

CUỘC HỌP CHUYÊN TRÁCH CỦA
NHÓM CÔNG TÁC VỀ GIẢM PHÁT
THẢI KNK TỪ TÀU BIỂN
Phiên họp thứ 15
Chương trình nghị sự mục 2

ISWG-GHG 15/2/9
Ngày 12 tháng 5 năm 2023
CHỈ CÓ TIẾNG ANH
Phát hành công khai trước phiên họp:

**TIẾP TỤC XEM XÉT VÀ HOÀN THIỆN VIỆC XÂY DỰNG DỰ THẢO
CHIẾN LƯỢC SỬA ĐỔI CỦA IMO VỀ GIẢM PHÁT THẢI KNK TỪ
TÀU BIỂN**

Kiểm tra thuật ngữ "công bằng" và "bình đẳng"

Do EDF đệ trình

TÓM TẮT

<i>Tóm tắt:</i>	Tài liệu này cung cấp thông tin về việc sử dụng các thuật ngữ "chuyển đổi công bằng" và "bình đẳng" trong luật pháp quốc tế, bao gồm các văn kiện hiện có về hành động khí hậu quốc tế. Tài liệu này nhằm mục đích cung cấp cách hiểu chung cho Nhóm để sử dụng khi thảo luận về việc có nên kết hợp các yếu tố này vào việc sửa đổi <i>Chiến lược ban đầu của IMO về Giảm phát thải KNK từ tàu biển</i> hay không và nếu có thì như thế nào.
<i>Định hướng chiến lược, nếu có:</i>	3
<i>Kết quả đầu ra:</i>	3.2
<i>Hành động cần thực hiện:</i>	Đoạn 20
<i>Tài liệu liên quan:</i>	Nghị quyết A.1149(32); MEPC 80/WP.6; ISWG-GHG 14/2/6 và ISWG-GHG 14/3/3

Giới thiệu

1 Là một phần trong quá trình sửa đổi *Chiến lược ban đầu của IMO về Giảm phát thải KNK từ tàu biển* ('Chiến lược ban đầu'), Ủy ban Bảo vệ Môi trường Biển (MEPC) và Nhóm Công tác Chuyên trách về Giảm phát thải KNK

từ tàu biển (ISWG-GHG) đã thảo luận về mức độ và cách thức các yếu tố của quá trình chuyển đổi công bằng và nguyên tắc bình đẳng có thể được kết hợp.

2 Thuật ngữ "công bằng" và "bình đẳng" đã được sử dụng rộng rãi trong các cuộc đàm phán trong cả ISWG-GHG và MEPC. Tuy nhiên, vẫn chưa đạt được sự đồng thuận rõ ràng về ý nghĩa của các thuật ngữ này trong bối cảnh các cuộc thảo luận trong Tổ chức. Cũng chưa có sự thống nhất về cách chúng sẽ áp dụng cho các biện pháp được đề xuất sẽ được phát triển thêm hoặc trong văn bản dự thảo hiện tại của Chiến lược sửa đổi. Điều đặc biệt quan trọng là phải phân biệt giữa các thuật ngữ này dựa trên bất kỳ biện pháp tiềm năng nào có thể được MEPC đồng ý trong tương lai, vì các tác động đối với thuyền viên, doanh nghiệp, cộng đồng và các Quốc gia có thể là đáng kể. Điều quan trọng là phải hiểu làm thế nào mỗi thuật ngữ sở hữu một ý nghĩa riêng biệt, mặc dù mang nhiều sắc thái và do đó nên được Tổ chức coi là các yếu tố riêng biệt trong quá trình đàm phán.

3 Tổ chức không hoạt động tách biệt khi xem xét các vấn đề môi trường. Trong khi Điều 1 của Công ước IMO cung cấp cho Tổ chức nhiệm vụ đối với bất kỳ vấn đề nào liên quan đến vận tải biển và tác động của vận tải biển đối với môi trường biển, thì Tổ chức vẫn có cơ hội xây dựng và tuân thủ các thỏa thuận quan trọng đã đạt được ở nơi khác.

4 EDF cho rằng Tổ chức không cần thiết phải phát triển hoặc hệ thống hóa định nghĩa về các thuật ngữ được thảo luận trong tài liệu này. Các định nghĩa như vậy được tìm thấy ở những nơi khác trong hệ thống hành động khí hậu và luật pháp quốc tế. Tuy nhiên, sẽ có lợi nếu Tổ chức phát triển cách hiểu chung để đảm bảo rằng bất kỳ văn kiện nào của IMO đều phù hợp với luật và thông lệ môi trường quốc tế. Việc đưa ra sự mơ hồ hoặc không nhất quán có thể gây hại cho sự phát triển và thực hiện quan trọng của bất kỳ biện pháp nào, cũng như có khả năng đe dọa các cam kết của các Quốc gia Thành viên theo các thỏa thuận hiện có.¹ Mặt khác, việc thực hiện hiệu quả có thể giúp Tổ chức khuyến khích các cơ hội có lợi nhất cho các Quốc gia Thành viên đồng thời củng cố các cam kết hiện có của Tổ chức theo Kế hoạch Chiến lược hiện tại và hơn thế nữa. Điều này đặc biệt đúng đối với những quốc gia thuộc thế giới đang phát triển và đặc biệt là các Quốc đảo nhỏ đang phát triển (SIDS) và các quốc gia kém phát triển nhất (LDC), mà EDF lưu ý rằng có sự cân nhắc đặc biệt trong Tổ chức, như

¹ Cần lưu ý rằng sự mơ hồ chiến lược có thể có giá trị trong các văn kiện quốc tế khi được sử dụng một cách thích hợp.

được công nhận theo *Kế hoạch Chiến lược Sửa đổi cho Tổ chức Giai đoạn 6 năm 2018 đến 2023*.²

5 Một số thuật ngữ được mô tả ở trên, bao gồm "công bằng" và "bình đẳng" được thiết lập trong Hệ thống Liên hợp quốc và luật môi trường quốc tế. Điều này bao gồm các văn kiện mà các Quốc gia Thành viên IMO là Bên tham gia bao gồm UNFCCC và Hiệp định Paris, ngoài những điều khác. Cần xem xét cách hiểu chung về các thuật ngữ này để cung cấp hướng dẫn cho những người ra quyết định trong Tổ chức, đồng thời tránh các cuộc đàm phán rộng rãi và không cần thiết về ý nghĩa của các thuật ngữ đã được quy định ở những nơi khác trong khuôn khổ pháp lý quốc tế.

6 Nhìn chung, việc giải thích đơn phương ý nghĩa của các thuật ngữ trong UNFCCC hoặc Hiệp định Paris có thể là một thách thức. Việc giải thích pháp lý các điều ước được điều chỉnh theo Công ước Viên về Luật Điều ước, bao gồm nhu cầu giải thích các điều khoản "một cách thiện chí theo nghĩa thông thường được đưa ra cho các thuật ngữ của điều ước trong bối cảnh của chúng và theo đối tượng và mục đích của nó."³ Tuy nhiên, nói chung, khi một điều ước đề cập đến các thuật ngữ mơ hồ, các cách hiểu khác nhau có thể liên quan đến vấn đề đang được thảo luận.

Thảo luận

Chuyển đổi công bằng

7 "Công bằng" là một thuật ngữ đã được thiết lập trong hệ thống môi trường quốc tế, với ý nghĩa và ứng dụng rõ ràng đối với công việc của Tổ chức, bao gồm cả việc sửa đổi Chiến lược Ban đầu.

8 Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO) định nghĩa "Chuyển đổi công bằng" là "xanh hóa nền kinh tế theo cách công bằng và toàn diện nhất có thể cho tất cả những người có liên quan, tạo cơ hội việc làm bền vững và không để ai bị bỏ lại phía sau."⁴ Hơn nữa, một cam kết khái niệm tương tự có thể được tìm thấy trong phần mở đầu của Hiệp định Paris, trong đó công nhận "sự bắt buộc của một quá trình chuyển đổi công bằng đối với lực lượng lao động". Tài liệu Kết quả cho "Phòng thí nghiệm tương lai: Chuyển đổi công bằng và tương lai của việc làm",

² Như có trong nghị quyết A.1149(32).

³ Để biết các quy tắc giải thích chung, xem Điều 31 của Công ước Viên về Luật Điều ước.

⁴ Để hỗ trợ các quốc gia, ILO đã phát triển thêm "Hướng dẫn chuyển đổi công bằng hướng tới các nền kinh tế và xã hội bền vững về môi trường cho tất cả mọi người", có thể tìm thấy tại: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf

diễn ra tại UNFCCC COP 27 vào năm 2022, đã xác định quá trình chuyển đổi công bằng là một phát hiện quan trọng, xác định rằng nó "có nghĩa là chuyển đổi nền kinh tế và hệ thống kinh tế trong một cách công bằng và toàn diện nhất có thể cho tất cả mọi người có liên quan, tạo cơ hội việc làm bền vững và không để ai bị bỏ lại phía sau."

9 Xem xét những điều trên, một quá trình chuyển đổi công bằng có thể được hiểu chủ yếu là liên quan đến lực lượng lao động. Trong trường hợp của Tổ chức, việc áp dụng cách tiếp cận "công bằng" sẽ chủ yếu áp dụng cho thuyền viên, mặc dù sẽ phù hợp hơn nếu xem xét cộng đồng hàng hải rộng lớn hơn. Việc áp dụng văn bản bao gồm các thuật ngữ về "chuyển đổi công bằng" sẽ cung cấp sự hỗ trợ rõ ràng cho thuyền viên, cũng như các chuyên gia hàng hải khác và những người phụ thuộc vào vận tải biển quốc tế để kiếm sống, những người có thể đối mặt với cả thách thức và cơ hội trong quá trình chuyển đổi. Nó sẽ củng cố quan điểm rằng các bên liên quan chính của Tổ chức được xem xét trong suốt quá trình xây dựng các biện pháp. Điều này phù hợp với Định hướng Chiến lược 6 trong Kế hoạch Chiến lược của Tổ chức về vai trò của yếu tố con người, trong đó cho rằng Tổ chức nên xem xét yếu tố con người khi xây dựng các quy định hoặc biện pháp liên quan đến bảo vệ môi trường, ngoài những điều khác. ILO và Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) cũng đã xác định rằng phụ nữ nói riêng phải đối mặt với những thách thức chính cần được coi là một phần của quá trình chuyển đổi công bằng.⁵

10 Ngoài ra, trên khắp thế giới có những cộng đồng ven biển có thể không phải là chuyên gia hàng hải nhưng dễ bị ảnh hưởng bởi khí hậu và những thiệt hại về sức khỏe liên quan đến vận tải biển, cả ở dạng hiện tại và liên quan đến khả năng gia tăng sản xuất, vận chuyển, lưu trữ và sử dụng nhiên liệu không carbon. Ngoài ra, các cộng đồng khác có thể dễ gặp khó khăn về kinh tế do không đảm bảo rằng mọi quá trình chuyển đổi đều công bằng và bình đẳng.

11 EDF hoan nghênh công việc đang diễn ra trong Tổ chức nhằm đảm bảo quá trình chuyển đổi công bằng cho ngành diễn ra thành công. EDF lưu ý với lòng biết ơn về công việc đang diễn ra của Lực lượng Đặc nhiệm về Chuyển đổi Công bằng Hàng hải, bao gồm bản tuyên cáo lập trường được phát hành gần đây "Lập bản đồ Chuyển đổi Công bằng Hàng hải cho Thuyền viên" cung cấp hướng dẫn thực tế về quá trình chuyển đổi công bằng trong công việc của Tổ chức.⁶ EDF cũng hoàn toàn ủng hộ công việc đang diễn ra của Tổ chức nhằm thúc đẩy

⁵ https://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/publications/WCMS_592348/lang--en/index.htm

⁶ <https://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/Maritime-Just-Transition.aspx>

vai trò của phụ nữ trong lĩnh vực hàng hải, thông qua Chương trình Phụ nữ trong Lĩnh vực Hàng hải.⁷

Bình đẳng

12 Bình đẳng có nhiều nghĩa khác nhau trong các bối cảnh khác nhau, một số có bản chất pháp lý và một số khác thì không. Nói chung, bình đẳng thường được sử dụng đồng nghĩa theo cách nói chung với khái niệm "công bằng" hoặc "bình đẳng". Tuy nhiên, EDF lưu ý rằng việc giải thích bình đẳng chỉ theo cách này có thể khó khăn khi xem xét việc sử dụng thuật ngữ này một cách hợp pháp rộng rãi hơn. Cụ thể, công bằng có những ý nghĩa cụ thể nhưng khác nhau một cách tinh tế trong nhiều phạm vi tài phán thông luật trong nước,⁸ cách nói pháp lý quốc tế,⁹ và luật và thực tiễn môi trường quốc tế nơi nó thường được hiểu là bình đẳng về khí hậu. EDF tin rằng điều thứ hai tương ứng chặt chẽ nhất với các cuộc đàm phán đang diễn ra.

13 Theo quan điểm của EDF, bình đẳng trong bối cảnh này không nên đòi hỏi phải chia sẻ gánh nặng hoặc cơ hội một cách bình đẳng, mà là chia sẻ gánh nặng và cơ hội một cách hợp lý. Trong bối cảnh này, bình đẳng có thể được định nghĩa là đạt được sự hợp lý và cân bằng trong việc tiếp cận tài nguyên môi trường, chịu gánh nặng môi trường và tham gia vào quá trình ra quyết định về môi trường. Ngày nay, một số người trên khắp thế giới ít được tiếp cận với các nguồn tài nguyên hơn và phải chịu nhiều gánh nặng hơn những người khác. Thách thức này có thể sẽ chỉ trở nên trầm trọng hơn do biến đổi khí hậu. Các chính sách công bằng hiệu quả và bền vững không phân phối các nguồn lực hoặc giảm bớt gánh nặng một cách bình đẳng — chúng tìm cách giải quyết sự mất cân bằng mà các nhóm gặp phải. Chính sách công bằng là những chính sách cho phép các cá nhân, bất kể họ sống ở đâu trên thế giới, giới tính hay thu nhập của họ, được hưởng lợi từ các cơ hội của quá trình chuyển đổi năng lượng và

⁷ <https://www.imo.org/en/ourwork/technicalcooperation/pages/womeninmaritime.aspx>

⁸ Bình đẳng trong các khu vực pháp lý này, thường dựa trên thông luật của Anh, bổ sung cho các quy tắc pháp lý được thiết lập thông qua thông luật, nơi mà việc áp dụng sẽ được coi là quá khắc nghiệt, để mang lại công lý tự nhiên.

⁹ Đáng chú ý là tại Tòa án Công lý Quốc tế (ICJ), nơi nó được coi là nguồn của luật quốc tế theo Điều 38 Quy chế của ICJ. Ngoài ra, hãy xem trường hợp Phân xử trọng tài của Rann of Kutch và Thềm lục địa Biển Bắc, trong đó vai trò của nguyên tắc bình đẳng hoặc công bằng được củng cố.

được bảo vệ khỏi các tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu.¹⁰ Như vậy, các chính sách công bằng có thể được coi là bao gồm các cân nhắc về kinh tế và môi trường.

14 Bình đẳng được công nhận là một nguyên tắc cơ bản trong UNFCCC,¹¹ và là yếu tố cốt lõi của việc thực hiện Hiệp định Paris.¹² Đó là một nguyên tắc được chấp nhận rộng rãi làm nền tảng cho toàn bộ hệ thống hành động khí hậu. Việc thực hiện chính sách công bằng trong luật môi trường quốc tế trong khuôn khổ Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn năm 1987, được coi là đặc biệt thành công,¹³ có thể cung cấp hướng dẫn về cách tạo điều kiện thuận lợi cho chính sách công bằng trong Tổ chức. Trong trường hợp này, các khía cạnh sau đã được đưa vào, ngoài những điều khác, như một phần của cách tiếp cận công bằng:

- .1 hỗ trợ tài chính bổ sung cho các bên quốc gia đang phát triển; và
- .2 chuyển giao công nghệ.¹⁴

15 Việc áp dụng cả hai yếu tố trong phạm vi xem xét của Tổ chức là khả thi và đã được thảo luận. EDF lưu ý rằng, trong khi việc tạo và giải ngân doanh thu là những vấn đề vẫn đang được thảo luận, đã có những đề xuất xem xét vấn đề này, trong đó nhấn mạnh tiềm năng doanh thu được tạo ra thông qua một biện pháp kinh tế sẽ được hướng cụ thể tới các quốc gia đang phát triển, cũng như SIDS và LDC (chẳng hạn như tài liệu ISWG-GHG 14/2/6 (Fiji và cộng sự) và ISWG-GHG 14/3/3 (Ngân hàng Thế giới). Cam kết hướng tới phát triển các cơ chế chuyển giao công nghệ đã được phản ánh trong Chiến lược ban đầu và văn bản dự thảo hiện tại của Chiến lược sửa đổi.

¹⁰ Một môi trường trong sạch, lành mạnh và bền vững đã được Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thiết lập như một quyền con người khi nhất trí thông qua một nghị quyết về vấn đề này vào tháng 7 năm 2022 – nghị quyết A/76/L.75.

¹¹ Điều 3(1) Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu.

¹² Điều 2(2) Hiệp định Paris.

¹³ Marina V. Cazorla, Michael A. Toman, Chính sách Bình đẳng Quốc tế và Biến đổi Khí hậu, (2001), Tóm tắt vấn đề khí hậu số 27, <https://media.rff.org/documents/RFF-CCIB-27.pdf>

¹⁴ Một khía cạnh khác là các quy định khác biệt đối với các tàu từ hoặc hoạt động trong các quốc gia phát triển và đang phát triển. Tuy nhiên, xem xét nguyên tắc cơ bản "không đối xử thuận lợi hơn" có trong các văn kiện của IMO, điều này không nên được sử dụng trong bất kỳ biện pháp giảm KNK nào khi chúng áp dụng cụ thể cho các tàu mang cờ nhất định.

16 Hơn nữa, Kế hoạch chiến lược hiện tại của IMO có thể được coi là chứa các yếu tố cam kết của Tổ chức hướng tới khái niệm bình đẳng nói chung, nếu không muốn nói là rõ ràng trong bối cảnh đàm phán về khí hậu. Đoạn 3 của Nguyên tắc Bao trùm bao gồm cam kết:

"[...] đảm bảo rằng quan điểm của tất cả các bên liên quan được tính đến trong quá trình ra quyết định và tiếp tục chú ý đặc biệt đến nhu cầu của các nước đang phát triển, đặc biệt là các quốc đảo nhỏ đang phát triển (SIDS) và các nước kém phát triển nhất (LDC)."

17 Xem xét những điều trên, rõ ràng là không có trở ngại nào ngăn cản Tổ chức áp dụng cách tiếp cận công bằng trong Chiến lược sửa đổi. Sự bình đẳng và các chính sách bình đẳng được thiết lập tốt trong các văn kiện môi trường quốc tế. Tổ chức cũng đã xem xét các chính sách và biện pháp được sử dụng để củng cố quá trình chuyển đổi công bằng. Theo quan điểm của EDF, việc đưa sự bình đẳng vào kế hoạch chiến lược, rõ ràng hay theo cách khác, sẽ không ảnh hưởng trước đến kết quả của các cuộc đàm phán, cũng như không cam kết Tổ chức thực hiện một tham vọng cụ thể khi xem xét các cam kết hiện có như những cam kết trong Hiệp định Paris. Theo thông lệ hiện có, nó sẽ chỉ củng cố cam kết liên tục của Tổ chức để đảm bảo rằng quá trình chuyển đổi không để ai bị bỏ lại phía sau.

Kết luận

18 "Công bằng" và "bình đẳng" là những thuật ngữ được sử dụng thường xuyên trong các cuộc đàm phán của IMO về việc sửa đổi Chiến lược ban đầu. Tuy nhiên, việc đưa rõ ràng cam kết về sự "chuyển đổi công bằng" hoặc về sự "bình đẳng" trong bản sửa đổi đã gây tranh cãi. Lập trường của EDF là cả hai thuật ngữ này đều có ý nghĩa rõ ràng trong luật môi trường quốc tế và được áp dụng rộng rãi trong các văn kiện hiện có. Điều này bao gồm trong Kế hoạch chiến lược của IMO và Chiến lược ban đầu. Như vậy, không có rào cản nào đối với việc đưa chúng vào Chiến lược sửa đổi.

19 Ngoài ra, việc đưa các thuật ngữ này vào Chiến lược sửa đổi một cách rõ ràng sẽ củng cố các cam kết hiện có của Tổ chức. Điều này bao gồm công việc liên tục của Tổ chức để hỗ trợ thuyền viên trong quá trình chuyển đổi, cũng như đảm bảo rằng các Quốc gia đang phát triển, đặc biệt là SIDS và LDC, không chỉ được đưa vào quy trình mà còn được chú ý đặc biệt trong việc phát triển chính sách các biện pháp. Đặc biệt, nếu Tổ chức đồng ý với một biện pháp kinh tế tạo ra doanh thu, thì việc đề cập rõ ràng đến quá trình chuyển đổi công bằng sẽ đảm bảo rằng việc phân phối doanh thu được thực hiện có tính đến vị trí của các Quốc gia đang phát triển.

Các hành động được yêu cầu của Nhóm Công tác

20 Nhóm được đề nghị lưu ý thông tin được cung cấp trong tài liệu này và thực hiện hành động khi thích hợp.
