

PHÁP LUẬT CHO PHÁT TRIỂN KINH TẾ TUẦN HOÀN
Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Lê Thị Thanh

Học viện Tài chính

Tác giả liên hệ: lethithanh@hvtc.edu.vn

Ngày nhận: 20/3/2025

Ngày nhận bản sửa: 26/3/2025

Ngày duyệt đăng: 24/4/2025

Tóm tắt

Phát triển kinh tế tuần hoàn là đòi hỏi khách quan cho phát triển kinh tế bền vững. Có nhiều yếu tố tác động đến quá trình chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính truyền thống sang kinh tế tuần hoàn và quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn, trong đó, có hệ thống pháp luật. Những quan hệ kinh tế quan trọng phát sinh trong quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn phải được điều chỉnh bằng hệ thống pháp luật hoàn thiện. Hệ thống pháp luật này ở Việt Nam hiện nay đã, đang là công cụ pháp lý góp phần thúc đẩy việc chuyển từ kinh tế tuyến tính truyền thống sang kinh tế tuần hoàn và phát triển kinh tế tuần hoàn. Tuy nhiên, còn có nhiều bất cập và còn thiếu nhiều quy định cho phát triển kinh tế tuần hoàn, do vậy, cần có những giải pháp xây dựng và hoàn thiện.

Từ khóa: Kinh tế tuần hoàn, pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn, xây dựng, hoàn thiện pháp luật.

Legal Framework for Circular Economy Development in Vietnam

Assoc. Prof., Dr. Le Thi Thanh

Academy of Finance

Corresponding Author: lethithanh@hvtc.edu.vn

Abstract

The transition to a circular economy is essential for achieving sustainable economic development. Various factors influence the transition from a traditional linear economy to a circular model, with the legal framework playing a crucial role.. Important economic relations arising in developing a circular economy must be regulated by a comprehensive legal system. In Vietnam, the existing legal framework has served as a tool to facilitate this transition; however, significant gaps and inadequacies remain in the regulations pertaining to circular economic development. Therefore, there is an urgent need for constructive and comprehensive solutions to address these shortcomings..

Keywords: Circular Economy; Legal Framework for Circular Economy Development; Legal Framework Improvement..

1. Đặt vấn đề

Để phát triển kinh tế bền vững, cần phải phát triển kinh tế tuần hoàn. Kinh tế tuần hoàn là một mô hình kinh tế dựa trên nguyên lý cơ bản: “Mọi thứ đều là đầu vào đối với thứ khác” - lần đầu tiên được sử dụng bởi Pearce & Turner (1990). Theo đó, kinh tế tuần hoàn biến rác thải đầu ra của ngành này thành nguồn tài nguyên đầu vào của ngành khác hoặc tuần hoàn ngay trong nội tại của một doanh nghiệp. Kinh tế tuần hoàn với hệ thống tuần hoàn được áp dụng: tái sử dụng, tái chế, phục hồi,... theo các vòng lặp kín, nhằm đạt được mục đích “kéo dài tuổi thọ của vật chất” - giảm tối thiểu số lượng tài nguyên sử dụng cho đầu vào và số lượng phế

thải tạo ra, từ đó, loại bỏ tác động tiêu cực đến môi trường. Có 3 nguyên tắc của kinh tế tuần hoàn: (i) bảo toàn và cải thiện nguồn lực tự nhiên bằng việc kiểm soát nguồn lực có hạn và cân bằng các dòng tài nguyên tái tạo; (ii) tối ưu hoá việc sử dụng tài nguyên bằng cách tái chế sản phẩm, các thành phần của sản phẩm và nguyên liệu ở mức cao nhất ở mọi lúc trong cả vòng đời kỹ thuật và sinh học; (iii) nâng cao hiệu quả của hệ thống bằng cách phát hiện ra lỗ hổng và loại trừ những tác động tiêu cực từ bên ngoài (Foundation, 2013).

Pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn có phạm vi điều chỉnh rất rộng, liên quan đến hầu hết các lĩnh vực của nền kinh

tế - xã hội, bao gồm hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình chuyển chất thải (vật chất ở thể rắn, lỏng, khí hoặc ở dạng khác được thải ra từ hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, sinh hoạt hoặc hoạt động khác) là đầu ra của ngành này thành nguồn tài nguyên đầu vào của ngành khác hoặc ngay trong nội bộ của đơn vị kinh doanh (doanh nghiệp, hợp tác xã,...). Trong đó, gồm cả những quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Hệ thống pháp luật về kinh tế tuần hoàn là cơ sở pháp lý tác động đến quá trình chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn và phát triển kinh tế tuần hoàn trên phạm vi rất rộng, bao gồm cả các quy phạm pháp luật công và quy phạm pháp luật tư, tác động dưới nhiều góc độ khác nhau. Do đó, pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn bao gồm nhiều nội dung, trong đó, có những nội dung chủ yếu sau:

Thứ nhất, quy định nội hàm của kinh tế tuần hoàn, từ đó, xác định đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh, thiết kế cấu trúc hệ thống các quy phạm pháp luật tương ứng.

Thứ hai, quy định địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia vào kinh tế tuần hoàn, bao gồm: (i) Chủ thể nhân danh quyền lực nhà nước (xác định rõ cơ quan nào? ai? thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước về kinh tế tuần hoàn); (ii) Chủ thể thực hiện các hoạt động trong kinh tế tuần hoàn (hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng, dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường,...). Đây là loại chủ thể chủ yếu bao gồm các doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh,...; (iii) Chủ thể là cá nhân, hộ gia đình,... trong cộng đồng dân cư.

Thứ ba, quy định các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng,... làm cơ sở cho chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn và phát triển kinh tế tuần hoàn.

Thứ tư, quy định về các biện pháp tài chính, như quy định về ngân sách nhà nước, thuế, phí, tín dụng,... cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Thứ năm, quy định về đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Đề hệ thống pháp luật cho phát triển

kinh tế tuần hoàn thực sự là công cụ pháp lý tác động tích cực đến phát triển kinh tế - xã hội thì phải được nghiên cứu toàn diện, hệ thống, chuyên sâu từ lý thuyết đến thực trạng, tìm ra những bất cập, đưa ra những giải pháp hoàn thiện.

2. Tổng quan nghiên cứu

Có nhiều nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn, pháp luật về kinh tế tuần hoàn. Song, cho đến nay, những công trình nghiên cứu về pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn chưa nhiều. Hầu hết những nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn đều dưới góc độ kinh tế và tác động dưới góc độ kinh tế hoặc nghiên cứu pháp luật về kinh tế tuần hoàn trong phạm vi cụ thể (ví dụ, trong lĩnh vực nông nghiệp, trong cam kết EVFTA,...). Một số công trình tiêu biểu nghiên cứu liên quan đến vấn đề kinh tế tuần hoàn và pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn bao gồm:

(i) Pearce, và cộng sự (1990); MacArthur Foundation (2013) đã nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn, chỉ ra bản chất, yêu cầu, vai trò của kinh tế tuần hoàn.

(iii) Lại Văn Mạnh (2023) cho rằng, để đáp ứng các yêu cầu về bảo vệ môi trường, bảo đảm phát triển bền vững theo EVFTA thì việc chuyển đổi từ nền kinh tế tuyến tính (mô hình kinh tế khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên làm yếu tố nguyên liệu sản xuất đầu vào cho hệ thống kinh tế, tiếp đó là sản xuất, phân phối, tiêu dùng và thải bỏ) sang nền kinh tế tuần hoàn là cần thiết để tránh nguy cơ cạn kiệt, suy thoái tài nguyên thiên nhiên, ô nhiễm môi trường. Định hướng phát triển kinh tế tuần hoàn góp phần trợ giúp doanh nghiệp Việt Nam trong việc tiết kiệm nguồn nguyên liệu đầu vào, giảm thiểu phát thải ra ngoài môi trường, thay đổi bền vững và thân thiện với môi trường trong hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; đánh giá một số thực trạng và đưa ra một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về kinh tế tuần hoàn trong bối cảnh đầy mạnh thực hiện các cam kết về bảo vệ môi trường theo EVFTA.

(iv) Bùi Đức Hiền (2024) nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn và pháp luật về kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp; đánh giá thực tiễn pháp luật về kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay và đưa ra 06 giải pháp hoàn thiện, áp dụng trong lĩnh vực nông nghiệp.

(v) Nguyễn Hồng Thắng (2021) đã khái quát cơ chế, chính sách chung về kinh tế tuần hoàn; phân tích, làm rõ vai trò của chính sách tài chính đối với phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam; đồng thời, định hướng hoàn thiện chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn trong giai đoạn mới và tác giả cho rằng

cần nghiên cứu để áp dụng chính sách thuế đánh vào sử dụng tài nguyên, hoạt động gây ô nhiễm; khuyến khích hoạt động tái sử dụng/tái chế.

(vi) Nguyễn Sỹ Tinh (2021) khẳng định: “Kinh tế tuần hoàn là một tổng thể hoàn chỉnh từ thiết kế - sản xuất đến tiêu dùng - quản lý chất thải và tái sử dụng - tái chế ở cả 3 cấp, nhằm giảm khai thác nguyên liệu, sản xuất sạch, kéo dài vòng đời sản phẩm, tiêu dùng có trách nhiệm và giảm thiểu phát thải. Cần hoàn thiện hành lang pháp lý xuyên suốt và đủ mạnh, trong đó, chú trọng ban hành cơ chế, chính sách tài chính cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở nước ta”.

Các công trình trên nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn, chính sách, pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn dưới nhiều góc độ khác nhau, đã cho thấy pháp luật có tác động mạnh đến kinh tế tuần hoàn. Song, chưa có nghiên cứu toàn diện nào về pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn. Do vậy, tôi đặt ra vấn đề nghiên cứu hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn, đánh giá sơ bộ thực trạng hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay và đưa ra một số định hướng, giải pháp hoàn thiện.

3. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp tiếp cận hệ thống liên ngành và đa ngành: Phương pháp này được sử dụng để nghiên cứu liên ngành, đa ngành kinh tế, xã hội, luật học, từ đó, làm rõ bản chất kinh tế và bản chất pháp lý của kinh tế tuần hoàn, nghiên cứu nội dung của pháp luật về kinh tế tuần hoàn và tác động của pháp luật tới sự phát triển của kinh tế tuần hoàn trong cuộc Cách mạng 4.0 và nền kinh tế thị trường, hội nhập kinh tế quốc tế.

Phương pháp phân tích và phân tích kinh tế học pháp luật: Phương pháp này được sử dụng để nhận diện về bản chất của kinh tế tuần hoàn, nhu cầu kinh tế của các chủ thể trong kinh tế tuần hoàn, cấu trúc của hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn và sự tác động đến quá trình hình thành, phát triển kinh tế tuần hoàn; phân tích thực trạng hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay, từ đó, đưa ra giải pháp hoàn thiện.

Phương pháp so sánh: Phương pháp này được sử dụng để so sánh thực trạng hệ thống pháp luật hiện hành ở Việt Nam với nhu cầu kinh tế của các chủ thể trong nền kinh tế tuần hoàn với bản chất của kinh tế tuần hoàn để có đánh giá sát thực, từ đó, đưa ra giải pháp hoàn thiện phù hợp. Bên cạnh đó, phương pháp so sánh luật học cũng được sử dụng để giải quyết vấn đề nghiên cứu.

4. Thực trạng hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay

Hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay đã và đang là cơ sở pháp lý cho phát triển kinh tế bền vững thông qua quá trình hình thành và phát triển kinh tế tuần hoàn, đáp ứng các yêu cầu của nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế trong cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0. Song, nhìn dưới góc độ là mô hình kinh tế với đầy đủ nội hàm của kinh tế tuần hoàn, thì cho đến nay, chưa có ở Việt Nam mà đang trong quá trình chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính truyền thống sang kinh tế tuần hoàn và hầu như mới chỉ đang được tiếp cận theo ngành kinh tế. Có nhiều lý do, trong đó, có lý do từ hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn còn thiếu và bất cập. Hệ thống quy phạm pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn đang được chứa đựng rải rác tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, trong đó, có những quy định xung đột nhau, gây khó khăn trong thực tiễn thực hiện.

Hệ thống quy phạm pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn đang có ở các văn bản pháp luật như: Luật Bảo vệ môi trường; Luật Chất lượng sản phẩm hàng hoá; Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả; Luật Khoáng sản; Luật Tài nguyên nước; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo; Luật Thuế bảo vệ môi trường; Luật Thuế tài nguyên;... và các văn bản dưới luật liên quan. Như vậy, pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn đang rất phân tán, được chứa đựng tại nhiều nguồn khác nhau nhưng còn nhiều chồng chéo, chưa bảo đảm tính thống nhất, thiếu tính hệ thống, thiếu dẫn chiếu, liên kết, thiếu tính khả thi, gây khó khăn trong thực tiễn thực hiện, làm hạn chế tính hiệu lực, hiệu quả của pháp luật. Những bất cập chủ yếu gồm:

Một là, kinh tế tuần hoàn nhìn dưới góc độ pháp lý chưa xác định rõ nội hàm, từ đó, chưa xác định rõ đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của pháp luật về kinh tế tuần hoàn, ảnh hưởng đến việc xây dựng cấu trúc của hệ thống pháp luật này.

Khái niệm về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay được quy định tại Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Theo đó: “Kinh tế tuần hoàn là mô hình kinh tế, trong đó, các hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường”. Khoản 1 Điều 138 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, quy định tiêu chí chung về kinh tế tuần hoàn: (i) Giảm

khai thác, sử dụng tài nguyên không tái tạo, tài nguyên nước, tăng hiệu quả sử dụng tài nguyên, nguyên liệu thô, vật liệu, tiết kiệm năng lượng; (ii) Kéo dài thời gian sử dụng vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hoá, các linh kiện, cấu kiện; (iii) Hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường, bao gồm: giảm chất thải rắn, nước thải, khí thải; giảm sử dụng hoá chất độc hại; tái chế chất thải, thu hồi năng lượng; giảm sản phẩm sử dụng một lần; mua sắm xanh.

Bên cạnh đó, các quy định về kinh tế tuần hoàn còn nằm rải rác tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, cho thấy ở Việt Nam đến nay, vẫn chưa có một khái niệm pháp lý đầy đủ về kinh tế tuần hoàn, do đó, những nội dung khác của pháp luật về kinh tế tuần hoàn là thiếu cơ sở. Khái niệm về kinh tế tuần hoàn hiện nay chưa thể hiện rõ bản chất là sự kết nối giữa các hoạt động kinh tế được thiết kế trước, tạo thành các vòng tuần hoàn trong nền kinh tế và chưa xác định được khía cạnh kinh tế của kinh tế tuần hoàn mà hầu như chỉ thể hiện dưới góc nhìn về bảo vệ môi trường, chưa làm rõ khả năng tạo ra giá trị gia tăng cho doanh nghiệp, cho xã hội, tăng thu nhập cho người lao động và thúc đẩy áp dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, tăng liên kết giữa các nhà sản xuất, giữa các ngành,...

Hai là, địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia vào kinh tế tuần hoàn chưa được làm rõ.

Tại Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường quy định: Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện lồng ghép kinh tế tuần hoàn ngay từ giai đoạn xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án phát triển; quản lý, tái sử dụng, tái chế chất thải. Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có trách nhiệm thiết lập hệ thống quản lý và thực hiện biện pháp để giảm khai thác tài nguyên, giảm chất thải, nâng cao mức độ tái sử dụng và tái chế chất thải ngay từ giai đoạn xây dựng dự án, thiết kế sản phẩm, hàng hoá đến giai đoạn sản xuất, phân phối.

Như vậy, Luật chỉ quy định thẩm quyền, trách nhiệm của 02 loại chủ thể cụ thể: (i) các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; (ii) cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong phát triển kinh tế tuần hoàn. Từ đó, Nghị định số 08/2022/NĐ-CP và Nghị định 05/2025/NĐ-CP quy định thẩm quyền, trách nhiệm của 02 loại chủ thể trên, nhưng hầu như nghiêng về mục đích để bảo vệ môi trường.

Có nhiều loại chủ thể tham gia vào kinh tế tuần hoàn, song, pháp luật Việt Nam hiện nay chưa quy định. Chẳng hạn, trong hệ thống cơ quan nhà nước, người có quyền nhân danh quyền lực nhà nước không chỉ là Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; loại chủ

thể thứ hai cũng không chỉ là cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ và chưa đề cập đến loại chủ thể thứ ba là cá nhân, hộ gia đình,... trong cộng đồng dân cư. Mặt khác, chưa làm rõ và phân biệt địa vị pháp lý của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn với địa vị pháp lý của tổ chức, cá nhân khác thực hiện/ tham gia thực hiện các công đoạn của kinh tế tuần hoàn, đồng thời, cũng chưa quy định cụ thể, chưa thật phù hợp với đặc thù phát triển kinh tế tuần hoàn trong từng lĩnh vực. Chưa quy định rõ về cơ quan chịu trách nhiệm chính trong quản lý dự án phát triển kinh tế tuần hoàn ở Trung ương cũng như địa phương; chưa xây dựng được kế hoạch quốc gia về phát triển kinh tế tuần hoàn, chưa phát huy được vai trò của truyền thông trong giám sát thúc đẩy kinh tế tuần hoàn (Hiền, 2024).

Ba là, thiếu các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng,... làm cơ sở cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng hiện đang được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường, Nghị định của Chính phủ, Thông tư của Bộ chủ yếu nghiêng về mục đích bảo vệ môi trường và khá chung chung, thiếu cụ thể. Do vậy, khó xác định trong các trường hợp cụ thể đối với quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn. Khoản 10 và 11 Điều 3 Luật Bảo vệ môi trường quy định quy chuẩn kỹ thuật môi trường và tiêu chuẩn môi trường, chưa quy định cho các trường hợp khác cho kinh tế tuần hoàn. Các Thông tư của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định về quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải công nghiệp (Thông tư số 06/2025/TT-BTNMT); Quy định quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải công nghiệp (Thông tư số 45/2024/TT-BTNMT);... Như vậy, đang thiếu quy định về quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng.

Đến nay, Việt Nam còn chưa có bộ tiêu chí để xác định, đánh giá và phân loại mức độ phát triển của kinh tế tuần hoàn, do vậy, thiếu cơ sở pháp lý để áp dụng các chính sách ưu đãi cho phát triển kinh tế tuần hoàn và cũng thiếu cơ sở đánh giá mức độ thực hiện nhiệm vụ về phát triển kinh tế tuần hoàn của các chủ thể (đặc biệt đối với các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền nhân danh quyền lực nhà nước ở Trung ương và các địa phương).

Bốn là, quy định về các biện pháp tài chính, như quy định về ngân sách nhà nước, thuế, phí, tín dụng... cho phát triển kinh tế tuần hoàn còn nhiều bất cập.

Để phát triển kinh tế tuần hoàn, cần phải có nguồn tài chính phù hợp và phải được pháp luật điều chỉnh. Bên cạnh việc chi trực tiếp từ ngân sách nhà nước cho hoạt động bảo vệ môi trường, thì tín dụng, thuế và phí được sử dụng như công cụ điều chỉnh nền kinh tế hướng tới và phát triển kinh tế tuần hoàn, trong đó có 2 sắc thuế tác động trực tiếp là thuế tài nguyên và thuế bảo vệ môi trường, bên cạnh thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt (Thắng, 2021). Trong các công cụ tài chính tác động đến quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn thì công cụ thuế có ý nghĩa nhất; song, trong hệ thống pháp luật thuế cho phát triển kinh tế tuần hoàn, cũng còn nhiều tồn tại, như: hệ thống pháp luật thuế còn thiếu tính thống nhất, tính phù hợp, tính hiệu quả để hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế tuần hoàn; nhiều quy phạm pháp luật điều chỉnh đối với các sắc thuế chưa nhắm trực tiếp vào vòng đời của sản phẩm. Do vậy, còn thiếu căn cứ pháp lý để xác định nghĩa vụ thuế khác nhau cho các trường hợp khác nhau khi sản xuất sản phẩm mà nguồn nguyên liệu là nguyên liệu tự nhiên với khi sản xuất sản phẩm mà nguồn nguyên liệu được sử dụng từ nguồn thải của quy trình trước, của doanh nghiệp khác, hoặc khi tái chế hoặc còn thiếu các quy phạm pháp luật quy định về ưu đãi thuế để khuyến khích phát triển kinh tế tuần hoàn, tối ưu hóa các phương thức sử dụng tài nguyên là nguồn chất thải và còn thiếu những quy định về loại thuế cần có cho phát triển kinh tế tuần hoàn (chẳng hạn, chưa có quy định về thuế carbon,...).

Pháp luật về ngân sách nhà nước, về tín dụng, phí,... cho phát triển kinh tế tuần hoàn đang được quy định rất rắc ở nhiều loại văn bản pháp luật khác nhau và cũng còn nhiều quy định chồng chéo, khó thực hiện.

Năm là, quy định về đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn thiếu tính toàn diện, tính thống nhất, tính phù hợp và hiệu quả.

Hệ thống pháp luật về đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn được quy định rải rác trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, trước hết, trong Luật Đầu tư, nhưng không cụ thể cho phát triển kinh tế tuần hoàn, do đó, khó thực hiện. Các quy định về ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn cũng chưa cụ thể, rõ ràng. Đặc biệt, các quy định về ưu đãi đầu tư cho hoạt động tái chế, tái sử dụng chất thải còn thiếu hoặc còn bất cập. Do vậy, chưa tạo môi trường đầu tư thuận lợi để khuyến khích, thúc đẩy các tổ chức, cá nhân nghiên cứu, xây dựng, phát triển các mô

hình kinh tế tuần hoàn. Thiếu các quy định hỗ trợ, khuyến khích đầu tư cho hoạt động kết nối giữa các khâu trong tổ hợp kinh tế tuần hoàn hoặc kết nối giữa các ngành, lĩnh vực trong phát triển kinh tế tuần hoàn.

Các quy định về đầu tư cho chuyển đổi từ kinh tế tuyến tính sang kinh tế tuần hoàn còn hạn chế. Quy định về trường hợp để được ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư,... còn khá chung chung, thủ tục hành chính rắc rối, khó thực hiện, chưa tạo đột phá để khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư vào kinh tế tuần hoàn.

5. Một số giải pháp xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn nhằm phát triển kinh tế bền vững ở Việt Nam cần hướng tới: (i) Bảo đảm tính toàn diện, phù hợp, thống nhất, hiệu quả và tính pháp lý cao; (ii) Bảo đảm cho phát triển kinh tế tuần hoàn theo hướng nhắm trực tiếp vào vòng đời sản phẩm và trong từng giai đoạn của vòng đời sản phẩm, gia tăng lợi ích và kéo dài chu kỳ sử dụng tài nguyên thiên nhiên, giảm lượng phát thải đầu ra; (iii) Bảo đảm kinh tế tuần hoàn được phát triển theo hướng bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ sức khỏe con người, bảo vệ môi trường thông qua các quy định quản lý, xử lý, sử dụng chất thải, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Muốn vậy, Việt Nam cần nghiên cứu ban hành văn bản pháp luật riêng cho kinh tế tuần hoàn, có thể ban hành Luật về kinh tế tuần hoàn, không nên chỉ quy định thành một điều trong Luật Bảo vệ môi trường như hiện tại, trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới đã có luật này và thực hiện một cách hiệu quả. Chẳng hạn ở Đức - quốc gia đã ban hành Luật Kinh tế tuần hoàn, qua đó, quy định rõ trách nhiệm, vai trò của các chủ thể tham gia vào hoạt động kinh tế tuần hoàn, trong đó, người dân cũng có vai trò, trách nhiệm trong việc phân loại rác thải sinh hoạt tại nguồn, hạn chế sử dụng sản phẩm tiêu dùng một lần, sử dụng hiệu quả và tiết kiệm năng lượng;...

Để đạt được các định hướng cho phát triển kinh tế tuần hoàn, cần khắc phục được những hạn chế trong cấu trúc của pháp luật về kinh tế tuần hoàn, với những giải pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, xác định rõ nội hàm của khái niệm kinh tế tuần hoàn, từ đó, xác định phạm vi đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của pháp luật cho phù hợp.

Ở Việt Nam hiện nay, pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế tuần hoàn còn thiếu và chưa có sự đồng bộ, đang chứa đựng trong

nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau và hầu như chỉ tập trung ở các quy phạm pháp luật nhằm bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, ít quy định về nội hàm của kinh tế tuần hoàn. Do vậy, xây dựng và hoàn thiện pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn nhất thiết phải trên cơ sở rà soát lại toàn bộ các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ kinh tế tuần hoàn, trong đó, trước hết từ khái niệm về kinh tế tuần hoàn được quy định tại Điều 142 Luật Bảo vệ môi trường 2020 để bổ sung, chỉnh sửa, theo hướng nên xây dựng Luật về kinh tế tuần hoàn, và ở đó, khái niệm về kinh tế tuần hoàn phải được xây dựng bao hàm đủ các nội dung thuộc bản chất vốn có của nó, trong đó, thể hiện rõ bản chất là sự kết nối giữa các hoạt động kinh tế được thiết kế trước, tạo thành các vòng tuần hoàn trong nền kinh tế, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và xác định được khía cạnh kinh tế của kinh tế tuần hoàn bên cạnh mục tiêu bảo vệ môi trường, làm rõ khả năng tạo ra giá trị gia tăng cho doanh nghiệp, cho xã hội, tăng thu nhập cho người lao động và thúc đẩy áp dụng khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo, tăng liên kết giữa các nhà sản xuất, giữa các ngành, các lĩnh vực trong nền kinh tế.

Từ đó, xác định phạm vi điều chỉnh của pháp luật về kinh tế tuần hoàn và cho phát triển kinh tế tuần hoàn là rất rộng, không chỉ bao gồm các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động thiết kế, sản xuất, tiêu dùng và dịch vụ nhằm giảm khai thác nguyên liệu, vật liệu, kéo dài vòng đời sản phẩm, hạn chế chất thải phát sinh và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường, mà còn cả những quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động kết nối, liên kết giữa các bộ phận, nhà sản xuất, các ngành, các lĩnh vực là quá trình chuyển chất thải là đầu ra của ngành này thành nguồn tài nguyên đầu vào của ngành khác hoặc ngay trong nội bộ của đơn vị kinh doanh, của nhà sản xuất,... Với đối tượng điều chỉnh rộng, đa dạng, phức tạp, liên quan đến cả lĩnh vực công và tư, do đó, pháp luật về kinh tế tuần hoàn phải sử dụng cả phương pháp điều chỉnh của luật công và phương pháp điều chỉnh của luật tư để điều chỉnh các nhóm quan hệ xã hội tương ứng, phù hợp. Trên cơ sở đó, thiết kế hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn nhằm hướng đến phát triển nền kinh tế bền vững.

Thứ hai, xác định rõ các loại chủ thể và địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia vào kinh tế tuần hoàn.

Từ phạm vi đối tượng điều chỉnh của pháp luật về kinh tế tuần hoàn cho thấy các loại chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật kinh tế tuần hoàn là đa dạng. Mỗi loại chủ thể có vai trò khác nhau trong quá trình phát triển

kinh tế tuần hoàn, do đó, pháp luật cần xác định rõ địa vị pháp lý của từng loại chủ thể đó.

Trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn, cần bổ sung các loại chủ thể tương ứng, không chỉ là 02 loại chủ thể như quy định trong Luật Bảo vệ môi trường. Chẳng hạn, thuộc loại (i) không chỉ là các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, mà cần bổ sung chủ thể là Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp xã, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã và bổ sung thêm loại (ii) chủ thể là các hộ gia đình, cá nhân,... trong cộng đồng dân cư.

Như vậy, chủ thể quan hệ pháp luật kinh tế tuần hoàn bao gồm nhiều loại, có thể chia thành những loại sau: (i) Chủ thể là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền (Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp; Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch ủy ban nhân dân,...) nhân danh quyền lực nhà nước; (ii) doanh nghiệp; hợp tác xã; hộ kinh doanh; các tổ chức, cá nhân kinh doanh khác thực hiện các hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ,...); (iii) Các hộ gia đình, cá nhân,... trong cộng đồng dân cư. Dưới mỗi góc độ khác nhau thì ít hoặc nhiều, tất cả các tổ chức, cá nhân có năng lực chủ thể đều tham gia vào quan hệ của kinh tế tuần hoàn.

Đối với chủ thể là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền nhân danh quyền lực nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với quá trình phát triển kinh tế tuần hoàn, tạo môi trường, xây dựng chiến lược, quy hoạch, mục tiêu cho phát triển kinh tế tuần hoàn và kiểm tra, giám sát việc thực hiện, xử lý vi phạm (nếu có).

Đối với loại chủ thể là doanh nghiệp, hợp tác xã, hộ kinh doanh, các tổ chức, cá nhân kinh doanh khác thực hiện các hoạt động sản xuất, cung ứng dịch vụ trực tiếp thực hiện các hoạt động trong mô hình kinh tế tuần hoàn, sản xuất sản phẩm, hàng hoá, cung ứng dịch vụ, tạo ra chất thải, rồi đưa vào tái chế/làm nguyên vật liệu đầu vào, sử dụng lại phế phẩm, phụ phẩm, chất thải cho quy trình sản xuất tiếp theo,... cần quy định rõ nghĩa vụ của chủ thể này trong việc thu hồi, phân loại, xử lý chất thải, phế phẩm, phụ phẩm, tái chế hàng hoá đã qua sử dụng trên sở hàng hoá đã bán ra; tự đánh giá, kiểm tra việc thực hiện mô hình kinh tế tuần hoàn tại cơ sở.

Đối với loại chủ thể là các hộ gia đình, cá nhân,... trong cộng đồng dân cư có trách nhiệm tiêu dùng xanh, thu gom, phân loại rác thải tại nguồn, cung cấp rác thải đã được phân loại để xử lý, tái chế,... làm nguồn nguyên liệu đầu vào cho chu kỳ sản xuất mới của các chủ thể kinh doanh.

Pháp luật cần xác định rõ ràng, cụ thể trách nhiệm, quyền hạn của Nhà nước; quyền, nghĩa vụ của nhà đầu tư, của tổ chức, cá nhân khác và của truyền thông trong thực hiện mô hình tổ hợp phát triển kinh tế tuần hoàn (Hiền, 2024).

Thứ ba, hoàn thiện các quy định về quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật của sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng, ... làm cơ sở cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Nguyên tắc các quy chuẩn, tiêu chuẩn kỹ thuật về sản phẩm, năng lượng, khí thải, nước thải, chất thải khác cho các sản phẩm tái chế, tái sử dụng được quy định trong văn bản luật, từ đó, sẽ được cụ thể hoá trong các văn bản dưới luật (nay đang quy định trong Luật Bảo vệ môi trường là chủ yếu), cần được Chính phủ quy định rõ trong thẩm quyền bằng Nghị định và giao cho các Bộ chuyên ngành quy định thật cụ thể, rõ ràng bằng Thông tư của các Bộ, làm cơ sở pháp lý cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Việt Nam cần xây dựng bộ tiêu chí để xác định, đánh giá và phân loại mức độ phát triển của kinh tế tuần hoàn, làm cơ sở pháp lý để áp dụng các chính sách ưu đãi cho phát triển kinh tế tuần hoàn hiệu quả và là căn cứ để đánh giá mức độ thực hiện nhiệm vụ của các chủ thể. Xây dựng bộ tiêu chí theo hướng xây dựng khung tiêu chí cho kinh tế tuần hoàn và các tiêu chí mềm. Trên cơ sở đó, xây dựng và phát triển hệ thống cơ sở dữ liệu về kinh tế tuần hoàn phục vụ cho quá trình phát triển.

Thứ tư, hoàn thiện các quy định về các biện pháp tài chính cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Hoàn thiện quy định về tài chính cho phát triển kinh tế tuần hoàn cần rà soát đề sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật về ngân sách nhà nước, về tín dụng, về thuế, về phí, ... cho phát triển kinh tế tuần hoàn. Trước hết là hoàn thiện các quy phạm pháp luật về thuế, theo hướng: Các quy phạm pháp luật trong các Luật Thuế quy định với từng sắc thuế cần xác định được đối tượng chịu thuế và thuế suất nhằm trực tiếp vào vòng đời sản phẩm và trong từng giai đoạn của vòng đời sản phẩm. Trên cơ sở đó, các quy phạm pháp luật cần xác định chính xác sự kiện pháp lý làm phát sinh nghĩa vụ thuế cho các trường hợp khác nhau khi sản xuất sản phẩm mà nguồn nguyên liệu là nguyên liệu tự nhiên khác trường hợp sản xuất sản phẩm mà nguồn nguyên liệu được sử dụng từ nguồn thải của quy trình trước, của doanh nghiệp khác, tái chế, ... Rà soát lại tất cả các quy định về ưu đãi thuế, miễn thuế, giảm thuế nhằm khuyến khích phát triển kinh tế tuần

hoàn, tối ưu hoá các phương thức sử dụng tài nguyên. Đặc biệt, các quy định về ưu đãi thuế trong pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp đối với doanh nghiệp kinh doanh theo mô hình kinh tế tuần hoàn. “Cần tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp luật theo hướng áp dụng chính sách thuế đánh vào sử dụng tài nguyên, hoạt động gây ô nhiễm; khuyến khích hoạt động tái sử dụng/ tái chế” (Thắng, 2021). Bổ sung những quy phạm pháp luật điều chỉnh đối với những đối tượng cần đưa vào đối tượng chịu thuế phát sinh trong kinh tế tuần hoàn và cần thiết cho phát triển kinh tế tuần hoàn, chẳng hạn, bổ sung quy định về thuế carbon.

Thứ năm, hoàn thiện các quy định về đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn.

Hoàn thiện hệ thống pháp luật về đầu tư cho phát triển kinh tế tuần hoàn theo hướng các quy định về ưu đãi đầu tư, hỗ trợ đầu tư phải cụ thể, rõ ràng, có tính khả thi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư cho hoạt động tái chế, tái sử dụng chất thải, kéo dài tuổi thọ và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường, thông qua việc đầu tư cho nghiên cứu, xây dựng, phát triển các mô hình kinh tế tuần hoàn, tiến tới phát triển bền vững. Hoàn thiện các quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư cả cho hoạt động kết nối giữa các khâu trong tổ hợp kinh tế tuần hoàn hoặc kết nối giữa các ngành trong phát triển kinh tế tuần hoàn, khuyến khích các nhà khoa học cùng các chủ thể thực hiện hoạt động kinh doanh nghiên cứu, hợp tác phát triển mô hình kinh tế tuần hoàn. Bên cạnh các quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư vào kinh tế tuần hoàn, pháp luật cần quy định cụ thể, rõ ràng về thủ tục để được hưởng ưu đãi, hỗ trợ đầu tư, theo hướng cắt giảm thủ tục hành chính rườm rà, không cần thiết. Thông qua đó, bảo đảm quy trình kinh tế tuần hoàn được vận hành quay vòng liên tục bởi sự gắn kết chặt chẽ giữa các chủ thể.

6. Kết luận

Để chủ trương phát triển kinh tế tuần hoàn được thực hiện trên thực tế thì hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn phải được hoàn thiện. Từ bản chất của kinh tế tuần hoàn và từ nghiên cứu thực trạng hệ thống pháp luật về kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam hiện nay, bên cạnh những ưu điểm thì hệ thống pháp luật này còn nằm tồn tại chủ yếu cần được hoàn thiện. Trên cơ sở đó, bài nghiên cứu đã đưa ra giải pháp nhằm góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật cho phát triển kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam, hướng tới phát triển nền kinh tế bền vững. Bên cạnh việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật thì cần thiết phải thiết

kế những biện pháp đồng bộ bảo đảm cho pháp luật về kinh tế tuần hoàn được thực hiện trong thực tiễn, trong đó, chú trọng biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục

pháp luật về kinh tế tuần hoàn; tăng cường công tác kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm vi phạm (nếu có) trong quá trình thực hiện pháp luật về kinh tế tuần hoàn.

Tài liệu tham khảo

Bùi, Đ. H. (2024). *Pháp luật về kinh tế tuần hoàn trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam*. Truy cập ngày 15/3/2025, từ <https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/kinh-te>

Ellen MacArthur Foundation. (2013). *Towards the circular economy: Economic and business rationale for an accelerated transition*. Truy cập ngày 15/3/2025, từ <https://www.aquafil.com/assets/uploads/ellen-macarthur-foundation.pdf>

Lại, V. M. (2023). *Hoàn thiện pháp luật về kinh tế tuần hoàn khi thực hiện các cam kết bảo vệ môi trường trong EVFTA*. Truy cập ngày 15/3/2025, từ <https://isponre.gov.vn> > trang nhất > tin tức > đối ngoại

Luật bảo vệ môi trường. (2020). *Luật số 72/2020/QH14*. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Nguyễn, H. T. (2021). Chính sách tài chính đối với kinh tế tuần hoàn ở Việt Nam. *Tạp chí Tài chính*, (Số kỳ 1, tháng 8/2021).

Nguyễn, S. T. (2021). Chính sách phát triển kinh tế tuần hoàn tại Việt Nam. *Tạp chí Tài chính*, (Số tháng 11/2021).

Nghị định số 08/2022/NĐ-CP. (2022). *Quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường*. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Pearce, D. W., & Turner, R. K. (1989). *Economics of natural resources and the environment*. Johns Hopkins University Press.