



Kinh nghiệm thể chế về quản lý chất lượng không khí tại các quốc gia thuộc Liên minh châu Âu

ĐỖ MỸ DUYÊN

Đại học Luật Hà Nội

1. MỞ ĐẦU

Trong hơn ba thập kỷ qua, Liên minh châu Âu (EU) đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc cải thiện chất lượng không khí, với mức giảm phát thải các chất ô nhiễm chính từ 10% đến 80% trong giai đoạn 2005–2020 [1]. Tuy nhiên, sự chênh lệch giữa các khu vực vẫn còn rõ rệt, khi nhiều vùng Đông Âu và Bắc Italy vẫn ghi nhận nồng độ bụi mịn $PM_{2.5}$ vượt xa khuyến nghị của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), gây ra hàng trăm nghìn ca tử vong sớm mỗi năm [2]. Tình trạng này cho thấy, bên cạnh yếu tố công nghệ và đầu tư, hiệu quả quản trị môi trường đóng vai trò quyết định trong việc bảo đảm không khí sạch và sức khỏe cộng đồng.

Trong khung chính sách chung của EU, quản lý chất lượng không khí (AQM) không chỉ là vấn đề kỹ thuật, mà còn là năng lực thể chế và phối hợp giữa các cấp chính quyền. Nhiều quốc gia thành viên mới, đặc biệt ở Đông Âu, dù đã nội luật hóa các chỉ thị của EU như Chỉ thị về chất lượng không khí xung quanh (AAQD) hay Chỉ thị về trần phát thải quốc gia (NEC), vẫn gặp khó khăn trong việc thực thi và giám sát [3]. Những hạn chế này không chỉ bắt nguồn từ thiếu hụt nguồn lực tài chính và kỹ thuật, mà còn phản ánh sự yếu kém trong cơ chế phối hợp, trách nhiệm giải trình và minh bạch thông tin môi trường.

Báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 2024 về “Quản lý chất lượng không khí tại các quốc gia thành viên EU” đã cung cấp một bức tranh chi tiết về năng lực thể chế và thách thức quản trị tại bốn nước Đông Âu gồm Bulgaria, Croatia, Ba Lan và Romania - những quốc gia gia nhập Liên minh châu Âu trong hai thập kỷ gần đây [4]. Dù đều đạt được những tiến bộ nhất định trong kiểm soát phát thải, các nước này vẫn đối mặt với những vấn đề phổ biến như sự thiếu đồng bộ giữa trung ương và địa phương, quy hoạch phân tầng còn hình thức, năng lực thực thi hạn chế và sự tách biệt giữa chính sách khí hậu và chính sách không khí [5].

Từ kinh nghiệm đó, bài viết này phân tích các yếu tố thể chế chi phối hiệu quả quản lý chất lượng không khí tại các quốc gia Đông Âu thành viên EU, qua đó rút ra một số gợi ý chính sách cho Việt Nam.

2. BỐI CẢNH CHUNG VÀ KHUNG CHÍNH SÁCH CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU

Chính sách về không khí sạch của EU được hình thành trên cơ sở khoa học và kinh nghiệm thực tiễn hơn nửa thế kỷ, hướng tới mục tiêu “không ô nhiễm vào năm 2050” trong Chiến lược Không khí sạch và Thỏa thuận Xanh châu Âu [6]. Khung pháp lý này được thiết kế theo ba trụ cột chính: (i) tiêu chuẩn chất lượng không khí xung quanh; (ii) cắt giảm phát thải theo các cam kết quốc gia; và (iii) kiểm soát phát thải tại nguồn, bao gồm công nghiệp, năng lượng và giao thông.

Trụ cột thứ nhất là Chỉ thị về chất lượng không khí xung quanh (AAQD), quy định các giá trị giới hạn cho các chất ô nhiễm chính như bụi mịn $PM_{2.5}$, PM_{10} , nitrogen dioxide (NO_2), sulfur dioxide (SO_2) và ozone (O_3). Mỗi quốc gia thành viên phải phân vùng lãnh thổ thành các khu vực giám sát chất lượng không khí và lập Kế hoạch cải thiện chất lượng không khí (AQP) khi nồng độ vượt ngưỡng cho phép. Các kế hoạch này phải nêu rõ nguồn phát thải, biện pháp giảm thiểu và lộ trình thực hiện, đồng thời được báo cáo định kỳ cho Ủy ban châu Âu [7].

Trụ cột thứ hai là Chỉ thị về trần phát thải quốc gia (NEC), xác định các cam kết cắt giảm phát thải đối với 5 chất ô nhiễm chính gồm nitrogen oxides, non-methane volatile organic compounds (NMVOC), sulfur dioxide, ammonia và bụi mịn $PM_{2.5}$. Các nước thành viên phải xây dựng Chương trình kiểm soát ô nhiễm không khí quốc gia (NAPCP) để đảm bảo đạt mục tiêu giảm phát thải vào năm 2030, góp phần thực hiện Nghị định thư Gothenburg của Liên hợp quốc về ô nhiễm xuyên biên giới [8].

Trụ cột thứ ba gồm hệ thống các quy định về nguồn phát thải, bao gồm Chỉ thị về phát thải công nghiệp (IED), các tiêu chuẩn khí thải cho phương tiện giao thông đường bộ (Euro 6, Euro 7) và các quy định về hiệu suất năng lượng trong tòa nhà. Việc kết hợp ba trụ cột này giúp EU không chỉ giảm phát thải tại nguồn mà còn bảo đảm tính thống nhất của thị trường nội khối, khi các sản phẩm và hoạt động kinh tế đều tuân theo tiêu chuẩn chung.



Thủ đô Sofia (Bulgaria) từng nhiều lần nằm trong nhóm các thành phố ô nhiễm nhất thế giới

Điểm đặc biệt trong cách tiếp cận của EU là sự lồng ghép giữa chính sách không khí và chính sách khí hậu, coi việc giảm tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch là giải pháp kép vừa giảm phát thải khí nhà kính, vừa cải thiện chất lượng không khí. Các công cụ như Hệ thống giao dịch phát thải (EU ETS), Quỹ phục hồi và khả năng chống chịu (RRF) hay các chương trình tài chính xanh đều hỗ trợ các quốc gia đầu tư vào năng lượng sạch, giao thông bền vững và hạ tầng giám sát môi trường [9].

Bên cạnh đó, EU chú trọng tăng cường minh bạch và sự tham gia của công chúng. Dữ liệu quan trắc không khí được công bố công khai qua cổng thông tin của Cơ quan Môi trường châu Âu (EEA), cho phép người dân theo dõi chất lượng không khí theo thời gian thực và giám sát việc thực hiện chính sách. Sự minh bạch này vừa là công cụ trách nhiệm giải trình, vừa tạo động lực cho các chính quyền địa phương nâng cao hiệu quả quản lý.

Nhờ khung chính sách toàn diện, gắn kết và minh bạch, EU đã giảm mạnh phát thải mà vẫn duy trì tăng trưởng kinh tế, khi GDP toàn khối tăng hơn 10% giai đoạn 2005-2020 trong khi lượng phát thải hầu hết các chất ô nhiễm giảm sâu [10]. Tuy nhiên, tình trạng ô nhiễm cục bộ ở Đông Âu và Nam Âu cho thấy thách thức chính vẫn nằm ở năng lực thực thi và quản trị đa cấp.

3. THỰC TIỄN QUẢN LÝ CHẤT LƯỢNG KHÔNG KHÍ TẠI CÁC QUỐC GIA ĐÔNG ÂU

Dù cùng chịu sự điều chỉnh của khung pháp lý thống nhất trong EU, bốn quốc gia thành viên mới gồm Bulgaria, Croatia, Ba Lan và Romania vẫn gặp nhiều khó khăn trong việc thực thi hiệu quả chính sách về không khí sạch. Báo cáo của Ngân hàng Thế

giới năm 2024 chỉ ra rằng, nguyên nhân chủ yếu không nằm ở sự thiếu hụt quy định pháp luật, mà ở năng lực thể chế, cơ chế phối hợp và tính minh bạch trong quản lý [4].

Thứ nhất, về khung pháp lý, các quốc gia này đã nội luật hóa hầu hết các chỉ thị của EU, song việc cụ thể hóa trách nhiệm và thẩm quyền giữa các cấp chính quyền còn thiếu rõ ràng. Ở Bulgaria và Romania, quy định về trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc lập và giám sát kế hoạch cải thiện chất lượng không khí (AQP) vẫn mang tính hình thức, thiếu chế tài khi vi phạm [5]. Croatia và Ba Lan có hệ thống luật tương đối đầy đủ hơn, nhưng lại thiếu hướng dẫn chi tiết để đảm bảo tính nhất quán giữa các cấp hành chính.

Thứ hai, về tổ chức và năng lực thực thi, hầu hết các quốc gia Đông Âu đều thiếu nguồn lực tài chính và nhân sự chuyên trách cho lĩnh vực quản lý không khí. Nhiều địa phương chưa có bộ phận kỹ thuật hoặc cán bộ được đào tạo về AQM. Cơ quan môi trường trung ương chủ yếu tập trung vào việc báo cáo lên EU hơn là xây dựng năng lực nội tại. Tình trạng này khiến việc thu thập, xử lý và phân tích dữ liệu ô nhiễm gặp nhiều hạn chế, dẫn đến chậm trễ trong phản ứng chính sách.

Thứ ba, về quy hoạch đa tầng, việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch AQP còn mang tính hình thức, thiếu sự gắn kết giữa kế hoạch quốc gia và kế hoạch địa phương. Nhiều kế hoạch chưa xác định rõ nguồn phát thải chính hay biện pháp ưu tiên, dẫn đến trùng lặp hoặc bỏ sót vấn đề. Ở Ba Lan, một số vùng công nghiệp vẫn vượt ngưỡng $PM_{2.5}$ mặc dù đã có kế hoạch hành động từ nhiều năm, do chưa có cơ chế ràng buộc cụ thể giữa cấp trung ương và cấp tỉnh [7].



Thứ tư, về phối hợp thể chế, các quốc gia này nhìn chung chưa có cơ quan điều phối mạnh mẽ để kết nối các bộ ngành và cấp chính quyền. Ở Romania, chức năng giám sát và lập kế hoạch chia nhỏ giữa Bộ Môi trường, Bộ Y tế và Bộ Giao thông, khiến các chính sách bị phân tán. Bulgaria cũng thiếu một cơ quan đầu mối có đủ thẩm quyền để điều phối chính sách không khí, dẫn đến tình trạng “chia cắt trách nhiệm” trong quá trình thực thi [8].

Thứ năm, về minh bạch và trách nhiệm giải trình, hệ thống quan trắc ở Đông Âu vẫn còn yếu và không đồng bộ. Dữ liệu thường xuyên bị thiếu hụt hoặc công bố chậm. Việc tiếp cận thông tin môi trường của công chúng còn hạn chế, trong khi cơ chế tham vấn cộng đồng chưa được áp dụng đầy đủ. Ở Croatia, mạng lưới giám sát tự động chỉ bao phủ một phần các đô thị lớn; tại Romania, một số trạm quan trắc vẫn phải vận hành thủ công và không truyền dữ liệu thời gian thực [9].

Mặc dù vậy, bốn quốc gia thành viên mới cũng có những tiến bộ đáng ghi nhận. Ba Lan đã khởi động chương trình “Không khí sạch” (Czyste Powietrze) nhằm thay thế hàng triệu lò sưởi đốt than trong hộ gia đình bằng thiết bị hiện đại hơn, đi kèm hỗ trợ tài chính từ quỹ quốc gia. Croatia bắt đầu tích hợp dữ liệu không khí với hệ thống cảnh báo y tế cộng đồng, giúp tăng khả năng phản ứng nhanh trước các đợt ô nhiễm. Những nỗ lực này cho thấy, khi có cam kết chính trị mạnh mẽ và nguồn lực phù hợp, hiệu quả quản lý không khí có thể được cải thiện đáng kể.

Nhìn tổng thể, bốn quốc gia Đông Âu đang ở giai đoạn chuyển đổi thể chế trong lĩnh vực không khí sạch – đã có nền tảng pháp lý tương đối hoàn thiện nhưng chưa xây dựng được năng lực thực thi tương xứng. Các khoảng trống về phối hợp đa cấp, minh bạch thông tin và nguồn lực tài

chính vẫn là rào cản lớn đối với việc đạt được mục tiêu không khí sạch của EU vào năm 2050 [10].

4. CÁC XU HƯỚNG VÀ BÀI HỌC THỂ CHẾ NỔI BẬT TRONG LIÊN MINH CHÂU ÂU

Kinh nghiệm của các quốc gia thành viên Liên minh châu Âu cho thấy, thành công trong quản lý chất lượng không khí không chỉ đến từ việc áp dụng công nghệ kiểm soát ô nhiễm tiên tiến, mà còn phụ thuộc chủ yếu vào cấu trúc thể chế và năng lực điều phối chính sách đa cấp. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2024) khái quát năm nhóm thuộc tính thể chế quan trọng tạo nên một hệ thống quản lý chất lượng không khí hiệu quả: (i) khung pháp lý rõ ràng và nhất quán; (ii) cam kết điều hành mạnh mẽ; (iii) quy hoạch đa tầng có tính liên kết; (iv) cơ chế phối hợp ngang và dọc hiệu quả; và (v) minh bạch, trách nhiệm giải trình [4].

Thứ nhất, khung pháp lý được xem là nền tảng của quản lý chất lượng không khí. Các quốc gia EU có kết quả tốt trong kiểm soát ô nhiễm thường có luật chuyên biệt về không khí sạch, quy định rõ trách nhiệm của từng cấp chính quyền, cùng với chế tài nghiêm ngặt khi vi phạm. Đức và Áo là những ví dụ điển hình, nơi các quy định về kiểm soát phát thải được tích hợp chặt chẽ vào luật môi trường quốc gia, đồng thời bảo đảm tính tương thích với chỉ thị của EU [6].

Thứ hai, cam kết điều hành và vai trò lãnh đạo chính trị là yếu tố thúc đẩy sự thay đổi. Ở các quốc gia Bắc Âu, chiến lược không khí sạch được đặt ở vị trí ưu tiên tương tự như chính sách năng lượng và khí hậu. Chính phủ trung ương đóng vai trò định hướng, phân bổ nguồn lực và giám sát chặt chẽ việc thực hiện kế hoạch của địa phương. Việc lồng ghép mục tiêu không khí sạch vào chương trình hành động khí hậu giúp huy động nguồn tài chính lớn hơn và đảm bảo tính bền vững của chính sách [7].

Thứ ba, quy hoạch đa tầng là một đặc trưng nổi bật trong mô hình của EU. Hệ thống này đảm bảo sự thống nhất giữa chiến lược quốc gia, kế hoạch khu vực và hành động địa phương. Tại Thụy Điển, các thành



Chính phủ Ba Lan đã ngừng trợ cấp cho bếp lò sưởi than và khởi động Chương trình Không khí sạch nhằm thay thế hàng triệu lò sưởi đốt than trong hộ gia đình



Ở các quốc gia Bắc Âu, chiến lược không khí sạch được đặt ở vị trí ưu tiên tương tự như chính sách năng lượng và khí hậu

phổ buộc phải cập nhật kế hoạch hành động không khí sạch định kỳ, dựa trên dữ liệu quốc gia và hướng dẫn kỹ thuật thống nhất. Cách tiếp cận này giúp tránh chồng chéo giữa các cấp và tạo cơ sở cho việc đánh giá hiệu quả định lượng [8].

Thứ tư, cơ chế phối hợp giữa các cấp và các ngành đóng vai trò quyết định. Một điểm chung ở các nước có hiệu quả cao là tồn tại cơ quan điều phối trung tâm về chất lượng không khí, có thẩm quyền điều hành xuyên ngành. Ở Hà Lan, cơ quan này vừa chịu trách nhiệm theo dõi dữ liệu, vừa điều phối các chính sách giao thông, năng lượng, y tế và nông nghiệp. Nhờ đó, các biện pháp cắt giảm phát thải được triển khai đồng bộ, tránh xung đột giữa các mục tiêu phát triển [9].

Thứ năm, minh bạch và trách nhiệm giải trình được xem là trụ cột củng cố lòng tin của xã hội đối với chính sách môi trường. Cơ quan Môi trường châu Âu (EEA) đã xây dựng hệ thống dữ liệu mở, cập nhật liên tục chất lượng không khí ở hơn 4.000 trạm quan trắc trên toàn khối. Người dân có thể truy cập thông tin thời gian thực, đồng thời tham gia vào quá trình giám sát và phản hồi. Cơ chế minh bạch này tạo áp lực tích cực đối với các chính quyền địa phương, thúc đẩy họ tuân thủ tiêu chuẩn và nâng cao năng lực quản lý [10].

Những xu hướng thể chế nêu trên cho thấy, quản

lý không khí hiệu quả đòi hỏi sự kết hợp hài hòa giữa khung pháp lý vững chắc, cam kết chính trị, quy hoạch đa tầng, phối hợp liên ngành và minh bạch thông tin. Đây cũng là những yếu tố cốt lõi mà các quốc gia Đông Âu cần tiếp tục củng cố để thu hẹp khoảng cách với các nước phát triển hơn trong EU.

5. HÀM Ý CHO VIỆT NAM

Kinh nghiệm của EU, đặc biệt là từ các quốc gia thành viên mới ở Đông Âu, mang lại nhiều gợi mở cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu quả quản lý chất lượng không khí. Bối cảnh Việt Nam hiện nay có những điểm tương đồng nhất định - hệ thống pháp luật đã hình thành nhưng cơ chế phối hợp, năng lực thực thi và tính minh bạch vẫn còn hạn chế. Từ thực tiễn EU, có thể rút ra một số định hướng chính sách sau:

Thứ nhất, cần củng cố và hoàn thiện khung pháp lý về quản lý chất lượng không khí theo hướng đồng bộ, có tính cưỡng chế và minh bạch hơn. Các quy định hiện nay chủ yếu phân tán trong Luật Bảo vệ môi trường, các nghị định và quy chuẩn kỹ thuật, nhưng chưa hình thành một khung pháp lý thống nhất tương tự như Chỉ thị AAQD của EU. Việt Nam có thể nghiên cứu xây dựng nghị định riêng hoặc chương trình quốc gia về không khí sạch, quy định rõ thẩm quyền, trách



nhệm và chế tài của các cấp chính quyền khi vượt ngưỡng ô nhiễm [6].

Thứ hai, cần nâng cao vai trò của chính quyền địa phương trong việc lập và thực hiện kế hoạch cải thiện chất lượng không khí. Hiện nay, các kế hoạch hành động ở cấp tỉnh phần lớn do trung ương hướng dẫn, dẫn đến thiếu linh hoạt và chưa phản ánh đúng đặc thù địa phương. Kinh nghiệm từ Ba Lan và Thụy Điển cho thấy, khi địa phương được giao quyền tự chủ cùng với trách nhiệm giải trình rõ ràng, các biện pháp kiểm soát ô nhiễm sẽ mang tính thực tế và bền vững hơn [7].

Thứ ba, tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành và đa cấp giữa các bộ, ngành và địa phương. Cần có một cơ quan điều phối trung ương đủ thẩm quyền, tương tự mô hình của Hà Lan, để kết nối các chính sách giao thông, năng lượng, công nghiệp, nông nghiệp và y tế. Bên cạnh đó, cơ chế phối hợp vùng hoặc theo “lưu vực không khí” nên được xem xét áp dụng tại các khu vực có mức ô nhiễm cao như đồng bằng sông Hồng và Đông Nam Bộ, nhằm kiểm soát phát thải liên tỉnh và tối ưu hóa nguồn lực [8].

Thứ tư, đầu tư nâng cao năng lực giám sát, báo cáo và công khai dữ liệu môi trường. Việt Nam đã có mạng lưới quan trắc quốc gia nhưng còn thiếu tính liên thông, đồng bộ và khả năng chia sẻ dữ liệu thời gian thực. Việc thiết lập cổng thông tin công khai tương tự hệ thống của Cơ quan Môi trường châu Âu sẽ góp phần nâng cao minh bạch, giúp người dân, doanh nghiệp và các nhà quản lý cùng tham gia giám sát chất lượng không khí [9].

Thứ năm, cần lồng ghép mục tiêu không khí sạch với chiến lược giảm phát thải khí nhà kính và phát triển năng lượng tái tạo. Việc giảm tiêu thụ than và xăng dầu không chỉ góp phần thực hiện cam kết trung hòa các-bon mà còn trực tiếp cải thiện sức khỏe cộng đồng. Các công cụ tài chính như thị trường các-bon, thuế môi trường hay quỹ khí hậu có thể được thiết kế để đồng thời hỗ trợ giảm phát thải khí nhà kính và ô nhiễm không khí [10].

Tóm lại, kinh nghiệm của EU cho thấy cải thiện chất lượng không khí là quá trình dài hạn, đòi hỏi sự thống nhất giữa khung pháp lý, thể chế điều hành và sự tham gia của xã hội. Đối với Việt Nam, ưu tiên hiện nay không chỉ là mở rộng mạng lưới quan trắc hay nâng chuẩn kỹ thuật, mà còn là củng cố năng lực quản trị đa cấp, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình - những yếu tố nền tảng để hướng tới môi trường không khí trong lành và phát triển bền vững.

6. KẾT LUẬN

Quản lý chất lượng không khí là thước đo phản ánh năng lực điều hành, sự minh bạch và cam kết phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Kinh nghiệm từ Liên

minh châu Âu cho thấy, việc giảm mạnh phát thải và cải thiện chất lượng không khí không chỉ dựa vào công nghệ, mà chủ yếu nhờ vào khung thể chế vững chắc, sự phối hợp hiệu quả giữa các cấp và trách nhiệm giải trình rõ ràng.

Đối với các quốc gia Đông Âu như Bulgaria, Croatia, Ba Lan và Romania, quá trình hội nhập vào EU đã giúp họ thiết lập được nền tảng pháp lý tương đối hoàn chỉnh, song vẫn còn hạn chế trong thực thi và giám sát. Sự khác biệt về năng lực thể chế, nguồn lực tài chính và cam kết chính trị khiến kết quả cải thiện chất lượng không khí chưa đồng đều. Bài học rút ra là: không có mô hình duy nhất cho mọi quốc gia, nhưng mọi chiến lược đều cần dựa trên năm trụ cột chính – pháp lý, điều hành, quy hoạch đa tầng, phối hợp liên ngành và minh bạch.

Với Việt Nam, trong bối cảnh ô nhiễm không khí đô thị ngày càng gia tăng, việc tham khảo kinh nghiệm của EU có ý nghĩa thực tiễn sâu sắc. Trước hết, Việt Nam cần ưu tiên củng cố khung pháp lý, tăng cường phân quyền gắn với trách nhiệm giải trình, xây dựng cơ chế điều phối đa cấp, và mở rộng công khai dữ liệu môi trường. Khi thể chế được thiết kế nhất quán và minh bạch, mọi nỗ lực công nghệ và đầu tư mới thực sự phát huy hiệu quả, góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển xanh và bảo vệ sức khỏe cộng đồng■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. European Environment Agency (EEA). *Air pollutant emissions data viewer* (2023).
2. European Environment Agency (EEA). *Air Quality in Europe – 2023 Report*. Copenhagen, 2023.
3. European Commission. *Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe (AAQD)*.
4. World Bank. *Air Quality Management in EU Member States: Governance and Institutional Arrangements – International Experience and Implications*. Washington D.C., 2024.
5. World Health Organization (WHO). *Air pollution and health: evidence review*. Geneva, 2022.
6. European Commission. *European Green Deal and Zero Pollution Action Plan*. Brussels, 2021.
7. European Commission. *National Air Pollution Control Programmes (NAPCP): Guidance Document*. Brussels, 2020.
8. OECD. *Multi-level governance and air quality management in Europe*. Paris, 2022.
9. European Environment Agency (EEA). *European Air Quality Portal*. Available online: <https://www.eea.europa.eu>.
10. Eurostat. *Green growth and air emission trends in the European Union*, 2023.