

QUY ĐỊNH VỀ TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT, NHẬP KHẨU TRONG PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TỪ NĂM 1993 ĐẾN NAY

PHAN THỊ KIM NGÂN

Khoa Luật Thương mại, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law

Email: ptkngan@hcmulaw.edu.vn

TRẦN XUÂN YẾN, VÕ THỊ BÌNH DƯƠNG

Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: diepnganminh@gmail.com, duongvo09092002@gmail.com

Tóm tắt

Dựa trên các quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, 2014, 2020, bài viết tập trung phân tích các quy định về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu một số sản phẩm có khả năng tác động tiêu cực cho môi trường ở khâu sản xuất và tiêu dùng. Bên cạnh đó, bài viết cũng xem xét thực trạng quy định pháp luật hiện hành về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu làm căn cứ đề xuất một số nội dung cần điều chỉnh để hoàn thiện dần chế định về trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu.

Từ khóa: trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu, thu hồi sản phẩm, Luật Bảo vệ môi trường

Abstract

Based on the Environmental Protection Law regulations promulgated in 2005, 2014, and 2020, this article analyses the extended responsibility regulations for manufacturers and importers of certain products. Additionally, the article reviews the practical implementation of these regulations. Upon these findings, the author proposes several necessary amendments to improve the regulations governing the responsibility of manufacturers and importers

Keywords: extended producer responsibility, importer, recovery products, law on environmental protection

Ngày nhận bài: 17/03/2024

Ngày duyệt đăng: 11/05/2024

Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu (*extended producer responsibility*, EPR) đối với sản phẩm họ cung ứng ra thị trường là một trong những chế định đang được sự quan tâm của cộng đồng cũng như các nhà lập pháp, nhà hoạch định chính sách. Điều này thể hiện rất rõ qua các giai đoạn phát triển của pháp luật môi trường nói chung và Luật Bảo vệ môi trường nói riêng. Sự hoàn thiện dần các quy định về EPR từ Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đến Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 là minh chứng rõ nét cho sự quan tâm của cộng đồng cũng như các nhà lập pháp, nhà hoạch định chính sách. Đặc biệt, chế định EPR được đề cập ngày càng nhiều trong giai đoạn ban hành và thực thi Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Do vậy, tác giả xem xét sự phát triển của chế định EPR này qua quá trình ban hành và thực thi pháp luật môi trường ở nước ta thời gian qua, từ đó đánh giá hiệu quả thực thi và đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực thi EPR trên thực tế.

1. Khái quát về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu

1.1. Định nghĩa về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu

Nhà sản xuất và nhập khẩu không chỉ chịu trách nhiệm về bảo vệ môi trường trong quá trình sản xuất, từ lựa chọn nguyên liệu đến quản lý chất thải, mà còn phải đảm bảo giảm thiểu tác động môi trường sau tiêu dùng. Trách nhiệm mở rộng này giúp giảm thiểu các tác động tiêu cực đến môi trường trong suốt vòng đời sản phẩm. Vì thế, EPR có thể được xem xét như là một chính sách, một chương trình quản lý môi trường đang được triển khai ngày càng rộng rãi ở các quốc gia, đặc biệt là các quốc gia phát triển. Cụ thể, EPR là một cách tiếp cận chính sách môi trường trong đó trách nhiệm của nhà sản xuất đối với một sản phẩm được mở rộng tới giai đoạn thuận lợi trong vòng đời của sản phẩm đó. Trên thực tế, EPR yêu cầu nhà sản xuất phải có trách nhiệm quản lý sản phẩm của họ khi sản phẩm trở thành thành chất thải, bao gồm: thu gom; tiền xử lý (như phân loại, loại bỏ hoặc khử ô nhiễm nhiễm trùng); (chuẩn bị để) tái sử dụng; thu hồi (bao gồm chế độ tái sinh và thu hồi năng lượng) hoặc cuối cùng là thải bỏ.¹ Như vậy, EPR là một chính sách môi trường, theo đó nghĩa vụ của nhà sản xuất, nhập khẩu không chỉ dừng lại ở giai đoạn sản phẩm đã được bán ra mà còn kéo dài đến giai đoạn sản phẩm trở thành chất thải.² Trên cơ sở đó, khái niệm trách nhiệm mở rộng còn được hiểu trực tiếp là trách nhiệm nối dài của nhà sản xuất, nhập khẩu ở giai đoạn hậu tiêu dùng thông qua các hành động như thu hồi hay tái chế, nhằm hướng đến mục đích cuối cùng là đảm bảo cho sự phát triển bền vững.

1.2. Vai trò của chính sách EPR

Đối với môi trường, EPR giúp tăng tỷ lệ tái chế, giảm lượng phát thải, đặc biệt là chất thải nhựa ở Việt Nam hiện nay. Đồng thời, bằng việc tái chế, EPR thúc đẩy việc sử dụng tiết kiệm, hợp lý tài nguyên. Do đó, công cụ này góp phần cải thiện chất lượng môi trường. Chính sách EPR là một trong những chính sách quan trọng góp phần thúc đẩy thực hiện kinh tế tuần hoàn ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Trách nhiệm mở rộng này sẽ giúp cho việc xoay vòng nguyên liệu hiệu quả và sử dụng tiết kiệm tài nguyên đầu vào của mỗi một quá trình sản xuất sản phẩm, góp phần thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn được vận hành hiệu quả hơn.

Đối với kinh tế, khoa học - công nghệ, EPR góp phần hình thành nên công nghiệp tái chế hiện đại, tạo ra nguyên liệu tái sinh, đáp ứng yêu cầu

1 Bộ công cụ đóng vai trò mở rộng của nhà sản xuất (EPR) - Bản tiếng Việt trong dự án đầu khổ "Suy nghĩ lại về nhựa - giải pháp kinh tế tuần hoàn cho rác thải biển", 2021, tr. 10, https://prevent-waste.net/wp-content/uploads/2023/06/PREVENT-EPR-Toolbox_PDF_Interactive_VN_2021-05_lowres.pdf, truy cập 23/11/2023.

2 Naoko Tojo, *Extended producer responsibility as a driver for design change - Utopia or reality?*, Doctoral thesis (monograph), The International institute for industrial environmental Economics, 2004, tr. 5.

của xu hướng sử dụng nguyên liệu tái sinh trong công nghiệp trong tương lai. Vì thế, ở góc độ khoa học công nghệ, việc quy định trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất cũng góp phần rất lớn trong việc thúc đẩy tạo ra ngày càng nhiều giải pháp tái chế, công nghệ tái chế, công nghệ sản xuất hiện đại... với mục tiêu lớn nhất là giảm thiểu chất thải và tăng khả năng tái chế đối với sản phẩm của doanh nghiệp.

Đối với xã hội, EPR giảm chi phí xã hội trong quản lý, bảo vệ môi trường. Thực hiện EPR giúp các nhà sản xuất, nhập khẩu nâng cao uy tín, thương hiệu, tạo động lực giúp họ thay đổi thiết kế sản phẩm và đổi mới công nghệ. Thông qua trách nhiệm mở rộng này của doanh nghiệp, người tiêu dùng cũng được tiếp cận nhiều hơn các thông tin về thu gom, tái chế sản phẩm nói chung và chất thải nói riêng, đồng thời phát triển ngành công nghiệp tái chế cũng góp phần tăng cơ hội về kinh tế, việc làm cho xã hội.

2. Quy định về trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu trong pháp luật bảo vệ môi trường từ năm 1993 đến nay

2.1. Giai đoạn Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 có hiệu lực

Vào năm 1993, Luật Bảo vệ môi trường đầu tiên của Việt nam đã được Quốc hội thông qua, góp phần đặt nền móng cho việc hình thành, hoàn thiện dần hệ thống pháp luật về môi trường ở nước ta. Tuy nhiên, Luật Bảo vệ môi trường năm 1993 chỉ dừng lại ở việc quy định tại Điều 7 nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” mà chưa có bất kỳ một quy định cụ thể nào có liên quan trực tiếp đến trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu. Mặc dù vậy, nguyên tắc này là nền tảng quan trọng cho việc hình thành và xây dựng chính sách EPR trong các thời kỳ sau.

2.2. Giai đoạn Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 có hiệu lực

Từ năm 2005, tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đòi hỏi sự thay đổi trong chiến lược quản lý và công tác bảo vệ môi trường, nhằm đáp ứng mục tiêu “kép” là phát triển kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường, được nhấn mạnh tại Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 15/11/2004. Trong đó, nhiệm vụ “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” được đặt ra. Thể chế hóa chủ trương của Đảng, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 lần đầu tiên quy định trách nhiệm thu hồi, xử lý sản phẩm đã hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ của chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tại Điều 67 và được hướng dẫn tại Nghị định 80/2006/NĐ-CP. Đây được xem như quy định đầu tiên có đề cập trực tiếp các vấn đề liên quan đến cơ chế EPR.

Đến năm 2013, Thủ tướng Chính phủ mới ban hành Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg hướng dẫn chi tiết về trách nhiệm, quyền lợi và

cách thức thực hiện quy định này. Quyết định này đã phân chia trách nhiệm, quyền lợi cho các chủ thể liên quan, đồng thời quy định về danh mục sản phẩm thải bỏ cũng như thời điểm thu hồi và xử lý. Đây là lần đầu tiên quy định về EPR được ghi nhận trong pháp luật môi trường, thể hiện cách tiếp cận mới trong tư duy chiến lược của Đảng và Nhà nước ta. Ý tưởng chính khi xây dựng EPR ở Việt Nam là tìm kiếm một giải pháp tài chính để giải quyết tình trạng ô nhiễm do tái chế không chính thức trong các làng nghề.³ Tuy nhiên, thời gian đầu, EPR chỉ mới được quy định sơ khai trong Luật với một điều luật và nội dung còn rất chung chung. Đồng thời, Nghị định 80/2006/NĐ-CP cũng không có đầy đủ hướng dẫn để triển khai trên thực tế. Quyết định 50/2013/QĐ-TTg được ban hành muộn và còn nhiều bất cập dẫn đến cũng không đạt được hiệu quả khi áp dụng.

Như vậy, có thể khẳng định Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã đặt nền móng đầu tiên cho việc hình thành và xây dựng các quy định về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu. Tuy nhiên, về mặt số lượng, chỉ có một điều luật về điều này và về mặt nội dung, Điều 67 Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 còn rất chung chung, chỉ quy định về trách nhiệm thu hồi và xử lý sản phẩm thải bỏ của doanh nghiệp mà chưa có các quy định cụ thể hỗ trợ thực thi, vì vậy quy định này rất ít được triển khai trên thực tế.

2.3. Giai đoạn Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có hiệu lực

Sau bảy năm thực hiện, Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 đã bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Vì thế, Quốc hội đã ban hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Theo đó, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 tiếp tục quy định về trách nhiệm thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ của chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tại Điều 87. Ngoài ra, chủ thể này còn có trách nhiệm giảm thiểu, tái sử dụng, tái chế và thu hồi năng lượng từ chất thải tại Điều 86.

Để phù hợp với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg đã được ban hành thay thế cho Quyết định 50/2013/QĐ-TTg. Đây là bước phát triển mới trong quy định EPR, thể hiện thông qua việc kế thừa và phát triển các quy định EPR từ Quyết định 50/2013/QĐ-TTg. Cụ thể, Quyết định này đã hướng dẫn các nội dung liên quan đến: đối tượng áp dụng; xác định sản phẩm thải bỏ, nhà sản xuất; trách nhiệm của từng chủ thể liên quan, danh mục các sản phẩm thuộc diện thu hồi và thời điểm thu hồi.

3 Nguyễn Hằng, “Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR): Sự phát triển trên thế giới và những quy định tại Việt Nam”, *Trang thông tin điện tử Cục Kiểm soát ô nhiễm môi trường*, <https://scem.gov.vn/vi/tin-tuc-trung-tam/chu-truong-chinh-sach/trach-nhiem-mo-rong-cua-nha-san-xuat-epr-su-phat-trien-tren-the-gioi-va-nhung-quy-dinh-tai-viet-nam-560.html>, truy cập ngày 01/11/2023.

Nhìn chung, số lượng điều luật về EPR ở thời kỳ này không có sự khác biệt đáng kể so với thời kỳ trước. Tuy nhiên, về nội dung, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Quyết định 16/2015/QĐ-TTg đã khắc phục những hạn chế của Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg như không quy định cụ thể loại sản phẩm phải thu hồi trong luật đồng thời trách nhiệm của các bên liên quan cũng được đề cập rõ nét hơn. Bên cạnh đó, Thông tư 34/2017/TT-BTNMT được ban hành nhằm hướng dẫn quy trình thực hiện cụ thể, có giải thích khái niệm “nhà sản xuất”, quy định phân chia rõ ràng trách nhiệm giữa các chủ thể, điều chỉnh thời điểm thực hiện thu hồi, xử lý đối với các nhóm sản phẩm thải bỏ khác nhau phù hợp với thực tế của Việt Nam và năng lực của nhà sản xuất.

Mặt khác, quy định EPR tại thời kỳ này vẫn tồn tại những hạn chế là chưa đưa bao bì vào danh mục chất thải phải thu hồi, vẫn chưa có quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc và quy cách tái chế bắt buộc.⁴ Đồng thời, việc nhà sản xuất đặt ra điều kiện thu hồi quá cao nên vấn đề sản phẩm hết hạn thải bỏ không được giải quyết triệt để, những sản phẩm không đáp ứng yêu cầu sẽ bị từ chối tiếp nhận và cũng không có phương án xử lý.

2.4. Giai đoạn Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có hiệu lực đến nay

Xuất phát từ thực tiễn thực hiện và việc nhận thức vai trò của chính sách EPR đối với thúc đẩy kinh tế tuần hoàn, các vấn đề về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu đã được quan tâm và quy định rõ nét hơn trong luật. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã kế thừa các quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, đồng thời hướng đến quy định chi tiết và cụ thể hơn về trách nhiệm mở rộng này gắn với trách nhiệm tái chế và xử lý các sản phẩm và bao bì của sản phẩm có khả năng tác động tiêu cực nhiều đến môi trường ở khâu hậu tiêu dùng và thải bỏ. Điều 54, 55 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cùng với Chương VI của Nghị định 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT đã mở ra nhiều vấn đề và hỗ trợ thúc đẩy chính sách EPR trên thực tế.

Với Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, EPR đã mang tính bắt buộc và được hướng dẫn cụ thể tại Nghị định 08/2022/NĐ-CP. EPR được chính thức quy định trong Luật là “trách nhiệm tái chế và trách nhiệm thu gom xử lý chất thải của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu”. EPR được thể hiện thông qua hai loại trách nhiệm cụ thể là trách nhiệm tái chế tại Điều 54 và trách nhiệm xử lý chất thải nguy hại tại Điều 55, được hướng

4 Nguyễn Hoàng Phương, “Đánh giá hiệu quả của các công cụ chính sách được lựa chọn để giải quyết vấn đề ô nhiễm rác thải nhựa đại dương: Trách nhiệm mở rộng”, IUCN, Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế, 2021, tr. 6, <https://iucn.org/sites/default/files/2022-08/viet-nam-policy-assessment-vietnamese-marine-plastic-policy-marplastics.pdf>, truy cập ngày 25/10/2023.

dẫn chi tiết tại Chương VI Nghị định 08/2022/NĐ-CP.

Về trách nhiệm tái chế, chủ thể thực hiện là tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu sản phẩm, bao bì có giá trị tái chế. Đối tượng tái chế là sản phẩm, bao bì có giá trị tái chế quy định tại Phụ lục XXII Nghị định 08/2022/NĐ-CP. Về cách thức thực hiện, nhà sản xuất, nhập khẩu được lựa chọn thực hiện tái chế theo một trong các hình thức là (i) tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì hoặc (ii) đóng góp tài chính vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì.

Về trách nhiệm xử lý chất thải nguy hại, chủ thể thực hiện là các tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu và bán sản phẩm, bao bì. Những sản phẩm, bao bì thuộc đối tượng của trách nhiệm xử lý phải là sản phẩm, bao bì chứa chất độc hại, khó có khả năng tái chế hoặc gây khó khăn cho thu gom, xử lý, được quy định chi tiết tại Phụ lục XXIII Nghị định 08/2022/NĐ-CP. Doanh nghiệp chỉ có một phương thức thực hiện trách nhiệm duy nhất là phải đóng góp tài chính vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam.

Nhìn chung, so với thời kỳ trước, số lượng các quy định về EPR trong giai đoạn hiện nay không có sự thay đổi đáng kể so với năm 2014, bao gồm 02 điều luật mang tính chất khung và dành Chương VI trong Nghị định 08/2022/NĐ-CP với 12 điều hướng dẫn thi hành. Về chất lượng, các quy định hiện hành điều chỉnh toàn diện hơn về EPR. Cụ thể, quy định tại Luật mang tính chất khung nhưng đã đưa ra cơ sở đầy đủ, có khả năng triển khai trên thực tế:⁵ nêu khái niệm trách nhiệm, hình thức thực hiện, nguyên tắc sử dụng đóng góp tài chính và giao cho Chính phủ quy định chi tiết và lộ trình thực hiện. Hướng dẫn về EPR tại Nghị định 08/2022/NĐ-CP mang tính hệ thống, với các điểm nổi bật như: quy định về tỷ lệ tái chế, quy cách tái chế bắt buộc, hình thức thực hiện, trình tự thực hiện, các cơ quan quản lý thực hiện EPR.

3. Đánh giá tính khả thi và mức độ sẵn sàng trong việc thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu ở nước ta hiện nay

Tính khả thi và mức độ sẵn sàng trong việc thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu có thể được nhìn nhận và xem xét ở hai góc độ.

Một là, từ góc độ lý luận, các quy định của pháp luật về chính sách EPR được hình thành và ngày càng hoàn thiện có thể được xem như là một công cụ hữu hiệu giúp cho chính sách EPR có thể được thực thi trên thực tế. Qua quá trình phát triển của pháp luật môi trường nói chung và Luật BVMT nói riêng, EPR được đề cập đến từ Luật Bảo vệ môi trường

5 Nguyễn Thị, “Bình luận về một số chính sách mới trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020”, *Tạp chí Môi trường*, số tháng 11, 2020, tr. 13.

năm 2005, nhưng đến nay các doanh nghiệp vẫn còn loay hoay trong việc vận hành, áp dụng các quy định vào hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Pháp luật có thể được xem là một trong những công cụ giúp thực thi chính sách EPR trên thực tế; tuy nhiên, nếu pháp luật chưa có được những quy định rõ ràng, cụ thể và phù hợp với tình hình hiện tại, thì việc thực thi EPR sẽ gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 ra đời, với các quy định bắt buộc về tái chế, xử lý một số sản phẩm, bao bì... cho thấy sự quan tâm ngày càng nhiều của nhà lập pháp đến việc thực thi trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Điều này góp phần tăng tính khả thi trong việc thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu ở thời điểm hiện tại.

Hai là, từ góc độ thực tế, sự quan tâm của xã hội nói chung và các nhà sản xuất, nhập khẩu nói riêng, góp phần tăng tính khả thi trong việc thực thi trách nhiệm mở rộng này. Xuất phát từ việc chính sách EPR hình thành và triển khai sớm ở các quốc gia phát triển đối với các doanh nghiệp lớn, đặc biệt là các tập đoàn đa quốc gia thì trách nhiệm mở rộng này không phải là vấn đề mới. Vì thế, khi pháp luật Việt Nam dành sự quan tâm đến chính sách EPR và chuyển từ mô hình EPR tự nguyện sang bắt buộc, thì các doanh nghiệp lớn này là nhóm chủ thể có khả năng thực thi các trách nhiệm mở rộng và sự liên kết giữa các doanh nghiệp này tạo thành một liên minh trong một lĩnh vực cụ thể, sẽ giúp cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ có thể tiếp cận và thực thi các trách nhiệm mở rộng của mình, tùy thuộc vào nhóm sản phẩm mà họ sản xuất hoặc nhập khẩu vào thị trường Việt Nam. Chẳng hạn như, 21 thành viên của Liên minh tái chế bao bì Việt Nam đã cùng đưa ra cam kết thu gom và tái chế hơn 13.000 tấn bao bì trong năm 2023 đồng thời xây dựng nền tảng cơ bản cho các mô hình thu gom và tái chế bao bì có khả năng nhân rộng, phù hợp với việc thực thi trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất vào năm 2024.⁶

Tóm lại, tác giả nhận thấy rằng, xét ở cả góc độ lý luận và thực tiễn, giai đoạn hiện nay hoàn toàn phù hợp cho việc đẩy mạnh thực hiện chính sách EPR trên thực tế. Tuy nhiên, để việc thực thi trách nhiệm mở rộng của doanh nghiệp đạt được hiệu quả, cần có thêm các quy định chi tiết về quy trình thực hiện, trách nhiệm các bên liên quan, lộ trình triển khai phù hợp, xây dựng mô hình EPR chi tiết. Mặc dù mức độ sẵn sàng của doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn tham gia vào thực thi trách nhiệm mở rộng này, là tương đối cao, nhưng cần có thêm nhiều giải pháp thúc đẩy, hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong quá trình thực hiện chính sách này.

⁶ Minh Anh, “Liên minh tái chế bao bì cam kết thu gom, tái chế hơn 13.000 tấn bao bì trong năm 2023”, *Kinh tế Sài Gòn*, 2023, <https://thesaigontimes.vn/lien-minh-tai-che-bao-bi-cam-ke-thu-gom-tai-che-hon-13-000-tan-bao-bi-trong-nam-2023/>, truy cập ngày 25/10/2023.

4. Bất cập, hạn chế trong các quy định về trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu hiện hành và một số kiến nghị hoàn thiện

So với 18 năm trước là thời điểm Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 chỉ dành một điều luật chung chung để đặt viên gạch đầu tiên về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu, đến nay, các quy định pháp luật về trách nhiệm này đã được hoàn thiện dần theo hướng gia tăng số lượng quy định và nâng cao chất lượng các điều luật, giúp hình dung rõ hơn về chính sách EPR mà các nhà làm luật muốn hướng đến. Tuy nhiên, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng chỉ dành hai điều khoản để quy định và mặc dù có hướng dẫn chi tiết trong Nghị định 08/2022/NĐ-CP, vẫn còn nhiều vấn đề cần làm rõ cũng như điều chỉnh cho phù hợp với tình hình thực tế.

Thứ nhất, khái niệm nhà sản xuất, nhập khẩu không được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật đã làm cho việc áp dụng chính sách EPR trên thực tế gặp nhiều khó khăn trong việc xác định chủ thể chịu trách nhiệm chính cho phần trách nhiệm mở rộng này.

Trước đây, Quyết định 16/2015/QĐ-TTg có quy định về khái niệm nhà sản xuất tại khoản 3 Điều 2. Tuy nhiên, hiện nay Luật và Nghị định đều không có giải thích về “nhà sản xuất, nhập khẩu”. Trên thực tế, quy trình làm ra và đưa sản phẩm ra thị trường đòi hỏi sự tham gia của nhiều chủ thể như: nhà cung cấp nguyên liệu, nhà máy gia công, lắp ráp, trang trí, đóng gói, nhà phân phối, sàn thương mại điện tử. Việc thiếu định nghĩa cụ thể về nhà sản xuất, nhập khẩu sẽ gây khó khăn, vướng mắc cho các chủ thể khi thực thi trên thực tế vì khó xác định được nhà sản xuất, nhập khẩu có nghĩa vụ.

Do vậy, tác giả đề xuất bổ sung điều luật giải thích khái niệm nhà sản xuất, nhập khẩu theo hướng quy định nhà sản xuất, nhập khẩu được xác định là những chủ thể có quyền kiểm soát cao nhất đối với việc lựa chọn vật liệu và thiết kế sản phẩm, có thể bao gồm: nhà sản xuất sản phẩm, nhà nhập khẩu đầu tiên, người đóng gói bao bì, đơn vị cung cấp nền tảng thương mại điện tử và có thể là các công ty chuyển phát bưu kiện trong trường hợp thương mại điện tử xuyên biên giới.⁷ Đồng thời, cần bổ sung trường hợp có nhiều chủ thể cùng tham gia sản xuất sản phẩm, bao bì thì nhà sản xuất được xác định là chủ sở hữu nhãn hiệu của sản phẩm, bao bì.

Thứ hai, vấn đề phân chia trách nhiệm giữa các chủ thể có liên quan trực tiếp đến hiệu quả thực thi chính sách EPR chưa được quy định tập trung và đồng bộ trong các quy định về EPR hiện nay.

Để đạt được hiệu quả tối ưu trong thực thi chính sách EPR, tồn tại rất nhiều chủ thể liên quan trong chuỗi sản xuất, thu gom, tái chế. Tuy

7 Nguyễn Hằng, *tldd*.

nhiên, hiện nay vẫn chưa có quy định trực tiếp về trách nhiệm của các bên cũng như sự phối hợp giữa các chủ thể này. Trong cơ chế này, ngoài trách nhiệm thuộc về nhà sản xuất nhập khẩu, còn có vai trò rất quan trọng của người tiêu dùng cũng như sự phối hợp giữa nhà sản xuất, nhập khẩu với cơ quan quản lý nhà nước.

Trước đây, Quyết định số 16/2015/QĐ-TTg có nội dung quy định khá rõ ràng về trách nhiệm của nhà sản xuất và các chủ thể liên quan như người tiêu dùng, cơ sở phân phối, đơn vị vận chuyển, xử lý chất thải và tổ chức, cá nhân thu gom; trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình thực hiện thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ và các quy định này cũng được gom lại trong cùng nhóm các quy định chung về trách nhiệm của các bên có liên quan trong chuỗi EPR. Hiện nay, vấn đề chuyên sâu về EPR được tập trung quy định trong Chương VI của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP và vẫn thiếu vắng các quy định chi tiết về sự phối hợp giữa các chủ thể này. Dù trong từng phần liên quan đến trách nhiệm tái chế hoặc xử lý chất thải, Nghị định trên cũng đề cập trách nhiệm của một số chủ thể có liên quan, tác giả cho rằng các quy định về trách nhiệm và sự phối hợp giữa các bên có liên quan trong quá trình thực thi trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu cần được quy định chi tiết và hệ thống lại trong cùng một nhóm các quy định liên quan đến EPR. Điều này tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc áp dụng EPR trên thực tế.

Do vậy, cần bổ sung quy định về phân chia trách nhiệm giữa các chủ thể liên quan đến EPR, bao gồm: cơ quan quản lý nhà nước, người tiêu dùng, tổ chức, cá nhân thu gom, đơn vị tái chế. Đồng thời, nên có quy định về quyền lợi mà các chủ thể này được hưởng nhằm tạo động lực cho họ tham gia tích cực vào EPR.

Thứ ba, quy định việc sử dụng tiền đóng góp tài chính của nhà sản xuất, nhập khẩu tại Nghị định 08/2022/NĐ-CP chưa rõ ràng và chưa thể áp dụng trên thực tế khi chưa có các quy định cụ thể về việc sử dụng khoản tiền này như thế nào.

Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, vấn đề sử dụng tiền đóng góp tài chính của nhà sản xuất, nhập khẩu được quy định tại khoản 4 Điều 54 và khoản 3 Điều 55. Ở cả hai điều luật này, tiền đóng góp tài chính được nhấn mạnh là nhằm hỗ trợ hoạt động tái chế; thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải và phát triển công nghệ, kỹ thuật, sáng kiến xử lý chất thải. Trong khi đó, khoản 1 Điều 82 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP lại quy định: “Tiền đóng góp tài chính được sử dụng để hỗ trợ các hoạt động phân loại, 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”. Vì vậy, đã có các ý kiến cho rằng, quy định tại Nghị định số

08/2022/NĐ-CP là trái với Luật Bảo vệ môi trường.⁸ Tuy nhiên, tác giả cho rằng, quản lý hành chính cũng được xem là một hoạt động hỗ trợ cho các hoạt động tái chế, thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải trong chuỗi các hoạt động về trách nhiệm mở rộng của doanh nghiệp. Vì thế, việc sử dụng nguồn tiền từ đóng góp tài chính của doanh nghiệp trong việc thực thi trách nhiệm mở rộng của mình đối với sản phẩm, bao bì cần xử lý, chi cho các hoạt động quản lý hành chính cũng được xem là phù hợp với tinh thần chung của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là, việc sử dụng nguồn tiền này cụ thể như thế nào, mức chi bao nhiêu, quá trình thực chi... cần phải được quy định cụ thể dưới góc độ pháp lý. Hy vọng trong thời gian tới, Nhà nước sẽ ban hành các quy định chi tiết về vấn đề này.

Thứ tư, vấn đề tổ chức thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất liên quan đến tổ chức trung gian thực hiện tái chế (*producer responsibility organisations*, PRO) chưa được quy định đầy đủ. Điểm c khoản 2 Điều 79 Nghị định 08/2022/NĐ-CP quy định nhà sản xuất, nhập khẩu có thể thực hiện tái chế thông qua hình thức ủy quyền cho tổ chức trung gian để tổ chức thực hiện tái chế. Các quốc gia khi xây dựng mô hình PRO cần xác định: PRO là mô hình Nhà nước quản lý hay tư nhân quản lý; PRO cạnh tranh hay PRO lợi nhuận. Thực tế việc tổ chức PRO ở các nước là không giống nhau. Ví dụ, Đài Loan có mô hình PRO do nhà nước quản lý; Hàn Quốc, Nhật Bản tổ chức PRO theo mô hình tư nhân... Tuy nhiên, đối chiếu với pháp luật Việt Nam, hiện nay các quy định về PRO còn chưa hoàn thiện, thể hiện qua việc (i) chưa làm rõ tư cách của PRO; (ii) chưa có hướng dẫn trình tự thành lập PRO mà chỉ có cơ chế cho phép PRO gửi hồ sơ đề nghị công bố để Bộ Tài nguyên và Môi trường công bố cho nhà sản xuất, nhập khẩu biết tại khoản 6 Điều 79 Nghị định 08/2022/NĐ-CP.

Do vậy, pháp luật cần làm rõ tư cách của PRO với vai trò tổ chức thực hiện tái chế thay mặt cho các nhà sản xuất. Cần bổ sung điều luật xác định rõ ràng về vai trò cũng như sự tham gia của PRO trong quá trình thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu, cũng như về trình tự thành lập PRO trên thực tế.

5. Góp ý để nâng cao hiệu quả thực thi quy định trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu

Để việc thực thi quy định EPR đạt được hiệu quả cao, các chủ thể có liên quan cần phát huy vai trò của mình. Một số góp ý đề xuất cho từng nhóm chủ thể như sau:

⁸ Ngọc Châm, “14 hiệp hội doanh nghiệp cùng góp ý Dự thảo quyết định ban hành định mức chi phí tái chế”, *Trang thông tin điện tử Tạp chí Công thương*, 2023, <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/14-hiep-hoi-doanh-nghiep-cung-gop-y-du-thao-quyet-dinh-ban-hanh-dinh-muc-chi-phi-tai-che-105248.htm>, truy cập ngày 08/11/2023.

5.1. Về phía Nhà nước

Một là, cần có sự đồng bộ về các chính sách có liên quan đến việc thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu. Bởi lẽ, các quy định về hệ thống EPR không chỉ đơn thuần là việc thiết kế mô hình EPR. Để thực thi hiệu quả chính sách EPR, chúng ta cũng cần có các công cụ hỗ trợ như các chính sách về thuế nguyên liệu thô, về phí thải bỏ trả trước hay các mô hình đặt cọc, hoàn trả,... Đối với việc vận hành chính sách EPR, ngoài việc quy định về các cơ chế thu gom, tái chế thì cần đồng bộ với việc tạo ra thị trường cho việc tiêu thụ các sản phẩm tái chế.

Hai là, cần hoàn thiện hệ thống pháp luật EPR, đảm bảo tính hiệu quả, công bằng. Các quy định EPR phải được định kỳ rà soát, chỉnh sửa phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội, năng lực của doanh nghiệp. Đồng thời, lợi ích của các nhóm chủ thể, giữa Nhà nước với nhà sản xuất, nhập khẩu và giữa các nhà sản xuất, nhập khẩu với nhau phải được cân bằng. Việt Nam là một trong những nước đầu tiên ở Đông Nam Á triển khai thực hiện EPR bắt buộc. Do đó, việc học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia có EPR phát triển là cần thiết nhằm hoàn thiện pháp luật EPR của Việt Nam.

Ba là, tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ, thực hiện chuyển đổi số để quản lý việc thực hiện của các chủ thể, đơn giản hóa thủ tục hành chính. Việc thực hiện các hoạt động đăng ký, kê khai, báo cáo, tổng hợp, quản lý qua Cổng thông tin điện tử EPR quốc gia cần được sớm triển khai chính thức.

Bốn là, cần chú trọng công tác tuyên truyền, phổ biến, tập huấn các quy định của pháp luật về EPR. Tính đến tháng 05/2023, theo thông tin của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, số doanh nghiệp nộp bản kê khai đóng góp tài chính để hỗ trợ các hoạt động tái chế, xử lý chất thải là 56 nhà sản xuất, nhập khẩu với số tiền đóng góp lên tới hơn 390 tỷ đồng.⁹ Như vậy, con số trên còn khá khiêm tốn và còn nhiều hiệp hội, doanh nghiệp thuộc đối tượng thực hiện vẫn chưa biết hoặc chưa nắm được các quy định của pháp luật về vấn đề này.¹⁰ Bên cạnh đó, việc triển khai, tuyên truyền mới chỉ được chú trọng đối với nhà sản xuất; chưa truyền thông, cập nhật quy định EPR cho các chủ thể khác liên quan.

5.2. Về phía nhà sản xuất, nhập khẩu

Trong quá trình thực thi chính sách EPR, nhà sản xuất, nhập khẩu được xác định là chủ thể giữ vai trò quan trọng nhất. Trách nhiệm mở

9 Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, “Thông tin về tình hình đóng góp tài chính để hỗ trợ xử lý chất thải năm 2022”, *Trang thông tin điện tử Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, 2023, <https://www.vepf.vn/vi/thong-tin-ve-tinh-hinh-dong-gop-tai-chinh-de-ho-tro-xu-ly-chat-thai-nam-2022-vepfzwpf63.html>, truy cập ngày 01/11/2023.

10 Phạm Văn, “Nhiều doanh nghiệp vẫn chưa rõ trách nhiệm thu gom và xử lý chất thải”, *Trang thông tin điện tử Liên minh Tái chế bao bì Việt Nam*, 2023, <https://baotainguyenmoitruong.vn/nhiều-doanh-nghiep-van-chua-ro-trach-nhiem-tai-che-thu-gom-va-xu-ly-chat-thai-362173.html>, truy cập ngày 01/11/2023.

rộng này được xây dựng gắn liền trực tiếp với trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu. Vì thế, để thực hiện EPR hiệu quả, đảm bảo sự phát triển bền vững cho bản thân doanh nghiệp, các nhà sản xuất, nhập khẩu cần chú trọng nâng cao công nghệ, năng lực tái chế và thay đổi thiết kế bao bì, sản phẩm dễ thu gom, dễ tái chế. Ngoài ra, đối với một số sản phẩm như pin, chai, lọ, doanh nghiệp có thể thiết lập các điểm thu hồi để thuận tiện cho việc thu hồi sản phẩm từ người tiêu dùng. Ở góc độ đối ngoại, đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, việc tham gia vào các liên minh trong ngành sẽ nhận được nhiều sự hỗ trợ hơn từ các doanh nghiệp lớn và vì thế, việc thực thi trách nhiệm tái chế sản phẩm của mình sẽ đạt hiệu quả tốt hơn. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Minh Anh, “Liên minh tái chế bao bì cam kết thu gom, tái chế hơn 13.000 tấn bao bì trong năm 2023”, *Kinh tế Sài Gòn*, 2023 [trans: Minh Anh, “Packaging Recycling Alliance commits to collecting and recycling more than 13,000 tons of packaging in 2023”, *Saigon Economy*, 2023]
- [2] Ngọc Châm, “14 hiệp hội doanh nghiệp cùng góp ý Dự thảo quyết định ban hành định mức chi phí tái chế”, *Trang thông tin điện tử Tạp chí Công thương*, 2023 [trans: Ngọc Châm, “14 business associations jointly contribute ideas to the Draft Decision on promulgating recycling cost norms”, *Industry and Trade Magazine website*, 2023]
- [3] Nguyễn Hằng, “Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR): Sự phát triển trên thế giới và những quy định tại Việt Nam”, *Trang thông tin điện tử Cục Kiểm soát ô nhiễm môi trường* [trans: Nguyen Hang, “Extended Producer Responsibility (EPR): Developments in the world and regulations in Vietnam”, *Environmental Pollution Control Department website*]
- [6] Phạm Văn, “Nhiều doanh nghiệp vẫn chưa rõ trách nhiệm thu gom và xử lý chất thải”, *Trang thông tin điện tử Liên minh Tái chế bao bì Việt Nam*, 2023 [trans: Pham Van, “Many businesses are still unclear about their responsibilities for collecting and treating waste”, *Vietnam Packaging Recycling Alliance website*, 2023]
- [4] Nguyễn Hoàng Phượng, *Đánh giá hiệu quả của các công cụ chính sách được lựa chọn để giải quyết vấn đề ô nhiễm rác thải nhựa đại dương: Trách nhiệm Mở rộng*, Nhà sản xuất ở Việt Nam, Bonn, Đức, Trung tâm Luật Môi trường IUCN, 2021 [trans: Nguyen Hoang Phuong, *Evaluating the effectiveness of policy tools to settle the pollution of ocean plastic: Extended Producer Responsibility*, in Vietnam, Bonn, Germany: IUCN Environmental Law Center IUCN, 2021]
- [5] Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam, “Thông tin về tình hình đóng góp tài chính để hỗ trợ xử lý chất thải năm 2022”, *Trang thông tin điện tử Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, 2023 [trans: Vietnam Environmental Protection Fund, “Information on the situation of financial contributions to support waste treatment in 2023 2022”, *Vietnam Environmental Protection Fund website*, 2023]
- [7] Naoko Tojo, *Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change - Utopia or Reality?*, Doctoral Thesis (monograph), The International Institute for Industrial Environmental Economics, 2004
- [8] Nguyễn Thi, “Bình luận về một số chính sách mới trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020”, *Tạp chí Môi trường*, số tháng 11, 2020 [trans: Nguyen Thi, “Commentary on some new policies in the Law on Environmental Protection 2020”, *Environment Magazine*, Published November 2020]