

GIẢI PHÁP THÀNH LẬP HỆ THỐNG GIAO DỊCH PHÁT THẢI TẠI VIỆT NAM

MAI THU HIỀN¹

¹Trường Đại học Ngoại thương

Tóm tắt:

Việc thành lập hệ thống giao dịch phát thải (ETS) được xem là giải pháp hữu hiệu thúc đẩy hoạt động giảm phát thải khí nhà kính (KNK), đồng thời giúp Việt Nam chủ động hơn trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) nhằm đạt được cam kết mục tiêu giảm phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050. Trên cơ sở giới thiệu thực tiễn, lộ trình cụ thể giảm nhẹ phát thải KNK tại Việt Nam, bài viết đề xuất phương án, điều kiện, lộ trình và giải pháp thành lập ETS tại Việt Nam như: Xây dựng khung pháp lý; Hoàn thiện cơ sở dữ liệu phục vụ cho ETS; Xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng hiện đại đáp ứng hoạt động của ETS; Phát triển nguồn nhân lực phục vụ hệ thống giao dịch phát thải...

Từ khóa: Thị trường các-bon, hệ thống giao dịch phát thải (ETS), hạn ngạch phát thải KNK, tín chỉ các-bon.

Ngày nhận bài: 3/8/2024; **Ngày sửa chữa:** 16/9/2024; **Ngày duyệt đăng:** 24/9/2024.

Solution to establish an emissions trading system in Vietnam

Abstract:

The establishment of an emissions trading system (ETS) is considered as an effective way of reducing greenhouse gas (GHG) emissions while helping Vietnam respond more proactively to climate change to reach net-zero carbon emission target by 2050. Based on the introduction of the practice and a specific roadmap to mitigate GHG emissions in Vietnam, the research proposes plans, conditions, roadmaps and solutions for the establishment of the ETS in Vietnam such as building a legal framework, completing the database for the ETS, building a modern infrastructure system to meet ETS's operations; and developing human resources to serve the ETS...

Keywords: Carbon market, emissions trading system, emission allowance, carbon credit.

JEL Classifications: P48, Q53, Q54.

1. GIỚI THIỆU CHUNG

Việt Nam là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề của BĐKH. Nhận thức được tầm quan trọng của BĐKH và mức độ ảnh hưởng đến sự phát triển kinh tế - xã hội, Việt Nam đã ký Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH (UNFCCC) năm 1992, phê chuẩn năm 1994; ký Nghị định thư Kyoto năm 1998 và phê chuẩn năm 2002; thành lập Ban chỉ đạo quốc gia thực hiện Công ước UNFCCC và Nghị định thư Kyoto... thể hiện cam kết, nỗ lực của Việt Nam về ứng phó với BĐKH và kiểm kê KNK. Tại Hội nghị COP26 năm 2021, Thủ tướng Chính phủ đã đưa ra cam kết Việt Nam phấn đấu đạt phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050.

Cũng như nhiều quốc gia khác theo đuổi mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK, năm 2012, Việt Nam trở thành thành viên của Chương trình sẵn sàng tham gia thị trường các-bon (PMR). Từ năm 2015, Việt Nam đã triển khai Dự án Chuẩn bị sẵn sàng cho xây dựng thị trường các-bon (VNPMR) do Ngân hàng Thế giới (WB) tài trợ nhằm tăng cường năng lực xây dựng các công cụ định giá các-bon, tạo điều kiện cho việc hình thành thị trường các-bon tại Việt Nam. Qua 5 năm thực hiện, Dự án VNPMR cơ bản

đã hoàn thành, góp phần từng bước hình thành công cụ thị trường tại Việt Nam, hệ thống cơ sở dữ liệu về phát thải KNK và lộ trình tham gia thị trường các-bon trong hai lĩnh vực thí điểm là chất thải rắn và sản xuất thép, hướng tới sẵn sàng xây dựng thị trường các-bon trong nước cũng như tham gia thị trường các-bon thế giới.

Mặc dù đã chuẩn bị các điều kiện để từng bước hình thành công cụ thị trường các-bon nhưng đây cũng là một thách thức với Việt Nam bởi việc tham gia thị trường các-bon của Việt Nam còn khá mới. Trong Nghị định thư Kyoto, Việt Nam thuộc nhóm nước đang phát triển không nằm trong Phụ lục 1 nên không chịu ràng buộc giảm thải mà chỉ nhận đầu tư thông qua các dự án. Hầu hết các dự án nhận được sự đầu tư từ các nước phát triển để thực hiện giảm phát thải. Với thị trường các-bon hiện tại chỉ dựa vào các dự án thuộc Cơ chế phát triển sạch và một số dự án tự nguyện thì Việt Nam khó có thể đạt được mục tiêu đầy tham vọng về giảm phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050.

Một trong những phương thức để huy động nguồn lực xã hội một cách minh bạch và linh hoạt là định giá các-bon, bao gồm thuế các-bon, thị trường các-bon (hệ thống giao dịch phát thải và các cơ chế



tạo tín chỉ, trao đổi tín chỉ các-bon). Trong đó, hệ thống giao dịch phát thải (ETS) được xem là giải pháp hữu hiệu thúc đẩy hoạt động giảm phát thải KNK ở các quốc gia, khu vực và trên phạm vi toàn cầu bởi hệ thống này đảm bảo cho các chủ thể tham gia thực hiện cam kết giảm phát thải và có nguồn thu thông qua mua bán, trao đổi tín chỉ các-bon, góp phần đổi mới, sáng tạo công nghệ theo hướng xanh, sạch, bền vững nhằm BVMT. Chính vì vậy, việc thành lập ETS sẽ giúp Việt Nam trở nên chủ động hơn trong việc ứng phó với BĐKH.

Việc thành lập ETS giúp cho Việt Nam cắt giảm được KNK, đồng thời tạo nguồn thu tài chính, tiếp nhận công nghệ hiện đại ít các-bon hướng tới phát triển bền vững. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn chưa đáp ứng đủ các điều kiện để thành lập ETS như: Khung pháp lý, cơ sở dữ liệu phục vụ cho hệ thống còn thiếu, cơ chế hoạt động chưa hình thành, nguồn nhân lực cho việc xây dựng hệ thống còn hạn chế, chưa có lộ trình cụ thể trong việc chuẩn bị, tạo lập thị trường, vận hành thị trường, hợp tác và mở rộng thị trường... Đặc biệt, nghiên cứu tổng thể về phương án, điều kiện thành lập ETS, lộ trình cụ thể và các giải pháp còn hạn chế. Chính vì vậy, nghiên cứu đã đưa ra phương án, lộ trình và các giải pháp nhằm thành lập ETS cho Việt Nam có tham khảo hướng dẫn của ICAP (2021) nhằm hỗ trợ Việt Nam đạt được các cam kết đạt phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050.

2. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Hệ thống giao dịch phát thải được xem là một trong những công cụ hữu hiệu nhất nhằm giảm phát thải khí nhà kính. Dales (1968) đã định nghĩa giao dịch phát thải là một công cụ của thị trường được sử dụng để giảm phát thải khí nhà kính. Bằng việc đặt ra hạn mức phát thải cho toàn bộ ngành công nghiệp, quốc gia hoặc nhóm các quốc gia, doanh nghiệp có thể phát thải nhiều hơn hoặc ít hơn so với quy định và có thể chuyển nhượng quyền phát thải. Ackerman & Stewart (1985), Hahn & Stavins (1991) và Stavins (1997) đều chỉ ra tính hiệu quả về mặt chi phí, bảo vệ môi trường, sự linh hoạt, minh bạch và khuyến khích sự đổi mới của các công cụ thị trường như giao dịch phát thải so với các chính sách chống biến đổi khí hậu truyền thống.

Tietenberg và cộng sự (1999) đã xác định các nguyên tắc, phương thức, quy tắc và hướng dẫn thẩm định, báo cáo và trách nhiệm giải trình cho giao dịch phát thải khí nhà kính theo Nghị định thư Kyoto.

World Bank (2021) đã giới thiệu cẩm nang về việc thiết kế và vận hành hệ thống giao dịch phát thải. Đây là cuốn cẩm nang có giá trị tham khảo tốt cho nghiên cứu thành lập hệ thống giao dịch phát thải ở

các nước. Các báo cáo về giao dịch phát thải toàn cầu và sự phát triển của các hệ thống giao dịch phát thải được phân tích đầy đủ trong các báo cáo của ICAP (2018), ICAP (2020).

Tại Việt Nam đã có một số nghiên cứu liên quan đến xây dựng ETS. Michaelowa và cộng sự (2018) giới thiệu các xu hướng và bài học kinh nghiệm từ hoạt động định giá các-bon tại hơn 40 quốc gia trên thế giới, khái quát hệ thống thuế hiện tại ở Việt Nam và đề xuất ba phương án thực hiện thuế hoặc phí các-bon.

Bùi và Vũ (2018) đã đưa ra gợi ý để xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải khí trong ngắn hạn bao gồm thiết lập Mục tiêu cụ thể của quốc gia - INDC, hướng tới Đóng góp quốc gia tự quyết định (NDC); xây dựng chính sách quốc gia quy định mục tiêu giảm phát thải khí cho các ngành; lựa chọn danh mục các nhà máy và công ty tiên phong, phân bổ trách nhiệm giảm phát thải; xây dựng hệ thống quản lý và cơ chế kiểm soát, áp dụng chính sách dựa trên thị trường; tiến hành các chương trình thử nghiệm; áp dụng công nghệ phần mềm và hệ thống quản lý tiên tiến cho sàn giao dịch các-bon; tạo thị trường và đảm bảo khung pháp lý cho các giao dịch tự nguyện.

Mai và cộng sự (2020) đã nghiên cứu tình hình khu vực và quốc gia trên thế giới. Kết quả nghiên cứu cho thấy, thị trường các-bon của các nước đều được các chính phủ coi là trụ cột trong chính sách giảm phát thải KNK. Cơ sở của chính sách bắt nguồn từ các cam kết quốc tế và mục tiêu giảm phát thải quốc gia, theo đó các quy định được luật hóa thông qua các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng. Để thiết lập, vận hành thị trường các-bon nội địa, Việt Nam cần nghiên cứu ban hành các chính sách liên quan như nghị định về thị trường các-bon; quy định lộ trình, giải pháp để phát triển thị trường các-bon; quy định về cơ cấu tổ chức, vận hành thị trường; quy định về hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV) cấp quốc gia, cấp ngành/lĩnh vực.

Nguyễn và cộng sự (2020) đã phân tích vai trò của thị trường các-bon trong việc hỗ trợ thực hiện các cam kết giảm phát thải KNK theo Nghị định thư Kyoto và NDC trong Thỏa thuận Paris, các cơ hội, thách thức khi triển khai thị trường các-bon nội địa trong hỗ trợ thực hiện NDC tại Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy, thị trường các-bon đóng vai trò quan trọng và có tác động tích cực đến các hoạt động giảm phát thải KNK của quốc gia, khu vực và thế giới cũng như sẽ là công cụ hiệu quả trong việc hỗ trợ thực hiện NDC.

Phạm và cộng sự (2021) đã giới thiệu về quyền và hệ thống chuyển quyền các-bon, khuyến nghị Việt Nam phát triển cả thị trường các-bon bắt buộc và tự nguyện trên quy mô quốc tế và nội địa với các hàng hóa hiện có, nhưng ưu tiên phát triển thị trường các-

bon tự nguyện, trong đó có đa dạng hóa các công cụ và cơ chế chính sách để thị trường các-bon vận hành có hiệu quả.

3. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN GIẢM NHẸ PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH TẠI VIỆT NAM

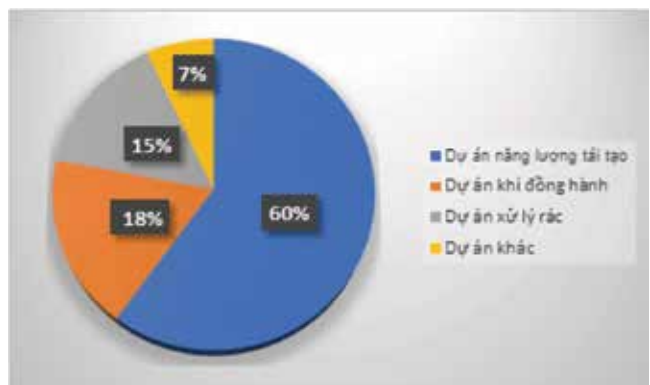
Tháng 10/2015, Việt Nam công bố Báo cáo INDC, trong đó cam kết giảm 8% lượng phát thải KNK so với kịch bản phát triển thông thường và có thể giảm tiếp đến 25% nếu nhận được hỗ trợ quốc tế giai đoạn 2021 - 2030, góp phần cho việc Thỏa thuận Paris được thông qua vào cuối năm 2015. Kể từ khi đệ trình INDC đến nay, Việt Nam đã xây dựng, ban hành nhiều chính sách quan trọng về ứng phó với BĐKH ở cấp quốc gia như: Quyết định số 2053/QĐ-TTg ngày 28/10/2016 ban hành Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH; Quyết định số 622/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 ban hành Kế hoạch hành động quốc gia thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững; Quyết định số 1670/QĐ-TTg ngày 31/10/2017 phê duyệt Chương trình mục tiêu ứng phó với BĐKH và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016 - 2020. Trong đó, Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH đã cụ thể hóa các cam kết quốc tế về ứng phó với BĐKH, bao gồm 68 nhóm nhiệm vụ chủ yếu cần thực hiện đến năm 2030 về giảm nhẹ phát thải KNK, thích ứng với BĐKH; huy động nguồn lực; hoàn thiện thể chế và thiết lập hệ thống công khai, minh bạch trong ứng phó với BĐKH. Nội dung INDC đã được nêu trong Kế hoạch với các nhiệm vụ yêu cầu nỗ lực cao nhất, liên tục, phù hợp với điều kiện quốc gia, hướng đến nền kinh tế ít phát thải và chống chịu với BĐKH (NDC của Việt Nam, 2020). Ngày 20/7/2020, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch quốc gia thích ứng với BĐKH (NAP) giai đoạn 2021 - 2030 tại Quyết định số 1055/QĐ-TTg.

Trong NDC cập nhật gửi đến Ban Thư ký Công ước UNFCCC tháng 9/2020, Việt Nam xác định sẽ giảm 9% tổng lượng phát thải KNK vào năm 2030 bằng nguồn lực trong nước và có thể giảm đến 27% khi có hỗ trợ của quốc tế thông qua hợp tác song phương, đa phương và thực hiện các cơ chế mới theo Thỏa thuận Paris. NDC cập nhật của Việt Nam thể hiện các cam kết về giảm nhẹ phát thải KNK và thích ứng với BĐKH của quốc gia ở cấp chiến lược. NAP đề ra các nhiệm vụ chiến lược thích ứng với BĐKH thực hiện những cam kết đóng góp được nêu trong NDC cả về trung hạn và dài hạn. Sau khi Thỏa thuận Paris được thông qua tại COP21, Việt Nam có trách nhiệm cắt giảm phát thải KNK thông qua NDC kể từ năm 2020 và cam kết phấn đấu đạt phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050 tại Hội nghị COP26 năm 2021.

Việt Nam chưa hình thành thị trường các-bon nội địa nhưng trong thời gian qua nhiều doanh nghiệp đã thực hiện trao đổi tín chỉ các-bon với nước ngoài thông qua các chương trình, dự án theo các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế và một số thị trường các-bon tự nguyện khác (thị trường các-bon ngoài khuôn khổ Nghị định thư Tokyo) như Cơ chế tín chỉ chung (JCM) trong khuôn khổ Bản ghi nhớ hợp tác về tăng trưởng các-bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản, Bộ Tiêu chuẩn các-bon được thẩm tra (VCS), Tiêu chuẩn vàng (GS), Tiêu chuẩn chứng nhận tuân thủ chung (GCC) và một số hoạt động trao đổi tín chỉ các-bon khác như Đề xuất sẵn sàng thực hiện (REDD+).

Theo Bộ TN&MT, hiện có khoảng 150 chương trình, dự án được cấp khoảng 40,2 triệu tín chỉ các-bon và trao đổi trên thị trường các-bon thế giới. Việt Nam đứng thứ 4 trên thế giới (sau Trung Quốc, Brazil và Ấn Độ) về các dự án CDM và đứng thứ 9 trong số 80 nước có dự án CDM được cấp tín chỉ các-bon (Chứng chỉ giảm phát thải KNK - CER). Việt Nam hiện có 258 dự án CDM và 13 Chương trình hoạt động theo CDM (PoA) với tổng tiềm năng giảm khoảng 140 triệu tấn CO₂ tương đương (trong đó 79 dự án và 2 chương trình được cấp khoảng 31 triệu tín chỉ). Việt Nam có 40 dự án đăng ký theo tiêu chuẩn GS, trong đó 21 dự án năng lượng được cấp hơn 2 triệu tín chỉ các-bon; 37 dự án theo tiêu chuẩn VCS, trong đó 20 dự án được cấp gần 2 triệu tín chỉ các-bon. Trong số các loại tín chỉ các-bon tại Việt Nam, các dự án giảm phát thải từ năng lượng tái tạo vẫn là nguồn tạo ra tín chỉ các-bon lớn nhất, chiếm gần 60% tổng lượng tín chỉ, chủ yếu từ các loại hình như thủy điện, điện gió và điện mặt trời; 18% từ dự án thu hồi các loại khí đồng hành từ mỏ Rạng Đông (dự án đã dừng hoạt động); 15% từ các dự án xử lý rác và 7% còn lại là từ các dự án khác (VNEEC, 2024).

Việc mua bán tín chỉ các-bon thu được từ hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK từ các cơ chế nêu trên



▲ Hình 1. Tỷ trọng tín chỉ các-bon tại Việt Nam

Nguồn: VNEEC (2024)



đã đạt được một số kết quả khích lệ, cụ thể như thỏa thuận với WB bán 10,3 triệu tấn các-bon hấp thụ từ rừng (chứng chỉ giảm phát thải KNK từ chương trình REDD+) trong giai đoạn 2018 - 2024 với giá 5USD/tCO₂ thu được 51 triệu USD; 4 triệu tín chỉ từ các dự án CDM đã đem lại hơn 15 nghìn tỷ đồng, giúp doanh nghiệp có thêm nguồn lực tài chính để mở rộng sản xuất, kinh doanh và giảm chi phí trả lãi vay (Vy Huyền, 2022). Tiền thu được từ các tín chỉ bán ra nước ngoài phải nộp lệ phí (1,2-2% tổng số tiền bán tín chỉ) và nộp cho Quỹ BVMT Việt Nam khoảng 50 tỷ đồng. Giá bán tín chỉ các-bon từ các dự án CDM (CER) đạt 1,57 đến 31,35 USD/tín chỉ và hiện đang có xu hướng giảm xuống mức rất thấp (1,57 USD năm 2021) khiến các dự án CDM không còn hấp dẫn (Nguyễn & Nguyễn, 2021). Giá của tín chỉ các-bon từ dự án năng lượng tái tạo từ 0,2 đến 5 USD/tín chỉ. Giá tín chỉ các-bon từ dự án dựa trên giải pháp tự nhiên như trồng rừng, giảm khí mê-tan từ 4 đến 15 USD/tín chỉ (VNEEC, 2024). Giá tín chỉ các-bon từ cơ chế GS cao hơn cơ chế khác do cơ chế GS quan tâm nhiều hơn đến tác động của dự án đến môi trường, kinh tế và phúc lợi xã hội.

4. ĐỀ XUẤT PHƯƠNG ÁN, ĐIỀU KIỆN, LỘ TRÌNH THÀNH LẬP ETS TẠI VIỆT NAM

4.1. Phương án hoạt động

Việt Nam sẽ xây dựng thị trường các-bon trong nước và tham gia thị trường các-bon quốc tế. Đối với thị trường các-bon trong nước, thị trường tuân thủ trong nước hay hệ thống giao dịch phát thải/hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK bắt buộc các doanh nghiệp phải tham gia thông qua cơ chế thị trường. Các đối tượng tham gia theo khoản 1, Điều 5 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP là các cơ sở phải kiểm kê KNK. Thị trường tự nguyện trong nước (cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon nội địa) khuyến khích các doanh nghiệp tham gia nhưng phải xây dựng tiêu chuẩn tín chỉ các-bon theo lĩnh vực để tạo tín chỉ các-bon cho thị trường cũng như quy trình xây dựng, thực hiện dự án và cấp tín chỉ các-bon theo cơ chế trong nước.

Để tham gia vào thị trường các-bon quốc tế, đối với thị trường tuân thủ Điều 6 Thỏa thuận Paris (cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế), khuyến khích các cơ sở, doanh nghiệp đăng ký dự án tạo tín chỉ các-bon theo quy định tại Điều 6.4 của UNFCCC hoặc theo thỏa thuận hợp tác song phương giữa các quốc gia (Điều 6.2). Hiện nay, Việt Nam đã có các dự án CDM, JCM và nhận được sự quan tâm của các đối tác Singapore, Hàn Quốc, Thụy Sĩ. Đối với thị trường tự nguyện quốc tế, khuyến khích các doanh nghiệp xây dựng, đăng ký các dự án tạo tín chỉ các-bon theo cơ chế độc lập của các tổ chức quốc tế như GS, VCS, GCC...

Về hàng hóa trên thị trường: Hàng hóa gồm có 2 loại là hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ miễn phí, đấu giá theo từng giai đoạn và tín chỉ các-bon thu được từ các chương trình, dự án tạo tín chỉ trong nước, các chương trình, dự án theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế như CDM, JCM, cơ chế theo Điều 6 Thỏa thuận Paris. Giá của hàng hóa tăng giảm theo thời gian do các yếu tố tác động lên cung cầu như quyết định của Chính phủ, tính thanh khoản và hạn ngạch trần phát thải theo từng giai đoạn...

Với chủ thể tham gia thị trường: Chủ thể đối với giao dịch hạn ngạch phát thải KNK là các cơ sở thuộc danh mục phải kiểm kê KNK. Chủ thể đối với giao dịch tín chỉ các-bon là các tổ chức thực hiện chương trình, dự án tạo tín chỉ trong nước và chương trình, dự án theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế, các tổ chức, cá nhân đủ điều kiện tham gia mua bán tín chỉ các-bon trên sàn giao dịch. Ngoài ra, còn có các tổ chức trung gian hỗ trợ giao dịch như các đơn vị thẩm định, môi giới, lưu ký...

Đối với tổ chức thị trường: Việc trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon được thực hiện trên sàn giao dịch trực tuyến trong nước. Hàng hóa được cung cấp mã số, chủ thể giao dịch phải mở tài khoản, thanh toán được thực hiện cùng với việc giao hàng tại Ngân hàng đủ điều kiện. Sở Giao dịch chứng khoán Hà Nội và Tổng Công ty lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam xây dựng, cung ứng các dịch vụ sàn giao dịch tín chỉ các-bon trong nước (đăng ký, lưu ký, thanh toán...) theo yêu cầu về tổ chức, quản lý thị trường, các điều kiện, tiêu chuẩn kỹ thuật do Bộ TN&MT xây dựng. Bộ TN&MT quyết định hàng hóa, cung cầu, phạm vi quy mô của thị trường, chủ thể tham gia... chịu trách nhiệm vận hành, quản lý, theo dõi, giám sát thị trường.

4.2. Điều kiện thành lập ETS tại Việt Nam

* Khung pháp lý

Qua thực tiễn triển khai các chương trình, dự án trao đổi tín chỉ nêu trên đã tạo điều kiện cho Việt Nam xây dựng và vận hành một thị trường các-bon trong nước cũng như tham gia thị trường các-bon quốc tế. Về khung pháp lý, hiện nay đã một số chủ trương, chính sách, văn bản pháp lý làm cơ sở cho việc phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam như Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2013, Kết luận số 56-KL/TW năm 2019, Nghị quyết số 55-NQ/TW năm 2020, Nghị quyết số 01/NQ-CP năm 2021, Nghị quyết số 06/NQ-CP năm 2021, Nghị quyết số 50/NQ-CP năm 2021.

Điều 91 Luật BVMT năm 2020 quy định việc tổ chức và phát triển thị trường các-bon là một trong những nội dung của giảm nhẹ phát thải KNK. Điều 139 quy định về tổ chức hoạt động của thị trường

các-bon của Việt Nam: “Thị trường các-bon trong nước gồm các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon thu được từ cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế; các cơ sở phát thải KNK thuộc đối tượng phải thực hiện kiểm kê KNK được phân bổ hạn ngạch phát thải KNK và có quyền trao đổi, mua bán trên thị trường các-bon trong nước”. Luật BVMT và Nghị định số 06/2022/NĐ-CP quy định rõ, Bộ Tài chính chủ trì xây dựng, thành lập sàn giao dịch tín chỉ các-bon và ban hành cơ chế quản lý tài chính cho hoạt động của thị trường các-bon; Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các bộ liên quan tổ chức vận hành thí điểm và vận hành chính thức sàn giao dịch tín chỉ các-bon phục vụ quản lý và theo dõi, giám sát thị trường các-bon, và tham gia thị trường các-bon thế giới. Nghị định số 06/2022/NĐ-CP cũng quy định việc thành lập và tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon kể từ năm 2025; tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon chính thức trong năm 2028.

Để chuẩn bị cho việc phân bổ hạn ngạch phát thải, Luật BVMT và Nghị định số 06/2022/NĐ-CP yêu cầu các cơ sở có mức phát thải KNK hàng năm từ 3.000 tấn CO₂ tương đương trở lên phải thực hiện kiểm kê KNK hai năm một lần từ năm 2022. Danh mục các cơ sở phải kiểm kê KNK được quy định trong Quyết định số 13/2024/QĐ-TTg - đây là cơ sở để Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tổng hạn ngạch và phân bổ hạn ngạch phát thải KNK. Mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK cho các lĩnh vực được phê duyệt trong NDC, bao gồm năng lượng, nông nghiệp, sử dụng đất và lâm nghiệp, quản lý chất thải, quá trình công nghiệp phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

* Cơ sở dữ liệu và hạ tầng

Các quy định về kiểm kê KNK, hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV) tại Việt Nam hiện chưa được hoàn thiện và đang trong quá trình thiết kế, xây dựng. Trong khi đó, một số lĩnh vực do Bộ Giao thông vận tải và Bộ Công Thương quản lý vẫn chưa có các quy định hướng dẫn; Các cơ sở thực hiện kiểm kê KNK và nộp báo cáo theo quy định từ năm 2022 còn chậm khiến công tác thu thập thông tin về phát thải và giảm nhẹ phát thải KNK gặp khó khăn, từ đó ảnh hưởng đến việc phân bổ hạn ngạch phát thải KNK; Kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK theo lĩnh vực cũng chưa được ban hành đầy đủ; Hệ thống đăng ký quốc gia về hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon chưa có; Chưa có các quy định về tiêu chuẩn tín chỉ các-bon và quy trình hướng dẫn việc thực hiện chương trình, dự án tạo tín chỉ các-bon; Chưa có các

quy chế về tổ chức, vận hành sàn giao dịch các-bon. Việc lồng ghép giao dịch tín chỉ các-bon vào hệ thống giao dịch của sở giao dịch chứng khoán sẽ gặp khó khăn do cơ sở hạ tầng của thị trường chứng khoán Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn đầu tăng trưởng và cần có thêm cơ sở hạ tầng để đáp ứng giao dịch.

* Tài chính, nhân lực và các điều kiện khác

Hiện nay, các quy định về quản lý tài chính đối với thị trường các-bon ở nước ta chưa có (Bộ Tài chính được giao xây dựng quy định về lệ phí chuyển nhượng tín chỉ các-bon theo danh mục Luật Phí và Lệ phí năm 2015 nhưng hiện quy định này vẫn chưa được ban hành). Các đơn vị thẩm định kiểm kê KNK và giảm nhẹ phát thải KNK còn ít và năng lực còn hạn chế. Quy định về công tác quản lý, kiểm tra, giám sát còn thiếu. Các cơ sở phát thải, doanh nghiệp, tổ chức, cơ quan quản lý, cơ quan báo chí, cộng đồng, cá nhân còn có hiểu biết hạn chế về thị trường các-bon.

4.3. Lộ trình thành lập ETS tại Việt Nam

* *Giai đoạn thực hiện thí điểm (2025-2027)* được triển khai trên toàn quốc: Các lĩnh vực được phân bổ hạn ngạch là các lĩnh vực phát thải lớn như nhiệt điện, sản xuất thép và xi măng; Hạn ngạch được phân bổ miễn phí và có hiệu lực trong giai đoạn 2026 - 2030; Các loại tín chỉ các-bon được phép trao đổi, mua bán trên thị trường gồm các tín chỉ từ CDM, JCM, cơ chế theo Điều 6 Thỏa thuận Paris; Chủ thể tham gia thị trường là các cơ sở phát thải thuộc các lĩnh vực phát thải lớn được phân bổ hạn ngạch phát thải, các tổ chức, cá nhân đủ điều kiện tham gia mua bán tín chỉ các-bon trên sàn giao dịch.

* *Giai đoạn vận hành chính thức từ năm 2028* thực hiện trên toàn quốc: Bổ sung các lĩnh vực được phân bổ hạn ngạch; Một phần hạn ngạch được phân bổ miễn phí, một phần thông qua đấu giá căn cứ vào số liệu thống kê trong giai đoạn thí điểm; Bổ sung các loại tín chỉ các-bon được phép giao dịch trên thị trường; Số lượng tín chỉ các-bon bù trừ phát thải không vượt quá 10% tổng số hạn ngạch phát thải được phân bổ cho cơ sở; Mở rộng các chủ thể tham gia thị trường.

* *Đề xuất các giải pháp liên quan đến lộ trình thành lập ETS:* Nâng cao nhận thức và hiểu biết về ETS; Xác định vai trò, trách nhiệm, nghĩa vụ và mối quan hệ của các thành viên tham gia thị trường; Phát triển các sản phẩm/hàng hóa trên thị trường; Xác định trần/hạn mức phát thải theo các giai đoạn; Thiết lập hệ thống phân bổ và đấu giá tín chỉ các-bon; Xây dựng các quy định để vận hành thị trường; Xây dựng quy định về thưởng phạt, kiểm soát hoạt động thị trường; Xây dựng cơ chế bù trừ tín chỉ các-bon; Phát triển



liên kết giữa các hệ thống giao dịch phát thải; Liên tục đánh giá và cải thiện hệ thống giao dịch phát thải.

5. KHUYẾN NGHỊ GIẢI PHÁP THÀNH LẬP ETS CHO VIỆT NAM

** Xây dựng khung pháp lý*

Hiện khung pháp lý còn chưa đầy đủ và cụ thể cho việc thành lập và vận hành ETS tại Việt Nam, vì vậy, trong năm 2024, Việt Nam cần thực hiện ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp lý liên quan đến một số nội dung sau:

Thứ nhất, phân bổ hạn ngạch phát thải KNK trong giai đoạn đầu cho các lĩnh vực phát thải lớn là nhiệt điện, sản xuất thép, xi măng theo kinh nghiệm của EU, các nước đi trước và ứng phó với Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) của EU, Mỹ để kiểm soát phát thải KNK, áp dụng thuế các-bon vào một số mặt hàng nhập khẩu.

Thứ hai, xây dựng tiêu chuẩn tín chỉ các-bon theo lĩnh vực để tạo tín chỉ các-bon cho thị trường các-bon tự nguyện; hướng dẫn quy trình xây dựng, thực hiện dự án và cấp tín chỉ các-bon theo cơ chế trong nước.

Thứ ba, ban hành quy định về tăng cường năng lực thẩm định kết quả kiểm kê KNK và kết quả giảm phát thải tạo tín chỉ các-bon theo tiêu chuẩn quốc tế.

Thứ tư, thiết lập hệ thống đăng ký quốc gia về hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon để quản lý các chương trình, dự án tạo tín chỉ, trao đổi tín chỉ và quản lý hạn ngạch phát thải KNK.

Thứ năm, ban hành quy định về kiểm kê KNK, MRV cho lĩnh vực xây dựng và giao thông vận tải; ban hành quy định về cơ chế tài chính đối với hạn ngạch phát thải và tín chỉ các-bon.

Để tổ chức và phát triển thị trường tuân thủ (hay hệ thống giao dịch phát thải), trong thời gian chuẩn bị thí điểm từ nay đến năm 2025, Bộ TN&MT và các Bộ, ngành quản lý lĩnh vực có liên quan cần hỗ trợ các cơ sở thực hiện kiểm kê KNK từ năm 2022 và cơ sở dự kiến được phân bổ hạn ngạch phát thải KNK từ năm 2024 (nhiệt điện, sản xuất thép và xi măng) thông qua hợp tác với các tổ chức quốc tế như UNDP, WB; Căn cứ vào số liệu kiểm kê KNK, thực hiện phân bổ hạn ngạch phát thải KNK, xây dựng danh mục các cơ sở được thí điểm phân bổ hạn ngạch, xây dựng quy định chi tiết về phân bổ hạn ngạch; Xây dựng các quy định quản lý giao dịch trên sàn giao dịch các-bon, thời gian đầu có thể lồng ghép vào sàn giao dịch chứng khoán do Sở giao dịch chứng khoán vận hành, sau đó sẽ xây dựng quy chế tổ chức và hoạt động của sàn giao dịch các-bon để vận hành sàn giao dịch các-bon.

Nhằm phát triển thị trường tự nguyện (cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon nội địa), từ nay đến năm 2025, các Bộ quản lý các lĩnh vực (Bộ TN&MT, Bộ Công Thương, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng) cần ban hành kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK theo ngành và lĩnh vực quy định tại Nghị định số 06/2022/NĐ-CP) làm cơ sở để tham gia trao đổi tín chỉ các-bon quốc tế; tiêu chuẩn tín chỉ các-bon theo lĩnh vực; quy định thực hiện các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon (bổ sung quy định xây dựng các tiêu chuẩn tín chỉ các-bon, hướng dẫn quy trình xây dựng, thực hiện dự án và cấp tín chỉ các-bon theo cơ chế trong nước); quy định về điều chỉnh tương ứng để làm rõ ảnh hưởng của việc trao đổi tín chỉ các-bon tự nguyện đến việc thực hiện mục tiêu NDC của quốc gia. Sau giai đoạn thí điểm, từ năm 2028, kết nối trao đổi tín chỉ các-bon trong nước với thị trường các-bon quốc tế: Liên thông hệ thống đăng ký quốc gia, thu chấp nhận chuyển giao tín chỉ các-bon và kết quả giảm nhẹ phát thải quốc tế.

** Hoàn thiện cơ sở dữ liệu phục vụ cho ETS*

Liên quan đến kiểm kê KNK và phân bổ hạn ngạch phát thải KNK, Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành quản lý các lĩnh vực có liên quan xây dựng tổng hạn ngạch phát thải KNK cho giai đoạn 2026 - 2030 và hàng năm; tổ chức phân bổ hạn ngạch trên cơ sở tổng hạn mức phát thải; cập nhật danh mục các cơ sở, lĩnh vực phát thải phải kiểm kê KNK; ban hành định mức phát thải trên đơn vị sản phẩm.

** Xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng hiện đại đáp ứng hoạt động của ETS*

Bộ TN&MT cần chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành quản lý các lĩnh vực có liên quan xây dựng quy định về sàn giao dịch tín chỉ các-bon và thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon trong nước; xây dựng quy định quản lý tín chỉ các-bon, quy định và tổ chức đánh giá, công nhận chương trình, dự án tạo tín chỉ các-bon trong nước và theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế; xây dựng các yêu cầu về tổ chức, quản lý thị trường các-bon, các điều kiện, tiêu chuẩn kỹ thuật đối với hệ thống giao dịch, đăng ký, lưu ký và thanh toán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon; quy định đấu giá, chuyển giao, vay mượn, nộp trả, thu hồi hạn ngạch phát thải KNK; xây dựng hệ thống đăng ký quốc gia và tổ chức xác nhận về hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon. Bộ Tài chính chủ trì lập phương án và triển khai xây dựng hệ thống giao dịch, đăng ký, lưu ký và thanh toán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon.



** Phát triển nguồn nhân lực phục vụ hệ thống giao dịch phát thải*

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan xây dựng quy chế, quy trình về tổ chức bộ máy cho việc tổ chức, quản lý, vận hành sàn giao dịch và chức năng nhiệm vụ của Sở Giao dịch chứng khoán và Tổng công ty lưu ký và Bù trừ chứng khoán Việt Nam để cung cấp dịch vụ sàn giao dịch các-bon.

** Tài chính*

Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan bổ sung các quy định về thuế, phí, lệ phí và giá dịch vụ liên quan đến thị trường các-bon và các hoạt động trao đổi, chuyển nhượng các-bon; xây dựng các quy định về quản lý, sử dụng các nguồn thu từ đấu giá hạn ngạch và nguồn thu đối với lượng phát thải KNK vượt quá hạn ngạch được phân bổ; Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan xây dựng các chính sách huy động vốn trong nước và quốc tế cho vận hành và phát triển thị trường các-bon.

** Kiểm tra, giám sát*

Bộ Xây dựng và Bộ Giao thông vận tải xây dựng quy định về MRV trong giảm nhẹ và kiểm kê KNK (Bộ TN&MT, Bộ Công Thương, Bộ NN&PTT đã hoàn thành); Bộ TN&MT xây dựng quy trình về thẩm định kết quả kiểm kê KNK và giảm nhẹ phát thải KNK; Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan xây dựng quy định về giám sát, kiểm tra, thanh tra, bình ổn thị trường, quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm liên quan đến thị trường các-bon; Bộ TN&MT đánh giá, công bố danh sách đơn vị thẩm định giảm nhẹ phát thải KNK và kiểm tra, giám sát hoạt động của các đơn vị này.

** Các giải pháp khác:* Bộ TN&MT chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan đánh giá nhu cầu và sự sẵn sàng của các doanh nghiệp cũng như đề xuất giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp và các bên liên quan tham gia vào thị trường các-bon; Xây dựng cổng thông tin và các tài liệu tập huấn, tuyên truyền về thị trường các-bon; Xây dựng kế hoạch và tổ chức đào tạo để nâng cao năng lực cho các đối tượng tham gia vào thị trường các-bon như doanh nghiệp, các cơ quan quản lý, xây dựng chính sách, các tổ chức giám sát, thẩm định các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon; Đào tạo, tập huấn, tuyên truyền, phổ biến kiến thức về thị trường các-bon trong nước và quốc tế cho các cơ quan báo chí và công chúng, tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân; xây dựng các quy định kết nối sàn giao dịch các-bon trong nước với thị trường các-bon quốc tế■

Lời cảm ơn: Bài viết là sản phẩm của Đề tài “Nghiên cứu thành lập hệ thống giao dịch phát thải tại Việt Nam”, Mã số B2022-NTH-05.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ackermann, B. A. & Stewart, R. B. (1985). *Reforming Environmental Law*. *Stanford Law Review* 37:1333-1346.
2. Bùi, T. H. & Vũ, T. K. (2018). Các yếu tố cần thiết để xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải khí trong tương lai. *Tạp chí Tài chính*, tải <https://tapchitaichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/cac-yeu-to-can-thiet-de-xay-dung-thi-truong-mua-ban-quyen-phat-thai-khi-trong-tuong-lai-136233.html>.
3. Dales, J. H. (1968). *Pollution, Property and Prices: An Essay in Policy-making and Economics*. University of Toronto Press.
4. Hahn, R. W. & Robert, N. S. (1991). *Incentive-based Environmental Regulation: A New Era for an Old Idea*. *Ecology Law Quarterly* 18(1).
5. ICAP (2018). *Emissions Trading Worldwide*. International Các-bon Action Partnership (ICAP) Status Report 2020.
6. ICAP (2020). *Emissions Trading Worldwide*. International Các-bon Action Partnership (ICAP) Status Report 2020.
7. ICAP (2021). *Emissions Trading in Practice. A Handbook on Design and Implementation*.
8. Mai, K. L., Lương, Q. H, Nguyễn, T. C., Đỗ, T. A. (2020). Thị trường trao đổi tín chỉ các-bon: Kinh nghiệm quốc tế và chính sách cho Việt Nam. *Tạp chí Khí tượng Thủy văn* 2020, 719, 76-86; doi:10.36335/VNJHM.2020(719).76-86.
9. Michaelowa, A. & cộng sự (2018). Cơ hội thực hiện định giá các-bon tại Việt Nam. Dự án “Hỗ trợ tăng cường năng lực và đổi mới thể chế thực hiện tăng trưởng xanh và phát triển bền vững ở Việt Nam (CIGG)”, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID).
10. Nguyễn, L. H., & Nguyễn, V. T. N. (2021). Phân tích tiềm năng phát triển thị trường các-bon ở Việt Nam. *Tạp chí Công Thương*, Số 8 tháng 4/2021.
11. Phạm T. T. và nhóm nghiên cứu (2021). *Chuyển quyền các-bon: Cơ chế quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích liên quan đến chi trả dựa vào kết quả giảm phát thải*. Kinh nghiệm quốc tế và đề xuất cho Việt Nam. Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế CIFOR.
12. Stavins, R. N. (1991). *Economic Incentives for Environmental Regulation*. Prepared for The New Palgrave. *Dictionary of Economics and the Law*.
13. Tietenberg, T. H., Grubb, M., Michaelowa, A., Swift, B. and Zhang, Z. X. (1999). *International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading - Defining the principles, modalities, rules and guidelines for verification, reporting and accountability*. UNCTAD.
14. UNFCCC (1992). <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.
15. VNEEC (2024). *Net Zero - Gửi tương lai*. Tải từ <https://eec.vn/net-zero-gui-tuong-lai-dai-dien-vneec-ho-tro-thuc-hien-chuong-trinh-nhieu-loan-thong-tin-ve-tin-chi-cac-bon/>.
16. Vy Huyền (2022). Hoàn thiện cơ chế, chính sách vận hành thị trường các-bon trong nước. Tải từ <https://monre.gov.vn/Pages/hoan-thien-co-che,-chinh-sach-van-hanh-thi-truong-cac-bon-trong-nuoc.aspx>.
17. World Bank (2021). *Emissions Trading in Practice: A Handbook on Design and Implementation*. Second edition.