CÁC VẤN ĐỀ KHI ÁP DỤNG CƠ CHẾ PHÁT TRIỂN SẠCH Ở VIỆT NAM

TS **Đào Đức Tuấn, Đặng Hồng Hạnh**
Tổng cục Khí tượng Thủy văn

1. Giới thiệu

Các hoạt động nhằm phát triển kinh tế - xã hội của con người tăng lên đã và đang dẫn đến những tác động tiêu cực đối với hệ thống khí hậu của chúng ta. Nhận thức được vấn đề này nên tại Hội nghị Thượng đỉnh của Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển tại Brazil năm 1992, Công ước Khung của Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) đã được 155 quốc gia ký kết.

Tại hội nghị các Bên tham gia UNFCCC lần thứ 3 được tổ chức tại Kyoto, Nhật Bản, tháng XII năm 1997, Nghị định thư của Công ước được thông qua, nên được gọi là Nghị định thư Kyoto.

Nghị định thư thiết lập một khuôn khổ cho các bước khởi đầu nhằm kiềm chế và kiểm soát xu hướng gia tăng phát thải khí nhà kính. Nghị định thư Kyoto đưa ra các mục tiêu giảm phát thải 6 khí nhà kính (GHG) chính và thời gian thực hiện cho các nước phát triển.

Đặc biệt, Nghị định thư Kyoto đã đưa ra 4 cơ chế mềm dẻo nhằm giúp các Bên bị ràng buộc bởi các cam kết có thể tìm các giải pháp giảm phát thải khí nhà kính bên ngoài phạm vi địa lý của quốc gia mình với chi phí thấp nhất. Các cơ chế này gồm: cùng thực hiện (Joint Implementation - JI, Điều 6), bong bóng (Buble, Điều 4), buôn bán quyền phát thải quốc tế (International Emissions Trading - IET, Điều 17) và cơ chế phát triển sạch (Clean Development Mechanism - CDM, Điều 12).

Ở giai đoạn đàm phán để đi đến thi hành Nghị định thư Kyoto, thì CDM là cơ chế quan trọng nhất đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam chúng ta, bởi đối tượng tham gia 3 cơ chế đầu dành cho các nước phát triển.

2. Cơ chế phát triển sạch (CDM)

Điều 12 của Nghị định thư Kyoto đã đưa ra mục tiêu của CDM như sau:

> "...giúp các Bên không thuộc Phụ lục I (các nước đang phát triển) đạt được sự phát triển bền vững và đóng góp vào mục tiêu cuối cùng của Công ước[1] và giúp các Bên thuộc Phụ lục I đạt được sự tuân thủ các cam kết của mình về giảm và hạn chế phát thải định lượng theo Điều 3."

CDM là cơ chế khuyến khích các công ty tư nhân và các chính phủ các nước phát triển đầu tư cho các dự án tại các nước đang phát triển nhằm giảm hoặc tránh không phát thải GHG, ví dụ như chuyển sang công nghệ sạch. Đổi lại, các nước phát triển sẽ nhận được "các đơn vị giảm phát thải được chứng nhận", có thể xem như

khoản "tín dụng" thu được do giảm phát thải từ các dự án này để đạt mục tiêu giảm phát thải của họ.

Sở dĩ CDM được các nước phát triển lẫn đang phát triển đặc biệt quan tâm vì dựa trên tinh thần và mục tiêu như nêu ở trên thì CDM sẽ là cơ chế để các nước phát triển thực hiện cam kết giảm phát thải khí nhà kính của mình với chi phí hiệu quả; còn đối với các nước đang phát triển, CDM sẽ mang lại sự đầu tư sạch và gia tăng cho các dự án giảm nhẹ, đồng thời trợ giúp các nước đang phát triển thực hiện các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu, thúc đẩy phát triển bền vững tại các nước này. Cuối cùng, thực hiện CDM còn là thực hiện tinh thần chung về bảo vệ hệ thống khí hậu toàn cầu của UNFCCC.

Tuy nhiên, đối với các nước đang phát triển khi triển khai CDM cũng cần phải thảo luận, cân nhắc vì đây là cơ chế hợp tác giữa một Bên là các nước có nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính và một Bên là các nước không có nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính. Qua thành phần và đối tác của CDM cho thấy tính đa dạng và phức tạp của việc áp dụng CDM ở mỗi đối tác và mỗi quốc gia, khi điều kiện kinh tế - xã hội không tương đồng.

Việc thận trọng trong phân tích và chấp thuận các phương thức, các thể chế của CDM là cần thiết vì sẽ không những bảo đảm quyền lợi của quốc gia mà còn nhằm bảo toàn sự trong sáng của mục tiêu UNFCCC.

Một trong những hạn chế hiện nay của CDM là Nghị định thư Kyoto vẫn chưa làm rõ và cụ thể hoá các phương thức và thể chế gắn với hoạt động của CDM, thậm chí còn nhiều bất đồng trong vấn đề này. Một số nước đã đưa ra các lý do sau để giải thích vì sao CDM chưa được các Bên chấp thuận phê chuẩn: (i) Tính công bằng; (ii) Còn nhiều điểm chưa rõ ràng liên quan đến tác động của CDM trong thời gian dài nhằm đạt được phát triển bền vững tại các nước đang phát triển; (iii) Lo ngại trước bài học kinh nghiệm khi các nước đang phát triển đã đặt quá nhiều kỳ vọng vào các cơ chế khác như ODA, GEF và đầu tư nước ngoài trực tiếp.

Để từng bước giải quyết các tồn đọng nhằm thúc đẩy thực hiện CDM, tại cuộc tái nhóm họp Hội nghị các Bên lần thứ 6 (COP6 phần 2) tại Bonn, tháng VII - 2001, một trong các phần quan trọng liên quan đến CDM được đưa ra trong thoả thuận "các nhân tố hạt nhân" - thoả thuận đã đạt được cứu vãn thế bế tắc và có thể dẫn tới đổ vỡ Nghị định thư Kyoto, khẳng định:

- Nước chủ nhà (nước tiếp nhận dự án) có đặc quyền lựa chọn các hoạt động dự án CDM hỗ trợ nước đó đạt được phát triển bền vững.
- Nhấn mạnh rằng tài trợ cho dự án CDM từ các Bên thuộc Phụ lục I không được làm thay đổi nguồn ODA vốn có và nó phải được tách riêng và không tính vào nghĩa vụ tài chính của các Bên thuộc Phụ lục I.
- Thúc đẩy nhanh việc triển khai CDM.

Có 2 điểm quan trọng chính phủ các nước đang phát triển phải cân nhắc khi tiếp nhận thực hiện CDM là:

a. Phát triển bền vững

Một trong những mục tiêu chính của CDM là thúc đẩy đạt được phát triển bền vững tại các nước đang phát triển. Vì vậy, nhiệm vụ quan trọng nhất đối với chính phủ của các nước đang phát triển là làm thế nào xác định được dự án đạt được các tiêu chí của phát triển bền vững. Một số nhà nghiên cứu chính sách đã đề xuất xét dự án trên 3 phương diện - kinh tế, môi trường và xã hội.

Theo họ, tại các nước đang phát triển nên thực hiện các dự án với "kết quả đã được chứng minh" hơn là dạng "thử nghiệm" công nghệ. Ví dụ, dự án nâng cao hiệu suất tiêu thụ năng lượng, cải thiện các qui trình công nghiệp mang lại lợi ích rõ ràng, trong khi đó dự án thay đổi sử dụng đất hoặc áp dụng các phương thức canh tác nông nghiệp chưa được thử nghiệm có thể đòi hỏi chi phí thực hiện cao nhưng không tăng năng suất, như vậy rõ ràng các dự án này chưa đáp ứng được tiêu chuẩn phát triển bền vững.

Cụ thể hơn, các nước chủ nhà, bước đầu cần xác định các loại dự án CDM tiềm năng - như dạng dự án ưu tiên. Một số tiêu chí để xác định dự án CDM tiềm năng là:

- chi phí yêu cầu trên một đơn vị (tấn) carbon giảm (khía cạnh tài chính),
- khả năng tạo công ăn việc làm (khía cạnh xã hội và phát triển),
- các tác động môi trường địa phương (khía cạnh kinh tế và môi trường),
- đánh giá về công nghệ (khía cạnh công nghệ).

b. Công bằng

Công bằng là một vấn đề rất quan trọng khi thực hiện CDM và cần phải có sự phù hợp giữa các công cụ thực hiện và các mục tiêu. Về bản chất, CDM là một cơ chế dựa trên sự không công bằng giữa 2 khối Bắc - Nam, không công bằng trong phát thải và khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Vẫn còn nhiều nghi ngờ và tồn đọng cần làm sáng tỏ để CDM thực sự trở thành một công cụ đắc lực của Nghị định thư Kyoto để đạt được sự công bằng giữa các nước đang phát triển và nước phát triển. Dù thế nào đi nữa, sự công bằng đạt được giữa các nước phải không được làm tổn thương mục tiêu cuối cùng của UNFCCC.

3. Tình hình tham gia và thực hiện UNFCCC của Việt Nam

Việt Nam đã phê chuẩn tham gia UNFCCC tháng XI năm 1994 và năm 1998 chính phủ đã ký kết Nghị định thư Kyoto. Tổng cục Khí tượng Thủy văn đã được Chính phủ giao là cơ quan chủ trì phối hợp thực hiện các hoạt động liên quan đến Công ước và Nghị định thư này ở Việt Nam.

Thực hiện nghĩa vụ của một Bên tham gia Công ước, Việt Nam đã tăng cường năng lực tổ chức thực hiện Công ước và ứng phó với tác động và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu trên phạm vi quốc gia và toàn cầu.

Qua các số liệu kiểm kê GHG năm 1994 cho thấy, nguồn phát thải chính là nông nghiệp (chiếm 44%), lâm nghiệp (31%) và năng lượng (25%). Tuy nhiên, theo dự đoán, lĩnh vực năng lượng sẽ có tốc độ tăng trưởng nhanh hơn tất cả các lĩnh vực khác và trở thành nguồn phát thải chính trong tương lai.

Tiềm năng giảm phát thải của Việt Nam là không nhỏ và như vậy CDM cần được tích cực quan tâm về đánh giá để chúng ta không bỏ lỡ các cơ hội do cơ chế này mang lại. Vì vậy, cần xác định vai trò quản lý và điều tiết của Nhà nước để Việt Nam có thể tham gia và khai thác các lợi ích thu được từ cơ chế này nhằm mục tiêu cuối cùng là đạt được sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo hướng bền vững, đồng thời thể hiện trách nhiệm của một Bên tham gia UNFCCC.

4. Vai trò của Nhà nước trong việc thực hiện CDM

CDM là một cơ chế phát triển do đó công tác quản lý của Nhà nước đóng vai trò không thể thiếu trong việc triển khai thực hiện. Đối với Việt Nam, nhiệm vụ cụ thể của Nhà nước gồm:

- Chỉ đạo và điều phối quá trình xem xét và phê duyệt các dự án thuộc CDM,
- Điều hành việc tham gia buôn bán phát thải về các tín dụng CO_2,
- Lập khung thuế cho loại hình dự án CDM,
- Phối hợp, lồng ghép với chính sách ưu tiên của đất nước,
- Xác lập mối quan hệ giữa CDM và các cơ chế phát triển khác (để tránh sự chồng chéo và mâu thuẫn.

Một trong những nhiệm vụ quan trọng đầu tiên là phải xác định các hướng ưu tiên có thể tham gia CDM, chúng ta có 3 hướng ưu tiên sau:

- Nâng cấp cải thiện công nghệ hiện có, gồm nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng, đổi mới và hiện đại hoá,
- Áp dụng các công nghệ tiên tiến và thiện hữu với môi trường,
- Các dự án thuộc các chương trình, định hướng đang được Nhà nước khuyến khích/ưu tiên.

Cụ thể, các lĩnh vực có thể tham gia CDM mà Việt Nam khuyến khích thực hiện gồm:

- Tiết kiệm năng lượng: các dạng được khuyến khích gồm nâng cấp hiệu suất sản xuất và truyền tải điện, nâng cấp hiệu suất sử dụng điện năng trong lĩnh vực công nghiệp và các nhà cao tầng,
- Đổi mới năng lượng: khuyến khích khai thác và sử dụng các loại năng lượng từ các nguồn như sinh khối, nhiệt điện, năng lượng mặt trời và năng lượng gió,
- Lâm nghiệp: khuyến khích các dự án bảo vệ bể chứa carbon (bảo vệ và bảo tồn các khu rừng hiện có; tăng cường công tác quản lý rừng; sử dụng có hiệu quả

nguồn tài nguyên rừng) và nâng cao hiệu quả của các bể chứa carbon (trồng cây, gây rừng).

Nhưng để thực hiện các dự án CDM ở Việt Nam sẽ phải đối mặt với không ít trở ngại. Có thể nêu ra hai khó khăn chính tác động đến hiệu quả thực hiện gồm:

- Thiếu các văn bản pháp qui và các cơ chế hành chính để quản lý và thực hiện CDM,
- Nhận thức về CDM của cả các nhà hoạch định chính sách và công chúng đều còn thấp.

Trong thời gian tới, cần khắc phục các trở ngại trên bảo đảm đạt được các mục tiêu trước mắt cũng như lâu dài của CDM.

5. Kết luận

Tháng III - 2001, Hoa Kỳ tuyên bố sẽ không phê chuẩn Nghị định thư Kyoto với nhiều lý do biện minh cho hành động này nhưng không được các nhà nghiên cứu, phân tích thừa nhận là thoả đáng. Nghị định thư Kyoto đang phải đối mặt với nhiều thách thức quyết định đối với sự tồn tại của thoả thuận này. Các nhà khoa học, nhà nghiên cứu chính sách trên thế giới cũng đã phân tích và thử đề xuất một số giải pháp thay thế Nghị định thư nhưng thực sự chưa có giải pháp nào khả thi hơn Nghị định thư Kyoto.

Hiện nay, cộng đồng thế giới vẫn đang nỗ lực không ngừng để thúc đẩy Nghị định thư Kyoto có hiệu lực thi hành cho dù có hay không sự tham gia của Hoa Kỳ.

Các tín hiệu đáng mừng đạt được qua COP6 phần 2 cho thấy có những tiến bộ nhất định minh chứng cho những nỗ lực này và khẳng định Nghị định thư Kyoto đã được "an toàn". Vì vậy, CDM vẫn sẽ là một trong các cơ chế quan trọng của Nghị định thư Kyoto và là cơ chế có ảnh hưởng và vai trò quan trọng nhất đối với việc thi hành UNFCCC và Nghị định thư của các nước đang phát triển.

Nhìn chung trên thế giới cũng như tại các nước châu Á, tuy còn rất nhiều tranh cãi nhưng các nước đặc biệt là các nước đang phát triển đang tích cực tìm hiểu CDM để đưa ra các chính sách và biện pháp thích ứng.

Đối với Việt Nam, có thể khẳng định các dự án của CDM có tính hấp dẫn và chúng ta có thể hưởng lợi từ các dự án này. Tuy nhiên, để đạt được các lợi ích từ CDM chúng ta cũng phải đối mặt với nhiều thách thức mới và phức tạp liên quan đến tổ chức hành chính và hệ thống các văn bản pháp qui quản lý của Nhà nước. Điều quan trọng là cần đánh giá và nhận thức được lợi ích tiềm tàng, cũng như hiểu được các thách thức mà CDM đem lại, từ đó đưa ra các kế hoạch, chính sách phù hợp để bảo đảm Việt Nam vượt qua được các thách thức đó.