

✓ **Mấy vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí và gợi mở hoàn thiện pháp luật**

○ TS. BÙI ĐỨC HIỂN; TS. TRƯƠNG VĨNH KHANG
Viện Nhà nước và Pháp luật

Môi trường không khí (MTKK) là một bộ phận quan trọng của môi trường sống, nên kiểm soát ONMT không khí cũng là một phần trong kiểm soát ONMT nói chung. Bài viết này phân tích các quan điểm về kiểm soát ONMT không khí, đồng thời gợi mở hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam về kiểm soát ONMT không khí.

Những vấn đề lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Về khái niệm kiểm soát ONMT không khí. Dưới góc độ pháp lý, hiện nay Luật BVMT năm 2014 chưa đưa ra định nghĩa thế nào là kiểm soát ONMT không khí, tuy nhiên tại Điều 64 Luật này đã đưa ra một số nội dung của kiểm soát ONMT không khí. Có thể thấy, với những ghi nhận tại Điều 64 thì, kiểm soát ONMT không khí được hiểu theo nghĩa hẹp. Theo đó, *kiểm soát ONMT không khí được hiểu là hoạt động theo dõi, kiểm tra, giám sát tình trạng ONMT không khí thông qua việc xác định nguồn phát thải, xem xét phê duyệt dự án và hoạt động có phát thải khí dựa trên sức chịu tải của MTKK nhằm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ONMT không khí.*

Nghiên cứu nội dung quy định trên có thể thấy bốn nội dung nêu tại điều luật này chưa bao quát

được nội hàm của kiểm soát ONMT không khí, vì:

Thứ nhất, khoản 1 Điều 64 đặt ra vấn đề là các nguồn phát thải khí phải được xác định về lưu lượng, tính chất và đặc điểm của khí thải. Tuy nhiên, quy định này cũng chưa thể hiện được trọn vẹn yêu cầu của việc phòng ngừa ONMT không khí, đặc biệt là phòng ngừa mang tính chủ động trước khi có nguồn gây ONMT không khí. Hay nói cách khác, kiểm soát ô nhiễm phải tính được việc có cho hoạt động sản xuất có nguồn khí thải đó được diễn ra hay không. Hơn nữa, quy định này cũng chưa thể hiện được yêu cầu dự báo tác động của các hoạt động có khí thải đối với MTKK, cũng như hiện trạng MTKK.

Thứ hai, Luật quy định việc xem xét, phê duyệt dự án và hoạt động có phát thải khí phải căn cứ vào sức chịu tải của MTKK, bảo đảm không có tác động xấu đến con người và môi trường. Sức chịu

tải của môi trường là giới hạn chịu đựng của môi trường đối với các nhân tố tác động để môi trường có thể tự phục hồi (khoản 17 Điều 3 Luật BVMT năm 2014). Có thể thấy, pháp luật hiện hành dựa trên tác động của con người đến môi trường theo các mức độ khác nhau để kiểm soát việc xả thải. Theo đó, mức độ xả thải tối đa cũng phải nằm trong mức mà môi trường có thể tự điều hòa. Tuy nhiên, luật chưa quy định rõ xác định sức chịu tải của môi trường và thực tiễn làm thế nào để xác định được sức chịu tải của MTKK cũng không hề dễ dàng. Trong khi đó, pháp luật hiện hành đã có quy định về quy chuẩn kỹ thuật MTKK xung quanh, quy chuẩn kỹ thuật môi trường đối với khí thải, và các quy chuẩn này được xây dựng dựa trên tác động của môi trường đến con người ở các mức độ khác nhau, như: Môi trường tác động ở mức độ cao nhất là làm con người sống lý tưởng, tiếp theo là sống thoải mái, sống lâu gây bệnh mãn tính, sống lâu gây

bệnh cấp tính và nguy hiểm chết người. Thường thì quy chuẩn kỹ thuật môi trường được xây dựng ở cấp độ môi trường tác động đến con người làm con người cảm thấy sống thoải mái, dễ chịu. Quy định về sức chịu tải của môi trường có thể hiểu khí thải thải ra trong sức chịu tải của môi trường thì môi trường sẽ không ô nhiễm và sẽ không ảnh hưởng xấu đến sức khỏe của con người và sinh vật và khi đó môi trường có thể tự phục hồi. Nếu hiểu thế này thì khí thải trong sức chịu tải của môi trường ít nhất phải phù hợp với quy chuẩn về tác động của môi trường đến con người ở cấp độ sống dễ chịu, thoải mái, không ô nhiễm. Và xét cho đến cùng thì, để kiểm soát được ONMT không khí vẫn phải dựa vào quy chuẩn kỹ thuật môi trường. Một vấn đề khác là, việc xem xét hoạt động phát thải phải căn cứ trên sức chịu tải của môi trường cũng rất khó. Ví dụ: Khói từ hoạt động đốt rơm rạ, khí từ than tổ ong, xe máy, ô tô... Hơn nữa, MTKK nó mang tính bao trùm, rất khác so với môi trường đất hay môi trường nước bởi tính khuếch tán, lan truyền, không có ranh giới của nó.

Thứ ba, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguồn phát thải khí công nghiệp lớn phải đăng ký nguồn gây ô nhiễm, đo đạc, thống kê, kiểm kê và xây dựng cơ sở dữ liệu về lưu lượng, tính chất, đặc điểm khí thải. Bên cạnh đó, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguồn phát thải khí công nghiệp lưu lượng lớn phải lắp đặt thiết bị quan trắc khí thải tự động, liên tục và được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp phép xả thải. Tuy nhiên, có thể thấy quy định này chủ yếu nhấn mạnh đến trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ nguồn thải trong khi không chú trọng gì đến vai trò của các tổ chức xã hội,

cộng đồng. Quy định này cũng chưa chỉ ra kiểm soát ONMT không khí phải dựa trên quy chuẩn kỹ thuật và chưa thể hiện được nội dung ngăn chặn, khắc phục ô nhiễm, phục hồi hiện trạng môi trường, xử lý các hành vi làm ONMT không khí.

Qua phân tích trên cho thấy, nội dung quy định tại Điều 64 đã thể hiện được nội hàm của kiểm soát ONMT không khí đặc biệt trong giai đoạn phòng ngừa, phát hiện ô nhiễm, nhưng chưa bao quát toàn diện quá trình kiểm soát ONMT không khí. Chúng tôi cho rằng, do đặc thù của ONMT, ONMT không khí nên trong kiểm soát ONMT cần có phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý ONMT, MTKK không chỉ là chu trình kiểm soát ô nhiễm khép kín mà nó cũng chính là mục tiêu của quá trình kiểm soát. Theo đó, mục tiêu trực tiếp nhất của kiểm soát ô nhiễm là để phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý ô nhiễm. Thực hiện được các mục tiêu trực tiếp này sẽ góp phần bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành. Đồng thời, trong mỗi mục tiêu cụ thể này đều có những nội dung của kiểm soát ONMT không khí, như: Làm gì để phòng ngừa, làm gì để phát hiện, làm gì để ngăn chặn, làm gì để xử lý ô nhiễm.

Do vậy, chúng tôi tiếp cận, xây dựng khái niệm kiểm soát ONMT không khí rộng hơn so với một số nội dung quy định tại Điều 64: Kiểm soát ONMT là tổng thể các hoạt động phòng ngừa, dự báo; theo dõi, kiểm tra, giám sát, phát hiện, những tác động đến môi trường, hiện trạng môi trường, sự biến đổi của môi trường so với quy chuẩn kỹ thuật môi trường; ngăn chặn; xử lý các tác động tiêu cực đến môi trường của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các tổ chức, cá nhân chủ

nguồn thải cũng như các chủ thể khác nhằm bảo đảm cho môi trường được trong lành.

Từ cách hiểu về kiểm soát và MTKK, theo chúng tôi: Kiểm soát ONMT không khí là tổng thể các hoạt động của cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền, tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải và các chủ thể khác trong phòng ngừa, dự báo ONMT không khí; theo dõi, kiểm tra, giám sát, phát hiện những tác động đến MTKK, sự biến đổi của MTKK so với quy chuẩn kỹ thuật MTKK; ngăn chặn, khắc phục ô nhiễm, cải tạo phục hồi hiện trạng MTKK; xử lý các hành vi làm ONMT không khí nhằm bảo đảm cho MTKK được trong lành.

Cũng phải khẳng định thêm, về lý thuyết, kiểm soát ONMT là nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải và trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm nhấn mạnh tính trách nhiệm của các chủ thể này trong kiểm soát ONMT và khi họ vi phạm/ không thực hiện/thực hiện không hiệu quả thì phải chịu trách nhiệm pháp lý. Điều này góp phần bảo đảm công lý phải được thực thi bởi các chủ thể có chức trách, nhiệm vụ rõ ràng và tránh tạo nên quá nhiều “hiệp sĩ đường phố” mà về mặt pháp lý cũng như thực tiễn họ không có đủ khả năng tốt nhất để thực hiện, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng Nhà nước pháp quyền thì việc nhấn mạnh trách nhiệm này là cần thiết. Bên cạnh đó, việc khẳng định trách nhiệm kiểm soát ONMT của Nhà nước, tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải không có nghĩa là triệt tiêu quyền được BVMT, quyền tham gia kiểm soát ONMT không khí của cá nhân, tổ chức khác, thậm chí với trách nhiệm của mình, Nhà nước cần khuyến khích, tạo điều kiện và ngày càng mở

rộng hơn sự tham gia của cộng đồng, khơi dậy trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, của cộng đồng dân cư, tổ chức, cá nhân vào quá trình kiểm soát ONMT không khí. Ví dụ: A có chứa nguồn thải độc hại thì về nguyên tắc A phải kiểm soát không để nguồn thải đó gây ONMT. Nếu A xả nguồn thải chứa chất khí độc hại vượt quá quy chuẩn đó ra ngoài môi trường thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải có trách nhiệm kiểm soát, xử lý hành vi vi phạm pháp luật của A. Còn nếu A gây thiệt hại cho B thì đương nhiên lúc này B có quyền yêu cầu A dừng ngay hành vi gây ô nhiễm, bồi thường thiệt hại, thậm chí A chưa gây ra thiệt hại B vẫn có quyền tố cáo nên cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hơn nữa, cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng do ONMT không khí, các tổ chức xã hội dân sự, truyền thông báo chí có quyền tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát, yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường.

Đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Ngoài các đặc điểm chung của kiểm soát ONMT, như: Về chủ thể kiểm soát, mục tiêu kiểm soát, phương thức kiểm soát,... thì so với môi trường đất, nước, MTKK có nhiều điểm đặc biệt từ tính chất lý hóa đến vai trò, tầm quan trọng của không khí đối với mọi mặt của đời sống xã hội... Cụ thể:

Một là, phải kiểm soát ONMT không khí ngay từ trước khi có nguồn khí thải gây ô nhiễm. Còn khi đã chấp nhận có nguồn khí thải gây ô nhiễm thì phải kiểm soát khí thải ngay tại nguồn. MTKK mang tính khuếch tán, lan truyền nên khi ô nhiễm thường rất khó phát hiện và để kiểm soát ô nhiễm không hề đơn giản. Do vậy, phải kiểm soát ngay từ khi xem xét cấp phép đầu tư dự án, khi chưa có nguồn thải.

Còn khi dự án, nguồn thải đưa vào hoạt động thì phải kiểm soát trước khi khí thải thoát ra ngoài MTKK.

Hai là, kiểm soát ONMT không khí cần phải có sự liên kết, hợp tác chặt chẽ giữa các địa phương, các vùng và giữa các quốc gia ở các cấp độ song phương, khu vực và toàn cầu. Vì, không giống như đất đai, nguồn nước hay TNTN có thể phân chia được ranh giới, còn môi trường không khí lại không thể phân chia được ranh giới.

Ba là, cần khẳng định trách nhiệm hàng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các chủ nguồn thải trong kiểm soát ONMT không khí. Bởi, chỉ Nhà nước mới có đủ nhân lực, vật lực, tổ chức bộ máy, công nghệ để kiểm soát ONMT không khí. Còn chủ nguồn thải là chủ thể chứa khí thải gây ô nhiễm, do vậy họ phải có trách nhiệm phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, xử lý nguồn khí thải của mình đạt chuẩn trước khi thải ra môi trường, khi gây ra ô nhiễm thì phải có trách nhiệm khắc phục ô nhiễm, phục hồi hiện trạng môi trường.

Bốn là, nhấn mạnh ý nghĩa, giá trị về mặt sức khỏe, sinh tồn của MTKK đối với con người và sinh vật trong kiểm soát ONMT không khí. Ví dụ: Khi tuyên truyền về tầm quan trọng của môi trường không khí thì cần phải cho mọi người thấy được tác động nguy hiểm của ONMT không khí đến sức khỏe con người và sinh vật.

Năm là, cần tăng cường tính chủ động trong kiểm soát ONMT không khí ngay từ trước khi phát sinh nguồn thải và trong quá trình xử lý các hành vi vi phạm pháp luật MTKK cần tính thời hiệu từ thời điểm chủ thể bị thiệt hại biết mình bị thiệt hại do hành vi làm ONMT không khí. Bởi thực tiễn cho thấy, ONMT không khí thường

tác động đến sức khỏe, tính mạng của con người động thực vật, tuy nhiên nó không thể hiện ở mức độ cấp tính ngay mà ngấm dần, thường là trong khoảng thời gian dài. Điều này, dẫn đến tính chủ quan, bị động, không được quan tâm kịp thời trong kiểm soát ONMT không khí.

Sáu là, ứng dụng KHCN hiện đại trong kiểm soát ONMT không khí. Phải thông qua quan trắc tại chỗ để kiểm soát ONMT không khí.

Gợi mở hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí

Hoàn thiện các quy định của pháp luật về phòng ngừa, dự báo ONMT không khí như: Quy định về sức chịu tải của MTKK, quy chuẩn kỹ thuật MTKK, quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đối với các lĩnh vực sản xuất thân thiện môi trường đồng thời cấm đối với hành vi làm ONMT không khí; quy định về quản lý ONMT không khí.

Hoàn thiện quy định của pháp luật về phát hiện, ngăn chặn, xử lý ONMT không khí như: Quy định thông tin về quan trắc, tình hình MTKK; xác định rõ trách nhiệm của chủ nguồn thải cũng như các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền trong việc ngăn chặn ONMT không khí; quy định về xử lý cơ sở gây ONMT nghiêm trọng, khắc phục ô nhiễm, phục hồi hiện trạng môi trường, xử lý hành vi làm ONMT không khí; thanh tra, kiểm tra, phát hiện hành vi làm ONMT không khí. Trong suốt quá trình kiểm soát ONMT không khí cần lưu ý đến các công cụ lâu dài như kinh tế, các yếu tố thị trường và xã hội. Bên cạnh đó, để cao vai trò của cộng đồng, các tổ chức xã hội, truyền thông trong tham vấn chính sách, giám sát, phát hiện ONMT không khí. ■