

# ĐỀ XUẤT HOÀN THIỆN HỆ THỐNG TRÁCH NHIỆM MỞ RỘNG CỦA NHÀ SẢN XUẤT (EPR) Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thi\*

**Tóm tắt:** Chính sách về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất được áp dụng phổ biến trên 130 quốc gia đang thể hiện là công cụ hiệu quả thúc đẩy phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn và đạt được nhanh nhất, bền vững nhất các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc. Hiện chính sách này đã được áp dụng ở Việt Nam từ năm 2005 với tính chất tự nguyện và từ năm 2020 với tính chất bắt buộc, tuy có tiến bộ và đã triển khai mạnh mẽ nhưng còn bộc lộ nhiều bất cập về: Xác định nhà sản xuất, sản phẩm bao bì thuộc diện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, cơ cấu tổ chức vận hành và quản lý trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, cơ chế thúc đẩy thu gom, tái chế, xử lý... Với yêu cầu xây dựng Nghị định riêng về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, bài viết đã nêu ra một số định hướng để hoàn thiện hệ thống trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất của Việt Nam và tương thích với hệ thống trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất trên thế giới.

**Từ khoá:** Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, phát triển bền vững, kinh tế tuần hoàn.

**Abstract:** The extended producer responsibility (EPR) policy, now applied in more than 130 countries, has proven to be an effective tool for promoting the circular-economy model and achieving the United Nations' Sustainable Development Goals in the fastest and most sustainable manner. In Viet Nam, EPR has been implemented voluntarily since 2005 and mandatorily since 2020. Despite notable progress, significant deficiencies remain regarding: the identification of obligated producers and packaging products; the organisational structure for operating and managing EPR; and mechanisms to incentivise collection, recycling, and treatment. In response to the need for a dedicated decree on EPR, this article sets out orientations for perfecting Viet Nam's EPR system and harmonising it with global practice.

**Keywords:** Extended producer responsibility; sustainable development; circular economy.

## 1. Khái niệm và mô hình trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất

Khái niệm trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) được GS. Thomas Lindhqvist phát triển và công bố trong một báo cáo trước Bộ Môi trường Thụy Điển về

việc xác định cách thức các hệ thống tái chế và quản lý chất thải dẫn đến các chính sách thúc đẩy sản xuất sạch hơn. EPR nhấn mạnh trách nhiệm quản lý chất thải phải được chuyển từ người tiêu dùng và chính quyền sang nhà sản xuất. Lindhqvist định nghĩa EPR là “một chiến lược bảo vệ môi trường nhằm giảm tác động môi trường tổng thể của sản phẩm bằng cách chuyển cho nhà

---

\* ThS., Trường Đại học Tài nguyên và Môi trường Hà Nội.

sản xuất chịu trách nhiệm trong suốt vòng đời sản phẩm”<sup>1</sup>. Đến năm 1994, trong giai đoạn đầu nghiên cứu về EPR, Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) đã định nghĩa: “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 đến giai đoạn sau khi tiêu dùng trong vòng đời của sản phẩm”<sup>2</sup>. Từ đó đến nay, có tổng số gần 400 mô hình EPR đang được áp dụng trên thế giới<sup>3</sup> ở 130 quốc gia<sup>4</sup> chủ yếu ở châu Âu, Bắc Á và Bắc Mỹ, hiện nay đang phát triển ở các nước Nam Á. Với tư cách là cách tiếp cận chính sách, EPR có rất nhiều nhóm công cụ để triển khai thực hiện. Theo OECD<sup>5</sup> và nhóm các nhà nghiên cứu<sup>6</sup>, EPR có 04 nhóm công cụ chính: Một là, yêu

cầu thu hồi sản phẩm (Take-back) để thực hiện trách nhiệm<sup>7</sup>, ví dụ: Nhà sản xuất hoặc nhà bán lẻ phải có trách nhiệm thu gom sản phẩm trong giai đoạn cuối của vòng đời sản phẩm. Hai là, các công cụ kinh tế và dựa trên thị trường tạo động lực tài chính để thực hiện chính sách EPR, bao gồm: (i) Đặt cọc hoàn trả (Deposit-refund)<sup>8</sup>: Khoản thanh toán ban đầu (đặt cọc) được thực hiện khi mua hàng và được hoàn trả toàn bộ hoặc một phần khi sản phẩm được trả về địa điểm xác định; (ii) Phí xử lý trả trước (Advanced Disposal Fees - ADF)<sup>9</sup>: Phí đánh vào một số sản phẩm nhất định khi mua dựa trên chi phí thu gom và xử lý ước tính (tức là nhà sản xuất phải chi trả cho dịch vụ thu gom và xử lý các sản phẩm sau khi thải bỏ); (iii) Thuế nguyên liệu (Material taxes): Đánh thuế nguyên liệu thô (hoặc nguyên liệu khó tái chế, có đặc tính độc hại...) nhằm khuyến khích sử dụng nguyên liệu thứ cấp (tái chế) hoặc ít độc hại hơn; (iv) Thuế/trợ cấp kết hợp thượng nguồn (Upstream combination tax/subsidy -UCTS): Thuế do nhà sản xuất trả sau đó được sử dụng để trợ cấp cho việc xử lý chất thải. Nó thúc đẩy nhà sản xuất thay đổi nguyên liệu đầu vào và thiết kế sản phẩm của họ, đồng thời cung cấp cơ chế tài chính để hỗ trợ tái chế và xử lý. Ba là, các quy định và tiêu chuẩn thực hiện như hàm lượng tái chế tối thiểu<sup>10</sup> có thể khuyến khích

<sup>1</sup> Thomas Lindqvist, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems*. The international institute for industrial environmental economics, J Clean Prod, 2(2), 2000, p.119-120.

<sup>2</sup> OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments | READ online*. oecd-ilibrary.org, 2021, [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264189867-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264189867-en), truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>3</sup> Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management | READ online.oecd-ilibrary.org, 2016, [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en), truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>4</sup> Derek Stephenson và các cộng sự, *EPR in the Global South. Part 2 - a deeper dive into countries and regions*, CEFLEX, 2023, <https://ceflex.eu/epr-in-the-global-south-part-2-a-deeper-dive-into-countries-and-regions/>, truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>5</sup> Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management | READ online. oecd-ilibrary.org, 2016, [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en), truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>6</sup> Mallick P.K., Salling K.B., Pigosso D.C.A. và cộng sự, *Designing and operationalising extended producer responsibility under the EU Green Deal*, Environ Chall, 2024, 16, 100977.

<sup>7</sup> Được Việt Nam quy định từ Luật Bảo vệ môi trường năm 2005, và hiện nay là Điều 54 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; công cụ này cũng được ứng dụng khá phổ biến ở các mô hình EPR trên thế giới.

<sup>8</sup> Được áp dụng rộng rãi ở châu Âu; Nhật Bản.

<sup>9</sup> Công cụ này được Việt Nam áp dụng tại Điều 55 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và cũng được ứng dụng ở Hàn Quốc, Đài Loan (Trung Quốc).

<sup>10</sup> Việt Nam đang áp dụng với tính chất tự nguyện tại Quyết định số 3257/QĐ-BTNMT ngày 07/11/2023 của Bộ Tài nguyên và Môi trường (nay là Bộ Nông

thu hồi các sản phẩm hết hạn sử dụng. Khi được sử dụng kết hợp với thuế, những tiêu chuẩn như vậy có thể tăng cường khuyến khích việc thiết kế lại sản phẩm qua các chương trình tự nguyện. Bón là, các công cụ dựa trên thông tin<sup>11</sup> nhằm hỗ trợ gián tiếp các chương trình EPR bằng cách nâng cao nhận thức cộng đồng. Bao gồm các biện pháp như: Các yêu cầu báo cáo, ghi nhãn sản phẩm và thành phần, truyền đạt tới người tiêu dùng về trách nhiệm của nhà sản xuất và việc phân loại chất thải, đồng thời thông báo cho người tái chế về nguyên liệu được sử dụng trong sản phẩm.

EPR được đánh giá là chính sách tích cực và hiệu quả để sớm đạt được hầu hết các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc (LHQ) một cách bền vững, với ý nghĩa phát triển bền vững là sự phát triển đáp ứng các nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai<sup>12</sup>. Theo đó, LHQ đã đặt ra 17 mục tiêu phát triển bền vững<sup>13</sup> và đưa ra nhiều chương trình, biện pháp nhằm đạt được các mục tiêu đó một cách nhanh nhất và lâu bền nhất; trong đó Việt Nam đã có nhiều hoạt động, biện pháp và chương trình mục tiêu để thực hiện<sup>14</sup>. Mô hình kinh tế tuần hoàn tuy đã được xây dựng và áp

dụng từ lâu<sup>15</sup> nhưng thuật ngữ và khái niệm của nó được đề cập lần đầu tiên trong một nghiên cứu năm 1990, mô hình này được dùng để chỉ mô hình kinh tế mới dựa trên nguyên lý cơ bản “mọi thứ đều là đầu vào đối với thứ khác”, hoàn toàn không giống với cách nhìn của nền kinh tế tuyến tính truyền thống<sup>16,17</sup>. Điều đó có thể thấy, mô hình này thúc đẩy các hoạt động sử dụng, tái sử dụng, tái chế các nguyên, nhiên liệu, vật liệu, phế liệu, sản phẩm của một quá trình khác cho việc sản xuất một hoạt động, nhằm gia tăng giá trị cho doanh nghiệp, giảm khai thác tài nguyên, giảm chi phí xử lý chất thải, giảm bớt khai thác tài nguyên, giảm bớt sự phụ thuộc vào tự nhiên, giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Từ đó đến nay, kinh tế tuần hoàn được các quốc gia thúc đẩy nhằm đạt được một cách nhanh nhất và lâu bền nhất các mục tiêu phát triển bền vững. Mô hình này có thể giúp trực tiếp đạt được ít nhất 9/17 mục tiêu và gián tiếp thúc đẩy đạt được 8/17 mục tiêu còn lại mà LHQ đã đặt ra<sup>18</sup>.

ngành và Môi trường) ban hành Tiêu chí Nhân sinh thái Việt Nam đối với bao bì nhựa thân thiện với môi trường.

<sup>11</sup> Quy định này được áp dụng rộng rãi ở các mô hình EPR trên thế giới, trong đó có Việt Nam.

<sup>12</sup> UN, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987.

<sup>13</sup> UN, *The 17 Goals | Sustainable Development*. <https://sdgs.un.org/goals>, truy cập ngày 03/02/2025.

<sup>14</sup> UN, *Các Mục tiêu phát triển bền vững*, Liên hợp quốc tại Việt Nam, <https://vietnam.un.org/vi/sdgs>, truy cập ngày 03/02/2025.

<sup>15</sup> Giáo sư Từ Giấy với mô hình VAC (vườn-ao-chuồng) ở Việt Nam từ những năm 1980. Trước đó, trong tác phẩm mang tựa đề “Kinh tế học về Trái đất của tàu vũ trụ trong tương lai” của Boulding năm 1966 đã tuyên bố rằng các hệ thống tuần hoàn trong nền kinh tế toàn cầu là không thể tránh khỏi để đảm bảo sự sống về lâu dài của con người trên Trái đất.

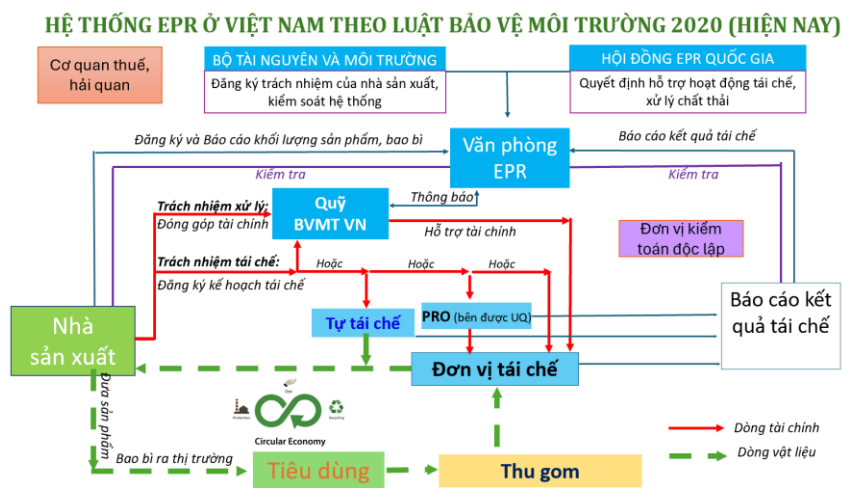
<sup>16</sup> Viện Nghiên cứu Phát triển Kinh tế tuần hoàn ICED, *Khái niệm kinh tế tuần hoàn*, 2021, <https://iced.org.vn/khai-niem-kinh-te-tuan-hoan/>, truy cập ngày 03/02/2025.

<sup>17</sup> Bennett J.W, Pearce, D. W., and R. K. Turner. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1990, 378 pp., \$@@-@@42.50, \$@@-@@19.50 paper. *Am J Agric Econ*, 73(1), 1991, 227–228.

<sup>18</sup> Patrick Schröder, Jack Barrie, *How the circular economy can revive the Sustainable Development Goals*, 02 The circular economy and the SDGs – an interlinked agenda, 19/9/2024, <https://www.chatham>

Với những tác động tích cực đó, năm 2004, EPR lần đầu tiên được Đảng Cộng sản Việt Nam chính thức đưa vào Nghị quyết của Bộ chính trị với yêu cầu: “Từng bước áp dụng các biện pháp buộc các cơ sở sản xuất, nhập khẩu phải thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng do mình sản xuất, nhập khẩu”<sup>19</sup>. Sau đó, được thể chế hoá tại Luật Bảo vệ môi trường (Luật BVMT) từ năm 2005 với quy định tại Điều 67 về Thu hồi, xử lý sản phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ<sup>20</sup>, và tiếp tục được quy định trong Luật BVMT năm 2014 tại Điều 87 về Thu hồi, xử lý sản phẩm thải bỏ<sup>21</sup>, nhưng các quy định này chỉ mang tính tự nguyện, theo đó, chính sách này chưa được quy định đầy đủ và cũng chưa được thực hiện trên thực tế. Đến Luật BVMT năm 2020 đã thay đổi cách tiếp cận và quy định cụ thể, rõ ràng hơn tại Điều 54 và Điều 55 với việc quy định về tỷ lệ tái chế bắt buộc

và quy cách tái chế bắt buộc. Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan quản lý Nhà nước về EPR, Hội đồng EPR quốc gia là cơ quan tư vấn cho Bộ trưởng quản lý Nhà nước về EPR, Hội đồng có Văn phòng EPR là tổ chức giúp việc. Hệ thống EPR ở Việt Nam hiện nay được thể hiện qua sơ đồ sau:



Hình 1. Mô hình EPR theo quy định của Luật BVMT năm 2020

## 2. Thực tiễn thi hành chính sách trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất

Thực tiễn thi hành EPR ở Việt Nam không thu được hiệu quả mong muốn bởi vì “mô hình EPR trong hơn 15 năm qua (2005-2020) là mô hình EPR tự nguyện khi chỉ yêu cầu công ty thiết lập các điểm thu hồi và công bố điều kiện để thu hồi... Kết quả, trong hơn 15 năm thực hiện quy định về trách nhiệm thu hồi sản phẩm thải bỏ thì nhà sản xuất, nhập khẩu (nhà SX-NK)<sup>22</sup> không thu hồi được các sản phẩm thải bỏ nào”<sup>23</sup>. Giai đoạn 2020-2024 là giai đoạn

house.org/2024/09/how-circular-economy-can-revive-sustainable-development-goals/02-circular-economy-and-sdgs, truy cập ngày 21/01/2025.

<sup>19</sup> Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Hệ thống văn bản, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/he-thong-van-ban/van-ban-cua-dang/ngphi-quyet-so-41-nqtw-ngay-15112004-cua-bo-chinh-tri-ve-bao-ve-moi-truong-trong-thoi-ky-day-manh-cong-nghiep-hoa-hien-dai-278>, truy cập ngày 21/01/2025.

<sup>20</sup> Luật số 52/2005/QH11 của Quốc hội: Luật Bảo vệ môi trường, <http://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=29403>, truy cập ngày 21/01/2025.

<sup>21</sup> Luật số 55/2014/QH13 của Quốc hội: Luật Bảo vệ môi trường, <http://vanban.chinhphu.vn/default.aspx?pageid=27160&docid=175357>, truy cập ngày 21/01/2025.

<sup>22</sup> Ở Việt Nam, “nhà sản xuất” trong hệ thống EPR được gọi đầy đủ là “nhà sản xuất, nhập khẩu”.

<sup>23</sup> Nguyễn Thi, *Thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất: Áp dụng các nguyên tắc thị trường hướng tới mục tiêu phát triển bền vững*, Tạp chí Môi

bắt đầu áp dụng EPR với tính chất là quy định bắt buộc, theo đó, nhà SX-NK phải hoàn thành trách nhiệm tái chế hoặc/và trách nhiệm xử lý tùy vào đặc điểm của của sản phẩm đưa ra thị trường. Theo quy định tại Điều 54 Luật BVMT năm 2020, nhà SX-NK phải có trách nhiệm tái chế các sản phẩm, bao bì sau sử dụng đối với các sản phẩm, bao bì dễ thu gom, tái chế<sup>24</sup> và nhà SX-NK có nhiều phương thức để thực hiện trách nhiệm của mình<sup>25</sup>. Theo quy định tại Điều 55, nhà SX-NK các sản phẩm, bao bì khó thu gom, tái chế hoặc chứa chất độc hại<sup>26</sup> thì đóng tiền vào Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam (Quỹ BVMT VN) để hoàn thành trách nhiệm của mình. Hiện nay, theo công bố của Quỹ BVMT VN, số tiền nhà SX-NK đóng góp theo quy định tại Điều 55, tính đến năm 2023 được 434.638.619.723 đồng<sup>27</sup> đây là con số khá khiêm tốn so với

lượng sản phẩm bao bì được đưa vào thị trường. Đối với trách nhiệm tái chế quy định tại Điều 54, cho đến hết năm 2024 mới được một số doanh nghiệp đăng ký và tổ chức thực hiện. Các doanh nghiệp lựa chọn đóng tiền vào Quỹ BVMT VN chưa có căn cứ đóng tiền vì định mức chi phí tái chế (Fs) chưa được ban hành. Do đó, theo Nghị định số 05/2025/NĐ-CP thì những nhà SX-NK đã thực hiện trách nhiệm năm 2024 được chuyển kết quả đó sang năm 2025 (đồng thời sửa lại phương thức tính trách nhiệm và năm thực hiện trách nhiệm<sup>28</sup>). Sở dĩ chính sách EPR theo quy định của Luật BVMT 2020 tuy là bắt buộc nhưng chưa được thực hiện đầy đủ là do còn quá nhiều quy định để thực thi chưa được ban hành như định mức chi phí tái chế Fs, cơ chế làm việc và hoạt động của Hội đồng EPR quốc gia và Văn phòng EPR, quy định về quản lý sử dụng số tiền đóng góp của nhà SX-NK ....

Có thể thấy, một số bất cập chủ yếu của hệ thống EPR hiện nay như sau:

**Thứ nhất**, khi doanh nghiệp lựa chọn hình thức tổ chức tái chế (tự thu gom, tái chế hoặc thuê đơn vị tái chế hoặc ủy quyền cho bên thứ ba tổ chức tái chế hoặc kết hợp cả 3 cách thức trên) thì xuất hiện thực trạng: Nếu lựa chọn giữa phương thức thuê đơn vị tái chế và ủy quyền cho bên thứ ba tổ chức

trường, 2022, <https://tapchimoitruong.vn/phap-luat--chinh-sach-16/thuc-hien-trach-nhiem-mo-rong-cua-nha-san-xuat-ap-dung-cac-nguyen-tac-thi-truong-huong-toi-muc-tieu-phat-trien-ben-vung-26321>, truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>24</sup> Được quy định tại Điều 77 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 05/2025/NĐ-CP), gồm sáu nhóm sản phẩm, bao bì sau: (1) Bao bì; (2) Ấc quy và pin; (3) Dầu nhớt; (4) Săm, lốp; (5) Điện-điện tử; (6) Phương tiện giao thông.

<sup>25</sup> Tổ chức tái chế (tự thu gom, tái chế; thuê đơn vị tái chế hoặc ủy quyền cho bên thứ ba tổ chức tái chế hoặc kết hợp cả 3 cách thức trên).

<sup>26</sup> Được quy định tại Điều 83 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung tại Nghị định số 05/2025/NĐ-CP), bao gồm sáu nhóm sản phẩm, bao bì sau: (1) Bao bì của thuốc bảo vệ thực vật thành phẩm; (2) Pin dùng một lần các loại; (3) Tã lót, bím, băng vệ sinh, khăn ướt dùng một lần; (4) Kẹo cao su; (5) Thuốc lá điếu; (6) Sản phẩm có thành phần nhựa tổng hợp (synthetic resins).

<sup>27</sup> Thông tin về tình hình đóng góp hỗ trợ xử lý chất thải năm 2023 của nhà sản xuất, nhập khẩu, <https://www.vepf.vn/vi/thong-tin-ve-tinh-hinh-dong-gop>

[gop-ho-tro-xu-ly-chat-thai-nam-2023-cua-nha-san-xuat-nhap-khau-vepfoc51w.html?id=554](https://www.vepf.vn/vi/thong-tin-ve-tinh-hinh-dong-gop-ho-tro-xu-ly-chat-thai-nam-2023-cua-nha-san-xuat-nhap-khau-vepfoc51w.html?id=554), truy cập ngày 24/02/2025.

<sup>28</sup> Nếu theo Nghị định số 08/2022/NĐ-CP thì năm thực hiện trách nhiệm là năm hiện tại (năm N), số liệu sản phẩm đưa ra thị trường tạm tính là số liệu của năm N-1, kết quả thực hiện năm N sẽ được tính toán lại dựa trên số liệu thực tế của năm N vào năm N+1. Còn theo Nghị định số 05/2025/NĐ-CP, trách nhiệm thực hiện năm N-1 được thực hiện vào năm N và được báo cáo vào năm N+1.

tái chế thì nhà SX-NK sẽ ưu tiên lựa chọn phương thức thuê đơn vị tái chế hơn các hình thức khác. Thực tế khảo sát cho thấy phần lớn các nhà SX-NK tự liên hệ để thuê đơn vị thu gom, tái chế<sup>29</sup>, vì họ thấy rằng nếu uỷ quyền cho bên thứ ba thì đơn vị này cũng phải thuê đơn vị thu gom, tái chế để hoàn thành trách nhiệm cho mình, như vậy phát sinh thêm chi phí trung gian. Đồng thời, nhà SX-NK khó kiểm soát được quá trình thực hiện để bảo đảm quy cách tái chế và tỷ lệ tái chế bắt buộc theo quy định. Ngoài ra, nhà SX-NK còn phải làm việc trực tiếp với đơn vị tái chế để có thể tối ưu hoá được bao bì nhằm giảm chi phí thực hiện trách nhiệm và sử dụng được các vật liệu tái chế để phục vụ hoạt động sản xuất của mình. Do đó, bên uỷ quyền gần như trở thành đơn vị trung gian, không đóng vai trò là các Tổ chức trách nhiệm của nhà sản xuất (Producer Responsibility Organization - PRO), một tổ chức trung tâm của toàn bộ hệ thống EPR ở các mô hình hiệu quả được áp dụng như nhận định của OECD<sup>30,31</sup>, của Prevent<sup>32</sup> hay của chính “cha đẻ” của EPR là GS. Thomas Lindqvist<sup>33</sup> và gần đây nhất là khẳng định của TS. Fritz Flanderka là

<sup>29</sup> Như Cocacola, Unilever, Pepsi...

<sup>30</sup> OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, READ online. [oecd-ilibrary.org](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264189867-en), 2021, [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264189867-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264189867-en), truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>31</sup> Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, READ online. [oecd-ilibrary.org](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en), [https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en](https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en), truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>32</sup> Prevent, EPR registration in Germany, 2021.

<sup>33</sup> Rossem C.V., Tojo N., và Lindqvist T., *Extended producer responsibility: An examination of its impact on innovation and greening products*, Greenpeace International, 2006.

người có hơn 30 năm kinh nghiệm làm việc trong hệ thống EPR<sup>34</sup>.

**Thứ hai**, các sản phẩm, bao bì tuy đã được phân biệt thành hai loại lớn là loại có giá trị tái chế và loại không có giá trị tái chế hoặc khó thu gom tái chế (như đã nêu ở trên) nhưng thực tiễn cho thấy còn nhiều loại sản phẩm, bao bì đặc thù không thể tương thích với các cách thức thu gom, tái chế hoặc xử lý. Ví dụ, bao bì thực phẩm là vỏ kẹo, là loại rất khó thu gom tái chế những vẫn thuộc diện có giá trị tái chế; các loại bao bì trung gian trong quá trình vận chuyển chưa được phân biệt rõ ràng để quy trách nhiệm, trong khi đó loại bao bì này phát sinh rất lớn và tăng rất nhanh. Nhiều bao bì có khả năng tái sử dụng như thùng nước trên 17 lít của La Vie; các chai thủy tinh của các hãng nước đóng chai... nhưng chưa có phương pháp thích hợp để thúc đẩy việc tái sử dụng... nhiều sản phẩm không thể tái chế với số lượng lớn trong giai đoạn hiện nay như pin, ắc quy, bóng đèn huỳnh quang; nhiều sản phẩm không thể tái chế như bao bì xi măng (chỉ có thể đưa vào làm nguyên liệu sản xuất xi măng)... do đó nhà sản xuất buộc phải lựa chọn đóng tiền mặc dù đây là những sản phẩm thuộc diện phải thu gom, tái chế... dẫn đến vô hiệu hoá chính sách tái chế các sản phẩm này.

**Thứ ba**, việc nhận diện các sản phẩm thuộc diện EPR sẽ ảnh hưởng đến việc xác định các nhà SX-NK phải thực hiện trách nhiệm EPR. Hiện nay, nhiều sản phẩm còn

<sup>34</sup> Phòng vấn TS. Fritz Flanderka, giám đốc điều hành của Reclay Group tại Hội thảo ngày 21/02/2025 tại Trụ sở Liên hợp quốc tại Việt Nam, trong Hội thảo: Shaping the Direction for Advancing Extended Producer Responsibility (EPR) framework in Viet Nam.

chưa xác định rõ thì việc xác định nhà SX-NK có trách nhiệm cũng chưa được rõ ràng. Nhiều nhà SX-NK còn chưa xác định được ai là người có trách nhiệm, giữa cơ sở sản xuất ra bao bì để đóng gói hay nhà SX-NK sản phẩm được chứa đựng trong bao bì đó; chưa xác định được trách nhiệm các nhà vận chuyển, phân phối, nhất là trong thương mại điện tử.

**Thứ tư,** Hội đồng EPR hoạt động không hiệu quả, do Hội đồng là cơ quan tư vấn, không có quyền quyết định các vấn đề quan trọng của EPR như định mức chi phí tái chế (Fs), quản lý và sử dụng khoản tiền đóng góp của nhà SX-NK để hoàn thành trách nhiệm EPR, tỷ lệ tái chế bắt buộc, quy cách tái chế bắt buộc... mà các chính sách này đều giao cho Thủ tướng hoặc Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành. Hiện nay, các mô hình EPR trên thế giới đều không có Hội đồng tương tự như ở Việt Nam mà chỉ có mô hình là đơn vị đăng ký EPR trực thuộc Chính phủ như ở Đức<sup>35</sup>, K-eco của Hàn Quốc<sup>36</sup>, Quỹ tái chế của Đài Loan (Trung Quốc)<sup>37</sup>..., do vậy, cần xem xét lại sự cần thiết của Hội đồng này.

**Thứ năm,** các nghiên cứu về các bên tham gia trong EPR đều nêu bật vai trò của khối thu gom phế liệu phi chính thức (đồng nát): “Trên thực tế, mặc dù chưa áp dụng EPR, song việc thu gom một số loại sản

phẩm hết hạn sử dụng hoặc thải bỏ, như đồ điện gia dụng, ắc-quy, ... đã được thực hiện tốt, hầu như không có các loại chất thải này bị thải ra môi trường. Đó là do các loại chất thải này đều được hệ thống những người thu mua đồng nát thu gom, vận chuyển về các làng nghề để tái chế”<sup>38</sup>. Hệ thống thu gom đóng vai trò quan trọng nhất trong hệ thống EPR, thì cần các yếu tố thúc đẩy sự tham gia bao gồm: (1) Khuyến khích tài chính: Mua lại hoặc hoàn tiền cho người mang sản phẩm thải bỏ đến các điểm thu gom được chỉ định; (2) Mức độ tiện lợi: Mức độ công sức cần để có thể thải bỏ một sản phẩm thải bỏ tại hệ thống thu gom được chỉ định; (3) Mức độ thông tin và nhận thức: 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<sup>39</sup>. Tuy nhiên, trong chính sách về EPR ở Việt Nam chưa có quy định về tích hợp khối thu gom nói chung và khối thu gom phi chính thức này vào hệ thống EPR. Vai trò và sự tích

<sup>35</sup> Prevent, EPR registration in Germany, 2021.

<sup>36</sup> Park S, *Assessing the recycling performance of extended producer responsibility (EPR) programs: A case study of the steel can packaging recycling system in South Korea*, J Air Waste Manag Assoc, 2021, 71(5), 586–596.

<sup>37</sup> Fan K.-S., Lin C.-H., Chang T.-C, *Management and Performance of Taiwan's Waste Recycling Fund*, J Air Waste Manag Assoc, 2005, 55(5), 574–582.

<sup>38</sup> Nguyễn Trung Thắng, *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, 2009, <https://isponre.gov.vn/vi/news/doi-thoi/mo-rong-trach-nhiem-cua-nha-san-xuat-trong-bao-ve-moi-truong-va-viec-ap-dung-o-vi-et-nam-1178.html>, truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>39</sup> Nguyễn Hoàng Phương, *Đánh giá hiệu quả của các công cụ chính sách được lựa chọn để giải quyết vấn đề ô nhiễm rác thải nhựa đại dương- Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất ở Việt Nam*, 2021.

hợp của hệ thống “đồng nát” vào EPR cũng đã được đặt ra, trong đó nhấn mạnh chính thức hoá hệ thống “đồng nát” và có các chính sách hỗ trợ họ trong thu gom, vận chuyển phế liệu thu thập được từ rác thải sinh hoạt với các nguồn từ khoản đóng góp của nhà SX-NK; tạo điều kiện cho các cơ sở “đồng nát” được tiếp cận với các hệ thống phúc lợi và an toàn lao động; đồng thời đề xuất các giải pháp về kiến trúc và quy hoạch để tối ưu hoá hệ thống này, từ đó đóng góp tích cực hơn, hiệu quả hơn vào thực thi EPR và phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn<sup>40</sup>.

Do đó, cần thiết phải tiếp tục sửa đổi các quy định hiện hành về EPR<sup>41</sup> để một mặt phù hợp với thực tiễn triển khai ở Việt Nam, mặt khác đáp ứng được sự tương đồng về mặt lý thuyết với các vấn đề cơ bản về EPR trong các mô hình hiệu quả trên thế giới và đáp ứng yêu cầu của hội nhập quốc tế trong bối cảnh kiểm soát chất thải xuyên biên giới (đặc biệt là chất thải nhựa) và mô hình kinh tế tuần hoàn đang phát triển trên quy mô toàn cầu hiện nay. Theo đó, việc sửa đổi hệ thống EPR hiện nay cần tập trung vào các vấn đề sau:

<sup>40</sup> Nguyễn Thái Huyền (Chủ biên), Lê Thị Thảo Trang, Nguyễn Thị Hải Yến, Nguyễn Thái Hòa, Dương Thị Ngọc Oanh, Nguyễn Thị, *Đồng nát ở Hà Nội, những không gian năng động trong đô thị*, Nxb. Khoa học và Kỹ thuật, 2021, <https://kienviet.net/2024/3/24/gioi-thieu-an-pham-dong-nat-o-ha-noi-nh-ung-khong-gian-nang-dong-trong-do-thi-nxb-khoa-hoc-va-ky-thuat>, truy cập ngày 26/11/2024.

<sup>41</sup> Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường (nay là Bộ Nông nghiệp và Môi trường) đã ban hành Quyết định số 450/QĐ-BTNMT ngày 17/02/2025 thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường về trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì và trách nhiệm xử lý của nhà sản xuất, nhập khẩu (trong đó tác giả của bài viết này là thành viên của Tổ soạn thảo).

**Một là**, xây dựng các quy định với chính sách lấy đơn vị được uỷ quyền (các PRO) là trung tâm của Hệ thống EPR. Điều này được thể hiện qua các chính sách: (1) PRO có trách nhiệm bảo đảm khối lượng thu gom đã nhận uỷ quyền của các nhà SX-NK và chuyển giao cho đơn vị tái chế, bảo đảm đúng quy cách tái chế và tỷ lệ tái chế bắt buộc. Theo đó, PRO trực tiếp thu gom các sản phẩm, bao bì thuộc diện phải thu gom tái chế để đáp ứng yêu cầu của nhà sản xuất trong việc thu gom, tái chế các sản phẩm, bao bì đã uỷ quyền cho các PRO. Từ đó, thúc đẩy tính chuyên nghiệp của hệ thống thu gom và hệ thống tái chế; đồng thời cho phép Nhà nước quản lý dữ liệu thu gom, tái chế các sản phẩm, bao bì thuộc diện EPR thông qua PRO một cách đồng bộ, thống nhất. Với vai trò này của mình, PRO sẽ là tác nhân tích cực trong tích hợp khối thu gom phi chính thức vào hệ thống thu gom, góp phần nâng cao hiệu quả hệ thống thu gom phi chính thức hiện nay và góp phần nâng cao thu nhập cũng như phúc lợi của đội ngũ này. (2) PRO là đơn vị được đấu thầu để nhận hỗ trợ tái chế từ nguồn tiền đóng góp của nhà SX-NK cho trách nhiệm EPR. Khoản hỗ trợ này bao gồm hỗ trợ thu gom và hỗ trợ tái chế. Thông qua việc thu gom và chuyển giao cho đơn vị tái chế đã nêu ở trên, số tiền hỗ trợ sẽ được phân bổ cho PRO với tư cách là đơn vị thu gom và phân bổ cho đơn vị tái chế. Điều này cũng giúp cho Nhà nước quản lý hiệu quả việc hỗ trợ hoạt động thu gom tái chế. (3) PRO hoạt động theo mô hình doanh nghiệp, có thể có nhiều PRO cho một nhóm sản phẩm, bao bì nhưng phải đáp ứng các yêu cầu tối thiểu về năng lực thu gom; đáp

ứng yêu cầu tối thiểu về mạng lưới tái chế (do PRO không phải là đơn vị tái chế hoặc sở hữu hoặc nắm phần vốn góp của đơn vị tái chế; nên có thể quy định việc tích hợp để nâng cao năng lực thu gom của khối phi chính thức) và đáp ứng yêu cầu về số lượng tối thiểu nhà SX-NK uỷ quyền.

**Hai là**, cần nhận diện để quy định rõ ràng, cụ thể các loại sản phẩm, bao bì thuộc diện tái sử dụng, tái chế, xử lý để tối ưu hóa hiệu quả của EPR, thực hiện nguyên tắc về công nghệ ưu tiên ứng xử với chất thải theo thứ tự: Tái sử dụng, tái chế ngang giá trị và chất lượng; tái chế; thu hồi nhiên liệu, năng lượng; thiêu đốt; chôn lấp sau khi xử lý. Có thể nhận diện các sản phẩm theo nhóm sau đây để có các chính sách EPR phù hợp:

- Nhóm 1. Sản phẩm, bao bì có thể tái sử dụng: Cho phép áp dụng các biện pháp thu hồi để tiếp tục chứa đựng sản phẩm đưa ra thị trường hoặc tái sử dụng sau khi xử lý... do đó, có thể ứng dụng công cụ đặt cọc- hoàn trả (DRS-Deposit-Return system) để thực hiện. Các bao bì này hiện khá phổ biến trên thị trường như các chai thủy tinh đựng rượu, bia, nước giải khát; các thùng nước khoáng lớn trên 15 lít, các can đựng bia... Phần lớn các bao bì này đã được nhà sản xuất, nhập khẩu thu gom để tái sử dụng sau khi làm sạch để tiếp tục đựng sản phẩm đưa ra thị trường<sup>42</sup>. Tuy nhiên, hoạt động này còn lẻ tẻ theo từng doanh nghiệp. Các bao bì này chỉ được chính các nhà sản xuất sử dụng lại mà chưa cho phép các nhà sản

xuất khác cùng tái sử dụng do chưa có sự thống nhất về hình thức và dung tích chai; do chưa có hệ thống liên kết các doanh nghiệp các nhà tái chế và thiết lập hệ thống thu gom hiện đại, đặc biệt là chưa có chính sách nhất quán để thực hiện thống nhất trong cả nước.

- Nhóm 2. Nhóm sản phẩm có thể tái chế: Nhóm này ưu tiên thực hiện trách nhiệm thông qua PRO. Trường hợp tự tổ chức thu gom, tái chế hoặc thuê đơn vị tái chế thì phải đáp ứng điều kiện nhất định về năng lực thu gom, tái chế và phải chịu sự kiểm toán và sự giám sát của PRO được chỉ định. Nhà sản xuất chỉ được đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT VN để hoàn thành trách nhiệm của mình khi chứng minh được thị trường chưa đủ năng lực để thu gom, tái chế sản phẩm của mình theo quy định. Những quy định này nhằm hướng các nhà sản xuất lựa chọn hình thức thực hiện trách nhiệm thông qua PRO để tối ưu hoá hệ thống (nhờ vào việc tổ chức thu gom quy mô lớn, hiện đại và giảm thiểu chi phí quản lý) và bảo đảm sự quản lý, giám sát thực hiện EPR trên nền tảng số mà đầu mối là các PRO như đã nói ở trên.

- Nhóm 3. Nhóm sản phẩm đồng xử lý, thu hồi nhiên liệu, năng lượng (như bao xi măng, một số loại sản phẩm chứa nhựa) thì có thể tự tổ chức hoặc thông qua PRO để tổ chức thu gom, tái chế, thu hồi vật liệu, nhiên liệu, năng lượng.

- Nhóm 4. Những sản phẩm không có giá trị tái chế, có chứa chất độc hại hoặc khó thu gom, tái chế thì đóng tiền vào Quỹ BVMT VN để hoàn thành trách nhiệm của mình.

<sup>42</sup> HEINEKEN Việt Nam, Kinh tế tuần hoàn - giải pháp bền vững giúp ứng phó với biến đổi khí hậu, 30/10/2020, <https://thanhnien.vn/kinh-te-tuan-hoan-giai-phap-ben-vung-giup-ung-pho-voi-bien-doi-khi-hau-1851007626.htm>, truy cập ngày 26/11/2024.

Riêng đối với bao bì, được xác định như quy định hiện hành nhưng phải chỉ rõ bao bì ngoài đối với từng loại sản phẩm hàng hoá hoặc chỉ ra đặc điểm của bao bì ngoài thuộc diện phải thu gom, tái chế hoặc xử lý như: Bao bì đi cùng với quá trình vận chuyển và tiêu dùng sản phẩm mà không phải là bao bì vận chuyển.

**Ba là,** xác định nhà SX-NK thông qua việc sở hữu nhãn hiệu hàng hoá, tên thương mại được sử dụng trên sản phẩm, bao bì. Tất cả các nhà SX-NK các sản phẩm, bao bì thuộc diện phải thu gom, tái chế theo quy định về EPR phải đăng ký EPR. Hệ thống sẽ lựa chọn các nhà SX-NK có khối lượng vật chất đưa ra thị trường lớn theo thứ tự từ cao xuống thấp, bảo đảm chiếm ít nhất 70% tổng khối lượng vật liệu đưa ra thị trường (đã đăng ký) để xác định nhà SX-NK có trách nhiệm EPR.

**Bốn là,** kiện toàn lại bộ máy quản lý EPR, theo đó, giải thể Hội đồng EPR quốc gia, thành lập Trung tâm EPR Việt Nam (trên cơ sở Văn phòng EPR) trực thuộc Cục Môi trường, là đơn vị sự nghiệp tự chủ chi thường xuyên và chi đầu tư; nguồn kinh phí hoạt động của Trung tâm được trích từ khoản đóng góp của nhà SX-NK, để vận hành hệ thống EPR, tổ chức đăng ký EPR, giúp Cục Môi trường giám sát việc thực hiện EPR, truyền thông nâng cao nhận thức cho doanh nghiệp, người tiêu dùng về EPR....

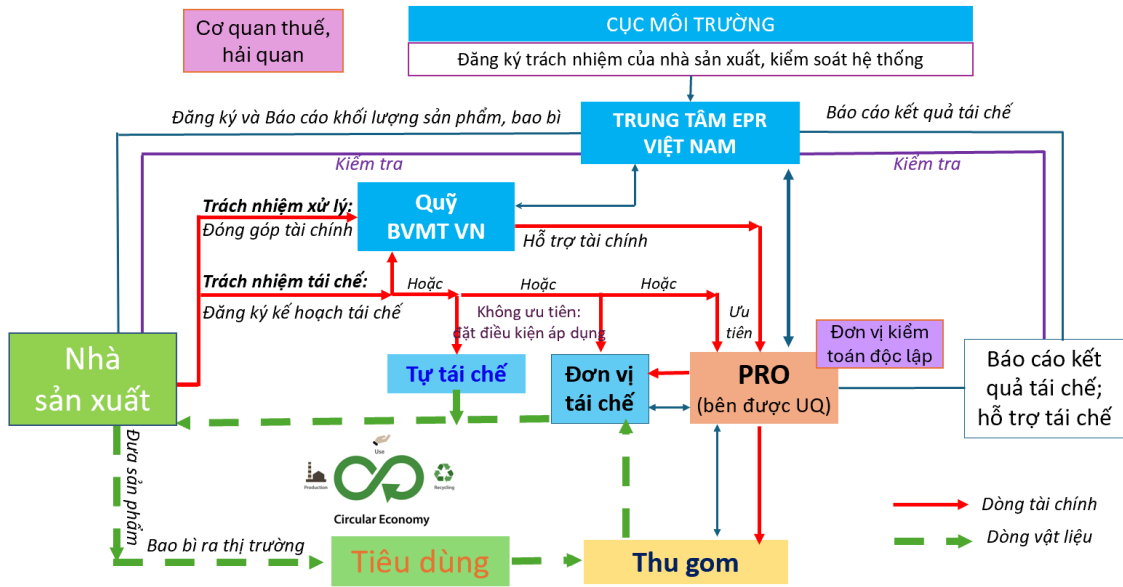
**Năm là,** việc quản lý, sử dụng số tiền đóng góp của nhà SX-NK vào Quỹ BVMT VN phải bảo đảm đúng mục đích, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Với mục đích hỗ trợ tái chế thì có thể: Hỗ trợ hoạt động thu gom và tái chế thông qua

PRO; hỗ trợ đầu tư xây dựng hệ thống thu gom, tái chế quy mô công nghiệp và hiện đại; đầu tư theo hình thức PPP trong thu gom, tái sử dụng, tái chế, thu hồi nhiên liệu, năng lượng từ sản phẩm, bao bì, chất thải rắn sinh hoạt (CTRS). Sử dụng cơ chế đấu thầu để lựa chọn các đơn vị được hỗ trợ, bao gồm: Các PRO, các đơn vị thu gom và đơn vị tái chế. Với mục đích hỗ trợ xử lý chất thải thì có thể: Phân bổ cho các tỉnh theo tỉ lệ khối lượng CTRSH được thu gom và xử lý để chi bổ sung cho việc thu gom xử lý CTRSH; hỗ trợ trực tiếp cho hoạt động thu gom, xử lý rác tại các khu vực công cộng, bãi chôn lấp tự phát; đầu tư theo hình thức PPP trong thu gom, xử lý CTRSH. Với mục đích vận hành hệ thống EPR: Chi trả lương và các khoản phụ cấp..., chi đầu tư phát triển, chi nâng cao nhận thức cộng đồng, doanh nghiệp, thay đổi hành vi sản xuất và tiêu dùng...

**Sáu là,** phát triển thị trường tiêu thụ vật liệu tái chế, đặc biệt là nhựa tái chế với quy định về tỷ lệ sử dụng nguyên liệu tái chế, nguyên liệu nhựa tái chế tối thiểu trong các sản phẩm bao bì, từ đó làm cơ sở để phát triển thị trường tín chỉ sử dụng vật liệu tái chế, tín chỉ sử dụng nhựa tái chế để trao đổi phần tỷ lệ sử dụng nhựa tái chế dôi dư so với quy định. Hoàn thiện quy chuẩn kỹ thuật về nhựa tái chế trong việc sử dụng làm bao bì đựng thực phẩm hoặc thức ăn chăn nuôi... Nhằm thúc đẩy thị trường tiêu thụ các nguyên liệu, nhiên liệu, năng lượng từ quá trình tái chế, bảo đảm sự cân bằng cung cầu cho thị trường tái chế.

Từ đó, Mô hình EPR theo tác giả dự kiến như sau:

**ĐỀ XUẤT HỆ THỐNG EPR**



Hình 2. Mô hình EPR được đề xuất để xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường về trách nhiệm tái chế sản phẩm, bao bì và trách nhiệm xử lý của nhà sản xuất, nhập khẩu

**Kết luận:**

Với cách thiết kế hệ thống như đề xuất, việc quản lý, vận hành EPR sẽ cơ bản khắc phục được các bất cập hiện nay, tạo ra cho hệ thống sự nhạy bén và hiệu quả bảo đảm thích ứng được với biến động của thị trường

tái chế, phù hợp với thực tiễn ở Việt Nam cũng như tương thích với các mô hình EPR trên thế giới, góp phần tích cực vào quá trình thúc đẩy sự phát triển của các mô hình kinh tế tuần hoàn và phát triển bền vững ở nước ta.

**(Tiếp theo trang 43 – Cơ chế cổ phần đa tầng...)**

nhóm cổ đông sáng lập người quản lý của họ, đảm bảo mang lại lợi ích cho các nhóm cổ đông có nhu cầu đầu tư khác nhau qua sự phân loại các nhóm cổ phần thành: Một cổ phần nhiều quyền biểu quyết; một cổ phần một phiếu biểu quyết và cổ phần không có quyền biểu quyết. Từ những ưu điểm của phân loại đa dạng cổ phần, nhà làm luật nhận thấy không thể loại bỏ hoặc cấm việc thiết kế nhiều loại cổ phần khác nhau trong cơ cấu vốn của CTCP. Dù vậy, một số quy định pháp luật còn chưa rõ ràng về quyền

lợi và hạn chế của các cổ đông sở hữu cổ phần ưu đãi, dẫn đến việc thực hiện quyền của nhóm cổ đông này còn nhiều khó khăn. Giải pháp đặt ra là cần hoàn thiện pháp luật điều chỉnh về phân loại cổ phần và quyền của cổ đông sở hữu các loại cổ phần tương ứng, tách biệt rõ ràng giữa cổ phần phổ thông và các loại cổ phần khác. Đồng thời, nâng cao chất lượng quản trị doanh nghiệp bằng những quy định mềm trong nội bộ công ti, đảm bảo điều hòa xung đột lợi ích giữa các bên liên quan.