

QUY HOẠCH KHÔNG GIAN BIỂN ĐỂ THỰC HIỆN LUẬT BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC Ở NƯỚC TA TRONG ĐIỀU KIỆN BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

● PGS.TS. NGUYỄN CHU HỒI

Đại học Quốc gia Hà Nội

Ngày 13-11-2008, Quốc hội đã thông qua Luật Bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH), theo đó Chương 2 đề cập đến “Quy hoạch bảo tồn ĐDSH” và yêu cầu thực hiện ở 2 cấp: quy hoạch tổng thể ở cấp quốc gia và cấp tỉnh. Luật Thủy sản (2003), Luật Biển Việt Nam (2012), Luật Bảo vệ môi trường (2014), Luật Tài nguyên, Môi trường biển và hải đảo (2015) cũng nhấn mạnh đến phát triển kinh tế biển bền vững và bảo tồn ĐDSH biển. Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 (2007), Chiến lược (2013) và Kế hoạch hành động quốc gia (2014) về tăng trưởng xanh đến năm 2020, đang được triển khai trên cả nước, cũng đều nhấn mạnh đến “vốn tự nhiên”, bao gồm vốn tự nhiên biển (marine natural asset).

Thời gian qua, Việt Nam đã thực hiện các quy hoạch khác nhau phục vụ các hoạt động bảo tồn ĐDSH biển, tuy nhiên đến nay vẫn còn thiếu vắng một “quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển”. Bài viết này giới thiệu một số nỗ lực liên quan đến quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển ở Việt Nam và kiến nghị cách tiếp cận để hoàn thiện quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển nói trên.

Vì sao cần quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển Việt Nam?

Thiên nhiên ban tặng Việt Nam một vùng biển “giàu và đẹp”, trước hết về tài nguyên sinh vật biển và nguồn lợi thủy sản. Biển Việt Nam nằm trong khu vực Biển Đông – một trong 10 trung tâm ĐDSH biển, một trong 16 ngư trường đánh bắt thủy sản tự nhiên quan trọng và một trong 23 địa điểm nuôi thủy sản trên biển tốt nhất trên thế giới. Trong vùng biển Việt Nam đã phát hiện được hơn 11.000 loài sinh vật, trong đó có khoảng 2.038 loài cá và gần 1.300 loài động, thực vật trên các đảo và số lượng đã biết nói trên chắc chắn còn thấp hơn số lượng thực tế vì công tác điều tra - nghiên cứu về ĐDSH biển chưa được tiến hành định kỳ, đặc biệt đối với các đảo nhỏ.

Năm 2014⁽¹⁾ trong Biển Đông đã phát hiện một “Tam giác san hô” mà trung tâm là quần đảo Trường Sa của Việt Nam với tổng loài san hô tạo rạn cao hơn so với những ghi nhận trước đây (517 loài) so với 397 loài do các học giả nước ngoài công bố và chỉ kém tổng số loài san hô của “Tam giác san hô” quốc tế mà trung tâm là vùng biển Philippin và Indônêxia. Có thể đây mới là rìa phía tây của

"Tam giác san hô" quốc tế!

Trong số hơn 20 kiểu loại hệ sinh thái (HST) biển - ven biển, các HST rạn san hô (RSH), rừng ngập mặn (RNM), thảm cỏ biển (TCB), đầm phá và vịnh kín, và bãi triều lầy là những nơi cư trú, bãi đẻ và ương nuôi ấu trùng, nơi cung cấp nguồn giống để duy trì và phát triển bền vững kinh tế biển của Việt Nam. Tuy nhiên, đây là các HST rất dễ bị tổn thương bởi các hoạt động của con người và thiên tai, đặc biệt là biến đổi khí hậu (BĐKH) và nước biển dâng. Có 3 lý do khiến cho các giá trị dịch vụ của các HST biển - ven biển có tầm quan trọng đặc biệt: 1- Tính không thay thế (khi bị tổn thất); 2- Tính không thể phục hồi nguyên trạng (khi bị phá hủy); 3- Nguy cơ cao (tổn thất của HST tiềm tàng một mối nguy đối với sự phồn vinh của con người). Cho nên, các HST nói trên được xem là "cơ sở hạ tầng tự nhiên" trong bảo vệ bờ biển, bảo đảm an sinh xã hội của người dân địa phương ven biển khỏi các tác động của thiên tai, kể cả sóng thần.

Tiềm năng sinh vật biển, ven biển và hải đảo như vậy đã tạo ra các giá trị bảo tồn biển rất cao và cung cấp tiền đề quan trọng cho phát triển ngành thủy sản, nghề cá giải trí và du lịch biển - ven biển, bao gồm du lịch lặn, cũng như một nền kinh tế xanh dựa vào biển (ocean-based blue economy) ở nước ta. Ngoài ra, các HST biển và kinh tế biển đang là chỗ dựa sinh kế cho gần 20 triệu người dân sống trong 125 huyện ven biển và 14 huyện đảo ở nước ta. Mặc dù vậy ĐDSH biển, đảo và vùng ven biển nước ta đang phải đối mặt với những đe dọa của chính các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) và thiên tai, như: chuyển đổi mục đích sử dụng đất vùng nước lợ ven biển và mặt nước biển ven bờ một cách thiếu cơ sở khoa học; khai thác quá mức nguồn lợi thủy sản nước lợ và mặn,

cũng như các giá trị tài nguyên sinh vật biển, đảo và vùng ven biển; du nhập các loài sinh vật biển ngoại lai xâm hại (được biết đến ít hơn trên đất liền); ô nhiễm và suy thoái môi trường biển, đảo và vùng ven biển; BĐKH và biến đổi đại dương (nước biển dâng, axit hoá nước biển, thiếu oxy,...); sức ép từ gia tăng dân số và các hoạt động phát triển KT-XH ở các vùng biển, ven biển và trên các đảo; mức tiêu thụ tài nguyên biển-ven biển ngày càng tăng; quản lý ĐDSH biển - ven biển còn nhiều bất cập.

Đặc biệt, theo thông báo của E. D. Gomez (2015): tính đến cuối tháng 7-2015, Trung Quốc đã san lấp "khai phá" mở rộng trên 1.200 hecta "đảo nhân tạo" và phá hủy nhiều ngàn hecta RSH để lấy làm vật liệu tôn tạo các "đảo nhân tạo" như vậy ở quần đảo Trường Sa của Việt Nam. Việc làm này đã gây thiệt hại nghiêm trọng cho các quốc gia ven Biển Đông, chính Trung Quốc, phải chi số tiền ước tính khoảng 400 triệu USD một năm. Nếu Trung Quốc không dừng hoạt động khai phá và bồi đắp các bãi cạn thì thiệt hại còn tiếp tục tăng và sẽ "cắt đứt" mối liên kết sinh thái giữa quần đảo này với phần còn lại của Biển Đông. Trữ lượng hải sản khu vực quần đảo Trường Sa và phía tây Biển Đông giảm khoảng 16% so với trước năm 2010⁽²⁾.

Đến nay cũng ghi nhận khoảng 100 loài sinh vật biển nước ta có nguy cơ đe dọa và là các loài quý hiếm đã được đưa vào Sách đỏ Việt Nam và Danh mục đỏ IUCN để yêu cầu phải có biện pháp bảo vệ. Trong các loài được đưa vào Sách đỏ có 37 loài cá biển, 6 loài san hô, 5 loài da gai, 4 loài tôm rồng, 1 loài sam, 21 loài ốc, 6 loài hai mảnh vỏ, 3 loài mực. Tình trạng RSH ở mức xấu chiếm khoảng 31% và các rạn ở tình trạng tương đối tốt và tốt chiếm tỷ lệ tương ứng là 41% và 26%. Tình trạng tương tự đối với các HST khác và hậu

quả kéo theo là giảm sức chống đỡ của vùng bờ biển, tăng xói lở bờ biển và tác động xấu đến đời sống dân sinh ven biển.

Các thách thức, đe dọa nói trên cũng đặt ra nhu cầu cấp bách phải tăng cường công tác quản lý ĐDSH biển và phải áp dụng các công cụ mới, trong đó quy hoạch bảo tồn ĐDSH biển phải là một hành động đi trước một bước so với các hoạt động phát triển (đầu tư, khai thác, sử dụng...). Theo nghĩa chung Quy hoạch bảo tồn ĐDSH biển là luận chứng, là sự lựa chọn phương án bảo tồn ĐDSH bền vững trong thời kỳ dài hạn trên phạm vi vùng biển quốc gia và địa phương.

Việt Nam đã làm gì để bảo tồn ĐDSH biển?

Bảo tồn biển, vùng ven biển và các HST cung cấp “cơ sở tài nguyên” cho phát triển bền vững kinh tế biển nói chung và các ngành kinh tế “dựa vào bảo tồn”, trước hết là nghề cá và du lịch biển nói riêng. Đây là hai lĩnh vực kinh tế gắn chặt với phúc lợi của người dân ven biển và trên các đảo, đồng thời cũng là các lĩnh vực kinh tế biển ưu tiên phát triển trong Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020. Cần xem *bảo tồn biển và phát triển kinh tế là hai mặt của một vấn đề trong phát triển bền vững hướng tới hình thành một nền kinh tế biển xanh ở nước ta.*

Hoạt động bảo tồn ĐDSH biển đã được thực hiện ở các cấp độ khác nhau: loài, HST và nguồn gen, nhưng trong thực tế thường ưu tiên cao cho quản lý và bảo tồn các HST biển và ven biển. Sinh vật biển bơi lội và di cư nhanh, thụ động phụ thuộc vào “động lực” biển, các khu vực phân bố ĐDSH biển thường chịu tác động chủ yếu từ các khu vực bên ngoài, thậm chí từ các khu vực lân cận. Cho nên quản lý ĐDSH biển trên thế giới và ở Việt Nam thường sử dụng cách tiếp cận dựa vào “vùng” cụ thể (area-based approach) mà về bản chất, đây cũng là cách tiếp cận trong

Quy hoạch không gian biển (Marine Spatial Planning - MSP) dựa vào HST mà một trong những công cụ quan trọng của nó là ‘Phân vùng chức năng biển’ (Marine Function Zoning - MFZ). Đặc biệt, tiếp cận quản lý theo không gian đóng vai trò quan trọng trong bảo tồn ĐDSH biển và MFZ dựa vào HST chính là công cụ hữu hiệu trong quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển ở cấp quốc gia để thực hiện mục tiêu Aichi theo tinh thần của Công ước ĐDSH của Liên hợp quốc.

Trong quản lý và bảo tồn ĐDSH biển ở cấp quốc gia ở Việt Nam, tiếp cận MSP mà cụ thể là công cụ MFZ đã được áp dụng để phân vùng ĐDSH biển phục vụ quy hoạch hệ thống Khu bảo tồn biển (KBTB) từ những năm 1998 và 2004. Áp dụng quy hoạch không gian trong quá trình thiết lập hệ thống KBTB Việt Nam đã thực hiện các nội dung cơ bản sau: xác định vị trí địa sinh vật biển Việt Nam trong thang phân loại quốc tế; lập bản đồ phân vùng ĐDSH biển; xác định các cụm-khu vực biển hoặc biển - đảo có tiềm năng bảo tồn cao trong từng vùng ĐDSH biển; phân hạng tương đối tiềm năng bảo tồn biển ở các địa điểm khảo sát trong mỗi cụm biển; lựa chọn các địa điểm ưu tiên đưa vào quy hoạch hệ thống KBTB; phân vùng và xây dựng quy chế quản lý (chung ở cấp quốc gia) cho từng phân khu chức năng trong mỗi KBTB.

Kết quả phân vùng ĐDSH biển dựa trên 10 tiêu chí đã chia biển Việt Nam và phụ cận (phụ thuộc mối liên kết sinh thái) ra làm 6 vùng ĐDSH biển khác nhau về tiềm năng bảo tồn: Vùng 1: Biển Tây vịnh Bắc Bộ (từ Móng Cái đến Cồn Cỏ); Vùng 2: Biển Trung Trung Bộ (từ Cồn Cỏ đến mũi Đại Lãnh); vùng 3: Biển Nam Trung bộ (từ mũi Đại Lãnh đến Vũng Tàu); vùng 4: Biển Đông Nam bộ (từ Vũng Tàu đến mũi Cà Mau); vùng 5: Biển Tây Nam Bộ (từ mũi Cà Mau đến Hà Tiên) và

Vùng 6: Biển Hoàng Sa-Trường Sa. Trên cơ sở đó đã xác định được 11 cụm-khu vực biển - đảo (đơn vị không gian) có tiềm năng bảo tồn cao ưu tiên quy hoạch bảo tồn đến năm 2020 và xa hơn. Trong mỗi khu vực biển - đảo, căn cứ vào kết quả điều tra ĐDSH cấp loài và các đe dọa (hiện tại và tiềm năng) đã tiến hành phân hạng tương đối tiềm năng bảo tồn biển của từng địa điểm khảo sát dựa theo tỷ lệ giữa "Tổng đa dạng-Tổng đe dọa" và đã phân hạng ưu tiên 16 địa điểm để quy hoạch thành các Khu bảo tồn biển Việt Nam và sau đó được Thủ tướng phê duyệt trong Quy hoạch hệ thống KBTB Việt Nam đến năm 2020 vào tháng 10 năm 2010.

Hệ thống 16 KBTB nói trên chiếm diện tích khoảng 270.271 héc-ta, bằng khoảng 0,3% diện tích vùng biển Việt Nam. Khoảng 70.000 ha RSH, 20.000 ha TCB và một phần RNM, phần lớn các bãi giống, bãi đẻ và nơi cư trú của các loài thủy sản kinh tế, gần 100 loài đặc hữu và nguy cấp được quản lý trong phạm vi các KBTB đến năm 2020 đã được quy hoạch. Như vậy, hệ thống KBTB quốc gia đầu tiên này mang tính đại diện cho toàn vùng biển và nếu được quản lý tốt sẽ tạo ra hiệu ứng phục hồi trong KBTB và tiếp theo là hiệu ứng tràn (spillover effect), phát tán nguồn giống và dinh dưỡng ra toàn khu vực biển xung quanh KBTB. Khi đó, vùng biển quốc gia không chỉ được cân bằng về mặt quá trình sinh thái mà còn được làm giàu về mặt nguồn giống và nguồn lợi thủy sản, tạo thế đi lên vững chắc của kinh tế biển.

Trong quản lý KBTB, vấn đề sử dụng không gian và tài nguyên biển đã căn cứ vào sơ đồ phân vùng với các đơn vị phân vùng chức năng chính như: vùng lõi (cấm nghiêm ngặt), vùng phục hồi sinh thái, vùng đệm (khai thác hạn định) và vùng phát triển cộng đồng (sử dụng đa mục tiêu). Cần chú ý rằng, khác với

trên đất liền, trong một KBTB thường có thể có "vùng đệm trong" (nằm ngay trong KBTB) và "vùng đệm ngoài" (bao quanh KBTB).

Cần phải tiếp tục làm gì?

Như nói trên, quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển cấp quốc gia ưu tiên áp dụng cách tiếp cận quản lý dựa vào vùng, trong khi MSP được tiến hành theo cách tiếp cận dựa vào HST (ecosystem-based approach). MFZ là bước quan trọng trong quá trình MSP và cũng là công cụ chính thực hiện kế hoạch quản lý một KBTB cụ thể. Vì thế, quy hoạch bảo tồn ĐDSH biển cấp quốc gia nên sử dụng MSP như là cách tiếp cận và công cụ trợ giúp kỹ thuật trong quá trình quy hoạch.

Việc áp dụng MSP và công cụ MFZ trong công tác bảo tồn ĐDSH biển cấp quốc gia nói trên mới chỉ cho kết quả ban đầu, để có được một "Quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển" mà sản phẩm của nó là một "Kế hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH biển" theo đúng nghĩa, cần phải tiến hành toàn diện hơn, để cập đến nhiều nội dung hơn trong nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH biển. Đặc biệt, phải dựa trên các thông tin đầu vào mang tính hệ thống và cập nhật hơn./.

(1) Võ Sĩ Tuấn: "Khu hệ san hô tạo rạn biển Việt Nam", *Tuyển tập Hội nghị Khoa học toàn quốc về Sinh học biển và Phát triển bền vững lần thứ II*, Nxb. Khoa học tự nhiên và Công nghệ, H, 2014, tr. 315-322.

(2) Nguyễn Quang Hùng, Vũ Việt Hà: *Nguồn lợi hải sản biển Việt Nam và một số hoạt động ảnh hưởng đến khả năng tái tạo nguồn lợi*. Báo cáo tại Tọa đàm "Khoa học về Môi trường Biển Đông và Ứng xử của con người", Hải Phòng, 2015.