# GÓP Ý DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

# “QUY ĐỊNH CHI TIẾT, HƯỚNG DẪN THI HÀNH LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VỀ TRÁCH NHIỆM TÁI CHẾ, XỬ LÝ SẢN PHẨM, BAO BÌ THẢI BỎ CỦA TỔ CHỨC, CÁ NHÂN SẢN XUẤT, NHẬP KHẨU”

(**Bản dự thảo ngày 30/4/2021**)

Từ: Liên Minh Không Rác Việt Nam ([quachthixuan@gmail.com](mailto:quachthixuan@gmail.com))

Tập đoàn Ball- Vietnam ([dat.dam@tbcball.com](mailto:dat.dam@tbcball.com))

Enda Việt Nam ([linh.nth@endavn.org.vn](mailto:linh.nth@endavn.org.vn))

Greenhub ([hoa.tran@greenhub.org.vn](mailto:hoa.tran@greenhub.org.vn))

LPSD ([legalteamlpsd@gmail.com](mailto:legalteamlpsd@gmail.com))

MCD ([thu@mcdvietnam.org](mailto:thu@mcdvietnam.org))

Kính gửi: Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường

Sau khi nghiên cứu bản dự thảo Nghị định “Quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ Môi Trường về trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu” ngày 30 tháng 4 năm 2021, chúng tôi có một số góp ý như sau:

1. Điều 4: **Tỷ lệ tái chế, quy cách tái chế**
   1. Khoản 1 quy định: “*Tỷ lệ tái chế của từng loại sản phẩm, bao bì* ***(R)*** *được xác định trên cơ sở tỷ lệ tái chế thực tế (Ra) của loại sản phẩm, bao bì; mục tiêu tái chế quốc gia và tình hình kinh tế - xã hội của đất nước*”.

Như vậy, khi có Ra thì R sẽ được tính cụ thể bằng công thức nào? R tỷ lệ thuận hay tỷ lệ nghịch với R(a)? Nếu trường hợp R tỷ lệ thuận với Ra thì có nghĩa là người gây ô nhiễm nhiều hơn (có tỷ lệ tái chế thực tế thấp hơn) phải chi trả phí EPR thấp hơn so với người gây ô nhiễm ít hơn (có tỷ lệ tái chế thực tế cao hơn). Do vậy, cần làm rõ mối quan hệ giữa R và Ra, nếu không sẽ được hiểu là R=Ra=D x T x P hoặc R=k x Ra trong đó k là hệ số. Nhưng hệ số k này sẽ được tính bằng bao nhiêu?

Bên cạnh đó, chúng tôi thấy rằng cần có kết quả khảo sát thực tế để xác định tỷ lệ tái chế thực tế với những tiêu chí rõ ràng về việc xác định cái gì/phương pháp xử lý nào được xem là tái chế? Tỷ lệ thu gom cao và khả năng có thể tái chế của bao bì hoàn toàn không đồng nghĩa với tỷ lệ tái chế cao. Đã có nhiều kinh nghiệm ở các nước (ví dụ UK) cho thấy sau khi thu gom, phân loại thì phần lớn rác thải nhựa được xử lý bằng cách đốt rác hoặc xuất khẩu sang nước kém phát triển. Như vậy tỷ lệ thu gom có thể không phản ánh chính xác tỷ lệ tái chế.

Tóm lại, chúng tôi thấy nghị định cần quy định rõ định nghĩa về **tỷ lệ tái chế bắt buộc** của từng loại bao bì/sản phẩm, **tỷ lệ tái chế thực tế** (theo chúng tôi là tỷ lệ thu gom/tái chế mà hiện nay thị trường đang đảm nhiệm) và **tỷ lệ mà các nhà sản xuất phải đóng phí**.

Ngoài ra cần bổ sung phụ lục cho công thức **Ra = D x T x P**:

*D = tuổi thọ sản phẩm (được tính thế nào? Hiện tại VN chưa có quy định về tuổi thọ sản phẩm? Theo nghiên cứu?) x tỉ lệ thải bỏ (ví dụ đồ dùng 1 lần thì tỉ lệ này = 100% nếu là chai đựng nước dùng nhiều lần thì tỉ lệ này được tính như thế nào?)*

*P = công nghệ tái chế (được tính thế nào?) x (nhân) tỷ lệ phần trăm của một đơn vị bao bì có thể tái chế, được tính = (Tổng của) Tỷ lệ phần trăm theo khối lượng của bộ phận có thể tái chế/ Khối lượng của bộ phận trong tổng đơn vị bao bì (Theo TCVN 12257:2018)?*

* 1. Khoản 5 (điều 4) nói về “trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất” nhưng khái niệm này chưa được định nghĩa trong văn bản, nếu đó là cách diễn đạt tóm tắt của “*trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu.”* – là chủ đề chính của Nghị định, thì cần có định nghĩa rõ, để sử dụng nhất quán trong toàn bộ văn bản.
  2. Khoản 5 mới chỉ đưa ra trình tự. Cách thức xác định tỷ lệ tái chế bắt buộc đề xuất như thế nào?

Theo chúng tôi, khi xác định được tỷ lệ tái chế bắt buộc thì tỷ lệ tái chế làm căn cứ để tính phí EPR cho các doanh nghiệp hàng năm được tính bằng công thức Repr = (Rreq – Ra) (áp dụng với hiệu số là số dương), trong đó Rreq là tỷ lệ tái chế bắt buộc.

Lý do:

1. Hoạt động tái chế hiện nay được thực hiện chủ yếu bởi thị trường và bởi khu vực phi chính thức. Những người nhặt rác và các cơ sở tái chế đang làm nên tỷ lệ tái chế thực tế (Ra). Theo kinh nghiệm quốc tế thì việc thiết kế hệ thống EPR mới không nên làm ảnh hưởng tới khu vực phi chính thức và chỉ nên giải quyết những gì mà thị trường chưa tự giải quyết được. Do vậy nếu phí EPR được tính trên cơ sở Repr = (Rreq – Ra) thì sẽ đảm bảo được nguyên tắc ở trên. Thị trường và khối phi chính thức không bị ảnh hưởng, các doanh nghiệp chỉ chi trả phần còn thiếu so với tỷ lệ tái chế bắt buộc.
2. Công thức trên đảm bảo tính hợp lý và công bằng, Rreq cố định ở mỗi năm, nên sản phẩm/bao bì nào có tỷ lệ tái chế thực tế Ra càng lớn thì phí EPR mà nhà sản xuất phải đóng góp càng nhỏ. Khi quy định như vậy thì các nhà sản xuất sẽ có động lực để tăng tỷ lệ tái chế thực tế, thay đổi thiết kế để tăng tỷ lệ thu gom và tái chế thực tế, khi đó sẽ tạo thêm việc làm cho khu vực phi chính thức.
3. Công thức trên cũng đảm bảo tính hợp lý cho công thức tính mức đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT VN ở Điều 5. Chi phí quản lý Fm chỉ tính trên cơ sở tỷ lệ tái chế để tính phí EPR (Repr) chứ không phải tỷ lệ tái chế bắt buộc Rreq.
4. **Điều 5. Mức đóng góp tài chính vào Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam**
   1. Khoản 2. Trong công thức “**F** = **R** x **V** x **Fs** + **Fm”** chúng tôi kiến nghị như sau:

* Đề nghị R ở đây được tính bằng công thức R = Repr = (Rreq – Ra) như đã giải thích trong mục 1 của bản góp ý.
* Quy định “***V*** *là lượng sản phẩm, bao bì đưa ra thị trường trong năm nghĩa vụ, tính bằng khối lượng (kilogam) hoặc số lượng đơn vị hàng hóa*” chưa chi tiết hơn luật. Cần quy định rõ hơn. Đối với ngành bao bì nhựa, đề nghị tính cả theo khối lượng và đơn vị. Bởi vì, nếu chỉ tính bằng khối lượng thì nhà sản xuất có thể lách luật, sử dụng bao bì nhựa nhẹ hơn (mà bao bì nhựa càng nhẹ thì càng khó thu gom và tái chế).
* Quy định “*Chi phí tái chế tiêu chuẩn được xác định trên cơ sở giá trị trung bình của ít nhất 3 mức chi phi phí tái chế của 3 cơ sở tái chế có công nghệ tái chế khác nhau đối với sản phẩm, bao bì*”, vậy ai/đơn vị nào công bố, xác định, xác định như thế nào, ai/đơn vị nào đề xuất, kiểm định, giám sát? Đề nghị Nghị định quy định rõ.
* Về Fm: Theo quy định thì nhà sản xuất có quyền lựa chọn hình thức tái chế. Và nếu họ thực hiện nghĩa vụ tái chế thông qua Quỹ bảo vệ môi trường thì họ mới phải đóng phí EPR để hỗ trợ tái chế. Như vậy, nếu trường hợp nhà sản xuất tự thực hiện trách nhiệm tái chế của họ (ví dụ thuê đơn vị tái chế để tái chế bao bì của họ) thì họ hiển nhiên không cần phải đóng góp phí EPR vào Quỹ, như vậy họ có cần phải đóng góp Fm hay không? Theo chúng tôi nên xem lại việc tính Fm trong công thức tính F. Fm nên được tính trên cơ sở Repr, không phải Rbb, như đã nêu trên.
* Quy định phí đóng góp EPR cũng cần phải cụ thể đối với từng loại bao bì nhựa. Ví dụ chai nhựa trong, chai nhựa màu, chai nhựa nhãn bọc toàn thân,…sẽ có phí EPR khác nhau do khả năng xử lý và tái chế chúng là khác nhau. Ở đây đề nghị bổ sung i) hệ số vào công thức trên để tính đến định dạng của sản phẩm (ví dụ nhựa trong hay nhựa màu, bao bì lớn hay nhỏ, đồng chất hay không.v.v); ii) hệ số về mặt địa lý. Có thể tham khảo hướng dẫn mà Eunomia đã giới thiệu
* Đề nghị chú thích rõ đơn vị của các đại lượng trong công thức.
  1. Khoản 5 quy định “*Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam có trách nhiệm công khai kinh phí đóng góp nhận được từ nhà sản xuất và kết quả sử dụng kinh phí đóng góp hàng năm trước ngày 31 tháng 3 của năm tiếp theo*”, theo chúng tôi, Nghị định cần quy định chi tiết Quỹ thu được từ phí EPR sẽ được phân bổ như thế nào, theo nguyên tắc nào? Cần tránh sử dụng phí EPR của ngành này cho ngành khác.

1. **Điều 6. Đăng ký kế hoạch và báo cáo kết quả tái chế**
   1. Khoản 1, chỉ để nhà sản xuất chịu trách nhiệm đăng ký và chịu trách nhiệm về tính chính xác của thông tin đăng ký kế hoạch và báo cáo kết quả. Nghị định không cần can thiệp bên thứ ba, bên này chỉ chịu trách nhiệm với nhà sản xuất theo hợp đồng kinh tế giữa họ.
   2. Khoản 2a và Phụ lục 4, đề nghị chi tiết về thời gian, tức là chậm nhất vào 31/3 hàng năm Nhà sản xuất sẽ đăng ký **kế hoạch cho năm hiện tại** và **báo cáo kết quả + đóng phí cho năm trước** (tương tự như quy định ở khoản 5 điều 13)
   3. Khoản 4, việc quy định Văn phòng EPR có trách nhiệm cấp phép trong 5 ngày, liệu có đủ thời gian để kiểm định và xác minh không?
2. Điều 10: **Đối tượng, thời điểm phải đóng góp tài chính để hỗ trợ các hoạt động xử lý chất thải**
   1. Khoản 1 quy định “*Nhà sản xuất các sản phẩm, bao bì quy định tại Phụ lục 8 ban hành kèm theo Nghị định này có trách nhiệm đóng góp tài chính để hỗ trợ các hoạt động xử lý chất thải. Mức đóng góp tài chính quy định tại Phụ lục 8 ban hành kèm theo Nghị định này*”. Ban soạn thảo căn cứ vào đâu để đưa ra mức phí này? Mức đóng góp này so với mức đóng phí tái chế sẽ như thế nào? Nghị định này chưa đưa ra mức phí tái chế, do vậy, nếu phí xử lý này nhỏ hơn phí tái chế ở trên thì nhà sản xuất sẽ có động cơ chuyển sang sử dụng bao bì khó tái chế hoặc lựa chọn thực hiện trách nhiệm xử lý thay vì trách nhiệm tái chế để giảm chi phí EPR. Theo chúng tôi, đối với những sản phẩm thải bỏ không có giá trị tái chế thì phí xử lý phải cao hơn phí tái chế đáng kể để các nhà sản xuất chuyển sang sử dụng bao bì có giá trị tái chế hoặc giảm sử dụng bao bì khó tái chế. Bên cạnh đó, với một loại bao bì không có giá trị tái chế thì phí xử lý cần khác nhau tùy thuộc vào kích thước (to hay nhỏ, dầy hay mỏng) và đặc điểm (một lớp hay nhiều lớp) của bao bì.
   2. Nghị định cũng cần quy định rõ cách thức xử lý bao bì không có giá trị tái chế (trong điều 55 Luật BVMT 2020), cách xử lý nào là không thể chấp nhận được? Cần đảm bảo các giải pháp/công nghệ tái chế không gây ảnh hưởng tới môi trường, cần chú ý các tác động tích lũy.
3. Điều 11. **Trình tự thực hiện đóng góp kinh phí hỗ trợ xử lý chất thải**
   1. Khoản 1, tương tự như đã góp ý ở trên (mục 3.2), cần quy định cụ thể về thời gian cho việc đăng ký và báo cáo kết quả.
4. Điều 13: **Cung cấp thông tin về sản phẩm, bao bì**

Trên mỗi bao gói sản phẩm cần phải có nhãn thể hiện đặc tính tái chế của bao bì (có thể tái chế được hoặc không thể tái chế được). Trường hợp bao gói quá nhỏ sẽ khó thể hiện nhãn, do vậy nên chăng cấm các loại bao gói có kích thước quá nhỏ (trừ bao gói thuốc chữa bệnh cho người, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật) (cần liên hệ với quy định chi tiết cho khoản 7 Điều 73 của Luật BVMT 2020).

1. Điều 15: **Hội đồng EPR quốc gia**
   1. Khoản 3 quy định: “Hội đồng EPR quốc gia hoạt động theo nguyên tắc tập thể, quyết định theo đa số”, vậy trường hợp 50/50 thì sao? Nên bổ sung thêm nguyên tắc thủ trưởng, nghĩa là nếu xảy ra trường hợp 50/50 thì theo quyết định của chủ tịch hội đồng.
2. Điều 16: **Văn phòng EPR Việt Nam**. Liệu có cần quy định chế độ kiểm toán cho văn phòng?
3. **Phụ lục 1.** 
   1. Mục A.6. Đã có lò nướng (A.6.4), vậy còn lò vi sóng?
   2. Mục B2.2. Đề nghị bổ sung Pin Tiểu.
   3. Mục E1. Cần bổ sung “xe đạp”, hiện mới chỉ đề cập “xe đạp điện”.
   4. Mục G. Nghị định đang giới hạn dung tích (100ml, 300ml, 500ml…) đối với các sản phẩm/bao bì phải nộp phí tái chế, vậy những loại nhỏ hơn dung tích giới hạn quy định trong phụ lục thì sao? Cần làm rõ quy định đối với loại bao bì nhỏ khó thu gom và tái chế vì nếu không sẽ gây ra nhiều hệ lụy nghiêm trọng hơn về môi trường. Ví dụ, nhà sản xuất đồ uống có thể chuyển từ chai dung tích trên 300ml xuống chai dưới **300ml** để được điều chỉnh bởi Điều 10 trong dự thảo, nếu phí ở phụ lục 8 nhỏ hơn so với phí tái chế tương ứng thì điều này chắc chắn xảy ra. Khi đó sẽ làm cho số lượng rác thải bao bì nhựa từ các loại chai nhựa dung tích nhỏ tăng lên, trong khi việc thu gom và tái chế bao bì nhỏ sẽ khó khăn hơn. Có thể tham khảo một số quy định cấm sử dụng chai nhựa dung tích nhỏ như Ấn Độ cấm chai dưới 200ml,….
4. Phụ lục 2: **Quy cách tái chế các sản phẩm, bao bì**
   1. Liên quan tới quy cách tái chế bao bì các loại ở mục G, chúng tôi thấy quy định về quy cách tái chế chưa cụ thể và chưa rõ ràng.

Quy cách tái chế là “*Tái chế bột giấy và sản phẩm giấy*” đối với “*G.1.1*. *Thực phẩm và đồ uống sử dụng vật liệu chứa hỗn hợp có thành phần giấy với dung tích trên 100 ml*” có nghĩa là gì? Bao bì đồ uống này có cả thành phần nhựa và nhôm vì vậy cần có một định nghĩa rõ ràng về loại bao bì này, nếu không sẽ rất dễ bị nhầm lẫn với bao bì giấy carton thông thường. Cần quy định rõ cách thức tách giấy khỏi nhựa và nhôm.

Nghị định cũng cần quy định rõ việc tái chế, xử lý nắp chai nhựa thế nào? Vì đây là thành phần đóng góp không ít vào danh mục rác thải nhựa đại dương. Lý tưởng nhất là cần quy định thiết kế bao bì ví dụ quy định nắp gắn liền thân chai như EU đã ban hành và có hiệu lực kể từ năm 2024 (Tất cả chai nước giải khát bằng nhựa đều phải có nắp luôn gắn liền thân chai).

Cũng cần xác định loại tái chế nào được chấp nhận và loại nào không:

1. Lý tưởng nhất (có thể sau thời gian 5 năm nữa khi các loại nhựa có giá trị thấp và không thể tái chế như chai nhựa màu, chai nhựa sử dụng nhãn toàn thân đã bị cấm) là tái chế với vòng tuần hoàn khép kín (tức là tái chế chai PET thành chai PET, hoặc quy định tăng hàm lượng nhựa tái chế rPET trong chai nhựa), vì nếu không việc tái chế bao bì nhựa hiện nay (hay đúng hơn là giáng chế) chỉ làm chậm quá trình bao bì nhựa bị thải ra môi trường mà thôi.

2) Mức thấp hơn (chuyển đổi/lên đến một giai đoạn nhất định): tái chế với vòng lặp khép kín + tái chế thành vật liệu cấp thấp hơn.

3) Mức thấp nhất (nên cân nhắc về hiệu quả và tác động môi trường của giải pháp này): tái chế hóa học – biến chất thải nhựa thành nhiên liệu.

* 1. Quy cách tái chế đối với lon nhôm, sắt: Thực hiện mô hình tái chế từ lon tới lon để thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn. Lon nhôm cần được xử lý tách lớp mực in trước khi nung chảy thành nhôm thỏi, sau đó sản xuất nhôm cuộn.

1. Phụ lục 4: Thêm thông tin về năm (đưa ra thị trường năm nào). Góp ý tương tự cho Phụ lục 5.
2. Phụ lục 8: **Danh mục sản phẩm, bao bì kèm theo mức đóng góp hỗ trợ xử lý chất thải**
   1. Danh mục này còn thiếu nhiều sản phẩm/bao bì. Chúng tôi kiến nghị phụ lục này phải bổ sung các sản phẩm **nhựa** sau:

* Túi sử dụng một lần (bao ni-lông)
* Que khuấy (thường dùng để uống sinh tố)
* Gói nhỏ sử dụng một lần (bao gói như mỳ tôm, bánh kẹo, dầu gội, bim bim v.v.v)
* Đồ đựng thực phẩm sử dụng một lần gồm: Hộp nhựa trong có bản lề, Hộp nhựa đựng rau củ quả, Hộp đựng có nắp hoặc bản lề bằng polystyrene, Khay thịt v.v.
* Sản phẩm sử dụng một lần trong khách sạn/các cơ sở lưu trú
* Bao bì mỹ phẩm
* Tăm bông dùng một lần (ngoại trừ trong lĩnh vực y tế)
* Bao bì dùng trong thương mại điện tử, băng keo.
* Bao bì/sản phẩm dùng trong nông nghiệp, đánh bắt và nuôi trồng thủy sản, phao xốp polystyrene không bọc
* Hoa nhựa trang trí

1. Việc quy định chỉ những nhà sản xuất nhập khẩu có “hoặc tổng doanh thu hàng năm từ 15 tỷ đồng trở lên; hoặc tổng mức nhập khẩu hàng năm từ 10 tỷ đồng trở lên; hoặc sử dụng từ 10.000 kg nhựa trở lên làm nguyên liệu sản xuất” mới phải có trách nhiệm EPR là chưa hợp lý (ở Việt Nam, số lượng doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm 95% tổng số các doanh nghiệp, do vậy có thể thất thu phí EPR), không tuân thủ nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, không khuyến khích các doanh nghiệp mở rộng quy mô, xã hội không được hưởng lợi từ những ngành có hiệu quả kinh tế tăng theo quy mô. Nên có lựa chọn mở cho nhà sản xuất/nhập khẩu: i) hoặc khai báo và đóng phí dựa trên lượng sản phẩm/bao bì sản xuất/sử dụng hoặc nhập khẩu; ii) hoặc áp dụng các mức phí dẹt cho các doanh nghiệp nhỏ (tương tự việc thu thuế đối với các hộ kinh doanh). Ngành thuế kiểm soát được thì văn phòng EPR cũng kiểm soát được. Liên kết với ngành thuế thì có thể giải quyết được vấn đề?
2. Các góp ý khác
   1. Nghị định chưa đề cập tới nhiệm vụ của Doanh nghiệp về tuyên truyền, nâng cao nhận thức về EPR cho cộng đồng.
   2. Nghị định cần đề cập tới hình phạt khi doanh nghiệp không tuẩn thủ quy định về EPR, mức phạt cần phải cao hơn nhiều so với mức đóng góp theo quy định.
   3. Trong Nghị định này chúng tôi chưa thấy vai trò giám sát của cộng động và các tổ chức dân sự như NGOs. Một lý do là nếu thiếu đi sự tham gia và giám sát của cộng động thì liệu có thành công được hay không?
   4. Nếu không có những cơ chế cụ thể (trực tiếp, hoặc gián tiếp) cho khu vực phi chính thức trong nghị định thì liệu khi triển khai EPR trong thực tế sẽ như thế nào, trong khi khu vực phi chính thức là một nhân tố quan trọng trong chuỗi giá trị tái chế (đặc biệt là rác thải nhựa: thu gom, phân loại và cung cấp đầu vào cho các nhà tái chế…). Và nếu không ưu tiên Phân loại rác sẽ dẫn đến giảm chất lượng sản phẩm tái chế cũng như  có thể tăng ô nhiễm thứ cấp từ hoạt động tái chế
   5. Trong bản dự thảo cũng không nêu cụ thể hoạt động xử lý ô nhiễm thứ cấp từ hoạt động tái chế, như vậy các doanh nghiệp có thể lựa chọn công nghệ tái chế cấp thấp và có thể gây nhiều tác động đến môi trường.