

Chính Sách Và Pháp Luật Thương Mại – Môi Trường

1. Tác động của chính sách thương mại tới môi trường

1.1. Chính sách và pháp luật thương mại

Vì thương mại có một vị trí đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển của xã hội nói chung nên chính sách để điều chỉnh nó cũng có một vị trí tương tự trong tổng thể chính sách phát triển kinh tế – xã hội. Chính sách thương mại là một tập hợp thống nhất các định hướng phát triển và các quy định, các biện pháp áp dụng để điều chỉnh các hoạt động trong lĩnh vực thương mại (hoạt động thương mại) nhằm đảm bảo sự phát triển của thương mại nằm trong một trật tự. Chính sách thương mại có thể là chiến lược phát triển thương mại của Nhà nước, chính sách ngoại thương, các biện pháp hạn chế tiêu cực có thể nảy sinh trong quá trình phát triển của thương mại hoặc những chính sách về lưu thông hàng hóa, tiền tệ... Các chính sách, biện pháp trên không nằm riêng rẽ mà chúng tồn tại trong một chỉnh thể thống nhất tạo thành chính sách thương mại quốc gia.

Là một bộ phận không thể tách rời của chính sách thương mại quốc gia, pháp luật thương mại đã trở thành công cụ hữu hiệu để Nhà nước điều chỉnh các hoạt động thương mại. Nó là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ thương mại. Có thể nói pháp luật thương mại là trọng tâm của chính sách thương mại quốc gia; là tiêu chí quan trọng hàng

đầu để xem xét, đánh giá chính sách thương mại của một nước. Việc can thiệp của Nhà nước đối với sự phát triển của thương mại phải được điều chỉnh bằng luật, kể cả hành vi tham gia thị trường của Nhà nước.

Vấn đề đặt ra đối với pháp luật thương mại cũng như chính sách thương mại quốc gia là phải phù hợp với xu hướng phát triển của thương mại trong nước và thế giới; đồng thời hài hòa với các chính sách xã hội nhằm đạt được mục tiêu phát triển chung và hạn chế những tiêu cực có thể phát sinh do quá trình phát triển của thương mại gây ra. Chính sách thương mại một khi không phù hợp với sự phát triển đang diễn ra của thương mại thì nó sẽ trở thành rào cản đối với sự phát triển đó. Hiện nay, tất cả các quốc gia đều hướng chính sách thương mại của mình sao cho đạt lợi ích cao nhất. Về nguyên tắc, lợi ích đạt được của thương mại phải hòa hợp với các lợi ích khác của xã hội. Sự hòa hợp ấy được hiểu là xã hội, để có được lợi ích thương mại, không phải trả một cái giá quá đắt, bằng nhiều lợi ích xã hội khác.

Do đó, sự phù hợp giữa chính sách thương mại với các chính sách an ninh quốc gia, an sinh giáo dục và chính sách môi trường là một vấn đề cần phải xem xét trong quá trình hoạch định chính sách phát triển kinh tế nói chung và chính sách thương mại nói riêng. Bên cạnh đó, chính sách thương mại quốc gia còn đòi hỏi phải được xem xét trong sự tương thích với các mối quan hệ thương mại quốc tế và các lợi ích chung của nhân loại trong đó có lợi ích môi trường.

1.2. Các tác động của chính sách thương mại tới môi trường

Hiện nay, có khá nhiều cách nhìn nhận khác nhau về vấn đề này nhưng hiện nay về cơ bản có hai quan điểm chủ yếu. Quan điểm thứ nhất cho rằng sự phát triển của thương mại và các chính sách thương mại đã ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường. Quan điểm thứ hai cũng thừa nhận sự tác động của thương mại tới môi trường, nhưng lại cho rằng các ảnh hưởng tới môi trường có thể tích cực hoặc tiêu cực.

Thương mại đang phát triển với tốc độ chóng mặt. Tổ Chức Thương Mại Thế Giới (WTO), trong bản Đánh Giá Triển Vọng Kinh Tế 2004 công bố ngày 05/4/2004, dự báo mức tăng trưởng thương mại năm 2004 là 7,5%. Trong năm 2003, kim ngạch xuất khẩu hàng hóa toàn cầu tăng 16%, đạt 7300 tỷ USD, xuất khẩu các dịch vụ thương mại tăng trưởng 12%, tức 1800 tỷ USD. Xu hướng tăng trưởng này sẽ không ngừng lại ở những năm tiếp theo. Bên cạnh những mặt tích cực thì sự phát triển như vậy đã để lại những tác động tiêu cực về mặt xã hội và môi trường; và người ta dễ dàng nhận thấy điều đó.

Quan điểm thứ nhất không phải vô lý khi các bằng chứng được đưa ra hiện nay hầu hết có liên quan hoặc thừa nhận ảnh hưởng tiêu cực của thương mại tới môi trường. Các bằng chứng này được sử dụng như một cách thức thông thường để diễn giải sự tác động của thương mại tới môi trường hoặc nhằm chỉ trích các mặt trái của thương mại. Tuy nhiên, dưới góc độ quản lý kinh tế thì bản thân sự phát triển của thương mại không thể là nguyên nhân chính dẫn đến ô nhiễm môi trường. Nguyên nhân chính là do sự thất bại trong việc điều tiết phát triển của Nhà nước. Đây là cơ sở lý

lược của quan điểm thứ hai. Quan điểm này đề cao vai trò quản lý của Nhà nước và coi thất bại trong quản lý nhà nước là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến ô nhiễm môi trường.

Thực tế, để phục vụ cho cuộc sống và phát triển sản xuất, con người đã sử dụng hầu hết các thành phần của môi trường nhưng điều này không nhất thiết phải dẫn đến một nguy cơ sinh thái. Vấn đề là sự phát triển luôn có mặt trái và Nhà nước đã thất bại trong việc hạn chế, khắc phục nó. Sự thất bại của chính sách thương mại thể hiện ở chỗ các giá trị trên thị trường không phản ánh đầy đủ các giá trị của môi trường. Các nhà kinh tế môi trường học gọi đây là những thất bại thị trường.

Thất bại thị trường xảy ra khi giá trị môi trường không được hoàn trả một cách chính xác trên thị trường. Các thành phần môi trường được sử dụng chung (tính phi độc hữu) và cùng tiêu thụ. Điều này có nghĩa là một thành phần môi trường được tiêu thụ bởi một nhà sản xuất sẽ không dẫn tới khả năng loại trừ phần tiêu thụ của các nhà sản xuất khác. Do đó, người ta dễ dàng bỏ qua và không tính toán các giá trị môi trường vào giá thành của sản phẩm.

Hơn nữa, một số điều tiết của Nhà nước có nguy cơ bóp méo thương mại và dẫn đến sai lệch các tín hiệu thị trường. Các tín hiệu của thị trường bao gồm các yếu tố như sức mua của thị trường đối với một loại hàng hóa, tâm lý tiêu dùng, sự ưa chuộng hoặc bài trừ một chủng loại hàng hóa nhất định... Người sản xuất trên cơ sở các tín hiệu phản hồi đó sẽ có sự điều chỉnh phù hợp nhằm tối đa hóa lợi nhuận. Yêu cầu đặt ra là các chính sách của Nhà nước phải hướng mục đích thu lợi nhuận đó bằng

cách tối ưu hóa các nguồn tài nguyên thay vì bằng cách tối đa hóa, triệt để khai thác đến mức cạn kiệt các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Các chính sách thương mại được Nhà nước sử dụng rất đa dạng, từ vi mô đến vĩ mô, trong sự hài hòa thống nhất mà rất khó để tách biệt chúng. Chính sách thương mại hiện nay ở các quốc gia đều hướng đến sự khuyến khích phát triển thương mại trên cơ sở có tính toán đến các mối quan hệ thương mại quốc tế và toàn cầu.

Khuyến khích thương mại là vấn đề có tính phổ biến toàn cầu bởi lẽ thương mại gia tăng cũng đồng nghĩa với phát triển. Sự khuyến khích ấy không còn gói gọn trong phạm vi mỗi quốc gia. Thương mại đang bành trướng, chi phối hình thành nên xu hướng thương mại hóa toàn cầu. Dĩ nhiên trong tương quan với lợi ích quốc gia, chính sách thương mại phải bao gồm hai yếu tố: khuyến khích thương mại và bảo hộ thương mại. Hai yếu tố này có thể tồn tại riêng biệt trong từng công cụ điều tiết thị trường hoặc cũng có thể hòa quyện vào một công cụ điều tiết tạo nên tính hai mặt của chính sách thương mại quốc gia. Trong phạm vi vấn đề này, chính sách thương mại được hiểu bao gồm chính sách điều tiết thương mại nội địa và chính sách ngoại thương.

1.2.1. Điều tiết thương mại nội địa

Chính sách điều tiết thương mại nội địa có thể tạo ra những ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực tới môi trường. Không nhất thiết trong mọi trường hợp, điều tiết theo hướng hạn chế thương mại là sẽ có lợi cho môi trường. Có thể lấy chính sách thuế đang điều tiết thương mại hiện nay làm

ví dụ. Bởi lẽ thuế là công cụ điều tiết vĩ mô nên có thể tạo ra những tác động nhiều mặt tới đời sống và xã hội. Tuy nhiên, cũng cần khẳng định lại không phải tất cả các sắc thuế điều tiết thương mại đều tác động tới môi trường.

Thuế tiêu thụ đặc biệt ở góc độ chung nhất là nhằm hạn chế sự tiêu thụ đối với một hoặc một số loại sản phẩm hay dịch vụ nhất định. Loại thuế này có ảnh hưởng đến môi trường khi đối tượng chịu thuế là những sản phẩm có ảnh hưởng đến môi trường. Thông thường, những ảnh hưởng như vậy tác động tích cực tới môi trường. Việc hạn chế các sản phẩm như thuốc lá, xăng và các chế phẩm để pha chế xăng, máy điều hòa nhiệt độ công suất dưới 90.000 BTU ⁽⁸⁾ có thể gây ra những tác động nhất định tới môi trường. Bản thân sự hạn chế sử dụng những sản phẩm này xuất phát từ nhiều lý do khác nhau nhưng thông qua đó môi trường được hưởng lợi và được đảm bảo hơn. Có thể thấy rõ sự tác động này nếu như Quốc Hội trong chương trình làm luật năm 2004 chấp thuận đưa xe gắn máy vào đối tượng chịu thuế tiêu thụ đặc biệt. Tuy nhiên, xe máy vẫn nằm ngoài đối tượng chịu thuế vì đây là phương tiện di chuyển chủ yếu của người dân hiện nay.

Các sắc thuế thu nhập không điều chỉnh trực tiếp các hoạt động của thị trường mà mục đích của chúng là phân phối lại của cải xã hội. Thu nhập xã hội có được là hệ quả từ sự phát triển của kinh tế – thương mại. Sự điều tiết thu nhập có ý nghĩa quan trọng đối với việc khắc phục những khiếm khuyết, những hậu quả tiêu cực do sự phát triển của kinh tế –

⁽⁸⁾ Điều 1 Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt 1998.

thương mại gây ra. Thất bại trong việc điều chỉnh lại thu nhập xã hội sẽ dẫn đến gia tăng bất công, phân cực giàu nghèo; và cũng sẽ rất khó khăn cho Chính Phủ trong việc đảm bảo an sinh xã hội. Con người không thể bảo vệ môi trường một cách tốt nhất khi phải đối diện thường trực với đói nghèo. Tuyên bố Stockholm 1972 có cơ sở khi cho rằng: “các nước nghèo, chậm phát triển đang là nguyên nhân của hầu hết các tồn tại môi trường”. Rõ ràng, khi không thể giải quyết được đói nghèo thì không thể có nguồn lực khác để đầu tư bảo vệ môi trường.

1.2.2. Chính sách ngoại thương

Một bộ phận quan trọng, cấu thành cơ bản chính sách thương mại quốc gia là chính sách ngoại thương. Các chính sách ngoại thương cũng là phần không thể thiếu trong thương mại quốc tế. Xét về tổng thể, các chính sách ngoại thương hiện nay nổi lên một số vấn đề sau:

Thứ nhất; các nước phát triển khuyến khích nhập khẩu nguyên liệu thô hoặc sơ chế, đồng thời hạn chế nhập khẩu các sản phẩm đã chế biến để bảo hộ công nghiệp chế biến trong nước. Một số quốc gia đang phát triển cũng đang theo đuổi một chính sách tương tự, trong đó có Việt Nam.

Thứ hai; các quốc gia đang phát triển khuyến khích xuất khẩu sản phẩm đã qua chế biến, hạn chế xuất khẩu sản phẩm sơ chế hoặc xuất khẩu nguyên liệu thô. Khuyến khích xuất khẩu là một trong những đặc trưng của các hệ thống chính sách thương mại trên thế giới hiện nay. Tuy nhiên, cùng lúc đó, đương nhiên, sẽ có nhiều quốc gia dựng nên những

hàng rào thương mại nhằm ngăn cản hàng hóa của nước khác xâm nhập thị trường nội địa.

Thứ ba; các quốc gia đang phát triển muốn nhập khẩu công nghệ hiện đại trong khi các quốc gia phát triển đang sở hữu công nghệ thì muốn độc quyền khai thác công nghệ.

Có rất nhiều mâu thuẫn trong chính sách ngoại thương của các quốc gia; nhưng không có nhiều sự lựa chọn cho các nước đang phát triển. Những nước này cần vốn, ngoại tệ và công nghệ nên buộc phải chấp nhận thế yếu khi giải quyết mâu thuẫn về lợi ích trên. Sự chấp nhận ấy đồng nghĩa với việc những nước này để thu được ngoại tệ phải để nguồn nguyên liệu thô chảy sang các nước phát triển nhiều hơn là sản phẩm đã qua chế biến. Nếu các nước đang phát triển thực hiện chính sách tối đa hóa lợi nhuận thì nhiều khả năng dẫn đến suy kiệt nguồn tài nguyên và tàn phá về môi trường.

Dễ dàng nhận thấy các sản phẩm đã qua chế biến có giá trị rất cao so với sản phẩm thô hoặc sơ chế. Sự chênh lệch ấy có được không đơn thuần từ giá trị sức lao động tích tụ mà còn ở cả giá trị công nghệ tiềm ẩn trong sản phẩm. Với sự phát triển ngày càng nhanh của khoa học kỹ thuật thì tỷ trọng giá trị công nghệ trong tổng giá trị chênh lệch giữa sản phẩm đã qua chế biến và sản phẩm sơ chế ngày càng cao. Đối với những mặt hàng xuất khẩu, quốc gia xuất khẩu luôn cố gắng gia tăng tỷ trọng công nghệ. Khó khăn của các nước đang phát triển là những công nghệ hiện đại nằm trong tay các nước phát triển. Sự thất bại của việc chuyển giao công nghệ trong hoàn cảnh phải đảm bảo các mục tiêu xuất khẩu dẫn tới các

quốc gia đang phát triển phải khai thác quá mức tài nguyên thiên nhiên, gây ra những tác động tiêu cực tới môi trường, tuy có thể lường trước nhưng phải chấp nhận bởi sự chi phối của một lợi ích lớn hơn.

Sẽ còn khó khăn hơn cho các nước đang phát triển nếu công nghệ được chuyển giao là công nghệ đã lỗi thời, tiềm tàng những nguy cơ gây ô nhiễm môi trường. Khi đó, sản phẩm sản xuất ra không đủ sức cạnh tranh mà cái giá phải trả đối với môi trường cũng rất nặng nề. Đây là hậu quả thường thấy khi nhập khẩu phải loại “rác công nghệ” này.

Hiển nhiên, trong chính sách ngoại thương; thuế xuất nhập khẩu phải được xem xét vì nó cũng là biểu hiện của cụ thể của chính sách này. Các nước phát triển, để khuyến khích nhập khẩu nguyên liệu thô, thường áp dụng một biểu thuế suất thấp hoặc rất thấp trong khi đó đồng thời áp dụng một biểu thuế suất cao hơn để hạn chế nhập khẩu những sản phẩm đã chế biến. “Sự khác biệt về biểu thuế nhập khẩu giữa cá thu tươi và cá thu phi lê tại một vài quốc gia là 10%, và nếu tính trên cả trọng lượng thì sự chênh lệch này có thể lên tới 50%. Sự khác biệt về biểu thuế này có thể dẫn tới việc khai thác quá mức và hủy diệt nguồn cá nếu các nước xuất khẩu tăng cường xuất khẩu cá tươi và cá đông lạnh để tối đa hóa ngoại tệ thu về”.⁽⁹⁾ Hậu quả tất yếu là mặc dù “khả năng và mức độ đánh bắt thương mại gia tăng nhưng tổng lượng cá đánh bắt ngày càng giảm sút.

⁽⁹⁾ GSTS Đặng Như Toàn, TS Lê Hà Thành – Một số vấn đề ảnh hưởng của tự do hóa thương mại tới môi trường- <http://www.nea.gov.vn/tapchi/toanvan/03-99-15.htm>

Gần ¾ trữ lượng cá đánh bắt trên thế giới bị khai thác nhanh hơn khả năng tái sản xuất của chúng”.⁽¹⁰⁾

Đương nhiên, các quốc gia nhập khẩu cũng có những biện pháp phù hợp để điều chỉnh nhằm tránh những bất ổn thị trường có thể có do một lượng hàng hóa nhập khẩu tăng quá mức cần thiết. Tuy nhiên, những điều chỉnh như vậy không có nghĩa là ngăn chặn sự khai thác quá mức nguồn tài nguyên ô ạt nguồn tài nguyên ở các quốc gia khác.

Nhìn từ phía các quốc gia xuất khẩu, sự suy thoái môi trường cũng là một cái giá phải trả để đạt được một kết quả khả quan trong cán cân thương mại quốc tế.

Thế giới đang diễn ra quá trình phân công lao động quốc tế mạnh mẽ. Xu hướng này đòi hỏi các quốc gia phải từ bỏ một số lĩnh vực mà họ có “lợi thế tuyệt đối” nhằm đạt được tối đa hóa lợi ích thu được. Theo xu hướng này, ngành công nghiệp chế biến đang dần chuyển giao cho các nước đang phát triển, nơi mà trước đây vốn là nguồn nguyên liệu và cũng là thị trường tiêu thụ các sản phẩm của công nghệ chế biến. Sự từ bỏ này đã biến các nước phát triển trở thành những thị trường tiềm năng đối với các sản phẩm chế biến của những nước đang phát triển. Xét về lợi ích kinh tế thì đây là cơ hội cho các nước đang phát triển gia tăng kim ngạch xuất khẩu trong cán cân thương mại quốc tế với các nước phát triển. Vô hình chung, tài nguyên và môi trường có thể càng bị khai thác quá mức do

⁽¹⁰⁾ Phát biểu của ông Mai Ai Trực ,bộ trưởng Bộ Tài Nguyên Môi Trường tại buổi meeting hưởng ứng chiến dịch làm cho thế giới sạch hơn năm 2004 tại Nam Định – Tạp chí Tài nguyên và Môi trường số 9/2004.

không có sự cân đối giữa chính sách phát triển kinh tế và chính sách bảo vệ môi trường.

Đối với các nước phát triển, việc chuyển giao vai trò sản xuất trong phân công lao động quốc tế là không triệt để. Các ngành công nghiệp thực phẩm, công nghiệp chế biến vẫn được giữ lại và được Nhà nước bảo hộ. Nếu trong cùng một điều kiện công nghệ thì lợi thế cạnh tranh hàng hóa chế biến thuộc về những nước đang phát triển bởi họ có được lực lượng nhân công giá rẻ hơn rất nhiều so với những nước phát triển. Để đối phó, các nước phát triển áp dụng chính sách bảo hộ mậu dịch.

Vụ kiện chống bán phá giá đối với tôm nhập khẩu vào Mỹ hiện nay là một thí dụ điển hình. Mỹ không phải là một nước có thế mạnh về nuôi tôm. Nguồn cung cấp tôm nội địa ở Mỹ chủ yếu là do đánh bắt trong tự nhiên, một phần là tôm nuôi. Trong khi đó, tôm nhập khẩu có nguồn gốc từ các nước châu Á, Mỹ latin chủ yếu là tôm nuôi, có giá thành rẻ hơn do công nghệ nuôi tôm tiên tiến cộng với giá nhân công rẻ hơn nhiều so với ở Mỹ. Nếu Mỹ áp thuế chống bán phá giá đối với tôm của những nước nhập khẩu trên thì về cơ bản Mỹ đã thành công với chính sách bảo hộ ngành tôm nội địa. Tuy nhiên, hậu quả tất yếu dễ nhận thấy là nguồn tôm tự nhiên của Mỹ sẽ suy kiệt do bị khai thác quá mức nhằm bù đắp nguồn cung bị thiếu hụt do sự giảm sút lượng tôm nhập khẩu vào thị trường Mỹ từ những nước thua kiện. Đồng thời tiêu dùng của Mỹ có thể bị thiệt hại do giá cả tăng cao hơn vì không phải chịu áp lực cạnh tranh.

Theo GSTS Đặng Như Toàn và TS Lê Hà Thành ⁽¹¹⁾ thì cũng cần phải xem xét lại tác động của việc điều chỉnh tỷ giá hối đoái trong thực hiện chính sách ngoại thương.

Trong thương mại quốc tế, việc lựa chọn đồng tiền thanh toán là một trong các yếu tố quyết định tới lợi nhuận mà các doanh nghiệp thu được. Bản chất của phần lợi nhuận này là do sự thay đổi của tỷ giá hối đoái. Tỷ giá hối đoái là tương quan giữa đồng nội tệ so với đồng ngoại tệ. Việc ấn định tỷ giá hối đoái là một trong những chức năng và quyền hạn cơ bản của Ngân Hàng Trung Ương nhằm thực hiện chính sách tiền tệ quốc gia.⁽¹²⁾

Tỷ giá hối đoái trở thành công cụ quan trọng, tác động trực tiếp đến hoạt động xuất nhập khẩu và thông qua đó tác động gián tiếp đến môi trường. Sự tác động trên càng dễ nhận thấy ở những mặt hàng xuất khẩu là nông sản, thủy sản, thí dụ đối với Việt Nam là xuất khẩu gạo. Nhà xuất khẩu tính toán giá bán trên cơ sở giá đầu vào, chi phí, lợi nhuận hợp lý và tỷ giá hối đoái mà thông thường là so với đồng USD (đồng tiền của Mỹ). Nếu đồng tiền Việt Nam (VND) được thiết lập ở mức thấp so với USD thì giá bán quy đổi ra USD sẽ giảm, tạo được thế mạnh cạnh tranh về giá bán trên thị trường thế giới.

Ngược lại, nếu VND được thiết lập ở mức cao so với USD thì xuất khẩu sụt giảm do giá bán cao hơn giá trung bình của thị trường thế giới.

⁽¹¹⁾ như (9)

⁽¹²⁾ Điều 16, Luật Ngân Hàng Nhà Nước Việt Nam 1997 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2003.

Trong trường hợp đầu, sẽ khó nhận thấy tác động tới môi trường của tỷ giá hối đoái vì cho dù xuất khẩu gạo gặp thuận lợi thì nhà xuất khẩu cũng chỉ xuất một lượng hàng định trước để giữ giá nhằm bảo đảm lợi nhuận. Đó là chưa kể, gạo là mặt hàng chiến lược, có ảnh hưởng tới an ninh lương thực nên nhiều khả năng nhà nước sẽ áp dụng hạn ngạch xuất khẩu như đã từng thực hiện ở những năm 2000 trở về trước.⁽¹³⁾

Trong trường hợp sau, giả sử giá bán trên thị trường thế giới ổn định thì việc đồng nội tệ được định giá cao so với đồng ngoại tệ đồng nghĩa với việc nhà xuất khẩu sẽ bị thâm hụt một khoản tiền nhất định. Khoản thâm hụt này tương ứng với giá trị tăng thêm của đồng nội tệ. Để bảo đảm lợi nhuận, nhà xuất khẩu sẽ tìm mọi cách tăng cung ứng tới mức có thể theo chiến lược tăng số lượng bán ra để bù vào sự thiệt hại do biến động tỷ giá. Điều này, ngay lập tức tạo ra ảnh hưởng dây chuyền tới những người sản xuất trực tiếp (nông dân). Họ cũng bằng mọi cách tăng cung ứng nhằm đáp ứng nhu cầu của thị trường. Các biện pháp tăng năng suất được áp dụng thiếu suy xét sẽ dẫn tới những tác động tiêu cực tới môi trường cũng như ảnh hưởng tới chất lượng sản phẩm.

Tác động của tỷ giá hối đoái tới môi trường rất khó nhận biết vì nó có tính sâu xa và gián tiếp. Trong tình hình kinh tế hiện nay, khi thế giới thương mại đang căng thẳng ở những toan tính về tỷ giá hối đoái sao cho đem lại lợi nhuận lớn nhất cho các quốc gia thì việc đánh giá tác động môi trường của việc thay đổi tỷ giá hối đoái lại càng quan trọng hơn bởi lẽ nó

⁽¹³⁾ QĐ 46/2001/QĐ-TTg ngày 04 tháng 4 năm 2001 về quản lý xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa thời kỳ 2001 – 2005 quy định Nhà nước sẽ có biện pháp cần thiết để đảm bảo an ninh lương thực.

góp phần ngăn ngừa và hạn chế những thiệt hại môi trường trong tương lai mà con người phải gánh chịu do sự cạnh tranh khốc liệt và thiếu lành mạnh giữa các quốc gia.

Một trong những cách thức bảo hộ mậu dịch có tính lâu đời và phổ biến là trợ cấp. Trợ cấp xuất khẩu và sự trợ cấp đối với nông nghiệp đang là những vấn đề gây tranh cãi giữa các quốc gia trong thương mại quốc tế. Hiện nay, nhìn chung, các trợ cấp mang tính bảo hộ thương mại đều bị cấm bởi các điều ước thương mại quốc tế đa phương. Tuy nhiên, những trợ cấp như vậy đối với nông nghiệp vẫn còn được áp dụng bởi sự nhân nhượng giữa các quốc gia đối với một ngành sản xuất rất nhạy cảm này. Chính sách trợ cấp cho nông nghiệp đã tạo cho nông sản nội địa một khả năng cạnh tranh rất lớn đối với nông sản nhập khẩu. Và ngược lại, sự trợ cấp xuất khẩu đối với nông sản sẽ gây bất lợi không nhỏ đối với sản xuất nông nghiệp của nước nhập khẩu. Thông qua các tác động của thương mại, các khoản trợ cấp có thể gây ra những tác động ngoại vi đối với môi trường.

Số liệu được đưa ra tại hội nghị cấp Bộ trưởng của WTO tại Cancun (Mexico) cho thấy hằng năm Mỹ và EU đã trợ cấp cho nông nghiệp khoảng 370 tỷ USD. Riêng trong hai năm 2001 và 2002, trợ cấp này lên tới gần 1000 tỷ USD.⁽¹⁴⁾ Những khoản trợ cấp như vậy đã tác động mạnh đến giá nông sản và gây ra những thất bại thị trường. Trợ cấp có thể làm cho giá đầu ra cao hơn giá thị trường nếu để thị trường tự do điều chỉnh.

⁽¹⁴⁾ Đinh Trọng Thịnh – WTO và các nền kinh tế yếu – tạp chí Nghiên cứu kinh tế số 310 (3/2004), trang 57.

Trong nhiều trường hợp, các chi phí đầu vào (nước, thuốc trừ sâu, phân bón...) không thay đổi giá.

Do vậy, các tín hiệu thị trường phản hồi tới người sản xuất bị sai lệch; từ đó dẫn đến cản trở việc sử dụng và phân bố có hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Người sản xuất thay vì tối ưu hóa sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên để thu lợi nhuận thì họ lại tối đa hóa khai thác tài nguyên thiên nhiên cũng như sử dụng các nguồn lực khác bằng cách phá rừng mở rộng đất sản xuất, lạm dụng thuốc trừ sâu, phân bón hóa học gây thoái hóa đất canh tác và ô nhiễm môi trường.

Thiệt hại do những chính sách thương mại thiếu sự suy xét gây ra đối với môi trường là rất lớn. Trong khoảng một năm, 2004, miền Trung và Tây Nguyên mất 425ha rừng chiếm đến 51% diện tích rừng bị mất của cả nước.⁽¹⁵⁾ Trên toàn thế giới, ước đoán thiệt hại do phá hủy môi trường khoảng 250 tỷ USD hằng năm. Nếu có chính sách phát triển kinh tế nói chung và trợ cấp nói riêng đặt trong tương quan thống nhất với các chính sách quản lý chặt chẽ về môi trường thì sẽ đem lại những lợi ích kinh tế khổng lồ. Các chuyên gia kinh tế ước đoán cần bỏ ra 45 tỷ USD mỗi năm trên toàn thế giới để bảo tồn các yếu tố sinh thái hoang dã. Và số tiền thu được từ các dịch vụ liên quan đến thiên nhiên lên tới 400 đến 500 nghìn tỷ USD.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁵⁾ một phần trong số đó là phá rừng lấy đất canh tác, chủ yếu là trồng cây công nghiệp cho mục đích xuất khẩu; số liệu trên dẫn theo báo Nông thôn ngày nay số 247 ra ngày 10/12/2004.

⁽¹⁶⁾ Theo Science – tạp chí Bảo vệ môi trường số 1+2/2003, trang 56.

Như vậy, các nước trong chiến lược phát triển lâu dài phải hoạch định những chính sách khai thác bền vững để bảo đảm rằng việc trợ cấp cho ngư dân đánh bắt xa bờ hay chiến lược khuyến khích xuất khẩu thủy sản sẽ không dẫn tới cạn kiệt nguồn thủy sản hoặc trợ cấp xuất khẩu đối với những sản phẩm có nguồn gốc từ gỗ sẽ không dẫn tới tàn phá các hệ sinh thái rừng.

2. Tác động của chính sách môi trường tới thương mại

2.1. Chính sách và pháp luật môi trường

Bảo vệ môi trường là trách nhiệm chung của mọi người. Hoạt động bảo vệ môi trường gắn liền với những hành vi cá nhân, cách hành xử của cộng đồng và quan trọng hơn hết là các hoạt động ở cấp độ quốc gia. Chính sách môi trường là biểu hiện ở cấp độ quốc gia của hoạt động bảo vệ môi trường; bao gồm các chính sách, biện pháp khai thác, quản lý, bảo vệ các thành phần môi trường sao cho đem lại lợi ích lớn nhất. Nhìn chung, chính sách môi trường sẽ chi phối các hoạt động bảo vệ môi trường trong phạm vi lãnh thổ quốc gia. Trong thời đại ngày nay, một chính sách môi trường hoàn chỉnh phải đáp ứng ít nhất ba yêu cầu: Thứ nhất; đảm bảo môi trường quốc gia theo tiêu chuẩn quy định. Thứ hai; không gây ảnh hưởng đến quá trình phát triển kinh tế, thương mại của đất nước mà phải hỗ trợ và định hướng cho sự phát triển đó. Và cuối cùng; phải phù hợp với pháp luật quốc tế.

Tất nhiên, thực tế, việc đảm bảo các yêu cầu trên đối với các nhà hoạch định chính sách và các nhà làm luật là không dễ dàng. Bởi lẽ sự

phát triển đang diễn ra quá phức tạp, vừa thống nhất nhưng cũng vừa chứa đựng những mâu thuẫn. Trong chừng mực nào đó, việc bảo đảm các yêu cầu trên dường như là quá sức đối với các quốc gia.

Nếu thừa nhận vai trò chủ đạo của pháp luật trong việc quản lý xã hội thì các chính sách môi trường phải được thể chế hóa trong luật. Và pháp luật môi trường phải là sự thể hiện đầy đủ, cơ bản nhất chính sách môi trường của một quốc gia. Mục đích sau cùng của pháp luật môi trường là nhằm đảm bảo một môi trường sống lành mạnh của con người và sự khai thác hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Mục đích này tác động đến hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế. Do đó, để đạt được mục đích trên một cách triệt để là rất khó khăn vì phải xem xét, giải quyết các mâu thuẫn lợi ích đang tồn tại giữa việc bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế.

Các yêu cầu của chính sách và pháp luật môi trường trong tương quan với thương mại

Các chính sách bảo vệ môi trường có thể gây ảnh hưởng tới thương mại trong một số lĩnh vực nhất định. Sự tác động tới chính sách thương mại có thể được xem xét dưới hai góc độ: thứ nhất là góc độ bảo vệ môi trường và thứ hai là sự bảo hộ đối với thương mại nội địa trong quan hệ thương mại quốc tế.

2.2.1. Bảo đảm mục tiêu bảo vệ môi trường

Ở góc độ thứ nhất, chính sách môi trường là sự thể hiện ý chí của Nhà nước đối với vấn đề bảo vệ môi trường. Bởi vì tính cấp thiết của vấn đề này mà trong một số trường hợp, Nhà nước bắt buộc phải hy sinh những lợi ích khác, kể cả những lợi nhuận thu được từ hoạt động thương mại.

Tác động của chính sách môi trường có thể trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng tới thương mại thông qua các hoạt động sản xuất. Các tác động thường thấy đối với các hoạt động lưu thông hàng hóa và cung ứng dịch vụ. Trong trường hợp khẩn cấp, để khắc phục những sự cố môi trường hay kiểm soát dịch bệnh, tình trạng kiểm soát hành chính đặc biệt có thể được ban hành. Điều này tất yếu ảnh hưởng tới các hoạt động thương mại vì con người đã bị hạn chế di chuyển. Có thể chứng minh qua trường hợp dịch SARS 2003 và dịch cúm gia cầm năm 2004. Các mệnh lệnh mang tính “nội bất xuất, ngoại bất nhập” được thi hành đồng loạt đối với gia cầm, hay những biện pháp kiểm dịch đối với con người sẽ làm cho thương mại có phần ngưng trệ và giảm tốc độ tăng trưởng.

Một ví dụ khác, việc đóng cửa các cảng biển hay là việc can thiệp của các quốc gia ven biển đối với quyền “qua lại vô hại” khi có sự cố tràn dầu không chỉ tác động trực tiếp tới thương mại hàng hải mà còn tác động gián tiếp đến thị trường của những nước nhập khẩu hàng hóa bằng đường biển nếu hải trình của tàu có đi qua những vùng xảy ra sự cố trên. Quyền can thiệp của các quốc gia ven biển đối với những trường hợp trên được pháp luật quốc tế thừa nhận⁽¹⁷⁾ và được thể hiện trong pháp luật quốc gia. Pháp luật hàng hải của Việt nam quy định một trong những lý do đóng

(17) điều 21 công ước luật biển 1982

cảng biển là để khắc phục “sự cố môi trường hoặc phòng chống ô nhiễm môi trường”.⁽¹⁸⁾ Có thể hình dung khi đó thị trường của một số hàng hóa có nguồn gốc nhập khẩu bằng đường biển sẽ bị khan hiếm do thiếu nguồn cung do tàu thuyền không thể cập cảng để bốc dỡ hàng.

Sẽ là thiếu sót nếu không nhắc đến tác động của chính sách môi trường đối với du lịch. Du lịch là một ngành dịch vụ đã phát triển thành một ngành kinh tế quan trọng, đây được coi là một trong những ngành công nghiệp không khói. Các chính sách bảo vệ môi trường luôn nhận được sự ủng hộ của nhóm ngành này. Đơn giản, một môi trường xanh sẽ thu hút nhiều du khách hơn là một môi trường dơ bẩn. Tuy nhiên trong một số trường hợp cá biệt, các chính sách môi trường có thể tác động bất lợi đối với chính ngành du lịch.

Thực hiện những quy định của công ước CITES, các nước ban hành lệnh cấm đánh bắt đối với một số loài động vật hoang dã, quý hiếm để tránh cho chúng nguy cơ tuyệt chủng. Sẽ chẳng có ảnh hưởng gì đến thương mại du lịch nếu như văn hóa ẩm thực của con người không có những món ăn được chế biến biến từ động vật hoang dã, mà đó lại là những món đặc sản, một trong những động lực thu hút khách du lịch. Không loại trừ những chuyến du lịch đến châu Á của nhiều người chỉ nhằm mục đích thưởng thức món súp vi cá mập nổi tiếng từ thời phong kiến. Việc loại trừ món này ra khỏi thực đơn của những nhà hàng sẽ loại

(18) Khoản 2 điều 9 Nghị định 160/2003/NĐ-CP ngày 18/12/2003 về quản lý các hoạt động hàng hải tại cảng biển và các khu vực hàng hải của Việt Nam.

trừ tận gốc động lực đánh bắt cá mập của các quốc gia khác nhưng đồng nghĩa với sự trả giá bằng một “sức hút du lịch” đầy tiềm năng thương mại.

Những tác động của chính sách môi trường đối với thương mại dễ dàng nhận thấy thông qua sự tác động tới quá trình sản xuất. Những chính sách bền vững nguồn tài nguyên và bảo vệ các thành phần khác của môi trường đã gây ra những cản trở không nhỏ đối với sản xuất. Việc Nhà nước đặt ra các tiêu chuẩn thải đòi hỏi nhà sản xuất phải có hướng thích ứng phù hợp. Đó là đổi mới công nghệ hay tham gia thị trường mua bán giấy phép môi trường... là những giải pháp có thể được lựa chọn. Trong những trường hợp như vậy, chi phí sản xuất sẽ gia tăng dẫn đến gia tăng giá thành sản phẩm. Hàng hóa sản xuất ra sẽ tiêu thụ không được nhiều do sụt giảm sức mua của thị trường. Nếu Nhà nước hạn chế việc khai thác tài nguyên thì trong ngắn hạn,⁽¹⁹⁾ giá đầu vào của nguyên liệu sẽ tăng khi doanh nghiệp chưa tìm được chiến lược thay thế thích hợp. Và từ đó dẫn đến những ảnh hưởng đến thị trường sản phẩm như đã nêu.

Tuy nhiên tác động rõ nét hơn cả của chính sách môi trường đối với thương mại là những quy định mang tính hạn chế hoặc cấm đoán kinh doanh một hoặc một số sản phẩm nhất định do chúng có thể gây ra những nguy cơ môi trường. Trên hết, các nước nhận thức được rằng sự cấm đoán như thế là cần thiết để có thể đảm bảo tốt hơn đối với môi trường. Theo thỏa thuận giữa các quốc gia trong các điều ước quốc tế đa phương về môi trường (MEAs), những biện pháp thương mại sẽ được áp dụng. Có thể kể

⁽¹⁹⁾ Ngắn hạn được hiểu một cách tương đối, tức là khi doanh nghiệp còn trong thời gian sử dụng công nghệ cũ.

đến Công ước Basel, CITES, hay Nghị định thư Montreal đều có những biện pháp thị trường nhằm hạn chế thương mại đối với một số sản phẩm không thân thiện với môi trường. Vấn đề các biện pháp thương mại trong MEAs sẽ được trở lại trong phần sau.

Một trong những khó khăn lớn nhất của chính sách cấm đoán này là sự khó khăn mà các nước gặp phải trong quản lý đối với hoạt động thương mại. Những cấm đoán hay hạn chế thương mại luôn xảy ra tại những thời điểm thị trường có cầu cao hoặc rất cao về loại hàng hóa bị cấm đoán hay hạn chế. Quy luật cung – cầu của thị trường cho thấy nhu cầu của thị trường luôn luôn được đáp ứng bằng cách này hay cách khác. Do đó, các hoạt động thương mại bất hợp pháp sẽ gia tăng. Mặc dù Quyết định 46/2001/QĐ-TTg yêu cầu phải kiểm soát chặt chẽ việc xuất nhập khẩu phế liệu; quy định cấm nhập khẩu các chất phế thải. Nhưng trong năm 2004, hàng loạt các vụ nhập rác, làm sạch phế liệu cho nước ngoài bị phát hiện⁽²⁰⁾. Con số thực tế sẽ còn cao hơn nhiều so với con số bị phát hiện. Tình hình đang diễn biến tương tự và có phần phức tạp hơn đối với việc quản lý thị trường gỗ và các loại động thực vật rừng...

2.2.2. Bảo hộ thương mại nội địa

Ở góc độ thứ hai, chính sách môi trường được biết đến dưới dạng hàng rào môi trường đối với thương mại quốc tế. Hàng rào môi trường là

⁽²⁰⁾ xem các số báo ra tháng 7/2004.

hệ thống các quy định liên quan đến môi trường áp dụng cho sản phẩm nhập khẩu; trong đó quy định những tiêu chuẩn nhất định về quy trình sản xuất, sử dụng cũng như tái chế và tiêu hủy sản phẩm sau khi sử dụng. Đây là một loại hàng rào kỹ thuật đối với thương mại rất phổ biến trên thế giới. Việc áp dụng hàng rào môi trường cùng lúc đạt được hai mục đích là bảo vệ và bảo hộ thương mại. Các quốc gia sử dụng biện pháp này luôn lấy mục đích thứ nhất để biện minh cho mục đích thứ hai. Nhưng rõ ràng khi xây dựng và mở rộng chính sách này thì yếu tố quyết định phần lớn là “mục đích bảo hộ thương mại”.

Khó khăn của các nhà xuất nhập khẩu nước ngoài là phải đáp ứng được các tiêu chuẩn bắt buộc của nước nhập khẩu đối với một số loại hàng hóa nhập khẩu vào những quốc gia này như các tiêu chuẩn về sản xuất, chế biến, tiêu chuẩn về đóng gói, bao bì, tỷ lệ tái chế... đồng thời phải đóng những khoản thuế, phí môi trường. Các quy định của hàng rào môi trường thứ nhất sẽ cản trở hàng hóa từ nước ngoài nhập vào vì các nhà sản xuất nước ngoài rất khó khăn để lấy được giấy phép nhập khẩu do không đáp ứng được yêu cầu bắt buộc hoặc những khó khăn trong các thủ tục hành chính; và thứ hai, chúng cũng có thể là nguyên nhân đẩy giá bán sản phẩm nhập khẩu lên cao, tạo ra sự đảm bảo ưu thế về giá đối với sản phẩm nội địa.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ theo thông tin thương mại Asem 5 thì những chi phí đảm bảo môi trường có thể chiếm tới 20% giá thành sản phẩm –
http://www.dei.gov.vn/vi/contents/c_vietnam/k_tgtc/c_Asem/a_TC/200309185227

Dù gặp khó khăn trong việc thâm nhập thị trường nhưng các quốc gia xuất khẩu cũng không thể phản đối vì lý do “nhằm bảo vệ môi trường” là một ngoại lệ trong thương mại quốc tế. Các nước thành viên WTO có thể viện dẫn điều XX GATT 1994 khi áp dụng biện pháp này. Ngay cả thỏa ước có tính chuyên môn là Thỏa ước về hàng rào kỹ thuật đối với thương mại của GATT/WTO ký kết năm 1979 tại Tokyo cũng không thiết lập điều khoản ngăn cản các nước thành viên thiết lập hàng rào môi trường nếu các nước đó không viện dẫn lý do là để bảo hộ thương mại. Thỏa ước này khuyến khích các quốc gia áp dụng những tiêu chuẩn quốc tế trong những trường hợp thích hợp nhưng không bắt buộc họ phải thay đổi những quy định hiện tại khi chúng được áp dụng như những biện pháp tiêu chuẩn hóa. Nhìn chung các quốc gia có quyền thiết lập một hàng rào môi trường miễn là không vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử trong thương mại quốc tế.

1. Xung đột pháp luật thương mại – môi trường

Về nguyên tắc, pháp luật là một hệ thống thống nhất mà ở đó các quy phạm pháp luật không thể tồn tại trái ngược nhau. Khi điều chỉnh những lĩnh vực có mối quan hệ hữu cơ với nhau thì pháp luật tương ứng phải có sự tác động hỗ trợ lẫn nhau. Trong một mức độ nhất định, pháp luật của lĩnh vực này phải được thể chế vào pháp luật của lĩnh vực kia.

Thương mại và môi trường là hai lĩnh vực có mối quan hệ hữu cơ với nhau thì hiển nhiên trong các văn bản pháp luật thương mại sẽ chứa đựng những quy phạm thực thi chính sách môi trường và ngược lại; trong

các văn bản pháp luật môi trường cũng có những quy định điều chỉnh thương mại trong một số trường hợp cụ thể.

Các quy phạm pháp luật bảo vệ môi trường chứa trong hệ thống pháp luật thương mại thường được thể chế dưới dạng những điều kiện đăng ký kinh doanh hoặc những điều kiện về đầu tư. Hiện nay, tất cả những dự án đầu tư đều phải được đánh giá tác động môi trường theo quy định của thông tư 490/1998 của Bộ Khoa Học Công Nghệ và Môi Trường. Sự lồng ghép các quy định như trên có thể ảnh hưởng không tốt đến thương mại đầu tư nhưng vì một lợi ích lớn hơn và lâu dài thì việc đánh đổi của thương mại ở mức độ nào đó là cần thiết. Những ảnh hưởng tương tự có thể gây ra cho môi trường kinh doanh nói chung khi đưa các quy định nhằm bảo vệ môi trường thành một điều kiện phải đáp ứng khi kinh doanh những hàng hóa nhất định.⁽²²⁾

Sự giao thoa giữa pháp luật thương mại và môi trường dễ dàng nhận thấy thông qua các quy định về biện pháp thương mại như là công cụ bảo vệ môi trường hữu hiệu. Các chuyên gia khoa học pháp lý thừa nhận “các biện pháp thương mại được công nhận rộng rãi như là một bộ phận cấu thành cơ bản của pháp luật môi trường quốc tế mà thiếu chúng thì chúng ta không thể đạt được nhiều mục tiêu bảo vệ môi trường”.⁽²³⁾

⁽²²⁾ Nghị định 11/1999/NĐ-CP ngày 03/3/1999 về điều kiện kinh doanh các hàng hóa, dịch vụ trong danh mục hàng hóa, dịch vụ kinh doanh có điều kiện.

⁽²³⁾ ThS Vũ Thu Hạnh – Luật Môi trường trong bối cảnh toàn cầu hóa- tạp chí Nghiên cứu lập pháp tháng 12/2003, trang 46.

Hiện nay, theo thống kê của Ủy ban thương mại và môi trường của WTO (CTE) trong số khoảng 200 MEAs thì có chừng 10% chứa đựng những quy định có thể gây ảnh hưởng tới thương mại. Các quy định về biện pháp thương mại trong MEAs có thể xung đột với những quy định của hệ thống thương mại thế giới mà tiêu biểu là hệ thống WTO. Quan điểm của CTE cho rằng MEAs là những “luật đặc biệt”, phải được ưu tiên thi hành. Việc ưu tiên như vậy cho phép vượt qua sự xung đột pháp luật thương mại – môi trường, hướng đến sự áp dụng thống nhất và đồng bộ, hài hòa trong pháp luật quốc tế.

Tuy nhiên, CTE cũng hết sức mâu thuẫn khi giải quyết mối quan hệ giữa các nước thành viên WTO: một bên là thành viên MEAs và một bên không là thành viên MEAs trong việc thi hành những biện pháp thương mại có chứa trong những thỏa ước môi trường. Điều này không chỉ tạo ra mâu thuẫn giữa thương mại và môi trường trong WTO mà còn tạo ra xung đột pháp luật giữa những quy định về biện pháp thương mại trong MEAs với hệ thống quy tắc thương mại quốc tế.

Quy tắc “luật đặc biệt” sẽ được áp dụng mà không phải bàn cãi nếu tất cả thành viên WTO đều là thành viên của các MEA. Nhưng thực tế lại không phải như vậy. Nghị định thư Montreal đưa ra biện pháp cấm hoặc hạn chế nhập khẩu đối với các nước không tham gia Nghị định thư những chất phá hủy tầng Ozone (ODS) hay những sản phẩm có chứa ODS cũng như những sản phẩm không chứa ODS nhưng được sản xuất từ ODS.⁽²⁴⁾ Hoặc Công ước Basel quy định: “bên tham gia Công ước không được phép

⁽²⁴⁾ điều 4 Nghị định thư Montreal 1987 đã sửa đổi bổ sung

xuất khẩu các phế thải nguy hiểm hoặc các phế thải khác sang quốc gia không phải liên quan tham gia Công ước hoặc nhập những sản phẩm ấy từ một quốc gia không phải thành viên Công ước”.⁽²⁵⁾ Nhìn chung, những quy định như vậy sẽ vi phạm nguyên tắc không phân biệt đối xử của hệ thống thương mại đa phương. Trong nỗ lực hài hòa giữa chính sách thương mại và môi trường, các thành viên WTO đồng thời là thành viên MEAs có thể viện dẫn điều XX GATT 1994 (những ngoại lệ chung) để giải thích cho những biện pháp thương mại áp dụng nhằm bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên sự viện dẫn ấy không thể biện minh cho một quốc gia cho phép nhập khẩu một sản phẩm có nguy cơ sinh thái từ quốc gia này trong khi cấm nhập khẩu sản phẩm tương tự của một quốc gia khác vì lý do không phải là thành viên của MEAs cho dù giữa các quốc gia được hưởng quy chế thương mại như nhau. Điều này vi phạm “luật sản phẩm tương tự” của WTO.

Trong thương mại quốc tế, đã có nhiều vụ kiện liên quan đến vấn đề này. Một trong số đó là vụ cá ngừ Mexico năm 1991. Nội dung vụ kiện liên quan đến việc Mỹ cho rằng cá ngừ nhập khẩu từ Mexico được đánh bắt theo phương pháp không có sự bảo đảm an toàn cho cá heo, vi phạm Đạo luật bảo vệ các động vật có vú ở biển (MMPA 1972) của Mỹ. Do đó, phía Mỹ tiến hành các biện pháp hạn chế nhập khẩu cá ngừ Mexico, kể cả việc dán nhãn “an toàn cá heo – Dolphin safe” (theo Đạo luật thông tin khách hàng về bảo vệ loài cá heo – DPCIA 1990) lên các sản phẩm cá ngừ nhằm bài trừ sản phẩm của Mexico. Vụ việc được đưa ra tiểu ban

⁽²⁵⁾ khoản 5 điều 4 Công ước Basel 1989.

trọng tài của GATT và Mỹ thua kiện vì vi phạm “luật sản phẩm tương tự” cũng như nguyên tắc “không phân biệt đối xử giữa những sản phẩm tương tự” trong hệ thống thương mại quốc tế.

Phán quyết này để lại một tiền lệ pháp luật quốc tế quan trọng là chỉ xem xét sản phẩm tương tự mà không xem xét quy trình sản xuất sản phẩm có tương tự hay không. Trong vụ này, cái mà Mỹ nhắm tới là “quy trình sản xuất” trong khi lý lẽ của Mexico là “sản phẩm tương tự”.

Tiền lệ này tạo ra sự mâu thuẫn tiềm tàng với quy định “sản phẩm không chứa ODS nhưng được sản xuất từ ODS” của Nghị định thư Montreal. Nói chính xác hơn, khi áp dụng điều khoản này của Nghị định thư Montreal có nhiều khả năng thua kiện do vi phạm “luật sản phẩm tương tự”. Do đó các thành viên WTO thường phải tuân thủ cam kết trong hệ thống thương mại thay vì thi hành MEAs vì lý do đơn giản là lợi ích mà họ mất do phải gánh chịu những thiệt hại thương mại khi không thi hành các hiệp định thương mại có thể hiện thời lớn hơn rất nhiều lợi ích môi trường. Có lẽ đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến kết luận của nhiều người cho rằng: sự tự do hóa thương mại không có lợi cho môi trường.⁽²⁶⁾

Một vấn đề khác cũng đang gây nhiều tranh cãi giữa hai hệ thống WTO và MEAs là quan hệ giữa sở hữu trí tuệ và thi hành công ước đa dạng sinh học. Việc bảo hộ các sáng chế bao gồm sản phẩm, công nghệ

⁽²⁶⁾ Đây cũng là quan điểm của GS Matsushita Mitsuo (Đại học Tokyo) – WTO, hiện trạng và triển vọng của vòng đàm phán tiếp theo – Tạp chí Nhà nước và pháp luật tháng 7/2003, trang 71.

và các giống loài động vật, thực vật sẽ cản trở quá trình tiếp cận nguồn gen, “phân phối kết quả lợi ích có được nhờ công nghệ sinh học dựa trên tài nguyên gen do các Bên cung cấp theo cơ sở công bằng và hợp lý” giữa các bên tham gia Công ước Đa dạng sinh học.⁽²⁷⁾ Cách nhìn nhận này được một số nước đưa ra, trong đó có Việt Nam để bày tỏ sự lo ngại về việc những lợi ích có thể mất trong tương lai. Tuy nhiên, liệu đây có phải là một xung đột pháp luật không? Và cách thức nhìn nhận mâu thuẫn này dưới góc độ xung đột pháp luật hay xung đột lợi ích có ý nghĩa rất quan trọng trong việc giải quyết mâu thuẫn.

Theo đánh giá của tác giả thì đây không phải là một xung đột pháp luật bởi lẽ các quy định của Hiệp định thương mại liên quan đến sở hữu trí tuệ (TRIPS) không ngăn cản quá trình chuyển giao công nghệ gen mà ngược lại nó còn đứng trên tinh thần khuyến khích thương mại đối với lĩnh vực sở hữu trí tuệ. Vấn đề giữa Công ước Đa dạng sinh học và TRIPS là “xung đột lợi ích”.

Về nguyên tắc, xung đột lợi ích phải được giải quyết bằng một sự bù trừ lợi ích. Cụ thể, để đạt được những mục tiêu của Công ước Đa dạng sinh học cũng cần phải có những “giá hợp lý” đối với lợi ích của sở hữu trí tuệ. Sự xung pháp luật chỉ có thể nảy sinh khi một Bên thành viên công ước Đa dạng sinh học biểu hiện ý chí độc quyền khai thác đối với công nghệ sinh học mà không có sự san sẻ “công bằng và hợp lý” đối với các bên thành viên còn lại.

⁽²⁷⁾ Điều 15 và điều 19 công ước Đa dạng sinh học.

Một xung đột khác cũng cần phải nhắc đến là những quy định của hệ thống pháp luật quốc gia về những khoản trợ cấp môi trường với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (PPP) của Tổ Chức Hợp Tác Và Phát Triển Kinh Tế (OECD). Sự trợ cấp môi trường sẽ tạo ra những chuyển biến tích cực đối với môi trường khi nó đầu tư để giảm thiểu ô nhiễm. Tuy nhiên, việc bỏ tiền của Chính phủ như vậy có khả năng dẫn tới “thay người gây ô nhiễm trả tiền” và đi ngược lại với nguyên tắc PPP; đồng thời có thể gây biến dạng thương mại quốc tế nếu các bên áp dụng không thống nhất cách thức trợ cấp môi trường, tạo ra sự bất bình đẳng trong cạnh tranh quốc tế. Nguyên tắc PPP không cho phép trợ cấp cho những hành vi gây ô nhiễm ngoại trừ đối với những khu vực ô nhiễm mà ở đó “đang phải gánh chịu những khó khăn về tài chính đáng kể”.⁽²⁸⁾ Cũng không loại trừ trường hợp các nước lợi dụng quy định trợ cấp môi trường để thực hiện trợ cấp sản xuất trá hình; bởi lẽ hiện nay trợ cấp môi trường là một ngoại lệ trong những quy định về trợ cấp của WTO.⁽²⁹⁾

Thực tiễn cho thấy, các xung đột nói trên phát sinh luôn được đánh giá trong tương quan lợi ích mà người ta quan tâm hơn là lợi ích thương mại. Các tranh chấp hay xung đột pháp luật liên quan đến môi trường cũng từ những hoạt động thương mại mà ra. Trong xung đột lợi ích thương mại – môi trường thì xung đột pháp luật vẫn có thể xuất hiện. Báo Lao Động Điện Tử ngày 19/7/2004 cho biết: “Cơ sở gia công nghiền mảnh chai nhựa phế liệu của công ty sản xuất kinh doanh xuất nhập khẩu quận

⁽²⁸⁾ Lê Huy Bá, Vũ Đình Long – Kinh tế Môi Trường Học – Nhà xuất bản Đại học quốc gia 2001, trang 114.

⁽²⁹⁾ Thỏa thuận nông nghiệp và Thỏa thuận trợ cấp và chống trợ cấp của hệ thống WTO.

8 chỉ trong hai tháng đã được Bộ Thương Mại cấp giấy phép nhập khẩu khoảng 1.000 tấn rác thải nhựa đã qua sử dụng. Sau khi làm sạch các hóa chất độc hại, “rác sạch” được tái xuất... Cùng lúc đó, Chính phủ yêu cầu Bộ Tài Nguyên Môi Trường lập đoàn kiểm tra và xử lý các vụ vi phạm như trên”. Vụ việc này cho thấy hai vấn đề: thứ nhất là các quy định của pháp luật về phân công thẩm quyền quản lý nhà nước trong các lĩnh vực chưa được rạch ròi, và thứ hai là việc thi hành pháp luật còn chưa đồng bộ. Từ đó dẫn tới những xung đột pháp luật không cần thiết và để lại những hậu quả tiêu cực đối với môi trường.

Pháp luật quốc gia là một hệ thống thống nhất được xây dựng trên cơ sở hài hòa các lợi ích khác nhau của xã hội. Nguyên tắc thống nhất của hệ thống pháp luật quốc gia là nguyên tắc chi phối trong toàn bộ quá trình xây dựng luật. Tuy nhiên điều này không thể ngăn ngừa những xung đột pháp luật vẫn có thể xảy ra trên thực tế trong cùng một hệ thống pháp luật. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến xung đột pháp luật nhưng quan trọng nhất là do sự khác biệt thậm chí đối lập giữa những quan hệ nội dung. Khi các mối quan hệ nội dung có sự đối lập về lợi ích thì các quy phạm điều chỉnh nó có thể xung đột với nhau.

Thương mại và môi trường là hai lĩnh vực có mối quan hệ chặt chẽ và trong đó có chứa đựng những mâu thuẫn lợi ích. Do vậy, xung đột pháp luật cũng là một hệ quả khách quan. Ở góc độ lập pháp, về nguyên tắc, những xung đột pháp luật phải được loại trừ bởi tính thống nhất của hệ thống pháp luật quốc gia. Các quy định trong pháp luật thương mại phải hướng đến sự hỗ trợ bảo vệ môi trường và ngược lại các quy phạm

pháp luật bảo vệ môi trường không gây cản trở đối với sự phát triển tích cực của thương mại. Cho dù các quan hệ nội dung có mâu thuẫn thì các quy phạm pháp luật phải hướng tới sự loại trừ những mâu thuẫn đó. Đây là yêu cầu xuất phát từ chức năng là công cụ quản lý xã hội chủ yếu của pháp luật. Sự phát triển của xã hội sẽ ổn định nếu các mâu thuẫn xã hội được đặt trong một trật tự. Từ đó, quy hoạch tổng thể pháp luật thương mại – môi trường như là một bước hiển nhiên của quá trình quản lý xã hội, tồn tại đồng thời và chi phối đối với những quy hoạch kinh tế – môi trường. Mục đích của những quy hoạch này là nhằm định hướng cho quá trình phát triển ổn định của xã hội; giảm thiểu tối đa các xung đột pháp luật thương mại – môi trường bằng ý chí Nhà nước.

Quy hoạch tổng thể pháp luật thương mại – môi trường đòi hỏi phải có sự phối hợp hài hòa và chặt chẽ giữa những quy phạm pháp luật thương mại với những quy phạm pháp luật môi trường. Đối với môi trường, pháp luật thương mại phải hướng tới việc loại trừ những tác động tiêu cực đồng thời phải tạo ra sự hỗ trợ tích cực tới môi trường. Trong khi đó pháp luật môi trường sẽ không phải là rào cản đối với sự phát triển hợp lý của thương mại. Nó phải đóng vai trò nhất định trong việc định hướng lại xu hướng phát triển của thương mại ngày nay. Muốn như vậy, khi xây dựng pháp luật thương mại - môi trường, một trong những yêu cầu được đặt ra là phải đánh giá tác động ngoại vi của lĩnh vực pháp luật này đối với lĩnh vực điều chỉnh của lĩnh vực pháp luật khác. Sẽ tốt hơn cho môi trường nếu khi xây dựng pháp luật có quy định bắt buộc phải đánh giá tác động môi trường cho dù những đánh giá này ở tầm chiến lược.

Bản chất quy hoạch tổng thể pháp luật thương mại - môi trường là sự định hướng lại một lần nữa sự phát triển của thương mại nói riêng và định hướng phát triển toàn xã hội nói chung sao cho phù hợp và hỗ trợ quy hoạch tổng thể kinh tế – môi trường đã đặt ra trong đường lối lãnh đạo của nhà nước. Tuy nhiên thách thức lớn nhất đối với công tác quy hoạch tổng thể kinh tế-môi trường cũng như pháp luật thương mại-môi trường là phải đánh giá chuẩn xác các tác động ngoại vi của kinh tế đối với môi trường và ngược lại. Nếu không thì có nhiều khả năng những quy hoạch mang tính chiến lược này sẽ thất bại, và ý muốn giải quyết triệt để mâu thuẫn giữa sự phát triển thương mại và bảo vệ môi trường sẽ không khả thi. Khi đó, sẽ có những hậu quả còn lớn hơn đối với môi trường.