Khai hoang lấn biển để mở rộng không gian phát triển bền vững quốc gia

PGS.TS. NGUYỄN ĐÌNH THỌ
Viện trưởng Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường
ThS. NGUYỄN THỊ THANH PHƯƠNG
Trường Đại học Ngoại thương

Nghị quyết Trung ương 4 khóa X của Đảng về Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020 và Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22/10/2018 thông qua tại Hội nghị Trung ương 8 khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 đã xác định mục tiêu Việt Nam trở thành quốc gia mạnh về biển, giàu từ biển, phát triển bền vững, thịnh vượng, an ninh và an toàn. Mở rộng không gian phát triển ra biển và đại dương là yêu cầu bắt buộc đối với Việt Nam do áp lực dân số của một quốc gia đông dân, đứng thứ 15 trên thế giới, nhưng có diện tích nhỏ, đứng thứ 66 trên thế giới, chủ yếu là đồi núi.

Khai hoang, lấn biển (KHLB), cải tạo bờ biển và đáy biển được sử dụng như một biện pháp tạo thêm diện tích đất cho nhiều mục đích khác nhau, bao gồm phát triển hạ tầng đường bộ, đường sắt, đường không, cảng hàng không, cảng biển, bến du thuyền, cầu cảng, phát triển khu dân cư, đô thị, công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ vui chơi, giải trí và xử lý chất thải. KHLB có thể có cả tác động tích cực và tiêu cực. Tác động tích cực là mở rộng khả năng tiếp cận bờ biển như bến cảng, bến du thuyền, và phục vụ mục tiêu phát triển KT-XH. Tác động tiêu cực của lấn biển là việc cải tạo về mặt vật lý sẽ chôn vùi đáy biển hoặc bờ biển và làm thay đổi đường bờ biển tự nhiên, ảnh hưởng xấu đến các chu trình tự nhiên ven biển, môi trường sống và hệ sinh thái. Hoạt động lấn biển (HĐLB) có thể chôn vùi môi trường sống ven biển có giá trị, chẳng hạn như khu vực cửa sông, bãi đá để chuyển đổi mục đích sử dụng phục vụ cho bãi đỗ xe, hoặc làm bãi rác.

Hệ thống thể chế, luật pháp và quản lý hành chính đối với việc sử dụng vùng ven biển phải được điều chỉnh bởi quy định đảm bảo bồi hoàn cho những tổn thất sinh thái không thể tránh khỏi trong quá trình KHLB. Phạm vi tác động đối với dự án lấn biển được xem xét đối với: Diện tích lấn biển, chiều dài đê ven biển xây mới, khối lượng thể tích nước biển bị xâm lấn, khối lượng thể tích đê biển xây mới. Phạm vi điều chỉnh cần được xem xét đối với tất cả các vùng đất giữa mốc nước triều thấp tới hết giới hạn lãnh thổ 12 hải lý, vùng triều giữa các mực nước triều thấp và triều cao, một số phần của bờ biển nhạy cảm về môi trường.

Tránh KHLB ở các vùng ven biển, khu vực biển trừ khi: Không có đất bên ngoài khu vực biển ven bờ cho các hoạt động được đề xuất; các hoạt động đòi hỏi cải tạo chỉ có thể xảy ra trong hoặc liền kề với các khu vực ven biển; không có phương pháp thay thế khả thi để cung cấp các hoạt động sản xuất hàng hóa hoặc dịch vụ; và việc KHLB mang lại lợi ích đáng kể cho quốc gia hoặc khu vực.

Khi hoạt động KHLB được coi là phù hợp để thực hiện ở khu vực ven biển, cần nghiên cứu đánh giá tác động, tính khả thi đối với: Các yếu tố tiềm năng có thể ảnh hưởng tới dự án lấn biển do tác động của biến đổi khí hậu, trong đó bao gồm cả nước biển dâng trong khoảng thời gian không ít hơn 100 năm; các hình dạng cấu trúc xây dựng, đường bờ biển, nơi lấn biển, vật liệu lấn biển phải đảm bảo yếu tố thẩm mỹ và trực quan phù hợp với khu vực bờ biển liền kề; việc sử dụng các vật liệu trong KHLB phải tránh việc sử dụng các vật liệu bị ô nhiễm có thể ảnh hưởng đáng kể xấu đến chất lượng nước, các hệ sinh thái thủy sản và đa dạng sinh học bản địa ở khu vực ven biển; cung cấp quyền tiếp cận công cộng, bao gồm việc cung cấp quyền tiếp cận và dọc theo khu vực biển ven biển khi thủy triều lên nếu có thể, trừ khi việc hạn chế tiếp cận công cộng là phù hợp

theo quy định của pháp luật; các khả năng để khắc phục hoặc giảm thiểu bất lợi ảnh hưởng đến các vùng môi trường ven biển; tránh các khu vực ảnh hưởng đến di tích văn hóa, lịch sử, truyền thống, danh lam thắng cảnh và những nơi thuộc khu vực bảo vệ, bảo tồn; tránh xói mòn và bồi tụ do hậu quả, và các hiểm họa tự nhiên khác.

Hoạt động lấn biển phải tạo điều kiện cho mọi cá nhân và cộng đồng được cải thiện phúc lợi xã hội, kinh tế và văn hóa cũng như sức khỏe và sự an toàn của họ, thông qua việc được chia sẻ, sử dụng và mở rộng lợi ích của phát triển. HĐLB chỉ có thể được bố trí trên bờ biển hoặc khu vực bờ biển nếu đảm bảo sử dụng tài nguyên thiên nhiên và vật chất trong môi trường ven biển đem lại lợi ích về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và phúc lợi cho người dân và cộng đồng. HĐLB phải xem xét các giới hạn môi trường, địa điểm và hình thức hoạt động thích hợp trong môi trường ven biển. Khi xem xét đề xuất cải tạo, cần nghiên cứu mức độ mà việc cải tạo và mục đích dự kiến sẽ cung cấp cho hoạt động hiệu quả của cơ sở hạ tầng, bao gồm cảng, sân bay, đường ven biển, đường ống, truyền tải điện, phát điện, hệ thống viễn thông, đường sắt, bến phà, bến du thuyền.

Hoạt động lấn biển có thể gây bất lợi đối với không gian mở công cộng và quyền tiếp cận bãi biển của cộng đồng. Trong nhiều trường hợp, lối đi bộ công cộng đến và dọc theo bờ biển có liên quan trực tiếp đến các giá trị không gian mở công cộng. Một phần hoặc tất cả khu vực lấn biển có thể trở thành đất tư nhân hoặc được cho thuê để sử dụng cá nhân thông qua việc trao quyền sử dụng đất. Vì vậy, cần có những quy định về quy hoạch và thiết kế để đảm bảo cung cấp lối đi bộ công cộng, dọc theo và tiếp giáp với khu vực biển bằng cách tránh, khắc phục hoặc giảm thiểu bất kỳ sự mất mát nào về lối đi bộ công cộng do HĐLB gây ra. Chú ý kết nối giữa các khu vực công cộng hiện có với khu đất lấn biển mới được hình thành.

Cần có quy định hướng dẫn đánh giá những tác động thực tế và tiềm năng mà việc KHLB có thể gây ra đối với môi trường ven biển, bao gồm: Hiệu quả kinh tế, xã hội; sức khỏe và an toàn; tổn thất vật chất; tác động bất lợi đến chất lượng thị giác và thẩm mỹ liên quan đến kích thước, hình dạng, vị trí bờ biển và vật kiến trúc sau khi lấn biển; nguy cơ ô nhiễm từ các vật liệu được sử dụng trong cải tạo; gia tăng tải trọng của trầm tích trong các thủy vực, bao gồm rủi ro đối với các mục đích sử dụng khác, hệ sinh thái dưới nước và ĐDSH bản địa; mất không gian mở của cộng đồng; mất hoặc hạn chế công chúng tiếp cận, đi bộ, dạo mát dọc theo ven biển khu vực biển; thay đổi hình dạng đường bờ với hậu quả là các tác động đến thủy động học, chuyển động của nước, quá trình vận chuyển bùn cát, dòng chảy thủy triều và năng lượng sóng; mất môi trường sống và năng suất sinh học, và ảnh hưởng đến sinh thái bản địa và hệ sinh thái, ví dụ như quần xã sinh vật đáy, quần thể chim (địa điểm kiếm ăn và sinh sản); hạn chế khả năng xả triều của các bến cảng và cửa sông thông qua những thay đổi đối với mô hình chuyển động của nước tự nhiên; mất mát hoặc thiệt hại đến các di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh.

Cần quy định cụ thể nghiên cứu khả thi, nghiên cứu siêu đại dương và thủy động lực học, bố trí và quy hoạch xây dựng và đô thị, thiết kế hệ thống thoát nước và thoát nước mưa, thiết kế công trình thủy lợi và bảo vệ bờ biển, thiết lập các phương pháp và kế hoạch xây dựng, điều tra đất và đánh giá địa kỹ thuật với các phương pháp cải tạo đất tùy chọn, thiết lập phương pháp khai hoang và đầm nén, chuẩn bị hồ sơ mời thầu, quản lý dự án và giám sát công trường, đánh giá tác động môi trường.

Cần quy định cụ thể về thiết kế và thi công, áp dụng các phương pháp tránh xói mòn và lắng tụ và các hiểm họa tự nhiên khác. Các thiết kế lấn biển cần nghiên cứu kỹ các giai đoạn của dự án, từ khai thác vật liệu và cải tạo, tới hoạt động nạo vét; quy trình nạo vét và cải tạo; thiết bị nạo vét và cải tạo; kỹ thuật cải tạo, lấp đất trên tất cả các khía cạnh thủy văn, thủy động lực ven biển, sóng, triều, hình thái bờ biển, dòng chảy, chất lượng nước, tác động sinh thái, đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, bụi và các chất ô nhiễm khí quyển, tiếng ồn, độ rung, mùi khó chịu, quản lý chất thải, tác động KT-XH, điều hướng giao thông, ảnh hưởng từ sự xói mòn và ngập lụt, nước biển dâng và biến đổi khí hậu để đảm bảo dự án lấn biển thuận thiên, đem lại lợi ích cho cộng đồng dân cư địa phương, quốc gia, khu vực và thế giới.

Cần quy định rõ các vật liệu sử dụng cho HĐLB, yêu cầu pha trộn vật liệu lấn biển với vật liệu hiện có trong khu vực lấn biển và phù hợp với vật liệu tự nhiên xung quanh và các vật liệu tạo nên bờ biển của khu vực lân cận.

Có thể yêu cầu vật liệu được bọc bảo vệ để ngăn chặn rửa trôi vào nước biển. Quy định giám sát, theo dõi chất thải có khả năng gây ô nhiễm trong khi xây dựng và sau khi hoàn thành việc lấn biển. Trước khi bắt đầu công việc, cần phải lấy mẫu chất lượng môi trường để tiến hành giám sát trong quá trình xây dựng và sau khi việc lấn biển hoàn thành. Ví dụ, lấy mẫu trầm tích để đánh giá các chất gây ô nhiễm có thể được thải ra từ vật liệu được sử dụng. Tất cả các biện pháp phòng ngừa cần thiết được thực hiện để giảm thiểu sự bồi lắng trong quá trình xây dựng, ví dụ bằng cách hoàn thành công trình trong thời gian tối thiểu có thể, và giảm thiểu khu vực xáo trộn; quá trình lắng cặn được kiểm soát thông qua các phương pháp xây dựng và xử lý thích hợp như kè xây dựng, bẫy trầm tích và vải lọc môi trường. Giám sát hệ sinh thái được tiến hành để đánh giá bất kỳ bất lợi ảnh hưởng trên bản địa sinh thái và hệ sinh thái. Công trình không được thi công trong giai đoạn nuôi trồng, sinh trưởng quan trọng của cây trồng, vật nuôi, như mùa đẻ trứng của động vật sống trong khu vực. Quy định giám sát khảo cổ học, lên phương án nếu phát hiện khu vực khảo cổ có giá trị. Giám sát các tác động thủy lực ven biển, ví dụ như thủy triều, sóng, năng lượng, cát và trầm tích vận chuyển dọc theo các bờ biển. Theo dõi sự ổn định của khu vực lấn biển theo thời gian. Bất kỳ sự xói mòn không ổn định theo giới hạn biên độ cho phép nào cần được khắc phục để đảm bảo các cấu trúc lấn biển, công trình xây dựng, công trình bảo vệ bờ biển, đầm cát tồn tại một cách bền vững. Cần quy định thiết kế để chống lại những cơn bão lớn nhất và giảm thiểu rủi ro lũ lụt, tắc nghẽn cho khu vực cải tạo và thành phố phía sau nó.

Dự án lấn biển cần được xem xét như một dự án đầu tư hạ tầng tạo ra quỹ đất mới. Quỹ đất sạch được hình thành cần được giao đất theo quy định phù hợp với pháp luật đất đai. Lợi ích do dự án lấn biển mang lại cần được xác định theo phương pháp phân tích chi phí, lợi ích, trong đó có tính tới chi phí và lợi ích xã hội và môi trường. Đất lấn biển có thể được sử dụng để sản xuất lương thực, phát triển đô thị và thu hút đầu tư mới, góp phần mang lại nhiều lợi ích xã hội. Chi phí lấn biển có thể được nhóm lại thành bốn phần: Chi phí kỹ thuật, thiệt hại hệ sinh thái, chi phí bồi lắng và giảm sức chứa môi trường. Chi phí kỹ thuật là chi phí bồi lấp khu vực biển có thể được ước tính thông qua điều tra thực địa hoặc phân tích kỹ thuật. Các hệ sinh thái ven biển cung cấp các dịch vụ khác nhau cho xã hội, chẳng hạn như cung cấp thực phẩm và nguyên liệu, lưu trữ và luân chuyển các chất dinh dưỡng, lọc các chất ô nhiễm từ nội địa, hệ thống nước ngọt, bảo vệ bờ biển khỏi xói mòn và bão, điều hòa thủy văn và khí hậu toàn cầu, chấp nhận và đồng hóa chất thải. Việc cải tạo ven biển sẽ phá hủy tất cả các dịch vụ này trong khu vực khai hoang và làm giảm khả năng cung cấp các dịch vụ trên của các hệ sinh thái biển và ven biển lân cận. Giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái ven biển phải được đánh giá để có thể ước tính được thiệt hại đối với hệ sinh thái do cải tạo. Việc bồi lấp ven biển sẽ làm thay đổi điều kiện thủy văn và làm giảm lượng thủy triều của vịnh, dẫn đến tăng lượng phù sa trong các luồng tàu. Chi phí nạo vét có thể được sử dụng để đánh giá chi phí bồi lắng. Việc giảm thể tích thủy triều cũng dẫn đến giảm khả năng hấp thụ chất thải của các vùng nước ven biển. Do đó, các cộng đồng ven biển phải thực hiện các biện pháp để tăng khả năng xử lý chất thải của họ. Chi phí xử lý tăng lên có thể được sử dụng để ước tính chi phí liên quan đến việc giảm khả năng chịu tải của môi trường. Từ quan điểm hiệu quả lợi ích của toàn xã hội, cần tối đa hóa lợi ích xã hội bằng cách chọn một vị trí và quy mô tối ưu cho dự án lấn biển.■