



Thương mại hóa tín chỉ các-bon ở châu Âu và kế hoạch triển khai tại Việt Nam

TRƯƠNG THỊ HẬU, TRƯƠNG THỊ HUYỀN

Bộ Giao thông vận tải

Theo quy định tại khoản 1, Điều 139, Luật BVMT năm 2020, thị trường các-bon trong nước gồm các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính (KNK), tín chỉ các-bon thu được từ cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế, phù hợp với quy định của pháp luật cũng như điều ước quốc tế mà nước Việt Nam là thành viên. Việc hình thành thị trường thương mại hóa tín chỉ các-bon được đánh giá là một trong những bước đi quan trọng trong tiến trình hướng tới phát triển bền vững đất nước và Việt Nam đang đặt mục tiêu thí điểm sàn giao dịch các-bon vào năm 2025, vận hành chính thức vào năm 2028 nhằm nắm bắt cơ hội trong việc giảm phát thải các-bon một cách hiệu quả và tăng khả năng tương thích với các cơ chế định giá các-bon quốc tế.

THƯƠNG MẠI HÓA TÍN CHỈ CÁC-BON TẠI CHÂU ÂU

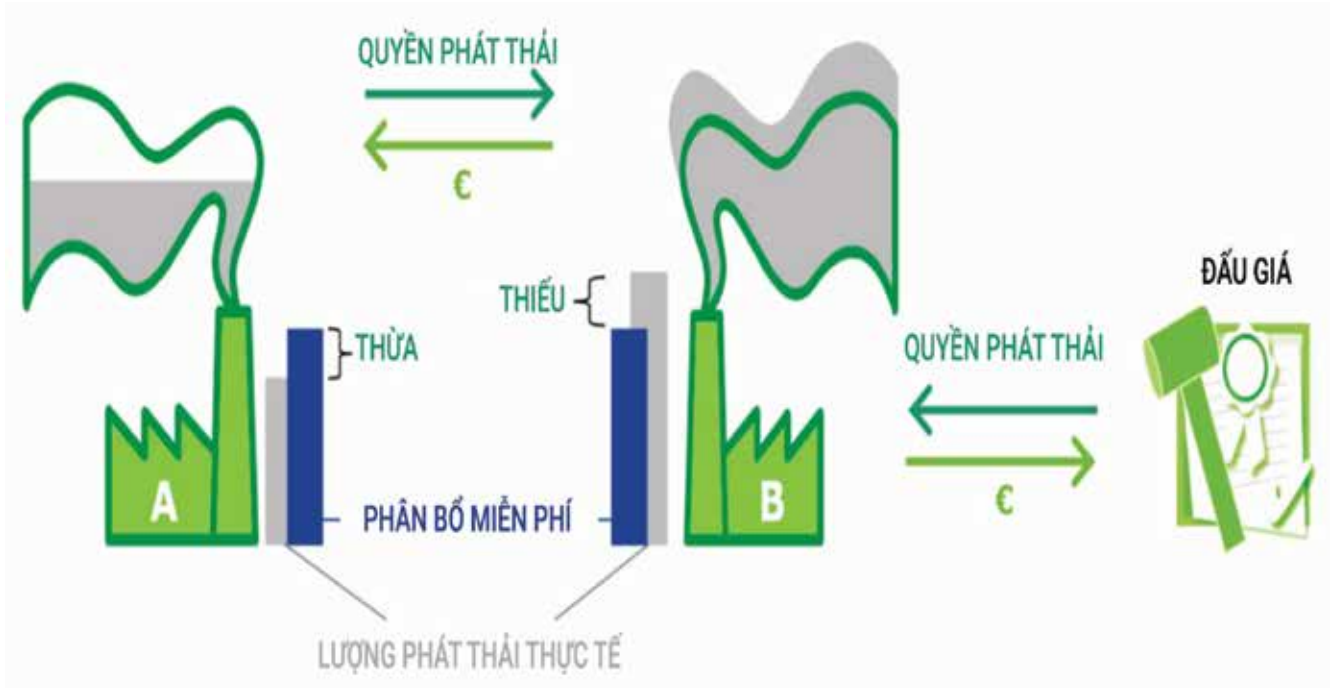
Tín chỉ các-bon là thuật ngữ chung cho tín chỉ có thể kinh doanh hoặc giấy phép đại diện cho 1 tấn các-bon dioxide (CO₂) hoặc khối lượng khí thải nhà kính khác (CH₄, NO₂) quy đổi tương đương với 1 tấn CO₂ (tCO_{2td}). Việc mua bán sự phát thải khí CO₂ hay mua bán các-bon trên thị trường được thực hiện thông qua tín chỉ. Thị trường các-bon trên thế giới bắt nguồn từ Nghị định thư Kyoto của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (BĐKH), được thông qua năm 1997. Theo nghị định này, các quốc gia dư thừa quyền phát thải sẽ được bán hoặc mua từ các quốc gia phát thải nhiều hơn hoặc ít hơn mục tiêu cam kết. Từ đó, trên thế giới xuất hiện loại hàng hóa mới là các chứng chỉ giảm/hấp thụ phát thải KNK. Do CO₂ là KNK quy đổi tương đương của mọi KNK nên các giao dịch được gọi chung là mua bán, trao đổi các-bon, hình thành nên thị trường các-bon hay thị trường tín chỉ các-bon.

Châu Âu được biết đến là khu vực đi đầu trong việc xây dựng, vận hành thị trường giao dịch quyền phát thải các-bon và các KNK khác, nhằm mục tiêu kiểm soát, giảm phát thải với chi phí thấp nhất. Thị trường thương mại phát thải quốc tế đầu tiên là của Liên minh châu Âu (EU), với Hệ thống giao dịch hạn ngạch phát thải (ETS) - viết tắt là EU ETS, vận hành từ năm 2005, là thị trường mua bán quyền phát thải lớn đầu tiên và lớn nhất thế giới, đồng thời là công cụ chính sách quan trọng bậc nhất của EU nhằm ứng phó với BĐKH, thực thi cam kết trong Nghị định thư

Kyoto trước đây và sau này là Thỏa thuận Paris về BĐKH. Thị trường này chiếm khoảng 45% tổng lượng phát thải toàn châu Âu và khoảng 3/4 thị trường phát thải các-bon toàn cầu.

Theo phân tích của Công ty Dữ liệu thị trường Refinitiv, năm 2022, EU ETS trị giá khoảng 751 tỷ EUR, tăng 10% so với năm 2021, chiếm khoảng 87% tổng giá trị của thị trường các-bon toàn cầu. Trung bình giá tín chỉ các-bon trên EU ETS ở mức hơn 80 EUR/tấn CO₂ hoặc KNK, tăng 50% giá trị so với năm 2021 do cuộc xung đột ở Ukraine đã đẩy giá năng lượng tăng cao. Với sự tham gia của tất cả 27 nước thành viên EU và 3 quốc gia khác (Iceland, Liechtenstein, Na Uy), châu Âu đang sở hữu ETS lớn nhất thế giới. EU ETS giới hạn phát thải của hơn 10.000 nhà máy trong lĩnh vực năng lượng, ngành công nghiệp sản xuất cũng như các công ty vận hành máy bay di chuyển giữa các quốc gia này và khởi hành đến Vương quốc Anh, Thụy Sĩ. Lượng phát thải trao đổi trên EU ETS chiếm khoảng 40% tổng lượng phát thải của EU. Do đó, EU ETS là một phần quan trọng trong chính sách chống BĐKH, đồng thời, là công cụ chính để giảm phát thải KNK với chi phí thấp nhất của EU. Bằng cách cho phép các công ty mua quyền phát thải của các dự án tiết kiệm khí thải trên toàn thế giới, đặc biệt là ở những nước kém phát triển, EU ETS đóng vai trò là động lực thúc đẩy đầu tư vào công nghệ sạch và các giải pháp các-bon thấp trên toàn cầu.

EU ETS được xây dựng theo 4 giai đoạn liên tiếp: Giai đoạn I (2005 - 2007), được gọi là “giai đoạn thí điểm”, giai đoạn giao dịch đầu tiên đã hình thành quá trình “học qua thực hành”. EU ETS đã được thiết lập thành công với tư cách là thị trường các-bon lớn nhất thế giới, tuy nhiên, số lượng tín chỉ dựa trên nhu cầu được ước tính lại thừa quá mức, do đó giá của các tín chỉ trong giai đoạn này đã giảm xuống bằng 0 vào năm 2007. Giai đoạn II (2008 - 2012): Ngày 1/1/2008, Iceland, Na Uy, Liechtenstein bắt đầu tham gia EU ETS. Số lượng tín chỉ các-bon giảm 6,5% ở giai đoạn này, đặc biệt là trong bối cảnh suy thoái kinh tế dẫn đến giảm lượng phát thải. Lúc đầu EU ETS hướng tới giảm lượng phát thải KNK từ ngành điện và công nghiệp sản xuất, chế tạo, đến năm 2012, phát thải của ngành hàng không được đưa vào EU ETS. Giai đoạn III (2013 - 2020): Những cải cách lớn có hiệu lực kể từ ngày 1/1/2023, đây cũng là ngày Croatia gia nhập EU ETS. Cải cách quan trọng nhất là việc đưa ra mức trần phát thải trên toàn EU phải giảm 1,74%/năm và dần chuyển hướng sang đầu giá tín chỉ các-bon thay cho phân bổ hạn ngạch miễn phí. Giai đoạn IV (2021 - 2030): Ngày 14/7/2021, Ủy ban châu Âu đã đề xuất tăng cường ETS, mở rộng giao dịch lượng phát thải sang các lĩnh vực mới và thành lập Quỹ Khí hậu xã hội để giải quyết tác động của việc định giá các-bon đối với các



▲ Quy trình hoạt động của EU ETS (Nguồn: EU ETS Handbook)

nhóm dễ bị tổn thương. Những đề xuất này đã được thông qua và trở thành luật vào năm 2023.

Trước bối cảnh EU phải gánh chịu hậu quả ngày càng nặng nề của BĐKH, cải cách thị trường các-bon càng có vị trí quan trọng trong Chương trình nghị sự của EU về chống BĐKH. Cuối tháng 4/2023, các nước EU đã thông qua lần cuối những cải cách lớn nhất đối với thị trường các-bon của châu lục và đạt được đồng thuận về mục tiêu đến năm 2030 giảm 62% lượng khí thải so với năm 2005; Khí thải của ngành vận tải hàng hải sẽ được đưa vào thị trường các-bon từ năm 2024. EU cũng quyết định đẩy nhanh hơn việc hạ mức trần phát thải, với mục tiêu giảm 117 triệu tấn chỉ các-bon trong 2 năm, đồng thời đưa mức trần giảm 4,3%/năm trong giai đoạn 2024 - 2027 và 4,4% trong giai đoạn 2028 - 2030 thay cho tốc độ giảm 2,2%/năm như hiện nay. EU cũng nhất trí sẽ xây dựng một ETS riêng biệt cho các tòa nhà, hoạt động vận tải đường bộ và nhiên liệu đối với một số lĩnh vực bổ sung. Ngoài ra, EU sẽ dành 65 tỷ EUR để giải quyết tác động về giá các-bon của ETS mới này. Đáng chú ý, theo quy định mới, trong giai đoạn 2026 - 2034, EU sẽ dần loại bỏ hạn ngạch phát thải miễn phí đối với một số lĩnh vực nhất định, song song với việc vận hành Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM).

KẾ HOẠCH TRIỂN KHAI TẠI VIỆT NAM

Dựa trên kinh nghiệm của châu Âu, các thị trường các-bon nội địa và liên kết dần được hình thành, mở rộng tại nhiều quốc gia, khu vực, trong đó Việt Nam được đánh giá có tiềm năng lớn trong thương mại hóa tín chỉ các-bon nhờ lợi thế độ che phủ rừng cao (khoảng 42%). Theo kết quả tính toán của các cơ quan chức năng, mỗi năm Việt Nam có thể bán ra thị trường thế giới 57 triệu tín chỉ các-bon rừng,

nếu tính theo giá 5 USD/tín chỉ (1 tấn CO₂ tương đương 1 tín chỉ các-bon) thì mỗi năm Việt Nam có thể thu về hàng trăm triệu USD. Ngoài rừng, Việt Nam còn có các loại hình như biển, năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng... đều tạo ra tín chỉ các-bon, đây là lợi thế để Việt Nam có thể cạnh tranh với thị trường tín chỉ các-bon trên thế giới.

Việc xây dựng và vận hành thị trường các-bon trong nước đã được Việt Nam triển khai những năm gần đây, nhất là khi Thủ tướng Chính phủ đưa ra cam kết sẽ tiến tới đạt mức phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, thị trường mua bán tín chỉ các-bon ngày càng nóng lên. Dấu mốc quan trọng cho vấn đề này là việc ban hành Quyết định số 1775/QĐ-TTg ngày 21/11/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới; Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 của Đảng về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT; Nghị quyết số 50-NQ/CP ngày 20/5/2021 về Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, bao gồm xây dựng thị trường các-bon trong các nhiệm vụ nhằm ứng phó với BĐKH, BVMT; Luật BVMT năm 2020 và gần đây nhất, để tạo lập khung khổ pháp lý cho vận hành thị trường các-bon, Chính phủ đã ban hành Nghị định 06/2022/NĐ-CP ngày 7/1/2022 về quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ôzôn, đã cụ thể hóa lộ trình thiết lập hệ thống trao đổi hạn ngạch các-bon trong nước. Tiếp đó, ngày 18/1/2022, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 01/2022/QĐ-TTg về việc Ban hành danh mục lĩnh vực, cơ sở phát thải KNK phải thực hiện kiểm kê KNK, trong đó bao gồm 1.662 cơ sở thuộc ngành Công Thương, 70 cơ sở thuộc ngành Giao



thông vận tải, 104 cơ sở thuộc ngành Xây dựng, 76 cơ sở thuộc ngành TN&MT.

Nghị định 06/2022/NĐ-CP ngày 7/1/ 2022 của Chính phủ nêu rõ tổ chức và phát triển thị trường các-bon trong nước. Theo đó, đối tượng tham gia thị trường các-bon trong nước gồm: (1) Cơ sở thuộc danh mục lĩnh vực, cơ sở phát thải KNK phải kiểm kê KNK do Thủ tướng Chính phủ ban hành; (2) Tổ chức tham gia thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; (3) Tổ chức và cá nhân khác có liên quan đến hoạt động đầu tư, kinh doanh hạn ngạch phát thải KNK, tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon. Về lộ trình phát triển, thời điểm triển khai, giai đoạn đến hết năm 2027: Xây dựng quy định quản lý tín chỉ các-bon, hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon; Xây dựng quy chế vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon; Triển khai thí điểm cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong các lĩnh vực tiềm năng và hướng dẫn thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; Thành lập, tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon kể từ năm 2025; Triển khai các hoạt động tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức về phát triển thị trường các-bon. Giai đoạn từ năm 2028: Tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon chính thức trong năm 2028; Quy định các hoạt động kết nối, trao đổi tín chỉ các-bon trong nước với thị trường các-bon khu vực và thế giới. Nghị định cũng quy định việc xác nhận tín chỉ các-bon, hạn ngạch phát thải KNK được giao dịch trên sàn giao dịch của thị trường các-bon trong nước. Theo đó, Bộ TN&MT xác nhận tín chỉ các-bon, hạn ngạch phát thải KNK được giao dịch trên sàn, bao gồm: Lượng tín chỉ các-bon thu được từ chương trình, dự án theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Tín chỉ các-bon thu được được phép chuyển đổi thành đơn vị bù trừ cho hạn ngạch phát thải KNK trên sàn giao dịch, 1 tín chỉ các-bon bằng 1 tấn CO₂ tương đương.

Trong đấu giá, chuyển giao, vay mượn, nộp trả hạn ngạch phát thải KNK, sử dụng tín chỉ các-bon để bù trừ phát thải KNK quy định các cơ sở có thể đấu giá để sở hữu thêm hạn ngạch phát thải KNK ngoài lượng hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ trong cùng một giai đoạn cam kết. Các cơ sở có thể chuyển giao lượng hạn ngạch phát thải KNK chưa sử dụng hết từ năm trước sang các năm tiếp theo trong cùng một giai đoạn cam kết. Các cơ sở có thể vay hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ cho năm tiếp theo để sử dụng trong năm trước đó ở cùng một giai đoạn cam kết. Các cơ sở có thể sử dụng tín chỉ các-bon từ những dự án thuộc cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon để bù cho lượng phát thải KNK vượt quá hạn ngạch phát

thải KNK được phân bổ trong một giai đoạn cam kết. Số lượng tín chỉ các-bon để bù trừ phát thải không được vượt quá 10% tổng số hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ cho cơ sở. Hạn ngạch phát thải KNK đã phân bổ sẽ tự động được Bộ TN&MT thu hồi khi các cơ sở dừng hoạt động, giải thể hoặc phá sản. Nhà nước khuyến khích các cơ sở tự nguyện nộp trả hạn ngạch phát thải KNK chưa sử dụng hết, góp phần thực hiện mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK của quốc gia. Cuối mỗi giai đoạn cam kết, các cơ sở phải nộp tiền thanh toán cho lượng phát thải KNK vượt quá số hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ sau khi áp dụng hình thức đấu giá, chuyển giao, vay mượn, sử dụng tín chỉ các-bon để bù trừ. Ngoài việc phải nộp tiền thanh toán, lượng phát thải KNK vượt quá lượng hạn ngạch được phân bổ sẽ được trừ vào hạn ngạch phân bổ cho giai đoạn cam kết sau đó. Bộ TN&MT chịu trách nhiệm hướng dẫn đấu giá, chuyển giao, vay mượn và nộp trả hạn ngạch phát thải KNK.

Đối với vấn đề đăng ký chương trình, dự án theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon, Bộ trưởng Bộ TN&MT quy định tổ chức đánh giá chương trình, dự án theo cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong khuôn khổ Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH, chỉ định cơ quan quản lý chuyên ngành về BĐKH làm cơ quan thường trực đánh giá. Về trách nhiệm phát triển thị trường các-bon trong nước, Nghị định 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 công tác quản lý, theo dõi, giám sát thị trường các-bon; Quy định các hoạt động kết nối sàn giao dịch tín chỉ các-bon trong nước với thị trường các-bon khu vực và thế giới; Quy định thực hiện các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon; Xây dựng tài liệu tuyên truyền, thực hiện các hoạt động tăng cường năng lực cho đối tượng tham gia thị trường các-bon. Ngoài ra, các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp với Bộ TN&MT, Bộ Tài chính thực hiện các hoạt động thúc đẩy phát triển thị trường các-bon; Tổ chức phổ biến, tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng để nâng cao nhận thức của cộng đồng về thị trường các-bon.

Như vậy, việc hình thành thị trường các-bon trong nước sẽ giúp Việt Nam nắm bắt được cơ hội giảm phát thải các-bon hiệu quả, tăng khả năng tương thích với các cơ chế định giá các-bon quốc tế, tạo cơ hội liên kết với thị trường các-bon trên thế giới, trong khu vực và tăng tính cạnh tranh của các sản phẩm Việt Nam trên thị trường quốc tế. Bên cạnh đó, thị trường các-bon còn là một cơ chế tạo nguồn lực để thúc đẩy phát triển và ứng dụng công nghệ phát thải thấp, hướng đến nền kinh tế trung hòa các-bon trong tương lai. ■