

Cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) và việc thu hồi ô tô, xe máy sau sử dụng

NGUYỄN THI

Bộ Tài nguyên và Môi trường

Bài viết Cơ chế trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) trong thực hiện Điều 54 Luật BVMT năm 2020 được đăng trên Tạp chí Môi trường số 12/2020 đã giới thiệu tổng quan về các công cụ của EPR. Theo đó, EPR được áp dụng ở nhiều mức độ khác nhau tại các quốc gia như Hàn Quốc và các nước Bắc Âu với nội hàm là trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất; còn ở Nhật Bản áp dụng EPR với nội hàm phí thải bỏ trả trước (ADF) và đặt cọc, hoàn trả. Tại Việt Nam, EPR đã được quy định sớm trong Luật BVMT năm 2005 với nội hàm là thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ (Điều 67); quy định này tiếp tục được ghi nhận tại Điều 87 Luật BVMT năm 2014 về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ. Luật BVMT năm 2020 tiếp tục quy định về trách nhiệm tái chế (Điều 54) và về trách nhiệm thu gom, xử lý chất thải (Điều 55) của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu.

CÔNG TÁC QUẢN LÝ, TÁI CHẾ Ô TÔ, XE MÁY Ở HÀN QUỐC

EPR là cách tiếp cận của chính sách môi trường, theo đó trách nhiệm của nhà sản xuất một loại sản phẩm được mở rộng tới giai đoạn thải bỏ trong vòng đời của sản phẩm đó. EPR yêu cầu nhà sản xuất có trách nhiệm quản lý các sản phẩm sau khi chúng trở thành rác thải, bao gồm: thu gom; tiền xử lý (phân loại, tháo dỡ hoặc khử ô nhiễm, để chuẩn bị cho tái sử dụng; thu hồi (tái chế và thu hồi năng lượng) hoặc cuối cùng thải bỏ.

EPR đã được áp dụng thành công ở nhiều quốc gia. Theo thống kê của Tổ chức Hợp tác và Phát triển (OECD) từ năm 1970 đến năm 2015, có 384 chính sách EPR đã được phát triển, trong đó, hơn 70% là từ năm 2001. Châu Âu và Bắc Mỹ là nơi áp dụng EPR cao nhất, chiếm tới 90% số chính sách EPR đã phát triển; ở Châu Á, EPR đã phát triển mạnh tại Hàn Quốc, Nhật Bản và Đài Loan.

Cơ chế EPR ở các nước đều được áp dụng đối với việc thu hồi và xử lý phương tiện giao thông cơ giới. Ở Hàn Quốc, việc tái chế ô tô, xe máy là trách nhiệm của nhà sản xuất, nhà nhập khẩu. Theo đó, người sử dụng sau khi thải bỏ ô tô, xe máy, nếu nhà tái chế phải mua lại với giá cao hơn chi phí xử lý và các giá trị sau khi xử lý thì nhà sản xuất, nhà nhập khẩu phải chi trả cho khoản chênh lệch đó cho nhà tái chế để xử lý. Việc quản lý phương tiện cơ giới được quy định tại Luật quản lý phương tiện cơ giới và Luật về tái chế tài nguyên đối với thiết bị điện, điện tử và phương tiện cơ giới.

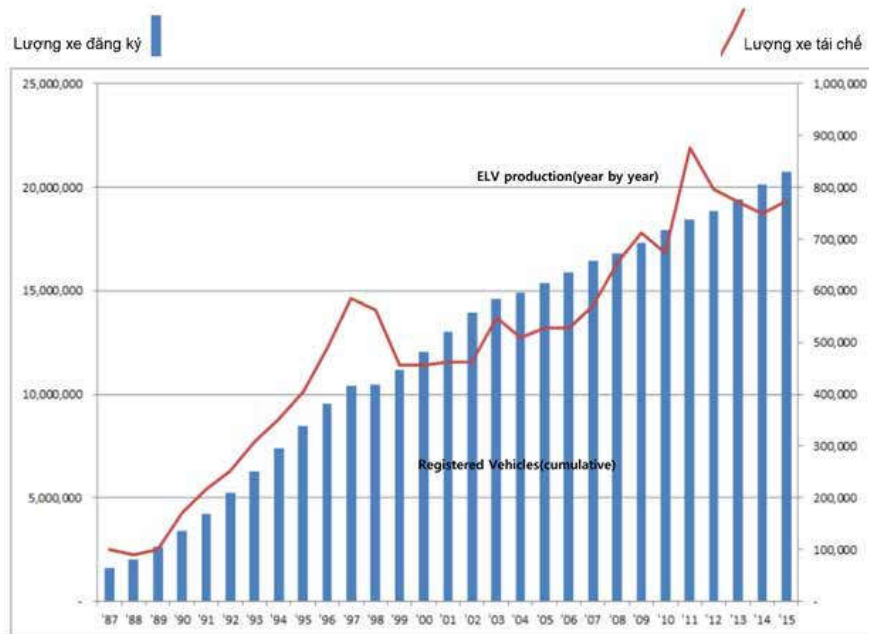
Có một điều đáng chú ý ở Luật quản lý phương tiện cơ giới của Hàn Quốc là ngoài quy định về đăng ký sử dụng phương tiện cơ giới còn có quy định về hủy đăng ký phương tiện cơ giới. Theo đó, chủ phương tiện cơ giới đem phương tiện cơ giới đó cho nhà tái chế để thực hiện việc xử lý thì nhà tái chế thay mặt chủ phương tiện nộp hồ sơ để hủy đăng ký phương tiện tái chế. Việc hủy này sẽ giúp cho chủ phương tiện dễ dàng hơn trong việc đăng ký phương tiện mới mà không phải nộp các khoản thu của nhà nước như thuế, phí đối với xe đã qua sử dụng.

Những trường hợp bắt buộc phải thải bỏ, đem đi xử lý và thực hiện việc hủy đăng ký gồm: Cố định phương tiện tại một chỗ và dùng cho mục đích khác với việc vận tải, di chuyển; Để phương tiện trên đường liên tục trong khoảng thời gian nhất định mà không được trông giữ, giám sát; Để phương tiện trên

đất của người khác trong một khoảng thời gian nhất định mà không có sự đồng ý của người sở hữu đất; Chủ phương tiện không tuân theo quyết định của tình trường đối với các trường hợp nêu trên hoặc xe không có chủ thì tình trường quyết định việc tái chế phương tiện đó.

Luật còn quy định việc đóng các loại thuế, phí sử dụng phương tiện, trong đó đáng chú ý là người sở hữu ô tô phải đóng thuế ô tô (thuế được tính theo dung tích xi lanh, hệ số tính thuế và hệ số giảm thuế theo số năm sử dụng xe); ngoài ra, đối với xe không sử dụng để kinh doanh thì phải đóng thêm thuế giáo dục địa phương (bằng 30% thuế ô tô). Hai thuế trên phải đóng 6 tháng một lần. Ví dụ, ô tô không sử dụng kinh doanh có dung tích 1998 cc, đăng ký tháng 12/2015 thì số thuế ô tô phải đóng cho 6 tháng đầu năm là 169.830 won, thuế giáo dục địa phương là 50.940 won, tổng số thuế phải nộp là 220.770 won (4.602.425 VNĐ).

Theo Báo cáo của Tập đoàn môi trường Hàn Quốc (KECO), tính đến tháng 12/2015 thì Hàn Quốc có 20,989,885 ô tô đang hoạt động; có 773,436 không còn được sử dụng (ELV), có 522 công ty tháo dỡ ô tô, 13 công ty nghiên cứu; có 15 công ty tái chế phế liệu ô tô; 3 công ty xử lý dầu nhờn. Lượng xe tái chế tại Hàn Quốc tăng dần qua các năm (biểu đồ Hình 1), lượng ô tô tái chế năm 1987 là 100.000 ô tô trên 1,6 triệu ô tô lưu hành (tỷ lệ 6,25%), năm 2015 tái chế 773.436 trong tổng số 20.989.885 ô tô lưu hành (tỷ lệ 3,68%).



▲ Hình 1. Tương quan lượng ô tô lưu hành và lượng ô tô được tái chế qua các năm (KECO thống kê)

EPR áp dụng đối với việc thu hồi, xử lý ô tô sau sử dụng được các nhà sản xuất, nhà tái chế trực tiếp thực hiện thông qua việc ký kết với các nhà tái chế ô tô mà không thông qua tổ chức trách nhiệm của nhà sản xuất (PRO) như một số ngành hàng khác.

Các công ty tham gia vào chuỗi tái chế ô tô gồm: nhà sản xuất, nhà nhập khẩu; công ty tháo dỡ ô tô; công ty tái sử dụng các phần của ô tô; công ty tái chế; công ty tiêu hủy... theo một chuỗi giá trị như Hình 2.

Như vậy, có thể thấy việc tái chế ô tô, xe máy sau sử dụng ở Hàn Quốc đã trở thành ngành công nghiệp chuyên nghiệp, hình thành một chuỗi giá trị giúp cho việc tái chế ô tô, xe máy được thực hiện ở quy mô lớn, hiệu quả cao.

THỰC TRẠNG THU HỒI, XỬ LÝ Ô TÔ, XE MÁY Ở VIỆT NAM

Theo thống kê của Cục Đăng kiểm Việt Nam, trong năm 2020, Việt Nam có gần 37 triệu xe máy và 4,2 triệu ô tô đang lưu hành. Đối với các xe quá hạn sử dụng, ở Hà Nội có gần 7.000 xe ô tô con quá hạn sử dụng trên 24 tháng; ở TP Hồ Chí Minh có hơn 5.000 xe.

Cũng theo thống kê của Công an TP Hà Nội, hiện trên địa bàn thành phố có hơn 44.000 xe máy có niên hạn 30 năm; hơn 10.500 xe niên hạn hơn 40 năm; gần 480 xe niên hạn hơn 50 năm.

Trong số đó, có nhiều phương tiện đã cũ nát, nhưng người dân tận dụng bằng việc mua các thiết bị thay thế, lắp ghép phù hợp, sửa chữa để sử dụng.

Với số lượng lớn ô tô, xe máy cũ nát như vậy, nhưng theo báo cáo của Hiệp hội ô tô Việt Nam (VAMA) và Hiệp hội xe máy Việt Nam (VAMM) cho biết, việc thu hồi, xử lý ô tô, xe máy theo quy định của Luật BVMT năm 2005 và Luật BVMT năm 2014 chưa được thực hiện bởi các nhà sản xuất và nhà nhập khẩu ô tô, xe máy, việc thu hồi, xử lý ô tô, xe máy không còn được lưu thông chủ yếu thực hiện thông qua hệ thống đồng nát và làng nghề, theo quy trình được nêu ở Hình 3.

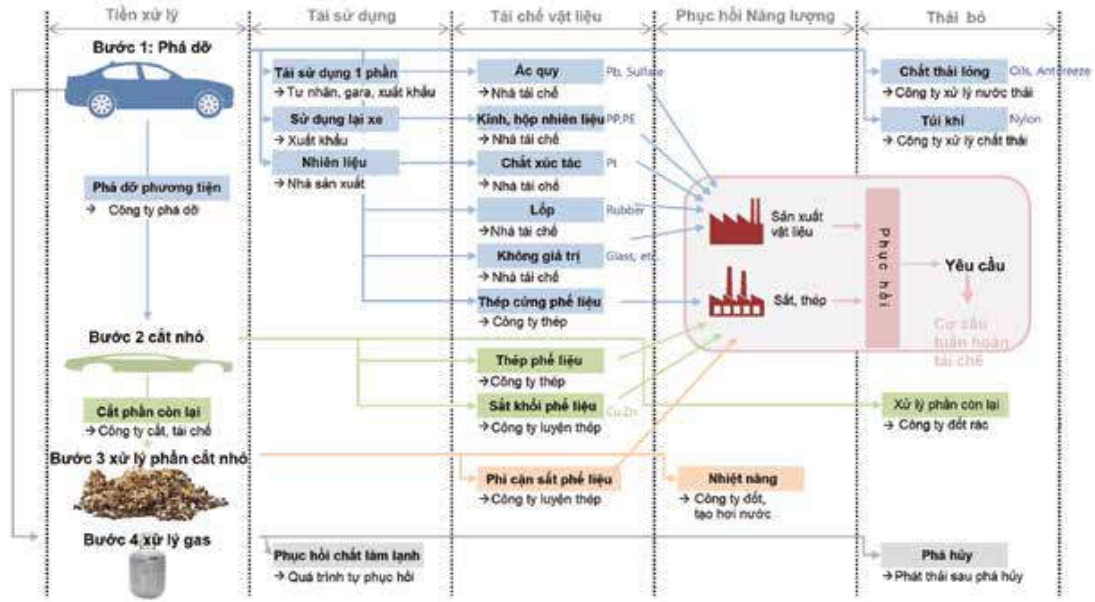
Từ thực tế trên cho thấy, việc tái chế, tái sử dụng ô tô, xe máy không còn được lưu thông đã được thực hiện ở Việt Nam, tuy nhiên, chưa bảo đảm tính hiệu quả và gây ô nhiễm môi trường. Nếu đem so sánh

với quy trình xử lý giữa Việt Nam và Hàn Quốc, có thể thấy có sự tương đồng nhất định nhưng ở quy mô và tính chất hoàn toàn khác nhau. Ở Hàn Quốc đã hình thành ngành công nghiệp tái chế, tái sử dụng ô tô, xe máy sau sử dụng ở quy mô lớn, hiệu quả cao và bảo đảm việc BVMT. Còn ở Việt Nam, việc tái chế ô tô, xe máy mới dừng lại ở mức độ tự phát, hiệu quả thấp và gây ô nhiễm môi trường.

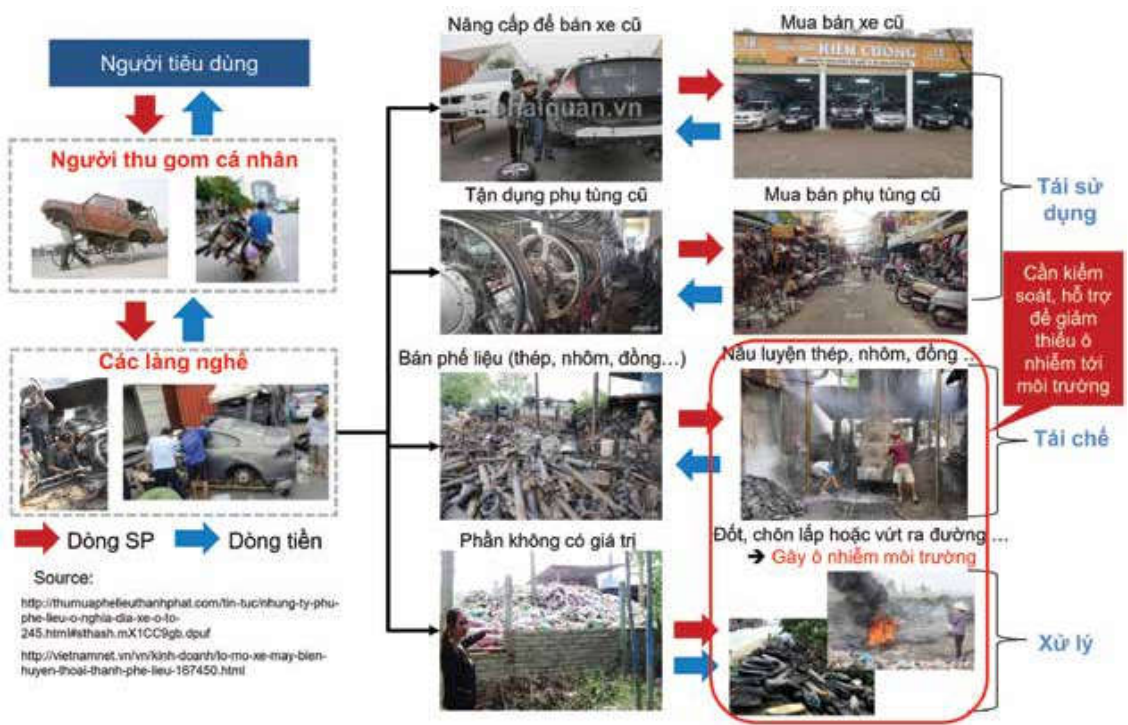
Vậy điều gì đã làm cho lượng ô tô, xe máy cũ nát tiếp tục được lưu hành ở nước ta và ngành công nghiệp tái chế ô tô, xe máy chưa thể phát triển? Có thể nêu một số nguyên nhân sau:

- Việt Nam còn là một nước nghèo, đa số người lao động có thu nhập thấp và trung bình. Sở hữu một chiếc xe máy có thể nói là tài sản có giá trị tương đối lớn, hướng hồ sơ hữu một chiếc ô tô. Vì vậy, việc sử dụng lâu dài một chiếc ô tô, xe máy là điều dễ hiểu và việc tận dụng ô tô, xe máy (đặc biệt là xe máy) để làm phương tiện mưu sinh là điều không thể tránh khỏi.

- Chính sách quản lý ô tô, xe máy còn nhiều bất cập, trong đó thiếu các quy định về việc bắt buộc phải kết thúc việc lưu thông, thiếu quy định về thuế đánh vào phương tiện giao thông. Người mua ô tô, xe máy ở nước ta chỉ cần bỏ ra một khoản tiền (tương đối lớn) vào lúc mua là có thể sử dụng, mà không bận tâm đến các nghĩa vụ tài chính trong quá trình sử dụng. Có một điều cần lưu ý là việc sở hữu ô tô, xe máy là quyền sở hữu của mỗi cá nhân, mỗi thể nhân, vì vậy được Hiến pháp bảo vệ, nên không thể tùy tiện ép chủ sở hữu từ bỏ



▲ Hình 2. Chuỗi giá trị trong tái chế phương tiện cơ giới sau sử dụng (KECO)



▲ Hình 3. Chuỗi tái chế ô tô, xe máy ở Việt Nam (VAMA, VAMM)

nó trừ khi có những vi phạm buộc phải tước quyền sở hữu được quy định trong Luật.

- Chính sách tái chế ô tô, xe máy ở Việt Nam chưa có, thiếu các cơ chế thúc đẩy người sử dụng đem ô tô, xe máy đi tái chế. Nếu giá trị của việc chuyển giao cho nhà tái chế được xác định một cách thỏa đáng thì việc đem ô tô, xe máy quá niên hạn hoặc cũ nát đi tái

chế là hoàn toàn có thể thực hiện được.

Từ những nguyên nhân trên làm cho lượng ô tô, xe máy được đem đi tái chế có giá trị cao ở nước ta không nhiều, vì vậy chưa thể phát triển được ngành công nghiệp tái chế ô tô, xe máy.

EPR CÓ LÀ GIẢI PHÁP CHO VIỆC THU HỒI, TÁI CHẾ Ô TÔ, XE MÁY CŨ NÁT

Từ thực tiễn ở Hàn Quốc cho thấy, sau khi áp dụng EPR thì ngành công nghiệp tái chế ô tô, xe máy đã phát triển mạnh, đạt được sự chuyên

môn hóa và chuyên nghiệp cao.

EPR với nội hàm là trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất đã được quy định tại Điều 55 Luật BVMT năm 2020. Theo đó: “Tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu sản phẩm, bao bì có giá trị tái chế phải thực hiện tái chế theo tỷ lệ và quy cách tái chế bắt buộc, trừ các sản phẩm, bao bì xuất khẩu hoặc tạm nhập, tái xuất hoặc sản xuất, nhập khẩu cho mục đích nghiên cứu, học tập, thử nghiệm” và được lựa chọn thực hiện trách nhiệm của mình theo một trong các hình thức: Tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì; hoặc Đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì. Đây là quy định nền tảng để thiết lập EPR, có sự tương đồng nhất định với hệ thống EPR chung của thế giới và của Hàn Quốc, theo đó, nhà sản xuất, nhập khẩu ô tô, xe máy có quyền lựa chọn hình thức tự tổ chức thu gom, tái chế ô tô xe máy; việc tái chế phải đảm bảo tỷ lệ và quy cách bắt buộc.

Nhà sản xuất, nhà nhập khẩu có trách nhiệm chi trả cho nhà tái chế khoản chênh lệch giữa chi phí thu mua ô tô, xe máy sau sử dụng với chi phí tái chế. Đây chính là động lực chủ yếu để khuyến khích người sở hữu ô tô, xe máy đem đi tái chế sau sử dụng.

Tuy nhiên, nếu chỉ có chính sách về EPR là chưa đủ mà còn cần phải có các chính sách về quản lý ô tô, xe máy đủ mạnh mới có thể tạo ra lực cộng hưởng thúc đẩy việc thu hồi ô tô, xe máy sau sử dụng. Các chính sách bên cạnh EPR là gì:

Thứ nhất, về thuế và các loại phí đối với ô tô, xe máy, cần xem xét lại thuế tiêu thụ đặc biệt, vì thuế tiêu thụ đặc biệt là đánh vào các loại hàng hóa xa xỉ, không thiết yếu hoặc không khuyến khích tiêu dùng. Cần xem xét lại việc coi ô tô là mặt hàng xa xỉ (trừ việc sử dụng một số dòng xe cao cấp) hoặc không khuyến khích sử dụng mà cần phải coi ô tô là mặt hàng cần thiết để bảo vệ tính mạng, sức khỏe người dân, để tiến tới một giai đoạn phát triển văn minh mới của nước ta; đồng thời đi ô tô cũng là hoạt động BVMT thông qua việc tiết kiệm xăng, được đăng kiểm định kỳ, được giám sát tốt hơn xe máy. Mặt khác, việc loại bỏ thuế tiêu thụ đặc biệt sẽ khiến giá thành ô tô giảm, vì vậy mà việc sở hữu một cái ô tô không còn là vấn đề khó khăn với người dân, do đó việc thay đổi ô tô, thải bỏ để đem đi tái chế sẽ dễ dàng được thực hiện.

Để người sử dụng cân nhắc việc sử dụng phương tiện cá nhân và việc tái chế các phương tiện cũ nát thì có thể cân nhắc áp dụng các loại nghĩa vụ tài chính như thuế xe ô tô và các loại phí liên quan đến phí bảo dưỡng đường bộ hoặc phí lưu thông trong một khu vực nhất định. Như trình bày ở trên, người Hàn Quốc phải chi trả thuế sử dụng xe ô tô hàng năm và có thể chi trả 6 tháng

một lần, đối với xe không kinh doanh thì còn phải nộp thuế giáo dục địa phương. Việt Nam nên nghiên cứu áp dụng chính sách này. Thuế này có thể đánh cao hơn đối với ô tô, xe máy thứ 2 trở đi của cùng một chủ sở hữu.

Thứ hai, quy định về quản lý ô tô, xe máy, cần nghiên cứu để đưa ra các trường hợp bắt buộc phải đem ô tô, xe máy đi tái chế, xử lý như mô hình của Hàn Quốc, tuy nhiên, cần cân nhắc đến quy định về quyền sở hữu của cá nhân và thể nhân. Các quy định bắt buộc phải đem đi tái chế ở Hàn Quốc đều là các trường hợp pháp luật quy định là từ bỏ quyền sở hữu như để xe trên đường liên tục mà không có sự trông coi, giám sát hoặc để xe trên phần đất của người khác trong khoảng thời gian nhất định hoặc cố định xe ở một chỗ và thay đổi mục đích sử dụng.

Thứ ba, quy định áp dụng quy chuẩn về an toàn, BVMT một cách chặt chẽ và thực thi nghiêm trên thực tế. Đối với các phương tiện không đáp ứng quy chuẩn về an toàn và BVMT thì không được phép lưu thông. Nếu lưu thông thì bị xử phạt ở mức cao, nếu tái phạm thì bị tịch thu phương tiện trong khoảng thời gian nhất định...

Thứ tư, hỗ trợ hình thành ngành công nghiệp tái chế ô tô, xe máy một cách chuyên nghiệp, hiện đại. Đây là yếu tố rất quan trọng để có thể thực hiện EPR đối với việc thu hồi xử lý ô tô, xe máy cũ nát hoặc không còn được lưu thông, bởi động lực lớn nhất thúc đẩy con người là lợi ích, mà lợi ích đối với hoạt động này chỉ có thể xuất hiện trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và tái chế ô tô, xe máy. Từ đó hình thành chuỗi giá trị mà ở đó cả người tiêu dùng, nhà sản xuất, nhà tái chế đều được hưởng lợi và hệ quả là giải quyết được nhiều vấn nạn hiện nay như vấn đề ô

nhiễm làng nghề, vấn đề thất nghiệp, vấn đề về ô tô, xe máy cũ nát vẫn được lưu thông gây ô nhiễm môi trường, gây tai nạn giao thông...

Thứ năm, cần đề cao vai trò của các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu ô tô, xe máy, đặc biệt là vai trò của Hiệp hội các nhà sản xuất, nhập khẩu ô tô, xe máy trong việc hình thành ngành công nghiệp tái chế bởi họ là khâu đầu và cũng là khâu cuối của chuỗi giá trị này. Để đề cao vai trò của họ thì cơ chế thị trường trong việc vận hành chuỗi giá trị này cần được coi trọng, nhà nước chỉ đưa ra chính sách và tổ chức thực thi chính sách hỗ trợ sự hình thành, phát triển của ngành công nghiệp tái chế mà cơ chế EPR là một trong những yếu tố quan trọng.

EPR đã được áp dụng rộng rãi và thành công trên thế giới, có thể có nhiều mô hình khác nhau được áp dụng đối với việc thu hồi, tái chế ô tô, xe máy. Nhưng cơ chế EPR với nội hàm là trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhà nhập khẩu như quy định của Luật BVMT năm 2020 là cơ chế có nhiều ưu điểm hơn cả vì thông qua đó không chỉ mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất đến giai đoạn sau sử dụng ô tô, xe máy, mà còn tác động để mở rộng trách nhiệm của người sử dụng ô tô, xe máy và kết hợp với trách nhiệm của nhà tái chế để từ đó có những động lực thuận chiều nhằm quản lý ô tô, xe máy tốt hơn; thu hồi, xử lý, tái chế ô tô, xe máy hiệu quả hơn; giải quyết được nhiều vấn đề xã hội mà hiện nay chúng ta gặp phải do sử dụng ô tô, xe máy cũ nát; cũng như việc tái chế ô tô, xe máy tự phát tại các làng nghề. Từ đó phát triển được ngành công nghiệp tái chế ô tô, xe máy góp phần phát triển kinh tế, xã hội, môi trường một cách bền vững ■