

# NGUYÊN TẮC “NGƯỜI GÂY Ô NHIỄM PHẢI TRẢ TIỀN” Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

○ PGS.TS. PHẠM VĂN LỢI

Viện trưởng, Viện Khoa học môi trường

*Trong bối cảnh các vấn đề môi trường ngày càng trở thành mối quan tâm hàng đầu của các quốc gia trong quá trình phát triển, thì việc đẩy mạnh áp dụng các công cụ quản lý môi trường, trong đó có các công cụ kinh tế đã trở nên phổ biến. Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường được phân chia thành nhiều loại khác nhau, nhưng có một trong những nguyên tắc chung quan trọng của các công cụ này là nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” (The Polluter Pays Principle – PPP). Đây là một nguyên tắc được công nhận trên toàn cầu và là một nguyên tắc đã được luật hóa.*

## Một số nội dung về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” (PPP), về cơ bản là một nguyên tắc của chính sách kinh tế chứ không phải là nguyên tắc pháp lý, được hiểu rằng người gây ô nhiễm phải chịu các chi phí thực hiện các biện pháp phòng ngừa ô nhiễm hoặc trả tiền cho thiệt hại do ô nhiễm. Những người khai thác, sử dụng TNTN, những người có hành vi xả thải vào môi trường cũng như những người có hành vi khác gây tác động xấu tới môi trường đều phải trả tiền. Theo nguyên tắc này, người gây ONMT, cho dù là người sản xuất hay là người tiêu dùng đều phải chịu trách nhiệm về các chi phí để khắc phục những tổn thất về môi trường mà chính họ gây ra.

Nguyên tắc này xuất phát từ những luận điểm của Pigow về nền kinh tế phúc lợi. Theo đó, thì giá cả của các loại hàng hóa, dịch vụ trên thị trường phản ánh đầy đủ tổng chi phí sản xuất bao gồm chi phí của tất cả các nguồn lực được sử dụng.

Nguyên tắc PPP ra đời trên quan điểm môi trường là một loại hàng hóa công, có giá trị đặc biệt. Môi trường là một loại hàng hóa vì có giá trị và giá trị sử dụng, nhưng nó là một loại hàng hóa đặc biệt bởi lẽ có tính chất công cộng, mọi người đều có thể khai thác và sử dụng. Do vậy, việc sử dụng hàng hóa môi trường dẫn tới thất bại của thị trường, giá cả và dịch vụ có thể chưa phản ánh đầy đủ các loại chi phí, trong đó có chi phí môi trường. PPP được xem là giải pháp để khắc phục các thất bại này của thị trường.

Mục đích của nguyên tắc này: (a) Đảm bảo sự công bằng trong việc khai thác, sử dụng TNTN, BVMT; (b) tác động vào lợi ích kinh tế của các chủ thể, thông qua đó khuyến khích tổ chức, cá nhân sử

dụng hợp lý các nguồn TNTN; (c) tạo thêm nguồn thu cho NSNN, chia sẻ trách nhiệm để khắc phục sự cố, ONMT giữa Nhà nước và các tổ chức, cá nhân đã gây ra ô nhiễm.

Nguyên tắc PPP được sử dụng trong hầu hết các chính sách quản lý về môi trường. Nó được áp dụng thông qua 2 cách tiếp cận khác nhau về chính sách là: Công cụ mệnh lệnh và kiểm soát và công cụ dựa vào thị trường.

## Kinh nghiệm thế giới trong việc thực hiện nguyên tắc PPP

Ở phạm vi quốc tế, nguyên tắc PPP đã được công nhận và ghi nhận trong các đạo luật, tuyên bố, hội nghị quốc tế. Năm 1972, các nước OECD đã bổ sung nguyên tắc PPP để phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm nhằm thúc đẩy việc sử dụng hiệu quả TNTN, BVMT. Nguyên tắc PPP được tái khẳng định và chính thức được thông qua trong chương trình hành động của các nước OECD năm 1974.

Sau đó, năm 1975 Ủy ban châu Âu (EC) đã ra khuyến nghị các nước thành viên nên áp dụng nguyên tắc PPP. Ủy ban này cho rằng, việc áp dụng PPP là cần thiết nhằm hạn chế hoặc loại bỏ ô nhiễm để đáp ứng các tiêu chuẩn, quy chuẩn môi trường đưa ra. Năm 1985, EC đã tiến thêm một bước khi thông qua đạo luật về môi trường trong đó quy định rằng người gây ô nhiễm phải chịu toàn bộ các chi phí liên quan. Đây là quy định mang tính pháp lý đầu tiên của EC về nội dung PPP.

Nguyên tắc này đã được thông qua trong Nghị định của ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và TNMT năm 1985. Nguyên tắc PPP cũng được thông qua trong tuyên bố RIO, Hội nghị Liên Hợp Quốc về môi trường và phát triển năm 1992.

Ở các quốc gia khác nhau đã cụ thể hóa nguyên tắc này bằng các CCKT trong quản lý môi trường (QLMT) đã được quy định trong luật và văn bản pháp luật. Cụ thể:

**Trung Quốc:** PPP được xem là nguyên tắc quan trọng trong hệ thống văn bản pháp luật của Trung quốc. Năm 2014, Luật BVMT đã thông qua nguyên tắc PPP. Thông qua Luật này, PPP lần đầu tiên được sử dụng rộng rãi ở Trung Quốc.

Vào năm 2018, khi Luật thuế BVMT chính thức có hiệu lực thi hành, Trung quốc đã tiến một bước dài hướng tới thực hiện PPP. Luật này đã quy định các tổ chức, cá nhân trực tiếp xả chất ô nhiễm vào môi trường phải chịu thuế BVMT. Thuế BVMT áp dụng mức thuế khác nhau cho đối tượng khác nhau tùy thuộc vào mức độ ô nhiễm, điều đó có nghĩa những người gây ô nhiễm nặng sẽ phải trả số tiền nhiều hơn.

Theo Luật Phí xả thải chất ô nhiễm, các doanh nghiệp tại Trung Quốc có quyền mua bán giấy phép xả thải chất ô nhiễm theo thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Nhà nước sẽ áp dụng một hệ thống kiểm soát tổng lượng phát thải của các chất ô nhiễm chính. Các doanh nghiệp và cá nhân phải tuân thủ theo tiêu chuẩn phát thải quốc gia và địa phương. Theo đó, những doanh nghiệp mua được hạn ngạch xả thải có quyền được xả thải nhiều hơn vào môi trường theo giấy phép nhận được.

Có thể thấy, tại Trung Quốc những công cụ kinh tế (CCKT) được áp dụng để thực hiện PPP đã được quy định cụ thể trong văn bản pháp luật, trở thành một công cụ QLMT chính thức. Tuy nhiên, một trong những khó khăn trong thực hiện các công cụ trên chính là xác định khối lượng xả thải và số tiền phải chi trả của các đối tượng gây ô nhiễm. Đây là việc làm không đơn giản, cần có mô hình tính toán cũng như một cơ sở dữ liệu đầy đủ và chính xác. Tại Trung Quốc, để giải quyết khó khăn trên cơ quan quản lý đã sử dụng hai giải pháp đó là thực hiện thanh tra, kiểm tra và kiểm toán môi trường. Hoạt động thanh tra, kiểm tra các cơ sở sản xuất, kinh doanh do cơ quan QLNN thực hiện. Trong khi đó, hoạt động kiểm toán môi trường do các công ty tư nhân thực hiện dưới sự giám sát của cơ quan Nhà nước. Cả hai mô hình này đều được đánh giá là hiệu quả trong việc kiểm soát và tính toán mức chi phí phải trả của từng đối tượng gây ô nhiễm, đảm bảo sự công bằng, minh bạch và chính xác.

**Ấn Độ:** Tại Ấn Độ, tòa án tối cao đã áp dụng nguyên tắc PPP để giải quyết các vấn đề môi trường phát sinh trong nền kinh tế công nghiệp hóa cao. Theo đó, người gây ô nhiễm phải trả các loại chi phí môi trường cũng như chi phí chi trả trực tiếp cho người

hoặc tài sản bị ảnh hưởng do tác động của ONMT. Một biện pháp được tòa án tối cao Ấn Độ áp dụng là yêu cầu các ngành công nghiệp đặt cọc khoản tiền tại ngân hàng và một khoản tiền bảo lãnh tại tòa án như một điều kiện để các ngành công nghiệp hoạt động. Số tiền trên sẽ được sử dụng khi các ngành công nghiệp gây ra ô nhiễm, suy thoái môi trường. Đây được xem là cách áp dụng gián tiếp PPP.

Mặc dù PPP đã được công nhận hợp pháp cả ở trong nước và quốc tế. Nhưng sự công nhận đó vẫn còn rất yếu về mặt pháp lý. Tòa án tối cao không thể áp dụng dễ dàng PPP vì nội dung nguyên tắc chưa được thống nhất và còn nhiều cách hiểu khác nhau. Trong trường hợp của Ấn Độ, mặc dù PPP đã được tòa án tối cao áp dụng tuy nhiên việc thiếu hướng dẫn khiến việc triển khai trong thực tế gặp nhiều khó khăn.

**Hàn Quốc:** Hàn Quốc có thể được xem như một ví dụ điển hình trong việc thực hiện có hiệu quả công cụ dựa vào thị trường để kiểm soát, quản lý chất thải rắn, dựa trên nguyên tắc PPP. Cụ thể là:

**Phí sản phẩm:** Phí sản phẩm là các khoản phí được tính trên các sản phẩm có tác động bất lợi đến môi trường khi được sử dụng trong sản xuất/tiêu thụ hoặc trong quá trình xử lý. Chúng có thể được áp dụng cho các sản phẩm có nguy cơ gây ra các vấn đề về môi trường do khối lượng hoặc do độc tính của chúng, hoặc do một số thành phần độc hại như kim loại nặng, PVC, CFC, cacbonat hydro hóa, nitơ và phốt pho,... (OECD, 1991). Phí sản phẩm đã được giới thiệu tại Hàn Quốc để đảm bảo giảm lượng chất thải nguy hại và ngăn ngừa sử dụng quá nhiều tài nguyên. Khoản phí được giới thiệu bởi Luật Bảo tồn tài nguyên và thu hồi sản phẩm (RCRA) năm 1992, và có hiệu lực từ tháng 1 năm 1994.

**Phí tính trên khối lượng chất thải (VGCF):** Hệ thống VGCF được nghiên cứu và áp dụng ở Seoul (Hàn Quốc) là một giải pháp để giảm khối lượng rác thải phát sinh. Hệ thống tính phí này dựa trên nguyên tắc PPP. Theo đó, người dân sẽ phải trả phí thu gom chất thải dựa trên khối lượng chất thải phát sinh, càng thải nhiều rác thải ra sẽ phải đóng phí càng nhiều. Mô hình hai trục trên hệ thống VGCF như sau:

Hệ thống VGCF được xây dựng trên hai trục dọc, trục thu hồi nguyên liệu tái chế (theo nguyên tắc hợp tác) và trục thu phí chất thải (theo nguyên tắc PPP).

**Châu Âu:** “Lục địa già” đã sớm triển khai các CCKT trong QLMT dựa trên PPP, đặc biệt là các công cụ chính sách về thuế, phí BVMT. Kinh nghiệm của các nước ở châu Âu đã chỉ ra rằng, việc áp dụng các CCKT đã mang lại hiệu quả rất tốt, giúp thay

đổi quan điểm, hành vi của tổ chức, cá nhân dựa trên quan điểm kinh tế và từ đó giúp tăng tỷ lệ chất thải được tái chế, tái sử dụng và giảm tới mức tối đa khối lượng chất thải phải mang đi chôn lấp. Một trong những công cụ được áp dụng thành công đó là công cụ thuế bãi rác và các quốc gia ở khu vực châu Âu là những nước áp dụng công cụ này hiệu quả nhất. Theo nhiều nghiên cứu, thuế bãi rác có ảnh hưởng tới quyết định quản lý rác thải của các cơ sở sản xuất, kinh doanh. Kết quả khảo sát cho thấy, có tới 3/4 số các công ty có hoạt động tái chế, tái sử dụng rác thải để tối thiểu hóa chi phí cho thuế bãi rác, nếu không họ sẽ phải chi trả một khoản tiền lớn hơn cho việc xử lý chất thải của mình.

Pháp đưa ra các mức thuế khác nhau tương ứng cho các loại bãi rác, cụ thể: Mức thuế áp dụng cho bãi rác không đăng ký là 18,29 euro/tấn; bãi rác có đăng ký là 9,15 euro/tấn; và chỉ 7,5 euro/tấn cho bãi rác mà đáp ứng được các tiêu chuẩn môi trường EMAS (Eco Management Audit Scheme) hoặc ISO 14000.

Từ năm 1996, Áo bắt đầu áp dụng thuế suất để quản lý chất thải rắn phát thải tại nước mình. Mức thuế xây dựng có sự khác biệt dựa trên đặc điểm kỹ thuật, chất lượng của các bãi chôn lấp cũng như các loại chất thải. Từ năm 2006, mức thuế cơ bản được Áo áp dụng là 87 euro/tấn.

Đan Mạch đã áp dụng công cụ thuế để quản lý chất thải rắn từ rất sớm, bắt đầu từ năm 1987. Mức thuế này áp dụng cả cho việc tiêu hủy và chôn lấp. Đối với việc chôn lấp chất thải giai đoạn 2003-2005, mức thuế đốt là 330 DKK (tương đương 44 euro/tấn) và thuế chôn lấp là 375 DKK (tương đương 50 euro/tấn). Nhờ áp dụng công cụ thuế đánh vào chất thải rắn, lượng rác thải đem chôn lấp ở Đan Mạch giảm đáng kể, đặc biệt là rác thải sinh hoạt, chất thải xây dựng và chất thải hỗn hợp.

Tại Anh, thuế này áp dụng đối với đối tượng là rác thải công nghiệp và rác thải đô thị và được chia theo mức tỷ lệ thu thuế khác nhau tùy thuộc vào từng loại rác thải. Ban đầu mức thu thuế ở mức thấp và mức thu thuế sẽ được tăng theo từng năm phụ thuộc vào thành phần rác thải, mức độ ONMT,... Phụ thuộc vào từng loại bãi rác ở khu vực đô thị hay nông thôn, có thực hiện thu hồi năng lượng hay không thì chi phí ngoại ứng của bãi rác là từ 1 – 9 USD/tấn rác.

Thuế bãi rác ở Na Uy được giới thiệu từ năm 1999. Loại thuế này được áp dụng với mong muốn tạo nguồn kinh phí đóng góp hoạt động tái chế, tái sử dụng rác thải. Khi mới được giới thiệu, số tiền thuế thu được sẽ được phân bổ tới các cơ sở quản lý bãi

rác và các nhà máy đốt rác. Từ khi được triển khai thực hiện, có một sự thay đổi rất lớn tại các bãi rác. Năm 1998, 43% lượng rác sinh hoạt được chôn lấp tại các bãi rác, 33% được tái chế và 23% được đốt. Năm 2002, con số này lần lượt là 24%, 45% và 31%.

### **Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam**

Trong hai thập kỷ qua, PPP đã được các quốc gia triển khai dưới nhiều hình thức khác nhau, nó được thể hiện thông qua việc áp dụng các CCKT tế như thuế, phí môi trường, thị trường mua bán giấy phép, chương trình đặt cọc hoàn trả, bảo hiểm thiệt hại môi trường,... Mặc dù, các quốc gia có phát triển và lựa chọn sử dụng các công cụ khác nhau trong QLMT nhưng tổng hợp chung các công cụ này đều được hình thành trên PPP.

Kinh nghiệm của các nước trong thực hiện PPP chỉ ra rằng, việc xác định đối tượng thuộc nhóm gây ô nhiễm phải trả tiền là nội dung quan trọng. Cơ bản các nước đều áp dụng nguyên tắc này đối với nhóm đối tượng là sử dụng tài nguyên, thiên nhiên, cơ sở sản xuất, kinh doanh, người tiêu dùng, người có hành vi gây ONMT.

Một vấn đề quan trọng khác trong việc thực hiện nguyên tắc này đó là phương pháp và cách thức để tính toán số tiền mà người gây ô nhiễm phải chi trả. Thực tiễn việc áp dụng PPP ở các nước cho thấy việc tính toán số tiền này dựa trên những thông tin về mức độ tác động tới môi trường của sản phẩm, khối lượng sản phẩm được sản xuất ra hay khối lượng nguyên nhiên liệu được tiêu thụ. Về phương pháp tính toán số tiền phải trả, có thể sử dụng công cụ thanh tra, kiểm tra hoặc công cụ kiểm toán môi trường. Cả hai công cụ này đều đưa ra những số liệu đầu vào giúp cho việc tính toán số tiền phải trả cho từng đối tượng gây ô nhiễm chính xác nhất.

Qua tìm hiểu những nội dung triển khai PPP ở một số nước, có thể rút ra một số kinh nghiệm trong thực hiện, đó là:

Tiếp tục đẩy mạnh nghiên cứu để triển khai áp dụng rộng rãi hơn các công cụ kinh tế trong QLMT dựa trên PPP như công cụ thuế, phí môi trường, công cụ đặt cọc hoàn trả,... Những công cụ này cần được luật hóa để có đầy đủ cơ sở pháp lý triển khai.

Đối với việc tính toán số tiền phải trả đối với từng hành vi của những đối tượng gây ONMT cần có phương pháp thực hiện đảm bảo tính khoa học, thuyết phục, minh bạch và công bằng. Các kết quả đưa ra phải đảm nhận được sự đồng thuận từ các nhóm đối tượng chính, khi đó PPP mới trở thành một nguyên tắc có vai trò quyết định quan trọng trong việc thay đổi hành vi của tổ chức, cá nhân trong BVMT. ■