

Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam trong việc hỗ trợ doanh nghiệp tham gia thị trường tín chỉ carbon

LƯU HẠNH NGUYỄN*
GIANG THỊ MINH THẢO**
PHẠM HÀ NGUYỄN***
LƯU NGỌC HIỆP****

Tóm tắt

Nghiên cứu tập trung phân tích khung pháp lý và chính sách vận hành thị trường carbon quốc tế, từ đó chỉ ra các thách thức và cơ hội trong việc phát triển thị trường tín chỉ carbon. Nghiên cứu cũng đánh giá những rủi ro về chính sách và quản trị, chất lượng tín chỉ carbon, cũng như tình trạng dư thừa tín chỉ carbon... Từ đó, nghiên cứu đưa ra một số khuyến nghị cho Việt Nam nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững của thị trường carbon.

Từ khóa: thị trường tín chỉ carbon, kiểm kê khí nhà kính, cơ chế bù trừ carbon, giảm thiểu khí nhà kính

Summary

The study analyzes the legal framework and policies for operating the international carbon market, thereby, pointing out the challenges and opportunities in developing the carbon credit market. The study also assesses the risks of policy and governance, the quality of carbon credits, and the surplus of carbon credits... From there, the study proposes some recommendations for Vietnam to promote the sustainable development of the carbon market.

Keywords: carbon credit market, greenhouse gas inventory, carbon offset mechanism, greenhouse gas mitigation

ĐẶT VẤN ĐỀ

Mục tiêu của Thỏa thuận Paris là kiềm chế sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu ở mức dưới 2°C so với thời kỳ tiền công nghiệp và nỗ lực giữ mức tăng nhiệt độ không vượt quá 1,5°C. Tuy nhiên, thế giới đang đối mặt với nguy cơ lớn không đạt được mục tiêu này khi các mô hình dự báo cho thấy, đà tăng nhiệt độ trung bình trên thế giới là trên 3°C. Để giới hạn mức tăng nhiệt độ không quá 1,5°C, Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (IPCC) đã ước tính rằng, lượng phát thải toàn cầu phải đạt đỉnh trước cuối năm 2024 và giảm gần một nửa vào năm 2030, đồng thời các biện pháp loại bỏ carbon phải được triển khai ở quy mô lớn (IPCC, 2022).

Khi yêu cầu giảm phát thải khí nhà kính trở nên cấp bách hơn, chính phủ các quốc gia trên toàn cầu đã nỗ lực tìm ra những giải pháp hiệu quả để đạt được mục tiêu. Bắt đầu từ những năm 1990 với Nghị định thư Kyoto, các chính phủ và tổ chức đa phương đã dẫn đầu trong các nỗ lực giảm phát thải carbon thông qua việc sử dụng tín chỉ carbon và cơ

chế bù đắp carbon. Nghị định thư Kyoto đã hướng dẫn việc triển khai các thị trường carbon bắt buộc (CBM) trên toàn cầu và trong khu vực, yêu cầu các quốc gia và các doanh nghiệp phải giới hạn lượng phát thải carbon.

Ngày càng nhiều quốc gia đã công bố ý định xây dựng và vận hành thị trường carbon nhằm thực hiện các cam kết Đóng góp Quốc gia Xác định (NDC) theo Thỏa thuận Paris. Hoạt động xung quanh thị trường carbon đã phát triển nhanh chóng kể từ khi được hình thành, với ước tính giá trị thị trường bù đắp tín chỉ carbon có thể đạt hơn 34 tỷ USD vào năm 2050. Mặc dù tín chỉ carbon và bù đắp carbon là những công cụ ngày càng trở nên quan trọng, nhưng các tài liệu tổng hợp về đặc điểm, cơ chế và các thị trường giao dịch của các công cụ này còn chưa đầy đủ.

KHUNG PHÁP LÝ VÀ CHÍNH SÁCH VẬN HÀNH THỊ TRƯỜNG CARBON QUỐC TẾ

Thị trường Giao dịch tín chỉ châu Âu (EU-ETS)
Hệ thống Giao dịch Phát thải (ETS) của Liên minh

* ThS., ** ThS., *** CN, **** TS., Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Tác giả liên hệ: Lưu Hạnh Nguyên | Email: luuhanhnguyen@vnu.edu.vn

Ngày nhận bài: 29/10/2024; Ngày phản biện: 15/11/2024; Ngày duyệt đăng: 13/12/2024

châu Âu (EU ETS) là thị trường tuân thủ lâu đời nhất trên thế giới. Đây là một mô hình “giới hạn và giao dịch”. Theo hệ thống này, một mức trần ngày càng giảm được đặt ra cho tổng lượng khí thải nhà kính được phép phát thải mỗi năm bởi các nhà điều hành của một số cơ sở nhất định (chủ yếu trong các ngành năng lượng, sản xuất và hàng không).

Kể từ khi EU ETS được thành lập vào năm 2005, lượng khí thải CO₂ đã giảm đáng kể. Trong giai đoạn 3 (2013-2020), mức giảm thực tế luôn đạt dưới mức giảm mục tiêu. Châu Âu đã đạt được mục tiêu giảm 40% lượng khí thải vào năm 2020 sớm hơn dự kiến một thập kỷ.

Dưới sáng kiến “Fit for 55” triển khai vào tháng 7/2021, Ủy ban châu Âu (EC) đã đề xuất một loạt thay đổi toàn diện cho EU ETS nhằm giảm tổng lượng phát thải xuống còn 55% so với mức năm 1990. Điều này dự kiến đạt được bằng cách củng cố các quy định hiện tại (bao gồm việc điều chỉnh mức trần EU ETS với mục tiêu Net Zero) và mở rộng phạm vi của chương trình. Hội đồng châu Âu đã đồng ý mục tiêu giảm 61% lượng phát thải vào năm 2030 trong các ngành được bao phủ bởi EU ETS và tăng yếu tố giảm tuyến tính lên 4,2% mỗi năm. Họ cũng củng cố Quỹ Ổn định Thị trường bằng cách tự động phát hành hạn ngạch phát thải để kiểm soát sự tăng giá quá mức của tín chỉ carbon.

Gói cải cách này cũng đã giới thiệu Cơ chế Điều chỉnh Biên giới Carbon (CBAM) của EU (EU CBAM), phát triển tiến bộ hơn so với Cơ chế của Anh (UK CBAM). EU CBAM đã được EC phê duyệt vào tháng 3/2022 và sẽ được triển khai theo từng giai đoạn từ năm 2023, với các khoản phí được áp dụng từ năm 2026.

CBAM đề xuất áp dụng một khoản thuế carbon, ban đầu dành cho các nhà nhập khẩu sắt, thép, xi măng, phân bón, nhôm và điện. Mục tiêu là tạo ra sự công bằng cho các nhà sản xuất của EU so với các công ty từ các quốc gia khác, nơi các biện pháp định giá carbon ít nghiêm ngặt hơn. Đến cuối giai đoạn chuyển tiếp, tham vọng của Ủy ban là mở rộng CBAM cho nhiều sản phẩm và dịch vụ có nguy cơ rò rỉ carbon hơn (EC, 2023).

Thị trường Giao dịch tín chỉ Trung Quốc (China-ETS)

Trung Quốc bắt đầu giai đoạn triển khai thị trường giao dịch tín chỉ quốc gia vào năm 2017 nhằm giới hạn và giảm phát thải CO₂ một cách hiệu quả về chi phí. Giai đoạn chính thức đầu tiên của thị trường carbon tuân thủ tại Trung Quốc đã được khởi động vào năm 2021.

Hệ thống Giấy phép Phát thải của Trung Quốc (CEA), ban đầu bao gồm 2.200 công ty từ ngành công nghiệp điện tạo ra hơn 26.000 tấn CO₂ mỗi năm. Trong ngày giao dịch đầu tiên vào tháng 7/2021, khối lượng giao dịch đạt 4.104 triệu tấn CO₂ (ICAP, 2021). Đến ngày 10/12/2021, giá đã ổn định ở mức khoảng 43 CNY mỗi tấn. Tổng lượng giao dịch giấy phép

phát thải đạt 7,52 triệu tấn CO₂, có giá trị khoảng 308,6 triệu CNY.

ETS của Trung Quốc ban đầu bao gồm các nhà máy điện than và khí đốt. Tín chỉ phát thải CO₂ được phân bổ dựa trên sản lượng phát điện của từng nhà máy, với các tiêu chuẩn cụ thể cho từng loại nhiên liệu và công nghệ.

Lộ trình phát triển hệ thống ETS của Trung Quốc trong Kế hoạch 5 năm lần thứ 14 bao gồm việc mở rộng phạm vi sang các ngành công nghiệp khác và cải thiện thanh khoản thị trường. Điều này bao gồm việc tích hợp các tổ chức tài chính vào thị trường và tăng cường các công cụ giao dịch khác, chẳng hạn như hợp đồng tương lai carbon. Mục tiêu của hệ thống là đến năm 2025 sẽ bao phủ 8 ngành công nghiệp chủ yếu gây ra lượng khí thải CO₂ của Trung Quốc, bắt đầu từ các ngành nhôm điện phân và xi măng vào năm 2023.

Các phiên giao dịch thử nghiệm ETS của Trung Quốc ở cấp độ địa phương trước khi hệ thống quốc gia ra đời đã được thiết kế để chạy song song trong giai đoạn chuyển đổi và bổ sung cho các ngành chưa được bao gồm trong hệ thống ETS quốc gia. Chiến lược dài hạn của Trung Quốc dự kiến tích hợp các hệ thống khu vực vào ETS quốc gia.

Thị trường Giao dịch tín chỉ New Zealand (NZ-ETS)

Chương trình Giao dịch phát thải New Zealand (NZ ETS) đặt ra mục tiêu giúp đáp ứng các nghĩa vụ quốc tế trong Thỏa thuận Paris và các mục tiêu năm 2050, cũng như ngân sách khí thải của New Zealand.

Chính phủ thiết lập và giảm số lượng đơn vị được cung cấp vào chương trình theo thời gian thông qua các quy định của hệ thống NZ ETS. Điều này giới hạn lượng khí thải mà các doanh nghiệp tham gia NZ ETS có thể phát thải. Các giới hạn này được xác định dựa trên tổng lượng khí thải cho phép theo ngân sách khí thải, nhằm hỗ trợ New Zealand đáp ứng các mục tiêu của mình. Ngân sách cũng quy định các thiết lập điều khiển giá trong NZ ETS. Mục đích của NZ ETS được quy định trong Đạo luật Phản ứng Biến đổi Khí hậu năm 2002, với các yêu cầu về giới hạn đơn vị và các thiết lập kiểm soát giá được thảo luận trong Phần 30GC của Đạo luật.

Các ngành công nghiệp theo quy định phải đo lường và báo cáo về lượng khí thải nhà kính của họ và phải nộp lại một đơn vị giấy phép phát thải cho Chính phủ gọi là “đơn vị phát thải” (gọi là NZUs) cho mỗi tấn khí thải họ phát thải. Những NZUs này có thể được mua bán giữa các đơn vị phát thải với nhau.

Chính phủ thiết lập và giảm số lượng tín chỉ carbon phân bổ theo thời gian. Điều này giới hạn số lượng đơn vị phát thải phù hợp với các mục tiêu giảm phát thải của New Zealand. Chi phí này đối với các ngành công nghiệp nhất định được chuyển đổi theo chuỗi cung ứng và có tác động tăng chi phí của các hàng hóa và dịch vụ có lượng phát thải cao và khuyến khích hành vi giảm phát thải.

ĐỊNH HƯỚNG HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP THAM GIA THỊ TRƯỜNG CARBON

Khi các doanh nghiệp tham gia thị trường tín chỉ carbon, việc hiểu rõ các yêu cầu pháp lý liên quan đến việc thu thập dữ liệu về lượng khí thải carbon là rất quan trọng. Một trong những nguy cơ lớn nhất liên quan đến việc không tuân thủ quy định trong các thị trường tín chỉ carbon thường xuất phát từ việc thu thập và báo cáo dữ liệu phát thải không chính xác.

Quy định về kiểm kê khí nhà kính

Bước đầu tiên trong chiến lược tham gia thị trường là hiểu rõ các khung pháp lý điều hành thị trường tín chỉ carbon và các yêu cầu kiểm kê liên quan. Nhiều quốc gia đưa ra các đạo luật và quy định riêng biệt cho lĩnh vực kiểm kê khí nhà kính hoặc các chương chi tiết trong Đạo luật khung quản lý kiểm kê khí nhà kính. Tại Úc, Đạo luật Báo cáo Khí nhà kính và Năng lượng Quốc gia 2007 (NGER Act) cùng với các quy định hỗ trợ đã được ban hành trước khi Chương trình Định giá Carbon (CPM) bắt đầu nhằm đảm bảo các nhà hoạch định chính sách có đủ dữ liệu lịch sử chính xác về lượng khí thải và hoạt động sản xuất sử dụng năng lượng của các cơ sở phát thải trước khi CPM bắt đầu. Dữ liệu này sau đó là cơ sở cho nghĩa vụ giao nộp tín chỉ carbon của các cơ sở nằm trong phạm vi CPM.

Quản lý rủi ro và tuân thủ pháp lý khi tham gia thị trường carbon tuân thủ (CCM)

Sau khi các doanh nghiệp hiểu rõ khung pháp lý, họ cần đảm bảo rằng mọi rủi ro có trong khung pháp lý được quản trị một cách hiệu quả. Các chiến lược cụ thể phụ thuộc vào phạm vi lãnh thổ và khung pháp lý áp dụng, theo đó, một số phương pháp tổng quan để quản lý rủi ro trong kiểm kê carbon, bao gồm: phân chia trách nhiệm, phát triển hệ thống thu thập dữ liệu, liên kết với các yêu cầu tuân thủ khác của thị trường carbon.

Thực hiện cơ chế bù trừ carbon khi tham gia thị trường carbon tự nguyện (VCM)

Việc đo lường và công khai hóa hồ sơ khí thải phạm vi 1, 2 và 3 là bước đầu tiên quan trọng để các doanh nghiệp quản lý hiệu quả lượng khí thải của mình. Việc đo lường này cần tuân thủ các tiêu chuẩn quốc tế. Các doanh nghiệp nên định kỳ công khai và minh bạch về lượng khí thải đã đo lường, bao gồm cả việc yêu cầu bên thứ ba thẩm định hồ sơ khí thải của họ.

Sau đó, doanh nghiệp cần thiết lập lộ trình giảm khí thải “Phát thải ròng bằng 0” và các mục tiêu gần đến hạn để tiến hành thực hiện các hành động giảm lượng khí thải tuyệt đối theo các mục tiêu của Hiệp định Paris. Đặt các mục tiêu và thiết lập giá nội bộ cho carbon để hỗ trợ giảm thiểu khí thải trong hoạt động của doanh nghiệp.

Cuối cùng, doanh nghiệp cần đảm bảo công khai và minh bạch về việc sử dụng tín chỉ carbon, bao gồm việc công bố chi tiết về các tín chỉ đã được sử dụng và

báo cáo về lợi ích và rủi ro xã hội và môi trường của chúng (Pandya và Archer, 2024). Trong trường hợp các doanh nghiệp sử dụng tín chỉ carbon để bù trừ cho việc không đạt mục tiêu hoặc không thực hiện được các mục tiêu giảm phát thải, các doanh nghiệp này cần đưa ra báo cáo hàng năm về những lý do tại sao các mục tiêu này đã không thực hiện được.

NHỮNG THÁCH THỨC TRÊN THỊ TRƯỜNG TÍN CHỈ CARBON

Mặc dù thị trường tín chỉ carbon đang phát triển mạnh tại các quốc gia, nhưng hiệu quả của cơ chế này trong việc giảm thiểu khí thải thực tế vẫn còn nhiều tranh cãi. Nhiều người lo ngại rằng, các doanh nghiệp và chính phủ có thể lạm dụng tín chỉ carbon để bù đắp cho lượng khí thải thay vì thực sự giảm thiểu trực tiếp. Điều này đặt ra nhiều thách thức cho các chính phủ, cụ thể như sau:

Chính sách và quản trị

Việc phát hành các công cụ như: giấy phép phát thải CCM hoặc tín chỉ bù trừ trên VCM sẽ hoạt động tốt hơn trong một khung chính sách rõ ràng. Trong CCMs, các quy định chính sách hướng đến việc phát hành và phân bổ có thể gây ra tác động không đồng nhất lên giá carbon (Wang và cộng sự, 2024). Ngoài ra, sự thiếu minh bạch trong các quy định giao dịch có thể tăng nguy cơ các hành vi vi phạm, gây ra khó khăn trong việc phát hiện và xử phạt các hoạt động thao túng giá và làm giảm mức độ tin cậy đối với thị trường (Ahonen và cộng sự, 2022).

Tiêu chuẩn hóa các công cụ trên thị trường

Hiện tại, việc phân loại các công cụ tài chính của thị trường carbon chưa được áp dụng đầy đủ tại nhiều khu vực pháp lý và còn không nhất quán ở những nơi đã áp dụng (Wang và Wang, 2016). Điều này gây hạn chế đối với sự phát triển của một số thị trường và sản phẩm giao dịch.

Một trong những khác biệt cơ bản nhất giữa CCM và VCM nằm ở sự tiêu chuẩn hóa của công cụ được phát hành trên thị trường chính. Các giấy phép phát thải được phát hành trong môi trường CCM là chuẩn hóa, được định nghĩa và có tính thay thế. Trong thị trường VCM, các đơn vị carbon phát hành thường là không đồng nhất và không thể thay thế. Đây là một thách thức lớn đối với các sản phẩm giao dịch dựa trên các công cụ tiêu chuẩn, đặc biệt là trong bối cảnh phát hành các hợp đồng phái sinh.

Chất lượng của các tín chỉ carbon

Giá trị của một đơn vị tín chỉ carbon phụ thuộc trực tiếp vào mức độ mà nó được tin tưởng về sự đóng góp vào cuộc chiến chống biến đổi khí hậu. Điều này có thể bị ảnh hưởng bởi các yếu tố như đặc tính dự án và tiêu chuẩn xác nhận được áp dụng. Sự thành công của VCM cuối cùng phụ thuộc vào việc tín chỉ carbon đạt được các tiêu chí chất lượng và dự án thực hiện đạt được mục tiêu trong việc giảm phát thải.

Vấn đề dư thừa tín chỉ carbon

Kể từ khi các dự án giảm phát thải bắt đầu dưới cơ chế thị trường của Giao thức Kyoto, lượng cung luôn vượt quá lượng cầu. Do đó, nhiều dự án đăng ký dưới Cơ chế Phát triển Sạch (CDM) đã giảm phát thải, nhưng chưa phát hành tín chỉ carbon do nhu cầu thấp và giá thấp. Việc phát hành tín chỉ carbon tiêu tốn chi phí lớn cho các nhà phát triển dự án, bao gồm phí cho các kiểm toán viên bên ngoài để xác minh chất lượng dự án. Với mức giá rất thấp, nhiều nhà phát triển không thấy lợi ích kinh tế để tiến hành phát hành tín chỉ carbon.

Do đó, mặc dù đã được chứng minh về khả năng giảm phát thải, nhiều tín chỉ carbon tiềm năng vẫn chưa được phát hành. Tình trạng này đặt ra câu hỏi về lợi ích về khí hậu thực sự khi phụ thuộc vào những tín chỉ này để bù đắp lượng phát thải hiện tại hoặc trong tương lai.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Để phát triển thị trường tín chỉ carbon một cách bền vững tại Việt Nam, các cơ quan chức năng cần có những hành động quyết liệt và đồng bộ.

Thứ nhất, hoàn thiện khung pháp lý, cụ thể là điều chỉnh các luật liên quan để công nhận tín chỉ carbon là một loại hàng hóa đặc biệt, xây dựng quy trình tạo và giao dịch tín chỉ minh bạch và phát triển hệ thống đăng ký quốc gia. Đây là bước đi quan trọng nhằm đảm bảo tính minh bạch và hiệu quả, tương tự như các quy trình chứng nhận quốc tế mà Ủy ban châu Âu đã áp dụng để giám sát và xác minh chất lượng tín chỉ.

Thứ hai, xây dựng cơ sở dữ liệu chi tiết về hiện trạng và tiềm năng giảm phát thải để hỗ trợ quá trình hoạch định chính sách và đánh giá hiệu quả các dự án bù trừ tín chỉ carbon. Kinh nghiệm từ Canada với hệ

thống đường cơ sở tiêu chuẩn hóa và việc cập nhật dữ liệu thường xuyên đã cho thấy rằng, thông tin chính xác là nền tảng giúp chính sách giảm phát thải đạt hiệu quả cao.

Thứ ba, thúc đẩy hợp tác quốc tế để học hỏi kinh nghiệm, tiếp cận công nghệ và nguồn lực tài chính. Kinh nghiệm từ Chương trình Giảm phát thải và Đổi mới Công nghệ (ERF) tại Úc đã đặt ra các tiêu chuẩn chặt chẽ nhằm đảm bảo chất lượng tín chỉ carbon, đồng thời hỗ trợ doanh nghiệp nâng cấp công nghệ và tăng cường năng lực cạnh tranh.

Thứ tư, tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp bằng cách xây dựng cơ chế tài chính xanh, hỗ trợ doanh nghiệp tiếp cận vốn và công nghệ. Tương tự, việc triển khai Cơ chế Dự trữ Ổn định Thị trường (MSR) của EU đã giúp duy trì giá tín chỉ carbon ở mức ổn định, tránh biến động lớn, tạo điều kiện phát triển bền vững cho thị trường.

Cuối cùng, nâng cao nhận thức của cộng đồng về tầm quan trọng của thị trường tín chỉ carbon và các hoạt động giảm phát thải để đẩy nhanh việc phát triển thị trường.

Để thị trường tín chỉ carbon phát triển hiệu quả, doanh nghiệp cần có vai trò chủ động trong việc tham gia và thúc đẩy thị trường: (i) Chủ động nắm bắt các quy định pháp luật để tối ưu hóa hiệu suất sử dụng năng lượng, giảm chi phí vận hành và cải thiện hình ảnh thương hiệu; (ii) Thúc đẩy đầu tư vào công nghệ sạch và đổi mới sáng tạo để giảm thiểu lượng khí thải và tăng hiệu quả sản xuất; (iii) Chủ động tìm kiếm các cơ hội hợp tác quốc tế để tiếp cận công nghệ mới, nguồn vốn và thị trường rộng lớn hơn; (iv) Xây dựng hình ảnh thương hiệu tích cực bằng cách thể hiện cam kết với các hoạt động bảo vệ môi trường. Chính sách và thị trường tín chỉ carbon, khi được thực hiện tốt, sẽ mang lại sự thịnh vượng bền vững cho cả doanh nghiệp và đất nước. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Abadie, A., Chowdhury, S., Mangla, S. K., and Malik, S. (2024), Impact of carbon offset perceptions on greenwashing: Revealing intentions and strategies through an experimental approach, *Industrial Marketing Management*, 117, 304-320.
2. Ahonen, H. M., Kessler, J., Michaelowa, A., Espelage, A., and Hoch, S. (2022), Governance of fragmented compliance and voluntary carbon markets under the Paris Agreement, *Politics and governance*, 10(1), 4759.
3. IPCC (2022), *0 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*, retrieved from <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.
4. ICAP (2021), *China National ETS*, retrieved from <https://icapcarbonaction.com/en/ets/china-national-ets>.
5. Pandya, H., Archer, T. (2024), *Understanding the compliance and Voluntary Carbon Trading Markets*, Deloitte UK, Deloitte United Kingdom.
6. New Zealand Agricultural Greenhouse Gas Research Centre (2023), *Government and Climate change*, retrieved from <https://www.agmatters.nz/about/government-and-climate-change/>.
7. Wang, J., Dai, P. F., Chen, X. H., and Nguyen, D. K. (2024), Examining the linkage between economic policy uncertainty, coal price, and carbon pricing in China: Evidence from pilot carbon markets, *Journal of Environmental Management*, 352, 120003.
8. Wang, Y., and Wang, W. (2016), Risk identification and regulatory system design for the carbon market, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 14(2), 59-67.