

NGHIÊN CỨU MÔ HÌNH CHÍNH SÁCH TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT (EPR) VÀ KHẢ NĂNG ÁP DỤNG TẠI VIỆT NAM

RESEARCH ON EPR MODEL APPLIED IN SOME COUNTRIES AND THE APPLICABILITY OF THIS MODEL IN VIETNAM

NGUYỄN THỊ THU*, NGUYỄN THỊ TÂM

Viện Môi trường, Trường Đại học Hàng hải Việt Nam

*Email liên hệ: thunt.vmt@vamaru.edu.vn

Tóm tắt

Ở nhiều quốc gia trên thế giới, khái niệm EPR không còn xa lạ nhưng khá mới ở Việt Nam. Qua đây, nhà nước khẳng định rõ ràng các đơn vị sản xuất phải chịu trách nhiệm lớn với hậu quả của mình tạo ra bằng hành động cụ thể hoặc tài chính đối với các tác động đến môi trường trong suốt vòng đời sản phẩm của mình. Bài báo này trình bày mô hình EPR ở một số quốc gia và đánh giá khả năng áp dụng mô hình này tại Việt Nam.

Từ khóa: EPR, PRO, trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, quản lý sản phẩm.

Abstract

Extended Producer Responsibility (EPR) is not new but new in Vietnam. In this concept, the state clearly stated that producers have to be responsible financially or physically for the environmental related consequences along the life cycle of their products. This paper introduces EPR models in some countries and assesses applicability in Vietnam.

Keywords: EPR, PRO, extended producer responsibility, product Stewardship.

1. Đặt vấn đề

1.1. Khái niệm

Nền kinh tế phát triển mạnh mẽ đồng nghĩa với lượng chất thải thải bỏ vào trong môi trường dần lớn hơn. Hiện nay, trách nhiệm bảo vệ môi trường không chỉ còn thuộc về Nhà nước mà còn là nhiệm vụ của xã hội, đặc biệt là các nhà sản xuất - đối tượng trực tiếp phát sinh lượng lớn chất thải mỗi năm.

EPR - Extended Producer Responsibility là cơ chế tăng cường (hay mở rộng) về trách nhiệm của những nhà sản xuất đang được áp dụng trong công tác quản lý môi trường ở nhiều quốc gia trên Thế giới [4].

EPR là một giải pháp nhằm lồng ghép giá trị chi phí về môi trường diễn ra ở suốt vòng đời sản phẩm đặt vào trong giá của sản phẩm, nhờ việc bắt buộc các

nhà sản xuất chịu trách nhiệm trong thu gom, xử lý các sản phẩm đã sử dụng sau khi được thải bỏ.

EPR là hướng tiếp cận chính sách môi trường theo đó trách nhiệm của nhà sản xuất đối với sản phẩm của mình được mở rộng tới khi sản phẩm đã được tiêu thụ trong vòng đời sản phẩm. Áp dụng EPR cho quản lý chất thải rắn không những giúp giảm nhẹ gánh nặng tài chính lên ngân sách nhà nước, chuyển một phần trách nhiệm cho các nhà sản xuất, nhà nhập khẩu, mà còn giúp gia tăng tỷ lệ thu hồi, tái chế chất thải và giảm áp lực trong xử lý chất thải rắn. Từ những năm 1980, EPR đã được áp dụng rộng rãi tại hầu hết các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) như là một giải pháp trọng yếu nhằm giải quyết các thách thức ngày càng lớn, phức tạp trong quản lý chất rắn.

Các hạng mục của EPR bao gồm:

- Các đề án thu lại sản phẩm yêu cầu nhà sản xuất và nhà bán lẻ sản phẩm ở giai đoạn tiêu dùng: Các yêu cầu về thu lại sản phẩm bao gồm giao trách nhiệm cho nhà sản xuất hay bán lẻ trong việc quản lý sản phẩm xuyên suốt quá trình từ khi sản phẩm ra đời cho đến khi vứt bỏ. Loại yêu cầu này thường được áp dụng nhờ đặt ra các mục tiêu về thu gom và tái chế cho sản phẩm hoặc vật liệu.

- Các công cụ kinh tế để quản lý môi trường bao gồm ký quỹ hoàn trả hay phí xử lý trả trước ADF, thuế vật liệu,...

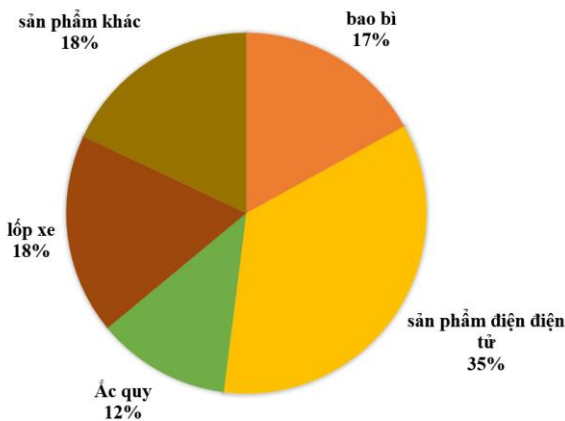
- Các quy định và tiêu chuẩn: đây là những tiêu chuẩn bắt buộc hoặc do các ngành tự nguyện áp dụng thông qua các chương trình tình nguyện. Ví dụ: quy định lượng sản phẩm tái chế tối thiểu có thể khuyến khích việc thu lại các sản phẩm đã hết giá trị sử dụng. Khi kết hợp với thuế, các tiêu chuẩn như vậy giúp đẩy mạnh việc thiết kế lại sản phẩm [2].

PROs - Producer Responsibility Organisations: là tổ chức có vai trò phối hợp các nhà sản xuất trong việc thu lại sản phẩm. Các tổ chức này thường được gọi là tổ chức trách nhiệm của các nhà sản xuất, được coi là bên thứ ba, được cơ cấu hiệu quả để quản lý và thu gom các sản phẩm hậu tiêu dùng.

1.2. Tổng quan về tình hình áp dụng EPR trên thế giới

Một số quốc gia trong Liên minh châu Âu và các nước Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan,... đã đưa ra nhiều văn bản luật, quy định, pháp lệnh về trách nhiệm của nhà sản xuất cho một số loại hình chất thải như: chất thải điện - điện tử, acquy, pin, bao bì, các loại phương tiện động cơ sau sử dụng,... Nhà nước ở đó quy định các nhà sản xuất cũng như công ty nhập khẩu sản phẩm phải có những trách nhiệm trong giải quyết việc thu gom, xử lý các loại hàng hóa sau khi sử dụng. Những hành động này thường được đảm nhận bởi các tập đoàn, công ty do chính các nhà sản xuất tự đứng ra thành lập, làm nhiệm vụ từ khâu thu gom, đến vận chuyển và xử lý. Một số công ty lớn có thể kể đến như: El-Kretsen AB của Thụy Điển, Elretur của Na Uy hay DSD của Đức,... Nhà sản xuất, nhập khẩu phải nộp lệ phí phục vụ quá trình thu gom, tái chế. Thực tế đã cho thấy rằng, thông qua việc áp dụng EPR, nhiều quốc gia đã thúc đẩy ngành công nghiệp tái chế, tạo ra cơ hội việc làm cho nhiều người lao động, đồng thời đáp ứng nhu cầu của xã hội.

Các loại sản phẩm hiện nay được tái chế cao thể hiện trong Hình 1 dưới đây:



Hình 1. Các loại sản phẩm được tái chế nhiều nhất trên thế giới (Theo OECD- 2016)

2. Một số mô hình EPR tại Đài Loan và Hàn Quốc

2.1. Mô hình EPR tại Đài Loan

a. Bối cảnh

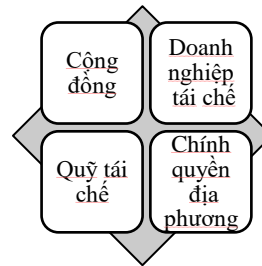
Vào những năm 1970, Đài Loan được gọi là đảo rác bởi rác thải tràn lan khắp mọi nơi, chính phủ không có giải pháp để giảm bớt và cải thiện chất lượng cảnh quan.

Trước tình hình đó, năm 1987 tái chế lần đầu tiên được đưa vào Luật xử lý rác thải. Từ năm 1987 đến năm 1998, chính sách tái chế thay đổi từ việc điều hành bởi doanh nghiệp tư nhân sang điều hành bởi doanh nghiệp Nhà nước. Có 4 giai đoạn chính:

- Giai đoạn 1: Tháng 1/1989 đến Tháng 3/1994;
- Giai đoạn 2: Tháng 4/1994 đến Tháng 12/1996;
- Giai đoạn 3: Tháng 1/1997 đến Tháng 6/1998;
- Giai đoạn 4: Tháng 7/1998 đến nay.

b. Mô hình EPR tại Đài Loan - Hệ thống tái chế 4 trong 1

Đài Loan đã áp dụng mô hình Nhà nước tài trợ ở cơ quan bảo vệ môi trường EPA- nơi được thực hiện chương trình 4 trong 1 gồm có quỹ tái chế, người thực hiện tái chế, chính quyền thành phố với tư cách đơn vị thu gom và người tiêu dùng.



Hình 2. Mô hình EPR tại Đài Loan

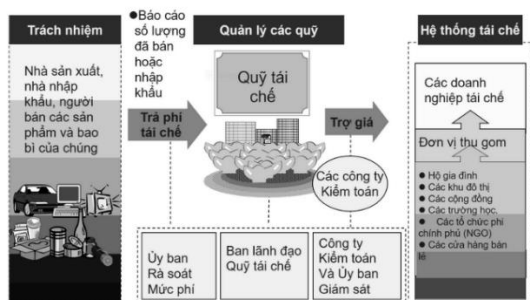
Trong đó:

- Cộng đồng: thành lập các tổ chức tái chế tự nguyện và đẩy mạnh phân loại rác tại hộ gia đình;
- Doanh nghiệp tái chế: khuyến khích sự phát triển của loại hình tái chế tư nhân; mua rác có thể tái chế từ người dân, tổ chức cộng đồng và đội thu mua rác của thành phố;
- Quỹ tái chế: giám sát các đơn vị chịu trách nhiệm được chỉ định trong việc nộp phí dọn dẹp, xử lý, tái chế và thành lập quỹ quản lý tái chế;
- Chính quyền địa phương: có nhiệm vụ thu gom và xử lý riêng các nguồn chất thải; Nguồn thu nhập từ việc bán nguyên liệu tái chế thu gom từ người dân hoặc các đội công nhân vệ sinh sẽ được trả lại cho người dân và công nhân theo tỷ lệ cụ thể [2].

Mục tiêu:

1. Đảm bảo các nguồn tài nguyên có thể được tái chế, tái sử dụng hoặc xử lý đúng cách;
2. Người tham gia, các đội vệ sinh và doanh nghiệp tái chế sẽ thu được lợi nhuận hoặc thù lao hợp lý;
3. Có hệ thống phản hồi để khuyến khích sự tham gia trên toàn quốc.

EPA đặt ra phí tái chế đối với các nhà sản xuất nhằm cân bằng quỹ và chi phí trả trợ cấp tái chế cho những người thực hiện tái chế.



Hình 3. Mô hình EPR tại Đà Loan [2]

c. Kết quả đạt được

- Hiện nay tại Đà Loan đã có 13 nhóm với 33 loại chất thải được tái chế theo đúng quy định;
- Đà Loan từ 1 quốc gia có lượng chất thải lớn trở thành 1 trong những nơi sạch nhất châu Á.

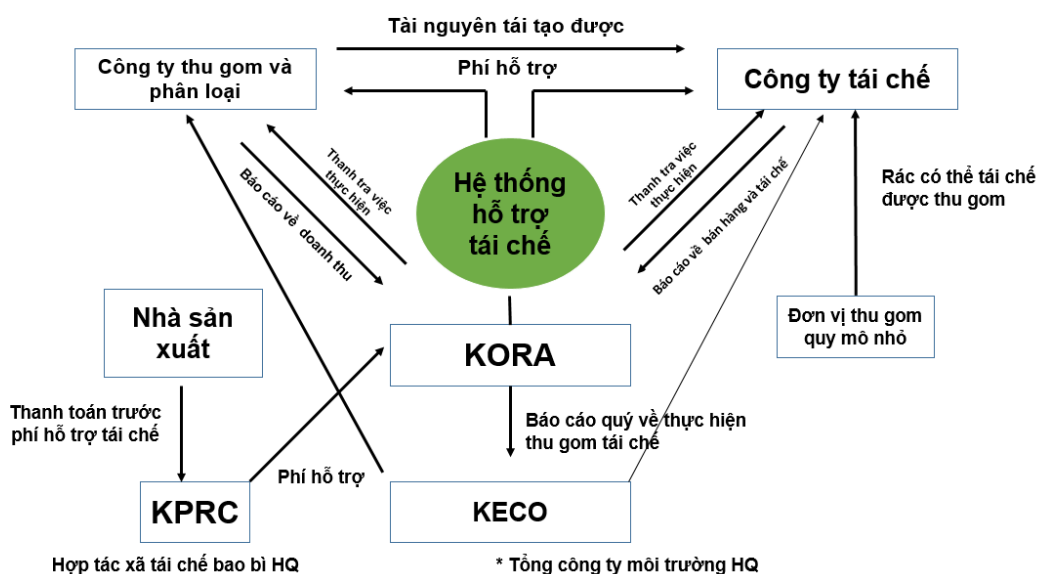
2.2. Mô hình EPR tại Hàn Quốc

a. Bối cảnh

Từ những năm 1990, Chính phủ Hàn Quốc đã có chính sách tập trung vào việc giảm thiểu và tái chế rác thải để giải quyết lượng rác thải lớn được tạo ra bởi việc tiêu thụ và sản xuất hàng loạt các sản phẩm theo định hướng của xã hội.

Đến năm 2000, Chính phủ nước này đã đưa ra hệ thống trách nhiệm của nhà sản xuất mở rộng EPR có tên gọi KECO nhằm tăng cường trách nhiệm của người sản xuất từ giai đoạn đầu sản xuất đến thu thập và tái chế.

b. Mô hình EPR tại Hàn Quốc - Quản trị hệ thống



Hình 4. Mô hình EPR tại Hàn Quốc [2]

Các hiệp hội tái chế PRO tại Hàn Quốc bao gồm:

TT	Các PRO	Sản phẩm
1.	Hợp tác xã tái chế bao bì	Hộp kim loại, hộp bìa cứng, chai thủy tinh, chai nhựa, bao bì nhựa
2.	Hiệp hội công nghiệp dầu nhờn	Dầu nhờn
3.	Hiệp hội tái chế đèn	Đèn huỳnh quang
4.	Hiệp hội tái chế pin	Pin
5.	Hiệp hội sản xuất lớp xe	Lốp
6.	Hiệp hội tái chế vỏ chai lọ	Chai thủy tinh rỗng
7.	Hiệp hội môi trường điện tử	Thiết bị điện, điện tử thải

Tháng 4 hàng năm các nhà sản xuất và PRO gửi kết quả triển khai chương trình tái chế cho KECO. Các kết quả báo cáo, các tài liệu cung cấp chi tiết về sản xuất và nhập khẩu được gửi để cung cấp dữ liệu cơ bản nhằm tính toán khối lượng tái chế định sẵn cho từng nhà sản xuất.

KECO có nhiệm vụ bao quát cả hệ thống EPR, hiện nay có khoảng 120 nhân viên với các nhiệm vụ như giám sát PRO, đảm bảo rằng các nhiệm vụ được thực hiện, kết nối với các nhà sản xuất và PRO, lập báo cáo cho Bộ Môi trường.

Bộ sẽ áp các biện pháp tài chính cho các nhà sản xuất và nhà nhập khẩu hoặc các PRO gọi là Phí tái chế.

c. Kết quả của hệ thống EPR

- Tăng tỉ lệ tái chế;
- Giảm bớt sử dụng nguyên liệu thô;
- Cải thiện môi trường;
- Xây dựng nền tảng cho công nghệ tái chế;
- Tiết kiệm nguồn năng lượng và giảm khí thải.

Sau khi áp dụng EPR ở Hàn Quốc, lượng chất thải rắn sinh hoạt được tái chế tăng 72% từ 1.047 nghìn tấn năm 2003 lên 1.675 nghìn tấn năm 2015; 93% bao bì màng nhựa được tái chế trong năm 2018 (từ 172.000 tấn năm 2003 lên 851.000 tấn năm 2018).

3. Nghiên cứu khả năng áp dụng tại Việt Nam**3.1. Liên minh tái chế PRO Việt Nam và thực trạng thu hồi sản phẩm sau khi sử dụng tại Việt Nam***a. PRO tại Việt Nam*

Năm 2019, các doanh nghiệp lớn trên thị trường có sự cạnh tranh đã cùng hợp tác với cùng mục đích là cải thiện chất lượng môi trường Việt Nam. PRO Việt Nam là một tổ chức hoạt động phi lợi nhuận, hoạt động trên tinh thần tự nguyện, mục tiêu hướng đến việc thúc đẩy thu gom và tái chế sản phẩm bao bì của những thương hiệu hàng hóa đã đồng ý tham gia.

Các đơn vị đồng sáng lập PRO Việt Nam gồm có: Tetra Pak, La Vie, Nutifood, Coca - Cola Việt Nam, TH Group, PepsiCo Việt Nam, Nestle, Universal Robina Corporation và Friesland Campina Việt Nam.

Đây là liên minh tái chế hỗ trợ tạo ra một hệ sinh thái hoàn chỉnh về thu gom và tái chế một số bao bì, giúp tăng tỉ lệ chất thải được tái chế và giảm bớt tỉ lệ bao bì thải bỏ. PRO Việt Nam góp phần đẩy mạnh hỗ trợ một số hoạt động trên các lĩnh vực bao gồm nâng cao ý thức người sử dụng sản phẩm về phân loại và tái chế rác thải, làm vững mạnh hệ sinh thái thu gom bao bì vốn sẵn có.

PRO Việt Nam đồng thời cũng hỗ trợ các chương trình tái chế thực hiện tại các nhà máy xử lý cũng như nhà máy sản xuất các nguyên liệu tái chế. Tổ chức này cũng sẽ hợp tác với Chính phủ trong mảng Recycle - tái chế của chiến dịch 3R Reduce - giảm thiểu, Reuse - tái sử dụng và Recycle - tái chế thông qua quan hệ đôi bên tự nguyện [3]. Ngoài ra, PRO Việt Nam cũng cùng kết hợp với các trung tâm thuộc một số trường đại học, cao đẳng trên cả nước nhằm tìm ra các giải pháp trong công nghệ sản xuất và tái chế phù hợp với môi trường Việt Nam.

Hướng phát triển của PRO Việt Nam trong thời gian tới là sẽ triển khai thu gom, tái chế rác thải thí điểm ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Đồng thời, tổ chức này sẽ thành lập một công ty xã hội nhằm triển khai những chương trình cụ thể và kêu gọi thêm các

doanh nghiệp cùng mục tiêu tham gia vào tổ chức.

b. Thực trạng thu hồi sản phẩm thải bỏ sau sử dụng ở Việt Nam

Tại Việt Nam, khái niệm EPR lần đầu tiên được mang tính nguyên tắc trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 và tiếp tục được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quy định về thu hồi và xử lý sản phẩm thải bỏ vào năm 2013 và quy định này đã được sửa đổi, bổ sung năm 2015. Tuy nhiên, hiệu quả của EPR hiện nay còn thấp do chưa thể hiện được tính bao trùm trong phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng, thiếu vắng các công cụ tài chính hiệu quả và các hướng dẫn thực thi cụ thể. Do đó, việc hoàn thiện EPR được xem là một trong những công cụ chính sách quan trọng về quản lý chất thải rắn nói.

Thực tế hiện nay, dù chưa áp dụng chính thức EPR, nhưng vấn đề thu gom sản phẩm nguy hại hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ sau khi sử dụng như: acquy, đồ điện gia dụng,... đã được thực hiện ở nước ta. Các loại chất thải này đã được người thu mua đồng nát tiến hành thu gom và vận chuyển tới các làng nghề chuyên tái chế. Lực lượng lao động này làm việc hoàn toàn tự phát và đã được duy trì suốt nhiều năm qua cũng do việc tái chế thủ công tại các làng nghề vẫn còn hoạt động khá tốt vì không phải tuân theo các chuẩn mực về môi trường. Tuy nhiên, thực tế cho thấy rằng ở các làng nghề thủ công với công nghệ thô sơ, lạc hậu thì hoạt động tái chế chất thải là hoạt động tiềm ẩn nhiều nguy cơ gây ô nhiễm môi trường. Trong khi mục tiêu cuối cùng của EPR là đảm bảo, kiểm soát việc xử lý các sản phẩm thải bỏ đạt chuẩn những yêu cầu về môi trường. Do đó, từ thực tế cho thấy cần thiết phải nghiên cứu, triển khai rộng rãi mô hình EPR tại Việt Nam để nâng cao hiệu quả của việc thu gom, tái chế các sản phẩm sau khi sử dụng, tránh nguy cơ gây ô nhiễm môi trường.

3.2. Khả năng áp dụng mô hình EPR tại Việt Nam***. Thuận lợi**

- Hiện nay tại Việt Nam đã có 2 nhóm Tái chế - Thu gom (Làng nghề - Mạng lưới người thu mua phế liệu), chủ yếu là khối phi chính thức;

- Một số khu vực đã áp dụng cơ chế tích điểm; tích điểm đổi quà;

- Mạng lưới thu gom đồng nát đã và đang thu một số rác thải ở các địa bàn hoạt động thường xuyên;

- Đã áp dụng một số phần mềm điện thoại thu gom thí điểm các loại rác thải nhựa (phần mềm mGreens);

- Đã có các tổ chức tiên phong trong việc tái chế rác thải. Ví dụ: Việt Nam Tái chế.

***. Khó khăn**

- Cơ chế điều phối, vận hành chưa rõ ràng, chủ yếu các hoạt động thu gom đều đang ở mức độ tự phát, không chính thức.

- Chưa có Quỹ phục vụ cho hoạt động tái chế chuyên biệt; các hỗ trợ đều được sử dụng từ Quỹ bảo vệ môi trường;

- Khi dự án đi vào hoạt động cần có chính sách để kiểm soát tính công khai, minh bạch;

- Khó khăn trong việc làm rõ động lực của các doanh nghiệp khi nộp tiền vào Quỹ tái chế;

- Tạo động lực cho công dân trong chiến dịch phân loại rác thải tại nguồn;

- Có thể gây cản trở cho phát triển kinh tế;

- Với các nhà sản xuất nhỏ (SMEs - gia công thủ công) rất khó tham gia vào quá trình EPR.

3.3. Đánh giá Khả năng áp dụng mô hình EPR

Từ rất nhiều thuận lợi và khó khăn nêu trên, có thể nhận định rằng mô hình EPR hoàn toàn có khả năng áp dụng được ở Việt Nam tuy nhiên cần hệ thống chế tài hợp lý và chặt chẽ giữa 3 bên: Nhà nước, doanh nghiệp sản xuất và đối tượng sử dụng:

***. Đối với Nhà nước**

- Thành lập Hội đồng Ủy ban định giá (thành phần bao gồm các cơ quan Nhà nước; các doanh nghiệp, hiệp hội) kèm theo việc ban hành quy phạm pháp luật để đảm bảo công bằng cho các bên tham gia;

- Thiết lập Quỹ tái chế độc lập với Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam nhằm tạo ra sự công bằng trong việc sử dụng quỹ;

- Thành lập cơ quan kiểm toán độc lập.

***. Đối với doanh nghiệp**

- Các doanh nghiệp có trách nhiệm nộp phí tái chế;

- Các doanh nghiệp có thể cân nhắc cơ chế ký quỹ;

- Mở rộng từ các mặt hàng cho EPR, đi từ các sản phẩm phát sinh nhiều nhất hoặc dễ nhất (ắc quy) và có thể áp dụng từ các doanh nghiệp lớn;

- Các doanh nghiệp chủ động kết hợp với các đơn vị có cùng loại chất thải để thành lập các Hiệp hội tái chế PRO; tạo sự chủ động hơn trong việc xử lý chất thải do chính mình tạo ra.

***. Đối với người sử dụng**

- Người dân: có ý thức trong việc phân loại rác tại nguồn;

- Nhà nước có thể khuyến khích người dân bằng cách khi bỏ sản phẩm sẽ được nhận phí phù hợp.

4. Kết luận

Từ điều kiện thực tế và những thuận lợi đã nêu, kèm theo sự xuất hiện lần đầu tiên của Liên minh tái chế bao bì Việt Nam, có thể khẳng định rằng Việt Nam hoàn toàn đủ khả năng để xây dựng mô hình EPR theo mẫu của những quốc gia đã và đang rất thành công như Đài Loan hay Hàn Quốc. Tuy nhiên, khi áp dụng, nhà nước và các đơn vị liên quan cần có chế tài rõ ràng, khích lệ được các bên liên quan tham gia và cùng thực hiện.

Lời cảm ơn

Bài báo này là sản phẩm của đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường năm học 2019-2020, tên đề tài: “Nghiên cứu khả năng áp dụng chính sách trách nhiệm mở rộng của các nhà sản xuất trong quản lý chất thải nguy hại tại Việt Nam”, được hỗ trợ kinh phí bởi Trường Đại học Hàng hải Việt Nam.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Chris Van Rossem, Naoko Tojo, Thomas Lindqvist, *Extended Producer Responsibility - An examination of its impact on innovation and greening products*, The international institute for industrial environmental economics - Internationella Miljöinstitutet, 2006.
- [2] Bộ tài nguyên môi trường, Australia global alumini, *Tăng cường 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*, Bộ tài nguyên môi trường, 2019.
- [3] Trần Anh Tuấn, *Quản lý chất thải rắn*, NXB Hàng hải, 2017.
- [4] <https://www.oecd.org/env/tools/evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>

Ngày nhận bài:	18/05/2020
Ngày nhận bản sửa:	27/05/2020
Ngày duyệt đăng:	16/06/2020