

# Định hướng hình thành khung pháp lý hỗ trợ chuyển đổi, thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn

❶ PGS. TS. NGUYỄN HỒNG QUÂN

❷ ThS. TỪ MINH THUẬN

❸ TS. NGUYỄN BẢO TRÂN

❹ *Nhóm nghiên cứu Viện Nghiên cứu  
Phát triển Kinh tế tuần hoàn (ICED)*

*Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh*

● NGÀY NHẬN BÀI: 16/10/2022 ● NGÀY GỬI PHẢN BIỆN: 20/10/2022

● NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 16/11/2022

**Tóm tắt:** Kinh tế tuần hoàn (KTTH) là một nội dung quan trọng trong thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế và bảo vệ môi trường, góp phần thực hiện chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu. Đảng ta đã xác định tăng trưởng xanh, phát triển kinh tế tuần hoàn là yêu cầu tất yếu của phát triển bền vững, là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân, các cấp chính quyền, các bộ ngành, địa phương, doanh nghiệp và tổ chức xã hội. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII đã xác định phát triển kinh tế tuần hoàn là một trong 12 định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 – 2030: “Chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh, quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên; lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái; xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”.

Bài viết này trình bày những quy định pháp luật liên quan đến phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam cũng như kinh nghiệm xây dựng pháp luật của các quốc gia phát triển và đang phát triển trên thế giới. Từ đó, nhóm tác giả đề xuất một số khuyến nghị hoàn thiện hệ thống pháp luật về kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam.

**Từ khóa:** Kinh tế tuần hoàn, khung pháp lý, Bài học kinh nghiệm – Việt Nam

**BẢNG 1. CÁC CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT TRONG LĨNH VỰC THÚC ĐẨY KINH TẾ TUẦN HOÀN TẠI TRUNG QUỐC**

Lĩnh vực	Chính sách/ Luật	Năm ban hành
Sản xuất sạch hơn	Luật thúc đẩy sản xuất sạch hơn	2002
	Phương pháp đánh giá và rà soát sản xuất sạch hơn	2004
Quản lý chất thải và ô nhiễm	Luật ô nhiễm môi trường và chất thải rắn	2004
	Luật sửa đổi, bổ sung bảo vệ môi trường và quản lý chất thải rắn	2005
	Luật và quy định về tái sử dụng và tái chế một số loại chất thải rắn	2020
	Luật sửa đổi, bổ sung phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm môi trường từ chất thải rắn	2016
Bảo tồn năng lượng	Luật Thuế bảo vệ môi trường	2018
	Luật bảo tồn năng lượng	1997
	Kế hoạch trung hạn và dài hạn về bảo tồn năng lượng	2005
Kinh tế tuần hoàn	Luật năng lượng tái tạo	2005
	Luật thúc đẩy kinh tế tuần hoàn	2009
	Kế hoạch chiến lược hành động phát triển kinh tế tuần hoàn	2013

*Nguồn: Ogunmakinde (2019) và cập nhật của nhóm tác giả*

## 1. KHUNG PHÁP LÝ VỀ KTTH TRÊN THẾ GIỚI

### **Trung Quốc:**

Tình trạng ô nhiễm môi trường là một trong những vấn đề cấp bách mà Trung Quốc cần phải giải quyết trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Để giải quyết vấn đề này, Trung Quốc đã tìm kiếm một mô hình phát triển hài hòa giữa các lợi ích kinh tế và giá trị môi trường và ban hành hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật trong những năm qua.

Trung Quốc đã ban hành Luật thúc đẩy kinh tế tuần hoàn (Law on circular economy promotion) vào năm 2008 và có hiệu lực từ tháng 1 năm 2009. Luật được thông qua nhằm đạt mục tiêu phát triển bền vững bằng cách nâng cao tỷ lệ sử dụng tài nguyên và tăng cường thu hồi tài nguyên trong sản xuất, lưu thông và tiêu dùng. Theo đó, bất kỳ chính sách công nghiệp mới nào do Chính phủ tạo ra đều phải đáp ứng các tiêu chí thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn. Các ngành công nghiệp phải thực hiện các hệ thống quản lý nhằm giảm việc sử dụng tài nguyên và phát sinh chất thải, đồng thời cải thiện việc thu hồi và tái chế tài nguyên. Luật cũng đưa

**TRUNG QUỐC ĐÃ BAN HÀNH LUẬT THÚC ĐẨY KINH TẾ TUẦN HOÀN (LAW ON CIRCULAR ECONOMY PROMOTION) VÀO NĂM 2008 VÀ CÓ HIỆU LỰC TỪ THÁNG 1 NĂM 2009. LUẬT ĐƯỢC THÔNG QUA NHẪM ĐẠT MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG BẰNG CÁCH NÂNG CAO TỶ LỆ SỬ DỤNG TÀI NGUYÊN VÀ TĂNG CƯỜNG THU HỒI TÀI NGUYÊN TRONG SẢN XUẤT, LƯU THÔNG VÀ TIÊU DÙNG. THEO ĐÓ, BẤT KỲ CHÍNH SÁCH CÔNG NGHIỆP MỚI NÀO DO CHÍNH PHỦ TẠO RA ĐỀU PHẢI ĐÁP ỨNG CÁC TIÊU CHÍ THÚC ĐẨY NỀN KINH TẾ TUẦN HOÀN.**

ra quy định về nguyên tắc phát triển kinh tế tuần hoàn theo đó sự phát triển của nền kinh tế tuần hoàn phải tuân thủ theo nguyên

tác ưu tiên điều kiện tiên quyết là khả thi về mặt kỹ thuật, hợp lý về kinh tế và tiết kiệm tài nguyên. Trong quá trình tái sử dụng và tái chế chất thải, an toàn sản xuất phải được đảm bảo để chất lượng sản phẩm đáp ứng các tiêu chuẩn của Nhà nước và ngăn ngừa ô nhiễm thứ cấp.

Luật thúc đẩy kinh tế tuần hoàn Trung Quốc được chia thành bảy chương: 1) Các quy định chung 2) Hệ thống quản lý nhà nước 3) Suy giảm 4) Tái chế và phục hồi tài nguyên 5) Các biện pháp khuyến khích 6) Trách nhiệm pháp lý 7) Các quy định bổ sung. Cơ quan quản lý chung về thúc đẩy kinh tế tuần hoàn thuộc Quốc vụ viện Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Chính phủ) chịu trách nhiệm tổ chức, điều hành các công việc liên quan đến việc thúc đẩy kinh tế tuần hoàn quốc gia. Các cơ quan nhà nước ở địa phương có trách nhiệm tổ chức, điều phối và điều hành các công việc liên quan đến thúc đẩy kinh tế tuần hoàn trong các lĩnh vực thuộc thẩm quyền của mình.

Ngoài ra, Chính phủ Trung Quốc đặc biệt quan tâm khuyến khích nghiên cứu khoa học công nghệ về kinh tế tuần hoàn thông qua các quỹ khoa học công nghệ và khuyến khích doanh nghiệp chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn. Nhà nước ưu đãi thuế cho các hoạt động công nghiệp thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn, khuyến khích nhập khẩu các máy móc thiết bị tiết kiệm năng lượng và vật liệu. Các doanh nghiệp đáp ứng đủ điều kiện có thể được miễn hay hoàn thuế giá trị gia tăng đầu vào theo tỷ lệ nhất định. Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, nếu một doanh nghiệp mua và sử dụng thiết bị đặc biệt trong danh mục quy định nhằm mục đích bảo vệ môi trường, tiết kiệm năng lượng và nước, sản xuất an toàn thì chi phí mua thiết bị có thể được khấu trừ thuế thu nhập 10%. Đối với các dự án tiết kiệm năng lượng, nước, đất, vật liệu... các tổ chức tài chính sẽ hỗ trợ tín dụng như ưu đãi vay vốn và chủ động cung

cấp hỗ trợ dịch vụ tài chính. Hội đồng Nhà nước và chính quyền nhân dân các tỉnh, khu tự trị và các đô thị trực thuộc trung ương sẽ thành lập các quỹ hỗ trợ nghiên cứu và phát triển khoa học công nghệ, thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế tuần hoàn.

### *Các Quốc gia mới nổi*

Ở các quốc gia đang phát triển, một số quy định pháp luật liên quan đến lĩnh vực quản lý chất thải được ban hành như một thành phần chính của các giải pháp về KTTH. Indonesia đã ban hành Luật quản lý chất thải rắn vào năm 2018, với mục tiêu cải thiện sức khỏe người dân, chất lượng môi trường và biến chất thải thành tài nguyên. Luật quy định rõ về mặt pháp lý và vai trò của các bên liên quan trong quản lý chất thải rắn ở Indonesia. Trong khi đó, Phillipine đã ban hành Quy định pháp luật về Quản lý chất thải rắn quốc gia từ năm 1999. Một số quốc gia mới nổi khác cũng đã ban hành một số quy định liên quan đến KTTH và quản lý chất thải, chẳng hạn như Luật về tái chế chất thải (2007) và Luật về kiểm soát chất thải (2008) ở Hàn Quốc, Chương trình 10 năm về sản xuất và tiêu dùng bền vững ở Indonesia, Lộ trình quản lý chất thải nhựa ở Thái Lan từ năm 2018-2030.

Ở Ấn Độ, các loại thuế, phí đã được áp dụng nhằm kiểm soát khối lượng chất thải, như chương trình Thuế rác thải cho cư dân, chương trình Chi trả khi vứt bỏ rác thải, và Phí rác thải dựa trên khối lượng. Trong chương trình Chi trả khi vứt bỏ rác thải, người dân được yêu cầu chi trả phí không đổi cho các thùng rác hoặc túi rác nhằm mục tiêu giảm thiểu rác thải. Chương trình chi trả dựa trên khối lượng cung cấp các giải pháp quản lý rác thải nghiêm khắc nhằm buộc người dân tham gia trong việc quản lý rác thải.

Tuy nhiên, KTTH chưa được sử dụng như một công cụ pháp lý bắt buộc, và chỉ một số quy định về quản lý chất thải được ban hành (CICERONE, 2019). Một số quốc gia

như Lào đã xây dựng Chiến lược kinh tế tuần hoàn năm 2017, Colombia ban hành Chiến lược kinh tế tuần hoàn năm 2018. Ngoài ra, KTTH cũng là một nhân tố quan trọng trong Chương trình quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững của Malaysia.

Ở các quốc gia đang phát triển, các chính sách về KTTH thường liên quan nhiều bộ ngành và đòi hỏi việc phối hợp giữa các bên liên quan. Do đó các khuyến nghị cho việc thúc đẩy áp dụng các giải pháp KTTH thường đề cập đến việc tích hợp các giải pháp KTTH với các ưu tiên phát triển hiện tại của quốc gia. Ngoài ra các quy định pháp luật về KTTH cần giải quyết tất cả các vấn đề trong quá trình thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và thải bỏ, chứ không chỉ tập trung vào một giai đoạn như quản lý và tái chế chất thải. Ngoài ra các chính sách liên quan KTTH cần đảm bảo việc chia sẻ lợi ích hài hòa từ việc áp dụng KTTH cho những người tham gia sản xuất hoặc sử dụng các sản phẩm trong chuỗi sản xuất tuần hoàn.

## 2. XÂY DỰNG KHUNG PHÁP LÝ THúc ĐẨY PHÁT TRIỂN KTTH TẠI VIỆT NAM VỚI MỘT SỐ LĨNH VỰC QUAN TRỌNG

Những yếu tố của kinh tế tuần hoàn đã được đề cập trong các chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước từ những năm cuối thế kỷ 20. Chỉ thị số 36/CT-TW ngày 25/8/1998 của Bộ Chính trị đã đề cập đến “áp dụng công nghệ sạch, ít phế thải, tiêu hao ít nguyên liệu và năng lượng”. 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 cũng đưa ra các định hướng về “khuyến khích tái chế, sử dụng sản phẩm tái chế”, “thu hồi và xử lý sản phẩm đã qua sử dụng”. Từ các chủ trương đó, Nhà nước đã ban hành luật và các chính sách liên quan đến sản xuất và tiêu dùng bền vững như Luật Bảo vệ môi trường (2005, 2014), Luật khoáng sản (2010); Luật Tài nguyên nước (2012); Luật Đất đai (2013);

**NHỮNG YẾU TỐ CỦA KINH TẾ TUẦN HOÀN ĐÃ ĐƯỢC ĐỀ CẬP TRONG CÁC CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG VÀ PHÁP LUẬT CỦA NHÀ NƯỚC TỪ NHỮNG NĂM CUỐI THẾ KỶ 20.**

Chiến lược bảo vệ môi trường (2012); Chiến lược tăng trưởng xanh (2012); Chương trình hành động quốc gia về sản xuất và tiêu dùng bền vững đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 và gần đây nhất là Luật Bảo vệ môi trường (2020).

Hiện nay tại Việt Nam cơ sở pháp lý để thực hiện mô hình kinh tế tuần hoàn ở cấp chiến lược là Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Luật số 72/2020/QH14 được Quốc hội ban hành vào ngày 17 tháng 11 năm 2020, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2022), theo đó tại Khoản 11 Điều 5 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định việc lồng ghép, thúc đẩy các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh trong xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án, dự án phát triển kinh tế - xã hội. Ngoài ra, tại Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường 2020 cũng nêu rõ định nghĩa về kinh tế tuần hoàn; quy định Chính phủ quy định tiêu chí, lộ trình, cơ chế khuyến khích thực hiện kinh tế tuần hoàn phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước; bên cạnh đó, cũng quy định trách nhiệm việc triển khai thực hiện mô hình kinh tế tuần hoàn cho 02 hợp phần quan trọng là các cơ quan quản lý nhà nước và cộng đồng doanh nghiệp.

Để chi tiết hóa và hướng dẫn cụ thể Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 làm cơ sở để cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức, cá

**HIỆN NAY TẠI VIỆT NAM CƠ SỞ PHÁP LÝ ĐỂ THỰC HIỆN MÔ HÌNH KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở CẤP CHIẾN LƯỢC LÀ LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2020 (LUẬT SỐ 72/2020/QH14 ĐƯỢC QUỐC HỘI BAN HÀNH VÀO NGÀY 17 THÁNG 11 NĂM 2020, CÓ HIỆU LỰC THI HÀNH TỪ NGÀY 01 THÁNG 01 NĂM 2022), THEO ĐÓ TẠI KHOẢN 11 ĐIỀU 5 LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG NĂM 2020 QUY ĐỊNH VIỆC LỒNG GHÉP, THÚC ĐẨY CÁC MÔ HÌNH KINH TẾ TUẦN HOÀN, KINH TẾ XANH TRONG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CHIẾN LƯỢC, QUY HOẠCH, KẾ HOẠCH, CHƯƠNG TRÌNH, ĐỀ ÁN, DỰ ÁN PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI.**

nhân triển khai thực hiện, ngày 10 tháng 01 năm 2022, Chính phủ đã ban Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số Điều của Luật Bảo vệ môi trường. Theo nội dung Nghị định trên thì tại Mục 3 Chương X, Chính phủ đã quy định 03 điều (Điều 138, Điều 139 và Điều 140) để quy định tiêu chí, lộ trình và cơ chế phát triển kinh tế tuần hoàn, trong đó ở cấp chiến lược Chính Phủ giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch hành động quốc gia thực hiện kinh tế tuần hoàn trước ngày 31 tháng 12 năm 2023 để các tỉnh, thành phố làm cơ sở triển khai thực hiện đồng bộ trên toàn quốc, đồng thời cũng theo Nghị định trên Chính phủ cũng đã quy định rõ cơ chế khuyến khích, ưu đãi về tài chính đối với các thành phần kinh tế, xã hội đầu tư vào nghiên cứu, triển khai và áp dụng các mô hình kinh tế tuần hoàn trong hoạt động động sản xuất kinh doanh, thương mại, dịch vụ.

Bên cạnh Luật bảo vệ môi trường 2020, pháp luật về đầu tư cũng có những quy định khuyến khích thúc đẩy sự phát triển của kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam. Điểm đ Khoản 2 Điều 15, Luật Đầu tư 2020 đã quy định các đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư bao gồm

“Doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học và công nghệ, tổ chức khoa học và công nghệ; dự án có chuyển giao công nghệ thuộc Danh mục công nghệ khuyến khích chuyển giao theo quy định của pháp luật về chuyển giao công nghệ; cơ sở ươm tạo công nghệ, cơ sở ươm tạo doanh nghiệp khoa học và công nghệ theo quy định của pháp luật về công nghệ cao, pháp luật về khoa học và công nghệ; doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ, thiết bị, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường”. Các dự án này được hưởng nhiều hình thức hỗ trợ đầu tư đa dạng như Hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong và ngoài hàng rào dự án đầu tư, hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; hỗ trợ tín dụng... được quy định tại Điều 18 Luật Đầu tư 2020. Tuy nhiên, để được ưu đãi đầu tư tại khoản đ, Điều 15, các doanh nghiệp, tổ chức, cơ sở, dự án đầu tư cần đáp ứng điều kiện theo quy định của pháp luật về khoa học và công nghệ; công nghệ cao; chuyển giao công nghệ; bảo vệ môi trường. Trong khuôn khổ Nghị định 82/2018/NĐ-CP quy định về quản lý khu công nghiệp và khu kinh tế cũng đã đề cập đến một số vấn đề quan trọng trong KTTT như khu công nghiệp sinh

thái, cộng sinh công nghiệp cũng như một vấn đề liên quan đến đầu tư trong các loại hình công nghiệp thân thiện môi trường. Trong đó phải kể đến chính sách phát triển đầu tư, tiêu chí xác định, các ưu đãi đối với các doanh nghiệp khu công nghiệp sinh thái. Hiện nay, với yêu cầu hoàn thiện khung pháp lý, giải quyết các vướng mắc trong hoạt động đầu tư phát triển KCN, KKT, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đang xây dựng, hoàn thiện dự thảo Nghị định thay thế Nghị định số 82/2018/NĐ-CP để trình Chính phủ ban hành nhằm tạo khung pháp lý cho hoạt động đầu tư phát triển các KCN, KKT.

Trên cơ sở phân tích một số chính sách gần đây liên quan đến phát triển KTTH ở Việt Nam, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm cho 3 nhóm lĩnh vực cần hoàn chỉnh khung pháp lý trong thời gian sắp tới, bao gồm: (1) KTTH trong nông nghiệp; (2) Trách nhiệm mở rộng nhà sản xuất; (3) Khu công nghiệp sinh thái và cộng sinh công nghiệp. Một số chủ đề khác liên quan đến lồng ghép KTTH trong phát triển năng lượng tái tạo, thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu, đa dạng sinh học, sản xuất tiêu dùng bền vững, phát triển kinh tế địa phương... cần được nghiên cứu, đề xuất sớm trong thời gian tới.

#### *Kinh tế tuần hoàn trong nông nghiệp*

Việt Nam là một đất nước nông nghiệp. Pháp luật và quy định liên quan đến KTTH sẽ tác động đến Việt Nam trên nhiều phương diện. Các chính sách và quy định liên quan KTTH được áp dụng ở các quốc gia khác sẽ cung cấp các bài học kinh nghiệm liên quan đến việc xây dựng khung pháp lý cho việc áp dụng KTTH ở Việt Nam. Mặt khác, các quy định liên quan đến KTTH ở các thị trường này sẽ ảnh hưởng tới thương mại và xuất nhập khẩu. Đối với lĩnh vực nông nghiệp, sớm ban hành các quy định về nguồn nguyên liệu thứ cấp, quy trình sản xuất tuần hoàn, tận dụng phụ phẩm sẽ giúp các sản phẩm nông sản, đặc biệt là các sản phẩm chiết xuất từ phụ phẩm

thủy sản (thực phẩm, dược phẩm, thức ăn chăn nuôi...) đáp ứng yêu cầu các thị trường này và đạt được một số chứng nhận (ISO, hữu cơ, sinh thái...) để gia tăng giá trị sản phẩm. Ngược lại cần có các quy định trong việc kiểm soát chất lượng và đặc tính các nguyên vật liệu từ phụ phẩm, sản phẩm tái chế, tái sử dụng nhập khẩu vào nước ta, trong đó có các sản phẩm vật tư nông nghiệp, phân bón hữu cơ, thức ăn chăn nuôi, thủy sản...

#### *Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất*

Trách nhiệm mở rộng của Nhà sản xuất (EPR) ngày càng được công nhận trên toàn thế giới như một chính sách quản lý chất thải hiệu quả để giúp cải thiện hoạt động tái chế và giảm chôn lấp các sản phẩm và vật liệu thải bỏ. Đặc điểm cơ bản của EPR là các nhà sản xuất chịu trách nhiệm quản lý chất thải do sản phẩm của họ đưa vào thị trường. Kể từ những năm 1990, các chương trình như vậy đã góp phần làm tăng đáng kể tỷ lệ tái chế và giảm chi tiêu công cho quản lý chất thải ở nhiều quốc gia. Ngoài ra, các nhà sản xuất theo chương trình EPR được khuyến khích để tối đa hóa lợi ích vật chất từ sản phẩm của họ trong toàn bộ chuỗi giá trị. Các cơ chế EPR lần đầu tiên xuất hiện trong chính sách và luật vào đầu những năm 1990 ở một số quốc gia châu Âu, bao gồm Đức, Thụy Điển và Pháp. Tuy nhiên, chính trong thập kỷ qua, các chương trình EPR đã lan rộng và phát triển nhanh chóng trên khắp thế giới. Trên trường quốc tế, các chương trình EPR được áp dụng đối với các dòng chất thải khác nhau như bao bì, pin, xe hết đã cuối vòng đời (ELV) và thiết bị điện và điện tử (WEEE), lốp xe, giấy đồ họa, dầu và chất thải y tế, v.v.

Trong bối cảnh Việt Nam, ngày 10/1/2022, Chính phủ đã ban hành Nghị định 08/2020/NĐ-CP quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường 2020 về trách nhiệm tái chế, xử lý sản phẩm, bao bì thải bỏ của tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu được áp dụng trên hầu hết các sản phẩm khác nhau

được đưa vào thị trường. Tuy nhiên, dựa theo kinh nghiệm từ quốc tế để áp dụng cho mô hình ở Việt Nam, có một số điểm cần lưu ý và những thách thức mà hệ thống EPR chưa giải quyết được.

*Thứ nhất*, cần có các chính sách nhằm hỗ trợ gián tiếp các chương trình EPR bằng cách nâng cao nhận thức của cộng đồng thông qua các chiến dịch truyền thông và giáo dục đại chúng. Hơn nữa, các hoạt động như áp đặt các yêu cầu thông tin đối với người sản xuất như yêu cầu báo cáo, ghi nhãn sản phẩm và thành phần, thông báo cho người tiêu dùng về trách nhiệm của người sản xuất và phân loại chất thải, đồng thời báo cho người tái chế về các nguyên liệu được sử dụng trong sản phẩm sẽ rất cần thiết nhằm tăng tỷ lệ thu gom và đảm bảo quy trình tái sử dụng và tái chế sản phẩm thải về sau được dễ dàng hơn.

*Thứ hai*, Chính phủ cần thúc đẩy việc cải tiến thiết kế vì môi trường (DfE). Những chi phí cho việc tái chế hay xử lý chất thải của doanh nghiệp có thể được giảm bớt thông qua đầu tư vào các cải tiến DfE bằng cách tăng độ bền và khả năng tái sử dụng của sản phẩm. Các công cụ EPR có thể hỗ trợ thêm cho DfE, chẳng hạn như thông qua các chính sách quy định tính theo đơn vị trọng lượng chất thải thay vì theo đơn vị tiêu thụ, điều này khuyến khích các nhà sản xuất làm cho sản phẩm của họ nhẹ hơn. Ngoài ra, các biện pháp khuyến khích DfE cho phép các nhà hoạch định chính sách giải quyết các thiệt hại về môi trường có thể xảy ra vài năm sau thời điểm sản xuất hoặc tiêu thụ. Điều này khác với các biện pháp truyền thống như thuế và giấy phép có thể chỉ giải quyết các thiệt hại mang tính tức thời (tức là các thiệt hại được tính đến ngay tại thời điểm sản xuất).

*Thứ ba*, EPR cũng có thể ảnh hưởng khác nhau đến bản thân các nhà sản xuất và vị thế cạnh tranh tương ứng của họ. Ví dụ, có thể các nhà sản xuất vừa và nhỏ sẽ gặp khó khăn hơn khi đóng góp vào cơ chế EPR. Một

số sản phẩm nhất định cũng có thể được ưa chuộng hơn những sản phẩm khác thông qua các quy định và biểu thuế EPR khác nhau, có thể ảnh hưởng không cân đối đến chi phí sản xuất và đưa một số nhà sản xuất vào tình thế bất lợi. Điều này thường xảy ra đối với các công ty nước ngoài, những công ty phải hiểu và tuân thủ pháp luật của quốc gia sở tại và khu vực khác nhau khiến họ gặp bất lợi trong cạnh tranh. Ví dụ, ở Đức, yêu cầu do Hệ thống Duales Deutschland (DSD) đưa ra về biểu tượng Dấu chấm xanh đã khiến các công ty đóng gói quốc tế với một dây chuyền sản xuất duy nhất phải trả chi phí cao chỉ để cung cấp số lượng nhỏ bao bì mang biểu tượng này cho người tiêu dùng ở Đức.

*Thứ tư*, một điểm đáng lưu ý khác tuy rất phổ biến ở Việt Nam đó là các cơ sở tái chế phi chính thức hoạt động rất sôi nổi. Cần có cơ chế quản lý phù hợp đối với các khối phi chính thức bởi vì khi cho rằng các đơn vị này không phải tuân thủ các tiêu chuẩn về an toàn và môi trường, họ có thể hoạt động với chi phí tương đối rẻ hơn và có lợi hơn so với các đơn vị tái chế chính thức. Việc sử dụng các kỹ thuật công nghệ không phù hợp bởi các đơn vị không chính thức dẫn đến rủi ro môi trường cao và làm mất đi nguyên liệu có giá trị trong quá trình tái chế hay phục hồi sản phẩm thải. Ngoài ra, sự hiện diện của các bên tham gia không chính thức cũng đặt ra những thách thức đối với việc vận hành tốt các chương trình EPR do chất thải từ chương trình sẽ được chuyển sang các cơ sở không chính thức. Thông thường những nhà sản xuất có sản phẩm dễ tái chế và sinh lợi nhất sẽ ít có khả năng thu hồi nguyên liệu của họ hơn; do đó sẽ không tạo động lực thúc đẩy các đổi mới DfE. Ví dụ ở Ấn Độ, ước tính rằng hơn 95% chất thải điện tử được quản lý bởi các đơn vị tái chế không chính thức. Những hoạt động này thường mang lại sinh kế cho những bộ phận dân cư nghèo nhất, những người thường không nhận thức được những tác động có hại của chất thải điện tử đối với

sức khỏe của họ và môi trường. Thách thức đối với các nhà hoạch định chính sách ở các quốc gia đang phát triển và khu vực đó là tổ chức quá trình chuyển đổi sang EPR và tái chế chính thức trong khi tính đến các vấn đề xã hội liên quan và đảm bảo rằng các cơ hội việc làm thay thế và các khuôn khổ bảo trợ xã hội sẽ có sẵn cho những người có sinh kế trong lĩnh vực đó.

*Thứ năm*, sự gia tăng doanh số bán hàng qua Internet là một thách thức rõ ràng đối với cơ chế EPR ở tất cả các quốc gia, nơi có các thị trường trực tuyến đang bắt đầu đạt được thị phần đáng kể. Các sản phẩm được bán trực tuyến thường xuyên được ship đi miễn phí và không được thống kê trên hệ thống EPR. Hiện tượng này đặc biệt đáng chú ý ở các công ty bán hàng qua Internet quy mô nhỏ, khó xác định và có thể dễ dàng hoạt động, điều này được đề cập như “vấn đề kẻ ăn không” trong kinh tế học. Điều này đặt các nhà sản xuất hiện đang đóng góp trong các chương trình EPR vào thế bất lợi trong cạnh tranh.

*Khu công nghiệp sinh thái và cộng sinh công nghiệp*

#### (1) Thể chế hóa cơ sở dữ liệu

Cộng sinh công nghiệp là một trong những yếu tố then chốt tạo nên sự thành công của khu công nghiệp sinh thái. Do đó, các thông tin về việc sử dụng nguyên liệu thô và các quá trình sản xuất trong công nghiệp cần phải được thu thập và thống kê để đánh giá hoạt động của cộng sinh công nghiệp. Tuy nhiên, việc tiết lộ thông tin và dữ liệu về chu trình sản xuất của mỗi doanh nghiệp là điều khó khăn và khó tiếp cận, đặc biệt là thông tin ở cấp độ sản phẩm. Sự trao đổi thông tin giữa các doanh nghiệp về sản phẩm và chất thải sẽ là trở ngại cho quá trình vận hành khu công nghiệp sinh thái. Do vậy, cần thể chế hóa việc thu thập, quản lý và vận hành các cơ sở dữ liệu liên quan các nhà máy, khu cụm công nghiệp cộng sinh.

#### (2) Hoàn thiện bộ chỉ số đánh giá sinh thái

Bộ chỉ số đánh giá sinh thái bao gồm các chỉ số đánh giá hiệu quả về môi trường, kinh tế và xã hội đối với quy trình sản xuất của các doanh nghiệp trong khu công nghiệp, hướng đến phát triển khu công nghiệp sinh thái. Ví dụ tại Hàn Quốc, “Hiệu quả sinh thái” là khái niệm liên quan đến các sáng kiến về khu công nghiệp sinh thái được cấu thành từ các yếu tố như tăng cường sử dụng vật liệu tái tạo, gia tăng hàm lượng dịch vụ trong sản xuất hàng hoá và dịch vụ; giảm phát thải khí độc v.v. Thế nhưng, để định lượng được các yếu tố trên cũng là một cản trở lớn để tiến hành các khu công nghiệp sinh thái. Hiện nay, trong dự thảo sửa đổi Nghị định 82/2018/NĐ-CP cũng đã có tiêu chí về khu công nghiệp sinh thái; tuy nhiên, các chỉ tiêu cụ thể để đánh giá hiệu quả kinh tế, xã hội môi trường vẫn chưa được xác định cụ thể.

#### (3) Chính sách hỗ trợ và thực thi chính sách

Sự tham gia của các doanh nghiệp là yếu tố quyết định cho sự thành công của cộng sinh công nghiệp. Vì vậy cần xác định rõ đối tượng doanh nghiệp tham gia cộng sinh công nghiệp để có chính sách hỗ trợ và thực thi chính sách một cách đồng bộ. Mặt khác, với đặc điểm nước ta với khoảng 98% doanh nghiệp là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, làm sao để các doanh nghiệp này tham gia vào hệ thống các khu công nghiệp sinh thái cũng là vấn đề rất đáng quan tâm, cần từng bước xây dựng khung pháp lý về công nghiệp sinh thái, cộng sinh công nghiệp đối với các doanh nghiệp này.

Ngoài ra, việc phát triển khu công nghiệp sinh thái, cộng sinh công nghiệp cũng không chỉ giới hạn trong phạm vi của một địa phương (tỉnh/thành) mà cần mở rộng đến quy mô cấp vùng để tận dụng, cộng sinh các nguồn lực khác (nguồn nguyên vật liệu, vận tải, logistic...) mà chưa được quan tâm, đề cập trong khuôn khổ pháp lý hiện nay.



### ***Xây dựng khung chính sách và chỉ số đo lường hỗ trợ phát triển KTTH***

Để triển khai có hiệu quả các mô hình KTTH cho các ngành, lĩnh vực, trước tiên cần xây dựng bộ chỉ số KTTH nhằm định hướng quá trình chuyển đổi, cung cấp thông tin cho việc xây dựng và giám sát kết quả chính sách, và theo dõi tiến độ thực hiện các mục tiêu. Các chỉ số đo lường có vai trò khác nhau trong việc hỗ trợ và hướng dẫn việc chuyển đổi sang mô hình KTTH, như đo lường quá trình hoặc tác động của việc chuyển đổi. Có bốn nhóm chỉ tiêu cần phải có cho bộ chỉ số KTTH, bao gồm (i) các chỉ số về vật liệu và dòng chảy của chất thải, (ii) các chỉ số về tác động môi trường, (iii) các chỉ số về tác động kinh tế-xã hội, và (iv) các chỉ số về chính sách và quá trình thực hiện. Việc xây dựng khung chính sách KTTH cho quốc gia và địa phương do đó cần dựa trên các chỉ số đo lường này.

Một số ví dụ về bộ chỉ số KTTH có thể kể đến như Bộ chỉ số giám sát KTTH của Liên Minh Châu Âu bao gồm 10 chỉ số được phân thành các nhóm sản xuất và tiêu dùng, quản lý chất thải, các nguồn vật liệu tái sinh, sự cạnh tranh và đổi mới. Ngoài ra, bảy nguyên tắc (các nguyên tắc Bellagio) được đề xuất áp dụng cho việc giám sát việc chuyển đổi sang KTTH, bao gồm (i) giám sát việc chuyển đổi sang KTTH, (ii) xác định các nhóm chỉ số, (iii) chọn tiêu chí theo chỉ số, (iv) khai thác nguồn dữ liệu và thông tin đa dạng, (v) đảm bảo giám sát ở nhiều cấp độ, (vi) cho phép giám sát hướng đến mục tiêu, và (vii) đảm bảo sự minh bạch và rõ ràng (PACE, 2021).

Ở cấp độ quốc gia, một số đề xuất cho việc áp dụng các chỉ số đo lường và giám sát KTTH bao gồm: Xây dựng một khung đo lường KTTH chung, có các cơ chế trao đổi cho những nhà phát triển các chỉ số KTTH, hài hòa với nhu cầu, mong muốn và nhận thức của các đối tượng và việc tiêu chuẩn hóa, mở rộng độ bao phủ của các chỉ số và thu thập các dữ liệu hiện có, đồng thuận chung về định nghĩa và phân loại KTTH, liên kết các chỉ số KTTH cho các quy mô kinh tế, và đặt ra các

mục tiêu về KTTH dựa trên các chỉ số phù hợp. Việc chuyển khai các bộ chỉ số đo lường và giám sát ở cấp địa phương có thể bổ sung thêm 1 số chỉ số cấp vùng hoặc tỉnh, và một số chỉ số đặc thù của địa phương hoặc của mỗi ngành, lĩnh vực◆

### **CHÚ THÍCH**

<sup>1</sup>Preston và cộng sự, 2018

<sup>2</sup>Yaduvanshi et al., 2016

<sup>3</sup>Preston và cộng sự, 2018

<sup>4</sup>Preston và cộng sự, 2018

<sup>5</sup>Xem thêm Khoản 5, Điều 19, Nghị định

31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật đầu tư.

### **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

1. CICERONE, 2019. *Report on experiences with the implementation of Circular Economy outside Europe. Circular Economy Platform for European Priorities Strategic Agenda.*

<https://www.oecd.org/environment/waste/Global%20Forum%20Tokyo%20Issues%20Paper%2030-5-2014.pdf>

2. Huỳnh P.N.T. (2019). *Kinh nghiệp phát triển khu công nghiệp sinh thái ở Hàn Quốc và bài học cho Việt Nam. Tạp chí Nghiên cứu Ấn Độ và Châu Á.*

3. Nisha Rani Yaduvanshi, Rupesh Myana and Saravan Krishnamurthy, 2016. *Circular Economy for Sustainable Development in India. Indian Journal of Science and Technology, Vol 9(46), DOI: 10.17485/ijst/2016/v9i46/107325, December 2016*

4. Ogunmakinde, O. E. (2019). *A review of circular economy development models in China, Germany and Japan. Recycling, 4(3), 27.*

5. Preston F., Lehne J., Wellesley L., 2019. *An Inclusive Circular Economy: Priorities for Developing Countries. Research paper. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.*

6. Trần Trọng Thiết (2020), *Chính sách thúc đẩy kinh tế tuần hoàn ở một số nước và kinh nghiệm cho Việt Nam. Tạp chí Thị trường tài chính tiền tệ, 9, 2020.*