

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI ĐỨC HIỂN

**PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM
MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI, 2016

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

BÙI ĐỨC HIỂN

**PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM
MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật Kinh tế

Mã số : 62.38.01.07

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Phạm Hữu Nghị

HÀ NỘI, 2016

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các kết quả nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong Luận án đảm bảo tính chính xác, nghiêm túc, tin cậy và trung thực. Tôi đã hoàn thành tất cả các môn học và đã thanh toán tất cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của Học viện Khoa học Xã hội.

Tác giả luận án

Bùi Đức Hiền

LỜI CẢM ƠN

Tác giả luận án xin được gửi lời cảm ơn chân thành nhất đến PGS.TS. Phạm Hữu Nghị. Thầy đã luôn hướng dẫn, giúp đỡ tác giả tận tình suốt quá trình nghiên cứu để tác giả có thể hoàn thành được công trình nghiên cứu của mình.

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ	7
1.1. Tình hình nghiên cứu liên quan đến luận án.....	7
1.2. Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án.....	18
1.3. Cơ sở lý thuyết nghiên cứu của đề tài luận án.....	20
CHƯƠNG 2: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ VÀ PHÁP LUẬT KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ	25
2.1. Lý luận về môi trường không khí và ô nhiễm môi trường không khí.....	25
2.2. Lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường và kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.....	35
2.3. Lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí bằng pháp luật.....	41
2.4. Quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí trong các công ước quốc tế	54
CHƯƠNG 3: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY	67
3.1. Thực trạng pháp luật về quy chuẩn kỹ thuật môi trường không khí và tiêu chuẩn môi trường không khí.....	67
3.2. Thực trạng các quy định về phòng ngừa, dự báo ô nhiễm môi trường không khí ...	82
3.3. Thực trạng các quy định về phát hiện ô nhiễm môi trường không khí.....	103
3.4. Thực trạng các quy định về ngăn chặn, khắc phục ô nhiễm môi trường không khí	111
3.5. Thực trạng quy định về xử lý hành vi làm ô nhiễm môi trường không khí.....	116
CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT Ô NHIỄM MÔI TRƯỜNG KHÔNG KHÍ Ở VIỆT NAM	133
4.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam hiện nay.....	133
4.2. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam.....	135
4.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam hiện nay.....	137
KẾT LUẬN	152
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Không khí là một thành phần quan trọng cấu thành môi trường tự nhiên trái đất, cung cấp điều kiện thiết yếu đảm bảo sự hình thành, tồn tại, phát triển của con người và các sinh vật. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển nhanh của kinh tế xã hội, bên cạnh những thành tựu, nhân loại cũng đã và đang đối mặt với nhiều mặt trái, đặc biệt là ô nhiễm môi trường không khí... gây biến đổi khí hậu và suy giảm tầng ozon,... đe dọa cuộc sống của con người cũng như sinh vật trên thế giới [58].

Ở Việt Nam, từ khi tiến hành sự nghiệp đổi mới, mở cửa đến nay, nhiều nhà máy, xí nghiệp được thành lập đi vào sản xuất ở khắp các tỉnh, thành, nhưng sự phát triển thiếu quy hoạch trong thời gian dài dẫn đến ô nhiễm không khí cũng ngày càng nghiêm trọng. Trong một nghiên cứu thường niên về môi trường do các trường Đại học của Mỹ thực hiện và công bố tại Diễn đàn kinh tế thế giới ở Davos, Thụy Sĩ thì Việt Nam nằm trong số 10 quốc gia có không khí ô nhiễm nhất thế giới [85], điển hình là ở các đô thị lớn như: Tp. Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, các khu công nghiệp và làng nghề,... làm ảnh hưởng lớn đến sức khỏe người dân, tác động tiêu cực đến mùa màng, quần thể động, thực vật, các công trình xây dựng, thậm chí gây biến đổi khí hậu... Cụ thể tại Tp. Hồ Chí Minh, theo thống kê nồng độ chất ô nhiễm trong không khí khu vực ven đường giao thông, trong đó chủ yếu là CO tăng 1,44 lần và bụi PM10 (tức bụi có kích thước bé hơn 10µm tăng 1,07 lần). Tại Hà Nội theo dự đoán nếu không có biện pháp nào, nồng độ phát thải bụi có thể đạt 200mg/m³ vào năm 2020, gấp 10 lần mức khuyến cáo của Tổ chức Y tế thế giới [125]. Thực tiễn này đặt ra vấn đề là phải hoàn thiện các cơ chế nhằm kiểm soát ô nhiễm không khí có hiệu quả, bảo vệ môi trường, trong đó có việc hoàn thiện các quy định pháp luật về vấn đề này. Vấn đề đặt ra, quy định và thực thi pháp luật, trong đó có pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí như thế nào để vừa giữ gìn được một môi trường không khí sạch, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành của người dân đồng thời vẫn có các điều kiện phát huy tối đa các nguồn lực cho phát triển kinh tế đất nước là vấn đề hết sức quan trọng.

Nghiên cứu các quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát ô nhiễm không khí trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, có thể thấy Luật quy định còn khá chung chung, nhiều thiếu sót, chưa mang tính hệ thống, thiếu minh bạch, thiếu cụ thể dẫn tới khó khả thi. Ví dụ: về nội hàm kiểm soát ô nhiễm không khí chưa được làm rõ, quy định về đánh giá tác động môi trường không khí còn thiếu sót dẫn tới nhiều cơ sở sản xuất, kinh doanh vẫn có thể lách qua các quy định pháp luật để không phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường; thiếu các quy định về phí bảo vệ môi trường với khí thải, về

xác định thiệt hại môi trường không khí,... Bên cạnh đó, quy định về quy chuẩn môi trường không khí hiện nay đã lạc hậu so với khu vực và thế giới; chưa có quy định cụ thể về quy chuẩn môi trường không khí trong nhà. Những điểm thiếu sót hạn chế trong các quy định pháp luật đã gây khó khăn rất lớn cho các cơ quan quản lý nhà nước cũng như người dân trong kiểm soát ô nhiễm không khí.

Hơn nữa, trong bối cảnh hội nhập kinh tế toàn cầu, Việt Nam đã, đang và sẽ tham gia vào các sân chơi chung của khu vực và thế giới như: Khu vực mậu dịch tự do ASEAN, Tổ chức Thương mại thế giới WTO, Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), Liên minh thuế quan Nga, Kazakhstan, Belarusia,... Việc tham gia vào các sân chơi chung này đòi hỏi Việt Nam phải hoàn thiện các quy định pháp luật trong nước phù hợp với luật chơi chung của thế giới. Bên cạnh đó, Việt Nam đã tham gia một số công ước quốc tế về bảo vệ môi trường không khí, ủng hộ với biến đổi khí hậu, như: Công ước khung về ứng phó với biến đổi khí hậu của Liên Hợp quốc, Nghị định thư Kyoto về ứng phó với biến đổi khí hậu, Công ước về bảo vệ tầng ozon,... Bởi vậy, nghiên cứu, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí là một đòi hỏi cấp thiết.

Mặt khác, Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, nhân dân nộp thuế để nuôi Nhà nước. Nhà nước có rất nhiều trách nhiệm trong đó có việc phải kiểm soát các mặt trái của kinh tế thị trường (phát triển lệch lạc), trong cái lệch lạc đó là việc ngăn chặn các hành vi làm ô nhiễm môi trường, đặc biệt là ô nhiễm môi trường không khí là rất quan trọng. Nhà nước phải đảm bảo môi trường sống trong lành an toàn, lành mạnh nhằm đảm bảo quyền lợi về tự nhiên của con người, và để thực hiện được điều này, Nhà nước phải sử dụng pháp luật.

Ngoài ra, qua tổng quan các tài liệu nghiên cứu ở Việt Nam chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu một cách có hệ thống, bài bản liên quan trực tiếp đến pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí. Do vậy, tác giả lựa chọn chủ đề ***“Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam”*** là đề tài nghiên cứu sinh của mình.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu của đề tài luận án nhằm làm sáng tỏ các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam. Từ đó đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí, góp phần bảo vệ sức khỏe nhân dân, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu nghiên cứu trên, đề tài tập trung vào các nhiệm vụ nghiên cứu sau:

- Phân tích nhận thức lý luận về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí: khái niệm, đặc điểm, phân loại, vai trò; mục đích của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, chủ thể kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, đối tượng kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, công cụ kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, nội dung kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí; tiêu chí của điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí;

- Phân tích các quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam và chỉ ra các thành tựu, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó;

- Phân tích thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam hiện nay;

- Kiến nghị nhằm xây dựng, hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm không khí ở Việt Nam trong điều kiện mới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

- Về đối tượng nghiên cứu của đề tài luận án chủ yếu là các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí được ghi nhận trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản pháp lý liên quan khác. Bên cạnh đó, tác giả cũng có sự quan tâm thích đáng đến việc nghiên cứu các quan điểm, lý thuyết khoa học về kiểm soát ô nhiễm môi trường nói chung, môi trường không khí nói riêng cũng như một số các quy định pháp luật quốc tế và một số nước trên thế giới về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

- Về phạm vi nghiên cứu của đề tài, tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn xoay quanh pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Không gian nghiên cứu của đề tài luận án là Việt Nam và thời gian nghiên cứu ở thời điểm hiện nay.

Trong quá trình nghiên cứu để có những đánh giá mang tính toàn diện về chủ đề nghiên cứu, nghiên cứu sinh sẽ có sự quan tâm thích đáng đến pháp luật của một số nước trên thế giới về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí cũng như các cam kết khu vực, quốc tế liên quan đến vấn đề này. Bên cạnh đó, luận án cũng nghiên cứu về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí trong mối quan hệ với ứng phó, thích nghi với biến đổi khí hậu. Bởi nguyên nhân gây ra biến đổi khí hậu là do việc xả thải quá nhiều chất ô nhiễm, như CO₂, CFCs,... vào bầu khí quyển trái đất gây nên hiện tượng hiệu ứng nhà kính và biến đổi khí hậu toàn cầu và ứng phó với biến đổi khí hậu góp phần vào kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí. Tuy nhiên, luận án này sẽ không đi quá sâu vào phân tích thực trạng pháp luật về ứng phó với biến đổi khí hậu, mà ứng phó với biến đổi chỉ là một trong các nội dung quan trọng của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

Luận án cũng dựa trên những thành tựu của các chuyên ngành khoa học pháp lý như: Luật Môi trường, Lịch sử Nhà nước và pháp luật, Lý luận về Nhà nước và Pháp luật, Xã hội học pháp luật, Luật Hành chính, Luật Hình sự, Luật Dân sự,... Những luận điểm khoa học trong các công trình nghiên cứu, sách chuyên khảo và các bài viết đăng trên các Tạp chí chuyên ngành liên quan đến kiểm soát ô nhiễm không khí, pháp luật kiểm soát ô nhiễm không khí.

Các phương pháp được sử dụng trong luận án là: phương pháp phân tích – tổng hợp, phương pháp so sánh, phương pháp quy nạp, diễn dịch,... Đồng thời luận án còn dựa vào những số liệu thống kê, tổng kết hàng năm trong các báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng Cục Môi trường và các địa phương cũng như những thông tin trên mạng Internet,... Cụ thể:

- Phương pháp luận chủ nghĩa Mác –Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh được sử dụng trong nghiên cứu mối quan hệ biện chứng giữa hành vi xả thải các chất thải của các cá nhân, tổ chức với ô nhiễm môi trường không khí; mối quan hệ giữa ô nhiễm môi trường không khí và biến đổi khí hậu và nhu cầu kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí bằng pháp luật;

- Phương pháp phân tích – tổng hợp được sử dụng khi đánh giá, bình luận các quan điểm, các quy định pháp luật, các tình huống thực tiễn làm cơ sở cho những kết luận khoa học về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí nhằm đưa ra được khung pháp luật hoàn thiện về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam hiện nay. Phương pháp nghiên cứu này sẽ được tác giả sử dụng trong suốt quá trình nghiên cứu.

- Chương 1, tác giả sử dụng phương pháp phân tích tài liệu để tổng quan các công trình nghiên cứu lý luận và thực tiễn về pháp luật kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, phương pháp so sánh, tổng hợp nhằm xác định rõ những kết quả đã nghiên cứu được liên quan đến đề tài để kế thừa, đồng thời chỉ ra những vấn đề liên quan đến đề tài luận án mà các công trình, bài viết trước đó còn bỏ ngỏ cần phải nghiên cứu bổ sung, phát triển.

- Chương 2, tác giả sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp, phỏng vấn chuyên gia, các nhà quản lý để đánh giá các nghiên cứu về khái niệm, đặc điểm của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, nguồn gốc ra đời của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, so sánh để phân biệt kiểm soát ô nhiễm môi trường với quản lý nhà nước về môi trường không khí, bảo vệ môi trường. Ngoài ra, phương pháp phỏng vấn chuyên gia cũng nhằm xác định các tiêu chí điều chỉnh pháp luật, nội dung điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí;

- Chương 3, tác giả sử dụng phương pháp thống kê, phân tích, đánh giá những quy định pháp luật hiện hành về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, so sánh đưa

ra các số liệu để đánh giá thực trạng, rút ra những bất cập, hạn chế, thiếu sót trong quy định và thực hiện pháp luật về vấn đề này. Bên cạnh đó, để đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, tác giả dự kiến sử dụng phương pháp điều tra xã hội học để tìm hiểu ý kiến quan điểm của các cơ quan quản lý nhà nước, tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải và người dân về vấn đề này.

- Chương 4, tác giả sử dụng phương pháp tọa đàm, phỏng vấn chuyên gia, phương pháp phân tích, tổng hợp để đưa ra định hướng, giải pháp hoàn thiện chính sách, pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí ở Việt Nam đồng thời dự báo xu hướng phát triển của pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí trong tương lai gần.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

- Đưa ra các khái niệm, đặc điểm của kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí và pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí trên cơ sở nội hàm của kiểm soát và đặc thù của ô nhiễm môi trường không khí. Làm sáng tỏ nguồn gốc của thuật ngữ kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, phân biệt với thuật ngữ bảo vệ môi trường không khí;

- Xây dựng các cơ sở lý luận nhằm xác định rõ mục đích kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, chủ thể kiểm soát, cách thức, công cụ kiểm soát, nội dung kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí,....;

- Xác định nguyên tắc, nội dung điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, như: nguyên tắc bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành; nguyên tắc bảo đảm phát triển bền vững; nguyên tắc xã hội hóa các hoạt động bảo vệ môi trường không khí; nguyên tắc người gây ô nhiễm môi trường không khí phải chịu trách nhiệm pháp lý, nguyên tắc hợp tác quốc tế và khu vực trong bảo vệ môi trường.

- Đưa các tiêu chí điều chỉnh pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí, như: tính dự báo, cảnh báo; tính phòng ngừa được rủi ro phát sinh; tính nhanh chóng, kịp thời; tính cộng đồng trách nhiệm; tính liên kết hợp tác vùng, quốc gia, khu vực và quốc tế.

- Đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí;

- Xây dựng luận cứ và đề xuất các giải pháp cho việc hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí tại Việt Nam hướng tới xây dựng Luật Không khí sạch ở Việt Nam;