

Ô NHIỄM KHÔNG KHÍ VÀ VAI TRÒ CỦA QUY HOẠCH

■ NGUYỄN ĐỖ DŨNG



Ô nhiễm không khí gây nguy hại cho con người, vật nuôi, thực vật, chất lượng nước, giá trị đất đai và thu hẹp tầm nhìn. Do đó từ năm 1970 Luật về Không khí trong sạch (Clean Air Act – CAA) và các tu chính sau đó vào năm 1977 và 1990 yêu cầu Cơ quan Bảo vệ Môi trường Hoa Kỳ (EPA) chịu trách nhiệm về việc xây dựng tiêu chuẩn chất lượng không khí (CLKK) và các tiểu bang phải lập quy hoạch nêu rõ mục tiêu và chương trình đảm bảo CLKK. Việc thực hiện CAA và đạt các tiêu chí về CLKK thông qua quy hoạch được luật hóa thành một điều kiện bắt buộc để tiểu bang và các thành phố có thể nhận được tài trợ của liên bang cho các dự án hạ tầng. Không chỉ thông qua cơ chế tài chính, CAA còn pháp lý hóa sự phối hợp giữa quy hoạch sử dụng đất (SDĐ), giao thông và CLKK.

Một trong các yêu cầu của CAA là các tiểu bang phải thực hiện quy hoạch CLKK, vẫn được biết đến với tên gọi Quy hoạch Triển khai cấp Tiểu bang (State Implementation Plan – SIP). SIP bao gồm các dự báo về CLKK trong tương lai và kế hoạch chi tiết của bang để đạt mục tiêu về CLKK. Các cơ quan quy hoạch

vùng đô thị, các đơn vị có nguồn khí thải gây ô nhiễm và công chúng được tham gia đóng góp vào việc xây dựng SIP. Một mức độ ô nhiễm có thể chấp nhận được xác định trong SIP nhằm vẫn đảm bảo mục tiêu về CLKK. Từ đó, khí thải từ các phương tiện giao thông (công cộng và tư nhân) được tính toán và tích hợp vào trong quá trình quy hoạch giao thông.

Giao thông mà một nguồn quan trọng (đóng góp tới 43% và 53%) đối với hai chất gây ô nhiễm chính trong không khí: hợp chất hữu cơ dễ bay hơi (VOC) và Ô-xit Nitơ (NO_x). Khí thải từ các phương tiện giao thông cũng góp một tỉ lệ đáng kể (31% tại Mỹ) vào lượng khí CO_2 gia tăng trong bầu khí quyển, một nguyên nhân dẫn đến hiệu ứng nhà kính.

Bộ Giao thông của Hoa Kỳ quy định tất cả các khu vực có dân số trên 50.000 đều phải có một cơ quan quy hoạch vùng đô thị (Metropolitan Planning Organization – MPO). MPO có trách nhiệm thực hiện quy hoạch giao thông bao gồm và quy hoạch dài hạn quy hoạch ngắn hạn vốn được biết tới với tên gọi Chương trình Nâng cấp Giao thông (Transportation Improvement Program –

TIP). Nếu quy hoạch dài hạn nhằm bảo trì và nâng cấp hệ thống giao thông trong vòng 20 năm, TIP, quy hoạch ngắn hạn, là kế hoạch chi tiêu của vùng cho hệ thống giao thông bao gồm danh sách các dự án sẽ đầu tư trong vòng tối thiểu 3 năm. Các khu vực nằm ngoài MPO thì được quy hoạch bởi tiểu bang. Trước khi một TIP được phê duyệt, các MPO và cuối cùng là Bộ Giao thông, phải có trách nhiệm kiểm định xem kế hoạch có tương thích với SIP về các mục tiêu CLKK hay không. Đây chính là điểm kết nối giữa quy hoạch giao thông và quy hoạch CLKK nhằm đảm bảo rằng việc nâng cấp hệ thống giao thông không đồng nghĩa với việc làm ô nhiễm bầu khí quyển.

Tuy nhiên, quy hoạch CLKK không chỉ liên hệ với quy hoạch giao thông bởi quy hoạch giao thông về thực chất lại bị tác động hay quyết định bởi quy hoạch SDĐ cũng như bởi mô dạng/hình thái đô thị. Một số mô dạng/hình thái đô thị (mật độ thấp, tách biệt SDĐ, bất cân bằng về số việc làm và dân số,...) khiến nhu cầu sử dụng phương tiện giao thông cơ giới tăng lên so với các mô hình khác. Trong khi đó, hỗn hợp về SDĐ hay mô hình phát triển hỗ trợ giao thông công



cộng (TOD) có thể giúp khuyến khích đi bộ, đi xe đạp và sử dụng giao thông công cộng (GTCC) thay vì xe cơ giới.

Mối quan hệ giữa nhu cầu đi lại và môi trường xây dựng (built environment) là đề tài được nghiên cứu nhiều nhất trong quy hoạch đô thị tại Hoa Kỳ. Những nghiên cứu này kết luận là môi trường xây dựng với các tính chất khác nhau như mật độ, khả năng tiếp cận (accessibility), chất lượng thiết kế,... quyết định từ 48% đến 98% sự khác biệt về chỉ số tổng quãng đường đi lại trong một năm của các phương tiện, phần còn lại thuộc về lựa chọn cá nhân. Dựa trên những kết quả này, GS. Ewing và GS. Cervero đã xác định 6 giải pháp (còn gọi là 6 Ds dựa trên chữ cái đầu tiên của các từ khóa): mật độ dân cư (population density), đa dạng về SDD/hoạt động (diversity), chất lượng thiết kế môi trường (design), khả năng tiếp cận (dịch vụ/việc làm) ở điểm đến (destination accessibility), khoảng cách tới dịch vụ GTCC (distance to transit). Nghiên cứu của nhóm tác giả Apogee và Hagler Bailly vào thập niên 90 còn kết luận rằng "mặc dù những thay đổi về mô dạng đô thị mất nhiều năm để diễn ra, những mô hình quy hoạch

vùng tốt nhất cho thấy sự thay đổi về mô dạng đô thị có thể tác động rõ ràng vào việc đi lại và lượng khí thải trong khoảng thời gian từ 10 đến 20 năm." Ví dụ điển hình nhất cho kết luận này là chương trình Kết nối (Quy hoạch) SDD, Giao thông và CLKK (LUTRAQ) tại Portland, bang Oregon (Hoa Kỳ), giúp giảm VMT khoảng 8%, giảm Nox khoảng 6% và CO 3% thông qua việc thay đổi hành vi lựa chọn phương tiện giao thông của người dân. Tại Sacramento, California, chính sách SDD và GTCC được dự báo sẽ giảm VMT và do đó lượng khí thải từ xe cơ giới xuống từ 4-7% trong khoảng thời gian 20 năm.

Ngày nay, CLKK tại các thành phố của Hoa Kỳ gia tăng đáng kể. Kết quả này không phải do những nỗ lực quy hoạch đô thị mà có lẽ chủ yếu nhờ công nghệ xe hơi đã giúp lượng khí thải của mỗi xe giảm tới 90% so với những năm 1970. Trong cùng khoảng thời gian thì người Mỹ vẫn tiếp tục sử dụng xe hơi nhiều hơn, và VMT vẫn tăng đều đều. Tuy nhiên, xu hướng này đã có những dấu hiệu thay đổi cùng với nỗ lực quy hoạch của chính quyền và những biến đổi trong văn hóa đô thị đương đại. Trong khi đó

bức tranh ảm đạm của bầu trời Bắc Kinh và các thành phố lớn Trung Quốc đặt ra câu hỏi liệu các chính sách quy hoạch có thể đóng một vai trò lớn hơn? Nhất là trong điều kiện một thể chế mạnh và một mật độ đô thị tương đối cao cho phép hệ thống GTCC hoạt động hiệu quả. Và xa hơn, những nhà quy hoạch và quản lý đô thị ở Việt Nam có thức tỉnh và học được gì từ kinh nghiệm của Mỹ?

Mô hình kết hợp quy hoạch SDD với quy hoạch giao thông và CLKK đòi hỏi vai trò của chính quyền với tư cách là cơ quan lập pháp và hành pháp, đồng thời là cơ quan thu thập số liệu, dự báo và mô hình hóa các viễn cảnh quy hoạch. Phương pháp thực hiện không khó nhưng phụ thuộc vào vai trò tiên phong của chính quyền. CLKK và tình trạng giao thông của Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh sẽ tiếp tục trở nên tồi tệ hơn nếu chính quyền tiếp tục vận hành quy hoạch đô thị bằng các bản vẽ SDD và hạ tầng cứng nhắc mà không dựa trên cơ sở khoa học trong khi lại lỏng tay cho các nhà đầu tư phát triển đô thị bừa bãi ở vùng ven đô như hiện nay.

