

CÔNG ƯỚC VỀ HOẠT ĐỘNG ĐÁNH BẮT CÁ BẤT HỢP PHÁP, KHÔNG CÓ BÁO CÁO VÀ KHÔNG ĐƯỢC QUẢN LÝ (IUU) CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU VÀ NHỮNG TÁC ĐỘNG TỚI VIỆT NAM

● LÊ KHẮC ĐẠI

TÓM TẮT:

Để tạo sự công bằng trong các hoạt động khai thác và đánh bắt cá trên thế giới, việc nhập khẩu và chế biến hải sản ở thị trường châu Âu và góp phần bảo vệ môi trường khai thác (trong tương lai). Liên minh châu Âu (EU) đã ban hành một công ước về "hoạt động đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo và không được quản lý" (viết tắt là IUU). Công ước không chỉ áp dụng cho lãnh thổ EU mà còn áp dụng cho tất cả các quốc gia và vùng lãnh thổ hoạt động khai thác và xuất khẩu thủy sản sang thị trường EU, bao gồm cả Việt Nam với nhiều tác động trực tiếp. Bài viết phân tích các hoạt động IUU của liên minh châu Âu và những tác động tới Việt Nam.

Từ khóa: Đánh bắt cá, chế biến hải sản, IUU, liên minh châu Âu.

1. Bối cảnh ra đời của IUU

Từ lâu hoạt động đánh bắt và khai thác thủy sản trái phép trên các đại dương đã trở thành một vấn đề nhức nhối với nhiều hệ lụy cho ngành khai thác thủy sản hôm nay và mai sau. Đặc biệt là hoạt động khai thác bất hợp pháp và khai thác mang tính chất tận diệt, ít mang tính bảo tồn đã và đang đe dọa lớn nhất đến việc duy trì, bảo tồn các nguồn lợi thủy sản và đa dạng sinh thái biển, gây ra những tác động nghiêm trọng về môi trường cũng như kinh tế - xã hội trên phạm vi toàn thế giới. Trước nguy cơ mà hoạt động khai thác, đánh bắt trái phép gây ra, tổ chức nông

lượng của Liên hiệp quốc (FAO) năm 2001 đã xây dựng một chương trình hành động nhằm phòng ngừa, ngăn chặn và loại bỏ các hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp trên các đại dương.

Từ lâu, Liên minh châu Âu đã là thị trường nhập khẩu thủy hải sản lớn nhất thế giới. Năm 2007, EU đã nhập gần 16 tỉ Euro các sản phẩm thủy sản, trong đó nhập để chế biến và xuất khẩu chiếm ước khoảng 1/2. Ước tính hàng năm, EU nhập khoảng 1,1 tỉ Euro các sản phẩm đánh bắt cá có được từ hoạt động trái phép và bất hợp pháp. Chính vì vậy, EU là thị trường tiềm năng cho tổ chức đánh bắt bất hợp pháp.

Nhằm thể hiện vai trò và trách nhiệm trong việc bảo vệ nguồn lợi thủy sản, bảo vệ các đại dương trước các hoạt động khai thác bất hợp pháp, mặt khác, hạn chế rủi ro và phiền phức có thể vướng vào từ việc nhập khẩu thủy sản từ hoạt động khai thác bất hợp pháp xuất khẩu vào thị trường châu Âu, năm 2002, Ủy ban châu Âu (EC) thông qua Kế hoạch hành động đối phó và chống lại hành vi đánh bắt thủy sản trái phép. Từ năm 2007, EC bắt đầu thực hiện quá trình tham vấn về Quy định chống đánh bắt trái phép thủy sản. Văn bản đề xuất đầu tiên của Quy định chống đánh bắt trái phép thủy sản bất hợp pháp được thông qua vào tháng 10/2007. Ngày 24/6/2008, văn bản này đã đạt được sự đồng thuận chính trị trong EU, sau đó được Hội đồng châu Âu chính thức thông qua ngày 29/9/2008 (Quyết định số 1005/2008). Với tên đầy đủ là “Hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp, không có báo cáo và không được quản lý” (illegal, unreported and unregulated fishing) viết tắt là IUU. IUU chính thức có hiệu lực vào ngày từ ngày 01/01/2010.

2. Nội dung cơ bản của IUU

IUU gồm tất cả 10 chương, có thể tóm lược gồm 4 nội dung chính là: Chương trình chứng nhận khai thác; Quá trình ban hành thẻ cho nước thứ ba; Hình phạt với các nước EU; Các nguyên tắc, định nghĩa chung và chương trình hợp tác chống IUU.

2.1. Chương trình chứng nhận khai thác' (Catch certificate scheme)

Quy định này áp dụng với tất cả các đội tàu khai thác cấp cảng và trung chuyển của EU và của nước thứ 3 tại các cảng của EU, và tất cả các sản phẩm hải sản được xuất hay nhập khẩu vào EU². Quy định này nhằm đảm bảo không có sản phẩm bị khai thác trái phép nào vào được thị trường EU. Để đạt được điều này, quy định này đã yêu cầu các nước XK thủy sản sang EU phải chứng nhận nguồn và tính hợp pháp của các sản phẩm này, thông qua việc sử dụng giấy chứng nhận khai thác (CC). Đây được gọi là “Chương trình chứng nhận khai thác” (catch certification scheme). Các biện pháp này nhằm đảm bảo rằng các nước tuân thủ các quy định quản lý và bảo

tồn của mình cũng như các quy định khác đã được thỏa thuận trên thế giới có thể được áp dụng đối với nghề cá có liên quan. Cho đến nay, hơn 90 nước khác trên thế giới đã thông báo với EC về việc họ có các công cụ pháp lý cần thiết, các thủ tục riêng và các cơ chế hành chính phù hợp để chứng nhận các sản phẩm khai thác của các tàu mang quốc tịch của mình.

Một số quốc gia NK thủy sản nhiều nhất trong khối EU như Đức, Tây Ban Nha và Pháp đã nhân 40.000 - 60.000 chứng nhận khai thác mỗi năm, tức là từ 110 - 165 giấy mỗi ngày. Phần nhiều trong số giấy chứng nhận này là bản giấy hoặc bản scan giấy chứng nhận.

Các cơ quan thẩm quyền không thể xác minh riêng thông tin của từng giấy chứng nhận. Điều này có nghĩa đây là cách tiếp cận hiệu quả đưa trên rủi ro để xác minh chứng nhận khai thác là cần thiết, nhằm đảm bảo việc xác minh một cách chặt chẽ và nghiêm ngặt tập trung vào các sản phẩm NK có nguy cơ là các sản phẩm bị khai thác IUU cao.

2.2. Quá trình ban hành thẻ cho nước thứ ba'

Phần thứ hai quan trọng của quy định này yêu cầu các nước XK thủy sản sang EU, hay các nước cho các tàu đăng ký quốc tịch tham gia vào chuỗi cung ứng thủy sản cho EU, phải hợp tác trong cuộc chiến chống lại nạn khai thác IUU. Các nước được xác định là không có các biện pháp phù hợp nhằm đảm bảo khai thác hợp pháp sẽ bị cảnh cáo chính thức (nhận “thẻ vàng”) để cải thiện. Nếu các nước này không cải thiện, họ sẽ đối mặt với lệnh cấm XK sang thị trường EU (nhận “thẻ đỏ”). Còn nếu các nước này đã có những cải cách cần thiết, họ sẽ được xóa cảnh báo (nhận “thẻ xanh”). Theo quy định này, Ủy ban châu Âu đang xem xét kỹ để đánh giá việc tuân thủ của nước thứ 3 trong nghĩa vụ của họ về việc cấp quốc tịch cho tàu, bờ biển, cảnh biển hay tình trạng thị trường theo quy định quốc tế³. Ủy ban đã tiến hành đối thoại với các cơ quan thẩm quyền của nước thứ 3 để đánh giá các hệ thống hiện có để chống lại nạn khai thác IUU theo các danh mục sau:

a. Sự tuân thủ của khung pháp lý của nước thứ

3 đối với các yêu cầu về quản lý và bảo tồn nghề cá quốc tế, ví dụ, đăng ký của các đội tàu, hệ thống giám sát, kiểm tra và thực thi, và các biện pháp trừng phạt.

b. Việc thông qua các công cụ quốc tế và sự tham gia vào hợp tác khu vực và đa phương, bao gồm các thành viên của Tổ chức Quản lý Nghề cá Khu vực (RFMOs) và tuân thủ các biện pháp bảo tồn và quản lý của RFMO (ví dụ: báo cáo, các quan sát viên, và danh sách các tàu được cấp phép).

c. Việc thực hiện các biện pháp nghề cá thích hợp và bảo tồn, phân bổ các nguồn lực, và thiết lập các hệ thống cần thiết nhằm đảm bảo việc kiểm soát, giám sát và thực thi các hoạt động khai thác trong và ngoài vùng biển chủ quyền, ví dụ: một hệ thống cấp phép chính xác và danh sách cập nhật các tàu được ủy quyền. EC cũng đã tính đến các hạn chế cụ thể của các nước đang phát triển và năng lực hiện có của các cơ quan có thẩm quyền của các nước này, đặc biệt trong việc giám sát, kiểm soát và thực thi hoạt động khai thác.

e. Quá trình đối thoại cung cấp một khung làm việc cho EU để hỗ trợ xây dựng năng lực và cung cấp kỹ thuật nhằm nâng cao việc quản lý và giám sát nghề cá của nước thứ 3.

2.3. Hình phạt cho các quốc gia EU và các nhà khai thác⁴

Điểm mấu chốt thứ 3 của quy định này yêu cầu các nước thành viên của EU xử phạt đối với bất kỳ cá nhân hay tổ chức có cơ sở tại EU nào có liên quan đến hoạt động khai thác và XK các sản phẩm IUU, bằng các biện pháp trừng phạt hiệu quả, tương xứng và có tính ngăn chặn. Các trường hợp liên quan gồm:

- Các tàu khai thác của EU đã tham gia trực tiếp vào hoạt động khai thác IUU; Các tàu không mang cờ EU nhưng thuộc sở hữu của EU, hoặc; Các công dân EU hưởng lợi về mặt tài chính từ lợi nhuận của họ. Quy định này cấm mọi công dân EU tham gia hoặc ủng hộ các hoạt động đánh bắt IUU dưới bất kỳ quốc tịch nào, trực tiếp hoặc gián tiếp, và quy định các biện pháp trừng phạt trong trường hợp vi phạm các điều khoản này.

Trong trường hợp vi phạm, các nước EU phải áp dụng mức phạt tối đa gấp 5 lần giá trị các sản phẩm thủy sản được cho là vi phạm và gấp 8 lần giá trị các sản phẩm thủy sản trong trường hợp vi phạm lặp đi lặp lại trong vòng 5 năm.

Hợp tác giữa các quốc gia trong việc chống IUU⁵

Để đảm bảo rằng các quy định trên được thực thi EU thành lập các tổ chức quản lý đánh bắt khu vực (RFMO) giữa các quốc gia thành viên EU, giữa EU với các nước thứ 3 trong các hoạt động phòng chống, ngăn ngừa và đẩy lùi các hoạt động đánh bắt cá IUU.

3. Những tác động của IUU tới Việt Nam

3.1. Những tác động tiêu cực

Từ khi quy định IUU có hiệu lực đến nay đã có 20 quốc gia và vùng lãnh thổ bị EU áp dụng thẻ vàng cảnh báo như Thái Lan, Philippin, Hàn Quốc..., trong đó có 4 quốc gia đã và đang bị áp dụng thẻ đỏ (cấm nhập xuất khẩu thủy sản khai thác vào EU) là Campuchia, Guinea và Sri Lanka chưa được dỡ bỏ thẻ đỏ.

Sau nhiều lần nhắc nhở đối với hoạt động khai thác trên biển của ngư dân Việt Nam mà theo đại diện EU tại Việt Nam chính phủ Việt Nam và ngư dân không có những thay đổi và biện pháp thích ứng tích cực tức là những vi phạm IUU không được cải thiện nên ngày 23/10/2107 UE đã rút thẻ vàng cảnh báo với Việt Nam.

Trong số các thị trường xuất khẩu thủy sản, EU luôn là thị trường XK lớn thứ 2 của Việt Nam trong 5 năm qua. Giá trị XK hải sản của Việt Nam sang EU trong giai đoạn này dao động từ 350 - 400 triệu USD/năm, chiếm 16 -17% tổng XK hải sản của Việt Nam⁶.

Điều này vẫn được dự báo sẽ tác động xấu đến XK hải sản của Việt Nam như: XK hải sản khai thác sang EU sẽ giảm; khách hàng sẽ hạn chế hoặc ngừng mua hàng của các quốc gia đang bị thẻ vàng (không hợp tác); Ảnh hưởng xấu đến uy tín, thương hiệu của ngành hải sản khai thác của nước đó; Các thị trường khác có thể sẽ áp dụng các quy định kiểm soát nghiêm ngặt hơn như Mỹ đang áp dụng chương trình SIMP chống khai thác

IUU từ ngày 1/1/2018; 100% containers hàng hải sản XK sang EU bị giữ lại để kiểm tra nguồn gốc khai thác như vậy sẽ mất thời gian, chi phí và bị từ chối NK; Nếu không có cải thiện theo đánh giá của EU, bị chuyển sang cảnh báo thẻ đỏ, sẽ bị cấm XK hải sản khai thác sang EU...

3.2. Cơ hội từ việc bị áp dụng thẻ vàng cảnh báo

Việc bị EU áp dụng thẻ vàng cảnh báo vì những vi phạm IUU đối với Việt Nam không hẳn chỉ có những tác động tiêu cực đối với hoạt động khai thác và xuất khẩu thủy sản của Việt Nam, vì bên cạnh những thách thức nó cũng mở ra cho Việt Nam những cơ hội cụ thể và rõ ràng.

Thứ nhất, nó tạo ra áp lực đủ lớn buộc chính phủ và nhà nước phải có những quy định và chính sách cụ thể, rõ ràng đối với hoạt động khai thác, đánh bắt trên biển của ngư dân Việt Nam. Trong đó có đặt ra nghĩa vụ rõ ràng cho Nhà nước về việc ban hành các quy định kiểm soát và chống các hành vi IUU của ngư dân Việt Nam không chỉ trên vùng biển Việt Nam mà cả trên các vùng biển khác.

Thứ hai, buộc chúng ta phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống cơ quan kiểm soát thực thi giám sát các hành vi IUU trên thực tế mà bấy lâu nay

gần như chúng ta còn buông lỏng hoặc có nhưng hoạt động không và hiệu quả.

Thứ ba, buộc ngư dân có hoạt động khai thác và các doanh nghiệp phải tự thay đổi và chấp nhận luật chơi toàn cầu nếu muốn tồn tại và phát triển. Vì hậu quả trực tiếp và nhanh nhất bởi các biện pháp chống IUU là tác động vào ngư dân cũng như các doanh nghiệp có hoạt động thu mua chế biến thủy sản đánh bắt xuất khẩu. Góp phần thay đổi nhận thức từ hoạt động khai thác của ngư dân, tài nguyên thủy sản nói chung và cá nói riêng không chỉ là vô tận, không chỉ có khai thác mà còn phải khai thác có trách nhiệm để bảo vệ sự phát triển bền vững.

Thứ tư, góp phần giúp Việt Nam tuân thủ và thực thi có trách nhiệm các cam kết và thỏa thuận quốc tế mà chúng ta là thành viên trong đó có quy định của Công ước luật biển 1982.

Thứ năm, nếu chúng ta thay đổi và được hủy bỏ thẻ vàng cũng là cách chúng ta chứng minh sự minh bạch và tuân thủ pháp luật quốc tế của Việt Nam nói chung và ngành khai thác và xuất khẩu thủy sản nói riêng đối với không chỉ thị trường châu Âu mà còn đối với các thị trường trên toàn cầu và đây cũng chính là mục tiêu phát triển bền vững của ngành Thủy sản Việt Nam trong tương lai gần ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

¹Chương II, III của IUU

²Quy định số 1005/2008

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1408984470270&uri=CELEX:02008R1005-20110309>

³Chương IV, V, VI, VII Công ước IUU

⁴Chương IIX, IX Công ước IUU

⁵Chương X, XI Công ước IUU

⁶<http://vasep.com.vn>

Ngày nhận bài: 14/3/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 24/3/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 3/4/2019

Thông tin tác giả:

LÊ KHẮC ĐẠI

Trường Đại học Luật - Đại học Huế

**THE EU'S CONVENTION ON ILLEGAL,
UNREPORTED AND UNREGULATED (IUU) FISHING
AND ITS IMPACTS ON VIETNAM'S FISHING
AND SEAFOOD PROCESSING INDUSTRIES**

● **LE KHAC DAI**

University of Law – Hue University

ABSTRACT:

In order to create the fairness in fishing around the world, the import and seafood processing activities in the European market and contribute to protecting the future of fishing, the European Union (EU) has issued a convention on Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. This convention is not only implemented to the territories of the EU but also to all countries and territories that exploit and export seafood to the EU market, including Vietnam. This convention has impacted directly on Vietnam's fishing and seafood processing industries. The article analyzes the IUU convention of the EU and its impacts on Vietnam's fishing and seafood processing industries.

Keywords: Fishing, seafood processing, IUU, the European Union.