

PHÁP LUẬT VỀ THƯƠNG MẠI CHẤT THẢI NHỰA XUYÊN BIÊN GIỚI TRONG NỀN KINH TẾ TUẦN HOÀN: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

ĐỖ VIỆT CƯỜNG *

NGUYỄN THỊ KIM NGÂN **, NGUYỄN THỊ PHƯƠNG THÙY ***

Tóm tắt: Ô nhiễm nhựa là một trong những thách thức môi trường nghiêm trọng của thế kỉ XXI, gây tác động tiêu cực đến con người và hệ sinh thái toàn cầu. Thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới có thể cung cấp nguyên liệu tái chế cho nền kinh tế tuần hoàn nhưng tiềm ẩn nhiều rủi ro nếu thiếu kiểm soát. Việt Nam hiện đối diện với yêu cầu kép khi vừa phải kiểm soát chất thải nhựa nhập khẩu, đồng thời khai thác giá trị tài nguyên của nhựa tái chế. Bài viết phân tích pháp luật quốc tế điều chỉnh thương mại chất thải nhựa, trọng tâm là Công ước Basel, đồng thời khảo cứu kinh nghiệm của Liên minh châu Âu, Nhật Bản và Trung Quốc. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật Việt Nam, nhằm ngăn ngừa sự dịch chuyển ô nhiễm và phát huy vai trò của thương mại chất thải nhựa trong nền kinh tế tuần hoàn bền vững.

Từ khóa: Thương mại chất thải nhựa; kinh tế tuần hoàn; quản lí chất thải; tái chế nhựa; phát triển bền vững

Nhận bài: 27/02/2025

Hoàn thành biên tập: 30/4/2026

Duyệt đăng: 30/4/2026

LEGAL ISSUES IN TRANSBOUNDARY PLASTIC WASTE TRADE IN A CIRCULAR ECONOMY: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

Abstract: Plastic pollution has become one of the most pressing environmental challenges of the 21st century, posing significant adverse impacts on human well-being and global ecosystems. Although cross-border trade in plastic waste offers a valuable source of recyclable materials for a circular economy, it also entails considerable risks if inadequately regulated. Vietnam currently faces a dual challenge of controlling imported plastic waste while maximising the resource value of recyclable plastics. This article examines the international legal framework governing transboundary plastic waste trade, with particular emphasis on the Basel Convention, and analyses the regulatory experience of the European Union, Japan, and China. Based on these analyses, the article proposes recommendations for improving Vietnam's legal framework to prevent the transboundary transfer of pollution while promoting the role of plastic waste trade as an integral component of a sustainable circular economy.

Keywords: Plastic waste trade, circular economy, waste management, plastic recycling, sustainable development

Received: 27 February 2025; Editing completed: 30 April 2026; Accepted for publication: 30 April 2026

* Tiến sĩ, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội. E-mail: cuongvietdo@vnu.edu.vn

, * Sinh viên, Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

1. Đặt vấn đề

Trung bình mỗi năm Việt Nam thải ra khoảng 1,8 triệu tấn chất thải, trong đó có từ 0,28 đến 0,73 triệu tấn bị thải ra biển nhưng

chỉ 27% được tái chế¹, gây thất thoát kinh tế từ 2,2 tỉ đến 2,9 tỉ USD hàng năm². Mô hình sản xuất tuyến tính làm phát sinh lượng chất thải nhựa khổng lồ, để lại những hệ lụy nghiêm trọng cho con người và hệ sinh thái³, trong khi năng lực quản lý trong nước còn hạn chế, đặc biệt trước tình trạng nhập khẩu trái phép phế liệu nhựa. Sau khi Trung Quốc áp dụng lệnh cấm nhập khẩu nhựa phế liệu năm 2018, Việt Nam trở thành điểm đến chính của dòng chảy chất thải xuyên biên giới⁴, đối diện nguy cơ trở thành “bãi rác” toàn cầu.

Mặc dù phát thải lượng lớn rác nhựa, ngành tái chế Việt Nam vẫn phụ thuộc đáng kể vào nguồn phế liệu nhập khẩu, với hơn 2 triệu tấn được nhập khẩu năm 2022. Nhu cầu nguyên liệu tái chế trong nước tăng 15-20% mỗi năm; để đạt mục tiêu tái chế 70% nhựa vào năm 2025, Việt Nam cần xử lý khoảng 1,5 triệu tấn nhựa mỗi năm, tương đương cơ hội kinh tế trị giá hàng tỉ USD⁵. Thực tiễn

này đặt ra câu hỏi: làm thế nào để quản lý hoạt động thương mại chất thải nhựa vừa bảo đảm lợi ích kinh tế, vừa hạn chế tác động tiêu cực đến môi trường?

Nghiên cứu pháp luật môi trường Việt Nam đã có một số công trình mở đường. Tác giả Nguyễn Minh Khoa nghiên cứu các vấn đề liên quan đến kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực môi trường và quản lý chất thải nhựa⁶. Tác giả Trịnh Quốc Vinh phân tích định hướng chính sách phát triển ngành nhựa trong bối cảnh hội nhập và phát triển bền vững⁷. Các nghiên cứu của tác giả Nguyễn Chí Linh tập trung nghiên cứu pháp luật về nhập khẩu phế liệu và những vấn đề đặt ra trong thực tiễn áp dụng⁸. Đây là những đóng góp quan trọng, đặt nền tảng cho việc thảo luận về quản lý chất thải nhựa nhập khẩu. Tuy nhiên,

vaxahoi.vn/hoat-dong-tai-che-nhua-tai-viet-nam-thuc-trang-va-trien-vong-1580970153.html, truy cập 28/8/2025.

¹ Trung tâm Truyền thông tài nguyên và môi trường (2024), *Việt Nam nỗ lực giảm thiểu rác thải nhựa*, <https://tainguyenmoitruong.gov.vn/tin-moi/202403/viet-nam-no-luc-giam-thieu-rac-thai-nhua-9fa0d0c/>, truy cập 22/02/2025.

² P. Vũ (2024), *Khai phóng tiềm năng kinh tế tuần hoàn nhựa: Cơ hội và thách thức*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/khai-phong-tiem-nang-kinh-te-tuan-hoan-nhua-co-hoi-va-thach-thuc-380125.html>, truy cập 24/02/2025.

³ Ebikapade Amasuomo, Jim Baird (2016), “The concept of waste and waste management”, *Journal of Management and Sustainability*, số 6(4), tr. 88 - 96.

⁴ Kaustubh Thapa, Walter J. V. Vermeulen, Mo Ming De Waal, Pauline Deutz, Hồng Quân Nguyễn (2024), “Towards a Just Circular Economy Transition: the Case of European Plastic Waste Trade to Vietnam for Recycling”, *Circular Economy and Sustainability*, tập 4, tr. 852.

⁵ Trí Đức (2025), *Hoạt động tái chế nhựa tại Việt Nam: Thực trạng và triển vọng*, <https://moitruong>

⁶ Nguyễn Minh Khoa (2023), “Áp dụng kinh tế tuần hoàn trong ngành nhựa ở Việt Nam”, *Tạp chí Môi trường*, số 6, tr. 66.

⁷ Trịnh Quốc Vinh (2024), *Các chính sách và chương trình hỗ trợ phát triển ngành nhựa Việt Nam*, <https://vioit.moit.gov.vn/ftas/du-an-evfta/tan-dung-hiep-dinh-evfta--nganh-nhua/co-hoi-tu-hiep-dinh-evfta-cho-nganh-nhua-va-cac-san-pham-tu-nhua-195396.html>, truy cập 26/8/2025.

⁸ Nguyễn Chí Linh (2024), *Hoàn thiện pháp luật về quản lý nhập khẩu phế liệu nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường*, <https://phapluatphattrien.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quan-ly-nhap-khau-phe-lieu-nham-kiem-soat-o-nhiem-moi-truong-d919.html>, truy cập 26/8/2025; Nguyễn Chí Linh (2025), *Kiểm soát hải quan đối với nhập khẩu phế liệu theo Công ước Basel và pháp luật một số quốc gia - Kinh nghiệm cần cho Việt Nam*, <https://phapluatphattrien.vn/kiem-soat-hai-quan-doi-voi-nhap-khau-phe-lieu-theo-cong-uoc-basel-va-phap-luat-mot-so-quoc-gia--kinh-nghiem-can-cho-viet-nam-d4173.html>, truy cập 26/8/2025.

chưa có công trình nào nghiên cứu một cách hệ thống thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới dưới góc độ pháp luật quốc tế và trong mối liên hệ với kinh tế tuần hoàn.

Trong khi đó, kinh tế tuần hoàn đang trở thành xu hướng phát triển toàn cầu. Việt Nam đã ban hành Đề án quốc gia về phát triển kinh tế tuần hoàn (kèm theo Quyết định số 687/QĐ-TTg ngày 07/6/2022 của Thủ tướng Chính phủ), định hướng chính sách gắn với Thỏa thuận Xanh châu Âu⁹ và Kế hoạch Hành động của Liên minh châu Âu về kinh tế tuần hoàn¹⁰. Dù chưa trực tiếp đề cập thương mại chất thải nhựa, Đề án này xác lập định hướng giảm thiểu chất thải, thúc đẩy tái chế và tái sử dụng, là nền tảng để tiến tới quản lý thương mại chất thải nhựa theo hướng bền vững hơn.

Trên cơ sở đó, bài viết phân tích pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới, đặc biệt là Công ước Basel - điều ước quốc tế quan trọng nhất trong lĩnh vực này. Tham chiếu kinh nghiệm từ Liên minh châu Âu (EU), Nhật Bản và Trung Quốc, bài viết đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam theo hướng cân bằng giữa yêu cầu bảo vệ môi trường và khai thác giá trị của kinh tế tuần hoàn. Bài viết sử dụng các phương pháp phân tích, so sánh pháp luật và đối chiếu kinh nghiệm quốc tế để rút ra những gợi mở phù hợp cho Việt Nam.

⁹ European Commission, *The European Green Deal*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, truy cập 26/02/2025.

¹⁰ European Commission, *Circular economy action plan*, https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en, truy cập 26/02/2025.

2. Khái quát về thương mại chất thải nhựa trong nền kinh tế tuần hoàn

2.1. Nền kinh tế tuần hoàn

Nền kinh tế tuyến tính (linear economy) - mô hình truyền thống dựa trên chuỗi “khai thác - sản xuất - tiêu dùng - thải bỏ”¹¹ tuy giúp tối đa hoá sản lượng và giảm chi phí, nhưng lại dẫn đến lãng phí tài nguyên và nhiều hệ lụy môi trường. Ngược lại, nền kinh tế tuần hoàn (circular economy) hướng tới sự hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường. Khoản 1 Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường (BVMT) năm 2020, tương đồng với quan điểm của Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP)¹², quy định kinh tế tuần hoàn là mô hình thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác tài nguyên, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế phát sinh chất thải và giảm tác động tiêu cực đến môi trường. Cốt lõi của mô hình này là “khép vòng” chu trình vật chất, biến chất thải thành tài nguyên. Theo đó, thương mại chất thải nhựa - nếu được quản lý hiệu quả - sẽ trở thành mắt xích thiết yếu của nền kinh tế tuần hoàn: vừa bổ sung nguồn nguyên liệu, vừa giảm áp lực môi trường.

2.2. Chất thải và chất thải nhựa

Một trong những vấn đề nền tảng của pháp luật quốc tế về thương mại chất thải là chưa tồn tại một định nghĩa thống nhất về

¹¹ Weronika Urbańska, Anna Janda, Magdalena Osial, Mateusz Słowikowski (2023), “Sustainable Municipal Waste Management during the COVID-19 Pandemic—A Case Study of Poland”, *Resources*, số 12(76), tr. 2.

¹² IRP (2020), *Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future*, United Nations Environment Programme, tr. 10.

“chất thải”¹³. Việc một vật được coi là chất thải hay tài nguyên thứ cấp không chỉ mang ý nghĩa học thuật mà còn quyết định chế độ pháp lý áp dụng đối với hoạt động lưu thông, xuất khẩu, nhập khẩu và tái chế. Do đó, sự khác biệt trong cách định nghĩa giữa các hệ thống pháp luật có ảnh hưởng trực tiếp đến việc quản lý thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới.

Ở nhiều hệ thống pháp luật, định nghĩa chất thải gắn với yếu tố ý chí của chủ sở hữu. Chỉ thị 2008/98/EC của EU xác định chất thải là bất kỳ chất hoặc đối tượng nào mà chủ sở hữu “*thải bỏ, có ý định thải bỏ hoặc buộc phải thải bỏ*” (Điều 3.1). Tương tự, Công ước Basel năm 1989 về Kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và việc tiêu huỷ chúng (Công ước Basel)¹⁴ định nghĩa chất thải là các chất hoặc đối tượng “*được xử lý hoặc dự định được xử lý, hoặc buộc phải xử lý theo quy định pháp luật quốc gia*” (Điều 2). Cách tiếp cận này coi hành vi từ bỏ của chủ sở hữu là tiêu chí cốt lõi để xác định chất thải, thay vì chỉ dựa vào đặc tính vật chất của đối tượng.

Trong khi đó, Luật BVMT năm 2020 của Việt Nam định nghĩa chất thải chủ yếu dựa trên trạng thái vật chất: rắn, lỏng, khí hoặc dạng khác phát sinh từ hoạt động của con người (khoản 18 Điều 3), trong đó chất thải

nhựa thuộc nhóm chất thải rắn. So với Công ước Basel và pháp luật EU, cách tiếp cận này có tính liệt kê, thiên về mô tả bản chất vật chất của đối tượng hơn là địa vị pháp lý của nó trong quá trình lưu thông.

Trong bối cảnh phát triển kinh tế tuần hoàn, việc coi chất thải đơn thuần là vật chất bị loại bỏ có thể hạn chế khả năng khai thác chúng như nguồn tài nguyên thứ cấp. Do đó, cách tiếp cận rộng của Công ước Basel và pháp luật EU có ưu thế hơn khi thiết kế chính sách tái chế và quản lý thương mại chất thải nhựa¹⁵.

Chất thải nhựa là ví dụ điển hình cho sự chuyển dịch từ tư duy “rác thải” sang “tài nguyên”. Một mặt, đây là loại chất thải rắn có khả năng phân huỷ rất chậm, gây tác động lâu dài đối với môi trường và hệ sinh thái. Mặt khác, sau khi được thu gom và xử lý phù hợp, chất thải nhựa có thể trở thành nguồn nguyên liệu cho nhiều lĩnh vực như xây dựng (cốt liệu bê tông, vật liệu xây dựng)¹⁶, dệt may (sợi polyester từ chai PET)¹⁷ và sản xuất hàng tiêu dùng (giày dép, bao bì mới)¹⁸.

¹⁵ Nguyễn Chí Linh (2024), tldd.

¹⁶ Rakesh Kumar, Tarun Naik (2016), *Utilization of Post-Consumer plastics in Sustainable Concrete: An Overview*, Fourth International Conference on Sustainable Construction Materials and Technologies SCMT4; Kateřina Nováková, Karel Šeps, Henri Achten (2017), “Experimental development of a plastic bottle usable as a construction building block created out of polyethylene terephthalate: Testing PET(b)rick 1.0”, *Journal of Building Engineering*, số 12, tr. 242.

¹⁷ Hande Sezgin, Ipek Yalcin-Enis (2021), “Turning plastic wastes into textile products”, *Handbook of Solid Waste Management*, Springer, Springer Nature Singapore Pte Ltd., Singapore.

¹⁸ Eric Liedtke, *Adidas and Parley for the Oceans showcase sustainability innovation at UN Climate Change event*, <https://www.adidas-group.com/en/>

¹³ Laziková, Jarmila, Eubica Rumanovská (2024), “Waste in the EU Law”, *Juridical Tribune – Review of Comparative and International Law*, số 14(2), tr. 262; Olivier Barsalou, Michael Hennessy Picard (2018), “International Environmental Law in an Era of Globalized Waste”, *Chinese Journal of International Law*, số 17(3), tr. 887.

¹⁴ UNEP, *The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*.

Chính tính chất này khiến chất thải nhựa trở thành đối tượng đặc biệt của pháp luật môi trường và pháp luật thương mại quốc tế: vừa phải được kiểm soát để phòng ngừa ô nhiễm, vừa cần được tạo điều kiện để quay trở lại chu trình sản xuất trong mô hình kinh tế tuần hoàn.

Sự thay đổi trong nhận thức đó được phản ánh rõ trong Công ước Basel. Đối với chất thải nguy hại, Công ước không xây dựng một định nghĩa khép kín mà áp dụng cơ chế xác định thông qua các Phụ lục về danh mục và đặc tính nguy hại (Phụ lục I). Kỹ thuật pháp lý đặc thù trong pháp luật môi trường quốc tế này cho phép Công ước được cập nhật linh hoạt trước những thách thức mới của môi trường toàn cầu. Năm 2019 Công ước đã bổ sung nhiều loại chất thải nhựa vào các Phụ lục II, VIII và IX, mở rộng phạm vi kiểm soát đối với thương mại xuyên biên giới. Đây là bước ngoặt quan trọng, từ chỗ coi nhựa là ngoại lệ, đến việc đặt nhựa trong danh mục quản lý toàn cầu.

Tư duy này cũng được phản ánh trong pháp luật Việt Nam thông qua việc phân biệt giữa “chất thải” và “phế liệu”. Theo khoản 18 Điều 3 Luật BVMT năm 2020, chất thải là các vật chất bị loại bỏ trong quá trình sản xuất, kinh doanh hoặc sinh hoạt; trong khi khoản 27 Điều 3 xác định phế liệu là vật liệu được thu hồi, phân loại từ sản phẩm đã bị loại bỏ nhưng vẫn có thể được sử dụng làm nguyên liệu cho một quá trình sản xuất khác. Từ đó hình thành hai hệ quả pháp lý khác nhau: nhập khẩu chất thải bị nghiêm cấm, trong khi phế liệu, bao gồm phế liệu nhựa,

vẫn được phép nhập khẩu nếu đáp ứng các quy chuẩn kỹ thuật môi trường và điều kiện quản lý theo quy định của pháp luật. Sự phân biệt này cho thấy pháp luật Việt Nam đã bước đầu tiếp cận tư duy kinh tế tuần hoàn, song tiêu chí phân định giữa chất thải và phế liệu vẫn còn thiên về mô tả vật chất hơn là đánh giá khả năng thu hồi và tái sử dụng của vật liệu.

Nhìn chung, tranh luận về định nghĩa “chất thải” không chỉ mang tính học thuật mà còn có hệ quả thực tiễn lớn. Vấn đề cốt lõi của thương mại chất thải nhựa không nằm ở bản thân vật liệu nhựa mà ở địa vị pháp lý của nó. Khi chất thải nhựa đồng thời được nhìn nhận là nguồn gây ô nhiễm và nguồn tài nguyên thứ cấp, pháp luật không thể chỉ theo đuổi mục tiêu loại bỏ mà cần thiết lập cơ chế kiểm soát việc lưu thông, tái chế và sử dụng an toàn. Đây cũng là tư tưởng xuyên suốt của Công ước Basel sau sửa đổi năm 2019 và là định hướng mà pháp luật Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện nhằm cân bằng giữa yêu cầu bảo vệ môi trường và mục tiêu phát triển kinh tế tuần hoàn.

2.3. Thương mại chất thải nhựa trong nền kinh tế tuần hoàn

Trong nền kinh tế tuần hoàn, thương mại chất thải nhựa có thể trở thành công cụ đưa chất thải quay trở lại chu trình sản xuất dưới dạng nguyên liệu tái chế¹⁹. Nếu được quản lý hiệu quả, hoạt động này vừa giúp quốc gia xuất khẩu giảm chi phí xử lý, vừa tạo nguồn nguyên liệu giá rẻ cho quốc gia nhập khẩu.

media/press-releases/adidas-and-parley-for-the-oceans-showcase-sustainability-innovation-at-un-climate-change-event, truy cập 15/02/2025.

¹⁹ Shen Qu, Yuhua Guo, Zijie Ma, Wei-Qiang Chen, Jianguo Liu, Gang Liu, Yutao Wang, Ming Xu (2019), “Implications of China’s foreign waste ban on the global circular economy”, *Resources, Conservation and Recycling*, số 144, tr. 252 - 255.

Tuy nhiên, lợi ích kinh tế luôn đi kèm với những rủi ro như ô nhiễm từ hoạt động tái chế không bảo đảm tiêu chuẩn, buôn bán trái phép và sự dịch chuyển gánh nặng môi trường sang các quốc gia có năng lực quản lý còn hạn chế²⁰. Vì vậy, việc xây dựng một khung pháp lý minh bạch và chặt chẽ là điều kiện tiên quyết để bảo đảm thương mại chất thải nhựa phục vụ mục tiêu phát triển bền vững.

Thực tiễn quốc tế cho thấy những rủi ro này không chỉ mang tính giả định mà đã trở thành xu hướng rõ nét trong dòng chảy thương mại chất thải nhựa toàn cầu. Sau khi Trung Quốc ban hành lệnh cấm nhập khẩu nhựa phế liệu năm 2018, phần lớn lượng chất thải đã chuyển hướng sang các quốc gia đang phát triển có hệ thống quản lý môi trường còn hạn chế²¹, trong đó có Việt Nam. Chỉ trong một thời gian ngắn, Việt Nam đã trở thành điểm đến chính của dòng chảy này, với lượng nhập khẩu phế liệu tăng đột biến và nhiều vụ việc nhập khẩu trái phép²². Thực trạng này đặt Việt Nam đứng trước nguy cơ trở thành “bãi rác” toàn cầu nếu thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả. Vì vậy, pháp luật cần phân định rõ giữa chất thải nhựa được phép lưu thông để phục vụ tái chế và chất thải nhựa phải bị kiểm soát hoặc cấm nhập khẩu, qua đó bảo đảm thương

mại chất thải nhựa xuyên biên giới thực sự góp phần thúc đẩy kinh tế tuần hoàn thay vì làm gia tăng ô nhiễm môi trường²³.

3. Pháp luật quốc tế về thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới trên thế giới

3.1. Các điều ước quốc tế liên quan

Công ước Basel năm 1989 là điều ước quốc tế quan trọng nhất điều chỉnh hoạt động vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại và các loại chất thải khác, trong đó có chất thải nhựa. Công ước được thông qua nhằm ứng phó với tình trạng xuất khẩu chất thải không kiểm soát từ các nước phát triển sang các nước đang phát triển và hiện có 191 quốc gia thành viên²⁴. Sau sửa đổi năm 2019, lần đầu tiên chất thải nhựa được đưa chính thức vào phạm vi điều chỉnh của Công ước thông qua việc phân thành ba nhóm: chất thải cần kiểm soát đặc biệt (Phụ lục II - Y48), chất thải nhựa nguy hại (Phụ lục VIII - A3210) và chất thải nhựa không nguy hại (Phụ lục IX - B3011). Cách tiếp cận này cho thấy Công ước không cấm tuyệt đối thương mại chất thải nhựa mà thiết lập cơ chế phân loại để xác định mức độ kiểm soát phù hợp đối với từng loại chất thải.

Trên cơ sở phân loại đó, Công ước Basel thiết lập cơ chế kiểm soát hoạt động vận chuyển xuyên biên giới thông qua thủ tục “đồng thuận thông báo trước” (Prior Informed Consent - PIC) quy định tại Điều 4 và Điều

²⁰ Enru Wang, Changhong Miao, Xiaofei Chen (2022), “Circular Economy and the Changing Geography of International Trade in Plastic Waste”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, số 19(22), tr. 1.

²¹ Amy L. Brooks, Shunli Wang, Jenna Jambeck (2018), “The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade”, *Science Advances*, số 4(6), tr. 3.

²² Champions of environmental health & justice, *Vietnam Import Data*, <https://www.ban.org/plastic-waste-project-hub/trade-data/vietnam-import-data>, truy cập 25/02/2025.

²³ Champions of environmental health & justice, *Global Export Data - 2023 Annual Summary*, <https://www.ban.org/plastic-waste-project-hub/trade-data/global-export-data-annual-summary>, truy cập 25/02/2025.

²⁴ Việt Nam gia nhập Công ước Basel ngày 13/3/1995 và Công ước bắt đầu có hiệu lực đối với Việt Nam từ ngày 11/6/1995.

6. Theo đó, quốc gia xuất khẩu chỉ được phép vận chuyển chất thải sau khi đã cung cấp đầy đủ thông tin và nhận được sự chấp thuận bằng văn bản của quốc gia nhập khẩu. Thủ tục PIC góp phần bảo đảm tính minh bạch, đồng thời trao cho quốc gia nhập khẩu quyền chủ động quyết định việc tiếp nhận chất thải phù hợp với năng lực quản lý môi trường của mình²⁵. Để tăng cường hiệu lực của cơ chế này, Điều 9 coi mọi hoạt động vận chuyển không tuân thủ thủ tục PIC là vận chuyển bất hợp pháp và yêu cầu các quốc gia thành viên ban hành các biện pháp pháp lý cần thiết để ngăn chặn và xử lý.

Bên cạnh đó, Điều 11 cho phép các quốc gia thành viên ký kết các thỏa thuận song phương hoặc khu vực với điều kiện bảo đảm tiêu chuẩn quản lý môi trường (Environmentally Sound Management - ESM) tương đương hoặc cao hơn Công ước Basel. Quy định này tạo điều kiện cho các quốc gia xây dựng cơ chế hợp tác phù hợp với điều kiện thực tiễn, đồng thời phản ánh nỗ lực cân bằng giữa mục tiêu bảo vệ môi trường và tự do thương mại. Tuy nhiên, trên thực tế, cơ chế này vẫn tiềm ẩn nguy cơ bị lợi dụng nếu quốc gia nhập khẩu thiếu năng lực kiểm soát hoặc tiêu chuẩn ESM không được thực hiện đầy đủ. Trong bối cảnh hệ thống thương mại đa phương của WTO, các biện pháp hạn chế nhập khẩu chất thải cũng phải bảo đảm tính cần thiết, hợp lý và không trở thành rào cản thương mại trá hình²⁶.

Xuyên suốt các quy định của Công ước Basel là 03 nguyên tắc cơ bản của pháp luật môi trường quốc tế, gồm nguyên tắc phòng ngừa²⁷, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền²⁸ và nguyên tắc phát triển bền vững gắn với công bằng liên thế hệ²⁹. Những nguyên tắc này khẳng định rằng hoạt động thương mại chất thải, kể cả vì mục đích tái chế, chỉ được chấp nhận khi việc vận chuyển và xử lý không gây rủi ro đối với môi trường và sức khỏe con người, đồng thời quốc gia

pháp của Hoa Kỳ về nhập khẩu tôm từ Thái Lan) đều cho thấy sự giao thoa phức tạp giữa tự do thương mại và các biện pháp bảo vệ môi trường của các thành viên WTO, qua đó phản ánh rõ nguy cơ xung đột giữa hai mục tiêu này trên thực tiễn.

²⁷ Nguyên tắc này yêu cầu các quốc gia áp dụng biện pháp hạn chế hoặc cấm nhập khẩu chất thải nhựa khi còn tồn tại rủi ro nghiêm trọng đối với sức khỏe con người hoặc môi trường, ngay cả khi chưa có đầy đủ bằng chứng khoa học. Trong bối cảnh thương mại chất thải nhựa, điều này có nghĩa là Việt Nam có thể áp dụng chính sách “cấm trước, cho phép sau” cho tới khi có năng lực kiểm soát đầy đủ.

²⁸ Nguyên tắc này khẳng định chi phí xử lý, tái chế hoặc khắc phục hậu quả môi trường từ chất thải nhựa phải do bên phát sinh hoặc đưa chất thải vào lãnh thổ chịu trách nhiệm. Đặt trong thương mại xuyên biên giới, nguyên tắc này hàm ý rằng các doanh nghiệp nhập khẩu rác thải nhựa vào Việt Nam phải gánh toàn bộ chi phí xử lý an toàn, thay vì để gánh nặng này rơi vào ngân sách và xã hội.

²⁹ Maksim Lavrik (2022), “Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change”, *Jus Cogens*, số 4, tr. 110. (Nguyên tắc phát triển bền vững và công bằng giữa các thế hệ nhấn mạnh rằng lợi ích kinh tế từ việc tái chế chất thải nhựa không được đánh đổi bằng việc gây tổn hại lâu dài cho môi trường. Trong thương mại chất thải nhựa, nguyên tắc này đòi hỏi việc thiết kế khung pháp lý phải cân bằng, vừa tạo điều kiện cho tái chế phục vụ phát triển hiện tại vừa bảo đảm môi trường sống an toàn cho các thế hệ tương lai).

²⁵ Olivier Barsalou, Michael Hennessy Picard (2018), *tłđđ*, tr. 900.

²⁶ Các tranh chấp tại WTO như DS315 (biện pháp của EU về phê duyệt và tiếp thị sản phẩm công nghệ sinh học), DS332 (biện pháp của Trung Quốc liên quan đến nhập khẩu phụ tùng ô tô) và DS381 (biện

nhập khẩu có đủ năng lực quản lý theo các tiêu chuẩn môi trường phù hợp.

Có thể thấy, Công ước Basel đã thiết lập khuôn khổ pháp lý toàn cầu tương đối toàn diện nhằm kiểm soát thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới. Tuy nhiên, hiệu quả của Công ước vẫn phụ thuộc đáng kể vào mức độ nội luật hóa và năng lực thực thi của từng quốc gia. Đây cũng là lí do khiến cùng một khuôn khổ pháp lý quốc tế nhưng hiệu quả kiểm soát chất thải nhựa ở các quốc gia lại có sự khác biệt đáng kể.

Ngoài Công ước Basel, một số điều ước quốc tế khác tuy không trực tiếp điều chỉnh thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới nhưng có vai trò hỗ trợ trong kiểm soát các rủi ro môi trường liên quan. Có thể kể đến Công ước Rotterdam năm 1998 về thủ tục PIC đối với hóa chất và thuốc bảo vệ thực vật nguy hại³⁰, Công ước Stockholm năm 2001 về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy³¹ và Công ước Minamata năm 2013 về thủy ngân³². Các điều ước này cùng với Công ước Basel tạo nên một mạng lưới pháp lý quốc tế góp phần hoàn thiện cơ chế quản lý chất thải trên phạm vi toàn cầu.

³⁰ United Nations (1998), *Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade* 1998, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-14&chapter=27, truy cập 25/02/2025.

³¹ United Nations (2001), *Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants* 2001, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-15&chapter=27&clang=_en, truy cập 25/02/2025.

³² United Nations (2013), *Minamata Convention on Mercury* 2013, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-17&chapter=27&clang=_en, truy cập 25/02/2025.

3.2. Thương mại chất thải nhựa bền vững theo pháp luật WTO

Hệ thống pháp luật của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), đặc biệt là Hiệp định GATT 1994 và Hiệp định về Hàng rào kỹ thuật trong thương mại (TBT)³³, không chỉ hướng tới mục tiêu tự do hóa thương mại mà còn thừa nhận yêu cầu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững như một trong những định hướng của Hiệp định Marrakesh thành lập WTO³⁴. Mặc dù chưa xây dựng một thỏa thuận riêng về môi trường, các nguyên tắc cơ bản như không phân biệt đối xử, minh bạch và công bằng đã tạo khuôn khổ pháp lý để các quốc gia lồng ghép mục tiêu bảo vệ môi trường vào hoạt động thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới.

- Các quy định kỹ thuật theo TBT và GATT

Do thương mại chất thải nhựa vừa mang lại lợi ích kinh tế vừa tiềm ẩn rủi ro môi trường, các quốc gia thường áp dụng các quy định kỹ thuật nhằm kiểm soát hoạt động này. Theo Điều 2.1 Hiệp định TBT và Điều I, Điều III GATT, các quy định đó phải bảo đảm nguyên tắc đối xử tối huệ quốc (MFN) và đối xử quốc gia (NT), không được tạo ra sự phân biệt đối xử hoặc trở thành rào cản thương mại trá hình. Bên cạnh đó, Điều 2.2 Hiệp định TBT yêu cầu các biện pháp kỹ thuật không được hạn chế thương mại nhiều hơn mức cần thiết để đạt được mục tiêu hợp pháp, trong khi Điều 2.4 khuyến khích các

³³ WTO (1995), *Technical Barriers to Trade Agreement*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm, truy cập 25/02/2025.

³⁴ WTO (1994), *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/marag_e.htm, truy cập 26/02/2025.

quốc gia xây dựng quy định trên cơ sở các tiêu chuẩn quốc tế. Như vậy, WTO không cản trở việc ban hành các biện pháp bảo vệ môi trường, nhưng yêu cầu các biện pháp này phải bảo đảm tính cần thiết, minh bạch và tương xứng với mục tiêu theo đuổi.

- Cấm hạn chế định lượng và các ngoại lệ của GATT

Trong khuôn khổ của WTO, “hạn chế về định lượng” là thuật ngữ dùng để chỉ các biện pháp mà chính phủ một nước áp dụng để giới hạn số lượng hàng hoá được nhập khẩu hoặc xuất khẩu³⁵. Khoản 1 Điều XI GATT cấm áp dụng các biện pháp hạn ngạch, giấy phép hay biện pháp tương tự nhằm hạn chế nhập khẩu/xuất khẩu³⁶. Cách diễn giải rộng hiện nay khiến quy định này có thể áp dụng cả với các chính sách tái chế³⁷ nếu chúng làm hạn chế đáng kể dòng chảy thương mại nhựa³⁸. Tuy nhiên, Điều XX(b) GATT cho phép ngoại lệ đối với biện pháp “cần thiết để bảo vệ sức khỏe con người, động vật hoặc thực vật”, với điều kiện các biện pháp đó không bị áp dụng một cách tùy tiện, không tạo ra sự

phân biệt đối xử vô lý hoặc trở thành phương tiện hạn chế thương mại trá hình.

Thực tiễn giải quyết tranh chấp của WTO cho thấy cơ chế ngoại lệ này được áp dụng tương đối linh hoạt. Trong vụ Hoa Kỳ - Cấm nhập khẩu tôm (US - Shrimp, DS58), Cơ quan phúc thẩm khẳng định mục tiêu bảo vệ môi trường có thể biện minh cho các biện pháp hạn chế thương mại nếu đáp ứng các điều kiện của Điều XX GATT³⁹. Tương tự, lệnh cấm nhập khẩu chất thải nhựa của Trung Quốc từ năm 2018 cũng cho thấy một biện pháp hạn chế thương mại theo Điều XI có thể được xem là phù hợp với WTO theo Điều XX(b) nếu được xây dựng nhằm bảo vệ môi trường và sức khỏe cộng đồng, đồng thời được áp dụng một cách minh bạch và không phân biệt đối xử⁴⁰.

Tóm lại, pháp luật WTO điều chỉnh thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới theo hướng cân bằng giữa tự do thương mại và bảo vệ môi trường. Trong bối cảnh Việt Nam, logic WTO cần được kết hợp với nguyên tắc phòng ngừa và phát triển bền vững của pháp luật môi trường quốc tế, để bảo đảm rằng mọi bước đi pháp lý đều vừa bảo vệ môi trường, vừa mở ra dư địa cho tái chế trong dài hạn.

³⁵ European Commission (n.d.), *Quantitative restrictions*, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/glossary/quantitative-restrictions#>, truy cập 26/02/2025.

³⁶ Ilaria Espa, Brigitta Imeli (2020), *Restrictions to transboundary movements of plastics and WTO law: A policy brief*, https://snis.ch/wp-content/uploads/2020/01/2019_Littoz-Monnet_Working-Paper-8.pdf, truy cập 25/02/2025.

³⁷ WTO (2011), *DS394: China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds394_e.htm, truy cập 20/02/2025.

³⁸ Các biện pháp tái chế nhựa bao gồm nhiều hình thức như thu gom, phân loại, xử lý chất thải nhựa và tái chế thành sản phẩm mới. Những biện pháp này có thể được áp dụng trong phạm vi quốc gia hoặc trong bối cảnh thương mại xuyên biên giới.

³⁹ WTO (2001), *DS58: United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm, truy cập 20/02/2025. Vụ việc liên quan đến việc Hoa Kỳ cấm nhập khẩu tôm từ các quốc gia không sử dụng thiết bị bảo vệ rùa biển (TEDs). Các nước bị ảnh hưởng đã khởi kiện, cho rằng lệnh cấm này vi phạm nguyên tắc thương mại tự do.

⁴⁰ WTO (2017), *Notification No. G/TBT/N/CHN/1211*, <https://resource-recycling.com/resourcerecycling/wp-content/uploads/2017/07/CHN1211.pdf>, truy cập 23/02/2025.

3.3. Pháp luật về thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới tại một số quốc gia và khu vực

Bài viết lựa chọn EU, Nhật Bản và Trung Quốc làm trường hợp nghiên cứu vì mỗi mô hình thể hiện một cách tiếp cận pháp lý điển hình khác nhau. Cụ thể: EU duy trì thương mại trên cơ sở kiểm soát chặt chẽ; Nhật Bản ưu tiên phát triển hệ thống tái chế trong nước kết hợp kiểm soát hoạt động xuất nhập khẩu; trong khi Trung Quốc áp dụng lệnh cấm nhập khẩu chất thải nhựa. Ba mô hình này tạo nên một “phổ chính sách” từ kiểm soát linh hoạt đến cấm hoàn toàn, qua đó cung cấp những đối chiếu hữu ích cho Việt Nam.

- Liên minh châu Âu (EU)

EU đại diện cho cách tiếp cận lồng ghép thương mại chất thải nhựa vào chiến lược kinh tế tuần hoàn. Trục pháp lý chính là Quy định vận chuyển chất thải (Waste Shipment Regulation - WSR), vừa thực thi Công ước Basel vừa bổ sung các cơ chế nghiêm ngặt hơn⁴¹. Sau các sửa đổi Công ước Basel năm 2021, EU đã hạn chế xuất khẩu chất thải nhựa nguy hại sang quốc gia ngoài OECD (Điều 36.1 WSR), đồng thời áp dụng quy trình PIC (Điều 5) và tăng cường cơ chế truy xuất nguồn gốc, phòng chống buôn lậu theo Quy định WSR 2024/1157⁴².

Bên cạnh đó, Chỉ thị khung về chất thải (Waste Framework Directive - WFD)⁴³ thiết

lập thứ bậc quản lý chất thải (phòng ngừa - tái sử dụng - tái chế - thu hồi - xử lý)⁴⁴ và cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR). Kết hợp với Chỉ thị (EU) 2019/904 về nhựa dùng một lần, EU xây dựng cơ chế quản lý đồng bộ từ khâu phát sinh, thu gom đến thương mại xuyên biên giới.

Thay vì cấm tuyệt đối, EU cho phép thương mại chất thải nhựa nhưng đặt dưới cơ chế kiểm soát nghiêm ngặt và chỉ chấp nhận xuất khẩu khi quốc gia nhập khẩu đáp ứng các tiêu chuẩn môi trường tương đương. Với Việt Nam, việc sao chép toàn bộ mô hình này là khó khả thi do hạn chế về hạ tầng và năng lực quản lý song kinh nghiệm EU gợi mở hai khía cạnh quan trọng: 1) cần cụ thể hoá phân loại chất thải nhựa theo danh mục Công ước Basel thay vì chỉ định nghĩa chung chung; 2) có thể áp dụng cơ chế EPR để buộc doanh nghiệp cùng chia sẻ chi phí xử lý, từ đó giảm áp lực ngân sách nhà nước và bảo đảm tính bền vững cho ngành tái chế.

- Nhật Bản

Nhật Bản đại diện cho mô hình ưu tiên xử lý và tái chế trong nước⁴⁵. Khung pháp lý trung tâm là Luật Quản lý chất thải và vệ sinh

Directive, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en, truy cập 25/02/2025.

⁴¹ European Commission (n.d.), *Waste shipments*, https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-shipments_en, truy cập 25/02/2025.

⁴² Virginijus Sinkevičius (2024), *New Regulation on waste shipments enters into force*, https://environment.ec.europa.eu/news/new-regulation-waste-shipments-enters-force-2024-05-20_en, truy cập 25/02/2025.

⁴³ European Commission (n.d.), *Waste Framework*

⁴⁴ Chunbo Zhang, Mingming Hu, Francesco Di Maio, Benjamin Sprecher, Xining Yang, Arnold Tukker (2022), “An Overview of the Waste Hierarchy Framework for Analyzing the Circularity in Construction and Demolition Waste Management in Europe”, *Science of The Total Environment*, số 803, tr. 6.

⁴⁵ Naoki Tamaki, Naoki Wada (2023), *How Japan is using the circular economy to recycle plastics*, <https://circulareconomy.earth/publications/how-japan-is-using-the-circular-economy-to-recycle-plastics>, truy cập 25/02/2025.

công cộng năm 1970 (sửa đổi năm 2001)⁴⁶, theo đó hoạt động xuất nhập khẩu chất thải phải được cơ quan có thẩm quyền cấp phép và tuân thủ đầy đủ các yêu cầu của Công ước Basel, bao gồm thủ tục PIC và các chế tài nghiêm khắc đối với hành vi vận chuyển trái phép. Song song với đó, Luật Khuyến khích thu gom và tái chế công-ten-nơ, bao bì năm 1995 (sửa đổi năm 2006) thiết lập cơ chế EPR, buộc doanh nghiệp chịu trách nhiệm tài chính đối với việc thu gom, phân loại và tái chế bao bì sau tiêu dùng⁴⁷.

Khác với EU, Nhật Bản chỉ duy trì thương mại chất thải trong phạm vi cần thiết nhằm giảm phụ thuộc vào thị trường quốc tế, ưu tiên củng cố ngành công nghiệp tái chế nội địa⁴⁸ như một mắt xích của kinh tế tuần hoàn. Việt Nam có thể tham khảo từ Nhật Bản với quy định thương mại chất thải nhựa chỉ bền vững khi gắn liền với hạ tầng thu gom - phân loại và tái chế trong nước. Nếu không phân định rạch ròi giữa “chất thải hợp pháp” và “chất thải bất hợp pháp”, cũng như thiếu cơ chế EPR buộc doanh nghiệp chia sẻ chi phí thì việc mở cửa nhập khẩu hợp pháp sẽ rất dễ dẫn đến tình trạng nhập lậu trá hình.

- Trung Quốc

Trung Quốc đại diện cho cách tiếp cận “cấm tuyệt đối”. Trước năm 2018, quốc gia

này là điểm đến lớn nhất của chất thải nhựa toàn cầu nhưng Chính sách “Thanh kiểm quốc gia” đã đảo ngược hoàn toàn bức tranh này. Luật Phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm chất thải rắn (sửa đổi năm 2020)⁴⁹ nghiêm cấm nhập khẩu chất thải nhựa (Điều 24) và quy định chế tài nghiêm khắc đối với các hành vi vi phạm (Điều 75)⁵⁰. Chính sách này được triển khai đồng bộ với lệnh cấm nhập khẩu 24 loại chất thải rắn từ năm 2018 và mở rộng thành lệnh cấm toàn diện từ năm 2021. Mục tiêu chính là giảm ô nhiễm môi trường, bảo vệ sức khỏe cộng đồng và thúc đẩy ngành tái chế nội địa.

Lệnh cấm giúp Trung Quốc giảm mạnh lượng chất thải nhựa nhập khẩu và thúc đẩy phát triển ngành tái chế trong nước nhưng đồng thời làm dịch chuyển dòng chảy chất thải sang nhiều quốc gia ASEAN⁵¹, trong đó

⁴⁹ Law on the Prevention and Control of Environment Pollution Caused by Solid Wastes, <https://www.piclub.or.jp/wp-content/uploads/2020/08/V.-Law-of-the-People's-Republic-of-China-on-the-Prevention-and-Control-of-Environment-Pollution-Caused-by-Solid-Wastes-2020-Revision-English.pdf>, truy cập 25/02/2025.

⁵⁰ Chinho Lin, Parinyakorn Paengsri, Yiwen Yang (2023), “Impact of China’s National Sword Policy on waste import: A difference-in-differences approach”, *Economic Analysis and Policy*, số 78, tr. 890.

⁵¹ Qiao Huang, Guangwu Chen, Shaoqing Chen, Lixiao Xu, Rui Wang (2020), “Modelling the global impact of China’s ban on plastic waste imports”, *Resources, Conservation and Recycling*, số 154, tr. 4. Năm 2018, Trung Quốc giảm nhập khẩu chất thải nhựa từ 5,8 triệu tấn (năm 2017) xuống chỉ còn 51.605 tấn và tiếp tục giảm xuống 924 tấn vào năm 2019 (tương đương mức giảm 98,2%). Lệnh cấm này giúp Trung Quốc thoát khỏi hình ảnh “bãi rác của thế giới”, đồng thời thúc đẩy ngành tái chế trong nước và tạo sức ép để các quốc gia khác phát triển hệ thống quản lý chất thải bền vững hơn. Tuy nhiên, nó cũng kéo theo những hệ quả không mong muốn

⁴⁶ Waste Management and Public Cleansing Law, https://www.env.go.jp/en/recycle/basel_conv/files/Waste_Management_and_Public_Cleansing.pdf, truy cập 25/02/2025.

⁴⁷ ERIA (n.d.), *Extended Producer Responsibility (EPR) for Plastics and Packaging – Japan*, <https://rkcmpd-eria.org/extended-producer-responsibility/legal-framework/japan>, truy cập 26/02/2025.

⁴⁸ Kana Kono (2024), *Unveiling Japan’s Sustainable Practice*, <https://tokyoesque.com/unveiling-japans-sustainable-practices/>, truy cập 26/02/2025.

có Việt Nam. Điều này cho thấy các chính sách quốc gia có thể tạo ra những tác động lan tỏa đáng kể đối với thương mại chất thải nhựa trên phạm vi toàn cầu.

Đối với ngành tái chế trong nước, sự thiếu hụt nguyên liệu không chỉ do lệnh cấm tuyệt đối, mà còn bắt nguồn từ các yếu tố cấu trúc như hạn chế trong hệ thống thu gom nội địa và biến động chuỗi cung ứng toàn cầu. Tuy vậy, lệnh cấm đã đóng vai trò như một cú sốc tức thì, làm trầm trọng thêm tình trạng mất cân đối cung-cầu nguyên liệu trong ngắn hạn. Với Việt Nam, trong khi bối cảnh quản lý môi trường còn hạn chế, việc sao chép mô hình của Trung Quốc có thể phản tác dụng, bởi nguy cơ buôn lậu chất thải vẫn tồn tại song song với việc cắt nguồn nguyên liệu hợp pháp. Một lộ trình nhập khẩu hợp pháp, có kiểm soát sẽ khả thi hơn cho Việt Nam, vừa tránh bị biến thành “bãi rác”, vừa duy trì dòng nguyên liệu phục vụ mục tiêu kinh tế tuần hoàn.

Có thể thấy, ba mô hình phản ánh ba lựa chọn chính sách khác nhau. EU cho phép thương mại nhưng đặt dưới cơ chế kiểm soát chặt chẽ và gắn với trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất; Nhật Bản ưu tiên tái chế trong nước kết hợp kiểm soát hoạt động xuất nhập khẩu; trong khi Trung Quốc lựa chọn cấm nhập khẩu chất thải nhựa nhằm bảo vệ môi trường và thúc đẩy nguồn nguyên liệu nội địa. Mỗi mô hình đều được xây dựng trên những điều kiện kinh tế và năng lực quản lý khác nhau, vì vậy khó có thể áp dụng nguyên

như tình trạng thiếu hụt nguyên liệu tái chế tại Trung Quốc, gián đoạn chuỗi cung ứng toàn cầu và sự gia tăng sử dụng nguyên liệu thô trong sản xuất, qua đó làm phát sinh chi phí cao hơn và rủi ro ô nhiễm lớn hơn.

trạng cho Việt Nam. Thay vào đó, Việt Nam cần xây dựng cơ chế nhập khẩu có kiểm soát trên cơ sở ba yêu cầu: 1) tương thích với Công ước Basel và các cam kết WTO; 2) phù hợp với năng lực quản lý và hạ tầng tái chế trong nước; 3) gắn với chiến lược phát triển kinh tế tuần hoàn. Cách tiếp cận này vừa hạn chế nguy cơ trở thành điểm đến của chất thải bất hợp pháp, vừa bảo đảm nguồn nguyên liệu phục vụ ngành tái chế trong dài hạn.

4. Pháp luật Việt Nam về thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới

Pháp luật Việt Nam về thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới chủ yếu được hình thành trên cơ sở thực thi các nghĩa vụ quốc tế, đặc biệt là Công ước Basel và được cụ thể hoá trong pháp luật quốc gia, trọng tâm là Luật BVMT năm 2020. Những năm gần đây, nhất là sau khi Trung Quốc thực hiện Chính sách “Thanh kiểm quốc gia” năm 2018, Việt Nam đã từng bước siết chặt quản lý nhằm ứng phó với sự gia tăng của dòng chảy chất thải nhựa vào khu vực. Tuy nhiên, bên cạnh những chuyển biến tích cực, pháp luật hiện hành vẫn bộc lộ một số hạn chế về cơ chế kiểm soát và năng lực thực thi, làm gia tăng nguy cơ nhập khẩu trái phép và gây áp lực đối với hạ tầng tái chế trong nước.

Việt Nam gia nhập Công ước Basel từ năm 1995 và từng bước nội luật hóa các nghĩa vụ của Công ước. Khoản 5 Điều 83 Luật BVMT năm 2020 giao Bộ Nông nghiệp và Môi trường hướng dẫn hoạt động vận chuyển xuyên biên giới chất thải nguy hại theo Công ước Basel; đồng thời, các văn bản hướng dẫn trước đây như Nghị định số 38/2015/NĐ-CP và Nghị định số 40/2019/NĐ-CP đã quy định cụ thể về điều kiện và thủ tục nhập khẩu phế liệu.

Luật BVMT năm 2020 là nền tảng của khung pháp lý hiện hành. Khoản 6 Điều 6 Luật BVMT năm 2020 nghiêm cấm nhập khẩu, tạm nhập, tái xuất và quá cảnh chất thải dưới mọi hình thức, đồng thời Điều 142 xác lập định hướng phát triển kinh tế tuần hoàn. Đáng chú ý, Luật phân biệt rõ giữa “chất thải” (khoản 18 Điều 3) và “phế liệu” (khoản 27 Điều 3). Theo đó, chất thải bị cấm nhập khẩu, trong khi phế liệu, bao gồm phế liệu nhựa, vẫn được phép nhập khẩu nếu đáp ứng các quy chuẩn môi trường và điều kiện kiểm soát theo quy định của pháp luật. Sự phân biệt này thể hiện cách tiếp cận “phòng ngừa” - ngăn chặn rủi ro môi trường nhưng đồng thời để ngỏ dư địa cho nhập khẩu hợp pháp nhằm phục vụ tái chế. Tuy nhiên, tình trạng nhập khẩu trái phép vẫn diễn ra, cho thấy khoảng cách đáng kể giữa quy định pháp luật và hiệu quả thực thi⁵².

Về chế tài, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) đã thiết lập cơ chế xử lý tương đối đầy đủ đối với các hành vi vi phạm. Các điều 235, 236 quy định tội gây ô nhiễm môi trường và tội vi phạm quy định về quản lý chất thải nguy hại; Điều 239 quy định tội đưa chất thải vào lãnh thổ Việt Nam, với mức hình phạt cao nhất lên đến 10 năm tù đối với cá nhân và phạt tiền đến 7 tỉ đồng đối với pháp nhân thương mại. Mặc dù chế tài tương đối nghiêm khắc, hiệu quả phòng ngừa và răn đe vẫn phụ thuộc chủ yếu vào năng lực phát hiện, kiểm tra và xử lý của cơ quan có thẩm quyền.

Tham chiếu với pháp luật quốc tế và các mô hình đã phân tích, Việt Nam hiện theo

đuổi cách tiếp cận pháp lý thận trọng trong thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới. Tuy nhiên, Việt Nam chưa có hệ thống kiểm soát và truy xuất nguồn gốc toàn diện như EU, cũng chưa phát triển được ngành công nghiệp tái chế nội địa và cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất ở mức độ như Nhật Bản⁵³. Trong khi đó, mặc dù cùng áp dụng chính sách cấm nhập khẩu chất thải, Việt Nam không thể lựa chọn mô hình cấm tuyệt đối như Trung Quốc do nhu cầu nguyên liệu cho ngành tái chế vẫn còn lớn. Vì vậy, yêu cầu đặt ra không phải là siết chặt theo hướng cấm đoán tuyệt đối, mà là tiếp tục hoàn thiện cơ chế kiểm soát nhập khẩu phế liệu, nâng cao năng lực thực thi và phát triển hạ tầng tái chế trong nước. Đây là điều kiện để vừa bảo đảm thực hiện các nghĩa vụ quốc tế, vừa khai thác hiệu quả giá trị của thương mại phế liệu hợp pháp phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế tuần hoàn.

5. Một số gợi mở nhằm hoàn thiện pháp luật Việt Nam

Từ kinh nghiệm của EU, Nhật Bản và Trung Quốc có thể thấy, không tồn tại một mô hình duy nhất phù hợp với mọi quốc gia trong quản lý thương mại chất thải nhựa xuyên biên giới. Trong bối cảnh nhu cầu nguyên liệu tái chế trong nước còn lớn, Việt Nam khó có thể duy trì lâu dài cách tiếp cận thiên về cấm đoán. Thay vào đó, cần từng bước xây dựng khuôn khổ pháp lý cho phép nhập khẩu phế liệu nhựa hợp pháp trên cơ sở

⁵² Nguyễn Chí Linh (2024), t.lđd.

⁵³ Hội Bảo vệ thiên nhiên và môi trường Việt Nam (2022), *Tương lai nào cho ngành công nghiệp tái chế tại Việt Nam?*, <https://www.vacne.org.vn/tuong-lai-nao-cho-nganh-cong-nghiep-tai-che-tai-viet-nam/220209.html>, truy cập 27/02/2025.

kiểm soát chặt chẽ, vừa hạn chế rủi ro môi trường, vừa bảo đảm nguồn nguyên liệu phục vụ phát triển kinh tế tuần hoàn.

Thứ nhất, Việt Nam cần nội luật hoá đầy đủ các quy định sửa đổi của Công ước Basel (thông qua năm 2019, có hiệu lực từ ngày 01/01/2021 đối với tất cả các quốc gia thành viên, bao gồm cả Việt Nam) vốn hiện chưa được phản ánh trong Luật BVMT năm 2020. Công ước Basel yêu cầu áp dụng cơ chế PIC với nhiều loại chất thải nhựa và phân loại chi tiết hơn danh mục chất thải bị hạn chế. Luật Việt Nam mới chỉ dừng ở khái niệm chung, chưa đủ công cụ pháp lý để phân biệt và quản lý theo chuẩn quốc tế. Nội luật hoá đầy đủ sẽ giúp cho phép nhập khẩu phế liệu nhựa đạt chuẩn, đồng thời ngăn chặn hiệu quả nhập khẩu bất hợp pháp. Tuy nhiên, đây chỉ là điều kiện cần, để khả thi Việt Nam phải đồng thời thiết lập cơ chế phối hợp thể chế chặt chẽ, cơ sở dữ liệu minh bạch và gắn khung pháp luật về chất thải với định hướng kinh tế tuần hoàn. Chỉ khi kết hợp ba tầng giải pháp là nội luật hoá, thực thi và định hướng tuần hoàn thì hệ thống pháp luật mới có thể vận hành hiệu quả.

Thứ hai, bài học so sánh quốc tế cho thấy Việt Nam không thể sao chép nguyên trạng bất kỳ mô hình nào mà cần một lộ trình dung hoà. Từ EU, Việt Nam có thể học cách cụ thể hoá danh mục chất thải theo Basel và áp dụng cơ chế EPR để doanh nghiệp chia sẻ chi phí xử lý thay vì dồn gánh nặng cho ngân sách. Từ Nhật Bản, thương mại chất thải chỉ bền vững khi gắn với hạ tầng thu gom-tái chế trong nước và cơ chế giám sát nghiêm ngặt, nếu không sẽ dẫn tới nhập lậu trá hình. Trường hợp Trung Quốc nhấn mạnh giới hạn của cách

tiếp cận “cấm tuyệt đối”: dù giảm ô nhiễm trong nước nhưng đồng thời đã tạo ra cú sốc thương mại toàn cầu, làm tăng áp lực buôn lậu ở ASEAN. Dù sự thiếu hụt nguyên liệu cho ngành tái chế nội địa Trung Quốc không chỉ xuất phát từ chính sách cấm tuyệt đối, song rõ ràng lệnh cấm đã góp phần làm trầm trọng thêm tình trạng này trong ngắn hạn. Bài học rút ra cho Việt Nam là nếu áp dụng lệnh cấm toàn diện mà không đồng thời củng cố hạ tầng tái chế và cơ chế cung ứng nguyên liệu hợp pháp thì nguy cơ mất cân đối giữa cung - cầu nguyên liệu là khó tránh khỏi.

Thứ ba, để hướng tới nền kinh tế tuần hoàn, Việt Nam cần một chính sách tái chế mang tính tích hợp và liên ngành, thay vì chỉ coi đây là vấn đề môi trường hay công nghiệp thuần túy. Cơ chế EPR nên được mở rộng sang cả doanh nghiệp nhập khẩu nguyên liệu và sản phẩm nhựa, bảo đảm trách nhiệm xuyên biên giới. Việt Nam cũng nên nghiên cứu áp dụng cơ chế tín chỉ nhựa (plastic credit) nhằm khuyến khích đầu tư tái chế và tạo minh bạch cho dòng chảy nguyên liệu. Song song, cần kết hợp ưu đãi thuế, tín dụng xanh với chế tài nghiêm ngặt để phân biệt phế liệu hợp pháp và chất thải nhập lậu. Quan trọng hơn, chính sách tái chế cần đặt trong chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu, tận dụng công nghệ, thị trường và hợp tác quốc tế để biến thương mại chất thải nhựa thành động lực phát triển kinh tế tuần hoàn./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Amy L. Brooks, Shunli Wang, Jenna Jambeck (2018), “The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade”, *Science Advances*, số 4(6).

2. Chinho Lin, Parinyakorn Paengsri, Yiwen Yang (2023), “Impact of China’s National Sword Policy on waste import: A difference-in-differences approach”, *Economic Analysis and Policy*, số 78.
3. Chunbo Zhang, Mingming Hu, Francesco Di Maio, Benjamin Sprecher, Xining Yang, Arnold Tukker (2022), “An Overview of the Waste Hierarchy Framework for Analyzing the Circularity in Construction and Demolition Waste Management in Europe”, *Science of The Total Environment*, số 803.
4. Ebikapade Amasuomo, Jim Baird (2016), “The concept of waste and waste management”, *Journal of Management and Sustainability*, số 6(4).
5. Enru Wang, Changhong Miao, Xiaofei Chen (2022), “Circular Economy and the Changing Geography of International Trade in Plastic Waste”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, số 19(22).
6. Hande Sezgin, Ipek Yalcin-Enis (2021), “Turning plastic wastes into textile products”, *Handbook of Solid Waste Management*, Springer, Springer Nature Singapore Pte Ltd., Singapore.
7. Kaustubh Thapa, Walter J. V. Vermeulen, Mo Ming De Waal, Pauline Deutz, Hồng Quân Nguyễn (2024), “Towards a Just Circular Economy Transition: the Case of European Plastic Waste Trade to Vietnam for Recycling”, *Circular Economy and Sustainability*, tập 4.
8. Lazíková, Jarmila, Ľubica Rumanovská (2024), “Waste in the EU Law”, *Juridical Tribune - Review of Comparative and International Law*, số 14(2).
9. Nguyễn Chí Linh (2024), *Hoàn thiện pháp luật về quản lý nhập khẩu phế liệu nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường*, <https://phapluatphattrien.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quan-ly-nhap-khau-phe-lieu-nham-kiem-soat-o-nhiem-moi-truong-d919.html>
10. Nguyễn Chí Linh (2025), *Kiểm soát hải quan đối với nhập khẩu phế liệu theo Công ước Basel và pháp luật một số quốc gia - Kinh nghiệm cần cho Việt Nam*, <https://phapluatphattrien.vn/kiem-soat-hai-quan-doi-voi-nhap-khau-phe-lieu-theo-cong-uoc-basel-va-phap-luat-mot-so-quoc-gia-kinh-nghiem-can-cho-viet-nam-d4173.html>
11. Nguyễn Minh Khoa (2023), “Áp dụng kinh tế tuần hoàn trong ngành nhựa ở Việt Nam”, *Tạp chí Môi trường*, số 6.
12. Olivier Barsalou, Michael Hennessy Picard (2018), “International Environmental Law in an Era of Globalized Waste”, *Chinese Journal of International Law*, số 17(3).
13. Qiao Huang, Guangwu Chen, Shaoqing Chen, Lixiao Xu, Rui Wang (2020). “Modelling the global impact of China’s ban on plastic waste imports”, *Resources, Conservation and Recycling*, số 154.
14. Shen Qu, Yuhua Guo, Zijie Ma, Wei-Qiang Chen, Jianguo Liu, Gang Liu, Yutao Wang, Ming Xu (2019), “Implications of China’s foreign waste ban on the global circular economy”, *Resources, Conservation and Recycling*, số 144.
15. Weronika Urbańska, Anna Janda, Magdalena Osial, Mateusz Słowikowski (2023), “Sustainable Municipal Waste Management during the COVID-19 Pandemic—A Case Study of Poland”, *Resources*, số 12(76).