

Bàn luận về quy định trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhà nhập khẩu trong Dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều Luật Bảo vệ môi trường

PGS.TS. PHÙNG CHÍ SỸ

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

Luật BVMT năm 2020 gồm 16 Chương, 171 Điều, trong đó có giao cho Chính phủ hướng dẫn chi tiết thi hành tại 64 Điều. Hiện nay, Bộ TN&MT đang phối hợp với các bộ, ngành, địa phương và các nhà khoa học hoàn thiện Dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020. Đây là bước quan trọng, cụ thể hóa một số quy định của Luật nhằm hạn chế đến mức thấp nhất những khó khăn, bất cập trong quá trình triển khai. Do Dự thảo Nghị định đề cập đến nhiều vấn đề, nên trong bài viết này xin được bàn luận tới một số quy định liên quan đến trách nhiệm mở rộng của các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu về tái chế và xử lý sản phẩm, bao bì là chất thải (các điều 54, 55 - gọi tắt là EPR-Extended Producer Responsibility).

Tại Chương VII, bao gồm 3 Mục, 14 Điều, 7 Phụ lục (Dự thảo Nghị định EPR), có một số vấn đề cần bàn luận sau:

Thứ nhất, quy định về trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ đã được Chính phủ ban hành tại Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg và Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg. Vì vậy, khi xây dựng Dự thảo Nghị định Chính phủ 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 vào thực tế. Trên cơ sở kế thừa tối đa những quy định hợp lý, phù hợp tại các quyết định đã ban hành, bổ sung, cụ thể hóa các điều khoản chưa rõ.

Thứ hai, 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 (Thiết bị điện và điện tử;

ắc quy và pin các loại; dầu nhớt các loại; săm, lốp các loại; phương tiện giao thông, máy móc công trình) và 1 nhóm bao bì các loại (giấy, kim loại, thủy tinh, nhựa phế thải có giá trị tái chế) là phù hợp. Tuy nhiên, do khái niệm bao bì rất rộng, đa dạng về 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 Nghị định này, tránh trùng lặp, chồng chéo giữa các quy định về quản lý chất thải và phế liệu, trong Dự thảo Nghị định có quy định giới hạn về 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 quy định thêm về doanh thu sản xuất, nhập khẩu (tỷ VNĐ/năm), khối lượng sản xuất, nhập khẩu (tấn/năm). Việc quy định này 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 cũng như 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 về 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 tivi 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

Nghị định (cột 6) có quy định 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%; điều 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 điều hòa không khí và máy giặt. Vì vậy, cần rà soát lại quy định 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.

Thứ ba, việc tính toán, quy định 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). Vì vậy, xem lại sự cần thiết phải đưa công thức tính toán lý thuyết quá phức tạp vào Dự thảo Nghị định này, mà chỉ nên ấn định một tỷ lệ bắt buộc dựa trên Chiến lược, Kế hoạch BVMT đã ban hành. Trong Dự thảo Nghị định cũng không nên quy định bắt buộc về quy cách tái chế vì quy định này sẽ triệt tiêu nghiên cứu phát minh ra các giải pháp tái chế mới mang lại hiệu quả kinh tế - xã hội và môi trường cao hơn.

Thứ tư, việc tính toán xác định tỷ lệ tái chế bắt buộc (R) rất khó khăn, 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 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, quy định công thức tính sẽ gây khó khăn, tranh cãi trong quá trình thực hiện. Hơn nữa, trong Dự thảo Nghị định cũng không làm rõ trong trường hợp nào nhà sản xuất, nhập khẩu phải đóng góp tài chính vào

Quỹ BVMT. Đồng thời, Dự thảo Nghị định 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, hỗ trợ tài chính vì hình thức đóng góp, hỗ trợ thường không phải là bắt buộc. Vì vậy, xem lại sự cần thiết khi đưa công thức tính toán lý thuyết quá phức tạp vào Dự thảo Nghị định này, mà chỉ nên ấn định một mức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam tương tự như quy định về mức đóng góp thực hiện trách nhiệm hỗ trợ xử lý chất thải hoặc tương tự như quy định về phí BVMT đối với nước thải đang thực hiện.

Thứ năm, làm rõ sự cần thiết phải ủy quyền cho bên thứ 3 thực hiện tái chế do nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền. Việc yêu cầu nhà sản xuất, nhập khẩu phải thuê đơn vị kiểm toán độc lập cũng chưa rõ (kiểm toán cái gì? kiểm toán môi trường hay kiểm toán tài chính?). Xem lại quy định về việc đóng góp tài chính để hỗ trợ tái chế. Nếu chỉ quy định về đóng góp, hỗ trợ thì không thể bắt buộc nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện, mà tùy tâm họ đóng góp... cũng không thể quy định thời gian nào phải đóng góp, hỗ trợ. Nếu muốn bắt buộc doanh nghiệp phải nộp tiền, thì nên xem xét chuyển từ hình thức đóng góp, hỗ trợ sang hình thức nộp phí (tương tự như phí BVMT đối với nước thải). Hơn nữa, số tiền doanh nghiệp nộp cần phải được quản lý như phí BVMT đối với nước thải và các loại phí,

lệ phí khác. Việc xử lý nhà sản xuất, nhập khẩu không thực hiện đầy đủ trách nhiệm tái chế bắt buộc theo quy định của Chính phủ, Bộ TN&MT là hợp pháp. Tuy nhiên, không thể cưỡng chế nhà sản xuất, nhập khẩu không đóng góp tài chính để hỗ trợ tái chế được vì như trình bày ở trên hình thức đóng góp, hỗ trợ không phải là hình thức bắt buộc. Hơn nữa, cũng không thể truy thu, phạt doanh nghiệp đóng góp, hỗ trợ chậm được. Quy định hình thức cưỡng chế là đề nghị cơ quan thuế hoặc hải quan xử lý hoặc thanh tra, kiểm tra xử phạt vi phạm hành chính. Hình thức này cũng không thể áp dụng nếu nhà sản xuất, nhập khẩu không đóng góp tài chính để hỗ trợ tái chế. Tất cả những quy định cưỡng chế, xử phạt chỉ có thể áp dụng khi quy định doanh nghiệp phải nộp phí tái chế, xử lý.

Thứ sáu, xem xét lại 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; Ủy quyền toàn bộ cho bên thứ ba để tổ chức tái chế; Đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam. 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, quy định hình thức cưỡng chế đối với nhà sản xuất trong nước chưa được làm rõ. 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, vì không có ràng buộc nào nếu nhà sản xuất, nhập khẩu sau khi ký, thông quan xong sẽ không thực hiện hợp đồng

này. Quy định 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. Chúng tôi không rõ những quy định 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)? 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 ký kết hợp đồng theo quy định của pháp luật về dấu đầu hoặc bằng hình thức khác do nhà sản xuất, nhập khẩu ủy quyền chấp thuận.

Thứ bảy, cần xem xét lại tiêu chí lựa chọn các sản phẩm, bao bì phải đóng góp tài chính hỗ trợ xử lý chất thải. Có nên lựa chọn “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? Chúng tôi cũng không 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 quy định mức đóng góp tài chính đối với từng sản phẩm, bao bì. 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. Có thể xem xét chuyển hình thức đóng góp, hỗ trợ thành phí xử lý chất thải thì mới bắt buộc, cưỡng chế được. 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 điều

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.

Thứ tám, yêu cầu nhà nhập khẩu phải cung cấp thông tin về sản phẩm, bao bì do mình nhập khẩu về 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 về mà phải ghi những thông tin này trên sản phẩm hay hướng dẫn kèm theo là khó khả thi). 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 về xử lý chất thải nguy hại và nhập khẩu phế liệu làm nguyên liệu sản xuất).

Thứ chín, xem xét lại việc quy định về tổ chức, thành phần, quy chế của Hội đồng EPR quốc gia. Không thể có Hội đồng là đại diện cho nhà sản xuất, nhập khẩu lại có sự tham gia của đại diện các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ TN&MT, Tài chính, Công Thương), trong khi

hiện nay có rất nhiều hội nghề nghiệp đại diện cho các doanh nghiệp (Ví dụ: Phòng Công nghiệp và Thương mại 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 về những nội dung liên quan đến hoạt động tái chế. Đồng thời, cần xem lại sự cần thiết phải thành lập một tổ chức mới là Văn phòng EPR, 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 (Ví dụ: Vụ Quản lý chất thải).

Thông qua những ý kiến bàn luận trên đây, chúng tôi mong muốn các quy định của Luật đi vào cuộc sống, phù hợp với tâm tư nguyện vọng và lợi ích chính đáng của quần chúng nhân dân; đặc biệt là phản ánh được ý kiến, nguyện vọng của cộng đồng doanh nghiệp, đảm bảo tính thực thi, tạo ra những đột phá về chính sách và hành lang pháp lý cho hoạt động của doanh nghiệp ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [01]. Luật BVMT năm 2005;
- [02]. Luật BVMT năm 2014;
- [03]. Luật BVMT năm 2020;
- [04]. Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg;
- [05]. Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg;
- [06]. Thông tư 34/2017/TT-BTNMT;
- [07]. Dự thảo Nghị định Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT.