



**TRUNG TÂM HỖ TRỢ HỘI NHẬP
QUỐC TẾ THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**

TÍN CHỈ CARBON

TIỀM NĂNG THỊ TRƯỜNG MUA BÁN PHÁT THẢI TẠI VIỆT NAM

TỪ LÝ THUYẾT ĐẾN THỰC TIỄN

THÁNG 10 NĂM 2023

MỤC LỤC

1. Đặt vấn đề.....	2
2. Sự hình thành thị trường mua bán phát thải.....	3
3. Kinh nghiệm của một số khu vực và quốc gia về thị trường mua bán phát thải	6
3.1. Hệ thống giao dịch phát thải Liên minh châu Âu EU (Emission Trading system EU-ETS).....	6
3.2. Hệ thống mua bán phát thải Hoa Kỳ	8
3.3. Hệ thống mua bán phát thải Trung Quốc	10
4. Xây dựng và thực thi thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam	11
4.1. Triển vọng cho thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam	11
4.2. Thực tiễn triển khai một số dự án thị trường các bon tự nguyện tại Việt Nam.....	12
4.2.1. Cơ chế tín chỉ chung (JCM) hay Cơ chế tín chỉ bù trừ song phương (BOCM).....	12
4.2.2. Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD++)	14
4.2.3. Dự án “Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường cac-bon tại Việt Nam”.....	16
4.3. Định hướng xây dựng thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam.....	17
4.3.1. Chính sách.....	17
4.3.2. Hệ thống Đo đạc – Báo cáo – Thẩm định (MRV).....	18
4.3.3. Tổ chức và vận hành thị trường	19
4.3.4. Xác định mức trần và phân bổ hạn ngạch phát thải	19
5. Kết luận	20
PHỤ LỤC :.....	21
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	23

1. Đặt vấn đề

Như chúng ta đã biết, trái đất được bao bọc bởi bầu khí quyển với các khí nhà kính nguồn gốc tự nhiên như CO_2 , CH_4 và N_2O . Khí nhà kính giữ cho trái đất ở nhiệt độ đủ ấm và có ý nghĩa sống còn đối với sự sống trên trái đất. Trong quá trình phát triển công nghiệp mạnh mẽ trên thế giới, đặc biệt từ những thập niên cuối cùng của thế kỷ XX, các hoạt động như đốt nhiên liệu hóa thạch, khai thác mỏ, khai phá rừng, chuyển đổi sử dụng đất, sản xuất lương thực, chăn nuôi, xử lý chất thải ... đã làm tăng nồng độ các khí nhà kính trong khí quyển. Điều đó dẫn đến gia tăng hiệu ứng nhà kính, làm nhiệt độ trái đất tăng nhanh với tốc độ chưa từng có trong quá khứ. Người ta gọi đó là hiện tượng nóng lên toàn cầu, làm biến đổi khí hậu trái đất.

Trong những năm gần đây, ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, sự suy thoái của môi trường sống đã không chỉ tác động tiêu cực đến chất lượng cuộc sống của người dân, mà có ảnh hưởng nghiêm trọng đến sự phát triển bền vững của quốc gia, khu vực và thế giới. Biến đổi khí hậu có thể gây nhiều tác hại như biến nước triều dâng làm vùng ven biển thấp, rừng ngập mặn, nhiều quốc đảo sẽ bị ngập, thậm chí bị xóa tên trên bản đồ thế giới, làm biến động dòng chảy của các sông ngòi, phá vỡ nhiều công trình trên các dòng sông đó, ảnh hưởng tới mùa màng, lụt lội kèm theo hạn hán cục bộ, làm thay đổi hệ sinh thái rừng, tăng nguy cơ diệt chủng một số động vật, thực vật quý hiếm; ảnh hưởng tới sức khỏe con người, tăng dịch bệnh; đe dọa các công trình hạ tầng, hệ thống giao thông và khu dân cư vùng ven biển. Nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến biến đổi khí hậu, Liên Hiệp Quốc đã tổ chức nhiều Hội nghị về biến đổi khí hậu để tìm ra các phương án hiệu quả và thiết thực nhất. Tại Hội nghị thượng đỉnh về môi trường và phát triển tại Brazil năm 1992, các quốc gia đã ký kết Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC). Tại hội nghị các bên tham gia UNFCCC lần thứ 3 được tổ chức tại Kyoto (Nhật Bản) tháng 12/1997, Nghị định thư của Công ước đã được thông qua (gọi là Nghị định thư Kyoto - KP). Hội nghị lần thứ 27 các bên tham gia Công ước khung tại Ai Cập tiếp tục chứng kiến ước vọng của các quốc gia trong thúc đẩy thị trường các bon như chìa khóa pháp lý hữu hiệu đảm bảo thực hiện đồng thời mục tiêu kinh tế và mục tiêu “net zero” trong tương lai gần. Gần đây nhất là Thỏa thuận Paris 2015 và Hiệp ước khí hậu Glasgow 2021, các thỏa thuận quốc tế trong từng giai đoạn đều hướng tới dàn xếp bất đồng giữa các quốc gia về mức phát thải cắt giảm, đồng thời từng bước đạt được những mục tiêu chung khả thi. Điểm quan trọng của các thỏa thuận là nhìn nhận trên góc độ kinh tế sự hình thành thị trường mua bán phát thải khí nhà kính. Theo đó, trao đổi các bon được coi là một trong những công cụ vượt trội trong việc giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Thông qua cơ chế thị trường, các bên tham gia có thể tăng cường giảm nhẹ phát thải khí nhà kính một cách hiệu quả và tiết kiệm. Các học thuyết kinh tế chỉ ra rằng việc sử dụng các công cụ điều tiết giá như thị trường mua bán phát thải, luôn có những ưu thế vượt trội so với các công cụ quản lý mang

tính định lượng như chính sách thuế. Các nhà hoạch định chính sách thường cho rằng thị trường mua bán phát thải là một sự giao thoa giữa tính hữu hiệu của chính sách bảo vệ môi trường và tính hiệu quả kinh tế, cơ chế này ngày càng trở nên là một lựa chọn ưu tiên đối với các quốc gia trên thế giới.

Tại Việt Nam, biến đổi khí hậu đang dần trở thành một vấn đề chính trị lớn, nơi mà các thảm họa thiên nhiên tồi tệ nhất đã và đang cướp đi hàng trăm mạng người mỗi năm, và tác động tiêu cực ảnh hưởng trực tiếp đến nền kinh tế quốc gia, đe dọa nguồn cung cấp nước sạch đến nhiều tỉnh thành. Vì vậy ứng phó với biến đổi khí hậu là vấn đề có ý nghĩa sống còn và phải gắn liền với phát triển bền vững, hướng tới nền kinh tế các bon thấp. Theo đó, cùng với các nước trên thế giới trong nỗ lực giảm phát thải khí nhà kính, nhằm kìm giữ mức tăng nhiệt độ toàn cầu dưới mức 2°C trong thế kỷ này. Việt Nam đã đệ trình Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) cập nhật lên Ban Thư ký của Công ước khung Liên hiệp quốc, với cam kết bằng nguồn lực trong nước, đến năm 2030, Việt Nam sẽ giảm 9% tổng lượng phát thải khí nhà kính so với Kịch bản phát triển thông thường (BAU) quốc gia, tương đương 83,9 triệu tấn CO₂, tập trung vào 5 lĩnh vực chính bao gồm: năng lượng, các quá trình công nghiệp; nông nghiệp; sử dụng đất thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (LULUCF); chất thải. Mức cam kết này có thể tăng lên tới 27% so với BAU, tương đương 250,8 triệu tấn CO₂, nếu nhận được sự hỗ trợ từ phía quốc tế thông qua hợp tác song phương, đa phương và các cơ chế thị trường theo Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Song song với các nỗ lực giảm nhẹ, Chính phủ Việt Nam cũng đặt ưu tiên trong việc duy trì đà phát triển kinh tế xã hội. Trong bối cảnh như vậy, việc xây dựng và thiết lập thị trường các bon nội địa phù hợp với các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của Việt Nam là phù hợp và thiết thực. Tuy nhiên, để có thể hỗ trợ Việt Nam trong xây dựng thị trường các bon nội địa, cần phải hiểu được hoàn cảnh ra đời của các thị trường, mục tiêu, cách thức hoạt động của các thị trường này. Dựa trên tổng hợp kinh nghiệm quốc tế, phân tích hiện trạng hạ tầng thể chế, chính sách ở Việt Nam, báo cáo đề xuất các giải pháp mang tính định hướng để hướng tới xây dựng và triển khai thành công thị trường trao đổi tín chỉ các bon cho Việt Nam.

2. Sự hình thành thị trường mua bán phát thải

“Thương mại phát thải khí” ban đầu xuất phát từ các nghiên cứu của các nhà kinh tế học điển hình như: Coase (1960); Crocker (1966); Dales (1968) và Montgomery (1972), đưa ra yêu cầu bắt buộc áp dụng đối với các đối tượng được hưởng quyền phát thải khí chỉ được thải ra một số lượng cụ thể các chất ô nhiễm trong một khoảng thời gian giới hạn, và quyền phát thải đó có thể được chuyển nhượng nếu như các cơ quan quản lý xác định được một mức trần cho lượng phát thải tổng thể. Hay nói cách khác, bằng việc gán các quyền tài sản lên các nguồn tài nguyên môi trường như không khí, nước và tạo ra các thị trường để

giao dịch các quyền đó có thể giúp đạt được mục tiêu bảo vệ môi trường ở mức độ nhất định với chi phí tối thiểu. Ý tưởng này tiếp tục được nhắc lại vào những năm 1995 ở Hoa Kỳ với mô hình trao đổi “quota khí SO₂” thay vì khí CO₂ và các loại khí nhà kính khác. Những năm đầu thế kỷ XXI, những lý thuyết này mới lại được vận dụng trong thực thi cơ chế “Cap and trade” và được quy định tại điều 17 Nghị định thư Kyoto 1997, cụ thể: “Hội nghị các Bên sẽ định rõ các nguyên tắc, phương thức, qui tắc và hướng dẫn thích hợp, đặc biệt cho việc kiểm chứng, báo cáo và trách nhiệm giải thích cho việc mua bán phát thải”. Điều đó tiếp tục được kế thừa tại Điều 6 Thỏa thuận Paris 2015, ghi nhận thỏa thuận của các Bên hợp tác trong việc thực hiện Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) với việc sử dụng các cơ chế dựa trên thị trường. Hiện nay, không có một quy chuẩn chung cho hoạt động quản lý tín chỉ các bon và phân bổ hạn ngạch khí nhà kính. Mặt khác, một tiêu chuẩn về ngoại giao toàn cầu cũng được áp dụng gọi là Mục tiêu chung nhưng trách nhiệm khác biệt (Common But Differentiated Responsibilities – CBDR), nghĩa là mục tiêu chung cho tất cả các nước, nhưng trách nhiệm thì khác biệt giữa các nước phát triển và đang phát triển, do sự khác biệt lớn về thu nhập, tài nguyên, công nghệ... Các nước phát triển có trách nhiệm toàn bộ trong việc giảm thiểu phát thải 5% cho giai đoạn 2008-2012 so với cường độ năm cơ sở 1990. Ngược lại, các nước đang phát triển được lựa chọn một loạt các cơ chế gọi là Cơ chế phát triển sạch (CDM) cho phép các nước này là một phần của công ước và tự nguyện giảm lượng phát thải khí nhà kính nếu các quốc gia phát triển trả tiền cho họ.

Từ lý thuyết về “quyền phát thải khí nhà kính”, thế giới hình thành loại hàng hóa mới có thể trao đổi trong thị trường đó là hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các bon, là tiền đề cho các ETS hiện nay. Tín chỉ các bon là đại diện cho lượng tấn CO₂ (tương đương) mà một hoạt động có thể tạo ra, dựa trên khả năng hấp thụ hoặc loại bỏ khí nhà kính của hoạt động đó, ví dụ, hoạt động trồng rừng, thu hồi khí để phát điện. Hoặc dựa trên khả năng giảm phát thải của hoạt động đó so với các hoạt động thông thường khác, ví dụ, năng lượng tái tạo giúp giảm phát thải so với năng lượng hóa thạch. Hạn ngạch phát thải là khối lượng khí nhà kính mà cơ quan quản lý cho phép chủ sở hữu được quyền phát thải trong một khoảng thời gian nhất định. Nếu cơ sở đó phát thải quá hạn ngạch được quy định thì sẽ phải mua hạn ngạch hoặc tín chỉ các bon trên thị trường để bù trừ phần vượt quá, hoặc sẽ bị phạt bởi cơ quan quản lý nhà nước.

Mối quan hệ giữa khái niệm “tín chỉ cacbon” và “hạn ngạch phát thải khí nhà kính” được phản ánh thông qua thị trường thương mại phát thải các bon được xây dựng trên cơ chế “Cap and Trade” – đây là một thuật ngữ dùng để mô tả một thị trường được tạo lập bởi 02 quy trình:

- (i) Quy trình Cap: Chính phủ sẽ xây dựng hệ thống hạn ngạch phát thải khí nhà kính cho các đơn vị sản xuất có phát thải. Theo đó, mỗi đơn vị chỉ được thải ra một

lượng nhất định CO₂ hoặc tương đương. Thông qua quy trình này, quốc gia sẽ giới hạn được tổng lượng CO₂ được phép thải ra môi trường.

- (ii) Quy trình Trade: các đơn vị sản xuất phát thải cao hơn hạn ngạch cho phép thì có thể bị áp thuế cao hoặc buộc phải mua thêm hạn ngạch. Các đơn vị không sử dụng hết lượng khí thải trong hạn ngạch có thể tích lũy dưới dạng tín chỉ các bon, bán hoặc trao đổi hạn ngạch thông qua thị trường các bon.

Trên thực tế, hoạt động kinh doanh khí thải để giảm thiểu khí nhà kính hiện tại có hai hình thức phổ biến: đó là mua bán hạn mức thải khí nhà kính giữa đơn vị gây ô nhiễm nhiều có thể mua mức thải khí chưa dùng hết của đơn vị khác để được quyền thải vượt hạn mức. Hoặc mua quyền thải khí qua việc đầu tư vào các dự án môi trường như: trồng rừng, bảo vệ đất, sử dụng năng lượng tái tạo, tăng hiệu suất năng lượng ... đầu tư xây dựng hệ thống xử lý nước thải hay những hóa chất làm trái đất nóng lên. Hiểu theo cách khác thị trường các bon trên thế giới tồn tại dưới hai hình thức: thị trường các bon bắt buộc và thị trường các bon tự nguyện. Thị trường các bon bắt buộc được thành lập và quản lý bởi các hiệp định, thỏa thuận giảm phát thải các bon quốc gia và quốc tế, ví dụ như Nghị định thư Kyoto, thị trường trao đổi phát thải của Liên minh Châu Âu. Cơ chế vận hành tiêu biểu cho thị trường các bon bắt buộc là thông qua thiết lập hệ thống thương mại phát thải ETS. Cụ thể, Chính phủ có nhiệm vụ phân bổ, hoặc giao bán một số lượng hữu hạn các tín chỉ, giấy phép phát thải một lượng các bon nhất định (thường được quy định là 1 tấn CO₂) trong một khoảng thời gian. Bên phát thải chỉ có quyền phát thải tương đương với số lượng tín chỉ hoặc giấy phép đang sở hữu. Các doanh nghiệp phát thải có nguyện vọng tăng lượng phát thải, tương ứng tăng lượng sản xuất, sẽ phải mua tín chỉ từ những bên có nguyện vọng bán lại. Theo đó, bên mua sẽ phải trả các chi phí phát sinh do tăng mức phát thải, ngược lại bên bán sẽ được hưởng lợi từ cắt giảm phát thải khí nhà kính. Vì vậy, các bên có khả năng giảm phát thải hiệu quả sẽ có động lực để thực sự tiến hành giảm phát thải và qua đó thúc đẩy động lực đầu tư vào công nghệ sạch, ít phát thải. Thị trường các bon tự nguyện hoạt động bên lề thị trường bắt buộc, hỗ trợ các doanh nghiệp, cá nhân mua và bán tín chỉ các bon theo cơ chế tự nguyện.

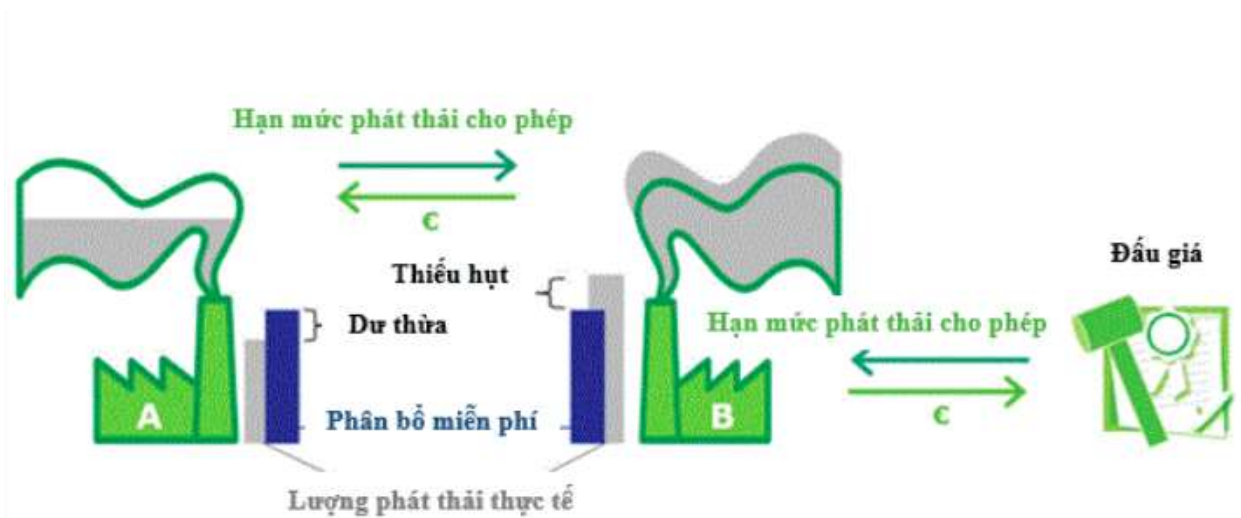
Việc tham gia thị trường cacbon là trách nhiệm cũng là cơ hội cho các tổ chức, doanh nghiệp. thị trường tuân theo nguyên tắc “thuận mua – vừa bán”, Nhà nước thu được nguồn ngân sách khi áp dụng thu phí từ hoạt động trao đổi hạn ngạch, tín chỉ các bon hay thuế các bon trong tương lai. Những khoản phí này sẽ được tái tạo cho các dự án, công trình nghiên cứu về giảm phát thải, hấp thụ, lưu giữ các bon... Trong khi đó, bên bán các bon được hưởng lợi do những đơn vị thực hiện tốt giải pháp môi trường, bên mua cũng sẽ bù đắp lượng phát thải quá hạn ngạch cho phép. Qua đó, các nỗ lực về giải pháp giảm phát thải, hấp thụ các bon, giải pháp xanh được áp dụng trong hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

3. Kinh nghiệm của một số khu vực và quốc gia về thị trường mua bán phát thải

Nhìn chung, để có “hàng hóa” lưu thông trên thị trường các bon, các quốc gia phải thực hiện quy trình xây dựng và thực thi pháp luật bao gồm các bước cơ bản: (1) Kiểm kê khí nhà kính; (2) Xây dựng, thực hiện kế hoạch giảm nhẹ phát thải khí nhà kính theo hạn ngạch; (3) Phân bổ hạn ngạch phát thải; (4) Trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải và tín chỉ các bon trên sàn giao dịch.

3.1. Hệ thống giao dịch phát thải Liên minh châu Âu EU (Emission Trading system EU-ETS)

Nguyên lý hoạt động của EU ETS là theo nguyên tắc “Cap and Trade”. Theo đó, các hạn mức tuyệt đối về số lượng phát thải khí nhà kính được thiết lập và giảm dần theo thời gian. Các tổ chức, các doanh nghiệp được phân phối hoặc mua các tín chỉ, giấy phép phát thải qua cơ chế đấu giá, đồng thời có thể giao dịch với nhau nếu cần thiết. Thị trường cho phép mua bán, trao đổi tín chỉ với các dự án giảm phát thải quốc tế khác, ví dụ các dự án thuộc Cơ chế phát triển sạch CDM. Với việc đặt hạn mức về lượng phát thải, các tín chỉ hoặc giấy phép trở nên có giá trị và trao đổi được trên thị trường. Trường hợp phát thải quá hạn mức được phép, các công ty và tổ chức được châu Âu quy định mức phạt chung là 100 EUR/ tấn CO₂. Danh sách các tổ chức vi phạm cũng sẽ được công bố hàng năm.



Hình 1: Quy trình EU ETS

Thị trường mua bán phát thải của EU trải qua 3 giai đoạn hoạt động và đang chuẩn bị cho giai đoạn 4, sau năm 2020. Giai đoạn 1, từ năm 2005 đến năm 2007, là giai đoạn thử nghiệm với các tín chỉ phát thải của EU được phân bổ miễn phí. Giai đoạn này được sử dụng nhằm xác định mức giá các bon trên thị trường và thiết lập cơ sở hạ tầng cần thiết để giám sát, báo cáo và xác định giới hạn phát thải của các doanh nghiệp. Mục đích chính

của giai đoạn này nhằm đảm bảo EU ETS được hoạt động hiệu quả trước năm 2008 và các thành viên của EU đáp ứng các cam kết theo Nghị định Kyoto.

Giai đoạn 2, từ năm 2008 đến năm 2012, thời gian này tương ứng với giai đoạn đầu tiên của cam kết trong Nghị định thư Kyoto, các tín chỉ phát thải phân bổ miễn phí đã giảm xuống. Chính vì vậy, khi mức phát thải thực tế vượt quá mức tín chỉ được phân bổ miễn phí thì các doanh nghiệp cũng có thể được sử dụng quyền phát thải thông qua việc tài trợ các dự án giảm phát thải khí nhà kính ở các nước đang phát triển. Ở giai đoạn bắt đầu, EU ETS nhắm vào việc giảm thiểu lượng phát thải khí nhà kính từ các ngành điện và công nghiệp sản xuất, chế tạo. Đến năm 2012, phạm vi đã mở rộng thêm hoạt động của ngành hàng không.

Giai đoạn 3, từ năm 2013 đến 2020, đã đưa các ngành nhôm, thép, kinh doanh, vận chuyển các bon, hóa dầu và các ngành hóa chất khác cùng nằm trong phạm vi điều chỉnh của EU ETS. Các loại khí nhà kính cũng được mở rộng từ khí CO₂ và hiện nay bao gồm khí thải N₂O và PFC từ sản xuất nhôm. Giai đoạn này được xây dựng với những nỗ lực nhằm hài hòa các quy định của EU ETS đến tất cả các quốc gia thành viên, đặc biệt là các quy định về phân bổ tín chỉ phát thải đã được thay đổi. Theo đó, các tín chỉ phát thải sẽ giảm dần và việc phân bổ sẽ dựa trên tiêu chuẩn của sản phẩm sản xuất. Với mục tiêu giảm 21% lượng khí nhà kính vào năm 2020 (so với năm 2005), EU đưa ra tổng mức phát thải cho từng giai đoạn cho tất cả các quốc gia trong Liên minh và được thiết kế giảm dần theo từng năm từ 2013, khoảng 1,74%/ năm.

Sau đó, các định hướng nhằm phát triển giai đoạn 4 của thị trường được các cơ quan có thẩm quyền của EU thảo luận vào năm 2018. Theo đó, mục tiêu chính của giai đoạn 4 bao gồm: Tăng cường phát triển EU ETS bằng cách giảm 2,2 % các khoản tín chỉ phát thải miễn phí vào năm 2021 và củng cố Cơ chế Dự trữ ổn định thị trường, Tiếp tục phân bổ các tín chỉ miễn phí nhằm bảo vệ khả năng cạnh tranh quốc tế của các doanh nghiệp trước hiện tượng rò rỉ các bon; Hỗ trợ ngành công nghiệp và ngành điện đáp ứng các thách thức trong quá trình chuyển đổi sang ngành công nghiệp phát thải thấp. EU ETS trong quá trình hình thành và phát triển đã có rất nhiều cải tiến, cấu trúc lại mô hình, cơ chế hoạt động để cải thiện các điểm yếu của thị trường.

Trong 3 giai đoạn hoạt động, EU ETS đã chứng minh rằng hoạt động mua bán phát thải có hiệu quả khi thị trường này đưa 50% tổng lượng khí nhà kính tại EU vào giao dịch với phạm vi địa lý, ngành sản xuất và các loại khí nhà kính ngày càng được mở rộng. Cụ thể, EU ETS đã mở rộng từ 27 quốc gia thành viên lúc ban đầu, đến hết giai đoạn 3 đã có thêm sự tham gia của Na Uy, Iceland, Lienchtenstein và Croatia. Loại khí phát thải được điều chỉnh cũng mở rộng từ CO₂ lúc ban đầu cho đến cả N₂O và PFC, tổng mức phát thải cũng thay đổi qua các năm từ 2058 triệu tấn xuống còn 1859 triệu tấn ở giai đoạn 2, đầu

giai đoạn 3 là 2084 triệu tấn và giảm 38 triệu tấn mỗi năm sau đó. Trị trường cũng tạo ra nguồn thu cho Chính phủ thông qua bán đấu giá các tín chỉ phát thải, khoảng 50% nguồn thu được sử dụng để tài trợ cho các biện pháp chống biến đổi khí hậu nội địa, ví dụ Quỹ năng lượng và khí hậu của Đức.

Bên cạnh những thành tựu đạt được trong việc giảm lượng tổng phát thải khí nhà kính, trên cơ sở hiệu quả về mặt chi phí, EU ETS cũng tồn tại một số những hạn chế nhất định trong quá trình thực thi của mình. Điển hình là, trong giai đoạn đầu, lượng tín chỉ phát thải được phân bổ quá nhiều dẫn đến giá các bon giảm mạnh và mất đi tác dụng trong việc thúc đẩy các ngành sản xuất cắt giảm lượng phát thải. Thực tế cho thấy, EU ETS phân bổ lượng EUAs dựa trên những dự báo định tính hơn là các số liệu thực tế, điều này cũng có thể được hiểu là do tính mới và sự tiên phong của EU ETS. Sự biến động về giá cả và dư thừa tín chỉ này được đánh giá là đã làm giảm đáng kể tính hiệu quả của EU ETS trong mục tiêu làm giảm tổng phát thải của khu vực.

3.2. Hệ thống mua bán phát thải Hoa Kỳ

Hiện nay, ở Hoa Kỳ đang duy trì vận hành 03 hệ thống ETS do các bang của Hoa Kỳ xây dựng và vận hành khá hiệu quả, bao gồm: Chương trình Thương mại phát thải California, Hạn chế phát thải từ các nhà máy điện của Massachusetts, Sáng kiến về Khí nhà kính khu vực.

Sáng kiến về Khí nhà kính khu vực (Regional Greenhouse Gas Initiative - RGGI): là hệ thống ETS đầu tiên của Hoa Kỳ trong lĩnh vực năng lượng với sự tham gia của các bang: Connecticut, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island, Vermont. Triển khai từ năm 2009 với 10 bang theo Biên bản ghi nhớ chung về RGGI năm 2005, RGGI tới nay đang tiếp tục hoàn thiện Quy chế mẫu và bổ sung các quy định chặt chẽ hơn nhằm định hình hệ thống, tiến tới mục tiêu cắt giảm 30% khí nhà kính vào năm 2020. Vì RGGI là một chương trình, do vậy mỗi bang tham gia sẽ triển khai theo đơn vị quản lý của mình. Ngoài ra, Cơ quan RGGI - một đơn vị phi lợi nhuận - sẽ đứng ra để xây dựng và vận hành chương trình trong suốt thời hạn đề ra.

ETS California: được triển khai đầu tiên vào năm 2012, Chương trình thương mại phát thải California được bắt đầu từ Sáng kiến Khí hậu Khu vực phía Tây từ năm 2007. Tới nay, chương trình này của California đã bao quát gần 80% tổng lượng phát thải khí nhà kính của Hoa Kỳ. Cơ quan chịu trách nhiệm đầu mối thực thi chương trình này là Ban Tài nguyên không khí California.

ETS Massachusetts: được triển khai vào năm 2018 áp dụng cho lĩnh vực năng lượng điện, hệ thống này cùng với RGGI góp phần giúp Massachusetts đạt được mục tiêu giảm phát thải của bang. Năm 2016, thông qua một phán quyết của Tòa án tối cao bang Massachusetts, chính quyền bang có nghĩa vụ thúc đẩy để bang đạt mục tiêu cắt giảm 25%

phát thải vào năm 2020 và 80% vào năm 2050 (so sánh với năm 1990). Văn phòng thực thi về Năng lượng và Môi trường cùng Cơ quan bảo vệ môi trường bang Massachusetts là những đầu mối triển khai chương trình này.

ETS California là minh chứng điển hình cho thấy sự thành công đáng kể của hệ thống giao dịch phát thải trong việc giải quyết biến đổi khí hậu. Đến năm 2020, California đã đạt được mục tiêu giảm phát thải về mức năm 1990 mà không làm ảnh hưởng đến sự tăng trưởng nền kinh tế của tiểu bang. Một trong những tác động quan trọng nhất của ETS California đó là tạo ảnh hưởng đối với chính sách của Hoa Kỳ, tiêu chuẩn phát thải của tiểu bang này đã được chấp nhận và áp dụng trên toàn quốc. Cụ thể, Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) của Hoa Kỳ đã sử dụng tiêu chuẩn của California về phát thải từ các phương tiện làm cơ sở cho các quy định quốc gia. Điều này cho thấy California đã có tác động trực tiếp đến việc xây dựng và thiết lập tiêu chuẩn quốc gia về giảm phát thải.

Sự tiên phong của California đã truyền cảm hứng cho các tiểu bang khác hành động về biến đổi khí hậu. Một số tiểu bang khác, bao gồm Oregon, Washington và New York, đã nghiên cứu khả năng triển khai các hệ thống giao dịch phát thải hoặc giá carbon riêng của họ, thường trích dẫn California như một mô hình điển hình. Kinh nghiệm của California trong việc thiết lập và thực hiện hệ thống giao dịch phát thải đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành quy định quốc gia về biến đổi khí hậu. Các đề xuất về sàn giao dịch phát thải quốc gia đã được xây dựng dựa trên những kinh nghiệm tích lũy từ California và các tiểu bang khác có chương trình tương tự.

Tham gia của California trong cuộc thảo luận về biến đổi khí hậu quốc tế, bao gồm việc tham gia các hội nghị biến đổi khí hậu và hợp tác với các khu vực nước ngoài như Quebec, đã làm tăng ảnh hưởng của tiểu bang này trong việc thúc đẩy hành động về biến đổi khí hậu toàn cầu. Điều này thúc đẩy chính phủ Hoa Kỳ tham gia tích cực hơn vào nỗ lực quốc tế giảm phát thải. California đã đầu tư trong việc nghiên cứu và phát triển các công nghệ sạch hơn để giảm phát thải khí nhà kính từ nguồn đầu giá trị chỉ phát thải. Sự phát triển và áp dụng công nghệ này đã có tác động tích cực đối với chính sách quốc gia bằng cách cung cấp giải pháp và các ví dụ thực tiễn cho các lựa chọn công nghệ sạch hơn trên toàn quốc. California đã xây dựng chính sách dựa trên hiệu suất, có nghĩa là họ đo lường và quản lý phát thải dựa trên dữ liệu thực tế và kết quả thực tế. Điều này đã thúc đẩy sự chuyển đổi từ các phương pháp truyền thống dựa trên quy định sang chính sách dựa trên thị trường và hiệu suất, một cách mà chính phủ Hoa Kỳ đang theo đuổi.

ETS California vượt ra khỏi biên giới tiểu bang thông qua sự hợp tác với các khu vực khác. Western Climate Initiative (WCI) kết nối thị trường của California với Quebec, Canada, và một liên minh của các tiểu bang Hoa Kỳ. Sự hợp tác này cải thiện tính thanh khoản của thị trường và thể hiện tiềm năng cho các sàn giao dịch phát thải khu vực và thậm

chí quốc tế. Điều này tạo điều kiện cho việc chia sẻ kiến thức, kinh nghiệm và tài nguyên với các đối tác quốc tế, từ đó tạo ra một sự hiệu quả lớn hơn trong việc giảm khí thải toàn cầu.

3.3. Hệ thống mua bán phát thải Trung Quốc

Trung Quốc đã thí điểm hệ thống giao dịch phát thải riêng từ tháng 10/2011 đến tháng 7/2015. Các trường hợp thí điểm được triển khai ở năm thành phố và hai tỉnh có đóng góp đến 26,7% GDP của Trung Quốc năm 2014 (Bắc Kinh, Thiên Tân, Thượng Hải, Hồ Bắc, Trùng Khánh, Quảng Đông và Thâm Quyển). Kết quả của quá trình thí điểm là 57 triệu tấn các bon đã được mua bán. Cả bảy trường hợp thí điểm đều do địa phương tự thiết kế dựa trên một khung hợp tác ba bên gồm có Ủy ban Phát triển và Cải cách địa phương (Development and Reform Commission – DRC), các đơn vị mua bán quyền phát thải địa phương, và các chuyên gia có uy tín trong giới học thuật. Tất cả đều xác định những mục tiêu giảm phát thải (dựa trên cường độ), ngưỡng phát thải cho phép, phạm vi đối tượng áp dụng, và các năm cơ sở.

Sau giai đoạn thí điểm, ngày 19/6/2016, Ủy ban Phát triển và Cải cách Quốc gia Trung Quốc đã ban hành thông tư hướng dẫn triển khai hệ thống ETS quốc gia cụ thể gồm: Luật Quản lý kin doanh, giao dịch quyền phát thải các bon (2020); Đóng góp do quốc gia tự nguyện quyết định của Trung Quốc (2015); Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm lần thứ 13 (2016). Mục tiêu giảm phát thải của ETS Trung Quốc được xác định ở dạng “mật độ các bon” (carbon intensity) trong nền kinh tế, khác với cách xác định bằng giá trị tuyệt đối lượng khí nhà kính như trong hệ thống của Châu Âu (EU). Trong khi EU nỗ lực giảm lượng khí nhà kính phát thải thì Trung Quốc giảm tỷ lệ phát thải các bon so với mức tăng trưởng kinh tế.

Một điểm khác biệt với EU ETS, cơ chế của ETS Trung Quốc là phân bổ miễn phí trong giai đoạn đầu để hạn chế tình trạng “rò rỉ các bon” như bài học từ Châu Âu và định hướng tiến dần đến bán hạn mức từ sau năm 2020. Tuy nhiên, do còn trong bước đầu vận hành, nên Trung Quốc còn phân bổ dư thừa số lượng hạn mức (giấy phép phát thải) miễn phí. Do đó, tính thanh khoản và thị trường giao dịch chưa hiệu quả. Bên cạnh được phép trao đổi hạn mức, các doanh nghiệp có thể mua bán phần mức bù đắp dưới dạng chứng chỉ giảm phát thải của Trung Quốc (C-CER) do NDRC phát hành.

Điểm đặc biệt của thị trường các-bon Trung Quốc đó là tiến hành thí điểm trên diện rộng tại các khu vực, thành phố với các mức độ kinh tế đa dạng khác nhau. Điều này cho phép chính phủ Trung Quốc thử nghiệm và đánh giá hiệu quả nhiều giải pháp quản lý thị trường khác nhau trong cùng một thời điểm. Có thể nói, Trung quốc vẫn đang ở trong giai đoạn đầu xây dựng và triển khai thị trường các-bon. Các thành tựu, kết quả hiện tại chủ yếu đến từ các kinh nghiệm, bài học có được thông qua việc tham gia Cơ chế phát triển

sạch CDM, và cam kết mạnh mẽ của chính phủ trong ứng phó với biến đổi khí hậu. Mặc dù các hệ thống ETS thí điểm có thể chưa mang lại các hiệu quả lớn về tiết kiệm năng lượng hay giảm phát thải khí nhà kính. Nhưng với những bài học, thách thức trong xây dựng và vận hành sẽ hỗ trợ chính phủ Trung Quốc giảm thiểu rủi ro trong tương lai. Việc lựa chọn thí điểm ETS trước khi áp dụng toàn quốc cũng được đánh giá là phù hợp với khái niệm quản lý chính sách vĩ mô của Trung Quốc cũng như của Việt Nam.

4. Xây dựng và thực thi thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam

4.1. Triển vọng cho thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam

Trước những biến đổi khôn lường của khí hậu, thương mại các bon đã được Chính phủ Việt Nam quan tâm và quyết tâm thực hiện từ thời điểm Việt Nam là thành viên chính thức của UNFCCC và gia nhập Nghị định thư Kyoto 1997. Từ thời điểm gia nhập, Việt Nam đã xây dựng hướng dẫn pháp lý về cơ chế phát triển sạch (Clean Development Mechanism, viết tắt là CDM) là cơ sở để phê duyệt, cấp phép dự án CDM, đồng thời hướng dẫn tài chính trong quản lý và phân bổ hạn ngạch phát thải các bon làm cơ sở giao dịch chuyển nhượng tín chỉ các bon.

Nghị quyết 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2013 về chủ động ứng phó biến đổi khí hậu đã đưa vào trọng tâm ưu tiên các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và phát triển thị trường các bon. Trên cơ sở đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu năm 2016, tiếp đó là các sửa đổi, bổ sung quan trọng của Luật Lâm nghiệp năm 2017, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, có đề cập tới thị trường các bon. Đặc biệt, sau Hiệp ước khí hậu Glasgow 2021, cơ sở pháp lý quản lý tín chỉ các bon và phân bổ hạn ngạch khí nhà kính được bổ sung với Nghị định 06/2022/NĐ-CP, Thông tư 01/2022/TT-BTNMT, Quyết định 59/QĐ-BTNMT và Quyết định 2626/QĐ-BTNMT bổ sung lộ trình, bộ thủ tục hành chính và danh mục hệ số phát thải làm cơ sở để kiểm kê, tổng hợp và phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính.

Thực tế phát triển nhanh tại Việt Nam đòi hỏi cần sớm hoàn thiện hành lang pháp lý về quản lý tín chỉ các bon và phân bổ hạn ngạch khí nhà kính. Theo Báo cáo của Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường, đến nay, Việt Nam đứng thứ tư trên thế giới về số lượng dự án triển khai CDM, với 258 dự án được Ban điều hành CDM phê duyệt và 13 Chương trình hoạt động theo CDM, tiềm năng gần 140 triệu tấn CO₂ tương đương trong thời hạn tín chỉ. Trong số này, 17 dự án theo Tiêu chuẩn vàng đã phát hành quốc tế hơn 3 triệu tín chỉ, 24 dự án theo Tiêu chuẩn các bon được thẩm tra đã phát hành hơn 600.000 tín chỉ.

Năm 2020, Luật Bảo vệ môi trường được ban hành và chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2022. Trong đó, Luật đã hợp pháp hóa việc thành lập thị trường các bon tại

Việt Nam. Theo Ngân hàng thế giới, những quy định trong Luật Bảo vệ môi trường liên quan đến phát triển định giá các bon góp phần giải quyết bốn thách thức lớn về môi trường quốc gia, cụ thể: (1) quá trình khử các bon thông qua cơ chế định giá các bon sẽ giúp giảm phát thải khí nhà kính, ô nhiễm không khí và từ đó bảo vệ sức khỏe con người; (2) giảm phát thải thông qua công cụ định giá các bon sẽ giúp giảm tác động của biến đổi khí hậu và từ đó giảm áp lực suy thoái môi trường; (3) cơ chế định giá các bon có thể tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước và khuyến khích đổi mới công nghệ xanh và sạch hơn giúp giảm phát thải; (4) áp dụng khung định giá các bon sẽ giúp Việt Nam tăng sức hấp dẫn FDI và khả năng cạnh tranh xuất khẩu.

4.2. Thực tiễn triển khai một số dự án thị trường các bon tự nguyện tại Việt Nam

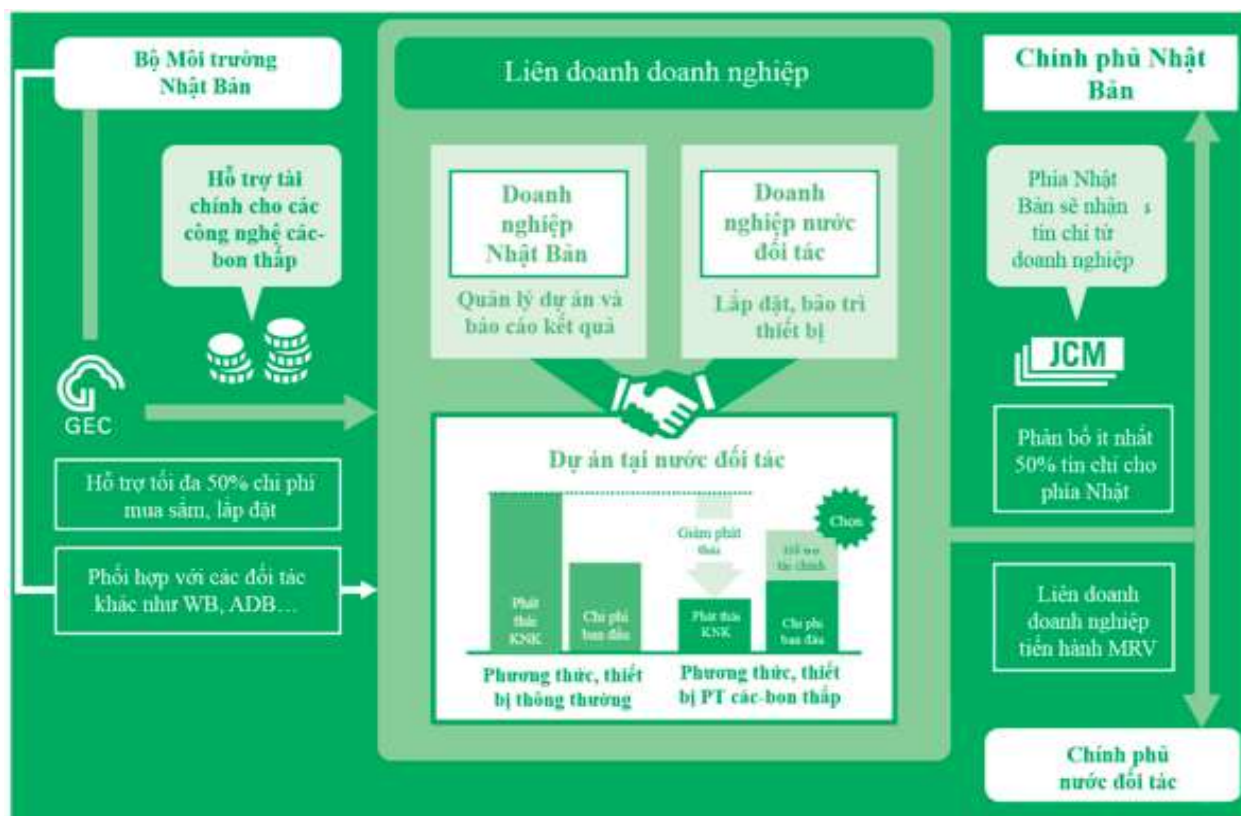
Như đã trình bày ở phần trước, thị trường các bon tự nguyện với sự đa dạng của các dự án của các bên, thường được coi là nơi thử nghiệm trước khi đưa vào thị trường các bon bắt buộc. Việt Nam đã phát triển một lộ trình cho việc phát triển thị trường carbon, với mục tiêu triển khai một hệ thống quốc gia giao dịch khí thải, gồm các mốc cụ thể và các biện pháp cần được thực hiện theo thời gian để thiết lập và vận hành thị trường.

4.2.1. Cơ chế tín chỉ chung (JCM) hay Cơ chế tín chỉ bù trừ song phương (BOCM)

Cơ chế tín chỉ chung (JCM) hay Cơ chế tín chỉ bù trừ song phương (BOCM) là cơ chế Chính phủ Nhật Bản đề xuất đối với các quốc gia đang phát triển nhằm thúc đẩy việc chuyển giao và phổ biến các công nghệ phát thải các bon thấp để hướng tới tăng trưởng xanh ở nước sở tại và hỗ trợ thực hiện cam kết quốc tế về giảm nhẹ thải khí nhà kính của Nhật Bản.

Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên ký kết tham gia Cơ chế tín chỉ chung JCM với Nhật Bản, được thể hiện qua Bản ghi nhớ hợp tác về Tăng trưởng cac-bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản, ký lần đầu vào ngày 02/7/2013 và ký lần thứ hai ngày 01/7/2017. Ngày 06/4/2015, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường đã ban hành Thông tư số 17/2015/TT-BTNMT quy định việc xây dựng và thực hiện dự án theo Cơ chế tín chỉ chung trong khuôn khổ hợp tác về Tăng trưởng cac-bon thấp giữa Việt Nam - Nhật Bản. Tính đến năm 2020, đã có 14 dự án được đăng ký với tiềm năng giảm phát thải khí nhà kính đạt 15.996 tCO₂ tương đương/năm. Việt Nam có số dự án được đăng ký nhiều thứ 2 sau In-đô-nê-xia với 19 dự án. Danh mục các dự án được đăng ký tại bảng 1. Trong số 14 dự án được đăng ký, có 11 dự án nhận được tài trợ từ Bộ Môi trường Nhật Bản và 03 dự án nhận được tài trợ từ Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp Nhật Bản. Tổng kinh phí được nhận là gần 35 triệu USD, chiếm 38% tổng kinh phí thực hiện các dự án.

Đến nay, đã có 6 dự án đi vào hoạt động và được giám sát, thẩm tra số liệu hoạt động, cấp tín chỉ cac-bon. Ủy ban hỗn hợp hai nước đã xem xét và cấp tổng cộng đã có 4.415 tín chỉ cac-bon, tương đương với 4.415 tấn CO₂e cắt giảm được so với lượng phát thải khí nhà kính khi chưa có dự án. Lượng tín chỉ cac-bon được phân bổ cho Chính phủ Nhật Bản, Chính phủ Việt Nam và các đơn vị tham gia dự án. Số lượng tín chỉ cac-bon phân bổ đến các Bên được đề xuất theo mức đóng góp của các Bên tham gia và được quyết định tại các cuộc họp ủy ban hỗn hợp hằng năm. Trên thực tế đối với các dự án đã được cấp tín chỉ cac-bon, lượng tín chỉ cac-bon phân bổ cho Chính phủ Nhật Bản từ 50-90%, Chính phủ Việt Nam từ 10-30%, các đơn vị tham gia dự án từ 0-40%. Phần tín chỉ cac-bon mà Chính phủ Nhật Bản và Việt Nam nhận được hơn so với tiêu chí phân bổ thông thường là do một số đơn vị tham gia dự án không nhận tín chỉ cac-bon và chuyển phần này vào tài khoản của Chính phủ.



Hình 2: Quy trình JCM

Về phương diện quản lý, chính sách, Việt Nam vẫn chưa có quy định cụ thể về chế độ báo cáo tình hình thực hiện dự án đối với các bên tham gia, chế tài xử lý vi phạm đối với hoạt động thực hiện dự án JCM.

Về triển khai thực hiện dự án, các dự án thực hiện đòi hỏi phải áp dụng công nghệ tiên tiến của Nhật Bản, chi phí lớn. Khi mở rộng quy mô thực hiện sẽ là gánh nặng chi phí cho doanh nghiệp Việt Nam vì chỉ được hỗ trợ nhiều trong giai đoạn đầu tư ban đầu hoặc thí điểm. Một số dự án muốn triển khai giai đoạn tiếp theo chỉ nhận được hỗ trợ tối đa khoảng 30% và tiếp theo chỉ khoảng 17% chi phí thực hiện từ nguồn hỗ trợ của Bộ Môi trường Nhật Bản. Lượng giảm phát thải khí nhà kính chưa tương xứng với chi phí đầu tư. Các dự án JCM giai đoạn vừa qua là các dự án thực hiện ở quy mô thí điểm, hoặc dự án kiểu mẫu, nên mức đóng góp giảm phát thải còn hạn chế. Nhiều doanh nghiệp tham gia dự án JCM, đặc biệt là các doanh nghiệp vốn đầu tư Nhật Bản hoạt động tại Việt Nam không có kiến thức về Cơ chế JCM, xác định việc tham gia dự án vì nhận được một khoản hỗ trợ tương đối lớn so với tổng kinh phí thực hiện dự án, không quan tâm tới việc khi thực hiện dự án sẽ góp phần giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và nhận được tín chỉ các bon.

Các cơ quan, doanh nghiệp Việt Nam thiếu thông tin về Cơ chế JCM. Hiện nay, các dự án đang đề xuất và được đăng ký theo Cơ chế JCM tại Việt Nam đều do các doanh nghiệp và công ty tư vấn Nhật Bản chủ động tìm kiếm và tiếp cận với các đối tác tại Việt Nam.

4.2.2. Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD++)

Sáng kiến Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD) đã được đưa vào chương trình nghị sự Công ước khung của Liên hiệp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) trong Hội nghị các bên (COP) lần thứ 11 năm 2005. Mặc dù còn nhiều thách thức, nhưng sáng kiến này vẫn đạt được sự đồng thuận lớn của các thành viên công ước và REDD được coi là một công cụ quan trọng để giảm thiểu biến đổi khí hậu. REDD đã được COP-13 của UNFCCC đưa vào lộ trình Ball và đã chính thức được mở rộng thành REDD+. Đây là cơ chế nhằm cung cấp những sự đền đáp về tài chính để tránh mất rừng và suy thoái rừng đồng thời tạo ra sự kích thích quản lý rừng bền vững; bảo tồn đa dạng sinh học và duy trì dịch vụ môi trường; cải thiện sinh kế cho người dân và cộng đồng người địa phương sống phụ thuộc vào rừng ở các nước đang phát triển. Năm 2009, REDD+ được đưa vào Hiệp ước Copenhagen tại COP-15 và được nhiều nước thành viên, trong đó có Việt Nam hoàn toàn ủng hộ. Kể từ năm 2007, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách nhằm triển khai REDD và REDD+ như Quyết định số 823/QĐ-BNN-TCCB-TTg ngày 16/6/2017 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc thành lập Ban chỉ đạo nhà nước về Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020 và thực hiện REDD+ trên cơ sở hợp nhất Văn phòng Ban chỉ đạo nhà nước về Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2020 và Văn phòng REDD+ Việt Nam; Bản chỉnh sửa chương trình quốc gia về REDD+ (NRAP) được thủ tướng chính phủ phê duyệt ngày 5/4/2017; Quyết định số 18/2007/QĐ-

TTg ngày 05/2/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược phát triển Lâm nghiệp; Quyết định số 1393/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia tăng trưởng xanh ngày 25/9/2012 cho giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2030 và 2050; Luật Lâm nghiệp ngày 15/11/2017...

Theo báo cáo của Văn phòng Ban chỉ đạo Nhà nước về Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020 và thực hiện REDD+, sau 10 năm triển khai, Việt Nam đã trở thành quốc gia thứ hai trên thế giới (sau Mexico) và là quốc gia đầu tiên trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương đã hoàn thành khung Warsaw cho REDD+, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của UNFCCC và đã đủ điều kiện để có thể nhận được các khoản chi trả dựa trên kết quả từ REDD+. Bón trụ cột trong khuôn khổ Warsaw về REDD+ Việt Nam đã đạt được gồm:

- (i) Chương trình hành động quốc gia về REDD+ đã được phê duyệt vào tháng 6/2012 (QĐ 799/ TTg) và được thay thế vào tháng 4/2017 (QĐ 419/TTg), theo đó Kế hoạch thực hiện Quyết định 419/ QĐ-TTg (NRIP) được Bộ trưởng Bộ NN&PTNT ban hành ngày 28/12/2018 tại Quyết định số 5264/QĐ-BNN-TCLN.
- (ii) Đã xây dựng mức phát thải tham chiếu/đường phát thải cơ sở về rừng (FREL/REL) gửi Ban thư ký UNFCCC tháng 01/2016 và đã hoàn thiện đánh giá kỹ thuật tháng 4/2017;
- (iii) Hệ thống giám sát rừng quốc gia (NFMS) và Hệ thống đo đạc, báo cáo, kiểm chứng (MRV) đang được phát triển và cải tiến;
- (iv) Phát triển Hệ thống thông tin đảm bảo an toàn SIS (đã đi vào vận hành giai đoạn 1) và Báo cáo tóm tắt về Bảo đảm an toàn trong REDD+ (SOI) (đã được đệ trình lên UNFCCC vào tháng 01/2019).

Từ 2009 đến nay Việt Nam tham gia vào sáng kiến REDD+ với 44 dự án lớn nhỏ, tổng giá trị tài trợ khoảng 84 triệu USD hỗ trợ cho các hoạt động nâng cao nhận thức, nâng cao năng lực, thí điểm một số hoạt động, mô hình và chuẩn bị sẵn sàng thực hiện REDD+ tại Việt Nam. Đã có 19 tỉnh đã phê duyệt kế hoạch hành động REDD+ (PRAP) đến năm 2020, trong đó 4 tỉnh chủ động tự xây dựng được PRAP (gồm Hà Giang, Phú Thọ, Quảng Ngãi, Kon Tum), 12 tỉnh đã có ban chỉ đạo REDD+ cấp tỉnh. Trong thời gian tới, 11 tỉnh cần cập nhật PRAP đến năm 2030 cho phù hợp với Chương trình hành động quốc gia về REDD+ (NRAP) mới được phê duyệt tại Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 05/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ.

Hiện nay, nhiều địa phương đang xây dựng đề án thí điểm kinh doanh tín chỉ cacbon của rừng, đón đầu xu thế ví dụ như tỉnh Quảng Nam dự kiến tổng lượng giảm phát thải và hấp thụ khí nhà kính của rừng giai đoạn 2019-2030 bình quân 1,6 triệu tấn/năm; Luật

Bảo vệ môi trường được thông qua và Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022 về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ozone được ban hành có quy định về tổ chức và phát triển thị trường cac-bon; cơ sở phát thải khí nhà kính chỉ được phát thải trong hạn ngạch đã được phân bổ; cơ sở phát thải khí nhà kính tham gia các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ cac-bon trong nước và quốc tế..dự kiến sẽ tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ cac-bon từ năm 2025 và chính thức hoạt động vào năm 2028.

4.2.3. Dự án “Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường cac-bon tại Việt Nam”

Việt Nam hiện đang triển khai Dự án hỗ trợ kỹ thuật “Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường các bon tại Việt Nam” (Viet Nam Partnership for Market Readiness – VNPMR) do Ngân hàng Thế giới (WB) tài trợ, tại Quyết định số 1803/Q Đ-TTg ngày 22/10/2015 nhằm tăng cường năng lực xây dựng, thực hiện và phổ biến các chính sách, công cụ quản lý nhà nước đối với các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA). Bên cạnh đó, để kiểm soát ô nhiễm không khí, ứng phó với biến đổi khí hậu, thực hiện Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 985a/Q Đ-TTg ngày 01/06/2016 phê duyệt kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2025, Quyết định số 2053/Q Đ-TTg ngày 28/10/2016 phê duyệt kế hoạch thực hiện thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu của Việt Nam.

Một trong những mục tiêu chính của các văn bản và kế hoạch nêu trên là xây dựng và phát triển thị trường mua bán các bon trong nước và các cơ chế hợp tác khác về giảm phát thải khí nhà kính theo Điều 6 của Thỏa thuận Paris, thực hiện thí điểm các lĩnh vực có tiềm năng. Mục tiêu này cũng phù hợp với Điều 41 Luật Bảo vệ môi trường 2014 về quản lý phát thải khí nhà kính, trong đó có hình thành và phát triển thị trường tín chỉ các bon trong nước và tham gia thị trường các bon thế giới.

Dự án VNPMR có ba hợp phần:

Hợp phần 1: Tăng cường năng lực xây dựng các phương pháp định giá các bon thông qua xây dựng ưu tiên hỗ trợ cho các công cụ thị trường: Thông qua hợp phần này, Chính phủ Việt Nam sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phát triển các phương pháp chính sách định giá các bon trong tương lai, đánh giá và phát triển các công cụ kỹ thuật, chính sách và quản lý để ứng dụng các công cụ thị trường.

Hợp phần 2: Sẵn sàng thí điểm các công cụ thị trường được lựa chọn: Thông qua hợp phần này, Chính phủ Việt Nam sẽ đặt nền tảng cho việc thí điểm và triển khai các công cụ thị trường tại các ngành được lựa chọn là ngành thép và chất thải rắn. Việc lựa chọn các lĩnh vực và hoạt động được đề cập trong quá trình thực hiện Dự án chủ yếu dựa trên 3 tiêu chí: tính cạnh tranh, hiệu quả chi phí và sự phối hợp của nhà tài trợ và tránh trùng lặp với các sáng kiến hiện có. Bên cạnh những yếu tố này, Chính phủ cũng đã xem xét sự phù hợp

với Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu và Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh của Việt Nam, sự quan tâm của các bên liên quan trong các lĩnh vực, kinh nghiệm ngành đối với công cụ thị trường, năng lực kỹ thuật và MRV.

Hợp phần 3: Quản lý chương trình và hỗ trợ sự tham gia của các bên liên quan: Hợp phần này sẽ hỗ trợ Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện các hoạt động liên quan đến với công cụ thị trường khác tại Việt Nam. Hợp phần này cũng sẽ hỗ trợ các nỗ lực tham gia và truyền thông của các bên liên quan nâng cao, bao gồm báo cáo tiến độ thực hiện dự án VNPMR cho UBQG về Biến đổi khí hậu.

4.3. Định hướng xây dựng thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam

Việt Nam đã có nhiều kinh nghiệm trong thực thi các dự án thị trường các bon tự nguyện, đây là thời điểm thích hợp để nước ta tiến đến xây dựng thị trường bắt buộc. Khi xem xét xây dựng thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam cần cân nhắc năm yếu tố cấu thành thị trường các bon theo hình:



Hình 3. Các yếu tố cấu thành thị trường các bon.

4.3.1. Chính sách

Việt Nam đã xây dựng và hoàn thiện nhiều văn bản quy phạm pháp luật để thực hiện các chính sách về bảo vệ môi trường, có liên quan đến biến đổi khí hậu hay liên quan đến thị trường như pháp luật về bảo vệ môi trường, pháp luật về khai thác tài nguyên, pháp luật về tiết kiệm năng lượng và sử dụng năng lượng hiệu quả, pháp luật về thuế nhiên liệu

hay phí bảo vệ môi trường... Trên phương diện quốc tế, Việt Nam cũng là một quốc gia tích cực tham gia đàm phán, tham gia các điều ước quốc tế về khí hậu như Nghị định thư Kyoto, Thỏa thuận Paris, góp phần vào nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu.

Những quy định pháp luật của Việt Nam chỉ mới định hình nên những cấu trúc cơ bản của thị trường các bon. Hiện tại, Việt Nam vẫn còn thiếu những quy định về các vấn đề như: Cơ chế liên quan đến sản giao dịch hạn ngạch/tín chỉ các bon, quy định về minh bạch hóa các thông tin, hướng dẫn cụ thể đối với việc xây dựng các kế hoạch giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, các quy định nhằm ngăn chặn hiện tượng dư thừa phát thải, rò rỉ các bon; tính hai lần. Những quy định hướng dẫn cụ thể cho hoạt động liên kết đến các thị trường phát thải khí nhà kính khác trong tương lai.

Thời gian tới cần thực hiện việc rà soát, tập hợp các cam kết và chiến lược về chống biến đổi khí hậu vào một khung pháp lý hoàn chỉnh, ví dụ như nghiên cứu xây dựng Luật Biến đổi khí hậu, tạo hành lang pháp lý cần thiết để ban hành các quy định về thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam. Song song với đó, xây dựng một cơ quan chuyên trách có đầy đủ quyền hành để điều tiết thị trường một cách minh bạch, linh hoạt, tránh sự chông chéo giữa trách nhiệm của các Bộ, Ngành.

4.3.2. Hệ thống Đo đạc – Báo cáo – Thẩm định (MRV)

Hệ thống MRV cần được xây dựng và thực hiện trong bất kỳ thị trường các bon nào. Hệ thống MRV cũng được sử dụng rộng rãi trong các cơ chế, đề án giảm phát thải khí nhà kính trên toàn thế giới. Có thể coi xây dựng và triển khai thành công hệ thống MRV là bước đầu tiên để tiến tới hình thành thị trường các bon nội địa. Các phương pháp đo lường và đánh giá lượng phát thải khí nhà kính của các hành động, dự án phải là một sản phẩm của cả một quy trình trong đó các quyết định chính trị đã được cam kết để tạo thành một khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động giảm nhẹ nói chung và hệ thống MVR nói riêng.

Hệ thống MRV cấp quốc gia sẽ dựa trên phương pháp tiếp cận theo hướng từ trên xuống cho mục tiêu giảm nhẹ quốc gia và cần được thể hiện ở văn bản pháp lý tầm quốc gia như Nghị định và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Trong khi đó, đề xuất MRV cấp ngành sẽ dựa trên phương pháp tiếp cận từ dưới lên mà không phụ thuộc nhiều vào hệ thống thu thập dữ liệu tập trung. Những hệ thống MRV cấp ngành sẽ hướng dẫn đo lường ở cấp độ dự án hoặc cấp ngành. Việc phân cấp các cách tiếp cận cũng đem lại những lợi ích thiết thực. Lĩnh vực nào sớm xây dựng và triển khai hệ thống MRV thì sớm được tham gia thị trường. Hơn nữa, năng lực giám sát, báo cáo và thẩm định các hành động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính có thể được học hỏi từ các kinh nghiệm hiện có như CDM, JCM, hoặc tiêu chuẩn ISO trong quản lý môi trường và năng lượng mà áp dụng phổ biến ở Việt Nam.

4.3.3. Tổ chức và vận hành thị trường

Có nhiều bài học về quản lý nhà nước nhằm tạo cơ sở cho việc sẵn sàng giao dịch trên thị trường các bon mà chúng ta có thể học được từ kinh nghiệm quốc tế khi xây dựng thị trường các bon cho Việt Nam. Kinh nghiệm về cách thức quản lý nhà nước đối với vấn đề này mà Việt Nam có thể tham khảo như kinh nghiệm của Trung Quốc là quốc gia có hoàn cảnh tương đồng cũng đang thí điểm vận hành thị trường các bon. Một thuận lợi khác của Việt Nam là đã có nhiều năm kinh nghiệm và hoạt động tích cực trong các cơ chế tạo tín chỉ song phương và đa phương như JCM và CDM. Tuy nhiên, công tác quản lý nhà nước với hoạt động giao dịch tín chỉ các bon như là một sản phẩm hàng hóa vô hình của thị trường các bon khá mới mẻ, với phạm vi rộng, đa ngành, nhiều lĩnh vực, quản lý thị trường các bon cần sự tham gia từ cấp Trung ương đến cấp Bộ, ngành, địa phương.

Cần thiết lập một Ủy ban quản lý ở cấp quốc gia với các đầu mối, thành viên từ các Bộ, ngành có liên quan. Ủy ban này sẽ có nhiệm vụ phê duyệt các phương pháp luận, danh mục doanh nghiệp tham gia thị trường và hạn mức phát thải phân bổ cho từng doanh nghiệp theo giai đoạn. Ủy ban này sẽ được hỗ trợ bởi các Ban Kỹ thuật và Ban Thư ký.

Cùng với khung pháp lý về việc vận hành thị trường mua bán phát thải, hệ thống các quy định về đảm bảo tuân thủ giảm phát thải, chế tài cũng phải được ban hành (tương tự như Chu trình tuân thủ EU ETS). Điều này đảm bảo cho thị trường được vận hành một cách minh bạch và tạo niềm tin cho các ngành sản xuất khi tham gia vào thị trường. Đồng thời, giúp cho giá các bon được duy trì ở mức ổn định, thúc đẩy đầu tư vào các ngành sản xuất ít phát thải, công nghệ tiên tiến và tăng nguồn thu ngân sách.

Để tạo điều kiện cho thị trường được hoạt động một cách hiệu quả, Chính phủ cần xây dựng một hệ thống dữ liệu về phát thải của các ngành sản xuất trong nước dựa trên kinh nghiệm từ các thị trường mua bán phát thải như của EU, từ đó xác định hình thức thị trường, phạm vi thị trường, ngành sản xuất, loại khí nhà kính, tổng mức tín chỉ phát thải miễn phí cần thiết, ... Cơ chế điều chỉnh hạn mức giảm phát thải cũng cần được luật hóa để tạo điều kiện cho cơ quan quản lý điều tiết thị trường một cách linh hoạt, tránh các rủi ro giảm mạnh giá các bon đã từng gặp phải ở EU ETS, cũng như định hướng một chính sách kiểm soát việc rò rỉ các bon từ các ngành sản xuất khi thị trường này chính thức đi vào hoạt động.

4.3.4. Xác định mức trần và phân bổ hạn ngạch phát thải

Mức trần phát thải khí nhà kính được xác định dựa trên mục tiêu giảm phát thải mà mỗi quốc gia, mỗi tổ chức đã đặt ra. Các nhà hoạch định chính sách sẽ dựa vào “điểm cong trên đường cong chi phí” – là điểm khi chi phí cho mỗi đơn vị giảm phát thải bắt đầu tăng nhanh. Ngoài việc xác định mức trần phát thải, thị trường các bon cũng cần phải xác định sẽ mua bán loại khí phát thải nào. Ngoài CO₂, phát thải CH₄, N₂O và một số khí nhà kính

khác cũng là tác nhân gây hiệu ứng nhà kính, nhưng từ trước đến nay chưa được quan tâm. Hiện nay, lộ trình phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính đang được xây dựng theo báo cáo hàng năm và áp dụng cho giai đoạn 2026-2030. Tuy nhiên, nếu so sánh với mục tiêu phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050 thì vẫn cần xây dựng một tầm nhìn dài hơn cho định hướng phân bổ hạn ngạch phát thải trong giai đoạn tiếp theo.

5. Kết luận

Giảm phát thải khí nhà kính là một nội dung quan trọng của mục tiêu tổng quát về ứng phó biến đổi khí hậu. Phát triển thị trường phát thải các bon nhằm hướng tới mục tiêu giảm thiểu khí thải nhà kính đã hình thành và cho thấy xu hướng ngày càng mở rộng, với sự tham gia của các nước đang phát triển. Đối với trường hợp của Việt Nam do đặc thù riêng là một quốc gia có thu nhập trung bình và công nghệ cũng như nhận thức từ phía doanh nghiệp và người dân vẫn còn rất hạn chế, quá trình xây dựng thông qua việc tiếp thu các kinh nghiệm sẵn có từ mô hình của các quốc gia trên thế giới cùng với việc cân nhắc hài hòa đến các yếu tố về điều kiện kinh tế riêng Việt Nam đóng một vai trò cốt yếu trong việc xây dựng một mô hình thị trường thành công. Một góc độ tiếp cận phù hợp sẽ là kết hợp giữa quá trình đúc kết kinh nghiệm, học hỏi từ những thị trường đi trước cùng với sự thích nghi và hoàn thiện dần theo thời gian, miễn sao đảm bảo được sự tham gia tích cực từ phía cơ quan chính phủ lẫn doanh nghiệp và người dân thông qua quá trình phổ biến thông tin hiệu quả và cùng chia sẻ trách nhiệm.

PHỤ LỤC :

Bảng 1: Thông tin các dự án JCM tại Việt Nam

TT	Dự án	Tổng vốn (USD)	Hỗ trợ từ Chính phủ Nhật Bản (USD)	Lượng tín chỉ		
				Tổng	Việt Nam	Nhật Bản
1	Lái xe sinh thái thông qua sử dụng bộ đo tốc độ điện tử	456.620	224.860	288	58	230
2	Thúc đẩy bệnh viện xanh thông qua tăng cường hiệu quả năng lượng /môi trường tại các bệnh viện quốc gia tại Việt Nam Dự án khách sạn các bon thấp ở Việt Nam	7.187.881	4.930.869	878	193	685
3	Nâng cao hiệu suất năng lượng của các tòa nhà thương mại bằng cách sử dụng các thiết bị hiệu suất cao	316.756	316.756	261	80	181
4	Sử dụng biến áp lõi thép vô định hình hiệu năng cao trong hệ thống truyền tải điện năng ở miền Nam Việt Nam	27.191.480	8.682.240	151	75	76
5	Lắp đặt điều hòa hiệu suất cao tại các khách sạn	1.130.841	565.420	189	56	133
6	Tiết kiệm năng lượng và nâng cao hiệu suất làm việc bằng cách giới thiệu hệ thống đèn LED mới với công nghệ chip trên bo mạch chủ ở Việt Nam	3.406.596	3.234.815	143	15	128
7	Lắp đặt hệ thống điện năng lượng mặt trời ở các Trung tâm Thương mại tại TP. Hồ Chí Minh	605.066	302.530	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp
8	Đề xuất lắp đặt máy biến áp vô định hình hiệu suất cao trên mạng lưới phân phối điện tại khu vực miền Trung và miền Nam Việt Nam	27.191.484	8.682.210	2.477	1.238	1.239

9	Đề xuất lắp đặt máy điều hòa tiết kiệm năng lượng tại Công ty TNHH sản phẩm RICOH Imaging Việt Nam	331.366	165.680	28	9	19
10	Lắp ráp vỏ bình ắc quy tại nhà máy ắc quy axit chì của công ty TNHH Công nghệ Năng lượng hóa học Hitachi Việt Nam	3.908.335	1.954.150	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp
11	Lắp đặt các thiết bị tiết kiệm năng lượng tại nhà máy Lens	497.797	248.880	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp
12	Đề xuất lắp đặt máy bơm nước hiệu suất cao tại thành phố Đà Nẵng	1.329.037	664.510	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp
13	Đề xuất lắp đặt máy biến áp vô định hình hiệu suất cao trên mạng lưới phân phối điện tại khu vực miền Bắc, miền Trung và miền Nam Việt Nam	15.771.765	4.731.520	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp
14	Lắp đặt máy bện dây cáp tiết kiệm năng lượng tại nhà máy công ty TNHH YAZAKI EDS Việt Nam	1.813.379	362.630	Chưa được cấp	Chưa được cấp	Chưa được cấp

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Trương Mỹ Diễm (2011), Thương mại chứng chỉ giảm phát thải cơ hội kinh doanh cho Việt Nam trong thị trường tín dụng carbon toàn cầu, Tạp chí Khoa học số 1 (19) – 2011.*
2. *European Commission (2015), EU ETS Handbook.*
3. *Đào Gia Phúc (2018), Xây dựng và thực thi thị trường mua bán phát thải: Kinh nghiệm quốc tế và những định hướng đối với Việt Nam, Tạp chí Công thương, số 3 – tháng 3/2018.*
4. *Đào Gia Phúc, Phạm Lộc Hà (2020), Thị trường mua bán phát thải của Liên minh Châu Âu và một số đề xuất cho Việt Nam, Tạp chí Công thương, số 23 – tháng 9/2020.*
5. *Phạm Văn Hiếu (2023), Thị trường mua bán phát thải tại Việt Nam – Thực tiễn và một số vấn đề đặt ra, Tạp chí Giáo dục và Xã hội, số tháng 1/2023.*
6. *Nguyễn Hoàng Nam (2023), Mô hình định giá các – bon trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số 7/2023.*
7. *Nguyễn Như Hà, Nguyễn Tiến Đạt (2023), Hoàn thiện pháp luật Việt Nam về quản lý tín chỉ các – bon và trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 2 – 2023.*
8. *Nguyễn Hoàng Nam (2023), Giải pháp giảm phát thải các – bon tại Mỹ, châu Âu và gợi ý cho Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số 8/2023.*