

THỰC THI HIỆP ĐỊNH VỀ TRỢ CẤP NGHỀ CÁ CỦA WTO – THÁCH THỨC NÀO ĐỐI VỚI CÁC QUỐC GIA ĐANG PHÁT TRIỂN?

TRẦN THỊ THÙY DƯƠNG

Phó Tổng biên tập Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam
Deputy Editor-in-Chief of the Vietnamese Journal of Legal Sciences
Email: ttduong@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Việc tham gia và thực thi Hiệp định về Trợ cấp nghề cá của Tổ chức Thương mại Thế giới (World Trade Organization, WTO) đặt ra nhiều vấn đề đối với các Thành viên của WTO, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển. Bài viết trả lời những câu hỏi sau: Trong quá trình xây dựng Hiệp định, đâu là những vấn đề chính mà các Thành viên gặp phải? Chế độ đối xử đặc biệt và khác biệt được quy định trong Hiệp định có những điểm yếu nào và các Thành viên WTO đang đưa ra ý tưởng nào để khắc phục chúng? Việt Nam cần chú ý điều gì khi tham gia và thực thi Hiệp định?

Từ khóa: trợ cấp nghề cá, đối xử đặc biệt và khác biệt, quốc gia đang phát triển, thương mại và phát triển bền vững, IUU

Abstract

The ratification and implementation of the World Trade Organization (WTO) Agreement on Fisheries Subsidies pose numerous challenges for WTO Members, especially developing ones. This article addresses key inquiries faced by WTO Members during the formulation of the agreement. It explores the primary shortcomings of the special and differential treatment regime and examines proposed solutions by WTO Members. Additionally, the article outlines specific considerations for Vietnam in the ratification and implementation of the agreement.

Keywords: fisheries subsidies, special and differential treatment, developing countries, trade and sustainable development, IUU

Ngày nhận bài: 01/12/2023

Ngày duyệt đăng: 22/01/2024

1. Một hiệp định còn đang trong quá trình hoàn thiện

Ngày 17/6/2022, Hiệp định về Trợ cấp nghề cá của Tổ chức Thương mại Thế giới (*World Trade Organization*) WTO được các Thành viên của tổ chức thông qua. Tuy nhiên, Hiệp định sẽ chỉ có hiệu lực khi được 2/3 số Thành viên của WTO phê chuẩn. Tính đến cuối năm 2023, có 29 Thành viên phê chuẩn Hiệp định. Đặc biệt, trong đó có những nền kinh tế lớn và mạnh về đánh bắt cá, như Hoa Kỳ, Canada, Liên minh châu Âu (*European Union, EU*), Trung Quốc và Nhật Bản.

Hiệp định gồm vòn vẹn 12 điều, chủ yếu xoay quanh việc cấm trợ cấp đối với hoạt động đánh bắt cá hoặc các hoạt động liên quan đến đánh bắt cá bất hợp pháp, không báo cáo và không được kiểm soát (*illegal, unreported and unregulated, IUU*); trợ cấp cho hoạt động đánh bắt các nguồn cá bị đánh bắt quá mức, quá tải và trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá trên các vùng biển không được kiểm soát. Bên cạnh đó, các Thành viên lưu ý đặc biệt và hạn chế trợ cấp cho tàu thuyền không mang cờ nước mình,

cũng như trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá và các hoạt động liên quan đến đánh bắt cá đối với các nguồn cá mà tình trạng chưa được xác định rõ ràng. Hiệp định cũng chứa đựng các quy định về thủ tục nhằm bảo đảm việc thực thi những nội dung trên.

Một hiệp định nhỏ gọn như vậy là kết quả của nhiều nỗ lực trong hơn 20 năm. Từ năm 1999, một số Thành viên của WTO đã đệ trình văn bản lên Ủy ban Thương mại và môi trường của WTO nhằm kêu gọi các chính phủ đàm phán nhằm xóa bỏ trợ cấp gây ảnh hưởng đến môi trường và bóp méo thương mại.¹ Khả năng đàm phán hiệp định, sau đó, được ghi nhận trong Tuyên bố Bộ trưởng Doha. Mục Quy định của WTO, khoản 28 của Tuyên bố khẳng định trong bối cảnh đàm phán nhằm làm rõ và hoàn thiện quy định về các biện pháp trợ cấp và đối kháng, "... các bên phải nhắm đến việc làm rõ và cải thiện các quy định của WTO về trợ cấp nghề cá, có tính đến tầm quan trọng của ngành này đối với các quốc gia đang phát triển". Việc đàm phán các quy định của trợ cấp nghề cá cũng được nhắc đến tại khoản 28 trong mục Thương mại và môi trường của Tuyên bố.

Việc đàm phán Hiệp định không phải lúc nào cũng suôn sẻ. Điều này phần nhiều do quan điểm đa chiều của các bên tham gia đàm phán. Điều này thể hiện qua quan điểm của ba liên minh đàm phán có tiếng nói mạnh mẽ nhất.² Các thành viên Nhóm Bạn của cá (*Friend of Fish Group members*, FFG)³ kêu gọi cấm trợ cấp nghề cá, trừ một vài biện pháp được ghi nhận bởi danh sách hạn chế các ngoại lệ. Tuy cũng chia sẻ quan điểm với FFG, nhóm các quốc gia đang phát triển lớn như Argentina, Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ ủng hộ việc cho các quốc gia đang phát triển được hưởng nhiều ngoại lệ. Nhóm các quốc gia thành viên như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, EU, Na Uy cho rằng không phải mọi trợ cấp nghề cá đều làm tổn hại các trữ lượng tài nguyên cá. Họ cũng kêu gọi chỉ quy định và áp dụng một cách chừng mực ngoại lệ dành cho quốc gia đang phát triển, bởi các quốc gia đang phát triển có nghề cá lớn mạnh có thể gây tổn hại đến mục tiêu bảo vệ nguồn cá.⁴

Việc đàm phán Hiệp định không phải lúc nào cũng tiến triển đều đặn. Có những khoảng thời gian dài (sau khi vòng Doha được bắt đầu cho

1 Xem: Australia, Iceland, New Zealand, Philippine and United States, "Benefits and eliminating trade distorting and environmentally damaging subsidies in the fisheries sector", WT/CTE/W/121, 28 June 1999.

2 Tuy nhiên, sự phân chia các liên minh đôi khi không rõ ràng, bởi một Thành viên có thể tham gia vào nhiều liên minh.

3 FFG bao gồm 11 nước (Argentina, Úc, Chile, Colombia, Ecuador, Iceland, New Zealand, Na Uy, Pakistan, Peru, Hoa Kỳ). Liên minh được thiết lập một cách không chính thức nhằm mục đích đấu tranh cho việc giảm thiểu trợ cấp nghề cá.

4 Youngjeen Choo, "The concept of "developing countries" in the context of the WTO fisheries subsidies negotiation", *Beijing Law Review*, 2019, tr. 137-152.

đến Hội nghị Bộ trưởng năm 2005 tại Hong Kong), đàm phán gần như ngừng trệ. Trong hàng chục năm sau đó, những cố gắng đàm phán không mang lại kết quả nổi bật. Chỉ đến những năm 2015-2016, quá trình đàm phán Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (*Trans-Pacific Partnership*, TPP), vốn đề cập vấn đề trợ cấp nghề cá, mới đem lại nguồn động lực mới cho các Thành viên WTO. Trong 2 năm 2016-2017, EU, Iceland, New Zealand, Pakistan, Argentina, Colombia, Costa Rica, Panama, Peru, Uruguay, Indonesia, Na Uy, nhóm các quốc gia châu Phi, vùng Caribe và Thái Bình Dương, nhóm các quốc gia kém phát triển nhất đã đệ trình nhiều văn bản đóng góp cho đàm phán về trợ cấp nghề cá. Tháng 7/2017, Chủ tịch nhóm đàm phán về quy tắc đã phát hành bản tổng hợp đề xuất của các Thành viên. Cũng phải đến tới năm 2022, bản thảo hiệp định mới hoàn chỉnh và được thông qua tại Hội nghị Bộ trưởng thứ 12 của WTO.

Dù vậy, việc đàm phán về Hiệp định vẫn chưa hoàn tất. Các Thành viên thống nhất tiếp tục đàm phán các vấn đề chưa được đề cập nhằm đưa ra thêm những kiến nghị vào Hội nghị Bộ trưởng thứ 13 (dự kiến tổ chức vào tháng 02/2024 tại Abu Dhabi) bổ sung vào nội dung Hiệp định. Theo Điều 12 của Hiệp định, nếu các quy định đầy đủ không được thông qua trong thời hạn 4 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực, Hiệp định sẽ bị bãi bỏ, trừ khi Đại hội đồng quyết định khác. Những vấn đề hóc búa, gây tranh cãi nhiều nhất vẫn được “để dành” cho tương lai. Ví dụ: Hiệp định hiện tại chưa điều chỉnh chi tiết về trợ cấp cho hoạt động đánh bắt dẫn đến khai thác quá mức, quá tải.⁵ Bên cạnh đó, tuy Hiệp định quy định chế độ đối xử đặc biệt và khác biệt (*special and differential treatment*, SDT) dành cho các quốc gia đang phát triển, Hiệp định vẫn chưa tính đến sự phân hóa về trình độ phát triển của các quốc gia này.⁶ Ví dụ: Trung Quốc được coi là quốc gia đang phát triển, nhưng nếu tính đến kích cỡ của đội thuyền đánh cá Trung Quốc, liệu có nên cho quốc gia này hưởng chế độ SDT, và nếu có, cần áp dụng chế độ đó như thế nào? Đây cũng là vấn đề khó cả về kỹ thuật và chính trị chưa được giải quyết trong phiên bản hiện tại của Hiệp định.

5 Theo Hiệp định hiện tại, việc một trữ lượng cá bị khai thác quá mức hay chưa phụ thuộc vào quyết định của Thành viên có quyền tài phán bao trùm trên lãnh thổ nơi xảy ra hoạt động đánh cá hoặc của tổ chức/ thỏa thuận khu vực quản lý nghề cá (*regional fisheries management organization*, RFMO/ *regional fisheries management agreement*, RFMA), dựa trên những bằng chứng khoa học sẵn có (Điều 4.2 Hiệp định về Trợ cấp nghề cá). Câu hỏi đặt ra là: khi nào một trữ lượng cá có thể được coi là đánh bắt quá mức? Việc trao cho quốc gia và tổ chức khu vực tự quyết định nguồn cá có bị đánh mất quá mức hay không bị coi là một bước lùi của các bên đàm phán. Đương nhiên, bước lùi này được “chặn” bởi nhờ quy định theo đó việc xác định nguồn cá có bị đánh mất quá mức hay không phải dựa trên bằng chứng khoa học tốt nhất sẵn có. Xem: Mitchell Lennan, Stephanie Switzer, “Agreement on Fisheries subsidies, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, No. 38, 2023, tr. 161-177.

6 Mitchell Lennan, Stephanie Switzer, *ltd.*

Việc đàm phán Hiệp định về Trợ cấp nghề cá kéo dài như vậy có thể được giải thích phần nào bởi những câu hỏi hóc búa mang tính thương mại và phi thương mại cần được giải quyết. Đây là hiệp định đầu tiên của WTO góp phần vào việc thực thi mục tiêu phát triển bền vững (*sustainable development goals*, SDG) thứ 14 mà các thành viên Liên hợp quốc thông qua, đồng thời cũng được thể hiện tại Tuyên bố Hội nghị Bộ trưởng lần thứ 11.⁷ Có thể nói, điều chỉnh biện pháp trợ cấp nghề cá sẽ tác động đến cả ba khía cạnh của phát triển bền vững.

Thứ nhất, về vấn đề tăng trưởng kinh tế, trợ cấp nghề cá có thể gây ra sự bóp méo thương mại, ảnh hưởng đến thị trường hải sản và sản phẩm từ hải sản, từ đó ảnh hưởng lớn đến tăng trưởng kinh tế của các quốc gia tham gia thương mại quốc tế. *Thứ hai*, về khía cạnh bảo vệ môi trường, trợ cấp nghề cá không phù hợp có thể dẫn đến việc đánh bắt cá quá mức và quá tải, gây ảnh hưởng đến trữ lượng cá toàn cầu và làm tổn hại môi trường.⁸ Hiệp định về Trợ cấp nghề cá chú trọng đến việc giảm thiểu hậu quả của việc trợ cấp đối với trữ lượng cá, đa dạng sinh học và an ninh thực phẩm. Đây là những vấn đề phi thương mại mà Hiệp định về Trợ cấp và đối kháng không nhắm tới.⁹ *Thứ ba*, dưới góc độ phát triển xã hội, trợ cấp và điều chỉnh việc trợ cấp nghề cá tác động mạnh đến sinh kế, việc làm của cộng đồng, ổn định xã hội, an ninh thực phẩm... của nhiều Thành viên WTO, trong đó có các quốc gia đang phát triển. Cần công nhận rằng, các vấn đề liên quan đến phát triển bền vững chưa bao giờ là chủ đề đàm phán dễ dàng, đặc biệt trong khuôn khổ hệ thống thương mại đa phương.¹⁰

7 Mục tiêu này hướng đến việc loại bỏ các hình thức trợ cấp góp phần vào hoạt động đánh bắt cá vượt quá mức, quá tải, trợ cấp góp phần vào đánh bắt cá INN, đồng thời công nhận SDT phù hợp và hiệu quả dành cho các quốc gia đang phát triển cần trở thành một bộ phận không thể tách rời của đàm phán trong WTO. Xem SDG, target 14.6: "... to prohibit certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing, and eliminate subsidies that contribute to IUU fishing, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing country Members and least developing country Members should be an integral part of [the WTO] negotiations."

8 Youngjeen Choo, *ltdđ*, tr. 139

9 Mitchell Lennan, Stephanie Switzer, *ltdđ*, tr. 166

10 *Như trên*. Theo các tác giả này, cơ chế giải quyết tranh chấp là lý do chính khiến cho vấn đề trợ cấp nghề cá được đưa vào khuôn khổ WTO. Bởi, nhiều tranh chấp liên quan đến đánh bắt cá đã được đưa ra xem xét theo cơ chế giải quyết tranh chấp quy định tại Phần XV của Công ước về Luật Biển, nhưng chưa tranh chấp nào được xem xét rốt ráo về mặt nội dung. Ngay trong khuôn khổ thương mại khu vực mà việc đưa các quy định về phát triển bền vững cũng đã khó khăn. Xem Nguyen Thi Lan Huong, "The inclusion of sustainable development into new-generation FTAs – What can be expected in reserving nations' rights to regulate?", *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 07, No. 02, 2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0009, pp. 77-100; Tran Thi Thuy Duong, "Harmonisation between trade liberalisation and environmental protection – A long way to go? An analysis of Vietnam's debris importation control in light of WTO and CPTPP rules", *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 06, No. 01/2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0002, pp. 19-43.

2. Quy định về đối xử đặc biệt và khác biệt dành cho các quốc gia đang phát triển

Việc điều chỉnh trợ cấp nghề cá tác động đến các quốc gia đang phát triển dưới nhiều phương diện. Một mặt, điều này có lợi cho các quốc gia đang phát triển có trình độ kinh tế tương đối thấp. Lý do là vì trên thực tế, trợ cấp gây thiệt hại nhiều nhất lại chính là của các quốc gia có nền kinh tế tương đối phát triển, có hệ thống thuyền lớn được trợ cấp để đánh bắt cá xa bờ. Mặt khác, việc hạn chế trợ cấp có thể là thách thức, đặc biệt việc trợ cấp nhằm hỗ trợ cho hoạt động đánh bắt cá nhỏ lẻ, truyền thống của các ngư dân ở những nước nghèo.

Nghề cá đóng vai trò quan trọng ở các quốc gia đang phát triển. Nghề cá bảo đảm kinh tế, sự hòa nhập vào xã hội của một nhóm lớn dân cư,¹¹ vốn lấy nghề cá làm sinh kế chính. Ước tính, mỗi ngư dân sẽ tạo công ăn việc làm cho ba người khác ở các hoạt động liên quan, từ dệt lưới, xử lý cá (rửa, mổ, ướp, nấu, đóng hộp, ủ men, đóng gói...) đến chuyên chở, tiếp thị, phân phối. Nghề cá tạo công ăn việc làm cho phụ nữ (dệt lưới, xử lý, phân phối, kinh doanh hải sản...). Với thu nhập từ công việc này, phụ nữ cũng đóng góp vào việc trả các chi phí gia đình, học tập của con cái.¹² Nhờ đó, nghề cá đóng góp vào sự phát triển bình đẳng giới, ổn định xã hội. Vì vậy, khi điều chỉnh hoạt động trợ cấp nghề cá, cần tính đến những vấn đề đặc biệt mà các quốc gia đang phát triển phải đối mặt.

Khung pháp lý của WTO có chứa đựng một số quy định về SĐT. Các quy định này thường được chia làm các loại sau: (i) Quy định mềm dẻo hơn về nghĩa vụ của các quốc gia đang phát triển;¹³ (ii) Quy định về các biện pháp nhằm tăng cường năng lực tham gia vào thương mại quốc tế của các quốc gia này;¹⁴ (iii) Quy định đòi hỏi các Thành viên tính đến và duy trì những lợi ích thương mại mà các quốc gia đang phát triển có được khi tham gia vào hệ thống thương mại đa phương;¹⁵ (iv) Quy định về việc hỗ trợ tài chính hoặc kỹ thuật nhằm giúp các quốc gia này phát triển cơ sở hạ tầng để tham gia hiệu quả hơn vào hệ thống thương mại đa phương, giải quyết tranh chấp cũng như áp dụng các tiêu chuẩn kỹ thuật; (v) Quy định giành riêng cho các quốc gia kém phát triển nhất.¹⁶ Những quy định trên được thể hiện rõ trong Hiệp định về Trợ cấp và các biện

11 Vincente Paolo B. Yu III and Darlan Fonseca-Marti, *Reflecting sustainable development and special and differential treatment for developing countries in the context of new WTO fisheries subsidies rules*, UNEP, 2005.

12 Như trên.

13 Ví dụ, thời hạn thi hành hiệp định và các cam kết tương đối dài hơn, nghĩa vụ giảm thiểu các rào cản thương mại tương đối ít ràng buộc hơn.

14 Ví dụ như việc cho các quốc gia đang phát triển hưởng nhiều khả năng tiếp cận thị trường hơn.

15 Ví dụ như tính đến các vấn đề đặc biệt mà các quốc gia này phải đối mặt.

16 Xem thêm tại: WTO, "Special and differential treatment", mục Doha agenda, Briefing notes https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/sdt_e.htm

pháp đối kháng, một trong những hiệp định có mối liên hệ chặt chẽ nhất với Hiệp định về Trợ cấp nghề cá.¹⁷

Hiệp định về Trợ cấp nghề cá cũng có nhiều quy định về đối xử đặc biệt và khác biệt.

Thứ nhất, quy định mềm dẻo hơn về nghĩa vụ của các quốc gia đang phát triển được thể hiện tại Điều 3.8, bật đèn xanh cho các quốc gia này áp dụng các biện pháp trợ cấp đối với tàu thuyền và chủ tàu thuyền có hoạt động đánh bắt cá INN và hoạt động liên quan trong vòng hai năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực.¹⁸ Quy định tương tự cũng được thể hiện tại Điều 4.4, trong bối cảnh cấm trợ cấp đối với hoạt động đánh bắt cá quá mức, quá tải.¹⁹ Điều 8.1. a) và 8.1.b) quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin hàng năm của các Thành viên liên quan đến hoạt động đánh bắt cá được trợ cấp. Tuy nhiên, theo chú thích số 13, các Thành viên kém phát triển nhất và các Thành viên đang phát triển có tổng sản lượng đánh bắt hải sản chiếm từ 0,8% tổng tỷ lệ toàn cầu sẽ chỉ cần cung cấp thông tin này 4 năm 1 lần.²⁰

Thứ hai, quy định về việc các Thành viên phải tính đến lợi ích của các nước đang phát triển khi tham gia vào hệ thống thương mại đa phương được thể hiện tại Điều 6 của Hiệp định. Đây cũng là quy định về SDT dành riêng cho các quốc gia kém phát triển nhất. Theo đó, các Thành viên phải kiềm chế trước khi viện dẫn các vấn đề liên quan đến các quốc gia kém phát triển nhất cũng như khi đưa ra những giải pháp được xem xét nhằm tính đến tình trạng đặc biệt của các quốc gia này.²¹

17 Vincente Paolo B. Yu III and Darlan Fonseca-Marti, *ltd.*

18 Theo Điều 3.8 của Hiệp định, trong vòng 02 năm kể từ ngày Hiệp định có hiệu lực, các biện pháp trợ cấp được áp dụng hoặc duy trì bởi các quốc gia đang phát triển Thành viên, bao gồm cả các quốc gia kém phát triển nhất Thành viên, trong vùng kinh tế độc quyền của họ sẽ được loại trừ khỏi phạm vi áp dụng của các biện pháp dựa trên Điều 3.1 và 10 của Hiệp định. Văn bản gốc: “For a period of 2 years from the date of entry into force of this Agreement, subsidies granted or maintained by developing country Members, including least-developed country (LDC) Members, up to and within the exclusive economic zone (EEZ) shall be exempt from actions based on Articles 3.1 and 10 of this Agreement” (chú thích: Điều 3.1 của Hiệp định quy định cấm trợ cấp cho tàu thuyền hoặc chủ tàu thuyền tham gia hoạt động đánh bắt cá INN hoặc hoạt động liên quan đến đánh bắt cá hỗ trợ đánh bắt cá INN. Điều 10 quy định cơ chế giải quyết tranh chấp).

19 Điều 4.4 của Hiệp định: “For a period of 2 years from the date of entry into force of this Agreement, subsidies granted or maintained by developing country Members, including LDC Members, up to and within the EEZ shall be exempt from actions based on Articles 4.1 and 10 of this Agreement” (chú thích: Điều 4.1 quy định cấm trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá hoặc hoạt động liên quan đến đánh bắt cá đối với các trữ lượng bị khai thác quá mức).

20 Xem chú thích 13 của Hiệp định: “For LDC Members, and developing country Members with an annual share of the global volume of marine capture production not exceeding 0,8 per cent as per the most recent published FAO data as circulated by the WTO Secretariat, the notification of the additional information in this subparagraph may be made every four years.”

21 Điều 6 của Hiệp định: “A Member shall exercise due restraint in raising matters involving an LDC Member and solutions explored shall take into consideration the specific situation of the LDC Member involved, if any.”

Thứ ba, quy định về hỗ trợ các quốc gia đang phát triển được thể hiện tại Điều 7 của Hiệp định. Theo đó, các quốc gia này phải được hưởng trợ giúp kỹ thuật và trợ giúp nhằm tăng cường năng lực thực thi Hiệp định. Để đạt được điều đó, một cơ chế gây quỹ tự nguyện được thiết lập.²²

Điều dễ nhận thấy là, cũng giống như rất nhiều quy định SDT khác, quy định SDT trong Hiệp định về Trợ cấp nghề cá còn kém hiệu quả. Trừ Điều 3.8, Điều 4.4, Điều 8.1 đoạn a, b và chú thích 13 về thời hạn thực thi nghĩa vụ tương đối dài hơn, các quy định còn lại đều không có tính ràng buộc cao. Quy định tại Điều 6 buộc các Thành viên “phải” kiểm chế khi viện dẫn các vấn đề liên quan đến các quốc gia kém phát triển nhất cũng như khi đưa ra giải pháp, tuy nhiên việc áp dụng sẽ khó vì không rõ việc kiểm chế đó phải được hiện như thế nào và cần được chứng minh ra sao. Điều 7 quy định các quốc gia đang phát triển “phải” được hỗ trợ, tuy nhiên việc hỗ trợ được tiến hành dựa vào một quỹ do các Thành viên đóng góp trên cơ sở hoàn toàn tự nguyện.

Các quy định SDT hiện tại của Hiệp định cũng chưa giải quyết được một vấn đề hóc búa, đó là xem xét trình độ khác nhau của các quốc gia đang phát triển. Rõ ràng là, việc các tàu cá Trung Quốc được trợ cấp đánh bắt vùng biển quốc tế gây thiệt hại lớn hơn nhiều so với các hoạt động đánh bắt nhỏ lẻ nhằm bảo đảm sinh kế của một vài cộng đồng ngư dân ở một quốc gia đang phát triển nhỏ, nghèo. Làm thế nào để bảo đảm sự công bằng trong quy định về SDT, đó là một câu hỏi rất khó trả lời, cả về chính trị lẫn thương mại, kỹ thuật. Thật ra, điều này cũng không khác biệt so với tình hình chung của khung pháp lý WTO, vốn không đưa ra được định nghĩa rõ ràng về quốc gia đang phát triển cũng như phân loại các quốc gia này.

Đó là chưa kể, trong khuôn khổ các hiệp định của WTO nói chung, khái niệm quốc gia đang phát triển và chế độ SDT được hiểu và áp dụng chủ yếu dưới góc độ thương mại và phát triển. Trong khuôn khổ Hiệp định về Trợ cấp nghề cá, do đặc thù của mục tiêu mà hiệp định đặt ra, các khái niệm này còn phải được hiểu và áp dụng dưới góc độ bảo vệ môi trường. Một số quốc gia có thể được coi là đang phát triển nếu đánh giá dưới góc độ kinh tế lại có nghề cá rất phát triển và trợ cấp mạnh mẽ cho nghề cá. Do đó, nếu họ cũng được hưởng chế độ SDT, những mục tiêu của Hiệp định liên quan đến bảo vệ môi trường sẽ không đạt được. Điều này dẫn đến quan điểm cho rằng khái niệm quốc gia đang phát triển thậm

22 Xem Điều 7 của Hiệp định: “Article 7: Technical assistance and capacity building: Targeted technical assistance and capacity building assistance to developing country Members, including LDC Members, shall be provided for the purpose of implementation of the disciplines under this Agreement. In support of this assistance, a voluntary WTO funding mechanism shall be established (...) The contributions of WTO Members to the mechanism shall be exclusively on a voluntary basis and shall not utilize regular budget resources.”

chỉ nên được định nghĩa theo cách khác biệt trong khuôn khổ Hiệp định về Trợ cấp nghề cá.²³

Những điểm nói trên đang tiếp tục được bàn luận để khắc phục trong khuôn khổ đàm phán về Hiệp định Trợ cấp nghề cá. Trong bản thảo ghi nhận các quan điểm đàm phán Hiệp định cho đến cuối tháng 12/2023, có các quy định nhằm hạn chế trợ cấp dẫn đến đánh bắt cá quá mức, quá tải. Việc hạn chế được bảo đảm không chỉ thông qua các quy định về cấm trợ cấp, mà còn dựa vào thủ tục rà soát chặt chẽ. Để áp dụng các quy định này, các Thành viên được chia thành ba nhóm, được xác định dựa trên mức độ trợ cấp và tỷ lệ sản lượng đánh bắt cá của họ tính trên tổng sản lượng toàn cầu.²⁴

- Nhóm thứ nhất gồm 20 Thành viên trợ cấp nhiều nhất, có nghĩa vụ chứng minh hành vi trợ cấp của mình có thể “được kỳ vọng một cách hợp lý” sẽ bảo đảm trữ lượng cá được khai thác nằm ở mức có thể duy trì về sinh học. Việc chứng minh này phải được thực hiện trong vòng ba tháng sau khi chương trình trợ cấp có hiệu lực và trong các thông báo định kỳ phù hợp với Điều 25 Hiệp định Trợ cấp và đối kháng, Điều 5 Hiệp định về Trợ cấp nghề cá.

- Nhóm thứ hai gồm các Thành viên không thuộc nhóm thứ nhất, trừ những Thành viên kém phát triển nhất và những Thành viên đang phát triển có sản lượng đánh bắt không cao hơn mức tỷ lệ *de minimis* của sản lượng đánh bắt toàn cầu. Các Thành viên này phải chứng minh hành vi trợ cấp của mình được thực thi nhằm duy trì trữ lượng cá được khai thác ở mức có thể duy trì về sinh học trong các thông báo định kỳ.

- Nhóm thứ ba gồm các Thành viên kém phát triển nhất và các Thành viên đang phát triển có sản lượng đánh bắt không cao hơn mức tỷ lệ *de minimis* của tổng sản lượng đánh bắt toàn cầu. Các Thành viên này chỉ cần cung cấp một số thông tin bốn năm một lần và không cần chứng minh hành vi trợ cấp của mình được thực thi nhằm bảo tồn trữ lượng cá được khai thác ở mức có thể duy trì trong các thông báo định kỳ.

Bản thảo này cũng hướng đến việc xem xét sự phân hóa giữa các quốc gia đang phát triển. Cụ thể, chế độ DST được quy định khác biệt giữa các nhóm sau:

- Các Thành viên kém phát triển nhất và Thành viên kém phát triển nhất đã “tốt nghiệp” trong vòng một thời gian nhất định (mà các Thành viên WTO còn đang đàm phán) sau khi Đại hội đồng Liên hợp quốc rút

23 Youngjeen Choo, *tdid*.

24 Xem: WTO Negotiating group on rules, “Draft disciplines on subsidies contributing to overcapacity and overfishing, and related elements”, TN/RL/W/277, 21/12/2023; WTO Negotiating group on rules, “Draft disciplines on subsidies contributing to overcapacity and overfishing, and related elements”, TN/RL/W/277/Add.1, 21/12/2023

Thành viên này ra khỏi danh sách quốc gia kém phát triển nhất;²⁵

- Thành viên đang phát triển (bao gồm cả Thành viên kém phát triển đã “tốt nghiệp” sau khoảng thời gian nhất định được kể ở đoạn trên) có tỷ trọng sản lượng đánh bắt cá hàng năm không quá 0,8% tổng sản lượng đánh bắt toàn cầu theo dữ liệu của FAO mà Ban thư ký WTO ban hành.²⁶

- Thành viên đang phát triển không nằm trong hai diện nói trên.²⁷

Ngoài ra, chế độ DST đối với điều chỉnh trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá quá mức, quá tải không được áp dụng cho trường hợp Thành viên đang phát triển thực hiện hoạt động đánh bắt cá hoặc hoạt động liên quan ở các vùng biển xa hơn vùng đánh cá chủ yếu mà Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp của Liên hợp quốc (*Food and Agriculture Organization*, FAO) xác định bên ngoài vùng tiếp giáp ven biển của mình. Đương nhiên, những đề xuất trên còn được bàn luận và xem xét trước khi được thông qua hay không tại Hội nghị Bộ trưởng đầu năm 2024.

3. Một số lưu ý về khả năng phê chuẩn và thực thi Hiệp định về Trợ cấp nghề cá của Tổ chức Thương mại Thế giới cho Việt Nam

Ở Việt Nam, nơi bờ biển dài 11.409 km, vùng đặc quyền kinh tế trải rộng trên dưới 23.800 km² và đoàn tàu đánh cá trên dưới 35.000 chiếc,²⁸ nghề cá đóng vai trò thiết yếu trong tăng trưởng kinh tế, bảo đảm an ninh thực phẩm, xóa đói giảm nghèo, cung cấp sinh kế cho người dân và phát

25 Các Thành viên kém phát triển nhất không bị ràng buộc bởi quy định cấm trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá quá mức. Các Thành viên kém phát triển “đã tốt nghiệp” trong thời gian nhất định (đang được các Thành viên WTO đàm phán) sau khi Đại hội đồng Liên hợp quốc rút họ ra khỏi danh sách các quốc gia kém phát triển nhất có thể duy trì các biện pháp trợ cấp này đối với hoạt động đánh bắt cá và hoạt động liên quan trong vùng đặc quyền kinh tế và trong vùng công như các loài cá mà theo thẩm quyền của RFMO/RFMA Thành viên đó có quyền đánh bắt.

26 Các Thành viên này có thể trợ cấp hoặc duy trì trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá quá mức và hoạt động liên quan. Nếu trong vòng ba năm liên tiếp, Thành viên này có sản lượng đánh cá tăng cao hơn mức 0,8% nói trên, Thành viên đó sẽ không được hưởng chế độ đối xử đặc biệt và khác biệt. Tuy nhiên, Thành viên này lại được hưởng chế độ đối xử đặc biệt và khác biệt nếu sản lượng đánh bắt cá xuống thấp hơn mức 0,8% nói trên trong vòng ba năm liên tiếp.

27 Thành viên đang phát triển này có thể trợ cấp hoặc duy trì trợ cấp cho hoạt động đánh bắt cá quá mức và hoạt động liên quan trong phạm vi vùng đặc quyền kinh tế của mình, trong khu vực và đối với các loài cá chịu thẩm quyền điều chỉnh của RFMO/RFMA mà theo đó Thành viên này có quyền đánh bắt cá trong vòng một thời gian nhất định (do các Thành viên đàm phán) sau khi các quy định này có hiệu lực. Khi này, trong khoảng thời gian nhất định (mà các Thành viên WTO đang đàm phán) Thành viên đang phát triển này chỉ cần chứng minh hành vi trợ cấp của mình được thực thi nhằm duy trì trữ lượng cá được khai thác ở mức có thể duy trì trong các thông báo định kỳ. Trong vòng hai năm sau thời gian này, trợ cấp cho đánh bắt cá quá mức của Thành viên đó sẽ không bị khiếu kiện ra Cơ quan giải quyết tranh chấp của WTO. Các quốc gia đang phát triển này cũng có thể trợ cấp đánh bắt cá quá mức cho hoạt động đánh bắt cá hoặc hoạt động liên quan nhằm mục đích sinh kế trong các trường hợp thu nhập thấp, nguồn lực yếu kém trong khoảng không gian nhất định (mà các Thành viên đang đàm phán) kể từ đường cơ sở.

28 Southeast Asian Fisheries Development Center, “Fishery statistic summary 2020”, <http://www.seafdec.org/stat2020/>, truy cập ngày 15/02/2023.

triển nông thôn.²⁹ Không những thế, việc duy trì nghề cá phát triển còn đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm an ninh quốc gia. Tuy nhiên, việc điều chỉnh hoạt động đánh bắt cá tại Việt Nam không phải dễ thực hiện. Trong một số trường hợp, dù không muốn, bà con ngư dân vẫn đánh bắt cá IUU bởi những lý do kinh tế như: nợ ngân hàng tiền đóng tàu, không có tiền trang trải cuộc sống, nguồn lợi thủy sản trong nước cạn kiệt.³⁰ Do thói quen của ngư dân, hiện tượng đánh bắt IUU diễn ra nhiều và khó kiểm soát.³¹ Trong khi đó, hoạt động chống khai thác IUU phải được thực hiện đồng bộ ở 28 tỉnh, thành phố, tuy nhiên cho tới cuối năm 2023, theo Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, “có tới 19 địa phương lơ là trong việc chống khai thác thủy sản bất hợp pháp”.³² Đó cũng là một trong những lý do tại sao Việt Nam khá thận trọng trong việc xem xét phê chuẩn Hiệp định về Trợ cấp nghề cá.

Theo tác giả, Việt Nam cần xem xét khả năng phê chuẩn Hiệp định bởi một số lý do. *Thứ nhất*, những đối tác thương mại lớn của Việt Nam (như EU, Hoa Kỳ, Trung Quốc, Nhật Bản...) đều đã phê chuẩn Hiệp định và chắc chắn sẽ kỳ vọng Việt Nam áp dụng những biện pháp tương đương với quy định trong Hiệp định. Chẳng hạn, từ nhiều năm nay, Việt Nam chịu thiệt hại kinh tế vì đang là đối tượng áp dụng thẻ vàng của EU do hành vi đánh bắt cá IUU. Hậu quả là, dù muốn dù không, Việt Nam vẫn cần giải quyết vấn đề đánh bắt cá IUU nếu muốn tiếp cận thị trường Liên minh châu Âu. *Thứ hai*, một số hiệp định thương mại khu vực thế hệ mới mà Việt Nam tham gia đã ít nhiều bao gồm quy tắc về cấm một số loại trợ cấp nghề cá và/hoặc đấu tranh chống lại việc đánh bắt cá IUU.³³ *Thứ ba*, việc tham gia Hiệp định về Trợ cấp nghề cá suy cho cùng cũng phù hợp với chính sách của Đảng ta về phát triển bền vững kinh tế biển.³⁴

Khi xem xét tham gia Hiệp định về Trợ cấp nghề cá, chúng ta cần cân nhắc nhiều khía cạnh: lợi ích kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, an

29 Lượng cá đánh bắt của Việt Nam tăng đều mỗi năm. Năm 2020, lượng cá biển đánh bắt là 3.700,300 tấn. Xem Southeast Asian Fisheries Development Center, “Fisheries country profile: Viet Nam”, <http://www.seafdec.org/fisheries-country-profile-viet-nam/>, 12/9/2022; Nguyễn Khắc Vuốt, “Phát triển nghề cá bền vững và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11(171)/2023, tr. 77-85.

30 Hồng Hạnh, ““Thẻ vàng” IUU và nghề cá bền vững”, *Thủy sản Việt Nam*, <https://thuysanvietnam.com.vn/the-CC%89-vang-iuu-va-nghe-ca-ben-vung/>, truy cập ngày 03/11/2023.

31 Trần Huynh, “Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam và Hiệp định về Trợ cấp nghề cá của Tổ chức Thương mại Thế giới”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 09(169)/2023, tr. 76-89.

32 Trung tâm WTO, “Vì sao thủy sản Việt Nam vẫn chưa được EU gỡ “thẻ vàng”?”, <https://trungtamwto.vn/hiiep-dinh-khac/18121-vi-sao-thuy-san-viet-nam-van-chua-duoc-ec-go-the-vang>, truy cập ngày 30/11/2023.

33 Ví dụ: Chương 20 Hiệp định CPTPP về Môi trường, đặc biệt Điều 20.16 về Khai thác thủy sản biển; chương 13 EVFTA về Thương mại và phát triển bền vững, đặc biệt Điều 13.19 về Thương mại và quản lý bền vững nguồn tài nguyên sinh vật biển và sản phẩm nuôi trồng thủy sản.

34 Xem: Nghị quyết số 36/NQ-TW ngày 22/10/2018 của Ban chấp hành trung ương Đảng về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

ninh quốc gia... Do đó, cần tính đến những câu hỏi sau: Phê chuẩn Hiệp định vào thời điểm nào là tốt nhất? Thực hiện Hiệp định như thế nào cho hiệu quả, nhằm tôn trọng cam kết trong WTO nhưng vẫn bảo đảm ổn định xã hội? Đặc biệt, làm thế nào để áp dụng hiệu quả nhất các quy định về chế độ SDT? Bên cạnh đó, chúng ta còn cần tham gia tích cực hơn vào quá trình xây dựng Hiệp định để bảo vệ được tốt nhất, chủ động nhất lợi ích quốc gia. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Australia, Iceland, New Zealand, Philippin and United States, “Benefits and eliminating trade distorting and environmentally damaging subsidies in the fisheries sector”, WT/CTE/W/121, 28 June 1999
- [2] Youngjeen Choo, “The concept of “developing countries” in the context of the WTO fisheries subsidies negotiation”, *Beijing Law Review*, 2019
- [3] Nguyen Thi Lan Huong, “The inclusion of sustainable development into new-generation FTAs – What can be expected in reserving nations’ rights to regulate?”, *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 07, No. 02, 2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0009
- [4] Hồng Hạnh, “Thẻ vàng” IUU và nghề cá bền vững”, *Thủy sản Việt Nam* [trans: “IUU “yellow card” and sustainable development”, *Vietnam’s aquatic products*], <https://thuisanvietnam.com.vn/the-CC%89-vang-iuu-va-nghe-ca-ben-vu%CC%83ng/>, accessed on 03/11/2023
- [5] Trần Huỳnh, “Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam và Hiệp định về Trợ cấp nghề cá của Tổ chức Thương mại Thế giới”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 09 (169), 2023 [trans: Tran Huynh, “The compatibility of Vietnamese law with the WTO Fisheries subsidies agreement”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, No. 09 (169), 2023]
- [6] Tran Thi Thuy Duong, “Harmonisation between trade liberalisation and environmental protection – A long way to go? An analysis of Vietnam’s debris importation control in light of WTO and CPTPP rules”, *The Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 06, No. 01/2022, DOI: 10.2478/vjls-2022-0002,
- [7] Mitchell Lennan, Stephanie Switzer, “Agreement on Fisheries subsidies”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 38 (2023)
- [8] Southeast Asian Fisheries Development Center, “Fishery statistic summary 2020”, <http://www.seafdec.org/stat2020/>, accessed on 15/02/2023
- [9] Southeast Asian Fisheries Development Center, “Fisheries country profile: Viet Nam”, <http://www.seafdec.org/fisheries-country-profile-viet-nam/>, accessed on 12/9/2022
- [10] Trung tâm WTO, “Vì sao thủy sản Việt Nam vẫn chưa được EU gỡ “thẻ vàng”?”, <https://trungtamwto.vn/hiiep-dinh-khac/18121-vi-sao-thuy-san-viet-nam-van-chua-duoc-ec-go-the-vang> [trans: WTO center, “Why Vietnamese aquatic products still bear “yellow card”?”, <https://trungtamwto.vn/hiiep-dinh-khac/18121-vi-sao-thuy-san-viet-nam-van-chua-duoc-ec-go-the-vang>, accessed 30/11/2023
- [11] Nguyễn Khắc Vượng, “Phát triển nghề cá bền vững và vấn đề đặt ra đối với Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 11 (171), 2023 [trans: Nguyen Khac Vuot, “Sustainable fisheries and issues for Vietnam”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 11, No. (171), 2023]
- [12] WTO, “Special and differential treatment”, Doha agenda, Briefing notes https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/sdt_e.htm, accessed on 30/11/2023
- [13] WTO Negotiating group on rules, “Draft disciplines on subsidies contributing to overcapacity and overfishing, and related elements”, TN/RL/W/277, 21/12/2023
- [14] WTO Negotiating group on rules, “Draft disciplines on subsidies contributing to overcapacity and overfishing, and related elements”, TN/RL/W/277/Add.1, 21/12/2023
- [15] Vincente Paolo B. Yu III and Darlan Fonseca-Marti, *Reflecting sustainable development and special and differential treatment for developing countries in the context of new WTO fisheries subsidies rules*, UNEP, 2005