đạt được hiệu quả cao khi có sự hợp tác tốt giữa các chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, mà cụ thể là giữa Nhà nước với các cá nhân, tổ chức hoạt động xuất nhập khẩu. Tự do hóa thương mại toàn cầu đem đến cho Việt Nam cả những cơ hội phát triển và nguy cơ về môi trường. Trong xu thế cạnh tranh hiện nay, các doanh nghiệp đều phải ra sức tăng cường cho các chiến lược phát triển sản xuất nhằm tìm kiếm lợi nhuận, cho nên, các quy định về bảo vệ môi trường nói chung sẽ dễ bị vi phạm. Do vậy, Nhà nước cần có những chủ trương, biện pháp hỗ trợ tích cực để các cá nhân, tổ chức kinh doanh sản xuất có điều kiện quan tâm đầu tư cho việc bảo vệ môi trường.

Trước mắt, để hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp đầu tư phát triển công nghệ, Nhà nước cần thiết phải áp dụng một số hình thức ưu đãi tín dụng như sử dụng các quỹ đầu tư phát triển, quỹ hỗ trợ phát triển khoa học công nghệ cho vay trung hạn, dài hạn với lãi suất ưu đãi; ưu đãi về thuế nhập khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp... Tiếp tục áp dụng mức thuế suất 0% đối với phế liệu nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất, áp dụng hình thức miễn thuế nhập khẩu đối với các mặt hàng là máy móc, thiết bị công nghệ hiện đại phục vụ cho các dây chuyền công nghệ sản xuất, tái chế, xử lý chất thải...

Bên cạnh đó, thông tin cũng là một trong những nhu cầu tất yếu của các doanh nghiệp hiện nay, đặc biệt là khi thủ tục xin phép trước được bãi bỏ. Có nhiều trường hợp

⁵ Đặng Mộng Lân, “Các công cụ quản lý môi trường”, NXB Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, năm 2001, trang 45

hàng hóa bị buộc phải tiêu hủy hoặc tái xuất do không đáp ứng các điều kiện môi trường Việt Nam hoặc do doanh nghiệp chưa có điều kiện tìm hiểu kỹ các qui định pháp luật dẫn đến nhập sai đối tượng. Cho nên, một khi doanh nghiệp có sự hiểu biết nhất định, tương đối đầy đủ về các loại chất thải thì có thể tránh được những tổn thất không đáng có. Do đó, để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp nắm bắt và hiểu rõ các thông tin về đối tượng nhập khẩu (chất thải, phế liệu), tiêu chuẩn môi trường Việt Nam, quốc tế, các qui định về kiểm soát nhà nước..., Nhà nước cần cung cấp những chương trình hỗ trợ thông tin cho doanh nghiệp. Chương trình này cần thiết phải được coi là một trong những nội dung của công tác thu thập và phổ biến thông tin môi trường cho những người ra quyết định được thực hiện dưới sự tài trợ của ngân sách quốc gia.

3.2.7 Vấn đề hợp tác quốc tế

Hợp tác quốc tế là xu hướng tất yếu cho sự phát triển của tất cả các quốc gia trên thế giới. Việt Nam vẫn đang trên đà phát triển, cần thiết phải tranh thủ rất nhiều sự trợ giúp từ phía các quốc gia công nghiệp. Tuy nhiên, vấn đề hợp tác, mở rộng quan hệ quốc tế cũng cần quan tâm đến khía cạnh môi trường. Một trong những phương thức trợ giúp của các nước phát triển là viện trợ. Mục đích của viện trợ hoàn toàn hướng đến sự giúp đỡ, hỗ trợ phát triển nhưng có không ít các chuyển hàng viện trợ chỉ nhằm xuất khẩu “rác”. Các nước nhận viện trợ không khác gì trở thành bãi thải. Do đó, chính sách đối ngoại của Việt Nam cần phải đặc biệt chú ý đến vấn đề này để tránh các trường hợp du nhập chất thải vào Việt Nam.

* * *