



# 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 của Nhà sản xuất ở Việt Nam



CHƯƠNG TRÌNH LUẬT MÔI TRƯỜNG





# 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 của Nhà sản xuất ở Việt Nam

Báo cáo được thực hiện bởi Nguyễn Hoàng Phương

Việc nêu tên các thực thể địa lý trong báo cáo này và việc trình bày các tài liệu không ngụ ý cho bất kỳ ý kiến nào từ phía Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế IUCN, Sida liên quan đến tình trạng pháp lý của bất kỳ quốc gia, vùng lãnh thổ hoặc khu vực nào cũng như việc quản lý chúng hoặc liên quan đến việc phân định biên giới hoặc ranh giới của các thực thể địa lý này.

Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này không nhất thiết đại diện cho các quan điểm của IUCN hoặc Sida.

IUCN trân trọng ghi nhận sự hỗ trợ của các Đối tác khung về nguồn đóng góp tài trợ chính: Bộ Ngoại giao Phần Lan; Chính phủ Pháp và Cơ quan Phát triển Pháp (AFD); Bộ Môi trường Hàn Quốc; Cơ quan Hợp tác phát triển Na Uy (Norad); Cơ quan Hợp tác Phát triển quốc tế Thụy Điển (Sida); Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ (SDC) và Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ.

Xuất bản bởi: Trung tâm Luật Môi trường IUCN, Bonn, Đức

Bản quyền: © 2021 IUCN, Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế

Báo cáo này có thể được sao chép cho các mục đích giáo dục hoặc phi thương mại khác mà không cần sự cho phép bằng văn bản của bên giữ bản quyền với điều kiện trích dẫn nguồn đầy đủ.

Nghiêm cấm việc sao chép báo cáo này để bán lại hoặc phục vụ các mục đích thương mại khác mà không có sự cho phép trước bằng văn bản của bên giữ bản quyền.

Trích dẫn: Phụng N. H. (2021). *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 của Nhà sản xuất ở Việt Nam*. Bonn, Đức: Trung tâm Luật Môi trường IUCN. 28pp.

Ảnh bìa: Văn phòng khu vực châu Á của IUCN

Bố cục: Trung tâm Luật môi trường IUCN, Bonn, Đức

# Mục lục

1	Giới thiệu.....	2
2	Cấp độ công cụ.....	4
2.1	Các quy định hiện hành về hệ thống EPR.....	5
2.2	Các chương trình EPR theo Luật BVMT 2020 (sẽ có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2022).....	7
3	Cấp độ thể chế.....	1
3.1	Hệ thống EPR hiện tại.....	1
3.2	Các chương trình EPR thuộc Luật BVMT 2020 (sẽ có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2022).....	2
3.2.1	Trách nhiệm tái chế.....	2
3.2.2	Trách nhiệm Xử lý.....	5
4	Cấp độ hành vi.....	6
4.1	Nhà sản xuất.....	7
4.2	Các cơ quan quản lý.....	8
4.3	Người sử dụng.....	10
4.4	Các đơn vị quản lý chất thải.....	12
4.5	Khối phí chính thức.....	12
4.6	Xã hội dân sự và các nhà nghiên cứu.....	13
5	Cấp độ kết quả.....	13
5.1	Tác động tích cực.....	13
5.1.1	Tăng tỷ lệ thu gom và tái chế.....	13
5.1.2	Giảm thiểu ô nhiễm trong khu vực tái chế phi chính thức.....	14
5.1.3	Chia sẻ gánh nặng tài chính trong quản lý chất thải.....	14
5.1.4	Thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp liên quan đến môi trường.....	14
5.1.5	Tác động đến hành vi của người tiêu dùng.....	14
5.2	Tác động không mong đợi.....	14
5.2.1	Tiềm ẩn xung đột trong quản lý các dòng chất thải có giá trị.....	14
5.2.2	Khả năng tăng giá.....	15
5.2.3	Khả năng gia tăng nhập khẩu chất thải bất hợp pháp.....	15
5.2.4	Tiềm ẩn gian lận do dữ liệu không đầy đủ.....	15
6	Kết luận và khuyến nghị.....	15
6.1	Thiết lập Cơ quan điều phối (Clearinghouse).....	16
6.2	Lồng ghép khối phí chính thức trong hệ thống EPR.....	17
6.3	Hợp tác trong việc giải quyết các sản phẩm mà nhà sản xuất không còn tồn tại và sản phẩm đã có trên thị trường trước chính sách EPR.....	18
6.4	Hợp lực giữa EPR và các chính sách môi trường khác.....	18
6.5	Tăng cường năng lực.....	19
6.6	Minh bạch, đối thoại cởi mở và xây dựng lòng tin.....	19
	Phụ lục I: Danh mục dự kiến thực hiện trách nhiệm tái chế.....	20
	Phụ lục II: Danh mục dự kiến thực hiện trách nhiệm xử lý.....	22

Phụ lục III: Lộ trình xây dựng EPR ở Việt Nam ..... 23

## Từ viết tắt

DLA	Vụ Pháp chế
Sở TN&MT	Sở Tài nguyên và Môi trường
EIA	Đánh giá tác động môi trường
ELVs	Phương tiện đã hết vòng đời sử dụng
EPR	Trách nhiệm Mở rộng của Nhà sản xuất
ICT	Công nghệ Thông tin và Truyền thông
ISPONRE	Viện Chiến lược, Chính sách Tài nguyên và Môi trường
kg/người/năm	Kg trên đầu người trên năm
Kt	Nghìn tấn
Luật BVMT	Luật Bảo vệ Môi trường
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MoU	Biên bản ghi nhớ
Mt	Triệu tấn
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
PPP	Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền
PRO	Tổ chức thực hiện Trách nhiệm của Nhà sản xuất
PRO Viet Nam	Liên minh Tái chế Bao bì Việt Nam
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
VEA	Tổng cục Môi trường Việt Nam
VEPF	Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam
VRP	Nền tảng Tái chế Việt Nam
WEEE	Chất thải của Thiết bị Điện và Điện tử

# 1 Giới thiệu

Chỉ với hơn 100 năm phát triển kể từ khi được phát minh, nhựa đã trở thành một vật liệu kỳ diệu được ứng dụng trong cuộc sống hàng ngày của chúng ta. Nhựa được sử dụng rộng rãi từ ngành hàng không vũ trụ đến các ứng dụng gia dụng, từ quần áo đến công nghệ, từ vận tải đến chăm sóc sức khỏe và từ đóng gói thực phẩm đến thể thao. Nhựa góp phần làm nên sự tiện dụng cho cuộc sống hiện đại, vì vậy thật khó để tưởng tượng thế giới ngày nay mà không có nhựa. Tuy nhiên, ô nhiễm nhựa đã trở thành một cuộc khủng hoảng môi trường toàn cầu do việc sản xuất gia tăng nhanh chóng vượt quá khả năng xử lý chất thải nhựa. Một nửa tổng số nhựa từng được sản xuất được làm ra chỉ trong 13 năm qua, nhưng chỉ có khoảng 9% nhựa được tái chế, 12% được đốt và 79% bị tích lũy trong các bãi chôn lấp hoặc trong môi trường tự nhiên.<sup>1</sup>

Ở Việt Nam, mức tiêu thụ nhựa bình quân đầu người gia tăng nhanh chóng ở mức 10,6% mỗi năm từ năm 1990 tới năm 2017, tăng từ 3,8 kg/người/năm lên 63 kg/người/năm 2017.<sup>2</sup> Con số này vào năm 2018 là 81 kg/người/năm, trong đó 58 kg/người/năm trở thành chất thải và 23 kg/người/năm tồn lại trong lượng dự trữ.<sup>3</sup> Việt Nam đã tái chế 15% tổng lượng rác thải nhựa, nhưng hầu hết là rác thải nhập khẩu, chỉ 5% tương ứng trong số này là rác thải phát sinh trong nước được tái chế.<sup>4</sup> Hơn một nửa lượng rác thải nhựa phát sinh ở Việt Nam chưa được thu gom (3,6 Mt/ năm) do tỷ lệ thu gom thấp ngoài các trung tâm thành phố, tỷ lệ xả rác cao và do đốt rác lộ thiên.<sup>5</sup> Ngành bao bì đóng góp tới gần 70% tổng lượng rác nhựa rò rỉ ra môi trường, trong khi ngành dệt may đứng thứ hai về lượng rác nhựa rò rỉ theo giá trị tuyệt đối (32 kt). Rác nhựa từ các ngành thủy sản, y tế và sẫm lớp chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ trong lượng rác nhựa rò rỉ tuyệt đối nhưng lại có tỷ lệ rò rỉ rất cao. Tính theo ứng dụng, túi nylon có lượng rò rỉ tuyệt đối cao nhất (244 kt) cho tới nay và đứng thứ hai về tỷ lệ rò rỉ ra môi trường (12%). Do tình trạng sử dụng các bãi chôn lấp không hợp vệ sinh và bãi rác tự phát nên một phần tư lượng rác thải được thu gom chưa được quản lý hợp lý; tình trạng này kết hợp với lượng rác thải không được thu gom dẫn tới chỉ số rác thải chưa được quản lý hợp lý cao, đặc biệt ở các khu vực ngoài đô thị.<sup>6</sup>

Do tính phổ biến và sự đa dạng của nhựa cũng như các ứng dụng của nó dẫn đến yêu cầu một cách tiếp cận toàn diện để giải quyết vấn đề ô nhiễm nhựa đại dương. Tuy nhiên, hệ thống luật pháp Việt Nam quản lý rác thải nhựa giống như bất kỳ loại chất thải rắn nào khác, với thẩm quyền bị phân tán cho nhiều cơ quan quản lý khác nhau. Một cách tiếp cận tổng thể để quản lý chất thải rắn - bao gồm cả nhựa, kết hợp các vấn đề rác thải nhựa trong nước và nhập khẩu phế liệu là cần thiết, trong đó thẩm quyền và trách nhiệm cần được phân định rõ ràng.<sup>7</sup> Việc xây dựng Luật Bảo vệ Môi trường (Luật BVMT) mới được thông qua vào ngày 17 tháng 11 năm 2020 là một đòn bẩy quan trọng. Theo đó, hoạt động quản lý chất thải rắn đã được thống nhất do Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm, và chính sách mới về Trách nhiệm Mở rộng của Nhà sản xuất (EPR) được giới thiệu.

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 thải bỏ trong vòng đời của sản phẩm đó.<sup>8</sup> Phù hợp với Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (PPP), các chính sách của EPR chuyển trách nhiệm tài chính về xử lý các sản phẩm ở cuối vòng đời từ người nộp thuế và chính quyền các thành phố sang nhà sản xuất và cuối cùng là người tiêu dùng.<sup>9</sup> Các chính sách của EPR nhằm chuyển hoá các chi phí môi trường vào trong toàn bộ vòng đời sản phẩm, kể cả ở giai đoạn

<sup>1</sup> Geyer, R., Jambeck, J. R. & Law, K. L. Sản xuất, sử dụng và số phận của tất cả các loại nhựa từng được tạo ra Thông tin bổ sung. *Sci. Adv.* **3**, 19–24 (2017).

<sup>2</sup> Phương, T. V. Báo cáo ngành nhựa. *FPT Secur.* (2019).

<sup>3</sup> IUCN-EA-QUANTIS (2020). Hướng dẫn quốc gia về Xác định điểm nóng ô nhiễm nhựa và Xây dựng hành động. Báo cáo quốc gia Việt Nam.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Phương, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

<sup>8</sup> Liên hợp quốc / Công ước Basel (2019) *Dự thảo sửa đổi hướng dẫn thực hành về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất*. Phần II. UNEP/CHW.14/5/Add.1. Thông qua tại Kỳ họp thứ 14 của Hội nghị các bên tham gia của Công ước Basel về Kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và việc thải bỏ chúng, 29 tháng 4 -10 tháng 5 năm 2019.

<sup>9</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý chất thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).



thiết kế.<sup>10</sup> EPR là một công cụ chính sách đã được chứng minh không chỉ góp phần giảm thiểu việc thải bỏ và tăng cường tái chế mà còn tạo ra các cơ hội kinh tế cũng như lợi ích về môi trường.<sup>11</sup> So với các công cụ khác, EPR có một lợi thế quan trọng trong việc trở thành một công cụ có thể giải quyết được nhiều loại chất thải, điều giúp nó đóng vai trò quan trọng bậc nhất trong việc đối phó với sự phổ biến và đa dạng của rác thải nhựa. EPR cho phép tạo ra một hệ thống vận hành tự đảm bảo tài chính và khuyến khích nhằm cung cấp giải pháp tài chính cho mong muốn của chính phủ trong việc cải thiện việc quản lý chất thải và tiêu chuẩn tái chế của quốc gia mà không cần phải tăng thuế và phí quản lý của chính quyền địa phương như cách thức truyền thống.<sup>12</sup> Thực tế này làm cho EPR hấp dẫn sự tham gia của cả chính phủ và ngành công nghiệp.

Báo cáo này thực hiện phân tích hiệu quả nguyên tắc của EPR ở bốn cấp độ liên quan đến giải quyết rò rỉ rác thải nhựa ra môi trường biển ở Việt Nam. Các khuyến nghị cuối cùng sẽ tập trung vào thiết kế và cấu trúc phù hợp của EPR trong các quy định hướng dẫn tương ứng của Luật BVMT. Phương pháp luận được xây dựng như dưới đây:

- *Nghiên cứu tại bàn và xem xét tài liệu:* tập trung vào nghiên cứu việc thực hiện EPR ở Việt Nam, những thực hành tốt nhất và các nghiên cứu các trường hợp quốc tế trong việc xây dựng và thực hiện các chính sách EPR, đặc biệt trong ngành công nghiệp nhựa và bao bì. Ngoài ra, nghiên cứu tài liệu cũng bao gồm nghiên cứu về các tác động môi trường và kinh tế - xã hội của ô nhiễm nhựa và vấn đề của các quốc gia đang phát triển và các điều kiện cần và đủ cho các mô hình EPR thành công nhằm cung cấp luận giải bao quát hơn cho việc thiết lập chính sách EPR bắt buộc ở Việt Nam.
- *Phòng vấn và thảo luận với chuyên gia EPR:* phòng vấn bán cấu trúc được sử dụng như một phương thức chính thu thập dữ liệu về nhận thức xung quanh EPR. Những người được phỏng vấn được lựa chọn dựa vào chuyên môn và hiểu biết về bối cảnh, cũng như sự thân thuộc với các khái niệm về EPR. Nghiên cứu cũng bao gồm các phỏng vấn bán cấu trúc với các chuyên gia trong nước và quốc tế được thực hiện từ tháng 7 năm 2020 tới tháng 1 năm 2021. Các cuộc họp và các hội thảo chuyên đề trực tuyến với nhóm tư vấn quốc tế của WWF-Việt Nam về đánh giá việc thực hiện hệ thống EPR đối với rác thải bao bì ở Việt Nam được tổ chức từ tháng 9 tới tháng 12 năm 2020, cùng với quá trình xây dựng các quy định EPR trong Luật BVMT 2020. Các chuyên gia này cung cấp các kinh nghiệm quốc tế và phân tích cụ thể hơn về các đề xuất lựa chọn EPR của họ cho Việt Nam.
- *Quá trình tham gia của các bên liên quan:* Quá trình tham gia nhiều hơn của các bên liên quan được thực hiện thông qua các cuộc họp trực tuyến và trực tiếp trong các hội thảo về EPR và Tổ công tác EPR Quốc gia. Bốn hội thảo quốc gia về EPR đã được tổ chức từ tháng 3 năm 2019 tới tháng 12 năm 2020. Tổ công tác EPR Quốc gia được thành lập vào tháng 4 năm 2020 nhằm tăng cường trao đổi thông tin, phối hợp các nguồn lực và đối thoại giữa các thành viên. Điều này cung cấp một cơ chế cho sự tham gia toàn diện của các ngành và các bên liên quan chính khác nhằm nâng cao nhận thức về chính sách EPR và thu thập các ý kiến đóng góp của các bên liên quan chính cho dự thảo các khuyến nghị chính sách về EPR. Hội thảo gần đây nhất được tổ chức vào ngày 18 tháng 12 năm 2020 tại Thành phố Đà Lạt để giới thiệu dự thảo Nghị định hướng dẫn các quy định trong Luật BVMT 2020 về EPR.
- *Báo cáo tổng hợp:* Các kết quả từ nghiên cứu tại bàn, phân tích các cuộc phỏng vấn chuyên gia và sự tham gia rộng rãi của bên liên quan được tổng hợp trong báo cáo này. Báo cáo này sẽ được trình bày với Vụ Pháp chế (DLA) của Bộ TN&MT như một đề xuất đóng góp cho việc xây dựng Nghị định về EPR ở Việt Nam.

---

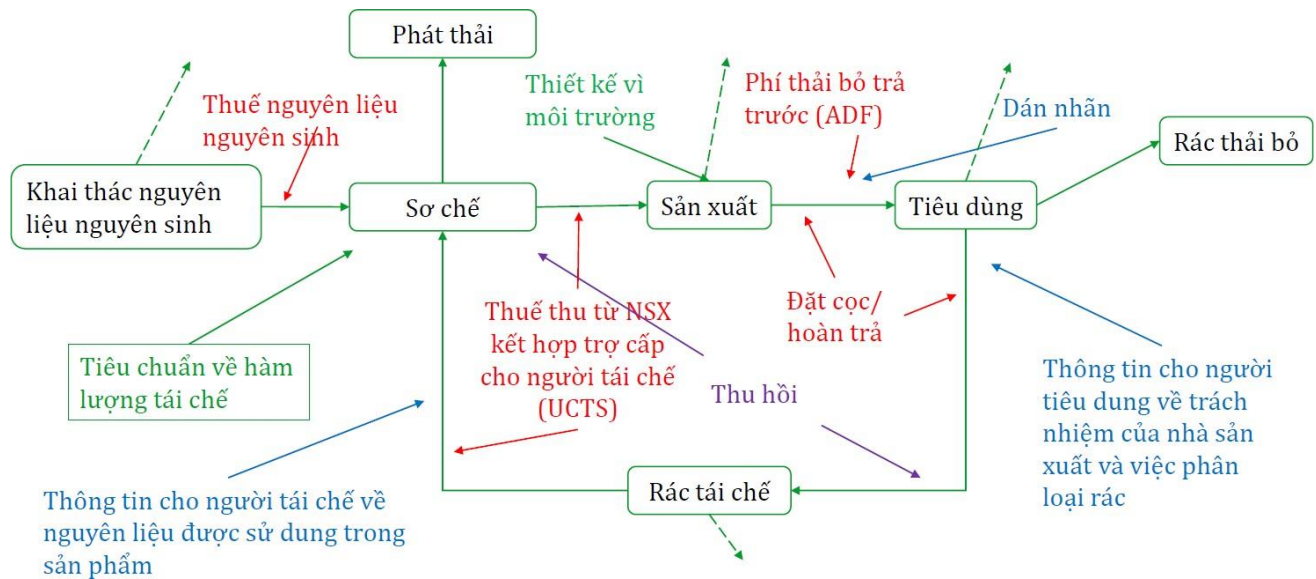
<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Lindqvist, T (2000). *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong Sản xuất sạch hơn – Nguyên tắc chính sách để Thúc đẩy Cải thiện môi trường của Hệ thống sản phẩm*. Luận văn tiến sĩ, Viện Kinh tế môi trường công nghiệp quốc tế, Đại học Lund.

## 2 Cấp độ công cụ

Bản thân EPR không phải là một công cụ pháp lý mà cần được thể hiện thông qua các công cụ chính sách và luật pháp. Theo OECD, có bốn nhóm công cụ chính sách của EPR, mặc dù đôi khi chúng được sử dụng kết hợp, bao gồm (i) các yêu cầu thu hồi sản phẩm thải bỏ; (ii) Các công cụ dựa vào kinh tế và thị trường; (iii) Các quy định và tiêu chuẩn thực hiện; và (iv) Các công cụ thông tin. Các công cụ này được mô tả trong vòng đời sản phẩm ở Hình 1.



Hình 1 Công cụ chính sách về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất theo vòng đời sản phẩm<sup>13</sup>.

Do đó, mỗi công cụ chính sách có các cách tiếp cận khác nhau và nhằm vào các mục tiêu chính sách khác nhau:

**Các yêu cầu về thu hồi sản phẩm thải bỏ:** liên quan đến việc giao trách nhiệm cho các nhà sản xuất quản lý sản phẩm ở cuối vòng đời của chúng. Loại yêu cầu này thường đạt được thông qua việc thiết lập các mục tiêu tái chế và thu gom cho một sản phẩm hoặc vật liệu.<sup>14</sup> Để đạt được các mục tiêu này, các nhà sản xuất thường cung cấp các ưu đãi cho người tiêu dùng để họ trả lại sản phẩm đã qua sử dụng ở một địa điểm cụ thể như điểm bán hàng hoặc điểm thu gom của nhà sản xuất.

**Các công cụ dựa vào kinh tế và thị trường** đưa ra khuyến khích tài chính để thực hiện chính sách EPR. Chúng có nhiều dạng, bao gồm:<sup>15</sup>

- **Đặt cọc – hoàn trả:** tiền chi trả ban đầu (đặt cọc) được thu khi mua hàng và sẽ được hoàn trả lại toàn bộ hoặc một phần khi sản phẩm được trả lại ở một địa điểm nhất định.
- **Phí thải bỏ trả trước (ADF):** các loại phí đánh vào một số sản phẩm nhất định tại thời điểm mua hàng dựa vào ước tính chi phí thu gom và xử lý. Các loại phí này có thể được thu bởi các chủ thể nhà nước hoặc tư nhân và được dùng để chi trả cho việc xử lý sản phẩm này sau khi sử dụng.

**Thuế nguyên liệu:** liên quan đến việc đánh thuế các nguyên liệu thô (hoặc các nguyên liệu khó tái chế, có chứa các đặc tính độc hại, ...) nhằm khuyến khích việc sử dụng các nguyên liệu thứ cấp (tái chế) hoặc ít độc hại hơn. Lý tưởng nhất, thuế nên được đặt ở mức mà chi phí biên của thuế bằng với chi phí biên xử lý. Thuế phải được để dành và sử dụng cho việc thu gom, phân loại và xử lý các sản phẩm sau tiêu dùng.

<sup>13</sup> Hình này được phỏng theo OECD (2016). Tác giả đã bổ sung và đánh dấu màu sắc cho tất cả bốn nhóm công cụ EPR theo vòng đời sản phẩm, không chỉ là công cụ thu hồi và công cụ kinh tế như trong phiên bản gốc.

<sup>14</sup> OECD. Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý chất thải hiệu quả. NXB OECD 54, (OECD, 2016).

<sup>15</sup> Ibid.

- *Kết hợp thuế thu từ đầu nguồn (nhà sản xuất) và trợ cấp cho cuối nguồn (UCTS):* là loại thuế do nhà sản xuất chi trả, sau đó được dùng để trợ cấp cho việc xử lý chất thải. Nó khuyến khích nhà sản xuất thay đổi nguyên liệu đầu vào và thiết kế sản phẩm, và đưa ra một cơ chế tài chính để hỗ trợ việc tái chế và xử lý.

**Các quy định và tiêu chuẩn thực hiện** như hàm lượng tái chế tối thiểu có thể khuyến khích việc thu hồi các sản phẩm hết vòng đời sử dụng. Khi được sử dụng cùng với một loại thuế, các tiêu chuẩn này có thể tăng cường khuyến khích để thiết kế lại các sản phẩm. Các tiêu chuẩn có thể là bắt buộc hoặc là các chương trình tự nguyện do các ngành công nghiệp tự áp dụng.<sup>16</sup>

**Các công cụ dựa vào thông tin** hướng tới gián tiếp hỗ trợ các chương trình EPR bằng cách nâng cao nhận thức của công chúng. Các biện pháp có thể bao gồm các yêu cầu báo cáo, dán nhãn sản phẩm và thành phần, truyền thông cho người tiêu dùng về trách nhiệm của nhà sản xuất và phân loại rác thải, và cung cấp thông tin cho nhà tái chế về các nguyên liệu được sử dụng trong sản phẩm.<sup>17</sup>

Các chính sách EPR không loại trừ nhau, ví dụ nhà sản xuất có thể thu phí thải bỏ trả trước để chi trả cho các chi phí thực hiện nghĩa vụ thu hồi sản phẩm thải bỏ. Dựa trên các mục tiêu và ưu tiên của chính sách, các nhà làm luật có thể sử dụng các công cụ cụ thể hoặc kết hợp chúng với nhau. Đóng góp của hệ thống EPR cho các mục tiêu về chuyển gánh nặng tài chính, tăng cường tái chế, cải tiến thiết kế vì môi trường hoặc tạo ra các cơ hội kinh tế là rất khác nhau dựa vào các công cụ được sử dụng. Do sự đa dạng của các nguồn chất thải, thị trường nguyên liệu, sự sẵn có của cơ sở hạ tầng quản lý chất thải rắn, công nghệ và đổi mới sáng tạo, văn hóa và hành vi của người tiêu dùng, mức độ đạt được các mục tiêu chính sách trong quản lý chất thải và hiệu quả sử dụng tài nguyên là khác nhau giữa các quốc gia.

Tuy nhiên, xu hướng áp dụng EPR đang gia tăng đáng kể cùng với sự chú trọng nhiều hơn vào các chính sách quản lý chất thải ở nhiều quốc gia. Trong tổng số 384 chính sách EPR đã được đánh giá bởi OECD trong năm 2013, trên 70% chính sách EPR được thực hiện từ năm 2001.<sup>18</sup> Về các công cụ chính sách được sử dụng trong EPR, công cụ thu hồi sản phẩm thải bỏ dưới nhiều hình thức khác nhau được sử dụng phổ biến nhất (72% trên toàn cầu), đôi khi kết hợp với phí thải bỏ trả trước (ADF). Phí thải bỏ trả trước là công cụ tiếp theo được sử dụng thường xuyên nhất (16%). Các công cụ này được sử dụng cho nhiều loại sản phẩm. Các công cụ đặt cọc/hoàn trả (11%) tập trung vào thị trường bao bì đồ uống đã qua sử dụng và ắc quy axit-chì, đôi khi kết hợp với các yêu cầu về thu hồi sản phẩm thải bỏ. Các công cụ chính sách khác có thể áp dụng trong EPR được xác định trong Sổ tay hướng dẫn 2001 – Kết hợp thuế thu từ đầu nguồn và trợ cấp cho cuối nguồn, các tiêu chuẩn về hàm lượng tái chế, và thuế nguyên liệu thô – dường như không được sử dụng thường xuyên, nếu có.<sup>19</sup>

## 2.1 Các quy định hiện hành về hệ thống EPR

Việt Nam là thành viên của nhiều Hiệp định đa phương về Môi trường (MEAs) liên quan tới quản lý chất thải, như Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy,<sup>20</sup> Công ước Rotterdam về Thủ tục thoả thuận có thông báo trước đối với một số hoá chất nguy hại và thuốc bảo vệ thực vật trong thương mại quốc tế,<sup>21</sup> Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển xuyên biên giới và tiêu huỷ các chất thải nguy hại (Công ước Basel),<sup>22</sup> và Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu gây ra, năm 1973, được sửa đổi bổ sung bởi nghị Nghị định thư 1978 và Nghị định thư 1997.<sup>23</sup> Các công cụ quốc tế này tạo nền tảng tốt để Việt Nam hình thành hệ thống pháp luật và tăng cường công tác quản lý chất thải, bao gồm cả nhựa đại dương. Đặc biệt EPR được khuyến nghị mạnh mẽ bởi Công ước Basel như một cơ chế hữu hiệu để ngăn ngừa phát sinh chất thải.<sup>24</sup>

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Việt Nam ký kết gia nhập ngày 23 tháng 5 năm 2001, phê chuẩn ngày 22 tháng 7 năm 2002 và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 17 tháng 5 năm 2004.

<sup>21</sup> Việt Nam tham gia ngày 7 tháng 5 năm 2007 và có hiệu lực từ ngày 5 tháng 8 năm 2007.

<sup>22</sup> Việt Nam tham gia ngày 13 tháng 3 năm 1995 và có hiệu lực từ ngày 11 tháng 6 năm 1995.

<sup>23</sup> Việt Nam tham gia ngày 29 tháng 5 năm 1991 và có hiệu lực từ ngày 29 tháng 8 năm 1991 (Phụ lục I và II); và Phụ lục III, IV, và V tham gia ngày 19 tháng 12 năm 2014 và có hiệu lực từ ngày 19 tháng 3 năm 2015.

<sup>24</sup> UNEP. Theo dõi sáng kiến do quốc gia dẫn đầu của Indonesia-Thụy Sĩ nhằm nâng cao hiệu quả của Công ước Basel. 1–43 (2017).

Cách tiếp cận của EPR là nhằm đưa một phần chi phí liên quan đến môi trường vào giá của sản phẩm và do đó phù hợp với Nguyên tắc Người gây ô nhiễm trả tiền (PPP).<sup>25</sup> Nguyên tắc PPP được ghi nhận rõ ràng trong cả Hiến pháp và Luật BVMT của Việt Nam. Ngoài ra, Hiến pháp của Việt Nam năm 2013 lần đầu tiên ghi nhận quyền môi trường và nghĩa vụ bảo vệ môi trường.<sup>26</sup> Nguyên tắc PPP là nguyên tắc chính của quản lý môi trường từ Luật BVMT thế hệ đầu tiên năm 1993 tới Luật BVMT thế hệ thứ tư gần nhất năm 2020.<sup>27</sup> Do đó, Việt Nam đã có sẵn nền tảng tốt để phát triển EPR như một công cụ pháp lý khả thi nhằm giải quyết vấn đề ô nhiễm và rò rỉ nhựa ra môi trường biển.

Khái niệm EPR lần đầu tiên được đưa ra trong Luật BVMT năm 2005, với các yêu cầu về thu hồi một số loại sản phẩm sau sử dụng.<sup>28</sup> Ý tưởng chính đằng sau việc phát triển EPR ở Việt Nam là tìm kiếm một giải pháp tài chính để giải quyết vấn đề ô nhiễm do tái chế phi chính thức ở các làng nghề gây ra.<sup>29</sup> Việc xây dựng các quy định EPR là một tiến trình chậm chạp với rất nhiều câu hỏi và tranh luận bao quanh đã dẫn tới các yêu cầu về thu hồi sản phẩm thải bỏ thiếu mục tiêu bắt buộc.<sup>30</sup> Cho tới năm 2013, danh mục các sản phẩm thải bỏ phải thu hồi mới được ban hành chi tiết trong Quyết định số 50/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ nhưng nhanh chóng được sửa đổi vào năm 2015 với phạm vi sản phẩm thu hồi hẹp hơn và cũng không có mục tiêu cho thu gom và/hoặc tái chế.<sup>31</sup> Trong khi hóa chất sử dụng trong công nghiệp, nông nghiệp, thủy sản và thuốc sử dụng cho người đã được loại bỏ khỏi danh mục thì pin, thiết bị điện và điện tử, dầu nhớt và lốp xe bắt đầu được áp dụng việc thu hồi từ ngày 1 tháng 7 năm 2016 và phương tiện giao thông hết vòng đời sử dụng (ELV) áp dụng từ ngày 1 tháng 1 năm 2018.<sup>32</sup> Bao bì không thuộc danh mục mặc dù chúng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng lượng chất thải rắn và lượng rò rỉ.

Khung pháp luật hiện hành cho phép nhà sản xuất tự tổ chức, liên kết với các nhà sản xuất khác để tổ chức, và ủy quyền cho hiệp hội các nhà sản xuất để tổ chức các hoạt động thu hồi, nhưng không bắt buộc mục tiêu thu gom, tái chế, và/hoặc xử lý.<sup>33</sup> Ngoài ra, thu hồi các sản phẩm thải bỏ khác nhãn hiệu nhưng cùng loại được tính vào hiệu quả thu hồi của nhà sản xuất đó.<sup>34</sup> Như vậy, việc tổ chức thực hiện theo hình thức tập thể, hay nói cách khác là việc thành lập các Tổ chức thực hiện Trách nhiệm của Nhà sản xuất (Producer Responsibility Organizations - PROs) để thực hiện EPR, đã được công nhận nhưng không có động lực để các nhà sản xuất thực hiện. Chưa có PRO nào được thành lập ở Việt Nam, một số dòng chất thải như ELV báo cáo không có sản phẩm thải bỏ nào được khách hàng trả lại.<sup>35</sup>

---

<sup>24</sup> UNEP. Theo dõi sáng kiến do quốc gia dẫn đầu của Indonesia-Thụy Sĩ nhằm nâng cao hiệu quả của Công ước Basel. 1–43 (2017).

<sup>25</sup> Lindqvist, T (2000). *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong Sản xuất sạch hơn – Nguyên tắc chính sách để thúc đẩy cải thiện môi trường của các hệ thống sản phẩm*. Luận văn tiến sĩ, Viện Kinh tế môi trường công nghiệp quốc tế, Đại học Lund.

<sup>26</sup> Hiến pháp Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 2013. Điều 43.

<sup>27</sup> Luật Bảo vệ môi trường (29-L/CTN; 27/12/1993). Điều 7; Luật Bảo vệ môi trường (52/2005/QH11; 29/11/2005). Điều 4.5; Luật Bảo vệ môi trường (55/2014/QH13, 23/06/2014). Điều 4.8; và Luật Bảo vệ môi trường (72/2020/QH14; 17/11/2020). Điều 4.6.

<sup>28</sup> Luật Bảo Vệ Môi Trường (52/2005/QH11, ngày 29 tháng 11 năm 2005). Điều 67.

<sup>29</sup> Nguyễn Trung Thắng (10/12/2009). *Mở rộng trách nhiệm của nhà sản xuất trong bảo vệ môi trường và việc áp dụng ở Việt Nam*. Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường. Có tại <https://isponre.gov.vn/home/dien-dan/446-mo-rong-trach-nhiem-cua-nha-san-xuat-trong-bao-ve-moi-truong-va-viec-ap-dung-o-viet-nam> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021). Để biết thêm thông tin về “làng nghề”, xem Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

<sup>30</sup> Dương Ha (17/07/2011). *Thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ: Muộn còn hơn không!* Lao Dong Online. Có tại <https://laodong.vn/archived/thu-hoi-xu-ly-san-pham-thai-bo-muon-con-hon-khong-690767.lido> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021). Thanh Tâm (ngày 25 tháng 11 năm 2014). *Thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ: Còn nhiều băn khoăn*. Báo Công Thương. Có tại <https://congthuong.vn/thu-hoi-xu-ly-san-pham-thai-bo-con-nhieu-ban-khoan-42823.html> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

<sup>31</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi Và Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (50/2013/QĐ-TTg; ngày 9 tháng 8 năm 2013).

<sup>32</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Phụ lục đính kèm.

<sup>33</sup> Ibid, Điều 6.1, 6.2 và 6.3.

<sup>34</sup> Ibid, Điều 6.4.

<sup>35</sup> Phỏng vấn Ông Nguyễn Thi – Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Trên thực tế, các nhà sản xuất vừa chuyển trách nhiệm của mình trong việc vận hành hoạt động thu gom và vận chuyển và các chi phí liên quan sang cho khách hàng vừa kết hợp với việc tạo ra sự bất lợi cho họ trong việc trả lại sản phẩm thải bỏ. Cả LG Việt Nam và Toyota Việt Nam chỉ tổ chức duy nhất một điểm thu gom mặc dù hệ thống phân phối của họ rộng khắp trên toàn quốc.<sup>36</sup> Panasonic Việt Nam thậm chí thông báo chính thức cho mọi người rằng công ty không áp dụng bất kỳ chính sách khuyến khích đổi trả sản phẩm nào; trong đó chỉ những sản phẩm là hàng chính hãng, còn nguyên vẹn, không bị vỡ hoặc thiếu bộ phận mới được chấp nhận tại các điểm thu hồi của họ.<sup>37</sup> NEC – một nhà cung cấp Thiết bị Công nghệ Thông tin và Truyền Thông (ICT) – yêu cầu phải liên hệ trước để sắp xếp việc trả lại các sản phẩm thải bỏ.<sup>38</sup> Trong hầu hết các trường hợp, các sản phẩm thải bỏ chỉ được chấp nhận nếu chúng được sản xuất và mua trực tiếp từ công ty hoặc các nhà phân phối chính thức/ được ủy quyền của công ty. Tất cả các chi phí liên quan trong việc vận chuyển các sản phẩm thải bỏ đến các điểm thu hồi/ thu gom do người tiêu dùng phải chi trả.

Ngược lại, khu vực phi chính thức cung cấp các dịch vụ tiện lợi và khuyến khích bằng tiền mặt khi mua lại những sản phẩm thải bỏ này tại nhà. Trong nền kinh tế tuần hoàn do các khu vực phi chính thức tạo ra, những sản phẩm này sẽ được tái chế tại các làng nghề nơi gây ô nhiễm và rò rỉ nghiêm trọng ở Việt Nam.<sup>39</sup> Sự thiếu trách nhiệm của các nhà sản xuất không chỉ ngăn trở hoạt động tái chế mà còn gián tiếp góp phần gây ô nhiễm ở Việt Nam.

Mặc dù không đặt ra mục tiêu thu gom và tái chế nhưng các quy định của EPR áp dụng chế tài xử lý những vi phạm như không có kế hoạch thực hiện thu hồi, không báo cáo kết quả, không thiết lập điểm thu gom, từ chối tiếp nhận sản phẩm thải bỏ hoặc gây ô nhiễm liên quan đến các điểm thu gom, có thể bị phạt tiền từ 5 triệu tới 200 triệu đồng.<sup>40</sup> Giải thích cho cách tiếp cận “nửa vời” giữa mục tiêu không bắt buộc và thủ tục bắt buộc, “Bộ TN&MT đã thất bại” trong việc phát triển hệ thống EPR đầy đủ vì áp lực từ chính phủ do vận động hành lang từ các ngành công nghiệp có liên quan và các hiệp hội công nghiệp và thương mại.<sup>41</sup>

## 2.2 Các chương trình EPR theo Luật BVMT 2020 (sẽ có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2022)

Luật BVMT 2020 sử dụng hai loại công cụ chính sách được áp dụng rộng rãi nhất trên toàn cầu và có thể áp dụng cho nhiều loại sản phẩm để giải quyết được nhiều dạng ứng dụng của nhựa khác nhau. Các công cụ này là (i) Yêu cầu về thu hồi sản phẩm thải bỏ trong Điều 54;<sup>42</sup> và (ii) Phí thải bỏ trả trước (ADF) trong Điều 55.<sup>43</sup> Có hai cách tiếp cận cho các sản phẩm và bao bì sau sử dụng như sau:

*Hệ thống Trách nhiệm Tái chế trong Điều 54 (Chính sách về yêu cầu thu hồi sản phẩm thải bỏ)* sẽ được áp dụng cho các sản phẩm và bao bì có khả năng tái chế. Danh sách đề xuất của Chính phủ bao gồm pin - ắc quy, chất thải của thiết bị điện-điện tử, các loại dầu nhớt, lốp xe, phương tiện giao thông hết vòng đời sử dụng, và bao bì (xem Phụ lục I).<sup>44</sup>

<sup>36</sup> Thông báo của Toyota Việt Nam (2019). Có tại <http://www.toyotavn.com.vn/en/news/hot-news/848/toyota-vietnam-announces-to-change-discarded-products-collection-point-under-decision-no16-2015-qd-ttg-by-prime-minister> (truy cập ngày 12 tháng 8 năm 2020).

<sup>37</sup> Panasonic Việt Nam (2016). Có tại <https://www.panasonic.com.vn/en/corporate/news/articles/20160617-collection-points-for-take-back-of-panasonic-discarded-products.html#.X-tzOy8RrBI> (truy cập ngày 12 tháng 8 năm 2020).

<sup>38</sup> Thông cáo báo chí NEC. Ghi chép. Có tại [https://vn.nec.com/en\\_VN/press/201807/20180706\\_02.html](https://vn.nec.com/en_VN/press/201807/20180706_02.html) (truy cập ngày 12 tháng 2020).

<sup>39</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

<sup>40</sup> *Nghị Định Quy Định Về Xử Phạt Vi Phạm Hành Chính Trong Lĩnh Vực Bảo Vệ Môi Trường* (155/2016/NĐ-CP; 18/11/2016). Điều 31.

<sup>41</sup> Phòng vấn ông Phan Tuấn Hùng – Vụ trưởng Vụ chính sách, Bộ TN&MT.

<sup>42</sup> *Luật Bảo Vệ Môi Trường* (72/2020/QH14; ngày 17 tháng 11 năm 2020). Điều 54.

<sup>43</sup> *Luật Bảo Vệ Môi Trường* (72/2020/QH14; ngày 17 tháng 11 năm 2020). Điều 55.

<sup>44</sup> *Dự thảo Nghị định về Hướng dẫn một số điều của Luật Bảo vệ môi trường 2020. Chương về EPR. Phụ lục I*

*Trách nhiệm Xử lý trong Điều 55* (chính sách Phí thải bỏ trả trước) sẽ được áp dụng cho các sản phẩm và bao bì khó thu gom hoặc chúng có chứa chất độc hại (bao gồm bao bì hóa chất, sơn, thuốc trừ sâu, tã lót, kẹo cao su, thuốc lá, một số sản phẩm nhựa dùng một lần), và các sản phẩm khác có sử dụng nhựa làm nguyên liệu (xem thêm ở Phụ lục II).<sup>45</sup>

### 3 Cấp độ thể chế

Theo định nghĩa về EPR, các hệ thống EPR có thể cho phép nhà sản xuất thực hiện trách nhiệm của mình hoặc bằng cách cung cấp nguồn tài chính cần thiết và/ hoặc bằng cách tiếp quản các khía cạnh hoạt động của quá trình quản lý chất thải rắn từ chính quyền. Nhà sản xuất đảm nhận trách nhiệm một cách tự nguyện hoặc bắt buộc; các hệ thống EPR có thể được thực hiện riêng lẻ hoặc tập thể.<sup>46</sup> Bản thân định nghĩa này đã mô tả sự đa dạng của các thể chế và cơ cấu tổ chức của hệ thống EPR.

Mặc dù vậy, việc tổ chức các hệ thống EPR trên toàn thế giới có xu hướng đi theo một số cách tiếp cận: PRO duy nhất, nhiều PRO cạnh tranh nhau, các tín chỉ có thể giao dịch, và do chính phủ điều hành.<sup>47</sup> Một quốc gia có thể có không chỉ các hệ thống EPR khác nhau cho các dòng chất thải, mà còn có thể có các cấu trúc quản trị khác nhau trong các hệ thống đó.

Mặc dù EU có khuôn khổ pháp lý chung về EPR, các chính sách được thiết kế và thực hiện theo cách rất không đồng nhất trên toàn châu Âu. Tất cả các chương trình EPR hiện có ở 28 quốc gia thuộc EU vào năm 2013 phần lớn khác nhau về mô hình thực hiện, bao gồm: có hệ thống EPR, có nghĩa vụ thu hồi nhưng không có PRO, có quy định về phí đối với sản phẩm / Quỹ của chính phủ. Bên cạnh các mô hình tập thể trong các PRO, vẫn có các mô hình hệ thống riêng lẻ cho hầu hết các dòng chất thải.<sup>49</sup>

#### 3.1 Hệ thống EPR hiện tại

Trong hệ thống EPR hiện tại, các nhà sản xuất có thể thu gom các sản phẩm sau sử dụng của họ bằng các phương pháp sau:

- (i) Tự thiết lập hoặc phối hợp với nhà sản xuất khác; phối hợp với các nhà phân phối để thiết lập tại địa điểm của cơ sở phân phối các điểm thu gom hoặc các hệ thống thu gom;<sup>50</sup>
- (ii) Phối hợp với hoặc ủy quyền cho các đơn vị vận chuyển và nhà tái chế có chức năng phù hợp;<sup>51</sup>

Do thực tế là sản phẩm thải bỏ phải được quản lý như chất thải nguy hại nên nhà sản xuất phải tuân thủ các quy định tương ứng về yêu cầu kỹ thuật đối với lưu giữ và quy trình quản lý điểm thu hồi (như kê khai, sử dụng sổ giao nhận, v.v.).<sup>52</sup>

<sup>45</sup> *Dự thảo Nghị định về Hướng dẫn một số điều của Luật Bảo vệ môi trường 2020. Chương về EPR. Phụ lục II*

<sup>46</sup> Liên hợp quốc / Công ước Basel (2019) *Dự thảo sửa đổi hướng dẫn thực hành về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất*. Phần II. UNEP/CHW.14/5/Add.1. Thông qua tại Kỳ họp thứ 14 của Hội nghị các bên tham gia của Công ước Basel về Kiểm soát vận chuyển xuyên biên giới các chất thải nguy hại và việc thải bỏ chúng, 29 tháng 4 - 10 tháng 5 năm 2019.

<sup>47</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý chất thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).

<sup>48</sup> Deloitte. *Xây dựng hướng dẫn về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR)*. Eur. Comm. – DG Environ. No 1–227 (2014).

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> *Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành* (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 5.2.

<sup>51</sup> *Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành* (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 4.1.b.

<sup>52</sup> *Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành* (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 4.4.

Việc vận chuyển các sản phẩm thải bỏ cũng phải đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật liên quan tới phương tiện vận chuyển, bao gồm theo dõi GPS và giấy phép quản lý chất thải nguy hại hoặc giấy phép xử lý chất thải nguy hại.<sup>53</sup> Như vậy, trong trường hợp tự tổ chức thu hồi, nhà sản xuất phải có giấy phép hoặc thuê đơn vị có giấy phép quản lý chất thải nguy hại hoặc giấy phép xử lý chất thải nguy hại phù hợp. Trừ các trường hợp ngoại lệ khi chất thải nguy hại phát sinh dưới 600 kg/năm hoặc ở các vùng sâu, vùng xa đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chấp thuận cho phép vận chuyển.<sup>54</sup>

Việc xử lý có thể được thực hiện theo các phương pháp sau: (i) tự xử lý; (ii) chuyển giao cho đơn vị xử lý trong nước; (iii) xuất khẩu; (iv) tái sử dụng; hoặc (v) các phương pháp quy định khác (chỉ được cho phép khi có giấy phép xử lý chất thải nguy hại phù hợp).<sup>55</sup>

Như đề cập ở trên, hệ thống EPR hiện tại không đặt ra mục tiêu đối với yêu cầu thu hồi; do đó, không có động lực đủ lớn cho các hành động tập thể hoặc cho việc thành lập các PRO để thực hiện EPR. Một trong những điểm sáng là Nền tảng tái chế Việt Nam (VRP), một liên minh của các nhà sản xuất đồ điện tử ở Việt Nam thực hiện chương trình thu hồi rác thải điện tử miễn phí (Việt Nam Tái chế). Tuy nhiên, bất chấp những nỗ lực không đếm xuể trong việc tuyển thêm thành viên, VRP chỉ có hai thành viên, cũng đồng thời là thành viên đồng sáng lập: Công ty Công nghệ HP Việt Nam và Apple Việt Nam.<sup>56</sup> VRP được vận hành bởi Reverse Logistics Việt Nam và chỉ cung cấp dịch vụ thu hồi miễn phí tại Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh. Họ ký hợp đồng với hai công ty quản lý chất thải nguy hại ở Bắc Ninh và Bình Dương để tổ chức vận chuyển và xử lý.<sup>57</sup> Trong hầu hết các trường hợp, các nhà sản xuất lựa chọn cách tự tổ chức riêng nhưng cố gắng đẩy các nghĩa vụ của mình sang cho khách hàng nhằm ngăn cản họ trả lại các sản phẩm đã qua sử dụng.

### 3.2 Các chương trình EPR thuộc Luật BVMT 2020 (sẽ có hiệu lực vào ngày 1 tháng 1 năm 2022)

Trong Luật BVMT 2020, các chương trình EPR cho phép các nhà sản xuất lựa chọn hình thức thực hiện trách nhiệm tái chế hoặc theo hành động cá nhân hoặc theo hành động tập thể, hoặc cơ chế do các ngành công nghiệp dẫn dắt hoặc cơ chế do chính phủ điều hành (xem Hình 2). Về trách nhiệm xử lý, chỉ có một lựa chọn là đóng góp vào Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam (VEPF) (xem Hình 3). VEPF là một tổ chức tài chính Nhà nước trực thuộc Bộ TN&MT, được thành lập theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. VEPF có chức năng cho vay lãi suất ưu đãi, tài trợ, hỗ trợ lãi suất cho các chương trình, dự án, hoạt động và nhiệm vụ bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.<sup>59</sup>

#### 3.2.1 Trách nhiệm Tái chế

Tất cả các nhà sản xuất bắt buộc phải đăng ký và báo cáo kế hoạch thực hiện của mình cho Bộ TN&MT. Có bốn phương án mà các nhà sản xuất có thể lựa chọn để hoàn thành trách nhiệm của mình:

- a. *Tự tái chế*: các nhà sản xuất tự tổ chức việc thu gom, vận chuyển và tái chế tại các cơ sở riêng của mình nếu đáp ứng được các yêu cầu sau đây:<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Thông tư quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ do Bộ do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (34/2017/TT-BTNMT; 04/10/2017).

<sup>54</sup> Thông tư quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (34/2017/TT-BTNMT; 04/10/2017). Điều 7.8; Thông tư về quản lý chất thải nguy hại do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (36/2015/TT-BTNMT; 30/06/2015). Điều 24.

<sup>55</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 5.8.

<sup>56</sup> Để biết thêm thông tin, xem <https://www.vietnamrecycles.com/en/about> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021). Microlife tham gia VRP năm 2016 nhưng dừng lại năm 2017 sau khi bán nhãn hiệu Nokia và không còn bán phần cứng nữa. Phòng vấn của bà Jobie Hằng Nguyễn, Quản lý chương trình của Nền tảng Tái chế Việt Nam.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Quyết Định Thành Lập, Tổ Chức Và Hoạt Động Của Quỹ Bảo Vệ Môi Trường Việt Nam Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (82/2002/QĐ-TTg; 26/06/2002). Để biết thêm thông tin về VEPF, xem trên trang web: <https://vepf.vn/en/home.html>

<sup>59</sup> Quyết Định Về Tổ Chức Và Hoạt Động Của Quỹ Bảo Vệ Môi Trường Việt Nam Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (78/2014/QĐ-TTg; 26/12/2014).

<sup>60</sup> Dự thảo Nghị định về Hướng dẫn một số điều của Luật Bảo vệ Môi trường 2020. Chương về EPR.

- (i) Có tư cách pháp nhân, có chức năng và năng lực thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý chất thải theo các quy định pháp luật có liên quan;
  - (ii) Có các giấy phép môi trường về thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý chất thải theo các quy định pháp luật có liên quan;
  - (iii) Có hệ thống giám sát, báo cáo và kiểm soát việc thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý chất thải như được mô tả trong các quy định pháp luật có liên quan;
  - (iv) Các kết quả được xác nhận bởi kiểm toán độc lập.
- b. *Thuê các đơn vị tái chế*: nhà sản xuất có thể tự tổ chức thu gom và vận chuyển cùng lúc với thuê các nhà thầu phù hợp tương ứng để tái chế; hoặc ký hợp đồng dựa trên kết quả với các nhà tái chế, những người sẽ tổ chức thu gom và vận chuyển để tái chế. Các đơn vị vận hành này phải đáp ứng các điều kiện tương ứng đối với hoạt động vận hành của mình trong thu gom, vận chuyển, tái chế và xử lý như đã nêu ở trên. Các nhà sản xuất chịu trách nhiệm về các kết quả dù chúng được thực hiện bởi các bên được thuê.
- c. *Hành động tập thể thông qua PRO*: phương án này có thể dẫn tới mô hình một PRO riêng lẻ, nhiều PRO nhưng không có cạnh tranh, hoặc các PRO cạnh tranh dựa trên sự đàm phán thoả thuận của các nhà sản xuất. Các yêu cầu đối với PRO bao gồm:
- (i) Có tư cách pháp nhân
  - (ii) Đăng ký hoạt động với Bộ TN&MT;
  - (iii) Chịu trách nhiệm liên đới với các nhà sản xuất thành viên khác về kết quả của việc thực hiện mục tiêu tái chế;
  - (iv) Không có quan hệ sở hữu với các công ty Quản lý chất thải rắn và/hoặc Tái chế.
  - (v) Đấu thầu công khai lựa chọn các nhà cung cấp dịch vụ với thời hạn hợp đồng không quá 5 năm.
  - (vi) Các kết quả được xác nhận bởi kiểm toán độc lập.

Mức độ tập trung của các nhà sản xuất trong các PRO xác lập sức mạnh thị trường cho họ và dấy lên nhiều vấn đề về cạnh tranh, *trong số đó*, những lo ngại nghiêm trọng về ngăn cản cạnh tranh và rò rỉ thông tin trong các PRO được liên kết theo chiều dọc, đặc biệt trong trường hợp mô hình chỉ có một PRO.<sup>61</sup> Dự thảo Nghị định đã ngăn chặn sự liên kết theo chiều dọc giữa một công ty Quản lý và Tái chế chất thải với một PRO.<sup>62</sup> Để tránh việc lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, dự thảo Nghị định cũng yêu cầu phải đấu thầu công khai đối với các dịch vụ như thu gom, phân loại và xử lý chất thải. Thời hạn của các hợp đồng này cũng có thể ảnh hưởng tới sự cạnh tranh. Nếu thời hạn quá ngắn thì khó thu hút đầu tư vào lĩnh vực tái chế nhưng nếu quá dài thì một số lợi ích của cạnh tranh, ví dụ như việc áp dụng công nghệ hiệu quả hơn, sẽ bị mất. Hơn nữa, sự cạnh tranh trong tương lai sẽ bị ảnh hưởng nếu những đơn vị thu gom chất thải không giành được hợp đồng PRO trong một năm thì sẽ khó “sống sót” và trở thành nhà thầu có khả năng tham gia trong cơ hội đấu thầu tiếp theo.<sup>63</sup> Do đó, việc tạo điều kiện cho cạnh tranh nhiều nhất có thể sẽ giúp các chính sách EPR đạt được nhiều nhất có thể các mục tiêu chính sách môi trường của mình.

<sup>61</sup> Các PRO vì lợi nhuận thường được sở hữu bởi các nhà đầu tư ở các cấp độ khác nhau của chuỗi cung ứng như các Công ty Quản lý chất thải hoặc các nhà tái chế, mà điều này có thể dẫn đến việc các PRO trở thành các đơn vị liên kết theo chiều dọc. (Bretz, O. & Pinto, D. *Nghiên cứu về Sự Liên kết theo chiều dọc của các Tổ chức thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất và ảnh hưởng của họ trên thị trường*. (2020). Báo cáo được chuẩn bị bởi Euclid Law Limited cho Liên minh Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EXPRA).

*Chú thích bởi người dịch*: Các hành vi ngăn cản cạnh tranh có thể là ngăn chặn trước thông qua việc thôn tính những nguồn cung cấp nguyên liệu quan trọng hoặc kênh phân phối, thâm nhập vào các hợp đồng dài hạn để mua các đầu vào hoặc năng lực sản xuất khả dụng, cam kết giao dịch độc quyền và các hành vi khác. Những hành vi này có thể làm tăng rào cản gia nhập và bảo vệ vị trí của các doanh nghiệp đang tồn tại trên thị trường và/hoặc tạo điều kiện thuận lợi cho các thoả thuận phi cạnh tranh.

<sup>62</sup> Bretz, O. & Pinto, D. *Nghiên cứu về Sự Kết hợp theo chiều dọc của các Tổ chức thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất và ảnh hưởng của họ trên thị trường*. (2020). Báo cáo được chuẩn bị bởi Euclid Law Limited cho Liên minh Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EXPRA).

<sup>63</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý rác thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).



Một hướng dẫn trong phần ví dụ có nói rằng các hợp đồng giữa những người thu gom chất thải bao bì và các PRO chi phối mà vượt quá thời hạn ba năm là không cần thiết và rằng những người thu gom và tái chế không có nghĩa vụ phải ký hợp đồng độc quyền với một PRO.<sup>64</sup>

- d. *Mô hình EPR do chính phủ điều hành thông qua VEPF*: các nhà sản xuất hoàn thành trách nhiệm của mình bằng cách đóng góp tài chính cho VEPF. Đây là một phương án dự phòng áp dụng hoặc cho trường hợp những nhà sản xuất bị phạt do không hoàn thành nghĩa vụ của mình và chi trả cho biện pháp khắc phục hậu quả, hoặc cho những nhà sản xuất không thể áp dụng ba phương án nêu trước đó. Trong trường hợp này, mức đóng góp tài chính được quyết định bởi Hội đồng liên ngành gồm đại diện các Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Công Thương, Bộ Tài chính; các nhà sản xuất; nhà sản xuất ngành hàng tương ứng; hiệp hội các nhà sản xuất và nhập khẩu, các hiệp hội tái chế liên quan; các hiệp hội Bảo vệ người tiêu dùng; các tổ chức và hiệp hội môi trường. Hội đồng làm việc theo nguyên tắc đồng thuận tập thể và quyết định theo đa số. Do đó, phương án này hạn chế quyền của nhà sản xuất trong việc thương lượng giá dịch vụ như trong các phương án trên.

Điều đáng nói là việc cả VEPF và các PRO cùng tồn tại đã làm dấy lên nhiều lo ngại từ cả các chuyên gia tư vấn quốc tế và các thành viên của Liên minh tái chế bao bì Việt Nam (PRO Việt Nam). Đại diện của PRO Việt Nam lo ngại cạnh tranh không lành mạnh giữa họ và VEPF do mối quan hệ gần gũi giữa VEPF và Bộ TN&MT. Bên cạnh đó, từ góc độ quản lý rủi ro, các nhà sản xuất sẽ có xu hướng thiên về tham gia vào VEPF do Bộ TN&MT lãnh đạo hơn là các PRO do các ngành công nghiệp dẫn dắt.<sup>65</sup> Các chuyên gia tư vấn quốc tế của WWF từ Cyclos GmbH và Intecus GmbH đã đề xuất thiết lập một cơ chế không có cạnh tranh giữa PRO và VEPF bằng cách hoặc để PRO thu phí và chuyển sang VEPF để hỗ trợ tái chế, hoặc ngược lại, hoặc kết hợp cả VEPF và PRO thành nhà vận hành hệ thống, mà điều này phụ thuộc rất nhiều vào sự hợp tác nhịp nhàng giữa hai thực thể PRO và VEPF. Họ nhấn mạnh rằng sự cạnh tranh thông qua phí và các chi phí liên quan có xu hướng làm suy yếu khả năng tồn tại của mỗi phương án và điểm cốt yếu là tiền từ VEPF không được chuyển vào bất kỳ thứ gì khác ngoài quản lý chất thải bao bì.<sup>66</sup>

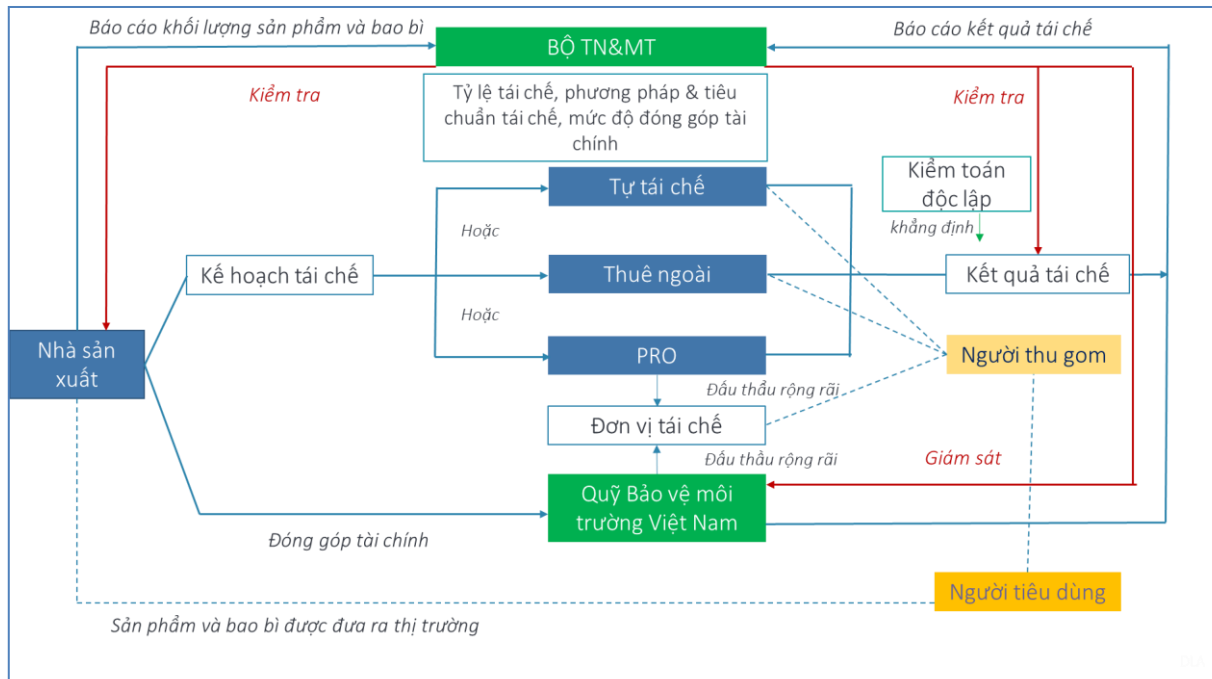
Đồng ý một phần với PRO Việt Nam và các chuyên gia tư vấn quốc tế, VEPF chỉ nên là phương án dự phòng và có thể ngăn cản sự tham gia của nhà sản xuất thông qua cơ chế mức đóng góp tài chính như đã đề cập ở trên. Trong trường hợp nhận đóng góp tài chính từ nhà sản xuất, VEPF phải đóng vai trò của một PRO, chứ không phải đơn vị hỗ trợ, như vai trò của VEPF trong Trách nhiệm Xử lý được đề cập ngay dưới đây. Sự hợp tác và/ hoặc kết hợp giữa PRO và VEPF để vận hành các chương trình EPR là không khả thi. Sự thất bại của chính sách EPR hiện tại đã hủy hoại lòng tin giữa Bộ TN&MT và các doanh nghiệp, đây cũng là lý do cho việc xây dựng phương án dự phòng này.

---

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Thảo luận với ông Fausto Tazzi – Chủ tịch PRO Viet Nam trong phiên họp thứ 2 của Diễn đàn quốc gia EPR ngày 19 tháng 11 năm 2020.

<sup>66</sup> Bài trình bày của Cyclos GmbH và Intecus GmbH's "Đánh giá việc thực hiện hệ thống EPR đối với rác thải bao bì ở Việt Nam – Phổ biến kết quả" ngày 27 tháng 11 năm 2020 trong Hội thảo của WWF tổ chức ngày 16 tháng 12 năm 2020.



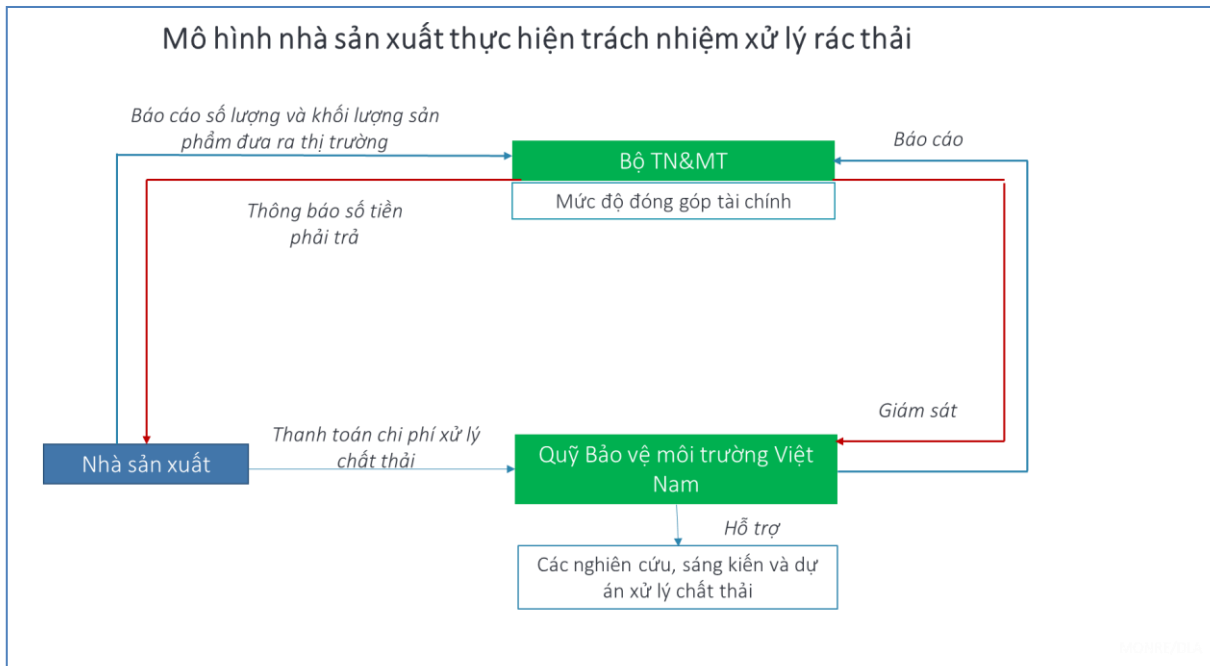
Hình 2 Bốn lựa chọn về tổ chức thực hiện Trách nhiệm Tái chế trong Điều 54 Luật BVMT 2020 của Bộ TN&MT.  
 Nguồn: Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021.

### 3.2.2 Trách nhiệm Xử lý

Trách nhiệm xử lý được áp dụng chủ yếu đối với các sản phẩm và bao bì khó thu gom và xử lý (xem thêm trong Phụ lục II). Do đó, Luật BVMT 2020 yêu cầu các nhà sản xuất đóng góp tài chính cho VEPF để tổng hợp tất cả các nguồn lực. Việc đóng góp dựa trên khối lượng sản phẩm bán ra trên thị trường. VEPF sẽ sử dụng những khoản đóng góp này để hỗ trợ (a) Thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải rắn sinh hoạt phát sinh từ các hộ gia đình và cá nhân; (b) Nghiên cứu và phát triển công nghệ, kỹ thuật và sáng kiến xử lý chất thải rắn sinh hoạt; (c) Thu gom, vận chuyển và xử lý bao bì thuốc bảo vệ thực vật.<sup>67</sup> VEPF được thành lập năm 2002 trực thuộc Bộ TN&MT và hiện quản lý khoảng 1.800 tỷ đồng vốn hoạt động để hỗ trợ chương trình bảo vệ môi trường trên toàn quốc.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Luật Bảo Vệ Môi Trường (72/2020/QH14; ngày 17 tháng 11 năm 2020). Điều 55.3

<sup>68</sup> Để biết thêm thông tin về VEPF, hãy truy cập trang web: <https://vepf.vn/en/home.html>

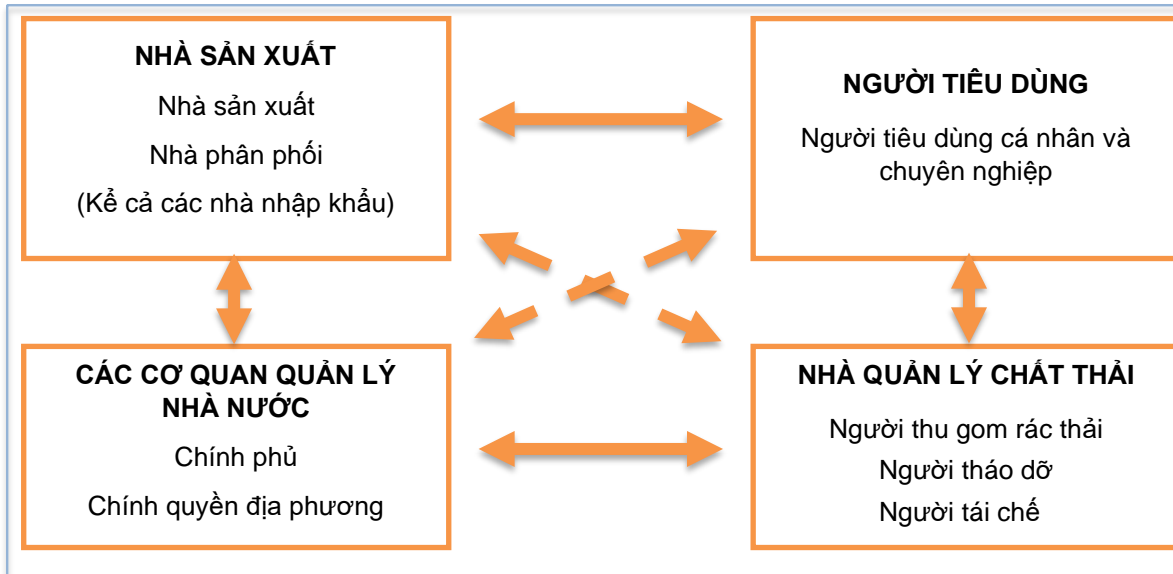


Hình 3 Mô hình tổ chức thực hiện Trách nhiệm xử lý ở Việt Nam.  
 Nguồn: Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2021.

## 4 Cấp độ hành vi

EPR là một khái niệm hướng tới tạo ra tác động xuyên suốt toàn bộ vòng đời sản phẩm; từ các tác động ở thượng nguồn gắn liền với việc lựa chọn nguyên liệu cho sản phẩm, tới các tác động của chính quá trình sản xuất của nhà sản xuất, và các tác động ở cuối nguồn của việc sử dụng và thải bỏ sản phẩm. Để phân tích các hàm ý của hệ thống EPR, Thomas Lindhqvist đã xác định bốn nhóm tác nhân chính bao gồm nhà sản xuất, người sử dụng, nhà quản lý chất thải, và chính quyền trong việc thực hiện các hệ thống này (xem Hình 4). Tất cả các tác nhân này có vai trò riêng của mình và có khả năng ảnh hưởng cụ thể tới các phần khác nhau của hệ thống sản xuất.

Mặc dù Luật BVMT 2020 vẫn chưa có hiệu lực pháp luật, nhưng những thay đổi hành vi đáng kể gần đây trong giai đoạn xây dựng Luật BVMT nói chung và quy định về EPR nói riêng có thể được xem như là tác động của hệ thống EPR ở Việt Nam. Thay đổi hành vi là một quá trình chịu ảnh hưởng của nhiều điều kiện. Phần này mô tả quá trình thay đổi từ khi EPR lần đầu tiên được giới thiệu ở Việt Nam cho đến hiện tại thay vì chia quá trình này thành các giai đoạn. Các thay đổi bước ngoặt sẽ được nhấn mạnh.



Hình 4: Bốn nhóm tác nhân chính trong hệ thống EPR. (Lindhqvist, T. (2000))

#### 4.1 Nhà sản xuất

Mục tiêu chính của EPR là chuyển gánh nặng tài chính từ chính quyền thành phố và người đóng thuế sang các nhà sản xuất phù hợp với PPP. Kết quả là, chính sách EPR vấp phải sự phản đối mạnh mẽ từ các nhà sản xuất ở Việt Nam. Các nhà sản xuất đã thành công trong việc vận động hành lang để không có các mục tiêu bắt buộc đối với yêu cầu thu hồi sản phẩm thải bỏ và đầy trách nhiệm của họ sang khách hàng, như đã đề cập ở trên. Trong khi vai trò dẫn dắt của các nhà sản xuất là cực kỳ quan trọng đối với sự thành công của chính sách EPR, thì việc các nhà sản xuất tìm cách trốn tránh việc thực hiện đầy đủ trách nhiệm của mình đã dẫn tới các tác động rất khiêm tốn trong toàn bộ chuỗi sản phẩm từ đầu nguồn đến cuối nguồn.

Các ưu đãi tài chính, mức độ tiện lợi và mức độ thông tin và nhận thức là những yếu tố quyết định đến kết quả thu gom.<sup>69</sup> Các quy định EPR hiện tại yêu cầu nhà sản xuất áp dụng các chính sách phù hợp, đồng thời truyền thông tới người tiêu dùng hướng dẫn họ trả lại các sản phẩm thải bỏ tại các điểm thu gom.<sup>70</sup> Tuy nhiên, có rất ít thông tin được truyền thông ra bên ngoài về EPR, cách thức EPR hoạt động như thế nào và trách nhiệm của nhà sản xuất ra sao, thực sự tiếp cận tới công chúng. Các vấn đề như chỉ có một điểm thu gom trên toàn quốc, hay yêu cầu phải liên hệ trước đã khiến cho các khách hàng không còn động lực trả lại sản phẩm đã qua sử dụng. Mặc dù có 113 Trung tâm chăm sóc khách hàng ở tất cả 63 tỉnh thành trên khắp Việt Nam, nhưng Samsung Việt Nam chỉ chỉ định ba trong số đó làm điểm thu gom sản phẩm thải bỏ tại Hà Nội, Đà Nẵng và Thành phố Hồ Chí Minh. Công ty thậm chí còn lưu ý khách hàng rằng họ không áp dụng bất kỳ chính sách ưu đãi nào để trao đổi sản phẩm trong thông báo chính thức của mình.<sup>71</sup> Là ví dụ về một trong những trường hợp thực hiện EPR tốt nhất, VRP thông báo cho khách hàng theo những cách thức dễ dàng tiếp cận nhất về chương trình của mình qua Facebook, trang web và đường dây nóng. Họ cũng gia tăng sự tiện lợi bằng dịch vụ thu gom tại nhà, nhưng rất tiếc là dịch vụ này chỉ áp dụng vào cuối tuần và chỉ ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Lindhqvist, T. (2000). *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong Sản xuất sạch hơn: Nguyên tắc chính sách để thúc đẩy cải thiện môi trường của các hệ thống sản phẩm*. Luận văn tiến sĩ. Viện Kinh tế Môi trường Công nghiệp Quốc tế, Đại học Lund.

<sup>70</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 5.6.

<sup>71</sup> Samsung Việt Nam. Có tại <https://www.samsung.com/vn/support/supportServiceCenter/> (truy cập ngày 12 tháng 8 năm 2020).

<sup>72</sup> Để biết thêm thông tin, truy cập <https://www.vietnamrecycles.com/en/for-households> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

Một thay đổi đáng chú ý trong hành vi của các nhà sản xuất là việc thành lập Liên minh Tái chế bao bì Việt Nam (PRO Viet Nam) vào ngày 21 tháng 6 năm 2019. PRO Viet Nam là liên minh đầu tiên được thành lập bởi chính các công ty thực phẩm và đồ uống hàng đầu của cả nước ngoài và Việt Nam tự nguyện hợp tác cùng nhau thông qua ba trụ cột hoạt động: (i) nâng cao nhận thức người tiêu dùng về tái chế và phân loại rác; (ii) củng cố hệ sinh thái thu gom bao bì hiện có; và (iii) hỗ trợ các chương trình tái chế của các nhà xử lý và tái chế.<sup>73</sup> PRO Viet Nam có thể coi như là một mô hình PRO tự nguyện ở Việt Nam.

Việc thành lập Liên minh là kết quả cộng hưởng cam kết quốc tế của các doanh nghiệp này nhằm giải quyết vấn đề rác thải nhựa của mình trên toàn cầu cho đến năm 2025 hoặc năm 2030.<sup>74</sup> Do đó, các chuyên gia tư vấn của chính doanh nghiệp khuyến nghị rõ ràng về việc áp dụng EPR trong việc giải quyết vấn đề rác thải nhựa ở Việt Nam.<sup>75</sup> Một số nghiên cứu về thu gom và tái chế rác thải nhựa, việc đo lường hành vi và thái độ của người tiêu dùng đối với việc tái chế đã được thực hiện bởi các thành viên của PRO Việt Nam. Ứng dụng thí điểm chứng minh tính khả thi và thực tiễn (Bảng chứng về Khái niệm) để tổ chức thu gom và tái chế rác thải nhựa cũng đã được thảo luận trong việc hợp tác với Veolia. PRO Viet Nam cũng đã ký Biên bản Ghi nhớ (MoU) với Bộ TN&MT và IUCN Việt Nam để phối hợp trong nhiều hoạt động khác nhau, mà EPR là trọng tâm. PRO Viet Nam đang tiến gần hơn tới vai trò dẫn dắt của các nhà sản xuất như kỳ vọng trong các chương trình EPR.

Việc thành lập cơ chế Hợp tác Công – Tư (PPC) giữa Bộ TN&MT với Dow Vietnam, SCG và Unilever Việt Nam ngày 19 tháng 2 năm 2020 nhằm thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn cho quản lý rác thải nhựa là một ví dụ khác về thay đổi hành vi của các nhà sản xuất ở Việt Nam, là kết quả từ tác động dây chuyền từ xu thế dịch chuyển của phong trào nhựa toàn cầu tạo nên.<sup>76</sup> Mặc dù PPC chỉ tập trung gián tiếp vào EPR, liên quan tới việc thực hiện rất nhiều khía cạnh của việc giảm thiểu rác thải nhựa và phân loại rác tại nguồn, tăng cường tái chế nhựa và thúc đẩy các đối thoại chính sách liên quan. Cả thành viên PRO Viet Nam lẫn thành viên của PPC đều là những đối tác tích cực trong Tổ công tác EPR Quốc gia.

## 4.2 Các cơ quan quản lý

Chương trình EPR hiện tại quy định trách nhiệm của Bộ TN&MT và UBND cấp tỉnh trong việc hướng dẫn, nâng cao nhận thức, giám sát, kiểm tra và áp dụng các chế tài xử lý vi phạm.<sup>77</sup> Trách nhiệm chính thuộc về Bộ TN&MT, cơ quan chịu trách xây dựng hướng dẫn thực hiện, các yêu cầu kỹ thuật về môi trường đối với các điểm thu gom, lưu giữ và vận chuyển sản phẩm thải bỏ. Để quản lý và giám sát việc thực hiện EPR, Tổng cục Môi trường (VEA) trực thuộc Bộ TN&MT là cơ quan phụ trách việc xây dựng

<sup>73</sup> Chính thành viên sáng lập (theo thứ tự chữ cái) bao gồm: Coca-Cola Vietnam, FrieslandCampina, La Vie, Nestlé Vietnam, NutiFood, Suntory PepsiCo Vietnam, Tetra Pak Vietnam, TH Group và URC Vietnam. Có tại <https://www.nestle-waters.com/sites/g/files/pydnoa611/files/asset-library/documents/press%20releases/2019/pro-vietnam-press-release-june-21.pdf>

<sup>74</sup> Kết luận của tác giả dựa trên các cuộc thảo luận với ông Fausto Tazzi – Tổng Giám đốc của La Vie LLC - Nestlé Waters Vietnam, Phó chủ tịch PRO Viet Nam và ông Phạm Phú Ngọc Trai – Chủ tịch PRO Viet Nam. Để biết thêm thông tin về Cam kết toàn cầu của các thành viên sáng lập, xem Quý Ellen MacArthur và Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (2019). *Cam kết toàn cầu mới về nền Kinh tế nhựa. Báo cáo tiến độ 2019*. Có tại <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/Global-Commitment-2019-Progress-Report.pdf> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

<sup>75</sup> Dựa trên thông tin trong báo cáo “Thúc đẩy sự thay đổi đáng kể trong việc nhựa PET ở Việt Nam” do GA Circular thực hiện cho La Vie ngày 8 tháng 6 năm 2018; và “Chính sách về nhựa ở Đông Nam Á: đánh giá về Indonesia, Malaysia, Thái Lan và Việt Nam” bởi chương trình nghiên cứu của Cơ quan Tình báo Kinh tế cho Suntory Beverage và Food Asia ngày 31 tháng 3 năm 2020.

<sup>76</sup> Để biết thêm thông tin, xem <https://vn.dow.com/en-us/news/ministry-of-natural-resources-and-environment-to-drive-a-circular-economy.html> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

<sup>77</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 9 và 10.

cơ sở dữ liệu bao gồm (i) Danh sách các doanh nghiệp sản xuất, nhập khẩu phải thực hiện trách nhiệm thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ; (ii) Hệ thống các điểm thu hồi và cơ sở xử lý sản phẩm thải bỏ; (iii) Số lượng sản phẩm đã được bán ra thị trường Việt Nam hàng năm; (iv) Số lượng sản phẩm thải bỏ đã được thu hồi, xử lý được hàng năm tại Việt Nam; (v) Số lượng sản phẩm thải bỏ đã được thu hồi và vận chuyển ra nước ngoài để xử lý, tái chế hàng năm.<sup>78</sup> Do đó, các thông tin tại các mục (ii), (iii) và (iv) nêu trên phải được nhà sản xuất báo cáo trước ngày 31 tháng 1 của năm tiếp theo theo biểu mẫu báo cáo.<sup>79</sup> Việc từ chối nhận lại sản phẩm thải bỏ của chính mình đã được bán trên thị trường hoặc được thu gom và chuyển giao bởi các nhà sản xuất khác có thể bị phạt đến 80 triệu đồng; nhà sản xuất phải báo cáo cho VEA về các trường hợp từ chối nhận lại sản phẩm và lý do từ chối.<sup>80</sup> Danh sách các điểm thu hồi đáp ứng yêu cầu kỹ thuật về môi trường lập trên căn cứ khảo sát hiện trường do VEA phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường phải được công bố trên Cổng thông tin điện tử của VEA.<sup>81</sup> Tuy nhiên, không có thông tin và cơ sở dữ liệu nào trong số này được VEA thực sự công bố. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm về tuyên truyền, nâng cao nhận thức, tạo điều kiện cho các nhà sản xuất thiết lập các điểm thu hồi, giám sát việc thực hiện và giải quyết vi phạm, nếu có. Trong trường hợp của VRP, có 7 trong tổng số 10 điểm thu hồi nằm tại các UBND địa phương và một ở Chi cục Bảo vệ môi trường Hà Nội.<sup>82</sup>

Cần lưu ý rằng việc quản lý chất thải rắn ở Việt Nam bị phân tán cho nhiều cơ quan quản lý khác nhau, trong đó Bộ Xây dựng và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đóng vai trò chính trong việc quản lý chất thải rắn sinh hoạt ở khu vực đô thị và nông thôn. Do đó, chính sách EPR hiện tại, được phát triển với trọng tâm vào Bộ TN&MT, vừa không có thẩm quyền bao quát đầy đủ tất cả việc quản lý chất thải rắn vừa đối mặt với tình trạng cơ sở dữ liệu không đầy đủ. Mặc dù khái niệm EPR được giới thiệu ở Việt Nam từ năm 2005 nhưng có rất ít nghiên cứu về EPR và việc thực hiện nó ở Việt Nam. Trong hầu hết các trường hợp, EPR được xây dựng trong quá khứ mà thiếu sự hiểu biết thấu đáo về ưu và nhược điểm của nó, hay các phân tích liên quan về bối cảnh địa phương, chuỗi giá trị v.v..

Thay đổi nổi bật mới bắt đầu từ đầu năm 2019, khi Bộ TN&MT trở thành đầu mối, thống nhất quản lý chất thải rắn trên toàn quốc theo phân công tại Nghị quyết số 09/NQ-CP.<sup>83</sup> Một chương trình nghị sự để thực hiện Nghị quyết đã được xây dựng với hàng loạt phân tích, hội thảo, đối thoại và các chuyến đi hiện trường về quản lý chất thải rắn do Bộ TN&MT tổ chức trong suốt năm 2019.<sup>84</sup> Báo cáo Hiện trạng môi trường Quốc gia hàng năm được công bố bởi Bộ TN&MT cũng tập trung vào quản lý chất thải rắn sinh hoạt.<sup>85</sup> Nền Kinh tế tuần hoàn hay chiến lược “biến rác thành tài nguyên”, đang được đẩy nhanh, đã thu hút nhiều sự quan tâm hơn từ các cơ quan quản lý nhằm đạt được mục tiêu kép vừa xử lý chất thải vừa tạo ra các cơ hội kinh tế. Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường đã nhận được sự quan tâm đặc biệt của Bộ trưởng Bộ TN&MT Trần Hồng Hà, người trực tiếp giao cho Viện Chiến lược chính sách và Tài nguyên môi trường (ISPONRE) rà soát và đề xuất lại các quy định mới trong

---

<sup>78</sup> Thông tư quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (34/2017/TT-BTNMT; 04/10/2017). Điều 8.

<sup>79</sup> Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; ngày 22 tháng 5 năm 2015). Điều 5.10; Thông tư quy định về thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ do Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành (34/2017/TT-BTNMT; 04/10/2017). Mẫu báo cáo trong Phụ lục IV.

<sup>80</sup> Nghị định quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường (155/2016/NĐ-CP; 18/11/2016). Điều 31.4.d.

<sup>81</sup> Ibid. Điều 9.

<sup>82</sup> Xem danh sách các điểm thu hồi của VRP tại <https://www.vietnamrecycles.com/en/> (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

<sup>83</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

<sup>84</sup> Để biết thêm thông tin về việc thực hiện Nghị quyết số 09/NQ-CP, xem tại [http://chuyentrangsk.monre.gov.vn/hntgquanlychatthairan2020/tin-tuc/cap-nhat-tin-tuc-trien-khai-nghi-quyet-09-nq\\_cp](http://chuyentrangsk.monre.gov.vn/hntgquanlychatthairan2020/tin-tuc/cap-nhat-tin-tuc-trien-khai-nghi-quyet-09-nq_cp) (truy cập ngày 10 tháng 1 năm 2021).

<sup>85</sup> Bộ TN&MT: Công bố Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2019. Có tại <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=news&op=Hoat-dong-cua-Cuc-Tin-lien-quan/Bo-Tai-nguyen-va-Moi-truong-Cong-bo-Bao-cao-Hien-trang-moi-truong-Quoc-gia-nam-2019-9536>.

bản dự thảo sửa đổi Luật BVMT 2014.<sup>86</sup> Nhu cầu trong nước về quản lý chất thải rắn kết hợp với xu hướng toàn cầu về chống rác thải nhựa đại dương đã tạo ra “cơ hội vàng” cho việc phát triển EPR ở Việt Nam.

Tận dụng làn sóng này, Vụ pháp chế (DLA) trực thuộc Bộ TN&MT đã đi đầu trong việc giới thiệu lại ý tưởng về EPR đầy đủ trong Luật BVMT 2020. Rút bài học của chương trình EPR hiện tại, DLA đã kết nối sự tham gia của các nhà sản xuất ngay từ khi bắt đầu hình thành ý tưởng. Lộ trình xây dựng EPR ở Việt Nam (Phụ lục 3) đánh dấu các cột mốc phát triển EPR tại Việt Nam được tác giả tổng hợp dựa trên việc tham gia với nhiều vai trò khác nhau trong hầu hết các bước của quá trình phát triển EPR mới kể từ khi bắt đầu vào tháng 4 năm 2019.

Tổ công tác EPR Quốc gia là một cơ chế duy nhất dựa trên cơ sở tự nguyện để các bên liên quan tham gia nhằm tăng cường đối thoại và tập hợp các nguồn lực để phát triển các chương trình EPR ở Việt Nam. Tổ công tác này được Bộ TN&MT thành lập ngày 16 tháng 3 năm 2020 với tư cách là Nhóm công tác có sự tham gia của các doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề, phòng thương mại, tổ chức phi chính phủ và các cơ quan chính phủ liên quan nhưng chủ yếu trong nhóm bao bì.<sup>87</sup> Theo kế hoạch dự kiến, Tổ công tác EPR Quốc gia sẽ mở rộng với các nhóm nhỏ và các bên liên quan được phân bổ tương ứng với các nhóm vấn đề cần xử lý: Pin-ắc quy, chất thải điện-điện tử, sẫm lớp, dầu nhớt, phương tiện giao thông hết vòng đời sử dụng, bao bì và các nhà tái chế. IUCN Việt Nam hiện đóng vai trò là cơ quan điều phối thúc đẩy hoạt động của Tổ công tác này.

Ở Việt Nam, Ủy ban Nhân dân (UBND) tỉnh có vai trò quan trọng trong việc thực hiện quản lý chất thải rắn. UBND chịu trách nhiệm thu gom, phân loại và xử lý rác thải phát sinh trong địa bàn quản lý của mình. Trong hầu hết các trường hợp, các đơn vị cung cấp dịch vụ quản lý chất thải rắn, cả thu gom và xử lý, thường là các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) trực thuộc UBND.<sup>88</sup> Dù mô hình trách nhiệm EPR nào được lựa chọn thì các chính sách EPR thường đặt ra các trách nhiệm mới và khác nhau cho chính quyền địa phương - đặc biệt đối với nhu cầu gia tăng sự phối hợp các hoạt động của họ với nhóm ngành công nghiệp, đặc biệt với các PRO. Như vậy, cả UBND và các PRO đều sẽ ít nhiều có vai trò tương tự trong việc điều phối việc quản lý chất thải rắn; và điều này cần được xác định rõ ràng trong các chương trình EPR để tránh sự chồng chéo và các xung đột tiềm ẩn. Hệ thống EPR hiện tại không dẫn đến việc thành lập PRO, các ngành công nghiệp tự tổ chức hệ thống thu gom của mình thay vì phối hợp với chính quyền địa phương và các công ty quản lý chất thải địa phương. Trong quá trình xây dựng EPR mới, các thành viên của Tổ công tác EPR Quốc gia và các cuộc đối thoại liên quan về xây dựng EPR chủ yếu tập trung ở cấp quốc gia mà chưa được truyền xuống các cơ quan quản lý địa phương. PRO Viet Nam và PPC đang bắt đầu tìm hiểu các cơ hội hợp tác với URENCO và CITENCO – hai trong số các DNNN lớn nhất về quản lý chất thải rắn ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh – với dự án về truyền thông và thí điểm về phân loại rác.

### 4.3 Người sử dụng

Người sử dụng có thể là người tiêu dùng tư nhân (có tính chất riêng biệt như cá nhân, hộ gia đình) hoặc chuyên nghiệp (có tính chất nghề nghiệp, thường là sử dụng chung trong doanh nghiệp). Một điểm khác biệt quan trọng là, trong bối cảnh EPR, một sản phẩm chỉ được sử dụng bởi người tiêu dùng chuyên nghiệp sẽ dễ dàng bị kiểm soát bởi các hạn chế pháp lý và quản lý sau sử dụng so với một sản phẩm được sử dụng chủ yếu bởi người tiêu dùng tư nhân. Sự khác biệt này nhấn mạnh rằng vai trò của thông tin và nâng cao nhận thức cho người tiêu dùng tư nhân là rất quan trọng đối với sự thành công của một hệ thống EPR.

<sup>86</sup> Phòng vấn ông Nguyễn Hoàng Nam – chuyên gia kinh tế môi trường tại ISPONRE.

<sup>87</sup> Quyết định thành lập Tổ công tác EPR (641/QĐ-BTNMT; ngày 16 tháng 3 năm 2020). Quyết định này được sửa đổi bởi Quyết định số 1216/QĐ-BTNMT ngày 1 tháng 6 năm 2020 về mở rộng phạm vi của Tổ công tác và các thành viên.

<sup>88</sup> Để biết thêm thông tin, xem Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

Về lý thuyết, cách tiếp cận EPR là cách để đưa một phần chi phí liên quan đến môi trường vào giá của sản phẩm và sau đó đưa ra các tín hiệu giá phù hợp cho người tiêu dùng. Quyết định mua của người tiêu dùng theo nghĩa đó quyết định những sản phẩm nào sẽ được sản xuất hoặc nó gửi tín hiệu trở lại cho các nhà sản xuất. Do đó, các vòng lặp phản hồi này là chìa khóa cho việc cải tiến sản phẩm và hệ thống sản phẩm. Một hệ thống EPR thành công phải kết hợp các vòng lặp phản hồi sẵn có từ tất cả các bên liên quan trong vòng đời sản phẩm để thông tin này tạo nền tảng cho các sản phẩm và hệ thống sản phẩm mới và cải tiến.<sup>89</sup> Tuy nhiên, trên thực tế, các cơ hội để khởi xướng hoặc gây ảnh hưởng tới các sản phẩm hoàn toàn mới hoặc thiết kế lại các sản phẩm là rất hạn chế, đặc biệt đối với người tiêu dùng tư nhân.

Thay vào đó, người tiêu dùng tư nhân đóng một vai trò lớn hơn trong việc phân loại rác tại nguồn và trả lại các sản phẩm sau sử dụng tại các điểm thu gom, điều này góp phần vào sự thành công của hệ thống EPR. Chương trình EPR hiện tại yêu cầu người tiêu dùng phải có trách nhiệm chuyển giao các sản phẩm thải bỏ của mình theo các hình thức sau: (i) tự chuyển tới các điểm thu hồi; (ii) chuyển giao cho các tổ chức hoặc cá nhân thu gom để vận chuyển đến các điểm thu hồi; (iii) chuyển giao cho các đơn vị vận chuyển, xử lý chất thải có chức năng phù hợp; (iv) chuyển lại cho các tổ chức hoặc cá nhân sửa chữa, bảo dưỡng và thay thế các sản phẩm, những người sẽ chịu trách nhiệm giống như những người chủ nguồn thải theo quy định.<sup>90</sup>

Có ba yếu tố quyết định tới các kết quả thu gom, bao gồm:<sup>91</sup>

- *Khuyến khích tài chính*: có nghĩa là, mua lại hoặc hoàn tiền cho người mang sản phẩm thải bỏ đến các điểm thu gom được chỉ định.
- *Mức độ tiện lợi*: có nghĩa là, bao nhiêu công sức cần để có thể thải bỏ một sản phẩm thải bỏ tại hệ thống thu gom được chỉ định.
- *Mức độ thông tin và nhận thức*: có nghĩa là, công chúng biết rõ về hệ thống và hiểu được tầm quan trọng của việc tuân thủ hệ thống như nó được thiết kế đến mức nào. Một khía cạnh khác của yếu tố này là liệu hệ thống có dễ hiểu đối với một người bình thường hay không.

Khu vực phi chính thức (được biết đến với tên gọi Đồng Nát) đáp ứng được tất cả các yếu tố này, điều này giải thích vai trò hiệu quả nhất của họ trong quản lý chất thải nhựa có thể tái chế ở Việt Nam. Khuyến khích trực tiếp bằng tiền mặt, cùng với dịch vụ tiện lợi tại nhà (điều mà không một dịch vụ chính thức hiện tại nào có thể cung cấp được), khu vực phi chính thức có ảnh hưởng đáng kể đến hành vi phân loại rác.<sup>92</sup> Ngược lại, như được chỉ ra ở phần trên về các yêu cầu thu hồi nhưng không có mục tiêu thu hồi, các nhà sản xuất vẫn duy trì các hệ thống thiếu tính tiện lợi dường như để chối bỏ trách nhiệm của mình trong các chương trình EPR hiện tại. VRP là một ngoại lệ, đáp ứng hai yếu tố bao gồm mức độ tiện lợi và thông tin và nhận thức tới khách hàng. Điều này giải thích cho mức độ thành công của chương trình thu hồi của họ. Từ năm 2016 tới năm 2020, VRP đã thu gom được gần 80 tấn chất thải điện tử, trong đó, 30 tấn được thu gom chỉ trong năm 2020. Trong số này, có 16,5 tấn được thu gom từ các hộ gia đình và các điểm thu hồi, trong khi 13,5 tấn được thu gom từ 16 doanh nghiệp. Người tiêu dùng tư nhân ngày càng ý thức hơn về trách nhiệm của mình và giá trị của việc trả lại sản phẩm thải bỏ.

---

<sup>89</sup> Lindhqvist, T. (2000). *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong Sản xuất sạch hơn – Nguyên tắc chính sách để thúc đẩy cải thiện môi trường của các hệ thống sản phẩm*. Luận văn tiến sĩ, Viện Kinh tế môi trường công nghiệp quốc tế, Đại học Lund.

<sup>90</sup> *Quyết Định Quy Định Về Thu Hồi, Xử Lý Sản Phẩm Thải Bỏ Do Thủ Tướng Chính Phủ Ban Hành (16/2015/QĐ-TTg; 22 May 2015)*. Điều 7.1.

<sup>91</sup> Lindhqvist, T. (2000). *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trong Sản xuất sạch hơn – Nguyên tắc chính sách để thúc đẩy cải thiện môi trường của các hệ thống sản phẩm*. Luận văn tiến sĩ, Viện Kinh tế môi trường công nghiệp quốc tế, Đại học Lund.

<sup>92</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.



Trong dự thảo quy định EPR hướng dẫn Luật BVMT 2020, các nhà sản xuất có trách nhiệm cung cấp thông tin không chỉ cho người tiêu dùng mà còn cả cho các nhà tái chế.<sup>93</sup> Bộ TN&MT cũng đã xây dựng Biểu tượng EPR Quốc gia, ký hiệu này phải được gắn trên tất cả các sản phẩm và bao bì thuộc các chương trình EPR ở Việt Nam để đảm bảo rằng cùng tín hiệu về các chương trình EPR được cung cấp cho người tiêu dùng.<sup>94</sup> Là một chương trình EPR tự nguyện, PRO Viet Nam cũng yêu cầu in logo của mình trên bao bì của các thành viên và bắt đầu các chương trình nâng cao nhận thức về phân loại rác.

#### 4.4 Các đơn vị quản lý chất thải

Có nhiều bên, cả chính thức và phi chính thức, tham gia vào công tác quản lý chất thải ở Việt Nam. Họ có thể đóng các vai trò khác nhau trong việc thu gom các sản phẩm thải bỏ, phân loại, tháo dỡ, tái chế, và xử lý các sản phẩm thu gom được. Dựa vào vật liệu của các sản phẩm thải bỏ, nhóm tái chế có thể bao gồm một số nhà xử lý vật liệu như nhà máy xử lý giấy vụn, nhà máy lọc dầu và nhà máy nấu chảy kim loại, cũng như các bên tham gia vào quá trình tái sản xuất và tân trang sản phẩm. Các bên trong quản lý chất thải rất khác nhau dựa trên loại chất thải, việc quản lý chất thải, giá trị của chất thải và chuỗi giá trị nguyên liệu của chất thải.

Ở Việt Nam, khu vực phi chính thức đã tạo ra mối quan hệ cộng sinh với khu vực chính thức, điều cho phép họ tham gia vào hầu hết các giai đoạn quản lý chất thải rắn. Mối quan hệ chính thức – phi chính thức, kết hợp với mối quan hệ chặt chẽ giữa khu vực chính thức/ DNNN và chính quyền địa phương đề cập trong phần 4.2, đã tạo ra một mối quan hệ đôi bên cùng có lợi bền vững giữa các bên, điều có thể thách thức các bên mới. ReForm – một dự án tập trung vào kinh tế tuần hoàn do MARPLASTICCS tài trợ - đã phải đối mặt với những thách thức khi làm việc với đơn vị quản lý chất thải rắn địa phương mặc dù chỉ nhắm mục tiêu vào rác thải nhựa có giá trị thấp, thường không được tái chế. Ví dụ này hàm ý cho những xung đột tiềm ẩn giữa các ngành công nghiệp hoặc PRO trong các chương trình EPR với các đơn vị quản lý chất thải rắn địa phương nếu việc chia sẻ lợi ích từ giá trị của chất thải không phù hợp. Tổ công tác EPR Quốc gia có các thành viên từ các nhà tái chế nhựa nhưng chưa có sự tham gia của các đơn vị quản lý chất thải rắn địa phương.

#### 4.5 Khối phi chính thức

Giống như các quốc gia có thu nhập trung bình thấp khác, Việt Nam thiếu hệ thống quản lý chất thải được thiết lập đầy đủ và bổ sung bởi hoạt động của khối phi chính thức, những người kiếm sống bằng việc tham gia vào tất cả các giai đoạn của việc quản lý chất thải. Vai trò của khối phi chính thức trong quản lý chất thải rắn đã được nêu rõ trong báo cáo nghiên cứu ban đầu được thực hiện trước đây cho Việt Nam.<sup>95</sup> Bối cảnh này cũng là một động lực khác để Việt Nam xây dựng các chính sách EPR. Tuy nhiên, việc giới thiệu hệ thống EPR có thể gây trở ngại cho sinh kế của khối phi chính thức, dẫn đến khả năng cạnh tranh vì các nguyên liệu có giá trị. Chương trình EPR hiện tại không có sự cạnh tranh giữa các nhà sản xuất với khu vực phi chính thức do trách nhiệm đã được chuyển giao bởi một số nhà sản xuất. Bằng cách duy trì một hệ thống không thuận tiện cho việc trả lại sản phẩm thải bỏ, các nhà sản xuất gián tiếp hỗ trợ cho khối phi chính thức trong các hoạt động thu gom và tái chế các sản phẩm thải bỏ của mình. Tuy nhiên, chương trình EPR mới và việc thành lập các PRO những người phải đáp ứng được các mục tiêu, có khả năng gây ra xung đột giữa các tổ chức này và khu vực phi chính thức, đặc biệt là với những nhà tái chế phi chính thức về nhu cầu đối với chất thải có giá trị. Do tình trạng phi chính thức của mình, khối phi chính thức đã nêu lên những lo ngại của mình với sự hỗ trợ bởi các tổ chức phi chính phủ và các nhà nghiên cứu như được đề cập dưới đây.

<sup>93</sup> Dự thảo Nghị định về Hướng dẫn một số điều của Luật Bảo vệ môi trường 2020. Chương về EPR. Điều 16.

<sup>94</sup> Ibid. Điều 17.

<sup>95</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

## 4.6 Xã hội dân sự và các nhà nghiên cứu

Trong sự trỗi dậy của xu hướng toàn cầu về rác thải nhựa và nguồn tài trợ cho vấn đề này, có rất nhiều tổ chức phi chính phủ và các nhóm hoạt động về vấn đề rác thải nhựa tại Việt Nam. Tuy nhiên, chỉ một số quan tâm tới hệ thống EPR và có các hoạt động liên quan tới EPR. Tất cả đều là thành viên của Tổ công tác EPR Quốc gia, bao gồm dự án Suy nghĩ lại về nhựa của EU được thực hiện bởi Cơ quan Hợp tác kỹ thuật quốc tế Pháp (Expertise France) ở Việt Nam, WWF Việt Nam và IUCN Việt Nam. Như đề cập ở trên, Tổ công tác EPR Quốc gia được thành lập bởi Bộ TN&MT và được điều hành bởi DLA nhằm tăng cường đối thoại và phối hợp các nguồn lực để xây dựng các chương trình EPR ở Việt Nam.

Tất cả các tổ chức này đều có đóng góp phù hợp với chương trình nghị sự của DLA. Cơ quan Hợp tác kỹ thuật quốc tế Pháp đã công bố Bản tóm tắt chính sách EPR trong ngành Bao bì và đang tiến hành nghiên cứu về các khối chính thức và phi chính thức trong quản lý chất thải rắn sinh hoạt tại 5 tỉnh của Việt Nam, và đã dịch Bộ công cụ EPR sang tiếng Việt. WWF Việt Nam đang đánh giá việc thực hiện hệ thống EPR đối với rác thải bao bì ở Việt Nam, cung cấp chuyên gia để hỗ trợ cho DLA /Bộ TN&MT trong việc xây dựng quy chế hoạt động của Tổ công tác EPR Quốc gia, xây dựng quy định EPR hướng dẫn Luật BVMT 2020, và thực hiện nghiên cứu về khu vực phi chính thức cũng như dự định nghiên cứu về EPR với các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SMEs). IUCN thúc đẩy hoạt động của Tổ công tác EPR Quốc gia và cung cấp các chuyên gia cho bốn nhóm kỹ thuật gồm Chính sách và Chiến lược, Công nghệ, Kinh tế, Quản trị và Truyền thông. Điều đáng nói là các cuộc họp của Ban Cố vấn Quốc gia (NAB) của Dự án IUCN /MarPlasticcs cũng góp phần thúc đẩy sự tham gia và tăng cường đối thoại giữa DLA và các doanh nghiệp trong việc chống rác thải nhựa. Biên bản ghi nhớ giữa Bộ TN&MT và PRO Viet Nam, trong đó EPR là nội dung trọng tâm, có thể được coi như là kết quả của cuộc họp NAB đầu tiên. Các phát hiện chính trong báo cáo nghiên cứu ban đầu cho dự án IUCN/MarPlasticcs được chia sẻ trong hội thảo đầu tiên được tổ chức bởi DLA vào tháng 4 năm 2019 như là bối cảnh nền tảng cho việc thảo luận về ý tưởng EPR ở Việt Nam.

## 5 Cấp độ kết quả

Như đã phân tích ở trên, hệ thống EPR hiện tại với “cách tiếp cận nửa vời” đã không đạt được các mục tiêu ban đầu mà Bộ TN&MT đặt ra nhằm giảm ô nhiễm do các hoạt động tái chế phi chính thức ở các làng nghề. Cách tiếp cận này cũng tạo ra sự hiểu nhầm ở Việt Nam về EPR và cách thức EPR hoạt động dẫn đến nhận thức thiếu tích cực về một công cụ chính sách hiệu quả trong việc giải quyết gánh nặng quản lý chất thải. Tuy nhiên, bài học kinh nghiệm từ hệ thống EPR hiện tại là nền tảng để xây dựng một hệ thống EPR mới. Mặc dù hệ thống EPR mới chưa được thực hiện nhưng dựa trên các dấu hiệu thay đổi hành vi đã phân tích trong phần 4, có thể xác định được các khả năng về kết quả môi trường từ hệ thống EPR mới này ở Việt Nam. Các khả năng này có thể dẫn đến cả kết quả tích cực và kết quả không mong đợi. Phần này bình luận về một số kết quả tiềm năng của việc thực hiện EPR có thể đóng góp cho việc quản lý chất thải nhựa ở Việt Nam.

### 5.1 Tác động tích cực

#### 5.1.1 Tăng tỷ lệ thu gom và tái chế

Trách nhiệm Tái chế yêu cầu các nhà sản xuất phải đáp ứng mục tiêu tái chế các sản phẩm và bao bì mà họ đưa ra thị trường. Ngược lại với hệ thống EPR hiện tại không xác định rõ mục tiêu, hệ thống EPR mới quy định rõ ràng các mục tiêu yêu cầu theo Luật BVMT 2020 và sẽ được quy định chi tiết trong dự thảo Nghị định hướng dẫn Luật BVMT. Nhóm chuyên gia trong Tổ công tác EPR Quốc gia đang làm việc để đề xuất và định lượng các mục tiêu này.

### 5.1.2 Giảm thiểu ô nhiễm trong khu vực tái chế phi chính thức

Lộ trình BVMT 2020 yêu cầu các nhà sản xuất tái chế các sản phẩm và bao bì thải bỏ của mình tuân theo các quy cách do Bộ TN&MT thiết lập. Kết quả tái chế phải được kiểm toán trước khi báo cáo cho Bộ TN&MT.

### 5.1.3 Chia sẻ gánh nặng tài chính trong quản lý chất thải

Hệ thống EPR có hai cách tiếp cận để chia sẻ gánh nặng tài chính:

- Trách nhiệm Tái chế gián tiếp chia sẻ thông qua việc giảm chi ngân sách dành cho quản lý chất thải của chính quyền địa phương cho lượng chất thải tương ứng được thu gom bởi các nhà sản xuất.
- Trách nhiệm Xử lý trực tiếp chia sẻ phần đóng góp tài chính thu được các nhà sản xuất thông qua VEPF để hỗ trợ lại các hoạt động quản lý chất thải.

### 5.1.4 Thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp liên quan đến môi trường

Để đáp ứng mục tiêu tái chế theo hệ thống EPR, nhà sản xuất sẽ phải trả tiền để tổ chức thu gom, tái chế, kiểm toán, nâng cao nhận thức, v.v. Điều này có nghĩa là việc thực hiện EPR sẽ tạo ra dòng tài chính chảy vào các dịch vụ quản lý chất thải và các ngành công nghiệp tái chế, và sẽ tạo ra nhiều cơ hội kinh tế hơn cho các bên liên quan.

### 5.1.5 Tác động đến hành vi của người tiêu dùng

Có hai loại thông điệp sẽ được gửi đến người tiêu dùng có thể tác động đến hành vi của họ:

- EPR là cách tiếp cận nhằm đưa một phần chi phí môi trường vào giá thành của sản phẩm, do đó có thể tác động đến quyết định mua hàng của người tiêu dùng. Với chính sách ADF, nhà sản xuất có xu hướng chuyển chi phí này trực tiếp vào giá sản phẩm, qua đó gửi tín hiệu đến khách hàng qua giá của sản phẩm. Tại Việt Nam, ADF áp dụng cho các sản phẩm không được khuyến khích tiêu dùng do tác động tiêu cực của chúng đến môi trường. Những sản phẩm này đều có những lựa chọn thay thế khác có sẵn trên thị trường, do đó EPR cũng gián tiếp tác động đến xu hướng tiêu dùng để người tiêu dùng lựa chọn mua sắm và tiêu dùng theo hướng thân thiện với môi trường hơn.
- Cách tiếp cận của EPR yêu cầu thu gom và tái chế một số loại sản phẩm và bao bì nhất định dẫn tới nhu cầu phân tách chúng khỏi các loại chất thải khác không thuộc chương trình EPR. Để thực hiện điều này, các nhà sản xuất sẽ tổ chức các chiến dịch giáo dục và nâng cao nhận thức cộng đồng như một phần việc cần phải làm để thu hồi các sản phẩm, bao bì thải bỏ của mình. Việc truyền thông và nâng cao nhận thức này đồng thời góp phần cho việc phân loại rác thải tại nguồn của người tiêu dùng. Do đó, EPR có thể bổ sung cho nỗ lực của các chính quyền địa phương nhằm thay đổi hành vi phân loại rác tại nhà và giúp quản lý chất thải rắn tốt hơn tại Việt Nam.

## 5.2 Tác động không mong đợi

### 5.2.1 Tiềm ẩn xung đột trong quản lý các dòng chất thải có giá trị

Thông qua việc đặt ra các mục tiêu tái chế trong hệ thống EPR, nhu cầu về các sản phẩm thải bỏ sẽ tăng lên tương ứng với sự gia tăng của các mục tiêu. Do đó, thực hiện EPR sẽ tiềm ẩn khả năng xung đột giữa các nhà sản xuất với khối phi chính thức trong việc cạnh tranh giành các dòng chất thải mà nguyên liệu làm ra chúng có giá trị. Việc lồng ghép khối phi chính thức sẽ là yêu cầu bắt buộc nếu Chính phủ Việt Nam vừa muốn đạt được cả các mục tiêu môi trường theo chính sách EPR vừa đảm bảo sinh kế cho khối phi chính thức. Hiểu theo nghĩa này thì sự thành công của chương trình EPR ở Việt Nam sẽ phụ thuộc rất nhiều vào mức độ nhịp nhàng của sự lồng ghép này.

### 5.2.2 Khả năng tăng giá

Với cách tiếp cận của EPR, các chi phí liên quan đến môi trường như chi phí quản lý cuối vòng đời của sản phẩm, bao bì; thiết kế lại và các cải tiến khác có thể được chuyển hoá thành chi phí nằm trong giá thành của sản phẩm. Bên cạnh chi phí vận hành hệ thống EPR, tại Việt Nam, các sản phẩm, bao bì thải bỏ còn được thu mua bởi Đồng Nát do giá trị tái chế còn lại trong chúng. Do đó, nếu các nhà sản xuất muốn thu hồi các sản phẩm sau khi sử dụng, họ sẽ cần đưa ra các ưu đãi tài chính tương đương cho người tiêu dùng hoặc xây dựng một hệ thống mua lại tương tự như hệ thống do Đồng Nát đang thực hiện. Những ưu đãi và khoản tiền để mua lại sản phẩm, bao bì sau sử dụng này cuối cùng có thể sẽ được thêm vào giá thành của sản phẩm. Khả năng tăng giá bán lẻ có thể tác động đến người tiêu dùng, đặc biệt là những người gặp khó khăn về kinh tế.

### 5.2.3 Khả năng gia tăng nhập khẩu chất thải bất hợp pháp

Hiện nay, khối tái chế chính thức chủ yếu sử dụng nguồn phế liệu nhập khẩu để tái chế, trong khi nguồn thu gom trong nước được sử dụng cho các làng nghề tái chế.<sup>96</sup> Các làng nghề này cũng sử dụng cả nguồn nhập khẩu để tái chế.<sup>97</sup> Khi thực hiện EPR, các dòng chất thải trong nước có thể bị đổi hướng dẫn đến nhu cầu tìm nguồn thay thế từ các nhà tái chế phi chính thức trong các làng nghề. Khi đó, sự thiếu hụt này có thể được bù đắp bằng các nguồn nhập khẩu, bất kể tính hợp pháp của các nguồn này. Sự gia tăng của các nguồn nhập khẩu bất hợp pháp sẽ không chỉ gây áp lực lên hệ thống thực thi pháp luật mà còn gây khó khăn cho việc kiểm soát free-riders trong hệ thống EPR.<sup>98</sup>

### 5.2.4 Tiềm ẩn gian lận do dữ liệu không đầy đủ

Việc thiếu dữ liệu hoặc có dữ liệu nhưng thiếu tính tin cậy và có thể so sánh giữa các cơ quan chức năng là một trong những thách thức để đạt được cách tiếp cận tổng thể dựa trên bằng chứng trong quản lý chất thải rắn ở Việt Nam.<sup>99</sup> Bối cảnh này sẽ tạo môi trường cho gian lận phát triển trong hệ thống EPR. Cơ sở dữ liệu mạnh là công cụ thiết yếu để quản lý và giám sát sự tuân thủ nghĩa vụ của các nhà sản xuất và đồng thời giúp kiểm soát free-riders – nguyên nhân làm suy yếu hệ thống EPR và tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các nhà sản xuất. Do đó, sự thành công của hệ thống EPR ở Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng rất nhiều bởi việc có hay không có một cơ sở dữ liệu phù hợp cho việc quản lý.

## 6 Kết luận và khuyến nghị

Bài học kinh nghiệm từ 15 năm phát triển EPR ở Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế đã giúp xác định những thách thức của việc thiết kế một hệ thống EPR hiệu quả ở các nước đang phát triển. Trách nhiệm Mở rộng của Nhà sản xuất nhấn mạnh rằng vai trò dẫn dắt của nhà sản xuất sẽ quyết định sự thành công của các chính sách EPR. Sự thay đổi hành vi và thái độ của các nhà sản xuất gần đây cũng

<sup>96</sup> IUCN-EA-QUANTIS (2020). Hướng dẫn quốc gia về Xác định điểm nóng ô nhiễm nhựa và Xây dựng hành động. Báo cáo quốc gia Việt Nam.

<sup>97</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

<sup>98</sup> *Chú thích bởi người dịch: “Free-rider”* nghĩa đen là người đi nhờ/ đi ké xe không trả tiền. Thuật ngữ này sử dụng trong bối cảnh EPR để chỉ những người được hưởng lợi mà không trả phí hoặc chỉ trả một phần phí thấp hơn thực tế. Tình trạng free-rider không chỉ tạo gánh nặng cho những người tuân thủ EPR phải trả thêm phí bù đắp cho người không tuân thủ mà còn tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp sản xuất, sử dụng (đối với bao bì) cùng một mặt hàng. Nếu tình trạng free-rider không được quản lý và xử lý còn dẫn đến tình trạng các doanh nghiệp có xu hướng trốn tránh việc tuân thủ và trở thành free-rider trong tương lai, gây ảnh hưởng đến sự vận hành lành mạnh của toàn bộ hệ thống EPR.

<sup>99</sup> Phuong, N.H. (2020). *Khung luật pháp, chính sách và thể chế quản trị rác thải nhựa đại dương ở Việt Nam*. IUCN, Bonn, Đức.

như quyết tâm của các cơ quan quản lý đang mở ra một tương lai mới đầy hứa hẹn cho EPR tại Việt Nam. Mặc dù vậy, việc phát triển ERP ở Việt Nam vẫn cần lưu tâm nhiều hơn đối với một số khuyến nghị sau:

## 6.1 Thiết lập Cơ quan điều phối (Clearinghouse)

Nếu như PRO được coi là trái tim của hệ thống vận hành EPR thì cơ quan điều phối có thể được coi là trái tim của hệ thống quản lý EPR. Trong hầu hết các trường hợp, khi tồn tại sự cạnh tranh giữa các PRO với nhau sẽ làm nảy sinh nhu cầu phải thành lập một cơ quan trung lập để điều phối công việc của các PRO, và cơ quan này thường gọi là 'clearinghouse'. Cơ quan điều phối có thể là một tổ chức phi lợi nhuận riêng biệt hoặc một cơ quan chính phủ giúp khắc phục các động cơ không mong muốn tạo ra do cạnh tranh giữa các PRO.<sup>100</sup>

Nhiệm vụ của cơ quan điều phối có thể bao gồm:<sup>101</sup>

- Tập trung và tổng hợp dữ liệu được báo cáo và kiểm tra chất lượng và tính đầy đủ của dữ liệu (vai trò 'Đăng ký');
- Xác minh sự tuân thủ (nhận dạng free-rider), để kết nối với các cơ quan có thẩm quyền thực thi pháp luật;
- Đảm bảo tất cả các PRO cạnh tranh nhưng trên một sân chơi bình đẳng bằng cách xác minh tất cả các yêu cầu đều cùng được các PRO đáp ứng như nhau;
- Tính toán thị phần và đảm bảo xác định công bằng các mục tiêu của từng PRO.

Cơ quan điều phối có vai trò cực kỳ quan trọng đối với Việt Nam do dữ liệu phân tán giữa nhiều cơ quan liên quan. Thêm nữa, các doanh nghiệp siêu nhỏ và nhỏ chiếm ưu thế trong nền kinh tế Việt Nam, điều này đòi hỏi nỗ lực lớn hơn để quản lý free-rider. Trong tổng số 610.637 doanh nghiệp đang hoạt động trong cả nước tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2018, 62,6% là doanh nghiệp siêu nhỏ, 31,1% là doanh nghiệp nhỏ, 3,5% là doanh nghiệp vừa và chỉ 2,8% là doanh nghiệp lớn.<sup>102</sup>

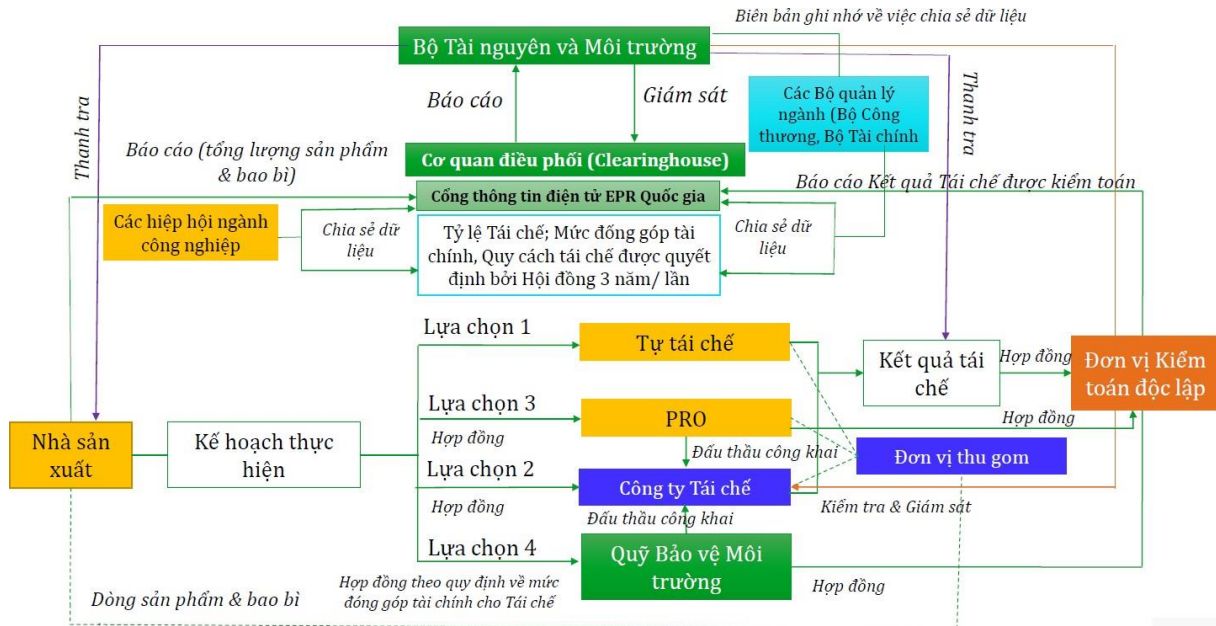
Do đó, Cơ quan điều phối sẽ phù hợp nhất với tư cách là một cơ quan quốc gia trực thuộc Bộ TN&MT để đảm bảo khả năng tiếp cận dữ liệu của các cơ quan có liên quan cũng như dữ liệu do các PRO và nhà sản xuất báo cáo. Do vai trò quan trọng của mình, cơ quan điều phối cần nguồn lực ổn định cho hoạt động, điều mà chỉ có thể được bảo đảm bằng nguồn lực công. Hoạt động và vai trò của cơ quan điều phối sẽ gồm cả quản lý Cổng thông tin đăng ký quốc gia EPR như đề xuất trong Hình 5.

---

<sup>100</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý rác thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).

<sup>101</sup> Deloitte. *Xây dựng hướng dẫn về Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR)*. Eur. Comm. – DG Environ. No 1–227 (2014).

<sup>102</sup> Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2020). *Sách Trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2020*. Xem tại: <https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2020/04/Ruot-sach-trang-2020.pdf> (truy cập ngày 10 tháng 01 năm 2021).



Hình 5: Đề xuất thành lập Cơ quan Điều phối (Clearinghouse) trong hệ thống EPR ở Việt Nam

## 6.2 Lòng ghép khối phi chính thức trong hệ thống EPR

Các bằng chứng vững chắc chỉ ra rằng các hệ thống phi chính thức ở các nước có thu nhập trung bình thu gom được nhiều vật liệu hơn các hệ thống tái chế chính thức. Trong trường hợp cả hai tồn tại song song, hệ thống phi chính thức có thể thu gom tới 30% tổng lượng chất thải phát sinh so với 13% của hệ thống chính thức.<sup>103</sup> Tương tự, sự chiếm ưu thế của các khối phi chính thức trong chuỗi giá trị của các chất thải có giá trị cũng cho thấy hiệu quả của hệ thống này ở Việt Nam. Như đã đề cập trước, khu vực phi chính thức có cả tác động tích cực và không mong muốn, nhưng việc lồng ghép khối họ vào hệ thống EPR sẽ quyết định sự thành công của EPR ở Việt Nam. Cần lưu ý rằng khối phi chính thức là lực lượng lao động chính. Báo cáo về Lao động phi chính thức đầu tiên do Tổng cục Thống kê Việt Nam phối hợp với ILO thực hiện năm 2016 cho thấy 18 triệu người, tương đương với 78,6% tổng số lao động, là lao động phi chính thức.<sup>104</sup> Vì vậy, sẽ rất có giá trị nếu giảm thiểu được các tác động tiêu cực và khuếch đại các tác động tích cực của khối phi chính thức để nâng cao hiệu quả quản lý và tái chế chất thải.

Để lồng ghép khối phi chính thức có nhiều cách tiếp cận khác nhau, chúng không loại trừ mà bổ sung cho nhau, có thể áp dụng trong các bối cảnh khác nhau, bao gồm:<sup>105</sup>

- Các can thiệp dựa trên phúc lợi, đôi khi còn được gọi là hội nhập xã hội.
- Các can thiệp dựa trên quyền, bao gồm cả các tổ chức lao động.
- Hội nhập khối phi chính thức, đôi khi còn được gọi là tái chế bao trùm.
- Chính thức hóa thông qua việc đăng ký và tuân thủ các quy tắc và luật lệ.

<sup>103</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý rác thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).

<sup>104</sup> ILO/ Tổng cục Thống kê Việt Nam (2016). *Báo cáo Lao động phi chính thức 2016*. Xem tại: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms\\_638334.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-hanoi/documents/publication/wcms_638334.pdf)

<sup>105</sup> OECD. *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Hướng dẫn cập nhật về Quản lý rác thải hiệu quả*. NXB OECD 54, (OECD, 2016).

- Chuyên môn hóa và tiếp cận tài chính.
- Cách tiếp cận dựa trên các hoạt động chuỗi giá trị B2B (doanh nghiệp với doanh nghiệp).

Việc lồng ghép các khu vực phi chính thức vào hệ thống EPR sẽ là một quá trình lâu dài đòi hỏi sự kiên trì cùng với xây dựng nhiều chính sách khác nhau. Cần thí điểm để xác định các cách thức mà người lao động phi chính thức có thể đóng góp vào hệ thống quản lý chất thải trước khi áp dụng bất kỳ biện pháp can thiệp nào trên quy mô lớn hoặc bằng ban hành quy định pháp luật.

### 6.3 Hợp tác trong việc giải quyết các sản phẩm mà nhà sản xuất không còn tồn tại và sản phẩm đã có trên thị trường trước chính sách EPR

Một trong những thách thức lớn nhất trong việc thiết lập hệ thống EPR là giải quyết vấn đề chất thải đã tồn tại trước (phát sinh từ các sản phẩm đã bán ra thị trường trước thời điểm có hiệu lực của chính sách EPR) do liên quan đến trách nhiệm hồi tố của nhà sản xuất. Vì thường là các sản phẩm có vòng đời dài, trong một số trường hợp, nhà sản xuất của các sản phẩm đã có sẵn này không còn tồn tại nữa, và sản phẩm của họ trở thành sản phẩm “mồ côi”. Cả các sản phẩm đã tồn tại từ trước và sản phẩm “mồ côi” đều sẽ trở thành gánh nặng cho hệ thống EPR. Việc xác định ai sẽ chịu trách nhiệm tài chính để xử lý các sản phẩm này thường châm ngòi cho tranh luận. Các nhà sản xuất thường từ chối trách nhiệm hồi tố bất lợi đối với mình.<sup>106</sup>

Tại Liên minh Châu Âu, Chỉ thị của Nghị viện Châu Âu về chất thải điện và điện tử quy định trách nhiệm đối với các sản phẩm đã tồn tại từ trước như sau:

- Đối với chất thải điện và điện tử từ hộ gia đình tư nhân: chi phí “sẽ được gánh chịu bởi một hoặc nhiều hệ thống mà tất cả các nhà sản xuất đang có trên thị trường sẽ cùng chia sẻ theo phần tương ứng với chi phí phát sinh, ví dụ, theo phần tương ứng với thị phần của nhà sản xuất đối với loại thiết bị đó.”<sup>107</sup>
- Đối với chất thải điện và điện tử mà người dùng không phải hộ gia đình tư nhân:
  1. ... “Đối với chất thải đã có sẵn từ trước được thay thế bởi sản phẩm mới tương đương hoặc bởi sản phẩm mới có cùng chức năng thì *chi phí tài chính sẽ được cung cấp bởi nhà sản xuất của sản phẩm mới khi cung cấp chúng*. Các quốc gia thành viên có thể, *như là một lựa chọn thay thế*, quy định rằng, *người dùng không phải hộ gia đình cá nhân cũng có thể phải chịu một phần hoặc toàn bộ trách nhiệm cho khoản tài chính này*.”
  - Đối với các chất thải đã có sẵn từ trước khác, chi phí sẽ được chi trả bởi người sử dụng không phải hộ gia đình tư nhân.
- 2. Nhà sản xuất và người sử dụng không phải hộ gia đình tư nhân có thể ký kết các thỏa thuận quy định các phương thức tài chính khác mà không bị ảnh hưởng bởi Chỉ thị này.”<sup>108</sup>

Các quy định này của EU là ví dụ tốt cho Việt Nam. Tuy nhiên, các nhà sản xuất ở Việt Nam cần nhận thức và hợp tác để phát triển giải pháp này.

### 6.4 Hợp lực giữa EPR và các chính sách môi trường khác

Mặc dù là một cách tiếp cận tiến bộ nhưng EPR không phải là giải pháp tổng hợp cho tất cả các vấn đề của quản lý chất thải rắn ở Việt Nam. Hệ thống EPR có thể vô tình tạo ra khoảng cách lớn hơn giữa

<sup>106</sup> Hội thảo chung của OECD về Trách nhiệm Mở rộng của Nhà sản xuất và Chính sách Giảm thiểu Chất thải trong Hỗ trợ Môi trường Bền vững. Paris, 4-7 tháng 5 năm 1999. Ban Công tác về Phòng ngừa và Kiểm soát Ô nhiễm. PHẦN 1: Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất.

<sup>107</sup> Chỉ thị của Nghị viện và Hội đồng Châu Âu về chất thải của thiết bị điện và điện tử (2012/19/EU; 4/07/2012). Điều 12.4. Xem tại: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0019>

<sup>108</sup> Ibid. Điều 13.1 và Điều 13.2.

khu vực thành thị và nông thôn trong việc tiếp cận cả dịch vụ quản lý chất thải rắn và dịch vụ của hệ thống EPR. Các nhà sản xuất sẽ ưu tiên đầu tư vào nơi nào mà chất thải của họ tập trung và có sẵn cơ sở hạ tầng quản lý chất thải để tối ưu hóa chi phí và lợi ích của mình. Đây thường là các khu vực đô thị, trong khi các điểm rò rỉ hàng đầu lại nằm ở các khu vực nông thôn nơi chưa được hệ thống quản lý chất thải rắn sinh hoạt bao phủ. Trách nhiệm Xử lý trong hệ thống EPR được thiết kế để bổ sung và bù đắp những khoảng trống này bằng cách tái phân phối lại nguồn tài chính thu được từ các nhà sản xuất cho các khu vực nông thôn. Tuy nhiên, đầu tư công cho phát triển cơ sở hạ tầng xử lý chất thải vẫn cần tập trung hơn vào khu vực nông thôn thay vì khu vực thành thị như một cách góp phần lấp đầy những khoảng cách này. Việc cải thiện cơ sở hạ tầng quản lý chất thải cũng sẽ giúp mở rộng phạm vi bao phủ của các hệ thống EPR và do đó tăng mục tiêu tái chế.

Hợp lực của hệ thống EPR và chính sách “Xả bao nhiêu rác - Trả tiền bấy nhiêu” (thu phí rác theo khối lượng/ trọng lượng) cũng sẽ giúp cộng hưởng các nỗ lực về phân loại rác thải và giảm thiểu phải sinh rác thải ở Việt Nam.

## 6.5 Tăng cường năng lực

Mặc dù ý tưởng về EPR đã tồn tại ở Việt Nam 15 năm nhưng chuyên gia về EPR và các nghiên cứu liên quan đến EPR vẫn còn hạn chế. Việc xây dựng các quy định hướng dẫn Luật BVMT 2020 về EPR và vận hành Cơ chế EPR quốc gia phụ thuộc rất nhiều vào các chuyên gia thuê ngoài hỗ trợ bởi các tổ chức như IUCN Việt Nam và WWF Việt Nam. Điều này là không bền vững cho việc vận hành sau này của hệ thống, giám sát và xử lý các vấn đề phát sinh trong quá trình EPR hoạt động. *“Hệ thống EPR chỉ có thể vận hành với sự hợp tác của các bên liên quan. Vì vậy, EPR sẽ chỉ là luật cho dù nhóm của Vụ Pháp chế có nỗ lực bao nhiêu để phát triển các quy định về EPR. Vụ Pháp chế nên thu hút sự tham gia của nhiều cơ quan khác trong Bộ TN&MT và các bộ ngành liên quan để họ hiểu EPR là gì và EPR hoạt động như thế nào”*.<sup>109</sup> Do đó, cùng với việc xây dựng chính sách EPR, Bộ TN&MT cần có lộ trình xây dựng năng lực cho chính các cơ quan thuộc Bộ, các cơ quan liên quan khác và sau đó cho chính quyền địa phương và doanh nghiệp, đồng thời tiến hành thêm các nghiên cứu về các khía cạnh khác nhau của EPR để tìm ra bối cảnh có thể tận dụng tối đa các chính sách EPR ở Việt Nam.

## 6.6 Minh bạch, đối thoại cởi mở và xây dựng lòng tin

Sự thất bại của hệ thống EPR hiện tại cho thấy sự thiếu tin tưởng giữa các nhà sản xuất và các cơ quan chức năng trong việc xây dựng EPR ở Việt Nam. Một mặt, các cơ quan quản lý thiếu kiến thức về sản phẩm và chuỗi giá trị của chúng khi xây dựng chính sách, mặt khác, các nhà sản xuất đôi khi làm trệch hướng việc thực hiện trách nhiệm của mình. Minh bạch, cởi mở và sẵn sàng đối thoại công khai với sự tham gia và quan sát của bên thứ ba như các tổ chức phi chính phủ về môi trường là cách tốt nhất để xây dựng lòng tin và sự đồng thuận cho các chính sách môi trường tốt hơn như EPR ở Việt Nam.

---

<sup>109</sup> Phỏng vấn ông Kim In Hwan – Cựu Thứ trưởng Bộ Môi trường Hàn Quốc, Cố vấn Chính sách của Bộ Tài nguyên và Môi trường ở Việt Nam.



## Phụ lục I: Danh mục dự kiến thực hiện trách nhiệm tái chế

STT	Nhóm	Phân nhóm	Mô tả	
1	THIẾT BỊ ĐIỆN VÀ ĐIỆN TỬ	ẮC QUY VÀ PIN	Ắc quy các loại	
2			Pin các loại	
3		Đèn	Đèn compact	
4			Đèn huỳnh quang	
5		Thiết bị công nghệ thông tin và truyền thông	Máy tính để bàn hoặc máy tính xách tay; màn hình máy tính; CPU (bộ vi xử lý)	
6			Máy chủ	
7			Bộ định tuyến	
8			Modem	
9			Thiết bị truy cập không dây	
10			Thiết bị giải mã tín hiệu truyền hình (Set-top boxes)	
11			Bộ chuyển mạch mạng	
12			Thiết bị kết nối internet có nhiều cổng (Network Hubs)	
13			Máy ghi DVD, VCD, CD và đầu phát băng hoặc đĩa khác	
14			Điện thoại di động; máy tính bảng	
15			Máy photocopy	
16			Máy Fax; Máy Scan	
17			Máy ảnh; máy quay phim	
18			Thiết bị điện tử	Tivi
19				Tủ lạnh
20				Điều hòa
21		Máy giặt		
22		Máy sấy quần áo		
23		Máy lọc nước		
24		Lò nướng điện, Lò vi sóng, Bếp điện		
25		Máy rửa bát		
26		Máy lọc không khí, máy tạo ẩm		
27		Máy hút bụi, máy khử mùi		
28		Bàn là điện, quạt điện		

29			Máy xay sinh tố
30		<b>Các tấm quang điện mặt trời</b>	Tấm quang điện mặt trời
31		<b>DẦU VÀ DẦU NHÓT</b>	Dầu các loại
32			Dầu nhớt các loại
33		<b>SẮM LỚP</b>	Xăm xe các loại
34			Lốp xe các loại
35		<b>PHƯƠNG TIỆN ĐÃ HẾT VÒNG ĐỜI SỬ DỤNG</b>	Xe ô tô các loại
36			Xe máy các loại
37			Xe đạp điện
38			Xe tay ga điện, Xe cân bằng thông minh
39			Bao bì giấy
40		<b>BAO BÌ</b>  'Bao bì' có nghĩa là tất cả các sản phẩm được sử dụng để chứa đựng, bảo vệ, xử lý, vận chuyển và trưng bày hàng hóa, từ nguyên liệu thô đến hàng hóa chế biến, từ người sản xuất đến người sử dụng hoặc người tiêu dùng.	Bao bì thủy tinh
41			Bao bì kim loại
42			Bao bì nhựa
43			Bao bì làm từ các thành phần trên trộn lẫn hoặc kết hợp với nhau (như hộp UBC)
44			Ngoại trừ: Bao bì đựng thuốc bảo vệ thực vật, thuốc sâu, sơn, keo và các chất hóa học độc hại trong Phụ lục II.

## Phụ lục II: Danh mục dự kiến thực hiện trách nhiệm xử lý

STT	Sản phẩm và bao bì
1	Bao bì chứa thuốc bảo vệ thực vật, thuốc trừ sâu, sơn, keo dính và các hóa chất độc hại;
2	Tã, băng vệ sinh, khăn giấy ướt bị thải bỏ
3	Kẹo cao su
4	Thuốc lá
5	Các sản phẩm và bao bì được sản xuất hoặc nhập khẩu có sử dụng nhựa làm nguyên liệu bao gồm:
5.1	<i>Dao, kéo, thìa, nĩa, đũa, cốc, hộp đựng thực phẩm dùng một lần.</i>
5.2	<i>Ống hút, bóng bay</i>
5.3	<i>Quần áo sử dụng các sản phẩm sợi</i>
5.4	<i>Sản phẩm da, túi và giày</i>
5.5	<i>Sản phẩm nội thất</i>
5.6	<i>Trang sức và phụ kiện</i>
5.7	<i>Nhạc cụ và sản phẩm thể thao</i>
5.8	<i>Đồ chơi</i>

## Phụ lục III: Lộ trình xây dựng EPR ở Việt Nam

Thời gian	Cột mốc	Ghi chú
25-27/04/ 2019	Hội thảo khoa học "Tăng nguồn lực cho hoạt động quản lý chất thải và tái chế rác thải thông qua sự tham gia của khối tư nhân ở Việt Nam – thực hiện cơ chế thu hồi và xử lý sản phẩm thải bỏ" tại Hải Phòng	Khái niệm EPR đã được thảo luận từ nghiên cứu điển hình của Đài Loan và Hàn Quốc - 2 mô hình thành công của châu Á.
21/06/2019	Thành lập Liên minh tái chế bao bì Việt Nam – PRO Vietnam	Lễ ký kết thành lập Liên minh tái chế bao bì Việt Nam – PRO Vietnam
17/07/2019	Cuộc họp đầu tiên của Ban cố vấn Quốc gia IUCN/MarPlasticcs (NAB)	Được tổ chức bởi IUCN Việt Nam. Tác giả, Vụ trưởng Vụ Pháp chế/ Bộ TN&MT, Chủ tịch PRO Vietnam là các thành viên của Ban cố vấn. Cuộc họp này đã thúc đẩy sự hợp tác hơn nữa giữa DLA/ Bộ TN&MT, PRO Vietnam và IUCN trong việc phát triển EPR.
11/09/2019	Ký kết Biên bản ghi nhớ giữa Bộ TN&MT và PRO Viet Nam	Hợp tác để tăng cường kinh tế tuần hoàn. EPR là chủ đề trọng tâm của sự hợp tác này.
22/11/2019	Hội thảo " Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất chính sách Trách nhiệm Mở rộng của Nhà sản xuất trong quản lý chất thải rắn tại Việt Nam" tại Hà Nội	Kinh nghiệm của Hàn Quốc, Đài Loan, Nam Phi được chia sẻ. Được đồng tổ chức bởi DLA/ Bộ TN&MT và Liên minh tái chế bao bì Việt Nam (PRO Vietnam)
19/02/2020	Ký kết Biên bản ghi nhớ giữa Bộ TN&MT và Dow Vietnam, SCG, và Unilever Vietnam để xây dựng Hợp tác công tư nhằm thúc đẩy một nền kinh tế tuần hoàn cho quản lý chất thải nhựa.	Hợp tác Công Tư nhằm tạo ra một diễn đàn cho sự hợp tác và các hành động tập thể.
16/03/2020	Quyết định số 641/QĐ-BTNMT ngày 16 tháng 3 năm 2020 của Bộ trưởng về thành lập Tổ công tác EPR (hay còn gọi là Tổ công tác EPR Quốc gia). Quyết định này được sửa đổi bởi Quyết định số 1216/QĐ-BTNMT ngày 1 tháng 6 năm 2020 mở rộng phạm vi của Tổ công tác.	Cơ chế dựa trên sự tự nguyện nhằm đối thoại cởi mở và tổng hợp các nguồn lực để xây dựng các chương trình EPR ở Việt Nam.
24/04/2020	Cuộc họp đầu tiên của Tổ công tác EPR Quốc gia (họp trực tuyến do khủng hoảng COVID)	Mời IUCN Việt Nam làm điều phối viên cho cơ chế này.
25/06/2020	Cuộc họp thứ 2 của Ban cố vấn quốc gia IUCN/ MarPlasticcs (NAB)	
26/06/2020	Hội thảo về "Khung Pháp lý Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Định hình ngành bao bì hướng tới Kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam" tại Hội An	Tham vấn mô hình EPR trong Dự thảo Luật Bảo vệ Môi trường 2014 sửa đổi

26/06/2020	Biên bản ghi nhớ được ký kết giữa IUCN Việt Nam và PRO Viet Nam	Bên cạnh những vấn đề khác, hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho Tổ công tác EPR Quốc gia được đưa vào trong Biên bản ghi nhớ.
16/07/2020	Hội thảo của WWF Đánh giá việc thực hiện hệ thống Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) đối với chất thải bao bì ở Việt Nam'	Đánh giá được thực hiện bởi Cyclos GmbH và Intecus GmbH.
17/11/2020	Luật Bảo vệ môi trường 2020 được Quốc hội thông qua	Chương trình EPR được chính thức phê duyệt.
19/11/2020	Cuộc họp thứ 2 của Tổ công tác EPR Quốc gia tại Hà Nội	Xây dựng kế hoạch hành động. Được tổ chức bởi IUCN Việt Nam
16/12/2020	Hội thảo cuối cùng 'Đánh giá việc thực hiện hệ thống EPR đối với chất thải bao bì ở Việt Nam – Phổ biến kết quả.	Được tổ chức bởi WWF Việt Nam và tư vấn quốc tế (Cyclos GmbH và Intecus GmbH) về đề xuất mô hình EPR cho Việt Nam.
17/12/2020	Cuộc họp thứ 3 của Ban cố vấn IUCN/ MarPlasticcs (NAB)	
18/12/2020	Hội thảo tham vấn về Dự thảo Nghị định hướng dẫn EPR tại Đà Lạt	Lần đầu tiên giới thiệu khung luật pháp về cách thức hoạt động của EPR
8/01/2021	Hội thảo tham vấn với các nhà sản xuất đồ điện tử về các quy định EPR	
29/01/2021	Hội thảo tham vấn với các nhà sản xuất phương tiện giao thông hết vòng đời sử dụng, sẫm lốp, dầu nhớt và pin - ắc quy về các quy định EPR	



Chương trình Luật Môi trường IUCN  
Trung tâm Luật Môi trường

Godesberger Allee 108-112  
53175 Bonn, Đức

ĐT: +49 228 2692 231  
Fax: +49 228 2692 246  
[elcsecretariat@iucn.org](mailto:elcsecretariat@iucn.org)  
[www.iucn.org/law](http://www.iucn.org/law)