

QUY ĐỊNH MÔI TRƯỜNG TRONG CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO: LÝ GIẢI SỰ TỒN TẠI

HOÀNG THỊ MINH HẰNG

Khoa Luật, Trường Đại học Ngoại Thương

Faculty of Law, Foreign Trade University

Email: hanghm@ftr.edu.vn.

Tóm tắt

Ngày càng nhiều hiệp định thương mại tự do (*free trade agreement – FTA*), đặc biệt là FTA ký kết trong thế kỷ XXI, đề cập mục tiêu bảo vệ môi trường kèm theo các điều khoản quy định về môi trường nằm rải rác trong các chương khác nhau. Bài viết lý giải nguyên nhân, từ các góc độ kinh tế, chính trị và pháp lý, đằng sau xu hướng quy định các điều khoản môi trường trong các FTA - hiệp định mà mục tiêu chính là tự do hóa thương mại giữa các nước tham gia.

Từ khóa: hiệp định thương mại tự do, FTA, quy định môi trường, nguyên nhân

Abstract

There are increasingly free trade agreements (FTAs), especially those concluded in the twenty-first century, specifying the objective of environment protection together with substantive environment provisions in various chapters. This paper sheds light on rationales, from economic, political and legal perspectives, behind the inclusion of environment provisions in FTAs of which the main objective is to liberalize trade among the participating states.

Keywords: free trade agreements, FTA, environment provisions, rationales

Ngày nhận bài: 20/3/2020

Ngày duyệt đăng: 21/5/2020

Hiệp định thương mại tự do (*free trade agreement – FTA*) là hiệp định mà mục tiêu chính là tự do hóa thương mại giữa các nước tham gia; tuy nhiên, ngày càng nhiều các FTA, đặc biệt là các FTA ký kết trong thế kỷ XXI, khẳng định, trong phần lời nói đầu, bảo vệ môi trường nói nòng và phát triển bền vững nói chung là mục tiêu của các hiệp định này, bên cạnh mục tiêu tự do hóa thương mại thuần túy. Ngoài ra, các FTA thế hệ mới cũng có các quy định cụ thể liên quan tới môi trường nằm rải rác tại các chương khác nhau. Một số hiệp định thậm chí còn có chương riêng về môi trường hoặc phát triển bền vững. Thực tế này có thể quan sát thấy ở các FTA thế hệ mới mà Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu (EU) và các nước phát triển khác ký kết, chẳng hạn như FTA Hoa Kỳ - Mexico - Canada, FTA giữa Hoa Kỳ và Hàn Quốc, FTA giữa Hoa Kỳ và Morocco, FTA giữa Hoa Kỳ và Peru, FTA giữa Hoa Kỳ và Singapore, FTA giữa EU và Hàn Quốc, FTA giữa EU và Nhật Bản, FTA giữa EU và Singapore và giữa EU và Việt Nam, và Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP). Câu hỏi đặt ra là tại sao các quốc gia có xu hướng đưa các điều khoản môi trường vào trong các FTA? Bài viết lý giải nguyên nhân đằng sau xu hướng này từ các góc độ kinh tế, chính trị và pháp lý.

Quan hệ dưới góc độ kinh tế sử dụng các công cụ kinh tế để phân tích tác động của thương mại đối với môi trường, trong khi đó quan hệ dưới góc

độ pháp lý xem xét sự tác động qua lại giữa quy định thương mại và quy định môi trường. Khía cạnh kinh tế trong mối quan hệ giữa hai vấn đề thương mại và môi trường là cơ sở để hình thành quan hệ theo khía cạnh pháp lý. Nói cách khác, quan hệ theo khía cạnh pháp lý được hình thành để điều chỉnh quan hệ theo khía cạnh kinh tế giữa hai vấn đề theo hướng mà các quốc gia mong muốn. Vì vậy, để giải thích sự xuất hiện của các quy định môi trường liên quan đến thương mại trong các FTA (tức là giải thích quan hệ pháp lý giữa hai vấn đề), trước hết cần xem xét quan hệ kinh tế giữa chúng.

1. Lý giải dưới góc độ kinh tế

Tự do hóa thương mại có thể tác động tới môi trường theo nhiều cách khác nhau, cụ thể gồm: tác động thông qua (i) thay đổi hoạt động sản xuất, (ii) thay đổi thu nhập, (iii) thay đổi cấu trúc và quy mô, (iv) thay đổi công nghệ, và (v) tác động mang tính vật lý.¹

Về tác động thông qua thay đổi hoạt động sản xuất, thương mại tác động tới môi trường thông qua việc thay đổi cấu trúc sản xuất. Chẳng hạn như, thương mại tự do dẫn tới việc mở rộng cơ hội cho các hoạt động xuất khẩu, nhờ đó hoạt động sản xuất được tăng cường, kéo theo sự gia tăng của hoạt động phát thải ra môi trường từ quá trình sản xuất, làm giảm chất lượng và gây hại cho môi trường.²

Ngoài ra thương mại tự do cũng gây tác động tới môi trường một cách gián tiếp thông qua việc thay đổi thu nhập. Một mặt, thương mại tự do làm tăng thu nhập, tăng tiêu dùng, do đó gây sức ép lên môi trường và gây hại cho môi trường. Mặt khác, thu nhập tăng lên từ tự do hóa thương mại giúp nâng cao mức sống, từ đó đòi hỏi cải thiện chất lượng cuộc sống, trong đó có chất lượng môi trường, cũng như thúc đẩy việc thực thi quy định môi trường khắt khe hơn. Ngoài ra, tăng thu nhập từ thương mại tự do cho phép dành nhiều nguồn lực tài chính hơn cho việc bảo vệ môi trường.³ Hai yếu tố này dẫn tới tác động tích cực cải thiện chất lượng môi trường. Nói cách khác, thu nhập thấp dẫn tới đói nghèo; áp lực kinh tế kéo theo áp lực môi trường, buộc phải khai thác nguồn lực môi trường một cách không bền vững. Logic ngược lại áp dụng khi thu nhập cao. Trên thực tế, tác động của thương mại tự do đối với môi trường thông qua việc nâng cao thu nhập có thể mang cả khía cạnh tích cực và khía cạnh tiêu cực, tùy vào trình độ phát triển cụ thể của từng nước. Lý thuyết Đường cong Môi trường Kuznets mô tả mối quan hệ giữa phát triển và môi trường theo đường cong hình chữ U úp ngược: ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển, quốc gia không dành nhiều sự quan

¹ Charnovitz S., "Trade and the Environment" in Lukauskas A., Stern R. M. and Zaim C., *Handbook of Trade Policy for Development*, Oxford University Press, 2013, tr. 899-900

² Như trên.

³ WTO, "DDG Yerxa Cites Benefits of More Open Trade on the Environment", ngày 26/3/2010, tại https://www.wto.org/english/news_e/news10_e/civir_26mar10_e.htm, truy cập ngày 30/3/2020.

tâm chú ý tới vấn đề môi trường, do đó ô nhiễm do quá trình công nghiệp hóa ngày càng nghiêm trọng.⁴ Tới một thời điểm nhất định của quá trình phát triển, khi các nhu cầu cơ bản của con người được đáp ứng, nhiều nguồn lực kinh tế hơn được dành cho việc bảo vệ môi trường nhằm làm giảm mức độ ô nhiễm. Lý thuyết Đường cong Môi trường Kuznets chỉ đúng với một số chất ô nhiễm như SO_2 , NO_2 nhưng không đúng với nhiều chất ô nhiễm khác như CO_2 do các chất ô nhiễm này tuân theo quy luật "tác động theo quy mô" theo đó khi thu nhập tăng thì mức độ ô nhiễm cũng tăng.⁵

Về tác động thông qua thay đổi cấu trúc và quy mô, tùy thuộc vào lợi thế cạnh tranh của từng nước, thương mại tự do có thể tác động tiêu cực hoặc tích cực tới môi trường. Thương mại tự do có thể thúc đẩy mở rộng các ngành sản xuất sử dụng nhiều tài nguyên và/hoặc gây ô nhiễm nhiều (đối với các nước đang phát triển, có lợi thế cạnh tranh trong những ngành này), từ đó trầm trọng hơn tình trạng suy giảm chất lượng môi trường.⁶ Ở chiều ngược lại, thương mại tự do cũng có thể làm thu hẹp các ngành sản xuất nói trên (đối với các nước phát triển không có lợi thế cạnh tranh trong những ngành này), từ đó cải thiện điều kiện môi trường. Ngoài ra, thương mại tự do làm tăng mức độ cạnh tranh, kéo theo mức độ chuyên môn hóa cao hơn, từ đó tăng hiệu quả trong việc sử dụng các nguồn lực đầu vào, giảm lượng chất thải phát ra, và sau cùng cải thiện chất lượng môi trường.⁷

Đối với tác động thông qua thay đổi công nghệ, thương mại tự do làm tăng cơ hội của các quốc gia trong việc tiếp cận công nghệ mới và sạch nhằm kiểm soát ô nhiễm do chi phí mua các loại công nghệ này giảm, giúp cải thiện chất lượng môi trường. Nhờ có tự do hóa thương mại, công nghệ sạch được chuyển giao từ quốc gia có tiêu chuẩn môi trường cao sang quốc gia có tiêu chuẩn môi trường thấp với chi phí công nghệ thấp hơn. Tác động này được lý giải là do các nhà xuất khẩu cảm thấy hiệu quả hơn khi chỉ sản xuất một phiên bản sản phẩm duy nhất để đạt được mục tiêu sản xuất thân thiện với môi trường, thay vì sản xuất các phiên bản sản phẩm khác nhau tùy theo từng tiêu chuẩn môi trường ở từng nước.⁸

Tác động thông qua cơ chế vật lý, chẳng hạn như hoạt động thương mại mua bán các loài có nguy cơ tuyệt chủng hoặc đang bị đe dọa hay hoạt động vận chuyển các chất thải độc hại, đều làm giảm chất lượng môi trường từ đó gây ra tác động tiêu cực.

⁴ Fickling M and Hufbauer G., "Trade and the Environment" in Dautton M. et al., *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, 2012, tr. 722.

⁵ Như trên, tr. 723.

⁶ Mani M and Jha S., *Trade Liberalization and the Environment in Vietnam*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3879, April, 2006.

⁷ Vilas-Ghisso S. J. and Liverman D. M., *Scale, Technique and Composition Effects in the Mexican Agricultural Sector: The Influence of NAFTA and the Institutional Environment*, Montreal North American Commission on Environment Cooperation, 2006.

⁸ Chamovitz S., "Trade and the Environment" in Lukauskas A., Stern R. M and Zanetti G., *Handbook of Trade Policy for Development*, Oxford University Press, 2013, tr. 960.

Ngoài cách phân loại tác động kinh tế theo các yếu tố cấu thành ở trên, còn có cách phân loại tác động kinh tế tùy theo quan hệ tương hỗ hay xung đột giữa thương mại và môi trường.⁹ Có nhiều quan điểm khác nhau về xung đột giữa thương mại và môi trường. Một thái cực cho rằng thương mại tự do và bảo vệ môi trường, về cơ bản, không tương thích; hay môi trường đặt ra các giới hạn cho tăng trưởng và thương mại tự do.¹⁰ Ngược lại, thái cực đối nghịch cho rằng thương mại tự do và bảo vệ môi trường tương thích với nhau.¹¹ Khác với các lý thuyết trên, trên thực tế, quan hệ kinh tế giữa thương mại và môi trường nằm ở một điểm trung gian giữa hai thái cực. Nói cách khác, về khía cạnh kinh tế, thương mại tự do và môi trường có thể có tác động vừa tích cực vừa tiêu cực. Cụ thể, thương mại tự do có thể tác động tiêu cực tới môi trường thông qua việc thay đổi hoạt động sản xuất, thu nhập, cấu trúc và vật lý như đã phân tích ở trên. Mặt khác, thương mại tự do có thể có tác động tích cực tới việc bảo vệ môi trường, thông qua việc thay đổi thu nhập, quy mô và chuyển giao công nghệ như đã được đề cập. Tác động thực tế cũng như tác động tổng hợp của thương mại tự do đối với môi trường nằm gần thái cực tích cực hay tiêu cực hơn phụ thuộc vào nhiều yếu tố: (i) tổng hợp các yếu tố cấu thành trong tác động kinh tế: tác động từ việc thay đổi hoạt động sản xuất, thu nhập, cấu trúc và quy mô, công nghệ và vật lý; và (ii) điều kiện cụ thể của nước đến hành tự do hóa thương mại, chẳng hạn như định hướng, tốc độ tăng trưởng kinh tế quốc gia hay liệu quốc gia đó đã có một chính sách môi trường hiệu quả hay chưa.¹² Thương mại tự do tác động tích cực tới môi trường nếu như quốc gia tự do hóa thương mại đã duy trì một chính sách môi trường hiệu quả. Ngược lại, thương mại tác động tiêu cực tới môi trường nếu như quốc gia tự do hóa thương mại không có một chính sách môi trường hiệu quả. Chính sách môi trường hiệu quả khi đạt được hai mục tiêu: (i) buộc nhà sản xuất phải gánh chịu đầy đủ các chi phí môi trường mà xã hội phải gánh chịu và (ii) không có chính sách môi trường gây méo mó hoạt động sản xuất và/hoặc tiêu dùng trong nước.¹³ Từ đó, có thể thấy một chính sách môi trường không hiệu quả khi không đạt được ít nhất một trong hai mục tiêu trên, tức là (i) không buộc nhà sản xuất phải gánh chịu đầy đủ các chi phí môi trường mà xã hội phải gánh chịu và/hoặc (ii) có chính sách môi trường gây méo mó, chẳng hạn như trợ cấp đối với hoạt động gây tổn hại tới môi trường.

Một cách khác để phân loại tác động theo khía cạnh kinh tế giữa thương mại tự do và môi trường bao gồm tác động trực tiếp và tác động gián tiếp. Thương mại có thể tác động trực tiếp tới môi trường, chẳng hạn như hoạt

⁹ Bodansky D. and Lawrence J. C., "Trade and Environment" in Bethlehem D. et al., *The Oxford Handbook of International Trade Law*, 2009, tr. 508-512.

¹⁰ Như trên, tr. 510-512

¹¹ Như trên, tr. 508-510.

¹² OECD, *The Development Dimensions of Trade*, 2001, tr. 34

¹³ Như trên.

động xuất khẩu sản phẩm có nguồn gốc từ các loài có nguy cơ tuyệt chủng dẫn tới việc gia tăng khai thác các loài này, gây nguy hại cho môi trường.¹⁴ Hoặc sự di chuyển của các phương tiện vận chuyển phát tán các loài ngoại lai gây hại hoặc phát sinh chất thải nhiên liệu sẽ gây ô nhiễm nước và không khí.¹⁵ Về tác động gián tiếp, theo giả thuyết “thiên đường ô nhiễm”, ở cấp vi mô, doanh nghiệp sẽ di chuyển ngành sản xuất gây ô nhiễm từ nước có tiêu chuẩn/quy định môi trường cao sang nước có tiêu chuẩn/quy định môi trường thấp hơn. Sở dĩ như vậy vì thương mại tự do dẫn tới gia tăng cạnh tranh; để duy trì khả năng cạnh tranh, doanh nghiệp phải tìm cách giảm chi phí. Chuyển hoạt động sản xuất sang quốc gia có tiêu chuẩn môi trường thấp hơn giúp doanh nghiệp tiết kiệm được chi phí tuân thủ, nâng cao hiệu quả chi phí, từ đó tối đa hóa lợi nhuận. Từ đó, hai hậu quả ở cấp vi mô bao gồm “đè đặt trong quản lý nhà nước” (“*a regulatory chill*”) và “cuộc đua tới đáy” (“*a race to bottom*”). Về hậu quả “đè đặt trong quản lý nhà nước”, lo sợ nhà sản xuất sẽ rời bỏ thị trường do chi phí tuân thủ pháp luật môi trường cao, nhà quản lý chần chừ trong việc thông qua pháp luật môi trường chặt chẽ hơn và/hoặc thi hành pháp luật môi trường đã được thông qua.¹⁶ Còn trong “cuộc đua tới đáy”, các quốc gia cạnh tranh lẫn nhau để thu hút thương mại và đầu tư bằng cách hạ thấp quy định môi trường trong nước.¹⁷ Tuy nhiên, giả thuyết “thiên đường ô nhiễm” gây nhiều tranh cãi do không chứng minh được thông qua các nghiên cứu thực tế.¹⁸ Có rất ít các công ty thực sự chuyển hoạt động sản xuất sang quốc gia có tiêu chuẩn/quy định môi trường thấp hơn để giảm chi phí sản xuất. Nói cách khác, các yếu tố khác, thay vì yếu tố pháp luật môi trường trong nước, đóng vai trò quyết định trong việc xác định địa điểm xây dựng cơ sở vật chất cho hoạt động sản xuất.

Mặc dù về lý thuyết, thương mại tự do và bảo vệ môi trường có thể tương tác với nhau theo hai chiều, trên thực tế, do điều kiện cụ thể của Việt Nam, hai mục tiêu này nhiều khả năng sẽ mâu thuẫn với nhau. Đang ở giai đoạn đầu của quá trình phát triển, kinh tế Việt Nam càng tăng trưởng thì ô nhiễm môi trường càng trầm trọng.¹⁹ Cụ thể, thương mại tự do gây ảnh hưởng bất lợi tới điều kiện môi trường của Việt Nam qua năm kênh khác nhau: thay đổi sản xuất (mở rộng sản xuất trong nước nhờ tự do hóa thương mại thúc đẩy việc khai thác rộng hơn các nguồn lực tài nguyên của Việt Nam, gây suy thoái môi trường), thay đổi thu nhập (thu nhập tăng lên nhờ thương

¹⁴ Bodansky D. and Lawrence J. C., “Trade and Environment” in Bethlehem D. et al. (2019), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, 2009, tr. 512.

¹⁵ Như trên.

¹⁶ Như trên.

¹⁷ Michael J. Trebilcock (2015), *Advanced Introduction to International Trade Law*, Edward Elgar Publishing, tr. 168.

¹⁸ Fickling M. and Hulbauer G., “Trade and the Environment” in Dauntton M. et al., *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, 2012, tr. 721.

¹⁹ Theo Lý thuyết Đường cong Môi trường Kuznets.

mại tự do dẫn tới tăng nhu cầu tiêu dùng, đặt nhiều áp lực lên môi trường), thay đổi cấu trúc (do Việt Nam có lợi thế cạnh tranh trong những ngành sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên, thương mại tự do sẽ dẫn tới việc mở rộng của những ngành này, gây thêm tổn hại cho môi trường) và tác động vật lý (chẳng hạn như việc nhập khẩu chất thải hoặc xuất khẩu tài nguyên thiên nhiên hoặc động thực vật bị khai thác quá mức hoặc có nguy cơ tuyệt chủng).

2. Lý giải dưới góc độ pháp lý

Tác động của thể chế/quy định thương mại đối với thể chế/quy định môi trường cũng bao gồm cả tác động tích cực và tác động tiêu cực. Một mặt, thể chế thương mại và thể chế môi trường có chung một mục tiêu là sử dụng hiệu quả các nguồn lực, do đó có những trường hợp quy định thương mại có lợi cho cả thể chế thương mại và thể chế môi trường.²⁰ Chẳng hạn như, quy định thương mại liên quan tới dỡ bỏ trợ cấp nguyên liệu, nông nghiệp, thủy sản sẽ giúp xóa bỏ bóp méo thương mại, thúc đẩy thương mại tự do, bên cạnh đó cũng giúp giảm việc sử dụng quá mức tài nguyên, tạo thuận lợi cho mục tiêu bảo vệ môi trường.²¹ Mặt khác, thể chế thương mại và thể chế môi trường hoạt động theo hai cách khác nhau do đó có tác động tiêu cực qua lại. Thể chế môi trường dùng sự can thiệp của nhà nước thông qua các quy định/tiêu chuẩn môi trường đối với hoạt động tư nhân để khắc phục thất bại thị trường, trong khi đó thể chế thương mại hướng tới mục tiêu dỡ bỏ sự can thiệp của nhà nước cấu thành rào cản thương mại.²²

Bên cạnh đó, tác động của thể chế thương mại đối với thể chế môi trường còn được phân loại thành tác động trực tiếp và tác động gián tiếp.²³ Chẳng hạn như, các quy định thương mại liên quan tới việc cấm hoạt động thương mại đối với các loài bị đe dọa, cấm xuất khẩu chất độc hại sang quốc gia không có khả năng xử lý hay cấm nhập khẩu cá ngừ từ quốc gia có đội tàu sử dụng lưới bắt và giết cá heo có tác động trực tiếp tới quy định môi trường. Trái lại, có những trường hợp quy định thương mại và quy định môi trường tác động gián tiếp tới nhau.²⁴ Chẳng hạn như, các tiêu chuẩn sản phẩm liên quan tới môi trường khác nhau ở từng quốc gia gây khó khăn cho nhà sản xuất trong việc bán một sản phẩm đồng nhất toàn cầu. Khi tiêu chuẩn môi trường khác nhau tại các quốc gia khác nhau, nhà sản xuất phải tìm hiểu thông tin về quy định môi trường ở từng nước để thiết kế sản phẩm để đáp ứng yêu cầu của mỗi nước, dẫn tới tổn kém chi phí và nhà sản xuất có thể chần chừ trong việc

²⁰ Bodansky D. and Lawrence J. C., "Trade and Environment" in Bethlehem D. et al., *The Oxford Handbook of International Trade Law*, 2009, tr. 509.

²¹ Như trên, tr. 509-510.

²² Như trên, tr. 507.

²³ Như trên, tr. 511.

²⁴ Như trên.

đầu tư tiền và thời gian cần thiết, làm giảm kim ngạch thương mại và đầu tư.²⁵ Bên cạnh đó, các biện pháp môi trường thoát nhìn mang tính không phân biệt nhưng trên thực tế có thể ưu đãi sản phẩm trong nước so với sản phẩm nhập khẩu hoặc sản phẩm của nước ngoài so với nước thứ ba.²⁶

Để bảo đảm tính tương hỗ giữa hai nhóm chính sách thương mại và môi trường, Việt Nam phải ban hành và thực thi một chính sách môi trường quốc gia hiệu quả. Nói cách khác, để thực hiện mục đích này, Việt Nam cần thông qua và thi hành một chính sách môi trường đảm bảo hai điều kiện: (i) thực hiện đúng nguyên tắc “người gây ô nhiễm trả tiền” - tức là buộc nhà sản xuất phải trả đầy đủ chi phí mà xã hội phải gánh chịu do hành vi gây ô nhiễm của nhà sản xuất gây ra, và (ii) không thực thi bất kỳ chính sách môi trường nào gây méo mó thị trường, chẳng hạn như trợ cấp cho hoạt động sản xuất hàng hóa/cung ứng dịch vụ gây ô nhiễm môi trường. Đồng thời, Việt Nam sẽ không duy trì tiêu chuẩn môi trường thấp ở trong nước và/hoặc không thực thi không hiệu quả quy định môi trường đã ban hành để giữ vững khả năng cạnh tranh bằng giá thông qua việc tiết giảm chi phí, cụ thể là chi phí tuân thủ quy định môi trường. Tuy nhiên, là một nước đang phát triển với trình độ khoa học-công nghệ chưa cao so với thế giới, chính sách, tiêu chuẩn và pháp luật môi trường của Việt Nam khá thấp và thực thi còn lỏng lẻo, việc cân bằng giữa hai nhóm chính sách thương mại và môi trường nói riêng, cùng như kinh tế và xã hội nói chung chưa bao giờ là một nhiệm vụ dễ dàng đối với Việt Nam.

3. Lý giải dưới góc độ chính trị

Trong số các FTA ký kết trong thế kỷ XXI, có thể thấy FTA được ký kết bởi các nước phát triển thường có điều khoản về môi trường, trong khi đó điều này không hoàn toàn đúng với các FTA được ký kết bởi các nước đang phát triển. Chỉ khi đối tác thương mại là nước phát triển thì FTA của các nước đang phát triển mới xuất hiện các điều khoản môi trường, trong khi FTA chỉ có sự tham gia của các nước đang phát triển thì không đề cập vấn đề môi trường.²⁷ Điều này cho thấy, việc ghi nhận điều khoản môi trường trong các FTA chủ yếu do đòi hỏi của các nước phát triển. Về khía cạnh chính trị, điều này xuất phát từ hai nguyên nhân chính: bối cảnh trong nước và bối cảnh quốc tế. Xét về bối cảnh trong nước, các nhóm lợi ích bao gồm tổ chức phi chính phủ, xã hội dân sự, nhà hoạt động môi trường tại các nước phát triển đều có tiếng nói phản đối tự do hóa thương mại do tác động tiêu cực của nó tới môi trường (như đã phân tích ở góc độ kinh tế ở trên) trong lãnh thổ của các nước này cũng như ở các nước đang phát triển là đối tác tiềm năng ký kết các FTA. Để xoa dịu làn sóng phản đối từ các nhóm lợi ích trong nước,

²⁵ Như trên, tr. 513-514.

²⁶ Như trên.

²⁷ Xem danh sách các FTA đang có hiệu lực và nội dung của các FTA này tại <https://rtas.wto.org/UI/PublicAURLList.aspx>, truy cập ngày 31/3/2020.

chính phủ ở các nước phát triển buộc phải dành nhiều quan tâm xem xét vấn đề môi trường khi đàm phán FTA nhằm đảm bảo quan hệ tương hỗ giữa hai vấn đề. Các nước phát triển như Hoa Kỳ và EU đưa ra chiến lược đàm phán mới trong đó khẳng định mục tiêu bảo vệ môi trường bên cạnh mục tiêu tự do hóa thương mại, cũng như thiết lập mô hình mẫu cho các FTA đàm phán trong tương lai, chẳng hạn như Đạo luật Thẩm quyền Thúc đẩy thương mại (*Trade Promotion Authority Act – TPA*) được Quốc hội Hoa Kỳ thông qua vào các năm 2002, 2007 và 2015,²⁸ Chiến lược Châu Âu Toàn cầu (*Global Europe Strategy*) được EU ban hành vào các năm 2006, 2010 và 2016.²⁹

Về bối cảnh quốc tế, các nước phát triển có tiếng nói lớn hơn trong đàm phán FTA, có khả năng định ra “luật chơi”, áp đặt mô hình, mục tiêu đàm phán FTA lên các nước đang phát triển. Ở phía bên kia, các nước đang phát triển có tiếng nói yếu ớt hơn, thường là bên phải chấp nhận “luật chơi” và không có mô hình/mô tuýp đàm phán nhất quán. Tóm lại, sự xuất hiện của vấn đề môi trường trong các FTA chủ yếu xuất phát từ đòi hỏi của các nước phát triển và phản ánh lợi ích kinh tế và diễn biến chính trị ở các nước này.

Là một nước đang phát triển, Việt Nam đã phải chấp nhận các đòi hỏi của các nước phát triển khác có vai trò người đặt “luật chơi” trong vấn đề môi trường, như có thể thấy qua cấu trúc và nội dung cụ thể của các chương liên quan tới môi trường trong Hiệp định CPTPP và FTA giữa EU và Việt Nam. Thực tế này sẽ tiếp diễn trong tương lai khi các nước phát triển là đối tác của Việt Nam trong các hiệp định này thay đổi pháp luật trong nước về môi trường và chuyển hóa các thay đổi trong nước thành các điều chỉnh trong chiến lược đàm phán FTA với các nước thứ ba. Điều này đòi hỏi Việt Nam một mặt phải theo dõi sát các diễn biến chính trị, chính sách và pháp luật trong nước tại các quốc gia này để sẵn sàng cho các đòi hỏi khác trong tương lai khi buộc phải đàm phán lại các FTA. Mặt khác, Việt Nam cũng nên kiên định sử dụng kênh đa phương trong khuôn khổ của Tổ chức Thương mại Thế giới – nơi Việt Nam có thể liên kết với mạng lưới rộng hơn các nước đang phát triển có cùng lợi ích để nâng cao vị thế đàm phán của mình.

4. Kết luận

Sự tồn tại của quy định môi trường trong các FTA, xét dưới góc độ kinh tế, xuất phát từ quan hệ tương tác qua lại giữa thương mại và môi trường, còn

²⁸ Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2007, TPA-2015, Public Law 114-126, June 29, 2015, Sec. 102(b)(10), tại <https://www.congress.gov/114/plaws/publ26/PLAW-114publ26.pdf> truy cập ngày 31/3/2020.

²⁹ Commission of the European Communities (2006), *Global Europe: Competing in the World*, tại <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF>, tr. 5 và 9, truy cập ngày 30/3/2020. European Commission (2010), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, tại <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, tr. 7 và 9, truy cập ngày 30/3/2020. European Union (2016), *European Union Global Strategy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, tại https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/eug_review_web_0.pdf, tr. 41, truy cập ngày 30/3/2020.

dưới góc độ pháp lý, xuất phát từ mối quan hệ giữa chế định thương mại và chế định môi trường. Quy định môi trường trong các FTA do đó nhằm phục vụ hai mục tiêu: (i) hạn chế tác động tiêu cực giữa hai vấn đề và (ii) thúc đẩy tác động tích cực giữa chúng. Mặc dù tác động qua lại giữa hai vấn đề thương mại và môi trường không phải là vấn đề mới, việc đề cập trực tiếp tới vấn đề môi trường trong các FTA được ký kết từ năm 2000 đến nay, khác với cách đề cập gián tiếp trong các hiệp định thương mại trước đó, chủ yếu xuất phát từ bối cảnh chính trị trong nước ở các nước phát triển với phong trào phản đối ngày càng gia tăng chống lại tự do hóa thương mại do tác động tiêu cực của nó tới nhiều vấn đề xã hội trong đó có vấn đề môi trường. Quy định về môi trường trong các FTA có thể coi là một nỗ lực của các nước phát triển trong việc xoa dịu các nhóm lợi ích phản đối ở trong nước. Trong đó, đối với các nước đang phát triển, tuy không muốn đàm phán về vấn đề môi trường trong FTA lại chấp nhận luật chơi mới này và coi đây là một nhượng bộ để đạt được kết quả đàm phán có lợi trong các vấn đề thương mại khác. Cả ba yếu tố trên có thể cấu thành bối cảnh đàm phán các FTA thế hệ mới, từ đó ảnh hưởng tới việc giải thích và áp dụng quy định môi trường trong các hiệp định này. Thay vì đánh giá các quy định này một cách tích cực, các phân tích ở trên cho thấy các quy định môi trường sẽ buộc các quốc gia đang phát triển như Việt Nam phải có nhiều nỗ lực trong việc xây dựng, thực thi chính sách môi trường hiệu quả. Tuy nhiên, khi đã thành công, Việt Nam sẽ đạt được mục tiêu phát triển bền vững – con đường phát triển tất yếu – khi cân bằng được cả hai nhóm mục tiêu kinh tế và phi kinh tế. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Acharyya R. and Kar S., *International Trade and Economic Development*, Oxford University Press, 2014
- [2] Bodausky D. and Lawrence J. C., "Trade and Environment" in Bethlehem D. et al (2009), *The Oxford Handbook of International Trade Law*
- [3] Chamovitz S., "Trade and the Environment" in Lukauskas A., Stern R. M. and Zanru G., *Handbook of Trade Policy for Development*, Oxford University Press, 2013
- [4] Commission of the European Communities, *Global Europe. Competing in the World*, 2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF>, accessed on 20/4/2015
- [5] European Commission, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 2010 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, accessed on 20/4/2015
- [6] European Union, *European Union Global Strategy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, 2016, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf, accessed on 20/4/2015
- [7] Fickling M. and Hufbauer G., "Trade and the Environment" in Dauntton M. et al., *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, 2012
- [8] Lester S. and Mercurio B., *Bilateral and Regional Trade Agreements: Commentary and Analysis*, Cambridge University Press, 2009
- [9] Mani M and Jhu S., *Trade Liberalization and the Environment in Vietnam*, World Bank Policy Research Working Paper No. 3879, April, 2006
- [10] Michael J. Trebilcock, *Advanced Introduction to International Trade Law*, Edward Elgar Publishing, 2015
- [11] Vilas-Ghiso S. J. and Liverman D. M., *Scale, Technique and Composition Effects in the Mexican Agricultural Sector. The Influence of NAFTA and the Institutional Environment*, Montreal: North American Commission on Environment Cooperation, 2006