Xây dựng Quy hoạch không gian biển quốc gia trên quan điểm phát triển kinh tế biển xanh là một cách tiếp cận mới ở nước ta, đã và đang được nhiều các quốc gia trên thế giới xem xét, cân nhắc lựa chọn. Tạp chí Tài nguyên và Môi trường trân trọng giới thiệu chùm bài viết của TS. Tạ Đình Thi - Phó Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội và nhóm tác giả xung quanh cách tiếp cận khoa học mới này.

Bài 1: Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng Quy hoạch không gian biển quốc gia trên quan điểm phát triển kinh tế biển xanh

TS. TẠ ĐÌNH THI
Phó Chủ nhiệm Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội
ThS. NGUYỄN NGỌC SƠN
Phó Cục trưởng Cục Kiểm soát tài nguyên và Bảo vệ môi trường biển, hải đảo
ThS. NGUYỄN CHÍ CÔNG
Văn phòng Tổng cục Biển và Hải đảo Việt Nam

"Kinh tế biển xanh" (KTBX) là thuật ngữ ngày càng phổ biến trong quản trị biển và đại dương hiện nay. Tháng 6/2012, Liên hợp quốc đã tổ chức Hội nghị quốc tế về phát triển bền vững tại Rio de Janerio, Braxin (Rio +20). Trong quá trình thảo luận, mặc dù nhiều đại biểu tiếp tục coi phát triển kinh tế xanh "Green Economy" là giải pháp tổng thể để phát triển bền vững nhưng nhiều quốc gia biển, quốc gia đảo đã đặt ra các câu hỏi liên quan đến trọng tâm áp dụng kinh tế xanh "Green Economy" đối với họ, đồng thời nêu bật vai trò, giá trị của các vùng biển, đại dương đối với sự phát triển nhân loại. Với cách tiếp cận này, thuật ngữ biển xanh "Blue" đã được xem như bộ phận cấu thành quan trọng của "Green Economy" để phát triển bền vững, được thể hiện trong báo cáo "Kinh tế xanh trong thế giới biển xanh" và trong Chương trình nghị sự của Tổng thư ký Liên hợp quốc giai đoạn 2012 - 2016.

Kể từ thời điểm Rio+20, ngày càng nhiều sự quan tâm đến KTBX trên khắp thế giới. Có sự khác biệt cách diễn giải về KTBX trong nhiều văn liệu khác nhau, do vậy sự đồng thuận đối với một định nghĩa phổ quát khó có thể xảy ra do có những cách hiểu khác nhau về thuật ngữ này. Khía cạnh được nhiều bên nhất trí coi KTBX là một khái niệm linh hoạt, được sử dụng tùy vào bối cảnh, điều kiện và bởi các bên khác nhau nhằm đạt được 3 mục tiêu: Bền vững môi trường và hệ sinh thái biển; phát triển nhanh các ngành, lĩnh vực kinh tế biển, dựa vào biển hoặc có liên quan và; tạo ra công bằng xã hội hoặc có tính bao trùm. Dưới đây là những kinh nghiệm quốc tế nổi bật:

Ủy ban cấp cao về phát triển bền vững kinh tế đại dương cho rằng, phải thiết lập mối quan hệ mới với đại dương theo mô hình "Trip Win" cho con người, tự nhiên và kinh tế, cụ thể là: Bảo vệ đại dương hiệu quả, sản xuất bền vững và thịnh vượng công bằng. Hướng tới mô hình "Trip Win", Ủy ban nêu ra 5 trụ cột để phát triển kinh tế đại dương bền vững là: Quyết định dựa vào dữ liệu; xây dựng một quy hoạch đại dương tổng thể gắn kết nhiều mục tiêu; giảm rủi ro tài chính và áp dụng đổi mới để huy động vốn đầu tư; ngăn chặn ô nhiễm trên đất liền; thay đổi cách hạch toán đại dương để có thể phản ánh đúng giá trị của đại dương.

Để xây dựng một quy hoạch đại dương tổng thể gắn kết nhiều mục tiêu (trụ cột số 2), Ủy ban cấp cao cho rằng "*Quản lý dựa trên hệ sinh thái, QHKGB dựa trên cơ sở khoa học là những giải pháp, công cụ có thể được sử dụng để tạo điều kiện cho việc quản lý có hệ thống, đảm bảo việc tiếp cận công bằng các nguồn tài nguyên và dịch vụ của đại dương,...*" và khuyến cáo các quốc gia nên xây dựng các quy hoạch bao phủ toàn bộ các vùng biển thuộc thẩm quyền của mình; các quy hoạch phải hướng đến sự cân bằng giữa bảo vệ và sản xuất, đồng thời đảm bảo quyền tiếp cận và quyền công bằng cho người dân địa phương.

Ủy ban châu Âu vào tháng 5/2021 đã công bố cuốn tài liệu về cách tiếp cận chuyển đổi sang KTBX của EU vì một tương lai bền vững. Có 3 nhóm mục tiêu và các công việc, hành động cần phải thực

hiện, bao gồm: Chuyển đổi chuỗi giá trị kinh tế biển xanh; tạo lập sự hỗ trợ xuyên suốt cho phát triển bền vững KTBX; thiết lập các điều kiện để quản trị bền vững KTBX.

Để quản trị bền vững KTBX, Ủy ban châu Âu cho rằng, quy hoạch không gian biển (QHKGB) là một công cụ thiết yếu để ngăn ngừa xung đột giữa các ưu tiên chính sách và dung hòa giữa bảo tồn thiên nhiên với phát triển kinh tế. Chỉ thị QHKGB của EU đảm bảo rằng các tác động tiêu cực tiềm tàng đến môi trường tự nhiên được xác định và tránh ở giai đoạn rất sớm trong quá trình lập kế hoạch và rằng các QHKGB Quốc gia phù hợp với các quy hoạch năng lượng và khí hậu quốc gia, cũng như với tình trạng môi trường được xác định trong Chỉ thị Khung Chiến lược biển.

OECD và Ngân hàng thế giới đã có những nghiên cứu về mô hình KTBX. OECD (2016) cho rằng một khuôn khổ chính sách KTBX là sự kết hợp kinh tế đại dương và các hệ thống sinh thái theo một sự tuần hoàn; theo đó, sự thay đổi chính sách phải làm sao để vốn biển tự nhiên không chỉ là đầu vào tốt cho các ngành, lĩnh vực kinh tế biển, mà chính các ngành, lĩnh vực này lại tạo ra những tác động tích cực, lợi ích, giá trị,... làm đầu vào duy trì và phục hồi vốn biển tự nhiên (chẳng hạn như biện pháp bảo vệ bờ biển, bảo vệ hệ sinh thái, chặn các nguồn ô nhiễm từ đất liền,...). Về tổng thể, nếu được quản lý đúng cách, nhiều tài sản vốn tự nhiên này có thể tái tạo và có khả năng mang lại dòng lợi ích lâu dài, bền vững.

Trên cơ sở nghiên cứu tổng hợp sự phát triển các ngành, lĩnh vực kinh tế biển của OECD, thì Ngân hàng thế giới (2016) đã đề xuất một Khung chính sách KTBX vừa bảo đảm sức khỏe biển và tăng trưởng kinh tế theo 3 tiêu chí: Xanh - Sạch - Phục hồi với các đặc điểm sau:

Đối với các ngành, lĩnh vực đánh bắt thủy sản, nuôi biển và công nghệ sinh học biển, thì cần đặt mục tiêu quản lý bền vững các tài nguyên tái tạo, quản lý nghề cá dựa vào hệ sinh thái.

Đối với các ngành, lĩnh vực và hoạt động kinh tế biển khác (khoáng sản biển, dầu khí, năng lượng tái tạo, vận tải biển, cơ sở hạ tầng và dịch vụ cảng biển, du lịch, xây dựng ven biển, cô lập cacbon xanh, bảo vệ bờ biển thông qua bảo vệ và phục hồi môi trường sống, xử lý chất thải từ đất liền), cần đặt mục tiêu giảm thiểu các tác động môi trường từ việc sử dụng tài nguyên không tái tạo và các nguồn ô nhiễm từ đất liền thông qua QHKGB, ven biển và minh bạch các ngành khai khoáng.

Tăng cường khả năng chống chịu ven biển bằng cách tăng cường khả năng đối phó với các bất ổn từ thiên tai, thời tiết cho các lực lượng ven biển và xây dựng kế hoạch thích ứng với BĐKH (như Chiến lược quốc gia thích ứng với BĐKH).

Ngân hàng thế giới cho rằng: QHKGB là một quá trình công khai phân tích và phân bổ việc sử dụng đại dương theo không gian và thời gian để đạt được các mục tiêu kinh tế, sinh thái và xã hội. Việc nghiên cứu áp dụng các quy hoạch, kế hoạch liên quan đến không gian biển không chỉ giúp giảm xung đột giữa những người sử dụng khác nhau (chẳng hạn như các nhà phát triển điện gió và đánh bắt cá), mà còn mở rộng diện tích bảo vệ, bảo tồn đại dương.

Trung Quốc, phát triển kinh tế biển đã được thể hiện trong các Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 (2006-2010), Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 (2011-2015) và Kế hoạch 5 năm lần thứ 13 (2016-2020). Trung Quốc nhấn mạnh sự cần thiết quản lý tổng hợp tài nguyên biển, ven biển và quy hoạch phân vùng chức năng biển quốc gia. Theo học giả Fabinyi (2021), KTBX của Trung Quốc là công cụ, phương tiện quan trọng để đạt được sự hiện đại hóa trong 3 lĩnh vực: kinh tế, địa chính trị và sinh thái.

Hiện đại hóa kinh tế biển, thể hiện ở việc nâng cấp các ngành, lĩnh vực biển truyền thống (như nghề cá), tăng trưởng cao và phân vùng chức năng. Các nỗ lực hiện đại hóa thể hiện ở việc nâng cấp, đổi mới các công nghệ, thiết bị. Ngoài ra, cũng tập trung thúc đẩy phát triển các lĩnh vực tăng trưởng cao (như du lịch ven biển, nuôi biển). Phân vùng chức năng đã được thực hiện để hỗ trợ phát triển công nghiệp; phân chia, liên kết hoặc kết hợp các khu vực địa lý để tối ưu hóa quá trình hiện đại hóa kinh tế biển. Việc này đã tạo ra hiệu quả to lớn trong giao thông vận tải, hậu cần, công nghệ, viễn thông và du lịch.

Hiện đại hóa chính trị, được thể hiện ở sáng kiến "Con đường tơ lụa trên biển Thế kỷ 21". Sáng kiến này là cơ hội để các quốc gia hợp tác với Trung Quốc để cùng phát triển hướng đến sự thịnh vượng và an toàn chung. Việc này cũng tạo điều kiện và cho phép Trung Quốc "mở và xác nhận quyền sở hữu" các không gian mới để khai thác và kiểm soát.

Hiện đại hóa sinh thái, Trung Quốc xem đại dương như một nguồn tài nguyên cần được bảo vệ, bảo tồn để tạo ra sự thịnh vượng.

Hoa Kỳ đã tập trung lâu dài vào chính sách đại dương và phát triển kinh tế tài nguyên đại dương. Vào năm 2010, Hoa Kỳ đã ban hành Chính sách quốc gia về quản lý đại dương, vùng bờ và các hồ lớn, theo đó đặt ra yêu cầu: Phải xem xét toàn bộ hệ sinh thái khi đưa ra các quyết định liên quan đến quản lý đại dương; quy hoạch biển dựa trên khoa học như một công cụ quản lý; các khu vực, yếu tố có thể sử dụng

để giải quyết các thách thức quản lý đại dương cụ thể và thúc đẩy các mục tiêu phát triển kinh tế và bảo tồn; trong bối cảnh phục hồi COVID-19, một cách tiếp cận biển xanh mới đang được nghiên cứu ở Hoa Kỳ, nơi một khuôn khổ chính sách để phát triển KTBX đã được tái định hình trong Thế kỷ 21.

Ấn Độ, tháng 2/2019, đã công bố "Tầm nhìn của Ấn Độ về một Ấn Độ mới đến năm 2030", trong đó đã xem KTBX làm một trong 10 động lực cốt lõi của tăng trưởng và nhấn mạnh sự cần thiết phải có một chính sách tổng thể tích hợp các ngành, lĩnh vực khác nhau để cải thiện cuộc sống các cộng đồng ven biển, tăng tốc phát triển và tạo việc làm. Trong bài phát biểu nhân ngày độc lập lần thứ 74 của Ấn Độ, Thủ tướng Narenda Modi đã nhấn mạnh: "*Trong bối cảnh đương đại, láng giềng không chỉ là người có chung đường biên giới vật chất mà còn là những người có quan hệ hòa hợp với nhau*". Trên tinh thần này, một số học giả đã cho rằng không gian phát triển kinh tế biển của Ấn Độ là một trục chiến lược và kinh tế mới nổi quan trọng trải dài từ Bờ Đông Châu Phi đến Tây Thái Bình Dương, có thể được gọi là trục Seychelles - Singapore - Samoa (SSS). Tháng 9/2020, Hội đồng tư vấn kinh tế của Thủ tướng Ấn Độ đã đưa ra dự thảo Khung chính sách kinh tế biển xanh cho Ấn Độ. Có 7 nhóm vấn đề ưu tiên chính của Ấn Độ để phát triển KTBX: Khung hoạch toán quốc gia cho KTBX và quản trị đại dương; QHKGB ven biển và du lịch; hải sản, nuôi biển và chế biến thủy sản; sản xuất, các ngành mới nổi, thương mại, công nghệ, dịch vụ và phát triển kỹ năng; logistics, cơ sở hạ tầng và vận tải biển (bao gồm cả trùng chuyển); khai thác đáy biển ven bờ và biển sâu, và năng lượng ngoài khơi; an ninh, không gian chiến lược và gắn kết quốc tế.

Hàn Quốc đã có chiến lược đại dương từ năm 2002. Kế hoạch hoạt động 10 năm cho OK21 bao gồm hầu hết các cam kết về đại dương và bờ biển trong khuôn khổ Hội nghị thượng đỉnh thế giới về phát triển bền vững và Chiến lược phát triển bền vững các vùng biển Đông Á. Để ngăn chặn sự suy giảm của hệ sinh thái biển và đảm bảo rằng tốc độ tăng trưởng biển xanh không bị đe dọa, Hàn Quốc đã và đang hướng tới xây dựng một QHKGB để thành một công cụ chính sách cấp quốc gia về quản lý không gian biển tổng hợp. Kế hoạch quản lý không gian biển được khởi xướng vào năm 2018 và dự kiến hoàn thành vào năm 2022. Các ưu tiên và nguồn lực trong bản việc xây dựng Quy hoạch này tập trung vào giảm xung đột trong không gian biển, tạo ra sự cân bằng trong lĩnh vực để hướng đến sử dụng bền vững không gian biển. Các nội dung chính của dự thảo QHKGB của Hàn Quốc gồm: Hệ thống phân vùng ven biển; đánh giá không gian biển; tư vấn về sự phù hợp với không gian biển; nghiên cứu và phát triển công nghệ; nền tảng của đại dương và nghề cá; quản trị có sự tham gia và hợp tác của các bên.

Chính quyền bang Victoria, Úc đã thông qua Luật Biển và vùng bờ năm 2018, theo đó khung QHKGB gồm 3 chức năng chính: Để tích hợp và phối hợp thực hiện quy hoạch và quản lý các lĩnh vực biển, các vấn giao thoa giữa đất liền và biển, phân định ranh giới biển; để hỗ trợ các bên sử dụng biển và cộng đồng cùng tham gia vào quy hoạch và quản lý biển; xác lập quy trình gồm: Vị trí, thời điểm, các bước lập QHKGB.

Nhìn chung, chiến lược, chính sách biển, đại dương của các tổ chức quốc tế và nhiều nước có biển hiện nay đều đề cao giá trị của biển và đại dương, khai thác lợi thế, tiềm năng của biển phục vụ phát triển, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững số 14 của Liên hợp quốc. Hầu hết các nước đều đặt ra yêu cầu phát triển kinh tế biển bền vững, bảo đảm các vùng biển, đại dương khoẻ mạnh, ưu tiên cho việc mở cửa hướng ra biển, hình thành các ngành kinh tế mũi nhọn như du lịch biển, hàng hải,... phát triển một số ngành kinh tế mới trên cơ sở tận dụng thành tựu Cách mạng Công nghiệp 4.0 như năng lượng gió, công nghệ sinh học biển,...

Nền tảng cho kinh tế biển là các nguồn tài nguyên thiên nhiên và hệ thống sinh thái hoạt động như vốn tự nhiên của kinh tế biển (vốn biển tự nhiên). Vốn biển tự nhiên bao gồm: Tài nguyên sống (trữ lượng tái tạo) được thu hoạch để sử dụng, chẳng hạn như thủy sản; tài nguyên không tái tạo (không thể tái sinh) được khai thác để sử dụng, như khoáng sản biển; và các hệ sinh thái cùng quá trình của hệ sinh thái bao gồm sự tương tác giữa môi trường sống và không sống như một đơn vị chức năng (hệ sinh thái rạn san hô, hệ sinh thái rừng ngập mặn,...).

Tính đến năm 2017, QHKGB đang được phát triển tại hơn 66 quốc gia trên toàn thế giới ở tất cả các châu lục (châu Âu, châu Phi, châu Á, châu Úc (Châu Đại Dương), Bắc Mỹ và Nam Mỹ) và bốn lưu vực đại dương (Đại Tây Dương, Thái Bình Dương, Ấn Độ Dương và Bắc Cực). Trong khi hầu hết các quốc gia (khoảng 70%) vẫn đang trong giai đoạn đầu của các sáng kiến QHKGB, các quốc gia khác đã phê duyệt, thực hiện hoặc thậm chí sửa đổi các QHKGB. Trên thực tế, QHKGB đã được triển khai ở 22 quốc gia, đại diện cho gần 27% các vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) trên thế giới. Phần lớn các QHKGB là những tài liệu định hướng và bố trí không gian phát triển cho các ngành kinh tế biển nhưng vẫn tìm kiếm các giải pháp bảo tồn và phát huy các nguồn vốn biển tự nhiên.■