



QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN QUỐC GIA:

Tạo lập cơ sở cho quản lý các hoạt động khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên, bảo vệ môi trường biển và hải đảo

TRỊNH THÀNH TRUNG

Cục Biển và Hải đảo, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Việt Nam có bờ biển dài hơn 3.260 km, với hơn 3.000 hòn đảo lớn nhỏ, vùng biển rộng lớn đứng thứ 27 trong 157 quốc gia ven biển và các quốc đảo. Theo Công ước của Liên hợp quốc về Luật Biển năm 1982, diện tích biển của nước ta gấp 3 lần diện tích đất liền, chiếm khoảng 30% diện tích Biển Đông. Vùng biển nước ta được công nhận là vùng giàu tài nguyên thiên nhiên, có vị thế kinh tế, địa chính trị và quốc phòng, an ninh quan trọng trong khu vực và trên thế giới. Tuy nhiên, bên cạnh những giá trị to lớn về kinh tế, địa chính trị, biển, đảo Việt Nam đang đối mặt với hàng loạt các vấn đề, như: Suy thoái cảnh quan, hệ sinh thái (HST) biển và ven biển; Ô nhiễm môi trường biển ven bờ; Sự cố môi trường biển; Gia tăng các tác động tiêu cực do thiên tai, biến đổi khí hậu và nước biển dâng; Mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng tài nguyên, không gian biển giữa các ngành, các bên có liên quan. Do đó, cần có một Quy hoạch không gian biển nhằm bố trí, sắp xếp không gian hợp lý cho các ngành, lĩnh vực khác nhau khai thác, sử dụng, thiết lập phương án tối ưu và giải quyết các bất cập, chồng lấn và mâu thuẫn về sử dụng không gian biển, đảm bảo cân bằng các nhu cầu phát triển kinh tế, quốc phòng, an ninh và bảo vệ các HST, môi trường biển.

1. TIỀM NĂNG, LỢI THẾ TÀI NGUYÊN BIỂN VIỆT NAM

Biển Việt Nam là một bộ phận quan trọng của Biển Đông với gần 3.000 đảo lớn, nhỏ và quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa. Bờ biển Việt Nam phần đất liền dài trên 3.260 km từ Móng Cái (Quảng Ninh) tới Hà Tiên (Kiên Giang); tỷ lệ giữa chiều dài bờ biển với diện tích đất liền được xếp vào loại cao trên thế giới, khoảng 1 km bờ biển/100 km² đất liền, gấp 6 lần mức trung bình của thế giới. Bờ biển có hình dạng khúc khuỷu, nhiều eo, vũng, vịnh, đầm phá; có 114 cửa sông đổ ra biển và trung bình khoảng 25 - 30 km bờ biển có một cửa sông; góp phần tạo nên giá trị lớn về sinh thái, kinh tế và quốc phòng, an ninh. Biển Việt Nam chịu ảnh hưởng mạnh của chế độ gió mùa Đông Bắc và Tây Nam, dòng chảy bề mặt và sóng biển đổi về hướng, cường độ theo mùa gió trong năm, góp phần hình thành các vùng địa sinh thái và tài nguyên biển đa dạng.

Biển Việt Nam có tài nguyên vị thế đa dạng, phong phú và sự khác biệt giữa các vùng biển, bao gồm tài nguyên địa tự nhiên; tài nguyên địa kinh tế; tài nguyên địa chính trị; đóng vai

trò quan trọng, mà chủ thể chính là không gian biển (KGB), mặt nước và đáy biển, luồng lạch, vũng vịnh, đất đai ven biển, bán đảo và hải đảo, bãi triều, bãi cát biển, thềm đá, vách đá, hang động; Sự kết hợp giữa các dạng tài nguyên vị thế đã góp phần to lớn cho phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), bảo đảm quốc phòng, an ninh của Việt Nam. Tài nguyên sinh vật và nguồn lợi thủy sản của Việt Nam cũng khá phong phú, với hơn 2.000 loài hải sản, trong đó có 130 loài có giá trị kinh tế cao. Trên vùng biển Việt Nam đã phát hiện được khoảng 11.000 loài sinh vật cư trú trong hơn 20 kiểu HST điển hình, thuộc 6 vùng đa dạng sinh học biển khác nhau, mang lại nguồn lợi thủy sản lớn; Toàn vùng biển Việt Nam đã xác định được gần 1.700 loài thủy sản thuộc hơn 730 giống, 260 họ và 55 bộ. Trong giai đoạn 2016 - 2020, tổng trữ lượng nguồn lợi các nhóm cá, giáp xác và động vật chân đầu khoảng 3,9 triệu tấn. Theo vùng biển, trữ lượng nguồn lợi ở vịnh Bắc bộ ước tính chiếm hơn 17%; ngư trường Trung bộ khoảng 19%; ngư trường Đông Nam bộ khoảng 25%; Tây Nam bộ hơn 13% và giữa Biển Đông hơn 23%. Phân bố không gian của các đối tượng thủy sản phụ thuộc vào đặc điểm sinh thái của từng loài và nhóm thủy sản. Tuy nhiên, nguồn lợi thủy sản và môi trường sống của các loài thủy sản nói riêng và các loài thủy sinh vật biển nói chung đang bị suy giảm cả về đa dạng thành phần loài và chất lượng của nguồn lợi thủy sản với nguyên nhân chủ yếu là do khai thác thủy sản quá mức, đặc biệt là ở vùng biển ven bờ, các nguồn xả chất thải từ các hoạt động KT-XH của các khu công nghiệp (KCN), khu đô thị ven biển, khu du lịch.

Bên cạnh đó, các HST đất ngập nước ven biển có tổng diện tích trên 1,9 triệu ha, rất đa dạng về kiểu loại. Dọc bờ biển Việt Nam có khoảng 114 cửa sông, cửa lạch đổ ra biển (khoảng 25-30 km bờ biển có một cửa sông) góp phần tạo nên các HST đa dạng. HST rạn san hô phân bố rộng khắp từ Bắc vào Nam trên diện tích khoảng 1.200 km², tập trung nhiều ở vùng biển Nam Trung bộ, quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa. Tuy nhiên, trong 15 năm trở lại đây, khoảng 15-20% diện tích các rạn san hô bị mất, chủ yếu ở các vùng có dân cư sinh sống như vịnh Hạ Long, các tỉnh Trung bộ và một số đảo thuộc quần đảo Trường Sa. Một số khu vực có rạn san hô phát triển như vùng phía Tây Vịnh Bắc bộ; quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa; ven biển miền Trung và các đảo ở biển Tây Nam bộ.

So với các nước trong khu vực, Việt Nam đứng thứ 3 về đa dạng loài cỏ biển chỉ sau Ôxtrâylia (20 loài) và Philipin (16 loài). Diện tích thảm cỏ biển ở Việt Nam khá lớn so



với các nước khác xung quanh ở khu vực Biển Đông. Các thảm cỏ biển nước ta phân bố ở độ sâu từ 0 - 20 m, số loài cư trú trong vùng thảm cỏ biển thường cao hơn vùng biển bên ngoài từ 2 - 8 lần. Thảm cỏ biển phân bố từ Bắc vào Nam và ven các đảo, tập trung nhiều ở ven đảo Phú Quốc và một số cửa sông, đầm phá miền Trung (đầm phá Tam Giang - Cầu Hai, đầm Thủy Triều). Cỏ biển Việt Nam có 14 loài, với sự đa dạng thành phần loài và sự phong phú về số lượng. Kết quả tổng hợp cho thấy khoảng 1.500 loài sinh vật sống trong các thảm cỏ biển Việt Nam, riêng trong các thảm ven bờ là hơn 1.000 loài. Mức độ và tốc độ suy thoái thảm cỏ biển khác nhau ở mỗi khu vực, phụ thuộc vào môi trường tự nhiên và phát triển KT-XH của từng địa phương. Các thảm cỏ ven bờ Bắc Trung bộ đang bị suy thoái với tốc độ trung bình 6-7%/năm (cấp độ II-III) như Lý Sơn, vịnh Nha Trang; Nam Trung bộ khoảng 3-5%/năm (cấp I-II) như Hòn Cau, Phú Quý; Nam bộ khoảng 3%/năm như Phú Quốc, Côn Đảo.

Ngoài ra, HST rừng ngập mặn (RNM) phân bố nhiều nhất ở vùng đồng bằng sông Cửu Long (81,2% cả nước); tiếp theo là tại vùng đồng bằng sông Hồng (17,7%); vùng Bắc Trung bộ và duyên hải miền Trung (> 1,0%). Chất lượng RNM vẫn rất thấp, chủ yếu là rừng thứ sinh và rừng trồng. Diện tích RNM Việt Nam suy giảm liên tục cho đến năm 2015, nhưng sau đó được trồng mới và phục hồi gấp 2 - 3 lần từ năm 2016.

Việt Nam có triển vọng lớn về dầu khí với tổng tiềm năng gần 6 tỷ m³ dầu quy đổi. 8 bể trầm tích ngoài khơi có triển vọng dầu khí bao gồm các bể sông Hồng, Phú Khánh, Cửu Long, Nam Côn Sơn, Malay-Thổ Chu, Tư Chính - Vũng Mây, quần đảo Hoàng Sa, quần đảo Trường Sa. Trong đó, 4 bể có sản lượng dầu khí bao gồm: Cửu Long, Nam Côn Sơn, Malay - Thổ Chu và sông Hồng. Các loại khoáng sản được phát hiện tại khu vực ven biển và đáy biển gồm sắt, sa khoáng ilmenit, zircon, than, vật liệu xây dựng, đặc biệt là cát biển tại vùng biển từ Bình Thuận đến Sóc Trăng. Tại vùng biển sâu đã phát hiện một số khu vực triển vọng về vỏ sắt - mangan giàu coban, ni ken và kết hạch sắt - mangan (vùng trũng Tây Nam Biển Đông), băng cháy (bể Tư Chính - Vũng Mây, Nam Côn Sơn, Hoàng Sa và Phú Khánh)...

2. THỰC TRẠNG KHAI THÁC, SỬ DỤNG KGB VIỆT NAM

Hơn 10 năm thực hiện Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 9/2/2007 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 và 5 năm thực hiện Nghị quyết số 36-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, đã đạt được những thành tựu to lớn, đã khai thác được tiềm năng, lợi thế của biển, từng bước đưa nước ta trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh và an toàn, cụ thể như sau: (1) Nhận thức về vị trí, vai trò của biển đảo đối với phát triển KT - XH, bảo vệ chủ quyền quốc gia được nâng cao; chủ quyền, an ninh quốc gia trên biển được giữ vững; (2) Kinh tế biển đóng góp lớn trong phát triển

kinh tế cả nước, các vùng biển, ven biển tiếp tục trở thành động lực phát triển đất nước; xuất hiện một số ngành nghề mới liên quan đến biển. Kinh tế đảo đã có sự chuyển biến tích cực, góp phần bảo vệ vững chắc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia; (3) Hệ thống kết cấu hạ tầng vùng biển, ven biển, đảo đã được quan tâm đầu tư xây dựng; hình thành các đô thị, trung tâm kinh tế biển; (4) Nghiên cứu khoa học, điều tra cơ bản, phát triển nguồn nhân lực về biển bước đầu được quan tâm; văn hóa biển được khôi phục và phát huy; (5) Quản lý, khai thác, sử dụng, bảo vệ TN&MT biển, ứng phó với biến đổi khí hậu, nước biển dâng được chú trọng; (6) Chủ quyền, an ninh quốc gia trên biển được giữ vững; thực thi pháp luật trên biển về cơ bản phát huy hiệu lực; hợp tác quốc tế về biển được tăng cường.

Bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn một số hạn chế và khó khăn, thách thức trong phát triển bền vững kinh tế biển và tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng KGB như: KGB chưa được khai thác, sử dụng tổng hợp hiệu quả; chưa phát huy được vị thế, tiềm năng là cửa ngõ vươn ra thế giới để đẩy mạnh phát triển kinh tế; chồng lấn về không gian, mâu thuẫn về sử dụng biển diễn biến phức tạp, chưa được kiểm soát và giải quyết tốt; liên kết vùng giữa các vùng biển, ven biển, vùng nội địa; địa phương có biển với địa phương không có biển và giữa các ngành, lĩnh vực còn thiếu chặt chẽ, kém hiệu quả; một số ngành kinh tế biển mũi nhọn chưa đáp ứng được yêu cầu để ra, một số ngành thiếu sức cạnh tranh, đóng góp cho nền kinh tế còn thấp; khoảng cách giàu nghèo của người dân ven biển có xu hướng tăng; ô nhiễm môi trường biển, biến đổi khí hậu, nước biển dâng, xói lở bờ biển diễn ra nghiêm trọng ở nhiều nơi; các HST biển, đa dạng sinh học biển bị suy giảm; một số tài nguyên biển bị khai thác quá mức...

3. DỰ THẢO QUY HOẠCH KGB QUỐC GIA THỜI KỲ 2021 - 2030, TẦM NHÌN ĐẾN NĂM 2050

Thực hiện Nghị quyết số 22/NQ-CP ngày 24/7/2020 của Chính phủ phê duyệt nhiệm vụ lập Quy hoạch KGB quốc gia, Bộ TN&MT đã chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có biển điều tra, khảo sát hiện trạng và nhu cầu sử dụng KGB, bổ sung thông tin, dữ liệu để lập Quy hoạch KGB quốc gia. Theo đó, Bộ đã thành lập Ban Chỉ đạo lập Quy hoạch; thành lập Tổ chuyên gia đa ngành để tham mưu về nội dung chuyên môn trong quá trình lập Quy hoạch; tổ chức các cuộc hội thảo tham vấn tại một số địa phương, các buổi làm việc, tọa đàm với các Bộ, ngành, tổ chức quốc tế và chuyên gia; phối hợp cập nhật và xử lý tích hợp thông tin, dữ liệu phục vụ lập Quy hoạch KGB quốc gia. Đây là quy hoạch đa ngành, mang tính tổng hợp, có tính "động và mở", "dẫn dắt" và "tích hợp", định hướng cho các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên biển, hải đảo theo hướng bền vững, góp phần giải quyết các tồn tại nêu trên; có ý nghĩa quan trọng, tạo ra một sự thống nhất hữu cơ trong hệ thống quy hoạch phát triển đất nước.

Trên cơ sở các ý kiến góp ý của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các Bộ, ngành, cơ quan Trung ương và UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có



biển, Bộ TN&MT đã tiếp thu giải trình, bổ sung, hoàn chỉnh Hồ sơ Quy hoạch KGB quốc gia và trình Chính phủ. Thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ TN&MT đã: (i) Phối hợp, xin ý kiến một số Bộ, ngành có liên quan về một số nội dung chính của Quy hoạch, đặc biệt là Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Bộ Công an; đồng thời, cập nhật, bổ sung các thông tin mới liên quan đến các định hướng của Bộ Chính trị, Chính phủ về phát triển KT-XH và bảo đảm quốc phòng, an ninh đối với địa phương có biển đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050, Quy hoạch tổng thể quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050; rà soát, cập nhật thông tin, dữ liệu từ các quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch các địa phương có biển; (ii) hoàn chỉnh hồ sơ Quy hoạch KGB quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.

Ngoài phần mở đầu, kết luận, Dự thảo Quy hoạch KGB quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 gồm 2 phần và 9 chương. Quy hoạch nhằm cụ thể hóa các định hướng, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về quản lý, khai thác và sử dụng KGB cho phát triển bền vững kinh tế biển, xây dựng quốc gia mạnh về biển và giàu từ biển; Bảo đảm đồng bộ, thống nhất trên cơ sở tích hợp các quy hoạch có liên quan để tạo động lực phát triển KT - XH, văn hóa, BVMT, bảo tồn biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh dựa trên nền tảng điều kiện tự nhiên, HST biển, hải đảo và nhu cầu sử dụng của các ngành, lĩnh vực và địa phương có biển; Duy trì chức năng, cấu trúc, khả năng chống chịu, sức chịu tải của các HST và các vùng, khu vực biển; Bảo đảm khả năng cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu của các HST, môi trường biển cho đời sống con người và sự phát triển của các ngành kinh tế biển; Phát triển KT - XH biển dựa vào phương thức quản lý tổng hợp, liên ngành và khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên biển, hải đảo, nâng cao tính minh bạch, trách nhiệm và sự tham gia của các bên liên quan trong quản lý, khai thác, sử dụng KGB; Huy động mọi nguồn lực, đặc biệt là nguồn tài chính ngoài ngân sách để đầu tư có trọng tâm, trọng điểm phát triển kinh tế biển; Ưu tiên đầu tư ngân sách Nhà nước cho công tác nghiên cứu, điều tra cơ bản tài nguyên, môi trường biển, hoàn thiện cơ sở dữ liệu, đào tạo nguồn nhân lực về biển để thực hiện Quy hoạch...

Theo đó, mục tiêu của Dự thảo Quy hoạch đến năm 2030 là tạo lập cơ sở cho phát triển kinh tế biển nhanh và bền vững, góp phần hình thành, phát triển các ngành kinh tế biển vững mạnh, tạo nhiều sinh kế hiệu quả cho người dân; bảo đảm quốc phòng, an ninh, giữ vững chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán và lợi ích quốc gia trên các vùng biển; BVMT, bảo tồn đa dạng sinh học, các giá trị văn hóa, từng bước đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển. Tầm nhìn đến năm 2050: Toàn bộ các vùng biển Việt Nam được quản lý hiệu quả và sử dụng bền vững trong không gian và theo thời gian, đáp ứng yêu cầu phát triển KT - XH, bảo đảm quốc phòng, an ninh, BVMT, bảo tồn biển; hoàn thành mục tiêu đưa Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển. Trong đó, mục tiêu cụ thể là phân bổ, quản lý hiệu quả, giảm thiểu các mâu thuẫn trong khai thác, sử dụng KGB nhằm đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Về kinh tế biển: Góp phần để các ngành

kinh tế thuần biển đạt khoảng 10% GDP cả nước; GDP của 28 tỉnh, thành phố có biển đạt 65 - 70% GDP cả nước và thu nhập bình quân đầu người gấp 1,2 lần mức trung bình của cả nước; mở rộng quỹ đất thông qua hoạt động lấn biển, mở rộng đảo ở những nơi có điều kiện thích hợp; phát triển đô thị ven biển, đảo; xây dựng các khu kinh tế, khu công nghiệp sinh thái ven biển. Đồng thời, quản lý và bảo vệ tốt các HST biển, ven biển và hải đảo, kiểm soát khai thác tài nguyên biển trong khả năng phục hồi và chịu tải của các HST biển; Tăng diện tích các khu bảo tồn, bảo vệ biển và ven biển hướng tới đạt 6% diện tích tự nhiên vùng biển quốc gia; Ngăn ngừa, giảm thiểu và kiểm soát ô nhiễm môi trường biển, phòng, tránh, hạn chế tác động của thiên tai, ứng phó hiệu quả biến đổi khí hậu, góp phần thực hiện cam kết của Việt Nam tại COP 26 về đạt mức phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050...

Để đáp ứng được mục tiêu nêu trên, Quy hoạch KGB đã đưa ra 5 vấn đề trọng tâm cần giải quyết, góp phần bảo đảm quốc phòng, an ninh: (i) Hoàn thiện thể chế, chính sách; (ii) Phát triển kinh tế biển mạnh; (iii) Phát triển văn hóa, xã hội; (iv) BVMT, hải đảo; (v) Phát triển các nguồn lực và 4 khâu đột phá: (1) Tập trung cao xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng và dịch vụ logistics, kết cấu hạ tầng ven biển, hải đảo đa mục tiêu, đồng bộ, hiện đại, tạo động lực thu hút nguồn lực, thúc đẩy phát triển bền vững các ngành kinh tế biển, bảo đảm quốc phòng, an ninh, đáp ứng yêu cầu ứng phó với thiên tai, biến đổi khí hậu, nước biển dâng và sự cố môi trường biển; (2) Phát triển du lịch biển, đảo bền vững, có trách nhiệm, sáng tạo gắn với phát triển đô thị đảo xanh, thông minh; (3) Đẩy mạnh phát triển kinh tế thủy sản theo hướng xanh, tuần hoàn, các-bon thấp, chống chịu cao, gắn với bảo tồn biển và văn hóa biển, đảo, bảo đảm quốc phòng, an ninh; (4) Phát triển nhanh và bền vững các loại năng lượng sạch từ biển, ưu tiên phát triển điện gió ngoài khơi, bảo đảm an ninh năng lượng và chuyển đổi cơ cấu năng lượng theo hướng gia tăng nguồn năng lượng xanh. Nghiên cứu, đánh giá tổng thể về tiềm năng và phát triển ngành dầu khí, khoáng sản rắn và vật liệu xây dựng ở đáy biển.

Dựa vào kết quả phân vùng chức năng, nguyên tắc, tiêu chí phân vùng sử dụng và kết quả xử lý chồng lấn không gian, mâu thuẫn sử dụng, vùng biển Việt Nam được phân theo 4 vùng KT - XH với các vùng sử dụng, bao gồm: 123 vùng cấm khai thác với tổng diện tích khoảng 75 nghìn ha; 413 vùng khai thác có điều kiện, với tổng diện tích khoảng 21.411 nghìn ha; 253 khu vực cần bảo vệ đặc biệt, với tổng diện tích khoảng 2.055 nghìn ha; 190 khu vực ưu tiên khuyến khích phát triển, với tổng diện tích khoảng 1.052 nghìn ha; các khu vực tiềm năng cần điều tra, nghiên cứu để phân vùng sử dụng theo các mục đích khuyến khích phát triển có tổng diện tích khoảng 34.614 nghìn ha; các khu vực sử dụng đa mục đích có tổng diện tích khoảng 38.395 nghìn ha.

Có thể nói, Quy hoạch KGB quốc gia là công cụ quan trọng để cụ thể hóa "Quy hoạch tổng thể quốc gia" và tạo lập cơ sở cho quản lý hoạt động khai thác sử dụng tài nguyên, BVMT, bảo tồn các HST biển một cách hiệu quả; góp phần hình thành các ngành kinh tế biển vững mạnh, tạo thêm nhiều sinh kế cho người dân; bảo đảm quốc phòng - an ninh, giữ vững chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia trên biển■