

PHÁP LUẬT VỀ PHÁT TRIỂN DU LỊCH TRONG BỐI CẢNH BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TẠI VIỆT NAM

● **THÂN TRỌNG NGỌC TRÂM**

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Email: tramttn@hul.edu.vn

TÓM TẮT:

Bài viết phân tích các quy định pháp luật về phát triển ngành du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam trên cơ sở Luật Du lịch năm 2017, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và các văn bản hướng dẫn liên quan. Qua đó, bài viết làm rõ thực trạng pháp luật hiện nay trong việc lồng ghép hoạt động phòng chống và thích ứng với yếu tố biến đổi khí hậu vào phát triển sản phẩm du lịch, các phương thức hỗ trợ tài chính xanh và sử dụng tài nguyên du lịch bền vững. Đồng thời, bài viết đánh giá thực trạng thực thi pháp luật, chỉ ra những hạn chế như thiếu tiêu chí pháp lý cụ thể, hiệu quả thực thi và giám sát còn hạn chế. Trên cơ sở đó, bài viết đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về phát triển du lịch thích ứng với biến đổi khí hậu ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, pháp luật du lịch, phát triển du lịch bền vững, thích ứng biến đổi khí hậu.

1. Đặt vấn đề

Trong bối cảnh biến đổi khí hậu (BĐKH) toàn cầu ngày càng diễn biến phức tạp, ngành du lịch đang trở thành một trong những lĩnh vực chịu tác động rõ nét và trực tiếp nhất do phụ thuộc lớn vào điều kiện tự nhiên, tài nguyên môi trường và tính ổn định của hệ sinh thái. Đối với Việt Nam, quốc gia có đường bờ biển dài, hệ sinh thái đa dạng và nhiều điểm đến du lịch gắn với tài nguyên tự nhiên, những hiện tượng như nước biển dâng, xói lở bờ biển, bão, lũ, nắng nóng cực

đoan hay suy giảm đa dạng sinh học đang ảnh hưởng mạnh mẽ đến hoạt động phát triển du lịch. Theo đánh giá của Viện Nghiên cứu Phát triển du lịch Việt Nam cho thấy, BĐKH đang tác động trực tiếp đến cơ sở hạ tầng du lịch, tài nguyên du lịch, chất lượng điểm đến và khả năng phát triển bền vững của ngành du lịch trong dài hạn.

Trước yêu cầu phát triển bền vững và thích ứng với BĐKH, Việt Nam đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến phát triển du lịch thông qua

nhiều văn bản như Luật Du lịch năm 2017 số 09/2017/QH14, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 số 72/2020/QH14 cùng các chiến lược, quy hoạch và chương trình quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu. Các quy định này bước đầu đã lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý tài nguyên và nâng cao khả năng chống chịu của ngành du lịch trước các tác động khí hậu. Tuy nhiên, thực tiễn thi hành pháp luật vẫn còn bộc lộ nhiều hạn chế. Xuất phát từ những yêu cầu đó, bài viết nghiên cứu chủ đề “Pháp luật về phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam” có ý nghĩa quan trọng cả về lý luận và thực tiễn. Về mặt lý luận, đề tài góp phần làm rõ cơ sở pháp lý của hoạt động phát triển du lịch Việt Nam trong điều kiện BĐKH, đồng thời phân tích mối quan hệ giữa pháp luật du lịch với pháp luật môi trường, pháp luật quy hoạch và các văn bản pháp lý liên quan. Về mặt thực tiễn, đề tài tập trung đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về phát triển du lịch trong bối cảnh BĐKH tại Việt Nam; từ đó chỉ ra những bất cập, hạn chế và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thực thi nhằm bảo đảm phát triển ngành du lịch theo hướng bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu và bảo vệ tài nguyên môi trường trong giai đoạn hiện nay.

2. Quy định về phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Khung pháp lý về du lịch trong bối cảnh BĐKH được định hình trực tiếp từ các Nghị quyết của Đảng giữ vai trò định hướng chiến lược, xác lập quan điểm phát triển ngành du lịch theo hướng bền vững và trọng tâm phát triển các sản phẩm du lịch có tác động tích cực đến môi trường, có tính thích ứng với biến đổi khí hậu. Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 13/06/2013 của Ban chấp hành Trung ương về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường (Nghị quyết số 24-NQ/TW), là kim chỉ nam cho các hoạt động ứng

phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam, tạo nền móng cho việc hoàn thiện thể chế, chính sách, tăng cường công tác quản lý nhà nước về biến đổi khí hậu. Tiếp đến, Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 16/01/2017 của Bộ Chính trị về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn (Nghị quyết số 08-NQ/TW), đã nhấn mạnh quan điểm phát triển du lịch bền vững; đồng thời, xác định một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong phát triển du lịch là tập trung phát triển sản phẩm du lịch biển, đảo, du lịch văn hóa, tâm linh, du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng có sức hấp dẫn và khả năng cạnh tranh cao¹.

Trên cơ sở cụ thể hóa quan điểm chỉ đạo của Đảng về ứng phó với biến đổi khí hậu và phát triển du lịch bền vững, ngày 19/6/2017, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật Du lịch số 09/2017/QH14, có hiệu lực từ ngày 01/01/2018 (Luật Du lịch năm 2017). Ngay sau khi Luật Du lịch năm 2017 được ban hành, văn bản này đã khẳng định vai trò là văn bản pháp lý chuyên ngành, tạo nền tảng pháp lý quan trọng cho việc điều chỉnh toàn diện hoạt động du lịch trong bối cảnh mới. Luật không chỉ quy định các nguyên tắc phát triển du lịch mà còn bước đầu lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường, sử dụng hợp lý tài nguyên và tạo cơ sở để xây dựng ngành theo hướng bền vững, thích ứng với biến đổi khí hậu.

Tại khoản 1 và khoản 2 Điều 4, luật đã nêu rõ nguyên tắc phát triển của ngành du lịch Việt Nam hiện nay là theo hướng “du lịch bền vững” và gắn liền với “bảo tồn và phát triển tài nguyên thiên nhiên”². Nghĩa là hoạt động du lịch không chỉ hướng tới mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà còn phải đảm bảo hài hòa với các yếu tố môi trường, gìn giữ hệ sinh thái và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên. Điều này đòi hỏi các chủ thể tham gia vào ngành du lịch phải chủ động lồng ghép các giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu trong quá trình quy hoạch, đầu tư và khai thác du lịch. Đồng thời, việc phát triển du lịch cần hạn chế tối đa các tác động tiêu cực đến môi trường, giảm phát thải, tăng cường sử dụng

tài nguyên tái tạo và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường của cộng đồng và du khách. Bên cạnh đó, nguyên tắc đồng thời đề cập đến trách nhiệm bảo đảm “lợi ích cộng đồng”³. Đây là nguyên tắc bảo đảm trách nhiệm về các mặt xã hội cho cộng đồng nơi địa bàn diễn ra hoạt động khai thác tài nguyên du lịch. Góp phần đảm bảo sinh kế, nâng cao năng lực kinh tế từ các hoạt động kinh doanh du lịch cho người dân địa phương góp phần ứng phó với thực trạng thay đổi thời tiết làm ảnh hưởng đến mùa vụ tại các khu vực dễ bị tổn thương do BĐKH.

Từ những quy định nêu trên có thể thấy, các nguyên tắc phát triển của ngành du lịch Việt Nam đã được xây dựng theo hướng đảm bảo sự hài hòa giữa 3 trụ cột kinh tế, môi trường và xã hội. Đây không chỉ là nền tảng cho sự phát triển bền vững của ngành du lịch, mà còn tạo ra lối đi chủ động thích ứng với các loại thời tiết cực đoan, góp phần nâng cao năng lực chống chịu của cộng đồng và hệ sinh thái, hướng tới một ngành du lịch phát triển ổn định, lâu dài và có trách nhiệm trong bối cảnh BĐKH toàn cầu.

Nội dung của hoạt động phát triển du lịch được pháp luật quy định tại Điều 5 Luật Du lịch năm 2017, thể hiện rõ quan điểm của Nhà nước trong việc xác định du lịch là ngành kinh tế mũi nhọn, từ đó xây dựng hệ thống chính sách hỗ trợ phát triển du lịch theo hướng bền vững, tăng trưởng xanh phù hợp với bối cảnh BĐKH hiện nay. Trước hết, Nhà nước chủ trương “huy động mọi nguồn lực cho phát triển du lịch”, đồng thời dành cho “tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch mức ưu đãi và hỗ trợ đầu tư cao nhất” trong hệ thống chính sách đầu tư hiện hành. Quy định này cho thấy, các đối tượng được hỗ trợ phát triển dịch vụ du lịch bao gồm: Doanh nghiệp du lịch, hợp tác xã du lịch; cá nhân kinh doanh du lịch sẽ được hỗ trợ phát triển du lịch nếu có đủ điều kiện được hỗ trợ theo quy định của pháp luật. Tiếp đến, trong xu hướng phát triển kinh tế xanh và tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu, các quy định về phát triển du lịch đã

từng bước được lồng ghép với Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 nhằm định hướng hoạt động đầu tư và kinh doanh du lịch theo hướng bền vững, thân thiện với môi trường và giảm phát thải khí nhà kính. Cụ thể, thông qua các cơ chế tài chính môi trường được thiết lập trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và các văn bản hướng dẫn thi hành, các chủ thể trong hoạt động đầu tư, kinh doanh du lịch được tạo điều kiện tiếp cận các công cụ tài chính xanh như tín dụng xanh và trái phiếu xanh. Đây là những cơ chế tài chính quan trọng góp phần tạo động lực để doanh nghiệp chuyển đổi sang phương thức khai thác tài nguyên hợp lý, hạn chế tác động tiêu cực đến môi trường và nâng cao khả năng chống chịu của ngành du lịch trước các hiện tượng khí hậu cực đoan có khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu.

Theo quy định tại Điều 149 của Luật này, tín dụng xanh được ưu tiên cấp cho các dự án sử dụng hiệu quả tài nguyên, ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý chất thải, xử lý ô nhiễm, phục hồi hệ sinh thái và bảo tồn đa dạng sinh học, đồng thời phải đáp ứng các tiêu chí kỹ thuật về môi trường. Bên cạnh đó, trái phiếu xanh là công cụ huy động vốn trung và dài hạn cho các dự án thân thiện môi trường, như phát triển năng lượng tái tạo, hạ tầng bền vững và thích ứng khí hậu. Khung pháp lý về lĩnh vực này đang từng bước được hoàn thiện, trong đó Nghị định số 163/2018/NĐ-CP quy định về phát hành trái phiếu doanh nghiệp do Chính phủ đã ban hành ngày 4/12/2018, được xem là nền tảng ban đầu cho việc phát hành trái phiếu xanh cho doanh nghiệp.

Bên cạnh các cơ chế ưu đãi và hỗ trợ chung, một công cụ tài chính khác góp phần hiện thực hóa các mục tiêu phát triển du lịch bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu là Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch được quy định tại Điều 70 Luật Du lịch năm 2017 và được hướng dẫn chi tiết tại Thông tư số 12/2022/TT-BTC về việc hướng dẫn nội dung và mức chi từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ xúc tiến, quảng bá và hỗ trợ

phát triển du lịch của Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch do Bộ Tài chính ban hành ngày 22/02/2022. Quỹ hướng dẫn chi tiết đối với hai nhóm nội dung chi bao gồm: (1) Chi xúc tiến, quảng bá du lịch. (2) Chi hỗ trợ phát triển du lịch gồm hỗ trợ nghiên cứu thị trường và phát triển sản phẩm du lịch; hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng phát triển nguồn nhân lực du lịch; hỗ trợ triển khai thực hiện các hoạt động truyền thông du lịch trong cộng đồng. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, vai trò của Quỹ càng trở nên quan trọng khi có thể ưu tiên phân bổ nguồn lực cho các chương trình phát triển du lịch xanh, du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng và các sáng kiến giảm phát thải, qua đó góp phần định hướng lại mô hình tăng trưởng của ngành theo hướng bền vững.

Đối với các hoạt động phát triển sản phẩm du lịch, Trong bối cảnh của BĐKH, pháp luật hiện nay đặc biệt khuyến khích phát triển các loại hình du lịch bền vững, có tác động tích cực đến môi trường phù hợp với hoạt động ứng phó thời tiết cực đoan; nhấn mạnh sự tham gia của cộng đồng dân cư địa phương. Các lĩnh vực được ưu tiên đầu tư phát triển bao gồm du lịch biển, đảo, du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng, du lịch văn hóa và các sản phẩm du lịch đặc thù khác. Tại Mục 2, Chương III của Luật Du lịch năm 2017 đã cụ thể các quy định về phát triển sản phẩm du lịch, góp phần cụ thể hóa các quy định pháp lý trong hoạt động phát triển, khai thác và sáng tạo, đa dạng hóa các loại hình du lịch phù hợp với tiềm năng tài nguyên và nhu cầu thị trường của ngành trong bối cảnh BĐKH tại Việt Nam. Khoản 1, Điều 18 của Luật khẳng định quyền của tổ chức, cá nhân trong việc sáng tạo và phát triển sản phẩm du lịch. Quy định này mở ra không gian pháp lý linh hoạt để các chủ thể chủ động thiết kế các sản phẩm du lịch mới theo hướng thích ứng với BĐKH, như du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng hay các mô hình du lịch ít phát thải khác.

Việc gắn yêu cầu “phù hợp với quy định của pháp luật” đồng thời đặt ra giới hạn trong hoạt động phát triển sản phẩm du lịch nhằm đảm bảo

các sản phẩm phải tuân thủ các tiêu chuẩn về bảo vệ môi trường được quy định tại Luật Bảo vệ môi trường hay các văn bản luật chuyên ngành khác. Khoản 2 Điều 18 cũng nhấn mạnh vai trò của Nhà nước trong việc “hỗ trợ phát triển sản phẩm du lịch chủ đạo đối với từng vùng và trong phạm vi toàn quốc theo từng giai đoạn, đáp ứng nhu cầu của thị trường trên cơ sở đánh giá, phân loại tài nguyên du lịch”⁴. Có thể hiểu là Nhà nước không chỉ giữ vai trò quản lý mà còn chủ động định hướng phát triển sản phẩm du lịch dựa trên lợi thế so sánh của từng địa phương và xu hướng thị trường trong từng thời kỳ, từ đó lựa chọn và ưu tiên phát triển các sản phẩm du lịch phù hợp, tránh tình trạng phát triển tràn lan, thiếu hiệu quả.

Các sản phẩm du lịch bền vững có tính thích ứng với BĐKH mà pháp luật Việt Nam ưu tiên phát triển hiện nay có thể kể đến bao gồm: Du lịch sinh thái, du lịch biển, du lịch cộng đồng. *Thứ nhất*, đối với du lịch sinh thái, Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, ngày 16/11/2018 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp quy định về xây dựng đề án phát triển du lịch sinh thái; về hình thức kinh doanh du lịch sinh thái; về quản lý xây dựng công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong hệ thống các vườn quốc gia và khu bảo tồn. *Thứ hai*, đối với các tài nguyên du lịch biển, công tác bảo vệ tài nguyên môi trường biển trong những năm qua đã được Đảng và Nhà nước ta quan tâm thông qua việc ban hành các chủ trương, chính sách, văn bản quy phạm pháp luật từ cấp trung ương đến địa phương như Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015, Luật Tài nguyên nước năm 2012, Luật Tài nguyên môi trường và hải đảo năm 2015; tạo cơ sở pháp lý cho việc tăng cường quản lý nhà nước về biển và hải đảo nói chung, tài nguyên du lịch biển nói riêng. *Thứ ba*, đối với sản phẩm du lịch cộng đồng, điều 19, Luật Du lịch năm 2017 quy định về việc khuyến khích người dân địa phương tham gia cung cấp dịch vụ và khai thác các giá trị văn hóa bản địa, góp phần phát triển các sản

phẩm du lịch quy mô nhỏ, thân thiện môi trường, sử dụng tài nguyên tại chỗ, giúp giảm áp lực lên hệ sinh thái và tăng khả năng thích ứng với BĐKH.

Đối với chủ thể tổ chức thực hiện hoạt động phát triển du lịch, trên cơ sở quy định tại Điều 73, 74 và 75 của Luật Du lịch năm 2017, Trước hết, ở cấp trung ương, Chính phủ giữ vai trò thống nhất quản lý nhà nước về du lịch, đồng thời tổ chức điều phối các chính sách phát triển du lịch trên phạm vi cả nước. Trong đó, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch là cơ quan đầu mối, chịu trách nhiệm xây dựng và tổ chức thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển du lịch; ban hành hoặc trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; tổ chức điều tra, đánh giá tài nguyên du lịch và định hướng phát triển sản phẩm du lịch. Bên cạnh đó, các bộ, ngành liên quan tham gia với vai trò phối hợp, bảo đảm tính liên ngành trong phát triển du lịch. Chẳng hạn, Bộ Tài chính bảo đảm nguồn lực tài chính và cơ chế ưu đãi; các bộ khác như Bộ Công Thương tham gia trong xúc tiến thương mại, quảng bá hình ảnh và mở rộng thị trường du lịch quốc tế. Ở cấp địa phương, Ủy ban nhân dân các cấp là chủ thể trực tiếp tổ chức thực hiện hoạt động phát triển du lịch trên thực tế. Cơ quan này có trách nhiệm cụ thể hóa chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển du lịch phù hợp với điều kiện địa phương trong bối cảnh BĐKH; đồng thời ban hành các chính sách ưu đãi, thu hút đầu tư và hỗ trợ phát triển các mô hình du lịch như du lịch cộng đồng, du lịch sinh thái.

3. Đánh giá thực trạng pháp luật về quy hoạch và phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu

3.1. Ưu điểm của pháp luật về quy hoạch và phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Pháp luật về quy hoạch và phát triển du lịch trong bối cảnh BĐKH hiện nay bộc lộ nhiều ưu điểm nổi bật, thể hiện ở tính định hướng thống nhất, tính liên kết đa ngành và khả năng thích ứng, đổi mới.

Thứ nhất, về tính định hướng thống nhất, hệ

thống pháp luật liên quan quy hoạch và phát triển du lịch trong bối cảnh BĐKH được xây dựng trên nền tảng các chủ trương lớn của Đảng, tiêu biểu như Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2013 và Nghị quyết số 08-NQ/TW năm 2017, qua đó xác lập rõ quan điểm phát triển du lịch theo hướng bền vững, gắn với bảo vệ môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Trên cơ sở đó, Luật Du lịch năm 2017, với vai trò là văn bản pháp lý chuyên ngành trung tâm, đã cụ thể hóa các nguyên tắc phát triển du lịch theo hướng hài hòa giữa kinh tế - môi trường - xã hội, đồng thời bước đầu lồng ghép yêu cầu sử dụng hợp lý tài nguyên, giảm thiểu tác động tiêu cực đến môi trường và nâng cao khả năng chống chịu của ngành du lịch trước các hiện tượng khí hậu cực đoan. Từ đó, pháp luật đã từng bước thiết lập các quy định về phát triển du lịch bền vững phù hợp với bối cảnh biến đổi khí hậu.

Thứ hai, các luật chuyên ngành đã từng bước hình thành tính hệ thống và sự liên kết giữa nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau như du lịch với bảo vệ môi trường, quy hoạch, xây dựng và lâm nghiệp. Các quy định về phát triển du lịch gắn với đánh giá tác động của biến đổi khí hậu, phát triển sản phẩm du lịch xanh, du lịch bền vững hay cơ chế tài chính xanh đều được xây dựng theo hướng bổ trợ và phối hợp lẫn nhau trong quản lý hoạt động du lịch. Điều này cho thấy, pháp luật không còn tiếp cận phát triển du lịch theo hướng đơn ngành mà đã chuyển sang cách tiếp cận tổng hợp, đặt hoạt động du lịch trong mối quan hệ chặt chẽ với bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và thích ứng với biến đổi khí hậu, qua đó góp phần tạo ra hành lang pháp lý tương đối đồng bộ cho việc phát triển du lịch theo hướng bền vững và có khả năng phòng chống các tác động của biến đổi khí hậu.

Thứ ba, pháp luật về phát triển du lịch ngày càng thể hiện khả năng thích ứng và đổi mới trong bối cảnh biến đổi khí hậu thông qua việc định hướng phát triển các mô hình du lịch xanh, du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng và xúc tiến

du lịch theo du hướng chung của quốc tế. Điều này được thể hiện thông qua các cơ chế ưu đãi đầu tư, hỗ trợ tài chính xanh và các quy định kiểm soát môi trường trong hoạt động du lịch. Cụ thể, Luật Du lịch năm 2017 cùng với Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc triển khai các công cụ như tín dụng xanh, trái phiếu xanh và các chính sách ưu đãi đầu tư đối với các dự án du lịch thân thiện với môi trường, qua đó góp phần định hướng dòng vốn vào phát triển hạ tầng du lịch bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu. Bên cạnh đó, việc thành lập Quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch đã tạo thêm nguồn lực tài chính hỗ trợ xúc tiến du lịch, phát triển sản phẩm và nâng cao năng lực cho ngành du lịch trong bối cảnh mới.

Thứ tư, đối với hoạt động phát triển sản phẩm du lịch, pháp luật hiện hành cũng cho thấy sự linh hoạt khi vừa mở rộng quyền chủ động sáng tạo cho các chủ thể tham gia hoạt động du lịch, vừa duy trì cơ chế kiểm soát thông qua các tiêu chuẩn về môi trường, tài nguyên và an toàn. Đặc biệt, việc ưu tiên phát triển các loại hình như du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng đã góp phần thúc đẩy mô hình du lịch ít phát thải, sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và tăng cường vai trò của cộng đồng địa phương trong bảo vệ môi trường và thích ứng với biến đổi khí hậu. Các quy định về ưu đãi và hỗ trợ phát triển vì vậy không chỉ góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của ngành du lịch mà còn tạo nền tảng cho sự phát triển ổn định, lâu dài trước các kịch bản khí hậu ngày càng phức tạp. Trong điều kiện việc chuyển đổi sang mô hình du lịch thích ứng với biến đổi khí hậu đòi hỏi chi phí lớn cho đầu tư hạ tầng, công nghệ và bảo vệ môi trường, các chính sách ưu đãi dành cho du lịch xanh còn có ý nghĩa như cơ chế hỗ trợ bù đắp rủi ro, tạo động lực để doanh nghiệp và địa phương lựa chọn phương thức phát triển bền vững thay vì khai thác tài nguyên theo hướng ngắn hạn, tận thu.

3.2. Hạn chế của pháp luật về quy hoạch và phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Bên cạnh những ưu điểm nêu trên, pháp luật về phát triển du lịch trong bối cảnh biến đổi khí hậu vẫn còn bộc lộ một số hạn chế nhất định, ảnh hưởng đến hiệu quả thực thi trong thực tiễn.

Thứ nhất, mặc dù hệ thống văn bản pháp luật đã bước đầu ghi nhận nguyên tắc phát triển du lịch bền vững và thích ứng với biến đổi khí hậu, song các quy định này vẫn còn mang tính định hướng chung, chưa được cụ thể hóa thành những tiêu chí pháp lý rõ ràng và có tính bắt buộc cao đối với từng loại hình du lịch, từng vùng lãnh thổ hay từng giai đoạn phát triển. Điều này dẫn đến tình trạng việc lồng ghép yếu tố biến đổi khí hậu vào quy hoạch du lịch còn phụ thuộc nhiều vào nhận thức, năng lực và mức độ chủ động của từng địa phương, thay vì được bảo đảm bằng một cơ chế pháp lý đồng bộ ở cấp quốc gia. Trong khi đó, biến đổi khí hậu là vấn đề có tính dài hạn, phức tạp và tác động không đồng đều giữa các vùng, nên việc thiếu các quy chuẩn cụ thể về đánh giá rủi ro khí hậu của các vùng, giới hạn khai thác tài nguyên, tiêu chuẩn hạ tầng thích ứng hoặc tiêu chí phát triển sản phẩm du lịch xanh đã làm giảm đáng kể tính khả thi của các quy định pháp luật hiện hành.

Thứ hai là các chính sách ưu đãi, hỗ trợ tài chính như tín dụng xanh, trái phiếu xanh hay cơ chế hỗ trợ từ quỹ Hỗ trợ phát triển du lịch tuy đã được thiết lập và hướng dẫn, nhưng trên thực tế vẫn còn khó tiếp cận đối với nhiều doanh nghiệp nhỏ và vừa, hộ kinh doanh và cộng đồng địa phương, do hạn chế về năng lực pháp lý, tài chính và khả năng đáp ứng các tiêu chí môi trường. Đối với các quy định về phát triển sản phẩm du lịch, mặc dù Luật Du lịch năm 2017 đã ghi nhận quyền của tổ chức, cá nhân trong việc sáng tạo và phát triển sản phẩm du lịch, đồng thời khẳng định vai trò định hướng của Nhà nước, song các quy định này chủ yếu mang tính khung, chưa thiết lập được hệ thống tiêu chí rõ ràng để xác định thế nào là sản phẩm du lịch “xanh”, “bền vững” hay “thích ứng với biến đổi khí hậu”. Việc thiếu các tiêu chuẩn kỹ thuật, tiêu chí đánh giá và

cơ chế chứng nhận cụ thể dẫn đến tình trạng phát triển sản phẩm du lịch còn mang tính tự phát, thiếu đồng bộ giữa các địa phương, thậm chí có nguy cơ “gắn nhãn xanh” hình thức mà không bảo đảm thực chất về môi trường.

Thứ ba, pháp luật hiện hành cũng chưa thiết lập đầy đủ cơ chế quản lý đối với các khu vực và sản phẩm du lịch có tính nhạy cảm cao với yếu tố thời tiết, khí hậu và thiên tai. Hiện chưa có quy định cụ thể về tiêu chí xác định mức độ rủi ro khí hậu đối với từng loại hình du lịch hoặc cơ chế cảnh báo, kiểm soát và hạn chế khai thác tại các khu vực có nguy cơ cao như ven biển, vùng núi, khu vực rừng tự nhiên hay các điểm du lịch sinh thái. Trong khi đó, đây lại là những khu vực thường xuyên chịu tác động của bão, lũ, sạt lở, xâm nhập mặn hoặc nắng nóng kéo dài do biến đổi khí hậu.

4. Giải pháp về hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật phát triển du lịch Việt Nam trong bối cảnh biến đổi khí hậu

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng cụ thể hóa các tiêu chí thích ứng với biến đổi khí hậu trong hoạt động quy hoạch và phát triển du lịch. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu diễn biến ngày càng phức tạp, pháp luật về quy hoạch và phát triển du lịch cần tiếp tục được hoàn thiện theo hướng cụ thể, đồng bộ và có tính khả thi cao hơn. Hiện nay, nhiều quy định mới dừng lại ở việc xác lập nguyên tắc “phát triển bền vững”, “bảo vệ môi trường” hay “ứng phó với biến đổi khí hậu” mà chưa xây dựng được hệ thống tiêu chí kỹ thuật và cơ chế áp dụng thống nhất đối với từng loại hình du lịch, từng vùng sinh thái hoặc từng dự án cụ thể. Do đó, cần bổ sung các quy định về tiêu chí đánh giá mức độ rủi ro khí hậu đối với khu du lịch, điểm du lịch; tiêu chuẩn hạ tầng thích ứng với thiên tai, nước biển dâng, sạt lở và ngập lụt; giới hạn khai thác tài nguyên tại các khu vực nhạy cảm như ven biển, miền núi, rừng đặc dụng và đầm phá.

Thứ hai, cần hoàn thiện hệ thống tiêu chuẩn

pháp lý đối với các sản phẩm du lịch xanh, du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng và du lịch thích ứng với biến đổi khí hậu nhằm tạo cơ sở pháp lý thống nhất cho hoạt động quản lý và kiểm tra. Việc xây dựng cơ chế chứng nhận và đánh giá sản phẩm du lịch xanh không chỉ giúp hạn chế tình trạng “gắn nhãn xanh” hình thức mà còn góp phần định hướng doanh nghiệp đầu tư theo hướng bền vững. Đồng thời, hoàn thiện cơ chế tài chính và chính sách hỗ trợ phát triển du lịch thích ứng với biến đổi khí hậu.

Để thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang mô hình du lịch xanh và bền vững, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế tài chính hỗ trợ cho các doanh nghiệp, hộ kinh doanh và cộng đồng địa phương. Hiện nay, mặc dù đã tồn tại các công cụ như tín dụng xanh, trái phiếu xanh hay Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch, nhưng khả năng tiếp cận trên thực tế vẫn còn hạn chế, do yêu cầu thủ tục và tiêu chí môi trường tương đối phức tạp. Vì vậy, cần xây dựng cơ chế ưu đãi phù hợp hơn đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa, hợp tác xã du lịch và mô hình du lịch cộng đồng tại các khu vực chịu ảnh hưởng mạnh của biến đổi khí hậu.

Nhà nước cần ưu tiên hỗ trợ vốn cho các dự án phát triển hạ tầng du lịch thân thiện môi trường, sử dụng năng lượng tái tạo, tiết kiệm nước và giảm phát thải khí nhà kính. Đồng thời, cần bổ sung các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai và tín dụng đối với các dự án du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng, du lịch nông thôn và các mô hình du lịch có đóng góp trực tiếp vào hoạt động bảo tồn rừng, bảo vệ đa dạng sinh học và phục hồi hệ sinh thái tự nhiên. Ngoài ra, cần tăng cường huy động nguồn lực xã hội hóa và hợp tác quốc tế trong đầu tư phát triển du lịch xanh, đặc biệt là các nguồn vốn liên quan đến thích ứng biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Việc hình thành các quỹ đầu tư xanh cho du lịch tại địa phương cũng là giải pháp cần thiết nhằm tạo nguồn lực ổn định cho hoạt động bảo vệ môi trường và nâng cao khả năng chống chịu của ngành du lịch.

Thứ ba, để nâng cao hiệu quả thực thi pháp

luật, cần tăng cường cơ chế thanh tra, kiểm tra và giám sát đối với hoạt động quy hoạch và phát triển du lịch tại các khu vực có nguy cơ cao chịu tác động của biến đổi khí hậu. Các cơ quan quản lý cần thường xuyên rà soát việc thực hiện quy hoạch, đặc biệt đối với các dự án du lịch ven biển, miền núi, rừng đặc dụng và khu bảo tồn thiên nhiên nhằm kịp thời phát hiện các hành vi xây dựng trái phép, lấn chiếm tài nguyên hoặc gây ô nhiễm môi trường. Bên cạnh đó, cần hoàn thiện cơ chế đánh giá định kỳ về khả năng chống chịu khí hậu của các khu du lịch, điểm du lịch và cơ sở hạ tầng du lịch. Việc đánh giá này phải được gắn với các tiêu chí về an toàn thiên tai, bảo vệ hệ sinh thái và mức độ phát thải môi trường nhằm bảo đảm tính bền vững trong dài hạn. Đồng thời, cần nâng cao hiệu quả thực thi các chế tài xử phạt theo pháp luật về môi trường, xây dựng và du lịch; xử lý nghiêm các hành vi xây dựng

công trình không phù hợp quy hoạch, phá rừng, xâm lấn bờ biển, khai thác quá mức tài nguyên hoặc không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ bảo vệ môi trường. Ngoài các biện pháp xử phạt hành chính, cần nghiên cứu áp dụng các cơ chế phục hồi môi trường và bồi thường thiệt hại sinh thái đối với các hành vi gây suy thoái tài nguyên du lịch. Đây không chỉ là biện pháp răn đe, mà còn góp phần bảo đảm trách nhiệm của doanh nghiệp và nhà đầu tư đối với việc bảo vệ hệ sinh thái trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng.

Thứ tư, cần nâng cao vai trò của chính quyền địa phương, cộng đồng dân cư và các tổ chức xã hội trong quá trình giám sát thực hiện quy hoạch du lịch. Việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng không chỉ giúp bảo đảm tính minh bạch, mà còn góp phần bảo vệ tài nguyên bản địa và nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu trên cơ sở tri thức địa phương■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Quỳnh Vũ (2025). Cải cách thể chế, chính sách quản lý và phát triển du lịch bền vững ở Việt Nam trong tình hình mới. Truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/cai-cach-the-che-chinh-sach-quan-ly-va-phat-trien-du-lich-ben-vung-o-viet-nam-trong-tinh-hinh-moi-6465.html#:~:text=Duy%20tr%C3%AC%2C%20t%C4%83ng%20c%C6%B0%E1%BB%9Dng%20ch%E1%BA%A5t%20l%C6%B0%E1%BB%A3ng%20cu%E1%BB%99c,c%E1%BA%ADn%20c%C3%A1c%20ngu%E1%BB%93n%20t%C3%A0i%20nguy%C3%AAn%2C%20h%E1%BB%87%20th%E1%BB%91ng>

²Điều 4, Luật Du lịch năm 2017, Luật số 09/2017/QH14.

³Điều 4, Luật Du lịch năm 2017, Luật số 09/2017/QH14.

⁴Khoản 2 Điều 18, Luật Du lịch năm 2017, Luật số 09/2017/QH14.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

Ban Chấp hành Trung ương (2013). Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 13/06/2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017). Nghị định số 168/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2018). Nghị định số 163/2018/NĐ-CP ngày 04/12/2018 quy định về phát hành trái phiếu doanh nghiệp.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019). Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 7/5/2019 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019). Nghị định số 45/2019/NĐ-CP ngày 21/5/2019 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực du lịch.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020). Quyết định số 147/QĐ-TTg ngày 22/01/2020 phê duyệt Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2030.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2022). Nghị định số 16/2022/NĐ-CP ngày 28/1/2022 quy định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2022). Nghị định số 45/2022/NĐ-CP ngày 7/7/2022 quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2026). Nghị định số 70/2026/NĐ-CP ngày 9/3/2026 quy định chi tiết một số điều của Luật Quy hoạch.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017). Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ngày 19/6/2017.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2017). Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14 ngày 24/11/2017.

Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020). Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2020). Quyết định số 1055/QĐ-TTg ngày 20/07/2020 ban hành Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024). Quyết định số 509/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch hệ thống du lịch thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2024). Quyết định số 1422/QĐ-TTg ngày 19/11/2024 về việc cập nhật Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2013). Quyết định số 1622/QĐ-UBND ngày 26/8/2013 về việc phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2013 - 2030.

Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2019). Quyết định số 52/2019/QĐ-UBND ngày 13/09/2019 quy định điều kiện hỗ trợ và trách nhiệm thi hành chính sách hỗ trợ phát triển du lịch cộng đồng đến năm 2025.

Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2020). Quyết định số 1622/QĐ-UBND ngày 06/7/2020 về phát triển vùng nguyên liệu và sản phẩm dược liệu.

Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2025). Quyết định số 1774/QĐ-TTg ngày 19/12/2018 phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển Khu du lịch quốc gia Lăng Cô - Cảnh Dương, tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030.

Quỳnh Vũ (2025). Cải cách thể chế, chính sách quản lý và phát triển du lịch bền vững ở Việt Nam trong tình hình mới. Tạp chí Dân chủ & Pháp luật. Truy cập tại https://danchuphapluat.vn/cai-cach-the-che-chinh-sach-quan-ly-va-phat-trien-du-lich-ben-vung-o-viet-nam-trong-tinh-hinh-moi-6465.html?utm_source=chatgpt.com.

Bộ Chính trị (2017). Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 16/01/2017 về phát triển du lịch trở thành ngành kinh tế mũi nhọn.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường (2022). Thông tư số 01/2022/TT-BTNMT hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường về ứng phó với biến đổi khí hậu.

Bộ Tài chính (2022). Thông tư số 12/2022/TT-BTC ngày 22/02/2022 hướng dẫn nội dung và mức chi từ ngân sách nhà nước để thực hiện nhiệm vụ xúc tiến, quảng bá và hỗ trợ phát triển du lịch của Quỹ hỗ trợ phát triển du lịch.

Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2019). Nghị quyết số 05/2019/NQ-HĐND ngày 09/7/2019 quy định một số chính sách hỗ trợ phát triển du lịch cộng đồng tỉnh Thừa Thiên Huế đến năm 2025.

Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế (2013). Nghị quyết số 10/2013/NQ-HĐND ngày 19/7/2013 về Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch tỉnh Thừa Thiên Huế giai đoạn 2013 - 2030.

Ngày nhận bài: 05/5/2026

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 18/5/2026

Ngày chấp nhận đăng bài: 04/6/2026

LEGAL REGULATIONS ON TOURISM DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF CLIMATE CHANGE IN VIETNAM

● **THAN TRONG NGOC TRAM**

University of Law, Hue University

Email: tramttn@hul.edu.vn

ABSTRACT:

This study analyzes legal regulations on tourism development in the context of climate change in Vietnam based on the Law on Tourism (2017), the Law on Planning (2017), the Law on Environmental Protection (2020), and related guiding documents. The study clarifies the current legal framework regarding the integration of climate change mitigation and adaptation into tourism development, green finance mechanisms, and sustainable use of tourism resources. It also evaluates implementation practices, identifying limitations such as the lack of specific legal criteria and limited enforcement effectiveness. Based on these findings, the paper proposes solutions to improve the legal framework and enhance the effectiveness of tourism development in response to climate change in Vietnam.

Keywords: climate change, tourism law, sustainable tourism development, climate change adaptation.