

Một số góp ý về dự thảo Nghị định EPR liên quan đến trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất

○ PGS.TS. PHÙNG CHÍ SỸ

Phó Chủ tịch Hội Bảo vệ thiên nhiên và Môi trường Việt Nam

Chính sách trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu (EPR) là một trong những chủ trương đúng đắn, góp phần thúc đẩy thực thi kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh tại Việt Nam. Tuy nhiên, để đảm bảo chủ trương trên được hiện thực hóa và triển khai một cách hiệu quả, bền vững, các quy định liên quan đến đối tượng và lộ trình thực hiện EPR cần được cân nhắc và áp dụng phù hợp đối với từng sản phẩm.

Một số quan điểm

Quy định trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ đã được Chính phủ ban hành tại Quyết định số 50/QĐ-TTg và Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan cho đến nay các quyết định này hầu như chưa được triển khai vào thực tế. Vì vậy, khi xây dựng dự thảo Nghị định hướng dẫn thi hành Luật BVMT năm 2020 liên quan đến trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm thải bỏ, bao bì, cần phân tích nguyên nhân khiến các quyết định của Thủ tướng Chính phủ chưa được triển khai hiệu quả trong thực tế. Trên cơ sở kế thừa tối đa những hợp lý, phù hợp tại các quyết định đã ban hành, bổ sung, cụ thể hóa các khoản chưa rõ.

Do trong dự thảo có sử dụng cụm từ: “*Trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu*” và được viết tắt trong Chương VII là EPR (Extended Producer Responsibility - Trách nhiệm của nhà sản xuất), vì vậy, ngay tại Điều 3 “*Giải thích từ ngữ*” của dự thảo cần phải bổ sung khái niệm “*Trách nhiệm của nhà sản xuất*” (EPR). Để hội nhập quốc tế, có thể sửa tên Chương VII “*Trách*

nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu” thành “*Trách nhiệm của nhà sản xuất*”. Ở đây, có thể gọi chung là “*tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu*” thành “*nhà sản xuất*”.

Về góp ý mục 1 (Trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu):

Điều 87 (Đối tượng và lộ trình thực hiện trách nhiệm tái chế): Đối tượng áp dụng đối với nội dung này gồm 5 nhóm các sản phẩm thải bỏ (thiết bị điện và điện tử; ắc quy và pin các loại; dầu nhớt các loại; săm, lốp các loại; phương tiện giao thông và máy móc công trình) và 1 nhóm bao bì các loại (giấy, kim loại, thủy tinh, nhựa phế thải có giá trị tái chế) (Phụ lục 55). Việc lựa chọn đối tượng áp dụng phải dựa trên đồng thời các tiêu chí: Số lượng, khối lượng phát sinh phải nhiều; tính độc hại khi thải ra môi trường phải cao; khả năng tái chế phải lớn. Nhìn chung, việc lựa chọn 5 nhóm các sản phẩm thải bỏ là phù hợp. Tuy nhiên, do khái niệm bao bì rất rộng, đa dạng kích thước, chủng loại và thành phần vật chất, nên để phân biệt rõ đối tượng bao bì nào sẽ thuộc đối tượng quản lý của Điều này, tránh trùng lặp, chồng chéo giữa các

quy định quản lý chất thải và phế liệu, trong dự thảo nghị định có giới hạn dung tích các bao bì từ 100 đến 500 ml. Riêng đối với nhóm bao bì G3 (Các sản phẩm khác có sử dụng bao bì), G4 (các sản phẩm dùng trong vận chuyển hoặc đóng gói hàng hóa) có thêm doanh thu sản xuất, nhập khẩu (tỷ VNĐ), khối lượng sản xuất, nhập khẩu (tấn). Việc này rất dễ xảy ra tình trạng lách luật và bất công bằng giữa những nhà sản xuất, nhập khẩu. Về giải pháp tái chế nêu tại cột 6, Phụ lục 55 cũng cần phải bổ sung, chỉnh sửa cho phù hợp với thực tế (Ví dụ: Đối với các thiết bị điện và điện tử thì biện pháp sửa chữa, phục hồi, thay thế linh kiện, phụ tùng để tái sử dụng là một trong các biện pháp phổ biến hiện nay tại Việt Nam và trên thế giới). Thậm chí, tại các nước phát triển như Nhật Bản, cũng có những công ty như Công ty Anchor Network Japan có 4 nhà máy sửa chữa, phục hồi, thay thế linh kiện để tái sử dụng các thiết bị điện tử (máy tính, smartphone,...). Ngoài ra, rất nhiều biện pháp thu hồi kim loại quý từ các bản mạch điện tử bằng phương pháp vật lý (nghiên và tuyển bằng nước), nghiền và hòa tan, thu hồi bằng hóa chất, nhiệt luyện hoặc đông nhiệt luyện trong lò luyện thép đang được sử

dụng tại Việt Nam và trên thế giới. Đối với bao bì cao su, nhựa cũng cần làm rõ phương pháp nhiệt phân, ngưng tụ, chưng cất để thu hồi những loại nhiên liệu, hóa chất và các loại khí cháy. Việc quy định tỷ lệ thu hồi tối thiểu cũng phải dựa vào thành phần vật liệu có thể tái chế khi tạo ra thiết bị (Ví dụ: Luật pháp Nhật Bản có yêu cầu nghiêm ngặt đối với tỷ lệ tài nguyên có thể tái chế trong sản phẩm như một chiếc ti vi phải được thiết kế để đảm bảo rằng hơn 50% vật liệu trong tổng trọng lượng của nó có thể tái chế trong tương lai. Tỷ lệ này ở tủ lạnh, máy giặt và điều hòa không khí là 60% đến 70%). Trong khi đó, dự thảo (cột 6) có tỷ lệ thu hồi vật liệu tái chế (kim loại, nhựa, thủy tinh) tối thiểu của ti vi là 50%; tủ lạnh, tủ đông là 50%; hòa không khí 80%; máy giặt 75% chỉ phù hợp với ti vi, hơi thấp đối với tủ lạnh, nhưng quá cao (không thực tế) đối với hòa không khí và máy giặt. Vì vậy, cần rà soát lại tỷ lệ tái chế tối thiểu tại cột 6 của Phụ lục 55 trên cơ sở làm rõ thành phần vật liệu có thể tái chế khi tạo ra thiết bị.

Điều 88 (tỷ lệ tái chế, quy cách tái chế): Việc tính toán, tỷ lệ tái chế bắt buộc (R), tỷ lệ tái chế thực tế (Ra), hệ số thải bỏ sản phẩm bao bì (D), hệ số thu gom sản phẩm, bao bì phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, khác nhau đối với từng loại thiết bị, từng loại bao bì, từng loại vật liệu làm ra thiết bị, bao bì; phụ thuộc vào thị trường tái chế, công nghệ tái chế. Vì vậy không dễ dàng gì để áp dụng thực tế. Ví dụ, khi tính được tỷ lệ tái chế bắt buộc (R) đối với bao bì nhựa thì phải xem bao bì làm từ loại nhựa gì: PP, PE, PET, PVC, PS,... Thực tế, có loại nhựa được tái chế nhiều (ví dụ: PE, PET), nhưng có loại nhựa hầu như không được tái chế (ví dụ: Nhựa PS làm hộp xốp). Do đó,

xem lại sự cần thiết phải đưa công thức tính toán lý thuyết quá phức tạp vào dự thảo này, mà chỉ nên ấn định một tỷ lệ bắt buộc dựa trên chiến lược, kế hoạch BVMT đã ban hành. Trong dự thảo cũng không nên bắt buộc quy cách tái chế theo cột 6, Phụ lục 55 tại khoản 788 vì này sẽ triệt tiêu nghiên cứu phát minh ra các giải pháp tái chế mới mang lại hiệu quả KT-XH và môi trường cao hơn.

Điều 89 (Mức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam): Do việc tính toán xác định tỷ lệ tái chế bắt buộc (R) rất khó khăn như nêu ở trên, nên việc tính toán số tiền đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam của từng loại sản phẩm, bao bì (F) cũng sẽ rất khó khăn. Hơn nữa, việc xác định định mức chi phí tái chế sản phẩm, bao bì (Fs) phụ thuộc rất nhiều vào công nghệ tái chế đối với từng loại sản phẩm, bao bì và phụ thuộc vào giá cả thị trường nguyên vật liệu, điện, nước tiêu thụ phục vụ cho quá trình tái chế. Vì vậy, công thức tính sẽ gây khó khăn, tranh cãi trong quá trình thực hiện. Hơn nữa, trong dự thảo cũng không làm rõ được trong trường hợp nào nhà sản xuất, nhập khẩu phải đóng góp tài chính cho quỹ BVMT. Trong dự thảo chưa làm rõ khi nhà sản xuất, nhập khẩu chọn những phương án trực tiếp tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ hay thuê đơn vị chức năng xử lý, tái chế có phải đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam hay không. Cũng cần làm rõ hình thức nộp tiền vào Quỹ BVMT Việt Nam là nộp phí hay đóng góp tài chính vì hình thức đóng góp, hỗ trợ thường không phải là bắt buộc. Vì vậy, xem lại sự cần thiết phải đưa công thức tính toán lý thuyết quá phức tạp vào dự thảo này, mà chỉ nên ấn định một mức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam

tương tự như tại Phụ lục 61 mức đóng góp thực hiện trách nhiệm hỗ trợ xử lý chất thải hoặc tương tự như quy định phí BVMT đối với nước thải đang thực hiện.

Điều 92 (hình thức thực hiện trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì): Điều này quy định hình thức nhà sản xuất, nhập khẩu có thể tự chọn bao gồm: Tự mình thực hiện tái chế; thuê đơn vị tái chế để thực hiện tái chế; Ủy quyền toàn bộ cho bên thứ ba để tổ chức tái chế; đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam. Tuy nhiên, kinh nghiệm thực tế cho thấy vai trò của bên thứ ba do nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền chưa rõ (hơn nữa trong dự thảo này lại đơn vị này là phi lợi nhuận). Điều này cũng quy định việc sử dụng số tiền các nhà sản xuất, nhập khẩu đóng góp hỗ trợ tái chế thông qua đấu thầu hoặc chỉ định thầu. Điều này cũng quy định biện pháp cưỡng chế đối với nhà nhập khẩu thông qua việc thông báo với cơ quan Hải quan không cho thông quan lô hàng sản phẩm, bao bì nhập khẩu. Tuy nhiên, chưa quy định hình thức cưỡng chế đối với nhà sản xuất trong nước. Nếu coi ký hợp đồng với đơn vị thứ ba được ủy quyền là hợp lệ để thông quan hay tiếp tục được sản xuất thì quá hình thức.

Điều 93 (Điều kiện thực hiện trách nhiệm tái chế): Điều này, yêu cầu nhà sản xuất, nhập khẩu tự tái chế hay đơn vị tái chế do nhà sản xuất, nhập khẩu thuê tái chế thiết bị, bao bì thải bỏ phải có giấy phép môi trường là phù hợp. Tuy nhiên, hiện không rõ những đối với bên thứ ba được nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền tổ chức tái chế (có tư cách pháp nhân, không vì mục đích lợi nhuận; được ít nhất 3 nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền tổ chức tái chế; trường hợp tổ chức tái chế bao bì thì phải được ít nhất 10 nhà sản

xuất, nhập khẩu ủy quyền) để làm gì? Hơn nữa, bên thứ ba sau khi nhận ủy quyền từ nhà sản xuất, nhập khẩu lại phải lựa chọn đơn vị tái chế có giấy phép môi trường để kết hợp đồng theo của pháp luật đấu thầu hoặc bằng hình thức khác do nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền chấp thuận. Hiện chưa rõ sự cần thiết phải có bên thứ ba và lợi ích của bên thứ ba khi nhận ủy quyền của nhà sản xuất, nhập khẩu là gì?

Về góp ý mục 2 (trách nhiệm xử lý chất thải của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu): Điều 94 (đối tượng, thời điểm phải đóng góp tài chính để hỗ trợ các hoạt động xử lý chất thải): Chưa rõ tiêu chí lựa chọn các sản phẩm, bao bì tại Phụ lục 61 ban hành kèm theo Nghị định này. Có nên đưa “tã lót, bỉm, băng vệ sinh” vào đối tượng phải đóng góp tài chính hỗ trợ xử lý chất thải không vì đây là đối tượng thường được nhà nước trợ giá? Nhiều chuyên gia vẫn chưa rõ tiêu chí lựa chọn “kẹo cao su” để làm gì vì không hiểu tại Việt Nam mỗi năm tiêu thụ được bao nhiêu tấn kẹo cao su? Như trên đã trình bày, nếu yêu cầu nhà sản xuất, nhập khẩu đóng góp tài chính để hỗ trợ các hoạt động xử lý chất thải, thì hình thức này không phải là bắt buộc. Cũng cần đánh giá tác động chính sách khi mức đóng góp tài chính đối với từng sản phẩm, bao bì được tại cột 6 Phụ lục 61.

Điều 95 (trình tự thực hiện đóng góp kinh phí hỗ trợ xử lý chất thải): Xem lại sự phù hợp của hình thức đóng góp kinh phí hỗ trợ xử lý chất thải, vì như trình bày ở trên hình thức đóng góp, hỗ trợ là tự nguyện, không thể bắt buộc, cưỡng chế được. Nên xem xét chuyển thành phí xử lý chất thải thì mới bắt buộc, cưỡng chế được.

Điều 96 (thực hiện hỗ trợ hoạt động xử lý chất thải): Nên

xem lại nội dung này cho phù hợp. Do yêu cầu đơn vị tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì phải có giấy phép môi trường, vì vậy, không thể hỗ trợ cho cộng đồng dân cư xử lý chất thải được. Cộng đồng dân cư làm sao có đủ kiện để nhận được giấy phép môi trường. Quỹ BVMT chỉ có thể hỗ trợ hoạt động truyền thông, nâng cao nhận thức cộng đồng trong lĩnh vực quản lý chất thải.

Về góp ý mục 3 (cung cấp, quản lý thông tin và quản lý, giám sát thực hiện trách nhiệm tái chế, xử lý của tổ chức, cá nhân nhập khẩu):

Điều 97 (cung cấp thông tin sản phẩm, bao bì): Nhà sản xuất có thể cung cấp thông tin chi tiết sản phẩm, bao bì. Tuy nhiên, yêu cầu nhà nhập khẩu phải cung cấp thông tin sản phẩm, bao bì do mình sản xuất, nhập khẩu thành phần nguyên vật liệu; hướng dẫn phân loại, thu gom, tái sử dụng, tái chế, xử lý sau tiêu dùng; cảnh báo rủi ro trong quá trình tái chế, tái sử dụng, xử lý sản phẩm, bao bì là không phù hợp (Ví dụ: Khi nhập máy tính, smartphone mà phải ghi những thông tin này trên sản phẩm hay hướng dẫn kèm theo là khó khả thi).

Điều 98 (cổng thông tin điện tử EPR quốc gia): Quy định công bố thông tin liên quan đến EPR trên cổng thông tin điện tử quốc gia là phù hợp (tương tự như thông tin xử lý chất thải nguy hại và nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất).

Điều 99 (Hội đồng EPR quốc gia): Quy định tổ chức, thành phần, quy chế của Hội đồng EPR quốc gia vừa mâu thuẫn, vừa không phù hợp. Không thể có một hội đồng là đại diện cho nhà sản xuất, nhập khẩu lại có sự tham gia của đại diện các Bộ TN&MT, Tài chính, Công Thương, tư vấn cho Bộ TN&MT lại do lãnh đạo Bộ TN&MT là chủ tịch. Xem lại sự cần

thiết phải thành lập Hội đồng EPR quốc gia, trong khi hiện nay có rất nhiều hội nghề nghiệp đại diện cho các doanh nghiệp (Ví dụ: Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Hiệp hội Nhựa Việt Nam, Hiệp hội Cao su Việt Nam, Hiệp hội Giấy Việt Nam, Hiệp hội Bao bì Việt Nam; Hiệp hội Ô tô xe máy Việt Nam) có thể tư vấn cho Bộ TN&MT những nội dung liên quan đến tỷ lệ tái chế.

Điều 100 (Văn phòng EPR Việt Nam): Quy định tổ chức, thành phần, quy chế của Văn phòng EPR quốc gia vừa mâu thuẫn, vừa không phù hợp. Không thể có văn phòng là tổ chức của nhà sản xuất, nhập khẩu mà lại đặt tại Bộ TN&MT, do Bộ TN&MT quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức. Cần xem lại việc thành lập một tổ chức mới trong khi rất nhiều đơn vị của Tổng cục Môi trường, Bộ TN&MT có thể thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý hoạt động tái chế, xử lý thiết bị thải bỏ, bao bì.

Kết luận và kiến nghị

Luật BVMT 2020 tạo ra rất nhiều điểm đột phá trong phương thức quản lý môi trường tại Việt Nam. Luật có giao cho Chính phủ hướng dẫn thi hành tại 64 điều, trong đó có Điều 54, Điều 55 thực hiện trách nhiệm tái chế, xử lý chất thải của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu.

Hiện nay, Bộ TN&MT đang phối hợp với các bộ, ngành, địa phương và các nhà khoa học đang hoàn thiện Dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020. Đây là một bước quan trọng nhằm cụ thể hóa một số Điều của Luật nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những khó khăn, bất cập trong quá trình triển khai. Bài báo này chỉ bàn luận tới những quy định trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu thiết bị, bao bì. ■