

Tóm tắt

Law; Climate change

Key findings and recommendations
from IIED research and action for
governments



Xuất bản
Tháng 3/2025

Các điểm chính

Do tính phức tạp của quyền các-bon sinh học, các chính phủ cần hết sức thận trọng khi cam kết xây dựng và thiết kế chính sách hoặc khuôn khổ pháp lý liên quan.

Khi xem xét việc thiết lập các chế độ quyền các-bon sinh học mới, chính phủ nên cân nhắc toàn diện các phương án chính sách khả thi, đồng thời làm rõ mối quan hệ giữa quyền các-bon sinh học và các quyền tài nguyên được bảo vệ

Các cơ chế quyền các-bon phải tuân thủ khung pháp luật về nhân quyền quốc tế và các hướng dẫn liên quan, đồng thời tôn trọng quyền tài nguyên của các cộng đồng bản địa, cộng đồng địa phương và các nhóm liên quan

Khung chính sách về quyền các-bon không nên làm hạn chế quá mức khả năng của chính phủ trong việc định hình quản trị đất đai hoặc chính sách khí hậu trong tương lai.

Giải quyết tính phức tạp của quyền các-bon

Tài liệu “Giải quyết tính phức tạp của quyền các-bon sinh học*” do Viện Phát triển Môi trường Quốc tế (International Institute for Environment and Development – IIED, Vương quốc Anh) biên soạn, trong khuôn khổ Dự án Thúc đẩy Quản trị Đầu tư Dựa trên Đất đai (ALIGN), phối hợp với Trung tâm Columbia về Đầu tư Bền vững (CCSI) và tổ chức Namati. Tài liệu cung cấp các phát hiện và khuyến nghị chính nhằm hỗ trợ chính phủ các quốc gia xem xét, xây dựng và hoàn thiện chính sách, khung pháp lý liên quan đến quyền các-bon sinh học, với mục tiêu đảm bảo sự hài hòa giữa mục tiêu giảm phát thải, bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp, quyền con người và quyền lợi chính đáng của cộng đồng địa phương. Nội dung tài liệu tham khảo từ các nghiên cứu thực tiễn tại nhiều quốc gia, bao gồm cả các quốc gia đang phát triển, có tiềm năng lớn về các-bon sinh học.

Trong bối cảnh thế giới đang nỗ lực thích ứng và ứng phó với các tác động của khủng hoảng khí hậu, vai trò của các thị trường các-bon vẫn còn gây nhiều tranh cãi. Tuy nhiên, khái niệm “quyền các-bon” – thường được hiểu là **quyền “hưởng lợi từ lượng các-bon được hấp thụ và/hoặc lượng khí nhà kính được cắt giảm”** – vẫn chưa được phân tích đầy đủ. Điều này đặc biệt đúng với quyền đối với các-bon sinh học. Các-bon sinh học là lĩnh vực đặc biệt cần được cân nhắc thận trọng. Nếu không được thiết kế phù hợp, các cơ chế và dự án liên quan đến quyền các-bon sinh học không chỉ có thể làm lệch hướng các giải pháp khí hậu hiệu quả hơn, mà còn ảnh hưởng đến quyền lợi và sinh kế của cộng đồng gắn bó trực tiếp với vùng đất nơi lưu giữ các-bon. Tài liệu này trình bày tính phức tạp của quyền các-bon sinh học và những vấn đề cốt lõi mà chính phủ cần xem xét khi

xây dựng các chính sách và khung pháp lý liên quan.

Mặc dù việc nhanh chóng giảm sự phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch là hành động khí hậu cấp bách nhất ở cấp độ toàn cầu, thế giới vẫn cần thêm nhiều biện pháp khác để đạt được các mục tiêu khí hậu. Các biện pháp này bao gồm việc bảo vệ, phục hồi và mở rộng diện tích rừng cũng như các bể hấp thụ các-bon tự nhiên khác. Những hành động này không chỉ giúp ngăn chặn lượng phát thải đáng kể từ mất rừng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất; chúng còn góp phần hấp thụ khí thải do con người gây ra, hạn chế xói mòn đất và bảo tồn đa dạng sinh học. Tuy nhiên, để thúc đẩy hoạt động hấp thụ các-bon sinh học, cần có nguồn tài chính ổn định và quyết tâm chính trị mạnh mẽ.

Thị trường, tín chỉ và quyền liên quan đến các-bon sinh học có tiềm năng huy động nguồn tài chính từ khu vực tư nhân và các quốc gia thu nhập cao để hỗ trợ các hoạt động lưu giữ các-bon sinh học, kể cả tại những nước có thu nhập thấp. Những thị trường này tạo cơ hội cho chính phủ và cộng đồng địa phương nhận được đầu tư cho các hoạt động giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Đồng thời, chúng cũng cho phép các doanh nghiệp “bù đắp” lượng phát thải khó cắt giảm và giúp các quốc gia phát thải cao đạt được mục tiêu khí hậu thông qua giao dịch tín chỉ các-bon.

Những người ủng hộ thị trường này cho rằng bản thân thị trường và quyền đối với lượng các-bon sinh học đã được hấp thụ - yếu tố nền tảng của thị trường - là một công cụ khí hậu thiết yếu. Theo họ, các thị trường này giúp các bên chủ động vượt qua sự trì trệ về chính trị và đẩy nhanh dòng tài chính vào các hoạt động cắt giảm lượng các-bon trong khí quyển. Tuy vậy, những vấn đề nghiêm trọng liên quan đến các dự án hấp thụ lưu giữ các-bon sinh học đã được ghi nhận rõ ràng.

Những thách thức trong hấp thụ và lưu giữ các-bon sinh học

Nhiều dự án hấp thụ và lưu giữ các-bon sinh học chưa đạt được hiệu quả trong việc giảm phát thải khí nhà kính, không bảo đảm quyền sử dụng đất và quyền con người, đồng thời không mang lại lợi ích bền vững cho cộng đồng địa phương nơi triển khai. Hệ quả là các dự án này có thể gây tổn hại đến sinh kế, làm lệch hướng các nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu hiệu quả hơn, thậm chí làm gia tăng tổng lượng phát thải.

Các dự án hấp thụ và lưu giữ các-bon sinh học thường đòi hỏi quyền kiểm soát đối với những diện tích đất lớn, từ đó làm gia tăng nguy cơ xảy ra xung đột đất đai và lan rộng các tác động tiêu cực. Ví dụ, theo một số báo cáo, các thỏa thuận đã ký kết có thể ảnh hưởng tới khoảng 1/10 diện tích đất của Liberia và gần 1/5 diện tích của Zimbabwe. Trong khi đó, các nhà nghiên cứu đã ghi nhận nhiều dự án trồng rừng và cây nông nghiệp phục vụ lưu trữ các-bon tại các quốc gia đang phát triển ở Nam bán cầu, với tổng diện tích lên tới hơn 9,1 triệu hecta.

Ngoài ra, nhiều ý kiến cho rằng các dự án này không phải là giải pháp phù hợp để bù đắp phát thải từ việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch. Việc đốt nhiên liệu hóa thạch giải phóng các-bon từ các mỏ có tính ổn định lâu dài, trong khi lưu giữ các-bon sinh học chỉ mang tính tạm thời trong chu trình các-bon ngắn hạn. Do đó, các giải pháp này “không đủ để trung hòa lượng CO₂ phát thải từ nhiên liệu hóa thạch”.

Trước những thách thức nêu trên và hàng loạt vấn đề đã được ghi nhận, nhiều chuyên gia khí hậu và các tổ chức xã hội dân sự đã kêu gọi chính phủ từ bỏ cơ chế bù đắp phát thải thông qua lưu giữ các-bon sinh học, đồng thời tiến hành cải tổ toàn diện các thị trường các-bon còn lại – bao gồm cả các thị trường gắn với các-bon sinh học.

Tổng quan về quyền đối với các-bon sinh học

Bất chấp những lo ngại nêu trên, các thị trường và dự án liên quan đến các-bon sinh học vẫn tiếp tục được triển khai trên toàn thế giới. Các thị trường và dự án này dựa trên cơ sở quyền

đối với các-bon sinh học. Tùy thuộc vào từng quốc gia và các yếu tố cụ thể, quyền các-bon sinh học có thể được xem là quyền sở hữu tư nhân, quyền hành chính, quyền theo hợp đồng hoặc các hình thức quyền khác. Bản chất của các quyền này thường bao hàm khả năng ngăn chặn người khác kiểm soát lượng các-bon đã được hấp thụ và các lợi ích đi kèm.

Quyền các-bon thường do cá nhân, cộng đồng hoặc doanh nghiệp nắm giữ; tuy nhiên, nhà nước cũng có thể là chủ thể sở hữu quyền này. Nói chung, chủ thể có quyền các-bon là “người kiểm soát hoạt động giảm phát thải và/hoặc nền tảng (ví dụ: đất đai) gắn liền với hoạt động đó”. Có một lập luận vững chắc cho rằng quyền các-bon sinh học nên bắt nguồn từ quyền sử dụng đất hợp pháp đối với nền tảng giúp tăng hấp thụ/giảm phát thải. Nói cách khác, quyền đối với đất và rừng ngay từ đầu có thể bao hàm cả quyền đối với lượng các-bon được lưu giữ trên hoặc trong khu vực đó. Điều này cho phép các cá nhân và cộng đồng đang nắm giữ quyền sử dụng đất và tài nguyên liên quan có thể thực hiện quyền các-bon, ký kết hợp đồng với các bên phát triển dự án, với chính phủ hoặc các tổ chức khác để nhận được những lợi ích nhất định.

Một số quốc gia có lịch sử lâu dài trong việc xác lập quyền đối với lưu giữ các-bon sinh học – chẳng hạn như Úc và New Zealand – đã sử dụng pháp luật để thiết lập các quyền này và xác định rõ chủ thể nắm quyền (rightsholders). Tuy nhiên, nhiều quốc gia có tiềm năng lớn về lưu giữ các-bon sinh học lại chưa quy định rõ ai là người có quyền các-bon. Ví dụ, một nghiên cứu trên 33 quốc gia cho thấy chỉ có 3 quốc gia xác định rõ ràng quyền các-bon thuộc về cộng đồng, 9 quốc gia trao quyền này cho nhà nước, còn 21 quốc gia còn lại hoặc ngầm hiểu rằng quyền các-bon sinh học gắn với quyền sử dụng đất và rừng hiện có, hoặc hoàn toàn không rõ ràng về quyền này. Ngay cả trong những trường hợp các quy định pháp luật có ngụ ý về mối liên hệ giữa quyền các-bon sinh học và các quyền hiện hữu, thì việc xác định ai là chủ thể thực sự của quyền các-bon vẫn thường không rõ ràng do quyền sử dụng đất hoặc rừng nền tảng chưa được xác lập đầy đủ hoặc còn đang tranh chấp.

Mặc dù quyền các-bon thường được hiểu là quyền tư nhân nhằm hưởng lợi từ lượng các-bon được hấp thụ hoặc từ việc giảm phát thải, vẫn có những cách tiếp cận khác trong việc xác định quyền này. Ví dụ, một quốc gia có thể quyết định cấm giao dịch các-bon trong lãnh thổ của mình và coi quyền các-bon sinh học là quyền tập thể đối với một lợi ích công cộng. Ngoài ra, các diễn biến mới trong luật nhân quyền quốc tế cũng có thể ảnh hưởng đến cách chính phủ hiểu và thực hiện quyền đối với các-bon sinh học.

Đặc điểm riêng biệt của quyền đối với các-bon sinh học

“Quyền liên quan đến các-bon sinh học đặt ra những vấn đề đặc thù, đòi hỏi phải có cách tiếp cận riêng biệt”

Thứ nhất, các quyền này liên quan đến việc hưởng lợi từ lưu trữ “các-bon sinh học”. Khác với các-bon hóa thạch – vốn được lưu giữ ổn định trong lòng đất cho đến khi bị khai thác và đốt cháy – các-bon sinh học luân chuyển tự nhiên giữa các sinh vật sống, đất, nước và không khí trong chu trình các-bon ngắn hạn.

Các-bon sinh học thường bị tác động bởi các hoạt động của con người như phá rừng hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Tuy nhiên, nó cũng chịu ảnh hưởng của các hiện tượng tự nhiên nằm ngoài tầm kiểm soát của con người, như cháy rừng hoặc sâu bệnh, dẫn đến việc giải phóng các-bon trở lại khí quyển. Điều này tạo ra sự mâu thuẫn giữa một bên là các quyền có tính cố định, có thể loại trừ người khác, và một bên là sự bất định vốn có của chu trình các-bon sinh học.

Tính chất khó kiểm soát của các-bon sinh học khiến nó trở thành một đối tượng quyền phức tạp hơn so với các loại tài nguyên hay tài sản các-bon khác. Ví dụ, khoáng sản là tài nguyên hữu hình nên dễ kiểm soát và xác lập quyền hơn. Trong khi đó, các-bon được giao dịch thông qua các hệ thống tín chỉ phát thải được điều tiết chặt chẽ là một cấu trúc pháp lý, được kiểm soát trực tiếp bởi các quyết định của con người hoặc doanh nghiệp và ít chịu ảnh hưởng từ các yếu tố tự nhiên.

Thứ hai, quyền đối với các-bon sinh học có mối liên hệ chặt chẽ với quyền đối với các tài nguyên đóng vai trò là bể chứa các-bon như đất đai hoặc rừng. Điều này có nghĩa là việc tạo lập, phân bổ hoặc giao dịch quyền các-bon có thể làm chông lẩn hoặc ảnh hưởng đến các quyền tài nguyên khác. Khi quyền các-bon sinh học được gắn với các chủ thể có quyền sử dụng đất và rừng hiện hữu, những chủ thể này phải đối mặt với cả rủi ro lẫn cơ hội mới.

Trong bối cảnh mà pháp luật quốc gia không công nhận quyền sử dụng đất và rừng theo tập quán – đi ngược lại với Hướng dẫn Tự nguyện về Quản trị Quyền sử dụng đất có trách nhiệm – thì quyền các-bon sinh học có thể được xác lập hợp pháp cho Nhà nước hoặc các chủ đất tư nhân lớn, thay vì cho các chủ thể có quyền tập quán. Điều này có thể gây phức tạp cho hệ thống quản trị tài nguyên và làm nảy sinh xung đột trong việc triển khai các dự án hấp thụ và lưu giữ các-bon sinh học cũng như hưởng lợi từ chúng.

Những thách thức tương tự cũng có thể phát sinh nếu pháp luật công nhận một số quyền tài nguyên – ví dụ như quyền sử dụng đất theo chứng nhận sử dụng đất của nông dân – nhưng lại không công nhận các quyền khác, như quyền tiếp cận theo mùa của người chăn nuôi du mục đối với các tài nguyên sở hữu công cộng. Trong các trường hợp như vậy, việc thiết lập một quyền mới đối với các-bon sinh học có thể làm thu hẹp hoặc làm suy yếu quyền sử dụng đất và rừng hiện hữu, hoặc làm gia tăng bất bình đẳng trong tiếp cận tài nguyên, khiến những chủ thể có quyền sử dụng hợp pháp gặp khó khăn trong việc khẳng định quyền lợi của mình.

Hệ quả của những vấn đề này đặc biệt nghiêm trọng ở những nơi đất đai gắn bó mật thiết với văn hóa, bản sắc xã hội và đời sống tinh thần. Ví dụ, quyền của các cộng đồng dân tộc bản địa thường có mối liên hệ chặt chẽ với đất đai và lãnh thổ của họ. Trong những bối cảnh như vậy, việc thiết lập quyền có thể giao dịch đối với các-bon sinh học có thể làm thay đổi sâu sắc mối quan hệ giữa con người và thiên nhiên.

Trong những trường hợp mà quyền sử dụng đất hợp pháp (bao gồm cả quyền tập quán nếu có) được công nhận, các chủ thể có thể đón nhận cơ hội được khẳng định quyền các-bon đi kèm và thu được lợi ích kinh tế từ các dự án hấp thụ và lưu giữ các-bon sinh học. Tuy nhiên, ngay cả khi đó, những tình huống này vẫn đặt ra các câu hỏi lớn về sự bất cân xứng quyền lực giữa người có quyền, chính phủ và các doanh nghiệp. Khi xây dựng các cơ chế quyền các-bon hoặc phát triển dự án các-bon, cần có những biện pháp bảo đảm mạnh mẽ và quy trình đầy đủ để người có quyền có thể đưa ra lựa chọn một cách thực sự tự nguyện, có đầy đủ thông tin, có khả năng đàm phán chia sẻ lợi ích một cách công bằng từ một vị thế vững chắc, và được tiếp cận cơ chế khiếu nại nếu dự án gây tổn hại hoặc không mang lại lợi ích như đã cam kết

Khuyến nghị dành cho chính phủ

Mặc dù biến đổi khí hậu đòi hỏi hành động khẩn cấp và quyết liệt, nhưng những hệ quả xã hội và môi trường sâu rộng liên quan đến các-bon sinh học cho thấy chính phủ cần hết sức thận trọng. Nếu lựa chọn theo đuổi chế độ quyền các-bon, chính phủ nên thực hiện các hành động sau để xây dựng hoặc điều chỉnh hệ thống quyền các-bon quốc gia theo hướng tôn trọng quyền sử dụng đất, quyền con người và mang lại lợi ích bền vững hơn cho cộng đồng địa phương.

1. Thận trọng đánh giá trước khi ban hành chính sách mới

Để đảm bảo phù hợp với bối cảnh quốc gia và tránh những hệ lụy ngoài ý muốn, chính phủ cần tiến hành đánh giá toàn diện các tác động trước khi đưa ra chính sách hoặc quy định mới liên quan đến các-bon sinh học. Việc đánh giá này bao gồm: phân tích tác động của quyền các-bon và các dự án các-bon đối với việc sử dụng đất trong tương lai; đánh giá khả năng đạt được mục tiêu giảm phát thải; và xem xét mức độ xung đột giữa quyền các-bon sinh học với các quyền khác hiện có. Quá trình đánh giá cần có sự tham gia thực chất của người dân và cộng đồng có thể bị ảnh hưởng về quyền sử dụng đất và quyền con người. Đáng chú ý, Báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về quyền của các dân tộc bản địa đã kêu gọi tạm hoãn triển khai các thị trường và tín chỉ các-bon sinh học – ít nhất cho đến khi các cơ chế này tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn nhân quyền quốc tế.

Việc xem xét thận trọng càng trở nên cần thiết khi hệ thống pháp lý có thể “khóa cứng” việc bảo vệ quyền sau khi các quyền này được xác lập. Chính phủ phải hoạt động trong một hệ thống pháp luật quốc gia và quốc tế đan xen, trong đó có những quy định khiến việc thay đổi chính sách trở nên khó khăn. Ví dụ, nhiều bản hiến pháp quốc gia bảo vệ quyền sở hữu tài sản – điều này có thể khiến doanh nghiệp hoặc chủ đất tư nhân sở hữu quyền các-bon mới được thành lập có cơ sở pháp lý để kiện lại các biện pháp sau đó nếu các quyền này bị ảnh hưởng. Các thỏa thuận đầu tư quốc tế thậm chí còn đặt ra các tiêu chuẩn bảo vệ cao hơn, cho phép nhà đầu tư các-bon yêu cầu bồi thường thông qua trọng tài quốc tế nếu bị thiệt hại. Do đó, việc nhận diện và xử lý các thách thức của quyền các-bon sinh học từ sớm có thể giúp tránh được các vụ kiện tốn kém, đồng thời giúp chính phủ giữ được tính linh hoạt trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu hiện nay và trong tương lai.

2. Xem xét đa dạng các lựa chọn chính sách

Chính phủ cần cân nhắc toàn diện nhiều hướng tiếp cận khác nhau. Điều này bao gồm cả phương án tăng cường vai trò của nhà nước trong quản lý hoạt động lưu giữ các-bon sinh học, nhằm bảo đảm quyền các-bon sinh học và các giao dịch liên quan thực sự đạt được mục tiêu đề ra. Một lựa chọn khác là định nghĩa và điều chỉnh quyền các-bon sinh học như một lợi ích toàn dân, hoặc như một phần thiết yếu của hệ thống quản trị bản địa – thay vì coi đó là đối tượng của quyền tư nhân. Việc xây dựng các mô hình quản lý các-bon sinh học không mang tính thương mại có thể đặc biệt phù hợp tại những nơi mà tài sản các-bon gắn bó sâu sắc với văn hóa, bản sắc xã hội và lối sống của cộng đồng địa phương.

3. Xác định rõ quyền các-bon và tất cả các chủ thể có quyền sử dụng đất

Khi thiết lập hoặc mở rộng hệ thống quyền các-bon sinh học và thị trường các-bon, chính phủ cần xác định rõ khái niệm “quyền các-bon” là gì và ai là người nắm giữ quyền này. Sự minh

bạch sẽ giúp giảm thiểu rủi ro, tránh gửi đi các tín hiệu sai lệch hoặc tạo động lực không phù hợp đối với các chủ thể kiểm soát các hoạt động trên đất đai.

Từ đó, có thể giảm thiểu xung đột đất đai và gia tăng khả năng đạt được các mục tiêu khí hậu. Việc công nhận, tôn trọng và bảo vệ đầy đủ mọi quyền sử dụng đất hợp pháp – bao gồm cả quyền cộng đồng theo tập quán – là nền tảng cốt lõi để làm rõ quan hệ về quyền các-bon.

4. Tuân thủ luật nhân quyền và phù hợp với các hướng dẫn quốc tế

Mọi chính sách về quyền các-bon đều phải tuân thủ luật nhân quyền quốc tế – vốn công nhận mối liên hệ chặt chẽ giữa đất đai và quyền con người. Vì vậy, việc xác lập quyền các-bon sinh học phải bảo đảm tôn trọng các quyền sử dụng đất hợp pháp. Các chuyên gia nhân quyền cũng nhấn mạnh rằng việc bảo vệ nhân quyền trong bối cảnh thị trường các-bon là rất quan trọng – bao gồm cả việc ban hành luật và chính sách bắt buộc về thẩm định nhân quyền và môi trường.

Ngoài khuôn khổ luật nhân quyền, các chế độ quyền các-bon sinh học cũng nên phù hợp với các công cụ quốc tế như Hướng dẫn Tự nguyện về Quản trị Quyền sử dụng đất có trách nhiệm, vốn cung cấp hướng dẫn chi tiết về quyền sử dụng đất hợp pháp, bao gồm cả quyền theo tập quán. Điều này có nghĩa là bất kỳ khung chính sách về quyền các-bon sinh học nào cũng cần tôn trọng và củng cố quyền tài nguyên của các cộng đồng bản địa, cộng đồng địa phương và các chủ thể có quyền sử dụng hợp pháp khác. Luật pháp và các hướng dẫn quốc tế cũng yêu cầu thực hiện các quy trình tham vấn chặt chẽ (và trong trường hợp có liên quan đến cộng đồng bản địa thì cần có sự đồng thuận tự nguyện, có thông tin đầy đủ, và được tiến hành trước), cơ chế chia sẻ lợi ích công bằng, và các cơ chế giải trình, khắc phục hiệu quả.

Hành động khí hậu quyết đoán và hiệu quả đang cấp thiết hơn bao giờ hết.

Các chính phủ, nếu được trang bị kiến thức đầy đủ và thực chất về quyền đối với các-bon sinh học, hoàn toàn có thể xây dựng các chính sách quyền các-bon phù hợp với mục tiêu khí hậu, đồng thời phản ánh đúng bản chất đặc thù của loại quyền này, và không làm suy giảm khả năng hoạch định chính sách đất đai hoặc chính sách khí hậu trong tương lai.

Tài liệu này là bản dịch không chính thức từ bản gốc bằng tiếng Anh do IIED công bố tại link: <https://www.iied.org/22597iied>. Tài liệu này được chia sẻ miễn phí vì mục đích thông tin. Mọi câu hỏi về nội dung của tài liệu độc giả vui lòng liên hệ nhóm tác giả của nghiên cứu gốc để được hỗ trợ. Trong mọi trường hợp, độc giả sẽ tự chịu trách nhiệm về việc sử dụng các thông tin trong tài liệu này cho bất cứ mục đích nào.