

# THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

THS TRẦN LINH HUÂN  
TRUNG TÂM TRỌNG TÀI THƯƠNG MẠI PHÍA NAM (STAC)

**Tóm tắt:** Hiện nay hành lang pháp lý điều chỉnh về hoạt động bảo vệ môi trường không khí tại Việt Nam đã được xây dựng và không ngừng hoàn thiện. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đạt được thì hệ thống quy định pháp luật điều chỉnh về hoạt động này cũng còn tồn tại không ít vấn đề hạn chế, bất cập, điều này đã ảnh hưởng không nhỏ đến tính hiệu quả trong hoạt động bảo vệ môi trường không khí. Xuất phát từ đó, bài viết tập trung phân tích đánh giá, làm rõ một số vấn đề còn bất cập, hạn chế trong quy định pháp luật về bảo vệ môi trường không khí và từ đó đưa ra một số đề xuất, kiến nghị hoàn thiện.

**Từ khóa:** Pháp luật, môi trường không khí, bảo vệ môi trường không khí, ô nhiễm không khí.

**Abstract:** Currently, the legal corridor for adjustment of air environmental protection activities in Vietnam has been built and constantly completed. However, in addition to the positive results achieved, the system of legal regulations regulating this activity also exists many limited issues, inadequacies, which has greatly affected the effectiveness of air environment protection activities. From there, the article focused on evaluating and clarifying some inadequacies and limitations in the law on air environment protection and thereby making a number of proposals and lawsuits to complete.

**Keywords:** Laws, air environment, air environment protection, air pollution.



## Đặt vấn đề

Những năm gần đây, ô nhiễm môi trường không khí trở thành vấn đề nghiêm trọng của nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Để ứng phó với tình trạng này, Việt Nam đã có những chính sách và các giải pháp tích cực để cải thiện chất lượng môi trường không khí. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì vẫn còn một số bất cập trong công tác quản lý chất lượng không khí chưa được giải quyết triệt để. Các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường không khí vẫn còn khá chung chung, tản mạn, chưa có một văn bản toàn diện và tổng thể về bảo vệ môi trường không khí; tình trạng chông chéo và khoảng trống trong phân công trách nhiệm về kiểm soát ô nhiễm không khí giữa các bộ, ngành, các cấp vẫn còn; bộ máy tổ chức ở cấp địa phương còn yếu kém, nguồn lực đầu tư cho quản lý môi trường không khí còn rất hạn chế, tính chủ động chưa cao... Tất cả những vấn đề này đã tác động không nhỏ đến hiệu quả của hoạt động bảo vệ môi trường không khí. Chính vì vậy, yêu cầu đặt ra là cần phải tiếp tục nghiên cứu làm rõ những vấn đề còn hạn chế, bất cập trong quy định và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường không khí, từ đó đưa ra các giải pháp khắc phục, hoàn thiện là điều rất quan trọng và cấp thiết trong bối cảnh hiện nay.

## Quy định pháp luật về bảo vệ môi trường không khí tại Việt Nam

Pháp luật về bảo vệ môi trường không khí có thể hiểu là tổng hợp các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình các chủ thể sử dụng hoặc tác động đến môi trường không khí hoặc các quan hệ giữa các chủ thể và môi trường không khí trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm bảo vệ một cách có hiệu quả môi trường không khí vì lợi ích của thế hệ hôm nay và

các thế hệ mai sau. Nói cách khác, pháp luật về ô nhiễm môi trường không khí là phương tiện, khuôn mẫu chuẩn mực để các chủ thể tiến hành các hoạt động của mình một cách có điều chỉnh; là công cụ hữu hiệu nhằm giảm thiểu các nguy cơ gây ô nhiễm môi trường không khí trên cơ sở các quy định bắt buộc của pháp luật mà mỗi quốc gia quy định. Mỗi quốc gia có những quy định về bảo vệ môi trường riêng căn cứ theo tình hình cụ thể tại quốc gia mình. Tại Việt Nam, vấn đề bảo vệ môi trường không khí hiện nay được quy định cụ thể trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Luật này đã xây dựng riêng tại Mục 2 về “bảo vệ môi trường không khí” với 3 điều (Điều 12, 13, 14) thuộc Chương II; Mục 6 về “quản lý bụi, khí thải và các chất ô nhiễm khác” với 02 điều (Điều 88, 89) thuộc Chương VI. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã bổ sung các điều khoản quy định về bảo vệ môi trường không khí. Đặc biệt, Luật đã có các quy định về bảo vệ môi trường đối với những ngành có hoạt động gây ô nhiễm môi trường không khí cao như giao thông vận tải, xây dựng, công nghiệp,... Song song với các văn bản quy phạm pháp luật, hệ thống tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia liên quan đến môi trường không khí cũng đang tiếp tục được rà soát, bổ sung và ban hành mới. Đó là các quy chuẩn kỹ thuật về môi trường không khí xung quanh, khí thải phương tiện giao thông và các quy chuẩn kỹ thuật về khí thải công nghiệp. Riêng đối với thủ đô Hà Nội, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã ban hành quy chuẩn kỹ thuật về môi trường không khí áp dụng riêng cho Thủ đô. Trong đó, có quy chuẩn về khí thải công nghiệp đối với bụi và các chất vô cơ cùng quy chuẩn về khí thải công nghiệp sản xuất xi măng, nhằm thắt chặt quy định về xả thải khí thải công nghiệp.

Đối với các văn bản dưới luật, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy

định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường cũng đề cập tới quy định về nội dung kế hoạch quốc gia về quản lý chất lượng môi trường không khí; trình tự, thủ tục ban hành kế hoạch quốc gia về quản lý chất lượng môi trường không khí; nội dung kế hoạch quản lý chất lượng môi trường không khí cấp tỉnh; trình tự, thủ tục ban hành kế hoạch quản lý chất lượng môi trường không khí cấp tỉnh; thực hiện biện pháp khẩn cấp trong trường hợp chất lượng môi trường không khí bị ô nhiễm nghiêm trọng. Bên cạnh đó, từ ngày 01/01/2017 Việt Nam cũng đã chính thức áp dụng tiêu chuẩn khí thải Euro 4 đối với phương tiện giao thông. Ngoài ra, tại Quyết định 985a/QĐ-TTg ngày 01/6/2016, Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí đến năm 2020 tầm nhìn 2025.

Như vậy, có thể đánh giá rằng cho đến nay, Việt Nam đã ngày càng hoàn thiện hơn các quy định về môi trường không khí, được thể hiện rõ qua việc sửa đổi, điều chỉnh và ban hành các quy định mang tính chuyên sâu và phổ cập hơn. Điều này là vô cùng cần thiết bởi đây là cơ sở pháp lý quan trọng để góp phần nâng cao hiệu quả bảo vệ môi trường không khí trong bối cảnh hiện nay.

## Thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường không khí tại Việt Nam

Qua các phân tích nêu trên có thể thấy rằng, hệ thống pháp luật về bảo vệ môi trường không khí tại Việt Nam hiện nay về cơ bản đã đáp ứng các yêu cầu cần thiết để có thể sử dụng nhằm phục vụ cho việc bảo vệ môi trường không khí một cách hiệu quả. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực thì hệ thống các quy định pháp luật điều chỉnh về vấn đề này cũng tồn tại không ít những hạn chế, bất cập cần phải tiếp tục hoàn thiện, điều này được thể hiện qua các khía cạnh sau:

*Một là*, về quy chuẩn chất lượng môi trường không khí xung quanh còn thiếu, chưa bảo đảm. Các quy chuẩn này có một số nội dung cơ bản quy định về giá trị giới hạn các thông số cơ bản của các loại bụi, bản trong không khí xung quanh, nồng độ cho phép tối đa của một số chất độc hại trong không khí. Qua đó đánh giá về chất lượng môi trường không khí xung quanh và theo dõi, giám sát tình trạng ô nhiễm không khí xung quanh, nhất là tại các khu đô thị và thành phố lớn ở Việt Nam như TP. Hồ Chí Minh và Hà Nội. Ở Việt Nam, hiện trạng môi trường không khí trong nhà đang ngày càng biến đổi theo chiều hướng xấu. Tuy nhiên, về mặt pháp lý, trước khi Luật Bảo vệ Môi trường năm 2014 có hiệu lực, chúng ta chưa có quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí trong nhà hay khuyến cáo chính thống liên quan đến môi trường không khí trong nhà nên việc đánh giá và kiểm soát chất lượng môi trường không khí trong nhà vẫn đang là thách thức. Theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và nay là Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 thì đã bước đầu quy định về quan trắc môi trường không khí trong nhà, nhưng cho đến thời điểm này Bộ Tài nguyên và Môi trường vẫn chưa ban hành Quy chuẩn kỹ thuật về vấn đề môi trường không khí trong nhà. Bên cạnh đó, các quy định về quan trắc môi trường không khí trong nhà hiện nay mới chỉ dừng ở mức độ rất khái quát.

*Hai là*, quy chuẩn kỹ thuật môi trường về khí thải còn nhiều vấn đề bất cập. Theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, quy chuẩn về khí thải gồm nhóm quy chuẩn kỹ thuật về khí thải của các nguồn di động và cố định. Nguồn thải di động là nguồn thải từ các phương tiện giao thông và nguồn thải cố định là từ các nhà máy, xí nghiệp... gây ra. Đánh giá tổng thể các quy định pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí Việt Nam cho thấy, đa số quy chuẩn được ban hành đã khá lâu cách đây khoảng 8

đến 10 năm nên nhiều yêu cầu về môi trường không còn phù hợp với thực tế hiện nay. Các quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí của Việt Nam hiện hành còn lạc hậu và có nhiều yêu cầu phát thải rất thấp so với các nước trong khu vực cũng như quốc tế. Việc dịch chuyển áp dụng quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí của khu vực và thế giới vào Việt Nam thể hiện sự máy móc và thiếu đồng bộ, trong khi thực tế quy chuẩn môi trường không khí cần phải xây dựng phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội của Việt Nam. Hơn nữa, pháp luật môi trường hiện hành chưa có quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí đối với mùi. Số lượng quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí còn chưa đầy đủ, các quy chuẩn được xây dựng còn mang tính chấp vá, thiếu tính hệ thống. Đặc biệt còn thiếu quy chuẩn môi trường không khí với từng khu vực có đặc trưng riêng, như quy chuẩn môi trường không khí trong nhà; quy chuẩn môi trường không khí đối với lĩnh vực nông nghiệp,... Mặt khác, Việt Nam cũng chưa có quy định về tổng lượng thải. Quy định về tổng lượng thải là chỉ tiêu rất quan trọng trong các quy chuẩn về khí thải, là cơ sở để nghiên cứu dự báo mức độ, khả năng xảy ra ô nhiễm môi trường không khí ở từng nơi cụ thể, đồng thời chỉ tiêu về tổng lượng thải sẽ là cơ sở để tính các loại thuế, phí môi trường cho các cơ sở có khí thải đưa vào môi trường, là cơ sở để phát triển thị trường mua bán quyền phát thải. Ngoài ra, pháp luật cũng chưa có quy định cụ thể về thời điểm xả thải cũng như không gian áp dụng, điều này là bất hợp lý vì mỗi vùng, mỗi khu công nghiệp, khu đô thị,... có các điều kiện về môi trường cũng như yêu cầu về chất lượng môi trường không khí khác nhau. Quy định về thời điểm xả thải có ý nghĩa rất lớn trong việc khuyến khích các đối tượng có hoạt động thải, tránh xả thải vào các giờ cao điểm dễ gây quá tải cho nguồn tiếp nhận.

*Ba là*, quy định về khuyến khích, ưu đãi đầu tư, sản xuất kinh doanh nhằm phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí chưa thật sự đạt hiệu quả. Để kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí được hiệu quả, các quốc gia cũng đã đưa ra nhiều chính sách khuyến khích, ưu đãi tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân tham gia vào quá trình kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Ở Việt Nam, do tầm quan trọng của việc phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí nên những năm vừa qua, Nhà nước ta đã ban hành nhiều chính sách cũng như các quy định pháp luật về vấn đề này. Nhưng thực tế cho thấy, để được hưởng một số chính sách này là không hề dễ dàng. Do vậy, tổ chức, cá nhân trên thực tế vẫn gặp nhiều khó khăn khi tiếp cận và hiệu quả thực hiện một số chính sách còn chưa cao.

**Một số kiến nghị hoàn thiện**

Để khắc phục những vấn đề bất cập cũng như góp phần nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ môi trường không khí, tác giả cho rằng cần phải nghiên cứu thực hiện một số giải pháp sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật về bảo vệ môi trường không khí theo hướng sau:

*Một là*, xây dựng đạo luật đặc thù điều chỉnh hoạt động quản lý chất lượng không khí với nội dung cơ bản là kiểm soát, phòng ngừa ô nhiễm không khí do các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, từ đó kiểm soát nguyên nhiên liệu, kiểm soát chặt chẽ các nguồn phát thải, quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức trong công tác quản lý môi trường không khí, tránh chồng chéo; xây dựng các quy chế phối hợp về quản lý chất lượng không khí, cơ chế công bố thông tin; kế hoạch quản lý môi trường không khí; tăng cường chế tài xử phạt... Bên cạnh đó, cần có chế định riêng trong việc xác định

thiệt hại do không khí bị ô nhiễm, suy thoái, tách bạch với thiệt hại do môi trường nói chung bị ô nhiễm, suy thoái.

*Hai là*, tiếp tục nghiên cứu, bổ sung hoàn thiện quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí đối với lĩnh vực nông nghiệp, dịch vụ, đặc biệt là phải nghiên cứu xây dựng quy chuẩn môi trường không khí trong nhà tại các nhà máy, xí nghiệp, các siêu thị, các khu vui chơi, giải trí công cộng,... Khi các quy chuẩn này được hoàn thiện sẽ tạo cơ sở pháp lý cần thiết để phục vụ cho hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí đạt hiệu quả tối ưu.

*Ba là*, tiếp tục luật hóa về trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường không khí. Việc chưa luật hóa về trách nhiệm bồi thường thiệt hại về môi trường không khí rõ ràng đã làm cho môi trường không khí ngày càng bị ô nhiễm trầm trọng, trong khi các cá nhân, tổ chức gây ô nhiễm vẫn không phải bồi thường những thiệt hại do mình gây ra, đồng thời không có cơ sở để cá nhân, tổ chức bị thiệt hại về sức khỏe, tài sản, tính mạng được yêu cầu bồi thường thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí gây ra. Vì vậy, cần nhanh chóng đưa vấn đề này vào trong pháp luật và có thể xác định thiệt hại môi trường không khí dựa trên tính tổng công suất hoạt động của nhà máy, từ đó đưa ra được lượng thải chưa được xử lý ra môi trường không khí và mức bồi thường là chi phí để xử lý lượng thải đó đạt quy chuẩn khí thải. Khi xác định được ô nhiễm môi trường không khí, đó sẽ là cơ sở cho tổ chức, cá nhân được yêu cầu bồi thường thiệt hại về sức khỏe, tính mạng, tài sản do ô nhiễm không khí gây ra. Đồng thời, để xác định thiệt hại môi trường do ô nhiễm không khí, cần có văn bản hướng dẫn cách thức phân loại

mức độ thiệt hại do ô nhiễm không khí theo mức độ thiệt hại (nghiêm trọng hoặc đặc biệt nghiêm trọng) để làm cơ sở tính toán, xác định mức độ bồi thường thiệt hại.

*Thứ hai*, về thực thi pháp luật. Để công tác thực thi pháp luật đạt hiệu quả cao thì đòi hỏi phải thực hiện triệt để một số giải pháp sau:

*Một là*, tăng cường tuyên truyền, giáo dục với người lãnh đạo, người quản lý và mọi người dân về các nguồn gây ô nhiễm môi trường không khí, phân loại các nguồn gây ô nhiễm môi trường không khí, cách thức phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí do hoạt động của các nguồn thải di động và nguồn thải cố định, phát hiện ô nhiễm môi trường không khí, cách thức xử lý, giải quyết khi phát hiện các hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí.

*Hai là*, đẩy mạnh bổ sung nguồn lực tài chính cho công tác kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Nguồn tài chính cho công tác này ngoài lấy từ ngân sách nhà nước thì cần phải huy động từ người dân trong nước và nước ngoài. Tiếp tục hoàn thiện chính sách, pháp luật ưu đãi, tạo điều kiện hỗ trợ về kinh phí, về thủ tục thực hiện theo hướng minh bạch, tinh gọn, nhanh chóng, chi phí thấp cho các dự án phát triển sạch và thúc đẩy thị trường mua bán cacbon giữa Việt Nam với các nước khác, đồng thời cũng phải tổ chức thực thi các chính sách, pháp luật này nghiêm túc trên thực tiễn.

*Ba là*, tăng cường đầu tư nâng cao năng lực của cán bộ, công chức trong quản lý nhà nước về môi trường không khí. Phát huy sức mạnh của cộng đồng trong quá trình phòng ngừa, phát hiện ô nhiễm môi trường không khí. Áp dụng các công nghệ 4.0 để cơ chế trao đổi, tương tác thông tin về tình hình môi trường, không

khí được giám sát, cập nhật kịp thời. Nghiên cứu xây dựng cơ quan chuyên trách về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Xác định đúng chức năng nhiệm vụ của các cơ quan liên quan. Đồng thời với quá trình này là tăng cường trách nhiệm pháp lý đối với các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền trong kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, xử lý nghiêm các chủ thể khi không hoàn thành chức trách, nhiệm vụ được giao trong kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

*Bốn là*, nghiên cứu, đầu tư các công nghệ hiện đại để phòng ngừa ô nhiễm môi trường không khí, để dự báo, giám sát, phát hiện ô nhiễm môi trường không khí, để ngăn chặn, xử lý ô nhiễm môi trường không khí. Tăng cường năng lực, đẩy mạnh hoạt động nghiên cứu, đào tạo về môi trường không khí. Cần khuyến khích phát triển áp dụng các công nghệ và quy trình sản xuất ít chất thải, công nghệ sạch, ít gây ô nhiễm môi trường không khí. Cần phải bảo vệ tốt diện tích rừng tự nhiên, đẩy mạnh trồng rừng sản xuất, rừng phòng hộ nhằm hấp thụ các chất thải nhà kính ngăn chặn việc tiếp tục suy giảm tầng ozon và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu.

*Năm là*, đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong hoạt động kiểm soát ô nhiễm không khí. Ô nhiễm môi trường không khí cùng với suy giảm tầng ozon, biến đổi khí hậu là vấn đề của toàn cầu và không của riêng quốc gia nào. Để kiểm soát được ô nhiễm môi trường không khí có hiệu quả, các quốc gia phải hợp tác với nhau để chia sẻ, hỗ trợ tài chính, công nghệ và kinh nghiệm kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, thúc đẩy thị trường mua bán quyền phát thải giữa các quốc gia.

T.L.H

## Tài liệu tham khảo:

1. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.
2. Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
3. Đoàn Thị Thùy Dương, 2017, *Pháp luật về bảo vệ môi trường không khí ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội.