



Kinh nghiệm của Pháp về chuyển đổi đất đai và phát triển đô thị bền vững

Trong những thập kỷ gần đây, quá trình đô thị hóa ở Việt Nam diễn ra nhanh chóng. Tỷ lệ đô thị hóa gia tăng từ mức 17% năm 1990 lên gần 40% năm 2020. Dự kiến, đến năm 2040, khoảng 50% dân số Việt Nam sẽ sống ở khu vực đô thị, nơi đóng góp tới trên 70% GDP của cả nước. Tuy nhiên, các thành phố tại Việt Nam cũng đứng trước nguy cơ đối mặt với các hiểm họa thiên tai rất cao, do đa số các đô thị nằm ở các vùng ven sông, ven biển, đồng bằng trũng, thấp. Trước thách thức trên, kinh nghiệm công tác ứng phó hiệu quả với các hiểm họa thiên tai và biến đổi khí hậu (BĐKH) cho khu vực đô thị của một số nước trên thế giới, trong đó có điển hình là TP. Lyon (Pháp) sẽ là bài học hiệu quả cho Việt Nam trong công tác ứng phó với BĐKH và thực hiện quy hoạch phát triển đô thị. Để tìm hiểu về vấn đề này, Tạp chí Môi trường đã có cuộc trao đổi với ông Philippe Mary - Giám đốc các dự án chuyển đổi môi trường Cơ quan Quy hoạch Đô thị vùng đô thị Lyon (Pháp)

***Thưa ông, xin ông cho biết hiện trạng đất đai của Pháp, trong đó có vấn đề chuyển đổi đất nông nghiệp dưới áp lực đô thị hóa trong bối cảnh BĐKH đã diễn ra như thế nào?**

Ông Philippe Mary: Tại Pháp, quá trình đô thị hóa đất đai bị chi phối bởi sự mở rộng của các vùng đô thị và sự hấp dẫn của các vùng đất ven biển. Nước Pháp có 67 triệu dân phân bố không đều trên toàn lãnh thổ, tạo ra một đường chéo rộng đi qua vùng nông thôn và miền núi trải từ Đông Bắc đến Tây Nam mà một số nhà địa lý gọi là “đường chéo rộng” (vùng có mật độ thưa). Tuy nhiên, hiện nay 93% người Pháp sinh sống tại các khu vực ven đô, những khu vực này nằm gần các thành phố lớn và tiện cho người dân sống gần nơi làm việc của họ.

Trong những năm 80 và 90, mật độ xây dựng tăng cao tại khu vực nông thôn và vùng ven đô, đã tạo cơ hội cho nhiều người lao động trở thành chủ sở hữu nhà. Sau đó, giá nhà ở thành phố ngày càng đắt đỏ, khiến cho các hộ gia đình có điều kiện kinh tế hạn hẹp phải chấp nhận mua nhà ở xa nơi làm việc và mua xe ô tô để tiện đi lại.

Các vùng ven đô của Pháp có mức đô thị hóa về nhà ở chiếm (68%), sau đó là đô thị hóa về hoạt động phương tiện đi lại (25%). Vùng ven đô sử dụng diện tích đất rất lớn để xây dựng các siêu thị và đại siêu thị mà hiện nay cơ quan lập pháp đang muốn quy định chặt chẽ về vấn đề này, ngoài



▲ Ông Philippe Mary - Giám đốc các dự án chuyển đổi môi trường Cơ quan Quy hoạch Đô thị vùng đô thị Lyon (Pháp)

ra còn xây dựng các kho bãi chứa hàng khổng lồ phục vụ cho lĩnh vực Logistics.

Trước vấn đề này, ngày nay Pháp xác định cần quản lý tốt hơn việc mở rộng đô thị vì mở rộng đô thị lấy đi nhiều diện tích đất nông nghiệp và làm bùng nổ các phương tiện đi lại cá nhân, ảnh hưởng đến vấn đề giao thông của các thành phố ở Pháp, làm gia tăng ô nhiễm không khí.

Tuy nhiên, sự phát triển này có lợi cho các thành thị quy mô trung bình nằm trong các vùng đô thị lớn hoặc xa hơn và tiện đi lại vì có tàu cao tốc. Những thành phố này đóng một vai trò quan trọng trong cấu trúc tăng trưởng đô thị của Pháp với điều kiện là có đầy đủ các dịch vụ, mạng lưới các trung tâm thương mại, cửa hàng kinh doanh; các thành phố này được kết nối với nhau và với các khu làm việc của người lao động nhờ hệ thống giao thông đường sắt.

Khác với Việt Nam, làn sóng di cư từ nông thôn ra thành thị đã diễn ra trước đây ở Pháp có tốc độ tăng dân số thấp vì châu Âu đang già hóa về dân số và chuyển dịch hoạt động sản xuất công nghiệp sang các quốc gia khác. Tốc độ tiêu thụ đất đai đã chậm lại từ 20 năm nay, nhưng vẫn còn ở mức cao. Trên thực tế, mức độ tiêu thụ đất tăng nhanh gấp 4 lần so với mức tăng dân số và điều này là không bình thường so với mức độ tăng trưởng của Pháp. Yếu tố này làm lãng phí đất đai, gây ảnh hưởng tới cảnh quan (Pháp là một điểm đến du lịch nổi tiếng), chuyển đổi đất nông nghiệp chất lượng mà không có sự phân loại cụ thể, phá hủy hệ sinh thái về lâu dài, gia tăng ô nhiễm môi trường. Đất nông nghiệp giá rẻ thúc đẩy mở rộng đô thị



▲ Paris là một trong những thành phố chính của Pháp được xây dựng hai bên bờ sông Seine, cũng là nơi giao nhau giữa hai con sông Seine và Marne

nhưng lại làm ảnh hưởng đến tiêu chí xã hội và môi trường. Trước những tác động của BĐKH mà Pháp đã trải qua, các chuyên gia cho rằng không thể coi đây là giải pháp ứng phó tốt nhất. Đất không còn khả năng thấm hút nước do tăng diện tích xây dựng sẽ làm tăng nguy cơ ngập lụt, không còn là nguồn tài nguyên có thể tái tạo dành cho nông nghiệp sinh thái. Vì vậy, Pháp đã triển khai mô hình công nghiệp hóa nông nghiệp được hỗ trợ bởi Chính sách Nông nghiệp chung châu Âu, đối với nhiều trang trại sản xuất, nông nghiệp sinh thái có thể là một giải pháp để xây dựng một nền nông nghiệp bền vững hơn tại khu vực và đặc biệt là nông nghiệp ven đô.

★ Các chính sách quy hoạch đô thị, biện pháp về bảo vệ đất đai mọi cấp độ, cảnh quan thiên nhiên, cây xanh; bảo vệ các vùng nguy cơ; bảo tồn các khu dự trữ đa dạng sinh học và hành lang sinh thái... đã được Chính phủ Pháp triển khai thế nào, thưa ông?

Ông Philippe Mary: Pháp vẫn còn gần 40% diện tích tự nhiên, trong đó một phần diện tích được bảo vệ để không bị đô thị hóa. Các công viên quốc gia và khu vực, khu bảo tồn thiên nhiên và cơ quan bảo tồn bờ biển chịu trách nhiệm bảo vệ đất đai và phục hồi sinh thái cho các không gian này. Việc bảo vệ các không gian tự nhiên rộng lớn là trách nhiệm của Nhà nước.

Nhưng Pháp là một quốc gia có mô hình quản lý phi tập trung (phân cấp, phân quyền). Các chính quyền vùng, chính quyền đô thị xây dựng kế hoạch bảo tồn và phát triển riêng của mình, đồng thời đảm bảo sự hài hòa với mục tiêu quốc gia do luật pháp quy định. Chính quyền đô thị và liên đô thị xây dựng Quy hoạch đô thị địa phương, nêu rõ kế hoạch bảo vệ đất đai (diện tích tự nhiên, diện tích nông nghiệp, vùng đô thị và vùng chưa đô thị hóa). Bản quy hoạch phải có sự giám sát của người dân và các chủ đất (vì theo một cách nào đó thì Luật quy hoạch là sự “vi phạm”

nguyên tắc cơ bản về sở hữu đất đai ở Pháp), và của Nhà nước, đặc biệt là liên quan đến bảo vệ các khu vực tự nhiên.

Cơ chế phân quyền trong việc ra quyết định được vận hành dựa trên khung pháp lý. Để giảm mức độ tiêu thụ diện tích tự nhiên, mục tiêu của Luật là đưa tỷ lệ sử dụng các diện tích tự nhiên của con người về bằng 0 vào năm 2050, giảm một nửa mức độ sử dụng diện tích tự nhiên vào năm 2030. Đây là một định hướng nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng các diện tích tự nhiên theo khuôn khổ quy định chặt chẽ, cho phép lấy đi diện tích tự nhiên mới nhưng bù lại phải tăng không gian xanh cho các vùng đất đã được đô thị hóa với diện tích tương ứng. Nhà nước Pháp đưa ra định hướng thúc đẩy cải tạo các công trình đô thị cũ (cải tạo các khu công nghiệp cũ, đất bỏ hoang, khu phố sập xệ...), tăng cường hoạt động mới và hoạt động tu bổ, cải tạo, đồng thời hạn chế tác động đến nông nghiệp. Hiện tại, công tác BVMT, bảo vệ hệ sinh thái được quy định rất chặt chẽ đối với các công ty điều hành trung tâm thương mại hoặc các công ty về Logistics. Đây là những đối tượng vận hành mô hình kinh doanh của mình trên cơ sở mua đất giá rẻ. Tuy nhiên, một số người e ngại sự đóng băng của các thị trường đất trong thời điểm hiện nay, ảnh hưởng đến giá cả liên quan đến quy hoạch đô thị, trong đó khó tìm được biện pháp cần thiết để phục hồi hệ sinh thái.

★ Tại sao Chính phủ Pháp lại chọn TP. Lyon để xây dựng mô hình đô thị xanh nhằm tăng khả năng chống chịu, thích ứng với BĐKH, thưa ông?

Ông Philippe Mary: Nhiều thành phố của Pháp và châu Âu nhận thấy cần sớm thích ứng, giảm phát thải khí nhà kính. Thành phố Lyon đã ký cam kết trung hòa các bon vào năm 2030. Phải khẩn trương phối hợp với các tổ chức kinh tế - xã hội của thành phố để tìm ra biện pháp tiết kiệm năng lượng cũng như các hình thức phát triển kinh tế và văn hóa mới với mức độ phát thải các bon thấp.



▲ Tháp Eiffel – biểu tượng nước Pháp

Vùng đô thị Lyon đã duy trì được sự cân bằng cần thiết từ những năm 90, đây là vùng đã giữ được 50% diện tích không bị đô thị hóa. Đây là yếu tố hấp dẫn đối với các cư dân mới, sinh viên và doanh nghiệp đến với vùng đất này. Kể từ năm 2000, Lyon đối thoại với các vùng lân cận về thực hiện mô hình phát triển đa chiều, có lợi cho các khu vực đô thị cấp nhỏ hơn, với hình thức hỗ trợ cho nhau (chất lượng sống, giá nhà ở, đặc thù kinh tế, đào tạo...). Gần đây, người ta đã nhận ra điểm yếu của việc phát triển đô thị với mật độ cao ở trung tâm Lyon, việc dành nhiều khu phố chỉ dành để phát triển dịch vụ với mô hình đô thị và với các chức năng không còn đáp ứng với nhu cầu về chất lượng sống của người dân. Các hoạt động chính tại khu phố thương mại Part Dieu được đa dạng hóa và dành nhiều diện tích hơn cho nhà ở và không gian xanh. La Confluence, là dự án giúp nhân đôi diện tích trung tâm thành phố, được cải tạo từ khu công nghiệp cũ, hiện là mô hình thí điểm của chúng tôi, ở đây mọi yếu tố đều được cân bằng và chất lượng là tiêu chí được ưu tiên.

Từ hơn một thập kỷ qua, cơ quan Quy hoạch đô thị Lyon đã hỗ trợ các địa phương triển khai chiến lược và quy hoạch tổng thể của họ trên một diện tích (100 km²) xung quanh Lyon. Cần có tầm nhìn vượt ra khỏi ranh giới của vùng đô thị Lyon nếu muốn duy trì chất lượng sống cho các vùng lân cận và các trung tâm đô thị, có sự cân bằng về dân số, về chức năng đô thị cũng như sự kết hợp hài hòa của các yếu tố này, với sự phục vụ hiệu quả của hệ thống giao thông công cộng.

Cũng giống như các vùng lân cận, đô thị Lyon đang phải đối mặt với vấn đề BĐKH hiện nay và sự tái cấu trúc các mô hình kinh tế - xã hội của châu Âu. Do đó, tất cả chúng tôi cần chung tay để giải quyết vấn đề này.

★ Từ kinh nghiệm quy hoạch vùng đô thị Lyon, ông có đề xuất gì cho Việt Nam để nâng cao chất lượng đô thị hóa, phát triển đô thị bền vững, đặc biệt là các giải pháp nhằm giảm thiểu tình trạng dễ bị tổn thương trước các hiểm họa môi trường và tăng cường khả năng ứng phó với BĐKH?

Ông Philippe Mary: Việt Nam đang phát triển nhanh chóng, từ kinh nghiệm của Pháp cho thấy, sự phát triển đô thị của Pháp đi kèm với nhiều tiến bộ, nhưng đồng thời cũng dẫn đến sự suy giảm lớn cho khu vực nông thôn và nông dân. Quá trình hiện đại hóa đất nước và hiện đại hóa nông nghiệp đã khiến nước Pháp mất đi một phần tài nguyên quý, đất đai vốn là những vùng màu mỡ nhất. Trước tác động của BĐKH, Pháp đang phải xem xét lại những kinh nghiệm canh tác sinh thái, để đảm bảo cho người tiêu dùng về chất lượng thực phẩm, để quản lý tài nguyên nước hợp lý hơn.

Thích ứng với BĐKH, giảm phát thải khí các bon được đàm phán giữa các quốc gia trên thế giới không nên là yếu tố cản trở cho sự hiện đại. Tuy nhiên, ở mọi nơi, chúng ta cần sáng tạo ra những hình thức hiện đại mới, phù hợp với con người và với toàn bộ sinh vật sống, quản lý chặt chẽ các nguồn tài nguyên không tái tạo. Ở Pháp, Cơ quan Bảo tồn duyên hải, chịu trách nhiệm thiết lập các khu vực bảo tồn ở các vùng ven biển, là chủ sở hữu đất đai hàng đầu tại Pháp. Cơ quan này đang nắm quyền sở hữu 12% trong tổng số 5.533 km vùng bờ biển của Pháp.

Còn tại TP. Lyon, chính quyền đã quyết định nâng cao chất lượng sống chứ không chỉ chú trọng phát triển kinh tế. Đây là một tư duy rất khác, không cản trở tự do phát triển kinh tế mà khai phóng tự do ở mọi khía cạnh và phù hợp với một tương lai nhiều biến động hơn. Theo đó, mọi “sự tiến bộ” đều phải dựa trên cơ sở của sự bền vững hoặc khả năng chống chịu của đô thị. Các thành phố có mong muốn rằng phương tiện giao thông cá nhân chạy bằng điện được sử dụng phổ biến không (hoặc ít nhất là đối với những người có thể dùng phương tiện này)? Làm thế nào để một thành phố sử dụng rộng rãi công nghệ số có thể vượt qua được những thách thức về khí hậu hoặc năng lượng?

Đối với Việt Nam, việc hoàn thiện các quy định pháp Luật về đất đai là vấn đề Việt Nam cần quan tâm, trong đó các quy định về chuyển đổi sử dụng đất nông nghiệp, quy định về diện tích cây xanh trong các khu đô thị... Ở các khu vực đô thị cần tăng mật độ sử dụng để duy trì hoạt động sản xuất ở mức cao trong mạng lưới đô thị (thông qua việc tái sử dụng một khu đất công nghiệp, một khu vực được khử ô nhiễm, tái sử dụng một bất động sản công nghiệp. Đặc biệt, tiếp nhận người dân đến sinh sống tại các Dự án nhà ở đã được quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch về dài hạn, giúp tăng định hướng đô thị đa chức năng (khu thương mại, nhà ở, hạ tầng, cơ sở sản xuất) và không gian xanh, sinh thái. Khuyến khích phát triển các dự án quy hoạch theo hướng sử dụng các phương tiện giao thông công cộng, sạch và linh hoạt...

★Trân trọng cảm ơn ông!

CHÂU LOAN (Thực hiện)