

Ô nhiễm không khí: những bất cập trong quản lý và kiến nghị

Nguyễn Minh Khoa, Trần Minh Huyền

Bộ Tài nguyên và Môi trường

Ô nhiễm không khí ở nước ta hiện đang ở tình trạng báo động, đặc biệt tại các đô thị lớn - nơi mật độ phương tiện giao thông dày đặc và tốc độ xây dựng các công trình ngày càng cao. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến thực trạng trên, mà một trong số đó chính là công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực này còn nhiều bất cập. Theo các chuyên gia, việc cần làm cấp bách hiện nay là phải đổi mới hệ thống quản lý chất lượng không khí nhằm cải thiện tình trạng ô nhiễm đang ngày càng gia tăng.

Ô nhiễm không khí: thực trạng báo động

Không khí là một trong những thành phần cơ bản của môi trường, có vai trò rất quan trọng đối với sự sống trên trái đất. Nếu như không có không khí thì sự sống không thể duy trì được. Mặt khác, nếu không khí bị ô nhiễm thì sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe của con người và các sinh vật khác. Ở cấp độ toàn cầu, sự nóng lên của bầu khí quyển, hiện tượng thủng tầng ôzôn, mưa axit... đang gây ra nhiều hệ quả tiêu cực và việc khắc phục các hiện tượng này vẫn đang là thách thức lớn đối với nhân loại. Ở phạm vi quốc gia, rất nhiều nước, nhất là những nước đang phát triển, tình trạng ô nhiễm không khí đang ngày càng phổ biến tại các đô thị, để lại nhiều hậu quả nặng nề đối với sức khỏe người dân.

Tại Việt Nam, ô nhiễm không khí đang là vấn đề nóng, được bàn luận nhiều trên các phương tiện thông tin đại chúng trong thời gian vừa qua. Trong bảng xếp hạng Chỉ số thành tích môi trường (EPI) được công bố vào năm 2014, chất lượng không khí ở nước ta chỉ xếp thứ 170/178 quốc gia được liệt kê¹, nghĩa là Việt Nam là 1 trong số



Khói, bụi - một trong những thủ phạm chính gây ô nhiễm không khí

10 quốc gia có không khí ô nhiễm nhất thế giới. Chất lượng không khí tại Việt Nam theo xếp hạng này thấp hơn nhiều so với một số quốc gia khác trong khu vực Đông Nam Á, như Singapore (hạng 15), Brunei (hạng 47), Malaysia (hạng 55), Philippines (hạng 85), hay Indonesia (hạng 112). Tại các thành phố lớn như Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng..., ô nhiễm không khí đều vượt mức quy

chuẩn cho phép nhiều lần, trong đó ô nhiễm từ bụi là đặc biệt nghiêm trọng. Nồng độ các chất gây ô nhiễm độc hại như SO_x , NO_x , CO mặc dù chưa vượt quá quy chuẩn kỹ thuật quốc gia (QCVN) về môi trường nhưng thông số bụi ($PM_{2.5}$ và PM_{10}) tại một số địa điểm và thời gian nhất định đã vượt QCVN từ 1 đến 3 lần và có dấu hiệu ngày càng tăng. Kết quả quan trắc chất lượng không khí cho thấy, bụi (bụi

¹Đại học Yale, Chỉ số thành tích môi trường, Chất lượng không khí, 2014. Tham khảo tại địa chỉ: <http://www.epi.yale.edu/epi/issue-ranking/air-quality>.

lơ lửng và bụi PM_{10}) hiện là mối quan tâm lớn ở nước ta. Theo Báo cáo môi trường quốc gia năm 2013, bụi vẫn là tác nhân chính của ô nhiễm không khí, đặc biệt là ở khu vực đô thị. Mức trung bình của bụi PM_{10} hàng năm tại thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Hải Phòng và Đà Nẵng vượt xa tiêu chuẩn của Tổ chức y tế thế giới. Trong những năm gần đây, mức độ bụi PM_{10} trung bình năm ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã vượt quá QCVN.

Theo số liệu thống kê của Bộ Y tế, trong những năm gần đây, các bệnh về đường hô hấp có tỷ lệ mắc cao nhất trên toàn quốc. Ô nhiễm không khí do bụi, SO_x , NO_x , $CO...$ đã gây ra rất nhiều bệnh: viêm đường hô hấp, hen, lao, dị ứng, viêm phế quản mạn tính, ung thư... Bên cạnh việc ảnh hưởng tới sức khỏe và sinh mạng của người dân, ô nhiễm không khí còn gây thiệt hại lớn về kinh tế. Thống kê của Ngân hàng thế giới cho thấy, tình trạng ô nhiễm môi trường, ô nhiễm không khí tại Việt Nam gây thiệt hại đến 5% GDP hàng năm. Ngoài vấn đề đó, mỗi năm nước ta còn phải bỏ ra khoảng 400 tỷ đồng cho công tác chữa trị những chứng bệnh mà ô nhiễm không khí gây nên.

Những bất cập từ góc độ quản lý nhà nước và kiến nghị

Thực trạng ô nhiễm không khí ở Việt Nam là rất đáng báo động, nhưng hệ thống chính sách về quản lý và bảo vệ chất lượng không khí, phòng chống ô nhiễm không khí hiện nay còn thiếu đồng bộ và không hiệu quả. Một số biện pháp để quản lý không khí sạch đã được nêu trong Chiến lược phát triển bền vững, Chiến lược bảo vệ môi trường, Luật Bảo vệ môi trường và một số văn bản khác. Tuy nhiên, các quy định này chủ



Tình trạng kẹt xe, tắc đường cũng làm gia tăng ô nhiễm không khí

yếu mới mang tính định hướng, chứ chưa được triển khai áp dụng hiệu quả trong thực tế. Khung chính sách và pháp luật về không khí sạch còn thiếu. Các nhà hoạch định chính sách đã quan tâm đến công tác phòng chống và kiểm soát các nguồn ô nhiễm, nhưng chưa nâng lên thành một cách tiếp cận tổng hợp để quản lý chất lượng không khí. Hệ thống quan trắc môi trường không khí hiện vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn. Hệ thống quản lý còn nhiều chồng chéo, bất cập. Cụ thể, Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về môi trường, trong đó có môi trường không khí, nhưng nhiệm vụ kiểm soát ô nhiễm không khí đô thị, cải thiện chất lượng không khí đô thị lại thuộc về Bộ Giao thông Vận tải. Trong khi đó, cơ chế phối hợp, chia sẻ thông tin về kiểm soát ô nhiễm giữa các bộ/ngành, giữa cơ quan trung ương và địa phương là rất hạn chế.

Mặc dù Luật Bảo vệ môi trường 2014 đã có một mục riêng về bảo vệ môi trường không khí, với các quy định về môi trường không khí

xung quanh và trách nhiệm kiểm kê, kiểm soát ô nhiễm không khí, nhưng các quy định về quản lý chất lượng không khí vẫn chưa đầy đủ. Việt Nam cho đến nay vẫn chưa có luật riêng về quản lý chất lượng không khí, hay một kế hoạch/chương trình cấp quốc gia nào về kiểm soát ô nhiễm không khí.

Kinh nghiệm cho thấy, nhiều quốc gia trên thế giới đã có hệ thống pháp luật riêng về bảo vệ chất lượng không khí thể hiện ở luật hoặc bộ luật. Chẳng hạn, ở Trung Quốc, Luật về Phòng chống và kiểm soát ô nhiễm khí quyển năm 2000 quy định doanh nghiệp vi phạm pháp luật, gây ô nhiễm không khí thì có thể bị phạt tiền đến 500 nghìn nhân dân tệ. Trung Quốc cũng đã xây dựng nhiều chính sách, chương trình để cải thiện chất lượng không khí tại nước này, như: tăng thẩm quyền xử phạt của cơ quan bảo vệ môi trường, loại bỏ xe dán nhãn màu vàng (loại xe không đáp ứng tiêu chuẩn về khí thải) trên phạm vi toàn quốc, từng bước thay thế xăng và dầu diesel bằng các loại

nhiên liệu sạch như xăng sinh học, giảm thiểu nồng độ $PM_{2.5}$ và PM_{10} là yêu cầu bắt buộc trong mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội đối với các địa phương và là một tiêu chí đánh giá năng lực quản lý của lãnh đạo địa phương, miễn thuế cho người mua các phương tiện sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo... Tại Nhật Bản, có rất nhiều luật riêng quy định quản lý chất lượng không khí như: Luật cơ bản về biện pháp đối phó ô nhiễm, Luật hạn chế phát thải khói, Luật biện pháp đặc biệt giảm tổng khối lượng nitơ ôxit do ô tô phát thải ở những khu vực chỉ định...

Như đã đề cập ở trên, Việt Nam chưa có một đạo luật riêng liên quan đến bảo vệ môi trường không khí. Quy định về kiểm soát ô nhiễm không khí chủ yếu được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường với một số nguyên tắc chung. Để cải thiện chất lượng không khí, từ góc độ quản lý nhà nước, chúng tôi xin có một số kiến nghị sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến chất lượng không khí; cần đổi mới hệ thống quản lý về chất lượng không khí thông qua xác định hướng tiếp cận phù hợp, xây dựng chính sách và pháp luật cụ thể, rà soát, sửa đổi các quy định không còn phù hợp, thiết lập một kế hoạch quốc gia toàn diện để kiểm soát ô nhiễm không khí với các mục tiêu và lộ trình rõ ràng trong việc giảm các chất gây ô nhiễm không khí. Trong bối cảnh hiện nay, cần xây dựng một văn bản quy phạm đặc thù điều chỉnh hoạt động quản lý chất lượng không khí (luật hoặc dưới luật), trọng tâm 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... Ngoài ra, cần tiến hành rà soát, đổi mới hệ thống QCVN về chất lượng không khí cho phù hợp với tình hình diễn biến ô nhiễm hiện nay.

Hai là, tăng cường năng lực quản lý và chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan nhà nước ở các cấp; phân công trách nhiệm, cơ chế phối hợp giữa các đầu mối: Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm quản lý thống nhất về bảo vệ môi trường không khí, điều phối hoạt động bảo vệ môi trường không khí của các bộ/ngành và đoàn thể, đẩy mạnh hoạt động kiểm kê nguồn thải, quan trắc và kiểm soát môi trường không khí đô thị, khu công nghiệp; tăng cường xây dựng mạng lưới các trạm quan trắc môi trường không khí; đẩy mạnh đầu tư cơ sở hạ tầng kỹ thuật, máy móc, thiết bị và công nghệ hiện đại cho trạm quan trắc không khí. Ở cấp địa phương, cần thành lập bộ phận chuyên trách về quản lý môi trường không khí tại đơn vị quản lý nhà nước về môi trường của địa phương.

Ba là, thu hút sự đóng góp của mọi thành phần xã hội vào quản lý chất lượng không khí, tăng cường cơ chế chia sẻ thông tin và kinh nghiệm: mở rộng các hình thức tuyên truyền, phổ biến thông tin cho cộng đồng về chất lượng môi trường không khí đối với sức khỏe của cộng đồng; xây dựng các chương trình định kỳ công khai thông tin về chất lượng không khí tại các đô thị; tăng cường tham vấn cộng đồng trong công tác bảo vệ môi trường không khí; phát huy vai trò kiểm tra, kiểm soát của cộng

đồng đối với các nguồn thải gây ô nhiễm môi trường không khí.

Bốn là, thúc đẩy ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, hướng tới nền sản xuất xanh: sử dụng phương tiện, nhiên liệu sạch, năng lượng tái tạo, giảm phát thải khí nhà kính, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, khuyến khích phát triển công nghiệp xanh, nông nghiệp xanh...✍

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo môi trường quốc gia* (các năm 2007, 2010, 2013).
2. Cấn Anh Tuấn, Hoàng Xuân Cơ, Phạm Thị Việt Anh, Phạm Thị Thu Hà, "Những vấn đề về thiệt hại và bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường không khí", Tạp chí Môi trường số 9.2011.
3. Hồ Quốc Bằng, *Ô nhiễm không khí - Giám sát, Mô hình hóa và Sức khỏe*, NXB InTech, năm 2012.
4. Phạm Ngọc Đăng, *Thực trạng môi trường không khí đô thị ở Việt Nam*, <http://vea.gov.vn/vn/khoahoccongnghie/congnghemt/xulykhithai/Pages/Th%E1%B%B1ctr%E1%BA%A1ng%C3%B4nh%E1%BB%85mkh%C3%B4ngkh%C3%AD%C4%91%C3%B4th%E1%BB%8B%E1%B%9FVi%E1%BB%87tNam.aspx>
5. Trung tâm quan trắc môi trường (CEM), *Tổng quan mạng lưới quan trắc môi trường và hệ thống phân tích*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjo45aQ8MHLahXGxY4KHUzjBW4QFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.quantracmoitruong.gov.vn%2FPortals%2F0%2FTHINHGIEM%2FBui%2520Hong%2520Nhat%2FTai%2520lieu%2FTong%2520quan%2520hoat%2520dong%2520QTMT_16082013.ppt&usq=AFQjCNHENfBKqF80tZt6ez-O60lqyBMWfQ&sig2=TusHBk6b0X2Y4_SkQ5b6uw.
6. Trung tâm Sáng kiến không khí sạch cho các thành phố châu Á (CAI-Asia), *Việt Nam: Chất lượng không khí - 2010 Edition*, Thành phố Pasig, Philippines.