

CHÍNH SÁCH VÀ QUI ĐỊNH CỦA WTO VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG - MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỚI VIỆT NAM SAU KHI GIA NHẬP WTO

Vũ Thị Hồng Minh*

WTO được thành lập nhằm thúc đẩy tự do hóa thương mại giữa các thành viên. Tuy nhiên, để ngăn chặn và giảm thiểu tác động xấu của các hoạt động thương mại lên môi trường sống, bên cạnh các qui định về tự do thương mại, WTO còn có các chính sách, qui định về bảo vệ môi trường. Bài viết dưới đây phân tích chính sách, qui định và giải quyết tranh chấp liên quan đến bảo vệ môi trường của WTO để từ đó thấy được một số vấn đề liên quan đến bảo vệ môi trường mà Việt Nam sẽ gặp phải khi trở thành thành viên của WTO.

I. WTO và vấn đề bảo vệ môi trường

So với GATT 1947, là hệ thống có mục tiêu chủ yếu là tự do hóa thương mại, WTO nhấn mạnh hơn vấn đề bảo vệ môi trường trong quan hệ thương mại đa phương giữa các nước thành viên. Điều này được thể hiện ở các khía cạnh sau:

1. Mục tiêu, chính sách về môi trường

Lời nói đầu của Hiệp định Marrakesh thành lập WTO năm 1995 nêu rằng: "*Các Bên Ký Kết Hiệp định này, thừa nhận rằng tất cả những mối quan hệ của họ trong lĩnh vực kinh tế và thương mại phải được thực hiện với mục tiêu nâng cao mức sống, bảo đảm đầy đủ công ăn việc làm và một khối lượng thu nhập và nhu cầu thực tế lớn và phát triển ổn định; mở rộng sản xuất, thương mại hàng hóa và dịch vụ, trong khi đó vẫn bảo đảm việc sử dụng tối ưu nguồn lực của thế giới tuân theo mục tiêu phát triển bền vững, bảo vệ và duy trì môi trường và nâng*

cáo các biện pháp để thực hiện điều đó...". Phần này đã đưa ra rất nhiều vấn đề liên quan đến môi trường như "sử dụng tối ưu nguồn lực của thế giới", "tuân theo mục tiêu phát triển bền vững", "bảo vệ và gìn giữ môi trường". Mặc dù các hiệp định của WTO không đưa ra định nghĩa về các nội dung trên và phần mở đầu này không có tính cưỡng chế, nhưng có thể thấy rằng bằng việc gắn vấn đề môi trường với việc phát triển kinh tế và thương mại giữa các nước thành viên trong phần mở đầu của Hiệp định, WTO đã coi môi trường là một trong những mục tiêu của hệ thống thương mại toàn cầu này.

Bên cạnh đó, WTO đã thành lập ủy ban về thương mại và môi trường (CTE) để xem xét vấn đề bảo vệ môi trường trong mối quan hệ với tự do hóa thương mại. CTE có nhiệm vụ đưa ra các đánh giá về mối quan hệ giữa các biện pháp thương mại và môi trường, cũng như sự liên quan của nó đối với việc thúc đẩy sự phát triển bền vững và nghiên cứu xem các qui định của hệ thống thương mại đa phương này có cần thiết phải được sửa đổi mà vẫn duy trì được tính chất mở, công bằng và không phân biệt đối xử của hệ thống thương mại này hay không¹.

¹ Marrakesh Decision on Trade and Environment, WTO Doc. MTN/TNC/45(MIN), Apr. 14, 1994, http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/issu5_e.htm. CTE đã đưa ra báo cáo về chính sách môi trường của WTO, trong đó tuyên bố rằng, các nước thành viên của WTO cam kết không sử dụng các biện pháp bảo hộ thương mại nhằm bù đắp lại những ảnh hưởng bất lợi mà chính sách môi trường đang được áp dụng có thể đem lại cho ngành công nghiệp trong nước. CTE cho rằng các biện pháp này đi ngược lại bản chất của WTO là một hệ thống mở, công bằng và không

* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội

2. Các qui định liên quan đến bảo vệ môi trường

Điều 20 GATT 1994: Mục đích của GATT là mở rộng tự do hóa thương mại giữa các nước tham gia thông qua biện pháp cắt giảm hàng rào thuế quan và phi thuế quan dựa trên nguyên tắc không phân biệt đối xử. Tuy nhiên, GATT đưa ra một số các ngoại lệ của các nguyên tắc và qui định này tại Điều 20, trong đó Đoạn (b), (g) cho phép các nước tham gia áp dụng biện pháp hạn chế thương mại nhằm mục đích bảo vệ cuộc sống hay sức khỏe của người, động thực vật, bảo vệ tài nguyên môi trường. Điều 20 qui định như sau:

"Với yêu cầu là các biện pháp đề cập ở đây không được theo cách tạo ra công cụ phân biệt đối xử tùy tiện hay không chính đáng giữa các nước có cùng điều kiện như nhau, hay tạo ra một sự hạn chế trá hình với thương mại quốc tế, không có qui định nào trong Hiệp định này được hiểu là ngăn cản bất kỳ bên ký kết nào thông qua hay thi hành các biện pháp:

...(b) cần thiết để bảo vệ cuộc sống hoặc sức khỏe của con người, động vật hay thực vật. ... (g) liên quan tới việc gìn giữ nguồn tài nguyên có thể bị cạn kiệt nếu các biện pháp đó được áp dụng kết hợp với việc hạn chế sản xuất hoặc tiêu dùng trong nước."

Đoạn (b) cho phép các nước ký kết thông qua và thực hiện các biện pháp bảo vệ sức khỏe con người động thực vật với điều kiện nó là "cần thiết", trong khi đó đoạn (g) đặt ra yêu cầu ở mức thấp hơn là các biện pháp được thông qua hoặc thi hành là "liên

quan" tới việc gìn giữ nguồn tài nguyên có thể bị cạn kiệt. Bên cạnh đó, để bảo đảm rằng các ngoại lệ này không bị lạm dụng để phân biệt đối xử hoặc bảo hộ mậu dịch một cách trá hình, phần mở đầu Điều 20 đưa ra 3 điều kiện: (1) không phân biệt đối xử tùy tiện, (2) không phân biệt đối xử không chính đáng, (3) không tạo ra sự hạn chế trá hình đối với thương mại quốc tế. Mục đích của qui định tại phần mở đầu này là nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa quyền lợi của nước viện dẫn ngoại lệ với quyền lợi của các nước có liên quan. Nó chỉ rõ rằng tất cả các ngoại lệ trong các đoạn của Điều 20 là các ngoại lệ của các nghĩa vụ nhưng có kèm điều kiện và bị giới hạn, và các ngoại lệ này có được chấp nhận hay không phụ thuộc vào việc nó có thỏa mãn được các điều kiện nêu tại phần mở đầu hay không. Theo giải thích của Cơ quan thượng thẩm (AB) trong vụ Tôm - rùa biển² phân tích dưới đây, thì đoạn đầu là một biểu hiện của nguyên tắc thiện chí trung thực, là nguyên tắc chung của pháp luật và đồng thời cũng là nguyên tắc chung của luật quốc tế, nó kiểm chế (control) việc sử dụng quyền của các nước ký kết. Như vậy là một nước muốn viện dẫn ngoại lệ nêu tại Đoạn (b) hoặc (g) thì phải chứng minh được rằng biện pháp mà mình áp dụng không những phù hợp với qui định nêu trong từng đoạn mà còn đồng thời thỏa mãn được các điều kiện nêu tại phần mở đầu của Điều 20.

Ngoài Điều 20 (b) và (g) GATT 1994, WTO đã chi tiết hóa các qui định liên quan đến bảo vệ môi trường trong đó có sức khỏe và cuộc sống của con người động thực vật trong các hiệp định như Hiệp định về áp dụng các biện pháp vệ sinh dịch tễ ("Hiệp định SPS"); Hiệp định về các hàng rào kỹ thuật đối với thương mại ("Hiệp định TBT").

phân biệt đối xử và phân tác dụng đối với các mục tiêu môi trường và khuyến cáo các nước thành viên WTO cần phải sử dụng các biện pháp đa phương dựa trên sự đồng thuận quốc tế để xử lý vấn đề môi trường mang tính toàn cầu thay vì các hành động đơn phương của một bộ phận các nước thành viên. Xem: WTO Committee on Trade and Environment, *Report of the Committee on Trade and Environment*, WTO Doc. WT/CTE/I, Nov. 12, 1996, p.169,178.

² WTO Dispute Settlement Panel Report on United States-Import Prohibition of Certain Shrimp, WTO Doc. WT/DS58/R, May 15, 1998 (dưới đây viết tắt là WTO Doc. WT/DS58/R), para.158.

Hiệp định SPS: cho phép các nước thành viên áp dụng các biện pháp cần thiết để bảo vệ cuộc sống của con người động vật hoặc thực vật khỏi các hiểm họa phát sinh từ việc nhập khẩu. Mặt khác để đảm bảo rằng các biện pháp vệ sinh dịch tễ này hoàn toàn chỉ nhằm bảo vệ môi trường chứ không phải là biện pháp phân biệt đối xử, bảo hộ mậu dịch trá hình, Hiệp định cấm các nước thành viên sử dụng biện pháp vệ sinh dịch tễ như một rào cản bất chính đối với thương mại. Cụ thể là các nước thành viên phải sử dụng những biện pháp vệ sinh dịch tễ dựa trên cơ sở các tiêu chuẩn, các hướng dẫn hoặc khuyến nghị quốc tế (Điều 3.1). Tuy nhiên, trong trường hợp các tiêu chuẩn, hướng dẫn và khuyến nghị quốc tế không đạt được các yêu cầu của quốc gia, Hiệp định cũng cho phép các nước thành viên áp dụng các tiêu chuẩn quốc gia cao hơn các tiêu chuẩn quốc tế nhằm bảo vệ cuộc sống sức khỏe của con người, động thực vật nhưng với điều kiện là tiêu chuẩn này phải được chứng minh bằng các chứng cứ khoa học, hoặc trên cơ sở đánh giá nguy cơ (assessment of risk) đối với cuộc sống, sức khỏe của con người, động thực vật (Điều 5.2), và không phải là các biện pháp phân biệt đối xử một cách tùy tiện hoặc không chính đáng giữa các thành viên có điều kiện tương tự hoặc giống nhau (Điều 5.5). Mặt khác, các nước thành viên phải giải thích lý do áp dụng tiêu chuẩn, cung cấp các thông tin về thủ tục đánh giá nguy cơ đó cho các nước thành viên khác khi có yêu cầu (Điều 5.8; Khoản 3 Phụ lục B). Hơn nữa, để xử lý vấn đề là khi khoa học chứng minh được sự nguy hại của một sản phẩm nhất định đối với sức khỏe, cuộc sống của con người động thực vật thì đã quá muộn, Hiệp định cho phép các nước thành viên áp dụng biện pháp phòng ngừa để bảo vệ môi trường. Cụ thể là các nước thành viên được phép áp dụng các biện pháp hạn chế nhập khẩu tạm thời đối với trường hợp chưa có đủ các thông tin, bằng chứng khoa học liên quan.

Tuy nhiên, để đảm bảo rằng việc áp dụng này không nhằm mục đích bảo hộ mậu dịch, Hiệp định yêu cầu nước thành viên áp dụng biện pháp phòng ngừa đó, phải tìm kiếm các thông tin có thể sử dụng để đưa ra các đánh giá khách quan hơn về nguy cơ trong một khoảng thời gian hợp lý (Điều 5.7).

Hiệp định TBT: hiệp định này cho phép các nước thành viên được sử dụng các "qui định kỹ thuật" được coi là những tiêu chuẩn sản phẩm bắt buộc bao gồm các yêu cầu về bao bì ký mã hiệu, nhãn hiệu và các thủ tục đánh giá sự phù hợp với với các qui định và các tiêu chuẩn kỹ thuật để "bảo vệ sức khỏe hoặc an toàn của con người, động thực vật hoặc môi trường", với điều kiện các qui định này phải được áp dụng theo nguyên tắc không phân biệt đối xử đối với hàng nhập khẩu cùng loại từ tất cả các nguồn, cũng như không phân biệt đối xử giữa hàng nhập khẩu và hàng nội địa cùng loại, không được gây ra những trở ngại không cần thiết đối với thương mại và phải được áp dụng trên cơ sở thông tin khoa học rõ ràng (Điều 2.1; 2.2).

3. Giải quyết tranh chấp

Theo qui định của "Thỏa thuận về các qui tắc và thủ tục điều chỉnh việc giải quyết tranh chấp", thì Cơ quan giải quyết tranh chấp (DSB, gồm có ban hội thẩm-Panel và Cơ quan thượng thẩm-AB) có nhiệm vụ giải thích luật của WTO và giải quyết các tranh chấp giữa các nước thành viên, không có quyền tăng hay giảm các quyền và nghĩa vụ của các nước thành viên được qui định trong WTO. Hơn nữa nhận định của Panel, AB không có giá trị ràng buộc đối với việc giải quyết các vụ kiện sau đó. Tuy nhiên, trên thực tế cách giải thích của Panel, AB về các qui định của WTO liên quan đến bảo vệ môi trường có ảnh hưởng lớn đến quyền và nghĩa vụ của các nước thành viên, tác động không nhỏ đến quan điểm của CTE và chính sách của WTO về bảo vệ môi trường. Thậm chí nó được coi là biện pháp hữu hiệu để giải quyết xung đột giữa tự do thương mại và bảo

vệ môi trường³. - Phần dưới đây xem xét, phân tích "Vụ kiện liên quan đến việc cấm nhập khẩu tôm và sản phẩm tôm của Hoa Kỳ"⁴ đối với 4 nước xuất khẩu tôm là Ấn Độ, Pakistan, Malaysia và Thái Lan để thấy được quyền và nghĩa vụ của các nước thành viên WTO liên quan đến bảo vệ môi trường.

Năm 1998, DSB thành lập Panel để giải quyết tranh chấp giữa 4 nước nêu trên với Hoa Kỳ về việc cấm nhập khẩu tôm từ các nước này của Hoa Kỳ. Nội dung vụ kiện như sau. Căn cứ vào Luật về các loài có nguy cơ tuyệt chủng năm 1987 trong đó có rùa biển, năm 1990 Hoa Kỳ đã ban hành qui chế yêu cầu các tàu đánh bắt tôm bằng lưới rà của Hoa Kỳ phải sử dụng TED (Turtle Exclude Device-TED, là dụng cụ nhằm loại rùa biển ra khỏi lưới đánh bắt tôm) để tránh nguy cơ gây tử vong cho rùa biển. Qui chế này được nâng lên thành luật Section 609 Public Law 101-162 (tạm dịch là Điều 609), theo đó chính phủ phải tiến hành đàm phán song phương và đa phương với các nước gần vấn đề bảo vệ rùa biển với việc nhập khẩu tôm và các sản phẩm tôm. Văn bản hướng dẫn năm 1991 và 1993 đã được ban hành để thực hiện luật bảo vệ rùa biển này, trong đó yêu cầu các tàu đánh bắt tôm bằng lưới và phải sử dụng TED. Tuy nhiên các văn bản này chỉ áp dụng đối với các nước khu vực Caribe và Tây Đại Tây Dương, trong đó dành cho các nước này 3 năm để thực hiện chương trình TED. Tuy nhiên năm 1995 Tòa án Thương mại Quốc Tế Hoa Kỳ (CIT) đã ra phán quyết rằng văn bản hướng dẫn năm 1993 không đúng với việc thi hành Điều 609, và luật của Hoa Kỳ cần phải được củng cố thực hiện đối với tất cả những tàu đánh bắt tôm trên thế giới. Do đó Chính phủ đã ban hành Văn bản hướng dẫn năm 1996, trong đó qui định

rằng tất cả các nước đánh bắt tôm không có chứng nhận đạt tiêu chuẩn của Hoa Kỳ về bảo vệ rùa biển kể từ 1 tháng 5 năm 1996 sẽ bị cấm nhập khẩu. Các nước nguyên đơn cho rằng quyết định này đã vi phạm Điều 1 (đãi ngộ tối huệ quốc), Điều 11 (cấm hạn chế số lượng), và Điều 13 (cấm phân biệt đối xử trong hạn chế số lượng), và không thỏa mãn được yêu cầu nêu tại Điều 20 (g) vì biện pháp của Hoa Kỳ áp dụng đối với rùa biển là đối tượng nằm ngoài lãnh thổ của Hoa Kỳ. Còn Hoa Kỳ cho rằng biện pháp hạn chế nhập khẩu của mình thỏa mãn yêu cầu của Điều 20 (g).

Vụ kiện này đặt ra một số vấn đề sau. Thứ nhất, Điều 20 (g) có hạn chế đối tượng được bảo vệ trong phạm vi thuộc quyền tài phán quốc gia của nước áp dụng biện pháp đó hay không (vấn đề trị ngoại pháp quyền)? Hành vi đơn phương của Hoa Kỳ nhằm thực hiện các chính sách bảo vệ rùa biển có được chấp nhận hay không? Thứ hai, việc phân biệt đối xử đối với sản phẩm tôm nhập khẩu không phải căn cứ vào bản thân sản phẩm mà căn cứ vào phương pháp và qui trình đánh bắt (Production and Processing Method-PPM) có được cho phép theo Điều 20 (g) hay không?

Panel cho rằng biện pháp của Hoa Kỳ không phù hợp với đoạn đầu của Điều 20, do đó không cần phải xem xét tiếp biện pháp này có phù hợp với Điều 20 (g) hay không. Một trong các lý do không phù hợp mà Panel đưa ra là: nếu như một nước viện dẫn Điều 20 để biện minh cho biện pháp như của Hoa Kỳ, trong đó lấy việc thực hiện chính sách bảo vệ môi trường làm điều kiện để cho phép nhập khẩu, thì nước khác cũng có thể đưa ra biện pháp yêu cầu thực hiện chính sách bảo vệ môi trường nhưng có nội dung mâu thuẫn với chính sách trên, làm điều kiện cho phép nhập khẩu. Như vậy thì một nước thành viên muốn xuất khẩu hàng sang nước này sẽ phải từ bỏ việc xuất khẩu sang nước kia, và tình trạng này sẽ đe dọa hệ thống thương mại đa

³ John H. Knox, "The Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment", 28 *Harvard Environmental Law Review* 1, 2004 (dưới đây viết tắt là John H. Knox).

⁴ WTO Doc. WT/DS58/R.

phương⁵.

Khác với cách giải thích của Panel là nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc duy trì hệ thống thương mại đa phương, cách giải thích của AB trong vụ kiện này nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc bảo vệ môi trường. Theo AB, khi giải thích xem rùa biển có phải là "tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt" theo qui định trong Điều 20 (g) hay không, phải tính đến sự quan tâm của cộng đồng quốc tế đối với vấn đề môi trường. AB cho rằng, Điều 20 (g) không giới hạn "nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt" là khoáng sản hoặc tài nguyên thiên nhiên phi sinh vật, theo ngành sinh vật học hiện đại thì các sinh vật có khả năng tái sinh cũng có thể bị cạn kiệt và là tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt⁶. AB viện dẫn điều ước đa phương CITES⁷ như là một bằng chứng mạnh mẽ để chứng minh rằng rùa biển là "nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt", mà không đề cập đến việc các bên trong vụ kiện có phải là thành viên của CITES hay không. Điều này có thể được hiểu là các điều ước đa phương về bảo vệ môi trường không chỉ có hiệu lực đối với các nước tham gia điều ước đó mà còn đối với cả các nước không phải là thành viên.

Về vấn đề trị ngoại pháp quyền liên quan đến biện pháp bảo vệ rùa biển của Hoa Kỳ, AB nhấn mạnh đặc tính di cư của rùa biển và nhận định rằng, với đặc tính này thì rùa biển sẽ xuất hiện ở vùng biển thuộc quyền tài phán của Hoa Kỳ, và giữa rùa biển có tính di cư cao và Hoa Kỳ "có mối liên hệ đầy đủ theo mục đích của Điều 20 (g)" (sufficient nexus for the purpose of Art.

20(g))⁸. Với các lý do trên, AB kết luận là biện pháp của Hoa Kỳ phù hợp với qui định của Điều 20 (g). Cách giải thích này của AB không trả lời trực tiếp vào vấn đề liệu Điều 20 (g) có hạn chế về quyền tài phán quốc gia đối với nguồn tài nguyên có thể bị cạn kiệt hay không, nhưng nó cho thấy rằng, đối với các vụ việc liên quan đến biện pháp hạn chế thương mại nhằm mục đích bảo vệ môi trường từ nay về sau thì, "xét về mục đích của Điều 20 (g), có mối liên hệ đầy đủ" sẽ là tiêu chí quan trọng để nhận định xem biện pháp đó có phù hợp với qui định của Điều 20 (g) hay không.

Trong phần nhận định về việc biện pháp của Hoa Kỳ có thỏa mãn các điều kiện nêu tại phần mở đầu của Điều 20 hay không, AB đã đưa ra một cách giải thích mang tính đột phá⁹ khi phân biệt giữa biện pháp mà Hoa Kỳ sử dụng và cách thức thực hiện biện pháp đó. Ở đây AB coi Điều 609 là biện pháp, còn văn bản hướng dẫn 1996 và thực tế thi hành không phải là biện pháp mà chỉ là cách thức thực hiện, để từ đó đưa ra nhận định rằng biện pháp của Hoa Kỳ xét về mục đích và cấu trúc là thỏa mãn yêu cầu của phần mở đầu Điều 20¹⁰, trong khi đó phương pháp thực hiện, mà cụ thể là văn bản hướng dẫn

⁵ *Supra* note 6, para.133

⁶ John H. Knox, p.35

¹⁰ Theo AB, hai ngoại lệ của Điều 609 (Tôm được đánh bắt trong điều kiện không ảnh hưởng xấu đến rùa biển; các nước được chứng nhận: nước khu vực biển lạnh, nước sử dụng chương trình TED) đều liên quan trực tiếp đến việc bảo vệ rùa biển. Xét vào mục đích chính của biện pháp này trong mối quan hệ với mục tiêu chính sách bảo vệ rùa biển, thì phạm vi của Điều 609 và văn bản hướng dẫn thi hành là không quá rộng. Mối quan hệ giữa biện pháp này và mục đích của nó là gắn bó mật thiết và hiện thực. Do đó, Điều 609 là biện pháp "liên quan đến việc gìn giữ tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt" theo nghĩa của Điều XX (g). Hơn nữa, biện pháp này được thực hiện kết hợp với việc hạn chế sản xuất hoặc tiêu dùng trong nước. Vì vậy theo AB, Điều 609 là biện pháp được thực hiện kết hợp với việc hạn chế đánh bắt tôm trong nước theo yêu cầu của Điều XX (g). Xem: WTO Doc. WT/DS58/AB/R, paras. 138-144.

⁵ *Id.*, paras. 5.105-5.144

⁶ WTO Appellate Body Report on United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/AB/R, Oct. 12, 1998 (dưới đây viết tắt là WTO Doc. WT/DS58/AB/R), paras. 128-132.

⁷ Công ước Washington năm 1973 về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã có nguy cơ tuyệt chủng.

năm 1996 thì không bảo đảm được yêu cầu này vì nó tạo ra sự phân biệt đối xử không chính đáng và tùy tiện đối với các nước nhập khẩu¹¹. Nhận định này có thể được hiểu theo nghĩa là các biện pháp hạn chế thương mại không căn cứ vào bản thân sản phẩm mà căn cứ vào PPM của nó nhằm mục đích bảo vệ môi trường là được chấp nhận theo Điều 20.

Như vậy là trong vụ kiện này, mặc dù thua kiện, nhưng biện pháp hạn chế thương mại của Hoa Kỳ nhằm mục đích bảo vệ rùa biển - Điều 609 - không bị cho là vi phạm Điều 20 cho nên Hoa Kỳ không cần thiết phải sửa đổi luật mà chỉ cần sửa đổi cách thức áp dụng như không phân biệt đối xử, đàm phán song phương và đa phương mà thôi. Điều này được xác nhận lại trong vụ kiện của Malaysia đối với Hoa Kỳ năm 2001¹², trong đó Malaysia yêu cầu DSB thành lập Panel để nhận định xem Hoa Kỳ đã thực hiện đúng các quyết định và khuyến cáo của AB trong vụ kiện trên hay chưa, vì theo Malaysia thì Hoa Kỳ không thể ban hành bất kỳ lệnh cấm nhập khẩu nào nếu như không có sự thỏa thuận quốc tế cho phép Hoa Kỳ làm điều đó, và Hoa Kỳ phải hủy bỏ lệnh cấm nhập khẩu tôm để tuân theo quyết định của AB. Panel không đồng ý với

Malaysia và cho rằng Hoa Kỳ đã thực hiện một cách hiệu quả quyết định của AB năm 1998 với các lý do: văn bản hướng dẫn đã được sửa đổi, theo đó sản phẩm tôm đạt được các yêu cầu để ra vẫn có thể được nhập khẩu mà không cần có giấy chứng nhận; cho phép các nước xuất khẩu cơ hội được trình bày ý kiến và đã qui định các thủ tục rõ ràng và minh bạch hơn; chính phủ Hoa Kỳ đã rất nỗ lực để chuyển giao công nghệ TED¹³ và nhận định này đã được AB tán thành¹⁴.

II. Một số vấn đề đặt ra cho Việt Nam khi gia nhập WTO

Từ những phân tích trên đây, chúng ta có thể thấy được một số vấn đề sau đây đặt ra cho Việt Nam về bảo vệ môi trường khi trở thành thành viên của WTO.

1. Xây dựng hệ thống pháp luật môi trường phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế

WTO cho phép các nước thành viên có các chính sách và hệ thống pháp luật riêng về bảo vệ môi trường phù hợp với trình độ phát triển của từng nước trên nguyên tắc phát triển bền vững, nhưng với điều kiện các qui định này không trở thành rào cản thương mại, phân biệt đối xử và hay là các biện pháp bảo hộ trá hình và phải trên cơ sở các tiêu chuẩn, khuyến nghị quốc tế. Do vậy, thách thức trước tiên đặt ra cho Việt Nam khi tham gia vào WTO là xây dựng pháp luật về môi trường để không bị coi là các rào cản thương mại một cách tùy tiện, không chính đáng, là biện pháp bảo hộ trá hình, đồng thời các qui định này cần phải được xây dựng trên cơ sở hài hòa với các tiêu chuẩn chung của quốc tế.

2. Thực thi hữu hiệu và triệt để các tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ môi trường

Qua các phân tích ở trên về các qui định,

¹¹ Văn bản này buộc các nước khác áp dụng cùng một chương trình như của Hoa Kỳ đang áp dụng trong nước, và không tính đến các chính sách, biện pháp bảo vệ rùa biển khác; không cho phép nhập khẩu tôm được đánh bắt bởi các tàu có sử dụng TED nếu như không phải là nước được Hoa Kỳ cấp chứng nhận; Điều 609 qui định rằng phải tiến hành đàm phán quốc tế, nhưng văn bản hướng dẫn đã thiếu cố gắng trong đàm phán hợp tác quốc tế trước khi thực hiện lệnh cấm; phân biệt đối xử về thời gian chuẩn bị thực hiện chương trình bảo vệ rùa biển, chuyển giao công nghệ TED giữa 14 nước khu vực Carribe, Tây Thái Bình Dương với các nước nguyên đơn; thủ tục cấp chứng nhận thiếu sự minh bạch và tính có thể dự đoán trước. Xem: WTO Doc. WT/DS58/AB/R, paras. 166-184

¹² WTO Dispute Settlement Panel Report on United States--Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia, WTO Doc. WT/DS58/RW, June 15, 2001.

¹³ *Id.*, paras. 5.105-5.144.

¹⁴ WTO Appellate Body Report on United States--Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products; Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia, WTO Doc. WT/DS58/AB/RW, Oct. 22, 2001.

chính sách và giải quyết tranh chấp của WTO, chúng ta thấy rằng bảo vệ môi trường ngày càng được coi trọng trong WTO. Điều này thể hiện ở việc mở rộng khả năng áp dụng các biện pháp hạn chế thương mại nhằm mục đích bảo vệ môi trường trong WTO, và việc gắn kết các điều ước quốc tế về bảo vệ môi trường với quyền và nghĩa vụ của các nước thành viên. Như vậy có nghĩa là sau khi tham gia WTO, Việt Nam không những phải tuân thủ các qui tắc thương mại của WTO mà còn phải tuân thủ các qui định quốc tế về môi trường. Các ngành sản xuất của Việt Nam không những sẽ phải chịu sức ép cạnh tranh rất lớn từ các hàng hóa nhập khẩu ngay tại thị trường trong nước, mà còn đồng thời phải đáp ứng được các tiêu chuẩn quốc tế về bảo vệ môi trường để có thể xuất khẩu sản phẩm ra thị trường nước ngoài. Điều này thể hiện ở hai mặt sau:

Thứ nhất, đối với bản thân sản phẩm. Các sản phẩm không đạt tiêu chuẩn quốc tế về độ an toàn cho sức khỏe của con người, động thực vật sẽ bị cấm nhập khẩu vào các nước thành viên. Không những thế, nước thành viên có quyền áp dụng biện pháp dự phòng, cho nên các sản phẩm không đạt tiêu chuẩn của nước nhập khẩu cũng có khả năng sẽ bị cấm nhập khẩu. Việt Nam là nước nông nghiệp, trong các sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam, hàng nông sản, thủy sản chiếm tỷ trọng tương đối lớn. Tuy nhiên thực trạng hiện nay cho thấy, các tiêu chuẩn về an toàn sản phẩm, đặc biệt là các mặt hàng nêu trên đối với sức khỏe con người chưa được người sản xuất coi trọng đúng mức, và thực hiện triệt để.

Thứ hai, đối với PPM của sản phẩm. Các sản phẩm có PPM không thân thiện với môi trường sẽ có khả năng bị cấm nhập khẩu. Từ cách giải thích của AB trong vụ Tôm - rùa biển có thể suy ra rằng môi trường nước, không khí, rừng, đất đai, động thực vật có nguy cơ tuyệt chủng... đều có thể được hiểu là "nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị

cạn kiệt" nêu trong Điều 20 (g). Điều đó có nghĩa là PPM không thân thiện với môi trường đều có thể bị liệt vào đối tượng gây phương hại đến "nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt" này. Mặt khác, theo cách giải thích của AB thì "nguồn tài nguyên thiên nhiên có thể bị cạn kiệt" không giới hạn trong phạm vi lãnh thổ của nước nhập khẩu, và như vậy thì qui trình và phương pháp sản xuất gây ô nhiễm môi trường tại nước sản xuất-xuất khẩu không còn là vấn đề của riêng nước đó nữa mà nó có thể trở thành vấn đề mang tính quốc tế. Trong khi đó các công nghệ, qui trình sản xuất, nuôi trồng đánh bắt thủy hải sản gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe con người ở Việt Nam vẫn còn đang là hiện tượng phổ biến¹⁵. Do đó, các sản phẩm được sản xuất từ các công nghệ và qui trình này rất có khả năng trở thành đối tượng của các lệnh cấm nhập khẩu trong tương lai, nếu như nước nhập khẩu chứng minh được "mối liên hệ đầy đủ" giữa đối tượng cần bảo vệ và nước mình. Đây có thể nói là một thách thức lớn đặt ra đối với các doanh nghiệp của Việt Nam hiện nay.

Do vậy, để có thể đa dạng hóa mặt hàng và đẩy mạnh xuất khẩu thì bên cạnh việc đưa ra các qui định và tiêu chuẩn môi trường hài hòa với các tiêu chuẩn quốc tế, điều quan trọng là Việt Nam cần thực hiện hữu hiệu và triệt để các qui định này để tránh khả năng bị áp dụng các lệnh cấm nhập khẩu do sản phẩm và PPM của sản phẩm không đáp ứng được các yêu cầu về bảo vệ môi trường. Đây sẽ là thách thức mà Việt Nam cần vượt qua để có thể hưởng lợi từ WTO.

¹⁵ Xem: *Giáo trình Luật Môi trường*, Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb. Công an nhân dân, 2004, tr. 10-13.