

XÂY DỰNG VÀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ RÁC THẢI NHỰA HƯỚNG TỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN Ở VIỆT NAM

Bùi Đức Hiền*

Tóm tắt: Bài viết này chỉ ra những bất cập trong quy định và thực hiện pháp luật về quản lý rác thải nhựa ở Việt Nam hiện nay. Từ đó, đưa ra một số giải pháp xây dựng, hoàn thiện chính sách pháp luật về vấn đề này nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam trong thời gian tới.

Abstract: This article points out inadequacies of the laws on plastic waste management and their implementation. It thereby makes proposals to perfect relevant laws and policies in this respect with a view to promote the development of a circular economy of Vietnam in the near future.

1. Khái quát về phát triển kinh tế tuần hoàn và quản lý rác thải nhựa

Phát triển kinh tế tuần hoàn là một xu hướng của phát triển bền vững giúp các quốc gia đạt được cả hai mục tiêu là ứng phó với sự cạn kiệt của tài nguyên đầu vào và giảm thiểu tình trạng ô nhiễm môi trường trong phát triển ở đầu ra¹. Kinh tế tuần hoàn (Circular economy) là một mô hình kinh tế, trong đó các hoạt động thiết kế, sản xuất và dịch vụ đặt ra mục tiêu kéo dài tuổi thọ của vật chất và loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường. Kinh tế tuần hoàn chú trọng việc quản lý và tái tạo tài nguyên theo một vòng khép kín nhằm tránh tạo ra chất thải. Việc tận dụng tài nguyên được thực hiện bằng nhiều hình thức như: Sửa chữa, tái sử dụng, tái chế. Một trong những trụ cột chính của nền kinh tế tuần hoàn là tuần hoàn tài

nguyên với cốt lõi là 3R [Giảm thiểu (Reduce) - Tái sử dụng (Reuse) - Tái chế (Recycle)]. Do vậy, thúc đẩy 3R là chìa khóa để thúc đẩy nền kinh tế tuần hoàn². Cho đến nay, nhiều nước trên thế giới đã dần hoàn thiện thể chế pháp lý về kinh tế tuần hoàn, như Liên minh châu Âu (EU) đã xây dựng được Kế hoạch hành động Tuần hoàn 2015 và Chiến lược nhựa 2018. Hay tại Phần Lan, Pháp, Slovenia, Đức và Ý đã công bố các chiến lược và lộ trình thực hiện. Trung Quốc và EU cũng đã ký một Biên bản ghi nhớ về hợp tác kinh tế tuần hoàn năm 2018³. Việc áp dụng mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn đã mang lại nhiều lợi ích to lớn về kinh tế, môi trường và xã hội.

² Nguyễn Thi, *Dự báo hướng nghiên cứu pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường trong thời gian tới*, Báo cáo tổng hợp của nhiệm vụ khoa học cấp bộ: Pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, do TS. Bùi Đức Hiền làm chủ nhiệm, Hà Nội, 2019, tr. 225-234.

³ Thảo Linh, *Xem xét đưa kinh tế tuần hoàn vào luật*, nguồn: <https://baotainguyenmoitruong.vn/xem-xet-dua-kinh-te-tuan-hoan-vao-luat-293374.html>, truy cập ngày 17/09/2019.

* TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

¹ Kiều Linh, *Kinh tế tuần hoàn: “Cánh cửa thần kỳ” đưa Việt Nam phát triển bền vững*, nguồn: <http://vneconomy.vn/kinh-te-tuan-hoan-canh-cua-than-ky-dua-viet-nam-phat-trien-ben-vung-20190912174728576.htm>, truy cập ngày 13/09/2019.

Theo ước tính thực tế tại châu Âu, kinh tế tuần hoàn có thể tạo ra lợi ích 600 tỷ euro mỗi năm, 580.000 việc làm mới và giúp giảm phát thải khí nhà kính⁴. Hay ở Thái Lan, Malaysia, Singapore... đã áp dụng các phương pháp tái chế chất thải rắn thông thường hợp lý, nên mỗi năm đã tiết kiệm được 50-55% các loại nguyên liệu như: Bột giấy, nhựa, kim loại nặng từ việc tái chế rác thải. Hơn nữa, ngành công nghiệp này cũng mang lại doanh thu hàng chục tỷ đô la cho các quốc gia này mỗi năm⁵.

Ở Việt Nam, sau hơn 30 năm mở cửa phát triển kinh tế, những năm trở lại đây môi trường đất, nước, không khí đặc biệt là môi trường biển ngày càng bị ô nhiễm trầm trọng, thực trạng này là do nhiều nguyên nhân gây ra, trong đó có rác thải nhựa. Số liệu thống kê cho thấy, Việt Nam có diện tích đứng thứ 68, dân số đứng thứ 15 thế giới, nhưng hiện đứng thứ 4 thế giới về rác thải nhựa, với 1,83 triệu tấn⁶ đến 2,5 triệu tấn/năm, tùy theo số liệu thống kê khác nhau. Thực tiễn cho thấy các sản phẩm từ nhựa rất đa dạng, giá rẻ, rất hữu dụng trong nhiều hoạt động từ sản xuất, kinh doanh, dịch vụ đến sinh hoạt của con người, nên được sử dụng ngày càng nhiều. Tuy nhiên, rác thải nhựa lại chứa nhiều chất độc hại và rất khó phân hủy nên khi thải ra môi trường sẽ gây ô nhiễm môi trường đất, nước, và có thể mất hàng trăm thậm chí hàng nghìn năm

mới phân hủy; nguy hiểm hơn nhiều loại nhựa không thể phân hủy được hoàn toàn mà trở thành các vi nhựa. Nếu đốt rác thải nhựa có thể gây ô nhiễm môi trường không khí. Có thể thấy, rác thải nhựa nếu không được quản lý phù hợp sẽ ảnh hưởng rất lớn đến môi trường, sức khỏe, tính mạng của con người và sinh vật, thậm chí gây suy thoái đa dạng sinh học, phá vỡ cân bằng hệ sinh thái tự nhiên. Điều may mắn là các sản phẩm nhựa và rác thải nhựa sau khi sử dụng có thể tái sử dụng cho nhiều mục đích khác nhau và tái chế thành nhiều sản phẩm hữu dụng khác nhau. Những năm qua, Nhà nước Việt Nam ngày càng quan tâm hoàn thiện pháp luật về quản lý chất thải rắn thông thường, trong đó có rác thải nhựa. Tuy nhiên, với lượng rác thải nhựa hàng năm lớn, việc quản lý rác thải nhựa chưa dựa trên nguyên tắc coi chất thải rắn thông thường là một loại tài nguyên và trong bối cảnh phát triển kinh tế tuần hoàn hiện nay, các quy định pháp luật hiện hành về quản lý rác thải nhựa ở Việt Nam đã bộc lộ nhiều bất cập, hạn chế, thiếu sót cần được nghiên cứu hoàn thiện.

2. Thực trạng quy định về quản lý rác thải nhựa hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay

Đến nay, quan điểm về phát triển nền kinh tế tuần hoàn mặc dù chưa được ghi nhận chính thức, trực tiếp trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng cũng như pháp luật của Nhà nước, tuy nhiên có thể thấy tư tưởng về phát triển kinh tế tuần hoàn đã được thể hiện qua các chính sách pháp luật về phát triển bền vững, về tăng trưởng xanh, về quản lý chất thải thông thường gắn với tái chế, tái sử dụng... đã được ghi nhận trong các Văn kiện Đại hội Đảng VII, VIII,

⁴ Ban Thời sự, *Kinh tế tuần hoàn là chìa khóa để phát triển bền vững toàn diện*, <https://vtv.vn/kinh-te/kinh-te-tuan-hoan-la-chia-khoa-de-phat-trien-ben-vung-toan-dien-20191205172048093.htm>, truy cập ngày 13/09/2019.

⁵ Anh Tuấn, *Tái chế rác thải: 10% và 99%*, nguồn: <http://www.vacne.org.vn/tai-che-rac-thai-10-va-99/216997.html>, truy cập ngày 22/03/2018.

⁶ Kiều Linh, ttdđ, truy cập ngày 13/09/2019.

IX, X, XI, XII; Chỉ thị số 36-CT/TW của Bộ Chính trị năm 1998; Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị năm 2004; Chỉ thị số 29-CT/TW của Ban Bí thư về tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW về bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước; Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về bảo vệ tài nguyên môi trường và chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Các quan điểm này thể hiện Đảng và Nhà nước Việt Nam: “*Chú trọng phát triển kinh tế xanh, thân thiện với môi trường. Thực hiện sản xuất và tiêu dùng bền vững; từng bước phát triển năng lượng sạch, sản xuất sạch, tiêu dùng sạch*”⁷; “*phát triển các dịch vụ môi trường, xử lý chất thải*”⁸.

Trên cơ sở các quan điểm của Đảng, Nhà nước đã ban hành các chính sách, pháp luật cụ thể hóa các vấn đề trên, trong đó có các quy định về quản lý chất thải, như: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Nghị định số 59/2007/NĐ-CP ngày 09/04/2007 của Chính phủ về quản lý chất thải rắn; Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu; Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014... Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành *Chiến lược phát triển*

bền vững Việt Nam giai đoạn 2011-2020, Chiến lược quốc gia tăng trưởng xanh thời kỳ 2011-2020 tầm nhìn đến 2050, Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2050 kèm theo Quyết định số 491/QĐ-TTg ngày 07/5/2018, trong đó nêu ra nhiều giải pháp để thúc đẩy phòng ngừa, giảm thiểu, tái chế, tái sử dụng chất thải rắn, chương trình thúc đẩy phân loại chất thải rắn tại nguồn... trong đó có rác thải nhựa.

Quản lý rác thải nhựa là quá trình phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát, phân loại, thu gom, lưu giữ, vận chuyển, xử lý, tái chế, tái sử dụng rác thải nhựa nhằm tăng hiệu quả sử dụng các sản phẩm từ nhựa, kéo dài vòng đời sử dụng tài nguyên nhựa, phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường. Phát triển kinh tế tuần hoàn qua quản lý rác thải nhựa thể hiện ở chỗ các chính sách, pháp luật về quản lý rác thải nhựa phải trả lời các câu hỏi: Có nên sản xuất, sử dụng các sản phẩm từ nhựa không hay giảm thiểu rác thải nhựa; nếu có thì sản xuất, sử dụng những sản phẩm nhựa nào, từ loại nhựa nào; ai được sản xuất các sản phẩm từ nhựa; yêu cầu, nghĩa vụ đặt ra với các tổ chức, cá nhân sản xuất, sử dụng các sản phẩm từ nhựa; sử dụng nhựa xong thì phải làm gì; nên chôn lấp, tái sử dụng hay tái chế rác thải nhựa; công cụ, phương tiện nào để thực hiện các hoạt động này; vai trò của các cơ quan nhà nước, của cộng đồng được thể hiện như thế nào trong quá trình này, trách nhiệm pháp lý nếu vi phạm...

Pháp luật hiện hành cơ bản chia chất thải thành hai nhóm chính là chất thải thông thường và chất thải nguy hại, từ đó, quy định về quản lý với từng nhóm chất thải là không giống nhau. Theo sự phân loại này

⁷ Xem: Phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2011-2015; Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội năm 2011-2020 của Đảng Cộng sản Việt Nam.

⁸ Xem: Phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế-xã hội 5 năm 2011-2015; Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội năm 2011-2020 của Đảng Cộng sản Việt Nam.

thì rác thải nhựa được xếp thuộc nhóm chất thải rắn thông thường, được thải ra từ hoạt động sinh hoạt, hoạt động công nghiệp hoặc các hoạt động khác. Pháp luật môi trường hiện hành không quy định trực tiếp, riêng biệt, cụ thể về quản lý rác thải nhựa, nhưng có quy định rải rác về vấn đề này thông qua các quy định về quản lý chất thải rắn thông thường. Cụ thể:

Thứ nhất, các quy định về phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát quản lý rác thải nhựa

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các tổ chức, cá nhân đáp ứng các điều kiện theo quy định pháp luật thì được đầu tư, sản xuất, kinh doanh nhựa, các sản phẩm từ nhựa và xử lý rác thải nhựa. Để phòng ngừa ô nhiễm môi trường do hoạt động này gây ra, pháp luật quy định các cá nhân, tổ chức ngay tại giai đoạn chuẩn bị dự án, sản xuất nhựa, các sản phẩm từ nhựa, tùy theo quy mô, chủ dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường (ĐTM)⁹ hoặc phải đăng ký kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM) và phải thực hiện đúng các cam kết này khi triển khai thực hiện dự án. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, cộng đồng, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm, nghĩa vụ giám sát quá trình thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường trên thực tiễn. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện quy định về đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và kế hoạch bảo vệ môi trường (KBM) với các dự án đầu tư, trong đó có sản xuất nhựa vẫn mang tính hình thức, từ việc lập báo cáo ĐTM, thẩm định báo cáo ĐTM đến khâu hậu kiểm khi triển

khai dự án¹⁰.

*Về việc giảm thiểu rác thải nhựa*¹¹, pháp luật hiện hành chưa phân loại rõ ràng các loại nhựa; chưa xác định rõ tác động của từng loại nhựa đến môi trường và con người; chưa quy định cụ thể loại nhựa nào được phép sản xuất, sản xuất ra sản phẩm gì; công nghệ nào được sử dụng để sản xuất nhựa; loại nhựa nào bị cấm không được sản xuất, loại nhựa, sản phẩm từ nhựa nào hạn chế sản xuất; loại vật liệu nào được khuyến khích sản xuất để thay thế sản phẩm từ nhựa; việc nhập khẩu phế liệu nhựa chưa quy định cách thức giám sát quá trình thực hiện thế nào, xử lý vi phạm ra sao khi nhập khẩu không đúng... nhằm giảm thiểu nguy cơ gây ô nhiễm môi trường từ rác thải nhựa. Ví dụ: Sản phẩm từ nhựa dùng một lần gây ô nhiễm môi trường lớn, chủ yếu do các cá nhân, hộ gia đình sản xuất, nhưng lại chưa có quy định cụ thể về cấm hay hạn chế sản xuất các sản phẩm nhựa này. Mặc dù Luật Thuế bảo vệ môi trường năm 2010 có quy định về đánh thuế bảo vệ môi trường với túi nilon từ 30.000 đồng đến 50.000 đồng/kg, tuy nhiên giá bán 1 kg (với hàng trăm túi) trên thị trường vẫn rất thấp và việc thu thuế vẫn chưa được thực hiện triệt để... dẫn tới việc mua bán sử dụng các sản phẩm này khá phổ biến trong đời sống hàng ngày.

Về việc giám sát hoạt động sản xuất, tiêu dùng nhựa, các sản phẩm từ nhựa và quản lý rác thải nhựa, theo quy định chung

⁹ Theo quy định tại Phụ lục 2 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ thì tất cả các Dự án xây dựng cơ sở sản xuất các sản phẩm nhựa, hạt nhựa công suất từ 1.000 tấn sản phẩm/năm trở lên phải lập báo cáo ĐTM.

¹⁰ Bùi Đức Hiền, Huỳnh Minh Luân, *Một số vướng mắc, bất cập của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014*, Tạp chí Môi trường, số 11/2019.

¹¹ Giảm thiểu rác thải được thể hiện qua việc giảm sản xuất, sử dụng các sản phẩm từ nhựa thay thế bằng các sản phẩm khác thân thiện môi trường. Khi sử dụng các sản phẩm nhựa thì cần thực hiện tốt việc có thể tái sử dụng hoặc tái chế các vật dụng này.

thì trách nhiệm này thuộc về các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền, chủ nguồn thải và cộng đồng, như: Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc, các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, cộng đồng, truyền thông báo chí... Tuy nhiên, các quy định này còn mang tính hình thức. Thực tiễn giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp, của Mặt trận Tổ quốc các cấp, của cộng đồng¹², thậm chí hoạt động thanh tra của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường vẫn còn nhiều bất cập chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn.

Thứ hai, về phân loại rác thải nhựa

Pháp luật hiện hành quy định, đối với rác thải nhựa được thải ra từ hoạt động sinh hoạt được phân loại vào nhóm có khả năng tái sử dụng, tái chế¹³. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, chủ cơ sở sản xuất kinh doanh có nghĩa vụ phân loại chất thải rắn thông thường, trong đó có rác thải nhựa. Trong Nghị định số 59/2007/NĐ-CP ngày 09/04/2007; Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015; Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 đều có quy định về phân loại chất thải rắn thông thường. Chủ thể phân loại, lưu giữ rác thải nhựa phải tuân thủ các quy định chặt chẽ về bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, lại chưa quy định cụ thể về phân loại rác thải nhựa, ví dụ: Nhựa nào có thể tái chế, tái chế nhiều lần; nhựa nào dùng một lần; nhựa siêu nhỏ; hạt nhựa; nhựa phân rã...¹⁴ cũng như cơ sở vật chất,

quy trình phân loại, thu lưu giữ rác thải nhựa, ví dụ: Việc phân loại, lưu giữ rác thải hiện nay chưa có các thùng chuyên dụng để đựng các loại chất thải đã phân loại như Điều 15 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP. Hơn nữa, ý thức người dân, tổ chức thu gom vận chuyển rác thải vẫn chưa tư duy coi chất thải là một loại tài nguyên, chưa nhận thức được tác hại lâu dài của rác thải nhựa đối với môi trường và con người nên không ít người không phân loại chất thải rắn sinh hoạt cũng như rác thải nhựa... Bên cạnh đó, việc pháp luật giao cho Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh hướng dẫn và tổ chức thực hiện phân loại chất thải rắn sinh hoạt phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội cụ thể của mỗi địa phương nhằm tạo sự linh hoạt cho từng địa phương trong thực hiện quản lý chất thải rắn sinh hoạt, nhưng lại dẫn tới hiện tượng không có sự thống nhất giữa các địa phương trong việc thực hiện phân loại chất thải rắn sinh hoạt, trong đó có chất thải nhựa. Nguy hiểm hơn, khi tổ chức, cá nhân vi phạm quy định về phân loại chất thải nhựa, các địa phương lại vin vào việc họ chưa có hướng dẫn cụ thể nên chưa xử lý hành vi vi phạm về phân loại rác thải theo quy định của pháp luật¹⁵.

Về phòng ngừa, giảm thiểu rác thải nhựa trong hoạt động nhập khẩu, theo quy định tại Nghị định số 40/2019/NĐ-CP thì với nhựa phế liệu, chỉ được nhập khẩu làm nguyên liệu sản xuất ra các sản phẩm, hàng hóa (không bao gồm hạt nhựa tái chế

¹² Bùi Đức Hiền, *Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8(352) năm 2017, tr. 59-66.

¹³ Điểm b khoản 1 Điều 15 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ về quản lý chất thải và phế liệu.

¹⁴ Nguyễn Thị, *Thực thi các chính sách về quản lý chất thải nhựa, một số định hướng giảm thiểu chất*

thải nhựa, Kỳ yếu Hội thảo khoa học “Không để nhựa thành rác”, do Trung ương Hội Giáo dục, chăm sóc sức khỏe cộng đồng Việt Nam tổ chức, Hà Nội, ngày 22/10/2019.

¹⁵ Điều 20 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

thương phẩm), trừ các trường hợp dự án đã được chấp thuận chủ trương đầu tư, cấp giấy chứng nhận đầu tư và cơ sở sản xuất đang hoạt động được phép nhập khẩu nhựa phế liệu để sản xuất ra hạt nhựa tái chế thương phẩm đến hết ngày 31/12/2024. Tổ chức, cá nhân nhập khẩu giấy phế liệu và nhựa phế liệu phải thực hiện ký quỹ bảo đảm phế liệu nhập khẩu. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc cho phép nhập khẩu phế liệu nhựa thiếu sự kiểm soát chặt chẽ dẫn tới nhiều trường hợp tổ chức, cá nhân lợi dụng nhập khẩu chất thải chứ không phải phế liệu như tờ khai hải quan. Hơn nữa, khi xác định hàng vận chuyển là chất thải, không phải phế liệu thì việc trục xuất chất thải này trở lại các quốc gia mà hàng được chuyển đến không hề đơn giản; trong khi đó, việc lưu giữ, xử lý các chất thải này lại đặc biệt khó khăn, tốn kém, gây ô nhiễm môi trường.

Thứ ba, các quy định về thu gom, vận chuyển rác thải nhựa

Pháp luật hiện hành chưa quy định trực tiếp về vấn đề này mà chỉ quy định tổ chức, cá nhân, hộ gia đình có nguồn chất thải rắn sinh hoạt có trách nhiệm ký hợp đồng dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý; thanh toán toàn bộ chi phí theo hợp đồng dịch vụ. Thường là các địa phương ấn định mỗi hộ gia đình, cá nhân phải nộp một khoản tiền phí vệ sinh nhất định hàng tháng để phục vụ cho việc thu gom, xử lý chất thải rắn sinh hoạt. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy: *Một là*, các địa phương quy định về mức phí vệ sinh đối với việc thu gom chất thải rắn sinh hoạt còn quá thấp, dẫn tới UBND cấp tỉnh hàng năm phải chi rất nhiều tiền ngân sách bù lỗ cho các doanh nghiệp, hợp tác xã thu gom chất thải rắn thông thường;

hai là, quy định về thu tiền phí vệ sinh áp dụng cả với rác thải nhựa dường như chưa hợp lý. Khác với nhiều loại chất thải khác, rác thải nhựa là một loại tài nguyên và tổ chức, cá nhân, hộ gia đình sở hữu rác thải nhựa có thể bán tài nguyên này cho các cơ sở mua bán hoặc tái chế nhựa. Trong khi đó, pháp luật hiện hành thiếu các quy định điều chỉnh quan hệ giữa các chủ nguồn thải nhựa với các chủ thể mua, bán rác thải nhựa hoặc tái chế rác nhựa.

Pháp luật môi trường hiện hành cũng quy định về trách nhiệm của chủ thu gom, vận chuyển chất thải rắn sinh hoạt trong bảo đảm đủ yêu cầu về nhân lực, phương tiện và thiết bị chuyên dụng để thu gom, vận chuyển toàn bộ chất thải rắn sinh hoạt, trong đó có rác thải nhựa. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, việc trang bị các phương tiện thu gom, vận chuyển tại nhiều địa phương vẫn chưa phù hợp, chưa đáp ứng được mục tiêu bảo vệ môi trường, ví dụ: Không có đủ số thùng để chứa các loại chất thải khác nhau phù hợp với đặc tính và mục đích sử dụng của từng loại chất thải; địa điểm đặt các thùng chứa chất thải nhiều nơi chưa hợp lý; xe chuyên chở chất thải rắn sinh hoạt không đáp ứng được yêu cầu bảo vệ môi trường, rò rỉ chất thải trong quá trình vận chuyển; quy trình công nghệ phân loại, thu gom, vận chuyển chất thải rắn sinh hoạt, trong đó có rác thải nhựa chưa đồng bộ, thống nhất. Bên cạnh đó, việc tổ chức, cá nhân, hộ gia đình thải rác thải nhựa là túi nilon ra môi trường khá phổ biến, nhưng việc xử lý chưa được triệt để theo đúng quy định của pháp luật.

Thứ tư, các quy định về tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý rác thải nhựa

Pháp luật hiện hành chưa quy định trực tiếp về vấn đề này, nhưng quy định các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân có nghĩa vụ tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý chất thải rắn thông thường. Trường hợp không có khả năng tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý rác thải nhựa phải chuyển giao cho cơ sở có chức năng phù hợp để tái sử dụng, tái chế, thu hồi năng lượng và xử lý¹⁶. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, đa số hoạt động thu gom, tái chế rác thải nhựa hiện nay không phải do các doanh nghiệp có công nghệ hiện đại thực hiện, mà do các làng nghề, các cơ sở sản xuất nhỏ lẻ của các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình thực hiện. Trong khi đó, hiệu quả quản lý và giám sát các cơ sở này trong việc tuân thủ các quy định về kiểm soát ô nhiễm môi trường vẫn còn nhiều hạn chế. Để thúc đẩy các chủ thể tham gia vào quá trình xây dựng cơ sở tái chế, xử lý rác thải nhựa, Nhà nước có quy định một số chính sách ưu đãi, hỗ trợ các hoạt động này, như: Những ngành sản xuất vật liệu composit, thu gom, xử lý, tái chế, tái sử dụng chất thải tập trung, trong đó có rác thải nhựa; các hoạt động sản xuất kinh doanh các sản phẩm thân thiện môi trường được Nhà nước ưu đãi miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất¹⁷ hay ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp¹⁸, thậm chí

được ưu đãi về thị trường, về nguồn vốn. Tuy nhiên, các quy định này nằm tản mát trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau; quy định về thu hút đầu tư, sản xuất các sản phẩm thay thế nhựa hoặc nhựa tổng hợp thân thiện môi trường; về sử dụng, tái sử dụng, tái chế rác thải nhựa; về thị trường mua bán tài nguyên rác thải nhựa và các sản phẩm tái chế từ rác thải nhựa còn thiếu sự thống nhất gây khó khăn cho quá trình triển khai thực hiện trên thực tiễn.

Bên cạnh đó, việc thay thế các sản phẩm từ nhựa, đặc biệt là nhựa dùng một lần đã được sản xuất, sử dụng, như: Túi xách từ các vật liệu thiên nhiên thân thiện môi trường, gói đồ bằng lá chuối, ống hút giấy, chai nhựa mỏng hơn...), nhưng vẫn chưa nhiều, chưa tiện dụng, chưa bền vững. Vì vậy, chúng chưa thay thế được hoàn toàn các sản phẩm từ nhựa dùng một lần. Mặt khác, việc nghiên cứu tìm ra các sản phẩm thay thế nhựa, đặc biệt là nhựa sử dụng một lần đã có kết quả nhất định, nhưng không phải sản phẩm nhựa phân hủy sinh học nào cũng đều phân hủy dễ dàng trong các môi trường khác nhau. Nghiên cứu và thực tiễn gần đây đã chỉ ra nhựa phân hủy sinh học cần những điều kiện nhất định để phân hủy như: UV, nước, vi sinh, nhiều loại cần phải có cơ sở lên men compost chuyên dụng... Nếu vứt bừa bãi nhựa phân hủy sinh học ra môi trường, đặc biệt là môi trường biển, chúng vẫn có thể gây ô nhiễm trong thời gian dài. Hay loại nhựa Compostable, có thể phân hủy hoàn toàn thành mùn trong đất nhờ vi sinh và nấm, thời gian phân hủy hoàn toàn phụ thuộc vào mật độ vi sinh, trung bình 2 tháng trong đất vườn, nhưng lại phân hủy chậm trong nước. Thử nghiệm theo quy chuẩn ASTM D7081 cho thấy, sau 6 tháng

¹⁶ Xem: Điều 87, Điều 95, Điều 96, Điều 97 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

¹⁷ Xem: Điều 110 Luật Đất đai năm 2013 và Danh mục ngành nghề ưu đãi đầu tư Ban hành kèm theo Nghị định số 118/2015/NĐ-CP.

¹⁸ Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Nghị định số 38/2015/NĐ-CP về quản lý chất thải và phế liệu, Nghị định số 40/2019/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định các cơ sở thu gom tái chế chất thải nói chung, rác thải nhựa nói riêng sẽ được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước.

ngâm trong nước biển, mẫu PHA chỉ bị phân hủy 30% khối lượng¹⁹. Do vậy, vẫn cần nghiên cứu thêm các vật liệu mới có thể khắc phục được những bất cập trên.

Thứ năm, về trách nhiệm pháp lý với các cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quy định về quản lý rác thải nhựa

Theo quy định của pháp luật hiện hành, tùy theo mức độ vi phạm sẽ phải chịu trách nhiệm hành chính²⁰, trách nhiệm hình sự²¹, gây thiệt hại thì phải bồi thường²² và nếu là cán bộ, công chức vi phạm quy định về quản lý chất thải thì có thể bị kỷ luật²³. Tuy nhiên, thực tiễn những năm qua cho thấy, rất nhiều cá nhân, hộ gia đình, tổ chức vi phạm các quy định về phân loại chất thải, nhưng không bị xử lý hoặc xử lý chưa đủ mức răn đe về hành vi này. Về trách nhiệm hình sự, pháp luật hiện hành chưa quy định về tội vi phạm các quy định về quản lý chất thải thông thường. Trong khi đó, Tội gây ô nhiễm môi trường, Tội vi phạm các quy định về quản lý chất thải nguy hại dù đã được quy định từ Bộ luật Hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) đến Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm

2017), nhưng trên thực tế, chưa một cá nhân, tổ chức nào bị xét xử về tội này.

Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường quy định: Phạt tiền từ 3.000.000 đồng đến 7.000.000 đồng đối với hành vi vứt, thải, bỏ rác thải sinh hoạt không đúng nơi quy định hoặc ra via hè, nguồn nước; phạt tiền từ 15.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với hành vi không phân loại, không lưu giữ chất thải rắn sinh hoạt theo quy định; không ký hợp đồng hoặc không chuyển giao chất thải rắn sinh hoạt cho đơn vị có chức năng thu gom, vận chuyển và xử lý theo quy định. Phạt tiền từ 20.000.000 đồng đến 25.000.000 đồng đối với hành vi không phân loại, không lưu giữ chất thải rắn công nghiệp thông thường theo quy định; không ký hợp đồng hoặc không chuyển giao chất thải rắn công nghiệp thông thường cho đơn vị có chức năng thu gom, vận chuyển và xử lý theo quy định; không báo cáo định kỳ về tình hình phát sinh, quản lý chất thải rắn công nghiệp thông thường cho cơ quan có thẩm quyền theo quy định. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, đa số các cá nhân, hộ gia đình, tổ chức vi phạm các quy định về phân loại chất thải vì nhiều lý do khác nhau vẫn chưa bị xử phạt về hành vi này. Quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường còn nhiều bất cập (như khó khăn trong xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và thiệt hại; cách thức xác định thiệt hại môi trường, sức khỏe, tính mạng, tài sản...) ²⁴.

¹⁹ Nguyễn An Thái, Trung tâm Xử lý chất thải phóng xạ và môi trường (ITRRE – VINATOM), *Trao đổi về ô nhiễm nhựa và nhựa phân hủy sinh học*, Kỳ yếu Hội thảo khoa học “Không để nhựa thành rác”, do Trung ương Hội Giáo dục chăm sóc sức khỏe cộng đồng Việt Nam tổ chức, Hà Nội, ngày 22/10/2019, tr. 11, tr. 17.

²⁰ Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

²¹ Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

²² Bộ luật Dân sự năm 2015 và các văn bản pháp lý liên quan.

²³ Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các văn bản pháp lý liên quan.

²⁴ Bùi Đức Hiền, *Những vấn đề pháp lý về xác định thiệt hại do hành vi làm ô nhiễm môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, năm 2010.

3. Giải pháp xây dựng hoàn thiện pháp luật về quản lý rác thải nhựa thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Thứ nhất, có thể thấy phát triển kinh tế tuần hoàn là một xu hướng của phát triển bền vững. Trong bối cảnh phát triển kinh tế tiêu hao quá nhiều tài nguyên và ô nhiễm môi trường do rác thải nhựa ngày càng nghiêm trọng, đồng thời chất thải rắn thông thường ngày càng được thừa nhận rộng rãi trong xã hội và các chính sách của Nhà nước là một loại tài nguyên, thì việc xây dựng, hoàn thiện pháp luật về quản lý rác thải nhựa theo mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn là tất yếu. Do vậy, việc đưa mô hình này với tính cách là một chính sách pháp luật vào văn kiện Đại hội XIII của Đảng là rất cần thiết và cấp bách. Trên cơ sở đó, cần nghiên cứu xây dựng hành lang pháp lý rõ ràng để hình thành, phát triển các mô hình kinh tế tuần hoàn, thậm chí nghiên cứu xây dựng Luật Về thúc đẩy phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. Trong đó, cần xác định rõ các công ty, doanh nghiệp là động lực trung tâm; Nhà nước đóng vai trò kiến tạo; các tổ chức và từng người dân tham gia thực hiện²⁵ và cộng đồng, truyền thông đóng vai trò giám sát ra sao để kinh tế tuần hoàn phát triển, đặc biệt là trong lĩnh vực tái chế rác thải nhựa. Ứng dụng mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn vào quản lý rác thải nhựa ở Việt Nam trong bối cảnh hiện nay là xu thế tất yếu.

Thứ hai, về việc phòng ngừa, giảm thiểu rác thải nhựa hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn: Để phòng ngừa, giảm thiểu rác thải nhựa, tác giả cho rằng, pháp luật cần

phân loại nhựa, đánh giá được sự tác động của từng loại đến môi trường, sức khỏe, tính mạng con người và sinh vật, từ đó, trên cơ sở khoa học, xác định các loại nhựa nào được sản xuất, sử dụng; loại nhựa nào bị cấm sản xuất, sử dụng; loại nhựa nào hạn chế sản xuất và loại nhựa nào có thể được khuyến khích sản xuất, sử dụng. Theo đó, pháp luật cần đặt ra lộ trình cho quá trình này, trước mắt cần quy định hạn chế đầu tư các dự án về sản xuất các sản phẩm nhựa, túi nilon sử dụng một lần, sau đó mở rộng ra hạn chế sản xuất các loại nhựa có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường khác. Về lâu dài, có thể tiến tới cấm sản xuất các loại nhựa sử dụng một lần. Song song với quá trình này, các quy định pháp luật phải hướng tới khuyến khích, tạo điều kiện, hỗ trợ cá nhân, tổ chức, cơ quan nghiên cứu sản xuất, sử dụng các loại nhựa, sản phẩm từ nhựa sinh học, nhựa tổng hợp hoặc các sản phẩm thay thế nhựa thân thiện môi trường. Các dự án sản xuất nhựa, các sản phẩm từ nhựa cần đầu tư công nghệ hiện đại; được đánh giá tác động môi trường đầy đủ; phải xử lý, tái chế được các vật liệu nhựa dư thừa trong quá trình sản xuất. Bên cạnh đó, để phòng ngừa, giảm thiểu rác thải nhựa từ hoạt động nhập khẩu phế liệu, từ những bất cập đã chỉ ra, tác giả cho rằng, đã đến lúc cần sửa đổi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, quy định cấm nhập khẩu phế liệu, trong đó có nhựa phế liệu, đồng thời tăng cường phân loại rác thải nhựa, tận dụng tài nguyên này trong phát triển công nghiệp tái chế ra các sản phẩm mới từ rác nhựa ở Việt Nam.

Thứ ba, về việc phân loại, lưu giữ rác thải nhựa tại nguồn hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn: Phân loại rác thải nhựa là khâu quan trọng để thúc đẩy phát triển kinh

²⁵ Kiều Linh, tldd, truy cập ngày 13/09/2019.

tế tuần hoàn. Tác giả cho rằng, bên cạnh việc hoàn thiện quy định về phân loại chất thải rắn, cần xây dựng quy định cụ thể về phân loại rác thải nhựa; trang bị các thùng chứa đủ tiêu chuẩn để phân loại, lưu giữ chất thải rắn thông thường, ví dụ: Thùng đựng nhóm hữu cơ dễ phân hủy (thức ăn thừa, lá cây, rau, củ, quả, xác động vật); thùng đựng nhóm có khả năng tái sử dụng, tái chế (giấy, nhựa, kim loại, cao su, nilon, thủy tinh), thậm chí bố trí thùng đựng rác thải nhựa riêng... để tạo nguồn nguyên liệu đầu vào “sạch” cho quá trình tái chế chất thải. Hơn nữa, cần sửa quy định tại khoản 4 Điều 15 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP về việc cho phép UBND cấp tỉnh hướng dẫn và tổ chức thực hiện phân loại chất thải rắn sinh hoạt phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội cụ thể của mỗi địa phương. Theo đó, việc phân loại chất thải rắn thông thường trong đó có rác thải nhựa cần phải thực hiện đồng thời trong phạm vi cả nước. Đây mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nâng cao ý thức của mọi người về tầm quan trọng của việc phân loại rác thải nhựa trên cơ sở coi chất thải này là một loại tài nguyên hướng tới mỗi người dân thực sự là một nhân viên môi trường như kinh nghiệm của Nhật Bản²⁶.

Thứ tư, về việc thu gom, vận chuyển rác thải nhựa hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn: Cần quy định cụ thể về thu gom, vận chuyển rác thải nhựa; xác định giá dịch vụ thu gom vận chuyển, xử lý rác thải nhựa phù hợp với thực tiễn. Mặc dù, Nghị định số

38/2015/NĐ-CP về quản lý chất thải và phế liệu đã quy định rõ việc ký hợp đồng dịch vụ thu gom, vận chuyển xử lý chất thải rắn sinh hoạt và giá dịch vụ được xác định dựa trên chi phí bỏ ra để thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải cũng như xác định rõ chủ nguồn thải phải nộp loại phí trên. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, nhiều loại rác thải nhựa như chai, lọ nhựa... đều có thể bán làm phế liệu để tái chế. Do vậy, quy định về thu phí vệ sinh thường chỉ áp dụng đối với nhựa sử dụng một lần, ít có khả năng tái chế. Bên cạnh đó, cần sửa quy định về giá phí thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn thông thường và phương thức thu cần dựa trên khối lượng và chi phí xử lý chất thải đó nhằm mục tiêu giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, tạo sức ép để các doanh nghiệp phải đầu tư xây dựng cơ sở xử lý chất thải rắn đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường mang lại lợi ích kinh tế cao.

Thứ năm, về xử lý rác thải nhựa hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn: Pháp luật hiện hành quy định rõ chất thải rắn thông thường có thể được xử lý bằng nhiều cách như: Đốt, chôn lấp, tái chế. Tuy nhiên, nếu tiếp cận quản lý rác thải nhựa theo mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn thì Nhà nước cần ưu tiên và thực hiện ưu đãi về đất đai, lao động, thuế, công nghệ, thị trường, vốn để thúc đẩy tổ chức, cá nhân phát triển công nghiệp tái chế rác thải nhựa, tăng cường hợp tác quốc tế về tái chế rác thải nhựa. Việc làm này không chỉ giảm thiểu rác thải nhựa ra môi trường, mà còn thúc đẩy phát triển công nghiệp môi trường theo hướng bền vững. Bên cạnh đó, đối với các cơ sở kinh doanh phế liệu, tái chế rác thải nhựa quy mô hộ gia đình, cá nhân hiện nay phải thực hiện đúng các cam kết trong báo cáo

²⁶ Anh Tùng, *Nước Nhật sạch nhất thế giới nhờ người dân tuân thủ những nguyên tắc này*. Nguồn: <https://baomoi.com/nuoc-nhat-sach-nhat-the-gioi-nh-o-nguoi-dan-tuan-thu-nhung-nguyen-tac-nay/c/25762329.epi>, truy cập ngày 22/04/2018.

đánh giá tác động môi trường hoặc kế hoạch bảo vệ môi trường tùy theo quy mô... nếu vi phạm phải bị xử lý nghiêm theo quy định của pháp luật.

Thứ sáu, về nâng cao trách nhiệm của các chủ thể trong quản lý rác thải nhựa hướng tới phát triển bền vững: Cần quy định cụ thể trách nhiệm của UBND cấp xã, thanh tra môi trường, cảnh sát môi trường trong phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm quy định về quản lý rác thải nhựa. Bên cạnh đó, cần tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trong quản lý rác thải nhựa; thực hiện giám sát theo chuyên đề, theo từng nội dung quản lý nhà nước về môi trường. Ngoài ra, cũng cần nâng cao vai trò của cộng đồng, tổ chức, cá nhân, truyền thông trong phòng ngừa, giảm thiểu rác thải nhựa, giám sát, phát hiện các hành vi vi phạm các quy định về quản lý rác thải nhựa²⁷.

Thứ bảy, về chế tài áp dụng với cá nhân, hộ gia đình, tổ chức không phân loại chất thải tại nguồn, vứt rác thải nhựa không đúng quy định hướng tới phát triển kinh tế tuần hoàn: Cần bổ sung quy định áp dụng trách nhiệm hình sự với hành vi vi phạm các quy định về quản lý chất thải rắn thông thường trong trường hợp mức độ nguy hiểm cho xã hội lớn²⁸. Về xử phạt các hành vi vi phạm các quy định về phân loại chất thải rắn thông thường, trong đó rác thải nhựa cần thực hiện nhất quán tại các địa

phương, không để tình trạng tùy nghi mạnh tinh nào tinh đó làm như hiện nay; tăng cường xử lý hành vi vứt rác thải nhựa sử dụng một lần không đúng quy định, thậm chí nâng mức xử phạt với hành vi này để tăng cường tính răn đe. Về trách nhiệm bồi thường thiệt hại môi trường do chất thải nhựa gây ra, cần nghiên cứu áp dụng đảo nghĩa vụ chứng minh trong xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi xả thải rác thải nhựa ra môi trường không đúng quy định và thiệt hại xảy ra; thừa nhận quyền khởi kiện tập thể, quyền của đại diện cộng đồng trong khởi kiện yêu cầu bồi thường thiệt hại về môi trường²⁹...

Tóm lại, có thể thấy, qua hơn 30 năm đổi mới, mở cửa phát triển kinh tế theo chiều rộng đã làm cho tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam ngày càng bị suy giảm và cạn kiệt. Những năm trở lại đây, ô nhiễm môi trường Việt Nam do rác thải nhựa ngày càng trầm trọng. Trong khi đó, giá trị kinh tế, xã hội và môi trường to lớn trong rác thải nhựa hàng ngày hàng giờ bị con người bỏ đi lãng phí. Do vậy, quan niệm rác thải nhựa là một loại tài nguyên và đổi mới việc xây dựng, thực hiện pháp luật về quản lý rác thải nhựa theo mô hình phát triển kinh tế tuần hoàn trong thời gian tới ở Việt Nam là đặc biệt cần thiết. Điều này giúp sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên, kiểm soát ô nhiễm môi trường góp phần bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành.

²⁷ Bùi Đức Hiền, *Pháp luật về sự tham gia của cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8 năm 2017, tr. 59.

²⁸ Bộ luật Hình sự hiện hành chưa quy định về Tội vi phạm quy định quản lý chất thải thông thường.

²⁹ Bùi Đức Hiền, *Mấy vấn đề lý luận hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ô nhiễm môi trường không khí và gợi mở xây dựng Luật Không khí sạch ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Pháp luật và phát triển, số 10, năm 2017.