

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH (PIA)

Nội dung Quản lý cảnh quan thiên nhiên trong dự thảo Luật Bảo vệ môi trường sửa đổi

MỤC LỤC

1. Xác định vấn đề bất cập	2
2. Mục tiêu giải quyết vấn đề	4
3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề:.....	4
4. Đánh giá tác động của các giải pháp đến hệ thống pháp luật, kinh tế, xã hội và giới	7
4.1. Phương án 0	7
4.1.1. Tác động đến hệ thống pháp luật.....	7
4.1.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế.....	10
4.1.3. Tác động đến các vấn đề xã hội và giới	14
4.2. Phương án 1	19
4.2.1. Tác động đến hệ thống pháp luật.....	19
4.2.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế.....	20
4.2.3. Tác động đến các vấn đề về xã hội và giới.....	23
4.3. Phương án 2	28
4.3.1. Tác động đến hệ thống pháp luật.....	28
4.3.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế.....	29
4.3.3. Tác động đến các vấn đề về xã hội và giới	30
4.4. Phương án 2A	33
4.4.1. Tác động đến hệ thống pháp luật.....	33
4.4.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế.....	35
4.4.3. Tác động đến các vấn đề xã hội và giới	40
5. Kiến nghị.....	43

1. Xác định vấn đề bất cập

Việt Nam được ghi nhận là một trong 16 quốc gia có tính đa dạng sinh học (ĐDSH) cao trên thế giới, với nhiều kiểu hệ sinh thái, các loài sinh vật. Các công cụ quản lý tác động môi trường như đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) đối với các quy hoạch và đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đối với các hoạt động đầu tư phát triển đã có một lịch sử hơn 20 năm tồn tại, góp phần quan trọng vào việc bảo vệ môi trường tự nhiên cho con người. Tuy nhiên, tài nguyên ĐDSH của Việt Nam đang trên đà suy giảm một cách đáng báo động; các hệ sinh thái bị thu hẹp, bị chia cắt và suy giảm chất lượng; nguồn gen bị thất thoát, mai một... Nguyên nhân của tình trạng này là do áp lực gia tăng dân số kéo theo việc khai thác quá mức tài nguyên sinh vật, không bảo đảm cho việc tái tạo lại.

Ngoài ra, điều kiện địa hình đa dạng, $\frac{3}{4}$ diện tích đất liền là các vùng đồi, núi và các miền khí hậu khác nhau đã tạo nên các cảnh quan thiên nhiên kỳ thú. Cảnh quan thiên nhiên là cảnh quan được tạo thành từ các thành phần tự nhiên gồm địa chất, địa hình, khí hậu, thủy văn, thổ nhưỡng, sinh vật. Đây là các thành phần của môi trường tự nhiên, do đó cảnh quan thiên nhiên được coi là một phần của môi trường tự nhiên. Việt Nam có nhiều tiềm năng về cảnh quan thiên nhiên, giá trị về lịch sử, văn hóa bản địa của các dân tộc, tập tục và lối sống, văn hóa ẩm thực phong phú của các vùng miền là cơ sở để phát triển mạnh loại hình du lịch cộng đồng. Các cảnh quan thiên nhiên tươi đẹp của Việt Nam đã và đang thu hút nhiều khách tham quan du lịch từ khắp nơi trên thế giới. Tuy nhiên hiện nay, nhiều vụ việc xảy ra các hoạt động phá hủy/phá vỡ toàn bộ hay một hợp phần của cảnh quan. Các hoạt động này có thể đạt được ích lợi kinh tế và có thể cả lợi ích xã hội trước mắt, nhưng đã và đang để lại hoặc dẫn đến hậu quả xấu về lâu dài. Ở nhiều địa phương, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ít quan tâm đến các cảnh quan có tầm quan trọng về môi trường; chưa chú trọng đến tính tổng thể về hình thái, cấu trúc, chức năng và mối liên hệ chặt chẽ giữa các hợp phần của cảnh quan, vì thế đã phá vỡ hay xâm hại các cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa. Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên là việc bảo tồn và duy trì hình thái, thành phần, cấu trúc, chức năng quan trọng của cảnh quan thiên nhiên - một khu vực được hình thành do tương tác của các yếu tố tự nhiên theo thời gian.

Di sản thiên nhiên được tạo thành từ cảnh quan thiên nhiên. Di sản thiên nhiên là tổng thể các yếu tố của ĐDSH, bao gồm các loại thực vật, động vật và hệ sinh thái, cùng với các cấu trúc và thành phần địa chất liên quan (đa dạng địa hình). Di sản được kế thừa từ các thế hệ trước, duy trì trong hiện tại và ban tặng cho các thế hệ sau. Theo Công ước Di sản Thế giới của UNESCO (1972) Di sản

thiên nhiên bao gồm: (1) các đặc điểm tự nhiên bao gồm các kiến tạo vật lý và sinh học hoặc các nhóm của các thành kiến tạo đó, có giá trị phổ quát nổi bật theo quan điểm thẩm mỹ hoặc khoa học; (2) các kiến tạo địa chất và địa lý và các khu vực được phân định chính xác tạo thành môi trường sống của các loài động vật và thực vật bị đe dọa có giá trị phổ quát nổi bật theo quan điểm của khoa học hoặc bảo tồn; (3) các địa điểm tự nhiên hoặc các khu vực tự nhiên được khoanh định chính xác có giá trị phổ quát nổi bật theo quan điểm của khoa học, bảo tồn hoặc vẻ đẹp tự nhiên.¹

Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN) cho rằng tất cả các đề xuất có khả năng gây ảnh hưởng xấu tới khu di sản thiên nhiên cần đánh giá môi trường sớm và nghiêm ngặt. Các đề xuất phát triển nằm ngoài ranh giới khu di sản thiên nhiên cũng cần được đánh giá. Đánh giá các giá trị nổi bật của di sản, khu bảo tồn là một phần không thể tách rời của cảnh quan chung và nằm trong các bối cảnh sinh thái rộng lớn hơn. Cần lồng ghép đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên trong đánh giá môi trường (bao gồm ĐMC và ĐTM). Đánh giá này cần được sử dụng cùng với hướng dẫn tự nguyện của Công ước Đa dạng sinh học về đánh giá tác động ĐDSH lồng ghép trong đánh giá môi trường.²

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy khi thực hiện một dự án đầu tư phát triển gây tổn thất cảnh quan thiên nhiên thì cần phải thực hiện đánh giá tác động cảnh quan và đánh giá tác động ĐDSH (như là một nội dung của ĐTM) để đề xuất các giải pháp giảm thiểu tác động đến cảnh quan thiên nhiên, đặc biệt là để bù đắp, cải tạo, phục hồi ĐDSH khu vực đó hoặc ở một nơi khác để bảo đảm duy trì giá trị sinh khối bị mất. Trong đánh giá tác động ĐDSH, hệ thống phân cấp giảm thiểu các tác động tiêu cực đến ĐDSH được coi là một cách tiếp cận thực tiễn tốt nhất để quản lý rủi ro ĐDSH. Theo hệ thống phân cấp giảm thiểu, (i) trước tiên, cần nỗ lực để ngăn chặn hoặc tránh các tác động tiêu cực đến ĐDSH; (ii) sau đó, mới tiến hành các giải pháp, biện pháp giảm thiểu; (iii) rồi khôi phục tình trạng ban đầu của môi trường (trong đó có ĐDSH và thường khó đạt được 100%); (iv) Theo tính toán sau hoàn thành giảm thiểu, nếu còn các tác động - suy giảm đáng kể nào thì cần được giải quyết thông qua bồi hoàn (bù đắp) ĐDSH để đạt được “không mất mát ròng/mất mát thực” về ĐDSH (No net Loss in Biodiversity) bằng cách tăng cường, tạo ra và/hoặc bảo vệ ĐDSH (môi trường sống tương tự) tại chỗ hoặc một vị trí khác. Mục đích cuối cùng của bồi hoàn ĐDSH là tạo ra sự cân

¹ https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/Digitization%20in%20Italy.pdf

² IUCN (2013) – Tài liệu tư vấn về di sản thế giới-Đánh giá môi trường
https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/world_heritage_iucn_advice_note_on_environmental_impact_assessment_vn.pdf

bằng sinh thái trong quá trình phát triển của loài người, sao cho ĐDSH hiện có không bị mất đi, không suy giảm và trong một số trường hợp, có thể được làm giàu thêm vì mục tiêu phát triển bền vững.

Trước đây, bồi hoàn ĐDSH chưa được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường 2005 và Luật Đa dạng sinh học 2008. Luật Bảo vệ môi trường 2014 lần đầu tiên đề cập đến khái niệm bồi hoàn ĐDSH trong Điều 35. Bảo vệ môi trường trong điều tra, đánh giá, lập quy hoạch sử dụng tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học

« 1. Các nguồn tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học phải được điều tra, đánh giá thực trạng, khả năng tái sinh, giá trị kinh tế để làm căn cứ lập quy hoạch sử dụng hợp lý; xác định giới hạn cho phép khai thác, mức thuế tài nguyên, phí bảo vệ môi trường, ký quỹ phục hồi môi trường, bồi hoàn đa dạng sinh học, bồi thường thiệt hại về môi trường, các biện pháp khác để bảo vệ tài nguyên và môi trường. ».

Tuy nhiên, Luật Bảo vệ môi trường 2014 và các văn bản dưới luật đã không có quy định chi tiết về áp dụng bồi hoàn ĐDSH. Trong khi đó các quy định về nội dung đánh giá tác động ĐDSH – cơ sở để đánh giá mất mát ĐDSH lại sơ sài, không cụ thể, vì coi ĐDSH chỉ là một thành phần môi trường tự nhiên. Các giải pháp bảo vệ môi trường đề xuất trong ĐTM cũng tập trung chủ yếu vào xử lý chất thải và giảm thiểu chất ô nhiễm mà chưa quan tâm thích đáng đến bảo vệ cảnh quan và bảo tồn ĐDSH. Mặc dù ĐTM có yêu cầu cân nhắc đến ngăn ngừa tác động đến hệ sinh thái và bảo tồn tính ĐDSH, tuy nhiên, chưa có cơ chế để thực hiện việc các biện pháp giảm thiểu tác động bất lợi phù hợp, bao gồm áp dụng bồi hoàn ĐDSH, góp phần không nhỏ gây ra sự suy giảm ĐDSH hiện nay ở nước ta. Hậu quả là hầu hết các quy hoạch, kế hoạch, kéo theo là các dự án đầu tư lại chỉ quan tâm đến các mục tiêu kinh tế - xã hội mà chưa dành mức quan tâm thích đáng đến bảo tồn thiên nhiên, ĐDSH. Nhiều cảnh quan thiên nhiên, sau khi bị phá vỡ sẽ không thể phục hồi nguyên trạng, dẫn theo nhiều hệ lụy về suy thoái các hệ sinh thái ĐDSH; làm tổn thất đến sự phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa, đặc biệt đối với các hoạt động du lịch và bảo tồn các giá trị ĐDSH.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Bảo vệ các cảnh quan thiên nhiên, có các giải pháp bù đắp, tái tạo ĐDSH gắn liền với cảnh quan đã bị mất đi khi thực hiện hoạt động phát triển kinh tế, xã hội.

3. Giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề:

Phương án 0:

Giữ nguyên khuôn khổ pháp luật hiện hành (Luật Bảo vệ môi trường 2014), trong đó có quy định nội dung bảo vệ môi trường trong điều tra, đánh giá, lập quy hoạch sử dụng tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học (Điều 35) và bảo vệ và phát triển bền vững tài nguyên rừng (Điều 36) thuộc Chương III. Bảo vệ môi trường trong khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Phương án 1:

Bổ sung Mục Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, trong đó có các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên (khái niệm, tiêu chí xác lập, nội dung bảo vệ...); đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên quan trọng; các vấn đề liên quan đến điều tra, kiểm kê, quan trắc ĐDSH, cơ sở dữ liệu và thông tin báo cáo về ĐDSH.

Quy định nội dung bảo vệ cảnh quan thiên nhiên là việc bảo tồn và duy trì hình thái, thành phần, cấu trúc, chức năng quan trọng của cảnh quan thiên nhiên. Quy định cảnh quan thiên nhiên quan trọng là các cảnh quan thiên nhiên có mức độ nhạy cảm, có yêu cầu về bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH, được chia thành các nhóm để quản lý theo các mức độ phù hợp. Các cảnh quan thiên nhiên quan trọng phải được đánh giá, xếp hạng và xác định ranh giới trên thực địa, có kế hoạch, phương án duy trì và bảo vệ.

Quy định nội dung đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên quan trọng theo mức độ chi tiết phù hợp với tính chất quản lý theo nhóm cảnh quan. Quy định đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên là một nội dung trong báo cáo ĐTM.

Quy định về điều tra, kiểm kê ĐDSH nhằm xác định, nắm rõ thông tin về các thành phần hệ sinh thái, loài, gen, giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái và ĐDSH; các tác nhân và hoạt động gây suy giảm ĐDSH để có giải pháp bảo tồn và sử dụng bền vững các thành phần ĐDSH. Bổ sung quy định về quan trắc ĐDSH, Cơ sở dữ liệu ĐDSH, Thông tin, báo cáo về ĐDSH nhằm phục vụ việc bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH.

Quy định bồi hoàn ĐDSH của cảnh quan thiên nhiên quan trọng được đưa vào Mục Công cụ kinh tế cho bảo vệ môi trường thuộc Chương Công cụ chính sách và nguồn lực bảo vệ môi trường.

(Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) bản trình Quốc hội kỳ họp thứ 9, tháng 05/2020)

Phương án 2:

Bổ sung Mục Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, tuy nhiên không đưa các nội dung thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Đa dạng sinh học như kiểm kê ĐDSH, quan trắc ĐDSH, cơ sở dữ liệu về ĐDSH, thông tin báo cáo về ĐDSH.

Sửa đổi, bổ sung các quy định chung về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng để bao hàm được các cảnh quan thiên nhiên quan trọng chưa được điều chỉnh, quản lý bởi bất kỳ luật nào như: khái niệm, nguyên tắc bảo vệ, tiêu chí xác lập, nội dung bảo vệ; đánh giá tác động của các dự án đầu tư có thể tác động đến cảnh quan thiên nhiên quan trọng; trách nhiệm bảo vệ cảnh quan thiên nhiên của các cơ quan quản lý nhà nước và tổ chức, cá nhân; quy định về bồi hoàn ĐDSH của cảnh quan thiên nhiên quan trọng. Xây dựng các quy định trong Luật Bảo vệ môi trường như là luật gốc để điều chỉnh các vấn đề về bảo vệ môi trường trong đó có bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH.

Thừa nhận các đối tượng cảnh quan thiên nhiên quan trọng đã được xác lập với các luật liên quan vẫn tiếp tục thực hiện theo các quy định của pháp luật đó, đồng thời phải tuân thủ yêu cầu thực hiện các nguyên tắc, nội dung bảo vệ theo quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên của Luật Bảo vệ môi trường, bao gồm thực hiện báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC. Điều chỉnh nội dung đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên quan trọng bao gồm đánh giá tác động tới hình thái, cấu trúc của cảnh quan và đánh giá tác động ĐDSH để phù hợp với thông lệ quốc tế.

Bổ sung quy định về bồi hoàn ĐDSH, trong đó quy định chủ dự án có tác động làm suy giảm ĐDSH của cảnh quan thiên nhiên quan trọng có trách nhiệm đề xuất kế hoạch bồi hoàn ĐDSH nếu có suy giảm ĐDSH còn lại mà không thể giảm thiểu.

(Bản dự thảo chỉnh lý trên cơ sở ý kiến của đại biểu Quốc hội do Cục Bảo tồn đa dạng sinh học soạn thảo ngày 03/08/2020)

Phương án 2A:

Bổ sung Mục Bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, di sản thiên nhiên.

Quy định di sản thiên nhiên là khu bảo tồn thiên nhiên hoặc là các đối tượng có vẻ đẹp độc đáo của tự nhiên; tầm quan trọng về bảo tồn ĐDSH; đặc điểm độc đáo, nổi bật về địa chất, địa mạo; tầm quan trọng trong việc điều hòa khí hậu, bảo vệ nguồn nước, cân bằng sinh thái, cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái. Di sản thiên nhiên được xếp hạng theo tầm quan trọng cấp quốc tế, cấp quốc gia, và cấp tỉnh.

Bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh.

Quy định các quy hoạch, dự án đầu tư phát triển có liên quan đến di sản thiên nhiên phải có báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo ĐMC, báo cáo ĐTM.

Nhằm mục đích bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH phương án bồi hoàn ĐDSH áp dụng đối với dự án có tác động đến di sản thiên nhiên được quy định tại Mục Đánh giá tác động môi trường.

(Dự thảo Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) trình Quốc hội kỳ họp thứ 10)

4. Đánh giá tác động của các giải pháp đến hệ thống pháp luật, kinh tế, xã hội và giới

4.1. Phương án 0

4.1.1. Tác động đến hệ thống pháp luật

Các quy định pháp luật đối với bảo vệ cảnh quan ở Việt Nam đã được đề cập trong một số Luật và các văn bản dưới Luật, nội dung chủ yếu tập trung tại các văn bản như: Luật Đa dạng sinh học năm 2008, Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Luật Khoáng sản năm 2010, Luật Di sản văn hóa năm 2013, Luật BVMT năm 2014, Luật Lâm nghiệp năm 2017, Luật Quy hoạch năm 2017. Tuy nhiên, cảnh quan đang được hiểu theo các khía cạnh khác nhau, chưa có khái niệm (thuật ngữ) cảnh quan thể hiện được toàn diện các nội hàm cảnh quan đúng với khoa học và thực tiễn.

Luật Đa dạng sinh học năm 2008 quy định về khu bảo vệ cảnh quan gồm có khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia và khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh. Khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia phải có các tiêu chí chủ yếu là: Có hệ sinh thái đặc thù; Có cảnh quan môi trường, nét đẹp độc đáo của tự nhiên; Có giá trị về khoa học, giáo dục, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng. Khu bảo vệ cảnh quan cấp tỉnh là khu thuộc quy hoạch bảo tồn ĐDSH của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nhằm mục đích bảo vệ cảnh quan trên địa bàn nhưng không đáp ứng các tiêu chí thành lập khu bảo vệ cảnh quan cấp quốc gia.

Luật Quy hoạch Đô thị năm 2009 đưa ra yêu cầu đối với quy hoạch đô thị là cần bảo vệ môi trường, cải thiện cảnh quan, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên.

Luật Khoáng sản năm 2010: Quy định về nguyên tắc hoạt động khoáng sản phải gắn với bảo vệ môi trường, cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh và các tài nguyên thiên nhiên khác.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định hoạt động BVMT được khuyến khích bao gồm bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH. Tuy nhiên, nội dung của Luật chưa có các quy định chi tiết về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên.

Luật Di sản văn hóa năm 2013 “Cảnh quan thiên nhiên” được đưa vào khái niệm “Danh lam thắng cảnh” và là một trong các tiêu chí quan trọng để xác định, phân loại danh lam thắng cảnh

Luật Lâm nghiệp năm 2017 đưa ra quy định khu bảo vệ cảnh quan bao gồm rừng bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao. Luật nghiêm cấm các hoạt động trái quy định của pháp luật làm thay đổi cấu trúc cảnh quan tự nhiên của hệ sinh thái rừng.

Luật Quy hoạch năm 2017 về nội dung quy hoạch ngành quốc gia quy định rõ: Quy hoạch bảo tồn ĐDSH quốc gia bao gồm khu vực ĐDSH cao, cảnh quan sinh thái quan trọng. Đây là đối tượng quy hoạch về bảo tồn được quan tâm nhất trong các quy hoạch bảo vệ môi trường và ĐDSH vì chúng nằm ngoài khu bảo tồn thiên nhiên, không có sự chồng lấn với hệ thống khu bảo tồn thiên nhiên (hệ thống rừng đặc dụng) đang tồn tại.

Việc giữ nguyên các quy định của Luật Bảo vệ môi trường 2014 có các tác động đến hệ thống pháp luật hiện hành như sau:

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Chính sách không làm phát sinh mới thủ tục hành chính do các quy định pháp luật hiện hành được giữ nguyên không thay đổi.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Tác động tích cực

Không có tác động tích cực đối với hệ thống pháp luật do giữ nguyên, không thay đổi các quy định pháp luật hiện hành.

Tác động tiêu cực

Hệ thống pháp luật tiếp tục còn lỗ hổng pháp luật, thiếu quy định để điều chỉnh chung đối với việc bảo vệ cảnh quan thiên nhiên nói chung, thiếu quy định để điều chỉnh các cảnh quan thiên nhiên nằm ngoài các khu bảo tồn đã được xác

lập theo quy định của Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Di sản văn hóa...

Luật Bảo vệ môi trường 2014 tuy đã đề cập tới bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và bảo tồn ĐDSH nhưng quy định còn rất mờ nhạt, chung chung, tản mạn, rải rác trong các quy định chung về bảo vệ môi trường, bảo vệ thành phần môi trường (Điều 4. Nguyên tắc bảo vệ môi trường; Điều 5. Chính sách của Nhà nước về bảo vệ môi trường; Điều 18. Đối tượng phải thực hiện đánh giá tác động môi trường; Điều 35. Bảo vệ môi trường trong điều tra, đánh giá, lập quy hoạch sử dụng tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học; Điều 36. Bảo vệ và phát triển bền vững tài nguyên rừng; Điều 49. Quy định chung về bảo vệ môi trường biển và hải đảo; Điều 52. Quy định chung về bảo vệ môi trường nước sông; Điều 122. Thành phần môi trường và chất phát thải cần được quan trắc; Điều 152. Phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ về bảo vệ môi trường; Điều 165. Xác định thiệt hại do ô nhiễm, suy thoái môi trường...).

Một số luật khác (Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản) có quy định cụ thể về bảo tồn ĐDSH, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên trong các khu bảo tồn (vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan; bảo vệ các loài hoang dã, nguy cấp, quý, hiếm...). Tuy nhiên, các luật này đều chưa có quy định chung có tính nguyên tắc về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên nói chung và đều chưa có quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên nằm ngoài các khu bảo tồn đã được xác lập.

Luật Bảo vệ môi trường 2014 và các luật hiện hành có liên quan (Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Di sản văn hóa...) mới chỉ có quy định về bảo vệ, bảo tồn ĐDSH (trong đó có bảo vệ cảnh quan thiên nhiên trong các khu bảo vệ cảnh quan), chưa có các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên quan trọng, thiếu các quy định chung có tính nguyên tắc định hướng trong bảo vệ cảnh quan thiên nhiên (khái niệm cảnh quan thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên quan trọng, hình thái, cấu trúc, các thành phần và chức năng, tiêu chí xác định cảnh quan thiên nhiên quan trọng và phạm vi bảo vệ đối với cảnh quan thiên nhiên...); thiếu quy định về cơ chế, giải pháp bù đắp, tái tạo, bồi hoàn ĐDSH đã bị mất đi khi thực hiện hoạt động phát triển kinh tế, xã hội.

Đặc biệt là chưa có luật nào điều chỉnh, quy định về việc bảo vệ cảnh quan thiên nhiên nằm ngoài các khu bảo tồn (như các cảnh quan thiên nhiên được thế giới công nhận các danh hiệu quốc tế là khu di sản thiên nhiên thế giới, khu Ramsar, khu dự trữ sinh quyển thế giới, vườn di sản ASEAN, Công viên địa chất

toàn cầu;...). Đối với hệ sinh thái trên vùng đất ngập nước tự nhiên, hệ sinh thái trên vùng núi đá vôi và vùng đất chua sử dụng không thuộc hệ sinh thái rừng (Luật Đa dạng sinh học mới chỉ quy định về điều tra, thống kê, kiểm kê, đánh giá hiện trạng ĐDSH và xác lập vị trí, diện tích theo quy định của pháp luật về đất đai mà chưa có quy định cụ thể về chế độ quản lý, bảo vệ đối với các đối tượng này).

Do vậy, thực tế cho thấy vẫn đang thiếu cơ sở pháp lý để bảo vệ, ngăn chặn, xử lý các hành vi xâm hại cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH.

4.1.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế

Cảnh quan là biểu hiện của các quá trình lý sinh, văn hóa và kinh tế, đối mặt với sự thay đổi liên tục. Những thay đổi này đại diện cho nhiều phương thức mà con người tương tác với môi trường. Cảnh quan có cả giá trị vật chất và phi vật chất: cung cấp nhiều loại hàng hóa và dịch vụ, đồng thời tạo thành một phần quan trọng trong bản sắc, đóng góp vào di sản tự nhiên và văn hóa của con người.

Cảnh quan được hiểu là các khu vực địa lý đa chức năng, nơi các bên liên quan và lợi ích của họ được kết nối thông qua các mối quan hệ về cả khía cạnh sinh thái, kinh tế và xã hội, ví dụ như các tài nguyên thiên nhiên trong cảnh quan và các nhóm phụ thuộc. Môi trường sống tự nhiên và cảnh quan đa dạng mang lại tiềm năng lớn về giải trí và phục hồi, du lịch và nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân. Đồng thời, những môi trường sống và cảnh quan cung cấp một loạt các lợi ích bổ sung cho xã hội, chẳng hạn như duy trì ĐDSH, bảo vệ chống lại biến đổi khí hậu và các hiểm họa thiên nhiên cũng như định hình bản sắc văn hóa của người dân địa phương. Trong những cảnh quan này, lợi ích của các bên liên quan không phải lúc nào cũng hỗ trợ cho nhau mà còn luôn ẩn chứa những mâu thuẫn và xung đột.

Ở Việt Nam rừng nhiệt đới đóng vai trò hết sức quan trọng đối với đời sống con người. Ngoài chức năng cung cấp các sản phẩm sử dụng trực tiếp như gỗ, củi, lâm sản ngoài gỗ, ... rừng còn cung cấp các giá trị và dịch vụ môi trường hết sức to lớn, đó là phòng hộ đầu nguồn, ven biển góp phần hạn chế bão lụt; hấp thụ và lưu giữ các bon nhằm điều hòa khí hậu; duy trì và bảo tồn ĐDSH,... Ngoài những giá trị trên, rừng còn cung cấp cho con người những giá trị cảnh quan cực kỳ phong phú và quý giá phục vụ cho phát triển du lịch sinh thái đáp ứng nhu cầu nghỉ ngơi, giải trí ngày càng tăng của cộng đồng trong và ngoài nước. Du lịch sinh thái đang ngày càng phát triển và được coi là một trong những biện pháp sử dụng rừng mà không cần khai thác nhưng đem lại giá trị kinh tế cao và đầy tiềm năng. Ví dụ, Vườn Quốc gia Ba Bể và hồ Thác Bà là những địa điểm du lịch hấp

dẫn và có tầm quan trọng quốc gia, mỗi năm có hàng chục ngàn người tới những địa điểm này để được thưởng thức cảnh quan thiên nhiên và tham gia vào các hoạt động vui chơi, giải trí. Một trong những yếu tố quan trọng góp phần tạo nên giá trị giải trí độc đáo cho 2 điểm du lịch này chính là rừng tự nhiên, cảnh quan thiên nhiên và là cơ sở quan trọng cho hoạt động của du lịch sinh thái. Mỗi năm có khoảng 19.500 du khách tới tham vườn Quốc gia Ba Bể và 33.500 du khách tới thăm Hồ Thác Bà. Tổng giá trị cảnh quan của vườn Quốc gia Ba Bể được ước tính là 1.552.611.000 đồng/năm và đối với hồ Thác Bà là 529.962.000 đồng/năm.³

Giá trị kinh tế của cảnh quan thường được tính theo giá trị của các thành phần không gian (và chủ yếu là sinh thái), chẳng hạn như giá trị di sản văn hóa-lịch sử, hay giá trị một số loài nhất định, v.v. Điều này có thể giải thích tại sao các thuật ngữ giá trị kinh tế của tự nhiên, ĐDSH và cảnh quan thường được gộp chung với nhau.⁴

Giá trị kinh tế trực tiếp của ĐDSH là những giá trị của các sản phẩm sinh vật mà được con người trực tiếp khai thác và sử dụng cho nhu cầu cuộc sống của mình; còn giá trị gián tiếp bao gồm những cái mà con người không thể bán, những lợi ích đó bao gồm số lượng và chất lượng nước, bảo vệ đất, tái tạo, giáo dục, nghiên cứu khoa học, điều hòa khí hậu và cung cấp những phương tiện cho tương lai của xã hội loài người.

ĐDSH ở Việt Nam mang lại những lợi ích trực tiếp cho con người và đóng góp to lớn cho nền kinh tế, đặc biệt là trong sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản; là cơ sở đảm bảo an ninh lương thực quốc gia; duy trì nguồn gen tạo giống vật nuôi, cây trồng; cung cấp vật liệu cho xây dựng và là các nguồn dược liệu, thực phẩm... Trong những năm gần đây, nông nghiệp (bao gồm lâm nghiệp và thủy sản) đóng góp đáng kể vào tổng sản phẩm quốc nội (GDP). Thu nhập của khoảng 20 triệu người ở Việt Nam phụ thuộc nhiều vào thủy sản từ việc khai thác hơn 300 loài sinh vật biển và hơn 50 loài thủy sản nước ngọt có giá trị kinh tế. Khoảng 80% sản phẩm thủy sản được thu hoạch từ vùng biển ven biển và đáp ứng gần 40% nhu cầu protein của người dân VN. Thủy sản cung cấp nguồn thu nhập chính cho khoảng 8 triệu người và đóng góp một phần vào thu nhập cho 12 triệu người khác. Khoảng 25 triệu người sống trong hoặc gần rừng và thu được 20-50% thu nhập từ khai thác lâm sản ngoài gỗ⁵.

³ Trần Thị Thu Hà và Vũ Tấn Phương (2006) - Đánh giá giá trị cảnh quan của vườn Quốc gia Ba Bể và khu du lịch hồ Thác Bà <http://www.mekonginfo.org/assets/midocs/0002181-environment-economical-valuation-of-the-landscape-of-ba-be-national-park-and-thac-ba-reservoir.pdf>

⁴ <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwsa/ersa10p1612.html>

⁵ Bộ Tài Nguyên môi trường, UNDP, Rà soát chính sách và thể chế tài chính đa dạng sinh học, 2018

Các hệ sinh thái tự nhiên bên cạnh là cơ sở phát triển khoa học khám phá thiên nhiên, du lịch sinh thái, tham quan, nghỉ dưỡng còn có vai trò quan trọng trong điều tiết khí hậu và bảo vệ môi trường⁶. Những lợi ích từ bảo tồn ĐDSH và những dịch vụ hệ sinh thái bước đầu đã được khai thác, sử dụng cho phát triển kinh tế-xã hội được chia sẻ hợp lý, nâng cao đời sống người dân (như phát triển hoạt động du lịch sinh thái, bảo tồn và khai thác, sử dụng loài, nguồn gen cho phát triển chăn nuôi, trồng trọt, ngành y tế, nghiên cứu khoa học, chi trả dịch vụ môi trường rừng...). Ví dụ, người dân tại Lào Cai cũng được hưởng lợi dịch vụ chi trả môi trường rừng. Theo kết quả khảo sát tại Bản Sín chải xã San Sả Hồ, một hộ được hưởng khoảng 700.000đ/hộ từ tiền dịch vụ môi trường rừng hàng năm⁷.

Tuy nhiên, do các nguyên nhân khác nhau, ĐDSH nguồn tài nguyên quý giá nhất, đóng vai trò rất lớn đối với tự nhiên và đời sống con người đang bị suy thoái nghiêm trọng. Hậu quả tất yếu dẫn đến là sẽ làm giảm/mất các chức năng của hệ sinh thái như điều hoà nước, chống xói mòn, đồng hóa chất thải, làm sạch môi trường, đảm bảo vòng tuần hoàn vật chất và năng lượng trong tự nhiên, giảm thiểu thiên tai/các hậu quả cực đoan về khí hậu. Cuối cùng, hệ thống kinh tế sẽ bị suy giảm do mất đi các giá trị về tài nguyên thiên nhiên, môi trường.

Việc giữ nguyên các quy định của Luật Bảo vệ 2014 sẽ có các tác động đến kinh tế sau đây:

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước: không có
- Đối với doanh nghiệp: không có
- Đối với người dân và xã hội: không có

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:
+ Việc không tính toán hoặc tính toán không đầy đủ chi phí cho khôi phục giá trị cảnh quan và ĐDSH khi triển khai dự án đầu tư phát triển sẽ làm phá vỡ cảnh quan, suy giảm ĐDSH, gây tổn thất về sinh kế liên quan khi thực hiện dự án.

+ Việc khai thác và sử dụng tài nguyên tại các khu vực có cảnh quan thiên nhiên kỳ thú, thuộc các di sản thiên nhiên, thậm chí cả ở các di sản có giá trị đặc

⁶ Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học, Rà soát đánh giá kết quả thực hiện Luật đa dạng sinh học, 2018

⁷ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

biệt tầm quốc tế về thẩm mỹ, địa chất - địa mạo như vịnh Hạ Long, Vườn quốc gia Phong Nha – Kẻ Bàng, Khu Di sản thiên nhiên thế giới tại Tràng An (Ninh Bình), công viên địa chất toàn cầu (Cao nguyên đá Đồi Văn, Non nước Cao Bằng) đã phá vỡ và làm suy thoái các cảnh quan thiên nhiên. Nhiều cảnh quan thiên nhiên không thể phục hồi nguyên trạng và còn dẫn theo nhiều hệ lụy về suy thoái các hệ sinh thái và ĐDSH. Điều này sẽ làm tổn thất đến sự phát triển kinh tế, xã hội và văn hóa, hạn chế sự tăng trưởng của các ngành kinh tế phụ thuộc vào khai thác tài nguyên như nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, du lịch, qua đó có thể tác động đến kinh tế quốc gia.

+ Cho phép thực hiện các dự án gây ra các tác động vượt qua mức chịu tải của các hệ sinh thái và tài nguyên sinh vật gây mất vĩnh viễn các chức năng sinh thái hỗ trợ cho con người và không thể tái tạo tài nguyên sinh vật, từ đó gây mất ĐDSH, gây ảnh hưởng, tổn thất đến các ngành kinh tế sử dụng các nguồn tài nguyên sinh vật, các dịch vụ hệ sinh thái liên quan như nông nghiệp, du lịch, thủy sản...

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc giữ nguyên quy định hiện hành không tính toán đầy đủ các yếu tố ĐDSH trong quá trình thực hiện ĐTM của dự án dẫn đến nguy cơ gia tăng các tranh chấp môi trường, khiếu nại, khiếu kiện kéo dài giữa chủ dự án và cộng đồng dân cư tại khu vực thực hiện dự án.

+ Việc không tuân thủ các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên hoặc không tính toán đến tác yếu tố cảnh quan thiên nhiên trong các dự án đầu tư sẽ làm ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư trong lĩnh vực du lịch, du lịch sinh thái.

- Đối với người dân và xã hội:

+ Việc suy giảm ĐDSH sẽ làm giảm cơ hội trực tiếp khai thác và có thể sử dụng cho nhu cầu cuộc sống của mình. ĐDSH đóng vai trò chủ chốt đối với sinh kế của một bộ phận không nhỏ dân cư, đặc biệt với các khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa. Các nguồn lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh và thu nhập chủ yếu đều dựa vào việc khai thác ĐDSH. Tuy nhiên, ĐDSH Việt Nam đang bị đe dọa và ngày càng suy thoái, nhất là các hệ sinh thái tự nhiên. Nhiều loài dược liệu quý trước đây rất sẵn ở Vườn quốc gia Hoàng Liên như bảy lá một hoa, nấm linh chi, tam thất... mấy năm gần đây đã không còn nhìn thấy⁸.

⁸ <https://www.thiennhien.net/2019/06/24/ngan-chan-suy-giam-va-suy-thoai-da-dang-sinh-hoc-o-viet-nam/>

+ Việc suy thoái và phá vỡ cảnh quan thiên nhiên sẽ ảnh hưởng đến truyền thống văn hóa, tâm linh của dân địa phương. Đặc biệt, các điểm du lịch cộng đồng vốn đậm nét bản sắc văn hóa vùng cao đang bị cải tạo theo hướng "nửa bản nửa phố", đang làm phá vỡ khung cảnh hiền hoà, yên bình của bản vùng cao. Ví dụ ở bản Pác Ngòi, xã Nam Mẫu (Ba Bể) vẻ đẹp thiên nhiên với những ngôi nhà sàn truyền thống do người dân bản địa tạo dựng đang bị thay thế dần và làm mới bởi những công trình xây dựng bằng bê tông đồ sộ, phá vỡ khung cảnh vốn hiền hòa và yên bình của bản vùng cao. Những ngôi nhà cao 3 đến 4 tầng làm che khuất những ngôi nhà sàn cổ có tuổi đời vài chục năm, trong khi nhờ những ngôi nhà sàn ấy mới góp phần hình thành nên bản du lịch Pác Ngòi.⁹

+ Việc tái định cư của các cộng đồng do một số dự án phát triển có tác động đáng kể về kinh tế xã hội và xã hội/tâm lý đối với những người bị ảnh hưởng.

4.1.3. Tác động đến các vấn đề xã hội và giới

Tác động xã hội

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

Nhận thức về trách nhiệm và hành động trong bảo tồn ĐDSH đã có sự chuyển biến. Cả nước đã có 23 Quy hoạch bảo tồn ĐDSH cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (An Giang, Bến Tre, Cao Bằng, Điện Biên, Đồng Tháp, Hà Giang, Hà Nội, Lạng Sơn, Sóc Trăng, Sơn La, Tuyên Quang, Kon Tum, Vĩnh Long, Lâm Đồng, Quảng Ngãi, Bắc Cạn, Bạc Liêu, Quảng Bình, Hà Tĩnh, Đồng Nai, Quảng Ninh, Bắc Ninh, Nam Định). Tiến hành thành lập các KBT theo quy định của Luật Đa dạng sinh học (như Điện Biên, Kiên Giang, Bắc Ninh...); Thí điểm thành lập hành lang ĐDSH tại các tỉnh Quảng Nam, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế nhằm phục hồi và duy trì tính liên kết của hệ sinh thái trong khu vực; Thí điểm lồng ghép nội dung bảo tồn ĐDSH vào quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh (như: Lạng Sơn, Sơn La)¹⁰.

Công tác thẩm định ĐTM dự án phát triển kinh tế đã có sự điều chỉnh nhất định đến các định hướng phát triển kinh tế xã hội và đầu tư với yêu cầu chỉnh sửa, bổ sung các biện pháp giảm thiểu tác động có hại đến ĐDSH.

- Đối với doanh nghiệp:

⁹ <http://www.baobackan.org.vn/channel/1106/201911/phat-trien-du-lich-va-cau-chuyen-giu-gin-net-ban-sac-van-hoa-5657102/>

¹⁰ Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học, Rà soát đánh giá kết quả thực hiện Luật đa dạng sinh học, 2018

Doanh nghiệp đã phải thực hiện ĐTM, bao gồm cả đánh giá tác động đến ĐDSH trong các dự án đầu tư phát triển kinh tế và đề xuất biện pháp giảm thiểu tác động đến ĐDSH, tuy nhiên còn rất sơ sài.

- Đối với người dân:

Luật ĐDSH đã xác định các nguyên tắc và ưu tiên bảo tồn ĐDSH các cấp quốc gia, địa phương; tạo cơ sở pháp lý để các cộng đồng địa phương tham gia bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên thông qua các cơ chế về đồng quản lý và chia sẻ lợi ích. Những lợi ích từ bảo tồn ĐDSH và những dịch vụ hệ sinh thái bước đầu đã được khai thác, sử dụng cho phát triển kinh tế-xã hội được chia sẻ hợp lý nâng cao đời sống người dân (như phát triển hoạt động du lịch sinh thái, bảo tồn và khai thác, sử dụng loài, nguồn gen cho phát triển chăn nuôi, trồng trọt, ngành y tế, nghiên cứu khoa học, chi trả dịch vụ môi trường rừng...) ¹¹.

Tác động tiêu cực

- Đối với Nhà nước

Chính quyền một số địa phương đã cho phép thực hiện các dự án gây ra các tác động vượt qua mức chịu tải của các hệ sinh thái và tài nguyên sinh vật gây mất vĩnh viễn các chức năng sinh thái hỗ trợ cho con người và không thể tái tạo tài nguyên sinh vật...do công tác thẩm định báo cáo ĐTM còn hạn chế do thông tin tác động ĐDSH rất sơ sài, ít thông tin, dữ liệu về hiện trạng ĐDSH, phương thức sử dụng tài nguyên ĐDSH trong các báo cáo ĐTM của dự án ¹².

- Đối với doanh nghiệp:

Doanh nghiệp không tuân thủ các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên hoặc không tính toán đến tác yếu tố cảnh quan thiên nhiên trong các dự án đầu tư sẽ làm ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư trong lĩnh vực du lịch, du lịch sinh thái.

Doanh nghiệp có thể phải chịu sự tranh chấp môi trường, khiếu nại, khiếu kiện kéo dài giữa chủ dự án và cộng đồng dân cư tại khu vực thực hiện dự án do không tính toán đầy đủ các yếu tố ĐDSH trong quá trình thực hiện ĐTM.

- Đối với người dân :

Việc quy hoạch ĐDSH xác định và khoanh vùng bảo vệ các hệ sinh thái

¹¹ Cục bảo tồn đa dạng sinh học và thiên nhiên, Báo cáo kết quả thực hiện Luật đa dạng sinh học trong thời gian qua và đề xuất bổ sung sửa đổi Luật, 2018

¹² Lê Hoàng Lan, Nâng cao hiệu quả đánh giá tác động đa dạng sinh học thông qua thực hiện tham vấn cộng đồng

tự nhiên quan trọng, hệ thống khu bảo tồn (rừng, biển, đất ngập nước) sẽ có những ảnh hưởng đến sinh kế người dân do nghiêm cấm khai thác gỗ, củi; nghiêm cấm khai thác thủy sản; nghiêm cấm lấn chiếm đất rừng....Việc này đòi hỏi phải có giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn bao gồm cả nam giới và phụ nữ. Tuy nhiên, các giải pháp về ổn định sinh kế của người dân còn nhiều bất cập. Ví dụ, tại Hậu Giang, khi thực hiện quy hoạch Khu bảo tồn Lung Ngọc Hoàng, nhiều vấn đề về sinh kế, đời sống của người dân gồm cả phụ nữ và nam giới được đề nghị đưa vào đề án quy hoạch. Tuy nhiên, công tác thực hiện quy hoạch hiện nay mới chỉ đáp ứng nhu cầu về tái định cư. Các giải pháp về ổn định sinh kế chưa được thực hiện¹³.

Việc thực hiện các quy định về cân nhắc ĐDSH trong ĐTM nêu trong Luật Bảo vệ môi trường 2014 và các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành Luật dẫn tới các động tiêu cực sau đây đối với cộng đồng và xã hội:

+ Các nguyên tắc của Thông báo sớm (FPIC- Free, Prior and Informed Consent) không được áp dụng và sự tham gia của cộng đồng, nếu được thực hiện, thường không cho phép đưa thông tin mang tính xây dựng và nêu ra mối quan tâm của cộng đồng.

+ Cũng không có thủ tục khiếu nại thực sự để giải quyết các mối quan tâm của cộng đồng khi dự án phát triển thực hiện.

Quá trình thông tin và tham vấn cộng đồng trong ĐTM hiện nay vẫn nặng về hình thức và thủ tục. Sự tham gia của cộng đồng rất mờ nhạt, chỉ dừng lại ở người đại diện. Ý kiến, nguyện vọng của người dân cũng chỉ mang tính chất tham khảo, nhằm đáp ứng quy định về trình tự, thủ tục. Việc phát triển một cơ chế tham vấn hoàn thiện hơn, đặc biệt là quy trình thông tin, tiếp nhận ý kiến và phản hồi những băn khoăn của người dân trong quá trình lập, thẩm định, phê duyệt và thực hiện báo cáo ĐTM là rất cần thiết. Điều này sẽ góp phần giảm thiểu những tranh chấp, xung đột tiềm tàng có thể xảy ra trong quá trình thực hiện dự án giữa các bên liên quan và cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng¹⁴.

Người dân phải đối mặt với nguy cơ đói nghèo do hệ sinh thái bị suy thoái sẽ ảnh hưởng đến an ninh lương thực, dịch bệnh và đặc biệt là biến đổi khí hậu dẫn đến hàng loạt các thảm họa thiên nhiên đe dọa cuộc sống.

¹³ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học , 2018

¹⁴ Hoàng Phượng -Trung tâm Con người và Thiên nhiên, Bất cập chính sách và thực tiễn của đánh giá tác động môi trường ở Việt Nam

Tác động về giới

Tác động tích cực

Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã quy định tại số nguyên tắc bảo vệ môi trường có liên quan đến ĐDSH như sau: Bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân (Điều 4). Luật ĐDSH 2008 đã quy định một trong những nguyên tắc bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH đó là có sự “kết hợp hài hòa giữa bảo tồn với khai thác, sử dụng hợp lý ĐDSH, giữa bảo tồn, khai thác, sử dụng hợp lý ĐDSH với việc xóa đói giảm nghèo” (Điều 4, Khoản 2). Luật ĐDSH 2008 cũng đã có những quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của cá nhân và tổ chức có hoạt động hợp pháp trong khu bảo tồn, trong đó có quyền và nghĩa vụ về “khai thác các nguồn lợi có được từ công tác bảo tồn”, “tiếp cận và chia sẻ các lợi ích từ việc tiếp cận nguồn gen”, hay “tham gia thực hiện các hoạt động bảo tồn ĐDSH” (Điều 30 và Điều 31)... “Cá nhân” là từ được sử dụng trong quy định hiện hành cho người dân nên có thể hiểu rằng cả nam và nữ đều có quyền lợi và nghĩa vụ thực hiện các quy định về khai thác, sử dụng quản lý và chia sẻ lợi ích từ việc tham gia quản lý và bảo tồn ĐDSH.

Tác động tiêu cực

Việc quy hoạch ĐDSH bao gồm xác định ranh giới và khoanh vùng bảo vệ nghiêm ngặt các hệ sinh thái tự nhiên (rừng, biển, đất ngập nước) cho mục đích bảo tồn ĐDSH. Quá trình này có ảnh hưởng đến sinh kế người dân do người dân bị nghiêm cấm khai thác các nguồn lợi từ các hệ sinh thái tự nhiên thuộc khu bảo tồn. Luật ĐDSH 2008 đã có quy định trong nội dung của dự án thành lập khu bảo tồn cần phải có các “phương án chuyển đổi mục đích sử dụng đất”¹⁵ cho người dân sống trong khu bảo tồn. Bên cạnh đó, nội dung của dự án thành lập khu bảo tồn cũng cần phải có “phương án ổn định đời sống hoặc di dời hộ gia đình, cá nhân ra khỏi nơi dự kiến thành lập khu bảo tồn”.¹⁶ phải “bảo đảm ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn; phát triển bền vững vùng đệm của khu bảo tồn”¹⁷, “có các giải pháp ổn định cuộc sống của hộ gia đình, cá nhân sinh sống hợp pháp trong khu bảo tồn”¹⁸. Quy định hiện tại chỉ đề cập tới người dân nói chung. Do vậy, sự khác biệt giữa nam và nữ người dân về nhu cầu sinh kế cũng như khả năng (kiến thức và kỹ năng) thực hiện các

¹⁵ Khoản 3, Điều 21, Luật đa dạng sinh học 2008.

¹⁶ Khoản 5 Điều 21, Luật đa dạng sinh học 2008.

¹⁷ Khoản 4, Điều 5, Luật đa dạng sinh học 2008

¹⁸ Khoản 5, Điều 9, Luật đa dạng sinh học 2008

giải pháp sinh kế sẽ không được tính đến hoặc thậm chí bị bỏ qua trong quá trình thực hiện quy hoạch hoặc thành lập khu bảo tồn ĐDSH¹⁹. Ví dụ: Chính quyền và Vườn quốc gia, khu bảo tồn tại Lào Cai, Hậu Giang, Côn Đảo cũng thực hiện một số chương trình dự án hỗ trợ cho người dân sống trong vùng lõi và vùng đệm. Việc lựa chọn giải pháp hỗ trợ sinh kế thường được dựa trên tiêu chí hộ gia đình có điều kiện thực hiện hiệu quả mô hình hơn là cân nhắc và xem xét khả năng mô hình đó sẽ thúc đẩy sự tham gia tích cực của nam và nữ trong hộ gia đình. Những khác biệt trong phân công lao động giữa nam và nữ trong gia đình, cũng như những rào cản, thách thức riêng của nam và nữ trong hộ gia đình chưa được xem xét khi lựa chọn mô hình sinh kế²⁰.

Một số nghiên cứu cũng cho thấy cơ hội, năng lực khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên của nam giới và phụ nữ khác nhau, phụ nữ, nhất là phụ nữ nông thôn, phụ nữ dân tộc thiểu số hạn chế hơn nam giới trong khai thác và sử dụng, hưởng lợi từ nguồn ĐDSH. Phụ nữ và nam giới có sự phân công lao động khác nhau trong hoạt động nông, lâm, thủy sản, cơ hội và điều kiện hưởng lợi cũng khác nhau từ hoạt động bảo vệ ĐDSH. Nam giới và phụ nữ tại vùng lõi/vùng đệm khu bảo tồn chủ yếu dựa vào sản xuất nông lâm nghiệp với những khác biệt về phân công lao động và những kinh nghiệm thực hiện các hoạt động sinh kế khác nhau²¹. Do thiếu kiến thức và kinh nghiệm sản xuất và sự ảnh hưởng nặng nề bởi quan niệm truyền thống về vai trò của phụ nữ, gắn với trách nhiệm chăm sóc con cái và nội trợ, nên người phụ nữ, ít có cơ hội tiếp cận các cơ hội sinh kế phi nông nghiệp bên ngoài cộng đồng như nam giới. Những hoạt động sản xuất của phụ nữ mang lại hiệu quả kinh tế ít hơn nam giới khiến cho vai trò, vị thế và tiếng nói của họ trong gia đình không được tôn trọng và ghi nhận đúng mức. Đặc biệt, phụ nữ dân tộc thiểu số sử dụng ngôn ngữ tiếng Việt rất hạn chế, thiếu kiến thức và kinh nghiệm sản xuất, sống phụ thuộc vào chồng và không có tiếng nói quyết định trong các hoạt động sản xuất mặc dù họ đang tham gia thực hiện các hoạt động này. Ví dụ, tại Lào Cai, người dân sống trong khu bảo tồn Hoàng Liên hiện được phép khai thác thảo quả trong rừng đặc dụng dưới sự quản lý của Ban quản lý khu bảo tồn Hoàng Liên. Việc khai thác được thực hiện theo hướng chỉ khai thác những cây thảo quả vốn có mà không được trồng mở rộng thêm diện

¹⁹ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

²⁰ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

²¹ Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Xã hội (CSRĐ), Quỹ phát triển nông thôn giảm nghèo huyện Quảng Ninh, Quảng Bình (RDPR), Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn Quản lý Tài nguyên (CORENAM), Báo cáo Lòng ghép giới trong Luật bảo vệ và phát triển rừng và các văn bản dưới luật liên quan, 2014

tích và được thực hiện bởi cả nam và nữ trong hộ gia đình. Trong đó, phụ nữ chủ yếu tham gia vào các hoạt động khai thác và sơ chế (phơi sấy). Nam giới đảm nhận và quyết định việc tìm kiếm thị trường tiêu thụ và bán sản phẩm. Phụ nữ thường là người thực thi theo quyết định của chồng.²²

Quy định hiện tại chỉ đề ra yêu cầu cần có sự tham gia của người dân nên trong quá trình tổ chức thực hiện lấy ý kiến của người dân về quy hoạch khu bảo tồn. Trong thực tiễn cho thấy sự tham gia của nam và nữ vào các cuộc họp thôn rất khác nhau ở mỗi vùng. Phụ nữ, đặc biệt là phụ nữ dân tộc thiểu số, phụ nữ nông thôn ít được tham gia các cuộc họp dân để lấy ý kiến trong các cuộc họp thôn. Nam giới có cơ hội đi họp nhiều hơn phụ nữ vì họ là người đứng tên chủ hộ gia đình và định kiến nam giới “hiểu biết nhiều hơn phụ nữ”, người chồng là người trụ cột và có vai trò quan trọng hơn trong việc đại diện gia đình bàn bạc, tham gia ra quyết định công việc của cộng đồng và các trợ ngại của phụ nữ trong sử dụng tiếng Việt không thông thạo bằng nam giới... Một số nơi có tỉ lệ phụ nữ tham gia họp thôn cao, thường là do nam giới vắng nhà hoặc không thể đi họp vì một lý do nào đó (phụ nữ ở Côn Đảo, Hậu Giang)²³.

4.2. Phương án 1

4.2.1. Tác động đến hệ thống pháp luật

** Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về cảnh quan thiên nhiên quan trọng, đánh giá tác động ĐDSH không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do việc đánh giá tác động ĐDSH, tác động đến cảnh quan thiên nhiên được lồng ghép trong quá trình ĐTM.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Tác động tích cực

Hệ thống quy định pháp luật về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, bảo tồn ĐDSH được hoàn thiện thêm một bước sau khi sửa đổi, bổ sung các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, cảnh quan thiên nhiên quan trọng (khái niệm, tiêu chí để xác định cảnh quan thiên nhiên quan trọng cần được bảo vệ, nội dung bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng...); có những nội dung quy định về bồi hoàn ĐDSH, nhằm tạo ra sự cân bằng sinh thái trong quá trình phát triển của con người

²² Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

²³ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

không làm suy giảm, mất đi ĐDSH hiện có; tạo cơ sở pháp lý hoàn chỉnh hơn để bảo tồn, ngăn chặn, xử lý các hành vi xâm hại cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH.

Tác động tiêu cực

Phương án này đòi hỏi có những thay đổi trong các quy định của Luật BVMT và phải có các văn bản quy định chi tiết hoặc hướng dẫn thi hành; phải nghiên cứu, xây dựng tiêu chí về cảnh quan thiên nhiên và xác định các biện pháp để bảo vệ, duy trì các cảnh quan thiên nhiên hoặc phục hồi các cảnh quan thiên nhiên bị suy thoái hoặc bị phá vỡ.

Cần rà soát, nghiên cứu tổng hợp các quy định của các luật hiện hành có liên quan (Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản...) để không quy định lại những vấn đề, đối tượng đã được các Luật khác trong hệ thống pháp luật điều chỉnh; hạn chế đến mức thấp nhất quy định chồng chéo, mâu thuẫn với quy định của các luật hiện hành.

Quy định về bồi hoàn ĐDSH được đưa vào mục Công cụ kinh tế cho bảo vệ môi trường (Chương XI) mà không có liên kết với mục Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH. Khi xây dựng các quy định về bồi hoàn ĐDSH cần phân biệt rõ ràng với trách nhiệm bồi thường thiệt hại về ĐDSH; cần tính toán để tích hợp hoặc loại trừ các nội dung có tính chất tương tự đã và đang được quy định tại pháp luật lâm nghiệp với quy định về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác; các quy định về chi trả dịch vụ môi trường rừng.

4.2.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định pháp lý về quản lý cảnh quan thiên nhiên và BVMT theo định hướng nêu trên sẽ có những tác động kinh tế, xã hội như sau:

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Các địa phương có nguồn kinh phí đầu tư, đẩy mạnh công tác xã hội hóa về bảo vệ thiên nhiên và ĐDSH; thành lập và quản lý hiệu quả các khu bảo tồn thiên nhiên; phục hồi các hệ sinh thái bị suy thoái; bảo tồn các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ, bảo tồn nguồn gen; kiểm soát nạn săn bắt, buôn bán, tiêu thụ động vật hoang dã trái phép; quản lý sinh vật ngoại lai; thúc đẩy việc xây dựng và thực hiện các mô hình kinh tế sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên.

+ Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và bồi hoàn ĐDSH không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do được lồng ghép trong quy trình ĐTM. Tuy nhiên sẽ cần có những thay đổi trong các quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành, đặc biệt trong những hướng dẫn chi tiết về các bước thực hiện đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và bồi hoàn ĐDSH.

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp thực hiện bồi hoàn ĐDSH giúp đảm bảo duy trì các chức năng sinh thái và tài nguyên sinh vật làm cơ sở cho các ngành kinh tế, bảo tồn giá trị của tự nhiên, khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH phục vụ cho việc phát triển bền vững, nâng cao đời sống người dân. Tuy nhiên cần lưu ý khi xây dựng các quy định về bồi hoàn ĐDSH cần tính toán để tích hợp hoặc loại trừ các nội dung có tính chất tương tự đã và đang được quy định tại Luật Lâm nghiệp với quy định về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Thực hiện giảm thiểu, hồi phục và bồi hoàn ĐDSH giúp doanh nghiệp nâng cao trách nhiệm của mình đối với thế hệ hiện tại và mai sau trong tiến trình phát triển bền vững đất nước, đồng thời, nâng cao hình ảnh, uy tín của các doanh nghiệp thực hiện nghiêm quy định về bảo vệ môi trường. Holcim Ltd., một công ty quốc tế chuyên sản xuất và phân phối xi măng và nguyên liệu, từ năm 2007 đã cung cấp kinh phí cho bảo tồn ĐDSH trong và xung quanh Khu dự trữ sinh quyển thế giới Kiên Giang. Hiện tại, Công ty đang thực hiện chương trình bồi hoàn ĐDSH nhằm đền bù cho các tác động không thể tránh khỏi của việc khai thác đá vôi và khai thác đất sét thông qua việc hỗ trợ thành lập hai khu bảo tồn mới. Những nỗ lực trong việc bảo vệ môi trường của Holcim Việt Nam đã được công nhận với việc được trao tặng nhiều giải thưởng, chứng nhận, công nhận của các cơ quan Nhà nước, địa phương và tổ chức vì môi trường trong nước cũng như nước ngoài.

+ Doanh nghiệp cung ứng hệ sinh thái được hưởng lợi tài chính từ công tác bảo vệ, duy trì dịch vụ hệ sinh thái giúp cho hệ sinh thái được bảo vệ, duy trì chức năng hệ sinh thái, phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội đất nước.

- Đối với người dân: việc sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể về đánh giá tác động cảnh quan và ĐDSH và bồi hoàn ĐDSH lồng ghép trong quy trình ĐTM sẽ mang lại các tác động tích cực đối với cộng đồng và xã hội:

+ Người dân tại khu vực được bồi hoàn ĐDSH có cơ hội gia tăng sinh kế

liên quan đến ĐDSH, bao gồm cả cơ hội khai thác cảnh quan thông qua các hoạt động văn hóa, tâm linh và du lịch. Các khu vực có giá trị ĐDSH cao sẽ giúp điều hòa khí hậu, bảo đảm môi trường sống tốt lành cho người dân, giúp giảm chi phí về bệnh tật do ô nhiễm môi trường.

+ Người dân tại khu vực có cảnh quan thiên nhiên được bảo vệ sẽ có cơ hội khai thác lợi ích kinh tế của cảnh quan thông qua các hoạt động văn hóa, tâm linh và du lịch.

+ Người dân cung ứng dịch vụ hệ sinh thái được hưởng lợi tài chính và chương trình phát triển hạ tầng từ một số dự án phát triển hợp lý thông qua các thay đổi có lợi về sinh kế được tạo ra bởi dự án và/hoặc chi trả dịch vụ môi trường (PFES).

Tuy nhiên người dân sẽ cần phải dành thời gian để tìm hiểu thông tin về dự án, góp ý đối với những tác động đến ĐDSH gây ra do hoạt động của dự án và các biện pháp giảm thiểu tác động bất lợi và kế hoạch bồi hoàn ĐDSH mà chủ dự án đề xuất trong báo cáo ĐTM. Nếu có sự đồng thuận khi thực hiện dự án thì ít có khả năng xảy ra xung đột, tranh chấp giữa chủ dự án và người dân tại khu vực dự án.

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để xác định các biện pháp bồi hoàn ĐDSH, tính toán chi trả dịch vụ hệ sinh thái. Việc đưa quy định bồi hoàn ĐDSH vào Mục Công cụ kinh tế, tách rời các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH có thể gây khó khăn, phát sinh thêm chi phí cho công tác quản lý Nhà nước.

+ Cơ quan Nhà nước sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để xây dựng tiêu chí về cảnh quan thiên nhiên và phải tính toán chi phí hoặc xác định các biện pháp để bảo vệ, duy trì các cảnh quan thiên nhiên hoặc phục hồi các cảnh quan thiên nhiên bị suy thoái hoặc bị phá vỡ.

+ Đối với các đơn vị trong khu vực hành chính công thực hiện các báo cáo ĐMC cho các quy hoạch, chiến lược hoặc báo cáo ĐTM cho các dự án đầu tư công sẽ phát sinh thêm chi phí cho việc lập báo cáo đánh giá chi tiết tác động đến cảnh quan thiên nhiên từ đó làm phát sinh chi phí của nhà nước bởi chủ quy hoạch, chiến lược của ĐMC và chủ dự án đầu tư công là nhà nước quản lý.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Khi yêu cầu về lập báo cáo chuyên đề về đánh giá chi tiết tác động đến cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH hoặc là một nội dung trong báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC sẽ phát sinh kinh phí và thời gian thực hiện cho chủ dự án. Việc thực hiện báo cáo đánh giá tác động về cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH cần phải thực hiện các nội dung công việc sau: 1) Điều tra khảo sát thực tế thu thập số liệu, thông tin, khảo sát bằng lấy mẫu kết hợp với việc tham vấn cộng đồng, nhà khoa học; 2) Xử lý mẫu, số liệu viết báo cáo hiện trạng ĐDSH; 3) Viết báo cáo phân tích đánh giá tác động tới cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH của quy hoạch, dự án. Như vậy có thể thấy để hoàn thiện được báo cáo về đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH trong báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC sẽ bao gồm 2 phần việc công việc phát sinh chi phí gồm chi phí ngoại nghiệp và chi phí nội nghiệp. Từ những chi phí đó sẽ gián tiếp tác động tới người tiêu dùng vì những chi phí này sẽ được hạch toán trong chi phí sản xuất tạo ra sản phẩm.

+ Doanh nghiệp thuộc đối tượng gây suy giảm ĐDSH sẽ phải bố trí thêm kinh phí để thực hiện bồi hoàn ĐDSH hoặc không được thực hiện dự án (trong trường hợp dự án tạo ra tác động quá lớn tới tài nguyên thiên nhiên không thể bồi hoàn). Hiện nay ở Việt Nam một phần hoạt động bồi hoàn ĐDSH đã và đang được thực hiện thông qua chính sách về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác theo pháp luật về lâm nghiệp.

+ Doanh nghiệp thuộc đối tượng có tiềm năng gây suy thoái và phá vỡ cảnh quan thiên nhiên sẽ không được thực hiện hoặc thu hẹp phạm vi và quy mô thực hiện.

+ Doanh nghiệp sử dụng dịch vụ hệ sinh thái phải chi trả tiền cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân cung ứng dịch vụ hệ sinh thái.

+ Việc quy định xây dựng Kế hoạch quản lý môi trường và bổ nhiệm cán bộ môi trường độc lập để giám sát ĐDSH cũng sẽ cần thêm các cam kết tài chính từ các nhà đầu tư dự án phát triển.

- Đối với người dân: không có

4.2.3. Tác động đến các vấn đề về xã hội và giới

Tác động xã hội

Tác động tích cực

- Đối với Nhà nước:

Việc thực hiện thẩm định báo cáo ĐTM của các dự án kinh tế trong khu vực cảnh quan quan trọng đã nâng cao chất lượng của cơ quan Nhà nước trong

việc đưa ra quyết định có cho phép hay không cho phép thực hiện dự án đầu tư và tạo ra sự chủ động của địa phương trong theo dõi, giám sát bảo vệ môi trường của dự án.

- Đối với doanh nghiệp:

Với quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng của phương án 1, các doanh nghiệp phải thực hiện các yêu cầu về bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH, phải có nội dung về tác động cảnh quan thiên nhiên trong báo cáo tiến hành hoạt động quy hoạch, xây dựng, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt tại các khu vực cảnh quan thiên nhiên quan trọng. Quy định cũng đã ràng buộc trách nhiệm phải tính toán và chi phí bồi hoàn ĐDSH trong việc thực hiện dự án có gây ra suy giảm ĐDSH.

Việc quy định về điều tra, kiểm kê ĐDSH, quan trắc ĐDSH, cơ sở dữ liệu ĐDSH, thông tin, báo cáo về ĐDSH sẽ giúp các doanh nghiệp có dự án đầu tư có thể sử dụng nguồn cơ sở dữ liệu ĐDSH để lập báo cáo ĐTM và đưa ra phương án bồi hoàn ĐDSH hợp lý.

- Đối với người dân:

Các quy định về bảo vệ cảnh quan quan trọng sẽ phát huy văn hóa bản địa trong việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Từ xưa, bà con các dân tộc thiểu số nước ta đã ý thức rất rõ việc gìn giữ bảo vệ môi trường sống nói chung, trong đó có bảo vệ rừng. Những qui định bảo vệ rừng được cộng đồng đưa lên trở thành quyền lực của các vị thần linh để điều chỉnh ý thức, hành vi, các ứng xử của con người với rừng thông qua những quy định, hương ước, qui ước của cộng đồng. Ví dụ, để bảo vệ nguồn nước sản xuất cũng như nước sinh hoạt, người Dao, H'Mông tuyệt đối không xâm hại, khai thác hay làm nương rẫy ở khoảnh rừng đầu nguồn. Họ coi đó là rừng thiêng. Mọi hoạt động chặt cây, lấy gỗ, săn bắn bị nghiêm cấm, không săn bắn vào mùa động vật sinh sản, không săn bắn thú đang mang thai...

Người dân được hưởng lợi từ chia sẻ lợi ích trong bảo tồn ĐDSH, được hưởng lợi từ bồi hoàn ĐDSH với chính sách giao đất, giao rừng, tăng cơ hội việc làm từ khai thác cảnh quan thông qua các hoạt động văn hóa, tâm linh và du lịch.... Ví dụ, người dân chuyển đổi từ việc khai thác rừng sang việc trồng rừng với nhiều loài cây trồng khác nhau: cây lấy gỗ, cây ăn quả, cây thuốc, cây lương thực. Ví dụ, trồng cây hồi của đồng bào Tày, Nùng, Dao, H'Mông ở Lộc Bình (Lạng Sơn), Bắc Mê (Hà Giang), chè san tuyết ở Đồng Văn, Hoàng Su Phì (Hà

Giang), huyện Trảng Định (Lạng Sơn), huyện Na Hang, Tuyên Quang, rừng cao su ở Bắc Quang, Bắc Mê (Hà Giang).

Quy định phải có nội dung đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và bồi hoàn ĐDSH trong ĐTM đã huy động được sự tham gia của người dân thông qua tham vấn cộng đồng.

Tác động tiêu cực

+ Đối với nhà nước

Cơ quan Nhà nước khó khăn trong việc yêu cầu doanh nghiệp, người dân thực hiện bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng vì chưa quy định rõ các nguyên tắc, tiêu chí để xác định rõ phạm vi địa lý, không gian, khu vực nào là cảnh quan thiên nhiên, khu vực nào là cảnh quan thiên nhiên quan trọng, cũng như mức độ yêu cầu nghiêm ngặt trong bảo vệ, kết hợp với việc khai thác hợp lý, bền vững, hiệu quả cảnh quan thiên nhiên.

Chính quyền địa phương có thể chưa xem đủ, đúng lợi ích kinh tế với bảo vệ môi trường. Ví dụ: Vịnh Hạ Long, Đà Lạt, Phú Quốc và nhiều thành phố du lịch nổi tiếng khác của Việt Nam đã mất đi vẻ đẹp của tự nhiên hoang sơ, hùng vĩ ...do Chính quyền địa phương đã cho phép xây quá nhiều khách sạn, hàng quán...

Việc chưa quy định phải có báo cáo ĐMC trong bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng nên chưa đủ cơ sở để bảo vệ môi trường trong việc quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, các quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh.

Nhà nước phải tăng cường đào tạo chuyên gia về ĐDSH để có những chuyên gia tốt trong lập và thẩm định các báo cáo ĐTM trong đó chú trọng có nội dung về đánh giá cảnh quan thiên nhiên quan trọng và ĐDSH.

+ Đối với doanh nghiệp

Việc chưa xác định rõ các hành vi vi phạm làm suy thoái và phá hủy hệ sinh thái tự nhiên, phức hợp tự nhiên và cảnh quan thiên nhiên, v.v.. để người vi phạm có nghĩa vụ phải bồi thường đầy đủ theo quy định của pháp luật có thể dẫn đến một số doanh nghiệp lách luật không thực hiện trách nhiệm về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng

+ Đối với người dân

Việc thành lập khu bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng sẽ bao gồm xác định ranh giới và khoanh vùng được bảo vệ và quản lý theo quy định của

pháp luật về ĐDSH, thủy sản, lâm nghiệp, di sản văn hóa, du lịch, bảo vệ môi trường của Việt Nam và các quy định của các điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Quy định này sẽ ảnh hưởng đến cuộc sống một bộ phận người dân đã và đang sinh sống trong khu vực được xác lập ranh giới cho mục đích bảo vệ do người dân phải tuân thủ các quy định về khai thác các nguồn lợi từ các hệ sinh thái tự nhiên thuộc cảnh quan thiên nhiên quan trọng. Một bộ phận người dân sống hiện sinh sống trong vùng lõi sẽ phải di dời đến nơi ở khác nên sẽ phải thay đổi nơi ở nên bị ảnh hưởng lớn đến cuộc sống cần có đất ở, đất sản xuất và cơ hội tiếp cận các dịch cơ bản về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và tạo điều kiện để họ có sinh kế mới phù hợp.²⁴

Quy định về thông tin, báo cáo về ĐDSH chưa có nội dung về chia sẻ thông tin giữa cơ quan quản lý nhà nước với doanh nghiệp và người dân; chưa có quy định về hoạt động của cộng đồng dân cư trong cung cấp, giám sát ĐDSH. Điều này dẫn đến tình trạng người dân không có thông tin về các dự án nên khó bảo vệ quyền lợi hợp pháp, doanh nghiệp thì coi thường lợi ích của cộng đồng. Ví dụ như vụ Formosa với sự biểu tình đòi quyền lợi của nhiều người dân không được coi là hợp pháp, bởi thiếu cơ chế thực hiện quyền cung cấp thông tin môi trường.

Hơn nữa, thực hiện tham vấn cộng đồng trong thực hiện ĐTM ở Việt Nam hiện nay còn mang tính hình thức²⁵. Để thực hiện tốt quy định này, chúng ta cần có giải pháp nâng cao vai trò quản lý và giám sát ĐDSH có sự tham gia của người dân. Phương pháp tiếp cận quản lý và giám sát ĐDSH có sự tham gia của cộng đồng có thể giúp xác định và giám sát các tác động ĐDSH ở cấp hiện trường, cải thiện công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên tại địa phương bằng cách tạo ra dữ liệu phục vụ thông tin cho quá trình ra quyết định thông qua công tác quản lý mang tính thích ứng. Hiệu quả giám sát ĐDSH có thể đạt được thông qua việc sử dụng các kiến thức quý giá của địa phương. Dữ liệu do các bên liên quan địa phương thu thập và quản lý thường bao gồm những thông tin cụ thể về địa điểm và bối cảnh, xác định được ĐDSH thay đổi như thế nào, ở đâu, trong những điều kiện nào²⁶.

Tác động về giới

Tác động tích cực

Các quy định không đề cập trực tiếp tới quyền lợi và trách nhiệm riêng của

²⁴ Đã phân tích tại phương án 0

²⁵ Lê Hoàng lan, Đa dạng sinh học ít được chú ý trong báo cáo đánh giá tác động môi trường

²⁶ Lê Hoàng lan, Nâng cao hiệu quả đánh giá tác động đa dạng sinh học thông qua thực hiện tham vấn cộng đồng, 2015

nam và nữ mà chỉ đề cập tới quyền lợi và trách nhiệm chung của các cá nhân, hộ gia đình và tổ chức. Nên có thể nói rằng người dân cả nam và nữ được hưởng lợi từ việc bảo đảm môi trường sống tốt, giảm chi phí về bệnh tật do ô nhiễm môi trường; có cơ hội khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên thông qua các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội hợp lý, được hưởng lợi tài chính khi các tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ hệ sinh thái chi trả, được tham vấn khi xây dựng báo cáo ĐTM, gồm cả phương án bồi hoàn ĐDSH.

Tác động tiêu cực

Một số nghiên cứu cũng cho thấy cơ hội khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên của nam giới và phụ nữ khác nhau. Khi triển khai luật với quy định không đề cập trực tiếp tới quyền lợi và trách nhiệm riêng của nam và nữ có thể dẫn đến tình trạng bất bình đẳng về giới trong các hoạt động khai thác và sử dụng nguồn ĐDSH.²⁷

Trong việc thực hiện tham vấn tại cộng đồng về báo cáo ĐTM nói chung, tác động cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH, phương án bồi hoàn ĐDSH, phụ nữ nhất là phụ nữ dân tộc thiểu số còn hạn chế hơn nam giới. Trong việc tham gia họp thôn, nam giới thường giành quyền đi họp nhiều hơn phụ nữ vì quan niệm người chồng là chủ hộ và họ có vai trò quan trọng hơn trong việc đại diện gia đình bàn bạc, tham gia ra quyết định công việc thôn²⁸. Đàn ông là người tham gia các cuộc họp thôn, phụ nữ thường chỉ tham gia khi nam giới vắng nhà hoặc không thể đi họp vì một lý do nào đó. Và trong các cuộc họp, nam giới bao giờ cũng mạnh dạn phát biểu nhiều hơn phụ nữ. Khi tham gia các cuộc họp cộng đồng dân cư, phụ nữ thường ít bày tỏ ý kiến. Nguyên nhân chính là do phụ nữ thiếu tự tin nên họ thường ngại phát biểu ý kiến trước đám đông, nhất là phụ nữ người dân tộc thiểu số. Ngay cả khi phụ nữ được bày tỏ ý kiến, thì việc họ có ít kinh nghiệm hơn so với nam giới trong hoạt động bảo tồn ĐDSH khiến cho ý kiến của họ không được tôn trọng và ghi nhận đúng mức²⁹.

Người dân cả nam và nữ được hưởng lợi từ bồi hoàn ĐDSH về việc làm với chính sách giao đất, giao rừng, cơ hội khai thác cảnh quan thông qua các hoạt động văn hóa, tâm linh và du lịch...Tuy nhiên, có sự khác biệt giữa người dân nam và nữ về nhu cầu sinh kế cũng như khả năng (kiến thức và kỹ năng) thực hiện. Các nghiên cứu cho thấy vai trò quan trọng của phụ nữ dân tộc thiểu số

²⁷ Đã phân tích ở phương án 0

²⁸ Quyền Đình Hà và cộng sự, Báo cáo Khảo sát vai trò của phụ nữ trong nông nghiệp nông thôn xã Nghĩa Hiệp, Yên Mỹ, Hưng Yên.

²⁹ Lê Văn Sơn, Nguyễn Bích Ngọc, Báo cáo phân tích khía cạnh giới trong thực hiện luật đa dạng sinh học, 2018

trong việc canh tác nương rẫy nên khi chuyển sang trồng rừng, cây công nghiệp, du lịch...thì phụ nữ sẽ bị mất đi nguồn sinh kế chủ yếu và cũng là nguồn đảm bảo an ninh lương thực cho gia đình họ . Do vậy các phương án bồi hoàn cần được tính đến để tạo điều kiện cho phụ nữ có cơ hội ngang với nam giới.

4.3. Phương án 2

4.3.1. Tác động đến hệ thống pháp luật

**Tác động về thủ tục hành chính:*

Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về cảnh quan thiên nhiên quan trọng, đánh giá tác động đến cảnh quan thiên nhiên quan trọng, bồi hoàn ĐDSH không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do việc đánh giá tác động ĐDSH, tác động đến cảnh quan thiên nhiên được lồng ghép trong quá trình ĐTM và ĐMC.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Tác động tích cực

Với việc bổ sung các nguyên tắc, các quy định chung về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, quy định của pháp luật về môi trường phù hợp hơn với thông lệ quốc tế. Quy định pháp luật về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên được hoàn thiện thêm một bước, lỗ hổng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ cảnh quan thiên nhiên được cải thiện. Có quy định pháp luật để điều chỉnh, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên mà các Luật hiện hành chưa có quy định để điều chỉnh; đối tượng được bảo vệ không chỉ là cảnh quan thiên nhiên trong các khu bảo tồn thiên nhiên đã được xác lập theo quy định của pháp luật mà còn là các cảnh quan thiên nhiên được thế giới công nhận các danh hiệu quốc tế là khu di sản thiên nhiên thế giới, khu Ramsar, khu dự trữ sinh quyển thế giới, vườn di sản ASEAN, Công viên địa chất toàn cầu;... Với việc bổ sung quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, Luật Bảo vệ môi trường có thể được coi như là luật gốc, cơ bản điều chỉnh tổng thể các vấn đề về bảo vệ môi trường để trong trường hợp các luật chuyên ngành không có quy định để điều chỉnh thì áp dụng quy định của Luật Bảo vệ môi trường để điều chỉnh.

Tác động tiêu cực

Phương án này đòi hỏi có những sửa đổi, bổ sung trong quy định của Luật Bảo vệ môi trường và cần xây dựng các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành do các quy định đưa vào Luật Bảo vệ môi trường chỉ mang tính nguyên tắc, định hướng chung.

Cần rà soát, nghiên cứu kỹ lưỡng, tổng hợp quy định của các luật liên quan, xác định đúng những vấn đề, đối tượng chưa được Luật nào trong hệ thống pháp

luật điều chỉnh. Cần nhắc xây dựng những quy định có tính chất chung nhất hoặc quy định cụ thể ngay trong Luật về nội dung bảo vệ cảnh quan và bảo tồn ĐDSH; nếu không nghiên cứu, rà soát kỹ lưỡng, tổng thể hệ thống pháp luật có thể phát sinh những quy định, nội dung chồng chéo, mâu thuẫn với quy định của các luật hiện hành có liên quan (Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản...).

Các quy định về bồi hoàn ĐDSH có thể chồng chéo, gây nhầm lẫn với các quy định về bồi thường thiệt hại về ĐDSH, do đó, cần nghiên cứu, thể hiện các quy định rõ ràng, phân biệt được với quy định về bồi thường thiệt hại về ĐDSH đã được Luật Đa dạng sinh học quy định; tính toán để tích hợp hoặc loại trừ các nội dung có tính chất tương tự đã và đang được quy định tại pháp luật lâm nghiệp với quy định về trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác; các quy định về chi trả dịch vụ môi trường rừng.

4.3.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế

Việc sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể về đánh giá tác động ĐDSH và bồi hoàn ĐDSH lồng ghép trong quy trình ĐTM sẽ mang lại các tác động sau đây:

Tác động tích cực

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá tác động cảnh quan, đánh giá tác động ĐDSH và bồi hoàn ĐDSH không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do việc đánh giá tác động cảnh quan và ĐDSH được lồng ghép trong quy trình ĐTM.

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp thực hiện bồi hoàn ĐDSH giúp bảo tồn giá trị của tự nhiên, khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH đảm bảo duy trì các chức năng sinh thái và tài nguyên sinh vật làm cơ sở cho các ngành kinh tế phục vụ cho việc phát triển bền vững, nâng cao đời sống người dân. Ở Việt Nam mới thí điểm bồi hoàn ĐDSH ở 2 địa phương là Bà Rịa-Vũng Tàu và Kiên Giang. Hiện nay, ở Kiên Giang đã bồi hoàn thành công, góp phần trả lại cho thiên nhiên những gì đã mất.

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp thực hiện bảo vệ và phục hồi cảnh quan thiên nhiên giúp bảo tồn giá trị của tự nhiên, khai thác bền vững các cảnh quan thiên nhiên phục vụ cho việc phát triển bền vững.

- Tác động đối với doanh nghiệp: tác động tích cực tương tự phương án 1.

- Tác động đối với người dân: tác động tích cực tương tự phương án 1.

Tác động tiêu cực

- Tác động đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để: (1) Xây dựng và ban hành hướng dẫn đánh giá chi tiết tác động cảnh quan thiên nhiên và đánh giá tác động ĐDSH; (2) Ban hành tiêu chí thẩm định nội dung đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH lồng ghép trong báo cáo ĐMC và báo cáo ĐTM; (3) Xây dựng và ban hành khung tính toán giá trị ĐDSH cho các khu vực cần bảo vệ. Lập danh sách các sản phẩm chính của hệ sinh thái và việc sử dụng chúng bởi cộng đồng địa phương; (4) Ban hành quy định về ngưỡng các tác động đến ĐDSH không thể tránh khỏi còn lại cần phải thực hiện bồi hoàn. Xây dựng và ban hành hướng dẫn đánh giá bồi hoàn để hỗ trợ xác định mức bồi hoàn phù hợp cho các loài và cộng đồng sinh thái bị đe dọa, dựa trên tính chất và mức độ của các tác động có thể xảy ra tại khu vực tác động được đề xuất; (5) Ban hành danh sách các vị trí thực hiện bồi hoàn ĐDSH phù hợp với quy hoạch bảo vệ môi trường và mục tiêu bảo tồn ĐDSH; (6) Xây dựng chương trình tín dụng bồi hoàn ĐDSH và cơ chế tài chính hỗ trợ thực hiện bồi ĐDSH.

+ Đối với các đơn vị trong khu vực hành chính công thực hiện các báo cáo ĐMC cho các quy hoạch, chiến lược hoặc báo cáo ĐTM cho các dự án đầu tư công sẽ phát sinh thêm chi phí cho việc lập báo cáo đánh giá tác động đến cảnh quan và đánh giá tác động ĐDSH, việc này làm phát sinh chi phí của nhà nước bởi chủ quy hoạch, chiến lược của ĐMC và chủ dự án đầu tư công là nhà nước quản lý.

+ Cơ quan Nhà nước, bao gồm: (1) Cơ quan thẩm định ĐTM ở Trung ương sẽ phải đầu tư thêm thời gian, đào tạo nâng cao năng lực của công chức để có đủ năng lực tổ chức thẩm định, đánh giá những mất mát về ĐDSH cũng như thẩm định các đề xuất bồi hoàn ĐDSH của các chủ dự án; (2) Cơ quan nhà nước ở địa phương cũng thêm trách nhiệm phối hợp với cơ quan trung ương giám sát việc thực hiện bồi hoàn ĐDSH tại nơi chủ dự án tiến hành bồi hoàn ĐDSH.

- Tác động đối với doanh nghiệp: tác động tiêu cực tương tự phương án 1.

- Tác động đối với người dân: không có tác động tiêu cực.

4.3.3. Tác động đến các vấn đề về xã hội và giới

Tác động xã hội

Tác động tích cực

- Đối với nhà nước

Việc bổ sung nguyên tắc bảo vệ, tiêu chí xác lập, nội dung bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng giúp cơ quan Nhà nước có cơ sở pháp lý để yêu cầu doanh nghiệp, người dân thực hiện bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng kết hợp với việc khai thác hợp lý, bền vững, hiệu quả cảnh quan thiên nhiên.

Việc quy định phải có báo cáo ĐTM trong bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng đã làm cơ sở để Nhà nước yêu cầu các doanh nghiệp thực hiện bảo vệ môi trường trong việc quy hoạch ở cấp quốc gia, ngành, vùng, tỉnh.

- Đối với doanh nghiệp

Doanh nghiệp có trách nhiệm thực hiện các yêu cầu về bảo vệ môi trường, bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH thông qua việc đánh giá tác động chi tiết cảnh quan thiên nhiên quan trọng trong báo cáo ĐMC và báo cáo ĐTM, phải xây dựng kế hoạch bồi hoàn ĐDSH cụ thể với chương trình hành động sắp xếp theo lịch trình, có thời hạn, chia thành các giai đoạn, các bước thời gian thực hiện, có phân bổ nguồn lực và xác định biện pháp triển khai thực hiện nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong bồi hoàn ĐDSH.

- Đối với người dân

Quy định xác lập cảnh quan thiên nhiên quan trọng được bảo vệ trên phạm vi cả nước có tác động tốt tới người dân vì bảo vệ cảnh quan thiên nhiên dựa trên nguyên tắc sử dụng tối ưu các đặc điểm cảnh quan và thiết lập các quan hệ hài hòa giữa con người và môi trường. Người dân được hưởng các dịch vụ sinh thái (những lợi ích con người đạt được từ các hệ sinh thái, bao gồm dịch vụ cung cấp như thức ăn và nước; dịch vụ điều tiết như lũ lụt, hạn hán, suy thoái đất và dịch bệnh; dịch vụ hỗ trợ như hình thành đất và chu kỳ dinh dưỡng; và dịch vụ văn hóa như giải trí, tâm linh, tín ngưỡng và các lợi ích phi vật chất khác). Người dân địa phương có cơ hội việc làm đem lại thu nhập khác như phát triển du lịch tại các khu vực được bảo vệ, chăm sóc rừng để hưởng chi trả dịch vụ môi trường rừng, dịch vụ hệ sinh thái.

Quy định “Áp dụng các biện pháp khuyến khích bảo tồn hiệu quả ĐDSH và vẻ đẹp thiên nhiên ngoài hệ thống khu bảo tồn thiên nhiên và danh lam, thắng cảnh được công nhận là di tích” có tác động tích cực phát huy giá trị, tri thức truyền thống, bản địa như bảo vệ “rừng thiêng”, hương ước, qui ước... điều này sẽ phát huy vai trò của cộng đồng trong việc bảo vệ rừng ở vùng người người dân tộc thiểu số.

Tác động tiêu cực

- Đối với Nhà nước

Nhà nước phải tăng cường đào tạo chuyên gia về ĐDSH để có những chuyên gia tốt trong lập và thẩm định các nội dung đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH, bồi hoàn ĐDSH trong báo cáo ĐTM.

- Đối với doanh nghiệp

Doanh nghiệp phải đào tạo nhân lực hoặc thuê tư vấn để đánh giá tác động cảnh quan và ĐDSH, xây dựng kế hoạch về bồi hoàn ĐDSH (nếu có).

- Đối với người dân

Nguyên tắc của phương án 2 đã không có nội dung “Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học là trách nhiệm của mọi tổ chức, cá nhân. Nhà nước đảm bảo quyền lợi và sự tham gia của các bên liên quan trong bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học; khuyến khích cộng đồng và khu vực tư nhân tham gia các hoạt động bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học; chú trọng sự tham gia của người dân sống trong khu vực cảnh quan.” nên chưa đặt vấn đề sinh kế người dân làm trọng tâm trong việc xác lập khu vực cần bảo vệ.

Ngoài ra, việc quy định “Thực hiện các biện pháp kiểm soát tác động xấu tới việc bảo vệ tính toàn vẹn và các đặc trưng quan trọng của cảnh quan thiên nhiên” cũng sẽ ảnh hưởng lớn tới cuộc sống người dân trong cả khu di tích nếu không chỉ rõ ranh giới vùng lõi cần bảo vệ chưa phù hợp với văn hóa bản địa trong việc bảo vệ tài nguyên thiên nhiên thông qua những quy định, hương ước, qui ước của cộng đồng như bảo vệ rừng thiêng, rừng cấm.

Việc khoanh định, xác lập các khu vực cần bảo vệ trên phạm vi cả nước có tác động tới sinh kế và đời sống của người dân đã và đang sinh sống trong khu vực được bảo vệ do người dân phải tuân thủ quy định về bảo vệ ĐDSH, hệ sinh thái tự nhiên thuộc cảnh quan thiên nhiên quan trọng, thực hiện các biện pháp kiểm soát tác động xấu tới việc bảo vệ tính toàn vẹn và các đặc trưng quan trọng của cảnh quan thiên nhiên. Đặc biệt là người dân dân tộc thiểu số sinh sống tại vùng sâu vùng xa do họ có sinh kế chủ yếu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên sẽ phải chuyển đổi sinh kế phù hợp khi sinh sống trong khu vực cảnh quan thiên nhiên quan trọng³⁰. Do vậy, trong quá trình xây dựng xác lập các khu vực cảnh quan thiên nhiên quan trọng cần phải phân tích và xác định được các giải pháp đảm bảo cuộc sống cho người dân, đặc biệt là các giải pháp về tái định cư và giải

³⁰ Đã phân tích ở phương án 0

pháp sinh kế thay thế và bền vững cho người dân nhằm đảm bảo chia sẻ công bằng lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân.

Các nội dung đánh giá tác động cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH, bồi hoàn ĐDSH được lồng ghép trong báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC nên người dân được quyền tham vấn cộng đồng về vấn đề này. Tuy nhiên, thực hiện tham vấn cộng đồng trong thực hiện ĐTM ở Việt Nam hiện nay còn mang tính hình thức³¹. Để thực hiện tốt quy định này, chúng ta cần có giải pháp nâng cao vai trò quản lý và giám sát ĐDSH có sự tham gia của người dân.³²

Tác động về giới

Tác động tích cực

Người dân cả nam và nữ được khai thác và sử dụng, bảo vệ bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH một cách hợp lý.

Tác động tiêu cực

Có sự khác biệt giữa nam và nữ người dân về nhu cầu sinh kế cũng như khả năng (kiến thức và kỹ năng). Phụ nữ nông thôn, phụ nữ dân tộc thiểu số hạn chế về năng lực, và tiếng nói hơn nam giới trong khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên³³. Do vậy cần chú ý tới sự khác biệt về sinh kế trong quá trình xây dựng xác lập các khu vực cảnh quan thiên nhiên quan trọng nhằm đảm bảo bình đẳng giới cho người dân trong sử dụng và hưởng lợi từ việc bảo vệ cảnh quan thiên nhiên quan trọng. Mặt khác chú trọng sự tham gia của cả nam và nữ trong các cuộc tham vấn của người dân về nội dung tác động cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH, kế hoạch bồi hoàn ĐDSH trong báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC.

4.4. Phương án 2A

4.4.1. Tác động đến hệ thống pháp luật

**Tác động về thủ tục hành chính:*

Theo Phương án 2A có khả năng làm phát sinh thủ tục hành chính mới (lập báo cáo chuyên đề), do trong nội dung quy định yêu cầu các quy hoạch, dự án đầu tư phát triển có liên quan đến di sản thiên nhiên ***“phải có báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo ĐMC, báo cáo ĐTM”***, trong khi các quy định về bảo vệ các thành phần môi trường như đất, nước, không

³¹ Lê Hoàng Lan, Đa dạng sinh học ít được chú ý trong báo cáo đánh giá tác động môi trường

³² Lê Hoàng Lan, Nâng cao hiệu quả đánh giá tác động đa dạng sinh học thông qua thực hiện tham vấn cộng đồng, 2015

³³ Đã phân tích ở phương án 0

khí... không có quy định bắt buộc về việc phải có “báo cáo chuyên đề” về đánh giá tác động đối với các thành phần đó. Chỉ riêng đối với “di sản thiên nhiên” có quy định về việc phải có báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐMC, báo cáo ĐTM.

** Tác động đối với hệ thống pháp luật:*

Tác động tích cực

Với việc bổ sung mục về bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, trong đó quy định tiêu chí xác lập và phân hạng di sản thiên nhiên (ngoài các khu bảo tồn thiên nhiên đã được xác lập, xếp hạng theo quy định của pháp luật về đa dạng sinh học, lâm nghiệp, thủy sản và di sản văn hóa) và quy định chung về nội dung bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên, quy định của pháp luật về quản lý, bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên được nâng lên một bước, tiệm cận dần với quy định của thế giới về bảo vệ di sản thiên nhiên, do hiện hành chỉ có Nghị định số 109/2017/NĐ-CP ngày 21/9/2017 của Chính phủ quy định về quản lý và bảo vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới ở Việt Nam có một số quy định về bảo vệ di sản thiên nhiên thế giới ở Việt Nam.

Tác động tiêu cực

Phương án này đòi hỏi có những sửa đổi, bổ sung trong quy định của Luật Bảo vệ môi trường trong quy định về ĐMC và ĐTM và cần xây dựng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành do các quy định đưa vào Luật Bảo vệ môi trường chỉ mang tính nguyên tắc, định hướng chung.

Phương án 2A quy định về tiêu chí xác lập, xếp hạng di sản thiên nhiên thiên nhiên; để xếp hạng thành “di sản thiên nhiên cấp quốc tế”, “di sản thiên nhiên cấp quốc gia”, “di sản thiên nhiên cấp tỉnh” cần xây dựng được các tiêu chí cụ thể hơn nữa và các tiêu chí này cần phân biệt được với các tiêu chí để xác lập, phân cấp khu bảo tồn thiên nhiên, rừng đặc dụng, danh lam thắng cảnh... theo quy định của các luật Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Di sản văn hóa.

Do đó, để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của các quy định về tiêu chí xác lập, xếp hạng di sản thiên nhiên, với tiêu chí xác lập, phân loại khu bảo tồn, rừng đặc dụng và danh lam thắng cảnh... khi quy định chi tiết về bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên theo Luật Bảo vệ môi trường cần rà soát, nghiên cứu kỹ lưỡng, tổng hợp quy định của các luật liên quan (Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Di sản văn hóa...) để tránh quy định chồng

chéo, mâu thuẫn với quy định của các luật hiện hành có liên quan và tránh khoảng trống pháp luật giữa các luật.

Do Phương án 2A chỉ khoanh vùng phạm vi bảo vệ môi trường đối với “di sản thiên nhiên” nên có thể vẫn còn “lỗ hổng”, chưa có quy định để quản lý bảo vệ đối với cảnh quan thiên nhiên chỉ có một trong các tiêu chí, không đủ điều kiện để xác lập là “di sản thiên nhiên”, hoặc chưa được xác lập thành khu bảo tồn thiên nhiên, rừng đặc dụng hay danh lam thắng cảnh theo quy định của Luật Đa dạng sinh học, Luật Lâm nghiệp, Luật Thủy sản, Luật Di sản văn hóa.

4.4.2. Tác động đến các vấn đề kinh tế

Di sản thiên nhiên là tổng thể các yếu tố của ĐDSH cùng với cấu trúc và hình thành địa chất. Di sản thiên nhiên mang lại nhiều lợi ích kinh tế, trong số đó có một số loại lợi ích có thể đo lường được, ví dụ tạo thu nhập lao động cho các cá nhân, công ty và / hoặc chính phủ, số lượng việc làm được tạo ra, sản lượng kinh tế hoặc giá trị gia tăng cho nền kinh tế. Để đánh giá lợi ích kinh tế của di sản thiên nhiên một số nghiên cứu tập trung vào ba thuộc tính khác nhau đặc trưng cho di sản thiên nhiên, cũng là động lực chính để bảo vệ các địa điểm tự nhiên là: (1) Bảo vệ ĐDSH; (2) Bảo tồn cảnh quan thiên nhiên; (3) Thúc đẩy và tạo điều kiện cho hoạt động giải trí ngoài trời. Những lợi ích này thường liên quan đến việc cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái, đóng góp trực tiếp và gián tiếp vào hạnh phúc hoặc phúc lợi của cá nhân.³⁴

Tại Việt Nam, thông qua hoạt động du lịch, di sản thiên nhiên đã góp phần tích cực vào sự phát triển kinh tế- xã hội của đất nước nói chung, các địa phương sở hữu di sản nói riêng. Ví dụ năm 2017, vịnh Hạ Long đón hơn 3,6 triệu lượt khách (trong đó 2,4 triệu lượt khách quốc tế), thu từ vé đạt khoảng 1.100 tỷ đồng; Quần thể danh thắng Tràng An đón gần 6,126 triệu lượt khách (trong đó gần 711 nghìn lượt khách quốc tế), doanh thu từ phí danh lam và phí chèo đò đạt khoảng 652,2 tỷ đồng; Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng đón 810 nghìn lượt khách (trong đó 133 nghìn lượt khách quốc tế), doanh thu trực tiếp từ hoạt động du lịch khoảng 215 tỷ đồng.

Nhiều di sản thế giới ở Việt Nam cũng đang bị thách thức bởi áp lực phát triển kinh tế. Cách đây hai năm, việc đổ đất lấn biển trong vùng di sản Hạ Long để xây dựng các khu du lịch, khu đô thị tại tỉnh Quảng Ninh đã khiến dư luận có nhiều ý kiến trái chiều. Câu trả lời cho việc bảo tồn hay làm kinh tế, các ý kiến

³⁴ Fredrik Gisselman and others (2017) Economic values from the natural and cultural heritage in the Nordic countries <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1085434/FULLTEXT01.pdf>

mà dư luận và các chuyên gia đưa ra vượt qua chính khả năng của cơ quan quản lý ở địa phương. Đến năm 2017, việc khai thác các dịch vụ trong hang động, phá núi khai thác đá, khai thác đánh bắt hải sản trong vùng di sản... tiếp tục đưa di sản thiên nhiên thế giới Hạ Long vào "tầm ngắm" của UNESCO.

Một điểm nóng khác là Vườn quốc gia Phong Nha- Kẻ Bàng. Năm 2016, chủ trương xây dựng cáp treo để khai thác du lịch ở khu Sơn Đoòng của tỉnh Quảng Bình đã vấp phải phản ứng gay gắt của dư luận. Năm 2017, hoạt động thí điểm mở tuyến du lịch mới trong Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng cũng không nhận được sự đồng thuận của các tổ chức, các nhà khoa học, các nhà nghiên cứu, bảo tồn di sản. Chưa kể, với nguồn tài nguyên vô cùng đa dạng và phong phú, Vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng là "mỏ vàng" của lâm tặc. Nhiệm vụ bảo tồn di sản ở nơi đây đòi hỏi sự vào cuộc đồng bộ của nhiều cơ quan, đơn vị chứ không chỉ riêng ngành văn hóa. Sự thiếu quyết liệt của địa phương, chông chéo trong quản lý đang là một rào cản đối với nhiệm vụ này.³⁵

Khi bổ sung Mục Bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, di sản thiên nhiên sẽ có những tác động kinh tế như sau:

Tác động tích cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Thống nhất quản lý, bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên tạo điều kiện cho ngành tài nguyên và môi trường bảo vệ và phát huy các lợi ích kinh tế của di sản thiên nhiên thông qua lồng ghép bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên trong quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh; thẩm định và kiểm soát các dự án phát triển có nguy cơ xâm phạm di sản thiên nhiên được xếp hạng.

+ Việc yêu cầu doanh nghiệp thực hiện bồi hoàn ĐDSH đối với các dự án gây tác động với các di sản thiên nhiên nhằm mục đích bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH giúp đảm bảo duy trì các chức năng sinh thái và tài nguyên sinh vật làm cơ sở cho các ngành kinh tế, bảo tồn giá trị của tự nhiên, khai thác bền vững di sản thiên nhiên phục vụ cho việc phát triển bền vững, nâng cao đời sống người dân. Đồng thời với yêu cầu này nhằm thực hiện triệt để nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” và “người được hưởng lợi phải trả tiền” và sẽ tăng nguồn kinh phí cho công tác bảo vệ môi trường nói chung và bảo tồn di sản thiên nhiên

³⁵ <https://nhandan.com.vn/di-san/phan-trien-ben-vung-gia-tri-di-san-the-gioi-o-viet-nam-315406/>

nói riêng.

+ Các địa phương có cơ sở pháp lý và nguồn lực đẩy mạnh công tác xã hội hóa về bảo vệ di sản thiên nhiên, phát triển du lịch dựa vào thiên nhiên chú trọng đến các ưu tiên bảo tồn, góp phần phát triển kinh tế, cung cấp những lợi ích kinh tế-xã hội, dịch vụ cho cộng đồng địa phương, cung cấp công ăn việc làm và góp phần xóa đói giảm nghèo.

+ Thu hút được các tổ chức quốc tế quan tâm đến bảo tồn di sản thiên nhiên hỗ trợ kinh phí đầu tư cho công tác quản lý, bảo vệ và nâng cao năng lực quản lý cho chính quyền địa phương các cấp, nâng cao nhận thức cộng đồng, tạo doanh thu cho các dịch vụ liên quan góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Việc thực hiện thêm báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên sẽ nâng cao nhận thức của doanh nghiệp về bảo tồn di sản thiên nhiên và ĐDSH. Đồng thời khi doanh nghiệp thực hiện đầy đủ các nội dung về bảo vệ môi trường, tài nguyên có nghĩa là họ đã tiến tới hoàn thành trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, từ đó nâng tầm doanh nghiệp, hình ảnh, uy tín và cải thiện hiệu quả kinh doanh.

+ Đối với các nhóm doanh nghiệp liên quan tới việc khai thác sử dụng di sản thiên nhiên sẽ được hưởng lợi tài chính từ công tác bảo vệ, duy trì dịch vụ hệ sinh thái giúp cho hệ sinh thái được bảo vệ, duy trì chức năng hệ sinh thái, phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội đất nước. Từ đó có thể gia tăng giá trị kinh tế của các đơn vị này khi giá trị di sản thiên nhiên được bảo tồn và khai thác sử dụng bền vững.

- Đối với người dân:

+ Nguồn thu từ hoạt động bảo tồn di sản thiên nhiên không chỉ hỗ trợ cho những nỗ lực bảo vệ di sản, môi trường sinh thái mà còn giúp cho người dân xóa đói, giảm nghèo, nâng cao chất lượng cuộc sống. Các cộng đồng dân cư tại các khu di sản chính có nhiều vai trò trong ngành du lịch, vừa là những người lưu giữ, bảo vệ các giá trị của di sản, vừa tạo ra các yếu tố, sức hút về văn hóa thông qua văn hóa ứng xử, vừa là các nhà cung cấp các dịch vụ lưu trú, nhà hàng, bán hàng lưu niệm, làm nghề thủ công mỹ nghệ... Khi việc quản lý bảo tồn di sản thiên nhiên được chú trọng có nghĩa là sinh kế của cộng đồng ở khu vực đó sẽ càng bền vững.

+ Người dân tại khu vực có di sản thiên nhiên hoặc được bồi hoàn ĐDSH có cơ hội gia tăng sinh kế bền vững liên quan bao gồm cơ hội khai thác cảnh quan

thông qua các hoạt động văn hóa, tâm linh và du lịch. Các khu vực có giá trị ĐDSH cao sẽ giúp điều hòa khí hậu, bảo đảm môi trường sống tốt lành cho người dân, giúp giảm chi phí về bệnh tật do ô nhiễm môi trường.

+ Người dân cung ứng dịch vụ hệ sinh thái được hưởng lợi tài chính và chương trình phát triển hạ tầng từ một số dự án phát triển hợp lý thông qua các thay đổi có lợi về sinh kế được tạo ra bởi dự án và/hoặc chi trả dịch vụ môi trường (PFES).

Tác động tiêu cực:

- Đối với Nhà nước:

+ Cơ quan Nhà nước sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để xây dựng hướng dẫn xác lập và phân hạng di sản thiên nhiên bằng việc tổ chức điều tra, đánh giá, xếp hạng di sản thiên nhiên. Vì thế, việc đưa quy định về bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên có thể gây khó khăn, phát sinh thêm chi phí cho công tác quản lý Nhà nước.

+ Cơ quan Nhà nước cũng sẽ phải đầu tư thêm thời gian, nhân lực để xác lập chế độ quản lý, bảo vệ và bảo tồn di sản thiên nhiên và phải tính toán chi phí hoặc xác định các biện pháp để bảo vệ, duy trì các di sản thiên nhiên hoặc phục hồi các di sản thiên nhiên bị suy thoái hoặc bị phá vỡ.

+ Việc sửa đổi, bổ sung các quy định về đánh giá tác động di sản thiên nhiên không làm phát sinh thủ tục hành chính mới do được lồng ghép trong quy trình ĐTM, tuy nhiên sẽ cần có những thay đổi trong các quy định tại các văn bản hướng dẫn thi hành, đặc biệt trong những hướng dẫn chi tiết về các bước thực hiện đánh giá tác động di sản thiên nhiên.

+ Đối với các đơn vị trong khu vực hành chính công thực hiện các quy hoạch có liên quan đến di sản thiên nhiên, hoặc các dự án đầu tư phát triển có ảnh hưởng xấu đến di sản thiên nhiên phải có báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐMC, báo cáo ĐTM; có phương án bồi hoàn ĐDSH đối với di sản thiên nhiên nhằm mục đích bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH. Từ đó các dự án đầu tư công sẽ phát sinh thêm chi phí cho việc lập báo cáo chuyên trong báo cáo quy hoạch, chiến lược của ĐMC và chủ dự án đầu tư công là nhà nước quản lý. Chi phí phát sinh này tùy thuộc vào mức độ chi tiết trong đánh giá và tương tự như đánh giá ở phương án 1.

- Đối với doanh nghiệp:

+ Thực hiện yêu cầu về lập báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC sẽ phát sinh kinh phí và thời gian thực hiện cho chủ dự án. Việc thực hiện báo cáo đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên cần phải thực hiện các nội dung công việc sau: 1) Điều tra khảo sát thực tế thu thập số liệu, thông tin, khảo sát bằng lấy mẫu kết hợp với việc tham vấn cộng đồng, nhà khoa học; 2) Xử lý mẫu, số liệu viết báo cáo hiện trạng di sản thiên nhiên; 3) Viết báo cáo phân tích đánh giá tác động tới di sản thiên nhiên, bao gồm đánh giá tác động cảnh quan và đánh giá tác động ĐDSH của quy hoạch, dự án. Như vậy có thể thấy để hoàn thiện được báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC sẽ bao gồm 2 phần việc công việc phát sinh chi phí gồm chi phí ngoại nghiệp và chi phí nội nghiệp. Từ những chi phí đó sẽ gián tiếp tác động tới người tiêu dùng vì những chi phí này sẽ được hạch toán trong chi phí sản xuất tạo ra sản phẩm.

+ Trong trường hợp dự án gây tác động đối với các di sản thiên nhiên nhằm mục đích bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH buộc chủ dự án sẽ phải bố trí thêm kinh phí để thực hiện bồi hoàn ĐDSH hoặc không được thực hiện dự án (trong trường hợp dự án tạo ra tác động quá lớn tới tài nguyên thiên nhiên không thể bồi hoàn).

- Đối với người dân:

+ Các di sản đem lại nguồn thu lớn cho ngân sách địa phương, nhưng lại hạn chế nhu cầu và lợi ích của một bộ phận dân cư. Du lịch phát triển nhờ các di sản, nhưng cộng đồng cư dân địa phương có nguy cơ bị cách ly khỏi nhịp phát triển xã hội và mất đi nguồn mưu sinh truyền thống, trong khi hầu như không có cơ hội hưởng lợi từ nguồn thu di sản. Như ở Di sản thiên nhiên thế giới Phong Nha-Kẻ Bàng (Quảng Bình), đây là di sản thế giới tự nhiên đặc thù gắn với cộng đồng các DTTS Arem, Rục, Sách (thuộc dân tộc Chứt) và người Bru-Vân Kiều. Chính cộng đồng các dân tộc thiểu số cùng với các giá trị văn hóa truyền thống nơi đây là những “di sản sống”, làm nên diện mạo di sản thiên nhiên thế giới Phong Nha-Kẻ Bàng. Theo một nghiên cứu của UNESCO, từ khi Phong Nha-Kẻ Bàng được công nhận là Di sản thiên nhiên thế giới (lần đầu vào năm 2003, lần thứ 2 vào năm 2015) đã tác động không nhỏ đến sinh kế, tập quán truyền thống của các cộng đồng dân tộc thiểu số. Quá trình hình thành di sản thế giới đã ảnh hưởng đến đất đai, tài nguyên và quyền sở hữu của cộng đồng địa phương. Trong khi người dân bị hạn chế khai thác gỗ, canh tác nương rẫy, thì Di sản thiên nhiên thế giới Phong Nha-Kẻ Bàng đang được giao cho các đơn vị Nhà nước và tư nhân để khai thác du lịch; khu vực vốn là quyền hoạt động tập quán truyền thống bị

thu hẹp.³⁶

+ Bảo tồn di sản thiên nhiên dẫn tới làm thay đổi hệ thống sinh kế truyền thống, phương thức sinh kế và các nguồn lực sinh kế. Những người dân yếu thế hơn sẽ thích ứng chậm hơn, bị động trong việc chuyển đổi sinh kế, việc làm, thậm chí hẫng hụt, mất phương hướng, kết quả là chịu thiệt thòi và yếu thế hơn trong các hoạt động sinh kế mới.

4.4.3. Tác động đến các vấn đề xã hội và giới

Tác động xã hội

Tác động tích cực

- Đối với nhà nước

Với việc quy định về ”tiêu chí và xếp hạng lập di sản thiên nhiên” và “bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh” giúp Nhà nước có cơ sở pháp lý ra quyết định có cho phép hay không cho phép thực hiện dự án đầu tư phát triển kinh tế trong khu vực có di sản thiên nhiên vì tuân thủ các nguyên tắc của Luật Quy hoạch (2017).

Chính quyền địa phương có khu di sản thiên nhiên phải cân nhắc giữa phát triển du lịch và bảo vệ di sản thiên nhiên để đảm bảo tính bền vững, cân bằng giữa phát triển và bảo tồn. Ví dụ, năm 2018, UNESCO kêu gọi hủy bỏ vĩnh viễn kế hoạch xây dựng cáp treo tại hang Sơn Đoòng (Phong Nha-Kẻ Bàng, Quảng Bình), trước động thái UBND tỉnh Quảng Bình đồng ý cho khảo sát và nghiên cứu để thực hiện lại dự án xây cáp treo tại Sơn Đoòng, UNESCO cho rằng, việc làm cáp treo đồng nghĩa với khả năng số lượng khách tham quan vào hang tăng mạnh sẽ có tác động tiêu cực tiềm ẩn đối với môi trường nhạy cảm của hang động và các tác động tiềm tàng lên tài sản có giá trị độc đáo toàn cầu. Để thực hiện tốt, Chính quyền địa phương chủ động tổ chức bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên thuộc phạm vi quản lý, theo dõi, giám sát việc thực hiện kế hoạch bồi hoàn ĐDSH của dự án.

- Đối với doanh nghiệp

Quy định “Các quy hoạch có liên quan đến di sản thiên nhiên, dự án đầu tư phát triển có ảnh hưởng xấu đến di sản thiên nhiên phải có báo cáo chuyên đề về đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐMC, báo cáo

³⁶ <https://baodantoc.vn/bao-ve-di-san-thach-thuc-sinh-ke-cho-cong-dong-dan-cu-21017.htm>

ĐTM; có phương án bồi hoàn ĐDSH đối với di sản thiên nhiên nhằm mục đích bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH” yêu cầu các doanh nghiệp, các tổ chức, cá nhân phải có trách nhiệm khai thác bền vững tài nguyên ĐDSH trong khu vực di sản thiên nhiên. Doanh nghiệp phải thực hiện lấy ý kiến người dân, cộng đồng và các cơ quan và phải tiếp thu trong xây dựng phương án đầu tư để bảo đảm hài hòa lợi ích của quốc gia, các vùng, các địa phương và lợi ích của người dân.

- Đối với người dân

Quy định “bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh” sẽ tuân thủ các nguyên tắc của Luật Quy hoạch (2017) về “bảo đảm tính nhân dân, sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân; bảo đảm hài hòa lợi ích của quốc gia, các vùng, các địa phương và lợi ích của người dân, trong đó lợi ích quốc gia là cao nhất...”. Việc này đem lại cho người dân cơ hội được tham gia ý kiến về nội dung đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên với các chuyên đề kèm theo báo cáo ĐTM, báo cáo ĐMC.

Di sản thiên nhiên là nguồn tài nguyên vô cùng phong phú, đặc sắc cho các địa phương trên cả nước khai thác phát triển du lịch, góp phần xóa đói giảm nghèo, tạo sinh kế cho người dân. Điều này đã phát huy được việc bảo đảm quyền làm việc của người dân. Người dân địa phương có cơ hội thực hiện các hoạt động đem lại thu nhập khác như phát triển du lịch, các dịch vụ hệ sinh thái và lợi ích từ việc điều hòa khí hậu, bảo vệ nguồn nước, cân bằng sinh thái... của di sản thiên nhiên. Đời sống dân cư ở khu vực di sản thiên nhiên được cải thiện sẽ góp phần nhận thức được giá trị di sản, tích cực tham gia bảo vệ di sản thiên nhiên. Ví dụ, công tác quản lý di sản Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng đã tuân thủ nguyên tắc hoạt động bảo tồn và đảm bảo đời sống cho cư dân vùng đệm. Đây là giải pháp hữu hiệu trong công tác bảo tồn giá trị Di sản, giảm áp lực lên tài nguyên Vườn Quốc gia thông qua việc nâng cao kỹ năng giám sát du lịch cho người dân trong việc tham gia tổ chức các loại hình du lịch thân thiện với môi trường; khuyến khích, hướng dẫn, hỗ trợ các hộ dân trong khu vực xây dựng và nhân rộng mô hình dịch vụ lưu trú Homestay, Farmstay... từng bước nâng cao thu nhập, ổn định cuộc sống của người dân vùng đệm .

Quy định “Tổ chức, cá nhân có các hoạt động liên quan đến di sản thiên nhiên có trách nhiệm bảo vệ di sản thiên nhiên” có tác động phát huy giá trị, tri thức truyền thống, phát huy vai trò của cộng đồng trong việc bảo vệ rừng ở vùng người người dân tộc thiểu số bản địa như bảo vệ “rừng thiêng”, hương ước, qui ước...

Tác động tiêu cực

- Đối với Nhà nước

Nhà nước phải tăng cường đào tạo chuyên gia về ĐDSH để có những chuyên gia tốt trong lập và thẩm định các nội dung đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐMC, báo cáo ĐTM của các quy hoạch có liên quan đến di sản thiên nhiên, dự án đầu tư phát triển có ảnh hưởng xấu đến di sản thiên nhiên.

- Đối với doanh nghiệp

Doanh nghiệp phải đào tạo nhân lực hoặc thuê tư vấn để đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên, phải xây dựng kế hoạch về bồi hoàn ĐDSH.

- Đối với người dân

Việc khoanh định, xác lập các khu vực di sản thiên nhiên được xếp hạng cần bảo vệ trên phạm vi cả nước có tác động tới sinh kế và đời sống của người dân đã và đang sinh sống trong khu vực được bảo vệ do người dân phải tuân thủ quy định về bảo vệ ĐDSH, thực hiện các biện pháp kiểm soát tác động xấu tới việc bảo vệ tính toàn vẹn và các đặc trưng di sản thiên nhiên. Đặc biệt đối với người dân dân tộc thiểu số sinh sống tại vùng sâu vùng xa do họ có sinh kế chủ yếu từ khai thác tài nguyên thiên nhiên sẽ phải chuyển đổi sinh kế phù hợp khi sinh sống trong khu vực di sản thiên nhiên được xếp hạng. Ngoài ra, một bộ phận người dân sống hiện sinh sống trong vùng lõi di sản thiên nhiên sẽ phải di dời đến nơi ở khác nên sẽ phải thay đổi nơi ở nên bị ảnh hưởng lớn đến cuộc sống cần có đất ở, đất sản xuất và cơ hội tiếp cận các dịch cơ bản về giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và tạo điều kiện để họ có sinh kế mới phù hợp.

Do vậy, trong quá trình xác lập và xếp hạng các di sản thiên nhiên cần phải phân tích và xác định được các giải pháp đảm bảo cuộc sống cho người dân, đặc biệt là các giải pháp về tái định cư và giải pháp sinh kế thay thế và bền vững cho người dân nhằm đảm bảo chia sẻ công bằng lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân.

Người dân được quyền tham vấn cộng đồng về tác động đến di sản thiên nhiên, bồi hoàn ĐDSH trong báo cáo ĐTM và báo cáo ĐMC của các quy hoạch có liên quan đến di sản thiên nhiên, dự án đầu tư phát triển có ảnh hưởng xấu đến di sản thiên nhiên. Tuy nhiên, thực hiện tham vấn cộng đồng trong thực hiện ĐTM ở Việt Nam hiện nay còn mang tính hình thức .

Để thực hiện tốt quy định này, chúng ta cần có giải pháp nâng cao vai trò quản lý và giám sát ĐDSH có sự tham gia của người dân. Mặt khác, quá trình quản lý di sản cần coi trọng cả vùng lõi và vùng đệm, cần cung cấp thông tin cho người dân hiểu được phải làm gì và không được làm gì khi sống trong di sản theo quy định và tuân thủ phân định ranh giới di sản để đảm bảo tính toàn vẹn, đặc trưng của di sản thiên nhiên. Việc nhận thức, hành động đúng đắn từ mỗi người dân bản địa nơi khai thác di sản thiên nhiên sẽ có cách ứng xử phù hợp với di sản thiên nhiên bảo vệ hệ sinh thái tại di sản; gắn lợi ích của cộng đồng địa phương với việc bảo tồn và phát huy giá trị di sản.

Tác động về giới

Tác động tích cực

Quy định “bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên là một nội dung của quy hoạch bảo vệ môi trường quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh” sẽ tuân thủ các nguyên tắc của Luật Quy hoạch (2017) về bảo đảm nguyên tắc bình đẳng giới.

Người dân địa phương cả nam và nữ có cơ hội thực hiện các hoạt động đem lại thu nhập khác như phát triển du lịch, các dịch vụ hệ sinh thái và lợi ích từ việc điều hòa khí hậu, bảo vệ nguồn nước, cân bằng sinh thái... của di sản thiên nhiên. Người dân cả nam và nữ được tham gia ý kiến về báo cáo chuyên đề đánh giá tác động đến di sản thiên nhiên kèm theo báo cáo ĐMC, báo cáo ĐTM; phương án bồi hoàn ĐDSH đối với di sản thiên nhiên.

Tác động tiêu cực

Có sự khác biệt giữa nam và nữ người dân về nhu cầu sinh kế cũng như kiến thức và kỹ năng thực hiện. Phụ nữ nông thôn, phụ nữ dân tộc thiểu số hạn chế về năng lực, và tiếng nói hơn nam giới trong khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Do vậy cần chú ý tới sự khác biệt về sinh kế trong quá trình xếp hạng và xác lập chế độ quản lý, bảo vệ và bảo tồn di sản thiên nhiên nhằm đảm bảo bình đẳng giới cho người dân trong sử dụng và hưởng lợi từ việc quản lý di sản thiên nhiên. Chú trọng sự tham gia của cả nam và nữ trong các cuộc tham vấn của người dân về nội dung tác động đến di sản thiên nhiên, bồi hoàn ĐDSH trong báo cáo ĐTM, báo cáo MC.

5. Kiến nghị

Cảnh quan thiên nhiên là cảnh quan được tạo thành từ các thành phần tự nhiên gồm địa chất, địa hình, khí hậu, thủy văn, thổ nhưỡng, sinh vật. Đây là các thành phần của môi trường tự nhiên, do đó cảnh quan thiên nhiên được coi là một

phần của môi trường tự nhiên. So với cách tiếp cận trước đây, mới chỉ quy định bảo vệ riêng lẻ các thành phần môi trường, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên là cách tiếp cận mới - bảo vệ một phần của môi trường tự nhiên. Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên là việc bảo tồn và duy trì hình thái, thành phần, cấu trúc, chức năng quan trọng của cảnh quan thiên nhiên - một khu vực được hình thành do tương tác của các yếu tố tự nhiên theo thời gian. Đây không chỉ là bảo vệ các thành phần môi trường riêng lẻ mà là kết quả của sự kết hợp, tương tác giữa các thành phần môi trường tự nhiên theo thời gian.

Tiếp cận theo phương án Bổ sung Mục Bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường (phương án 2) đáp ứng được mục tiêu ban hành chính sách quản lý, bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, chú trọng đến tính tổng thể về hình thái, cấu trúc, chức năng và mối liên hệ chặt chẽ giữa các hợp phần của cảnh quan thiên nhiên quan trọng, có các giải pháp bù đắp, tái tạo ĐDSH gắn liền với cảnh quan đã bị mất đi khi thực hiện hoạt động phát triển kinh tế, xã hội.

Di sản thiên nhiên và di sản văn hóa là 2 thành phần tạo nên cảnh quan thiên nhiên. Di sản thiên nhiên là tổng thể các yếu tố của ĐDSH, bao gồm các loại thực vật, động vật và hệ sinh thái, cùng với các cấu trúc và thành phần địa chất liên quan (đa dạng địa hình). Trước đây, quản lý và bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên chưa được quy định trong hệ thống các văn bản luật của Việt Nam và chưa hình thành một danh mục các di sản thiên nhiên của Việt Nam. Tiếp cận theo phương án Bổ sung Mục Bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên thuộc Chương Bảo vệ các thành phần môi trường, di sản thiên nhiên (phương án 2A) nhằm mục đích đảm bảo tính bao quát, tổng thể trong quy định quản lý các đối tượng liên quan đến cảnh quan thiên nhiên và ĐDSH.

Bổ sung nội dung bảo vệ cảnh quan thiên nhiên hay bảo vệ môi trường di sản thiên nhiên đều đáp ứng mục tiêu bảo vệ một thành phần của môi trường tự nhiên, có các giải pháp bù đắp, tái tạo ĐDSH gắn liền với cảnh quan đã bị mất đi khi thực hiện hoạt động phát triển kinh tế, xã hội. Cả phương án 2 và phương án 2A đều mang lại nhiều tác động tích cực về pháp luật, kinh tế và xã hội, đặc biệt là tác động tích cực đối với cộng đồng. Tuy nhiên về phía Nhà nước, cả 2 phương án đều đòi hỏi phải cần xây dựng các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành do các quy định đưa vào Luật Bảo vệ môi trường chỉ mang tính nguyên tắc, định hướng chung.

Việc lựa chọn đưa vào Luật Bảo vệ môi trường (sửa đổi) phương án 2 – bảo vệ đầy đủ và toàn vẹn cảnh quan thiên nhiên, hay phương án 2A – bảo vệ

cảnh quan thiên nhiên quan trọng là di sản thiên nhiên, sẽ dựa trên yêu cầu và năng lực thực tế của quản lý Nhà nước trong bối cảnh đến 2025, tầm nhìn đến 2030.

Lưu ý khi thực hiện các phương án này, để bảo đảm mục tiêu kỳ vọng thì các quy định về bảo vệ cảnh quan thiên nhiên, bảo vệ di sản thiên nhiên, đánh giá tác động cảnh quan và đánh giá tác động ĐDSH, bồi hoàn ĐDSH, dịch vụ hệ sinh thái... cần phải kèm theo những tiêu chí rõ ràng, tránh cho việc hiểu đa nghĩa và cách thức thực hiện khác nhau giữa các cơ quan quản lý, gây khó khăn cho doanh nghiệp khi triển khai thực hiện. Các giải pháp quản lý và bảo vệ cần phải thống nhất giữa các cơ quan có liên quan để tránh chồng chéo, đồng thời tránh mâu thuẫn với quy định của các luật hiện hành có liên quan cũng như khắc phục được khoảng trống pháp luật.