

BƯỚC ĐẦU NGHIÊN CỨU LỒNG GHÉP BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU ĐẾN QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN

ThS. Phạm Thanh Long

Phân viện Khí tượng Thủy văn và Môi trường phía Nam

Là một quốc gia biển, Việt Nam có tiềm năng phát triển kinh tế mạnh và là quốc gia có nền công nghiệp dựa chủ yếu vào tài nguyên biển. Khu vực ven biển Việt Nam được dự đoán là một trong những khu vực chịu tác động nghiêm trọng do Biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Bên cạnh đó, vấn đề tổ chức không gian phát triển kinh tế biển hiện vẫn chưa cân nhắc đến tính liên kết chặt chẽ giữa các mảng không gian trên biển, đất liền và vùng ven biển. Đặc biệt, những quy hoạch trên chưa được tính đến mức độ tác động của biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Trong bối cảnh đó, bài báo trình bày những nghiên cứu ban đầu về tầm quan trọng của việc quy hoạch không gian biển và đặc biệt là việc lồng ghép vấn đề Biến đổi khí hậu đến quy hoạch không gian biển.

1. Mở đầu

Việt Nam có diện tích trên lục địa rộng khoảng 329,6 nghìn km², có đường bờ biển dài 3.444 km, có vùng đặc quyền kinh tế rộng khoảng 1.275.657 km². Với lợi thế như vậy, việc Việt Nam luôn đặt biển vào vị trí quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế đất nước là một hướng đi đúng và phù hợp trong các chính sách, chiến lược và kế hoạch dài hạn phát triển kinh tế biển bền vững.

Nhu cầu phát triển kinh tế trong bối cảnh cạnh tranh và xung đột không gian khai thác, sử dụng biển và vùng bờ biển ở Việt Nam ngày càng gia tăng. Bên cạnh đó, Biến đổi khí hậu (BĐKH) ngày nay không còn là vấn đề của một quốc gia hay của một khu vực mà là vấn đề toàn cầu. Nhiều nghiên cứu cũng cho thấy ảnh hưởng của BĐKH sẽ gây tác động không nhỏ đến nông nghiệp, công nghiệp, nuôi trồng thủy sản và nhiều ngành nghề khác, đặc biệt là đời sống cộng đồng dân cư ven biển.

Vì vậy, việc áp dụng quy hoạch không gian biển (QHKGB) trong bối cảnh BĐKH càng trở thành nhu cầu thực tiễn cấp bách trong quản lý nhà nước tổng hợp và thống nhất đối với biển, vùng ven biển và hải đảo của Việt Nam trong thời gian tới.

2. Quy hoạch không gian biển

Có thể nói, quản lý tổng hợp biển theo không gian và QHKGB đang còn là những vấn đề mới mẽ

đối với không chỉ các nhà quản lý và hoạch định chính sách, mà còn đối với ngay cả các nhà khoa học và quy hoạch ở Việt Nam.

Quản lý tổng hợp biển theo không gian đòi hỏi xác lập một cơ chế phối hợp liên ngành, liên cơ quan, liên vùng trong quản lý biển và giải quyết đồng bộ các quan hệ phát triển khác nhau, trong đó quan hệ giữa các mảng không gian và tổ chức không gian biển hợp lý cho phát triển kinh tế biển bền vững là một trong những nhiệm vụ quan trọng và cần đi trước một bước. QHKGB chính là công cụ quản lý biển hiệu quả theo không gian và được thế giới áp dụng khoảng 15 năm gần đây.

Có một số định nghĩa về QHKGB như: Theo UN-ESCO (2010), QHKGB là một quá trình chung phân tích và bố trí không gian và thời gian các hoạt động của con người tại một vùng biển để đạt được các mục tiêu sinh thái, kinh tế và xã hội thường được cụ thể hoá thông qua một quá trình quản lý Nhà nước. Về cơ bản, QHKGB là một công cụ quy hoạch cho phép tổng hợp, dự báo và ra quyết định phù hợp về việc sử dụng biển, Nhiều nước trên thế giới đang nắm giữ công cụ này để quản lý việc sử dụng các vùng biển của mình.

Bộ Các vấn đề Môi trường, Thực phẩm và Nông thôn Liên hiệp Anh (Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) of the United Kingdom) đã xây dựng một định nghĩa được sử dụng

rộng rãi – là Quy hoạch có tính chiến lược và dự báo nhằm quy định, quản lý và bảo vệ môi trường biển, bao gồm cả việc bố trí không gian, mà nhấn mạnh việc sử dụng biển đa mục tiêu, chống gối mâu thuẫn tiềm tàng (DEFRA, 2004).

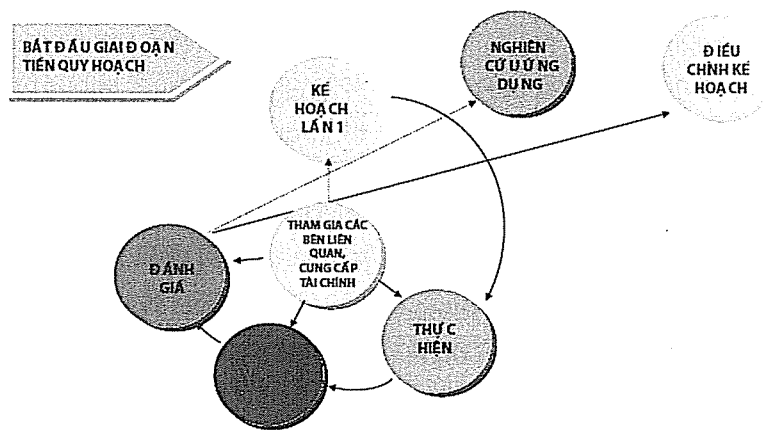
Đặc điểm cơ bản của QHKGB là tiếp cận trên cơ sở sinh thái, khu vực, tổng hợp, thích ứng, chiến lược và tham gia cộng đồng. QHKGB không phải là sự kết thúc quy hoạch, mà là phương thức thực tế để tạo dựng và thiết lập việc sử dụng hợp lý hơn không gian biển và tương tác giữa chúng, để cân bằng nhu cầu phát triển với nhu cầu bảo vệ môi trường và để đạt được các mục tiêu kinh tế và xã

hội theo quy hoạch.

Quá trình QHKGB thường tạo ra một kế hoạch chi tiết hay tầm nhìn cho một vùng biển. QHKGB là một yếu tố của quản lý sử dụng biển và đại dương; các kế hoạch phân vùng và điều chỉnh là một trong bộ các giải pháp quản lý nhằm thực hiện QHKGB. Sau đó, các kế hoạch phân vùng có thể hướng dẫn cho phép hoặc từ chối cấp phép sử dụng không gian biển.

Quá trình QHKGB

Quá trình QHKGB tương ứng một chu kỳ quy hoạch, trải qua 03 giai đoạn và gồm nhiều bước.



Một chu kỳ QHKGB (Elhler và Fanny, 2009)

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. Nhìn chung, việc xây dựng và thực hiện một chu kỳ QHKGB bao gồm các bước sau:

- 1) Xác định nhu cầu và hình thành 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
- (6) Xác định và phân tích các điều kiện trong tương lai
- (7) Xây dựng và phê duyệt kế hoạch quản lý không gian

- (8) Thực hiện kế hoạch quản lý không gian
- (9) Giám sát và đánh giá việc thực hiện
- (10) Điều chỉnh quá trình quy hoạch không gian biển.

QHKGB chỉ là một yếu tố của quá trình quản lý không gian biển bên cạnh các yếu tố khác thực hiện, tăng cường hiệu lực, quan trắc, đánh giá, nghiên cứu, tham gia cộng đồng và tạo nguồn tài chính, tất cả cần hội đủ để tiến hành quản lý có hiệu quả theo thời gian.

Khái niệm QHKGB còn mới không chỉ ở Việt Nam, nhưng ở chừng mực nhất định, nội hàm của quy hoạch này không hoàn toàn mới bởi tiếp cận quản lý tổng hợp vùng bờ biển ở Việt Nam đã có lịch sử 20 năm trải nghiệm. Theo đó, quy hoạch bảo vệ môi trường trước hành động phát triển kinh tế-xã

hội ngày càng sôi động, trước tác động của các quá trình tự nhiên có xu hướng gia tăng, định hướng sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn tự nhiên đã được thực hiện dù kết quả bước đầu còn hạn chế.

QHKGB không phải là quy hoạch phát triển kinh tế biển, mà là quy hoạch quản lý và sử dụng hợp lý không gian biển để đạt hiệu quả kinh tế-xã hội cao nhất theo quy hoạch phát triển. Không gian biển bao gồm cả môi trường tự nhiên, tài nguyên thiên nhiên và vị thế của biển. Theo đó, nội hàm của QHKGB là:

- Quy hoạch quản lý môi trường biển trước sức ép phát triển kinh tế-xã hội và tác động của các quá trình tự nhiên.
- Quy hoạch sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và vị thế của biển.

Một số ví dụ về QHKGB ở Việt Nam

Phân vùng chức năng quản lý khu bảo tồn biển

Vấn đề QHKGB ở Việt Nam được nhìn nhận cùng với vấn đề phân vùng chức năng- công cụ áp dụng phổ biến trong quy hoạch sử dụng và sau đó là phân vùng quản lý các khu bảo tồn thiên nhiên trên đất liền.

Phân vùng chức năng phục vụ quản lý khu bảo tồn biển đầu tiên được tiến hành ở Việt Nam là khu bảo tồn biển vịnh Nha Trang. Ở đây, người ta chia thành: vùng bảo vệ nghiêm ngặt (vùng lõi), 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 mâu thuẫn lợi ích giữa 6 nhóm dân cư trên đảo. Tiêu chí "Cải thiện sinh kế cho dân sống trong và lân cận khu bảo tồn biển" đã kịp thời bổ sung để giải quyết mâu thuẫn giữa các bên liên quan.

Phân vùng áp dụng trong quản lý tổng hợp ven bờ

- Trường hợp phân vùng bờ biển Tp. Đà Nẵng

PEMSEA (2004) đã hỗ trợ Tp. Đà Nẵng xây dựng kế hoạch phân vùng sử dụng không gian vùng bờ và thành lập các loại bản đồ thành phần, bản đồ

hiện trạng sử dụng vùng bờ và áp dụng phần mềm GIS để tích hợp đưa ra phương pháp phân vùng sử dụng vùng bờ với tiêu chí tập trung vào bảo tồn, du lịch và phát triển các ngành kinh tế dựa vào biển

- Trường hợp phân vùng không gian vùng bờ vịnh Hạ Long

Dự án quy hoạch tổng hợp vùng bờ vịnh Hạ Long hợp tác giữa Việt Nam- Hoa Kỳ- IUCN (2006) đã lập bản đồ phân vùng chức năng sử dụng vùng bờ vịnh Hạ Long mang tính khả thi và phù hợp với thực tiễn phát triển đa ngành. Nội dung thể hiện chức năng riêng biệt của mỗi đặc tính phát triển trong mỗi tiểu vùng.

3. Lồng ghép thích ứng BĐKH vào quy hoạch không gian biển

Lồng ghép thích ứng BĐKH vào các chương trình, dự án phát triển là sự cần nhắc để kết hợp các vấn đề về BĐKH vào quá trình hoạch định chính sách và giải pháp trong quá trình lập kế hoạch phát triển nhằm đảm bảo sự bền vững lâu dài cũng như hạn chế các hoạt động có tính nhạy cảm đối với khí hậu hôm nay và mai sau.

Lợi ích của lồng ghép BĐKH có thể được tóm tắt như sau:

- Bảo đảm cho các mục tiêu phát triển bền vững và giảm thiểu các tổn thương do BĐKH.
- Tránh tình trạng thích ứng sai lệch.
- Tăng khả năng phục hồi cho đối tượng chịu tác động của BĐKH.
- Sử dụng có hiệu quả chi phí và nguồn nhân lực.

Mục tiêu của lồng ghép

Mục tiêu của việc lồng ghép là sự kết hợp các biện pháp ứng phó của BĐKH và các kế hoạch hành động cụ thể như là một phần của chiến lược giảm nhẹ tổn thương do thiên tai, BĐKH và NBD, bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên cũng như cải thiện sinh kế và nâng cao mức sống của người dân. Việc lồng ghép BĐKH vào kế hoạch địa phương sẽ có ý nghĩa vừa giúp gia tăng tính bền vững của các kế hoạch địa phương sẽ có ý nghĩa vừa giúp gia tăng tính bền vững của các kế hoạch phát triển mà cũng là cơ hội để lãnh đạo chính quyền, các đoàn

thể và cộng đồng rà soát sự thích hợp của các chính sách, quy định và thể chế hiện hành. Ngoài ra, thực hiện lồng ghép BĐKH còn là dịp để nâng cao năng lực quản lý và tính dân chủ của cộng đồng.

Các căn cứ thực hiện lồng ghép

- Căn cứ các chương trình chiến lược quốc gia.
- Các văn bản pháp lý, luật pháp liên quan.

- Các cơ sở để lồng ghép thích ứng với BĐKH: dữ liệu về kinh tế xã hội; dữ liệu về rủi ro thiên tai có liên quan đến BĐKH; các loại bản đồ quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch phát triển các ngành kinh tế, bản đồ hiện trạng và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; dữ liệu về BĐKH và các mô hình dự báo tác động bao gồm số liệu dự báo về nhiệt độ, lượng mưa, nước biển dâng trong tương lai; dữ liệu về tính dễ bị tổn thương của cộng đồng và các cơ sở dữ liệu khác liên quan.

- Xác định các yếu tố có tác động tiềm tàng của BĐKH cần được xem xét khi lập kế hoạch phát triển.

Quy trình lồng ghép có thể chia thành ba nhóm công việc:

- Thu thập thông tin cơ sở và dự báo BĐKH và NBD (Tiếp cận từ trên xuống);
- Thu thập thông tin và phản hồi từ cộng đồng và các bên liên quan (Tiếp cận từ dưới lên);
- Phân tích, tổng hợp và phê duyệt. Song song các bước thực hiện là quá trình phản hồi – ghi nhận và chỉnh sửa của các bên từ ba nhóm công việc trong quy trình lồng ghép.

Lồng ghép vấn đề BĐKH vào QHKGB và ven biển

Như đề cập ở trên, tích hợp vấn đề BĐKH vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển cấp quốc gia, ngành và tỉnh/thành phố đóng một vai trò quan trọng nếu chúng ta thực sự muốn thích ứng và giảm nhẹ BĐKH. Việc giảm nhẹ phát thải khí nhà kính yêu cầu sự thay đổi đáng kể trong quá trình sản xuất và tiêu dùng và BĐKH đã thực sự ảnh hưởng đến các kế hoạch phát triển, từ việc xây dựng các công trình thủy lợi đến chính sách phát triển đô thị và khu dân cư.

Đối với khu vực ven biển, tích hợp vấn đề thích ứng với BĐKH vào quy hoạch khu vực là một việc

làm hết sức quan trọng, nhằm hướng tới phát triển bền vững và lâu dài. Các chính sách và hoạt động thích ứng đối với môi trường biển thuộc các khu vực khác nhau thì thường cũng khác nhau, tuy nhiên các cách tiếp cận có thể tùy thuộc vào tính dễ tổn thương và các tác động:

- Xác định các động lực dẫn đến tổn thương
- Xây dựng năng lực ứng phó
- Quản lý rủi ro khí hậu
- Đối đầu trực tiếp với rủi ro khí hậu. Rõ ràng là BĐKH đã làm tăng khả năng rủi ro liên quan đến khí hậu.

Vì vậy, quản lý và giảm nhẹ rủi ro phải được lồng ghép trong quá trình lập kế hoạch thích ứng và ngược lại, BĐKH trở thành nội dung quan trọng trong các hoạt động quản lý rủi ro và thiên tai.

Trên thực tế, QHKGB và vùng bờ là quá trình phân tích và phân chia không gian biển ba chiều cho các mục đích sử dụng cụ thể, để đạt được các mục tiêu về sinh thái, kinh tế - xã hội và kết quả cuối cùng là một quy hoạch tổng thể hoặc tầm nhìn cho một vùng biển. Mục tiêu chính yếu của QHKGB và vùng bờ là cân bằng lợi ích của các ngành và hướng tới sử dụng bền vững tài nguyên biển.

Ở khía cạnh quản lý các hiểm họa, kế hoạch quản lý không gian không phải là một chương trình giảm thiểu và thích ứng với BĐKH. Tuy nhiên, một số khu vực đặc biệt không thể thực hiện nếu không tính đến những tác động của BĐKH gây ra cho khu vực đó. Chính vì thế, việc QHKGB và vùng bờ phải luôn tính đến các vấn đề về BĐKH và NBD. Nói một cách khác, trước khi QHKGB phải đánh giá được ảnh hưởng của BĐKH và NBD tới hệ thống tự nhiên – xã hội vùng biển và ven biển nghiên cứu.

Khi lập QHKGB cần phải nắm rõ các vấn đề về BĐKH sẽ được đem ra thảo luận và áp dụng với quy mô không gian nào. Sau đây là một số bước cần thực hiện khi lập QHKGB có lồng ghép vấn đề BĐKH:

- Xác định những hiện tượng BĐKH xảy ra ở vùng bờ
- Xác định và định lượng các tác động và hậu

quả có thể xảy ra.

- Xem xét các đặc tính vật lý của vùng bờ và mối tương tác giữa chúng với BĐKH.

- Phân tích khả năng thích ứng của mỗi cá nhân, các hộ gia đình, cộng đồng và các hệ thống (kinh tế, xã hội, hệ sinh thái) để thích ứng (Bao gồm: các quy định và khả năng quy hoạch, khả năng kỹ thuật, quản trị, tài chính, cơ sở hạ tầng...)

- Chương trình tăng cường phát triển năng lực ứng phó

- Phát triển và mô phỏng các kịch bản các thay đổi ở các mức độ khác nhau.

Các nghiên cứu về BĐKH nên được đưa vào quá trình QHKGB bằng các cách như sau:

- Khu vực nào dễ bị tổn thương do BĐKH và NBD hiển thị thông qua các bản đồ

- Là cơ sở để phát triển các chiến lược ứng phó với các tác động của BĐKH

- Các giải pháp ứng phó với BĐKH và tính dễ tổn thương có thể cung cấp thông tin cần thiết cho việc QHKG.

- Góp phần hình thành hiện trạng của các khu vực cụ thể, phản ánh các loại, thời gian hoặc tác động của BĐKH

- Trực tiếp cung cấp đầu vào để tính toán giới hạn cho các vùng đệm, đưa ra các quy định về xây dựng hoặc yêu cầu bảo hiểm đối với tài sản

- Xác định các hành động cần thiết để đưa vào chương trình thực hiện, là cơ sở để xuất các nghiên cứu chi tiết hơn hoặc xây dựng năng lực cho các khu vực bị tổn thương.

4. Kết luận

Trong quy hoạch sử dụng không gian biển, cần thiết phải xét đến tác động của BĐKH theo các phương án khác nhau. Điều đó có nghĩa là các kịch bản BĐKH, tác động của BĐKH theo các kịch bản cần phải được lồng ghép trong quá trình xây dựng và thực hiện QHKGB. Và điều đó đã đặt ra cho các nhà khoa học và quản lý thuộc các lĩnh vực tự nhiên, môi trường và kinh tế - xã hội nhiệm vụ phân tích, đánh giá, xác định và dự báo các tác động của BĐKH tới môi trường tự nhiên, kinh tế - xã hội, giúp cho xã hội có những hành động đúng đắn nhằm giảm thiểu tác động, ứng phó và thích ứng với các điều kiện biến đổi khí hậu. Vì thế, trước khi quy hoạch sử dụng không gian biển phải đánh giá được các tác động tiêu cực của BĐKH có thể xảy ra tới hệ thống tự nhiên - xã hội vùng biển và ven biển nghiên cứu.

Tài liệu tham khảo

1. Elhler, B. and Fanny, D. (IOC/UNESCO), 2009. Quy hoạch không gian biển: tiếp cận từng bước hướng tới quản lý dựa vào sinh thái. Tài liệu dịch ra tiếng Việt (2010) do Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hành, Hà Nội.

2. Nguyễn Chu Hồi, Phân vùng chức năng sử dụng biển và vùng bờ, Tổng cục Biển và Hải Đảo Việt Nam, Tài liệu Hội thảo về "Phân vùng và lập quy hoạch sử dụng tài nguyên và bảo vệ môi trường biển, hải đảo" Ngày 12/3/2010.

3. Nguyễn Thế Tường, Đào Mạnh Tiến và nnk. 2010. Nghiên cứu cơ sở khoa học, pháp lý và phân vùng quản lý tổng hợp vùng ven bờ biển Việt Nam. Mã số KC. 09. 27/ 06-10. Lưu trữ Viện Tài nguyên, Môi trường và Phát triển bền vững.

4. Trần Thục, Trần Hồng Thái, 2011. Điều tra, đánh giá và cảnh báo biến động của các yếu tố khí tượng thủy văn và sự dâng cao mực nước biển do biến đổi khí hậu có nguy cơ gây tổn thương tài nguyên - môi trường vùng biển và dải ven biển Việt Nam, đề xuất các giải pháp phòng tránh và ứng phó. Thuộc Dự án: Điều tra, đánh giá mức độ tổn thương tài nguyên - môi trường, khí tượng thủy văn biển Việt Nam; dự báo thiên tai, ô nhiễm môi trường tại các vùng biển.