

# THỰC THI HIỆP ĐỊNH BẢO TỒN VÀ SỬ DỤNG BỀN VỮNG ĐA DẠNG SINH HỌC BIỂN TẠI CÁC VÙNG NẴM NGOÀI QUYỀN TÀI PHÁN QUỐC GIA: NHỮNG LỢI ÍCH VÀ TRỞ NGẠI

## THE IMPLEMENTATION OF THE AGREEMENT ON THE CONSERVATION AND SUSTAINABLE USE OF MARINE BIOLOGICAL DIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION: BENEFITS AND HINDERANCES

Trần Thị Ngọc Sương\*

*Trường Đại học Ngoại ngữ - Đại học Đà Nẵng, Việt Nam<sup>1</sup>*

\*Tác giả liên hệ / Corresponding author: ttnsuong@ufl.udn.vn

(Nhận bài / Received: 04/3/2024; Sửa bài / Revised: 22/5/2024; Chấp nhận đăng / Accepted: 24/5/2024)

**Tóm tắt** - Sau gần hai thập kỷ đàm phán, Hiệp định bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (Hiệp định BBNJ) được thông qua ngày 19/6/2023 với các quy định về nguồn gen biển, công cụ quản lý theo vùng, đánh giá tác động môi trường, xây dựng và chuyển giao công nghệ biển. Bài viết giới thiệu bối cảnh ra đời và nội dung cơ bản của Hiệp định BBNJ, từ đó phân tích một số lợi ích và trở ngại trong việc thực thi Hiệp định ở góc độ quốc tế và đối với Việt Nam. Hiệp định là một bước tiên mới của luật pháp quốc tế nhằm đẩy mạnh hợp tác bảo tồn đa dạng sinh học, nâng cao năng suất, hiệu quả quản lý và thúc đẩy công bằng, bình đẳng trong khai thác và sử dụng tài nguyên biển. Tuy nhiên, việc phê chuẩn, xây dựng quy tắc hoạt động cho các thể chế, hợp tác với các khuôn khổ hiện hành và nguồn lực tài chính sẽ đặt ra những thách thức lớn trong việc thực thi Hiệp định này.

**Từ khóa** - Hiệp định BBNJ; UNCLOS; Đa dạng sinh học biển; Các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia; Việt Nam

### 1. Đặt vấn đề

Các vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia (Areas Beyond National Jurisdiction - ABNJ), bao gồm biển cả và Vùng đáy biển quốc tế, chiếm 2/3 diện tích đại dương thế giới, bao phủ gần 50% bề mặt trái đất và chứa đựng tài nguyên đa dạng sinh học (ĐDSH) phong phú và độc đáo bậc nhất thế giới [1, tr. 24]. Các loài sinh vật và hệ sinh thái ở những vùng biển này đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển của các quốc gia trong nhiều lĩnh vực, nhưng đang đứng trước nguy cơ suy thoái nghiêm trọng bởi các hoạt động khai thác đại dương của con người cộng với các tác động của biến đổi khí hậu [2, tr. 21]. Trong khi đó, việc bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH biển tại ABNJ (Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction - BBNJ) lại chưa được quy định trực tiếp và cụ thể trong các điều ước quốc tế hiện hành. Điều này là cơ sở thúc đẩy tiến trình đàm phán tại Đại hội đồng Liên hợp quốc (ĐHĐ LHQ) nhằm xây dựng một khuôn khổ pháp lý thống nhất và toàn diện để bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ.

Liên quan đến chủ đề BBNJ, một số bài viết như “The diverse benefits of biodiversity conservation in global ocean areas beyond national jurisdiction” [21], “The long

**Abstract** - After a nearly two-decade negotiation process, the Agreement on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction (The BBNJ Agreement) was adopted on June 19, 2023, to address marine genetic resources, area-based management tools, environmental impact assessments, and capacity building & marine technology transfer. This article introduces the BBNJ Agreement’s development and major contents, thereby analyzing outstanding benefits and hinderances in its implementation on the global scale and for Viet Nam. As a significant landmark of international law, the Agreement would promote international cooperation in biodiversity conservation, improve productivity, management efficiency as well as fairness and equitability in the exploitation and use of marine resources. However, the ratification, institutional arrangements, cooperation with existing frameworks, and financial resources would pose great challenges to the Agreement’s implementation.

**Key words** - BBNJ Agreement; UNCLOS; Marine Biodiversity; Areas Beyond National Jurisdiction; Vietnam

and winding road: negotiating a treaty for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction” [3], “Making Sense of the Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction: The Road Ahead” [6] đã tóm tắt tiến trình đàm phán, phân tích ý nghĩa và một số lợi ích mà Hiệp định BBNJ mang lại. Tuy nhiên, những khó khăn trong việc thực thi Hiệp định chưa được đề cập hoặc phân tích một cách sâu sắc và toàn diện. Thêm vào đó, các công trình nghiên cứu trong nước cũng chỉ mới khái quát tầm quan trọng của Hiệp định đối với Việt Nam, chứ chưa dự báo được những thách thức mà Việt Nam sẽ phải giải quyết sau khi phê chuẩn. Do đó, thông qua các phương pháp nghiên cứu cơ bản của khoa học xã hội như: phân tích dữ liệu thứ cấp, logic - lịch sử, so sánh - đối chiếu và suy luận - dự báo, dựa vào văn bản Hiệp định BBNJ và các văn kiện có liên quan khác, bài viết sẽ xây dựng, phân tích và tổng hợp lập luận nhằm xác định các lợi ích và trở ngại của việc thực thi Hiệp định BBNJ nói chung và đối với Việt Nam nói riêng.

### 2. Sự ra đời và các nội dung chính của Hiệp định BBNJ

#### 2.1. Sự ra đời của Hiệp định BBNJ

Tài nguyên BBNJ đóng vai trò quan trọng trong việc

<sup>1</sup> The University of Danang - University of Foreign Language Studies, Danang, Viet Nam (Tran Thi Ngọc Sương)

cung cấp thực phẩm và sinh kế, góp phần giảm thiểu biến đổi khí hậu và hỗ trợ sự sống trên trái đất, đồng thời thúc đẩy kiến thức khoa học về biển và đại dương [3, tr. 14-15]. Đặc biệt, trong những năm gần đây, hoạt động thăm dò sinh học ở ABNJ đang gia tăng mạnh mẽ nhằm tìm kiếm các nguồn gen biển đem lại các hoạt chất quý hiếm để điều chế dược phẩm, mỹ phẩm cao cấp, nhiên liệu sinh học,... Với gần 18.000 chế phẩm sinh học và 4.900 bằng sáng chế [4, tr. 16], thị trường toàn cầu về công nghệ sinh học biển dự kiến sẽ đạt 8,28 tỷ đô la Mỹ vào năm 2028 [5]. Tuy nhiên, những xu hướng mới này, cùng với các hoạt động khai thác và sử dụng biển thiếu bền vững của con người trong bối cảnh biến đổi khí hậu gia tăng mạnh mẽ, đang làm cho nguồn tài nguyên BBNJ đứng trước nguy cơ suy thoái nghiêm trọng [2, tr. 21].

Trong khi đó, về mặt pháp lý quốc tế, vấn đề BBNJ được điều chỉnh gián tiếp thông qua các quy định về bảo tồn tài nguyên sinh vật tại biển cả, bảo vệ môi trường biển, bảo tồn ĐDSH, đánh giá tác động môi trường,... trong các điều ước quốc tế như Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS), Công ước Đa dạng sinh học năm 1992, Hiệp định về bảo tồn và quản lý các đàn cá lưỡng cư và di cư xa năm 1995 (Hiệp định đàn cá năm 1995), và trong một số thỏa thuận khu vực và chuyên môn. Về mặt quản trị, có nhiều tổ chức quốc tế cùng thực hiện chức năng đối với ABNJ như: Tổ chức Hàng hải quốc tế, Cơ quan quyền lực Vùng, Tổ chức Nông lương LHQ và các tổ chức quản lý nghề cá khu vực (Regional Fisheries Management Organizations - RFMO),... Điều này đã dẫn đến tầm quyền chồng chéo và ít hiệu quả, một phần có thể là do các thỏa thuận và các cơ quan quản lý về biển và đại dương được ra đời trong bối cảnh tài nguyên BBNJ hầu như chưa được quan tâm nhiều và chưa thể tiếp cận được [6, tr. 441].

Sự phân tán, thiếu thống nhất, thiếu toàn diện của luật pháp và thẩm quyền quản trị quốc tế về BBNJ đã làm cho nguồn tài nguyên này chưa được bảo tồn một cách đầy đủ và hiệu quả. Hiện mới chỉ có khoảng 1,44% diện tích biển cả được thiết lập khu bảo tồn biển (Marine Protected Areas - MPA [7], và hơn 1.550 trong tổng số 17.903 loài sinh vật biển có nguy cơ tuyệt chủng [8]. Đồng thời, do sự chênh lệch lớn về kiến thức và trình độ khoa học - công nghệ biển, nên hầu như chỉ có các nước phát triển mới có thể tiếp cận, khai thác và hưởng lợi từ BBNJ, dẫn đến những mâu thuẫn lợi ích đan xen giữa các nước phát triển và đang phát triển, giữa các nước có biển và không có biển. Một nghiên cứu năm 2018 cho thấy khoảng 84% bằng sáng chế về nguồn gen biển là của các doanh nghiệp tư nhân, trong đó hơn một nửa bằng sáng chế về nguồn gen biển từ ABNJ thuộc về tập đoàn hóa chất hàng đầu của Đức là BASF (Badische Anilin-und Soda-Fabrik); 98% tổng số bằng sáng chế thuộc về 10 quốc gia và 165 quốc gia chưa có một bằng sáng chế nào liên quan đến các nguồn gen biển [9, tr. 2].

Nhận thức về sự tồn tại của các lỗ hổng pháp lý và quản trị đối với BBNJ, ĐHĐ LHQ từ năm 2004 đã khởi xướng tiến trình đàm phán xây dựng một văn kiện pháp lý quốc tế trong khuôn khổ UNCLOS để thiết lập các chuẩn mực và cơ chế để bảo vệ BBNJ một cách hiệu quả. Trải qua các cuộc thảo luận tại Nhóm Công tác không chính thức từ

2004 - 2015 [10], tại Ủy ban trừ bị từ 2016- 2017 [11], và tại Hội nghị liên chính phủ từ 2018 - 2023 [12], tiến trình đàm phán xây dựng văn kiện về BBNJ đã thu hút sự tham gia ngày càng mạnh mẽ và tích cực của cộng đồng quốc tế. Các dự thảo Hiệp định được xây dựng theo chuẩn mực của một điều ước quốc tế, bao gồm Lời nói đầu, các nguyên tắc/cách tiếp cận chung, các thành tố pháp lý và các vấn đề chung (thành lập các thể chế, hiệu lực, giải quyết tranh chấp,...). Văn bản của các dự thảo đều sử dụng dấu ngoặc vuông [ ] để biểu thị rằng: (i) có nhiều lựa chọn cho một điều khoản, hoặc (ii) câu từ/y tưởng cần được thảo luận thêm, hoặc (iii) câu từ được đưa vào như một sự dung hòa, và (iv) không cần điều khoản hoặc giải thích/bổ sung liên quan đến điều khoản đó. Các bản dự thảo sau thường được sắp xếp đầy đủ, rõ ràng và hợp lý hơn bằng cách loại bỏ các lựa chọn không được ủng hộ tại phiên đàm phán trước đó [13], [14], [15], [16]. Ngày 19/6/2023, Hội nghị liên chính phủ đã đồng thuận thông qua *Hiệp định trong khuôn khổ UNCLOS về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển tại các vùng nằm ngoài quyền tài phán quốc gia* [17]. Đây là một bước đột phá nhằm góp phần hiện thực hoá những quy định chung của UNCLOS trong việc bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH của biển và đại dương, bảo đảm chia sẻ công bằng các lợi ích từ nguồn lợi chung của tất cả các quốc gia.

## 2.2. Những nội dung cơ bản của Hiệp định BBNJ

Hiệp định BBNJ bao gồm Lời nói đầu, 76 điều và 02 Phụ lục, hướng tới mục tiêu đảm bảo bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH biển tại ABNJ trong hiện tại và về lâu dài, thông qua việc thực thi hiệu quả các quy định của UNCLOS 1982 và tăng cường hợp tác quốc tế. Hiệp định quy định bốn vấn đề quan trọng trong đảm bảo ĐDSH biển là: Nguồn gen biển (Marine Genetic Resources – MGR), trong đó có việc chia sẻ lợi ích công bằng và bình đẳng; Các công cụ quản lý theo vùng (Area-Based Management Tools - ABMT), trong đó có MPA; Đánh giá tác động môi trường (Environmental Impact Assessments - EIA); và Xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển (Capacity Building and Marine Technology Transfer - CB & TT). Ngoài ra, Hiệp định còn quy định về việc thành lập các thể chế, nguồn lực, cơ chế tài chính, việc thực thi và tuân thủ, việc giải quyết tranh chấp.

### 2.2.1. Nguồn gen biển, trong đó có việc chia sẻ lợi ích công bằng và bình đẳng

Hiệp định BBNJ quy định rằng các hoạt động liên quan đến MGR đều phải vì lợi ích của tất cả các quốc gia và vì lợi ích của toàn nhân loại. Do đó, Phần II (Điều 9-16) có mục đích chia sẻ công bằng và bình đẳng các lợi ích phát sinh từ các hoạt động liên quan đến MGR và chuỗi thông tin kỹ thuật số (digital sequence information) nhằm đảm bảo bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ; xây dựng và phát triển năng lực của các bên thành viên, đặc biệt là các nước đang phát triển; truyền đạt kiến thức, hiểu biết khoa học và công nghệ. Đặc biệt, việc chia sẻ các lợi ích phát sinh từ các hoạt động liên quan đến MGR và chuỗi thông tin kỹ thuật số, chẳng hạn như dữ liệu DNA, không chỉ bao gồm việc chia sẻ dữ liệu khoa học mà còn là các lợi ích tài chính thông qua cơ chế tài chính được thiết lập theo Hiệp định (Điều 15). Hiệp định còn yêu cầu thông báo chặt chẽ trước

khi thu thập, sử dụng và thương mại hóa MGR. Chẳng hạn, các bên phải cung cấp các thông tin chi tiết về hoạt động theo kế hoạch liên quan đến MGR ít nhất 6 tháng trước khi thu thập cho Cơ chế minh bạch thông tin (Clearing-House Mechanism) do Ban Thư ký của Hiệp định quản lý.

### 2.2.2. Các công cụ quản lý theo vùng, trong đó có khu bảo tồn biển

Phần III (Điều 17-26) của Hiệp định BBNJ có mục đích thiết lập một hệ thống ABMT toàn diện có tính đại diện sinh thái và mạng lưới các MPA được kết nối tốt, tăng cường hợp tác và phối hợp giữa các quốc gia, các thỏa thuận và khuôn khổ pháp lý, các cơ quan toàn cầu, khu vực, tiểu khu vực và cơ quan chuyên môn nhằm bảo tồn và phục hồi ĐDSH biển và các hệ sinh thái dễ bị tổn thương (Điều 17). Hiệp định đã lần đầu tiên tạo cơ sở pháp lý quốc tế thống nhất để các quốc gia thiết lập các ABMT, đặc biệt là các MPA có tính đa ngành và quy mô lớn, nhằm quản lý hoạt động của con người tại các vùng biển cả và đáy biển quốc tế được phân định cho mục đích bảo tồn.

Bên cạnh đó, Hiệp định BBNJ yêu cầu khi xây dựng và đánh giá kế hoạch xây dựng ABMT, các quốc gia phải hợp tác và tham khảo ý kiến với các bên liên quan như: cộng đồng khoa học, người dân bản địa, cộng đồng địa phương và khu vực tư nhân (Điều 19 và 21). Các ABMT được thiết lập theo Hiệp định BBNJ sẽ không được làm ảnh hưởng đến các biện pháp hiện hành của các tổ chức quốc tế khác (Điều 22), chẳng hạn như các quy định về đánh bắt, vận chuyển và khai thác đáy biển,... Các tiêu chí hướng dẫn xác định các khu bảo tồn được quy định cụ thể trong Phụ lục I của Hiệp định.

### 2.2.3. Đánh giá tác động môi trường

Phần IV (Điều 27-39) của Hiệp định BBNJ thiết lập các quy trình, các ngưỡng và các yêu cầu khác nhằm đảm bảo thực thi và báo cáo về việc thực hiện các quy định của UNCLOS về EIA đối với ABNJ; đảm bảo tiến hành và đánh giá các hoạt động nhằm ngăn ngừa, giảm thiểu và quản lý các tác động bất lợi đáng kể để bảo vệ môi trường biển; hỗ trợ xem xét các tác động tích lũy và các tác động tại các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia; xây dựng khuôn khổ chặt chẽ về EIA cho các hoạt động ở ABNJ (Điều 27). Theo đó, Điều 28 quy định trước khi cấp phép cho các hoạt động theo kế hoạch thuộc quyền tài phán hoặc quyền kiểm soát của mình ở biển cả hoặc đáy biển (ví dụ khai thác MGR, lắp đặt cáp ngầm và thăm dò dầu khí), các quốc gia phải đánh giá các tác động tiềm ẩn đối với môi trường biển từ các hoạt động này. EIA cũng phải được thực hiện đối với những hoạt động theo kế hoạch diễn ra trong các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia nhưng “có thể gây ô nhiễm đáng kể” hoặc “những thay đổi đáng kể và có hại cho môi trường biển” ở biển cả hoặc đáy biển.

Đặc biệt, Điều 31 Hiệp định BBNJ thiết lập quy trình thực hiện EIA gồm bốn giai đoạn: (i) sàng lọc, (ii) xác định phạm vi, (iii) đánh giá tác động và thẩm định, và (iv) phòng ngừa, giảm thiểu và quản lý các tác động bất lợi tiềm ẩn. Hiệp định còn áp đặt nghĩa vụ liên tục đối với các quốc gia trong việc giám sát và báo cáo định kỳ về các tác động môi trường của một hoạt động đã được cấp phép (Điều 35-37). Ngoài ra, Điều 29 khoản 4 cho phép tiến hành EIA theo luật pháp quốc gia hoặc các điều ước

quốc tế hiện hành khác mà không nhất thiết phải theo quy trình của Hiệp định.

### 2.2.4. Xây dựng năng lực và chuyển giao công nghệ biển

Phần V (Điều 40-46) có mục đích hỗ trợ các nước đang phát triển trong việc thực hiện các quy định của Hiệp định, hướng đến mục tiêu bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ (Điều 40). Hiệp định yêu cầu hợp tác CB & TT ở mọi cấp độ và hình thức, kể cả thông qua quan hệ đối tác với khu vực tư nhân hay các dân tộc bản địa và cộng đồng địa phương (Điều 41). Công nghệ biển bao gồm các thiết bị và kiến thức chuyên môn liên quan đến việc bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH biển, kể cả nghiên cứu khoa học biển (Điều 1 khoản 10), và các hình thức CB & TT được quy định chi tiết tại Phụ lục II. Đáng chú ý, Điều 52 thành lập một quỹ đặc biệt để hỗ trợ tài chính cho các quốc gia đang phát triển trong việc thực hiện Hiệp định; quỹ này sẽ được đóng góp hàng năm từ các quốc gia và lợi nhuận tài chính thu được từ việc khai thác MGR, và các tổ chức tư nhân cũng có thể đóng góp tự nguyện cho quỹ. Điều này đã phản ánh những nỗ lực của các quốc gia đang phát triển trong việc đảm bảo cơ chế hỗ trợ tài chính trước sự phân đôi đáng kể của nhiều quốc gia phát triển trong tiến trình đàm phán xây dựng Hiệp định.

### 2.2.5. Các vấn đề chung

Hiệp định BBNJ thiết lập các thể chế rất đa dạng, bao gồm Hội nghị các bên thành viên (Conference of Parties - COP), Cơ quan Khoa học và Kỹ thuật (Scientific and Technical Body - STB), Ban Thư ký, Cơ chế minh bạch thông tin, Ủy ban Tiếp cận và Chia sẻ lợi ích, Ủy ban CB & TT, Ủy ban Thực thi và Tuân thủ. Trong đó, STB là cơ quan chuyên môn trực thuộc COP, có chức năng tư vấn khoa học - kỹ thuật cho COP và các nhiệm vụ khác. Trước đó, UNCLOS không chính thức thành lập COP hoặc xác định thẩm quyền của mình đối với các cơ quan khoa học - kỹ thuật như Ủy ban Ranh giới thềm lục địa, và cũng không có các chuyên gia để giải quyết các tranh chấp về khoa học - kỹ thuật như tranh chấp về thềm lục địa. Do vậy, việc thành lập COP và xác định thẩm quyền của COP đối với STB trong Hiệp định BBNJ là điểm tiến bộ hơn so với UNCLOS, thể hiện nhận thức của các quốc gia về sự cần thiết phải có các cơ quan chuyên môn để hỗ trợ các vấn đề về tranh chấp có “bản chất kỹ thuật”.

Ngoài ra, việc thi hành Hiệp định BBNJ cũng được đề cập với các quy định về nguồn lực và cơ chế tài chính (Điều 52), việc thực hiện và tuân thủ (Điều 53-55), và cơ chế giải quyết tranh chấp (Điều 56-61). Đặc biệt, hầu hết các điều khoản về giải quyết tranh chấp của Hiệp định BBNJ được xây dựng trên cơ sở một số điều ước quốc tế khác. Cụ thể, các tranh chấp có “bản chất kỹ thuật” sẽ được chuyển đến một hội đồng chuyên gia đặc biệt do các bên tranh chấp thành lập theo Điều 59, tương tự như Điều 29 của Hiệp định đàn cá năm 1995. Trong khi đó, các tranh chấp “liên quan đến việc giải thích hoặc áp dụng” Hiệp định lại được xây dựng trên cơ sở UNCLOS, trong đó cho phép các quốc gia lựa chọn đưa tranh chấp của mình ra: (i) Tòa án quốc tế về Luật Biển; (ii) Tòa án Công lý quốc tế; (iii) Tòa trọng tài được thành lập theo Phụ lục VII của UNCLOS; hoặc (iv) Tòa trọng tài đặc biệt được thành lập theo Phụ lục VIII của UNCLOS.

Một đặc điểm mới của Hiệp định BBNJ là cho phép COP yêu cầu Tòa án quốc tế về Luật Biển cho ý kiến tư vấn đối với một vấn đề pháp lý liên quan đến việc xác định xem một đề xuất đưa ra tại COP về bất kỳ vấn đề nào thuộc thẩm quyền của mình có phù hợp với Hiệp định BBNJ hay không (Điều 47 khoản 7). Điều này cho thấy các bên đàm phán đã thận trọng giới hạn phạm vi của điều khoản này để tránh trường hợp ý kiến tư vấn có thể bị lạm dụng để giải quyết các vấn đề nằm ngoài phạm vi của Hiệp định BBNJ [18].

### 3. Một số lợi ích của việc thực hiện Hiệp định BBNJ

#### 3.1. Tăng cường khả năng phục hồi ĐDSH biển và hợp tác đa phương nhằm bảo tồn ĐDSH

Hiệp định BBNJ sẽ thiết lập một khuôn khổ pháp lý toàn cầu để đảm bảo lồng ghép vấn đề biến đổi khí hậu trong EIA và ABMT, chẳng hạn như xem xét toàn diện các tác động của một hoạt động đối với các hệ sinh thái tại ABNJ bằng cách đánh giá khả năng phát thải carbon, đề xuất các công nghệ mới để giảm thiểu biến đổi khí hậu,... Điều này sẽ góp phần bảo vệ hiệu quả hơn các hệ sinh thái tại ABNJ nhằm đảm bảo các môi trường sống, phục hồi trữ lượng tài nguyên sinh vật và các quá trình cô lập carbon và hỗ trợ thích ứng với biến đổi khí hậu [19, tr. 11].

Bên cạnh đó, Hiệp định BBNJ chứa đựng những nguyên tắc cơ bản của luật môi trường quốc tế như: bên gây ô nhiễm phải trả, chia sẻ lợi ích công bằng và bình đẳng, phòng ngừa, tiếp cận hệ sinh thái, sử dụng thông tin khoa học tốt nhất hiện có,... Hiệp định cũng chứa đựng những ý tưởng mới như công nhận quyền của các thế hệ tương lai, hành động ngay để bảo vệ các quyền trong tương lai, và thiết lập Cơ chế minh bạch thông tin về việc thực hiện Hiệp định. Ngoài ra, cơ chế thực thi Hiệp định BBNJ có thể được xem là một hình mẫu cho việc ngăn ngừa và giải quyết tranh chấp bằng cách xây dựng các lợi ích chung trong các hoạt động hợp tác trên cơ sở khoa học, cũng như bằng cách thiết lập các cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức và không chính thức [20, tr. 10]. Mặt khác, việc xây dựng năng lực có thể thúc đẩy cách quản lý tổng hợp đại dương trong và giữa các khu vực một cách công bằng hơn [20, tr. 11], góp phần cải thiện việc ra quyết định trên cơ sở khoa học trong các tổ chức toàn cầu và khu vực khác [21, tr. 4]. Do đó, Hiệp định BBNJ sẽ góp phần khắc phục những hạn chế trong việc quản trị ABNJ theo ngành và theo khu vực hiện nay, hướng đến cách tiếp cận liên ngành, tích hợp, thống nhất và toàn diện, tăng cường các thể chế ngoại giao đa phương và thúc đẩy hợp tác quốc tế để bảo tồn và sử dụng bền vững ĐDSH trên phạm vi toàn cầu.

Như vậy, nếu được thực thi một cách hiệu quả, Hiệp định BBNJ không chỉ trực tiếp tăng cường khả năng phục hồi khí hậu đại dương mà còn góp phần tạo động lực tăng cường hợp tác đa phương trong giải quyết các thách thức toàn cầu, đặc biệt trong bối cảnh các nỗ lực hợp tác quốc tế hiện nay về chống biến đổi khí hậu hầu như vẫn chưa đi đúng hướng để đáp ứng các mục tiêu đã đặt ra [22].

#### 3.2. Nâng cao năng suất khai thác và hiệu quả quản lý tài nguyên của biển và đại dương

Đại dương đem lại nguồn lợi to lớn, tạo ra hàng triệu việc làm và doanh thu trong các ngành đánh bắt, năng

lượng, du lịch, vận tải biển và công nghệ sinh học. Hiện nay, phần lớn sản lượng đánh bắt toàn cầu là từ các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia, trong khi đánh bắt ở biển cả chỉ chiếm khoảng 6% sản lượng và 8% doanh thu [23], và thường chỉ tập trung vào một vài quốc gia [24, tr. 2]. Đồng thời, nếu không có trợ cấp của nhà nước và/hoặc chi phí nhân công thấp, hơn một nửa số vùng đánh bắt ở biển cả hiện nay có thể không đem lại lợi nhuận [24, tr. 8]. Trong khi đó, việc cấm đánh bắt ở biển cả có thể góp phần tăng hơn 18% sản lượng đánh bắt ở các vùng biển khác, nâng cao doanh thu cho ít nhất 120 quốc gia ven biển [25, tr. 3], và việc phục hồi ĐDSH có thể tăng 23% tính đa dạng loài, giảm 21% tính biến đổi của quần thể và tăng 4 lần năng suất đánh bắt [26, tr. 787, 790]. Điều này cho thấy ABMT được thiết lập ở biển cả có thể ít tác động trực tiếp đến doanh thu và sản lượng đánh bắt toàn cầu, và việc tăng cường quản lý BBNJ sẽ mang lại lợi ích kinh tế lớn hơn nhiều so với chi phí đánh bắt ở biển cả. Do đó, việc thiết lập ABMT hoặc áp dụng quy trình EIA chặt chẽ hơn theo Hiệp định BBNJ sẽ giúp nâng cao chất lượng và trữ lượng các loài, phục hồi các hệ sinh thái ở biển cả, đem lại lợi ích kinh tế bền vững và góp phần hiện thực hóa việc xây dựng kinh tế biển xanh – xu hướng hiện nay ở nhiều quốc gia ven biển.

Bên cạnh đó, thông qua việc phối hợp xây dựng tính kết nối trong thiết lập ABMT và tăng cường năng lực quản lý trên cơ sở khoa học trong các điều ước khu vực và/hoặc chuyên môn, Hiệp định BBNJ có thể nâng cao tính hiệu quả của các hệ thống quản lý nghề cá hiện hành. Chẳng hạn, các nguyên tắc chung, các quy trình đánh giá toàn diện, kết hợp với đánh giá toàn cầu chặt chẽ để xem xét tiến độ và hỗ trợ việc thực thi Hiệp định sẽ góp phần đảm bảo rằng các RFMO áp dụng cách tiếp cận hệ sinh thái nhất quán trên toàn bộ các đại dương. Hiệp định BBNJ còn cung cấp một cơ chế giải quyết các lỗ hổng về mặt quản lý hiện nay trong các RFMO, cả về mặt địa lý và loại hình [27, tr. 1274]. Như vậy, các điều khoản chặt chẽ của Hiệp định BBNJ về ABMT và EIA sẽ tạo ra nền tảng pháp lý quan trọng cho các RFMO quản lý nghề cá hiệu quả hơn và tuân thủ các nghĩa vụ toàn cầu về bảo tồn ĐDSH biển [28].

#### 3.3. Thúc đẩy sự công bằng và bình đẳng trong khai thác, sử dụng và quản lý biển và đại dương

Hiện nay, chỉ có một số ít quốc gia có năng lực khoa học kỹ thuật phát triển mới có thể tiếp cận, khám phá, khai thác và hưởng lợi từ các nguồn tài nguyên ở biển cả. Chẳng hạn, chỉ có 5/22 quốc gia ở Đông Nam Đại Tây Dương đánh bắt ở biển cả, chiếm 1% doanh thu toàn cầu, trong khi các quốc gia khác hoàn toàn phụ thuộc vào đánh bắt ven bờ do hạn chế về nguồn lực [29, tr. 9]. Với việc thiết lập một khuôn khổ quản trị đại dương trong đó nhấn mạnh nguyên tắc bình đẳng và chia sẻ lợi ích công bằng và hợp lý, Hiệp định BBNJ có thể thúc đẩy các nỗ lực hợp tác nhằm giải quyết tình trạng bất bình đẳng toàn cầu hiện nay.

Bên cạnh đó, thực tế cho thấy nhiều quốc gia đang phát triển, chẳng hạn như các quốc đảo nhỏ ở Thái Bình Dương, sẽ hưởng lợi rất ít từ MGR nếu không có sự hỗ trợ về CB & TT [30, tr. 805]. Do đó, các điều khoản về CB & TT trong Hiệp định BBNJ sẽ giúp các nước đang phát triển có cơ hội tiếp cận các hỗ trợ tài chính và các nguồn lực khác

nhằm thực hiện có hiệu quả tất cả các khía cạnh của Hiệp định, từ việc đáp ứng các quy định pháp luật và thể chế quản lý, cho đến nhu cầu về nguồn nhân lực và kỹ thuật để tiến hành EIA, cũng như đề xuất và quản lý các MPA.

Ngoài ra, Hiệp định BBNJ còn là cơ hội để hiện thực hóa nguyên tắc công bằng giữa các thể hệ và trong cùng thể hệ. Việc tăng cường hợp tác quốc tế, phối hợp chia sẻ kiến thức, đào tạo và cơ sở hạ tầng đóng vai trò cốt lõi để khắc phục sự bất bình đẳng dai dẳng giữa các thể hệ về năng lực khoa học toàn cầu [31, tr. 11]. Hiệp định yêu cầu các quốc gia phải tính đến vai trò của các dân tộc bản địa và cộng đồng địa phương trong các hoạt động tiếp cận MGR, trong việc xây dựng đề xuất, tư vấn và đánh giá ABMT, trong các quy trình EIA,... từ đó góp phần bảo vệ quyền của tất cả bên, tăng cường sự tham gia rộng rãi và có ý nghĩa vào quá trình ra quyết định và quản lý môi trường toàn cầu. Với nhận thức về đại dương của chúng ta là nguồn tài nguyên chung, các điều khoản của Hiệp định BBNJ nhằm thực hiện nguyên tắc công bằng sẽ góp phần tạo nên một khuôn khổ quản lý đại dương thực sự bền vững, xóa bỏ bất bình đẳng trong việc tiếp cận và sử dụng tài nguyên và khoa học. Điều này sẽ góp phần thực thi cam kết không quốc gia nào bị bỏ lại phía sau – một phần trọng tâm của Chương trình nghị sự 2030 của LHQ về Phát triển bền vững [32].

## 4. Những trở ngại trong việc thực hiện Hiệp định BBNJ

### 4.1. Việc phê chuẩn Hiệp định

Mặc dù, Hiệp định BBNJ được thông qua theo nguyên tắc đồng thuận nhưng Venezuela và Nga đã đưa ra tuyên bố riêng. Venezuela nhấn mạnh rằng việc nước này tham gia đàm phán không nên được hiểu là chịu sự ràng buộc đối với các điều khoản của Hiệp định, vì đây là một thỏa thuận thi hành UNCLOS, trong khi nước này không phải là thành viên UNCLOS [33, tr. 4]. Trong khi đó, Nga không đồng ý thông qua vì “không thể chấp nhận thỏa thuận này” và “vấn đề về sự tham gia của nước này không được xem xét” [34, tr.6]. Hiệp định được mở ký kết từ ngày 20/9/2023 đến ngày 20/9/2025 và sẽ có hiệu lực sau 120 ngày kể từ khi nước thứ 60 nộp thư phê chuẩn (Điều 65-68). Theo Điều 14 Công ước Viên năm 1969 về Luật Điều ước quốc tế [35], việc ký kết mới chỉ thể hiện ý định phê chuẩn và cam kết không làm suy yếu các mục tiêu của Hiệp định, và các quốc gia vẫn phải tiến hành quy trình phê chuẩn trong nước như một sự đồng ý chính thức bị ràng buộc bởi Hiệp định. Điều này phụ thuộc hoàn toàn vào ý chí chính trị của từng quốc gia, và do đó sẽ có thể mất nhiều thời gian, trong khi việc thực hiện Hiệp định là vô cùng cấp thiết trong bối cảnh tài nguyên BBNJ ngày càng suy giảm nghiêm trọng.

Có thể thấy rằng, việc phê chuẩn Hiệp định sẽ không phải là một trở ngại chính đối với các nước đang phát triển - vốn chiếm đa số trong cộng đồng quốc tế và được hưởng lợi to lớn, nhất là từ các quy định về CB & TT. Tuy nhiên, đây có thể sẽ là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự trì hoãn việc phê chuẩn của các nước phát triển, tương tự như trường hợp của UNCLOS khi nhiều quốc gia phát triển phản đối các yêu cầu bắt buộc về CB & TT và đóng góp tài chính, nên đã từ chối phê chuẩn và vì vậy trì hoãn hiệu lực

phổ quát của Công ước [36, tr. 144]. Do đó, ngoài số lượng phê chuẩn cần thiết, một thách thức đặt ra đối với việc thực thi hiệu quả Hiệp định BBNJ là làm thế nào để đảm bảo sự tham gia đầy đủ của các quốc gia phát triển - những chủ thể chính trong các hoạt động tại ABNJ.

### 4.2. Việc xây dựng quy tắc hoạt động cho các thể chế thực thi Hiệp định

Bên cạnh các quốc gia thành viên, các thể chế, đặc biệt là COP, đóng vai trò kích hoạt và thúc đẩy thực thi Hiệp định BBNJ. COP-1 sẽ được triệu tập trong vòng một năm sau khi Hiệp định có hiệu lực để thảo luận về trụ sở của Ban thư ký (Điều 50 khoản 1), các quy tắc thủ tục và tài chính của COP và của các thể chế khác, cũng như của bất kỳ tiểu ban nào mà COP thành lập sau này (Điều 47 Trong khi đó, tính đến ngày 04/3/2024, có 88 bên ký kết và mới có 02 bên phê chuẩn là Chile và Palau [37]. Điều này sẽ làm chậm trễ việc thực thi Hiệp định do các thể chế chưa có đầy đủ cơ sở pháp lý để bắt đầu hoạt động. Mặt khác, nếu 60 quốc gia đầu tiên phê chuẩn đều là các nước đang phát triển (tương tự UNCLOS), thì các nguồn lực (đặc biệt là nhân lực và tài chính) để duy trì hoạt động của COP, STB, Ban Thư ký và các ủy ban khác sẽ bị ảnh hưởng đáng kể.

Bên cạnh đó, địa điểm đặt trụ sở Ban thư ký của Hiệp định cũng là vấn đề cần xem xét kỹ lưỡng, bởi Ban thư ký đóng vai trò đặc biệt quan trọng và ảnh hưởng đến sự vận hành và thực thi Hiệp định, thông qua các hỗ trợ về thủ tục hành chính, hậu cần, lưu hành thông tin, thúc đẩy hợp tác với các tổ chức quốc tế liên quan khác [38, tr. 3]... Trong trường hợp của UNCLOS, việc lựa chọn Jamaica làm trụ sở của Cơ quan quyền lực Vùng, một mặt phản ánh tầm quan trọng của chương trình nghị sự về trật tự kinh tế quốc tế mới của các quốc gia đang phát triển và nguyên tắc di sản chung của nhân loại, nhưng mặt khác lại làm giảm số lượng thành viên tham gia cuộc họp do chi phí đi lại cao hơn nhiều so với tại trụ sở của các tổ chức quốc tế khác [38, tr. 3]. Hiện tại, Bỉ và Chile đều đưa ra đề nghị đăng cai [39], [40], và COP-1 có thể sẽ gặp khó khăn khi phải cân nhắc lựa chọn giữa quốc gia thành viên phát triển hoặc đang phát triển để đặt trụ sở của Ban thư ký trên cơ sở đảm bảo sự dung hòa giữa tính biểu tượng và tính thực tiễn.

### 4.3. Sự hợp tác và phối hợp với các điều ước quốc tế, các tổ chức khu vực, toàn cầu và tổ chức chuyên môn khác

Hợp tác và phối hợp với các thỏa thuận, khuôn khổ pháp lý, với các tổ chức khu vực, toàn cầu và tổ chức chuyên môn khác là điều cốt lõi để Hiệp định BBNJ được thực thi hiệu quả (Điều 8). Chẳng hạn, các mục tiêu của Hiệp định BBNJ và của Khuôn khổ đa dạng sinh học toàn cầu Côn Minh - Montreal có sự tương đồng với nhau, đặc biệt là mục tiêu 30 x 30 nhằm bảo tồn 30% diện tích đất và biển thông qua việc thành lập các MPA và ABMT khác vào năm 2030 [41, tr. 9]. Tuy nhiên, Điều 5 khoản 1 yêu cầu Hiệp định BBNJ “không làm ảnh hưởng” đến các thỏa thuận, khuôn khổ và cơ quan liên quan khác, nên việc đảm bảo sự phối hợp hiệu quả có thể mang lại nhiều thách thức và Hiệp định BBNJ sẽ phải giải quyết sự phức tạp và rời rạc giữa các thỏa thuận, khuôn khổ và thể chế quốc tế hiện hành. Trong khi đó, các tiêu chí cụ thể về việc “không làm ảnh hưởng” vốn là một vấn đề tranh luận dai dẳng giữa các

quốc gia trong suốt tiến trình đàm phán nhưng lại chưa được giải thích cụ thể trong Hiệp định BBNJ.

#### 4.4. Nguồn lực tài chính

Nguồn lực tài chính đóng vai trò quan trọng để có thể thực thi Hiệp định BBNJ một cách có hiệu quả. Chẳng hạn, việc bảo tồn, quản lý và giám sát chặt chẽ các MPA chiếm 30% diện tích biển cả có thể sẽ mất khoảng 7 tỷ đô la Mỹ để thiết lập và hơn 1 tỷ đô la Mỹ để vận hành mỗi năm [42]. Chi phí này có thể được trang trải từ các nguồn lực và cơ chế tài chính được thiết lập theo Điều 52 khoản 4 của Hiệp định, cụ thể là: (i) quỹ tín thác tự nguyện do COP thiết lập; (ii) quỹ đặc biệt từ đóng góp hằng năm của các nước phát triển, các khoản thanh toán từ việc chia sẻ lợi ích tài chính của việc khai thác MGR, và các khoản đóng góp thêm từ các bên thành viên và các thực thể tư nhân, và (iii) quỹ tín thác của Quỹ Môi trường toàn cầu. Mặc dù về lâu dài, các lợi ích mà MPA ở biển cả đem lại đối với nghề cá ở các vùng biển thuộc quyền tài phán quốc gia, đối với môi trường biển và các dịch vụ hệ sinh thái khác ước tính có thể lên tới hàng chục tỷ đô la Mỹ mỗi năm [42], nhưng chi phí ban đầu cho việc thành lập và chi phí quản lý liên tục MPA ở biển cả cũng cho thấy có sự gia tăng đáng kể về các nguồn lực tài chính hiện đang dành cho việc quản lý đại dương.

Như vậy, Hiệp định BBNJ được thông qua sau một tiến trình đàm phán phức tạp, là một chiến thắng của chủ nghĩa đa phương trong hành động và sẽ đem lại những lợi ích to lớn về khía cạnh chính trị, kinh tế và xã hội. Tuy nhiên, đây mới chỉ là bước khởi đầu, bởi vì những vấn đề như việc phê chuẩn, thiết lập quy tắc hoạt động cho các thể chế, hợp tác và phối hợp, nguồn lực tài chính có thể là những trở ngại lớn để Hiệp định có thể được thực thi một cách hiệu quả.

### 5. Những triển vọng và thách thức đối với Việt Nam trong việc phê chuẩn và thực thi Hiệp định BBNJ

#### 5.1. Sự tham gia của Việt Nam vào tiến trình đàm phán xây dựng Hiệp định BBNJ

Hiệp định BBNJ được thông qua là một thành công lớn, thể hiện quyết tâm chính trị của các quốc gia trong việc đạt được một văn kiện pháp lý quốc tế nhằm mục đích bảo vệ bảo tồn BBNJ. Là một thành viên của UNCLOS, trên cơ sở nhận thức những quyền lợi và trách nhiệm trong việc góp phần phát triển tiến bộ luật pháp quốc tế về bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ, Việt Nam đã tham gia tích cực và đóng góp thực chất vào tiến trình đàm phán tại các Hội nghị liên chính phủ. Đặc biệt, Việt Nam đã đưa ra các đề xuất vì lợi ích chung của các nước đang phát triển, trong đó có đề xuất về cơ chế quản lý, khai thác tài nguyên ĐDSH biển, quy định về CB & TT, đồng thời thúc đẩy các nội dung của dự thảo Hiệp định phù hợp với quy định của luật pháp quốc tế, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của Việt Nam [43, tr. 3, 6, 7] [44, tr. 4] [45, tr. 19]. Các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức khoa học - công nghệ, tổ chức phi chính phủ và chuyên gia độc lập cũng đã tham gia nghiên cứu, đánh giá, cung cấp cơ sở khoa học và đề xuất kiến nghị từ thực tiễn Việt Nam cho đoàn công tác liên ngành tham gia đàm phán. Ngày 20/9/2023, bên lề cuộc họp ĐHQ LHQ, Việt Nam là một trong những nước đầu tiên ký kết Hiệp định.

#### 5.2. Những lợi ích của Việt Nam trong việc phê chuẩn và thực thi Hiệp định BBNJ

Trước hết, mặc dù từ trước đến nay, điều kiện tài chính và khoa học kỹ thuật chưa cho phép Việt Nam tham gia khai thác tài nguyên ĐDSH bên ngoài các vùng biển thuộc quyền tài phán của mình, nhưng khi trở thành thành viên của Hiệp định BBNJ, Việt Nam sẽ có một khuôn khổ pháp lý rõ ràng để đảm bảo quyền tiếp cận và chia sẻ công bằng, bình đẳng các lợi ích phát sinh từ việc khai thác và sử dụng tài nguyên BBNJ không chỉ ở Biển Đông mà còn ở các ABNJ khác trên thế giới. Đồng thời, Hiệp định sẽ là cơ sở pháp lý để đề xuất xây dựng các MPA hoặc các ABMT khác ở Trường Sa trên cơ sở thỏa thuận giữa các nước và tổ chức khu vực liên quan, góp phần bảo đảm an ninh môi trường, ĐDSH và nguồn lợi thủy sản của toàn Biển Đông.

Bên cạnh đó, Hiệp định BBNJ sẽ tạo ra một nền tảng pháp lý vững chắc để Việt Nam có thể hưởng lợi từ hoạt động CB & TT trong bảo tồn và sử dụng ĐDSH, tiếp cận các thành quả nghiên cứu, công nghệ biển tiên tiến, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý MGR, tăng cường năng lực tiếp cận và vươn ra khai thác tại ABNJ trong tương lai. Thông qua Hiệp định BBNJ, Việt Nam còn có cơ hội nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, xây dựng đội ngũ cán bộ pháp lý, khoa học kỹ thuật đáp ứng được sự phát triển của thế giới và yêu cầu của công cuộc đổi mới, góp phần tạo đột phá trong phát triển bền vững kinh tế biển theo tinh thần Nghị quyết số 36-NQ/TW về phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 [46].

Ngoài ra, việc tham gia Hiệp định BBNJ còn tăng cường cơ sở pháp lý để Việt Nam bảo vệ vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của mình ở Biển Đông - nơi tồn tại các tranh chấp chủ quyền biển đảo phức tạp và dai dẳng, đồng thời là địa bàn cạnh tranh ảnh hưởng truyền thống của các cường quốc. Trong bối cảnh sự tồn tại của Vùng tại Biển Đông chưa được giải quyết, những nỗ lực hợp tác về bảo tồn và quản lý ĐDSH, nhất là tại các vùng biển cả được bao bọc bởi vùng đặc quyền kinh tế của các quốc gia, sẽ không những tăng cường hiệu quả quản lý biển vì mục tiêu phát triển bền vững, mà còn giúp các bên liên quan kiềm chế các hành vi đơn phương có thể dẫn đến gia tăng căng thẳng trong khu vực. Điều này sẽ giúp xây dựng lòng tin, giảm thiểu căng thẳng và duy trì môi trường hòa bình và ổn định tại Biển Đông, góp phần thực thi luật pháp quốc tế, thúc đẩy hợp tác quốc tế sâu rộng để giải quyết các vấn đề trên biển.

#### 5.3. Những thách thức đối với Việt Nam trong việc phê chuẩn và thực thi Hiệp định BBNJ

Hiệp định BBNJ đặt ra nghĩa vụ của quốc gia thành viên trong việc thực hiện các biện pháp lập pháp, hành chính hoặc chính sách phù hợp để thực thi các quy định của Hiệp định, đặc biệt là về MGR. Hiện tại, Việt Nam đã xây dựng và hoàn thiện khung chính sách, pháp luật để thực thi hiệu quả và đầy đủ các quy định của pháp luật quốc tế về bảo vệ loài, nguồn gen và hệ sinh thái. Tuy nhiên, để tạo thuận lợi cho việc phê chuẩn và thực thi Hiệp định BBNJ, việc tiến hành rà soát sự tương quan giữa các quy định về MGR, ABMT, EIA và CB & TT trong Hiệp định BBNJ với các

quy định tương ứng trong các văn bản pháp luật hiện hành như: Luật Khoa học và Công nghệ năm 2013, Luật Chuyển giao công nghệ năm 2017, Luật Thủy sản năm 2017, Luật Đa dạng sinh học năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2018), Luật Bảo vệ môi trường năm 2020,... và các văn bản hướng dẫn thi hành là tương đối phức tạp.

Ngoài ra, Hiệp định BBNJ còn yêu cầu các quốc gia thành viên tăng cường hợp tác với các điều ước quốc tế liên quan và các cơ quan toàn cầu, khu vực, tiểu khu vực và ngành, hợp tác về NCKH biển và CB & TT nhằm hỗ trợ mục tiêu của Hiệp định (Điều 8). Tuy nhiên, ở Biển Đông tồn tại những yêu sách phi lý của Trung Quốc như “Đường chín đoạn” [47], [48, tr. 117] và sự chồng lấn các vùng biển do các yêu sách đơn phương của các quốc gia liên quan trong tranh chấp [49], [50], [51]. Do đó, việc xác định không gian hợp tác về BBNJ sẽ vấp phải nhiều trở ngại khi chưa xác định rõ sự tồn tại của Vùng đáy biển quốc tế ở Biển Đông.

Thêm vào đó, ở khu vực Đông Nam Á hiện nay chưa thành lập RFMO, và cũng chưa có một cơ quan chuyên trách về quản lý và bảo vệ môi trường biển và ĐDSH biển, mà chỉ có các cơ chế trực thuộc và phối hợp trong Hiệp hội các nước Đông Nam Á (Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) như: Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN, Hội nghị các Quan chức Cao cấp ASEAN về môi trường, Hội nghị Bộ trưởng Môi trường ASEAN+3,... Các cơ quan này là tập hợp đại diện của tất cả các quốc gia thành viên và đều hoạt động trên cơ sở kiêm nhiệm, mặc dù thuận lợi trong việc xây dựng các chính sách môi trường khu vực chung mang tính dung hòa, nhưng mặt khác có thể làm giảm hiệu quả hợp tác ASEAN trong lĩnh vực này do sự phân tán về mặt chức năng bảo vệ môi trường theo nhiều thiết chế khác nhau [52, tr. 27]. Do đó, việc xây dựng các cơ chế hợp tác nhằm thúc đẩy bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ ở Biển Đông cũng là một thách thức lớn đối với các nước trong khu vực nói chung và Việt Nam nói riêng.

## 6. Kết luận

Việc ĐHD LHQ khởi xướng tiến trình đàm phán xây dựng Hiệp định BBNJ có ý nghĩa vô cùng quan trọng và thể hiện chủ nghĩa đa phương trong hành động nhằm giải quyết các lỗ hổng trong quản lý biển và đại dương. Hiệp định BBNJ là cột mốc quan trọng trong sự phát triển của luật pháp quốc tế, góp phần củng cố hệ thống các văn kiện dựa trên UNCLOS, đặt nền móng cho việc quản lý và bảo vệ các đại dương tốt hơn cho các thế hệ tương lai [53]. Hiệp định sẽ góp phần phục hồi BBNJ, tăng cường hợp tác quốc tế trong các hoạt động bảo tồn ĐDSH biển, nâng cao năng suất khai thác và hiệu quả quản lý tài nguyên biển, đồng thời thúc đẩy việc khai thác, sử dụng và quản lý biển và đại dương một cách công bằng và bình đẳng trên phạm vi toàn cầu. Tuy nhiên, Hiệp định cũng sẽ gặp những trở ngại như chậm có hiệu lực, chưa thiết lập được quy tắc hoạt động cho các thể chế trực thuộc, sự phối hợp phức tạp giữa các cơ quan của Hiệp định với các khuôn khổ và thể chế khu vực và toàn cầu liên quan, và sự hạn chế về nguồn lực tài chính. Trước mắt, có thể xem xét thành lập một ủy ban tạm thời của Hội nghị liên chính phủ

để đảm nhận các công việc chuẩn bị cho COP-1 trong khi chờ Hiệp định có đủ số lượng nước phê chuẩn và có hiệu lực. Ủy ban tạm thời có thể thực hiện các công việc như: phác thảo các quy tắc về thủ tục và tài chính, đề xuất đóng góp ngân sách, hoặc đề xuất cách thức phối hợp với các tổ chức quốc tế có liên quan,... Điều này sẽ góp phần tạo cơ sở đẩy nhanh quá trình thực thi và sớm được các mục tiêu đã đặt ra của Hiệp định về bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ.

Đối với Việt Nam, việc phê chuẩn và thực thi Hiệp định BBNJ sẽ mang lại thời cơ để hội nhập sâu rộng hơn với thế giới để thụ hưởng tối đa các quyền và lợi ích hợp pháp mà UNCLOS và Hiệp định BBNJ quy định, bảo đảm lợi ích của Việt Nam không chỉ giới hạn ở Biển Đông mà còn ở khắp các đại dương và Vùng đáy biển quốc tế trên toàn thế giới. Do đó, Việt Nam cần sớm tiến hành phê chuẩn Hiệp định, sửa đổi và bổ sung luật pháp quốc gia phù hợp với các quy định của Hiệp định, đồng thời nghiên cứu xác định không gian hợp tác và xây dựng cơ chế hợp tác để góp phần bảo tồn và sử dụng bền vững BBNJ ở Biển Đông.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] United Nations Environment Programme, “Ecosystems and Biodiversity in Deep Waters and High Seas”, *UNEP Regional Seas Reports and Studies*, no. 178. Switzerland: UNEP/IUCN, 2006.
- [2] A. Merrie et al., “An ocean of surprises – Trends in human use, unexpected dynamics and governance challenges in areas beyond national jurisdiction”, *Global Environmental Change*, vol. 27, pp. 21-28, 2014.
- [3] G. Wright, J. Rochette, K. Gjerde, and I. Seeger, “The long and winding road: negotiating a treaty for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction”, *IDDRI Studies*, no. 08, 2018.
- [4] A. Eassom, S. Chiba, R. Fletcher, R. Scrimgeour, and S. Fletcher, *Horizon Scan of Pressures on Biodiversity Beyond National Jurisdiction*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2016.
- [5] The Business Research Company, “Marine Biology Market: Definition and Segments”, *Marine Biotechnology Global Market Report*, January 2024. [Online]. Available: <https://www.thebusinessresearchcompany.com/report/marine-biotechnology-global-market-report> [Accessed February 25, 2024].
- [6] M. Abegón-Novella, “Making Sense of the Agreement on Biodiversity Beyond National Jurisdiction: The Road Ahead”, *Journal of Environmental Policy and Law*, vol. 53, no. 5-6, pp. 439-458, 2023. <http://doi.org/10.3233/EPL-239012>.
- [7] Protected Planet, “Marine Protected Areas”. *Protected Planet*, [Online]. Available: <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/marine-protected-areas> [Accessed February 18, 2024].
- [8] International Union for Conservation of Nature, “Human activity devastating marine species from mammals to corals - IUCN Red List”, *Press Release*, December 09, 2022. [Online]. Available: <https://www.iucn.org/press-release/202212/human-activity-devastating-marine-species-mammals-corals-iucn-red-list> [Accessed December 13, 2023].
- [9] R. Blasiak, J.-B. Jouffray, C. C. C. Wabnitz, E. Sundstrom, and H. Osterblom, “Corporate control and global governance of marine genetic resources”, *Science Advances*, vol. 4, no. 6, 2018. <https://doi.org/10.1126%2Fsciadv.aar5237>.
- [10] United Nations General Assembly, *Oceans and the law of the sea*, UN Doc. A/Res/59/24, February 04, 2005.
- [11] United Nations General Assembly, *Development of an international legally binding instrument under UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/RES/69/292, July 06, 2015.
- [12] United Nations General Assembly, *International legally binding instrument under UNCLOS on the conservation and sustainable use*

- of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, UN Doc. A/Res/72/249, January 19, 2018.
- [13] Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, *Draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/CONF.232/2019/6, June 25, 2019.
- [14] Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, *Revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/CONF.232/2020/3, November 18, 2019.
- [15] Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, *Further revised draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/CONF.232/2022/5, June 01, 2022.
- [16] Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, *Further refreshed draft text of an agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/CONF.232/2023/2, December 12, 2023.
- [17] United Nations, *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, UN Doc. A/CONF.232/2023/4, June 19, 2023.
- [18] W. Thomas, L. Rovinescu, A. Havaladar, and C. Verdon, "The New High Seas Treaty: Part 1 – What Does It Provide?", *Freshfields Bruckhaus Deringer*, March 15, 2023. [Online]. Available: <https://sustainability.freshfields.com/post/102iaf2/the-new-high-seas-treaty-part-1-what-does-it-provide> [Accessed December 15, 2023].
- [19] J. P. Gattuso *et al.*, "Ocean solutions to address climate change and its effects on marine ecosystems", *Frontiers in Marine Science*, vol. 5, pp. 1-18, 2018. <http://doi.org/10.3389/fmars.2018.00337>.
- [20] K. M. Gjerde and S. S. Yadav, "Polycentricity and regional ocean governance: Implications for the emerging UN agreement on marine biodiversity beyond national jurisdiction", *Frontiers in Marine Science*, vol. 8, pp. 1-15, 2021. <http://doi.org/10.3389/fmars.2021.704748>.
- [21] B. S. Santos, S. G. Devereaux, K. Gjerde, K. Chand, J. Martinez, and L. B. Crowder, "The diverse benefits of biodiversity conservation in global ocean areas beyond national jurisdiction", *Frontiers in Marine Science*, vol. 9, pp. 1-8, 2022. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.1001240>.
- [22] United Nations Framework Convention on Climate Change, "Nationally determined contributions under the Paris agreement. Synthesis Report by the Secretariat", in *Glasgow Climate Change Conference*, FCCC/PA/CMA/2021/8, September 17, 2021.
- [23] University of British Columbia, "Catches by taxon in the global ocean", *Sea Around Us*. [Online]. Available: <https://www.seaaroundus.org/data/#/global?chart=catch-chart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=20> [Accessed February 18, 2024].
- [24] E. Sala *et al.*, "The economics of fishing the high seas", *Science Advance*, vol. 4, no. 6, pp. 1-13, 2018. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2504>.
- [25] U. R. Sumaila *et al.*, "Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing", *Scientific Report*, vol. 5, pp. 1-6, 2015. <http://doi.org/10.1038/srep08481>.
- [26] B. Worm *et al.*, "Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services", *Science*, vol. 314, pp. 787-790, 2006. <http://doi.org/10.1126/science.1132294>.
- [27] G. O. Crespo, D. C. Dunn, M. Gianni, K. Gjerde, G. Wright, and P. N. Halpin, "High-seas fish biodiversity is slipping through the governance net", *Nature Ecology and Evolution*, vol. 3, pp. 1273-1276, 2019. <http://doi.org/10.1038/s41559-019-0981-4>.
- [28] B. Hass, M. Haward, J. McGee, and A. Fleming, "Regional fisheries management organizations and the new biodiversity agreement: Challenge or opportunity?", *Fish and Fisheries*, vol. 22, no. 1, pp. 226-231, 2021.
- [29] C. Spiteri, T. Senechai, C. Hazin, S. Hampton, L. Greyling, and B. Boteler, "Study on the socio-economic importance of areas beyond national jurisdiction in the southeast Atlantic region", *STRONG High Seas Project*, 2021. <http://doi.org/10.48481/iass.2021.010>.
- [30] H. H. Davies, "Research for regions: Strengthening marine technology transfer for Pacific Island Countries and biodiversity beyond national jurisdiction", *International Journal on Marine and Coastal Law*, vol. 32, no. 4, pp. 797-822, 2017.
- [31] H. H. Davies and P. Snelgrove, "Science Collaboration for Capacity Building: Advancing Technology Transfer Through a Treaty for Biodiversity Beyond National Jurisdiction", *Frontiers in Marine Science*, vol. 7, pp. 1-14, 2020.
- [32] United Nations General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/Res/70/1, September 25, 2015.
- [33] International Institute for Sustainable Development, "Summary of the Further Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 19-20 June 2023," *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, no. 252, pp. 1-11, 2023.
- [34] United Nations General Assembly, *Report of the intergovernmental conference on an international legally binding instrument under UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction at its fifth session*, UN Doc. A/CONF.232/2023/5, June 30, 2023.
- [35] United Nations, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Treaty Series, vol. 1155, May 23, 1969.
- [36] J. Dingwall, "Commercial Mining Activities in the Deep Seabed beyond National Jurisdiction: the International Legal Framework", in B. Catherine (ed). *The Law of the Seabed: Access, Uses, and Protection of Seabed Resources*. Leiden: Brill/Nijhoff, 2020.
- [37] United Nations Office of Legal Affairs, "Law of the Sea – Agreement under UNCLOS on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction - Status as at March 04, 2024", *United Nations Treaty Collection*. [Online]. Available: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtid\\_sg\\_no=XXI-10&chapter=21&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtid_sg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en) [Accessed March 04, 2024].
- [38] R. Tiller and E. Mendenhall, "And so it begins – The adoption of the 'Biodiversity Beyond National Jurisdiction' treaty", *Marine Policy*, vol. 157, pp. 1-4, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105836>.
- [39] European Commission, "Commissioner Sinkevičius gives a speech on the occasion of the Belgian campaign to host the BBNJ Secretariat", *Speech*, September 20, 2023. [Online]. Available: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_4572](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4572) [Accessed February 14, 2024].
- [40] Ministry of Foreign Affairs of Chile, "Chile formalizes its proposal to host the Secretariat of the United Nations BBNJ treaty", *Press Release*, March 09, 2023. [Online]. Available: <https://minrel.gob.cl/news/chile-formalizes-its-proposal-to-host-the-secretariat-of-the-united> [Accessed February 14, 2024].
- [41] Convention on Biological Diversity, *Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at Its Fifteenth Meeting, Agenda item 9A, 15/4. Kunming – Montreal Global Biodiversity Framework*, CBD/COP/DEC/15/4, December 19, 2022.



- [42] M. McGreevey, “New Analysis Explores Potential Financing Solutions for Protecting the High Seas”, *Blue Nature Alliance*, August 2022. [Online]. Available: <https://www.bluenaturealliance.org/new-analysis-explores-potential-financing-solutions-for-protecting-the-high-seas/> [Accessed February 25, 2024].
- [43] International Institute for Sustainable Development, “Summary of the First Session of the Intergovernmental Conference on an International Legally Binding Instrument under the UN Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 4 - 17 September 2018”, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, no. 179, September 20, 2018.
- [44] International Institute for Sustainable Development, “Summary of the Second Session of the Intergovernmental Conference on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 25 March - 5 April 2019”, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, no. 195, April 08, 2019.
- [45] International Institute for Sustainable Development, “Summary of the Fourth Session of the Intergovernmental Conference on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction: 7 – 18 March 2022”, *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 25, no. 225, March 21, 2022.
- [46] Central Executive Committee of Vietnam’s Communist Party, *Resolution of the 8<sup>th</sup> Conference of the 12<sup>th</sup> Central Executive Committee on the Strategy for sustainable development of Vietnam’s marine economy to 2030, vision to 2045*, No. 36/NQ-TW, 2018.
- [47] Permanent Mission of the People’s Republic of China to the United Nations, *Note Verbale CML/17/2009*, May 07, 2009.
- [48] Permanent Court of Arbitration, *Case Concerning Disputes between the Philippines and China in the South China Sea (Philippines v. China) (Award on Merits)*, PCA Case No. 2013-19, July 12, 2016.
- [49] Socialist Republic of Vietnam, *Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: Partial Submission in Respect of Vietnam’s Extended Continental Shelf: North Area (VNM-N) - Part I: Executive Summary*, 2009.
- [50] Malaysia - Socialist Republic of Vietnam, *Joint Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in Respect of the Southern part of the South China Sea - Part I: Executive Summary*, 2009.
- [51] Malaysia, *Malaysia Partial Submission to the Commission on the Limits of Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in the South China Sea – Part I: Executive Summary*, 2019.
- [52] N. H. Thao and N. T. X. Son, “International Cooperation on marine environmental protection in East Asia and South East Asia”, *VNU Journal of Science: Legal Studies*, no. 3, vol. 35, pp. 20-28, 2019.
- [53] C. Kőrösi, “PGA remarks to the Intergovernmental Conference on an international legally binding instrument under the UN Convention of the Law of the Sea”, *United Nations General Assembly*, June 19, 2023. [Online]. Available: <https://www.un.org/pga/77/2023/06/19/pga-remarks-to-the-intergovernmental-conference-on-an-international-legally-binding-instrument-under-the-un-convention-of-the-law-of-the-sea/> [Accessed January 14, 2024].