

HỆ THỐNG BUÔN BÁN PHÁT THẢI CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU - CƠ CHẾ ỨNG PHÓ VỚI SỰ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU TOÀN CẦU

Ths. Bùi Việt Hưng

Viện Nghiên cứu Châu Âu

1. Bối cảnh chung về biến đổi khí hậu toàn cầu

Trong một vài thập kỷ qua, cùng với sự phát triển nhanh chóng của khoa học công nghệ, là nhu cầu khai thác và sử dụng ngày một tăng nguồn tài nguyên khoáng sản, tài nguyên rừng, phá hủy hệ sinh thái, sinh quyển trên toàn trái đất. Hệ lụy của sự gia tăng các hoạt động như vậy gây ra quá trình phát thải một lượng lớn khí cacbon, nitơ vào bầu khí quyển khiến bề mặt trái đất có xu hướng ngày càng nóng lên, gây ra những thảm họa như lũ lụt, hạn hán, cháy rừng diễn ra trên khắp các khu vực với tần suất ngày một tăng. Theo các nhà khoa học, nguyên nhân chính của biến đổi khí hậu trái đất là do sự gia tăng của các hoạt động tạo ra các chất thải khí nhà kính, các hoạt động khai thác quá mức các bể hấp thụ khí nhà kính như sinh khối, rừng, các hệ sinh thái ven biển... Nguy cơ xảy ra những tác động tồi tệ nhất của biến đổi khí hậu có thể được giảm thiểu phần lớn nếu lượng khí thải vào khí quyển ổn định ở mức 450 ppm- 550 ppm, tương ứng mức tăng nhiệt độ từ 2⁰C- 2,4⁰C (Hiện nay gần 430 ppm). Điều đó đòi hỏi tổng lượng khí thải ít nhất phải thấp hơn 25% mức hiện nay vào năm 2050. Đây được xem

như một trong những thách thức lớn nhất đối với các quốc gia có mức phát thải cao trong việc thực hiện các cam kết cắt giảm mức phát thải quốc gia...

Dứng trước những thực trạng và thách thức ngày càng to lớn như vậy, việc tìm ra những giải pháp cũng như xây dựng các chiến lược phát triển bền vững không chỉ là nhiệm vụ cấp bách của mỗi quốc gia mà đòi hỏi phải có sự chung tay của toàn nhân loại trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu toàn cầu. Trên tinh thần đó, hội nghị quốc tế do Liên hiệp quốc triệu tập tại Rio de Janeiro năm 1992 đã thông qua Hiệp định Khung và Chương trình Hành động quốc tế nhằm cứu vãn tình trạng "xấu đi" nhanh chóng của bầu khí quyển Trái đất, vốn được coi là nguyên nhân chủ yếu của sự gia tăng hiểm họa. Tổ chức nghiên cứu Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu của Liên hiệp quốc (IPCC) đã được thành lập, thu hút sự tham gia của hàng ngàn nhà khoa học quốc tế.

Với mục tiêu cắt giảm lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính, lần đầu tiên một khuôn khổ pháp lý về biến đổi khí hậu mang tầm quốc tế của Liên hiệp quốc với sự tham gia ký kết của chính phủ các quốc gia tham

dự đã được thông qua trong bản dự thảo ngày 11/12/1997 tại Kyoto, và chính thức có hiệu lực vào ngày 16/2/2005. Nghị định thư Kyoto đã đánh dấu mốc quan trọng trong nỗ lực toàn cầu về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Theo thống kê của IPCC, tính đến tháng 11/2007 đã có 175 nước kí kết tham gia chương trình này, trong đó có 36 nước phát triển (Liên minh Châu Âu được tính là một nước) được yêu cầu bắt buộc phải giảm thiểu khí thải nhà kính mà họ đã cam kết xuống ít nhất là 5% so với năm 1990.

Nghị định thư Kyoto là một cam kết được tiến hành dựa trên những nguyên tắc của Chương trình Khung của Liên hiệp quốc về biến đổi khí hậu, trong đó các quốc gia tham gia ký kết phải chấp nhận việc cắt giảm khí CO₂ và 5 loại khí gây hiệu ứng nhà kính khác như CH₄, N₂O, HFCs, PFCs và SF₆, trong khoảng thời gian từ 2008- 2011. Mức trần đã được quy định cụ thể như: Liên minh Châu Âu là 8%; 6% với Nhật Bản..., trong khi mức hạn ngạch cho phép tăng là 8% với Úc, và 10% với Ailen.

Bảng 1: Một số chỉ tiêu cam kết giảm phát thải khí nhà kính của các nước tham gia ký kết Nghị định thư Kyoto

Các chỉ tiêu về đề xuất giảm thải khí nhà kính	Ngắn hạn	Trung hạn	Dài hạn
Con đường phát thải bền vững đối với các nước phát triển	Khí phát thải đạt đỉnh điểm	30%	Ít nhất 80%
	Các chỉ tiêu Kyoto	Hậu Kyoto	
Liên minh Châu Âu	8%	20% hay 30% với thỏa thuận quốc tế	60-80% thỏa thuận quốc tế
Anh	12,5% (20% chỉ tiêu quốc gia)	26-32%	60%
Pháp	0%		75%
Đức	21%	40%	-
Italia	6,5%		-
Thụy Điển	-4%	25%	-
Úc	-8%		-
Canada	6%	12% tăng so với năm 1990	Giảm 80% so với năm 1990
Nhật Bản	6%		50%
Nauy	Tăng 1% (chỉ tiêu quốc gia giảm 10%)	30%	100%
Mỹ	7%	-	

Nguồn http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_VN_Chapter31.pdf

Nhằm thể chế hóa những cam kết của chính phủ các nước trong Nghị định thư Kyoto và để những cam kết này đi vào hiện thực, có tính ràng buộc về mặt pháp lý cũng như tính đến vấn đề gắn kết giữa giảm thiểu phát thải khí nhà kính với vấn đề phát triển bền vững, Nghị định thư Kyoto đã đề ra các nguyên tắc và quy ước với khung thời gian thực hiện chương trình. Theo đó, các quốc gia tham gia kí kết được chia làm 2 nhóm: Nhóm các quốc gia phát triển (còn gọi là Phụ lục I), là nhóm bắt buộc phải tuân theo những cam kết cắt giảm khí nhà kính; và Nhóm các quốc gia đang phát triển (không thuộc Phụ lục I) (Non Annex I), không bị ràng buộc vào các nguyên tắc ứng xử trong Nghị định thư. Nghị định thư quy định rõ: Trong trường hợp các quốc gia trong nhóm Phụ lục I không đáp ứng được yêu cầu đặt ra trong bản kí kết, sẽ bắt buộc phải cắt giảm thêm 1,3 lượng khí vượt mức cho phép trong thời hạn tiếp theo của Nghị định. Mục tiêu phát thải của mỗi nước trong giai đoạn 2008-2012 sẽ được tính toán trên cơ sở trung bình cộng của 5 năm. Quá trình thử nghiệm phải được tiến hành vào năm 2005 nhằm cắt giảm 3 loại khí chủ yếu là CO₂, CH₄ và Na₂O, so sánh với mức năm 1990. Với ba cơ chế linh hoạt là: Buôn bán phát thải toàn cầu (IET); Cơ chế đồng thực hiện (JI) và Cơ chế phát triển sạch (CDM), Nghị định thư Kyoto cho

phép các nước trong Phụ lục I có thể tiếp cận linh hoạt các cơ chế trên nhằm đạt được mục tiêu giảm thải quốc gia.

Số liệu bảng trên cho thấy, vấn đề cắt giảm phát thải khí nhà kính đã thực sự trở thành mối quan tâm hàng đầu ở một số quốc gia khi công bố chương trình cắt giảm khí nhà kính được thực hiện với mức độ mạnh mẽ hơn với các cam kết chung như: Liên minh Châu Âu sẽ cắt giảm 30% so với cam kết là 20%, Vương quốc Anh tự đặt ra chỉ tiêu Kyoto+, tức là cắt giảm 20% so với cam kết là 12,5%, Na Uy giảm 1% với mức cho phép được tăng 10%...

Thời hạn cam kết Nghị định thư Kyoto sẽ hết hạn vào năm 2012, trong khi những cuộc tranh luận trên các diễn đàn đa phương về các vấn đề biến đổi khí hậu giữa một bên là các quốc gia phát triển với một bên là các quốc gia đang phát triển chưa đi đến hồi kết. Những tiêu chí mới cho việc xây dựng và hình thành ngân quỹ cacbon toàn cầu chưa được thiết lập, trong khi đó những nỗ lực giảm thiểu phát thải khí nhà kính chưa được bao nhiêu thì công việc tất yếu và cấp bách hiện nay đòi hỏi mỗi một quốc gia cần phải nhanh chóng có những giải pháp hữu hiệu hơn trong chính sách phát triển năng lượng. Đối với các quốc gia phát triển cần và phải có những cơ chế và giải pháp hữu hiệu hơn trong vấn đề cắt giảm khí nhà kính. Các

phương án định giá thị trường cacbon toàn cầu cần có cái nhìn đúng đắn hơn trên tất cả các phương diện về tác động đối với vấn đề kinh tế xã hội... Còn các quốc gia đang phát triển cũng cần phải có lộ trình hướng tới một nền kinh tế cacbon thấp, có tính đến các yếu tố nguồn lực duy trì tăng trưởng kinh tế xã hội với vấn đề xóa đói giảm nghèo.

Trong khuôn khổ các cuộc đàm phán đa phương trong thời gian vừa qua về các giai đoạn tiếp theo của Nghị định thư Kyoto, tới nay, một số kịch bản đã được đưa ra thảo luận. Các quan điểm xoay quanh vấn đề về việc tìm ra những giải pháp hữu hiệu hơn trong vấn đề cắt giảm hơn nữa hiệu ứng khí nhà kính. Tuy nhiên, việc ấn định tìm ra ấn số cho các kịch bản vẫn chưa được nhất quán như: Các nước công nghiệp phát triển cần phải cắt giảm ở mức độ bao nhiêu là hợp lý? Các cam kết trong Nghị định thư Kyoto cần phải có thêm chế tài gì để có thể mang lại tính pháp lý ràng buộc cao hơn? Các nền kinh tế mới nổi phát thải khí nhà kính nhiều như Trung Quốc, Ấn Độ, Brazil... cần phải không chế giảm thải ở mức bao nhiêu? Hay như việc thuyết phục Mỹ, quốc gia công nghiệp phát thải nhiều khí cacbon nhất, lại chưa tham gia vào việc phê chuẩn Nghị định thư... Song theo một số chuyên gia môi trường nhận định, xu hướng trong thời gian tới, giai đoạn tiếp theo của Nghị định thư Kyoto là thúc đẩy hợp tác quốc tế cần được

triển khai sâu rộng hơn nữa, kịch bản “cùng thắng” phải được nhân rộng. Các nước phát triển cần nhanh chóng có trách nhiệm, hỗ trợ tài chính và công nghệ nhằm giúp các nước nghèo, các nước đang phát triển thực hiện chiến lược chuyển đổi năng lượng cacbon thấp. Chính sách phát triển năng lượng sinh học của các quốc gia phát triển cũng cần phải đặt trong sự phát triển bền vững tổng thể của các quốc gia đang phát triển, tránh gây ra hậu quả giá nhiên liệu sinh học tăng cao tại các nước phát triển sẽ gây ra hiệu ứng chặt phá rừng tại các quốc gia kém phát triển.

2. Cơ chế hoạt động của hệ thống buôn bán phát thải EU

Tuy chỉ chiếm 15% lượng phát thải CO₂ ra toàn thế giới, song những gì đạt được trong suốt thời gian qua đã khẳng định vai trò và vị thế của Liên minh Châu Âu ngày càng tăng cao trong việc lãnh đạo và giải quyết các vấn đề về biến đổi khí hậu diễn ra ở cả hai mức độ khu vực và toàn cầu. Trong Định hướng Chiến lược Châu Âu 2020, EU một lần nữa gửi đi thông điệp đối với toàn thế giới là theo đuổi mục tiêu chiến lược xanh, gắn kết giữa phát triển kinh tế - xã hội bền vững với vấn đề về môi trường, tăng tỷ trọng năng lượng tái sinh và giảm thiểu mức phát thải khí nhà kính ít nhất 20% so với những năm 1990 và trong điều kiện có thể sẽ cùng cam kết và chịu trách nhiệm với các khu vực khác, đặc biệt là những quốc gia

đang phát triển trên toàn thế giới, trong công cuộc chống biến đổi khí hậu chung. Mức phát thải có thể sẽ giảm xuống 30% vào năm 2020.

Như đã đề cập ở trên, Nghị định thư Kyoto với 3 cơ chế linh hoạt là: Buôn bán phát thải toàn cầu (JET), Cơ chế đồng thực hiện (JI) và Cơ chế phát triển sạch (CDM) cho phép các quốc gia phát triển trong nhóm Phụ lục I được linh hoạt áp dụng nhằm đạt chỉ tiêu giảm thải quốc gia.

Thị trường cacbon hay JET là một phương thức dựa trên cơ sở thị trường để đạt tới các mục tiêu môi trường, cho phép những ai giảm phát thải khí nhà kính dưới mức cần thiết được sử dụng hoặc mua bán phần giảm quá mức để bù cho phát thải ở nguồn khác hoặc bên ngoài nước mình. Việc mua bán có thể được thực hiện ở phạm vi trong nước, khu vực hoặc được thực hiện trên cả bình diện quốc tế.

Cơ chế đồng thực hiện JI được quy định tại điều 6 của Nghị định thư Kyoto là sự phối hợp thực hiện các dự án hợp tác giữa các nước phát triển với nhau nhằm giảm thải các loại khí quy định trong Nghị định. Đơn vị đo trong các dự án này được tính là đơn vị giảm thải (Emission Reduction Units (ERUs) quy đổi tương đương với 1 tấn khí CO₂.

Cơ chế phát triển sạch CDM được ghi trong điều 12 của Nghị định thư Kyoto cho

phép chính phủ hoặc tổ chức cá nhân ở các nước công nghiệp thực hiện các dự án giảm phát thải tại các nước đang phát triển và đổi lại các doanh nghiệp này nhận được “Chứng nhận giảm phát thải”, viết tắt là CERs và được tính cho mục tiêu giảm phát thải của quốc gia đó, đồng thời trợ giúp các nước đang phát triển đạt được mục tiêu phát triển bền vững bằng việc hỗ trợ, khuyến khích các dự án đầu tư thân thiện với môi trường từ phía chính phủ và nhà đầu tư của các nước công nghiệp. Có thể hiểu cơ chế vận hành dự án CDM như sau: Một nhà đầu tư hoặc chính phủ của một nước công nghiệp có thể đầu tư hoặc cung cấp tài chính cho một dự án tại một nước đang phát triển nhằm giảm phát thải khí nhà kính. Như vậy lượng phát thải sẽ nhỏ hơn so với trường hợp không có đầu tư phụ trợ (có thể xảy ra nếu không có sự tham gia của CDM hay còn gọi là phương án “kinh doanh bình thường”). Nhà đầu tư sau đó nhận được “Chứng nhận giảm thải Cacbon” và có thể sử dụng chứng nhận này đáp ứng mục tiêu Kyoto của mình. Nếu cơ chế CDM vận hành đúng, nó sẽ không làm thay đổi tổng lượng KNK cần phải giảm thải mà đơn giản chỉ là thay đổi địa điểm phát thải.

Trong bối cảnh 15 nước thành viên EU cam kết lộ trình thực hiện cắt giảm phát thải khí CO₂ theo Nghị định thư Kyoto đến hết năm 2012 là 8%, ngày 1/1/2005, nhóm các nhà lãnh đạo EU cùng nhau đạt được một

thỏa thuận về cơ chế vận hành hệ thống phát thải. Đến nay, tuy còn nhiều những bất cập và hạn chế, song có thể nói việc vận hành Thẻ thức Mua bán phát thải ETS (The European Union's Emissions Trading System (EU-ETS) đang được xem là một trong những cơ chế ứng phó mang lại hiệu quả nhất của Liên minh Châu Âu trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu toàn cầu.

Cơ chế thực hiện của Hệ thống Buôn bán phát thải Liên minh Châu Âu được vận hành thông qua việc phân bổ và mua bán giấy phép phát thải khí nhà kính cho các quốc gia thành viên (National Allocation Plans (NAP). Việc phân bổ các giấy phép căn cứ vào tổng lượng phát thải của các cơ sở lắp đặt trên tất cả các lĩnh vực như điện, luyện kim, khai khoáng... đặt tại các nước thành viên trên toàn khu vực EU. Các giấy phép phân bổ hạn ngạch phát thải từ EU tới các nước thành viên tiếp tục được phân bổ tới các cơ sở phát thải đã được đăng ký. Theo đó, hệ thống ETS được chia làm 3 giai đoạn: Giai đoạn I được gọi là giai đoạn thử nghiệm, kéo dài từ ngày 01 tháng 01 năm 2005 đến 31 tháng 12 năm 2007; Giai đoạn 2 sẽ được triển khai trong khung thời gian từ 2008 – 2012; Giai đoạn 3 sẽ tiếp tục triển khai cho thời kỳ hậu Kyoto, tức là sau năm 2012.

Giai đoạn I, căn cứ vào kế hoạch của các quốc gia thành viên EU về tổng lượng phát thải được Ủy ban Châu Âu phê duyệt, hệ thống buôn bán phát thải ETS đã triển khai và thực hiện phân bổ các giấy phép được gọi là Tín dụng cacbon (Carbon credit) cho hơn 12.000 cơ sở phát thải tại 22 quốc gia thành viên. Trên cơ sở việc ấn định hạn mức phát thải khí CO₂ chiếm khoảng 40% tổng lượng khí thải toàn khu vực, các công ty gây ô nhiễm vượt quá hạn mức cần phải bỏ tiền ra mua thêm Tín dụng cacbon hoặc bán lại cho đơn vị khác khi còn chỉ tiêu hạn ngạch được phân bổ. Hoạt động thương mại của các Tín dụng cacbon được thực hiện theo hai cách:

Thứ nhất, cũng như các công cụ tài chính khác, các Tín dụng cacbon được trao đổi giữa bên mua và bên bán trên các thị trường đã được quy định theo hạn ngạch được giới hạn (cap-and-trade). Hình thức mua bán hạn ngạch phát thải ở đây có thể kiểm soát được định mức phát thải của từng công ty, theo đó công ty nào cắt giảm được lượng khí phát thải có thể giao bán chỉ tiêu của mình.

Thứ hai là Thương mại cacbon thông qua những dự án đầu tư. Cơ chế phát thải sạch CDM sẽ cho phép những nước công nghiệp phát triển nhận được những hỗ trợ tài chính từ các dự án giảm thiểu phát thải KNK giúp các nước đang phát triển.

Thông qua hai hình thức trao đổi như trên, năm đầu tiên thực hiện ETS, 362 triệu tấn CO₂ đã được giao dịch trên thị trường với giá trị đạt 7,2 tỷ EUR. Tính chung cho đến năm 2007, thị trường thương mại cacbon toàn cầu đã đạt trị giá 40,4 tỷ EUR, với 2,7 tỷ tấn CO₂, trong đó 60% là giao dịch (28 tỷ EUR) thông qua Tổ chức Thương mại Cacbon của EU như Quỹ cacbon KIW của Đức, Quỹ cacbon Italia, Đan Mạch...

Trong giai đoạn I của quá trình vận hành hệ thống ETS, với phương châm vừa học vừa làm, Liên minh Châu Âu không kỳ vọng nhiều vào quá trình giảm thải tại các quốc gia, mà mục đích chính là căn cứ vào báo cáo kết quả giảm thải từng quốc gia hàng năm làm cơ sở đề ra những chiến lược thích hợp hơn cho giai đoạn tiếp theo, đặc biệt sẽ là cơ sở để EU có thể áp dụng vào giảm thải trong lĩnh vực hàng không.

Giai đoạn II của hệ thống ETS được bắt đầu từ 2008 đến 2012. Trong giai đoạn này, hệ thống ETS của EU không chỉ bao trùm tới 27 nước thành viên EU mà còn mở rộng ra cho một số thành viên khu vực như Na Uy và Ailen. Khắc phục những khiếm khuyết trong giai đoạn I đó là sự giao động quá nhiều về

giá của các tín dụng cacbon từ 30 EUR/tấn CO₂ tháng 4/2006 xuống 0,1 EUR/tấn vào tháng 9/2007, gây ra sự trục lợi đáng kể của các đối tác thương mại, các cụm công nghiệp hay các cơ sở điện năng... Ủy ban Châu Âu đã thực thi một loạt các giải pháp mạnh tay nhằm minh bạch hóa thị trường giấy phép phát thải, thực hiện đấu giá cũng như phân tích kế hoạch giảm thải của các quốc gia, qua đó tạo nguồn thu ngân sách nhằm khuyến khích hơn nữa các doanh nghiệp đầu tư vào các ngành công nghiệp phát thải ít khí cacbon, tạo điều kiện gắn kết thị trường cacbon với các mục tiêu giảm thiểu biến đổi khí hậu.

Những tín hiệu thị trường về giá các tín dụng cacbon được nâng lên 19-30 EUR vào năm 2009 đã cho thấy một loạt các giải pháp điều chỉnh của EU với hệ thống ETS. Số liệu Bảng 2 cho thấy việc các thông số phát thải của từng quốc gia với sự phê chuẩn của Ủy ban Châu Âu đã gần như không có thay đổi gì nhiều, điều đó minh chứng phần nào về việc quyết sách của Ủy ban đối với các chương trình phát thải của các quốc gia thành viên, là cơ sở để EU thực hiện được cam kết với cộng đồng quốc tế.

Bảng 2: Giới hạn phát thải giai đoạn 2008-2012 của hệ thống ETS cho các quốc gia thành viên

Các nước thành viên EU	Lượng phát thải năm 2005 đã xác minh theo Giai đoạn II của ETS (Triệu tấn CO ₂)	Đề xuất của chính phủ (Triệu tấn CO ₂)	Ủy ban Châu Âu cho phép (Triệu tấn CO ₂)	Ủy ban Châu Âu cho phép theo tỉ trọng % lượng phát thải năm 2005
Ao	33	33	31	94
Bỉ	56	63	59	105
Cộng hòa Séc	83	102	87	105
Phân Lan	33	40	38	105
Pháp	131	133	133	102
Hungary	26	31	27	104
Đức	474	482	453	96
Hy Lạp	71	76	69	97
Ái Len	22	23	91	95
Ý	226	209	196	87
Hà Lan	80	90	106	97
Tây Ban Nha	183	153	152	83
Thụy Điển	19	25	23	151
Anh	242	246	246	101
Tổng cộng	1.943	2.045	1.897	98

Nguồn: Tổng hợp số liệu từ *European Commission 2007* và http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_Emission_Trading_Scheme

[http://www.eoearth.org/article/European_Union_Emissions_Trading_Scheme_\(EU_ETS\)](http://www.eoearth.org/article/European_Union_Emissions_Trading_Scheme_(EU_ETS))

Giai đoạn III của chương trình ETS được bắt đầu từ 1/1/2013 đến 31/12/2020. Tuy có những bất đồng trong việc xây dựng một thỏa ước cho thời kỳ hậu Kyoto giữa các bên trên các diễn đàn đa phương về biến đổi khí hậu, song Ủy ban Châu Âu vẫn dự kiến đưa ra khung thời gian đến 31/12/2020. Trong khoảng thời gian này, với kỳ vọng giảm trung bình 36 triệu tấn khí thải CO₂ hàng năm và mức giá các tín dụng bình quân đạt 30 EUR/tấn khí thải, hệ thống ETS sẽ là công cụ để EU thực hiện thành công những cam kết với cộng đồng quốc tế. Sự gia tăng

nhau chóng lượng phát thải trong lĩnh vực hàng không khiến cho các nhà hoạch định chính sách đang cân nhắc để hệ thống ETS sẽ bao trùm trong cả lĩnh vực này. Theo số liệu ước tính, số lượng tín dụng CO₂ trong giai đoạn này sẽ bao trùm cho khối lượng khoảng 10-12 triệu tấn khí thải CO₂ trong toàn khu vực. Như vậy, có thể nói việc triển khai hệ thống ETS trải qua hai giai đoạn đã bao trùm lên toàn bộ hệ thống phát thải trong toàn khu vực EU.

Đến nay, Ủy ban Châu Âu, mặc dù chưa chính thức phê duyệt cho những kế hoạch và