

Cơ chế phát triển sạch và khung pháp lý triển khai ở Việt Nam

GS.TS. NGUYỄN QUANG THUẬN*

TH.S. TRẦN THỊ THU HUYỀN**

Thế giới đang đứng trước một vấn đề hết sức nghiêm trọng là sự biến đổi của khí hậu do ô nhiễm môi trường và phát thải khí nhà kính gây ra. Đây là vấn đề thu hút sự quan tâm đặc biệt của tất cả các quốc gia. Việt Nam là nước đang phát triển đang trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa (CNH, HĐH), vấn đề phát triển nhanh gắn với bảo vệ môi trường là mục tiêu hết sức quan trọng. Việt Nam là một trong số những quốc gia tham gia tích cực vào những hoạt động nhằm giảm nhẹ những tác động của biến đổi khí hậu. Tháng 12/2003, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020. Trên bình diện quốc tế, Việt Nam đã ký công ước khung biến đổi khí hậu (UNFCCC) ngày 11/06/1994 và ký Nghị định thư Kyoto ngày 03/12/1998. Bài viết này sẽ giới thiệu vài nét về cơ chế phát triển sạch (CMD) và khung pháp lý triển khai tại Việt Nam.

1. Vài nét về cơ chế phát triển sạch (CDM)

Cơ chế phát triển sạch (Clean Development Machingism-CDM) là một cơ chế hợp tác được quy định tại Điều 12 của Nghị định thư Kyoto với mục đích cho phép các tổ chức, doanh nghiệp nhà nước và tư nhân của các nước công nghiệp phát triển, các tổ chức quốc tế đầu tư vào các dự án nhằm giảm phát thải khí nhà kính tại các nước đang phát triển để nhận được tín dụng dưới dạng các “Giảm phát thải được chứng nhận (CERs)”¹.

*, ** Viện Nghiên cứu châu Âu

¹ Theo Thông tư số 10/2006/TT-BTNMT, ngày 12/12/2006 về Hướng dẫn xây dựng Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư của Chính phủ.

Các hoạt động của con người đã phát thải ra nhiều loại khí nhà kính như CO₂, HFCs, CH₄, N₂O... và nhiều loại khí công nghiệp khác. Trong đó CO₂ và CH₄ là 2 khí quan trọng trong việc tạo hiệu ứng khí nhà kính. Hiệu ứng khí nhà kính làm nhiệt độ trái đất tăng lên. Trong vòng 100 năm lại đây, lượng CO₂ tăng 20%² và CH₄ tăng 90% đã làm tăng nhiệt độ trái đất lên 2°C. Hiện tượng này được gọi là sự ấm lên toàn cầu, gây ra nhiều vấn đề khác của hệ thống khí hậu, như nước biển dâng, lụt lội... Nhằm đối phó và hạn chế hiện tượng tăng nhiệt độ trung bình của trái đất, tại hội nghị của Liên hợp quốc về Môi trường và Phát triển ở Rio de Janeiro, Brazil tháng 6/1992, 155 nhà nước và chính phủ

đã tham gia ký kết Công ước khung Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu toàn cầu với mục tiêu ổn định nồng độ khí nhà kính (KNK) trong khí quyển ở mức độ có thể ngăn ngừa được sự can thiệp nguy hiểm của con người đối với hệ thống khí hậu.

Nghị định thư Kyoto được ký kết trong khuôn khổ UNFCCC tại hội nghị lần thứ 3 các bên tham gia UNFCCC tại Kyoto - Nhật Bản tháng 12/1997. Đây văn bản pháp lý quốc tế quan trọng đầu tiên ghi nhận nỗ lực chung của các quốc gia trong việc hạn chế phát thải khí nhà kính toàn cầu bằng các cam kết ràng buộc cụ thể của từng quốc gia thành viên. CDM ra đời trong bối cảnh cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm đến mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính với chi phí thấp nhất nhưng vẫn tăng cường hiệu quả cải thiện môi trường. Để đạt được điều này, Nghị định thư Kyoto đã đưa ra ba cơ chế gồm: Mua bán quyền phát thải quốc tế (IET), đồng thực hiện (JI) và Cơ chế phát triển sạch (CDM). Để tham gia CDM, các nước phải đáp ứng được ba yêu cầu cơ bản theo Nghị định thư Kyoto là: Phê chuẩn Nghị định thư Kyoto; Tự nguyện tham gia CDM và Thành lập cơ quan quốc gia về CDM. Ngoài ra yêu cầu các nước công nghiệp hoá phải thuộc danh sách các nước trong Phụ lục I² và đáp ứng đủ một số điều kiện cụ thể theo Điều 3³ của Nghị định thư Kyoto. Trên bình diện quốc tế, để triển khai và giám sát dự án CDM ở mỗi quốc gia, Ban chấp hành quốc tế về CDM (gọi tắt là EB) là cơ quan đại diện thực hiện chức năng duy trì việc đăng ký và giám sát CDM. EB công nhận và ủy

nhiệm cho các tổ chức độc lập – các tổ chức tác nghiệp – phê duyệt các đề xuất dự án CDM, thẩm tra kết quả giảm phát thải và chứng nhận các giảm phát thải. Một nhiệm vụ quan trọng khác của EB là duy trì việc đăng ký CDM. Việc đăng ký sẽ là cơ sở để ban hành CERs mới, quản lý và tính toán các khoản thu CERs cho Quỹ Thích ứng, đồng thời góp phần thanh toán các chi phí quản lý và duy trì việc tính toán CERs cho mỗi bên không phụ thuộc Phụ lục I là nước chủ nhà của dự án CDM. Đối với mỗi quốc gia thành viên, trước khi tham gia CDM phải thành lập một Cơ quan quốc gia về CDM để đánh giá, phê duyệt các dự án, đồng thời là đầu mối để phối hợp với quốc tế.

CDM hoạt động như một thị trường hạn ngạch cacbon (các loại khí thải khác đều được quy ra cacbon tương đương). CDM cho phép các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân ở các nước công nghiệp hoá thực hiện các dự án giảm phát thải tại các nước đang phát triển và đổi lại, các doanh nghiệp này nhận được chứng chỉ dưới dạng CER và được tính vào chỉ tiêu giảm phát thải của các nước công nghiệp hoá. Đây là cơ chế “win-win” cùng có lợi, đem lại lợi ích môi trường và kinh tế cho cả hai phía - phía các nước công nghiệp hoá (các nhà đầu tư dự án CDM) và phía các nước đang phát triển (các nước tiếp nhận dự án CDM). Tuy nhiên trên thực tế, để các nước đang phát triển chấp thuận thực hiện dự án CDM tại nước mình thì các quốc gia công nghiệp hóa phải chứng minh được với cơ quan có thẩm quyền về CDM của nước sở tại dự án CDM có khả năng giảm thiểu phát thải khí nhà kính và thiết lập một đường cơ sở (baseline) ước tính sự giảm thiểu trong tương lai nếu không có dự án nói trên. Phương pháp luận chủ yếu để tính toán hiệu quả của dự án CDM là so sánh giữa lượng phát thải ước tính của dự án với các phát thải tham chiếu (gọi là phát thải đường cơ sở). Dự án sẽ được chứng thực bởi bên thứ ba, còn gọi là DOE, để đảm bảo rằng kết quả dự án là thực

² Phụ lục I là Phụ lục trong Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Các nước trong Phụ lục I là các nước phát triển và các nước đang trải qua quá trình kinh tế chuyển sang thị trường phải thực hiện cam kết giảm phát thải khí nhà kính ít nhất là 5% xuống dưới mức năm 1990 trong giai đoạn từ năm 2008 đến 2012. Các quốc gia khác nhau thì có những mục tiêu cụ thể khác nhau.

³ Điều 3 của Nghị định thư Kyoto quy định cụ thể mức giảm và hạn chế phát thải định lượng đối với các nước công nghiệp hóa.

tế, đo lường được và có khả năng giảm thiểu phát thải trong dài hạn. Nếu dự án được đăng ký và triển khai, cơ quan có thẩm quyền về CDM sẽ ban hành các chỉ tiêu CERs (mỗi đơn vị tương ứng giảm thiểu được 1 m³ khí CO₂ hoặc các khí tương đương quy đổi ra CO₂, 1CER = 1 tấn) cho các bên tham gia dự án dựa trên việc xem xét sự khác biệt giữa đường cơ sở và sự phát thải trong thực tế (nếu không có dự án). Bên cạnh đó, xét về khía cạnh kinh tế, nguồn tài trợ từ các dự án CDM cũng sẽ giúp các nước đang phát triển đạt được mục tiêu phát triển bền vững như giảm ô nhiễm không khí và nước, cải thiện sử dụng đất, trồng rừng, thay thế các nguồn nguyên liệu hóa thạch... Còn các nước phát triển cũng đang tích cực mở rộng, đa dạng hóa thị trường CDM tới các nước đang phát triển nhằm thực hiện các cam kết theo Nghị định thư Kyoto cũng như đối phó với biến đổi khí hậu toàn cầu.

CDM được các nước phát triển và các nước đang phát triển rất quan tâm vì cơ chế này cho phép các nước phát triển có thể thực hiện cam kết giảm phát thải của mình một cách hiệu quả, các nước đang phát triển sẽ thực hiện được mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Với cam kết phải cắt giảm khí nhà kính theo Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, các quốc gia công nghiệp hóa phải đầu tư, đổi mới, cải tiến công nghệ với chi phí rất cao mà kém hiệu quả. Ở các nước phát triển để giảm 1 tấn CO₂ khí thải chi phí đầu tư mất khoảng 30 - 40 USD, trong khi đó nếu bỏ ra số tiền hỗ trợ các nước đang phát triển đổi mới công nghệ sản xuất để giảm thiểu khí thải gây hiệu ứng nhà kính và mua quota khí thải từ những nước này thì các nước phát triển chỉ mất khoảng 7,5 - 16 USD⁴. Chính sự chênh lệch này đã hình thành nên một thị trường mua bán chỉ tiêu khí phát thải.

Thị trường mua bán phát thải khí nhà kính là một thị trường mới, còn nguyên sơ. Trên thị trường này, người mua là chính phủ của các nước phát triển, các tập đoàn, công ty lớn của các nước công nghiệp hóa và người bán là các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Nhưng khác với các thị trường thông thường, ngoài các bên tham gia mua - bán, bắt buộc phải có một tổ chức quốc tế được chỉ định để thẩm tra và đề nghị ban chấp hành (đại diện của các nước tham gia) công nhận và cấp chứng chỉ, chứng nhận.

Giá CER giao động mạnh phụ thuộc vào mức độ rủi ro của từng dự án. Thông thường người mua có xu hướng trả giá cao cho những dự án có lượng CER lớn với tính bền vững về mặt môi trường và xã hội. Các chủ dự án cũng đạt được giá cao hơn nếu họ sẵn sàng chịu chi phí phát triển dự án trong nước bao gồm phát triển Văn kiện thiết kế dự án CDM (PDD) và đạt được thư phê duyệt của nước chủ nhà.

Là một thị trường mới nhưng thị trường mua bán CER cũng sôi động không kém các thị trường khác. Thời điểm năm 2003 giá 1 CER khoảng 3 - 4 USD nhưng hiện nay giá đã tăng lên cao ở châu Âu có nơi giá 1 CER là 13 - 14 euro. Lý giải cho việc này theo ông Nguyễn Trung Việt, Trưởng phòng Quản lý chất thải rắn Sở Tài nguyên - Môi trường TP. HCM, khi Nghị định thư Kyoto có hiệu lực đồng nghĩa với việc các nước tham gia nghị định thư này phải cắt giảm lượng phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính như họ đã cam kết, cụ thể là cắt giảm khí CO₂ (hoặc một số loại khí thải được quy đổi tương đương)⁵.

Mặc dù không tránh khỏi những ảnh hưởng nhất định của cuộc khủng hoảng kinh tế thế giới, nhưng thị trường buôn bán CERs đã từng bước lấy lại được tốc độ tăng trưởng. Vào tháng 1/2009, CERs được giao dịch tại thị trường

⁴ Quá ít doanh nghiệp tham gia thị trường mua bán khí thải
<http://www.danang.thv.vn/News>, tải ngày 20 tháng 12 năm 2010.

⁵ Việt Thanh, Mua bán "Chứng nhận giảm phát thải": Bắt đầu sôi động. <http://tuoitre.vn/Kinh-te/178634/Mua-ban-Chung-nhan-giam-phat-thai-Bat-dau-soi-dong.html> tải ngày 23 tháng 12 năm 2010.

châu Âu với giá thấp nhất là khoảng 7 euro/tấn CO₂. Tuy nhiên, giá chứng chỉ này sau đó đã ổn định hơn ở mức khoảng 11 - 13 euro/tấn CO₂. Theo nghiên cứu của công ty phân tích Point Carbon, với nhu cầu thị trường như hiện nay thì chứng chỉ CERs sẽ tăng lên và có thể đạt mức giá trung bình khoảng 21 euro/tấn CO₂ trong giai đoạn từ năm 2013 - 2020⁶ và đến năm 2020 dự đoán việc mua bán tín chỉ carbon trên toàn cầu có thể lên đến hàng nghìn tỷ euro.

Tính đến tháng 11/2007, có 175⁷ nước và đại diện chính phủ các nước đã thông qua Nghị định thư Kyoto, và nếu tất cả những quốc gia này có thể giảm đúng lượng phát thải khí nhà kính theo như cam kết thì tổng phát thải sẽ giảm được là 61,6% so với chỉ tiêu đặt ra cho toàn thế giới.

Theo đánh giá của các chuyên gia, năng lượng là lĩnh vực nóng bỏng nhất cho các dự án CDM trên toàn thế giới (52,68%), sau đó là các ngành xử lý và tiêu hủy chất thải (20,77%) và nông nghiệp (7,8%)⁸. Châu Á - Thái Bình Dương hiện đang là khu vực sôi động nhất về các dự án CDM. Theo thống kê của Ban thư ký Công ước Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu, tính đến ngày 3/5/2010, đã có tổng số 2.184 dự án CDM được đăng ký. Trong số này, Trung Quốc là nước có số dự án đăng ký lớn nhất, với 828 dự án, chiếm 37,91% tổng số dự án. Đứng thứ hai sau Trung Quốc là Ấn Độ, với 504 dự án CDM được đăng ký, chiếm 23,08% tổng số dự án. Brazil và Mexico lần lượt đứng thứ ba và thứ tư, chiếm 7,88% (172 dự án) và 5,54% (121 dự án). Ở khu vực Đông Nam Á, Malaysia đã

đăng ký 81 dự án, đứng thứ 5 với 3,71% tổng số dự án... Việt Nam 36 dự án. Đầu tư vào các dự án CDM nhiều nhất là các nước Anh, Iceland, Hà Lan và Nhật Bản. Trong khi Mỹ quan tâm tới thị trường CDM ở các nước Mỹ Latinh thì châu Á là đối tác quan trọng của EU. Ấn Độ là nước có nhiều dự án CDM nhất, còn Trung Quốc là quốc gia đứng đầu về nhận được CERs, chiếm 43,46% trong tổng số gần 172 triệu CERs. Có thể thấy, trong khi Trung Quốc và Ấn Độ đã thu hút được rất nhiều nguồn hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật từ các nước công nghiệp phát triển vào các dự án CDM thì Việt Nam và một số nước Đông Nam Á lại rất hạn chế trong lĩnh vực này.

Như vậy, chống biến đổi khí hậu là mục tiêu quan trọng đang đặt ra trước toàn thế giới. Thực hiện CDM là một trong những giải pháp quan trọng để thực hiện mục tiêu này. Tuy nhiên, cho đến nay, việc triển khai CDM trên thế giới nói chung còn chưa thật sự phát triển. Điều đó, trước hết là do một số nước lớn như Mỹ vẫn chưa tham gia vào cam kết giảm khí phát thải theo Nghị định thư Kyoto. Mặt khác, 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 vẫn còn nhiều bất đồng trong vấn đề này. Nghị định thư Kyoto đến năm 2012 là hết hiệu lực nhưng tại Hội nghị Liên hợp quốc tại Copenhagen (2009) và Cancun vừa qua về chống biến đổi khí hậu các nước cũng chưa đi đến một sự cam kết chung có hiệu lực nào.

2. Khung pháp lý triển khai CDM tại Việt Nam

2.1. Khung pháp lý

Việt Nam rất quan tâm đến vấn đề biến đổi khí hậu và đẩy mạnh các hoạt động thực hiện UNFCCC, Nghị định thư Kyoto và CDM. Mặc dù là quốc gia nằm trong nhóm các quốc gia không thuộc - Phụ lục I⁹ (non-annex I)

⁶ Phát triển sạch: Lợi ích "dùng" rào cản hành chính, <http://www.kimtienduc.com.vn/vi/tin-tuc-su-kien/68-phat-trien-sach-li-lich-dung-rao-can-hanh-chinh.html> tải ngày 17 tháng 12 năm 2010.

⁷ <http://vi.wikipedia.org/wiki> tải ngày 17/12 năm 2010.

⁸ Thành Trung, Nguyễn Thương: CDM và những tiềm năng cho Việt Nam, <http://www.thiennhien.net/news/157/ARTICLE/3074/2007-09-17.html> tải ngày 27 tháng 12 năm 2010.

⁹ Nhóm các nước không thuộc - Phụ lục I là nhóm các nước đang phát triển và là nhóm nước không bắt buộc phải giảm phát thải khí nhà kính và họ không có mục tiêu giảm phát thải.

nhưng Việt Nam là một nước có tiềm năng để thực hiện việc giảm phát thải. Kể từ khi Chính phủ Việt Nam ký công ước khung biến đổi khí hậu ngày 11/06/1994 và ký Nghị định thư Kyoto ngày 03/12/1998 và phê chuẩn ngày 25/12/2002¹⁰ hàng loạt những văn bản pháp quy và văn bản hướng dẫn thực thi của Chính phủ và các bộ, ngành đã được ban hành, cụ thể:

- Chỉ thị số 35/2005/CT – TTg ngày 17 tháng 10 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức thực hiện Nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Văn bản này hướng dẫn các bộ và cơ quan Chính phủ cũng như ủy ban nhân dân các tỉnh áp dụng hiệu quả Cơ chế CDM. Chỉ thị này đã xác định Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan đầu mối của Chính phủ tham gia và thực hiện Nghị định thư Kyoto. Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm xây dựng kế hoạch thực hiện Nghị định thư Kyoto giai đoạn 2006 - 2010, xác định những lĩnh vực, ngành ưu tiên của Việt Nam phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2001 - 2010. Bộ Tài nguyên và Môi trường cùng với các bộ, ngành khác như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính dự báo thị trường CERs và hướng dẫn các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp xây dựng các dự án CDM tại Việt Nam. Lồng ghép các chương trình của các bộ, ngành, địa phương trong việc thực hiện CDM với các hoạt động thực hiện các công ước quốc tế về môi trường mà Việt Nam tham gia. Xây dựng văn bản pháp luật, cơ chế tài chính cho các dự án CDM như chính sách ưu đãi thuế, lãi suất tín dụng... Các bộ ngành xây dựng kế hoạch thu hút vốn trong và ngoài nước vào các dự án CDM trong các lĩnh vực năng lượng,

công nghiệp, quản lý chất thải, giao thông vận tải, nông, lâm nghiệp...

- Quyết định số 47/2007/QĐ – TTg ngày 06 tháng 4 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Kế hoạch tổ chức thực hiện Nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu giai đoạn 2007 - 2010. Mục tiêu cơ bản của Quyết định này nhằm huy động mọi nguồn lực nhằm thực hiện phát triển kinh tế- xã hội giai đoạn 2007 - 2010 theo hướng phát triển nhanh, bền vững, bảo vệ môi trường phù hợp với Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và CDM, tận dụng các ưu đãi mà nghị định thư Kyoto dành cho các nước đang phát triển, thu hút nguồn vốn trong và ngoài nước vào các dự án CDM theo hướng cải tiến công nghệ, tiếp nhận công nghệ cao, công nghệ sạch, kỹ thuật hiện đại và quản lý hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên môi trường, khí hậu góp phần giảm nhẹ khí phát thải nhà kính. Xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý, hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến công ước về biến đổi khí hậu, Nghị định thư Kyoto và CDM, tuyên truyền nâng cao nhận thức, đào tạo nguồn nhân lực, hoàn thiện tổ chức và tăng cường cơ sở vật chất kỹ thuật, điều tra cơ bản, nghiên cứu khoa học, đẩy mạnh hợp tác quốc tế...

- Quyết định số 130/2007/QĐ – TTg ngày 02 tháng 8 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch. Quyết định này quy định các chính sách ưu đãi đối với các doanh nghiệp thực hiện dự án CDM như chính sách miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hoá nhập khẩu để tạo tài sản cố định của dự án, quy định mức khấu hao tài sản cố định, hàng hoá nhập khẩu là nguyên liệu, vật tư, bán thành phẩm trong nước chưa sản xuất được, miễn,

¹⁰ Cơ chế phát triển sạch (CDM – Clean Development Mechanism) và ứng dụng trong lĩnh vực lâm nghiệp ở Việt Nam. <http://www.ipsard.gov.vn/news/newsdetail.asp> tải ngày 20 tháng 9 năm 2010.

giảm tiền sử dụng đất, thuê đất và trong một số trường hợp sản phẩm của dự án CDM sẽ được trợ giá...

- Thông tư liên tịch số 58/2008/TTLT - BTC - BTNMT ngày 04 tháng 7 năm 2008 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định số 130/2007/QĐ - TTg ngày 02 tháng 8 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch. Thông tư hướng dẫn cụ thể việc thu, nộp, quản lý, sử dụng tiền thu lệ phí bán Chứng chỉ phát thải khí nhà kính bao gồm việc quản lý CER từ các dự án ODA và việc trợ giá đối với các sản phẩm của dự án CDM.

- Thông tư số 10/2006/TT - BTNMT ngày 12 tháng 12 năm 2006 của Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn xây dựng dự án Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto. Thông tư nêu rõ đối tượng được quyền xây dựng và thực hiện dự án CDM, đồng thời cũng đưa ra những lĩnh vực, yêu cầu khi xây dựng dự án CDM. Quy trình chuẩn bị, xây dựng, xác nhận và phê duyệt dự án CDM cũng được nêu cụ thể tại Thông tư số 10 với thời gian là 25 ngày với Thư xác nhận dự án và 50 ngày với Văn kiện thiết kế dự án cùng các văn bản có liên quan khác.

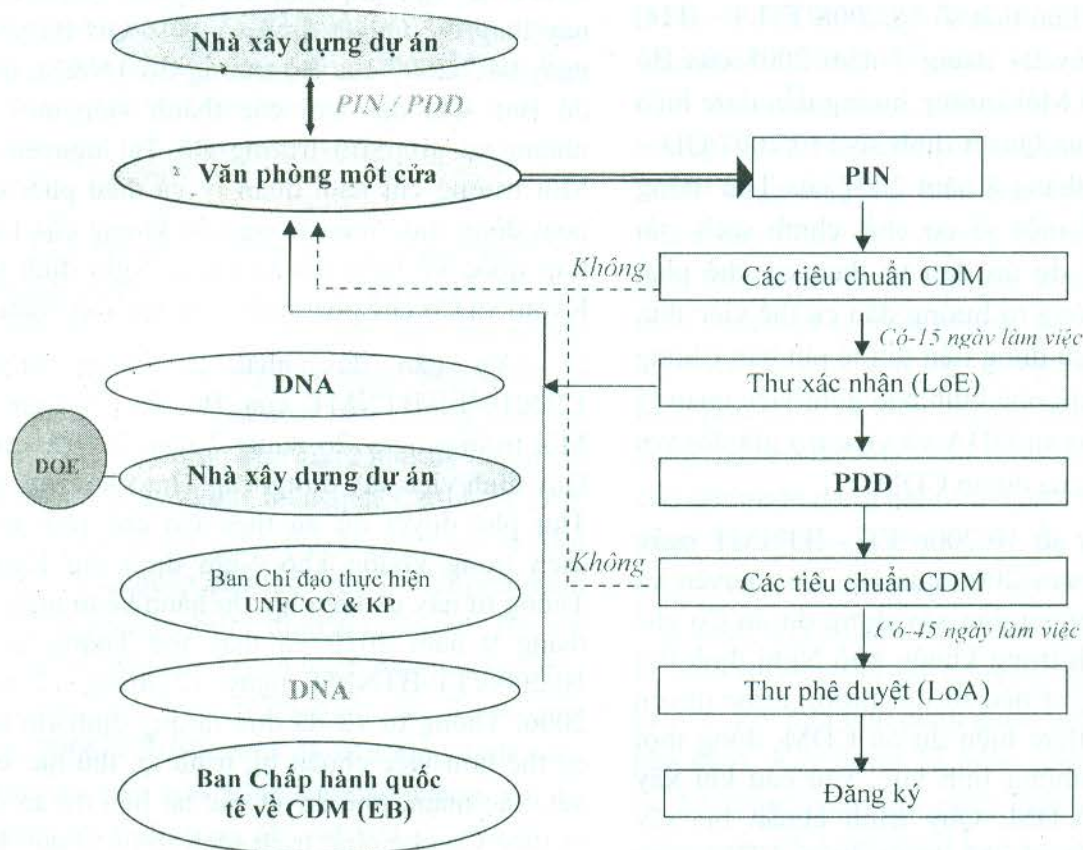
- Quyết định số 1016/QĐ-BTNMT ngày 04/7/2007 của Bộ Tài nguyên và Môi trường, về việc thành lập Ban chỉ đạo thực hiện UNFCCC, Nghị định thư Kyoto trên cơ sở Ban Tư vấn Chỉ đạo về CDM. Ban chỉ đạo trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường có nhiệm vụ thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và thực hiện Nghị định thư Kyoto và xây dựng các văn bản, tài liệu và chính sách, biện pháp liên quan đến biến đổi khí hậu nhằm thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam.

- Ngày 20/4/2009, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Quyết định số 743/QĐ-BTNMT kiện toàn Ban chỉ đạo UNFCCC và Nghị định thư Kyoto. Quyết định này thay thế Quyết định số 1016/QĐ-BTNMT ngày 04/7/2007 của Bộ trưởng Bộ TN&M, theo đó Ban Chỉ đạo với các thành viên mới có nhiệm vụ giúp Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo, quản lý và điều phối các hoạt động thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, Nghị định thư Kyoto và Cơ chế phát triển sạch tại Việt Nam.

- Và gần đây nhất là Thông tư số 12/2010/TT-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ngày 26 tháng 7 năm 2010 về việc Quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto. Thông tư này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 10 tháng 9 năm 2010 và thay thế Thông tư số 10/2006/TT-BTNMT ngày 12 tháng 12 năm 2006. Thông tư 12 đã đưa ra quy định chi tiết, cụ thể hơn việc chuẩn bị, trình tự, thủ tục xem xét, xác nhận, phê duyệt các tài liệu dự án đầu tư theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam.

Như vậy, các văn bản pháp lý nêu trên là cơ sở pháp lý quan trọng để thúc đẩy việc triển khai Cơ chế phát triển sạch ở Việt Nam. Hệ thống văn bản hướng dẫn đang dần được hoàn thiện đã thể hiện những quyết tâm của Việt Nam trong cam kết thực hiện UNFCCC. Những ưu đãi của Nhà nước đối với các doanh nghiệp tham gia dự án CDM thông qua các hướng dẫn cụ thể được thể hiện trong Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg và việc rút ngắn thời hạn phê duyệt Văn kiện thiết kế dự án theo CDM (PDD) hoặc Văn kiện thiết kế Chương trình các hoạt động theo CDM (PoA-DD) không quá 45 ngày trong Thông tư số 12/2010/TT-BTNMT đã thể hiện quyết tâm của Chính phủ Việt Nam trong việc khuyến khích các doanh nghiệp tham gia thực hiện dự án CDM.

Thủ tục đăng ký và phê duyệt dự án CDM tại Việt Nam



2.2. Tình hình triển khai CDM ở Việt Nam

Là một trong những nước đang phát triển, Việt Nam đã nhanh chóng tham gia cam kết với các tổ chức quốc tế như ký kết Công ước khung Nghị định Kyoto, tham gia dự án CDM, chỉ định cơ quan đầu mối quốc gia, phê chuẩn nghị định thư... đủ điều kiện theo quy định của tổ chức quốc tế thực hiện xây dựng và thực hiện các dự án CDM. Việt Nam cũng đã có nhiều ngành bước đầu nghiên cứu và xây dựng các dự án tiềm năng về CDM trong các lĩnh vực như bảo tồn và tiết kiệm năng lượng; chuyển đổi sử dụng nhiên liệu hóa thạch; thu hồi và sử dụng CH_4 từ bãi rác và khai thác than; ứng dụng năng lượng tái tạo; trồng mới rừng cây và tái trồng rừng; thu hồi và sử dụng khí đốt đồng hành.

Trong đó, có những ý tưởng dự án đã được các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm và chuẩn bị thủ tục để thực hiện nhóm dự án thu hồi và sử dụng khí đồng hành mỏ Rạng Đông, dự án sử dụng hiệu quả năng lượng tại Công ty Bia Thanh Hoá. Mặc dù được giới chuyên môn đánh giá là nước đang phát triển có tiềm năng CDM trong các ngành tiết kiệm năng lượng, trồng rừng, thu hồi khí rác thải và chăn nuôi... trong giai đoạn 2001 - 2010, Việt Nam có thể giảm khoảng 80 - 120 triệu tấn CO_2 , thế nhưng trên cả nước, số doanh nghiệp tham gia vào thị trường này là rất nhỏ bé, chưa tương xứng với tiềm năng. Một trong những nguyên nhân của vấn đề này là do phần lớn quy mô các doanh nghiệp ở Việt Nam là doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong khi đó định

mức mà Ban điều hành CDM quốc tế đưa ra phải giảm 10 tấn CO₂/doanh nghiệp/năm là quá cao đối với các doanh nghiệp Việt Nam¹¹. Hơn nữa việc đưa ra được một phương pháp luận thuyết phục được EB chứng nhận khối lượng khí thải giảm được đặt ra yêu cầu rất phức tạp và mất nhiều thời gian. Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền về vấn đề này đến các doanh nghiệp chưa sâu rộng nên các doanh nghiệp còn thiếu hiểu biết nhiều về cách thức cũng như tự đánh giá khả năng của mình khi tham gia vào cơ chế phát triển sạch.

Tính đến ngày 30/10/2010, Việt Nam đã có 36 dự án CDM được EB công nhận¹², đăng ký với tổng lượng giảm phát thải trong thời kỳ tín dụng gần 14,5 triệu tấn CO₂ tương đương. Xét về số dự án, Việt Nam đứng thứ 11 trong danh sách các quốc gia có nhiều dự án được EB công nhận và đăng ký. Tính riêng khu vực Đông Nam Á, Việt Nam xếp sau các nước Malaysia, Indonesia, Philippines và Thái Lan. Tuy nhiên, Việt Nam lại đứng thứ 8 xét về tổng khối lượng CER được cấp, với 4.487.743 tấn CO₂ tương đương, bỏ xa Thái Lan (815.224 tấn), Malaysia (708.028 tấn) và Indonesia (346.164 tấn)...¹³

Dự án đăng ký đầu tiên và lớn nhất tại Việt Nam đã thu được tiền bán CER là dự án liên doanh “Thu hồi và sử dụng khí đồng hành mỏ Rạng Đông” (của Tổng công ty Dầu khí Việt Nam, Công ty Dầu khí Việt - Nhật, Công ty Thăm dò và khai thác dầu khí, Công ty Conoco Phillips Gama - Anh quốc). Dự án thành công do nhà đầu tư là một doanh nghiệp lớn, có công

ty con hoạt động trong lĩnh vực tài chính, đồng thời có quan hệ quốc tế rất tốt. Còn lại đa số các dự án ở Việt Nam là các dự án thủy điện, phong điện, trồng rừng, tái chế năng lượng tại bãi chôn lấp rác thải, xử lý nước thải tại nhà máy chế biến tinh bột sắn; thu hồi khí mê-tan trong hệ thống xử lý nước thải... Vì vậy, ngày càng nhiều người mua phát thải quan tâm đến thị trường CDM đang phát triển tại Việt Nam. Họ gồm những người dùng cuối cùng như chính phủ các nước thuộc Phụ lục I và những công ty điện lực của Nhật Bản và châu Âu như Tohoku Electric Power, Tokyo Electric Trading BV, Shell International,...) là những bên mua CER cho mục đích thực hiện cam kết giảm phát thải của chính mình. Ngoài ra, các quỹ cacbon và cơ quan trung gian như Tricorona AB hay EDF Trading cũng đã hoạt động tại thị trường Việt Nam.

CDM và cơ chế mua bán quyền phát thải là rất mới mẻ đối với nước ta, do đó công tác quản lý Nhà nước đóng vai trò không thể thiếu trong việc triển khai thực hiện. Chính phủ cần quan tâm tới việc chỉ đạo và điều phối quá trình xem xét và phê duyệt các dự án thuộc CDM cũng như điều hành việc tham gia buôn bán phát thải về các tín dụng CO₂, lồng ghép với chính sách ưu tiên của đất nước và 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. Chính phủ đã xác định ba hướng ưu tiên gồm: Nâng cấp cải thiện công nghệ hiện có (nâng cao hiệu suất sử dụng năng lượng, đổi mới và hiện đại hoá); áp dụng các công nghệ tiên tiến và thân thiện 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 được khuyến khích thực hiện gồm:

¹¹ *Quá ít doanh nghiệp tham gia thị trường mua bán khí thải*
http://www.tin247.com/quá_ít_doanh_nghiệp_tham_gi_a_thị_trường_mua_ban_khí_thải.html tải ngày 10 tháng 12 năm 2010.

¹² <http://www.noccop.org.vn>.

¹³ *Tham gia dự án CDM quốc tế: Muốn ăn phải lăn vào bếp!*, <http://www.thv.vn/news/Detail>, tải ngày 10 tháng 12 năm 2010.

- 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, năng lượng mặt trời và năng lượng gió...;

- Lâm nghiệp: Khuyến khích các dự án bảo vệ bể chứa cacbon (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 cacbon (trồng cây gây rừng)¹⁴.

Nhưng để thực hiện CDM, Việt Nam sẽ phải đối mặt với không ít trở ngại, khó khăn. Cụ thể là:

- Thứ nhất, vẫn còn thiếu các văn bản pháp quy và các cơ chế hành chính để quản lý và thực hiện CDM. Vấn đề nhận thức về CDM của các nhà hoạch định chính sách và công chúng vẫn còn chưa cao. Do vậy, trong thời gian tới cần khắc phục các trở ngại này để đảm bảo đạt được các mục tiêu trước mắt cũng như lâu dài của CDM.

- Thứ hai, Việt Nam thiếu chỉ tiêu phát thải nền khí nhà kính - đường cơ sở. Đây là cơ sở để các doanh nghiệp so sánh khi xây dựng dự án giảm phát thải để nhận được hỗ trợ tài chính từ các nước phát triển. Mặt khác, việc thực hiện các dự án CDM còn gặp rất nhiều khó khăn trong tính toán phát thải nền, xác định mức giảm phát thải CO₂ và các khí nhà kính khác khi xây dựng các dự án CDM cho nhiều lĩnh vực. Chỉ trên cơ sở tính toán mức phát thải nền có cơ sở khoa học và được công nhận, các doanh nghiệp mới tính toán được mức giảm phát thải khí nhà kính mà họ phấn đấu so với mức nền. Chính vì vậy, khi xây dựng dự án

CDM, các dự án thường tính riêng cho loại dự án và khó thuyết phục các cơ quan trọng tài quốc tế. Vì vậy, các cơ quan, bộ, ngành cùng nhau phối hợp để xây dựng được một phương pháp luận để các doanh nghiệp có căn cứ xác định phát thải nền của từng ngành, lĩnh vực.

- Thứ ba, do nhiều nguyên nhân, phần lớn các dự án CDM của Việt Nam có quy mô vốn nhỏ. Ngoài ra, các doanh nghiệp thường chưa rành các thủ tục vay vốn từ các tổ chức quốc tế, nên các dự án có vốn vay nước ngoài thường chậm được thông qua. Chính vì vậy, Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường và các cơ quan liên quan xây dựng cơ chế tài chính về mua bán CERs đối với các dự án sử dụng vốn vay ODA cho vay lại qua ngân hàng để các doanh nghiệp thuận lợi trong việc tiếp cận vốn.

- Thứ tư, trong Quyết định số 130 đưa ra nhiều ưu đãi về thuế nhập khẩu và hỗ trợ các sản phẩm liên quan tới CDM, nhưng trên thực tế các doanh nghiệp còn gặp nhiều khó khăn trong việc hưởng những ưu đãi này do tính đặc thù của công nghệ áp dụng trong dự án CDM cũng như sản phẩm chính của dự án và sản phẩm bổ sung (sản phẩm gia tăng của dự án), doanh nghiệp thiếu hướng dẫn cụ thể từ phía cơ quan quản lý, tính đồng bộ nhất quán trong luật chưa cao và thủ tục hành chính phức tạp. Để giải quyết vấn đề này, Bộ Tài nguyên và Môi trường cần phối hợp với Bộ Tài chính và các cơ quan chức năng có liên quan khác nhanh chóng đưa ra những hướng dẫn cụ thể đối với từng loại hình, lĩnh vực triển khai dự án CDM để các doanh nghiệp này có cơ hội tiếp cận được những chế tài của nhà nước.

- Thứ năm, thị trường mua bán giảm phát thải khí nhà kính còn khá mới mẻ, đối tượng tham gia thị trường là các doanh nghiệp, các chính phủ, các tổ chức... của các nước công nghiệp hóa, các doanh nghiệp CDM và lượng chứng chỉ CER trao đổi sẽ được xác nhận của

¹⁴ <http://www.tchdtkh.org.vn/tchitiet.asp?code=1687>, tải ngày 8 tháng 7 năm 2010.

bên thứ ba (các công ty tư vấn môi giới) vì vậy rất cần vai trò cầu nối của các cơ quan quản lý nhà nước là nhà tư vấn cho các doanh nghiệp chứ không chỉ đơn thuần là cơ quan hướng dẫn các thủ tục hành chính như hiện nay để các doanh nghiệp có thể chủ động trong việc tìm kiếm đối tác trao đổi cũng như xây dựng và đăng ký dự án cho đơn vị mình (hiện nay doanh nghiệp CDM Việt Nam đều dựa vào các công ty tư vấn môi giới nước ngoài).

- *Thứ sáu*, về phía cơ quan quản lý nhà nước và đặc biệt là phía các doanh nghiệp còn ít thông tin về thị trường này, do đó mặc dù tiềm năng thị trường Việt Nam là rất lớn, nhưng còn quá ít các doanh nghiệp xây dựng và đăng ký dự án CDM cho đơn vị mình.

- *Thứ bảy*, các doanh nghiệp CDM chậm trong khâu đăng ký với EB. Để được EB công nhận là dự án CDM qua rất nhiều thủ tục và thời gian để thực hiện nên có trường hợp các doanh nghiệp chỉ đăng ký ở cấp độ quốc gia. Các dự án sau khi được DNA trong nước cấp chứng nhận, trong thời gian 24 tháng kể từ ngày cấp, các dự án này phải hoàn thành việc đăng ký PDD với EB. Tuy nhiên, do nhiều lý do khác nhau mà các doanh nghiệp Việt Nam thường bị chậm trong khâu tiến hành thủ tục với EB. Do vậy, Nhà nước cần phổ biến rộng rãi và cung cấp nhiều thông tin cho các doanh nghiệp để họ có thể cân nhắc khi tham gia thị trường. Cần khuyến khích các doanh nghiệp tiếp cận càng nhanh càng tốt, vì phần “được” sẽ nhiều hơn nếu là doanh nghiệp đi tiên phong. Bên cạnh đó, đối với các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng, khi triển khai thực hiện 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, nó là một cơ hội “win-win”:

hai bên cùng có lợi. Tuy nhiên, 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 nên việc thận trọng trong phân tích và chấp thuận các phương thức, các thể chế của CDM là cần thiết vì nó không những sẽ bảo đảm quyền lợi của quốc gia mà còn đảm bảo đáp ứng được các mục tiêu mà UNFCCC đã đưa ra.

*

*

*

Có thể nói, Nghị định thư Kyoto nói chung và CDM nói riêng đã mang đến tiềm năng lớn cho các nước đang phát triển. Việc tham gia quá trình CDM sẽ mở ra những cơ hội tốt cho việc giảm thiểu các vấn đề môi trường ở nước chủ nhà. Bên cạnh đó, các ngành triển khai CDM sẽ có khả năng cạnh tranh do được đầu tư và nhận chuyển giao công nghệ từ các nước phát triển. Ngoài ra, CDM còn tạo ra những lợi ích về kinh tế - xã hội cũng như công ăn việc làm, cải thiện thu nhập và phát triển kinh tế... ở các nước đang phát triển. Bên cạnh đó, CDM cũng tạo ra những tiến bộ trong vấn đề khí hậu và bền vững về môi trường. Đối với các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng là những nước phải quan tâm đến phát triển kinh tế - xã hội trước tiên thì triển vọng của những lợi ích do những dự án CDM đem lại sẽ là động lực quan trọng để chúng ta tích cực tham gia. Mặc dù, hội nghị về Biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc diễn ra vào đầu tháng 12/2010 qua tại Can-cun, Mexico, một số thỏa thuận quan trọng vẫn bị bỏ ngỏ, hội nghị chưa đưa ra được quyết định về việc có kéo dài Nghị định thư Kyoto sau khi

thời kỳ cam kết đầu tiên kết thúc vào năm 2012 và đặc biệt hội nghị chưa đưa ra được mức đóng góp tài chính của các nước phát triển cho hoạt động thích ứng biến đổi khí hậu tại các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, theo ông Phạm Văn Tấn, Phó vụ trưởng Vụ Hợp tác quốc tế - Bộ Tài nguyên và Môi trường cho biết “*tại Hội nghị đa phương lần thứ XVI (COP 16), các bên đã thống nhất quan điểm hợp tác dài hạn trong ứng phó biến đổi khí hậu và khẳng định trách*

nhiệm ứng phó biến đổi khí hậu trước hết là của các quốc gia phát triển, theo đó các quốc gia này phải phát triển theo hướng cacbon thấp; đưa ra cơ chế để giám sát việc cắt giảm phát thải của các nước”¹⁵. Điều đó có nghĩa là cộng đồng quốc tế rất quan tâm và cùng nhau chung sức vì một môi trường ít khí thải, và như vậy cơ chế sản xuất sạch vẫn sẽ còn tác dụng. Đây là xu hướng mà Việt Nam đang và sẽ tiếp tục tích cực thực hiện♦

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chỉ đạo thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam (2010): *Hướng dẫn xây dựng, cấp thư xác nhận, cấp thư phê duyệt dự án theo cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto*, Hà Nội.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban Chỉ đạo thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto (2008): *Một số văn bản quy phạm pháp luật thực hiện công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, Tái bản lần thứ nhất (có bổ sung văn bản mới)*, Hà Nội.
3. Dự án: Hợp tác tổ chức và đối thoại đa quốc gia Liên minh châu Âu – châu Á về tăng cường sự tham gia hiệu quả của Việt Nam, Campuchia và Lào vào cơ chế phát triển sạch (2005), *Nghị định thư Kyoto, cơ chế phát triển sạch vận hội mới*, Hà Nội.
4. <http://www.noccop.org.vn>
5. <http://www.unfccc.int>

¹⁵ Tuệ Khanh: *Các nước giàu chịu trách nhiệm chính về biến đổi khí hậu*. <http://www.vietbao.vn/Xa-hoi/Cac-nuoc-giau-chiu-trach-nhiem-chinh-ve-bien-doi-khi-hau>, tải ngày 27 tháng 12 năm 2010