Chính sách quản lý khí thải nhằm giảm ô nhiễm không khí ở Việt Nam

PGS.TS. NGUYỄN THẾ CHINH
Nguyên Viện trưởng Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường

Khí thải ra môi trường là nguyên nhân chính làm thay đổi chất lượng không khí, về cơ bản có hai nguồn thải ra không khí: Do thiên nhiên và con người, trong đó nguồn thải do con người tạo ra là nguyên nhân cơ bản làm thay đổi chất lượng không khí. Chính vì vậy, về chính sách quản lý chất lượng không khí, thường tập trung chủ yếu vào nguồn khí thải do con người tạo ra nhằm hạn chế tối đa lượng khí thải đưa ra môi trường đảm bảo đạt tiêu chuẩn sống của con người và sinh vật. Xét về mặt chính sách quản lý khí thải, từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, thực tiễn áp dụng ở Việt Nam, về cơ bản có hai nhóm chính sách: Thứ nhất nhóm chính sách liên quan đến điều hành và kiểm soát (Comment And Control - CAC); thứ hai nhóm chính sách liên quan đến công cụ kinh tế (Economic Intrusmets - EIs), cùng với đó là sự phối hợp của hai nhóm chính sách này và kết hợp với các chính sách liên quan khác như tuyên truyền giáo dục, nâng cao nhận thức cho người dân và doanh nghiệp... Bài viết tập trung vào hai nhóm chính sách là CAC và EIs.

1. THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ KHÍ THẢI Ở VIỆT NAM

1.1. Đối với chính sách điều hành và kiểm soát (CAC)

Đến nay, Luật BVMT có ba lần sửa đổi, hoàn thiện, bổ sung để phù hợp với tiến trình đổi mới và phát triển kinh tế - xã hội (KT - XH) của đất nước. Năm 1993, Luật BVMT được xây dựng và ban hành, có hiệu lực từ năm 1994, đến năm 2005 sửa đổi, bổ sung, tiếp đó là năm 2014 và mới đây Luật BVMT năm 2020 sửa đổi, bổ sung và tiếp tục hoàn thiện, có hiệu lực từ tháng 1/2022. Trong tất cả các lần xây dựng, bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện Luật BVMT đều có các quy định về chất lượng môi trường không khí và quản lý khí thải ra môi trường. Quy định về khí thải ra môi trường trong Luật BVMT tập trung vào nguồn phát thải phải được xác định về lưu lượng, tính chất và đặc điểm của khí thải. Đối với các dự án đầu tư khi xem xét phê duyệt phải căn cứ vào sức chịu tải của môi trường không khí tại địa điểm dự định đầu tư. Quy định đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh và dịch vụ có nguồn phát thải khí công nghiệp lớn ra môi trường không khí 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. Quy định về quan tắc tự động đối với những cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có nguồn phát thải khí công nghiệp lớn và phải được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp giấy phép. Cùng với các văn bản Luật BVMT, các Nghị định, Thông tư, hệ thống quy chuẩn phục vụ cho quản lý nhà nước về khí thải cũng được ban hành như quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng không khí xung quanh cơ bản có 8 thông số SO_2, CO, NO_2, O_3, tổng bụi lơ lửng TSS, PM_{10}, $PM_{2.5}$. Để giám sát đo lường các thông số đã ban hành, Luật cũng đã quy định hệ thống quan trắc môi trường xung quanh, trong đó Nhà nước chịu trách nhiệm quan trắc chất lượng không khí xung quanh, các cơ sở sản xuất phát thải khí phải tự quan trắc theo quy định của đánh giá tác động môi trường, quan trắc thông qua hệ thống quan trắc tự động, truyền số liệu online về cho Sở TN&MT giám sát quản lý.

Đối với các phương tiện giao thông vận tải, Luật BVMT năm 2020 Điều 65, khoản 1 cũng đã quy định "Phương tiện giao thông vận tải phải được cơ quan đăng kiểm kiểm định, xác nhận đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường theo quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên". Quy định này là căn cứ để kiểm soát chất thải ra không khí của các phương tiện giao thông vận tải để đạt chuẩn kỹ thuật môi trường của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường.

Hiện nay, công cụ CAC đã quy định khá đầy đủ và rõ về quản lý nhà nước đối với chất lượng môi trường không khí và nguồn thải ra môi trường không khí, vấn đề đặt ra là thực hiện thế nào để đảm bảo được những yêu cầu chính sách đã được ban hành trong Luật.

1.2. Đối với chính sách sử dụng công cụ kinh tế (EIs)

Chính sách sử dụng công cụ kinh tế hay còn gọi là sử dụng công cụ thị trường nhằm quản lý khí thải ở Việt Nam đã và đang thực hiện dựa trên cơ sở tiếp cận thị trường (Market Base Approach-MBA) phù hợp với quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, là một trong ba đột phá Chiến lược từ chủ trương của Đảng. Với chính sách sử dụng công cụ kinh tế hướng đến hai mục tiêu: Hạn chế tối đa tới việc giảm phát thải gây ô nhiễm không khí; ưu đãi, khuyến khích giảm phát thải gây ô nhiễm môi trường thông qua đầu tư đổi mới công nghệ thân thiện môi trường, chuyển đổi phương thức sản xuất sạch, mô hình các bon thấp, kinh

tế xanh, kinh tế tuần hoàn thu hồi khí thải, sử dụng năng lượng tái tạo... Những chính sách cơ bản đã và đang thực hiện như sau:

Chính sách thuế, phí nhằm giảm phát thải gây ô nhiễm môi trường

Thuế BVMT liên quan đến khí thải

Đáng chú ý trong chính sách thuế BVMT, nhằm giảm chất thải gây ô nhiễm không khí Nhà nước đã ban hành Luật Thuế BVMT do Quốc hội thông qua ngày 15/11/2010, có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2012. Luật Thuế BVMT đã được xây dựng dựa trên nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (Poluter Pay Principle - PPP). Về mức thuế và biểu thuế được xây dựng căn cứ vào các tiêu chuẩn môi trường quốc gia và các thông lệ quốc tế. Thuế được xác định là thuế gián thu, thu vào sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây ra ô nhiễm môi trường không khí. Theo Luật Thuế BVMT có 2 nhóm trong số 8 nhóm sản phẩm hàng hóa khi sử dụng (đốt cháy) gây ô nhiễm môi trường không khí phải thu thuế là nhóm xăng, dầu, mỡ nhờn và than đá. Theo quy định của thuế BVMT, chỉ áp dụng đối với việc sản xuất và nhập khẩu khi tiêu dùng (đốt cháy) được xem là có hại cho môi trường như xăng, dầu hỏa và than đá. Sản phẩm xuất khẩu được miễn trừ khỏi thuế này. Định mức thuế suất cụ thể đối với từng loại hàng hóa chịu thuế, Luật giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) quy định. Theo Nghị quyết số 579/2018/UBTVQH14 ngày 26/9/2018 có hiệu lực từ ngày 1/1/2019, biểu thuế BVMT phải bảo đảm hai nguyên tắc chính: *Một là*, mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế phù hợp với chính sách phát triển KT - XH của Nhà nước từng thời kỳ; *hai là*, mức thuế đối với hàng hóa chịu thuế được xác định theo mức độ gây tác động xấu đến môi trường của hàng hóa sử dụng. Từ việc sử dụng chính sách thuế BVMT sau hơn 10 năm cho thấy phần nào nâng cao ý thức BVMT nói chung và môi trường không khí nói riêng của toàn xã hội, khuyến khích việc sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả, góp phần giảm thiểu khí thải ra môi trường. Đặc biệt, thuế BVMT thu qua xăng dầu đã tăng thu cho ngân sách nhà nước (NSNN) để giải quyết các vấn đề môi trường. Mặt khác, thông qua thuế BVMT cũng đã thể hiện cam kết của Việt Nam đối với cộng đồng quốc tế về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH). Việc đưa dung dịch Hydro-chloro-floro-cac-bon (HCFC) vào đối tượng phải chịu thuế thể hiện quyết tâm của Việt Nam thực hiện cam kết hoàn thành loại trừ HCFC vào năm 2030 theo Công ước Montreal về các chất phá hủy tầng ozon. Bên cạnh những mặt đạt được của thuế BVMT đối với giảm chất thải nói chung và khí thải nói riêng, theo quy định hiện hành thuế BVMT chưa đủ mạnh để hạn chế tiêu dùng các sản phẩm có nguy cơ gây tổn hại môi trường, chưa khuyến khích đầu tư đổi mới công nghệ nhằm giảm phát thải gây hại môi trường, việc điều chỉnh hành vi con người, tổ chức gây ra ô nhiễm môi trường còn hạn chế. Phạm vi đối tượng chịu thuế BVMT theo quy định so với thực tế yêu cầu còn hẹp. Chính vì vậy, tác động của thuế BVMT còn hạn chế.

Cùng với thuế BVMT, những loại thuế khác có ảnh hưởng đến BVMT nói chung và chất lượng môi trường không khí nói riêng như thuế tiêu thụ đặc biệt; Thuế thu nhập doanh nghiệp; Thuế xuất khẩu, nhập khẩu. Những sắc thuế khác liên quan có tính hỗ trợ, khuyến khích đối v ới các dự án BVMT, duy trì phát triển hệ sinh thái, giảm nhẹ hấp thụ khí thải như thuế sử dụng đất (đất phi nông nghiệp, đất nông nghiệp); Thuế giá trị gia tăng. Do đó, chính sách sử dụng công cụ thuế để giảm chất thải ra môi trường không khí không chỉ có thuế BVMT mà còn có nhiều loại thuế khác liên quan, vấn đề là các thuế này không được mâu thuẫn với nhau, phải tạo nên sự kết nối và bổ trợ cho nhau.

Nhằm tăng cường điều chỉnh hành vi của con người, tổ chức gây ô nhiễm môi trường nói chung, ô nhiễm không khí nói riêng, Luật Thuế BVMT năm 2020 đã có những quy định mới, tới đây việc thu thuế BVMT không chỉ thu theo sản phẩm, hàng hóa mà còn có thể thu theo chất thải ra môi trường gây ô nhiễm. Tại Điều 136, khoản 1, mục a) quy định "Thuế BVMT áp dụng đối với các sản phẩm, hàng hóa mà việc sử dụng gây tác động xấu đến môi trường hoặc chất ô nhiễm môi trường". Như vậy, chất ô nhiễm môi trường hoàn toàn có thể đưa vào Luật Thuế BVMT.

Phí BVMT đối với khí thải

Hiện nay, chưa ban hành phí BVMT đối với khí thải, mặc dù Luật BVMT năm 2014 đã có quy định tại Điều 148, tổ chức, cá nhân xả thải ra môi trường hoặc làm phát sinh tác động xấu đối với môi trường phải nộp phí BVMT. Luật BVMT năm 2020 cũng đã tiếp tục hoàn thiện và quy định tại Điều 136, khoản 2, mục a) quy định "Phí BVMT áp dụng đối với hoạt động xả thải ra môi trường; khai thác khoáng sản hoặc làm phát sinh tác động xấu đối với môi trường; dịch vụ công thuộc lĩnh vực BVMT theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí". Theo quy định này việc tổ chức, cá nhân xả thải chất ô nhiễm ra môi trường không khí gây ô nhiễm phải nộp phí BVMT.

Việc thực hiện thuế, phí BVMT nói chung và đối với khí thải nói riêng, Luật BVMT năm 2020 cũng đã quy định rõ tại Điều 136, khoản 3 "Bộ TN&MT chủ trì đánh giá mức độ gây ô nhiễm môi trường, hiệu ứng nhà kính của chất thải hoặc sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu đến môi trường để đề xuất danh mục cụ thể các đối tượng chịu thuế, phí BVMT, biểu khung, mức thuế, phí BVMT đối với từng đối tượng chịu thuế, phí BVMT và phương pháp tính phí BVMT, gửi Bộ Tài chính

tổng hợp, báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định". Như vậy, để thực hiện thuế/phí đối với khí thải, Bộ TN&MT chịu trách nhiệm đề xuất danh mục cụ thể các đối tượng chịu thuế/phí BVMT. Bộ Tài chính là cơ quan đầu mối tổng hợp, báo cáo cơ quan có thẩm quyền xem xét quyết định theo quy định của luật thuế/phí. Việc quy định mới này về chính sách thuế/phí đã thể hiện rõ ràng trách nhiệm của từng Bộ, ngành.

Chính sách tín dụng ưu đãi, trợ giá nhằm giảm khí thải

Chính sách tín dụng ưu đãi

Đối với chính sách tín dụng ưu đãi BVMT nói chung và giảm khí thải nói riêng được thực hiện đối với các dự án liên quan đến BVMT, khắc phục ô nhiễm. Theo đó, các dự án sẽ được vay vốn với lãi suất ưu đãi từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Quỹ đầu tư phát triển địa phương, Quỹ BVMT Việt Nam, Quỹ BVMT các địa phương... Về cơ bản tín dụng ưu đãi thực hiện ở 3 kênh chính gồm: Ngân hàng Phát triển Việt Nam, Quỹ BVMT Việt Nam và Quỹ đầu tư phát triển địa phương. Với các định chế tài chính này sẽ có các quy định cụ thể khi cho vay vốn tín dụng ưu đãi liên quan đến giảm khí thải.

Chính sách trợ giá

Chính sách trợ giá cho giảm phát thải ở Việt Nam chưa nhiều, đến nay có chính sách trợ giá cho dự án theo cơ chế phát triển sạch (Clean Development Mechanism - CDM) theo quy định tại Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg. Theo Quyết định này và các văn bản hướng dẫn liên quan, những lĩnh vực ưu tiên được trợ giá bao gồm: Thứ nhất, điện được sản xuất từ năng lượng gió, mặt trời, địa nhiệt và thủy triều; thứ hai, điện được sản xuất từ khí mê tan (CH_4) các bãi chôn lấp rác thải, hầm khai thác than. Từ khi Quyết định này ra đời chưa có nhiều dự án được hưởng lợi từ chính sách này do nhiều nguyên nhân khác nhau như thủ tục để thực thi phức tạp, phát sinh trùng lặp chính sách, sự biến động của thị trường giá điện, sự biến động của thị trường mua bán tín chỉ phát thải, bản chất trợ giá không tạo động lực khuyến khích nhiều, thường dẫn đến sự ỷ lại từ phía doanh nghiệp dựa vào Nhà nước. Chính vì những lý do đó, chính sách trợ giá cần được tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện để phát huy tính hiệu lực, hiệu quả của chính sách nhằm khuyến khích các dự án đầu tư phát triển năng lượng tái tạo, đầu tư trồng rừng và giảm khí thải để BVMT.

Đối với chính sách ưu đãi nói chung cho BVMT và liên quan đến giảm khí thải, BVMT không khí, Luật BVMT năm 2020 tại Điều 141, khoản 1 mục a) quy định "Nhà nước thực hiện ưu đãi, hỗ trợ về đất đai, vốn; miễn, giảm thuế, phí đối với hoạt động BVMT; trợ giá, trợ cước vận chuyển đối với sản phẩm thân thiện môi trường và các ưu đãi, hỗ trợ khác đối với hoạt động BVMT theo quy định của pháp luật". Đối với hoạt động đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp, Luật BVMT năm 2020 tại Điều 141, khoản 2, mục b) quy định "Doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ, thiết bị, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về BVMT gồm công nghệ xử lý chất thải kết hợp thu hồi năng lượng; công nghệ tiết kiệm năng lượng; dịch vụ xử lý nước thải sinh hoạt tập trung; dịch vụ quan trắc môi trường xung quanh; dịch vụ vận tải công cộng sử dụng năng lượng điện, nhiên liệu tái tạo; sản xuất năng lượng sạch, năng lượng tái tạo; sản xuất, cung cấp thiết bị quan trắc môi trường, thiết bị xử lý nước thải sinh hoạt tại chỗ, sản phẩm, dịch vụ thân thiện môi trường được chứng nhận Nhãn sinh thái Việt Nam". Như vậy, đối với các doanh nghiệp đầu tư, ưu đãi tập trung chủ yếu vào lĩnh vực năng lượng sạch, năng lượng tái tạo nhằm hạn chế việc sử dụng năng lượng gây ô nhiễm môi trường không khí.

2. KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP CƠ BẢN NHẰM TĂNG CƯỜNG QUẢN LÝ KHÍ THẢI

Để tăng cường quản lý khí thải, nhất là khí thải do con người tạo ra nhằm BVMT không khí hiệu quả, trên cơ sở những chính sách đã có, định hướng và yêu cầu trong những năm tới, một số giải pháp đề xuất như sau:

2.1. Những chính sách liên quan đến CAC

Thứ nhất, trên cơ sở Luật BVMT năm 2020 và Nghị định số 08/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ, triển khai thực hiện tại các Bộ/ngành, địa phương liên quan đến những quy định về kiểm tra giám sát, tiêu chuẩn, quy chuẩn về khí thải. Công tác thanh tra, kiểm tra cần được đẩy mạnh, phát hiện những bất cập từ phía quản lý nhà nước trong ban hành chính sách để có những kiến nghị điều chỉnh bổ sung kịp thời trong việc hoàn thiện thể chế chính sách đối với khí thải nhằm BVMT không khí.

Thứ hai, đối với các doanh nghiệp thuộc diện quy định lắp đặt hệ thống máy móc tự động giám sát phát thải khí ra môi trường cần phải thực hiện ngay theo quy định của chính sách này, giao cho các Sở TN&MT chịu trách nhiệm giám sát trên địa phận thuộc tỉnh quản lý. Trong trường hợp cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc hai tỉnh trở lên, cơ quan quản lý môi trường của Bộ TN&MT chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát và có sự phối hợp với các địa phương liên quan.

Thứ ba, tăng cường hơn nữa hệ thống đăng ký, giám định phương tiện giao thông vận tải, nhất là đối với ô tô, xe máy về tiêu chuẩn khí thải và công nghệ đảm bảo đúng tiêu chuẩn phát thải của phương tiện giao thông lưu thông trên đường, loại bỏ những phương tiện không phù hợp, công nghệ cũ phát thải vượt quy chuẩn, nhất là đối với các đô thị lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh.

Thứ tư, tăng cường năng lực quản lý của cơ quan quản lý nhà nước đối với chất lượng môi trường không khí và giám sát khí thải ra môi trường trong hoạt động KT - XH thông qua đổi mới phương pháp quản lý dựa vào công nghệ, chuyển đổi số, sử dụng hệ thống thanh tra, giám sát dựa vào hệ thống thông tin địa lý (GIS) và cập nhật thông tin tự động thông qua các trạm đo lường chất lượng không khí tự động đủ độ tin cậy. Có chính sách phù hợp khuyến khích đầu tư hệ thống kỹ thuật giám sát, đo lường chất lượng môi trường không khí và trung tâm xử lý thông tin từ các trạm đo gửi về, cập nhật theo giờ, theo ngày, nhất là khu vực đô thị và khu dân cư tập trung để có thông tin đầy đủ, chính xác giúp cho quản lý và cảnh báo sớm về ô nhiễm không khí.

2.2. Đối với chính sách liên quan đến EIs

Nhằm tăng cường hơn nữa công cụ kinh tế cho giảm khí thải ra môi trường, quản lý hiệu quả chất lượng môi trường không khí, phù hợp với hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và những quy định đã có trong Luật BVMT năm 2020, một số kiến nghị đề xuất cho giải pháp thực hiện sau đây:

Một là, đối với chính sách thuế, phí. Trên cơ sở quy định của Luật BVMT năm 2020 cần khẩn trương sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện Luật Thuế BVMT năm 2010 và các văn bản dưới Luật khác về những quy định về sử dụng nhiên liệu như than, xăng, dầu... liên quan đến môi trường không khí, việc quy định thuế cần đề cao mục tiêu điều chỉnh hành vi của tổ chức, cá nhân giảm chất thải và thân thiện với môi trường. Thực hiện tốt vai trò của từng Bộ/ngành đã được quy định trong Luật, nhất là Bộ TN&MT và Bộ Tài chính để trình Chính phủ và Quốc hội sớm ban hành Luật Thuế BVMT mới bổ sung, hoàn thiện.

Hai là, sớm hoàn thiện và trình Chính phủ Nghị định thu phí chất thải gây ô nhiễm môi trường không khí dựa trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam hiện nay cũng như tính khả thi thực hiện trong 5 - 10 năm tới.

Ba là, bổ sung hoàn thiện chính sách ưu đãi đối với các nội dung liên quan đến đầu tư nhằm phát triển các dự án sạch, năng lượng tái tạo, đầu tư xử lý chất thải nói chung và thu hồi xử lý khí thải dựa trên những quy định của Luật BVMT năm 2020 và Nghị định số 08/NĐ-CP.

Bốn là, triển khai sớm vào thực tiễn các điều khoản liên quan đến giảm khí thải, BVMT không khí và ứng phó với BĐKH đã được quy định trong Luật BVMT năm 2020 như: Phát triển thị trường các bon, tín dụng xanh, trái phiếu xanh, mô hình kinh tế tuần hoàn sẽ góp phần hiệu quả cho quản lý môi trường không khí tốt hơn dựa trên những nguyên tắc của thị trường.

▲ *Ô nhiễm không khí gây ảnh hưởng tới sức khỏe người dân*

Cùng với những chính sách liên quan đến CAC và EIs, một trong những chính sách bổ trợ khác hết sức quan trọng đó là tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức cho các tầng lớp xã hội, người dân, doanh nghiệp về BVMT không khí. Từ nhận thức tốt sẽ là cơ sở cho hành động, do vậy, cần tiếp tục hoàn thiện các chính sách liên quan đến truyền thông, nâng cao nhận thức và hiểu biết về chất thải ra không khí và chất lượng môi trường không khí.

Chính sách quản lý giảm khí thải nói chung và chất thải ra môi trường không khí nói riêng do hoạt động KT - XH của con người có một vai trò hết sức quan trọng. Trong đó cơ bản có hai nhóm chính sách chính là CAC và EIs, mỗi nhóm chính sách có những ưu thế riêng, sự phối hợp của hai nhóm chính sách này sẽ đạt được hiệu quả cao trong việc quản lý chất thải ra môi trường không khí, cùng với đó là chính sách nâng cao nhận thức thông qua tuyên truyền, giáo dục, truyền thông để các tầng lớp xã hội, doanh nghiệp, người dân cùng đồng thuận thực hiện■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội. Luật số 72/2020/QH14. Luật BVMT.

2. ThS. Trần Anh Tuấn. Đề tài cấp Bộ của Bộ Tài chính mã số 2019-38. "Phí BVMT đối với khí thải ở Việt Nam: Luận cứ khoa học và khuyến nghị". Hà Nội - 2020.