

THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT:

Áp dụng các nguyên tắc thị trường hướng tới mục tiêu phát triển bền vững

NGUYỄN THI
Bộ TN&MT

1. NHÌN LẠI 15 NĂM THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT

Từ năm 2004, tại Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Đảng ta đã có chủ trương “Từng bước áp dụng các biện pháp buộc các cơ sở sản xuất, nhập khẩu phải thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng do mình sản xuất, nhập khẩu”. Đây là chính sách áp dụng mô hình mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất (EPR), được thể chế hóa tại Luật BVMT năm 2005 với quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ (Điều 67), được quy định cụ thể tại Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg ngày 9/8/2013 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu hồi và xử lý sản phẩm thải bỏ.

Tiếp tục thực hiện Nghị quyết nêu trên, Ban chấp hành Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT, theo đó, Luật BVMT năm 2014 tiếp tục quy định về thu hồi sản phẩm thải bỏ và thu hồi năng lượng từ chất thải (Điều 87), được quy định chi tiết thi hành tại Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg ngày 22/5/2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ; Thông tư số 34/2017/TT-BTNMT ngày 4/10/2017 của Bộ TN&MT quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ. Theo các quy định, các sản phẩm thuộc diện thu hồi sau thải bỏ bao gồm các nhóm sản phẩm: ắc quy và pin, thiết bị điện, điện tử, dầu nhớt các loại, sấm, lốp và phương tiện giao thông. Quy định nhà sản xuất, nhập khẩu phải tự thiết lập hoặc phối hợp với nhà sản xuất, nhập khẩu hoặc phân phối thiết lập các điểm thu hồi. Người tiêu dùng có trách nhiệm tự chuyển đến điểm thu hồi. Không có các quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc và quy cách tái chế bắt buộc.

Như vậy, mô hình EPR trong hơn 15 năm qua là mô hình EPR tự nguyện, chính vì vậy, từ năm 2005 đến 2020, quy định EPR chưa được

thực hiện hiệu quả, theo đó, các công ty được coi là hoàn thành trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ khi thiết lập các điểm thu hồi và công bố điều kiện để thu hồi. Qua khảo sát cho thấy, một số công ty đã thiết lập các điểm thu hồi và thông báo việc thu hồi. Tuy nhiên, điểm thu hồi được thiết lập còn ít và thông báo thu hồi có điều kiện rất cao. Ví dụ Công ty Panasonic thiết lập 2 điểm thu hồi ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, đồng thời đưa ra điều kiện: điểm thu hồi chỉ chấp nhận sản phẩm chính hãng; chỉ chấp nhận sản phẩm còn nguyên vẹn, không gãy vỡ hoặc thiếu linh kiện; khách hàng tự chịu trách nhiệm vận chuyển sản phẩm đến điểm thu hồi; không áp dụng chính sách quà tặng ưu đãi để trao đổi sản phẩm. Ngoài ra, quy trình thu hồi cũng được quy định tương đối phức tạp, như Công ty Toyota có 10 công đoạn trong việc thu hồi và báo cáo việc thu hồi với Tổng cục Môi trường. Kết quả, trong hơn 15 năm thực hiện quy định về trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ, nhà sản xuất, nhập khẩu không thu hồi được các sản phẩm thải bỏ nào.

2. GIẢI PHÁP CHUYỂN TỪ MÔ HÌNH EPR TỰ NGUYỆN THÀNH MÔ HÌNH EPR BẮT BUỘC

Mô hình EPR tự nguyện đã không phát huy được tác dụng mong muốn, không tạo ra cơ chế tài chính bền vững cho việc thu hồi, xử lý sản phẩm,

bao bì sau sử dụng; không có tác động đến quá trình sử dụng nguyên liệu, thiết kế sản phẩm, chính sách bảo trì, bảo dưỡng sản phẩm để giảm chi phí tái chế bằng cách sử dụng nguyên liệu thân thiện với môi trường, thiết kế sản phẩm dễ thu gom, tái chế, kéo dài vòng đời sản phẩm... Chính vì vậy, đứng trước xu hướng tất yếu của sự phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn (KTTH), thì việc áp dụng EPR theo mô hình bắt buộc là cần thiết để đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Vậy để chuyển từ EPR tự nguyện sang EPR bắt buộc, Luật BVMT năm 2020 đã dựa trên những nguyên tắc và biện pháp sau:

Thứ nhất, quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc và quy cách tái chế bắt buộc.

Điều 54, Luật BVMT năm 2020 quy định tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu (nhà 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. Theo đó, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT năm 2020 (Nghị định số 08/2022/NĐ-CP) xác định: Tỷ lệ tái chế bắt buộc là tỷ lệ khối lượng sản phẩm, bao bì tối thiểu phải được tái chế theo quy cách tái chế bắt buộc trên tổng khối lượng sản phẩm, bao bì sản xuất và đưa ra thị trường, khối lượng nhập khẩu sản phẩm, bao bì trong năm thực hiện trách nhiệm. Tỷ lệ tái chế bắt buộc trong 3 năm đầu tiên

được quy định tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP và được điều chỉnh 3 năm một lần theo hướng tăng dần. Tỷ lệ tái chế bắt buộc cao nhất được áp dụng đối với bao bì nhôm, chai nhựa PET ở mức 22% và thấp nhất là phương tiện giao thông ở mức 0,5%. Tỷ lệ này chỉ bằng 1/3 tỷ lệ tái chế của các quốc gia ở châu Âu từ những năm 80 và 90 của thế kỷ XX, đối với phương tiện giao thông thì chỉ bằng 1/5 của châu Âu thời điểm mới bắt đầu áp dụng EPR.

Về quy cách tái chế, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định các nguyên, vật liệu phải thu hồi được tối thiểu là 40%, tỷ lệ này không phải là tỷ lệ tái chế bắt buộc như đã nêu ở trên. Ví dụ, khi tái chế một chiếc máy tính thì vật liệu nhựa, kim loại... trong máy tính đó phải được thu hồi để tái chế tối thiểu là 40% khối lượng vật liệu của máy tính đó, còn lại sẽ phải xử lý theo quy định. Tỷ lệ thu hồi này đã thấp hơn khoảng 15 - 30% so với châu Âu ở giai đoạn bắt đầu áp dụng EPR. Việc thu hồi tối thiểu này phải bảo đảm quy cách tái chế theo quy định của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP. Ví dụ: bao bì nhựa phải được tái chế thành một trong ba cách thức: (1) Sản xuất hạt nhựa tái sinh sử dụng làm nguyên liệu sản xuất cho các ngành công nghiệp; (2) Sản xuất sản phẩm khác (bao gồm cả xơ sợi PE); (3) Sản xuất hóa chất (trong đó có dầu).

Thứ hai, quy định phương pháp thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, áp dụng triệt để các nguyên tắc thị trường

Theo quy định tại khoản 2 Điều 54 của Luật BVMT năm 2020, nhà sản xuất, nhập khẩu được lựa chọn hình thức (tự) tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì hoặc hình thức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì.

Nghị định quy định cụ thể hóa hình thức tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì thành bốn cách, bao gồm: (1) Tự thực hiện tái chế; (2) Thuê đơn vị tái chế để thực hiện tái chế; (3) Ủy quyền cho tổ chức trung gian để tổ chức thực hiện tái chế; (4) Kết hợp cách thức nêu trên.

Hình thức (tự) tổ chức tái chế sản phẩm bao bì là hình thức áp dụng triệt để nguyên tắc thị trường trong thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất, theo đó, nếu nhà sản xuất thấy việc tổ chức tái chế có lợi thì lựa chọn để thực hiện trách nhiệm của mình. Để thực hiện trách nhiệm, nhà sản xuất, nhập khẩu phải đăng ký kế hoạch và báo cáo kết quả tái chế trước ngày 31/3 hàng năm với Bộ TN&MT.

Trong trường hợp nhà sản xuất, nhập khẩu thấy việc tổ chức tái chế không có lợi hoặc chưa có điều kiện thực hiện thì có quyền lựa chọn hình thức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì. Khi đóng góp vào Quỹ BVMT Việt Nam thì nhà sản xuất hoàn thành nghĩa vụ tái chế của mình. Quỹ BVMT Việt Nam sử dụng kinh phí này để hỗ trợ hoạt động thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý sản phẩm bao bì và chi phí quản lý hành chính hỗ trợ thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhập khẩu. Mức đóng góp tài chính phụ thuộc vào tỷ lệ tái chế bắt buộc, lượng sản phẩm, bao bì đưa ra thị trường và định mức chi phí tái chế.

Thứ ba, quy định việc tổ chức thực hiện bảo đảm sự đồng thuận theo cơ chế ba bên: nhà nước, doanh nghiệp và tổ chức xã hội, môi trường.

Bộ TN&MT là cơ quan quản lý nhà nước đối với việc thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhập khẩu. Cơ quan tư vấn, giúp Bộ trưởng Bộ TN&MT quản lý, giám sát, hỗ trợ việc thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu thì có Hội đồng EPR quốc gia; thành phần gồm các Bộ: TN&MT, Tài chính, Công Thương, Y tế, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; đại diện các nhà sản xuất, nhập khẩu; đại diện đơn vị tái chế, đơn vị xử lý chất thải và đại diện tổ chức xã hội, môi trường có liên quan. Hội đồng EPR quốc gia có văn phòng giúp việc đặt tại Bộ TN&MT, làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Việc thành lập cơ quan giúp việc Hội đồng EPR quốc gia là cần thiết để thực hiện các hoạt động nghiệp vụ trong tổ chức

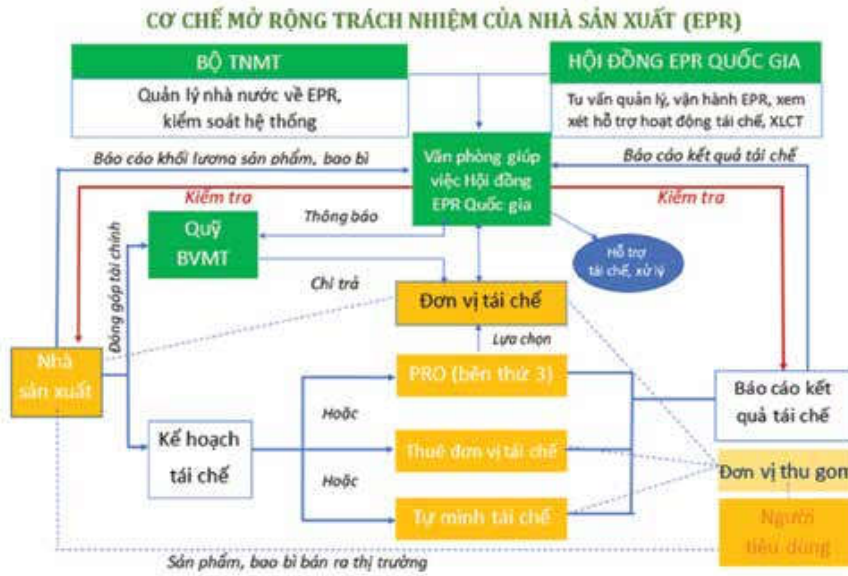
vận hành hệ thống EPR như thực hiện nghiệp vụ về đăng ký kế hoạch tái chế và báo cáo kết quả tái chế để có các biện pháp giám sát, bảo đảm việc thực hiện tái chế theo tỷ lệ và quy cách bắt buộc, quản trị dữ liệu về EPR... Việc có Văn phòng giúp việc này là yêu cầu tất yếu của mô hình quản lý vận hành hệ thống EPR các nước trên thế giới, trong đó đối với châu Âu là tổ chức clearinghouse, ở Hàn Quốc là Tập đoàn Môi trường Hàn Quốc (KECO); ở Đài Loan là Quỹ Tái chế Đài Loan.

Việc thành lập Hội đồng EPR quốc gia và Văn phòng giúp việc quốc gia nhằm thực hiện Nghị quyết số 18 của Trung ương (chuyển một số nhiệm vụ và dịch vụ hành chính công mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm); thực hiện Nghị quyết số 19 của Trung ương (thúc đẩy xã hội hóa trong việc cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công). Quy định này cũng nhằm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2021-2030 (chuyển giao những công việc mà cơ quan hành chính nhà nước không nên làm hoặc làm hiệu quả thấp cho xã hội, các tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ đảm nhận).

Thứ tư, quy định xác định giá thu gom, xử lý chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH) theo lượng nhằm thúc đẩy phân loại CTRSH tại nguồn (nguồn chủ yếu phát sinh sản phẩm, bao bì sau sử dụng).

Quy định CTRSH phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân được phân loại theo ít nhất 3 loại gồm: (1) Chất thải rắn có khả năng tái sử dụng, tái chế; (2) Chất thải thực phẩm; (3) CTRSH khác. Hộ gia đình, cá

Mô hình vận hành hệ thống EPR ở Việt Nam như sau:



nhà phải chứa, đựng CTRSH sau khi thực hiện phân loại vào các bao bì để chuyển giao tái chế hoặc xử lý, cụ thể như: đối với chất thải rắn có khả năng tái sử dụng, tái chế được chuyển giao cho tổ chức, cá nhân tái sử dụng, tái chế hoặc cơ sở có chức năng thu gom, vận chuyển CTRSH; đối với chất thải thực phẩm và CTRSH khác phải được chứa, đựng trong bao bì theo quy định và chuyển giao cho cơ sở có chức năng thu gom, vận chuyển CTRSH; chất thải thực phẩm có thể được sử dụng làm phân bón hữu cơ, làm thức ăn chăn nuôi.

Giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH từ hộ gia đình, cá nhân được tính toán phù hợp với quy định của pháp luật về giá; dựa trên khối lượng hoặc thể tích chất thải đã được phân loại; chất thải rắn có khả năng tái sử dụng, tái chế; chất thải nguy hại phát sinh từ hộ gia đình, cá nhân đã được phân loại riêng thì không phải chi trả giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý.

Quy định chi tiết đã giao UBND cấp tỉnh quyết định việc định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH theo khối lượng hoặc thể tích chất thải thông qua giá bán bao bì đựng CTRSH. Giá bán bao bì bao gồm giá thành sản xuất bao bì và giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH hoặc thông qua thể tích thiết bị chứa đựng CTRSH hoặc căn xác định khối lượng CTRSH (đối với các cơ quan, tổ chức) hoặc các hình thức khác do địa phương quy định cho phù hợp.

Như vậy, với quy định xác định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH sẽ thúc đẩy

việc phân loại rác tại nguồn, tạo ra nguồn vật liệu tái chế (chủ yếu là các sản phẩm, bao bì có giá trị tái chế) tương đối ổn định để giúp nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện việc tái chế một cách thuận lợi.

Thứ năm, tiếp tục quy định và phát triển chính sách phát triển hạ tầng thu gom, xử lý chất thải rắn, phát triển công nghiệp tái chế, ưu đãi hỗ trợ các hoạt động BVMT; thúc đẩy phát triển KTTH.

Chính sách phát triển hạ tầng thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn đã được pháp luật về BVMT quy định và ngày càng hoàn thiện với các chính sách ưu đãi, hỗ trợ các hoạt động BVMT trong đó có hoạt động tái chế chất thải được ưu đãi ở mức độ cao nhất, các ưu đãi bao gồm: ưu đãi về đất đai (ưu tiên bố trí quỹ đất gắn với các công trình, hạng mục công trình hạ tầng kỹ thuật (đường giao thông, điện, cấp thoát nước, thông tin liên lạc, năng lượng) sẵn có ngoài phạm vi dự án nối với hệ thống hạ tầng kỹ thuật chung của khu vực không thông qua hình thức

đấu giá quyền sử dụng đất; ưu đãi về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất); Ưu đãi, hỗ trợ về vốn đầu tư (được vay vốn với lãi suất ưu đãi tối đa không quá 50% mức lãi suất tín dụng đầu tư của Nhà nước do cơ quan có thẩm quyền công bố tại thời điểm cho vay, tổng mức vay vốn không quá 80% tổng mức đầu tư xây dựng công trình; được ưu tiên hỗ trợ sau đầu tư từ nguồn chênh lệch thu chi hàng năm); Ưu đãi về thuế, phí và lệ phí; Trợ giá sản phẩm, dịch vụ về BVMT; Áp dụng mua sắm xanh đối với dự án đầu tư, nhiệm vụ sử dụng ngân sách nhà nước...

Phát triển ngành công nghiệp môi trường và dịch vụ môi trường cũng là quy định mới của Luật, cũng là lĩnh vực được ưu đãi, hỗ trợ và khuyến khích thực hiện, theo đó, Nhà nước đầu tư và có chính sách hỗ trợ tổ chức, cá nhân phát triển công nghiệp môi trường, thực hiện lộ trình mở cửa thị trường hàng hóa môi trường phù hợp với cam kết quốc tế; có chính sách phát triển thị trường dịch vụ môi trường; thúc đẩy tự do hóa thương mại đối với dịch vụ môi trường theo lộ trình phù hợp với cam kết quốc tế; khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, cung cấp dịch vụ môi trường. Khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia cung cấp dịch vụ môi trường trong đó có dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải. Đây chính là cơ sở quan trọng để Nhà nước có các giải pháp nhằm phát triển nhanh cơ sở hạ tầng thu gom, tái chế và xử lý chất thải rắn ở nước ta, thúc đẩy yếu tố quan trọng để thực hiện thành công EPR.

KTTH là quy định lần đầu tiên xuất hiện trong hệ thống

(Xem tiếp trang 34)