



Kinh nghiệm quốc tế trong quản lý, cải tạo và phục hồi môi trường bãi chôn lấp chất thải rắn sinh hoạt

HOÀNG HỒNG HẠNH, NGUYỄN MINH KHOA, TRẦN QUÝ TRUNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Trong công tác quản lý chất thải rắn sinh hoạt (CTRSR), chôn lấp chất thải được coi là giải pháp xử lý cuối cùng. Đây là giải pháp không được ưu tiên, tuy nhiên, vì nhiều lý do mà phần lớn CTRSH ở cuối vòng đời vẫn phải xử lý theo phương pháp chôn lấp. Xuất phát từ những hạn chế của phương pháp này, xu thế chung của các quốc gia trên thế giới là ngày càng thắt chặt việc quản lý và tiến tới hạn chế tối đa việc chôn lấp CTRSH. Bên cạnh đó, các quốc gia đã và đang áp dụng nhiều cơ chế, giải pháp để hỗ trợ đầu tư, ưu đãi xử lý, cải tạo môi trường, chuyển đổi công năng của các bãi chôn lấp cũ đang hoạt động. Bài viết giới thiệu tổng quan về các chính sách quản lý và cải tạo, phục hồi môi trường bãi chôn lấp CTRSH tại một số quốc gia và gợi ý cho Việt Nam.

1. CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ VÀ HẠN CHẾ TỐI ĐA CHÔN LẤP CHẤT THẢI RẮN SINH HOẠT

Hiện nay, xu thế chung của các quốc gia trên thế giới là ngày càng thắt chặt việc quản lý, tiến tới hạn chế tối đa chôn lấp CTRSH do phương pháp này làm xấu cảnh quan, chiếm dụng đất đai, rò rỉ chất gây ô nhiễm vào môi trường đất, nước, không khí do không được kiểm soát tốt, cũng như việc lãng phí tài nguyên từ chất thải. Nhằm hạn chế việc chôn lấp CTRSH, nhiều quốc gia đã ban hành các chính sách khác nhau, từ việc giảm thiểu chất thải rắn phát sinh tại nguồn, tới tối đa hóa việc tái sử dụng và tái chế vật liệu từ chất thải. Một số quốc gia áp dụng thuế chôn lấp và cao hơn là ban hành lệnh cấm chôn lấp đối với các dòng chất thải cụ thể. Chính sách quản lý và hạn chế tối đa việc chôn lấp CTRSH đã sớm được ban hành tại các nước EU, Hà Lan, Thụy Điển, Hàn Quốc... [6] như Chỉ thị về chôn lấp của EU đặt ra mục tiêu “Cấm chôn lấp chất thải có khả năng tái chế, thu hồi năng lượng... vào năm 2030, giảm tỷ lệ chôn lấp đối với CTRSH xuống còn dưới 10% vào năm 2035” [4].

Ở một số quốc gia thuộc các nước châu Âu [11], New Zealand [8], Israel [6]..., thuế chôn lấp (chất thải) được triển khai rộng rãi, theo đó, các mức thuế cụ thể được phân chia theo phương pháp xử lý chất

thải (đốt/chôn lấp), mức độ gây hại cho môi trường từ chất thải (nguy hại/thông thường). Đặc biệt, Hàn Quốc áp dụng mức thuế cao nhất với việc chôn lấp chất thải và đốt chất thải mà không thu hồi năng lượng [6]. Sự phân biệt như vậy giúp đảm bảo tác động của các loại thuế và xác định chính xác hơn đối với chi phí môi trường của chất thải.

Ngoài ra, một số quốc gia lựa chọn miễn hoàn toàn hoặc một phần phí xử lý cuối cùng đối với các dạng chất thải đặc biệt nguy hại để đảm bảo chất thải đó không bị xử lý bất hợp pháp ở những địa điểm không an toàn. Ở Na Uy, chất thải nguy hại được miễn thuế xử lý cuối cùng. Estonia áp mức thuế thấp hơn với amiăng [6].

2. MỘT SỐ CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH PHỔ BIẾN TRONG CẢI TẠO, PHỤC HỒI, XỬ LÝ CÁC BÃI CHÔN LẤP CHẤT THẢI RẮN SINH HOẠT

Áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Nhiều quốc gia phải đối mặt với các tồn dư từ các điểm bị ô nhiễm, từ các khu công nghiệp cũ cũng như các bãi chôn lấp trái phép. Trong rất nhiều trường hợp, việc truy cứu trách nhiệm người gây ô nhiễm trong quá khứ gặp nhiều khó khăn hoặc nhà vận hành bãi chôn lấp phá sản, trong khi đó, chi phí cải tạo, phục hồi, xử lý môi trường rất cao. Tại Nhật Bản, Bộ Môi trường ước tính đất bị ô nhiễm có khả năng bị ảnh hưởng chiếm khoảng 113.000 ha, với chi phí xử lý lên tới 17 nghìn tỷ Yên (khoảng 3% tổng sản phẩm quốc nội hàng năm- GDP) [6]. Vì vậy, nhiều quốc gia đã quy định trách nhiệm pháp lý đối với chủ sở hữu và người gây ô nhiễm tại các địa điểm bị ô nhiễm như bãi chôn lấp. Đồng thời, một số quốc gia đã thiết lập các quỹ quản lý bãi chôn lấp sau đóng cửa để phục vụ cải tạo ô nhiễm đất. Quỹ này đóng vai trò bảo vệ xã hội trước những rủi ro về môi trường và tài chính trong trường hợp nhà điều hành bãi chôn lấp phá sản. Dưới đây là một số ví dụ tiêu biểu đã áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền.

Tại Hà Lan đã thiết lập quỹ quản lý bãi chôn lấp sau đóng cửa, đây là một nghĩa vụ pháp lý đối với tất cả các bãi chôn lấp của Hà Lan từ năm 1996. Quỹ này được lập trong thời gian bãi chôn lấp đi vào hoạt động



và được quản lý, kiểm soát bởi cơ quan có thẩm quyền (cấp tỉnh). Ban điều hành cấp tỉnh quy định phí quản lý bãi chôn lấp sau đóng cửa. Sau khi đóng cửa bãi chôn lấp, cơ quan có thẩm quyền sẽ đưa ra quyết định về các biện pháp kỹ thuật cũng như dùng nguồn tài chính từ quỹ cho các biện pháp xử lý. Kể từ thời điểm này, tỉnh chịu trách nhiệm quản lý bãi sau đóng cửa và không bị giới hạn về số năm. Trường hợp chi phí phát sinh không lường trước được sau khi có Quyết định sẽ do chính quyền mỗi tỉnh chịu [3].

Tại Mỹ, Đạo luật toàn diện về Ứng phó, bồi thường và trách nhiệm môi trường (CERCLA) năm 1980 đã áp dụng nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, trong đó không chỉ giới hạn trách nhiệm đối với những bên gây ra ô nhiễm mà còn đối với chủ sở hữu hiện tại bất động sản bị ô nhiễm. Tuy nhiên, điều này gây ra tình trạng thiếu kinh phí cải tạo các khu vực bị ô nhiễm do không có nhà đầu tư vào các vùng nâu (vùng bị ô nhiễm) trong khi việc truy cứu trách nhiệm người gây ô nhiễm trong quá khứ gặp nhiều khó khăn. Do đó, đến năm 2002, Đạo luật Giảm nhẹ trách nhiệm Doanh nghiệp nhỏ và Phục hồi vùng nâu đã cho phép miễn trừ trách nhiệm đối với người mua các bất động sản bị ô nhiễm với điều kiện người mua không phải người gây ô nhiễm, không có liên kết với người gây ô nhiễm và cam kết hợp tác với cơ quan chức năng trong kiểm soát ô nhiễm [5].

Tại Nhật Bản, một cơ chế đảm bảo kinh phí cho việc khắc phục ô nhiễm là quy định trách nhiệm pháp lý đối với chủ sở hữu và người gây ô nhiễm tại các địa điểm bị ô nhiễm. Chủ sở hữu hoặc người gây ô nhiễm phải chịu chi phí khắc phục, cải tạo môi trường, và kể từ năm 2010, các công ty niêm yết được yêu cầu báo cáo các khoản nợ tiềm ẩn liên quan đến các địa điểm bị ô nhiễm [6].

Các cơ chế, giải pháp ưu đãi, hỗ trợ đầu tư

Bên cạnh các chính sách hạn chế chôn lấp chất thải, áp dụng nguyên tắc người gây ra ô nhiễm phải trả tiền, đối với các bãi chôn lấp cũ đã đóng cửa hay đang hoạt động, các nước cũng đã ban hành nhiều cơ chế, giải pháp để ưu đãi, hỗ trợ đầu tư, xử lý, cải tạo môi trường, chuyển đổi công năng của các bãi chôn lấp.

Tại Anh, phương pháp tiếp cận chủ yếu của Chính phủ Anh đối với việc tái phát triển đất bị ô nhiễm là thông qua quy hoạch. Về nguyên tắc, giá trị đất tăng lên sẽ bù đắp cho chi phí khắc phục. Tuy nhiên, đất bị ô nhiễm đôi khi chỉ có tính kinh tế ở mức thấp và chỉ được tái phát triển do có các ưu đãi thuế hiện hành. Chương trình Thuế giảm trừ cải tạo đất cho phép các doanh nghiệp của Anh được khấu trừ thu nhập chịu thuế với mức lên đến 150% chi phí khắc phục ô nhiễm khi họ mua vùng đất bị

ô nhiễm vì mục đích thương mại và bỏ chi phí cải tạo đất [4].

Tại Mỹ, các chương trình ưu đãi dựa trên thuế cho phép các dự án tại khu vực bị ô nhiễm chuyển các nguồn lực tài chính cho việc đóng thuế sang sử dụng để đánh giá hoặc xử lý ô nhiễm. Dòng tiền bổ sung từ việc giảm thuế cũng có thể cải thiện sức hấp dẫn của dự án đối với các bên cho vay. Hầu hết các ưu đãi thuế liên quan đến bãi chôn lấp đều nhằm mục đích bù đắp chi phí dọn dẹp, cải tạo hoặc bù đắp cho doanh nghiệp với việc bị tăng mức thuế do gia tăng giá trị bất động sản. Hiện khoảng một nửa số tiểu bang ở Mỹ cung cấp một số loại ưu đãi thuế như: Hoàn tăng thuế bất động sản (Bắc Carolina, Texas và Connecticut); Tín dụng thuế hoặc hoàn thuế cho việc khắc phục môi trường (Illinois, Ohio, Tennessee, New Jersey và Wisconsin); Giảm thuế bất động sản cho những người sử dụng đất tiềm năng thông qua chương trình dọn dẹp tự nguyện của tiểu bang (Kentucky); Ưu đãi thuế cho các dự án tạo việc làm và nhà ở giá rẻ trên các khu vực bị ô nhiễm... [9]. Chương trình Khuyến khích tái phát triển vùng nâu là chương trình tín dụng thuế cạnh tranh do Cơ quan Phát triển Kinh tế New Jersey (NJEDA) thiết lập trị giá 50 triệu USD mỗi năm. Chương trình cung cấp khoản tín dụng thuế có thể chuyển nhượng một lần để khuyến khích các hoạt động khắc phục môi trường, giảm thiểu ô nhiễm và phá dỡ, tái phát triển các khu vực bị ô nhiễm để phát triển hoặc mở rộng thương mại, bán lẻ hoặc sử dụng hỗn hợp. Chi phí đủ điều kiện để cấp tín dụng thuế bao gồm các chi phí liên quan đến điều tra, khắc phục ô nhiễm môi trường và các hoạt động khắc phục kết cấu, công trình. Mỗi dự án có thể nhận được 50% chi phí khắc phục thực tế hoặc dự kiến tối đa lên tới 4 triệu USD. Nếu dự án nằm trong khu vực hưởng chính sách ưu tiên cải tạo, dự án phát triển có thể nhận được 60% chi phí khắc phục thực tế hoặc dự kiến lên tới 8 triệu USD [7].

Ngoài ra, kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, một số nước đồng thời kết hợp việc cải tạo các bãi chôn lấp với chương trình ưu đãi, hỗ trợ khác trong việc khuyến khích phát triển năng lượng tái tạo từ các bãi chôn lấp. Tại Canada và Mỹ đã ban hành một số ưu đãi thuế, các khoản vay, trợ cấp để cung cấp thêm nguồn lực tài chính hoặc cải thiện doanh thu cho các dự án giảm khí ga từ bãi chôn lấp (Landfill gas - LFG); các dự án khai thác năng lượng mặt trời trên bãi chôn lấp... [10].

Cơ chế đối tác công - tư

Cơ chế đối tác công - tư (PPP) cũng đang là một hình thức được nhiều quốc gia áp dụng để huy động nguồn lực xã hội cho các dự án về quản lý chất thải



nói chung và cải tạo bãi chôn lấp nói riêng. Có nhiều phương pháp khuyến khích và quản trị đối với các dự án PPP. Khuyến khích cải thiện hình ảnh xã hội của các nhà đầu tư bằng cách công nhận chính thức đối với các hoạt động của nhà đầu tư tư nhân chất lượng cao. Ưu đãi chính sách cũng thể hiện qua việc nhà nước ưu tiên hỗ trợ các dự án PPP thông qua trợ cấp đầu tư, trợ cấp bảo lãnh, chiết khấu lãi vay và ưu đãi về thuế.

Tại Hàn Quốc, Luật về Đối tác công - tư trong Cơ sở hạ tầng thúc đẩy đầu tư của khu vực tư nhân vào cơ sở hạ tầng bao gồm các cơ sở môi trường - cơ sở xử lý chất thải rắn. Trong đó, nhà nước đảm bảo chia sẻ rủi ro nếu có xảy ra, để nhà đầu tư yên tâm bỏ vốn, bởi vì dự án PPP hay phải đối mặt với rất nhiều rủi ro, từ giai đoạn xây dựng, hoạt động, vận hành đến rủi ro tài chính do lãi suất... Pháp luật về PPP của Hàn Quốc được sửa đổi năm 1998 cho phép áp dụng bảo lãnh doanh thu tối thiểu. Bên cạnh đó, Hàn Quốc còn khuyến khích các dự án PPP bằng hình thức miễn, giảm thuế. Hàn Quốc cũng chấp nhận cả những dự án PPP do nhà đầu tư đề xuất, bên cạnh dự án do Chính phủ lập danh mục. Nhà nước tham gia hỗ trợ các dự án PPP để duy trì phí sử dụng ở mức phù hợp. Vốn hỗ trợ được xác định trong từng hợp đồng PPP thông qua đàm phán. Ví dụ như Thành phố Cheonan, tỉnh Nam Chungcheong, Hàn Quốc, đã mời thầu đầu tư tư nhân để xây dựng các cơ sở xử lý chất thải vào năm 2017. Dự án bao gồm một lò đốt rác thải sinh hoạt (200 tấn/ngày) và các cơ sở thể thao như bể bơi. Cơ chế BTO áp dụng cho dự án trị giá 79,1 tỷ KRW (tương đương 64 triệu USD) và bên được nhượng quyền có quyền quản lý, vận hành cơ sở vật chất trong 15 năm sau khi hoàn thành chúng và đưa vào vận hành [12].

Một số gợi ý cho Việt Nam

Kinh nghiệm về chính sách quản lý CTRSH nói chung và ưu đãi, hỗ trợ đầu tư, xử lý, cải tạo môi trường, chuyển đổi công năng của các bãi chôn lấp của các quốc gia nói riêng cho thấy sự đa dạng và thực tiễn linh hoạt trong việc áp dụng các cơ chế, chính sách liên quan, từ các quy định ràng buộc về địa điểm, quy trình và yêu cầu mà bên vận hành phải tuân thủ; ban hành các chính sách cấm, áp dụng thuế chôn lấp cho tới vấn đề ưu đãi thuế phí, hỗ trợ cải tạo, chuyển đổi/mở rộng hay phát triển mới bãi chôn lấp.

Thực tế ở Việt Nam, việc đầu tư hệ thống xử lý CTRSH chủ yếu sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước, trong khi nguồn vốn của khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư còn rất khiêm tốn. Vì vậy, các kinh nghiệm trên là nguồn tham khảo và bài học cho Việt Nam trong việc nghiên cứu toàn diện, sâu sắc hơn

để có thể áp dụng phù hợp với tình hình thực tiễn ở Việt Nam. Đặc biệt, đối với những công cụ đã áp dụng thành công ở nhiều quốc gia như thuế chôn lấp; tín dụng thuế; hoàn thiện các cơ chế, hướng dẫn thúc đẩy hợp tác công - tư (PPP) được xem như một hướng đi triển vọng, nhờ nguồn lực dồi dào và sự năng động, cũng như tiềm năng của khối doanh nghiệp trong việc cải thiện mạnh mẽ chất lượng môi trường■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. COCOON (2019). *Good Practice Handbook. Interreg Europe COCOON project.*
2. EEA (2023). *Economic instruments and separate collection systems — key strategies to increase recycling.*
3. EU (2018), *Directive 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.*
4. HM Revenue & Customs (2016). *CIRD60015 - Land Remediation Relief: Outline: From 1 April 2009 - Land in a contaminated state.* <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/corporate-intangibles-research-and-development-manual/cird60015>.
5. Keith Johnson (2004). *Overview of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act.* Poyner Spruill LLP. <https://www.poynerspruill.com/thought-leadership/overview-of-the-small-business-liability-relief-and-brownfields-revitalization-act/>.
6. OECD (2019). *Waste Management and the Circular Economy in Selected OECD Countries: Evidence from Environmental Performance Reviews.* OECD Environmental Performance Reviews. OECD Publishing, Paris.
7. New Jersey Economic Development Authority (2024). *Brownfields Redevelopment Incentive Program (Amended as of 9/4/24).* <https://www.njeda.gov/brownfield-redevelopment-incentive/>
8. New Zealand Ministry for the Environment (2019). *Reducing waste: a more effective landfill levy - consultation document.* Wellington: Ministry for the Environment.
9. U.S. EPA (2014). *A Guide to Federal Tax Incentives for Brownfields Redevelopment.* https://www.epa.gov/sites/default/files/2014-08/documents/tax_guide.pdf
10. U.S. EPA's Landfill Methane Outreach Programme (2024). *Landfill Gas Energy Project Development Handbook.* <https://www.epa.gov/lmop/landfill-gas-energy-project-development-handbook>
11. Vera Wegmann (2023). *Waste Management in Europe.* European Federation of Public Service Unions.
12. Yoon, Seung-Joon (2020). *South Korea's experience with smart infrastructure services: integrated solid waste management.* © 2020 Inter-American Development Bank.