



Khả năng áp dụng biện pháp bảo tồn khu vực hiệu quả tại vùng biển Việt Nam

ThS. PHẠM THỊ LAN ANH
Cục Kiểm ngư, Bộ NN&PTNT

Theo Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), biện pháp bảo tồn khu vực hiệu quả khác (OECM: Other effective area-based conservation measures) được hiểu là “Một khu vực địa lý được xác định không phải là khu bảo tồn (KBT), được quản trị và quản lý theo những cách thức giúp đạt được các kết quả tích cực và bền vững về mặt bảo tồn nội vi đa dạng sinh học (ĐDSH) cùng với các chức năng và dịch vụ hệ sinh thái đi cùng và trong một số trường hợp, giúp bảo tồn các giá trị văn hóa, tinh thần, kinh tế - xã hội và các giá trị địa phương khác” (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019). Các OECM là một cơ hội vừa để công nhận và đóng góp cho việc bảo tồn tính ĐDSH bên ngoài các KBT và cũng tạo động lực cho việc bảo tồn bên ngoài các KBT thông qua việc xác định, hỗ trợ các OECM (IUCN, 2020). Còn theo Công ước về ĐDSH (CBD) mà Việt Nam là thành viên đã công nhận các biện pháp bảo tồn khu vực hiệu quả khác là phương thức bổ sung cho nỗ lực thành lập các KBT chính thức. Điều này mở ra cho Việt Nam cơ hội liên kết các mạng lưới bảo tồn quốc gia thông qua việc xây dựng và chính thức công nhận các OECM, đồng thời thúc đẩy quan hệ đối tác công bằng hơn trong các nỗ lực bảo tồn toàn cầu, làm đa dạng hơn sự đóng góp của các loại hình bảo tồn trên toàn cầu.

Với việc trở thành thành viên của Liên minh Đại dương Toàn cầu và tham gia thực hiện sáng kiến 30x30, Việt Nam cũng đã tích hợp các mục tiêu liên quan vào Chiến lược quốc gia về ĐDSH trong đó tăng diện tích khu bảo tồn biển (KBTB) và ven biển từ 3 - 5% đến năm 2030. Bộ TN&MT với vai trò là cơ quan đầu mối điều phối tổ chức thực hiện Chiến lược quốc gia về ĐDSH đến năm 2030 đang thúc đẩy việc áp dụng OECM tại Việt Nam để đóng góp cho việc thực hiện thành công mục tiêu sáng kiến 30x30 trên toàn cầu. OECM là một khái niệm vẫn còn khá mới mẻ, một cách tiếp cận bảo tồn mang tính sáng tạo ở nước ta, tuy nhiên đây lại là một trong những giải pháp để tăng hiệu quả bảo tồn ĐDSH nội vi, bảo tồn các giá trị của thiên nhiên. Trên cơ sở phân tích thực trạng bảo tồn biển, bài viết đánh giá khả năng áp dụng OECM tại vùng biển Việt Nam cũng như đề xuất một số khuyến nghị cho việc phát triển OECM trong tương lai.

1. THỰC TRẠNG BẢO TỒN BIỂN

Theo khoản 6 Điều 3 Luật Thủy sản năm 2017 định nghĩa về KBTB, là loại hình KBT thiên nhiên, được xác lập ranh giới trên biển, đảo, quần đảo, ven biển để bảo vệ ĐDSH biển. Điều 15, 16 của Luật cũng quy định cụ thể về KBTB

và thành lập KBTB. Cụ thể, KBTB bao gồm Vườn quốc gia (VQG), Khu dự trữ thiên nhiên, KBT loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan; Việc thành lập KBTB cấp quốc gia được thực hiện theo quy định của pháp luật về ĐDSH; Bộ trưởng Bộ NN&PTNT quy định trình tự, thủ tục lập, thẩm định dự án thành lập, nội dung quyết định thành lập KBTB cấp tỉnh. Điều 10 Nghị định số 26/2019/NĐ-CP ngày 8/3/2019 của Chính phủ hướng dẫn Luật Thủy sản đã có những quy định rõ ràng về quản lý hoạt động trong KBTB và vùng đệm; quyền, trách nhiệm của Ban quản lý KBTB; quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân có hoạt động liên quan đến KBTB. Tại Thông tư số 19/2018/TT-BNNPTNT ngày 15/11/2020 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT đã quy định hướng dẫn về trình tự, thủ tục thành lập KBTB cấp tỉnh với những quy định chi tiết về các bước lập, thẩm định dự án thành lập KBTB để địa phương áp dụng. Thông tư số 01/2022/TT-BNNPTNT ngày 18/1/2022 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT sửa đổi, bổ sung một số Thông tư trong lĩnh vực thủy sản. Thông tư này đã bổ sung thêm Điều 10a điều chỉnh ranh giới, diện tích KBTB. Về cơ bản, các quy định trên đồng bộ với quy định của các luật liên quan như Luật Lâm nghiệp, Luật ĐDSH, Luật BVMT năm 2020; Phân định rõ trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương (điểm h khoản 2 Điều 102 Luật Thủy sản); Quy định rõ trách nhiệm, quyền hạn của Ban Quản lý và các tổ chức, cá nhân có hoạt động liên quan đến bảo tồn biển (các Điều 11, 12, 13 Nghị định số 26/2019/NĐ-CP); Phù hợp với các quy định quốc tế trong lĩnh vực bảo tồn biển, đảm bảo sự triển khai thống nhất, hiệu lực, hiệu quả.

Ngày 26/5/2010, tại Quyết định số 742/QĐ-TTg, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt quy hoạch hệ thống KBTB Việt Nam đến năm 2020 với danh mục 16 KBTB. Theo Trung tâm Nghiên cứu biển đảo và biến đổi khí hậu, đến nay, cả nước có 6 KBTB đã thành lập và đi vào hoạt động gồm: Bạch Long Vỹ (Hải Phòng); Côn Cỏ (Quảng Trị); Cù Lao Chàm (Quảng Nam); Lý Sơn (Quảng Ngãi); vịnh Nha Trang (Khánh Hòa); Hòn Cau (Bình Thuận). KBTB Cô Tô - Đảo Trần (Quảng Ninh) gộp từ 2 KBTB Cô Tô và Đảo Trần thành một KBTB Cô Tô - Đảo Trần đã phê duyệt quy hoạch chi tiết, UBND tỉnh Quảng Ninh chưa phê duyệt thành lập. 5 VQG có quản lý hợp phần biển gồm: Bái Tử Long (Quảng Ninh); Núi Chúa (Ninh Thuận); Côn Đảo (Bà Rịa - Vũng Tàu); Phú Quốc (Kiên Giang); Cát Bà (Hải Phòng). Ngoài ra, có 4 KBTB đã hoàn thiện hồ sơ quy hoạch nhưng chưa thành lập là Hòn Mê (Thanh Hóa); Sơn Chà - Hải Vân (Thừa Thiên - Huế); Phú Quý (Bình Thuận); Nam Yết (Khánh Hòa). Tổng diện tích vùng biển đã được bảo tồn đạt 174.748,85 ha diện tích biển được bảo tồn và quản lý, chiếm khoảng 0,175% vùng biển tự nhiên Việt



Nam. Đây là con số rất khiêm tốn so với tiềm năng biển của nước ta và chưa đạt mục tiêu 0,24% theo Quyết định số 742/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Về cơ bản, các địa phương đã quan tâm chỉ đạo, thực hiện khá tốt các quy định pháp luật về quản lý bảo tồn biển và đạt được kết quả đáng ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều tồn tại như: Hầu hết các Ban quản lý KBTB/VQG có hợp phần biển chưa trình ban hành Đề án phát triển du lịch sinh thái, Kế hoạch quản lý; UBND tỉnh chưa bố trí lực lượng kiểm ngư tại các KBTB; chưa có chính sách để hỗ trợ cộng đồng ngư dân sống trong và xung quanh KBTB chuyển đổi nghề; chưa ưu tiên bổ sung nguồn lực về con người, kinh phí. Bên cạnh đó, tình trạng các doanh nghiệp kinh doanh du lịch - dịch vụ vi phạm các quy định quản lý KBTB như: lấn chiếm, xây dựng công trình hạ tầng trái phép trong phạm vi KBTB, VQG, tổ chức dịch vụ du lịch trái phép trong KBTB đang ngày càng diễn biến phức tạp, gây áp lực lớn đến công tác quản lý tại các VQG/KBTB như VQG Phú Quốc, vịnh Nha Trang. Số vụ vi phạm pháp luật tại một số KBTB có xu hướng tăng và chủ yếu là khai thác san hô, sử dụng ngư cụ cấm, đặc biệt là lưới kéo, sử dụng chất nổ, lặn bắt hải sản bằng xung điện trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt. Ngoài ra, ô nhiễm môi trường biển, ven biển đang diễn ra ngày càng phổ biến, các hoạt động nhận chìm gầu hoặc liên kế với khu vực bảo tồn biển...

2. KHẢ NĂNG ÁP DỤNG OECM TẠI VÙNG BIỂN VIỆT NAM

Những khu vực được khoanh vi bảo tồn nhưng không phải KBT cần phải được quản lý nhằm đạt hiệu quả lâu dài về bảo tồn ĐDSH và đóng góp được cho bảo tồn tại chỗ, có chức năng sinh thái liên kết, có các giá trị dịch vụ, văn hóa, tinh thần, kinh tế - xã hội cho địa phương. Theo hướng dẫn của IUCN (IUCN-WCPA Task Force on OECMs, 2019), các tiêu chí xác định OECM, bao gồm: Những khu vực được khoanh vi bảo tồn nhưng không phải là KBT; những khu vực đó phải được quản lý; đạt được hiệu quả lâu dài về bảo tồn ĐDSH và đóng góp được cho bảo tồn tại chỗ; có chức năng sinh thái liên kết, có các giá trị dịch vụ, văn hóa, tinh thần, kinh tế - xã hội cho địa phương. OECM được chia làm 3 loại hình và nằm hoàn toàn ngoài hệ thống KBT, cụ thể: Nhóm OECM loại 1 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là cốt yếu (Primary conservation), các khu vực này có tiềm năng trở thành các KBT. Nhóm OECM loại 2 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là thứ yếu (Secondary conservation). Nhóm OECM loại 3 là khu vực đặt vấn đề bảo tồn là phụ (Ancillary conservation).

Theo hướng dẫn trên, các đối tượng OECM tiềm năng tại Việt Nam có thể xác định như:

Nhóm OECM tiềm năng loại 1 là các khu ĐDSH cao, nằm ngoài KBT thuộc các khu rừng phòng hộ, vùng đệm các KBT, khu rừng sản xuất là rừng tự nhiên...; các di sản thiên nhiên được xác lập, công nhận theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 20 Luật BVMT năm 2020.

Nhóm OECM tiềm năng loại 2 là các vùng đất ngập nước quan trọng ngoài hệ thống KBT, hành lang ĐDSH. Hiện nay, Danh mục các vùng đất ngập nước quan trọng bao gồm cả khu vực trên đang được Bộ TN&MT xây dựng trên cơ sở tổng hợp từ đề xuất của các địa phương. Hiện cả nước đã quy hoạch được 33 hành lang ĐDSH, trong đó có 3 hành lang ĐDSH đã được thành lập kết nối các KBT tại các tỉnh Quảng Nam, Thừa Thiên - Huế và Quảng Trị với tổng diện tích 521.878,28 ha.

Nhóm OECM tiềm năng loại 3 bao gồm cảnh quan sinh thái quan trọng và cơ sở bảo tồn tư nhân. Cảnh quan sinh thái quan trọng có thể hiểu là cảnh quan thiên nhiên có giá trị chủ yếu về môi trường, sinh thái, có thể chứa đựng các giá trị khác như thẩm mỹ, giải trí, văn hóa... Các đối tượng này nằm ngoài các khu bảo vệ, cung cấp dịch vụ chính cho hoạt động du lịch và giá trị môi trường, sinh thái cho đời sống của con người nhưng hỗ trợ tốt cho công tác bảo tồn.

Trong các nhóm trên, OECM tiềm năng gồm khu ĐDSH cao, cảnh quan sinh thái quan trọng và hành lang ĐDSH là đối tượng của quy hoạch bảo tồn ĐDSH quốc gia, đã được quy định tại điểm c khoản 5 Điều 25 của Luật Quy hoạch năm 2017 và Điều 26 của Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 7/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch. Còn hành lang ĐDSH đã có khái niệm quy định trong Luật ĐDSH nhưng chưa có quy định chi tiết về tiêu chí xác định đối tượng này trong thực tiễn. Các OECM tiềm năng là vùng đất ngập nước quan trọng ngoài hệ thống KBT hiện đã có quy định chi tiết tại Nghị định số 66/2019/NĐ-CP của Chính phủ về bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng đất ngập nước; Thông tư số 07/2020/TT-BTNMT ngày 31/8/2020 quy định chi tiết các nội dung tại điểm c khoản 1 Điều 31 Nghị định số 66/2019/NĐ-CP của Chính phủ về bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng đất ngập nước. Các OECM tiềm năng là di sản thiên nhiên được xác lập, công nhận theo quy định của điểm c khoản 1 Điều 20 Luật BVMT năm 2020; các quy định chi tiết về tiêu chí, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xác lập, công nhận di sản thiên nhiên được quy định tại Điều 19, 20, 21 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT. Các OECM tiềm năng còn lại hiện chưa có các quy định pháp lý cụ thể cho đối tượng này.

3. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Các quy định pháp lý liên quan đến OECM tại Việt Nam hiện nay tập trung tại một số Luật và văn bản dưới Luật ĐDSH năm 2008, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Luật Lâm nghiệp năm 2017, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Thủy sản năm 2017, Luật BVMT năm 2020. Các quy định pháp lý chi tiết để nhận diện đối tượng OECM tại Việt Nam tập trung tại Luật Lâm nghiệp năm 2017 và Luật ĐDSH năm 2008. Ngoài ra, còn là đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của các Luật: Tài nguyên,



môi trường biển và hải đảo năm 2015, Thủ sản năm 2017, Quy hoạch năm 2017 và BVMT năm 2020. Về cơ bản đã có những quy định để nhận diện được các OECM tại Việt Nam. Tuy nhiên chưa có các quy định, hướng dẫn thống nhất, chi tiết, cụ thể để nhận diện được OECM theo khuyến nghị của CBD và hướng dẫn của IUCN. Ngoài ra, còn nhiều đối tượng OECM tiềm năng chưa có quy định để nhận diện. Do đó, cần rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các quy định pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý KBTB, khu vực áp dụng biện pháp bảo tồn hiệu quả khác, tạo hành lang pháp lý minh bạch, thuận lợi nhằm huy động được các nguồn lực trong và ngoài nước đầu tư hạ tầng, phát triển khoa học, công nghệ, nguồn nhân lực cho các KBTB, khu vực OECM phát triển bền vững.

Xác định sinh kế bền vững cho hộ gia đình là điều kiện tiên quyết để đảm bảo an sinh, đồng thời đóng góp tích cực vào chủ trương hồi phục kinh tế của Chính phủ Việt Nam. Vì vậy, tác giả khuyến nghị cần rà soát, tổ chức thực hiện chính sách chuyển đổi nghề, tạo sinh kế bền vững cho cộng đồng dân cư sống trong và xung quanh KBTB, khu vực áp dụng biện pháp bảo tồn hiệu quả; có chính sách hỗ trợ ngư dân trong thời gian cấm khai thác thủy sản. Có thể triển khai thí điểm các mô hình quản lý hiệu quả, mô hình đa dạng hóa sinh kế trong các KBTB, khu vực OECM, khu phục hồi các hệ sinh thái biển ở vùng biển Việt Nam.

Xây dựng bộ tiêu chí và ban hành hướng dẫn kỹ thuật để xác định các khu vực áp dụng biện pháp bảo tồn hiệu quả phù hợp với bối cảnh của Việt Nam. Đồng thời, xây dựng hành lang pháp lý để hình thành và công nhận các khu vực OECM ở vùng biển Việt Nam.

Cơ chế tài chính, nguồn thu bền vững là vấn đề then chốt để phát triển bền vững OECM. Mặc dù đã có một số quy định, nhưng đây vẫn là khoảng trống lớn trong quy định pháp lý tại Việt Nam. Vì vậy, đa dạng hóa nguồn lực tài chính cho bảo tồn biển, khu vực áp dụng biện pháp bảo tồn hiệu quả là rất cần thiết■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. IUCN, 2020. *OCEM: Một cơ hội mới cho bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam*. <https://www.iucn.org/vi/news/viet-nam>.
2. IUCN-WCPA Task Force on OECMs (2019). *Recognising and reporting other effective area-based conservation measures*. Gland, Switzerland: IUCN.

Tăng cường công tác quản lý tín chỉ các-bon nhằm thực hiện Đóng góp do quốc gia tự quyết định

Ngày 2/5/2024, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 13/CT-TTg về tăng cường công tác quản lý tín chỉ các-bon nhằm thực hiện Đóng góp do quốc gia tự quyết định.

Thực hiện cam kết về giảm phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 tại Hội nghị lần thứ 26 các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (COP26), Việt Nam đã cập nhật Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), cụ thể hóa các cam kết quốc tế về giảm phát thải. Triển khai thực hiện NDC là trách nhiệm của các quốc gia để thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc và Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, trong đó có mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính trong các lĩnh vực năng lượng, nông nghiệp, sử dụng đất và lâm nghiệp, quản lý chất thải, các quá trình công nghiệp. Để bảo đảm thực hiện cam kết giảm phát thải khí nhà kính đến năm 2030 theo NDC và đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, việc xây dựng và thực hiện kế hoạch giảm phát thải khí nhà kính của các lĩnh vực; phát triển thị trường các-bon và các cơ chế quản lý tín chỉ các-bon là rất cấp thiết, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và thu nhập của người dân tham gia các dự án giảm phát thải khí nhà kính, bảo vệ và phát triển rừng.

Để tăng cường công tác quản lý tín chỉ các-bon nhằm thúc đẩy phát triển thị trường các-bon, đảm bảo thực hiện NDC, hài hòa lợi ích của nhà nước, doanh nghiệp, người dân và các đối tác tham gia, đồng thời cung cấp thông tin một cách chính xác, đầy đủ về thị trường các-bon và phương thức tạo tín chỉ các-bon để có thể giao dịch trên thị trường, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu các Bộ Công Thương, Giao thông vận tải, Xây dựng, NN&PTNT, TN&MT: Khẩn trương ban hành kế hoạch giảm nhẹ phát thải khí nhà kính cấp lĩnh vực theo quy định tại Nghị định số 06/2022/NĐ-CP của Chính phủ (Phụ lục IV) và tổ chức thực hiện nhằm đảm bảo đạt mục tiêu cam kết theo NDC, hoàn thành trong Quý III/2024; Chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan tham mưu cho cấp có thẩm quyền quyết định việc tổ chức đàm phán, ký kết, triển khai thỏa thuận hoặc hợp đồng với các đối tác quốc tế về chuyển nhượng tín chỉ các-bon, kết quả giảm phát thải khí nhà kính trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý, bảo đảm việc thực hiện mục tiêu giảm phát thải theo NDC. Cùng với đó, chủ trì, phối hợp với Bộ Thông tin và Truyền thông, các cơ quan thông tấn, báo chí thực hiện tuyên truyền sâu rộng về các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính, thực hiện NDC, phương thức tạo tín chỉ các-bon, tham gia thị trường các-bon tự nguyện, tổ chức và phát triển thị trường các-bon tuân thủ.

Về phía Bộ TN&MT, khẩn trương nghiên cứu thiết lập hệ thống đăng ký quốc gia về tín chỉ các-bon, quản lý các chương trình, dự án, hoạt động giảm phát thải khí nhà kính và tạo tín chỉ các-bon phục vụ triển khai thí điểm và phát triển thị trường các-bon trong nước, trao đổi với quốc tế. Đồng thời, chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan liên quan khẩn trương xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 06/2022/NĐ-CP, trong đó có các quy định về quản lý tín chỉ các-bon, hoạt động trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và ra nước ngoài, trình Chính phủ trước ngày 30/7/2024.

HỒNG CẨM