**CÁC KỊCH BẢN TRIỂN KHAI BAT TẠI VIỆT NAM**

Lê Minh Đức, Hiệp hội Công nghiệp Môi trường Việt Nam

Nguyễn Thị Hồng Lam, Viện Khoa học Môi trường

Việt Nam đang hội nhập sâu rộng, tham gia vào các chuỗi giá trị toàn cầu. Khu vực FDI ở Việt Nam hiện chiếm 70% giá trị xuất khẩu và gần 30% giá trị đóng góp tăng trưởng. Tác động của các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới với tiêu chuẩn rất cao, đòi hỏi các doanh nghiệp phải thay đổi. Áp lực thị trường buộc doanh nghiệp phải chuyển đổi công nghệ tốt nhất. Việc ứng dụng *kỹ thuật tốt nhất hiện có (BAT)* trong các doanh nghiệp là một xu thế tất yếu vì lợi ích trực tiếp của các doanh nghiệp cũng như bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, khoảng cách về công nghệ của Việt Nam so với thế giới và môi trường về thế chế chính sách tại Việt Nam đang còn nhiều hạn chế.

Hiện nay tình trạng sử dụng công nghệ lạc hậu của những năm 80-90 ở Việt Nam khá phổ biến. Đây là một thực tế, nguyên nhân phát sinh ô nhiễm công nghiệp lớn và hệ số phát thải cao ở Việt Nam không dễ khắc phục ngay cả khi áp dụng BAT. Xuất phát điểm môi trường chính sách hiện nay đang đặt ra nhiều vấn đề phải xem xét điều chỉnh để có thể hiệu quả trong triển khai BAT. Việt Nam hiện còn thiếu hụt lớn mảng chính sách BVMT theo hướng tiếp cận thị trường. Thiếu cơ chế điều hành/phối hợp và ra quyết định giữa các chủ thể liên quan BAT (bộ ngành, địa phương). Thành phần doanh nghiệp Việt Nam phần lớn là doanh nghiệp vừa và nhỏ, đến siêu nhỏ, năng lực công nghệ còn yếu kém.

Từ các phân tích bối cảnh, kinh nghiệm quốc tế và ý kiến doanh nghiệp, nhóm nghiên cứu đưa ra ba kịch bản lựa chọn tiếp cận BAT tại Việt Nam như sau:

1. Kịch bản thấp – kịch bản cơ sở
2. Kịch bản trung bình- Kịch bản cơ sở kết hợp danh mục BAT quốc tế
3. Kịch bản cao- kịch bản cơ sở kết hợp danh mục BAT quốc tế và nguồn mới

Sau đây sẽ xem xét từng kịch bản.

**1. Kịch bản thấp**

***(i)- Mô tả Kịch bản thấp:***

Phần lớn các nước đang thực hiện triển khai BAT theo một khung hướng dẫn chung, thông tin công nghệ chủ yếu thu thập từ trong nước. Lựa chọn đó mang tính cơ bản được gọi tên khác Kịch bản cơ sở. Lựa chọn đầu tiên của Việt Nam cũng xuất phát từ cách làm truyền thống chung mà các nước đang thực hiện.

Tuy nhiên, điều kiện xuất phát điểm của Việt Nam khác các nước, những gì sẵn có tốt nhất (BAT Việt Nam) có thể còn có khoảng cách khá xa so với các nước. Vì vậy, kịch bản cơ sở hay lựa chọn đầu tiên của Việt Nam được gọi là kịch bản thấp.

Về cơ bản, kịch bản thấp được thực hiện theo khung hướng dẫn chung đang được các nước áp dụng, còn gọi là quy trình Sevilla.

Quy trình Sevilla gồm 3 bước cơ bản:

1. Thu thập thông tin công nghệ
2. Đánh giá công nghệ
3. Xây dựng Tiêu chí và lựa chọn BAT

Một số nước có thêm “lựa chọn ngành/ lĩnh vực ô nhiễm” như Nga, Hàn Quốc. EU cũng có bước lựa chọn ngành/lĩnh vực ô nhiễm nhưng không đưa vào quy trình. Tại Mỹ, các tiêu chuẩn dựa trên công nghệ BAT phụ thuộc vào chất ô nhiễm, khu vực áp dụng và nguồn ô nhiễm.

Trong một số trình bày/giải thích về các bước thực hiện BAT, các chuyên gia EU đề xuất bước thứ 4 chuyển từ “*Hồ sơ tham chiếu BAT (BREF)* sang điều kiện giấy phép”. Các kết luận về BAT sau khi hội đồng bỏ phiếu thông qua sẽ được đưa vào BREF. Từ BREF, chỉ có *giá trị giới hạn phát thải (ELV)* được chuyển thành điều kiện cấp phép.

Kịch bản cơ sở sau khi bổ sung gồm 5 bước như sau:

1. *Lựa chọn ngành/lĩnh vực áp dụng BAT*,

Tại Việt Nam, Nghị định 40/2019/NĐ-CP, ngày 13/05/2019 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2014, đưa ra danh mục 17 ngành/lĩnh vực có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường. Vì vậy, Kịch bản cơ sở lấy 17 loại hình sản xuất trên làm đối tượng áp dụng BAT.

1. *Thu thập thông tin công nghệ*

Kịch bản cơ sở thực hiện theo hướng dẫn của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD), các bước thu thập thông tin công nghệ gồm: (i) xây dựng phiếu điều tra và gửi phiếu điều tra, (ii) thu thập dữ liệu quan trắc và (iii) thu thập dữ liệu thông qua các cuộc họp chuyên gia và hiệp hội, (iv) thu thập dữ liệu các công trình nghiên cứu và các nguồn khác. Nội dung thông tin bao gồm các khía cạnh kỹ thuật, kinh tế và môi trường của công nghệ.

Trong bước đi này, Bộ TN&MT sẽ là đầu mối chỉ đạo và phối hợp cùng với các bên liên quan: (i) Thành lập *Nhóm làm việc kỹ thuật (TWGs),* (ii) Gửi phiếu điều tra đến doanh nghiệp, (iii) Tổ chức các cuộc họp nhóm kỹ thuật. TWGs sẽ quyết định các nội dung và phạm vi điều tra.

1. *Đánh giá thông tin công nghệ*

TWGs chịu trách nhiệm chính việc đánh giá thông tin công nghệ. Cơ sở dữ liệu quan trắc và các thông tin/tư liệu nghiên cứu khác cũng được tập hợp và xem xét. Bước đầu tiên là lựa chọn sơ bộ hay xác định các ứng viên kỹ thuật/công nghệ tiềm năng trở thành BAT.

1. *Xây dựng tiêu chí và lựa chọn BAT*

Để lựa chọn BAT các nước đưa ra tiêu chí lựa chọn. Tiêu chí có thể đặt ra trong khuôn khổ Luật/Nghị định như tại Nga hoặc do TWGs quyết định.

Việt Nam có thể tham khảo hướng dẫn của Liên minh châu Âu (EU) về Trình tự thủ tục ra kết luận về BAT, gồm các bước: (i) Họp khởi động của TWGs, (ii) Đưa ra Dự thảo kết luận để lấy ý kiến, (iii) Cuộc họp kết luận của TWG, (iv) Kết luận BAT cuối cùng, (v) Diễn đàn trao đổi, (vi) Hội đồng quốc gia bỏ phiếu biểu quyết và (vii) Đưa ra Quyết định cuối cùng về lựa chọn BAT.

Kết luận BAT mô tả các kỹ thuật được chọn là BAT và hiệu quả môi trường dự kiến của những kỹ thuật đó. Kết luận BAT là sản phẩm riêng biệt và độc lập của quá trình xác định BAT. Kết luận BAT là tài liệu tham khảo cho việc thiết lập các điều kiện cấp phép (bao gồm ELVs). Quyết định cuối cùng về BAT được đưa vào BREFs.

1. *BREFs và các điều kiện giấy phép*,

BREFs thường bao gồm các thông tin sau:

* Thông tin chung về lĩnh vực liên quan
* Các quy trình và kỹ thuật ứng dụng;
* Mức tiêu thụ và phát thải hiện tại;
* Các kỹ thuật xem xét trong việc xác định BAT;
* Kết luận BAT (xem mô tả bên trên);
* Kỹ thuật mới nổi;
* Kết luận nhận xét và khuyến nghị cho công việc trong tương lai; và
* Một số thuật ngữ.

Việc xác lập các điều kiện giấy phép có thể tham khảo hướng dẫn trong Chỉ thị phát thải công nghiệp (IED) của Châu Âu.

1. ***Dự báo tác động của kịch bản thấp:***

Kịch bản thấp là kịch bản mà mức kỳ vọng cải thiện chất lượng môi trường thấp nhất, do áp dụng các BAT trong nước.

Kịch bản thấp hay kịch bản cơ sở xây dựng dựa trên thông tin công nghệ trong nước. Ở Việt Nam, công nghệ tốt nhất và sẵn có như vậy có khoảng cách khá xa so với các nước.

Về khía cạnh triển khai, kịch bản thấp có thể thuận lợi hơn trong triển khai thực hiện do đã có nhiều nước áp dụng có thể tham khảo.

Ở khía cạnh tích cực, Kịch bản thấp có những tác động nhất định đến hệ thống chính sách và nhận thức của doanh nghiệp. Kịch bản một khi được triển khai sẽ làm rõ hơn thực tại sản xuất và công nghệ trong nước. Đặc biệt, các ELV của Việt Nam có điều kiện so sánh với các nước trong cùng ngành/lĩnh vực. Doanh nghiệp sẽ nhận thức được mình đang ở đâu, những mục tiêu cần hướng đến, hiểu rõ hơn các khó khăn sẽ phải đối mặt trong quá trình đổi mới quản lý và công nghệ đáp ứng các yêu cầu mới.

**2. Kịch bản trung bình**

Kịch bản thấp mặc dù được triển khai áp dụng tại nhiều nước, song dự báo sẽ có những hạn chế trong điều kiện Việt Nam. Để khắc phục, Kịch bản trung bình đề xuất đưa thêm danh mục BAT quốc tế vào danh mục BAT của Việt Nam.

1. ***Mô tả kịch bản trung bình***

Kịch bản trung bình kết hợp danh mục BAT quốc tế là phương án nâng cao của kịch bản thấp hay kịch bản cơ sở . Mục tiêu là tiệm cận gần hơn với các chuẩn mực quốc tế trong phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm.

Trong kịch bản này, các bước triển khai không khác hướng dẫn khung. Phương án này cũng gồm 4 bước cơ bản .

1. *Lựa chọn ngành/lĩnh vực áp dụng:*

Trong kịch bản trung bình, đối tượng áp dụng BAT sẽ được xem xét dựa trên danh mục 17 loại hình sản xuất ô nhiễm, một số chất ô nhiễm ưu tiên, quy mô và địa điểm áp dụng.

Trong phương án này, các ELV cũng được nâng cao hơn kịch bản thấp, gần tiếp cận với ELV các nước tiên tiến. Các đối tượng áp dụng vì vậy cũng khác và thực hiện theo lộ trình. Có thể xem xét bắt đầu từ doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), một số ngành áp dụng trước ngành khác... TWGs sẽ đưa ra các ưu tiên lựa chọn này.

1. *Thu thập thông tin công nghệ*

Trong bước đi này, sẽ tiến hành song song 2 phương án: (i) Điều tra thu thập thông tin công nghệ và đánh giá BAT trong nước và (i) Điều tra danh mục BAT quốc tế. TWG thực hiện mục tiêu này sẽ bao gồm chuyên gia trong nước và có thể huy động chuyên gia nước ngoài.

1. *Đánh giá công nghệ/xây dựng tiêu chí và lựa chọn BAT*

Điểm mới trong kịch bản trung bình, danh mục BAT của Việt Nam có cả BAT trong nước và BAT quốc tế. Sẽ có Hai quy trình lựa chọn BAT trong nước và quốc tế với tiêu chí lựa chọn khác nhau. Bộ TN&MT sẽ ban hành các tiêu chí lựa chọn này. Sau khi sơ loại, danh mục ứng viên kỹ thuật quốc tế và Việt Nam sẽ được trộn lẫn/thành lập danh mục chung.

1. *BREFs và điều kiện cấp phép*

Các kết luận BAT cuối cùng sẽ được đưa vào BREFs. Các ELV sẽ được lựa chọn làm cơ sở thiết lập điều kiện cấp phép. BREF/kết luận BAT và các ELV sẽ còn được trình cơ quan có thẩm quyền thông qua. Không chậm hơn 6 tháng sau khi được cơ quan thẩm quyền phê duyệt, các tiêu chuẩn/quy chuẩn này có hiệu lực thi hành.

1. ***Dự báo tác động của kịch bản trung bình***

Kịch bản trung bình có nhiều điểm tích cực so với kịch bản thấp, đưa các giá trị giới hạn phát thải tiếp cận gần hơn với quy định các nước. Tuy nhiên, điều này cũng sẽ dẫn đến chi phí đầu tư lớn hơn, vượt quá khả năng của một số doanh nghiệp.

Do áp dụng BAT quốc tế, kịch bản sẽ dẫn đến tình trạng 2 mức tiêu chuẩn. Một số doanh nghiệp đi đầu áp dụng tiêu chuẩn dựa trên BAT, số còn lại thực hiện theo lộ trình chậm hơn, tương ứng với mức tiêu chuẩn cũng thấp hơn. Chính sách vì vậy cũng sẽ có khác biệt với hai nhóm đối tượng.

Kịch bản trung bình tạo ra khoảng cách công nghệ ngay trong nước, tác động tích cực đến quá trình cạnh tranh và đổi mới công nghệ. Trong bối cảnh hội nhập, việc áp dụng các tiêu chuẩn gần với BAT quốc tế sẽ là bước chuẩn bị cần thiết để tạo các nhân tố mới và năng lực cạnh tranh ngay trong nước.

Điểm hạn chế của kịch bản, do áp dụng 2 mức tiêu chuẩn BAT, quá trình điều tra danh mục BAT quốc tế có thể về đích sớm hơn quá trình điều tra thông tin công nghệ trong nước. Để phối hợp 2 hệ thống tiêu chuẩn này sẽ phải chờ đợi. Liệu có thể có phương án khác áp dụng ngay các tiêu chuẩn BAT, trong khi chờ đợi quá trình điều tra thông tin trong nước kết thúc.

**3. Kịch bản cao- Tổng hợp các kịch bản và nguồn mới**

Kịch bản cao là kịch bản trung bình cộng với việc áp dụng BAT đối với các nguồn mới. Đây là kịch bản cân nhắc đến tính hợp lý so với các kịch bản trước.

1. ***Mô tả kịch bản cao***

Kịch bản thấp tạo ra khoảng cách công nghệ so với các nước. Kịch bản trung bình tạo ra khoảng trống chờ đợi giữa điều tra xác định BAT trong nước và quốc tế. Chính vì vậy, kịch bản cao là phương án tổng hợp giải quyết các bất cập của các kịch bản trước đó.

1. *Lựa chọn ngành/lĩnh vực áp dụng:*

Trong kịch bản cao, đối tượng áp dụng BAT vẫn sẽ là 17 loại hình sản xuất ô nhiễm, có cân nhắc ưu tiên một số chất ô nhiễm, quy mô và địa điểm áp dụng.

Điểm khác biệt trong phương án này, các nguồn mới sẽ được đưa vào áp dụng trước tiên, dựa trên danh mục BAT quốc tế.

Việc xác định nguồn mới và quy mô nào sẽ áp dụng BAT sẽ do Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) quyết định dựa trên các tiêu chí về phát thải cũng như tác động của nguồn đến môi trường.

1. *Thu thập thông tin công nghệ*

Quá trình thu thập thông tin công nghệ cũng được tiến hành giống như kịch bản cơ sở. Điểm khác biệt là điều tra danh mục BAT quốc tế sẽ kết thúc sớm hơn so với điều tra thông tin công nghệ trong nước.

1. *Đánh giá công nghệ/xây dựng tiêu chí và lựa chọn BAT*

Việc đánh giá công nghệ, xây dựng tiêu chí và lựa chọn BAT được thực hiện theo các bước giống như kịch bản trung bình. Các bước tiến hành đánh giá công nghệ BAT trong nước và BAT quốc tế được thực hiện đồng thời. Sẽ có Hai quy trình lựa chọn BAT trong nước và quốc tế với tiêu chí lựa chọn khác nhau. Bộ TN&MT sẽ ban hành các tiêu chí lựa chọn này.

Điều tra và đánh giá BAT quốc tế có thể kết thúc sớm hơn, do khối lượng điều tra ít hơn trong nước. Sau khi có kết luận về BAT quốc tế, sẽ thành lập Hồ sơ tham chiếu BREFs cho danh mục này.

Việc bỏ phiếu thông qua kết luận BAT và BREFs quốc tế cũng sẽ được tiến hành như các kịch bản trước đó.

1. *BREFs và điều kiện cấp phép*

Các kết luận BAT cuối cùng sẽ được đưa vào BREFs. Các ELV sẽ được lựa chọn làm cơ sở thiết lập điều kiện cấp phép. BREF/kết luận BAT và các ELV sẽ còn được trình cơ quan có thẩm quyền thông qua.

Khi danh mục BAT trong nước hoàn thành, cả hai danh mục sẽ hợp nhất thành một danh mục. Bộ TN&MT sẽ quyết định tiêu chuẩn đối với nguồn mới và danh mục áp dụng trong nước.

1. ***Dự báo tác động của kịch bản cao***

Kịch bản cao sẽ có tác động lớn tới doanh nghiệp, trước hết đối với doanh nghiệp đầu tư mới/nguồn mới có quy mô lớn, nguồn mới thuộc FDI và 17 lĩnh vực hoạt động sản xuất gây ô nhiễm. Các nguồn mới thuộc khu vực FDI, nguồn mới có công nghệ nhập khẩu sẽ phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật mới tương đương ít nhất với tiêu chuẩn gốc tại nơi xuất xứ.

Nhà nước sẽ cân nhắc đối tượng áp dụng, đưa ra những chính sách hỗ trợ doanh nghiệp, khuyến khích xu hướng tích cực trong thực thi BAT.

Kịch bản cao cũng sẽ là cơ sở để thiết lập các chính sách cạnh tranh kiểu mới và chính sách BVMT dựa trên tiếp cận thị trường phù hợp với xu hướng hội nhập quốc tế, mở đường cho công nghệ mới từ các nước phát triển thuận lợi hơn khi vào Việt Nam.

Kịch bản cao từng bước đưa các tiêu chuẩn BAT quốc tế vào danh mục tiêu chuẩn Việt Nam phù hợp với xu hướng hội nhập dựa trên nguyên tắc bình đẳng, tránh phân biệt và hướng đến tăng trưởng xanh trên thế giới.