**Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí (Phần 1)**

**1. Các quy định của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí**

Từ khi tiến hành sự nghiệp đổi mới đến nay, để bảo vệ môi trường (BVMT), Nhà nước ta đã liên tiếp thông qua và thay thế ba đạo luật điều chỉnh về vấn đề này: Luật BVMT năm 1993, Luật BVMT năm 2005 và Luật BVMT năm 2014. Trong Luật BVMT năm 1993, ngoài các quy định chung về BVMT, Luật chưa có quy định riêng nào về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí (MTKK) nói riêng, thậm chí không có quy định nào nhắc đến thuật ngữ kiểm soát ô nhiễm môi trường[1]. Luật BVMT năm 2005, đã có những quy định ban đầu về kiểm soát ô nhiễm MTKK[2], mặc dù vậy, Luật này cũng chưa đưa ra cách hiểu thế nào là kiểm soát ô nhiễm môi trường và chưa có quy định về ứng phó với biến đổi khí hậu. Để cụ thể hóa Nghị quyết số 24/NQ-TW của Ban chấp hành trung ương Đảng về bảo vệ tài nguyên môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu, cũng như các quy định trong Hiến pháp năm 2013 về quyền được sống trong môi trường trong lành và phát triển bền vững, Nhà nước ta đã thông qua Luật BVMT năm 2014[3]. Trong Luật này đã có sửa đổi, bổ sung quan trọng liên quan đến kiểm soát ô nhiễm MTKK. Cụ thể: một là, Luật đã đưa ra cách hiểu về kiểm soát ô nhiễm MTKK, theo đó: kiểm soát ô nhiễm là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm (Điều 3); hai là, lần đầu tiên ghi nhận bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành là nguyên tắc chính thức của Luật[4]; ba là, quy định về chính sách khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động thân thiện MTKK, ứng phó với biến đổi khí hậu, đồng thời cấm các hành vi có thể gây tác động xấu đến MTKK[5]; bốn là, quy định về quy chuẩn kỹ thuật về MTKK xung quanh và quy chuẩn về khí thải. Quy chuẩn kỹ thuật về MTKK xung quanh, gồm: nhóm quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với không khí; nhóm quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với âm thanh, ánh sáng, bức xạ; nhóm quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với tiếng ồn, độ rung. Quy chuẩn về khí thải, gồm: nhóm quy chuẩn kỹ thuật về khí thải của các nguồn di động và cố định[6]. Các quy chuẩn này là cơ sở để đánh giá hiện trạng MTKK, mức độ ô nhiễm không khí, quản lý khí thải và là cơ sở để xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về MTKK; năm là, quy định cụ thể hơn về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch BVMT, trong các báo cáo này có đánh giá về tác động MTKK; sáu là, để theo dõi có hệ thống về môi trường, các yếu tố tác động lên môi trường nhằm cung cấp thông tin phục vụ đánh giá hiện trạng, diễn biến chất lượng môi trường và các tác động xấu đối với môi trường, pháp luật quy định quan trắc hiện trạng môi trường, trong đó có MTKK[7]; bảy là, quy định về thông tin tình hình môi trường nói chung, trong đó có không khí[8]; tám là, quy định về quản lý khí thải, bụi, tiếng ồn[9],… chín là, quy định về thanh tra, kiểm tra hiện trạng MTKK[10]; mười là, quy định về trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong khắc phục ô nhiễm, phục hồi MTKK, xử lý các hành vi làm ô nhiễm MTKK. Mười một là, quy định về trách nhiệm nhà nước, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân trong kiểm soát ô nhiễm MTKK. Tiếp đó, Luật cũng quy định về nguồn lực tài chính để đảm bảo kiểm soát ô nhiễm MTKK[11]… Những quy định trên đã góp phần quan trọng vào kiểm soát ô nhiễm MTKK ở Việt Nam. Tuy nhiên, nghiên cứu các quy định về kiểm soát ô nhiễm MTKK cho thấy, các quy định về vấn đề này vẫn còn những hạn chế, bất cập nhất định cần được nghiên cứu hoàn thiện. Cụ thể:

Thứ nhất, cách hiểu về “kiểm soát ô nhiễm môi trường” trong Luật BVMT năm 2014 còn chưa thể hiện đầy đủ nội hàm của thuật ngữ kiểm soát ô nhiễm. Ví dụ: trong kiểm soát ô nhiễm, hoạt động dự báo đóng vai trò rất quan trọng, nhưng không thấy nêu trong quá trình kiểm soát ô nhiễm. Hơn nữa, cách hiểu này cũng chưa xác định được chủ thể, đối tượng và mục tiêu kiểm soát ô nhiễm. Mặt khác, sự thể hiện những nội hàm này trong các điều luật cụ thể còn chưa rõ ràng, như: kiểm soát ô nhiễm là quá trình phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ô nhiễm, nhưng để xác định thế nào là phòng ngừa, ngăn chặn ô nhiễm, …thì chưa rõ.

Thứ hai, lần đầu tiên Luật ghi nhận nguyên tắc về bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành, nhưng lại chưa quy định rõ cơ chế pháp lý để bảo vệ quyền này khi bị xâm phạm.

Thứ ba, về mặt chính sách, Luật có quy định, Nhà nước khuyến khích và tạo đ

iều kiện cho tổ chức, cá nhân thực hiện các hành vi thân thiện MTKK và ứng phó với biến đổi khí hậu, nhưng còn thiếu tính cụ thể để thực hiện có hiệu quả.

Thứ tư, để kiểm soát ô nhiễm MTKK, Luật có quy định về nhóm quy chuẩn chất lượng MTKK xung quanh và nhóm quy chuẩn về khí thải (trong đó có khí thải từ nguồn di động và nguồn cố định). Mặc dù vậy, Luật chưa phân loại rõ đâu là nguồn thải cố định, đâu là nguồn thải di động, do đó gây khó khăn cho quá trình xây dựng quy chuẩn kỹ thuật về khí thải.

Thứ năm, Luật có đưa ra cách hiểu về ứng phó với biến đổi khí hậu là các hoạt động của con người nhằm thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu và dành riêng Chương IV để quy định về ứng phó với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, có thể thấy, Luật vẫn chưa đưa ra cách hiểu thế nào là biến đổi khí hậu. Hơn nữa, tại Chương IV cũng không có sự phân định rõ quy định nào là tập trung vào thích ứng với biến đổi khí hậu, còn quy định nào tập trung vào giảm thiểu biến đổi khí hậu. Điều đó dẫn tới sự thiếu logic trong các quy định của pháp luật, ảnh hưởng đến quá trình thực hiện ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam hiện nay.

Thứ sáu, Luật có quy định về trách nhiệm của hộ gia đình trong kiểm soát ô nhiễm MTKK, nhưng lại chưa quy định rõ chế tài áp dụng khi hộ gia đình phát tán khí thải, gây tiếng ồn, độ rung và tác động khác vượt quá quy chuẩn kỹ thuật môi trường, gây ảnh hưởng xấu đến cộng đồng dân cư xung quanh. Điều này gây khó khăn cho thực hiện kiểm soát ô nhiễm MTKK do hộ gia đình gây ra. Bên cạnh đó, hiện nay, theo quy định của Nghị định số 179/2013/NĐ-CP của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường thì mức xử phạt hành vi làm ô nhiễm MTKK cao nhất là 1 tỷ đồng/hành vi vi phạm đối với cá nhân và 2 tỷ đồng/hành vi vi phạm đối với tổ chức. Tuy nhiên, hầu như chưa hành vi vi phạm nào bị xử phạt đến mức này, dẫn tới trên thực tế nhiều trường hợp làm ô nhiễm MTKK vẫn chấp nhận bị xử phạt để tiếp tục xả thải mà không chịu đầu tư hệ thống xử lý chất thải đạt quy chuẩn. Hơn nữa, trong Bộ luật Hình sự (BLHS) năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) đã quy định về Tội gây ô nhiễm môi trường[12], nhưng thực tế môi trường nói chung, MTKK nói riêng ngày càng bị ô nhiễm trầm trọng, mà chưa có một cá nhân vi phạm pháp luật môi trường nào bị xử lý theo tội danh này. Mặt khác, pháp luật hình sự hiện hành cũng chưa áp dụng trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân. Đây cũng là vấn đề đáng bàn trong bối cảnh ô nhiễm môi trường do hoạt động của các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh ngày càng gia tăng và hiện nay Nhà nước đang tiến hành Dự thảo sửa đổi BLHS hiện hành.

Thứ bảy, thiếu cơ chế giám sát có hiệu quả việc thực hiện pháp luật kiểm soát ô nhiễm MTKK từ phía các chủ thể và các cơ quan nhà nước. Đặc biệt là việc xử lý trách nhiệm của các cơ quan, chủ thể này khi để ô nhiễm MTKK xảy ra.

Thứ tám, hiện nay trong Luật BVMT năm 2014, Bộ luật Dân sự năm 2005 và Nghị định số 113/2010/NĐ-CP của Chính phủ về xác định thiệt hại môi trường mới chỉ quy định về xác định thiệt hại và trách nhiệm bồi thường thiệt hại với môi trường đất, nước và các loại động, thực vật hoang dã quý hiếm mà chưa có quy định về xác định thiệt hại MTKK cũng như trách nhiệm bồi thường thiệt hại đối với MTKK. Điều này sẽ không chỉ ảnh hưởng đến việc bảo vệ MTKK trong lành mà còn ảnh hưởng đến quyền của tổ chức, cá nhân khi bị thiệt hại về tài sản, sức khỏe, tính mạng do ô nhiễm MTKK gây ra.