

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH VÀ TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT (EPR)

NGUYỄN THI*

Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất đã có hiệu lực từ năm 2022, buộc nhà sản xuất, nhập khẩu phải thực hiện xử lý, tái chế các sản phẩm của mình theo một tỷ lệ nhất định. Sau hơn hai năm thực hiện đã bộc lộ một số hạn chế cần được khắc phục, đặc biệt là việc thiết kế tổ chức bộ máy đồng bộ, đầy đủ để thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) một cách thông suốt, hiệu quả.

Từ khóa: Tổ chức bộ máy; quản lý; hoàn thiện quy định; trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR).

The Extended Producer Responsibility (EPR) has been in effect since 2022, mandating that producers and importers manage and recycle their products at specified rates. After over two years of implementation, certain shortcomings require attention, particularly in designing a synchronized and comprehensive organizational structure to ensure the effective implementation of the extended producer responsibility (EPR).

Keywords: Organizational structure; management; regulation improvement; extended producer responsibility (EPR).

NGÀY NHẬN: 22/4/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 21/5/2024

NGÀY DUYỆT: 17/6/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.341.2024.877>

1. Thực hiện quy định và tổ chức bộ máy quản lý thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất

Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (Extended Producer Responsibility - EPR), được quy định tại Điều 54 và 55 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 là chính sách không còn mới ở nước ta. Điểm khác biệt so với các quy định trước đây quy định về EPR năm 2020 yêu cầu nhà sản xuất, nhập khẩu phải tái chế sản phẩm, bao bì theo tỷ lệ và quy cách tái chế nhất định, do đó, EPR năm 2020 phải mang tính bắt buộc (được quy định tại

Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ). Việc quy định về EPR sẽ buộc nhà sản xuất bỏ ra một khoản tiền nhất định để thực hiện việc thu gom, xử lý, tái chế các sản phẩm bao bì sau tiêu dùng và thực hiện theo một tỷ lệ nhất định.

Với tư duy tối ưu hóa chi phí, nhà sản xuất, nhập khẩu sẽ tìm cách giảm thiểu chi phí nêu trên bằng cách thiết kế sản phẩm, bao bì sao cho dễ thu gom, xử lý, tái chế; kéo dài vòng đời sản phẩm; giảm thiểu vật liệu

* ThS, Bộ Tài nguyên và Môi trường

trong việc sản xuất ra sản phẩm, bao bì hoặc sử dụng các loại vật liệu có mức chi trả ít hơn hoặc không phải chi trả cho việc thu gom tái chế bằng việc sử dụng vật liệu thân thiện với môi trường. Từ đó, thúc đẩy sự hình thành và phát triển các yếu tố của mô hình kinh tế tuần hoàn.

Để hiện thực hóa một cách hiệu quả hoạt động nêu trên, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã trình Thủ tướng Chính phủ quy định về định mức chi phí tái chế Fs, theo đó, định mức này đã được xác định theo chi phí thực tế trung bình ở nước ta tương ứng với quy cách tái chế bắt buộc nhưng được áp dụng hệ số điều chỉnh từ 0,2 - 1 tương ứng với các loại sản phẩm, bao bì. Đối với những sản phẩm, bao bì dễ thu gom, tái chế thì áp dụng hệ số thấp hơn. Hệ thống quản lý EPR hiện nay dựa trên cơ chế hài hòa giữa hoạt động quản lý nhà nước với việc tự vận hành hệ thống thực hiện EPR của các nhà sản xuất. Từ đó, thiết lập Hội đồng EPR quốc gia với các thành viên đến từ một số bộ, ngành, các đại diện doanh nghiệp và tổ chức chính trị - xã hội, bảo vệ môi trường; đồng thời, cho phép nhà sản xuất được lựa chọn hình thức đóng tiền vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc tự tổ chức hoạt động thu gom, tái chế để hoàn thành trách nhiệm của mình.

Đối với việc đóng tiền vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và được sử dụng để hỗ trợ trực tiếp cho cơ sở tái chế hoặc tổ chức thu gom, xử lý chất thải, Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng đã hoàn thiện thông tư nhằm quản lý số tiền đóng góp của nhà sản xuất, nhập khẩu, trong đó quy định việc hỗ trợ cho hoạt động thu gom, xử lý, tái chế chất thải, bao bì thuốc bảo vệ thực vật, sản phẩm, bao bì sau sử dụng, bảo đảm đúng quy định, đúng mục đích, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Hiện nay, trong quá trình thực hiện cũng tồn tại một số hạn chế, bất cập. Mặc dù các quy định về EPR đã được quy định tương đối đầy đủ tại các văn bản quy phạm pháp luật

về bảo vệ môi trường, nhưng trong thời gian thực hiện cũng như xây dựng các văn bản quy định chi tiết cơ chế vận hành của EPR đã xuất hiện một số hạn chế, như: quy định nhằm xác định đối tượng có trách nhiệm EPR chỉ dựa vào yếu tố đưa sản phẩm ra thị trường là tương đối rộng, không xác định được chính xác đối tượng có trách nhiệm, chưa có cơ chế khuyến khích tái sử dụng đối với một số sản phẩm sau sử dụng để tiếp tục vòng đời mới cho sản phẩm.

Điều kiện trở thành tổ chức trung gian để thực hiện tái chế theo ủy quyền của nhà sản xuất, nhập khẩu (bên được ủy quyền) còn tương đối lỏng lẻo; quy cách tái chế bắt buộc còn yêu cầu cao và phức tạp, gây khó khăn và tốn kém trong hoạt động tái chế; cơ chế hoạt động của Hội đồng EPR quốc gia và Văn phòng EPR còn chưa rõ ràng nên chưa thể vận hành hệ thống EPR một cách thông suốt.

2. Một số giải pháp và định hướng hoàn thiện

Một là, làm rõ đối tượng có trách nhiệm EPR, theo đó, nhà sản xuất, nhập khẩu là tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm về chất lượng và ghi nhãn sản phẩm, hàng hóa tại Việt Nam theo quy định của pháp luật về chất lượng sản phẩm, hàng hóa. Đây là cách tiếp cận phù hợp với hệ thống EPR trên thế giới với việc xác định đối tượng chủ yếu dựa trên chủ sở hữu thương hiệu, nhãn hiệu hàng hóa. Đồng thời, bổ sung trường hợp không phải thực hiện EPR đối với nhà sản xuất đã đưa ra thị trường bao bì nhưng bao bì đó được chính nhà sản xuất đó thu hồi, đóng gói để tiếp tục đưa ra thị trường; tỷ lệ thu hồi, đóng gói tiếp tục đưa ra thị trường cao hơn tỷ lệ tái chế bắt buộc.

Hai là, làm rõ việc xác định trách nhiệm dựa trên tỷ lệ tái chế bắt buộc của khối lượng sản phẩm, bao bì sản xuất, nhập khẩu được đưa ra thị trường của năm liền trước. Cần có sự thống nhất giữa các đối tượng thực hiện và chưa thể hiện được đúng yêu cầu cầu xử lý sản phẩm, hàng hóa được tiêu dùng.

Ba là, quy định việc công bố danh sách nhà tái chế được thuận lợi và rõ ràng hơn, theo đó, cơ sở tái chế được công bố trên Hệ thống thông tin EPR quốc gia là cơ sở giấy phép môi trường hoặc giấy phép môi trường thành phần. Thay vì trước đây quy định điều kiện để công bố là “phải bảo đảm các yêu cầu bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật” một cách chung chung.

Bốn là, quy định về điều kiện trở thành tổ chức trung gian tổ chức tái chế (bên được ủy quyền) được sửa đổi bảo đảm tính hiệu quả, tối ưu hóa quá trình tổ chức tái chế, đặc biệt là đối với việc nhận ủy quyền tái chế bao bì. Theo đó, đối với bao bì thì phải được ít nhất 10 nhà sản xuất, nhập khẩu bao bì thuộc đối tượng thực hiện trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì trong cùng một phân nhóm ủy quyền tổ chức tái chế.

Năm là, tạo thuận lợi trong hoạt động tái chế cũng như kiểm soát việc tuân thủ tỷ lệ tái chế và quy cách tái chế bắt buộc, theo đó, bỏ quy định về yêu cầu tối thiểu vật liệu thu hồi trong quy cách tái chế bắt buộc; quy định rõ quy cách tái chế, áp dụng quy cách tái chế tối thiểu như phân loại thành phế liệu thương phẩm, không yêu cầu cao đối với quy cách tái chế bắt buộc với mục tiêu là tạo ra nguyên liệu đầu vào cho quá trình sản xuất, công nghiệp khác.

Sáu là, việc đăng ký kế hoạch và báo cáo kết quả tái chế đã quy định rõ hơn trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu trong việc đăng ký, báo cáo kết quả tái chế. Làm rõ việc đăng ký và báo cáo kết quả tái chế là theo khối lượng sản phẩm, bao bì sản xuất, nhập khẩu thực tế được đưa ra thị trường. Làm rõ thêm trách nhiệm báo cáo của các đơn vị tái chế, đơn vị được ủy quyền, qua đó bảo đảm tính hợp lý và đồng bộ dữ liệu của hệ thống.

Bảy là, doanh nghiệp chỉ phải nộp tiền một lần vào trước ngày 20/10 hằng năm thay vì trước đây doanh nghiệp phải nộp tiền từ trước ngày 20/4, ít nhất 50% số tiền phải đóng góp và nộp số tiền còn lại vào trước ngày

20/10 của năm đó. Điều này tạo thuận lợi cho doanh nghiệp trong việc đóng tiền và sử dụng vốn kinh doanh của mình.

Về lâu dài, cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện cơ chế quản lý EPR theo hướng sau:

Thứ nhất, sửa đổi, bổ sung Điều 55 Luật Bảo vệ môi trường theo hướng mở rộng các hình thức hỗ trợ và đối tượng hỗ trợ. Về hình thức hỗ trợ, cho phép sử dụng kinh phí đóng góp của nhà sản xuất, nhập khẩu đầu tư phát triển hệ thống thu gom, tái chế; hỗ trợ cho ngân sách địa phương kinh phí thu gom, xử lý chất thải rắn sinh hoạt; mở rộng đối tượng được hỗ trợ là tổ chức, cá nhân thu gom chất thải rắn sinh hoạt, phế liệu...

Thứ hai, về vai trò và sự cần thiết của Hội đồng EPR quốc gia. Hội đồng có nhiệm vụ tư vấn, giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý, giám sát, hỗ trợ việc thực hiện trách nhiệm EPR; thông qua và trình Bộ trưởng phê duyệt tiêu chí, ưu tiên, mức hỗ trợ tài chính cho các hoạt động tái chế sản phẩm, bao bì và hoạt động xử lý chất thải; thông qua đề nghị hỗ trợ tài chính cho hoạt động tái chế, xử lý chất thải.

Thứ ba, một tổ chức đủ mạnh và độc lập để giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý hệ thống EPR. Hiện nay, Vụ Pháp chế là cơ quan thường trực của Hội đồng EPR quốc gia; Văn phòng EPR là cơ quan giúp việc của Hội đồng. Văn phòng EPR được thiết kế để thông qua Vụ Pháp chế hoặc tự mình thực hiện một số nhiệm vụ quản lý hành chính và đồng thời cũng cung cấp một số dịch vụ công.

Văn phòng có nhiệm vụ quản lý hành chính vì giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường quản lý hệ thống EPR với các nhiệm vụ, như: đề xuất ban hành các quy định, tiêu chí, ưu tiên, mức độ hỗ trợ; tiếp nhận kê khai, đăng ký, báo cáo thực hiện EPR và tham mưu xét duyệt hồ sơ đề nghị hỗ trợ thu gom, xử lý, tái chế sản phẩm, bao bì... Nhưng đồng thời cũng là tổ chức cung cấp dịch vụ công, đó là dịch vụ EPR thông qua việc cung cấp các dịch

vụ giúp nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện EPR bằng việc tổ chức kê khai, đăng ký, báo cáo thực hiện EPR, vận hành hệ thống chuyên môn kỹ thuật theo dõi, hỗ trợ nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện EPR và có cơ chế tự chủ không sử dụng ngân sách nhà nước mà sử dụng một phần nhỏ số tiền đóng góp của nhà sản xuất, nhập khẩu để vận hành bộ máy Văn phòng EPR.

Do vậy, Văn phòng vừa thực hiện nhiệm vụ hành chính là cơ quan đăng ký, vừa thực hiện chức năng của tổ chức và của nhà sản xuất, nhập khẩu (PRO) để thực hiện EPR. Trong khi đó, hai chức năng này trong hệ thống EPR của các nước trên thế giới hoàn toàn tách biệt. Ví dụ: ở Đức có cơ quan đăng ký thực hiện EPR là cơ quan hành chính nhà nước và có tổ chức PRO để giúp nhà sản xuất, nhập khẩu thực hiện EPR. Hay ở Hàn Quốc có Cục Tuần hoàn tài nguyên (Resources Circulation Bureau) thuộc Bộ Môi trường Hàn Quốc là cơ quan quản lý nhà nước về EPR. Còn đơn vị cung cấp dịch vụ EPR là Tập đoàn môi trường Hàn Quốc (KECO - Korea Environment Corporation).

Với yêu cầu về quản lý chất thải và phế liệu hiện nay cũng như vai trò của EPR ngày càng quan trọng đối với sự phát triển của mô hình kinh tế tuần hoàn và sản xuất xanh, trong thời gian tới, cần thiết phải thành lập Cục Tuần hoàn tài nguyên trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường để giúp Bộ trưởng thống nhất quản lý nhà nước về kinh tế tuần hoàn, EPR, chất thải rắn và phế liệu. Đồng thời, tăng cường vai trò của các tổ chức PRO trong việc thực hiện EPR đối với nhà sản xuất, nhập khẩu để hệ thống EPR được vận hành một cách đồng bộ và hiệu quả.

Thứ tư, PRO là tổ chức phi lợi nhuận, với số lượng hạn chế cho mỗi nhóm sản phẩm hàng hóa, có chức năng nhận ủy quyền của nhà sản xuất, nhập khẩu để tổ chức thực hiện trách nhiệm EPR. PRO được thực hiện hoạt động thu gom, phân loại phế liệu, hình thành hệ thống thu gom, phân loại quy mô, hiện đại với sự tham gia của cơ sở thu mua phế liệu

hiện nay. PRO quản trị cơ sở dữ liệu sơ cấp của EPR thông qua việc kê khai, đăng ký, báo cáo thực hiện trách nhiệm của nhà sản xuất, nhập khẩu. Cơ quan đăng ký EPR của Nhà nước (Cục Tuần hoàn tài nguyên như đề xuất ở trên) là cơ quan quản lý toàn bộ hệ thống dữ liệu EPR chủ yếu thông qua các PRO.

3. Kết luận

EPR là chính sách mang lại nhiều lợi ích cho kinh tế, môi trường và xã hội, đã được thực hiện thành công và phổ biến ở các nước phát triển trên thế giới. Được áp dụng ở Việt Nam từ năm 2005, nhưng đến năm 2022 trở đi mới có tính bắt buộc nên chính sách này còn “rất mới”. Do đó, việc thực hiện còn nhiều khó khăn, nhiều văn bản quan trọng để vận hành hệ thống chưa được ban hành. Để khắc phục các vướng mắc này, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã trình Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022, trong đó có sửa đổi các quy định về EPR theo hướng tạo thuận lợi cho việc vận hành hệ thống EPR được hiệu quả. Đồng thời, quy định về EPR ở Việt Nam cần tiếp tục được hoàn thiện để có thể đáp ứng được thực tiễn trong nước cũng như phù hợp với xu hướng phát triển chung của thế giới □

Tài liệu tham khảo:

1. Chính phủ (2022). *Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.*
2. Quốc hội (2020). *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020.*
3. *Development of guidelines for environmentally sound management 20 February 2019*, UNEP.
4. *EPR Toolbox/Know-how to enable Extended Producer Responsibility for packaging*, Prevent Waste Alliance, 2020.
5. *How Germany's EPR system for packaging waste went from a single PRO to multiple PROs with a register*, Prevent Waste Alliance, 2020
6. *The Republic of Korea's EPR system for packaging: an Asian role model*, Prevent Waste Alliance, 2020.