

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển



COBSEA
COORDINATING BODY ON
THE SEAS OF EAST ASIA



NHÀ XUẤT BẢN NÔNG NGHIỆP

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG

Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển
Coastal and Marine Spatial Planning

(Sách tham khảo cho Việt Nam - NRD)

NHÀ XUẤT BẢN NÔNG NGHIỆP
Hà Nội - 2013

Những người biên soạn:

PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi (Chủ biên)

ThS. Nguyễn Thị Ngọc Hoàn

ThS. Nguyễn Hoàng Hà

Ấn phẩm này nhận được sự tài trợ của COBSEA và Sida.

Bản quyền: © 2013, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Nghiêm cấm tái bản ấn phẩm này để bán lại hoặc vì các mục đích thương mại khác mà không được sự đồng ý trước bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền.

Trích dẫn: Nguyễn Chu Hồi (Chủ biên); Nguyễn Thị Ngọc Hoàn; Nguyễn Hoàng Hà.

Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển. NXB Nông nghiệp, Hà Nội, 80 trang.

MỤC LỤC CONTENT

DANH MỤC BẢNG	vii
LIST OF TABLES	
DANH MỤC HÌNH	vii
LIST OF FIGURES	
DANH MỤC HỘP	vii
LIST OF BOXES	
DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT	viii
LIST OF ABBREVIATIONS	
LỜI GIỚI THIỆU	1
PREFACE	
I. GIỚI THIỆU CHUNG	3
BACKGROUND	
1.1. Mở đầu	3
Introduction	
1.2. Mục đích và đối tượng sử dụng	4
Purpose and target users	
1.3. Quá trình xây dựng	4
Development process	
1.4. Một số thuật ngữ được sử dụng	5
Used terminologies	
II. QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN: VẤN ĐỀ VÀ CÁCH TIẾP CẬN	6
MARINE SPATIAL PLANNING: ISSUES AND APPROACHES	
2.1. Quan niệm về QHKGB	6
Concept of MSP	
2.1.1. Quy hoạch	6
Planning	
2.1.2. Quy hoạch không gian	6
Spatial planning	
2.1.3. Quy hoạch không gian biển	8
Marine spatial planning	
2.2. Lợi ích và sản phẩm “đầu ra” của QHKGB	9
Benefits and outputs of MSP	
2.2.1. Lợi ích của QHKGB	9
Benefits of MSP	
2.2.2. Các sản phẩm “đầu ra” của QHKGB	11
Outputs of MSP	
2.3. Cách tiếp cận và chu kỳ QHKGB	11
Approaches and MSP cycle	
2.3.1. Cách tiếp cận	11
Major approaches	
2.3.2. Chu kỳ QHKGB	12
MSP cycle	

III. QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN TRÊN THẾ GIỚI	13
MARINE SPATIAL PLANNING IN THE WORLD	
3.1. Ý tưởng khởi đầu gắn với quản lý khu bảo tồn biển	13
Initiative from Marine Protected Area management	
3.2. Phân vùng chức năng trong quản lý tổng hợp vùng bờ	14
Marine Functional Zoning in ICM	
3.3. Quy hoạch không gian biển ở các nước	17
MSP in some countries	
3.3.1. Xác định vị trí pháp lý của QHKGB	17
Legislative position for MSP	
3.3.2. Mở rộng áp dụng QHKGB	17
Scaling up MSP application	
3.3.3. Đóng góp của các Tổ chức quốc tế	18
Contribution from International Organizations	
3.3.4. Đóng góp của các tổ chức khu vực biển Đông Á	18
Contribution from regional organizations in Seas of East Asia	
3.4. Một số thực hành tốt về QHKGB trên thế giới	19
Some Good Practices for MSP in the world	
3.4.1. Vận dụng cơ sở pháp lý quốc tế trong QHKGB quốc gia	19
International legal base for MSP at national level	
3.4.2. Tiếp cận quản lý dựa vào HST biển trong luật pháp quốc tế	22
Ecosystem-based management in international treaties	
3.4.3. Một số thực hành tốt về QHKGB trên thế giới	24
Some good practices of MSP in the world	
IV. THỰC TRẠNG QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN VÀ VÙNG BỜ Ở VIỆT NAM	33
STATUS OF MSP APPLICATION IN VIET NAM	
4.1. Các mảng không gian biển	33
Marine spaces	
4.1.1. Vùng ven biển	33
Coastal areas	
4.1.2. Không gian vùng biển	34
Marine waters	
4.1.3. Hệ thống đảo	34
Island systems	
4.1.4. Vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia	35
Marine areas beyond national jurisdiction	
4.2. Nhu cầu QHKGB ở nước ta	35
Needs of MSP in Viet Nam	
4.2.1. Gia tăng xung đột trong sử dụng biển	35
Increasing conflicts in marine spatial use	
4.2.2. Yêu cầu tăng tính tương thích trong sử dụng biển	36
Needs for increasing compatibility in sea-use	
4.3. Cơ sở pháp lý của quy hoạch và QHKGB ở Việt Nam	36
Legal baselines for MSP in Vietnam	
4.3.1. Pháp luật về các vùng biển Việt Nam	36
Legal baseline for national waters	

4.3.2. Pháp luật quản lý tổng hợp và thống nhất về biển, hải đảo	37
Unified and integrated management legislation for seas and islands	
4.3.3. Pháp luật hỗ trợ theo ngành	38
Sectoral Legislation	
4.4. Một số hoạt động QHKGB ở nước ta	38
Some MSP activities in Viet Nam	
4.4.1. Phân vùng chức năng quản lý khu bảo tồn biển	38
Functional Zoning in MPAs	
4.4.2. Phân vùng áp dụng trong QLTHVB	40
Spatial zoning in ICM	
4.4.3. Thúc đẩy QHKGB ở vùng bờ	47
Promoting MSP application	
4.4.4. Đào tạo nguồn nhân lực và tiếp cận lồng ghép	47
Human capacity building and integrated approach	
V. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG TRONG THỜI GIAN TỚI	48
SOME DIRECTIONS IN THE FUTURE	
5.1. Bài học gì cần rút ra cho Việt Nam?	48
Lessons learnt for Viet Nam?	
5.2. Xác định quan hệ với các quy hoạch khác	49
Relationship with other plannings	
5.3. Tăng cường năng lực để áp dụng QHKGB	50
Building capacity for MSP application in Viet Nam	
TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH	51
REFERENCES	
PHỤ LỤC	53
ANNEXES	
PHỤ LỤC 01: NỘI DUNG CÁC BƯỚC TRONG QHKGB	53
ANNEX 01: STEPS AND MAIN ACTIVITIES IN A MSP CYCLE	
PHỤ LỤC 02: ĐÁNH GIÁ GIÁ TRỊ CỦA CÁC DỊCH VỤ HỆ SINH THÁI	66
ANNEX 02: ASSESSMENT OF ECOSYSTEM SERVICE VALUES	
PHỤ LỤC 03: LÀM VIỆC VỚI CÁC BÊN LIÊN QUAN	70
ANNEX 03: INVOLVEMENT OF STAKEHOLDERS	

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Ma trận quản lý các hoạt động phát triển trong các vùng chức năng ở Công viên biển quốc tế Dải san hô lớn, Australia	14
Bảng 2: Tình hình thực hiện QHKGB ở Hoa Kỳ.....	30
Bảng 3: Ví dụ về các biện pháp thu phí để hỗ trợ tài chính cho thực hiện các hoạt động QHKGB.....	54
Bảng 4: Khung tóm tắt đánh giá HST và đa dạng sinh học.....	68

DANH MỤC HÌNH

Hình 1: Sơ đồ các mối quan hệ của hệ thống quy hoạch theo các cấp: quốc gia, vùng và địa phương	7
Hình 2: Các sản phẩm đầu ra của QHKGB (Elhler và Fanny, 2009).....	11
Hình 3: Một chu kỳ QHKGB liên tục (theo Elhler and Fanny, 2009)	12
Hình 4: Chu trình (các chu kỳ) QHKGB (Elhler và Fanny, 2009)	13
Hình 5: Quy hoạch không gian biển ở GBRMP, Australia	25
Hình 6: Kế hoạch tổng thể sử dụng bền vững biển Bắc (Bi).....	27
Hình 7: Bản đồ các HST quy mô lớn và các vùng quy hoạch biển và đại dương của Hoa Kỳ.....	28
Hình 8: Khung điều phối thực hiện Chính sách Quốc gia quản lý các đại dương, vùng ven biển và Hồ lớn của Hoa Kỳ.....	29
Hình 9: Quy hoạch khu bảo tồn biển Wadden.....	31
Hình 10: Khu bảo tồn biển Pelagos.....	32
Hình 11: Sơ đồ phân vùng KBTB Hòn Mun, vịnh Nha Trang, Khánh Hòa	39
Hình 12. Mối quan hệ của các nội dung chính trong kế hoạch phân vùng.....	40
Hình 13: Bản đồ hiện trạng sử dụng vùng bờ Tp. Đà Nẵng	41
Hình 14: Sơ đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ Đà Nẵng.....	42
Hình 15: Sơ đồ và chú giải phân vùng QLTHVB vịnh Hạ Long, Quảng Ninh.....	46

DANH MỤC HỘP

Hộp 01: Lưu ý	53
Hộp 02: Ví dụ về tiếp cận dựa vào mục tiêu.....	56
Hộp 03: Các lý do cần thiết phải có sự tham gia của các bên liên quan	56
Hộp 04: Lý do xây dựng các kịch bản sử dụng không gian biển khác nhau	59
Hộp 05: Nội dung cơ bản của một Kế hoạch QLKGB.....	60

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

CBD	Công ước đa dạng sinh học
CCAMLR	Công ước về Bảo tồn tài nguyên sinh vật biển ở Nam Cực năm 1980
CZMA	Đạo luật quản lý vùng bờ
CMSP	Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển
COBSEA	Cơ quan điều phối biển Đông Á
COP	Hội nghị các Bên tham gia Công ước
DDSH	Đa dạng sinh học
EBM	Quản lý dựa vào hệ sinh thái
EEZ	Vùng đặc quyền kinh tế
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EU	Liên minh châu Âu
FAO	Tổ chức Nông lương thế giới
GBRMP	Công viên biển quốc tế Dải san hô lớn, Australia
HST	Hệ sinh thái
IMO	Tổ chức Hàng hải quốc tế
IOC	Ủy ban liên Chính phủ về Hải dương học
IUCN	Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế
KBTB	Khu bảo tồn biển (MPA)
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
MAB	Chương trình Con người và Sinh quyển
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MARPOL	Công ước quốc tế về Ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển
MPEC	Ủy ban bảo vệ môi trường biển
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
NOAA	Cơ quan quản lý Khí quyển và Đại dương Hoa Kỳ
PSSA	Vùng biển đặc biệt nhạy cảm
PEMSEA	Tổ chức đối tác quản lý biển Đông Á
PTBV	Phát triển bền vững
QHKGB	Quy hoạch không gian biển
QLKGB	Quản lý không gian biển
QLTHVB	Quản lý tổng hợp vùng bờ biển
Sida	Cơ quan hợp tác phát triển quốc tế Thụy Điển
SEA	Đánh giá môi trường chiến lược
SOA	Tổng cục Đại dương Trung Quốc
UNEP	Chương trình môi trường Liên Hiệp Quốc
UNDP	Cơ quan phát triển của Liên Hiệp Quốc
UNESCO	Tổ chức Văn hóa, Khoa học và Giáo dục của Liên Hiệp Quốc
UNCLOS	Công ước của Liên Hiệp Quốc về Luật biển 1982
VASI	Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam
WSD	Phát triển bền vững toàn cầu

LỜI GIỚI THIỆU

“*Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển*” là sách tham khảo cho Việt Nam, được soạn thảo trong khuôn khổ Dự án khu vực về “Quy hoạch không gian vùng bờ biển - phòng ngừa thiên tai và phát triển bền vững” của Cơ quan Điều phối các biển Đông Á (COBSEA) do Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển (Sida) tài trợ. Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam (VASI) là cơ quan đầu mối quốc gia và Cục Quản lý Khai thác biển và hải đảo là cơ quan thực hiện.

Cuốn sách này được biên soạn dựa trên cơ sở bản Hướng dẫn Khu vực về “*Quy hoạch không gian vùng bờ khu vực các biển Đông Á: Lồng ghép các vấn đề cấp bách và cách tiếp cận quản lý hiện đại*” và các nguồn tài liệu khác. Mục đích chính là xây dựng một tài liệu tham khảo cho các cơ quan quản lý, các nhà quy hoạch và các chuyên gia quan tâm đến quy hoạch không gian biển và vùng bờ ở Việt Nam.

Cùng với cuốn sách này, dự án còn biên soạn cuốn “*Tài liệu tập huấn Quy hoạch không gian biển và vùng bờ cho Việt Nam*” cũng rất hữu ích cho các học viên tham gia các khóa tập huấn về quy hoạch không gian biển và vùng bờ.

Chắc chắn cuốn sách bàn về một vấn đề mới mẻ như quy hoạch không gian biển và vùng bờ này sẽ không tránh khỏi các thiếu sót cả về nội dung và hình thức, thành thật mong nhận được ý kiến đóng góp của các cơ quan và cá nhân quan tâm.

Mọi thông tin cụ thể về Dự án và ý kiến đóng góp cho cuốn sách này xin gửi về địa chỉ:

**Cục Quản lý khai thác biển và hải đảo,
Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam
10 Tôn Thất Thuyết, Quận Cầu Giấy, Hà Nội
Tel: 04-37956868/5031 - Email: cucqlkt@gmail.com**

I. GIỚI THIỆU CHUNG

1.1. Mở đầu

Quy hoạch (planning), về nguyên tắc, thường được thực hiện ở giai đoạn sớm của quá trình phát triển, vì thế nó cần phải “đi trước một bước” so với các hành động phát triển (đầu tư, sản xuất, khai thác, sử dụng,...). Trong nhiều trường hợp quy hoạch được xem là công cụ (tool) hữu hiệu trong kiểm soát phát triển, hướng các hoạt động phát triển đi đúng “quỹ đạo”, đạt hiệu quả cao và bền vững.

Công tác quy hoạch phát triển ngành, địa phương, sử dụng đất hay phát triển đô thị là công việc quá quen thuộc đối với nhiều quốc gia trên thế giới và ở nước ta, nhưng quy hoạch không gian (spatial planning) nói chung đang nổi lên như một hướng tiếp cận mới trong khoảng 20 năm trở lại đây. Trong đó, *quy hoạch không gian biển và vùng bờ* (coastal and marine spatial planning - CMSP) là một lĩnh vực mới xuất hiện gần đây hơn và được một số quốc gia mạnh về biển áp dụng để quản lý và phát triển vùng biển và ven biển của họ.

Sau Hội thảo quốc tế đầu tiên liên quan đến Quy hoạch không gian biển (QHKGB) do UNESCO tổ chức năm 2006, QHKGB đã không ngừng phát triển và mở rộng nhanh chóng. Mấy năm gần đây, thế giới đã chứng kiến “sự bùng nổ” của các mối quan tâm đến QHKGB như là một phương thức khả thi để quản lý cả mâu thuẫn và tương thích trong quá trình khai thác, sử dụng biển, vùng ven biển và hải đảo, cũng như các giá trị tài nguyên và môi trường của chúng trong bối cảnh áp lực phát triển và bảo vệ môi trường biển và vùng bờ ngày càng gia tăng (Elhler và Fanny, 2009). Việc áp dụng QHKGB đã được mở rộng nhanh chóng từ một số quốc gia châu Âu lan sang các quốc gia khác như Mỹ, Trung Quốc, Australia,...

Năm 2008, Ủy ban Hải dương học Liên Chính phủ (IOC) và Chương trình Con người và Sinh quyển (MAB) đã hỗ trợ các quốc gia hướng tới quản lý môi trường biển dựa vào hệ sinh thái thông qua áp dụng QHKGB. IOC và MAB đã xúc tiến xây dựng “Hướng dẫn Quy hoạch không gian biển: Tiếp cận từng bước hướng tới quản lý dựa vào hệ sinh thái” và Việt Nam là một quốc gia đang phát triển đã được chọn làm nơi thí điểm (vịnh Hạ Long) áp dụng dự thảo quy trình QHKGB, trên cơ sở đó góp phần hoàn thiện bản hướng dẫn này.

Cuốn “Hướng dẫn Quy hoạch không gian biển: Tiếp cận từng bước hướng tới quản lý dựa vào hệ sinh thái” được UNESCO xuất bản vào năm 2009 và đã được Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam tổ chức dịch ra tiếng Việt vào năm 2010 với sự hỗ trợ của UNDP Việt Nam. Cuốn sách này hướng dẫn cách tiếp cận từng bước để thực hiện QHKGB, từ khâu thành lập cơ quan thực hiện đến xây dựng, giám sát, điều chỉnh quy hoạch.

Một dự án khác là “Quy hoạch không gian vùng bờ - Phòng chống thiên tai và Phát triển bền vững” được Ban thư ký của Cơ quan điều phối các biển Đông Á (COBSEA) xây dựng năm 2006 sau sự kiện sóng thần (2004) xảy ra ở các nước Nam Á và được Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển (Sida) tài trợ vào đầu năm 2009. Dự án này do UNEP/COBSEA thực hiện trong 3 năm 2010-2013. Mục tiêu tổng thể của Dự án là hướng tới giảm thiểu và ngăn ngừa tác động của thiên tai, biến đổi khí hậu và nước biển dâng, thúc đẩy phát triển bền vững các vùng bờ biển (coastal area) tại các nước thành viên của COBSEA thông qua việc áp dụng quy hoạch không gian trong quản lý tổng hợp vùng bờ biển (QLTHVB) và quản lý dựa vào hệ sinh thái (EBM).

Dự án Sida - COBSEA được thực hiện trong ba giai đoạn: Giai đoạn I - Xây dựng nguồn lực và tài liệu hướng dẫn của khu vực; Giai đoạn II - Tham vấn về nhu cầu và ưu tiên của các nước tham gia cũng như cách thức điều chỉnh tài liệu hướng dẫn này bảo đảm phù hợp với điều kiện thực tế ở các quốc gia; Giai đoạn III - Xây dựng năng lực, điều chỉnh và thích nghi ở cấp quốc gia và thực hiện các dự án trình diễn.

Kết quả thực hiện Giai đoạn I của dự án đã cho xuất bản cuốn tài liệu về: “Quy hoạch không gian vùng bờ của khu vực biển Đông Á: Lồng ghép các vấn đề cấp bách và cách tiếp cận quản lý hiện đại”. Ấn bản cấp khu vực này được sử dụng làm cơ sở tham vấn cho các quốc gia thành viên dựa trên nhu cầu thực tiễn và các ưu tiên của từng quốc gia nhằm tăng cường năng lực quy hoạch không gian, có thể trong các lĩnh vực như lập bản đồ và thực hành các kịch bản về tính dễ tổn thương của biến đổi khí hậu, phân tích rủi ro và thực hiện việc quy hoạch, và có thể là những hiểu biết cơ bản hơn về cách tích hợp các nguyên tắc của quản lý dựa vào hệ sinh thái trong công tác quy hoạch không gian quốc gia hiện có (UNEP, 2011).

Việt Nam là thành viên của COBSEA và đã tham gia thực hiện dự án trên ở cấp khu vực và quốc gia. Hiện nay, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam (VASI) - cơ quan đầu mối quốc gia của dự án - đang tổ chức triển khai giai đoạn III của dự án ở Việt Nam. Một trong những sản phẩm của giai đoạn III là biên soạn cuốn Tài liệu tham khảo cho Việt Nam về quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển phục vụ cho các ngành và địa phương.

1.2. Mục đích và đối tượng sử dụng

Cuốn sách này được biên soạn nhằm giúp các cơ quan và nhà quản lý biển, nhà quy hoạch, các nhà nghiên cứu và sinh viên về quan niệm, cách tiếp cận và quy trình quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển phù hợp với bối cảnh thực tế ở Việt Nam.

Cuốn sách mang tính tổng thể và cũng đề cập đến các bài học áp dụng QHKGB trên thế giới, các khía cạnh pháp luật và thể chế, nhu cầu và những nỗ lực ban đầu áp dụng QHKGB ở Việt Nam trong bối cảnh phát triển đa ngành, đa mục tiêu ở các vùng biển, vùng bờ biển và trên các hải đảo.

Cuốn sách này có thể sử dụng trong các khóa tập huấn ngắn hạn với mục đích bổ túc kiến thức về QHKGB và tham khảo trong quá trình giảng dạy đại học và sau đại học. Ngoài ra, còn dùng để nâng cao nhận thức và năng lực quản lý biển và hải đảo nói chung và bảo vệ, bảo tồn tài nguyên và môi trường biển nói riêng.

Cuối cùng, nó cũng cung cấp công cụ (tool) mới để thực hiện quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo mà bản chất là quản lý các hoạt động khai thác và sử dụng biển đảo hiệu quả thông qua giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích và giải quyết các xung đột không gian sử dụng ở một vùng biển, vùng bờ biển cụ thể.

1.3. Quá trình xây dựng

Cuốn sách được soạn thảo và trình bày theo logic đơn giản, dễ hiểu để hỗ trợ cho cả những đối tượng lần đầu tiên quan tâm đến QHKGB có thể tiếp cận dễ dàng trong sử dụng và tự nghiên cứu.

Cuốn sách giới thiệu một chu trình quy hoạch khung và cách tiếp cận từng bước dựa vào hệ sinh thái với tính chất gợi mở theo quan điểm của IOC-UNESCO (Elhler và Fanny, 2009). Những quan tâm sâu hơn trong từng bước của quá trình quy hoạch sẽ tìm thấy ở các hướng dẫn kỹ thuật khác theo từng vấn đề chuyên sâu khác nhau (xem phụ lục 1).

Có thể nói, về phương diện lý luận và thực tiễn áp dụng, trên thế giới vẫn đang còn có những khác biệt và tiếp tục được thảo luận, tuy nhiên do tính chất “mở” của cuốn sách, nên đã nhấn mạnh đến bối cảnh thực tiễn của Việt Nam. Bởi vậy, cuốn sách tập trung vào các vấn đề vừa cơ bản, vừa thực tiễn, cụ thể là: ngoài phần giới thiệu chung, đã giới thiệu về khái niệm và nhu cầu thực tế phải QHKGB, lợi ích của nó, các cách tiếp cận và chu trình ba giai đoạn QHKGB; giới thiệu QHKGB áp dụng trên thế giới và các bài học thực tiễn được rút ra, mối quan hệ “tiến hóa” và hỗ trợ giữa phân vùng chức năng, phân vùng sử dụng không gian trong

QLTHVB, QHKGB và quy hoạch sử dụng biển (sea-use planning); quy hoạch không gian biển ở Việt Nam: nhu cầu, cơ sở pháp lý của quy hoạch và QHKGB, một số hoạt động QHKGB ở nước ta; và cuối cùng là một số việc cần làm để QHKGB được áp dụng thuận lợi và thành công ở Việt Nam: củng cố vị trí pháp lý và tăng cường năng lực để áp dụng QHKGB.

Nhóm biên soạn tập tài liệu này gồm: PGS.TS. Nguyễn Chu Hồi (Trường Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội), ThS. Nguyễn Thị Ngọc Hoàn (Cục Quản lý Khai thác biển và hải đảo, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam) và ThS. Nguyễn Hoàng Hà (Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Việc soạn thảo được tiến hành theo cách phối hợp và có sự tham gia của các bên liên quan thông qua tham kiến tập thể và chuyên gia.

Quá trình biên soạn cuốn sách này, nhóm biên soạn luôn nhận được sự giúp đỡ của lãnh đạo Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam, Ban Thư ký COBSEA và chuyên gia của Sida, cũng như sự hỗ trợ, động viên của lãnh đạo Cục Quản lý Khai thác biển và hải đảo. Nhân dịp này, nhóm biên soạn xin trân trọng cảm ơn sự giúp đỡ và hỗ trợ nói trên trong quá trình xây dựng và hoàn chỉnh cuốn sách.

Chúng tôi hy vọng cuốn sách này giúp Việt Nam củng cố năng lực kỹ thuật và thể chế để giảm sự mất mát về đa dạng sinh học và quản lý các hệ sinh thái biển một cách bền vững trước các rủi ro của thiên tai ngày càng gia tăng.

1.4. Một số thuật ngữ được sử dụng

Quy hoạch: là một quá trình quyết định ai thu được cái gì, khi nào, ở đâu và như thế nào, tại mức chi phí nào và ai chi trả chi phí đó. Cả giai đoạn khởi đầu quy hoạch và quyết định quy hoạch cuối cùng đều là kết quả của quy hoạch, thường được xem là một “hàm số” của quá trình hoạch định chính sách trong xã hội. *Phân tích* là một hoạt động tạo ra thông tin để quyết định quy hoạch.

Vùng quy hoạch (hoặc *vùng quản lý*): là một vùng biển, vùng bờ biển tính theo không gian ba chiều, nơi có những vấn đề bức xúc về mâu thuẫn lợi ích trong khai thác, sử dụng tài nguyên trong vùng và có biểu hiện/xung đột của các hoạt động sử dụng biển cho quốc gia và địa phương (do chính quyền cụ thể đề xuất).

Vùng nghiên cứu: là không gian bao quanh/lân cận vùng quản lý/quy hoạch, nơi dự kiến có các tác động đến vùng quản lý/quy hoạch.

Phân vùng sử dụng không gian biển: Một biện pháp điều chỉnh quan trọng để thực hiện các kế hoạch tổng thể quản lý không gian biển thông qua một hoặc một số bản đồ phân vùng sử dụng không gian biển và các quy định cho một vài hoặc tất cả các tiểu vùng của một vùng biển cụ thể.

Hệ sinh thái: là quần xã sinh vật và các yếu tố phi sinh vật của một khu vực địa lý nhất định, có tác động qua lại và trao đổi vật chất với nhau.

Quản lý dựa vào hệ sinh thái (EBM): Quản lý dựa vào hệ sinh thái (HST) sẽ xem xét tính nguyên vẹn của HST, bao gồm cả con người. Mục đích của quản lý dựa vào HST là duy trì HST trong điều kiện khỏe mạnh, năng suất và có sức chống chịu tốt để có thể cung cấp các dịch vụ và sản phẩm hàng hóa phục vụ cho nhu cầu của con người. EBM khác với cách tiếp cận quản lý hiện thời ở chỗ: Cách tiếp cận hiện thời chỉ tập trung vào một loài cụ thể, vào một ngành, một hoạt động hoặc một vấn đề đơn lẻ nào đó, còn EBM quan tâm đến các tác động tích lũy của các ngành khác nhau.

Biến đổi khí hậu: là sự biến đổi trạng thái của khí hậu so với trung bình theo một xu hướng nhất định và/hoặc dao động của khí hậu duy trì trong một khoảng thời gian dài, thường là vài thập kỷ hoặc dài hơn.

II. QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN: VẤN ĐỀ VÀ CÁCH TIẾP CẬN

2.1. Quan niệm về QHKGB

2.1.1. Quy hoạch

Quy hoạch là một khái niệm quen thuộc được áp dụng ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Vai trò, ý nghĩa và nội dung của quy hoạch luôn gây tranh cãi, bởi lẽ đó là sự phân định quyền lực, “đỉnh cao chỉ huy” giữa nhà nước và thị trường. Mặc dù vậy, hệ thống quy hoạch hóa sau một thời gian bị lãng quên, dường như đã được “hồi sinh” trong thời gian gần đây. Tất nhiên, khi trở lại, quy hoạch đã mang một dáng dấp mới về nội hàm và ý nghĩa của nó.

Theo Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2004), quy hoạch là “việc lựa chọn phương án phát triển và tổ chức không gian kinh tế - xã hội cho thời kỳ dài hạn trên lãnh thổ xác định”. Với định nghĩa này, đối tượng của quy hoạch là các hoạt động kinh tế - xã hội. Tương tự, quy hoạch ngành hay quy hoạch lãnh thổ cũng là việc lựa chọn phương án phát triển cơ cấu kinh tế ngành dựa trên nguyên tắc phân công lao động theo ngành/lãnh thổ và giải quyết được mối quan hệ liên ngành và liên vùng (Ngô Doãn Vịnh, 2003).

Trong khi đó, Glasson và Marshall (2007) cũng có nhận định tương tự khi hai học giả này xác định quy hoạch là việc bố trí có mục đích hướng đến không gian tương lai của một tập hợp lớn các hoạt động trong/trên một phạm vi đất hay nguồn vật chất có hạn.

Đặc điểm và tính chất của quy hoạch ở từng nước áp dụng cũng rất khác nhau và có thể tóm tắt như sau:

- *Là công cụ của nhà nước*: Ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia áp dụng cách tiếp cận từ trên - xuống, trong khi đó ở các nước phương Tây sự kết hợp giữa trên - xuống và dưới - lên lại phổ biến.

- *Quy hoạch định hướng* phân bổ các hoạt động của nền kinh tế gắn với không gian, lãnh thổ.

- *Phạm vi của quy hoạch cũng rất khác nhau*: Ở các nước xã hội chủ nghĩa trước kia bao gồm gần như toàn bộ các hoạt động kinh tế - xã hội, ngược lại ở các nước phương Tây, một số ngành được lựa chọn quy hoạch tùy theo tính chất yêu cầu của quốc gia.

Sau đây là một ví dụ minh họa 6 đặc trưng về quy hoạch của Vương quốc Anh do Carmona và cộng sự (2003) tổng kết:

(i) Quy hoạch thể hiện mối quan hệ giữa xã hội và không gian

(ii) Quy hoạch mang tính tổng thể và tích hợp

(iii) Quy hoạch nhằm cố gắng quản lý các quá trình thay đổi thông qua các hành động tích cực và có định hướng

(iv) Quy hoạch yêu cầu phải có một khung khổ hành chính và pháp lý thích hợp để thực hiện hành động

(v) Quy hoạch liên quan đến việc phân bổ nguồn lực khan hiếm

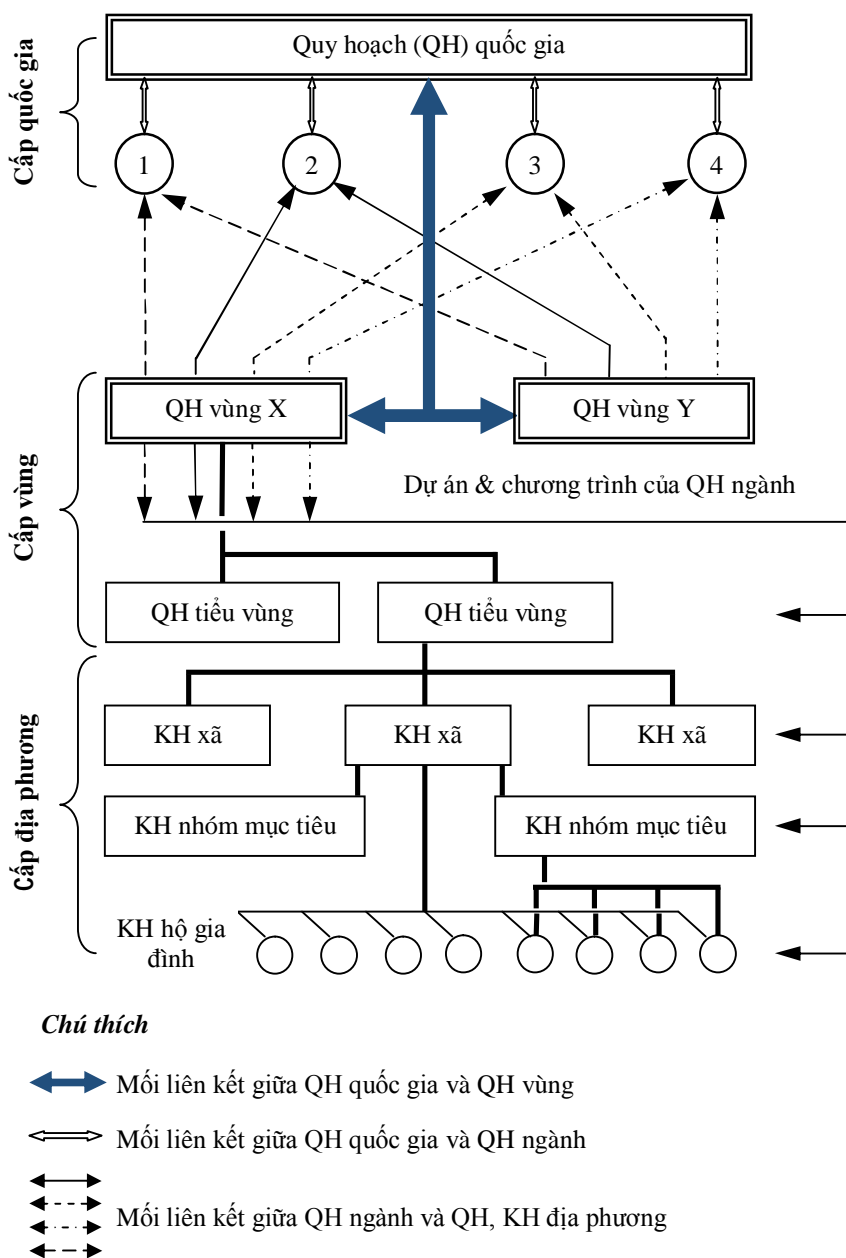
(vi) Quy hoạch đòi hỏi phải có sự nghiên cứu, hiểu biết và khả năng ứng dụng một tập hợp đa dạng các kiến thức đa ngành.

2.1.2. Quy hoạch không gian

Quy hoạch không gian như Glasson và Marshall (2003) đã nhận định ở trên là một xu hướng mới của quy hoạch, đặc biệt là trong khu vực châu Âu khi cần thiết có một dạng quy

hoạch bao trùm lên quy hoạch đất, quy hoạch tự nhiên/vật chất¹ (physical planning) đồng thời có các nội dung liên quan đến vấn đề kinh tế - xã hội - môi trường. Cũng theo Glasson và Marshall quy hoạch không gian có sự liên quan chặt chẽ với quy hoạch vùng, bởi thực chất, quy hoạch không gian chính là sự “tiến hóa” của quy hoạch vùng nhưng phạm vi không gian được mở rộng hơn và “mềm” hơn.

Theo cách xác định hệ thống quy hoạch, kế hoạch trước kia và hiện nay đang được áp dụng ở các nước, trong thời kỳ mới *quy hoạch không gian sẽ có thể thay thế quy hoạch vùng* (hình 1).



Hình 1: Sơ đồ các mối quan hệ của hệ thống quy hoạch theo các cấp: quốc gia, vùng và địa phương

¹ Có nơi gọi là quy hoạch vật thể, do vậy chỉ ghi chú bằng tiếng Anh trong dấu ().

Sách yếu về Quy hoạch không gian của châu Âu (Ủy ban châu Âu, 1997) định nghĩa: *Quy hoạch không gian là những phương thức được sử dụng chủ yếu bởi khu vực công nhằm tác động đến sự phân bố các hoạt động trong tương lai trong một không gian lãnh thổ nhất định.* Sách yếu này xác định: mục tiêu của quy hoạch không gian được thực hiện là để tạo ra một tổ chức (cơ cấu) lãnh thổ hợp lý hơn trong việc sử dụng đất và trong các mối liên kết giữa chúng, tạo ra sự cân bằng giữa nhu cầu phát triển với việc cần thiết phải bảo vệ môi trường và nhằm đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội. Nó bao gồm biện pháp phối hợp với các chính sách ngành khác về các tác động không gian để đạt được cách phân phối phát triển kinh tế công bằng hơn giữa các vùng so với khi nó được thực hiện bởi các lực lượng thị trường, và nhằm điều chỉnh việc chuyển đổi sử dụng đất và sử dụng tài sản thiên nhiên.

Cùng chung cách định nghĩa của EU về quy hoạch không gian là Liên Hiệp Quốc: Quy hoạch không gian quan tâm đến “vấn đề phối hợp hoặc tích hợp các chính sách ngành theo các chiều không gian thông qua một chiến lược dựa trên lãnh thổ” (Cullingworth và Nadin, 2006, Ủy ban Kinh tế châu Âu của Liên Hiệp Quốc, 2008).

Quy hoạch không gian có tính phức tạp hơn so với những quy định đơn giản của quy hoạch sử dụng đất bởi lẽ nó giải quyết những căng thẳng và mâu thuẫn giữa các chính sách ngành, ví dụ các xung đột giữa phát triển kinh tế, chính sách gắn kết môi trường và xã hội. Vai trò quan trọng của quy hoạch không gian là để thúc đẩy việc sắp xếp các hoạt động hợp lý hơn và hài hòa các mục tiêu chính sách vốn xung đột với nhau. Phạm vi quy hoạch không gian có khác biệt rất lớn giữa các nước khác nhau, nhưng hầu hết có một số điểm tương đồng nhất định. Ở gần như tất cả các nước, quy hoạch không gian có liên quan tới việc xác định mục tiêu dài hạn hoặc trung hạn và chiến lược cho vùng lãnh thổ, liên quan đến việc sử dụng đất và phát triển các yếu tố tự nhiên như là một phần riêng biệt trong hoạt động của chính phủ, và được phối hợp với các chính sách ngành như giao thông, nông nghiệp và môi trường,...

Ủy ban Kinh tế châu Âu của Liên Hiệp Quốc (2008) cũng thừa nhận, có nhiều cách hiểu về quy hoạch không gian trên thế giới không chỉ có một cách hiểu như Ủy ban này hay như Sách yếu của EU nói trên. Thậm chí ngay cả châu Âu, nơi đã đưa ra một bản quy hoạch không gian cho toàn bộ khối này vào năm 1997, các nước thành viên cũng vẫn có cách hiểu khác nhau. Ví dụ, ở Anh, chính phủ xác định quy hoạch không gian vượt ra ngoài cách quy hoạch sử dụng đất truyền thống nhằm tích hợp các chính sách phát triển và sử dụng đất với các chính sách và chương trình có tác động đến tính chất và chức năng của địa điểm quy hoạch. Trong khi đó, tại Slovenia, quy hoạch không gian được định nghĩa trong Đạo luật Quy hoạch không gian năm 2002 như là một hoạt động liên ngành liên quan đến quy hoạch sử dụng đất, xác định các điều kiện cho sự phát triển và vị trí của các hoạt động, xác định các biện pháp để cải thiện các cấu trúc tự nhiên hiện có và xác định các điều kiện về vị trí và thực hiện đối với cấu trúc tự nhiên được quy hoạch. Hoặc theo UNEP, Sida và COBSEA (2011) thì quy hoạch không gian đơn giản chỉ là một loại công cụ quản lý bên cạnh các công cụ quản lý khác (bằng quy hoạch) như quy hoạch phát triển, hoặc quy hoạch quản lý hoặc quy hoạch môi trường.

2.1.3. Quy hoạch không gian biển

Trương tự như định nghĩa về quy hoạch không gian, có nhiều định nghĩa khác nhau về quy hoạch không gian biển (QHKGB). QHKGB là một công cụ chưa được áp dụng rộng rãi. Qua các tài liệu tham khảo về quy hoạch của các nước, quy hoạch không gian liên quan đến biển gần như không được đề cập trong các giáo trình ở các trường đại học hay ở các tài liệu của các viện nghiên cứu.

Trên thực tế, QHKGB trước hết mới được Liên minh châu Âu (EU) và Hoa Kỳ áp dụng, trong đó Hoa Kỳ có định nghĩa bổ sung thêm cả phần quy hoạch không gian vùng bờ biển (gọi tắt là vùng bờ) - nơi QHKGB được áp dụng kết hợp với quy hoạch sử dụng đất (land-use planning) đối với phần lục địa ven biển. Cho nên, thuật ngữ QHKGB cũng ám chỉ cho cả quy hoạch không gian vùng bờ (coastal spatial planning) khi nó được áp dụng ở vùng bờ.

Ngoài ra, tổ chức UNESCO phối hợp với các nước đã và đang áp dụng QHKGB tiến hành xây dựng những tài liệu tuyên truyền, phổ biến về loại hình quy hoạch mới này. Theo UNESCO (2009) “Quy hoạch không gian biển là một quá trình phân tích và phân bổ (do cơ quan nhà nước thực hiện) các hoạt động của con người theo không gian và thời gian ở các vùng biển nhất định để đạt các mục tiêu kinh tế, xã hội và sinh thái mà thường do các nhà chính trị xác định”.

Cần lưu ý một điều quan trọng là chúng ta chỉ có thể lập kế hoạch và quản lý các hoạt động của con người trong các vùng biển, chứ không phải là các hệ sinh thái biển hoặc các thành phần của chúng. Chúng ta có thể phân bổ các hoạt động của con người cho những vùng biển cụ thể theo mục tiêu, ví dụ phát triển hay bảo tồn, hoặc theo các cách sử dụng cụ thể, ví dụ như khu vực phát triển năng lượng gió, nuôi trồng hải sản xa bờ, khai thác cát sỏi,...

Theo NOAA (2009) thì quy hoạch không gian biển là một quy hoạch không gian toàn diện, tích hợp, có tính minh bạch, có tính thích nghi, dựa trên quan điểm về hệ sinh thái, dựa trên tính khoa học nhằm mục đích phân tích hiện trạng và dự báo tương lai đối với việc sử dụng, khai thác biển, đại dương. QHKGB sẽ xác định khu vực thích hợp nhất đối với các dạng hoạt động khác nhau nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực đến môi trường, thuận tiện trong việc sử dụng, khai thác, tăng tính hiệu quả về kinh tế - xã hội và an ninh.

Ở châu Âu, QHKGB được đặc biệt chú ý khi các mâu thuẫn trong việc khai thác, sử dụng và bảo tồn phát sinh ở vùng biển Baltic liên quan đến nhiều quốc gia như: Nga, Đức, Ba Lan, Lithuania, Latvia, Đan Mạch, Phần Lan, Thụy Điển và Estonia. Ủy ban Helsinki đã xác định QHKGB cũng tương tự như quy hoạch không gian trên đất liền nhưng điều khác biệt, hiển nhiên đó chính là ở biển. Quy hoạch không gian biển không chỉ bao trùm các vấn đề về kinh tế, như các tuyến hàng hải, khai thác dầu khí,... mà còn phải đề cập cả những vấn đề về môi trường và các giá trị văn hóa.

2.2. Lợi ích và sản phẩm “đầu ra” của QHKGB

2.2.1. Lợi ích của QHKGB

Hầu hết các quốc gia đã chọn hoặc phân vùng không gian biển cho một loạt hoạt động phát triển của con người như hàng hải, khai thác dầu khí, phát triển năng lượng tái tạo và nuôi trồng thủy sản xa bờ, làm bãi đổ thải,... Tuy nhiên, vấn đề là ở chỗ từng ngành riêng rẽ thực hiện việc làm này và theo từng trường hợp cụ thể, không cân nhắc tác động đến các hoạt động của ngành khác hoặc đến môi trường biển. Về mặt hậu quả, tình hình này đã dẫn đến 02 loại mâu thuẫn chính sau đây:

- Mâu thuẫn giữa các cách thức khai thác, sử dụng biển (giữa những người sử dụng với nhau).

- Mâu thuẫn giữa việc khai thác, sử dụng với môi trường biển (giữa người sử dụng với môi trường).

Các mâu thuẫn này làm suy giảm khả năng cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái cần thiết của biển mà con người và các sinh vật khác trên Trái đất phụ thuộc vào. Hơn thế nữa, quản lý theo/đơn ngành (sectoral management) có thể dẫn đến các quyết định mang tính

ngẫu hứng, chỉ giải quyết các sự kiện riêng lẻ và thường khá muộn, hơn là đưa ra các lựa chọn và định hướng hành động hướng tới một tương lai tươi sáng hơn cho môi trường và tài nguyên biển.

Ngược lại, quy hoạch không gian biển là một quá trình định hướng cho tương lai. Nó cho phép giải quyết cả hai loại mâu thuẫn đã đề cập trên và lựa chọn các phương thức quản lý phù hợp để duy trì và bảo vệ các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng.

Các dịch vụ hệ sinh thái bao gồm: (a) *Dịch vụ cung cấp* như thực phẩm, hoá phẩm sinh học, nguồn gen,...; (b) *Dịch vụ điều chỉnh* như điều chỉnh khí hậu, điều chỉnh dịch bệnh, điều chỉnh sự thụ phấn, điều chỉnh nước, làm sạch nước; (c) *Dịch vụ văn hoá* như giải trí và du lịch, các lợi ích tinh thần và tín ngưỡng, thẩm mỹ, truyền cảm hứng và giáo dục; và (d) *Dịch vụ hỗ trợ* như quá trình thành tạo đất, tạo chu trình dinh dưỡng và năng suất sơ cấp.

Chính vì thế, QHKGB có chất lượng và được tuân thủ trong quá trình thực hiện sẽ mang lại nhiều lợi ích khác nhau (Elhler và Fanny, 2009), như:

a) Lợi ích sinh thái/môi trường

- Xác định các khu vực quan trọng về sinh thái và sinh học.
- Lòng ghép các mục tiêu đa dạng sinh học vào việc ra quyết định đã được quy hoạch.
- Xác định và giảm mâu thuẫn giữa các hoạt động khai thác, sử dụng của con người với thiên nhiên.
- Phân bổ không gian cho bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học.
- Thiết lập bối cảnh cho quy hoạch mạng lưới các khu bảo tồn biển.
- Xác định và giảm các tác động tích lũy từ hoạt động của con người lên các hệ sinh thái biển.

b) Lợi ích kinh tế

- Tạo cơ sở cho khu vực tư nhân tiếp cận các khu vực triển vọng cho các đầu tư mới, thường là 20-30 năm.
- Xác định cách thức sử dụng tương hợp trong cùng một vùng/lĩnh vực phát triển.
- Giảm mâu thuẫn giữa các cách thức sử dụng không tương thích.
- Nâng cao năng lực lập kế hoạch đối với các hoạt động của con người, bao gồm cả việc ứng phó với các công nghệ và các tác động kéo theo.
- Bảo đảm an toàn hơn trong khi triển khai các hoạt động của con người.
- Thúc đẩy sử dụng hiệu quả tài nguyên và không gian biển.
- Hợp lý hoá và minh bạch hoá trong cấp phép và thủ tục cấp phép.

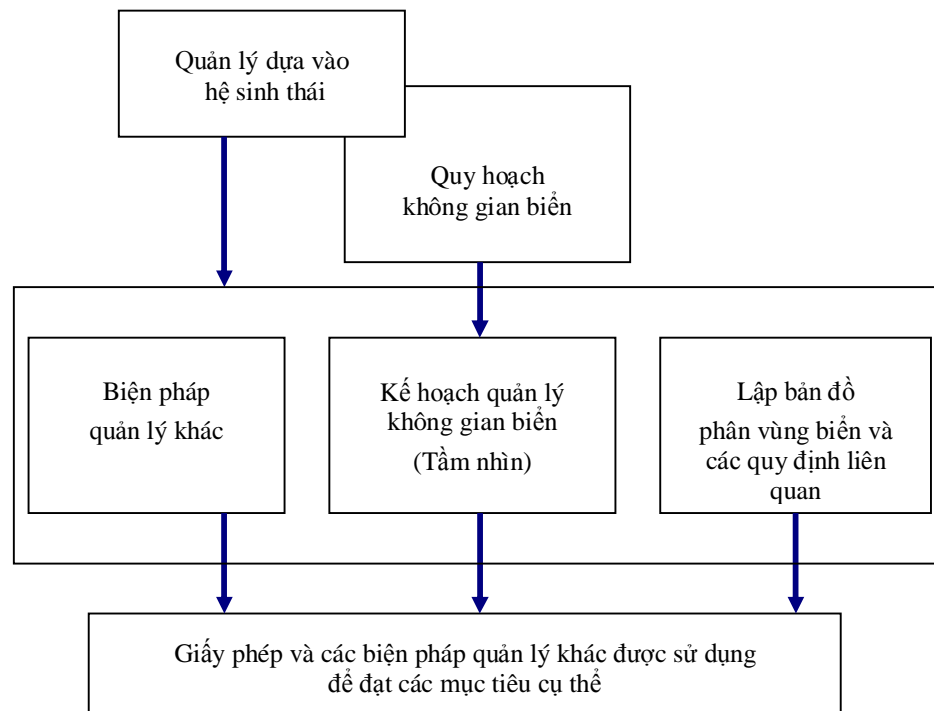
c) Lợi ích xã hội

- Tạo nhiều cơ hội cho sự tham gia của công dân và cộng đồng.
- Xác định tác động của các quyết định về việc phân bổ không gian biển cho cộng đồng (ví dụ, hạn chế một số hình thức sử dụng trong vùng biển, các khu bảo tồn) và các hoạt động kinh tế ở vùng ven biển (ví dụ, lao động, phân bổ thu nhập).
- Xác định và tăng cường bảo vệ các di sản văn hóa.
- Xác định và bảo tồn các giá trị tinh thần và xã hội liên quan đến sử dụng biển (ví dụ, biển như là một không gian mở).

2.2.2. Các sản phẩm “đầu ra” của QHKGB

Theo Elhler và Funny (2009), sản phẩm đầu ra chính của QHKGB là một *Kế hoạch tổng thể quản lý không gian biển* cho vùng biển hoặc hệ sinh thái biển (hình 2). Tư duy của bản kế hoạch này xem như là một loại “tầm nhìn cho tương lai”. Nó xếp đặt các ưu tiên phát triển cho vùng biển và xác định rõ những ưu tiên này về mặt không gian và thời gian. Một kế hoạch tổng thể quản lý không gian biển điển hình về bản chất là khái quát, có thời kỳ quy hoạch rõ ràng khoảng 10-20 năm và phản ánh được các ưu tiên chính sách và chủ trương khai thác, sử dụng vùng biển.

Kế hoạch tổng thể quản lý không gian biển thường được thực hiện thông qua việc lập một (vài) bản đồ phân vùng và một hệ thống cấp phép. Cũng lưu ý rằng, QHKGB là một quá trình có thể ảnh hưởng đến các hoạt động phát triển của con người về mặt thời gian và không gian trong vùng biển. Bởi vậy, khi tổ chức và phân bổ các hoạt động phát triển của con người trong vùng biển như vậy cần hiểu rằng các biện pháp quản lý khác vẫn sẽ cần thiết, nhất là để xử lý các quy cách kỹ thuật đối với thông tin đầu vào.



Hình 2: Các sản phẩm đầu ra của QHKGB (Elhler và Fanny, 2009)

2.3. Cách tiếp cận và chu kỳ QHKGB

2.3.1. Cách tiếp cận

Đặc trưng của QHKGB hiệu quả là sử dụng cách tiếp cận khác nhau như:

- *Dựa vào hệ sinh thái*, cân bằng giữa mục tiêu và mục đích kinh tế, xã hội, sinh thái hướng tới phát triển bền vững;
- *Tổng hợp*, phối hợp giữa các ngành và các cơ quan, giữa các cấp của chính phủ;
- *Dựa trên vùng hoặc địa điểm*;

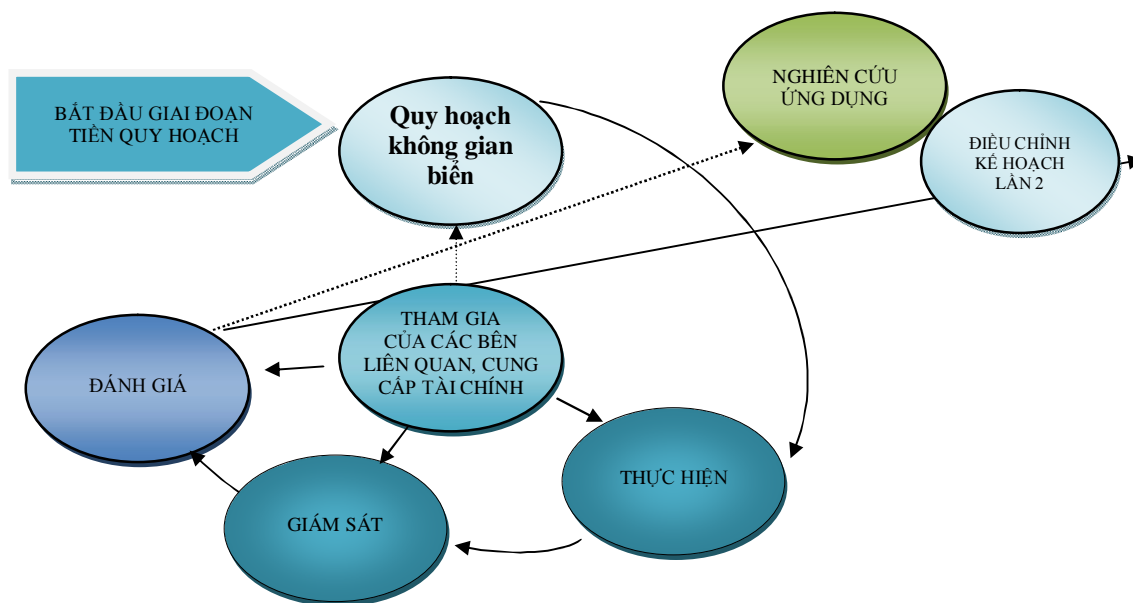
- Thích ứng, có khả năng học hỏi từ kinh nghiệm thực tiễn;
- Có tính chiến lược và dự báo, tập trung cho dài hạn;
- Có sự tham gia, các bên liên quan tích cực tham gia vào quá trình QHKGB.

2.3.2. Chu kỳ QHKGB

QHKGB không phải là việc lập kế hoạch chỉ một lần, mà nó là một quá trình liên tục, lặp đi lặp lại, trao đổi hai chiều (hình 3). Nhìn chung, việc xây dựng và thực hiện một chu kỳ QHKGB bao gồm nhiều bước như:

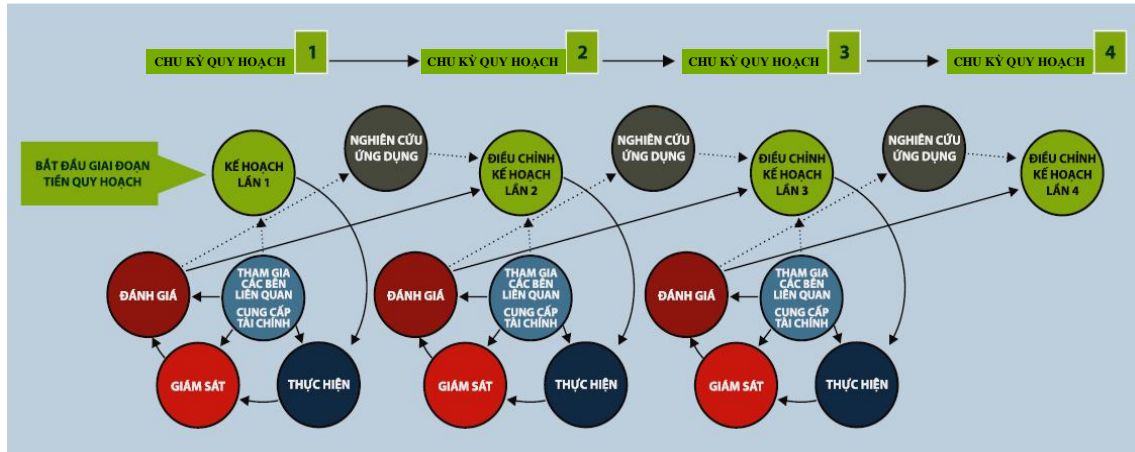
- (1) Xác định nhu cầu và thiết lập cơ quan thực hiện
- (2) Tiếp nhận hỗ trợ về tài chính
- (3) Chuẩn bị quy hoạch (giai đoạn tiền quy hoạch)
- (4) Tổ chức cho các bên liên quan tham gia
- (5) Xác định và phân tích các điều kiện hiện có (hiện trạng)
- (6) Xác định và phân tích các điều kiện trong tương lai
- (7) Xây dựng và phê duyệt kế hoạch quản lý không gian biển
- (8) Thực hiện kế hoạch quản lý không gian biển
- (9) Giám sát và đánh giá việc thực hiện
- (10) Điều chỉnh kế hoạch quản lý không gian biển

Theo Elhler và Fanny (2009), 10 bước nói trên không đơn giản là một quá trình “thẳng tuột”, mà nó nối tiếp nhau, từ bước nọ sang bước kia. Nhiều vòng phản hồi lặp lại được đưa vào quá trình xây dựng quy hoạch. Ví dụ, các mục đích và mục tiêu xác định tại bước đầu tiên của quá trình quy hoạch gần như bị sửa đổi vì các chi phí và lợi ích của các giải pháp quản lý khác nhau được xác định ở các giai đoạn sau của quá trình quy hoạch. Những phân tích về các điều kiện hiện tại và tương lai sẽ thay đổi vì các thông tin mới được xác định và đưa vào quá trình quy hoạch này. Sự tham gia của các bên liên quan sẽ làm thay đổi quá trình quy hoạch vì nó phát triển theo thời gian. Quy hoạch là một quá trình động và nhà quy hoạch cần phải “rất mở” để tiếp thu các thay đổi vì quá trình này luôn vận động theo thời gian.



Hình 3: Một chu kỳ QHKGB liên tục (theo Elhler and Fanny, 2009)

QHKGB tổng thể sẽ đưa ra một khuôn khổ quản lý tổng hợp nhằm cung cấp hướng dẫn, nhưng không thay thế cho các quy hoạch theo ngành và địa phương, theo các vùng quy mô khác nhau. Ví dụ, QHKGB có thể cung cấp các thông tin về bối cảnh quan trọng cho việc quản lý các khu bảo tồn biển hoặc cho việc quản lý nghề cá, nhưng không có ý định thay thế các hoạt động quản lý của các ngành này, mà chú ý điều chỉnh (tăng cường) tính tương thích trong hoạt động của các ngành khác nhau trong cùng một vùng quản lý/quy hoạch.



Hình 4: Chu trình (các chu kỳ) QHKGB (Elhler và Fanny, 2009)

Chi tiết nội dung, nhiệm vụ của các bước trong một chu kỳ QHKGB được giới thiệu trong phụ lục 01 của tài liệu hướng dẫn này.

III. QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN TRÊN THẾ GIỚI

3.1. Ý tưởng khởi đầu gắn với quản lý khu bảo tồn biển

Cần nhắc lại rằng, QHKGB không phải là một loại hình quy hoạch phát triển, quy hoạch quản lý hay quy hoạch môi trường đã được đề cập trong các văn liệu khác. Quy hoạch không gian biển được xem là một “công cụ quản lý”, được sử dụng cùng với các công cụ khác để hỗ trợ cho “quy hoạch sử dụng biển - sea use planning” ở cấp quy hoạch tương đương. Vì thế, quan niệm về QHKGB cũng rất khác nhau theo thời gian và ngày càng được hoàn thiện, có tính khả thi cao hơn trong áp dụng thực tiễn và tỏ ra hữu hiệu trong giải quyết các vấn đề dài hạn, phù hợp với “bản chất của các hệ thống tài nguyên biển” - tài nguyên chia sẻ (shared resources) và phân bố theo “không gian 03 chiều”, khác với không gian 02 chiều của quỹ tài nguyên đất trên đất liền. Nói cách khác, thông qua QHKGB để tiến hành quản lý biển theo không gian, đây là cách tiến cận quản lý và quản trị quan trọng đối với đại dương, biển, đảo và vùng bờ biển (Nguyễn Chu Hồi, 2012).

Ý tưởng ban đầu về QHKGB xuất phát cách đây khoảng 30 năm, từ hoạt động phân vùng chức năng (function zoning) ở Công viên biển quốc tế Dải san hô lớn (Great Barrier Reef International Marine Park) thuộc biển San Hô, đông bắc Australia. Thông qua đó, người ta chia không gian biển trong phạm vi Công viên biển quốc tế này ra thành các vùng chức năng để quản lý, sử dụng hiệu quả và thích ứng với bản chất tự nhiên của từng vùng (bảng 1).

Những năm sau đó, phân vùng chức năng được áp dụng rộng rãi trong các hoạt động quản lý hệ thống các khu bảo tồn biển (KBTB - Marine Protected Area) toàn cầu, khu vực và các quốc gia. Người ta xem đây là công cụ kỹ thuật hữu hiệu trong quá trình triển khai kế hoạch quản lý ngay sau khi nó được phê duyệt của cơ quan quản lý có thẩm quyền. Đặc biệt, ở Hoa

Kỳ hầu hết các ví dụ và các thực hành tốt (good practices) về phân vùng chức năng được áp dụng trong quản lý KBTB và các khu dự trữ tự nhiên biển (Gerald G. Esch và nnk, 2006).

Bảng 1: Ma trận quản lý các hoạt động phát triển trong các vùng chức năng ở Công viên biển quốc tế Dải san hô lớn, Australia

Hoạt động khai thác	Vùng sử dụng chung	Vùng bảo tồn nơi cư trú	Vùng bảo tồn cửa sông	Vùng công viên bảo tồn	Vùng đệm	Vùng vườn quốc gia	Vùng bảo vệ nghiêm ngặt	
Lặn, bơi thuyền, neo đậu, chụp ảnh	X	X	X	X	X	X	Cấm tiếp cận/ Cấm xâm nhập	
Câu tay	X	X	X	Hạn chế	O	O		
Câu vàng	X	X	X	Chỉ được đánh cá nổi	Chỉ được đánh cá nổi	O		
Lặn bắt cá (sử dụng ống thở)	X	X	X	Khai thác có điều kiện	O	O		
Nhặt, bắt nhuyễn thể tự nhiên	X	X	O	O	O	O		
Bẫy môi (bằng tay)	X	X	X	X	O	O		
Bẫy môi (bằng lưới)	X	X	X	X	Chỉ cá nổi	O		
Bắt cua	X	X	X	Được phép tại một số điểm quy định	O	O		
Thu nhặt trai ngọc	X	X	X	Hạn chế	O	O		
Đánh lưới	X	X	X	O	O	O		
Lưới kéo	X	O	O	O	O	O		
Sử dụng trục thẳng	X	X	X	X	X	X		Trên độ cao 500m

Ghi chú: X: Được phép khai thác O: Không được phép khai thác.

3.2. Phân vùng chức năng trong quản lý tổng hợp vùng bờ

Cách phân vùng nói trên cũng được áp dụng rộng rãi trong các chương trình/kế hoạch quản lý tổng hợp vùng bờ biển (QLTHVB) và phát triển mạnh từ năm 1992 đến nay để thực hiện Chương 17 của Chương trình Nghị sự 21 về QLTHVB và đại dương. Từ *phân vùng chức năng* để quản lý vùng bờ biển, các nhà quản lý tiến tới *phân vùng không gian* vùng bờ cho mục đích khai thác và sử dụng đối tương tác đất - biển này, cũng như cho mục đích quản lý không gian vùng bờ biển. Mục tiêu chung của các kế hoạch phân vùng vẫn là hướng tới phát triển bền vững (PTBV) vùng bờ biển và giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong quá trình khai thác, sử dụng không gian vùng bờ biển,...

Phân vùng được xem là công cụ kỹ thuật đầu tiên phục vụ cho QHKGB, còn công cụ phân vùng áp dụng trong quản lý KBTB và QLTHVB thường ở quy mô hẹp hơn, trong khi cấp độ sử dụng các mảng không gian biển (marine space) rộng lớn hơn nhiều. Đây chính là

nhu cầu mở rộng “nội hàm” của phân vùng chức năng/không gian trong QLTHVB sang cách tiếp cận đầy đủ hơn là QHKGB. Cũng vì lẽ đó mà giữa phân vùng chức năng, QLTHVB và QKHGB có mối quan hệ gắn kết, đôi khi người ta quan niệm là một như trường hợp ở Trung Quốc (A Dong, 2012).

Do vậy, có thể nói QHKGB ra đời và phát triển gắn bó chặt chẽ với QLTHVB và quản lý KBTB thông qua các phương án phân vùng, cho nên nó đã được các quốc gia bắc Mỹ, châu Âu áp dụng sớm và đã gặt hái được những thành công bước đầu. Trong QLTHVB, phân vùng chức năng được định nghĩa là sự “phân chia lãnh thổ” ở vùng bờ biển theo những tiêu chí nhất định để có hướng và cách thức phát triển và sử dụng tài nguyên vùng bờ một cách hiệu quả và bền vững.

Một trong những nguyên tắc và tiêu chí quan trọng được sử dụng như là căn cứ để phân vùng chức năng chính là các đặc điểm tự nhiên hay chức năng tự nhiên, các chức năng của các hệ sinh thái và khai thác, sử dụng các nguồn lợi trong vùng bờ. Ngoài ra, để đảm bảo các kết quả phân vùng mang tính khả thi và dễ dàng được chấp nhận bởi những người hưởng lợi, việc phân vùng chức năng trong vùng bờ phải phản ánh được lợi ích và các đặc điểm xã hội của vùng bờ cũng như phải căn cứ vào việc sắp xếp lại các thể chế sẵn có trong việc quản lý sử dụng các nguồn lợi của vùng bờ. Các kết quả về phân vùng cung cấp một quy chế phù hợp cho việc phân định không gian vùng bờ theo mục đích bảo tồn và phát triển, cung cấp khung pháp lý cho việc sử dụng các nguồn lợi và tài nguyên của vùng bờ theo các phân khu chức năng đã phân định (Nguyễn Chu Hồi, 2008).

Mục đích chung của phân vùng nhằm đảm bảo sử dụng bền vững vùng bờ theo chức năng (function), để hài hoà về lợi ích của các ngành/người sử dụng tài nguyên bờ, trong khi vẫn đảm bảo các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội theo hướng bền vững. Các mục tiêu cụ thể của phân vùng thường là:

- Bảo vệ các hệ sinh thái điển hình/đặc trưng và quan trọng của vùng bờ, các nơi sinh cư (habitat) của các loài đặc trưng và các quá trình diễn tiến sinh thái ở vùng bờ quản lý.
- Bảo vệ chất lượng và giá trị tự nhiên cũng như giá trị văn hoá của vùng bờ mà vẫn đảm bảo được các hoạt động phát triển trong chừng mực cho phép.
- Giúp giải quyết hoặc ngăn chặn các mâu thuẫn lợi ích của các ngành kinh tế trong quá trình phát triển ở vùng bờ.
- Bảo tồn các vùng sử dụng đặc biệt và giảm thiểu các tác động tiêu cực có thể nảy sinh trong quá trình khai thác, sử dụng vùng bờ.
- Xây dựng và bảo vệ được các khu bảo tồn nghiêm ngặt để phục vụ cho các hoạt động nghiên cứu khoa học và giáo dục lâu dài.

Theo Charles Ehler và Fanny Douvere (2009), các nội dung cơ bản của cách tiếp cận phân vùng trong quy hoạch không gian vùng bờ và biển là:

- Định vị và thiết kế các vùng (zone) chức năng dựa trên sự chồng khít các yếu tố địa hình, hình thể, hải dương học, sinh học, các yếu tố phát triển,... ở vùng bờ quản lý.
- Xác định một hệ thống cấp phép, quy định pháp lý, và các qui tắc sử dụng trong mỗi vùng chức năng đã xác định.
- Thiết lập một cơ chế bảo đảm sự tuân thủ phương án phân vùng và các quy định pháp lý nói trên trong quá trình khai thác, sử dụng.
- Tạo dựng các chương trình giám sát, thẩm định và thích ứng với hệ thống phân vùng.

Có thể nói, đến nay chưa có một khuôn mẫu chung cho phương án phân vùng. Nó phụ thuộc nhiều vào điều kiện cụ thể (kinh tế, xã hội, cơ chế chính sách, văn hóa,...) của vùng bờ

quản lý, cũng như vào cơ quan có trách nhiệm đối với việc phân vùng. Các chuyên gia của Chương trình các Đối tác quản lý môi trường các biển Đông Á (PEMSEA, 2002) đã khuyến nghị 15 nguyên tắc cơ bản khi thực hiện phân vùng chức năng ở vùng bờ. Nghĩa là một kế hoạch phân vùng phải đảm bảo được các nguyên tắc sau:

- (1) Được xây dựng theo các phương pháp đơn giản, dễ hiểu và mang tính khả thi.
- (2) Hạn chế các tác động tiêu cực lên các hoạt động kinh tế đang diễn ra ở vùng bờ (nếu có thể được), đồng thời phải đồng nhất với mục tiêu bảo vệ và phát triển các nguồn lợi của vùng bờ.
- (3) Các vùng chức năng trong vùng bờ được phân chia nên có sự thống nhất và tương tự cả về mặt chức năng và điều kiện sử dụng và khai thác với các vùng bảo tồn hiện có trong vùng bờ.
- (4) Các vùng được phân chia nên đảm bảo tính liên tục, ví dụ: vùng được bảo vệ nghiêm ngặt, vùng đệm, vùng được phép khai thác có điều kiện, vùng khai thác tự do,... Tránh việc phân vùng “đột ngột”, ví dụ đặt vùng bảo vệ nghiêm ngặt cạnh vùng được phép khai thác tự do. Nên sử dụng “vùng đệm - buffer zone” như những vùng chuyển tiếp giữa các vùng có đặc tính khác hẳn nhau.
- (5) Các vùng đơn lẻ nên được đặt ở những nơi có đặc điểm riêng biệt, đặc trưng hoặc có vị trí địa lý cách biệt với các vùng còn lại, ví dụ các đảo hoặc các rạn san hô,...
- (6) Ở những nơi có thể, việc phân vùng nên dựa vào hoặc kế thừa các ranh giới về mặt địa lý hoặc hành chính sẵn có ở vùng bờ.
- (7) Nơi sinh cư của các loài quý hiếm hoặc có nguy cơ tuyệt chủng ở cấp độ toàn cầu, cấp độ vùng, cấp độ quốc gia hoặc các loài đặc hữu của quốc gia, của địa phương nên được khoanh thành những vùng bảo vệ (ở các mức độ khác nhau tùy theo từng hoàn cảnh) như các loài bò biển, cá heo, rùa biển, cá sấu sinh sống.
- (8) Các bãi đẻ, bãi sinh sản, bãi ương nuôi có giá trị về đa dạng sinh học (đặc biệt là của những loài có giá trị khai thác hoặc đang bị khai thác phổ biến) nên được khoanh vùng thành những vùng khai thác hạn chế hoặc khai thác theo mùa để tránh mùa sinh sản, ấp nở của các loài này.
- (9) Các vùng nuôi thả tự nhiên (ví dụ như các vùng thường được con người thả giống thủy sản ra tự nhiên để tái tạo nguồn lợi) nên được khoanh vùng ở cạnh các ngư trường khai thác để đảm bảo việc bổ sung quần đàn vào nguồn lợi trong vùng.
- (10) Các vùng được khai thác hạn chế hoặc khai thác theo mùa nên được phân loại thành các “vùng khai thác hoặc sử dụng chung” (general use) trong phân loại các vùng.
- (11) Theo nguyên tắc chung, các vùng có ý nghĩa lớn về đa dạng sinh học hoặc giá trị văn hoá lịch sử, hoặc những vùng bị cấm khai thác nên thiết lập thành các vườn quốc gia hoặc nâng cấp bảo vệ lên mức độ quốc gia.
- (12) Khi một vùng được khoanh theo định hướng ngăn cấm một hoạt động kinh tế nào đó sử dụng nguồn lợi trong vùng, nên cung cấp kèm theo các hướng dẫn hoặc định hướng cho các ngành kinh tế đó tiếp cận việc khai thác hoặc sử dụng nguồn lợi thay thế trong các vùng khác.
- (13) Hướng dẫn về tiếp cận hoặc khai thác các nguồn lợi thay thế này đặc biệt quan trọng đối với những người dân bản địa của địa phương, nhất là những cộng đồng địa phương đang sống phụ thuộc vào nguồn lợi tự nhiên qua các phương thức săn bắt hoặc đánh bắt tự nhiên.
- (14) Vùng neo đậu tàu thuyền nên nằm xa các khu vực nhạy cảm về nguồn lợi như các rạn san hô, bãi đẻ thùy sản,...
- (15) Trong các vùng bảo vệ hoặc bảo tồn nên khoanh các tiểu vùng dành cho công tác nghiên cứu khoa học và giáo dục.

Những nguyên tắc trên được áp dụng trong QLTHVB, nhưng chủ yếu đối với phần biển gần bờ (nearshore) tính từ đường bờ (coastline) ra đến độ sâu từ 20-50m, ví dụ như đối với các khu bảo tồn biển, các khu dự trữ sinh quyển, khu bảo tồn loài... Đối với vùng đất ven biển trong phạm vi từ 50 - 200m tính từ đường bờ vào đất liền, việc phân vùng lại dựa chủ yếu vào mức độ khai thác tài nguyên, nguồn lợi và tác động ô nhiễm của các hoạt động kinh tế chủ yếu trong vùng ven biển, đặc biệt là nguồn ô nhiễm từ đất liền (land-based source). Việc phân vùng sử dụng nguồn lợi trên phần đất ven biển có thể thực hiện bằng nhiều cách, phụ thuộc vào mục tiêu phân vùng, mức độ phức tạp của các mâu thuẫn trong sử dụng nguồn lợi và tình trạng mâu thuẫn đang được giải quyết hay không, mức độ phát triển của các vùng và phạm vi/ranh giới của kế hoạch phân vùng đang thực hiện.

3.3. Quy hoạch không gian biển ở các nước

3.3.1. Xác định vị trí pháp lý của QHKGB

Năm 1972, Chính phủ Hoa Kỳ thông qua Bộ luật về vùng bờ (Coastal Acts) trong đó đã áp dụng phân vùng vùng bờ trong bối cảnh sử dụng đa ngành (multi-use). Ngày 28 tháng 5 năm 2008, Thống đốc Bang Massachusetts đã ký Bộ luật Biển của bang để phát triển một kế hoạch quản lý toàn diện làm cơ sở cho việc bảo vệ và sử dụng bền vững nguồn tài nguyên biển và các vùng bờ biển của bang. Bang này đã tiến hành QHKGB và đứng ở vị trí tiên phong trong “phong trào chung” của cả nước Mỹ về quy hoạch không gian biển và quản lý biển toàn diện. Đặc biệt luật này đã xác định QHKGB là một trong 09 nội dung chính của luật.

Tháng 7 năm 2010, Nhóm đặc trách về Chính sách Đại dương liên ngành Hoa Kỳ đã kiến nghị lên Thượng viện thông qua Các khuyến nghị về quản trị đại dương (96 trang), trong đó dành toàn bộ Phần IV đề cập đến “Khuôn khổ QHKGB và vùng bờ hiệu quả” trong 17 chương cụ thể. Đây là căn cứ pháp lý và định hướng kỹ thuật quan trọng để các bang triển khai thực hiện QHKGB trong phạm vi thẩm quyền quản lý của bang.

Công ước của Liên Hiệp Quốc về Luật Biển 1982 (gọi tắt là Công ước Luật biển 1982) đã đưa ra cách tiếp cận quản lý biển và đại dương theo không gian. Theo đó, trên bề mặt đại dương chia ra các vùng biển (căn cứ vào đường cơ sở): vùng nội thủy, vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và vùng biển công; còn dưới đáy biển và đại dương chia ra: thềm lục địa và đáy đại dương. Mỗi vùng biển nói trên được xác định một chế độ pháp lý riêng, phù hợp với lợi ích chung, bảo đảm công bằng và an ninh cho các quốc gia ven biển và quốc đảo. Với chế độ pháp lý quy định, các quốc gia ven biển có chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia đối với 05 vùng biển: vùng nội thủy, vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa.

Trên đây là những ví dụ khá rõ ràng về cách tiếp cận QHKGB. Các thí dụ trên cho thấy sau khi tiến hành phân vùng sử dụng không gian biển khác nhau, cần xây dựng các quy định mang tính pháp lý riêng để hướng dẫn khai thác, sử dụng và quản lý đối với từng vùng không gian được phân định. Các ngành, các cấp khi quy hoạch khai thác, sử dụng biển (hoặc quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội biển theo ngành/địa phương) cần tuân theo các quy định và hướng dẫn pháp lý này. Đây cũng là căn cứ pháp lý quan trọng để tiến hành quản lý, giám sát biển theo các vùng không gian đã phân bổ cho các ngành, các cấp sử dụng theo lộ trình thời gian (thường trùng với thời kỳ quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia).

3.3.2. Mở rộng áp dụng QHKGB

Hoa Kỳ là quốc gia áp dụng khá sớm QHKGB, tiếp sau là các nước thuộc cộng đồng châu Âu như Hà Lan, Bỉ, Anh, Đức, Thụy Điển,... đã áp dụng khá rộng rãi và thu được các kết quả khả quan ở một số vùng bờ và biển trọng điểm nhưng trên quy mô còn hạn chế, nhằm giải

quyết một số mục tiêu cụ thể ở vùng biển quản lý. Ở Hoa Kỳ, kết quả áp dụng QHKGB ở bang Massachusetts đã xử lý được các mâu thuẫn trong sử dụng không gian biển và mâu thuẫn giữa bảo tồn cá voi với phát triển phong điện và năng lượng tái tạo từ biển, giữa du lịch ven biển và giao thông, hàng hải,... Ngoài bang Massachusetts, các bang khác cũng áp dụng thành công QHKGB (California, Texas,...).

Như vậy, việc áp dụng QHKGB đã diễn ra nhanh chóng từ một số nước Bắc Mỹ, đến châu Âu và lan ra các nước có biển khu vực châu Á. Một số nước châu Á như Trung Quốc, Việt Nam đang áp dụng công cụ QHKGB để đạt được cả hai mục tiêu phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường biển, ven biển. Các nhà khoa học Trung Quốc cũng quan niệm phân vùng sử dụng không gian biển, quy hoạch không gian biển và quy hoạch sử dụng biển về cơ bản có cùng một nội hàm. Riêng Trung Quốc đã ngang nhiên tiến hành phân vùng sử dụng không gian biển trái phép trong phạm vi yêu sách “Đường lưỡi bò đứt khúc 9 đoạn” phi lý trên Biển Đông. Hiện nay, Trung Quốc cũng đã thông qua Luật quản lý sử dụng biển, đảo và phân vùng sử dụng không gian biển với vị trí pháp lý được xác định rõ ràng trong luật này. Ngoài ra, Tổng cục Đại dương Trung Quốc (SOA) còn tổ chức soạn và thông qua các tiêu chí phân vùng không gian biển và vùng bờ,... và các quy chế quản lý các mảng không gian biển để tiến hành giám sát mức độ tuân thủ của các hoạt động khai thác, sử dụng biển, đảo.

3.3.3. Đóng góp của các Tổ chức quốc tế

Từ thực tế sống động và dựa trên các thực hành tốt (good practices) ở các quốc gia, tháng 11 năm 2006, UNESCO đã tổ chức một Hội thảo quốc tế lần thứ nhất bàn về QHKGB. Ngay sau đó và đến tận bây giờ, vấn đề QHKGB đã phát triển nhanh chóng đến mức khó có thể tưởng tượng nổi. Thế giới đã chứng kiến “sự bùng nổ” của các mối quan tâm đến QHKGB như là một phương thức khả thi để quản lý biển theo không gian, để giải quyết các mâu thuẫn và tăng tính tương thích trong khai thác, sử dụng tài nguyên và môi trường biển trong bối cảnh sức ép đến vùng bờ và biển ngày càng gia tăng. UNESCO, đặc biệt là Ủy ban Liên chính phủ về Hải dương học (IOC) và Chương trình Con người và Sinh quyển (MAB) là những đơn vị “tiên phong” của Liên Hiệp Quốc trong việc hỗ trợ các quốc gia thành viên quản lý hiệu quả vùng bờ biển và biển dựa vào hệ sinh thái (HST) thông qua áp dụng QHKGB để đạt được các mục tiêu phát triển đa ngành.

UNESCO đã giao cho IOC và MAB tiến hành xây dựng cuốn “Hướng dẫn QHKGB” trên cơ sở ý tưởng ban đầu của Nhóm Công tác về phân vùng biển của Trung tâm quốc gia về Tổng hợp và Phân tích sinh thái (NCEAS) của Đại học California, Santa Barbara. Năm 2007, Nhóm các nhà quy hoạch quốc tế được UNESCO mời thảo luận và xác định nhu cầu soạn thảo một cuốn báo cáo kỹ thuật “Tầm nhìn về biển đổi biến - Sea Change Vision”. Trên cơ sở đó, Charles Ehler và Fanny Douvere (năm 2009) đã soạn thảo và UNESCO đã xuất bản cuốn: “Quy hoạch không gian biển: Tiếp cận từng bước, hướng tới quản lý dựa vào hệ sinh thái”. Trong cuốn hướng dẫn này, các tác giả cho rằng khác với QHKGB, bản chất của phân vùng chức năng có liên quan đến việc phân chia quyền sở hữu và sử dụng các tài nguyên đất, nước và các nguồn lợi kèm theo các chức năng sử dụng của chúng. Theo Charles Ehler và Fanny Douvere (2009) phân vùng thường là giải pháp chính được dùng để triển khai các kế hoạch quản lý toàn diện không gian biển (bờ). Còn theo John M. Stamm (1999), định nghĩa đơn giản nhất về phân vùng chính là các chính sách, luật lệ, quy định hoặc quy chế quản lý việc sở hữu và sử dụng các tài sản hoặc nguồn lợi trong các khu vực bờ biển đã xác định.

3.3.4. Đóng góp của các tổ chức khu vực biển Đông Á

Quy hoạch không gian biển ở vùng bờ là một hoạt động thực tế đã có từ khoảng 20 năm trước tại các quốc gia thành viên của khu vực biển Đông Á (Chua Thia-Eng, 2006). Các hệ thống quy hoạch truyền thống trên đất liền như quy hoạch sử dụng đất (land-use planning) và gần đây là nhu cầu quy hoạch sử dụng biển (sea-use planning) đóng vai trò nền tảng trong bảo

vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên quý giá, hỗ trợ phát triển kinh tế và cộng đồng cũng như các giá trị văn hóa của vùng bờ biển. Đặc biệt, các hệ thống quy hoạch này đang phải đối mặt với các sức ép và thách thức mới nổi như biến đổi khí hậu, biến đổi vùng bờ và cách tiếp cận dựa vào hệ sinh thái.

Các quan niệm quản lý vùng bờ đã được áp dụng tại khu vực biển Đông Á trong nhiều năm nay thông qua các phương án phân vùng chức năng/phân vùng sử dụng không gian vùng bờ ở các điểm trình diễn của PEMSEA. Kế hoạch phân vùng đã được áp dụng thành công tại thành phố Hạ Môn (Trung Quốc), Batangas (Philippin) và Đà Nẵng (Việt Nam). Tuy nhiên, để thực hiện một cách hiệu quả công tác này đòi hỏi nhiều nỗ lực hơn nữa. Thảm họa sóng thần năm 2004 ở Nam Á và các kịch bản dự kiến gần đây về tác động tiềm tàng của biến đổi khí hậu và nước biển dâng đã nêu bật tầm quan trọng của công tác quy hoạch và phát triển có hiệu quả vùng bờ biển. Vì thế cũng thừa nhận một trong những công cụ chính của quản lý vùng bờ hiệu quả là QHKGB.

Xuất phát từ nhu cầu thực tiễn như vậy, với sự hỗ trợ của Chương trình Môi trường của Liên Hiệp Quốc (UNEP) và Cơ quan Phát triển quốc tế Thụy Điển (Sida), Cơ quan Điều phối các biển Đông Á (COBSEA) đang triển khai dự án QHKGB cho các quốc gia khu vực biển Đông Á (2011-2013) với 03 giai đoạn: (1) Xây dựng “Hướng dẫn Quy hoạch không gian vùng bờ khu vực biển Đông Á: Tích hợp các vấn đề nổi bật và cách tiếp cận quản lý hiện đại”, (2) Xin ý kiến góp ý của các quốc gia thành viên của COBSEA về dự thảo bản hướng dẫn, và (3) Chuyển sang văn bản hướng dẫn quốc gia về QHKGB ở vùng bờ biển. Cuối năm 2011, dự án khu vực này đã kết thúc giai đoạn 2 với việc xuất bản cuốn hướng dẫn nói trên. Sách hướng dẫn này được coi như tài liệu khởi đầu, nhằm trợ giúp các nước đang phát triển tại khu vực biển Đông Á trong việc kết hợp, lồng ghép các vấn đề đang được quan tâm trong khu vực và phương pháp quản lý hiện đại vào việc điều chỉnh quá trình quy hoạch không gian biển hiện nay.

Ngoài ra, trong các năm 2005-2010 còn có nhiều bài báo quốc tế đề cập đến các khía cạnh khác nhau của QHKGB và khả năng áp dụng nó. Fanny Douvère và nnk (2006) đã giới thiệu vai trò của QHKGB trong quản lý sử dụng biển thông qua trường hợp thử nghiệm ở Bờ. Fanny Douvère (2008) đã giới thiệu tầm quan trọng của QHKGB trong việc tăng cường quản lý sử dụng biển dựa vào HST. Fanny Douvère và Charles N. Ehler (2008) đề cập những triển vọng mới về quản lý sử dụng biển với những phát hiện ban đầu từ kinh nghiệm QHKGB ở châu Âu. Paul M. Gilliland và Dan Laffoley (2008) giới thiệu các nội dung và các bước chủ chốt trong quá trình xây dựng QHKGB dựa vào HST. Heino O. Fock (2008) thuộc Viện Nghề cá biển, Hamburg, Cộng hòa Liên bang Đức đã bàn về nghề cá trong bối cảnh QHKGB trên cơ sở xác định các vùng cơ bản cho hoạt động nghề cá trong phạm vi vùng đặc quyền kinh tế của Đức. Gần đây, Melissa M. Foley và nnk (2010) đã công bố các nguyên tắc sinh thái chỉ đạo đối với QHKGB.

3.4. Một số thực hành tốt về QHKGB trên thế giới

3.4.1. Vận dụng cơ sở pháp lý quốc tế trong QHKGB quốc gia

Quy hoạch không gian biển được sử dụng như là một quá trình và công cụ thích hợp để tránh xung đột giữa những người sử dụng, để quản lý hoạt động khai thác và sử dụng vùng biển bền vững hơn. Tăng sử dụng tài nguyên và không gian biển có thể tạo ra các xung đột mới bên cạnh các xung đột đã hiện hữu. Trong tương lai cần phải có các mảng không gian bổ sung cho các hoạt động khai thác và sử dụng biển, kể cả đối với các hoạt động “cố định” và “di động”. Điều này sẽ làm tăng các áp lực đối với phương án sử dụng hiện tại và đối với các hệ thống tự nhiên. Ngoài ra, yêu cầu về bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ đa dạng sinh học biển và đại dương cũng sẽ xung đột với các lợi ích sử dụng không gian biển và đại dương hiện tại.

Một số quốc gia ven biển đã bắt đầu quá trình quy hoạch không gian ở những khu vực thuộc thẩm quyền để giải quyết các xung đột và xem đây như là một công cụ để bảo vệ các loài hoặc nơi sinh cư (habitat) nhất định, thể hiện tầm nhìn dài hạn để điều chỉnh các hoạt động thuộc thẩm quyền, lồng ghép khai thác kinh tế và lợi ích xã hội với nhiệm vụ bảo vệ môi trường biển và đảm bảo nguồn lợi đa dạng sinh học cho các thể hệ hiện tại và tương lai.

QHKGB được xem là công cụ nhằm đạt được mục tiêu quản lý sử dụng biển dựa vào HST. Các quốc gia ven biển thực hiện QHKGB của mình phù hợp với quyền và nghĩa vụ trên các vùng biển và đại dương. Công ước Luật biển 1982 (UNCLOS) chính là cơ sở pháp lý để thực hiện các hoạt động khai thác biển, phân bổ các hoạt động và yêu cầu bảo vệ môi trường biển. UNCLOS đã ngụ ý rằng QHKGB là một quá trình quản lý và Điều 123 của Công ước này đề cập đến sự hợp tác giữa các quốc gia ven biển. Công ước yêu cầu các quốc gia ven biển, trực tiếp hoặc qua trung gian của một tổ chức khu vực thích hợp, cố gắng:

- Phối hợp trong việc quản lý, bảo tồn, thăm dò và khai thác các tài nguyên sinh vật của biển;
- Phối hợp trong việc sử dụng các quyền và thực hiện các nghĩa vụ của họ có liên quan đến việc bảo vệ và giữ gìn môi trường biển;
- Phối hợp các chính sách khoa học của họ, và nếu có thể, thực hiện các chương trình nghiên cứu khoa học chung trong vùng được xem xét.

Mặc dù Điều 123 không phải là một ràng buộc “cứng” nhưng đã phản ánh thực tế ở các khu vực khác nhau trên thế giới, ngay cả trước khi Công ước Luật biển 1982 được thông qua.

Ngoài 05 vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của các quốc gia ven biển, liên quan đến QHKGB có 07 vùng biển mà tại đó các quốc gia ven biển có thể thực hiện quyền thực thi pháp luật gồm: nội thủy, vùng nước quần đảo, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, thềm lục địa, vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) và vùng đánh bắt hải sản. Quyền thực thi pháp luật tại các vùng này khác nhau.

Đối với vùng biển khơi (biển công), không có quốc gia nào có quyền đơn phương tuyên bố chủ quyền (Điều 89), quyền chủ quyền và do vậy không thể thực thi QHKGB tại vùng này.

Tại một số vùng biển và đại dương, QHKGB quốc gia hoặc liên quốc gia bị cản trở do các cuộc tranh chấp vùng biển (đặc biệt là lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế) giữa các quốc gia chưa được giải quyết. Những vấn đề kỹ thuật này có ảnh hưởng tiêu cực đến khả năng của các quốc gia khi đưa ra các yêu cầu của mình và thực hiện QHKGB dọc ranh giới tranh chấp hoặc trong khu vực tranh chấp. Ví dụ, ở vùng biển Địa Trung Hải, tranh chấp lãnh hải ngăn cản sự hình thành các vùng đặc quyền kinh tế và phần lớn biển Địa Trung Hải là vùng biển công.

Trong vùng nội thủy, các quốc gia ven biển có toàn quyền về QHKGB dựa trên chủ quyền của quốc gia theo quy định của UNCLOS. Vùng này bao gồm các vịnh, cửa sông, bến cảng, đầm phá và các vùng nước bao quanh phía trong đường cơ sở thẳng về phía lục địa.

Trong vùng lãnh hải, đến giới hạn không quá 12 hải lý tính từ đường cơ sở, quốc gia ven biển có đầy đủ thẩm quyền về phân vùng và QHKGB dựa trên chủ quyền được quy định. Các quốc gia ven biển có thể thực hiện các luật và các quy định về các vấn đề sau: an toàn hàng hải và giao thông hàng hải, bảo đảm an toàn cho các phương tiện và các công trình trên biển, bảo tồn nguồn lợi sinh vật và bảo vệ môi trường. Các luật và các quy định này phải tuân thủ các điều khoản của UNCLOS và các quy định quốc tế khác (như các Công ước quốc tế của Tổ chức Hàng hải Thế giới - IMO).

Ngoài vùng lãnh hải, mỗi quốc gia ven biển có phần thềm lục địa, là phần kéo dài tự nhiên của lãnh thổ đất liền của quốc gia ven biển. Các quốc gia ven biển có thể thực hiện các

quyền chủ quyền ở vùng này cho các mục đích thăm dò và khai thác tài nguyên khoáng sản, các tài nguyên khác ở đáy biển và lòng đất dưới đáy biển.

UNCLOS quy định vùng đặc quyền kinh tế rộng không quá 200 hải lý tính từ đường cơ sở. Vùng đặc quyền kinh tế phải được công bố một cách rõ ràng, bao gồm đáy biển, lòng đất dưới đáy biển và các vùng nước tiếp giáp với đáy biển. Trong vùng đặc quyền kinh tế này, quốc gia ven biển có quyền chủ quyền với mục đích thăm dò, khai thác, bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở vùng biển, đáy biển và lòng đất dưới đáy biển. Quyền chủ quyền áp dụng đối với các hoạt động kinh tế, khai thác, tìm kiếm thăm dò, như sản xuất năng lượng sóng biển, dòng chảy và gió, chôn lấp cacbon (CCS) trong các cấu trúc địa chất dưới đáy biển. Tuy nhiên, việc đổ chất thải và CCS phải tuân thủ các công ước về chôn lấp. Quốc gia ven biển cũng có đặc quyền tiến hành xây dựng và sử dụng các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình, nghiên cứu khoa học, bảo tồn và bảo vệ môi trường biển, có xem xét đến quyền và nghĩa vụ của các quốc gia khác (Điều 56). Các quyền này đề cập đến tự do hàng hải, hàng không, lắp đặt dây cáp và đường ống dẫn ngầm dưới biển. UNCLOS tái khẳng định quyền QHKGB của quốc gia ven biển liên quan đến các quy định về xây dựng và sử dụng các đảo nhân tạo, các thiết bị và công trình thăm dò và khai thác vùng đặc quyền kinh tế. Điều 60 quy định cụ thể những hoạt động trên đảm bảo cho tự do và an toàn hàng hải, cũng như quy định nhiệm vụ của quốc gia ven biển về vấn đề này. Điều 211 của UNCLOS quy định rằng các quốc gia thông qua tổ chức quốc tế có thẩm quyền hay một hội nghị ngoại giao cùng thúc đẩy việc xác định các tuyến hàng hải để giảm thiểu nguy cơ xảy ra sự cố có thể gây ô nhiễm môi trường biển.

Nghị quyết số A.927 (22) và A.982 (24) của IMO về Hướng dẫn xác định Vùng biển đặc biệt nhạy cảm (PSSA) là một khu vực cần được bảo vệ đặc biệt vì các giá trị được công nhận về mặt sinh thái, kinh tế - xã hội, khoa học và dễ bị tổn thương do hoạt động hàng hải quốc tế. Việc chỉ định một PSSA dựa trên 3 yếu tố: thuộc tính đặc biệt của khu vực đề xuất, tính dễ bị tổn thương của khu vực đó trước hoạt động hàng hải quốc tế và các biện pháp liên quan đến bảo vệ thuộc thẩm quyền của IMO nhằm ngăn chặn, giảm thiểu rủi ro từ hoạt động hàng hải. Các biện pháp bảo vệ được áp dụng để bảo vệ một PSSA gồm: (a) việc chỉ định các khu vực đặc biệt theo MARPOL Phụ lục I, II hoặc V, hoặc một khu vực kiểm soát khí thải SOx theo MARPOL VI, hoặc áp dụng hạn chế xả đặc biệt cho các tàu hoạt động trong một PSSA; (b) áp dụng hệ thống phân luồng tàu và hệ thống báo cáo ở gần hoặc trong khu vực PSSA, bao gồm cả khả năng tuyên bố một phần hoặc toàn bộ một PSSA là khu vực mà các tàu không được phép qua lại; (c) áp dụng các biện pháp khác nhằm bảo vệ vùng biển cụ thể trước các ảnh hưởng từ tàu với điều kiện dựa trên cơ sở pháp lý xác định.

Hướng dẫn chỉ ra rằng một PSSA được đề xuất có thể bao gồm một vùng đệm trong phạm vi ranh giới của nó, đây được xem như vùng tiếp giáp với vùng lõi mà mục đích là bảo vệ vùng lõi. Có các tiêu chí liên quan đến PSSA ở trong và ngoài các giới hạn của vùng lãnh hải, do đó một PSSA có thể nằm ở vùng biển khơi, ngoài vùng lãnh hải.

UNCLOS là một khuôn khổ quốc tế cho việc bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên sinh vật biển. Trong vùng lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế, các quốc gia ven biển có quyền thiết lập các vùng đánh bắt, cấm hoặc hạn chế đánh bắt. Trong vùng đặc quyền kinh tế, quốc gia ven biển xác định mức khai thác cho phép đối với tài nguyên sinh vật và có trách nhiệm duy trì và phục hồi nguồn tài nguyên này thông qua các biện pháp bảo tồn và quản lý phù hợp.

Nhiệm vụ bảo tồn các nguồn tài nguyên sinh vật biển được thực hiện cả trong vùng lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và biển khơi. Tuy nhiên, ngoài vùng biển khơi, các quốc gia không thể đơn phương điều chỉnh các hoạt động khai thác. Nhằm tăng cường hợp tác và thực

thi trong việc bảo tồn và quản lý các đàn cá phân tán và di cư cao, các quốc gia ký kết Hiệp định về thực hiện các quy định của UNCLOS năm 1995. Hiệp định về Nguồn lợi cá của Liên Hiệp Quốc (FSA) đưa ra cách tiếp cận phòng ngừa trong khai thác, bảo tồn và quản lý nguồn lợi cá; thúc đẩy sự hình thành các tổ chức quản lý nghề cá cấp khu vực và tiểu khu vực. UNCLOS và FSA được hỗ trợ bởi Bộ quy tắc ứng xử nghề cá có trách nhiệm của Tổ chức Nông lương Thế giới (FAO) áp dụng cho tất cả các lĩnh vực nghề cá trong và ngoài quyền tài phán quốc gia. Hiệp định FSA năm 1995 và Hiệp định tuân thủ năm 1993 của FAO, cũng như Bộ quy tắc ứng xử nghề cá có trách nhiệm của FAO, là những tiến bộ quan trọng đối với thực thi UNCLOS về quản lý nghề cá ở vùng biển khơi. Các hiệp định này làm rõ, mở rộng và phát triển các điều khoản hiện hành của UNCLOS. Trên quan điểm QHKGB, các hiệp định nghề cá không có những đóng góp tức thời cho QHKGB do chúng tập trung vào các loài cá. Mặc dù Bộ quy tắc ứng xử nghề cá có trách nhiệm đề cập đến các vùng, các khu vực cấm là một công cụ quản lý nghề cá, nhưng Bộ quy tắc và các hiệp định không thể khác quy định của UNCLOS về quyền tài phán đối với các vùng biển của các quốc gia.

Tất cả các quốc gia có nghĩa vụ bảo tồn và bảo vệ môi trường biển (Điều 192, UNCLOS). Trong khi thực hiện chủ quyền khai thác tài nguyên thiên nhiên tuân thủ theo chính sách môi trường riêng, các quốc gia có nhiệm vụ bảo tồn và bảo vệ môi trường biển (Điều 193). Nội dung của Điều 193 xuất phát từ Nguyên tắc 21 của Tuyên bố Stockholm và vị thế của các quốc gia đang phát triển, có xét đến chính sách môi trường của từng quốc gia áp dụng "tiêu chuẩn kép": tiêu chuẩn môi trường nghiêm ngặt cho các quốc gia phát triển và ít nghiêm ngặt hơn cho các nước đang phát triển. Hơn nữa, các quốc gia thi hành mọi biện pháp cần thiết để các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không gây ô nhiễm và ảnh hưởng đến môi trường biển của các quốc gia khác; ô nhiễm bắt nguồn từ những sự cố hoặc từ các hoạt động thuộc quyền tài phán hay quyền kiểm soát của mình không lan ra ngoài các khu vực mà mình thi hành các quyền theo đúng Công ước (Điều 194).

Theo UNCLOS, tất cả các quốc gia phải tập trung vào nhiệm vụ áp dụng các luật, quy định và các biện pháp khác để ngăn chặn, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm từ đất liền (Điều 207), ô nhiễm từ các hoạt động trên biển thuộc quyền tài phán quốc gia (Điều 208), ô nhiễm từ các hoạt động tại các vùng (Điều 209), ô nhiễm do nhận chìm (Điều 210), ô nhiễm từ tàu (Điều 211) và ô nhiễm từ khí quyển (Điều 212). Ô nhiễm từ đất liền được kiểm soát ở cấp vùng, tuân thủ theo các điều ước khu vực, việc nhận chìm, vận chuyển bằng tàu,... được quy định bởi các Điều ước toàn cầu và khu vực (Sands P., 2003). Để đánh giá nguy cơ ô nhiễm hoặc thay đổi đáng kể và có hại đối với môi trường biển do các hoạt động thuộc thẩm quyền, các quốc gia thực hiện đánh giá tác động môi trường (EIA, ĐTM). Đánh giá tác động môi trường là một công cụ cần thiết trong QHKGB. Trên quan điểm QHKGB, các quốc gia thực hiện các biện pháp cần thiết như vậy để bảo vệ và bảo tồn các hệ sinh thái quý hiếm và dễ bị tổn thương cũng như nơi cư trú của các loài đang bị đe dọa hoặc có nguy cơ tuyệt chủng (Điều 194 khoản 5).

3.4.2. Tiếp cận quản lý dựa vào HST biển trong luật pháp quốc tế

Công ước toàn cầu đầu tiên đề cập đến cách tiếp cận HST trong quản lý tài nguyên biển là Công ước về Bảo tồn tài nguyên sinh vật biển ở Nam Cực năm 1980 (CCAMLR). Kể từ năm 1992, các công ước khu vực về bảo vệ môi trường biển đã xác định tiếp cận HST là một trong những mục tiêu hợp tác. Kể từ đó, cách tiếp cận HST và quản lý tổng hợp đại dương nhằm quản lý và điều chỉnh các hoạt động trên biển đã được toàn cầu công nhận.

Tuyên bố Rio tại Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Môi trường và Phát triển (UNCED) 1992 cũng đưa ra cách tiếp cận hệ sinh thái để bảo tồn, bảo vệ và khôi phục sức khỏe và sự toàn

ven của Trái Đất (Nguyên tắc 7) và sự tham gia của công chúng trong giải quyết các vấn đề môi trường (Nguyên tắc 10). Tuyên bố kêu gọi các quốc gia xây dựng hệ thống pháp luật hiệu quả về môi trường (Nguyên tắc 11), áp dụng phương pháp phòng ngừa (Nguyên tắc 15) và thực hiện đánh giá tác động môi trường quốc gia cho các hoạt động có khả năng gây tác động có hại đáng kể đến môi trường (Nguyên tắc 17). Mười năm sau, tại Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Phát triển bền vững ở Johannesburg (WSSD, 2002), các Bộ trưởng đã thông qua Kế hoạch thực hiện.

Khác với Tuyên bố năm 1992, Kế hoạch này không phải là một văn bản quy phạm pháp luật và không quy định tạo ra các nghĩa vụ pháp lý cho các quốc gia. Tuy nhiên, đây là một văn kiện chính sách quốc tế quan trọng. Giám sát và thực hiện những mục tiêu môi trường quan trọng của kế hoạch này được thực hiện thông qua các công ước quốc tế như Công ước Đa dạng sinh học (CBD) năm 1992 và UNCLOS.

Năm 2006, cuộc họp tham vấn không chính thức về Đại dương và Luật biển tại kỳ họp thứ bảy của Liên Hiệp Quốc (UNICPOLOS-7) đã dành riêng cho các vấn đề về đại dương và cách tiếp cận HST. Theo đó, việc thực hiện cách tiếp cận HST có thể đạt được bằng cách kết hợp các sáng kiến, tập trung vào nghiên cứu khoa học, cải thiện quản lý nghề cá khu vực, ứng dụng các nguyên tắc Rio và Kế hoạch thực hiện, sử dụng một loạt các công cụ quản lý để bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển bao gồm các công cụ quản lý tổng hợp theo khu vực dựa trên cơ sở tư vấn về khoa học và cách tiếp cận phòng ngừa, quản lý tổng hợp xuyên biên giới và quy hoạch, quản lý liên ngành, sử dụng đánh giá tác động môi trường và sự tham gia của các bên liên quan. Đây chính là các nguyên tắc và là các công cụ cần thiết đối với QHKGB.

Quản lý dựa vào HST và QHKGB: Công ước Đa dạng sinh học năm 1992 xác định bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học là các mục tiêu. Để đạt được những mục tiêu này, cách tiếp cận HST có ý nghĩa quan trọng đối với việc bảo tồn, bằng cách thiết lập hệ thống các khu bảo tồn, thúc đẩy bảo vệ các HST và phục hồi các HST bị suy thoái (Điều 8).

Đa dạng sinh học biển và vùng ven biển được xem là một ưu tiên tại Hội nghị các Bên tham gia Công ước (COP). Quyết định II/10 của COP 2 tại Jakarta năm 1995 khuyến khích các bên tham gia áp dụng quản lý tổng hợp biển và vùng ven biển, xem đây là khuôn khổ để giải quyết các tác động của con người đến đa dạng sinh học biển và ven biển, thúc đẩy bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển và ven biển. Các thiết chế tổ chức và thể chế, hành chính và pháp lý cần được thiết lập cho quản lý tổng hợp, cũng như các kế hoạch và chiến lược cho các vùng biển và ven biển. Kể từ hội nghị này, vấn đề đa dạng biển và vùng ven biển thường xuyên được đề cập tại các cuộc họp của COP. COP 4 tại Bratislava năm 1998 đã thông qua Quyết định IV/5 về bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển và vùng ven biển, bao gồm cả chương trình thực hiện. Quyết định IV/5 nhấn mạnh lại các nguyên tắc cơ bản, như cách tiếp cận HST và cách tiếp cận phòng ngừa nên được sử dụng như một “kim chỉ nam” cho tất cả các hoạt động ảnh hưởng đến đa dạng sinh học biển và vùng ven biển. COP 5 tại Nairobi năm 2000 kết luận rằng mọi quyết định liên quan như đánh giá tác động môi trường phải được lồng ghép vào các chương trình đa dạng sinh học biển và vùng ven biển (Quyết định V/18). Điều này có nghĩa là ĐTM phải đề cập đến suy giảm đa dạng sinh học biển và vùng ven biển; các khía cạnh liên quan của các vấn đề kinh tế - xã hội, văn hóa và sức khỏe con người. Các bên liên quan (stakeholder), bao gồm các bên quan tâm và bị ảnh hưởng, gồm cả các cộng đồng địa phương, phải được tham gia vào tất cả các giai đoạn của quá trình đánh giá. Hơn nữa, chính phủ khuyến khích sử dụng đánh giá môi trường chiến lược (SEA, ĐMC) để đánh giá không chỉ tác động của từng dự án, mà còn là tác động toàn cầu và ảnh hưởng tích lũy của các dự án đó, lồng ghép các cân nhắc về đa dạng sinh học ở giai đoạn ra quyết định và quy hoạch môi trường.

Trong trường hợp đối với QHKGB, ĐMC là một công cụ rất có giá trị, bởi đây là quá trình giúp xác định và đánh giá kết quả của các chính sách, chương trình, kế hoạch hoặc đề xuất để đảm bảo rằng chúng được xem xét đầy đủ ngay ở giai đoạn sớm nhất của quá trình ra quyết định, đồng thời với những cân nhắc về kinh tế và xã hội. ĐMC có thể bao hàm nhiều hoạt động trong phạm vi lớn hơn và khoảng thời gian dài hơn so với ĐTM. ĐMC có thể giúp lồng ghép các mối quan tâm về môi trường, kinh tế và xã hội vào quá trình ra quyết định để ĐTM hiệu quả hơn.

QHKGB có thể có đóng góp đáng kể trong thực hiện Công ước Đa dạng sinh học (CBD) qua việc xác định và thành lập các khu bảo tồn biển (KBTB). Các KBTB là một trong những công cụ cần thiết và là cách tiếp cận trong bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển và ven biển, cũng như đa dạng sinh học vùng biển nằm ngoài quyền tài phán quốc gia. Việc thành lập và quản lý các KBTB là một mục tiêu quan trọng đối với các bên tham gia CBD (Điều 8). Việc này bao gồm thành lập một mạng lưới toàn cầu các khu bảo tồn quốc gia và khu vực được quản lý hiệu quả, các hành lang sinh thái, vùng đệm và cách tiếp cận khác có liên quan để thực hiện Kế hoạch WSD. Như vậy, có thể thấy rằng CBD cung cấp một khuôn khổ pháp lý cho quản lý dựa vào HST mà QHKGB có thể là một công cụ hỗ trợ.

3.4.3. Một số thực hành tốt về QHKGB trên thế giới

Các hoạt động ở ngoài khơi và yêu cầu thực hiện các cam kết quốc tế và quốc gia về bảo tồn đa dạng sinh học biển khiến cho các quốc gia ven biển ngày càng quan tâm đến QHKGB. Một số nước châu Âu, dựa theo các sáng kiến riêng hoặc luật pháp của khu vực đã đi đầu thế giới trong thực hiện QHKGB. Kinh nghiệm cho thấy, cách tiếp cận không gian để quản lý việc sử dụng biển hoàn toàn khả thi, cho dù vẫn còn thiếu một khung pháp lý về phân vùng. QHKGB sẽ cung cấp một khuôn khổ chiến lược và tổng hợp cho quản lý sử dụng biển dựa trên hệ sinh thái.

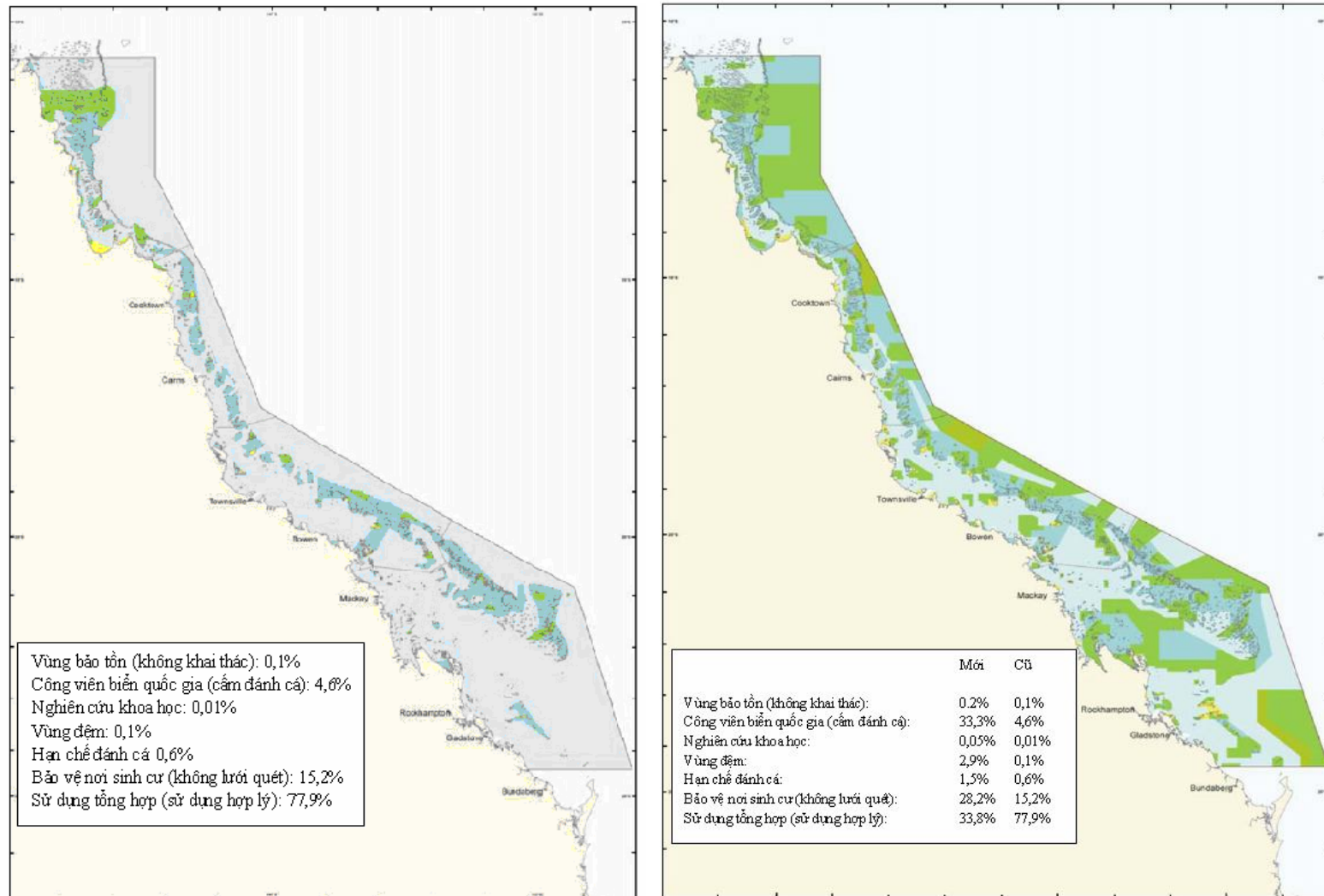
Trong những năm gần đây, các quốc gia khác nhau đã bắt đầu sử dụng QHKGB hoặc quy hoạch đại dương để giảm thiểu các xung đột và sử dụng tài nguyên biển, ven biển bền vững hơn. Một trong những ví dụ được biết đến nhiều nhất là hệ thống phân vùng quản lý Công viên biển Dải san hô lớn của Australia. Cách tiếp cận của Australia cho phép các hoạt động đa mục đích, bao gồm thủy sản và du lịch,... đồng thời bảo vệ được các khu vực cụ thể. Ngoài ra, còn có nhiều sáng kiến khác của Hoa Kỳ, Canada, Hà Lan, Đức, Bỉ, Anh, Philippin,...

a) Trường hợp quy hoạch Công viên biển Dải san hô lớn, Australia

Một trong những trường hợp về QHKGB nổi tiếng nhất là Công viên biển Dải san hô lớn, Australia (GBRMP). Khu vực này nằm ngoài khơi bờ biển đông bắc của Australia và trải dài dọc 2.300 km bờ biển, đây cũng là một trong những HST giàu nhất và đa dạng nhất thế giới. Diện tích của GBRMP khoảng 344.400 km², khiến nó trở thành một trong những KBTB lớn nhất thế giới với hơn 900 đảo và rạn san hô.

GBRMP được pháp luật ghi nhận năm 1975. Mục tiêu chung là "... bảo vệ lâu dài, sử dụng bền vững về mặt sinh thái, hiểu biết và hưởng thụ Dải san hô lớn thông qua duy trì và phát triển GBRMP". Động lực chính cho việc thành lập GBRMP là tình trạng suy thoái vào cuối thập niên 60 và đầu thập niên 70 do khai thác dầu và đá vôi, ô nhiễm từ tàu và các nguồn trên đất liền, gia tăng đánh bắt và hoạt động du lịch.

Quy hoạch không gian và phân vùng được xem là những nền tảng của chiến lược quản lý để bảo vệ Dải san hô lớn nhằm: (a) duy trì đa dạng sinh học và HST tạo ra Dải san hô lớn, (b) quản lý các tác động của việc gia tăng hoạt động giải trí và mở rộng du lịch, (c) quản lý tác động của các hoạt động câu cá giải trí và thương mại, và (d) quản lý các tác động rủi ro ô nhiễm từ đất liền và hàng hải.



Hình 5: Quy hoạch không gian biển ở GBRMP, Australia

Các kế hoạch quản lý đã được xây dựng cho các nhóm sử dụng tập trung, đặc biệt cho các nhóm dễ bị tổn thương là các đảo và rạn san hô, bảo vệ các loài hoặc các cộng đồng dễ bị tổn thương. Kế hoạch phân vùng quản lý thông qua giải quyết các vấn đề cụ thể của từng khu vực, từng loài, từng cộng đồng ở mức chi tiết, cùng với các kế hoạch phân vùng rạn san hô. Một hệ thống cấp phép cũng được sử dụng để thực hiện các kế hoạch phân vùng.

Trong hơn 30 năm qua, một loạt các công cụ quản lý đã được xây dựng và áp dụng, bao gồm hệ thống phân vùng tổng thể nhằm đảm bảo các hoạt động được bền vững về mặt sinh thái. Phân vùng đảm bảo cho việc bảo tồn toàn bộ khu vực, giảm thiểu các tác động và xung đột, đồng thời bảo vệ các khu vực mang tính đại diện, trong khi vẫn cho phép tiếp tục các hoạt động sử dụng khác tại các vùng khác nhau. Quy hoạch không gian và phân vùng trong GBRMP được coi là “nền tảng” cho công tác quản lý, đã có nhiều tiến bộ và thay đổi kể từ lần kế hoạch phân vùng đầu tiên vào năm 1981.

Quản lý không gian ở GBRMP được thực hiện dựa trên 8 vùng khác nhau, từ vùng "sử dụng tổng hợp" ít hạn chế nhất (cho phép hầu hết các hoạt động hàng hải và đánh bắt thương mại nhất) cho đến "vùng bảo tồn" hạn chế hầu như hoàn toàn và không được phép khai thác sử dụng.

Các kế hoạch và các quy định phân vùng ban đầu được thực hiện tuân thủ trong GBRMP theo 4 giai đoạn từ năm 1981 đến năm 1987, đã tạo ra thay đổi đáng kể, đáp ứng tính chất động của cả môi trường biển và hiệu quả kế hoạch. Khoảng 4,5% diện tích của GBRMP được chỉ định là "vùng không được đánh cá". Kết quả quan trắc những năm 1990 cho thấy, mục tiêu bảo vệ HST đã không đạt được và phải "quy hoạch lại" và tăng diện tích các vùng "không được đánh cá" lên khoảng 1/3 tổng diện tích của GBRMP.

Với hơn 30 năm kinh nghiệm áp dụng QHKGB, GBRMP được xem như là một mô hình mẫu về áp dụng các giải pháp phân vùng. Đây là một trường hợp đặc biệt để nghiên cứu những bài học mà chúng ta có thể học hỏi về giám sát, đánh giá và thực hiện QHKGB. Mặc dù GBRMP là một KBTB nhưng những bài học đã được rút ra từ kinh nghiệm này vẫn có giá trị trong bối cảnh của QHKGB thực hiện cho các đối tượng khác.

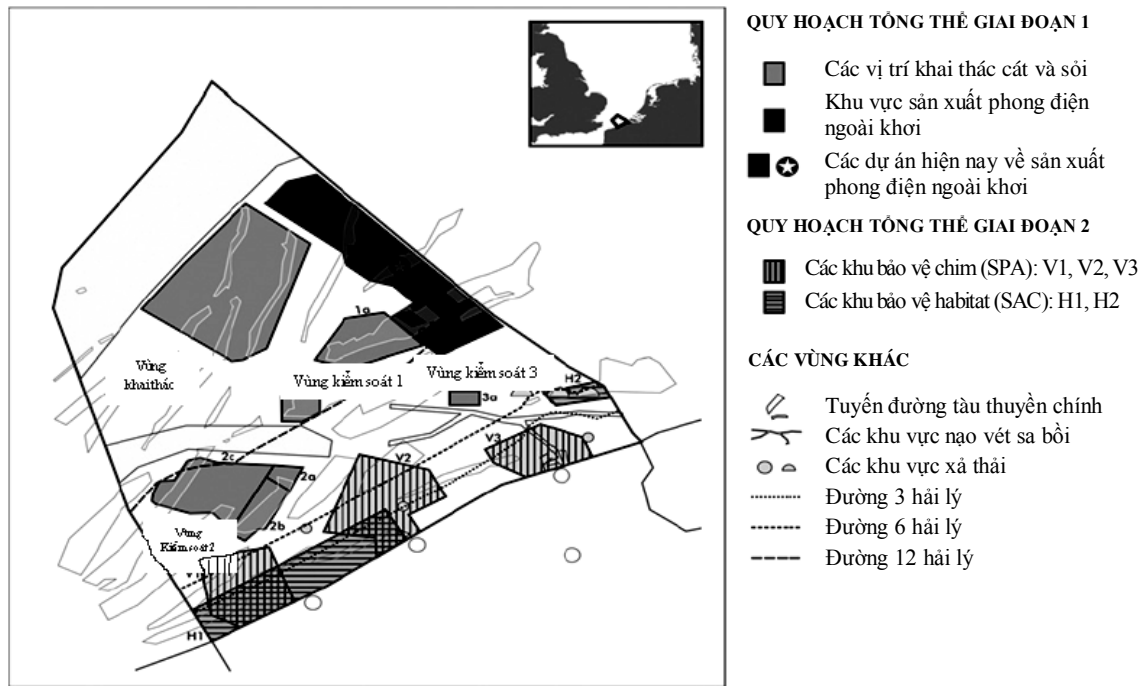
b) Trường hợp QHKGB ở Biển Bắc (Bi)

Bi là một trong những quốc gia đầu tiên thực hiện QHKGB đa mục đích cho vùng lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế. Bản Quy hoạch tổng thể của Bi năm 2003 được xem là chính sách quản lý không gian cho phần Biển Bắc thuộc Bi, trải rộng khoảng 3.600 km² và bờ biển dài 66 km. Dự án GAUFRE (2003-2005) là một trong các nỗ lực đầu tiên nhằm đưa các khái niệm về quy hoạch sử dụng đất sang quy hoạch không gian biển với bờ biển dài 66 km.

Động lực chính thúc đẩy QHKGB ở Bi là do nhu cầu về khai thác năng lượng gió ngoài khơi và các yêu cầu quốc tế đối với việc bảo vệ và bảo tồn giá trị sinh thái và sinh học của khu vực theo yêu cầu của Liên minh châu Âu.

Cơ sở pháp lý cho quy hoạch không gian biển ở Bi là Công ước Luật biển 1982 và luật pháp của Bi. Luật pháp quốc gia quan trọng nhất của Bi là Đạo luật Thềm lục địa năm 1969 điều chỉnh và quản lý hoạt động khai thác các tài nguyên không tái tạo ở vùng lãnh hải và thềm lục địa. Bi là một quốc gia có truyền thống về hàng hải ở Biển Bắc và hạn chế vùng lãnh hải trong phạm vi 3 hải lý. Năm 1987, Bi mở rộng ranh giới lãnh hải từ 3 lên 12 hải lý và ký với Pháp hiệp định ranh giới về lãnh hải và thềm lục địa năm 1990, ký với Anh hiệp định ranh giới về thềm lục địa năm 1994 và ký với Hà Lan hiệp định ranh giới về lãnh hải và thềm lục địa năm 1996. Tháng 11/1998, Bi phê chuẩn UNCLOS và Hiệp ước thực hiện Phần XI của UNCLOS. Hai bộ luật quan trọng được thông qua năm 1999 là Đạo luật về vùng đặc quyền kinh tế của Bi ở Biển Bắc và Đạo luật về Bảo vệ môi trường biển. Ngoài ra, còn phải kể đến 2 Sắc lệnh của Hoàng gia về áp dụng hệ thống cấp phép và

thủ tục ĐTM năm 2001 và được sửa đổi, thay thế bằng Sắc lệnh năm 2003. Đây chính là cơ sở pháp lý quan trọng cho các thảo luận và quyết định về các hoạt động sử dụng biển ở quốc gia này.



Hình 6: Kế hoạch tổng thể sử dụng bền vững biển Bắc (Bi)

QHKGB của Bỉ nhằm mục đích đạt được cả hai mục tiêu về kinh tế và sinh thái, bao gồm phát triển các “khu vực phong điện” ngoài khơi, phân định các KBTB, kế hoạch khai thác cát/sỏi bền vững, lập bản đồ các nơi cư trú, bảo vệ các giá trị đa dạng sinh học và quản lý các hoạt động trên đất liền có ảnh hưởng đến môi trường biển.

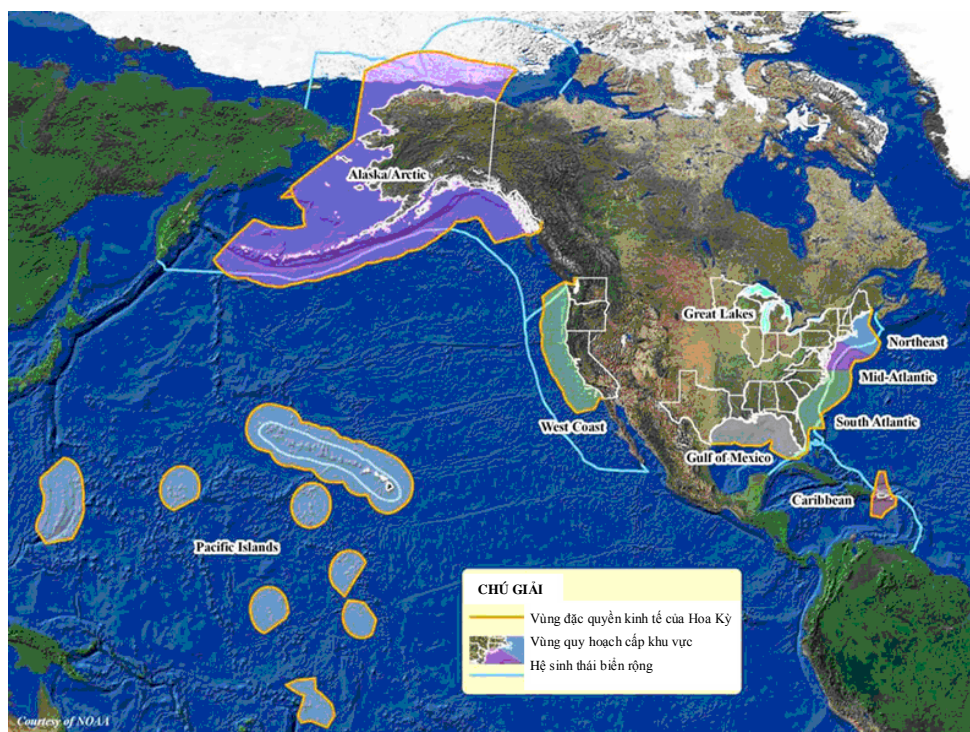
QHKGB tổng thể đã được thực hiện từng bước từ năm 2003 và kết quả là đưa ra một hệ thống kế hoạch đa dạng, bao gồm các khu vực quản lý mới với lộ trình tuân tự cho các khu vực khai thác khoáng sản tập trung, khu vực đánh bắt theo mùa và bị cấm trong mùa sinh sản của cá, cũng như khu vực tiềm năng khai thác trong tương lai. Quy hoạch này được thực hiện theo 2 giai đoạn: giai đoạn 1 tập trung vào phân định về mặt không gian cho hoạt động khai thác khoáng sản (cát, sỏi) và các dự án phong điện; giai đoạn 2 tập trung vào các khu bảo vệ đặc biệt (SPA) đối với các loài chim di cư và các khu vực đặc biệt cần bảo tồn (SAC) nhằm thực hiện cam kết Thiên niên kỷ của chính phủ về thành lập mạng lưới các khu bảo tồn biển trên toàn châu Âu.

c) Trường hợp QHKGB ở Hoa Kỳ

Hơn 35 năm qua, tại Hoa Kỳ, Đạo luật quản lý vùng bờ (CZMA) được xem như một công cụ để giải quyết các vấn đề quản lý biển ở cấp bang và liên bang. CZMA được Quốc hội Hoa Kỳ thông qua năm 1972 nhằm bảo vệ, khôi phục và duy trì các nguồn tài nguyên ven biển.

Theo quy định, các bang ở Hoa Kỳ có thẩm quyền đối với các vùng biển ven bờ đến giới hạn 3 hải lý (ngoại trừ một số bang như Texas, Puerto Rico và vịnh Florida là 9 hải lý). Các bang ở vùng Hồ lớn (Great Lake) có thẩm quyền về ranh giới quốc tế với Canada. Tất cả các

vùng biển ngoài giới hạn 3 hải lý và ra đến 200 hải lý là vùng nước liên bang và các bang không có thẩm quyền ở các vùng này.



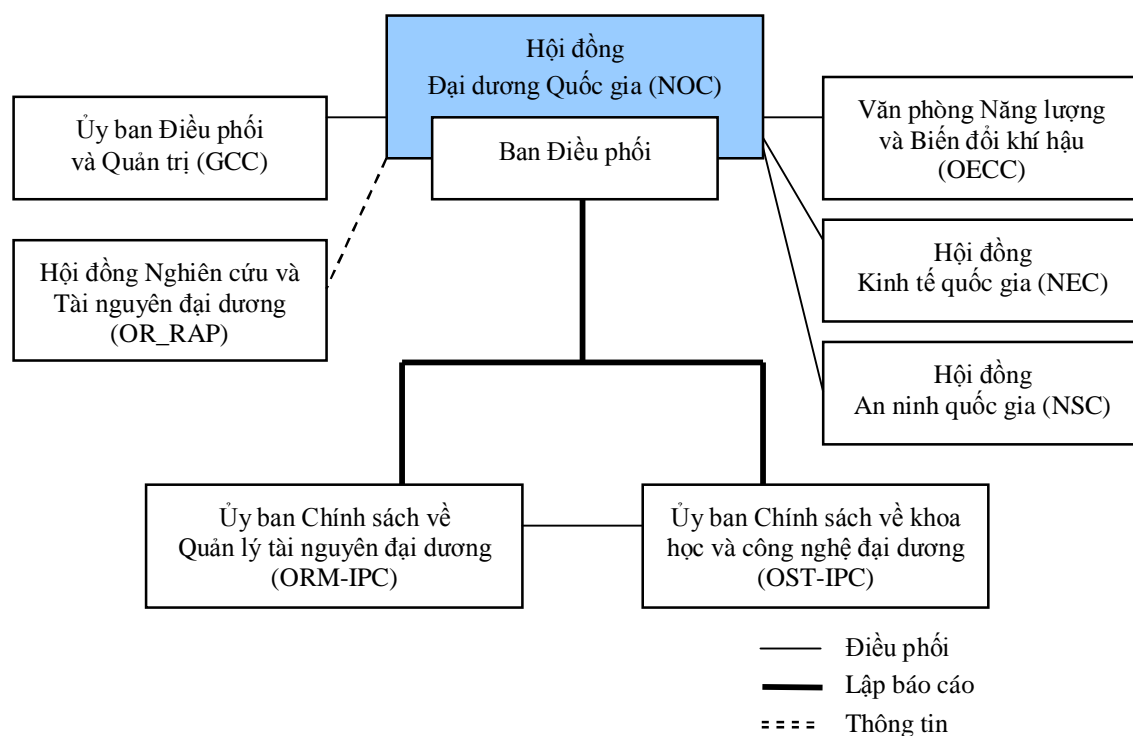
Hình 7: Bản đồ các HST quy mô lớn và các vùng quy hoạch biển và đại dương của Hoa Kỳ

Để thực hiện trách nhiệm quốc gia đối với quản lý biển và đại dương, ngày 12 tháng 6 năm 2009, Tổng thống Obama đã thành lập Nhóm đặc nhiệm liên ngành về đại dương (Task Force). Nhóm đặc nhiệm này bao gồm 24 quan chức cao cấp từ các cục, cơ quan, và văn phòng điều hành của chính quyền liên bang do Chủ tịch Hội đồng về chất lượng môi trường (CEQ) làm chủ tịch. Nhóm đặc nhiệm này có nhiệm vụ đưa ra các khuyến nghị nhằm tăng cường khả năng duy trì sức khỏe, khả năng chống chịu và tính bền vững của tài nguyên biển, đảm bảo lợi ích cho các thế hệ hiện tại và tương lai.

Tháng 7 năm 2010, Tổng thống Obama đã ký một sắc lệnh thông qua Chính sách Quốc gia về quản lý các đại dương, vùng ven biển và Hồ lớn. Sắc lệnh đã thông qua các khuyến nghị của Nhóm đặc nhiệm về chính sách đại dương và chỉ đạo các cơ quan liên bang thực hiện. Chính sách quốc gia đã xác định QHKGB và vùng bờ là một trong 9 mục tiêu ưu tiên quốc gia và cung cấp một khuôn khổ linh hoạt cho QHKGB và vùng bờ để giải quyết các vấn đề về bảo tồn, kinh tế, xung đột giữa những người sử dụng và sử dụng bền vững các đại dương, vùng bờ và Hồ lớn.

Khuôn khổ được đề xuất bao gồm một định nghĩa thống nhất về QHKGB và vùng bờ, xác định những lý do thực hiện QHKGB và vùng bờ, mô tả phạm vi địa lý đề xuất của vùng quy hoạch. Khuôn khổ nêu rõ mục tiêu quốc gia và các nguyên tắc hướng dẫn thực hiện QHKGB và vùng bờ, áp dụng trong xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý không gian biển và vùng bờ. Theo khuôn khổ này, Hoa Kỳ sẽ được chia thành 9 vùng quy hoạch. Mỗi vùng sẽ có một cơ quan quy hoạch tương ứng gồm các đại diện của liên bang, bang và các bên liên quan để cùng xác định các mục tiêu, mục đích và cuối cùng là bản quy hoạch biển và ven biển của vùng.

Về xây dựng và thực hiện QHKGB và vùng bờ, các cơ quan quy hoạch vùng có vai trò chính. Tham gia vào các cơ quan này là các cơ quan đại diện của liên bang, bang, các bên liên quan đến QHKGB và vùng bờ của vùng này. Do Hoa Kỳ có vùng biển giáp với Canada và Mêhicô nên các cơ quan quy hoạch vùng có thể có các đại diện từ bên ngoài hoặc giám sát viên từ các quốc gia này. Các cơ quan quy hoạch vùng có cơ chế nhằm lôi kéo sự tham gia của các cộng đồng bản địa cũng như cơ chế điều phối giữa các cơ quan quản lý trong quá trình thực hiện QHKGB và vùng bờ. Hỗ trợ cho các cơ quan này là Hội đồng Đại dương Quốc gia (NOC) với vai trò hướng dẫn quá trình tham vấn để đảm bảo tính nhất quán trên toàn khu vực, xây dựng nền tảng cho các nỗ lực quốc gia về QHKGB và vùng bờ, hướng dẫn các bang và các bên liên quan,... thảo luận các chiến lược hợp tác về QHKGB và vùng bờ. Ngoài các cơ quan như NOC, các cơ quan khác gồm Ban chỉ đạo, Ủy ban Chính sách về Quản lý tài nguyên đại dương (ORM-IPC), Ủy ban Chính sách về khoa học và công nghệ đại dương (OST-IPC), Hội đồng tư vấn nghiên cứu tài nguyên và đại dương, Hội đồng Kinh tế Quốc gia (NEC), Hội đồng An ninh Quốc gia (NSC), Văn phòng Năng lượng và Biến đổi khí hậu (OECC)... Ngoài ra, liên quan trực tiếp đến QHKGB, Cơ quan quản lý Đại dương và Khí quyển Quốc gia (NOAA) là một trong các cơ quan quốc gia luôn sẵn sàng hướng dẫn và hỗ trợ cho các nỗ lực QHKGB và vùng bờ. Với vai trò là một cơ quan quản lý và khoa học, NOAA sử dụng năng lực hiện có của mình để hỗ trợ thực hiện QHKGB và vùng bờ ở cả cấp quốc gia và khu vực, đồng thời cam kết làm việc với các đối tác ở chính quyền liên bang, bang, các bên liên quan, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức để tiếp tục phát triển các công cụ hỗ trợ cho QHKGB và vùng bờ.



Hình 8: Khung điều phối thực hiện Chính sách Quốc gia quản lý các đại dương, vùng ven biển và Hồ lớn của Hoa Kỳ

Về mặt thực tiễn, khuôn khổ QHKGB và vùng bờ là một quá trình hoạch định chính sách của nhà nước, xác định làm thế nào để sử dụng bền vững và bảo vệ các đại dương, biển cho các thế hệ hiện tại và tương lai. Theo khuôn khổ này, QHKGB và vùng bờ hỗ trợ quá trình lập

Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển

kế hoạch cấp khu vực, được triển khai trên cơ sở hợp tác giữa các cơ quan quản lý của liên bang, bang, các bên liên quan và chính quyền địa phương, giới khoa học và cộng đồng.

Để tạo tính thống nhất trên toàn quốc và để chính phủ có thể hỗ trợ thì khuôn khổ thiết lập các bước quy hoạch và các yếu tố ảnh hưởng, cần phải: a) đảm bảo tính gắn kết giữa quy hoạch với các kế hoạch và sự tuân thủ, b) hệ thống quản lý thông tin đủ mạnh cho phép truy cập dễ dàng và dữ liệu minh bạch trong quá trình quy hoạch, c) các cơ chế tham gia đối với các bên liên quan và cộng đồng. Ngoài ra, khuôn khổ cần mô tả cách tiếp cận trong thực hiện nhằm tạo sự linh hoạt giữa các vùng, đồng thời giải quyết vấn đề nâng cao năng lực nhằm mục tiêu xây dựng được các QHKGB và ven biển ở tất cả các vùng của đất nước vào năm 2015.

Bảng 2: Tình hình thực hiện QHKGB ở Hoa Kỳ

Bang và diện tích áp dụng	Hoạt động
Hội đồng vùng Đông Bắc	Thực hiện quy hoạch ở tất cả các vùng nước của bang và liên bang, ngoài khơi vùng New England. Các hoạt động gồm nông nghiệp, nạo vét, đánh cá, giao thông hàng hải, khai thác dầu/khí, đường ống và cáp, cảng biển, khu bảo tồn, giải trí, năng lượng tái tạo, khai thác cát/sỏi và an ninh quân sự.
Vùng Maine (5,06 dặm vuông)	Các vùng nước của bang và một số địa điểm ở Monhegan, Damariscove và Boon Islands. Các hoạt động đánh bắt, giải trí, năng lượng tái tạo, giao thông và cảng biển.
New York (16.520 dặm vuông)	Các vùng nước của bang (với sự điều phối của Hội đồng Khu vực Đại Tây Dương về vấn đề đại dương-MARCO). Các hoạt động năng lượng tái tạo và nơi cư trú của loài ở ngoài khơi
Virginia (903 dặm vuông)	Vùng bờ biển phía Đông Accomack và Northampton Các hoạt động nông nghiệp, giao thông hàng hải, khu bảo tồn, giải trí
Georgia (3.500 dặm vuông)	Chương trình đối tác về quy hoạch và lập bản đồ ngoài khơi Georgia Các hoạt động gồm nông nghiệp, nạo vét, đánh cá, giao thông hàng hải, khai thác dầu/khí, đường ống và cáp, cảng biển, khu bảo tồn, giải trí, năng lượng tái tạo, khai thác cát/sỏi và an ninh quân sự.
Bắc N. Carolina	Các vùng nước của bang và vùng nước sở hữu chung vùng S. Carolina Quy hoạch không gian vùng bờ được thực hiện bởi cơ quan quản lý, các đối tác khu vực, các cơ quan năng lượng và quản lý tài nguyên cát.
Nam S. Carolina	Các vùng nước của bang. Soạn báo cáo về vùng biển South Carolina, xác định các vấn đề mới nổi và các ưu tiên.
Michigan	Các vùng nước của Michigan và mở rộng toàn bộ lưu vực Hồ lớn. Các hoạt động nông nghiệp, nạo vét, đánh bắt, giao thông hàng hải, khai thác dầu/khí, đường ống và cáp, cảng biển, khu bảo tồn, giải trí, năng lượng tái tạo, khai thác cát/sỏi và an ninh quân sự, nước thải.
New York	Kế hoạch tương tự, có sự điều phối của MARCO
Ohio	Các vùng nước của Ohio Lake Erie, gồm vịnh Maumee và Sandusky (diện tích gần 3.837 dặm vuông). Các hoạt động nông nghiệp, nạo vét, đánh bắt, giao thông hàng hải, khai thác dầu/khí, đường ống và cáp, cảng biển, khu bảo tồn, giải trí, năng lượng tái tạo, khai thác cát/sỏi và an ninh quân sự, nước thải và các vấn đề mới nổi đáng quan tâm.
Oregon	Sửa đổi Quy hoạch biển của bang Oregon để thực hiện khai thác năng lượng tái tạo từ đại dương: Giai đoạn 1: xây dựng chính sách, tiêu chuẩn, thủ tục Giai đoạn 2: phân tích về không gian đối với việc khai thác, sử dụng đại dương và tài nguyên sinh học nhằm xác định và phân vùng biển phù hợp cho khai thác năng lượng tái tạo.
Washington	Năm 2010, bộ luật mới của bang về QHKGB và vùng bờ bắt đầu có hiệu lực.

Nguồn: TS. Clement Lewsey & TS. Gonzalo Cid, Cơ quan Chương trình quốc tế - NOAA - Cục Đại dương quốc gia, 9/2011).

tích chính xác và một số vấn đề liên quan đến việc chỉ định Biển Bắc là khu vực đặc biệt theo Phụ lục 1 của MARPOL.

Hội nghị Biển Wadden được tổ chức năm 1994 tại Leeuwarden đã đồng ý nghiên cứu và xem xét đề nghị xác định Biển Wadden và một khu vực liền kề là PSSA. Năm 1995, Hội nghị Esbjerg về Biển Bắc đã thống nhất với đề xuất đối với IMO về việc chỉ định Biển Bắc là vùng biển đặc biệt nhạy cảm theo Phụ lục 01 của MARPOL.

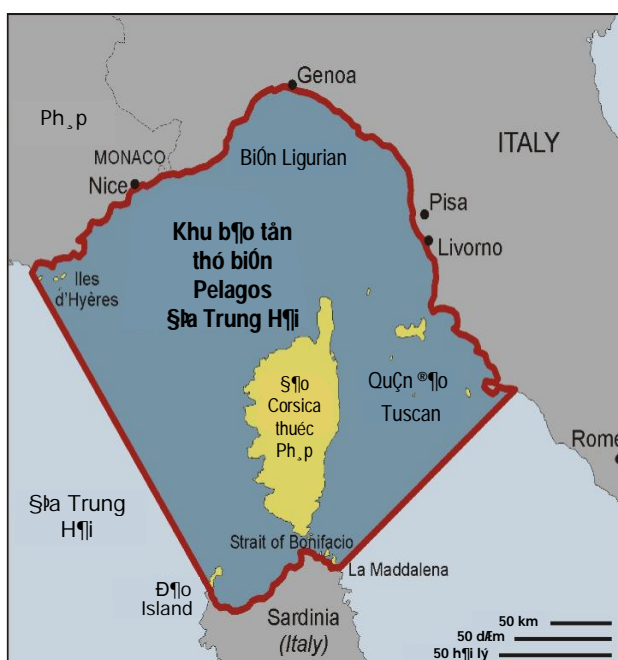
Quyết định chỉ định PSSA có hiệu lực vào năm 1999 và có ý nghĩa quan trọng đối với các cuộc thảo luận thêm về PSSA - Biển Wadden ở hai khía cạnh. *Một là*, mở đường cho việc xác định PSSA và các biện pháp liên quan. *Hai là*, loại bỏ lo lắng của nhiều chuyên gia, các nhà hoạch định chính sách và các chính trị gia rằng việc xác định một PSSA trước khi xác định vùng biển đặc biệt sẽ gây khó khăn đối với việc chỉ định Biển Bắc là vùng biển đặc biệt. Phạm vi PSSA theo quyết định gửi cho IMO bao gồm công viên biển Wadden của Đức, khu bảo tồn Wadden của Hà Lan và Đan Mạch.

Việc xác định PSSA đối với Biển Wadden không chỉ là một sự công nhận Biển Wadden là một khu vực thiên nhiên rộng độ cao trên thế giới mà còn công nhận các giải pháp mang tính quốc tế đã được thực hiện để bảo vệ khu vực; giúp giao thông hàng hải an toàn hơn và giảm tác động từ hoạt động của tàu thuyền. Việc công nhận được xem là sự nâng cao ý thức chấp hành của các cơ quan tư pháp và sự hợp tác chặt chẽ hơn giữa các tổ chức vận tải của các quốc gia. Biển Wadden là PSSA thứ 5 được chỉ định trên thế giới, nhưng là địa điểm đầu tiên ở châu Âu có sự tham gia chung của 03 quốc gia. Các PSSA khác là Dải san hô lớn, Australia (1990), quần đảo Sabana-Camagüey, Cuba (1997); quần đảo Malpelo, Columbia (2002) và Florida Keys, Hoa Kỳ (2002).

e) Trường hợp quy hoạch KBTB Pelagos

Khu bảo tồn Pelagos dành cho các loài thú ở biển Địa Trung Hải (tên gọi trước đây là KBTB quốc tế Ligurian), là một trong các KBTB liên chính phủ đầu tiên ở vùng biển cả/biển công (high sea) và được thực hiện theo một quá trình quy hoạch không gian mới áp dụng cho vùng biển cả. Khu bảo tồn này được thành lập với mục tiêu bảo tồn các loài động vật có vú và quản lý các tác động tiêu cực do hoạt động của con người. Năm 1999, một bản thỏa thuận đã được thông qua chính thức bởi các quốc gia Pháp, Ý và Công quốc Monaco và bắt đầu có hiệu lực vào năm 2002.

Năm 2001, Công ước Barcelona xác định khu bảo tồn này là một Khu bảo tồn đặc biệt quan trọng của Địa Trung Hải (SPAMI). Phạm vi của khu bảo tồn này gồm khu bảo tồn biển Corso-Ligurian, phía đông bắc vùng biển phía Tây Địa Trung Hải, trải rộng qua vùng nội thủy và lãnh hải của các nước Pháp, Ý, Công quốc Monaco và cả vùng biển quốc tế. Tổng diện tích của khu bảo tồn là 87.492 km², trong đó 46.371 km² là vùng biển cả.



Hình 10: Khu bảo tồn biển Pelagos

Ở vùng biển Địa Trung Hải không xác định các vùng đặc quyền kinh tế, việc quản lý và bảo tồn tài nguyên nằm ngoài giới hạn 12 hải lý là một vấn đề khó giải quyết. Năm 2004, một vùng bảo tồn sinh thái (ZPE) đã được Pháp, Ý và Monaco xác lập, nhằm thực thi pháp luật chống lại các tác động tiêu cực do ô nhiễm và cho mục đích nghiên cứu khoa học. Một số công ước quốc tế và các văn kiện đã được áp dụng để hỗ trợ khu bảo tồn này.

Kế hoạch quản lý khu bảo vệ dựa trên cách tiếp cận HST và quản lý thích ứng. Các bên liên quan tham gia ngay giai đoạn đầu của quá trình xây dựng kế hoạch quản lý và hỗ trợ quản lý khu bảo tồn.

Các biện pháp quản lý đã được điều chỉnh cho phù hợp với từng khu vực, xác định giới hạn với mục tiêu cân bằng bảo tồn và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên, bao gồm cả sử dụng truyền thống và thương mại. Các hoạt động được quản lý trong khu vực bao gồm thủy sản, nuôi trồng thủy sản, thương mại và giải trí, đua thuyền và các loại hình giao thông hàng hải, giao thông vận tải, tìm kiếm, thăm dò khoáng sản, đô thị hóa ven biển, du lịch, hoạt động quân sự và nghiên cứu khoa học.

IV. THỰC TRẠNG QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN VÀ VÙNG BỜ Ở VIỆT NAM

4.1. Các mảng không gian biển

Khác với trên đất liền, không gian kinh tế biển rộng mở, khá đa dạng và luôn tác động tương hỗ lẫn nhau cả về mặt tự nhiên và phát triển theo các cấp độ khác nhau thông qua mối liên kết vùng. Từ quan niệm như vậy sẽ thấy tiềm năng không gian cho phát triển kinh tế biển nước ta còn rất lớn, tập trung vào các mảng không gian chính yếu: (1) không gian vùng ven biển (duyên hải), (2) không gian vùng biển (bao gồm các vùng biển theo Công ước luật biển 1982), (3) không gian đảo và (4) không gian đại dương (vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia). Mỗi mảng không gian nói trên lại chứa đựng nhiều hệ thống tự nhiên và tài nguyên khác nhau về bản chất và tiềm năng phát triển.

Đối với phát triển kinh tế biển cấp quốc gia thì cả 04 mảng không gian trên đều rất quan trọng vì nó cung cấp những tiền đề, tiềm năng và lợi thế khác nhau cho phát triển kinh tế biển đất nước. Mỗi mảng không gian trên có những đặc trưng cơ bản khác nhau nhưng đều chứa đựng những mâu thuẫn (thậm chí xung đột) và tương thích ở các mức độ khác nhau trong quá trình khai thác, sử dụng.

4.1.1. Vùng ven biển

Là không gian chuyển tiếp giữa lục địa và biển, tập trung các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các hệ sinh thái (HST) quan trọng bậc nhất, tạo tiền đề cho phát triển đa ngành, đa mục tiêu. Nơi đây tập trung khoảng trên 30% dân số cả nước (tính cho các huyện ven biển) và khoảng 50% dân số tính cho 28 tỉnh ven biển; khoảng 50% số đô thị lớn của cả nước với kết cấu hạ tầng ngày càng hiện đại và nhiều khu công nghiệp lớn đang được đầu tư phát triển mạnh, trong đó có ba vùng kinh tế trọng điểm quốc gia.

Vùng ven biển được xem là vùng kinh tế động lực, có khả năng phát triển nghiên cứu ngành, nghề khác nhau (du lịch, cảng biển, thủy sản, khai khoáng,...), cho nên đầu tư vào khu vực này một cách hiệu quả sẽ tạo ảnh hưởng lan toả hỗ trợ cho phát triển vùng nội địa (khu vực trung du-miền núi), đồng thời tạo cơ sở cho phát triển một nền kinh tế biển hiệu quả lâu dài. Trong vùng này có diện tích nước lợ hẹp, là nơi cư trú tự nhiên, nơi sinh đẻ và ương nuôi ấu trùng của nhiều loài thủy sinh vật không chỉ ở ngay vùng này mà còn từ ngoài khơi vào theo mùa (90% các loài thủy sản sống ở vùng biển thềm lục địa và biển xa có tập tính gắn bó với vùng nước cửa sông, ven bờ). Khoảng 20 HST, trong đó có các

HST quan trọng tiêu biểu cho xứ sở nhiệt đới (thảm cỏ biển, rừng ngập mặn,...) đều tập trung ở vùng này. Các HST vùng bờ (coastal ecosystem) đã cung cấp tiềm năng bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH) biển, làm cơ sở cho phát triển các ngành kinh tế dựa vào tài nguyên thiên nhiên như thủy sản, du lịch sinh thái,... Các HST này cũng là “cơ sở hạ tầng tự nhiên” của vùng bờ, cho nên đầu tư cho bảo tồn các HST vùng bờ chính là đầu tư cho tương lai. Các HST này có tính liên kết (connectivity) tự nhiên mật thiết với nhau và tạo ra những “dây xích sinh thái” quan trọng đối với toàn vùng biển, mà một trong các mắt xích bị tác động sẽ ảnh hưởng đến các mắt xích còn lại.

Với tiềm năng phong phú và đa dạng như vậy, vùng ven biển nước ta tập trung sôi động các hoạt động phát triển, là nơi phát triển đa ngành, nơi nảy sinh nhiều mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng. Kéo theo đó là nhu cầu liên kết vùng và giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong phát triển và phải được quản lý dựa vào HST. Đối với cấp địa phương (cấp tỉnh) ở nước ta, các mảng không gian vùng ven biển cực kỳ quan trọng và là địa bàn để tiến hành QHKGB.

4.1.2. Không gian vùng biển

Bao gồm các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia được phân định theo Công ước Luật biển 1982. Theo đó, nước ta có các vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia là nội thủy, lãnh hải, vùng biển tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Chúng bao gồm các mảng không gian biển khơi, vịnh, vùng biển ven bờ (vùng ven bờ) và nhỏ hơn là các mảng không gian của các vùng biển ven bờ (bay), cửa sông, đầm phá (lagoon),... với các đặc trưng và tiềm năng phát triển rất khác nhau.

Ở cấp địa phương, QHKGB chỉ nên tiến hành trong phạm vi vùng nội thủy - nơi quốc gia ven biển có chủ quyền hoàn toàn như trên lãnh thổ đất liền. Các vùng biển còn lại thuộc về thẩm quyền quy hoạch và quản lý ở cấp quốc gia, địa phương chỉ tham gia khai thác, sử dụng và quản lý. Đây là các vùng biển phát triển các hoạt động hàng hải, khai thác dầu khí, đánh bắt thủy sản, một phần nuôi trồng hải sản trên biển,... Tranh chấp chủ quyền vùng biển giữa các quốc gia trong khu vực Biển Đông phức tạp và có khả năng lâu dài. Kéo theo là những xung đột lợi ích về tài nguyên, môi trường giữa các quốc gia và vùng lãnh thổ.

4.1.3. Hệ thống đảo

Ở đây, muốn nhấn mạnh tới đặc trưng mảng không gian của hệ thống gần 3000 đảo ven bờ và hai quần đảo ngoài khơi là Hoàng Sa và Trường Sa. Nước ta có tiềm năng lớn để phát triển kinh tế hải đảo. Mỗi hòn đảo quý giá như một “thỏi bạc lớn” và cũng là một “cột mốc chủ quyền” trên vùng biển của Tổ quốc. Bên cạnh các giá trị cảnh quan nổi, quanh đảo còn quy tụ các HST biển - ven biển quan trọng đối với nguồn lợi hải sản, đối với phát triển nghề cá và du lịch sinh thái biển. Trên đảo có các làng cá, di tích văn hoá và lịch sử thuần Việt phản ánh “văn hoá làng chài” và “văn minh biển cả”,... hay còn gọi chung là “văn hóa ứng xử biển cả”, góp phần tạo ra các giá trị du lịch nghề cá mà đến nay chưa được khai thác và phát huy theo đúng nghĩa của nó.

Không ít đảo có lợi thế địa lý, có thể xây dựng thành trung tâm kinh tế hải đảo với cơ sở hậu cần nghề cá và dịch vụ biển xa hiện đại. Tuy nhiên, việc khai thác một đối tượng đặc thù như vậy còn tự phát, trực quan, thiếu quy hoạch và thiếu cơ sở khoa học. Do đó, chức năng và thế mạnh của từng đảo hoặc cụm đảo chưa được cân nhắc đầy đủ khi tiến hành quy hoạch/lập kế hoạch phát triển kinh tế hải đảo. Quy hoạch phát triển KT-XH chưa được đặt trong tư duy tổng thể của mối quan hệ hữu cơ giữa phát triển hệ thống đảo với vùng biển

xung quanh, với dải ven biển, với các vấn đề xã hội, thậm chí phải tính đến tác động của biến đổi khí hậu. Năm 2010, Chính phủ đã thông qua quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội hệ thống đảo Việt Nam đến năm 2020, và việc thực hiện nó sẽ nảy sinh không ít mâu thuẫn cần phải có phương thức xử lý.

Đối với các cụm đảo nhỏ, đảo hoang sơ (không có dân) thì phát triển kinh tế đảo gắn với bảo tồn thiên nhiên, du lịch sinh thái biển đảo (bao gồm du lịch lặn)... Đối với các đảo/cụm đảo lớn, đông dân như Phú Quốc, Vân Đồn, Côn Đảo, Cát Bà, Lý Sơn... thì xây dựng thành các trung tâm kinh tế hải đảo toàn diện, có bán kính ảnh hưởng rộng ra vùng xung quanh và là những cực phát triển “tiếp nối” quan trọng với dải ven biển trong bình đồ tổ chức không gian phát triển kinh tế biển.

Mảng không gian đảo và hệ thống đảo cũng là đối tượng quan trọng của QHKGB ở cấp địa phương (cấp tỉnh) ở nước ta, đặc biệt đối với các đảo và vùng đảo gần bờ.

4.1.4. Vùng biển ngoài quyền tài phán quốc gia

Mặc dù rất giàu tiềm năng và đa dạng loại hình phát triển, nhưng hoạt động kinh tế biển nước ta vẫn còn bó hẹp ở “ao nhà”, chưa hội tụ đủ các điều kiện công nghệ để tham gia hoặc mở rộng hoạt động ra khỏi vùng biển tài phán quốc gia và tiến ra “biển lớn”. Không thể có nền kinh tế biển hiệu quả và mạnh (tính cạnh tranh cao) nếu bỏ qua yếu tố “dịch vụ quốc tế” nói chung thông qua các tập đoàn kinh tế đại dương mạnh và hoạt động dịch vụ của từng ngành/lĩnh vực kinh tế biển nói riêng. Trên thế giới, giá trị dịch vụ ngoài vùng đặc quyền kinh tế quốc gia (vùng biển quốc tế, hoạt động viễn dương và khai thác đại dương...) chiếm thị phần rất quan trọng, nếu chưa muốn nói là quyết định trong các ngành kinh tế biển.

Xu thế phát triển như vậy sẽ góp phần giảm mức độ khai thác sử dụng tài nguyên biển ở dạng “thô, tươi sống” trong vùng biển quốc gia, bảo đảm được an ninh năng lượng và thực phẩm của quốc gia, góp phần phát triển biển bền vững. Vì thế, chính sách biển nước ta một mặt phải có tác động điều chỉnh hành vi phát triển của các ngành kinh tế biển, tạo ra một trật tự pháp lý ổn định trên vùng biển quốc gia, mặt khác phải hỗ trợ khả năng hội nhập quốc tế, trước hết phải phù hợp với tinh thần của Công ước Luật biển 1982. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế, nước ta đã chính thức bước vào “sân chơi quốc tế” thì cũng phải chuẩn bị đội hình và công nghệ để sớm tham gia hưởng lợi từ không gian đại dương, “lấy đại dương nuôi đất liền”.

4.2. Nhu cầu QHKGB ở nước ta

4.2.1. Gia tăng xung đột trong sử dụng biển

Như trên đã nói, vùng ven biển và hải đảo là địa bàn chính của công tác QHKGB cấp địa phương và đương nhiên cũng là đối tượng QHKGB ở cấp trung ương ở mức khái quát hơn. Trong phạm vi vùng này hiện nay đã hình thành ba vùng kinh tế trọng điểm quốc gia (2 tam giác kinh tế phía Bắc và Nam, và một hành lang kinh tế miền Trung), 15 khu kinh tế ven biển gắn với hệ thống cảng biển nước sâu và một số đảo bước đầu được xác định phát triển thành các trung tâm kinh tế hải đảo trong tương lai. Tuy nhiên, do đầu tư dàn trải nên vẫn chưa xác định rõ các cực phát triển “tiên phong” và thiếu các “tuyên lực” đủ mạnh ở ven biển để tạo mối liên kết vùng. Gần đây, năm 2012 Chính phủ đã quyết định chọn 05 khu kinh tế ven biển để tập trung đầu tư đến năm 2020. Trong khi, dọc ven biển phía bắc vịnh Bắc Bộ và tỉnh Hải Nam thuộc Trung Quốc đã hình thành các cực phát triển rất mạnh, đặc biệt là đảo Hải Nam, với bán kính ảnh hưởng (dự kiến đến năm 2020) lan tỏa ra toàn vùng Biển Đông và các nước bắc Đông Nam Á. Ở

phía nam, với chủ trương tăng cường hội nhập nội khối, ASEAN bắt đầu mở rộng và hoàn thiện hệ thống giao thương xuyên ASEAN để gia tăng ảnh hưởng vào khu vực Biển Đông, trong đó thành phố Đà Nẵng là “điểm cuối” của tuyến giao thương đông-tây này hướng ra Biển Đông.

Trong vùng này, quá trình đô thị hóa mở rộng các thành phố lớn ven biển đã và đang diễn ra dồn dập với mô hình “cảng-đô thị-biển” như: Hạ Long, Hải Phòng, Đà Nẵng, Nha Trang, Vũng Tàu và gần đây là Dung Quất, Chu Lai, Phú Quốc,... kéo theo khai hoang lấn biển thiếu quy hoạch (Hạ Long). Ngoài ra, có những khu vực biển, đảo “chồng chéo” các khu bảo tồn thiên nhiên, văn hóa, ví dụ: trên địa bàn đảo Cát Bà (Hải Phòng) có Vườn quốc gia, Khu bảo tồn biển, Khu dự trữ sinh quyển, đang trình UNESCO công nhận Di sản thiên nhiên thế giới và có thể sắp tới là Công viên địa chất,... Quá trình phát triển như vậy cùng với khoảng 15 bộ, ngành cùng khai thác và quản lý vùng bờ và hải đảo đã làm gia tăng mâu thuẫn lợi ích, gây xung đột không gian phát triển, làm nảy sinh nhu cầu cần thiết và cấp thiết phải QHKGB để bảo đảm tính tương thích và bền vững trong khai thác, sử dụng và quản lý các vùng như vậy trong tương lai.

4.2.2. Yêu cầu tăng tính tương thích trong sử dụng biển

Trên cơ sở bình đồ tổ chức không gian biển-ven biển, cần tiến hành quy hoạch không gian cho từng khu vực biển, vùng ven biển và cụm đảo cụ thể. Thông qua tính toán đầy đủ các nguồn lực (nội lực, ngoại lực), đặc biệt là các giá trị sinh thái của vùng quy hoạch, xác định thế mạnh phát triển, hiện trạng khai thác, sử dụng vùng biển theo không gian và thời gian, phân vùng sử dụng không gian biển,... QHKGB sẽ phân bổ không gian theo lộ trình thời gian cho các hoạt động của con người trong vùng quy hoạch để đạt được các mục tiêu kinh tế, xã hội và sinh thái như đã nói ở phần trước.

Mở rộng không gian phát triển kinh tế biển ra các vùng biển xa bờ hơn cũng cho thấy các tranh chấp chủ quyền, xung đột trong khai thác, sử dụng không gian biển, hải đảo có chiều hướng gia tăng và ngày càng phức tạp. Do vậy, nhu cầu giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích, giải quyết các xung đột không gian liên quan đến các hoạt động khai thác, sử dụng biển, đảo (thậm chí giữa các quốc gia) như vậy đặt ra nhu cầu cấp bách phải áp dụng QHKGB.

Trên cơ sở quy hoạch sử dụng không gian, cần tiến hành xác định “chế độ pháp lý” cho các mảng không gian/vùng chức năng phân chia cho các ngành, người sử dụng để bảo đảm mức độ tuân thủ quy hoạch cao nhất, để giảm thiểu mâu thuẫn lợi ích trong sử dụng đa ngành và tối ưu hóa lợi ích kinh tế trong khi vẫn bảo toàn được chức năng sinh thái và bảo vệ môi trường theo hướng phát triển bền vững ở vùng quy hoạch/quản lý.

4.3. Cơ sở pháp lý của quy hoạch và QHKGB ở Việt Nam

4.3.1. Pháp luật về các vùng biển Việt Nam

Ngày 12 tháng 5 năm 1977, Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ra tuyên bố về lãnh hải, vùng tiếp giáp, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa. Với tuyên bố này, Việt Nam có lãnh hải rộng 12 hải lý tính từ đường cơ sở. Để xác định các vùng biển của Việt Nam, Chính phủ Việt Nam cũng đã ra Tuyên bố ngày 12 tháng 11 năm 1982 về đường cơ sở để tính chiều rộng lãnh hải.

Công ước Luật biển 1982 được 117 quốc gia, trong đó có Việt Nam ký kết ngày 10 tháng 12 năm 1982 và có hiệu lực từ ngày 16 tháng 11 năm 1994. Theo quy định của Công ước này, Việt Nam có chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia đối với 05 vùng biển: nội thủy, vùng lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm

lục địa. Vấn đề chủ quyền quốc gia đối với các vùng biển trên cũng được ghi nhận trong một văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất là Hiến pháp (năm 1980, 1992): “Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một nước độc lập, có chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, bao gồm đất liền, vùng trời, vùng biển và các hải đảo”. Để cụ thể hoá Hiến pháp và từng bước chuyên hoá các quy định của Công ước Luật biển 1982 vào các quy định của pháp luật Việt Nam, một số văn bản pháp luật quan trọng liên quan đến các vùng biển nói trên cũng đã được ban hành.

Như vậy, sơ đồ không gian 05 vùng biển pháp lý của Việt Nam nói trên đã được xác định theo Công ước Luật biển 1982, và trong phạm vi các vùng biển này, Việt Nam có quyền và nghĩa vụ tiến hành phân vùng sử dụng và QHKGB để bảo vệ tài nguyên và môi trường, hướng tới phát triển bền vững.

4.3.2. Pháp luật quản lý tổng hợp và thống nhất về biển, hải đảo

Ngày 21-6-2012, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật Biển Việt Nam với mục đích hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về biển của nước ta, phục vụ cho việc sử dụng, quản lý, bảo vệ các vùng biển, đảo và phát triển kinh tế biển của Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình hội nhập quốc tế và tăng cường hợp tác với các nước, vì hòa bình, ổn định trong khu vực và trên thế giới. Việc xây dựng và ban hành Luật Biển Việt Nam là nhu cầu tất yếu nhằm phục vụ công cuộc phát triển kinh tế của Việt Nam và phù hợp luật pháp quốc tế, do đó có ý nghĩa quan trọng cả về đối nội và đối ngoại. Luật Biển Việt Nam bao gồm 07 chương và 55 điều:

Chương I: Những quy định chung: gồm có 7 điều quy định về phạm vi điều chỉnh, việc áp dụng pháp luật, giải thích từ ngữ, nguyên tắc quản lý và bảo vệ biển, chính sách quản lý và bảo vệ biển, hợp tác quốc tế về biển, quản lý nhà nước về biển.

Chương II: Vùng biển Việt Nam: gồm có 14 điều quy định về việc xác định đường cơ sở, chế độ pháp lý của các vùng biển thuộc chủ quyền (nội thủy, lãnh hải) và các vùng biển thuộc quyền chủ quyền của Việt Nam (vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa), đảo, quần đảo và chế độ pháp lý của đảo.

Chương III: Hoạt động trong vùng biển Việt Nam: gồm có 20 điều quy định về nội hàm của việc đi qua không gây hại, nghĩa vụ khi thực hiện quyền này, quy định tuyến hàng hải và phân luồng giao thông.

Chương IV: Phát triển kinh tế biển: gồm có 05 điều quy định các nguyên tắc phát triển biển, các ngành kinh tế biển ưu tiên phát triển, vấn đề quy hoạch phát triển kinh tế biển, khuyến khích, ưu đãi đầu tư phát triển kinh tế biển trên các đảo và hoạt động trên biển.

Ngoài Luật Biển Việt Nam là luật cơ bản về biển, ở nước ta còn có các luật chuyên ngành như Luật Dầu khí, Luật Thủy sản, Luật Hàng hải,... Những nội dung cụ thể của các ngành kinh tế biển được điều chỉnh trong các luật chuyên ngành.

Chương V: Tuần tra, kiểm soát trên biển: gồm 03 điều quy định về lực lượng tuần tra, kiểm soát trên biển; nhiệm vụ và phạm vi trách nhiệm tuần tra, kiểm soát trên biển.

Chương VI: Xử lý vi phạm: gồm có 04 điều quy định về dẫn giải và địa điểm xử lý vi phạm, biện pháp bảo đảm tố tụng, xử lý vi phạm, biện pháp đối với đối tượng là người nước ngoài,... nhằm đảm bảo sự phối hợp nhịp nhàng, đúng pháp luật giữa các cơ quan có trách nhiệm xử lý vi phạm Luật Biển Việt Nam.

Chương VII: Điều khoản thi hành: Luật Biển Việt Nam có hiệu lực thi hành từ ngày 1-1-2013. Chính phủ sẽ ban hành những quy định hướng dẫn thi hành các điều khoản được giao trong luật.

Có thể nói, lần đầu tiên nước ta có một văn bản luật quy định đầy đủ chế độ pháp lý các vùng biển, đảo thuộc chủ quyền và quyền chủ quyền của Việt Nam theo Công ước Luật Biển năm 1982. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc quản lý, bảo vệ và phát triển kinh tế biển, đảo của nước ta, đặc biệt là cơ sở pháp lý cho việc áp dụng QHKGB ở cấp quốc gia và địa phương.

Ngoài ra, ngày 06 tháng 03 năm 2009, Chính phủ đã ký ban hành Nghị định số 25/2009/NĐ-CP về quản lý tổng hợp tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo. Đây là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên của nước ta đề cập đến một phương thức quản lý mới nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế biển, hải đảo hiệu quả và bền vững. Các thông tư hướng dẫn thực hiện Nghị định 25 này, như: Thông tư “Quy định chi tiết và hướng dẫn việc quản lý chất thải, kiểm soát ô nhiễm biển, hải đảo từ các hoạt động du lịch và sinh hoạt của dân cư ven biển”,... sẽ cung cấp căn cứ pháp lý khi tiến hành QHKGB ở một vùng biển cụ thể.

Năm 2011, cùng với việc phê duyệt dự án “Quy hoạch khai thác, sử dụng biển đảo đến năm 2020, tầm nhìn 2030, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ra Thông tư số 19/2011/TT-BTNMT ban hành Quy định kỹ thuật về lập quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo. Đây là văn bản tham khảo quan trọng trong quá trình QHKGB. Ngoài ra, Luật Tài nguyên và Môi trường biển đang soạn sẽ tạo hành lang pháp lý cho việc quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất về biển và hải đảo, và sẽ tiếp tục làm rõ vị trí pháp lý của QHKGB trong quản lý khai thác, sử dụng biển, hải đảo.

4.3.3. Pháp luật hỗ trợ theo ngành

Trong quá trình tiến hành QHKGB, các ngành, các địa phương có thể tham khảo các luật pháp, chính sách của ngành liên quan, như: Luật Tài nguyên đất, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản (2010), Luật Dầu khí (1993, 2000, 2008), Luật Thủy sản (2003), Pháp luật về nghiên cứu khoa học biển (Nghị định số 242/HĐBT ngày 5/8/1991 ban hành quy định về việc các bên nước ngoài và phương tiện nước ngoài vào nghiên cứu khoa học biển ở các vùng biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam), Luật Du lịch Việt Nam (2005), Bộ luật Hàng hải Việt Nam (1990, sửa đổi 2005) và Luật Môi trường (1993, 2004).

Các địa phương tùy quy mô/cấp độ QHKGB mà vận dụng các điều luật và chính sách quy định theo thẩm quyền. UBND tỉnh/thành phố Trung ương ven biển có thẩm quyền quyết định các dự án QHKGB ở quy mô tương ứng các dự án trong quy hoạch sử dụng đất theo phân cấp hiện hành. Tuy nhiên, khi tiến hành yêu cầu các ngành, địa phương cần tuân thủ các hướng dẫn kỹ thuật và sự giám sát mức độ tuân thủ của cơ quan thẩm quyền quản lý liên quan tới QHKGB của quốc gia.

4.4. Một số hoạt động QHKGB ở nước ta

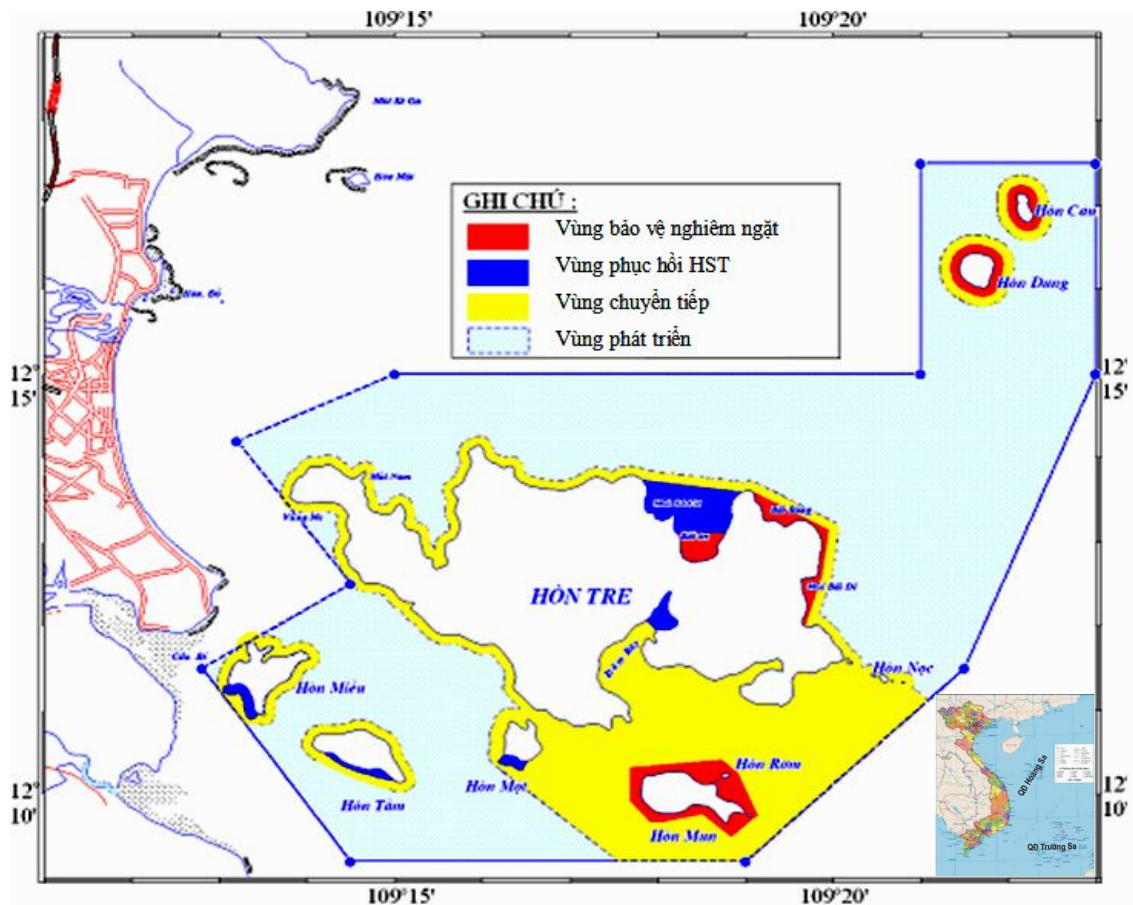
4.4.1. Phân vùng chức năng quản lý khu bảo tồn biển

Tương tự như ở các quốc gia khác, vấn đề QHKGB ở Việt Nam cũng được nhìn nhận cùng với vấn đề phân vùng chức năng. Như đã nói, phân vùng chức năng được xem là giai đoạn đầu của một chu kỳ quy hoạch và là công cụ áp dụng phổ biến trong quy hoạch sử dụng đất (land-use planning) và sau đó là phân vùng quản lý các khu bảo tồn thiên nhiên trên đất liền. Trong công tác quy hoạch phát triển vùng bờ và quản lý KBTB ở Việt Nam thì phân vùng chức năng đã trở thành công cụ được áp dụng từ những năm 2000 trở lại đây.

Tuy nhiên, khái niệm phân vùng mới được hiểu theo nghĩa hẹp, thường ám chỉ giai đoạn tổ chức không gian phát triển đô thị ven biển và vùng lân cận, trong quy hoạch sử dụng đất ven biển.

Trong quản lý khu bảo tồn biển, vấn đề sử dụng không gian và tài nguyên cũng dựa trên sơ đồ phân vùng, và người ta thường chia ra các phân khu cơ bản như: vùng lõi (cấm nghiêm ngặt), vùng đệm (khai thác hạn định) và vùng phát triển cộng đồng (sử dụng đa mục tiêu). Các lĩnh vực khác chưa chú ý đến phân vùng chức năng, như trong quản lý khai thác sử dụng các vùng biển, ven biển và hải đảo.

Ví dụ về phân vùng chức năng phục vụ quản lý KBTB đầu tiên được tiến hành ở Việt Nam là KBTB Hòn Mun (2004) và nay là KBTB vịnh Nha Trang. Tại KBTB này người ta chia ra: Vùng bảo vệ nghiêm ngặt, vùng phục hồi sinh thái, vùng chuyển tiếp và vùng phát triển. Việc phân vùng như vậy ban đầu chỉ lấy mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học làm trọng tâm và đã thất bại do tác động của 6 nhóm dân cư trên đảo, nơi mà ngư trường đánh bắt thủy sản “sân nhà” bao đời của họ bị phương án phân vùng vi phạm. Sau đó đã kịp thời bổ sung tiêu chí “cải thiện sinh kế cho những người dân sống trong và lân cận KBTB” này. Kết quả kế hoạch phân vùng quản lý và phát triển KBTB Hòn Mun (hình 11) đã được UBND tỉnh Khánh Hòa thông qua sau khi tham kiến các bên liên quan và ý kiến cuối cùng của Bộ Thủy sản trước đây.

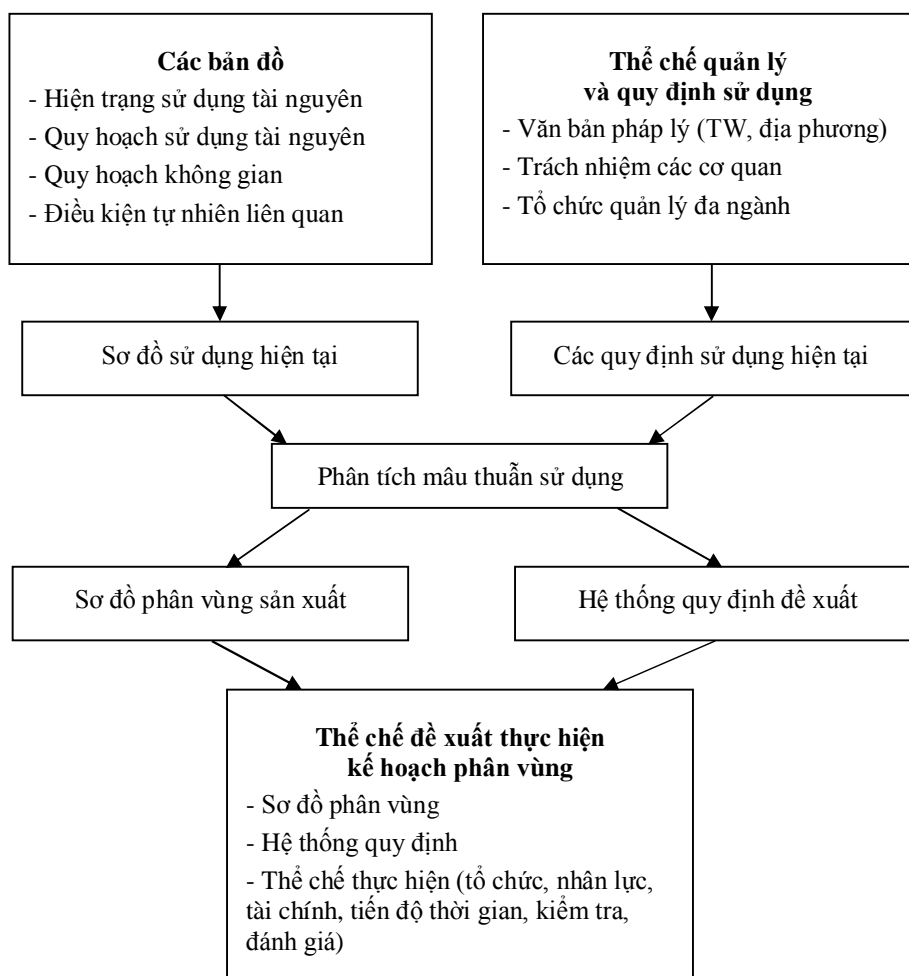


Hình 11: Sơ đồ phân vùng KBTB Hòn Mun, vịnh Nha Trang, Khánh Hòa

4.4.2. Phân vùng áp dụng trong QLTHVB

Các mâu thuẫn lợi ích nảy sinh trong quá trình sử dụng đa ngành và luôn cạnh tranh đối với tài nguyên vùng bờ nước ta ngày càng gia tăng, trong khi vùng này lại chỉ được quản lý theo ngành, thiếu phối hợp liên ngành. Bởi vậy, phương pháp tiếp cận liên ngành trong quản lý tổng hợp vùng bờ (QLTHVB) với *công cụ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ* được xem là rất cần thiết để điều chỉnh các hành động phát triển của các ngành kinh tế và người sử dụng, khai thác tài nguyên vùng bờ. Phương án phân vùng thường được xem là một phần trong kế hoạch quản lý vùng bờ. Ở Việt Nam, phân vùng chức năng phục vụ QLTHVB lần đầu tiên được thực hiện với sự giúp đỡ kỹ thuật của PEMSEA (2004) phục vụ cho *Kế hoạch hành động QLTHVB thành phố Đà Nẵng*. Kế hoạch này đã giúp Đà Nẵng tham khảo khi lập kế hoạch phát triển thành phố “xanh, sạch” như ngày nay.

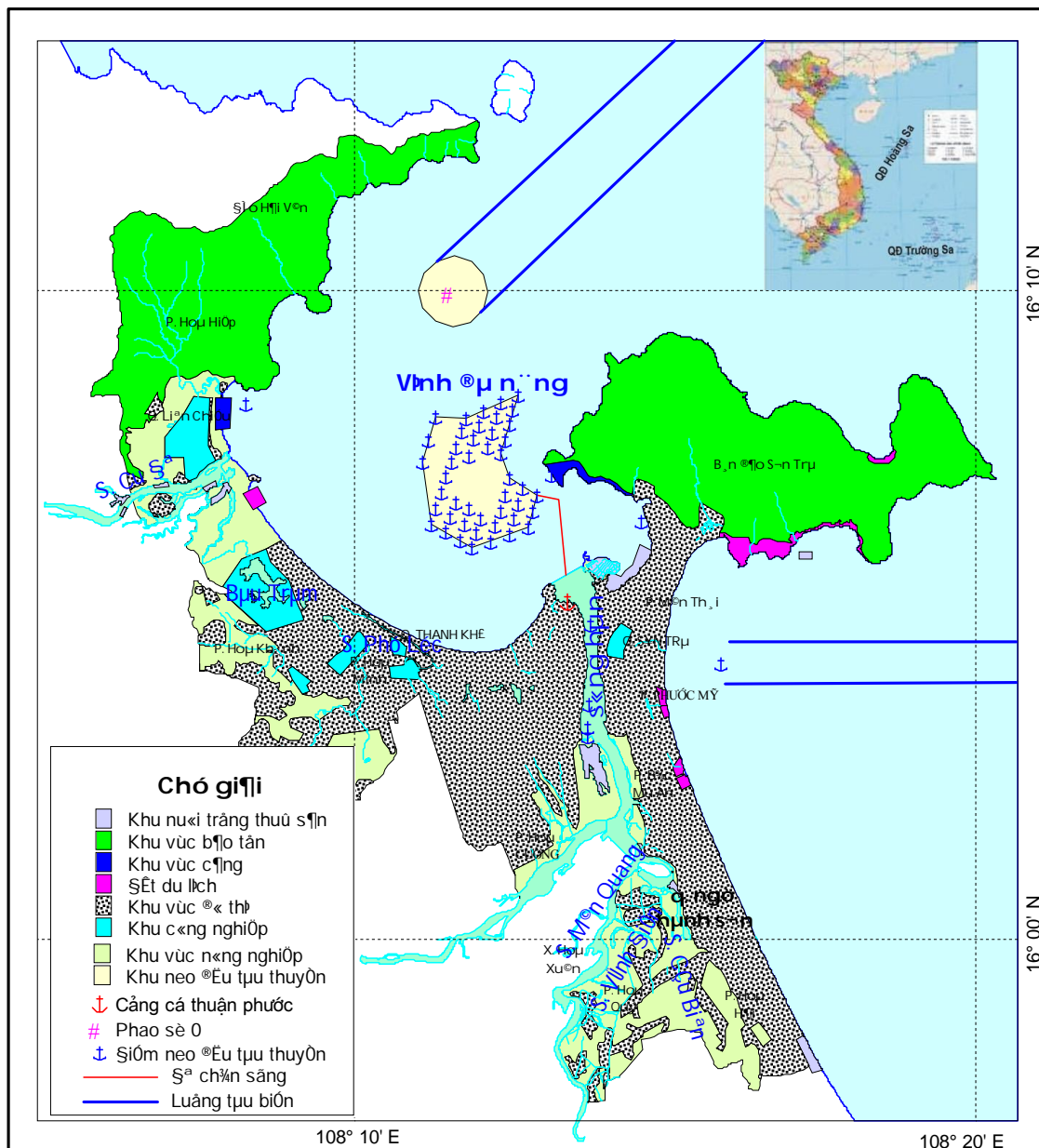
Các nội dung cơ bản và quan hệ giữa chúng trong một kế hoạch phân vùng phục vụ QLTHVB được giới thiệu ở hình 12.



Hình 12: Mối quan hệ của các nội dung chính trong kế hoạch phân vùng

a) Trường hợp phân vùng không gian vùng bờ biển TP. Đà Nẵng

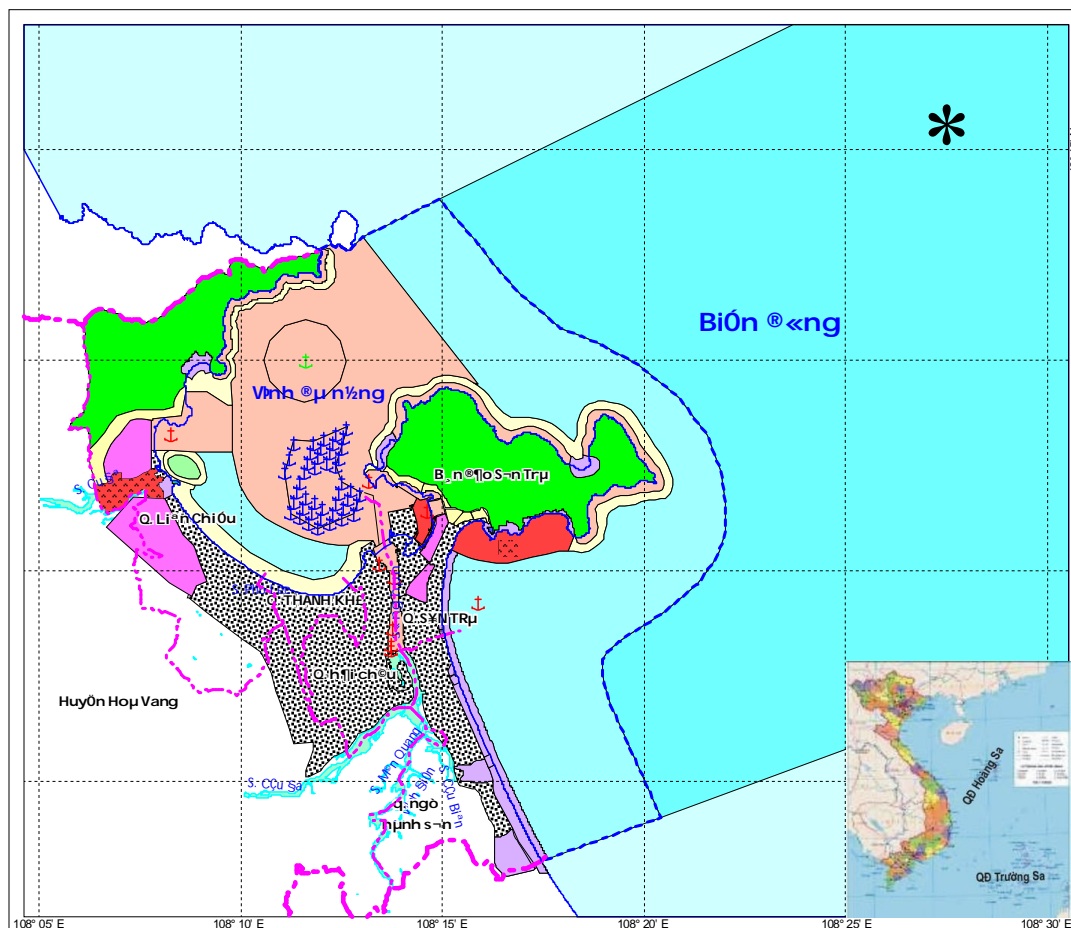
Với sự giúp đỡ của PEMSEA, kế hoạch phân vùng sử dụng không gian vùng bờ thành phố Đà Nẵng được thực hiện dựa trên 15 nguyên tắc phân vùng chức năng vùng bờ và theo các bước quy định trong hướng dẫn của PEMSEA. Đặc biệt đã thành lập các loại bản đồ thành phần, bản đồ hiện trạng sử dụng vùng bờ (hình 13) và áp dụng phần mềm GIS để tích hợp đưa ra phương án phân vùng sử dụng vùng bờ TP. Đà Nẵng (hình 14).



Hình 13: Bản đồ hiện trạng sử dụng vùng bờ TP. Đà Nẵng

Theo sơ đồ phân vùng này, thành phố Đà Nẵng chú trọng bảo tồn, du lịch và phát triển các ngành kinh tế dựa vào biển.

Sơ đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ TP. Đà Nẵng



Hình 14: Sơ đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ TP. Đà Nẵng

b) Trường hợp phân vùng không gian vùng bờ vịnh Hạ Long

Phân vùng chức năng sử dụng tài nguyên và các HST của vùng bờ vịnh Hạ Long được tiến hành dựa trên việc áp dụng các nguyên tắc chung đã nói ở trên và các thông tin thực tế của vùng bờ quản lý (trong Hồ sơ vùng bờ vịnh Hạ Long). Năm 2006, dự án QLTHVB vịnh Hạ Long hợp tác giữa Việt Nam - Hoa Kỳ - IUCN đã lập bản đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long tỷ lệ 1: 25.000 mang tính khả thi và phù hợp với thực tiễn phát triển đa ngành ở đây.

Để xây dựng phân vùng chức năng vùng bờ vịnh Hạ Long nói trên, dự án đã tổng hợp các kết quả của nhiều hoạt động trong vùng bờ, bao gồm:

- Đưa ra các mô tả chi tiết đặc trưng tự nhiên, tiềm năng tài nguyên và sơ đồ sử dụng tài nguyên vùng bờ vịnh (chồng các lớp bản đồ thành phần);
- Mô tả các mối đe dọa và mâu thuẫn sử dụng đa ngành, đa mục tiêu có ảnh hưởng quan trọng đến tính toàn vẹn của các HST vùng bờ và hiệu suất của nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng như phúc lợi của cộng đồng địa phương vùng bờ (chồng các lớp bản đồ thành phần);
- Xác định những vùng quan trọng cho bảo tồn (phác họa các vùng sử dụng trên bản đồ);

- Xác định các vùng có tiềm năng lớn đối với các loại hình phát triển khác nhau (phác hoạ trên bản đồ);
- Xác định các loại hình trên bản đồ được phép và những quy định liên quan (phác hoạ các vùng sử dụng trên bản đồ);
- Cập nhật hệ thống thể chế cho việc thực thi kế hoạch phân vùng - sắp xếp thể chế;
- Xây dựng các hình thức lôi cuốn sự tham gia của cộng đồng (sắp xếp thể chế);
- Tiếp tục hỗ trợ cho việc thu thập và xử lý thông tin để hoàn thiện các thể chế và các quy định về phân vùng, điều chỉnh các bản đồ, tăng cường tư vấn cho cộng đồng (xây dựng thể chế);
- Hội thảo tư vấn với các bên liên quan để kiểm tra và điều chỉnh bản thảo kế hoạch phân vùng.

Đặc biệt, đã tập trung vào các vấn đề sau:

- Những nguy cơ và mâu thuẫn đa ngành trong sử dụng nguồn lợi và sử dụng không gian trong vùng bờ vịnh Hạ Long;
- Việc phân bổ quyền sử dụng và tiếp cận nguồn lợi đa ngành;
- Ranh giới các vùng trong kế hoạch phân vùng;
- Phân loại vùng sử dụng và chính sách quản lý đối với từng vùng;
- Khung pháp lý của việc phân vùng;
- Thể hiện vị trí các vùng sử dụng trên bản đồ;
- Đổi mới, xây dựng và hoàn thiện thể chế cho việc sử dụng và thực hiện kế hoạch phân vùng.

Các thông tin cụ thể để làm căn cứ phân vùng vùng bờ vịnh Hạ Long bao gồm:

- *Thông tin chung về vùng bờ*

Bao gồm thông tin về môi trường tự nhiên, tài nguyên sinh vật (bao gồm các habitat), tài nguyên phi sinh vật, hiện trạng phát triển vùng bờ, các yếu tố xã hội vùng bờ, môi trường và sinh thái vùng bờ, hiện trạng sử dụng đất. Các thông tin này đã được cập nhật, chỉnh lý và số hoá trên các bản đồ gắn thuộc tính trong môi trường GIS, gồm 07 bản đồ chuyên đề đã được lập để làm cơ sở cho việc chồng lớp thông tin trên bản đồ tổng hợp và tiến hành phân vùng.

- *Thông tin về hệ thống thể chế và quá trình ra quyết định*

- Hệ thống quản lý theo ngành của các ngành kinh tế gắn với vùng bờ nghiên cứu bao gồm: quản lý nghề cá, quản lý du lịch, quản lý phát triển vùng bờ, quản lý môi trường, quản lý khu di sản vịnh Hạ Long, quản lý cảng và giao thông, quản lý ngành than,...

- Các đáp ứng quản lý hiện hành, những tồn tại trong quản lý đơn ngành hiện nay.

Các vấn đề về thể chế và quá trình ra quyết định này đã được phân tích và trình bày trong một báo cáo chuyên đề.

- *Thông tin về vai trò của cộng đồng địa phương trong quản lý vùng bờ*

Cộng đồng địa phương trong vùng bờ với các đặc điểm kinh tế và xã hội đặc trưng được phân tích trên các khía cạnh sau:

- Cấu trúc và đặc trưng của cộng đồng vùng bờ nghiên cứu
- Kiến thức bản địa về sử dụng vùng bờ của cộng đồng

- Hoạt động tự quản tài nguyên vùng bờ của cộng đồng
- Vai trò của cộng đồng trong QLTHVB nghiên cứu
- Các mô hình đồng quản lý trong cộng đồng

Các thông tin được phân tích và trình bày trong một báo cáo chuyên đề riêng và được tóm tắt trong Hồ sơ vùng bờ vịnh Hạ Long.

- *Các kết quả nghiên cứu cơ bản về vùng bờ*

Bao gồm các nghiên cứu về:

- Phân tích chi phí - lợi ích mở rộng (cost-benefit analysis) theo một vài tuyến cắt ngang vùng bờ.
- Năng lực tải (carrying capacity) của vùng bờ nghiên cứu
- Đánh giá rủi ro môi trường tổng thể của vùng bờ vịnh Hạ Long.

- *Kết quả phân vùng*

Từ các thông tin thu thập, căn cứ vào các đặc điểm đặc trưng của vùng bờ vịnh Hạ Long là nơi tập trung các hoạt động phát triển với các mức độ khai thác tài nguyên khác nhau, cũng như sự khác nhau trong chức năng sử dụng và khai thác các hệ thống tài nguyên, bao gồm các HST của các ngành. Đồng thời, nơi đây còn có những giá trị khu bảo tồn quan trọng của khu Di sản tự nhiên thế giới nên việc phân vùng chức năng vùng bờ vịnh Hạ Long đã áp dụng cả 03 nguyên tắc phân vùng như đã được trình bày ở phần nguyên tắc chung.

Áp dụng các nguyên tắc này, tại vùng bờ Hạ Long, JICA (1998) đã tiến hành phân các vùng chức năng sử dụng thành 04 vùng môi trường chính như sau:

- *Vùng bảo tồn đặc biệt*, bao gồm khu di sản thế giới và các vùng đệm của nó:

Khu di sản thế giới: có tổng diện tích 1300 km², bao gồm 1969 đảo lớn nhỏ với cảnh quan thiên nhiên độc đáo và giá trị văn hoá tiền sử Soi Nhụ, Cái Bèo. Ngoài ra, còn các bãi san hô và một số bãi cá cũng nằm trong khu vực di sản này.

Khu vực bảo vệ tuyệt đối được UNESCO và chính phủ xác định bao gồm đảo Cống Tây, đảo Đầu Gỗ và hồ Ba Hầm.

Vùng đệm là khu vực bao quanh khu bảo vệ nghiêm ngặt trải dài từ hướng tây xuống tây bắc. Khu vực này được xác định bằng đường bờ vịnh chạy dọc theo quốc lộ 18 từ kho dầu B12 tới cây số 11 thị xã Cẩm Phả với chiều ngang khoảng 5-7 km tính từ khu vực trọng tâm.

Vùng bảo tồn, bao gồm những khu vực môi trường quan trọng nhưng chưa được đưa vào danh sách bảo vệ chính thức. Ở vùng bờ Hạ Long, vùng bảo tồn bao gồm các bãi triều dọc theo đường bờ biển, các rừng ngập mặn, và quanh vùng đệm của di sản thế giới bao gồm cả khu biên giới gần đảo Cát Bà. Khu vực thượng nguồn của các phụ lưu như sông Trới, Mạn, Diễn Vọng và Mông Dương tuy nằm ngoài phạm vi nghiên cứu nhưng đây là những nguồn nước chảy vào trong vịnh nên có ảnh hưởng tới chất lượng môi trường nước của Khu di sản. Bởi vậy, các khu này cũng được khuyến nghị đưa vào danh sách bảo vệ.

Hiện tại, các khu trong vùng bảo tồn, đặc biệt là trong vùng đệm và quanh vùng đệm của Khu di sản chưa được đưa vào danh sách bảo vệ nên đang được khai thác sử dụng cho các hoạt động phục vụ du lịch nghỉ dưỡng như một số tiểu khu trong khu du lịch Bãi Cháy, Tuần

Châu, Hùng Thắng, các diện tích rừng ngập mặn ở phía bắc vịnh Cửa Lục. Các vùng này cần được đưa vào danh sách bảo vệ để giữ gìn cho khu di sản.

- *Vùng quản lý tích cực* bao gồm các bãi triều dọc theo đường bờ (nằm trong vùng đệm của Khu di sản) và vịnh Bãi Cháy. Các vùng này lại được quy hoạch khai thác và sử dụng hạn chế trong Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hạ Long và của tỉnh Quảng Ninh. Rất nhiều hạng mục đã được xây dựng trong khu vực này để phục vụ du lịch như khu vực đảo Tuần Châu, khu ven biển Bãi Cháy (25 km²), ven biển Hòn Gai (20 km²), vịnh Bãi Cháy (40 km²). Các dự án đã và đang được xây dựng này tuy không ảnh hưởng trực tiếp lên chất lượng môi trường nước trong Khu di sản nhưng về lâu dài khu vực này và các khu rừng ngập mặn, các bãi cá sẽ phải đối mặt với vấn đề ô nhiễm nếu không có các biện pháp xử lý hoặc áp dụng các biện pháp quản lý thích hợp như quản lý tổng hợp và quản lý môi trường tích cực.

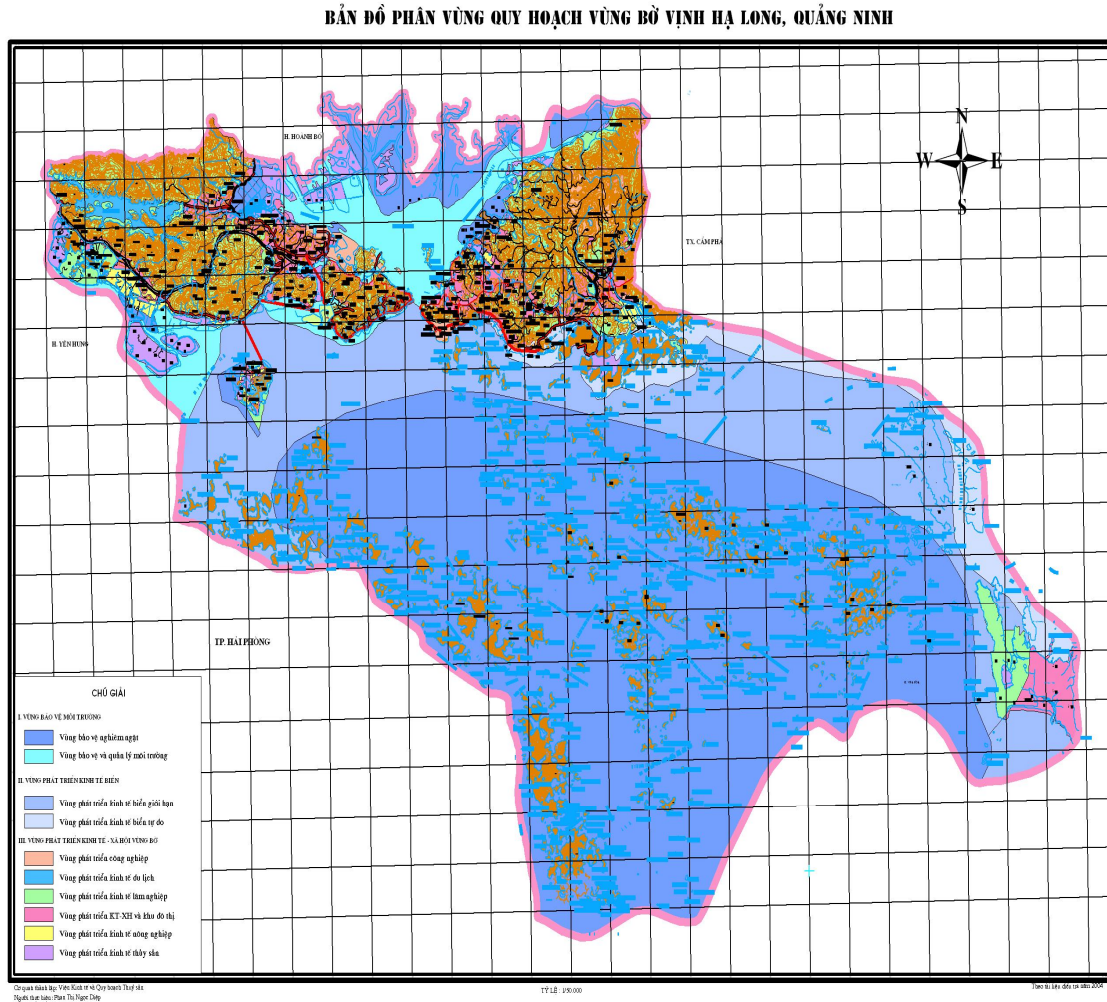
- *Vùng phát triển* bao gồm những vùng phát triển hiện thời và đã được quy hoạch trong Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của thành phố Hạ Long và của tỉnh Quảng Ninh. Vùng này chủ yếu bao gồm các khu vực dành cho: (1) Phát triển cơ sở hạ tầng và đô thị; (2) Phát triển công nghiệp và khai khoáng; (3) Phát triển du lịch và (4) Phát triển nông, lâm, thủy sản.

Tuy nhiên, nguyên tắc phân vùng của JICA mới tập trung chủ yếu vào yếu tố môi trường và dựa vào căn cứ môi trường. Bởi vậy, vùng thứ tư ở đây là vùng phát triển chưa được phân chia cụ thể hơn theo các nguyên tắc như đã trình bày ở phần lý thuyết. Tức là phân chia vùng phát triển này thành các tiểu vùng dựa vào mức độ phát triển của các ngành, các vùng cũng như mức độ khai thác tài nguyên của các ngành và khả năng cho phép khai thác của các vùng. Ví dụ như:

- Tiểu vùng phát triển thấp (ít tập trung các hoạt động phát triển).
- Tiểu vùng phát triển cao (tập trung nhiều hơn các hoạt động phát triển).
- Tiểu vùng phát triển đa ngành (tập trung nhiều ngành và nhiều hoạt động phát triển khác nhau). Trong trường hợp này, tiểu vùng phát triển thấp có thể đóng vai trò như một vùng đệm.
- Vùng khai thác hạn chế/giới hạn: dành cho các hoạt động kinh tế mà hoạt động của nó phụ thuộc vào hoặc có liên quan đến một ngưỡng chất lượng môi trường nước nhất định.
- Vùng khai thác độc quyền: dành cho các hoạt động phát triển mà hoạt động của họ đòi hỏi việc sử dụng tài nguyên không hạn chế.
- Vùng khai thác đa ngành: dành cho các hoạt động phát triển đòi hỏi sự di chuyển, vận chuyển và có thể chia sẻ các hoạt động với nhau trên cùng một khu vực tại các thời điểm khác nhau.

Bởi vậy, kế thừa quan điểm của JICA, dự án QLTHVB vịnh Hạ Long lập bản đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long. Nội dung của bản đồ phân vùng này và bản chú giải của nó thể hiện chức năng riêng biệt của mỗi đặc tính phát triển trong mỗi tiểu vùng (hình 15). Bản đồ thể hiện không gian phân bố 10 vùng chức năng khác nhau. Dưới đây là bảng chú giải và bản đồ phân vùng nói trên với 10 lớp thông tin phân vùng được đưa

ra trên cơ sở xử lý tổng hợp 10 bản đồ chuyên đề có liên quan. Căn cứ vào phương án phân vùng và các thông tin khác dự án đã tiến hành lập kế hoạch QLTHVB vịnh Hạ Long, và làm cơ sở để xây dựng mở rộng thành Khuôn khổ QLTHVB Quảng Ninh - Hải Phòng được UBND tỉnh Quảng Ninh và Thành phố Hải Phòng thông qua và ký cam kết thực hiện đến năm 2020.



CHÚ GIẢI

I. VÙNG BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

- Vùng bảo vệ nghiêm ngặt
- Vùng bảo vệ và quản lý môi trường

II. VÙNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ BIỂN

- Vùng phát triển kinh tế biển giới hạn
- Vùng phát triển kinh tế biển tự do

III. VÙNG PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÙNG BỜ

- Vùng phát triển công nghiệp
- Vùng phát triển kinh tế du lịch
- Vùng phát triển KT-XH và khu đô thị
- Vùng phát triển kinh tế nông nghiệp
- Vùng phát triển kinh tế nông nghiệp
- Vùng phát triển kinh tế thủy sản

Hình 15: Sơ đồ và chú giải phân vùng QLTHVB vịnh Hạ Long, Quảng Ninh

4.4.3. Thúc đẩy QHKGB ở vùng bờ

Ngoài phân vùng chức năng trong KBTB phân vùng sử dụng vùng bờ và biển vẫn còn khá mới mẻ và rất khó đối với các nhà quản lý ở Việt Nam. Trước hết do tính phức tạp của vùng biển (không gian biển), thể hiện qua bốn khía cạnh chính: a) bản chất lưu thông của nước biển và tính di động của các dạng tài nguyên sinh vật, b) tính đan xen của các yếu tố sinh thái, môi trường và tài nguyên biển theo không gian ba chiều, c) bản chất chia sẻ, sử dụng đa ngành và thường cạnh tranh của các hệ thống tài nguyên biển luôn tạo ra nhu cầu (đôi khi xung đột) về không gian cần thiết cho các hoạt động của con người, và d) sự tương tác giữa lục địa và biển ở vùng bờ biển, và giữa các hệ thống tài nguyên biển nhạy cảm nói trên với sự can thiệp của con người. Những vấn đề như vậy ảnh hưởng rất lớn đến các kế hoạch phân vùng sử dụng biển lâu dài, quy hoạch sử dụng đất ven biển hiện tại, cũng như cơ chế chính sách và thể chế quản lý vùng bờ và biển hiện hành, điều không phải dễ dàng có thể điều chỉnh được.

Trong Khuôn khổ QLTHVB Quảng Ninh - Hải Phòng đến năm 2020, một trong những hoạt động ưu tiên là tiến hành “Phân vùng sử dụng và lập kế hoạch quản lý không gian vùng bờ Quảng Ninh - Hải Phòng”. Đây cũng là tên của dự án sử dụng vốn đối ứng hợp tác với NOAA (Hoa Kỳ) giai đoạn 2011-2013 do Bộ Tài nguyên và Môi trường (Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam) chủ trì thực hiện với sự quản lý của Bộ Khoa học và Công nghệ. Trong phạm vi dự án này, hai vùng trọng điểm áp dụng QHKGB là vùng biển quần đảo Cát Bà và lân cận (Hải Phòng) và khu vực biển Móng Cái (Quảng Ninh) ở tỷ lệ bản đồ 1/100000. Có thể nói, đây là dự án đầu tiên áp dụng thử nghiệm QHKGB ở vùng bờ của Việt Nam trên cơ sở bài học từ mô hình QHKGB của bang Massachusetts, Hoa Kỳ.

Trước đó, năm 2009 IOC/MAB UNESCO đã phối hợp với Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam tổ chức các hội thảo kỹ thuật tại Việt Nam để góp ý hoàn thiện dự thảo cuốn “Quy hoạch không gian biển: Tiếp cận từng bước, hướng tới quản lý dựa vào hệ sinh thái” đã nói trên. Sau khi xuất bản, năm 2010 với sự hỗ trợ của UNDP Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam đã tổ chức dịch cuốn sách này ra tiếng Việt để sử dụng rộng rãi.

Trong giai đoạn 2011-2013, trong khuôn khổ hoạt động điều phối của Cơ quan Điều phối các biển Đông Á (COBSEA), dự án Quy hoạch không gian biển ở vùng bờ khu vực biển Đông Á nói trên đã triển khai ở 06 quốc gia trong đó có Việt Nam. Hiện nay, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam cùng với một Nhóm chuyên gia Việt Nam đang biên soạn cuốn “Tài liệu tập huấn về Quy hoạch không gian biển cho Việt Nam” và dịch cuốn “Hướng dẫn Quy hoạch không gian vùng bờ khu vực biển Đông Á: Tích hợp các vấn đề nổi bật và cách tiếp cận quản lý hiện đại” xuất bản năm 2011 ra tiếng Việt, và cuốn sách tham khảo cho Việt Nam về QHKGB này cũng được soạn thảo với sự hỗ trợ của COBSEA.

Từ năm 2012, Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam được Bộ Tài nguyên và Môi trường giao chủ trì, phối hợp với các bộ ngành và địa phương triển khai dự án “Quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng biển và hải đảo Việt Nam đến năm 2030”. QHKGB chắc chắn sẽ trở thành công cụ đặc lực hỗ trợ thực hiện loại hình quy hoạch mới này ở Việt Nam.

4.4.4. Đào tạo nguồn nhân lực và tiếp cận lồng ghép

Bên cạnh việc chuẩn bị tích cực về góc độ kỹ thuật, Việt Nam cũng chú trọng đào tạo nguồn nhân lực phục vụ QHKGB thông qua các chuyến thăm quan các thực hành tốt ở Hoa

Kỳ, Hàn Quốc, Trung Quốc, Philippin và một số nước của Liên minh châu Âu (EU); thông qua các khóa đào tạo tập huấn ở cấp khu vực (Phuket, Thái Lan) và ở Việt Nam với NOAA và COBSEA (tại Hải Phòng, Hạ Long, Nha Trang), với Ngân hàng Thế giới (WB) tại Vinh về QHKGB trong phát triển nghề cá vùng bờ và áp dụng trong quản lý các KBTB; thông qua các hội thảo và diễn đàn với NOAA, Hàn Quốc, PEMSEA, GEF GPA, APEC,...

Cùng với đào tạo ngắn hạn, QHKGB đã được chấp thuận đưa vào khung chương trình đào tạo cao học với tư cách môn học chuyên đề thuộc chuyên ngành Khoa học Môi trường, của Trường Đại học Khoa học tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội từ năm 2014.

Quy hoạch không gian biển cũng bắt đầu được áp dụng cho lĩnh vực quản lý chuyên ngành thông qua dự án vốn vay của Ngân hàng Thế giới đối với ngành thủy sản Việt Nam về “Nguồn lợi vùng bờ hướng tới phát triển bền vững” giai đoạn 2011-2015 và triển khai tại 07 tỉnh duyên ven biển. Ngoài ra, công tác điều tra, nghiên cứu xây dựng cơ sở khoa học và pháp lý phục vụ QHKGB ở vùng biển tây nam Việt Nam thuộc vịnh Thái Lan cũng đang được khởi động trong khuôn khổ kế hoạch của Chương trình Khoa học - Công nghệ biển cấp nhà nước giai đoạn 2011-2015.

V. MỘT SỐ ĐỊNH HƯỚNG TRONG THỜI GIAN TỚI

5.1. Bài học gì cần rút ra cho Việt Nam?

Quy hoạch theo hướng hiện đại phải là quy hoạch tổng thể và tích hợp. Đây chính là đặc trưng quan trọng nhất của quy hoạch không gian. Hiện nay, theo báo cáo pháp luật của nhóm tư vấn xây dựng Luật Quy hoạch (Bộ Kế hoạch và Đầu tư) thì kế hoạch lập quy hoạch năm 2012 của các bộ, ngành và địa phương đã lên tới 2.604 dự án, trong khi Bộ KH&ĐT chỉ nắm được 10% số dự án khổng lồ này. Đây là một con số rất lớn, thể hiện sự chông chéo, “mạnh ai người ấy làm” và rất dễ dẫn tới kết quả là nhiều quy hoạch thiếu tính hiệu lực, hiệu quả và không có tính khả thi, gây lãng phí về nguồn lực rất lớn.

Do vậy, dù loại hình quy hoạch sắp tới đề xuất trong dự thảo Luật Quy hoạch có thể có cái tên chưa phải là quy hoạch không gian nhưng nội hàm và bản chất của nó phải là quy hoạch không gian với đặc trưng tổng thể và tích hợp. Vì quy hoạch cần phải có một khuôn khổ hành chính và pháp lý thích hợp để thực hiện hành động. Do vậy, quy hoạch được tích hợp thì các luật, văn bản pháp quy liên quan cũng phải có tính tích hợp. Trong trường hợp ở Việt Nam, 29 Luật liên quan đến quy hoạch về các lĩnh vực, ngành, lãnh thổ cần phải được sửa đổi để phù hợp với điều kiện mới.

Việt Nam là một trong số các quốc gia thuộc khu vực châu Á - Thái Bình Dương có sở hữu Biển Đông. Đây là một tình huống khá tương đồng với khu vực biển Baltic và các vấn đề Việt Nam hiện gặp phải cũng có những điểm giống với khu vực biển Baltic. Do vậy, Việt Nam trước hay sau, sớm hay muộn cần phải có một quy hoạch không gian liên quan đến biển và quy hoạch không gian này, có nhiều điểm cần được quốc tế hóa dựa trên quy định pháp lý của UNCLOS. Hơn nữa, nước ta có diện tích biển gấp 3 lần diện tích đất liền, trong khi mật độ dân số cao (gấp gần 2 lần Trung Quốc), diện tích canh tác thấp, nên hướng ra biển để phát triển kinh tế có ý nghĩa sống còn trong nhiều thế kỷ tới.

Việc xây dựng QHKGB có ý nghĩa rất quan trọng và cũng xuất phát từ nhu cầu thực tế của nước ta, từ nhiệm vụ hướng tới phát triển một nền kinh tế biển xanh (blue economy). Do đó, cần tiến hành nghiên cứu lý luận, khảo sát thực tiễn và kinh nghiệm quốc tế để sớm có thể áp dụng chính thức loại hình quy hoạch này ở Việt Nam. Trước mắt, có thể tiến hành thí điểm tại một số vùng biển và ven biển trọng điểm, như tiếp tục dự án hợp tác theo nghị định thư với Hoa Kỳ về vùng bờ biển Hải Phòng - Quảng Ninh,...

Như nói trên, QHKGB là một “dạng quy hoạch” mới nhằm giải quyết nhu cầu sử dụng không gian biển của các hoạt động khai thác, sử dụng biển theo thời gian khác nhau (theo kỳ quy hoạch) và hướng tới giải quyết các mâu thuẫn/xung đột sử dụng không gian biển ở một vùng biển quy hoạch nhất định. Tương tự các quy hoạch khác, QHKGB có liên quan chặt chẽ với 3 cấp quy hoạch: quốc gia, vùng và địa phương. Thực chất, QHKGB là sự phát triển và mở rộng của quy hoạch/lập kế hoạch QLTHVB (ICM planning) trên phạm vi không gian linh hoạt và rộng lớn hơn, không chỉ “bó hẹp” trong đối tượng tác sông-biển (vùng bờ biển), mà còn ở cả những vùng biển và đại dương.

Giống như QLTHVB và quản lý khu bảo tồn biển, QHKGB cũng xem phân vùng chức năng vừa là nội dung vừa là công cụ và được thực hiện ở giai đoạn sớm của quá trình QHKGB. Về phần mình, QHKGB lại là công cụ và nội dung không thể thiếu của “quy hoạch sử dụng biển” (hoặc quy hoạch khai thác, sử dụng biển) đã nhắc đến ở những phần trước. Tuy nhiên, trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch đến nay ở Việt Nam cả 3 cái tên như vậy (*phân vùng sử dụng biển, QHKGB và quy hoạch sử dụng biển*) đều không có tên gọi chính thức. Trong Nghị định số 25/2009/NĐ-CP về Quản lý tổng hợp tài nguyên và Bảo vệ môi trường biển ban hành năm 2009, thì “quy hoạch sử dụng biển” mới được đưa vào một cách dè dặt với tên gọi “quy hoạch khai thác, sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo”, hai thuật ngữ còn lại không có tên hoặc được nhắc đến trong Nghị định này. Điều rất đáng chú ý là trong Luật Biển Việt Nam (2012), quy hoạch sử dụng biển, đảo đã được nhắc đến và hy vọng sẽ được diễn giải cụ thể trong một số văn bản dưới luật đang soạn thảo để đưa loại hình quy hoạch này vào cuộc sống. QHKGB cũng cần được đưa vào Luật Tài nguyên và Môi trường biển hiện đang do Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức soạn thảo.

Đến nay vẫn còn thiếu công cụ quy hoạch để quản lý tổng hợp và thống nhất đối với biển và hải đảo. Do vậy, việc xác định đúng tên gọi, vị trí pháp lý của QHKGB đang là một đòi hỏi thực tiễn khách quan, xuất phát từ cả nhu cầu phát triển kinh tế biển và bảo vệ chủ quyền an ninh của đất nước. Đặc biệt khi mà nước láng giềng Trung Quốc đã triển khai và thông qua phương án phân vùng chức năng biển (MFZ) phi lý trên Biển Đông từ năm 2002 và rà soát điều chỉnh vào năm 2008.

5.2. Xác định quan hệ với các quy hoạch khác

Mặc dù hệ thống quy hoạch ở nước ta vẫn tồn tại 3 cấp quy hoạch như nói trên, nhưng trên thực tế “quy hoạch vùng” còn rất mờ, thậm chí chưa có chính thức, trong khi ở các quốc gia khác nó lại đóng vai trò quyết định. Quy hoạch cấp quốc gia và vùng cung cấp luận cứ khoa học và pháp lý cho việc hình thành các quy hoạch khác nhau theo ngành và địa phương. Đối với trường hợp của Hoa Kỳ, họ chỉ đưa ra QHKGB tổng thể cấp quốc gia và sau đó các bang tiếp tục thể chế hóa để thực hiện QHKGB trong phạm vi thẩm quyền quản lý của bang. Tương tự như vậy, ở Trung Quốc, chính phủ đã chỉ đạo Tổng cục Đại dương nước này tiến

hành phân vùng sử dụng biển cấp quốc gia đã nói trên, nhưng cũng chưa có nhiều ví dụ về quy hoạch cụ thể cho từng vùng biển cấp địa phương.

Như vậy, *QHKGB có thể xem như một dạng quy hoạch vùng và chỉ áp dụng ở cấp quốc gia với tư cách quy hoạch tổng thể và ở cấp địa phương với tư cách quy hoạch vùng cấp địa phương*. QHKGB là cơ sở để tiến hành quy hoạch sử dụng biển, đảo cụ thể, chi tiết ở cấp quy hoạch tương ứng và là một loại hình “tổ chức lãnh thổ” cho phát triển bền vững. QHKGB có thể áp dụng độc lập ở nơi đang có các xung đột không gian biển giữa các hoạt động khai thác và sử dụng mà không cần chờ các quy hoạch khác.

Ở cấp địa phương, QHKGB không nên phân biệt theo cấp huyện, xã mà chỉ tiến hành ở các quy mô vùng biển/bờ biển cụ thể khác nhau, tùy thuộc vào mục đích và năng lực quản lý vùng quy hoạch cụ thể. Do vậy, công việc đầu tiên phải làm là xác định được “vùng quy hoạch” trong dự án QHKGB ở địa phương.

5.3. Tăng cường năng lực để áp dụng QHKGB

Có thể nói, QHKGB là vấn đề mới cả về lý luận và thực tiễn, đặc biệt về phương pháp và kỹ năng quy hoạch. Cho nên, để QHKGB thực sự được áp dụng hiệu quả và trở thành một công cụ mạnh trong quản lý nhà nước về biển, vùng ven biển và hải đảo thời gian tới, cần phải sớm xác định và pháp lý hóa thể chế về thực hiện QHKGB ở nước ta, trước hết là cơ quan đầu mối quốc gia về QHKGB. Bên cạnh đó, phải xác định vai trò và thể chế hóa sự tham gia vào quá trình QHKGB của các bên liên quan, bao gồm cộng đồng người dân sống trong hoặc lân cận vùng quy hoạch.

Chú trọng xây dựng các tài liệu pháp lý và kỹ thuật để hướng dẫn về QHKGB, để tập huấn và đào tạo nâng cao nhận thức và kỹ năng cho cán bộ của cơ quan có thẩm quyền quy hoạch và quản lý quy hoạch; khuyến khích các trường, viện lồng ghép QHKGB vào chương trình đào tạo sau đại học, đào tạo lại cán bộ liên quan.

Tiếp tục hợp tác quốc tế để chia sẻ kinh nghiệm, thông tin và tranh thủ đào tạo đội ngũ cán bộ QHKGB chất lượng cao - lực lượng “tiên phong” áp dụng QHKGB trong tương lai của nước ta, tạo bước đột phá trong quản lý phát triển và bảo tồn tài nguyên - môi trường biển, ven biển và hải đảo của đất nước.

Đồng thời, chú trọng tổng kết các bài học kinh nghiệm, các thực hành tốt về QHKGB và quản lý biển theo không gian trên thế giới, trong khu vực và ở nước ta để có nhiều thông tin thực tế cho các cán bộ quản lý, người ra quyết định phát triển, các giáo viên và học viên liên quan có điều kiện tham khảo kịp thời.

Tham gia Mạng lưới QHKGB khu vực các nền kinh tế APEC trong thời gian tới và tiến hành nghiên cứu, thử nghiệm các mô hình để tổng kết thực tế và nhân rộng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. **A Dong, 2012.** Marine Functional Zoning (MFZ): Basic theories, legal system and supporting measures. *In Proceedings of APEC Marine Spatial Planning, Xiamen, China.*
2. **Archibugi, F., 2008.** Planning Theory: From the Political Debate to Methodological Reconstruction. *Springer, Berlin, Germany.*
3. **BaltSeaPlan, 2008.** What is Marine Spatial Planning? <http://www.baltseaplan.eu/index.php/What-is-MSP;16/1>.
4. **Bộ Ngoại giao Pháp, 2006.** Chính sách phát triển bền vững và quy hoạch không gian ở Pháp. *Nxb Bộ Ngoại giao Pháp, Paris, Pháp (tiếng Anh).*
5. **Booth, P., 2007.** Spatial Planning Systems of Britain and France: a comparative analysis. *Publishing House Routledge, Oxon, UK.*
6. **Bettina Reineking, 2002.** Common Wadden Sea Secretariat, Wilhelmshaven, FRG, The Wadden Sea Designated as a PSSA. *Wadden Sea Newsletter 2002-2.*
7. **Davoudi, S. and Strange, I., 2009.** Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning. *Published by Routledge, Oxon, UK.*
8. **Denish Environment Ministry, 2002.** Spatial Planning in Denmark. *Publishing House of Denish Environment Ministry, Copenhagen, Denmark.*
9. **Department of Ecology in Washington State, 2009.** Washington Forum on Marine Spatial Planning. Grays Harbor College,
10. <http://www.ecy.wa.gov/programs/sea/msp/index.html>.
11. **Gilg, A.W., 2005.** Planning in Britain: understanding and evaluating the post-war system. *Published by Sage, London, UK.*
12. **Glasson, J. và Marshall, T., 2007.** Regional Planning. *Published by Routledge, New York, USA.*
13. **Gerald G. Esch and others, 2006.** Marine Managed Areas: Best practices for boundary making. Published by NOAA Coastal Services Centre, Charleston, USA.
14. **Gregory, D. And others, 2009.** The Dictionary of Human Geography, 5th publication. *Wiley-Blackwell, West Sussex, UK.*
15. **Elhler B. and Fanny D. (IOC/UNESCO), 2009.** Quy hoạch không gian biển: tiếp cận từng bước hướng tới quản lý dựa vào hệ sinh thái. *Tài liệu dịch ra tiếng Việt (2010) do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành, Hà Nội.*
16. **EU, 1997.** The EU Compendium of spatial planning systems and policies. *Published by EU, Italy.*
17. **EU, 1999.** European Spatial Development Perspective: towards balanced and sustainable development of territory of the European Union. *Published by EU, Italy.*
18. **Jeff Ardron, Kristina Gjerde, Sian Pullen, Virginie Tilot, 2008.** Marine spatial planning in the high seas. *Marine Policy 32 (2008) 823- 831.*
19. **Jon Day, 2008.** The need and practice of monitoring, evaluating and adapting marine planning and management-lessons from the Great Barrier Reef. *Marine Policy 32.*
20. **Funny Douvere, F. Maes, A. Vanhulle, J. Schrijvers, 2007.** The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case. *Marine Policy 31 (2007) 182-191.*
21. **Frank Maes, 2008.** The international legal framework for marine spatial planning. *Marine Policy 32 (2008) 797- 810.*
22. **Faludi, A., 2010.** Cohesion, coherence, co-operation: European spatial planning coming of age?. *Published by Routledge, Oxon, UK.*

23. **Helsinki Commission, 2007.** Marine Spatial Planning, http://www.helcom.fi/environment2/biodiv/en_GB/MSP/.
24. **Nguyễn Chu Hồi, 2011.** Vì một nền kinh tế biển hiện đại: rất cần khuyến khích và thu hút đầu tư. *Tạp chí Nhà quản lý, số 88, 8/2011, Hà Nội.*
25. **Nguyễn Chu Hồi, 2012.** Nhận diện một “Việt Nam biển”. *Tạp chí Biển, Hội Biển Việt Nam số 8/2012, Hà Nội.*
26. **Nguyễn Chu Hồi, 2012.** Quy hoạch không gian biển và ven biển: nhu cầu của Việt Nam. *Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế biển 2012, Vũng Tàu.*
27. **Nguyen Chu Hoi, 2012.** The status of marine spatial planning application in Viet Nam. *The country paper presented in APEC Workshop on Marine Spatial Planning, 23-28 September 2012, Xiamen, China.*
28. **Kindstrom, M and others, 2008.** Towards marine spatial planning in the Baltic Sea. <http://balance-eu.org/xpdf/balance-technical-summary-report-no-4-4.pdf>.
29. **Nguyễn Hoàng Hà, 2011.** Tìm hiểu về quy hoạch tổng thể phát triển vùng ở Việt Nam. Trường hợp vùng Đồng bằng sông Hồng. *Trong “Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế của Việt Nam”, NXB Thế giới, Hà Nội, Việt Nam.*
30. **Lloyd’s MIU, 2007.** Lloyd’s Maritime Atlas of World Ports and Shipping Places. *Published Lloyd’s MIU, London, The UK.*
31. **NOAA, 2009.** Coastal and Marine Spatial Planning. <http://www.cmsp.noaa.gov/>.
32. **Salez, P., 2009.** How Europe comes to spatial planning. EU Report. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Related%20Documents/livre%20geographie%202009%20texte%20bis%20EN.pdf>.
33. **Staveren, J.M.V. and Dusseldorp, D.B.W.M., 1980.** Framework for Regional Planning in Developing Countries. *University of Wageningen, Holands.*
34. **Ngô Doãn Vịnh, 2003.** Nghiên cứu chiến lược và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam: học hỏi và sáng tạo. *NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, Việt Nam.*
35. **UNEP, Sida and COBSEA, 2011.** Spatial Planning in the Coastal Zone of the East Asian Seas Region: integrating emerging issues and modern management approaches. *Interim publication of UNEP/COBSEA.*
36. **Ủy ban kinh tế châu Âu của Liên Hiệp Quốc, 2008.** Quy hoạch không gian: Công cụ chính cho phát triển và quản trị hiệu quả (tham khảo trường hợp các nước đang chuyển đổi). *NXB Liên Hiệp Quốc, Geneva, Thụy Sĩ (tiếng Anh).*
37. **Viện Chiến lược phát triển, 2004.** Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội: một số vấn đề lý luận và thực tiễn. *NXB Lý luận Chính trị Quốc gia, Hà Nội.*
38. **USA Environmental Quality Commission, 2010.** Final Recommendations of The Interagency Ocean Policy. The US, July 19, 2010.
39. **UNESCO initiative, 2009.** Marine spatial planning. <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>

PHỤ LỤC

Nếu như ở các phần chính, cuốn sách tham khảo này chủ yếu đưa ra các thông tin tổng quan giúp các nhà quản lý, các nhà quy hoạch liên quan tìm hiểu về QHKGB, thì ở phần phụ lục này các thông tin đưa ra chủ yếu để bổ sung và làm rõ thêm các nội dung, nguyên tắc, công cụ, phương pháp,... thực hiện các bước của quá trình QHKGB.

PHỤ LỤC 01: NỘI DUNG CÁC BƯỚC TRONG QHKGB

Phụ lục 01 giới thiệu tóm tắt nội dung và yêu cầu của 10 bước trong một chu kỳ/vòng QHKGB đã nói ở mục 2, tiểu mục 2.3 ở phần trước. Để tìm hiểu kỹ hơn đề nghị đọc thêm tài liệu tham khảo số [15 và 35] trong cuốn sách này.

BƯỚC 1: XÁC ĐỊNH NHU CẦU VÀ THIẾT LẬP CƠ QUAN THỰC HIỆN QHKGB

Sản phẩm của bước này bao gồm: (1) Danh sách sơ bộ các vấn đề cụ thể cần được giải quyết thông qua QHKGB, và (2) Quyết định về việc cơ quan nào sẽ tham gia xây dựng QHKGB.

Khi bắt tay vào xây dựng QHKGB, có 02 điều cần cân nhắc trước khi thực hiện:

- Xác định rõ tại sao chúng ta lại muốn xây dựng QHKGB. Điều này sẽ giúp ý đồ của chúng ta đi đúng hướng trong quá trình xây dựng quy hoạch sau này;
- Xác định xem liệu có những cơ quan nào tham gia vào quá trình quy hoạch này là phù hợp? Nếu không, có thể chúng ta sẽ lãng phí công sức vì sau đó sẽ không thực hiện được quy hoạch.

Hộp 01: Lưu ý

Nhiều vùng biển có vấn đề bức xúc về quản lý nhưng những vấn đề này không hiện hữu tại thời điểm xác định nhu cầu QHKGB, mà có thể sẽ xuất hiện trong vòng 10-20 năm tới. Bởi vậy, thông qua QHKGB, chúng ta có thể cố gắng dự đoán những vấn đề này và các mâu thuẫn/xung đột tiềm ẩn trước khi chúng trở thành những vấn đề thật sự.

Trong trường hợp này, việc đề nghị sự ủng hộ từ các chính trị gia hoặc từ các nhà ra quyết định và hoạch định chính sách liên quan cho các ý tưởng và nguyên nhân “áo” không nhìn thấy được là rất khó khăn vì họ không nhìn thấy rõ ràng hiệu quả đạt được. Bởi vậy, để có thể nhận được hỗ trợ từ họ thì cần phải chỉ rõ và trực tiếp các vấn đề đang vấp phải và đang muốn giải quyết thông qua việc áp dụng QHKGB.

BƯỚC 2: TIẾP NHẬN HỖ TRỢ VỀ TÀI CHÍNH

Sản phẩm của bước này gồm: (1) Một bản kế hoạch tài chính, và (2) Tính toán chi phí cho các hoạt động của QHKGB.

Quy hoạch không gian biển sẽ khó khả thi nếu không có đủ kinh phí thực hiện. Mặc dù QHKGB thuộc về trách nhiệm của chính phủ và chính quyền địa phương, nhưng các vấn đề thường xảy ra khi kinh phí không có sẵn cho các hoạt động QHKGB, trong khi thường có sẵn cho các hoạt động nghiên cứu.

Quy hoạch không gian biển và vùng bờ biển

Bảng 3: Ví dụ về các biện pháp thu phí để hỗ trợ tài chính cho thực hiện các hoạt động QHKGB

Biện pháp huy động tài chính	Nguồn tài chính
<i>Ngân sách chính phủ</i>	
Cung cấp trực tiếp từ ngân sách chính phủ	Nguồn thu vào ngân sách chính phủ, thuế
Trái phiếu chính phủ và thuế cho QHKGB	Thuế người sử dụng, nhà đầu tư mua trái phiếu
<i>Nhà tài trợ, hiến tặng</i>	
Nhà tài trợ song phương và đa phương	Các tổ chức tài trợ
Các quỹ	Các cá nhân, tổ chức
NGOs	Các thành viên của tổ chức NGOs và nhà ủng hộ
Các ngành	Nhà đầu tư
Các quỹ bảo tồn	Nhiều nguồn
<i>Doanh thu từ du lịch</i>	
Phí lặn	Người lặn
Phí du thuyền	Cộng đồng tham gia du thuyền
Hoạt động du lịch của các tổ chức quản lý các khu bảo tồn biển, ven biển	Các tổ chức du lịch, người du lịch
Đóng góp tình nguyện của các tổ chức du lịch và người du lịch	Các tổ chức du lịch, người du lịch
<i>Doanh thu từ năng lượng</i>	
Phí sáng chế và phí từ khai thác dầu, khí, năng lượng gió, sóng,...	Công ty năng lượng
Phí lắp đặt đường ống dẫn dầu, khí	Công ty năng lượng
Phí phạt gây sự cố tràn dầu	Công ty năng lượng
Đóng góp tình nguyện của các công ty năng lượng	Công ty năng lượng
<i>Doanh thu từ khai thác than</i>	
Phí sáng chế và phí từ khai thác than	Các công ty khai thác than
Đóng góp tình nguyện	Các công ty khai thác than
<i>Doanh thu từ khai thác thủy sản</i>	
Quota cho khai thác thủy sản	Ngư dân
Đánh bắt cá và các dịch vụ liên quan	Ngư dân
Nhãn sản phẩm và nhãn sinh thái	Nhà sản xuất/chế biến sản phẩm thủy sản, nậu vựa, bán buôn, bán lẻ, người sử dụng thủy sản
Phí tham gia khai thác thủy sản	Chính phủ, tổ chức và cá nhân khai thác thủy sản
Phí hoạt động khai thác nghề cá giải trí và các thuế	Người giải trí
Phí cho phép nuôi trồng thủy sản (NTTS)	Các tổ chức/cá nhân NTTS
<i>Doanh thu từ vận tải đường thủy</i>	
Quỹ và tiền phạt tràn dầu	Công ty tham gia vận tải đường thủy
Đóng góp tình nguyện	Công ty tham gia vận tải đường thủy

(Nguồn: Spergel, Barry và Mlisse Moye, 2004).

Trên thế giới, hầu hết các quốc gia thực hiện QHKGB phải dựa vào nguồn ngân sách thu được từ thuế. Các đơn vị chức năng thường được giao nhiệm vụ thực hiện QHKGB mà không được nhận các nguồn kinh phí bổ sung. Việc thay đổi các kế hoạch tài chính trong các đơn vị chức năng hoặc giữa các cơ quan chính phủ đôi khi cũng được yêu cầu nhưng thường rất khó để có đủ kinh phí thực hiện.

Tuy nhiên, có các nguồn tài chính khác có thể cung cấp kinh phí cho QHKGB. Các nguồn này có thể bao gồm các tổ chức, nhà tài trợ quốc tế, các tổ chức đa quốc gia thuộc các quỹ, các thành viên của các tổ chức phi chính phủ, các quỹ của các ngành, các phi người sử dụng đóng góp.

Mỗi nguồn tài chính trên đều có mặt mạnh và nhược điểm của nó. Trong một số trường hợp có thể không phải lúc nào cũng đạt hiệu quả khi chọn một nguồn tài chính cụ thể nào đó vì rất nhiều lý do khác nhau. Bởi vậy, việc tìm kiếm nguồn hỗ trợ tài chính thường tập trung vào 2 nhiệm vụ:

- Xác định các nguồn kinh phí có thể hỗ trợ cho các nhiệm vụ QHKGB.
- Xác định tính khả thi của các nguồn kinh phí.

BƯỚC 3: CHUẨN BỊ QUY HOẠCH (GIAI ĐOẠN TIỀN/TRƯỚC QUY HOẠCH)

Sản phẩm mong đợi của bước 3 gồm: (1) Thiết lập nhóm xây dựng QHKGB, đảm bảo các thành viên nhóm có đầy đủ các kỹ năng cần thiết; (2) Bản kế hoạch công việc xác định rõ các sản phẩm của từng nhiệm vụ, cũng như các nguồn lực cần thiết hoàn thành nhiệm vụ đúng hạn định; (3) Xác định được phạm vi và khung thời gian cho việc phân tích và quản lý; (3) Các nguyên tắc hướng dẫn việc lập kế hoạch quản lý không gian biển; và (4) Xác định mục đích và các mục tiêu cho vùng quản lý.

Quy hoạch không gian biển được xem là thành công khi đạt được các đầu ra/kết quả mong đợi, thông thường dựa trên “cách tiếp cận mục tiêu”. Cách tiếp cận mục tiêu đối với QHKGB được tổ chức theo thứ tự từ mục đích, đến mục tiêu và các chỉ số để đánh giá các biện pháp nhằm đạt được các mục đích và mục tiêu đề ra. Một cách lý tưởng, các mục đích và mục tiêu sẽ được xác định từ các vấn đề hoặc các mâu thuẫn/xung đột cụ thể trong vùng biển của địa phương (*xem Bước 1*) và sẽ phản ánh trong các nguyên tắc của QHKGB hướng dẫn quá trình thực hiện (*tham khảo Bước 4*).

Tiếp cận mục tiêu đối với QHKGB là sẽ tiến hành các phân tích trong tất cả các giai đoạn của quá trình lập QHKGB (*tham khảo Bước 5 và 6*), và được thực hiện trong mối liên hệ chặt chẽ với các mục đích và mục tiêu đã được đề ra cho QHKGB. Đồng thời xác định các biện pháp quản lý trong giai đoạn xây dựng kế hoạch quản lý không gian biển (*tham khảo Bước 7*) và các biện pháp được thực thi nhằm đạt các mục đích và mục tiêu đề ra.

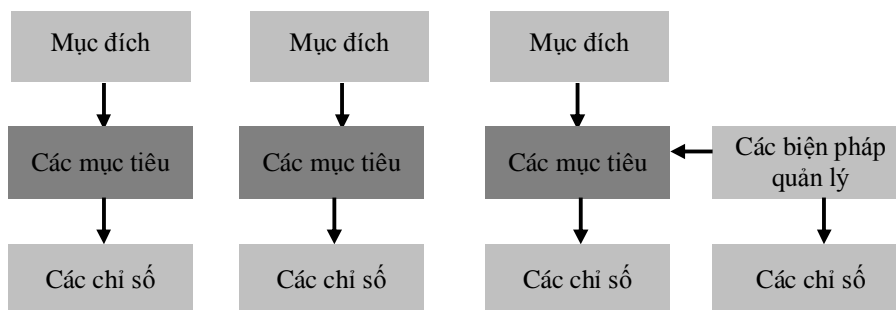
Bước này nhằm tổ chức QHKGB dựa trên tiếp cận mục tiêu. Được xem là giai đoạn “tiền quy hoạch”, giai đoạn hình thành cho các giai đoạn quy hoạch thực tế (*tham khảo Bước 5 và 6*). Để làm được điều này, giai đoạn “tiền quy hoạch” cần phải xây dựng được:

- (1) Nhóm chuyên gia lập QHKGB;
- (2) Bản kế hoạch công việc (gồm cả biểu thời gian);
- (3) Phạm vi và khung thời gian cho quy hoạch;
- (4) Các nguyên tắc;
- (5) Các mục đích chung;
- (6) Các mục tiêu được xác định rõ ràng và có khả năng định lượng;
- (7) Đánh giá được các rủi ro và các bất trắc có thể xảy ra trong quá trình quy hoạch.

Cần nhớ rằng giai đoạn tiền quy hoạch rất cần thiết và giữ vai trò quan trọng trong quá trình QHKGB.

Hộp 02: Ví dụ về tiếp cận dựa vào mục tiêu

Kế hoạch quản lý tổng hợp biển ở vùng Thềm lục địa đông Canada (www.mar.dfo-mpo.gc.ca/oceans/e/essim/essim-intro-e.html) áp dụng phương pháp tiếp cận mục tiêu cho quản lý không gian biển. Xác định rõ cách tiếp cận mục tiêu là một “*hệ thống định hướng theo sản phẩm đầu ra thúc đẩy việc quản lý và sử dụng các vùng biển và nguồn lợi biển theo phương thức vừa đáp ứng được các yêu cầu phát triển đa ngành, đáp ứng được các kỳ vọng của xã hội, mà không gây tổn hại cho các thể hệ tương lai nhằm tạo ra một loạt các lợi ích từ khía cạnh tạo ra sản phẩm hàng hoá và dịch vụ từ biển và đại dương*”.



Nguồn: Kế hoạch quản lý tổng hợp biển ở vùng Thềm lục địa đông Canada (Chính phủ Canada, 2007)

BƯỚC 4: SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN

Sản phẩm của bước này là một bản kế hoạch, trong đó chỉ rõ khi nào và ai sẽ kết nối các bên liên quan trong quá trình QHKGB.

Các bên liên quan (stakeholder) là các cá nhân, các nhóm hoặc tổ chức có quan tâm hoặc bị ảnh hưởng (tích cực hay tiêu cực) từ các giải pháp và hành động của QHKGB theo cách thức khác nhau

Vì nhiều lý do khác nhau, sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình xây dựng QHKGB là rất quan trọng. Trong đó, lý do quan trọng nhất vì QHKGB nhằm vào vấn đề đa mục tiêu (cả kinh tế, xã hội và môi trường) và như vậy sẽ phản ánh nhiều kỳ vọng, nhiều cơ hội và mâu thuẫn xuất hiện trong các vùng QHKGB. Hộp 2 liệt kê một số lý do khác nhau giải thích tại sao sự tham gia của các bên liên quan vào quá trình QHKGB lại quan trọng.

Hộp 03: Các lý do cần thiết phải có sự tham gia của các bên liên quan

- Khuyến khích “quyền sở hữu” của quản lý không gian biển và đem lại niềm tin giữa các bên liên quan và các nhà ra quyết định;
- Hiểu biết hơn về mức độ phức tạp (không gian, thời gian và các vấn đề khác) của vùng quy hoạch;
- Hiểu biết tốt hơn về ảnh hưởng của con người lên vùng quy hoạch;
- Hai bên hiểu biết nhau sâu sắc hơn và chia sẻ về các vấn đề cũng như các rào cản trong vùng quy hoạch;
- Hiểu hơn về nguyện vọng cơ bản, nhận thức và sự quan tâm,... khuyến khích hay hạn chế sự lồng ghép các chính sách trong vùng quy hoạch;
- Xác định được khả năng tương thích hiện có và tiềm năng, các mâu thuẫn của việc sử dụng đa mục tiêu vùng quy hoạch;
- Tạo ra các lựa chọn và giải pháp mới.
- Mở rộng và đa dạng hóa năng lực của nhóm quy hoạch, đặc biệt thông qua việc thu thập các thông tin sơ cấp (thông tin bản địa, truyền thống,...).

Mức độ và phạm vi tham gia của các bên liên quan trong quá trình ra quyết định khác nhau ở từng nước và chịu ảnh hưởng của từng nền văn hóa. Mức độ tham gia này phụ thuộc đáng kể vào các yêu cầu về mặt chính trị và pháp lý hiện hành ở mỗi quốc gia.

Nhìn chung, tất cả các cá nhân, nhóm hoặc các tổ chức thông qua một hay nhiều cách khác nhau bị ảnh hưởng, chịu tác động bởi QHKGB hoặc có quan tâm đến QHKGB đều có thể được coi là các bên liên quan của QHKGB. Tuy nhiên, nếu chúng ta đưa quá nhiều bên liên quan vào trong quá trình QHKGB không đúng thời điểm hoặc không đúng phương pháp thì sẽ mất rất nhiều thời gian và dẫn tới quá trình QHKGB có thể bị đi lạc hướng so với mục đích ban đầu đặt ra. Bởi vậy, để sự tham gia của các bên liên quan vào QHKGB đạt hiệu quả cao nhất, bạn cần cân nhắc các câu hỏi quan trọng sau đây:

- Ai là người nên tham gia vào quá trình QHKGB?
- Khi nào thì các bên liên quan nên tham gia vào quá trình QHKGB?
- Các bên liên quan nên tham gia vào quá trình QHKGB bằng cách nào?

Mỗi câu hỏi như vậy cần được thảo luận kỹ khi tiến hành lựa chọn các bên liên quan.

BUƯỚC 5: XÁC ĐỊNH VÀ PHÂN TÍCH CÁC ĐIỀU KIỆN HIỆN CÓ (HIỆN TRẠNG)

Sản phẩm đầu ra sau khi thực hiện bước này là:

- Một bản kiểm kê và các bản đồ các vùng sinh thái và sinh vật quan trọng trong vùng biển quản lý;
- Một bản kiểm kê và các bản đồ về các hoạt động của con người hiện tại (và các áp lực) trong vùng biển quản lý;
- Một bản đánh giá về các *mâu thuẫn và tương thích* giữa các hoạt động khai thác của con người hiện tại;
- Một bản đánh giá về các *mâu thuẫn và tương thích* giữa các hoạt động của con người và môi trường hiện tại.

Việc sưu tập và sắp xếp dữ liệu rất tốn kém và có thể tiêu tốn rất nhiều thời gian và nguồn lực. Không phải tất cả các thông tin thu thập được đều có ích cho QHKGB và vì vậy việc thận trọng trong việc thu thập dữ liệu là cần thiết. Nguyên tắc chung là các dữ liệu cần được cập nhật, phục vụ đúng mục tiêu, đảm bảo độ tin cậy, liên quan và tương thích.

Bản kiểm kê là phương cách thu thập thông tin về hiện trạng môi trường biển và vùng ven bờ. Mục đích kiểm kê là để tập hợp số lượng lớn các loại thông tin cơ sở. Bản kiểm kê cũng phải tính đến các xu hướng và sự phát triển rõ ràng để có thể đánh giá được các áp lực về mặt không gian ở các giai đoạn sau của quá trình quy hoạch.

Một bản kiểm kê có thể được thực hiện hoàn chỉnh cả về mặt không gian và thời gian cũng như với mức độ chi tiết khác nhau về thông tin. Mặc dù một bản kiểm kê càng đầy đủ thì càng tốt, nhưng việc thu thập những thông tin cần thiết dường như là cách làm hiệu quả nhất. Ban đầu, bộ sưu tập đơn giản được dùng để thu thập thông tin, cung cấp những thông tin cơ bản cần thiết phục vụ cho QHKGB, thông tin này nên được chọn lọc phù hợp với mục tiêu và nguồn dữ liệu mới thu được trong quá trình QHKGB.

Cần quan tâm đến các câu hỏi sau khi chuẩn bị một bản kiểm kê:

- Đặc trưng sinh thái cụ thể của vùng biển là gì? Các vùng nhạy cảm hoặc vùng sinh thái quan trọng ở đâu?
- Có các nhân tố kinh tế - xã hội nào cần được quan tâm không?
- Có ngành sản xuất nào phụ thuộc vào vùng biển không?
- Sức ép chính tác động lên vùng biển quản lý là gì? và liệu có đe dọa cụ thể nào không? Cái gì là động lực chính có khả năng quyết định sự phát triển vùng biển trong tương lai gần?

Ít nhất có ba loại thông tin không gian cơ bản có liên quan: (1) Sự phân bố của sinh vật và vùng sinh thái, bao gồm các khu vực quan trọng đã xác định cho một số loài cụ thể hoặc một quần xã sinh vật; (2) Thông tin không gian về các hoạt động của con người; (3) Đặc điểm hải dương học và các đặc điểm môi trường tự nhiên khác (độ sâu, dòng chảy, trầm tích) - có thể trở nên quan trọng (khi các thông tin về sinh thái không có đủ) trong việc xác định các nơi sinh cư (habitat) và các quá trình quan trọng khác nhau, ví dụ các vùng nước trời. Việc lập bản đồ ranh giới hành chính và pháp lý vùng biển cũng sẽ cần thiết khi xem xét vấn đề thiết chế tổ chức (*tham khảo Bước 7*).

Việc thu thập, đối chiếu cơ sở dữ liệu thường là hoạt động tiêu tốn thời gian nhất trong các hoạt động quản lý và quy hoạch. Khi xem xét, đánh giá các dữ liệu có sẵn, nên chú ý xem xét các thông tin có liên quan đến hầu hết các vùng biển. Việc dành thời gian thu thập các thông tin của từng vùng nhỏ riêng biệt thường không hiệu quả bởi vì khi được nhóm lại với nhau các thông tin này thường không tương đồng và khó so sánh.

Có thể thu thập dữ liệu từ nhiều nguồn, bao gồm: (1) các tài liệu khoa học, (2) các tư vấn hoặc ý kiến của các chuyên gia khoa học, (3) nguồn thông tin của chính phủ, (4) hiểu biết địa phương, (5) số liệu đo trực tiếp ngoài thực địa. Hầu hết các hoạt động QHKGB phụ thuộc chủ yếu vào ba nguồn thông tin, dữ liệu đầu (1,2,3), mặc dù ý kiến địa phương ngày càng được xem là nguồn thông tin quan trọng cho quy hoạch. Các số liệu mới đo trực tiếp ngoài thực địa rất tốn kém và mất thời gian, do vậy nên hạn chế sử dụng ở mức tối thiểu, nhất là đối với giai đoạn ban đầu của quá trình quy hoạch. Ở các giai đoạn sau, sau khi xác định được các thiếu hụt về thông tin quan trọng, thì có thể tiến hành một số hoạt động điều tra thực địa. Hầu hết số liệu ban đầu có thể được thu thập thông qua các nhóm công tác và các chuyên gia tư vấn thuộc các lĩnh vực khác nhau.

BUƯỚC 6: XÁC ĐỊNH VÀ PHÂN TÍCH CÁC ĐIỀU KIỆN TRONG TƯƠNG LAI

“Trước khi chúng ta có thể tạo ra một tương lai mơ ước, đầu tiên chúng ta cần tưởng tượng ra tương lai ấy!”

Những kết quả sẽ đạt được trong bước 6 là:

- Một kịch bản minh họa vùng QHKGB sẽ ra sao nếu những điều kiện hiện tại vẫn tiếp tục thiếu sự can thiệp của các phương thức quản lý mới;
- Một số kịch bản sử dụng không gian biển khác nhau minh họa vùng quản lý sẽ ra sao khi hoạt động của con người được phân phối lại dựa trên những mục đích và mục tiêu mới;
- Kịch bản ưu tiên cung cấp cơ sở cho việc xác định và lựa chọn biện pháp quản lý trong QHKGB (*Bước 7*).

Các bước trước đó tập trung phân tích điều kiện tồn tại bên trong vùng quản lý. Kết quả chủ yếu nhằm đạt được hiểu biết về tình hình phân bố các khu kinh tế và sinh thái quan trọng trong môi trường biển, thiên nhiên và phạm vi sử dụng của con người. Về cơ bản, kết quả này cung cấp một bản tóm tắt về những gì tồn tại trong vùng quản lý hiện nay.

Mục đích của giai đoạn này trong tiến trình lập kế hoạch là để trả lời một câu hỏi đơn giản: *Chúng ta muốn sống ở đâu?* Câu trả lời sẽ ở dưới dạng những kịch bản sử dụng không gian biển khác nhau và sự chọn lựa một kịch bản ưu tiên.

Một kịch bản sử dụng không gian biển mang đến tầm nhìn mà các dự án sử dụng không gian biển trong tương lai dựa trên điểm cốt lõi của mục đích, mục tiêu, và những giả định về tương lai.

Quy hoạch không gian biển là một hoạt động định hướng tương lai. Mục đích của QHKGB là giúp hình dung và tạo ra một tương lai mong muốn; cho phép chủ động ra quyết định trong ngắn hạn để hướng tới những gì mong muốn. Do vậy, quy hoạch không nên chỉ giới hạn để xác định và phân tích những điều kiện hiện tại và dự báo chung tình trạng khu vực biển quản lý sẽ như thế nào sau 10 năm, 15 năm hoặc 20 năm.

Xác định và phân tích những điều kiện trong tương lai bao gồm các nhiệm vụ sau:

- (1) Dự đoán xu hướng hiện tại trong không gian và theo thời gian về nhu cầu sử dụng nguồn nhân lực hiện có;
- (2) Dự đoán những yêu cầu về mặt không gian và thời gian đối với những nhu cầu mới về mặt không gian biển;
- (3) Xác định những kịch bản thay thế trong tương lai đối với vùng quy hoạch;
- (4) Lựa chọn kịch bản sử dụng không gian biển tối ưu;

Mỗi một nội dung sẽ được mô tả chi tiết trong tài liệu tham khảo [15].

Cần lưu ý rằng, việc xác định và phân tích những điều kiện trong tương lai không phải là một khoa học chính xác, ngược lại với việc thiết lập các điều kiện hiện có ở bước 5. Các phương án được xây dựng để hình dung điều kiện phát triển trong tương lai không cần thiết phải phản ánh chính xác mọi địa điểm. Thay vào đó, nên chỉ ra mô hình, xu hướng và định hướng. Các nhà quy hoạch (không nhất thiết phải là nhà khoa học) sẽ sử dụng các bản vẽ và công cụ khác như hệ thống thông tin địa lý (GIS) để nhìn nhận tổng thể vấn đề.

Hộp 04: Lý do xây dựng các kịch bản sử dụng không gian biển khác nhau

- Kịch bản sử dụng không gian biển có thể giúp hình dung vùng này sẽ ra sao nếu tiếp tục xu hướng phát triển hiện tại mà thiếu sự can thiệp về mặt quản lý.
- Kịch bản sử dụng không gian biển có thể minh họa kết quả về mặt không gian và thời gian của việc thực hiện mục đích, mục tiêu nào đó. Ví dụ, kịch bản sử dụng không gian biển có thể ước lượng không gian biển cần thiết để xây dựng 100 cối xay gió ngoài khơi (xấp xỉ 300 MW) trong vùng quản lý và giúp xác định những hàm ý trong việc quản lý các nguồn lực khác hoặc môi trường.
- Kịch bản sử dụng không gian biển cho phép dự đoán những cơ hội tiềm năng trong tương lai, xung đột hoặc tương thích đối với khu vực có thể được hướng dẫn để chủ động ra quyết định.
- Kịch bản sử dụng không gian biển rất quan trọng trong việc xác định những định hướng cho vùng quản lý phát triển và lựa chọn phương pháp quản lý cần thiết để đạt được điều đó (tham khảo bước 7).

BUỐC 7: XÂY DỰNG VÀ PHÊ DUYỆT KẾ HOẠCH QUẢN LÝ KHÔNG GIAN BIỂN

Các kết quả chính cần đạt được trong bước 7 là:

- Xác định và đánh giá các phương pháp quản lý khác nhau đối với kế hoạch quản lý không gian biển;
- Xác định tiêu chí để lựa chọn các phương pháp quản lý;
- Một kế hoạch quản lý toàn diện, nếu cần thiết bao gồm một quy hoạch vùng.

Một kịch bản tối ưu hoặc một tương lai thay thế được quyết định (*Bước 6*), sau đó, giai đoạn cuối cùng của kế hoạch trả lời cho câu hỏi: Làm thế nào để nhận được điều đó? Kế hoạch quản lý không gian biển (QLKGB) cần được phát triển để xác định các phương pháp quản lý cụ thể. Những công cụ này mang đến tương lai mong đợi thông qua những quyết định rõ ràng về vị trí và thời gian hoạt động của con người. Kế hoạch QLKGB không phải là “một kết thúc” mà bắt đầu hướng đến thực hiện các mục đích và mục tiêu mong đợi.

Kế hoạch QLKGB là một chính sách quốc gia của các chuyên gia hoặc nhóm chuyên gia quản lý chịu trách nhiệm trong quan hệ đối tác với các cơ quan quan trọng khác và các cơ quan đó có trách nhiệm trong các lĩnh vực nhất định. Kế hoạch QLKGB nên thể hiện một tầm nhìn tổng hợp về khía cạnh không gian của chính sách ngành trong các lĩnh vực phát triển kinh tế, vận tải biển, bảo vệ môi trường, năng lượng, thủy sản và du lịch. Các kế hoạch quản lý không gian biển cần được lồng ghép chặt chẽ với các chương trình đầu tư công, làm nổi bật về mặt không gian trong quản lý tổng hợp và nên chỉ ra địa điểm phù hợp.

Kế hoạch QLKGB là một văn kiện chiến lược toàn diện, cung cấp một khung logic và trực tiếp về những quyết định quản lý không gian biển. Kế hoạch QLKGB xác định ở đâu, khi nào và bằng cách nào để mục đích, mục tiêu gặp nhau tại một điểm.

Kế hoạch QLKGB hướng dẫn về mặt sinh thái, phát triển kinh tế - xã hội trong vùng biển quản lý, bao gồm phạm vi không gian, diện tích mặt nước biển, vùng đất dưới đáy biển.

Chuẩn bị và phê duyệt Kế hoạch QLKGB bao gồm các nhiệm vụ sau:

- (1) Xác định phương pháp quản lý về mặt không gian và thời gian;
- (2) Các tiêu chí cụ thể để lựa chọn phương pháp quản lý không gian biển;
- (3) Xây dựng phân vùng quy hoạch
- (4) Đánh giá Kế hoạch QLKGB
- (5) Phê duyệt Kế hoạch QLKGB

Mỗi nhiệm vụ sẽ được trình bày cụ thể ở tài liệu tham khảo [15]. Nói chung, bản Kế hoạch QLKGB thường có cấu trúc/bao gồm một số nhóm thông tin cơ bản (Hộp 05).

Hộp 05: Nội dung cơ bản của một Kế hoạch QLKGB

- Miêu tả ranh giới vùng quản lý không gian cũng như cơ sở cụ thể về khoảng thời gian của quy hoạch;
- Mục tiêu và mục đích quản lý không gian
- Miêu tả một kịch bản tương lai tối ưu - một phác họa về tầm nhìn của sự phát triển và bảo tồn vùng quản lý;
- Phương pháp quản lý cần thiết để đạt được tương lai tối ưu
- Thời gian biểu đối với các hoạt động chính thức cần thiết để thực hiện kế hoạch (ai, làm gì, khi nào)
- Kinh phí cần thiết cho một kế hoạch toàn diện và kế hoạch về tài chính đề cập đến các nguồn kinh phí.

Một trong những mục tiêu của Kế hoạch QLKGB là hướng dẫn và điều phối các đề xuất/dự án phát triển tương lai và cung cấp thông tin tham khảo chi tiết hơn về vùng quản lý, quy định/quy chế sử dụng các phân vùng chức năng và việc cấp phép. Ví dụ, Kế hoạch QLKGB sẽ đặt ra giới hạn và điều kiện đối với phát triển để giúp các nhà đầu tư phát triển khu vực tư nhân sau đó phải cân nhắc kỹ lưỡng hơn khi tiếp nhận giấy phép khai thác, sử dụng không gian biển theo quy hoạch.

BUƯỚC 8: THỰC HIỆN KẾ HOẠCH QUẢN LÝ KHÔNG GIAN BIỂN

Các kết quả sẽ đạt được trong bước 8 là: Xác định rõ những hoạt động cần thiết đối với việc thực hiện Kế hoạch QLKGB sau khi được phê duyệt, bảo đảm tuân thủ theo không gian và thời gian.

Sau khi thực hiện các bước nói trên, QHKGB được hoàn thành thì Kế hoạch QLKGB và sơ đồ phân vùng sẽ được chuyển sang bước tiếp theo: thực hiện các hoạt động của giai đoạn quản lý. Sự kết thúc của quy hoạch lại là sự khởi đầu của quá trình thực hiện kế hoạch được phê duyệt.

Thực hiện là một quá trình chuyển “Kế hoạch QLKGB” vào chương trình hoạt động thực tế

Là một phần của quá trình thực hiện, tổ chức chính phủ hoặc một cơ quan mới thành lập được chỉ định (thí dụ: Hội đồng liên kết các bộ) bắt đầu những hoạt động quản lý mới để điều hành triển khai Kế hoạch QLKGB được phê duyệt. Thực hiện là một bước quan trọng của quá trình QHKGB, thuộc về giai đoạn “hậu/sau quy hoạch”. Đây là giai đoạn hoạt động và tiếp nối trong suốt quá trình tồn tại của chương trình/dự án QHKGB. Thực hiện hiệu quả khâu này là yếu tố không thể thiếu cho sự thành công của bất kỳ chương trình QHKGB nào.

Thực hiện Kế hoạch quản lý không gian biển

Khi đã hoàn tất (đến mức cần thiết) toàn bộ việc phê duyệt chính thức (của các cơ quan chính phủ hoặc cơ quan có thẩm quyền) chương trình QHKGB được thiết lập, thì có thể bắt đầu bước sang giai đoạn thực hiện. Hầu hết các quốc gia không chọn cơ quan quản lý biển đơn ngành để thực hiện, mà thành lập một hội đồng liên cơ quan hoặc liên bộ hoặc một cơ quan được chính phủ chỉ định phối hợp và giám sát quá trình QHKGB. Các cơ quan có thể sử dụng quy hoạch tổng thể và phân vùng quy hoạch như một bản hướng dẫn cho việc cấp phép cũng như các hoạt động khác mà họ chịu trách nhiệm.

Thực hiện các hoạt động có thể được phối hợp giữa các cấp của chính phủ. Ví dụ: tại Khu bảo tồn biển quốc gia Florida (Mỹ) đã đưa vào thực hiện phương thức quản lý tại ba cấp chính quyền: (1) Cơ quan Quản lý Đại dương và Khí quyển Hoa Kỳ (NOAA) đối với các vùng nước liên bang (ngoài 03 dặm hải lý); (2) cơ quan nhà nước thích hợp đối với vùng biển thuộc thẩm quyền của Bang Florida (trong phạm vi ba dặm hải lý) và (3) xứ Monroe về đất đai (cơ quan thẩm quyền cấp địa phương có quyền quản lý sử dụng đất và kiểm soát phát triển). Các hoạt động phối hợp này thông qua một kế hoạch quản lý tổng hợp cho toàn bộ các khu bảo tồn biển.

Bảo đảm tuân thủ Kế hoạch QLKGB

Tuân thủ xuất hiện khi yêu cầu được đáp ứng và đạt được mong muốn thay đổi hành vi sao cho không vượt quá giới hạn. Bảo đảm tuân thủ các yêu cầu của Kế hoạch QLKGB được duyệt sẽ ảnh hưởng đến sự thành công của bất kỳ QHKGB nào. Nếu yêu cầu được thiết kế tốt và cụ thể, việc tuân thủ sẽ đạt được kết quả mong muốn và ngược lại.

Tuân thủ là việc thực hiện các yêu cầu của quy hoạch không gian biển

Tuân thủ và thực thi là những yếu tố thiết yếu mang tính nguyên tắc của luật pháp và công tác quản lý nhà nước về biển. Tuy nhiên, hai yếu tố này thường liên kết không chặt chẽ với tiến trình QHKGB. Yêu cầu chung, như quy tắc phân vùng, cấp phép và thu hồi giấy phép sẽ đạt hiệu quả cao nhất nếu các yếu tố phản ánh tỉ mỉ thực tế liên quan đến việc tuân thủ và thực thi. Những yếu tố này nên:

- Rõ ràng và dễ hiểu;
- Xác định nguồn lực hoặc các hoạt động theo yêu cầu;
- Xác định các yêu cầu, trường hợp ngoại lệ hoặc mâu thuẫn nào;
- Chỉ rõ làm thế nào tuân thủ được xác định bằng các thủ tục cụ thể;
- Ghi rõ thời hạn thực thi;
- Linh hoạt để thích nghi thông qua cấp phép cá nhân, giấy phép hoặc mâu thuẫn về tình huống quản lý khác nhau.

Thực thi sẽ yêu cầu trách nhiệm của tất cả các cơ quan quản lý theo ngành không chỉ thực hiện quy hoạch trong khi thực hiện trách nhiệm của họ mà còn thực hiện kế hoạch và chương trình riêng phù hợp với QHKGB được duyệt. Để thúc đẩy tuân thủ tự nguyện có thể tiến hành một số hoạt động sau:

- Giáo dục công chúng và các bên liên quan về các kế hoạch, các quy tắc, quy định và các tác động đối với từng nhóm bên liên quan;
- Xây dựng “Quy tắc ứng xử” thông qua thỏa thuận với các bên liên quan;
- Hỗ trợ kỹ thuật thông qua các cơ quan chính phủ cung cấp thông tin về tính khả thi của các phương thức QLKGB khác nhau;
- Tự điều chỉnh của các bên liên quan, như ngư dân quản lý các phần việc riêng của họ và;
- Lắp đặt các vật đánh dấu, chẳng hạn như thả phao neo xung quanh các khu bảo vệ nguồn lợi thủy sản hoặc khu an ninh sinh thái, khu an ninh quốc phòng.

Thực thi Kế hoạch quản lý không gian biển

Thực thi đề cập đến thiết lập các hành động mà chính phủ thực hiện sao cho phù hợp với những quy định liên quan đến hoạt động của con người trong vùng quy hoạch để điều chỉnh hoặc ngăn chặn các tình huống gây nguy hiểm cho môi trường hoặc công chúng.

Thực thi của chính phủ gồm có:

- Giám sát để xác định tình trạng tuân thủ việc điều chỉnh các hoạt động của con người và để phát hiện vi phạm;
- Đàm phán với cá nhân, các nhà quản lý về các hoạt động tuân thủ, việc xây dựng lịch trình hợp lý và cách tiếp cận để đạt được tuân thủ;
- Hoạt động pháp lý, nếu cần thiết, buộc phải tuân thủ và áp đặt đối với một số vi phạm pháp luật hoặc gây ra mối đe dọa đến sức khỏe công chúng hoặc chất lượng môi trường, bao gồm cả hình phạt bằng tiền hoặc thu hồi giấy phép.

Các tổ chức phi chính phủ cũng có thể tham gia vào việc thực thi bằng cách phát hiện sự không tuân thủ, đàm phán với người vi phạm, và cho ý kiến về các hoạt động thực thi pháp luật của chính phủ. Trong một số trường hợp, khi luật pháp cho phép, họ có một số hoạt động pháp lý phản đối người vi phạm về việc không tuân thủ hoặc phản đối cơ quan hữu trách khi không thực thi các yêu cầu.

Ngoài ra, một số ngành như ngân hàng và bảo hiểm có thể gián tiếp tham gia vào việc thực thi bằng cách đòi hỏi bảo đảm đề xuất phải phù hợp với yêu cầu QHKGB trước khi cấp vốn vay hoặc chính sách bảo hiểm, thí dụ, để xây dựng một công trình ngoài biển xa bờ.

Một nhiệm vụ quan trọng liên quan đến việc thực thi để đảm bảo rằng quy hoạch và các quy định không quá phức tạp nếu được truyền đạt rõ ràng, xúc tích cho công chúng và khu vực tư nhân. Các bên liên quan sẽ hỗ trợ thực thi hiệu quả nếu các quy tắc được áp dụng nhất quán trên cơ sở các chính sách và thủ tục minh bạch.

BUƯỚC 9: GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN

Những kết quả nào sẽ được đưa ra trong bước 9?

- Một hệ thống giám sát được thiết lập để đo lường các chỉ số của việc thực hiện các biện pháp QLKGB;
- Thông tin về việc thực hiện các biện pháp QLKGB được sử dụng để đánh giá;
- Các báo cáo định kỳ cho người ra quyết định, các bên liên quan, công chúng về tình hình thực hiện Kế hoạch QLKGB.

Các thông tin để đánh giá việc thực hiện QHKGB có thể có từ nhiều nguồn, nhưng giám sát là một đóng góp đặc biệt quan trọng để thực hiện việc cung cấp các dữ liệu thực tế, cơ bản làm nền tảng cho bất kỳ đánh giá nào.

Giám sát là một hoạt động quản lý liên tục, sử dụng một cách hệ thống các dữ liệu dưới dạng các chỉ số đã được lựa chọn để cung cấp cho các cơ quan quản lý và các bên liên quan chỉ dẫn về mức độ thực hiện và đạt được các mục tiêu và mục đích quản lý.

Ít nhất có hai cách giám sát liên quan đến QHKGB: (1) Đánh giá tình trạng của hệ thống, ví dụ, “Thực trạng đa dạng sinh học trong vùng quản lý biển là gì”, và (2) Đo lường việc thực hiện các biện pháp quản lý, ví dụ, các hành động quản lý chúng ta áp dụng có đáp ứng được các yêu cầu đầu ra mong muốn không?. Hai cách đánh giá này có mối quan hệ khá chặt chẽ với nhau trong một chương trình/nhiệm vụ giám sát.

Thiết kế một chương trình/nhiệm vụ giám sát phù hợp phụ thuộc vào các yếu tố sau:

- Mục tiêu của chương trình/nhiệm vụ giám sát cần phải được trình bày rõ ràng qua việc đặt câu hỏi có ý nghĩa với công chúng và cung cấp căn cứ cho việc đo lường;
- Không chỉ thu thập nhiều dữ liệu mà còn phải chú ý quản lý, phân tích, tổng hợp và chẩn đoán dữ liệu;
- Nguồn lực phù hợp là cần thiết không chỉ đối với thu thập dữ liệu mà còn phân tích và đánh giá chi tiết trong dài hạn;
- Chương trình/nhiệm vụ giám sát cần linh hoạt để cho phép sửa đổi;
- Đảm bảo cung cấp thông tin giám sát cho tất cả đối tượng quan tâm.

Giám sát là một yếu tố quan trọng và không tách rời của QHKGB. Theo nghĩa rộng hơn, một "hệ thống giám sát" bao gồm một loạt hoạt động cần thiết để cung cấp thông tin cho

QHKGB. Những hoạt động này bao gồm mô hình, phòng thí nghiệm và nghiên cứu thực địa, phương pháp chuỗi thời gian, bảo đảm chất lượng, phân tích dữ liệu, tổng hợp và giải thích.

Giám sát và đánh giá cung cấp các chuỗi sự kiện liên kết nhau cho phép các nhà quy hoạch và quản lý học hỏi kinh nghiệm (*xem Bước 10*) và giúp chính phủ và các cơ quan tài trợ các cấp giám sát hiệu quả việc thực hiện kế hoạch QLKGB. Các chương trình giám sát thường không thiết kế để giải quyết các mối quan tâm trực tiếp của công chúng hoặc để cung cấp những thông tin cần thiết qua các nhà hoạch định chính sách công hoặc quản lý. Trong thực tế, việc xây dựng các chương trình giám sát rất hiếm khi thu hút được sự tham gia của người dân và các nhà ra quyết định, cũng như các thông tin đầu vào quan trọng

Chi phí cho việc không giám sát hoặc giám sát không hiệu quả bao gồm cả những thất bại để nhận được thông tin cần thiết, để đánh giá điều kiện môi trường, để xác định tính phù hợp và thẩm định các mô hình dự báo, để ghi chép sự thay đổi môi trường do biến đổi tự nhiên và hoạt động quản lý gây ra.

BUỐC 10: ĐIỀU CHỈNH KẾ HOẠCH QUẢN LÝ KHÔNG GIAN BIỂN

Những đầu ra nào sẽ được tạo ra trong bước 10?

- Các đề xuất điều chỉnh mục tiêu và mục đích quản lý, kết quả đầu ra và các phương án đối với chu kỳ quy hoạch tiếp theo.
- Xác định nhu cầu nghiên cứu ứng dụng.

Những kết quả từ giám sát và đánh giá được sử dụng để điều chỉnh kế hoạch quản lý và QHKGB nhằm đảm bảo những hoạt động này đều có hiệu quả như mong đợi. Hầu hết, không phải là tất cả, các kế hoạch quản lý cần được định kỳ xem xét và cập nhật.

Quản lý thích ứng là cách tiếp cận hệ thống nhằm cải thiện công tác quản lý thông qua giám sát và đánh giá những kết quả quản lý. Đơn giản đó là “Học hỏi qua làm việc” và điều chỉnh cái làm được dựa trên những điều đã học được.

Quản lý thích ứng hiếm khi thực hiện, thậm chí cho dù nhiều tài liệu quy hoạch và quản lý đòi hỏi điều này, và nhiều nhà quản lý nguồn lợi đề cập đến. Cách tiếp cận thích ứng bao gồm: tìm kiếm cách thức thay thế để thỏa mãn các mục tiêu QHKGB, dự đoán kết quả đầu ra thay thế dựa trên hiện trạng kiến thức, thực hiện một hoặc nhiều giải pháp thay thế, giám sát chúng để tìm hiểu ảnh hưởng của các biện pháp quản lý, và cuối cùng, sử dụng các kết quả để điều chỉnh các hoạt động quản lý. Quản lý thích ứng tập trung vào nghiên cứu làm thế nào để tạo ra và duy trì phát triển bền vững trong các vùng biển quản lý.

Những ví dụ về quản lý thích ứng thành công trong các vùng biển trên thế giới có thể kể là: Công viên Dải san hô lớn (Australia), Khu dự trữ biển quốc gia Key Lago ở Florida (Mỹ) và Kế hoạch quản lý tổng hợp Biển Bắc của Hà Lan.

Xem xét và thiết kế lại chương trình QHKGB

Bước này đã bị bỏ qua hay được thực hiện hời hợt trong hầu hết các sáng kiến QHKGB. Tuy nhiên, nếu QHKGB bền vững theo thời gian, cần thiết có một quá trình giám sát, đánh giá và nghiên cứu liên tục. Bước này phải trả lời hai câu hỏi lớn:

Thứ nhất, những gì đã được thực hiện thông qua quá trình QHKGB và học được từ những thành công và thất bại của nó?

Thứ hai, làm thế nào thay đổi được bối cảnh (ví dụ môi trường, quản trị, công nghệ, kinh tế) từ khi chương trình này khởi tạo? Những câu trả lời cho các câu hỏi như vậy được sử dụng để tái quy hoạch và quản lý có trọng tâm trong tương lai.

Công viên biển Dải san hô lớn ở Australia đã sử dụng thông tin giám sát và đánh giá (1999-2004) để tái phân vùng và tăng các phân khu bảo tồn nghiêm ngặt từ 5 đến 33% tổng diện tích. Khu dự trữ biển quốc gia Key Lago ở Florida (Mỹ) đã sử dụng thông tin giám sát để mở rộng ranh giới vào năm 2001.

Quản lý có thể được thay đổi qua việc:

- Sửa đổi mục tiêu và mục đích của QHKGB (ví dụ, nếu kết quả giám sát và đánh giá chỉ ra rằng chi phí đạt được những kết quả đó cân nhắc với lợi ích cho xã hội hay môi trường);
- Sửa đổi các kết quả đầu ra của QHKGB (ví dụ: mức độ bảo vệ trong một khu bảo tồn biển có thể thay đổi nếu kết quả mong muốn không đạt được); và
- Sửa đổi các biện pháp quản lý QHKGB (ví dụ, tập hợp các biện pháp quản lý thay thế, khuyến khích vật chất và thiết chế thể chế được đề xuất nếu chiến lược ban đầu được xem là không hiệu quả, quá tốn kém, hoặc thiếu công bằng).

Sửa đổi các chương trình QHKGB không nên thực hiện một cách ngẫu hứng hoặc theo kiểu áp đặt chính trị. Sửa đổi các chương trình QHKGB nên được thực hiện như một phần của chu kỳ quy hoạch tiếp theo trong một quá trình liên tục. Các biện pháp quản lý của chương trình QHKGB đầu tiên sẽ được xem xét như là một loạt hoạt động khởi động có thể thay đổi hành vi của các hoạt động con người hướng tới một tương lai mong muốn. Một số hoạt động quản lý sẽ tạo ra kết quả trong một thời gian ngắn, những hoạt động khác sẽ mất nhiều thời gian hơn.

Xác định nhu cầu nghiên cứu ứng dụng

Như bất kỳ chương trình QHKGB hoàn thiện nào, vai trò của nghiên cứu ứng dụng rất quan trọng, từ việc xác định các vấn đề, xây dựng các thông tin cần thiết đối với quản lý và từ sự hiểu biết các kết quả nghiên cứu, giám sát và các phản hồi. Lập báo cáo về mức độ thành công trong quản lý là rất quan trọng để xây dựng một chương trình nghiên cứu, và trong đó đề cập cả những thất bại và nguyên nhân.

Trên thực tế, luôn tồn tại tình trạng không rõ ràng về các khía cạnh khác nhau của việc xây dựng các biện pháp quản lý QHKGB đối với một vùng biển quản lý. Vì vậy, một nội dung không thể thiếu của một biện pháp quản lý là cần nghiên cứu và thu thập dữ liệu ngắn hạn và dài hạn để có đủ dữ liệu hoặc thông tin cho QHKGB hoặc để xác nhận một giả thiết được thực hiện chỉ dựa trên các thông tin có sẵn trong chu kỳ quy hoạch trước đó,...

QHKGB điển hình đòi hỏi có sự cam kết dài hạn để thu thập, quản lý và phân tích dữ liệu. Nhưng dữ liệu dài hạn thường không có sẵn khi triển khai QHKGB. Thông thường, một chuỗi dữ liệu kéo dài nhiều thập kỷ là cần thiết để hiểu được ý nghĩa các tác động của con người so với những tác động tự nhiên và các quá trình nền tảng cho các chức năng của một hệ sinh thái.

Bắt đầu chu kỳ tiếp theo của QHKGB

Chu kỳ tiếp theo của QHKGB bao gồm một loạt các mục tiêu, mục đích và biện pháp quản lý đã được xem xét lại. Các vấn đề này đã được tính đến trong giám sát, đánh giá và nghiên cứu ứng dụng các kết quả quản lý ban đầu, cũng như những thay đổi công nghệ, kinh tế và chính trị trong bối cảnh mới của QHKGB.

PHỤ LỤC 02: ĐÁNH GIÁ GIÁ TRỊ CỦA CÁC DỊCH VỤ HỆ SINH THÁI

1. Chức năng và các dịch vụ của hệ sinh thái

Các HST tự nhiên có ý nghĩa sống còn đối với sự tồn tại của con người, cung cấp cho con người các dịch vụ và các chức năng, và chính các dịch vụ và chức năng này có thể bị tổn hại do việc sử dụng không hợp lý tài nguyên và ô nhiễm môi trường.

Con người hưởng lợi từ một số nguồn tài nguyên và quá trình do các HST tự nhiên cung cấp. Các lợi ích này được xem là các dịch vụ HST và bao gồm các sản phẩm như nước sạch và các quá trình như phân hủy chất thải. Nhiều thập kỷ qua, trong khi các nhà khoa học và các nhà môi trường còn đang tranh cãi về vấn đề dịch vụ HST thì dịch vụ HST đã trở nên phổ biến và đã được định nghĩa chính thức trong Báo cáo đánh giá HST thiên niên kỷ của Liên Hiệp Quốc. Các chuyên gia đã chia dịch vụ hệ sinh thái thành 4 nhóm sau:

Các dịch vụ cung cấp

- Thực phẩm (hải sản,...), các loài hoang dã và có giá trị kinh tế
- Dược phẩm, các sản phẩm hóa sinh và công nghiệp
- Nguồn gen
- Năng lượng biển và nhiên liệu sinh học biển

Các dịch vụ điều hòa

- Thu và giữ cacbon và điều hòa khí hậu
- Phân hủy chất thải và khử độc
- Điều tiết chất dinh dưỡng
- Lọc nước và điều hòa lượng oxy không khí
- Bẫy chất gây ô nhiễm từ đất liền đưa ra

Các dịch vụ văn hóa

- Văn hóa, trí tuệ và tinh thần
- Giải trí (bao gồm du lịch sinh thái)
- Thẩm mỹ
- Truyền cảm hứng
- Giáo dục
- Khám phá khoa học
- Cảnh quan
- Di sản văn hóa

Các dịch vụ hỗ trợ

- Vận chuyển và tuần hoàn chất dinh dưỡng
- Phát tán chất gây ô nhiễm và phù sa
- Năng suất sơ cấp cho vùng biển
- Duy trì quan hệ tương tác biển-khí hậu
- Cung cấp nơi cư trú tự nhiên của các loài

2. Đánh giá giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái

Xã hội nhận ra rằng các dịch vụ HST không chỉ đang bị đe dọa và hạn chế mà áp lực nhằm đánh giá sự thỏa hiệp giữa nhu cầu trước mắt và lâu dài của con người đang trở nên cấp thiết. Nhằm cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách, các giá trị kinh tế và nhiều dịch vụ HST ngày càng gắn kết với nhau và thường dựa trên chi phí thay thế bằng các giải pháp do con người. Đánh giá các dịch vụ HST giúp chúng ta xác định các giá trị và lợi ích, do vậy tìm ra được những chiến lược tối ưu để tăng cường tính bền vững về kinh tế và phúc lợi của con người.

Phân tích kinh tế chỉ ra rằng duy trì một HST khỏe mạnh thường mất ít chi phí hơn so với việc áp dụng các biện pháp bảo vệ khác. Thí dụ, ở khu vực đông bắc nước ta có hơn 70% dân số thường xuyên bị đe dọa bởi các thiên tai. Để bảo vệ bờ biển, các cộng đồng địa phương trồng và bảo vệ các cánh rừng ngập mặn, xem đây như là phương cách chi phí hiệu quả hơn nhiều so với việc xây dựng và duy trì các công trình nhân tạo (đê biển). Đầu tư cho các khu rừng ngập mặn (ước tính khoảng 1,1 triệu đôla) giúp tiết kiệm khoảng 7,3 tỷ đô la hàng năm cho việc duy trì các tuyến đê bảo vệ.

Ước tính và đánh giá các dịch vụ HST có thể được tiến hành theo cách tiếp cận từng bước và 06 bước để lồng ghép dịch vụ HST vào các chính sách quốc gia, bao gồm:

Bước 1: Cụ thể hóa và thống nhất vấn đề với các bên liên quan. Việc này bao gồm phân tích ban đầu về các bên liên quan và đảm bảo rằng tất cả các khía cạnh quan trọng được xem xét, tránh hiểu lầm trong quá trình ra quyết định.

Bước 2: Xác định những dịch vụ có liên quan nhiều nhất. Câu hỏi đưa ra là: dịch vụ HST nào là quan trọng nhất đối với cộng đồng địa phương? Ai phụ thuộc vào chúng nhiều nhất? Các dịch vụ nào chịu rủi ro nhiều nhất? Các chính sách tác động đến các dịch vụ này như thế nào?

Bước 3: Xác định nhu cầu thông tin và lựa chọn phương pháp thích hợp. Trước khi tiến hành phân tích/đánh giá, cần xác định loại thông tin về các dịch vụ HST nào mà bạn cần, ví dụ cần mô tả định tính, định lượng về lý sinh hoặc đánh giá về chi phí.

Bước 4: Các dịch vụ HST đã được đánh giá. Sử dụng khung khái niệm về các dịch vụ HST, đặt ra câu hỏi như "Ở mức độ nào, quyết định sẽ tác động đến các dịch vụ HST?" hoặc "ở mức độ nào quyết định sẽ có tính khả thi khi không có các dịch vụ HST?". Bước này được các nhà phân tích thực hiện, có sự tham vấn các bên liên quan, các tổ chức phi chính phủ hoặc cán bộ chính sách ở địa phương.

Bước 5: Xác định và đánh giá các lựa chọn chính sách. Đây là thủ tục đánh giá quan trọng của việc lựa chọn chính sách. Những hiểu biết sâu sắc từ việc đánh giá có thể được đưa vào chính sách thông qua một quá trình có sự tham gia, như một phân tích chi phí - lợi ích hoặc là đầu vào cho một phân tích đa tiêu chí.

Bước 6: Đánh giá bên liên quan nào sẽ là người "chiến thắng" hoặc "thua cuộc" của một đề xuất chính sách. Những thay đổi về các dịch vụ HST sẵn có hoặc sự phân bố của nó có ảnh hưởng khác đến con người, tùy theo sự phụ thuộc của họ đối với các dịch vụ này. Các ảnh hưởng "ngầm" cũng cần được dự báo trước.

Sáu bước được mô tả ở trên là cách lồng ghép có hệ thống các dịch vụ HST - “nguồn vốn thiên nhiên”, vào chính sách địa phương.

Bảng 4: Khung tóm tắt đánh giá HST và đa dạng sinh học

Trọng tâm	Khung cơ sở	Mục tiêu
Xã hội - sinh thái	Đánh giá hệ sinh thái thiên niên kỷ (MA)	Phân loại các lợi ích hệ sinh thái thành các nhóm, ví dụ như các dịch vụ hỗ trợ và điều hòa, trong một số trường hợp có thể lượng giá (tính thành tiền).
Kinh tế	Tổng giá trị kinh tế (TEV)	Cách tiếp cận kinh tế thông thường để lượng giá hệ sinh thái bằng tiền. Xem xét các giá trị nội tại, tức là bảo tồn vì lợi ích của chính hệ sinh thái, không kể lợi ích cho con người.
Sinh thái	Các khu vực đa dạng sinh học quan trọng (KBA)	Chỉ định các ưu tiên cho bảo tồn, nhưng hoàn toàn dựa trên các tiêu chí sinh thái. Có thể kết hợp với phân tích kinh tế nhưng là "độc lập". Liên hệ với MA - tập trung vào quá trình lý sinh.
Phát triển	Cách tiếp cận sinh kế bền vững	Một cách tiếp cận văn hóa - xã hội xem xét việc xây dựng năng lực và tiếp xúc với rủi ro. Liên quan đến những lợi ích và giá trị kinh tế nhưng tính theo cách khác TEV.

3. Phương pháp ước tính chi phí môi trường

Chi phí môi trường bao gồm các ước tính và đánh giá về thiệt hại của các chức năng và các dịch vụ của HST. Không có quy định chung xác định chi phí bồi thường hoặc ước tính chi phí môi trường, nhưng một số trường hợp thực tế khi có các ước tính thì các ước tính này được thực hiện dựa trên tình hình địa phương và các tình huống thực tế.

Ước tính thiệt hại kinh tế đối với HST hoặc môi trường có thể được thực hiện theo những cách khác nhau. Một số phương pháp bao gồm đo lường tài nguyên thiên nhiên trên thị trường hiện tại hoặc thị trường đối sánh khác, ví dụ như giá trị kinh tế của nước sạch có thể được đo bằng giá thị trường của nước uống. Giá trị của rừng có thể dựa trên giá trị thị trường của gỗ. Phương pháp này cho thấy sử dụng thị trường làm cơ sở cho việc xác định giá trị sẽ đưa ra các giá trị rất khác nhau ở các vùng khác nhau.

Sáu phương pháp chính đánh giá các dịch vụ HST tính bằng tiền là:

- *Chi phí phòng tránh*: là các dịch vụ cho phép xã hội tránh được các chi phí có thể phát sinh trong trường hợp không có các dịch vụ (ví dụ, xử lý chất thải nhờ các vùng đất ngập nước, tránh được các chi phí về y tế).

- *Chi phí thay thế*: là chi phí để thay thế một nguồn tài nguyên bị mất là gì? Các dịch vụ có thể được thay thế bằng các hệ thống nhân tạo (ví dụ, khôi phục rừng đầu nguồn mất ít chi phí hơn so với việc xây dựng một nhà máy lọc nước).

- *Yếu tố thu nhập*: Các dịch vụ được cung cấp nhằm tăng thu nhập (ví dụ, cải thiện chất lượng nước làm tăng giá trị thương mại cho ngành thủy sản và cải thiện thu nhập cho ngư dân).

- *Chi phí du lịch*: Nhu cầu dịch vụ về đi lại, chi phí có thể phản ánh giá trị bao hàm của dịch vụ (ví dụ, giá trị của trải nghiệm du lịch sinh thái là du khách sẵn sàng trả tiền để có được trải nghiệm đó).

- *Giá thụ hưởng*: Giá trị tài sản trên thị trường trước hoặc sau một sự cố hoặc sự kiện là bao nhiêu? Nhu cầu dịch vụ có thể được phản ánh ở giá mà mọi người sẽ chi trả cho hàng hóa liên quan (ví dụ như giá nhà ở ven biển sẽ cao hơn giá nhà ở sâu trong đất liền).

- *Đánh giá ngẫu nhiên* (sẵn sàng trả tiền): Nhu cầu dịch vụ có thể được suy ra bằng cách đặt ra các tình huống giả định bao gồm đánh giá về các giải pháp thay thế (ví dụ, du khách sẵn sàng trả tiền để vào thăm các Vườn quốc gia). Đánh giá ngẫu nhiên có thể được sử dụng khi xác định giá trị thay đổi theo thời gian, hoặc các lựa chọn giữa các giải pháp thay thế khác nhau.

4. Các phương pháp khác

- *Giảm/mất thu nhập*: Mức thu nhập bị giảm đối với mỗi cá nhân do tài nguyên môi trường bị phá hủy?

- *Chi phí cho xây dựng lại hoặc tái thiết* cũng có thể được sử dụng là một đánh giá.

Tài nguyên thiên nhiên nói chung có hai giá trị: *giá trị sử dụng* và *giá trị không sử dụng*. Ví dụ, đối với một khu rừng ngập mặn, nó có giá trị sử dụng cao cho mục đích giải trí, du lịch sinh thái,..., đồng thời cũng có một giá trị sử dụng và giải trí trong tương lai. Giá trị không sử dụng của rừng là giá trị tồn tại của rừng và cho việc sử dụng của các thế hệ tương lai.

Hầu hết các đánh giá kinh tế đối với tài nguyên môi trường và HST được thực hiện nhằm cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách và nhằm gây ảnh hưởng đến việc ra các quyết định.

Các đánh giá kinh tế đối với tài nguyên môi trường và các HST không dễ thực hiện hoặc không chính xác. Các đánh giá này phụ thuộc vào hoàn cảnh, vị trí cụ thể và/hoặc các cá nhân cụ thể được phỏng vấn. Một số phương pháp xác định giá trị được sử dụng ở nhiều nước, nhưng không có sự đồng thuận hoặc không có thỏa thuận quốc tế về việc lựa chọn các phương pháp. Khó khăn đặt ra là không có câu trả lời đúng về giá trị của môi trường là gì.

Một số phương pháp đánh giá môi trường được sử dụng rộng rãi hơn so với các phương pháp khác có thể tìm hiểu kỹ trong một số báo cáo và các website liên quan dưới đây:

- Website về các cơ sở dữ liệu có thể tra cứu liệt kê và so sánh các phương pháp khác nhau đối với một số đánh giá HST tại: <http://assessmentmethods.nbii.gov>.

- Báo cáo Đánh giá HST Thiên niên kỷ mô tả và phân tích các phương pháp đánh giá môi trường và các dịch vụ HST tại www.millenniumassessment.org

- Báo cáo Tương tác Lục địa-Đại dương ở vùng bờ (LOICZ) - Hướng đến lồng ghép mô hình hóa và phân tích vùng bờ: Các nguyên tắc và thực tiễn của Turner và cộng sự (1998), đồng thời thảo luận về các biện pháp liên quan và các phản ứng trước các biện pháp khác nhau.

- Báo cáo Dự án Bền vững: Các chức năng và dịch vụ của các HST tại địa chỉ: <http://www.sustainable.org/ConceptualFramework/UnderstandingScale/BasicConcepts/EcosystemFunctionsServices.aspx>

- Tổ chức Kinh tế các HST và Đa dạng sinh học (TEEB) đã xuất bản một số báo cáo xác định và thảo luận về các phương pháp đánh giá các HST: TEEB cho các nhà hoạch định chính sách quốc gia và quốc tế Bản tóm tắt: Phản ứng trước giá trị tự nhiên trong Báo cáo có thể tham khảo tại www.teebweb.org

- Đánh giá Kinh tế Môi trường: Hướng dẫn áp dụng cho các nhà hoạch định chính sách và những người thực hiện (Chính quyền bang Queensland, Australia, 2003), <http://www.derm.qld.gov.au/register/p00870aa.pdf> và <http://www.environment.gov.au/epbc/assessments/strategic.html>

- Office of Deputy Prime Minister, 2005. London Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/142520.pdf>)

PHỤ LỤC 03: LÀM VIỆC VỚI CÁC BÊN LIÊN QUAN

Quá trình cơ bản xác định và đánh giá các bên liên quan như sau:

1) Xác định vị trí của nơi thực hiện QHKGB là ở cấp địa phương, trung gian hay quốc gia? Điều này ảnh hưởng đến việc lựa chọn các bên liên quan và đại diện nhóm các bên liên quan.

2) Xác định trong tổ chức, ai là nhà hoạch định chính sách quan trọng nhất đối với việc thực hiện QHKGB, bao gồm cả những người có ảnh hưởng đến các quyết định về tài chính. Danh sách này sẽ bao gồm cả những người giám sát trực tiếp. Điều quan trọng là phải cập nhật danh sách các bên liên quan trong suốt quá trình thực hiện. Việc này có ý nghĩa quan trọng thiết yếu bởi bạn làm việc nhờ vào sự ủng hộ của các bên liên quan này.

3) Xác định các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trực tiếp tham gia vào quản lý và quản trị tài nguyên trong khu vực thực hiện QHKGB. Các cơ quan này có thể gồm đại diện các ngành, ít nhất là trong lĩnh vực thủy sản, nông nghiệp, lâm nghiệp, du lịch, giao thông vận tải, môi trường/bảo tồn và cơ quan quản lý của chính quyền địa phương, nhưng cũng có thể bao gồm nhiều bên liên quan khác nữa. Ví dụ, cấp sở chịu trách nhiệm quản lý về nghề cá thương mại và nghề cá thủ công. Nuôi trồng thủy sản có thể thuộc trách nhiệm các phòng khác nhau thuộc cùng một cơ quan quản lý. Các cơ quan quản lý này (hoặc các đại diện địa phương) có thể có tiếng nói hợp pháp trong quá trình quy hoạch và cần tích cực tham gia vào quá trình này. Cũng có thể có các cơ quan khác có vai trò gián tiếp, các cơ quan này không có trong danh sách và không có các hoạt động hàng ngày nhưng có thể họ có vai trò quan trọng xét trên quan điểm chính sách.

4) Lập sơ đồ “dòng” mô tả mối liên hệ giữa các cơ quan có thẩm quyền: Cần đặc biệt lưu ý dòng thông tin giữa các cơ quan trong sơ đồ này và xác định bạn muốn đưa loại thông tin nào, sự ảnh hưởng và hỗ trợ ở mức nào. Lưu ý là các cơ quan có thẩm quyền nào có nhiều hay ít “quyền lực” trong việc theo đuổi mục tiêu của ngành, có thể do quy mô và hiệu quả của cơ quan đó, hoặc có thể bởi ngành đó được chính phủ ưu tiên. Cần xác định nơi nào có thể có lợi ích chung và nơi nào có thể xảy ra xung đột. Các khía cạnh này sẽ ảnh hưởng đến công việc của bạn và sẽ cần các cách tiếp cận đặc biệt. Ở các vùng ven biển, xung đột ngành có thể phát sinh giữa lâm nghiệp và nuôi trồng thủy sản, giữa đánh bắt thủ công và thương mại, giữa du lịch và bảo tồn, giữa bảo tồn và phát triển đô thị,...

5) Xác định các bên liên quan trong lĩnh vực thương mại: Tùy thuộc vào kế hoạch của chúng ta là cấp quốc gia hay địa phương mà phải làm việc với Phòng Thương mại và các hiệp hội ngành khác ở cấp quốc gia hoặc có thể là các doanh nghiệp lớn ở địa phương. Phải xác định rõ các lợi ích cụ thể của họ là đầu tư lợi ích, hình ảnh trước công chúng và trách nhiệm xã hội. Đưa các bên liên quan này vào sơ đồ và lưu ý các nhà hoạt động tư nhân liên quan đến cơ quan có thẩm quyền trong các lĩnh vực.

6) Xác định các bên liên quan là các tổ chức phi chính phủ (NGO) quốc tế hoặc quốc gia, các tổ chức của cộng đồng địa phương, các tổ chức dựa vào lòng tin và các nhóm lợi ích. Khi làm việc ở cấp địa phương, cần đảm bảo rằng có các tổ chức quần chúng xã hội có thể hỗ trợ, hoặc tham gia trực tiếp hoặc khuyến khích công chúng tham gia. Cần lưu ý đến bất kỳ hình thức hỗ trợ tiềm năng hoặc đối lập nào đối với công việc của bạn cũng như giữa các bên liên quan (có thể là phản đối giữa một số tổ chức xã hội và các ngành công nghiệp hoặc giữa các tổ chức cộng đồng và chính quyền khu vực). Xem xét khả năng quá trình quy hoạch của bạn có thể cải thiện được các mối quan hệ và đưa ra được các giải pháp cùng có lợi (win-win solution) cho các bên đối với các vấn đề mà hiện tại đang có các quan điểm rất khác nhau. Đưa các bên liên quan này vào sơ đồ và chỉ ra các mối liên hệ (hỗ trợ hay xung đột) giữa các tổ chức cộng đồng, các lợi ích thương mại của khu vực tư nhân và các cơ quan có thẩm quyền.

7) Xác định cách làm việc của bạn đối với từng bên liên quan: Không thể áp dụng cách tiếp cận và cơ chế giống nhau cho tất cả các bên liên quan. Ở bước này, bạn phải xây dựng chiến lược truyền thông và chương trình có sự tham gia. Lòng ghép các vấn đề này vào các bước của quá trình quy hoạch, đặc biệt là đưa ra thông tin kỹ thuật cơ bản, xác định tầm nhìn và các mục tiêu dài hạn, thực hiện các nghiên cứu đặc biệt, xây dựng chiến lược, xem xét các quy hoạch và áp dụng phân vùng của các quy hoạch này, cũng như xây dựng các chương trình thực hiện ngắn hạn. Ngân sách của bạn sẽ ảnh hưởng đến quá trình tham vấn. Mặt khác, một phân tích tốt về các bên liên quan sẽ nhấn mạnh đến sự cần thiết phải có một quá trình ra quyết định hợp nhất, thông qua lòng ghép các phương pháp có sự tham gia có thể là một cách để chứng minh cho việc cần ngân sách lớn cho hoạt động truyền thông và tham vấn.

Phân tích về các bên liên quan ở mức nào là tùy thuộc vào phạm vi mà ở đó có hay không các vấn đề tranh cãi cần phải giải quyết trong QHKGB. Trường hợp có nhiều xung đột và lợi ích cạnh tranh đối với cùng một dạng tài nguyên hoặc về địa điểm, cần phải hiểu rõ những lợi ích đó, các nhóm ủng hộ hay phản đối (ví dụ bằng cách phân tích trường hợp). Có thể cần đến các hình thức tương tác đặc biệt như các diễn đàn và hội thảo để tìm kiếm các giải pháp cùng có lợi ở các giai đoạn quan trọng của QHKGB.

$\frac{63-630}{NN-2013}$ -648/07-13

Chịu trách nhiệm xuất bản: TS. LÊ QUANG KHÔI
Phụ trách bản thảo: LẠI THỊ THANH TRÀ
Trình bày, bìa: THANH BÌNH

In 200 bản khổ 21 × 29cm tại Xưởng in Nhà xuất bản Nông nghiệp. Đăng ký kế hoạch xuất bản số 236-2013/CXB/648-07/NN ngày 23/2/2013. Quyết định XB số 03/QĐ-NN ngày 15/1/2013. In xong và nộp lưu chiểu quý I/2013.