

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN TIẾN ĐẠT

**MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH
KINH NGHIỆM PHÁP LÝ QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN
XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội - 2022

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

NGUYỄN TIẾN ĐẠT

**MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH
KINH NGHIỆM PHÁP LÝ QUỐC TẾ VÀ THỰC TIỄN
XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Luật Quốc tế

Mã số: 9 38 01 08

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. TS. Nguyễn Hồng Bắc**
- 2. TS. Nguyễn Như Hà**

Hà Nội - 2022

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Nguyễn Tiến Đạt

LỜI CẢM ƠN

Để thực hiện và hoàn thành đề tài luận án này, tôi đã nhận được sự đồng hành, giúp đỡ, quan tâm, định hướng và động viên từ nhiều Thầy Cô, lãnh đạo, đồng nghiệp tại Khoa Luật kinh tế, Học viện Chính sách và Phát triển cùng gia đình. Luận án được hoàn thành dựa trên những tham khảo, đúc kết kiến thức và kinh nghiệm từ các nghiên cứu trước đó, các bài viết chuyên ngành và kết quả khoa học liên quan.

Trước hết, tôi xin gửi lời cảm ơn sâu sắc tới Thầy hướng dẫn 1 - TS. Vũ Đức Long, nguyên giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội đã luôn dành tình cảm và động viên trong suốt những năm nghiên cứu đề tài. Tôi cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành tới hai Thầy Cô hướng dẫn hiện tại là TS. Nguyễn Hồng Bắc, giảng viên Trường Đại học Luật Hà Nội (giảng viên hướng dẫn 1) và TS. Nguyễn Như Hà, Trưởng Khoa Luật kinh tế, Học viện Chính sách và Phát triển (giảng viên hướng dẫn 2) đã luôn dành thời gian, công sức để định hướng, lắng nghe ý kiến, nhận xét và đưa ra lời khuyên quý báu để tôi có thể hoàn thành đề tài một cách tốt nhất.

Tôi xin trân trọng cảm ơn Ban giám hiệu, Khoa Pháp luật Quốc tế và Khoa Đào tạo Sau đại học, Trường Đại học Luật Hà Nội đã tận tình hướng dẫn và hỗ trợ tôi trong quá trình học tập và nghiên cứu.

Với những hạn chế về kiến thức, luận án không tránh khỏi những thiếu sót, kính mong Quý Thầy Cô, các chuyên gia và những người quan tâm tới đề tài tham gia góp ý, giúp đỡ để đề tài được hoàn thiện hơn.

Một lần nữa tôi xin chân thành cảm ơn!

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Nguyễn Tiến Đạt

MỤC LỤC

LỜI CAM ĐOAN	1
LỜI CẢM ƠN	2
MỤC LỤC	3
DANH MỤC BẢNG BIỂU, HÌNH VẼ	6
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT	7
DANH MỤC CÔNG THỨC HÓA HỌC, ĐƠN VỊ	8
MỞ ĐẦU	9
1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài	9
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án	10
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án	11
4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu	12
5. Đóng góp mới về lý luận và thực tiễn của đề tài luận án	12
6. Kết cấu của luận án	12
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU NHỮNG VẤN ĐỀ LIÊN	
QUAN TỚI ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	14
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu những vấn đề liên quan tới đề tài luận án	14
1.1.1. Tình hình nghiên cứu nước ngoài	14
1.1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước	21
1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu các vấn đề liên quan đến đề tài luận án	29
1.2.1. Những kết quả nghiên cứu đã đạt được	29
1.2.2. Những vấn đề đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án	31
1.3. Câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu	33
1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu	33
1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu	34
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	35
CHƯƠNG 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH	
VÀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH	36
2.1. Quyền phát thải khí nhà kính	36
2.1.1. Khái quát về khí nhà kính và hiệu ứng nhà kính	36
2.1.2. Khái niệm quyền phát thải khí nhà kính	38
2.1.3. Đặc điểm của quyền phát thải khí nhà kính	39

2.2. Pháp luật về quyền phát thải khí nhà kính	40
2.2.1. <i>Khái niệm</i>	41
2.2.2. <i>Nội dung</i>	41
2.2.3. <i>Đối tượng áp dụng</i>	43
2.2.4. <i>Phạm vi điều chỉnh</i>	45
2.3. Thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	46
2.3.1. <i>Cơ sở kinh tế học</i>	46
2.3.2. <i>Cơ sở luật học</i>	47
2.3.3. <i>Ý nghĩa của thị trường</i>	49
2.3.4. <i>Phạm vi của thị trường</i>	52
2.3.5. <i>Hoạt động của thị trường</i>	54
2.3.6. <i>Kiểm soát thị trường</i>	57
2.3. Pháp luật quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	58
2.3.1. <i>Những vấn đề chung</i>	59
2.3.2. <i>Những vấn đề cụ thể</i>	65
2.4. Thực thi cam kết quốc tế và xây dựng pháp luật quốc gia về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	68
2.4.1. <i>Mối quan hệ giữa cam kết quốc tế và pháp luật quốc gia về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính</i>	68
2.4.2. <i>Thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính</i>	69
2.4.3. <i>Xu hướng điều chỉnh pháp luật với thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính</i>	72
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	74
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC THI CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH	75
3.1. Thực trạng pháp luật quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	75
3.1.1. <i>Hệ thống điều ước quốc tế</i>	75
3.1.2. <i>Nội dung điều chỉnh</i>	80
3.2. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính ở một số quốc gia	84
3.2.1. <i>Liên minh Châu Âu</i>	84
3.2.2. <i>Trung Quốc</i>	89
3.2.3. <i>Ấn Độ</i>	93

3.2.4. Hoa Kỳ	88
3.2.5. Một số quốc gia khác	94
3.3. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	97
3.3.1. Cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính.....	99
3.3.2. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	103
3.3.3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính.....	111
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	118
CHƯƠNG 4. XU HƯỚNG THỰC THI CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ QUỐC GIA	119
4.1. Xu hướng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	119
4.2. Thách thức thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	120
4.3. Hàm ý điều chỉnh pháp lý quốc tế liên quan tới thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính	124
4.4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính.....	125
4.4.1. Định hướng	125
4.4.2. Quy định pháp luật	126
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4	132
KẾT LUẬN.....	133
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	136
PHỤ LỤC. TỔNG HỢP TIẾN TRÌNH HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM THỰC THI CAM KẾT GIẢM PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH CỦA VIỆT NAM	139

DANH MỤC BẢNG BIỂU, HÌNH VẼ

Hình 1. Lĩnh vực hoạt động của hệ thống các ETS toàn cầu.....	53
Hình 2. Sơ đồ cơ chế “Cap and Trade” trong mua bán quyền phát thải KNK	54
Hình 3. Biểu đồ giá CERs trong giai đoạn từ 2010-2020	55
Hình 4. Cơ chế vận hành theo Công ước Viên 1985	61
Hình 5. Tổng quan chính sách giảm nhẹ tác động BĐKH của Việt Nam	71
Hình 6. Phát thải KNK năm 2010 và dự báo tới năm 2020 và 2030	98
Hình 7. Các giai đoạn áp dụng CORSIA của ICAO.....	122
 Bảng 1. Tiềm năng nóng lên toàn cầu của một số KNK so với khí CO ₂	37
Bảng 2. Mức giảm phát thải KNK của các hệ thống ETS trên thế giới.....	51
Bảng 3. Kết cấu nội dung NĐT Kyoto	77
Bảng 4. Ba cơ chế gợi mở tại NĐT Kyoto để giúp các quốc gia tận dụng chi phí mà vẫn đạt được cam kết cắt giảm	78
Bảng 5. Kết cấu nội dung Thỏa thuận Paris	79
Bảng 6. Cam kết minh bạch của các quốc gia tham gia	79
Bảng 7. So sánh tổng phát thải KNK các năm 1994, 2000, 2010 và dự báo năm 2020, 2030	98

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Tên đầy đủ bằng tiếng Anh	Tên đầy đủ bằng tiếng Việt
BAU	Business as usual	Kịch bản phát triển thông thường
BĐKH	Climate change	Biến đổi khí hậu
Bộ TNMT	Ministry of Natural resources and environment	Bộ Tài nguyên và Môi trường
CDM	Clean Development Mechanism	Cơ chế phát triển sạch
CER	Certified Emission Reduction	Chứng nhận giảm phát thải
EB	Executive Board	Ban chấp hành Quốc tế về CDM
ETS	Emission Trade System	Hệ thống mua bán quyền phát thải KNK
EU	European Union	Liên minh Châu Âu
EUR	Euro	Đồng euro
IET	International Emissions Trading	Thương mại phát thải KNK quốc tế
JCM	Joint Crediting Mechanism	Cơ chế tín chỉ chung
JI	Joint Implementation	Cơ chế đồng thực hiện
KNK	Greenhouse gases	Khí nhà kính
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry	Sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp
MRV	Measurement, Reporting and Verification	Đo đạc, báo cáo và thẩm định
NAMA	Nationally Appropriate Mitigation Actions	Hành động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia
NDC	Nationally Determined Contributions	Đóng góp do quốc gia tự quyết định
PoA	Plan of Action	Chương trình hành động theo Cơ chế phát triển sạch
UNEP	United Nations Environment Programme	Chương trình Môi trường Liên Hợp quốc
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	Công ước khung của Liên Hợp quốc về biến đổi khí hậu
USD	US dollar	Đồng đô-la Mỹ

DANH MỤC CÔNG THỨC HÓA HỌC, ĐƠN VỊ

CH ₄	Methane
CO	Carbon monoxide
CO ₂	Carbon dioxide
HFCs	Hydrofluorocarbons
N ₂ O	Nitrous oxide
NH ₃	Ammonia
PFCs	Perfluorocarbons
SF ₆	Sulphur hexafluoride

°C	Độ C
cm	Centimet
t	Tấn
tCO ₂	Tấn các-bon dioxide
tCO ₂ td	Tấn các-bon dioxide tương đương
kW	Kilowatt
MW	Megawatt
kWh	Kilowatt giờ
MWh	Megawatt giờ

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

*“Sức khỏe của hành tinh và sức khỏe của con người có mối liên hệ với nhau”*¹ và thế giới đang phải đối mặt với kỷ nguyên của các tác động tiêu cực từ biến đổi khí hậu - hệ quả từ phát thải công nghiệp và sinh hoạt không kiểm soát của các quốc gia. Qua nhiều năm, mục tiêu giảm lượng phát thải KNK được nhiều quốc gia cam kết và nỗ lực tìm kiếm và triển khai nhiều giải pháp như: năng lượng tái tạo, phương tiện chạy điện, vật liệu cách nhiệt - chiếu sáng - sưởi điều hòa trong xây dựng kiến trúc; trồng rừng; xanh hóa các hoạt động sản xuất - kinh doanh... Tuy nhiên, các giải pháp này một phần gặp khó khăn từ nguồn lực tài chính để đổi mới công nghệ, đi ngược lại mục tiêu cắt giảm chi phí của doanh nghiệp, và đồng thời khó khả thi với các quốc gia đang phát triển do nhu cầu phát triển công nghiệp cao. Để ứng phó hiệu quả với những biến đổi tiêu cực của khí hậu, Điều 17 Nghị định thư Kyoto 1997 kế thừa thành công từ mô hình từ những năm 1965 mở ra một giải pháp triệt để và hài hòa cả về kinh tế lẫn pháp lý quốc tế. *Thị trường các-bon* được khởi xướng là nơi các doanh nghiệp từ các quốc gia thành viên cam kết giảm phát thải khí nhà kính thực hiện quyền giao dịch các chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính. Thông qua thị trường các-bon, các doanh nghiệp một mặt tự tạo động lực để gia tăng lợi nhuận từ việc cải tiến công nghệ, áp dụng giảm phát thải mà tạo ra sự hấp dẫn và cạnh tranh thực hiện mục tiêu giảm phát thải trong cộng đồng quốc tế phạm vi rộng và hẹp trong cộng đồng doanh nghiệp, ngành nghề. Những thị trường từng bước được hình thành ở các quốc gia đi đầu trong nỗ lực giảm phát thải, là cơ sở hệ thống liên kết quốc tế giữa các thị trường ở các cấp độ từ quốc tế, khu vực, quốc gia và thậm chí tới cả các tỉnh/thành phố. Mặc dù đạt được mục tiêu san sẻ lợi ích kinh tế hài hòa giữa cam kết giảm phát thải, tuy nhiên những liên kết quốc tế giữa các thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính cũng đặt ra những vấn đề pháp lý quốc tế phức tạp, cần giải quyết đồng bộ ở tất cả các cấp độ phát triển và yếu tố cơ bản của thị trường. Năm 2022, thị trường các-bon được hỗ trợ đáng kể bởi việc thông qua và thúc đẩy thực hiện Điều 6 Thỏa thuận Paris tại COP26 tại Glasgow (Anh). Theo đó, kế thừa các quy định cho phép chuyển nhượng tín chỉ các-bon, mở ra cơ hội hợp tác tự nguyện giữa các quốc gia nhằm đạt được được mục tiêu cắt giảm theo NDC của mỗi quốc gia dưới sự giám sát của Hội nghị các Bên của UNFCCC - cơ quan quyết định cao nhất của UNFCCC. Điều này được phản ánh qua thực tiễn thị trường các-bon tự nguyện năm 2021 lần

¹ Phát biểu của bà Jarbas Barbosa, Tổ chức Y tế Liên Mỹ (PAHO), năm 2021

đầu tiên đạt giá trị hơn 2 tỷ USD; Sở giao dịch HongKong HKEX ra mắt Core Climate - thị trường các-bon quốc tế của HongKong (Trung Quốc)²... cho thấy những bước tiến ngày càng rõ nét để hình thành và kết nối thị trường các-bon toàn cầu.

Dưới góc nhìn của luật quốc tế, các vấn đề pháp lý liên quan tới thị trường mua bán phát thải KNK được đặt ra như: địa vị pháp lý của chủ thể giao dịch; xung đột pháp luật trong hoạt động quản lý, trao đổi tín chỉ các-bon; cơ sở lý luận và nguyên tắc cơ bản trong xây dựng và vận hành thị trường; quan hệ pháp luật trong giao dịch mua bán quyền phát thải; luật áp dụng cho các giao dịch chuyển nhượng quyền mua bán phát thải KNK... Kinh nghiệm các quốc gia cho thấy để hình thành một thị trường hoàn bị đòi hỏi phải giải quyết triệt để được những vấn đề còn vướng mắc về pháp lý đặt ra cho hoạt động chuyển nhượng này như: nguồn luật, các nguyên tắc cơ bản, giải quyết xung đột pháp luật, giải quyết tranh chấp, thực thi cam kết quốc tế theo các cơ chế thương mại phát thải trong và ngoài NĐT Kyoto, cơ chế thương mại phát thải tự nguyện... Việt Nam là một trong các thành viên tích cực và đặc biệt nỗ lực trong cắt giảm phát thải KNK thông qua hiện thực hóa nội dung cam kết gia nhập Nghị định thư Kyoto, Thỏa thuận Paris và Hiệp ước Glasgow bởi vậy kể từ năm 1998 tới nay, Việt Nam chủ động cập nhật hệ thống các quy định pháp luật liên quan tới giảm phát thải KNK; kiểm kê KNK; cơ chế thương mại phát thải thông qua cơ chế thương mại của Nghị định thư Kyoto và thương mại tự nguyện. Tuy nhiên, với các thành quả quá trình hoàn thiện pháp luật thời gian qua, mục tiêu đặt ra tới giai đoạn 2026-2030, một “*sàn giao dịch tín chỉ các-bon*” sẽ được thành lập và phục vụ nhu cầu thương mại phát thải giữa doanh nghiệp trong và ngoài nước còn rất gian nan.

Nhận thấy ý nghĩa và tầm quan trọng của vấn đề nghiên cứu, trong phạm vi nghiên cứu của luận án, đề tài nghiên cứu về “***Mua bán quyền phát thải khí nhà kính - Kinh nghiệm pháp lý quốc tế và thực tiễn xây dựng pháp luật của Việt Nam***” góp phần giải quyết các vấn đề pháp lý kể trên.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu của luận án

Luận án đặt ra một số mục đích nghiên cứu cần đạt được bao gồm:

Thứ nhất, làm rõ một số vấn đề lý luận cơ bản về quyền phát thải KNK, thị trường các-bon, nội dung pháp luật quốc tế và thực thi cam kết quốc tế về thị trường các-bon.

² Chris Webb (2022), Vai trò thiết yếu của thị trường các-bon tự nguyện, Tạp chí Kinh tế Việt Nam số 49 phát hành ngày 05/12/2022

Thứ hai, làm rõ pháp luật quốc tế điều chỉnh về thị trường mua bán quyền phát thải và thực thi cam kết quốc tế liên quan tại ở cấp độ quốc tế, khu vực và quốc gia.

Thứ ba, tổng hợp cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường các-bon, thực trạng thực thi cam kết của Việt Nam và xu hướng điều chỉnh pháp luật Việt Nam đối với thị trường các-bon.

Thứ tư, đề xuất xu hướng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính, thách thức và kiến nghị hoàn thiện pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

Luận án xác nhận nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể trong luận án bao gồm:

Thứ nhất, tổng hợp các vấn đề lý luận về quyền phát thải KNK và thị trường mua bán phát thải KNK.

Thứ hai, tổng hợp và phân tích nội dung điều chỉnh đối với thị trường các-bon.

Thứ ba, gợi mở xu hướng điều chỉnh pháp lý đối với thị trường các-bon.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án trước tiên là hệ thống các điều ước quốc tế có đề cập tới thương mại các-bon và sự hình thành thị trường các-bon. Bên cạnh đó, luận án cũng nghiên cứu các cơ sở lý luận và thực tiễn thực thi cam kết quốc tế thông qua xây dựng pháp luật để hình thành các thị trường phát thải KNK ở các khu vực và các quốc gia. Luận án nghiên cứu hệ thống các quy định của pháp luật Việt Nam đề cập tới thị trường này, đồng thời nghiên cứu xu hướng vận động của chính sách và pháp luật Việt Nam nhằm hiện thực hóa thị trường các-bon của Việt Nam, đáp ứng cam kết giảm phát thải KNK theo các điều ước quốc tế.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Phạm vi nghiên cứu của luận án bao gồm:

Về phạm vi nội dung: Đề tài luận án có phạm vi nội dung rộng, liên ngành tuy nhiên phạm vi nội dung được giới hạn trong một số nội dung gồm: (1) Lý luận về thị trường các-bon; (2) Thực trạng thực thi cam kết giảm phát thải KNK và xây dựng pháp luật về thị trường các-bon; (3) Cam kết của Việt Nam về giảm phát thải và thực tiễn thực thi tại Việt Nam.

Về phạm vi không gian: Luận án nghiên cứu trong phạm vi quốc tế và quốc gia, bao gồm các quốc gia đã và đang tham gia các ETS hiện nay.

Về phạm vi thời gian: Sau thời điểm các quốc gia ký kết Công ước UNFCCC năm 1992, đối với Việt Nam tập trung vào giai đoạn từ năm 2005 tới nay. Sở dĩ lựa

chọn phạm vi thời gian này bởi kể từ năm 2005, Việt Nam mới chính thức gia nhập Nghị định thư Kyoto và bước đầu ghi nhận thị trường các-bon trong các văn kiện pháp lý.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

4.1. Phương pháp luận

Luận án dựa trên phương pháp luận của chủ nghĩa duy vật lịch sử và chủ nghĩa duy vật biện chứng Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và các quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng nhà nước và pháp luật trong thời kỳ đổi mới.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài áp dụng phương pháp nghiên cứu chính là *Phương pháp phân tích, tổng hợp* dựa trên các nguồn thông tin, tài liệu, số liệu thu thập được, tiến hành phân tích, tổng hợp thành những bảng biểu, biểu đồ, dữ liệu,... phục vụ cho việc nghiên cứu các nội dung của đề tài.

Ngoài ra, luận án còn kế thừa và sử dụng các số liệu thứ cấp thông qua các báo cáo của các tổ chức quốc tế để phục vụ các luận điểm trình bày.

5. Đóng góp mới về lý luận và thực tiễn của đề tài luận án

Luận án là công trình nghiên cứu một cách hệ thống và toàn diện các vấn đề lý luận, pháp lý và thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật liên quan tới mua bán quyền phát thải KNK, góp phần tham vấn chính sách nhằm hiện thực hóa thị trường các-bon trong nước, nhằm thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế về giảm phát thải KNK và chống biến đổi khí hậu. Luận án có các đóng góp mới về khoa học sau đây:

Thứ nhất, kết nối các vấn đề lý luận về quyền phát thải KNK, tổng hợp các cam kết quốc tế về quyền phát thải KNK và công cụ thị trường trong mục tiêu giảm phát thải KNK và chống BĐKH.

Thứ hai, tổng hợp cơ sở kinh tế học và luật học, phạm vi, hoạt động và kiểm soát thị trường mua bán phát thải KNK; phân tích toàn diện các vấn đề pháp lý đặt ra trong giao dịch mua bán quyền phát thải KNK; thực thi các cam kết quốc tế hỗ trợ các giao dịch; áp dụng pháp luật trong các vấn đề liên quan.

Thứ ba, phân tích và đánh giá thực tiễn xây dựng và thực thi cam kết của Việt Nam thông qua xây dựng pháp luật và kinh nghiệm các khu vực, quốc gia liên quan tới thị trường các-bon.

Thứ tư, chỉ ra và làm rõ các kết quả và hạn chế hiện có của thực tiễn thực hiện tại Việt Nam, gợi mở xu hướng và các giải pháp chính sách và phát luật quốc tế nhằm sớm đạt được mục tiêu hình thành thị trường các-bon của Việt Nam vào năm 2035.

6. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, nội dung, phần kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận án được bố cục thành 04 (bốn) chương, gồm:

- Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu những vấn đề liên quan đến đề tài luận án.
- Chương 2. Những vấn đề lý luận về quyền phát thải khí nhà kính và thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính
- Chương 3. Thực trạng pháp luật và thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính
- Chương 4. Xu hướng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính và một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật quốc tế và quốc gia.

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU NHỮNG VẤN ĐỀ LIÊN QUAN TỚI ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Nội dung nghiên cứu của chương này tập trung giới thiệu các công trình nghiên cứu trong nước và quốc tế được phân thành các nội dung lý luận và thực tiễn, đồng thời xây dựng hệ giả thuyết nghiên cứu xuyên suốt trong toàn bộ luận án. Qua tổng hợp tình hình nghiên cứu cho thấy tính cấp thiết và ý nghĩa của kết quả nghiên cứu trong công tác giảng dạy, khoa học và tham vấn chính sách liên quan.

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu những vấn đề liên quan tới đề tài luận án

1.1.1. Tình hình nghiên cứu nước ngoài

1.1.1.1. Công trình khoa học về lý luận

Thị trường các-bon là đề tài nghiên cứu có liên quan tới nhiều lĩnh vực pháp luật với nhiều quan điểm pháp luật khác nhau giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia. Có thể nhìn nhận hệ thống các công trình nghiên cứu về đề tài này trải rộng về cả số lượng và phạm vi nghiên cứu nhưng gắn liền trước hết tới những vấn đề về môi trường, bảo đảm sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia, khu vực và quốc tế. Vấn đề thị trường mua bán quyền phát thải còn liên quan tới những xu hướng chung tiến bộ của thế giới về việc thiết lập những chuẩn mực phát triển như: tăng trưởng xanh; nền kinh tế xanh; cơ chế phát triển sạch... Ở góc độ công pháp quốc tế, đề tài nghiên cứu liên quan trực tiếp tới pháp luật điều ước quốc tế, pháp luật môi trường quốc tế và nghĩa vụ quốc gia trong thực thi các cam kết quốc tế về môi trường. Ở góc độ tư pháp quốc tế, nghiên cứu pháp luật liên quan tới thị trường các-bon còn đề cập tới những vấn đề trong quan hệ hợp đồng trong luật quốc tế; giao dịch chuyển nhượng chứng chỉ giảm phát thải quốc tế cũng như sự công nhận của cộng đồng đối với giao dịch xuyên biên giới.

Với những vấn đề cơ bản kể trên, nghiên cứu sinh đã tìm kiếm, tập hợp và tổng hợp được một số tài liệu, nghiên cứu liên quan tới từng khía cạnh luật quốc tế của thị trường các-bon để phục vụ quá trình triển khai luận án. Cụ thể như sau:

Về những khái niệm, lý luận về quyền phát thải KNK:

- Ger Klaassen, Andries Nentjes, Marke Smith (2005), *Kiểm chứng lý thuyết về thương mại phát thải: kinh nghiệm thực tiễn về các cơ chế thay thế cho thương mại phát thải toàn cầu* (“Testing the theory of emissions trading: Experimental evidence on alternative mechanisms for global carbon trading”), Ecological

Economics Vol.53, Issue 1, 1/4/2005, Pages 47-58, Elsevier: nghiên cứu đề cập tới mô hình “đấu giá” và “giao dịch liên tục” như hai mô hình thúc đẩy thị trường mua bán quyền phát thải. Những mô hình và lý thuyết trong nghiên cứu cho thấy sự hình thành một thị trường các-bon cân bằng dưới góc độ nghiên cứu thực tiễn áp dụng ở 06 khu vực phát thải KNK lớn nhất thế giới. Nghiên cứu cũng cho thấy nếu dựa trên lý thuyết chuẩn thì việc đấu giá hay mua bán luân phiên (tương tự như thị trường chứng khoán) đều đem lại cho hoạt động mua bán quyền phát thải KNK sự hấp dẫn và tiết kiệm chi phí. Tuy nhiên, nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng ngược lại với lý thuyết, kết quả kiểm chứng cũng cho thấy không phải quốc gia nào cũng có thể thu được lợi nhuận từ hoạt động thương mại quyền phát thải KNK.

Một số nghiên cứu khác được đăng tải trên các tạp chí chuyên ngành phải kể tới như:

- George Milunovich, Alison Stegman, Deborah Cotton (2007), *Thương mại phát thải: lý thuyết và áp dụng* (“*Carbon Trading: Theory and Practice*”), The Finsia Journal of Applied Finance, ISSUE 3/2007: Nghiên cứu này đã phân tích các sáng kiến quản lý biến đổi khí hậu bao gồm việc xem xét các chương trình kinh doanh các-bon và các luận cứ kinh tế để hỗ trợ các chương trình đó, đồng thời cũng phác thảo các thành tố cấu trúc thị trường các-bon để đạt tối ưu và các điều kiện để thực hiện cải tiến đối với các chương trình kinh doanh các-bon hiện tại.

- Environmental Law Institute (2002), *Hệ thống thương mại tín dụng phát thải: tổng quan về những kết quả mới nhất và tiếp cận những thực tiễn tốt* (“*Emission reduction credit trading systems: an overview of recent results and an assessment of best practices*”): Nghiên cứu đánh giá kinh nghiệm thực tế triển khai 02 hình thức chính của các chương trình giao dịch tín dụng phát thải giữa các doanh nghiệp được áp dụng trong giai đoạn 1995-2000 gồm: (i) Tín dụng giảm phát thải (*Emission Reduction Credit - ERC*) được xây dựng theo Đạo luật không khí sạch (*Clean Air Act - CAA*) và (ii) Tín dụng giảm phát thải rời rạc (*Discrete Emission Reduction - DER*) được hình thành ở 06 tiểu bang của Hoa Kỳ kể từ năm 1995. Báo cáo đánh giá định tính các chương trình ERC và đánh giá toàn diện các chương trình DER của tiểu bang, đồng thời trình bày dữ liệu về việc tạo ra và sử dụng thực tế các khoản tín dụng DER từ năm 1995-2000, xem xét luật pháp và thông lệ của mỗi bang trong việc thực hiện các chương trình này, và xác định những gì các tác giả tin rằng là các thực hành tốt nhất cho giao dịch tín dụng DER, có tính đến cả môi trường và các yếu tố kinh tế.

- Frances Beinecke, Jeffrey D.Sachs, Fred Krupp, Roger A.Pielke Jr., Robert N.Stavins, Charles Komanoff, Eileen Claussen, Baruch Fischhoff (2009), *Định giá*

các-bon: *Thương mại hóa hay đánh thuế* (“*Putting a Price on Carbon: An Emissions Cap or a Tax*”), Yale Environment 360, Yale University: Nghiên cứu trình bày quan điểm của các nhà môi trường, nhà khoa học về việc ưu và nhược điểm trong lựa chọn ứng dụng giải pháp thương mại phát thải hay thuế phát thải. Qua phân tích cho thấy, cả hai phương thức kể trên trong thương mại phát thải đều hướng tới kết quả mong muốn là mức giảm CO₂ cân đối hợp lý giữa chi phí giảm thiểu và tối đa hóa lợi ích. Tuy nhiên, cả hai phương thức đều phản ánh thực tế cơ chế giá thị trường của CO₂ hay mức thuế các-bon vẫn đều tạo ra rủi ro, và không chắc chắn về lợi ích. Tuy nhiên, thương mại phát thải thông qua “cap-and-trade” có lợi thế do khả năng tính toán được mức độ cắt giảm cụ thể. Ngoài ra, lợi thế của thương mại phát thải còn xuất phát từ giá thị trường của CO₂ điều chỉnh tự động và liên tục trong khi thay đổi thường xuyên về thuế carbon gặp khó khăn về mặt hành chính và gây chia rẽ về chính trị.

- Hermann E. Ott, Wolfgang Sachs (2000), *Những khía cạnh đạo đức của thương mại phát thải* (“*Ethical aspects of Emissions trading*”), Wuppertal Papers Nr.110 Sep.2000 (ISSN 0949-5266): Nghiên cứu tập trung phân tích một số vấn đề đạo đức vốn có trong khái niệm “Giao dịch phát thải” (*Emission Trading*) mặc dù còn khá mới về ứng dụng thực tế, nhưng được ghi nhận kể từ thời điểm bắt đầu của Nghị định thư Kyoto 1997. Vấn đề đạo đức được xem xét dưới góc độ đánh giá “sự tham gia có ý nghĩa” của các nước đang phát triển, việc đưa giao dịch mua bán quyền phát thải KNK vào Nghị định thư là ưu tiên hàng đầu ưu tiên của các nước lớn trong đó có Hoa Kỳ và Liên bang Nga. Quan điểm đạo đức còn được nghiên cứu mở rộng trong thời kỳ hậu Kyoto.

Về những khái niệm, lý luận về thị trường các-bon:

Khía cạnh pháp lý của thị trường các-bon là vấn đề không mới nhưng những nghiên cứu liên quan tới vấn đề này chưa nhiều. Ở khía cạnh lí luận chung, những khái niệm, lí thuyết căn bản và nguyên lí trong pháp luật về thị trường các-bon được đề cập khá chi tiết trong các nghiên cứu như:

- OECD International Energy Agency (2005), *Hành động khu vực, thương mại toàn cầu* (“*Act locally, trade globally*”): Tài liệu cung cấp những quan điểm khái quát và những phân tích về sự tồn tại của các hệ thống mua bán quyền phát thải KNK, những thế mạnh và cả những hạn chế của từng hệ thống cũng như hệ thống cơ sở pháp lý để hình thành. Tài liệu cũng cho thấy những nhu cầu tất yếu của sự hình thành thị trường mua bán quyền phát thải trong lĩnh vực công nghiệp và ở các quốc gia phát triển trên toàn thế giới. Nó cũng chỉ ra được sự phức hợp giữa việc sử dụng năng lượng, phát thải CO₂ và phát triển theo hướng tồn tại thị trường phát thải và không

tồn tại thị trường phát thải. Tài liệu cũng gợi mở về dung lượng mua bán quyền phát thải phù hợp với chính sách môi trường cũng như những vấn đề phát sinh về chi phí không chính thức; tính cạnh tranh...

- OECD Economics Department (Alain de Serres, Fabrice Murtin, Giuseppe Nicoletti) (2010), *Tài liệu làm việc số 774: lộ trình xây dựng chính sách tăng trưởng xanh* (“*Working Papers No.774: A framework for Assessing green growth policies*”): Nghiên cứu khởi xướng một khung phân tích nhằm đánh giá những chính sách góp phần đạt mục tiêu cải thiện vai trò của yếu tố môi trường trong xu hướng phát triển kinh tế. Nghiên cứu gồm hai phần, trong đó phần 1 đưa ra một số tiêu chuẩn và nguyên tắc khi xác định lựa chọn chính sách để cân bằng giữa lợi ích kinh tế và lợi ích môi trường; phần 2 giải đáp những câu hỏi về sự điều chỉnh về cơ cấu tổ chức quản lý nhằm hướng tới một nền quản trị xanh hơn. Hệ thống giải pháp pháp lý cũng được đề cập khá sâu trong nội dung của nghiên cứu.

1.1.1.2. Công trình khoa học về thực tiễn pháp luật

Kinh nghiệm pháp luật đối với các thị trường các-bon được phản ánh khá rõ ràng và đầy đủ thông qua các số liệu được ghi nhận trong báo cáo của các tổ chức hoạt động về môi trường và thúc đẩy phát triển sạch như World Bank, OECD, ICAP, ADB, cụ thể:

Về tổng hợp đánh giá hiện trạng thị trường các-bon:

- International Carbon Action Partnership (ICAP), *Báo cáo hiện trạng 2021* (“*Emission Trading Worldwide - Status report 2021*”): Báo cáo cho thấy sự đa dạng trong bối cảnh kinh tế - chính trị của các quốc gia đã xây dựng thành công mô hình thị trường mua bán quyền phát thải (ETS). Theo đó, mỗi hệ thống đang triển khai các cơ quan tài phán nhỏ hơn như tại Quebec và Vermont; hoặc ở cấp độ của các bang/tiểu bang như tại Tokyo và California hoặc ở một cấp độ khu vực rộng lớn hơn cả như tại Liên minh Châu Âu. ETS đã được xây dựng phù hợp với những nền kinh tế có nền công nghiệp, dịch vụ, nông nghiệp và lâm nghiệp lớn mạnh. Nó cũng xuất hiện ở những quốc gia đã áp dụng những nguồn năng lượng mới. Những kết luận của báo cáo cho thấy sự ra đời và mô hình vận hành ETS không chỉ có một cách tiếp cận duy nhất mà luôn linh hoạt tùy thuộc vào nhà hoạch định chính sách. Báo cáo cũng cập nhật những nhân tố ảnh hưởng tới việc hình thành và áp dụng ETS trên khắp thế giới đối với nhà hoạch định chính sách và nhà lập pháp, chuyên gia kinh tế.

- World Bank Group – Climate Change (2022), *Hiện trạng và xu hướng định giá các-bon* (“*State and trends of Carbon pricing*”): Báo cáo cung cấp tổng quan cập nhật về các công cụ định giá các-bon hiện có và mới nổi trên thế giới, bao gồm các

sáng kiến quốc tế, quốc gia và địa phương. Nó cũng điều tra các xu hướng xung quanh việc phát triển và thực hiện các công cụ định giá các-bon và cách chúng có thể đẩy nhanh việc thực hiện các mục tiêu giảm thiểu dài hạn. Cụ thể, điều này bao gồm việc sử dụng thuế các-bon, hệ thống mua bán khí thải và cơ chế tín dụng. Các chủ đề chính được đề cập trong báo cáo năm 2022 bao gồm các phương pháp tiếp cận xuyên biên giới để định giá các-bon, thách thức và cơ hội do giá năng lượng tăng, cũng như các công nghệ mới và khuôn khổ quản trị định hình thị trường các-bon.

- International Emissions Trading Association IETA (2020), *Báo cáo thị trường khí nhà kính ("Greenhouse Gas Market report)*: Báo cáo trình bày những tác động của dịch bệnh COVID-19 tới tương lai thị trường các-bon toàn cầu với nhận định về sự khó đoán định về giá trong tương lai gần. Tuy nhiên, báo cáo cũng ghi nhận nỗ lực của các quốc gia trong mục tiêu dài hạn vào năm 2050 và trung hạn vào 2030 trong thực thi các cam kết tại COP. Trong đó, nhấn mạnh phát triển thị trường các-bon tự nguyện.

- Walid Mnif, Matt Davison (2011), *Thị trường phát thải các-bon ("Carbon Emission Markets")*, The University of Western Ontario, Canada: Tài liệu này phân tích thực trạng các thị trường mua bán quyền phát thải ở các quốc gia trên thế giới trong đó đề cập tới những công cụ pháp lý về định giá và quản lý thị trường. Tài liệu còn cho thấy một công cụ hữu hiệu nhằm khuyến khích cho thị trường mua bán quyền phát thải phát triển đó là ưu đãi cho các giao dịch mua bán.

Về tổng hợp kinh nghiệm xây dựng thị trường các-bon:

- Asian Development Bank - ADB (2016), *Những liên kết và cơ chế thương mại phát thải: Cạnh tranh và Thách thức ở Châu Á và Thái Bình Dương ("Emissions Trading Schemes and Their Linking: Challenges and Opportunities in Asia and the Pacific")*, Publication, 4/2016: Nghiên cứu này tóm tắt một số kinh nghiệm học tập quan trọng nhất cho đến nay và thảo luận một số giải pháp để giảm bớt những thách thức đã phải đối mặt, đồng thời cũng xem xét các khả năng cho các thị trường các-bon liên kết trong tương lai trong khu vực. Châu Á và Thái Bình Dương là khu vực đạt được tốc độ phát triển kinh tế nhanh chóng trong những năm gần đây và trở thành nguồn phát thải KNK chính. Với hơn một nửa dân số thế giới và tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, khu vực này đặc biệt dễ bị tổn thương bởi tác động của biến đổi khí hậu và do đó, khu vực này phải đóng vai trò quan trọng trong việc cắt giảm phát thải khí nhà kính. Hiện có 17 hệ thống ETS được thực hiện ở bốn châu lục và chiếm gần 40% tổng sản phẩm quốc nội toàn cầu. Ở khu vực Châu Á Thái Bình Dương, có 11 hệ thống đang hoạt động, trong đó nhiều hệ thống đang được lên kế hoạch. Nhiều kinh

nghiệm về ETS có giá trị đã được triển khai ở các nước thành viên đang phát triển được đề cập trong báo cáo. Báo cáo chỉ ra bài học kinh nghiệm rút ra từ liên kết giữa EU ETS và California ETS như: hài hòa và giám rà soát giữa các hệ thống; sự hỗ trợ từ hệ thống chính trị; pháp luật...

- Florian Jaehn, Peter Letmathe (2009), *Những mâu thuẫn trong thương mại phát thải* (“*The emissions trading paradox*”), European Journal of Operational Research, Elsevier: Nghiên cứu xem xét lịch sử giá cả giao dịch CO₂ trong Chương trình Mua bán Khí thải của EU. Kể từ khi thời điểm bắt đầu vào năm 2005, các khoản “phụ cấp” hình thành giá các-bon đã dao động trong khoảng từ 1-30 Euro/tCO₂. Sự biến động giá này không được dự đoán và đáng chú ý hơn là một đợt giảm giá đáng kể vào tháng 5/2005 đã dẫn đến giả thuyết rằng các nhà sản xuất điện có thể sử dụng sức mạnh thị trường của họ để tác động đến giá phụ cấp. Bên cạnh sức mạnh thị trường, sự kết hợp giữa bất cân xứng thông tin và sự phụ thuộc lẫn nhau về giá cả.

- Kinh nghiệm của Liên minh Châu Âu:

+ Gary Koop, Lise Tole (2013), *Xây dựng hình mẫu quan hệ giữa Giấy phép các-bon Châu Âu và Chứng chỉ giảm phát thải KNK* (“*Modeling the Relationship between European carbon permits and Certified Emission reductions*”): Nghiên cứu xem xét hai loại giấy phép các-bon chính đang được lưu hành ở Liên minh Châu Âu gồm: (1) *European Union Allowances - EUAs* được phát triển từ Chương trình giao dịch khí thải của Liên minh Châu Âu EU ETS) và (2) *Certified Emissions Reductions - CERs* được phát triển từ các thỏa thuận cắt giảm KNK theo Nghị định thư Kyoto. Các quy tắc của EU ETS cho phép các công ty của châu Âu sử dụng một số CERs thay thế có giới hạn cho các EUAs nhằm giảm thiểu chi phí của doanh nghiệp. Mối liên hệ giữa thị trường EUA và CER cũng là một nội dung được phân tích dưới các góc độ như: mô hình giá giao ngay, giá tương lai, tác động của kinh tế vĩ mô tới giá...

+ Considine, Timothy J., Larson, Donald F. (2009), *Những thay đổi về công nghệ trong thương mại phát thải: Bài học từ Châu Âu* (“*Substitution and Technological Change Under Carbon Cap and Trade: Lessons from Europe*”), Policy Research working paper no.WPS 4957, World Bank: Nghiên cứu tập trung vào phân tích tác động của thương mại phát thải tới ngành điện - ngành góp phần đáng kể vào phát thải KNK ở hầu hết các quốc gia trên thế giới. Nghiên cứu đề cập tới việc chuyển đổi nhiên liệu sản xuất điện sau khi hệ thống Thương mại phát thải Liên minh châu Âu EU ETS đi vào hoạt động. Nghiên cứu cũng cung cấp nhiều tư liệu về nhu cầu giấy phép các-bon ở 12 quốc gia châu Âu để kết luận giá của CERs

sẽ tác động tới thành phần đầu vào của ngành công nghiệp, với ước tính: cứ 10% giá nhiên liệu và các-bon tăng thì chi phí phát điện tăng 8% trong ngắn hạn.

- Kinh nghiệm của các quốc gia Nam Á:

+ Muslima Zahan, Tapan Sarker, Roberto Corradetti, Faculty of Economics, University of Turin, Italy (2012), *Chính sách và dự án: giảm phát thải KNK trong nền công nghiệp chế tạo ở Nam Á* (“*Policy and projects: reduction of carbon emissions in manufacturing industry in South Asia*”), Journal of Economics and Sustainable Development vol 3, No.14: Nghiên cứu phân tích chính sách giảm phát thải KNK của một số ngành sản xuất theo các tiêu chí của Cơ chế Phát triển sạch (CDM) được thực hiện ở các nước Nam Á, đánh giá sự tăng trưởng về giá của CERs liên quan Giảm phát thải Ước tính (*Estimated Emissions Reductions - EERs*) trong giai đoạn từ 2006 đến 2011.

- Kinh nghiệm của các nước công nghiệp mới: Harald Fuhr và Markus Lederer, *Sự khác biệt về quản trị các-bon ở các nước công nghiệp mới*, đăng trên The Journal of Environment Development, 2009 (người dịch: Trần Chí Trung, Lê Đức Minh): Nghiên cứu đưa ra kinh nghiệm quản lý nhà nước tại các quốc gia như: Brazil, Trung Quốc và Ấn Độ trong việc áp dụng cơ chế CDM. Qua phân tích cho thấy có sự khác biệt lớn giữa các thị trường, phản ánh quan điểm lý thuyết về hình thức quản trị môi trường của các quốc gia này còn rất hạn chế. Quan điểm của nghiên cứu theo hướng chỉ trích các đóng góp của CDM trong thực tiễn.

- Kinh nghiệm của Trung Quốc:

+ South Pole Group & International Finance Corporation (IFC), *Báo cáo nghiên cứu thị trường các-bon Trung Quốc năm 2017* (“*Environomist China carbon market research report 2017*”): Báo cáo cung cấp cái nhìn tổng quan về thị trường các-bon Trung Quốc với 07 trụ cột ETS được triển khai ở cả cấp quốc gia và cấp tỉnh trong thời gian ngắn.

+ International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2016), *China’s National Emissions Trading System - Implications for Carbon markets and trade*, Issue Paper No.6: Nghiên cứu cung cấp hiện trạng xây dựng ETS quốc gia của Trung Quốc trong bối cảnh thực thi các cam kết quốc tế tại Thỏa thuận Paris. Thành tựu của Trung Quốc cho thấy kết quả từ quá trình hài hòa và hợp tác.

- Kinh nghiệm của Ấn Độ:

+ K.J.Sreekanth, S.Jayaraj, N.Sudarsan, *Cơ hội về CER trong lĩnh vực năng lực nội địa* (“*CER opportunities in rural domestic energy sector*”), International Journal of Economics, Finance and Management, Vol. 2, No. 1, 3/2013; Federal

Ministry for the Environment Nature Conservation, Building and Nuclear Safety & GIZ, *Con đường thương mại các-bon cho Ấn Độ - Nhìn lại CDM và hướng đi tiếp theo* (“*Carbon market roadmap for India – Looking back on CDM and looking ahead*”), 2014: Kinh nghiệm của Ấn Độ trong 02 tài liệu cho thấy tiến trình của Ấn Độ trong hình thành thị trường các-bon với xuất phát điểm từ những đòi hỏi hài hòa nhằm đạt được những mục tiêu phát triển bền vững thông qua các dự án CDM; tiếp tới bổ sung dần các cơ chế liên kết giữa CDM, NAMA và các cơ chế thị trường khác và tiến tới tạo ra sự tham gia rộng lớn hơn của ngành công nghiệp vào thị trường các-bon.

+ Kaushik Ranjan Bandyopadhyay, *Thương mại phát thải ở Ấn Độ: Nghiên cứu về hai cơ chế* (“*Emission trading in India: A study of Two Schemes*”), Working paper series Vol. 2016-03, 2016: Tài liệu kiểm chứng 02 cơ chế thương mại phát thải ở Ấn Độ được xây dựng trên cơ sở kinh nghiệm của EU ETS. Cơ chế thứ nhất là cơ chế thương mại phát thải sáng tạo đối với một chất rắn gây ô nhiễm dạng hạt (RSPM) được thí điểm ở các cụm công nghiệp ở 03 bang gồm Gujarat; Maharashtra và Tamilnadu mặc dù không phải thương mại các-bon nhưng học tập hệ thống EU ETS. Cơ chế thứ hai gọi là Triển khai Hoàn thành và Thương mại (PAT) với nội dung giới hạn và thương mại chứng chỉ tiết kiệm năng lượng, mặc dù cũng chưa hẳn là thương mại các-bon nhưng các đơn vị tham gia tiết kiệm năng lượng cũng hoàn toàn có thể quy đổi ra CO₂. Đây cũng là các cơ chế tương tự để phát triển lên thị trường các-bon.

Các nghiên cứu quốc tế phản ánh sự tiến bộ của quốc tế và nhiều quốc gia trong hoàn thiện khung pháp lý về thị trường các-bon. Trong đó, kinh nghiệm trong quy định về tiêu chí định giá chứng chỉ phát thải; sàn giao dịch chứng chỉ phát thải; quản trị giao dịch mua bán quyền phát thải KNK. Đây là những bài học kinh nghiệm quý báu cho Việt Nam trong quá trình xây dựng pháp luật.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu trong nước

Qua tổng hợp và đánh giá sơ bộ những nguồn tài liệu tham khảo trong nước phục vụ thực hiện đề tài nghiên cứu, hiện có nhiều công trình nghiên cứu cả về lý luận và thực tiễn rất có giá trị và hữu ích. Cụ thể:

1.1.2.1. Công trình khoa học về lý luận

Với vai trò của cơ quan đầu mối quản lý nhà nước về vấn đề môi trường nói chung và ứng phó BĐKH nói riêng, Bộ TNMT cũng là đơn vị triển khai nhiều đề tài nghiên cứu liên quan tới vấn đề giảm phát thải KNK trong đó có đề cập tới giải pháp hình thành thị trường các-bon tại Việt Nam. Một số đề tài phải kể tới như:

- Các đề tài cấp Nhà nước:

+ Đề tài của Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường về “*Nghiên cứu xây dựng định hướng và các phương án giảm phát thải KNK trên cơ sở đảm bảo các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của Việt Nam (KHCN-BĐKH11/15)*” năm 2014 do TS. Nguyễn Văn Tài chủ nhiệm: đề tài đề cập tới những khái niệm cơ bản nhất về KNK, cách tiếp cận giảm phát thải KNK, trong đó nhấn mạnh tới kinh nghiệm của Cộng hòa liên bang Đức, Brazil, Indonesia từ đó rút ra bài học cho Việt Nam trong việc đề xuất, xây dựng một thị trường các-bon song song với các giải pháp về công nghệ và kỹ thuật.

+ Đề tài của Viện Khoa học môi trường về “*Nghiên cứu đánh giá tiềm năng lợi ích kép về môi trường của các hoạt động ứng phó với BĐKH ở Việt Nam (BDKD.09)*” năm 2014 do TS. Đỗ Nam Thắng chủ nhiệm: đề tài sử dụng các tiếp cận lợi ích kép của giải pháp/chính sách ứng phó BĐKH được hiểu là các lợi ích khác thu được bên cạnh các lợi ích về BĐKH. Các lợi ích kép bao gồm lợi ích kép về kinh tế, xã hội và môi trường.

+ Đề tài của Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Môi trường về “*Nghiên cứu xây dựng phương án, đàm phán khung của Việt Nam về BĐKH, những vấn đề lớn trong đàm phán giai đoạn sau năm 2012 đến năm 2020 và định hướng đến năm 2050 (BĐKH.14)*” năm 2013 do Trần Thị Minh Hà chủ nhiệm: nghiên cứu đề cập khái quát quá trình đàm phán quốc tế của Việt Nam về BĐKH và những khác biệt quan điểm giữa các quốc gia đang phát triển và phát triển. Nghiên cứu cũng đề cập tới mức độ thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA) tại các nước đang phát triển.

+ Đề tài của Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường về “*Nghiên cứu đề xuất mô hình thị trường các-bon ở Việt Nam*” (BĐKH.40/16-20) năm 2020: đề tài đã giới thiệu và đưa ra một số nội dung chính như: tổng quan về thị trường các-bon trên thế giới hiện nay; lợi ích và thách thức của thị trường các-bon; khung thị trường các-bon và các công cụ quản lý nhà nước cho thị trường các-bon; đề xuất và kiến nghị. Đề án còn giới thiệu mô phỏng hoạt động thị trường các-bon tại Việt Nam và dự thảo “Đề án phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam”.

+ Đề tài của Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường về “*Nghiên cứu cơ sở khoa học, thực tiễn phục vụ đánh giá, chuyển giao kết quả của các chương trình khoa học và công nghệ cấp quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên, môi trường và đề xuất định hướng cho giai đoạn 2021-2025*” (BĐKH.43/16-20) do TS. Nguyễn Tuấn Quang chủ nhiệm, năm 2020: Đề tài được xây dựng với mục tiêu tổng hợp được các kết quả chủ yếu của 02 chương trình:

"Chương trình "Khoa học và công nghệ phục vụ Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2011-2015 và Chương trình "Khoa học và công nghệ ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và môi trường giai đoạn 2016-2020".; xây dựng được bộ cơ sở dữ liệu sản phẩm của các đề tài thuộc hai Chương trình nêu trên phục vụ quản lý, nghiên cứu, đào tạo và chuyển giao; đánh giá, lựa chọn và chuyển giao một số kết quả của hai chương trình; Đề xuất kiến nghị được những vấn đề khoa học và công nghệ cần nghiên cứu trong ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và môi trường giai đoạn 2021-2025.

+ Đề tài của Học viện Chính trị khu vực I về *“Hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính trong ứng phó với tác động của BĐKH tại Việt Nam (BĐKH-59)”* năm 2015 do PGS.TS Hoàng Văn Hoan chủ nhiệm: đề tài đề cập tới thị trường các-bon như một trong các định chế tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng để ứng phó với BĐKH. Theo đó, nhận định cơ chế phát triển sạch đã tạo xúc tác để một số dòng tài chính đến với các nước đang phát triển thông qua các dự án các-bon thấp.

Ngoài ra còn có một số công trình nghiên cứu cấp cơ sở kể tới như: Đề tài cơ sở của Trường Đại học Tài chính - Marketing chủ đề *“Luận cứ khoa học để ứng dụng thuế phát thải các-bon tại Việt Nam”* do ThS. Lê Quốc Thành chủ nhiệm thực hiện năm 2017; đề tài cơ sở của Học viện Chính sách và Phát triển chủ đề *“Xây dựng khung khổ pháp lý về thị trường mua bán phát thải khí nhà kính tại Việt Nam”* do ThS. NCS. Nguyễn Tiến Đạt chủ nhiệm thực hiện năm 2020.

1.1.2.2. Công trình khoa học về thực tiễn pháp luật

Những hội thảo khoa học liên quan tới đề tài luận án phải kể tới như:

- Cục Biến đổi khí hậu, Bộ TNMT (2017), Kỷ yếu hội thảo tham vấn và đối thoại chủ đề *“Giảm nhẹ phát thải KNK quốc gia và vai trò của khối tư nhân”*, tổ chức tại Hà Nội ngày 28/8/2017: tổng hợp các bài tham luận đề cập tới quan điểm của Việt Nam về giảm nhẹ phát thải KNK, tình hình quốc tế cũng như đề cập tới chính sách giảm nhẹ hiện tại và xây dựng thị trường cácbon, và góp ý cho dự thảo Nghị định của Chính phủ về lộ trình và phương thức giảm nhẹ phát thải KNK.

- UN-Habitat, Viện Chính sách khoa học và công nghệ Hàn Quốc (STEPI), Bộ TNMT, Bộ Xây dựng và Bộ KH-CN (2017), Kỷ yếu hội thảo đối thoại chính sách về *“Thúc đẩy giảm phát thải các-bon trong khu vực đô thị”*, tổ chức tại Hà Nội từ ngày 19-21/7/2017: các tham luận của nhiều chuyên gia cho rằng những thành phố hiện nay đang đi tiên phong về mô hình phát triển giảm phát thải sẽ thu hút đầu tư nhiều hơn trong tương lai gần, giảm chi phí năng lượng và xây dựng nên một đô thị toàn

diện, hiệu quả, sạch đẹp, phục vụ đời sống và việc làm của người dân. Chính quyền địa phương có vai trò quan trọng trong việc triển khai định hướng phát triển phát thải thấp, từ đó thúc đẩy quá trình chuyển dịch kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh trong tương lai.

- Viện Chiến lược, chính sách tài nguyên và môi trường, Bộ TNMT và Hanns Seidel Foundation – Cộng hòa Liên bang Đức (2012), Kỷ yếu hội thảo chủ đề “*Thị trường các bon: Cơ hội và thách thức*”, tổ chức tại Hà Nội ngày 21/11/2012: các tham luận đã trình bày nghiên cứu về hiện trạng và xu hướng phát triển thị trường các bon; thực trạng, cơ hội và thách thức với Việt Nam khi tham gia thị trường này; kinh nghiệm quốc tế; triển vọng áp dụng các cơ chế thị trường mới ở nước ta; và một số đề xuất về định hướng, chính sách đối với việc Việt Nam tham gia vào thị trường các bon thế giới sau năm 2012.

Liên quan tới đề tài luận án, nhiều công trình luận án, luận văn, đề tài khoa học cấp cơ sở ở nhiều cơ sở đào tạo, nghiên cứu phần nào tiếp cận và nghiên cứu ở các khía cạnh khác nhau, cụ thể:

- Vũ Thị Duyên Thủy chủ nhiệm đề tài (2016), đề tài khoa học cấp trường về “*Hoàn thiện pháp luật về ứng phó với BĐKH tại Việt Nam*”, Trường Đại học Luật Hà Nội: Nghiên cứu những vấn đề chung và các quy định của pháp luật về ứng phó với BĐKH. Đánh giá thực trạng pháp luật về ứng phó BĐKH tại Việt Nam, đưa ra giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

- Phạm Văn Hảo (2012), luận án tiến sĩ luật học đề tài “*Việt Nam với việc thực hiện điều ước quốc tế về BĐKH, hướng tới hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế phát triển sạch và xuất khẩu chứng chỉ giảm phát thải KNK*”, Khoa luật - ĐHQGHN: đây được coi là một trong những đề tài luận án hiếm hoi có nghiên cứu về CDM - tiền đề của thị trường các-bon. Đề tài nghiên cứu tìm hiểu về tình hình, nguyên nhân và những tác động của BĐKH trên thế giới và Việt Nam, cơ sở lý luận về hệ thống pháp luật quốc tế liên quan đến lĩnh vực BĐKH: nội dung cơ bản của UNFCCC và Nghị định thư Kyoto, Công ước quốc tế về bảo vệ tầng ôzôn và Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn. Trên cơ sở đó nghiên cứu, đánh giá những mặt tích cực và hạn chế, đề tài cũng phân tích thực trạng pháp lý và triển khai các dự án CDM ở Việt Nam và kinh nghiệm của một số quốc gia trong việc phát triển thị trường phát thải KNK. Từ đó, đề xuất một số khuyến nghị nhằm nâng cao hiệu quả thực thi các cam kết quốc tế về BĐKH và hoàn thiện các quy định pháp luật về CDM ở Việt Nam.

Ngoài ra, một số luận văn, luận án khác có đề cập nhưng không nghiên cứu chuyên sâu về khía cạnh pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia về thị trường phát thải KNK như:

- Yin Yin Lam, Kaushik Sriram, Navdha Khera, *Tăng cường hiệu quả lĩnh vực vận tải Việt Nam hướng tới giảm chi phí logistic và phát thải KNK* (“*Strengthening Vietnam’s Trucking Sector: Toward Lower Logistics Costs and Greenhouse Gas Emissions*”), World Bank, 2019: Ngoài ý nghĩa của một nghiên cứu hướng tới giảm thiểu chi phí cho ngành logistics, nghiên cứu còn phân tích các yếu tố kinh tế và chính sách nhằm giảm thiểu phát thải KNK của ngành vận tải. Trong đó, chính sách được khuyến nghị hướng tới giảm thiểu các nguồn ô nhiễm từ 14-16%/km; giảm thiểu tổn thất cho đường xá (5%); giảm thiểu tai nạn (10%).

- Trần Thị Bình Minh (2012), luận văn thạc sĩ khu vực học đề tài “*Vai trò của Tăng trưởng xanh trong phát triển bền vững và giảm thiểu BĐKH của Hàn Quốc, khả năng ứng dụng tại Việt Nam*” (Mã số: 60 31 50), Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, ĐHQG Hà Nội; Lương Hồng Hạnh (2014), luận văn thạc sĩ khu vực học đề tài “*Chiến lược Tăng trưởng xanh của Hàn Quốc và một số gợi ý cho Việt Nam*”, ĐHQG Hà Nội: Nghiên cứu đề cập nhiều khái niệm, lý luận cơ bản về tăng trưởng xanh và BĐKH; kinh nghiệm tăng trưởng xanh của Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc và đặc biệt nghiên cứu kinh nghiệm thành công của Hàn Quốc trong giai đoạn 10 năm từ 2000-2010.

Nhìn chung những luận văn, luận án và đề tài khoa học cấp cơ sở nghiên cứu về thị trường các-bon (hay thị trường các-bon) dưới góc độ pháp lý quốc tế và quốc gia là rất hạn chế nếu không muốn nói là chưa có. Tuy nhiên, những nghiên cứu có liên quan hoặc có đề cập tới vấn đề này được ghi nhận trong nhiều nội dung liên quan tới bảo vệ môi trường, ứng phó với BĐKH, tăng trưởng xanh... Điều này cũng thuận lợi cho quá trình nghiên cứu bởi được hỗ trợ từ nhiều lĩnh vực kiến thức khác nhau bổ trợ cho khía cạnh pháp lý của đề tài.

Thông qua các bài viết, bài nghiên cứu, báo cáo khoa học, nhiều chuyên gia, nhà nghiên cứu đã cung cấp nhiều góc nhìn khác nhau, cụ thể:

- *Hướng dẫn chung về Chương trình hoạt động theo cơ chế phát triển sạch (PoA)*, của Ban chỉ đạo thực hiện Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, Hà Nội, 2009; *Thông tin tóm tắt về cơ chế phát triển sạch và thị trường các-bon quốc tế*, của Ban chỉ đạo thực hiện Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, Hà Nội, 2012; *Thông báo quốc gia lần thứ ba của Việt Nam cho Công ước khung UNFCCC*, của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội, 2010;

Bản tin hoạt động ứng phó với BĐKH, của Cục Khí tượng thủy văn và biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường, số 1/2016; *Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định của Việt Nam (INDC của Việt Nam)*, của Chính phủ Việt Nam, 2015: Các báo cáo nghiên cứu được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ban chỉ đạo thực hiện Công ước UNFCCC và Nghị định thư Kyoto... cung cấp các thông tin về khung chính sách, các giải pháp đã và đang được thực hiện nhằm đạt được các điều kiện ban đầu để hình thành thị trường mua bán quyền phát thải. Các báo cáo cũng là nguồn số liệu chính thống và xác thực về kết quả thực thi chính sách và pháp luật liên quan của Chính phủ Việt Nam nhằm đạt được những nội dung cam kết.

- *Một số cơ chế mua bán phát thải các-bon (CO₂) trên thế giới*, của TS. Phạm Thị Nga, Viện Kinh tế Việt Nam: Tác giả nhận định cơ chế phát triển sạch (CDM) đang đứng trước nhiều thách thức do các cam kết tiếp tục Nghị định thư Kyoto không còn mạnh mẽ như trước và để thúc đẩy thị trường mua bán quyền phát thải phát triển, Cộng đồng Châu Âu và Trung Quốc đang tiến hành triển khai một số cơ chế nhằm vận hành hiệu quả hơn thị trường nhiều tiềm năng này. Theo đó, nếu như Cộng đồng Châu Âu áp dụng các nguyên tắc về hạn mức và quan hệ thương mại đối với giao dịch chuyển giao chứng chỉ phát thải thì Trung Quốc lại áp dụng mô hình Sở giao dịch quyền phát thải Thượng Hải. Những kinh nghiệm bổ ích này là cơ sở thực tiễn quý báu cho Việt Nam.

- *Quy định pháp luật Việt Nam về thương mại trong thị trường mua bán chứng nhận giảm phát thải KNK*, của tác giả Phạm Văn Hảo đăng trên Tạp chí Luật học số 1/2014 (tr.29-37): Bài viết tập trung đưa ra phương hướng nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật Việt Nam về thương mại phát thải KNK. Trong bài viết này, CERs và thị trường mua bán CERs được xem xét dưới những góc độ sau: vấn đề sở hữu CERs; hợp đồng tương lai với hàng hóa CERs; thuế liên quan đến hoạt động chuyển nhượng CERs và các vấn đề thỏa thuận trong hợp đồng mua bán CERs.

- *Thị trường các-bon và triển vọng tại Việt Nam*, của tác giả Vi Thùy Linh, Nguyễn Thu Hường, Chu Thị Hồng Huyền (Trường ĐH Thái Nguyên), Tạp chí Khoa học và Công nghệ số 113(13) tr.129-133: Bài báo phân tích những nét chính yếu về thị trường các-bon toàn cầu trong bối cảnh thực thi Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam. Trong đó, tác giả nhìn nhận thị trường mua bán quyền phát thải sẽ là công cụ chính để giảm phát thải KNK, là cơ hội để Việt Nam thu hút được nguồn tài chính, tiếp cận công nghệ sản xuất hiện đại, ít các-bon, phát triển bền vững.

Ngoài ra, liên quan đến đề tài dự định nghiên cứu, hai nội dung rất quan trọng cũng được nhiều học giả, nhà khoa học nghiên cứu, đưa ý kiến là các nội dung của cơ chế CDM và tăng trưởng xanh, trong đó có thể kể tới một số bài viết có giá trị như:

- *Cơ chế CDM và một số thách thức của Việt Nam khi tham gia Nghị định thư Kyoto*, của ThS. Cù Thị Phương, Khoa Thủy văn và Tài nguyên, ĐH Thủy Lợi: bài viết phân tích một số thách thức của Việt Nam khi tham gia Nghị định thư Kyoto và một số giải pháp khi tiến hành dự án CDM. Trong đó, tác giả nhấn mạnh vấn đề làm thế nào để Việt Nam có thể thực hiện tốt được các cam kết khi tham gia Nghị định thư Kyoto trong bối cảnh các dự án CDM của Việt Nam vẫn đang được tiến hành trong nhiều lĩnh vực như: năng lượng, thu hồi và sử dụng khí đốt đồng hành, tạo các bể chứa và tiêu thụ KNK. Những thách thức được đặt ra đối với Việt Nam trong phát triển các dự án CDM song phương và đơn phương. Tác giả cũng đưa ra được mối tương quan giữa 03 yếu tố: lượng khí thải cho phép trong tương lai, biến động về giá thành của CERs và tính bất biến của các dự án đến giá thành của các dự án CDM.

- *Quan hệ hợp tác Việt Nam và Liên minh Châu Âu trong triển khai cơ chế phát triển sạch (CDM)*, của ThS. Nguyễn Bích Thuận, Viện Nghiên cứu Châu Âu, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số 01 (136).2012: Bài viết đề cập tới một số chính sách của Liên minh Châu Âu đã thực hiện nhằm cắt giảm KNK theo Nghị định thư Kyoto trong đó có nhắc tới của EU trong triển khai có hiệu quả hệ thống mua bán quyền phát thải EU ETS. Kinh nghiệm của EU ETS là bài học quý báu cho Việt Nam trong việc xây dựng khung pháp lý về thị trường mua bán quyền phát thải.

Ngoài ra, còn nhiều kinh nghiệm xây dựng pháp luật quốc gia của một số nước và khu vực trong việc xây dựng chính sách và pháp luật để hình thành và quản lý thị trường mua bán quyền phát thải như:

- Phạm Thu Thủy, Hoàng Tuấn Long, Đào Thị Linh Chi, Trần Ngọc Mỹ Hoa, Nguyễn Thị Vân Anh, Nguyễn Thị Thùy Anh (2021), *Kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định và chuyển nhượng quyền Các-bon*, Báo cáo chuyên đề 218, Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2021: Báo cáo chỉ ra rằng, cơ chế vận hành thị trường các-bon phụ thuộc vào quy mô (thị trường quốc tế hoặc thị trường nội địa); phạm vi hoạt động (thị trường bắt buộc hoặc thị trường tự nguyện); hàng hóa giao dịch (tín chỉ bồi hoàn các-bon hoặc hạn mức phát thải) và phương pháp định giá các-bon. Trong bối cảnh các quy định quốc tế về thương mại các-bon toàn cầu còn chưa rõ ràng và chờ đợi thống nhất thì các quốc gia trong đó có Việt Nam cần tập trung phát triển cả thị trường tự nguyện và thị trường bắt buộc trong cấp độ quốc

tế và nội địa với lượng hàng hóa hiện có, dành nhiều ưu tiên cho thị trường tự nguyện. Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng xây dựng chính sách liên quan đến quyền và chuyển quyền các-bon đều còn mới mẻ trên thế giới và các quốc gia đều đang trong quá trình xây dựng chính sách về vấn đề này.

- Phạm Thu Thủy, Trần Yến Ly (2021), *Cơ chế thương mại giảm phát thải - Kinh nghiệm và bài học từ Vương quốc Anh và Việt Nam*, Sách chuyên khảo Việt Nam và Vương quốc Anh, Quan hệ kinh tế - thương mại hướng tới nền kinh tế các-bon thấp và phát triển bền vững do PGS, TS. Nguyễn Trúc Lê chủ biên, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội: Bài viết trong chuỗi nghiên cứu về kinh tế các-bon thấp của các nhà khoa học thuộc Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, trong đó đề cập tới thực tiễn nhiều năm kinh nghiệm của Vương quốc Anh trong triển khai cơ chế thương mại giải phát thải châu Âu (EU ETS) và mới đây là cơ chế thương mại giảm phát thải của riêng quốc gia (UK ETS). Tác giả nhấn mạnh sự khác biệt giữa UK ETS với các cơ chế thương mại phát thải khác của EU bởi hạn mức phát thải thấp hơn góp phần tạo lợi thế cạnh tranh cho các doanh nghiệp của Anh; hệ thống đăng ký tự động, đơn giản thủ tục hành chính và áp dụng phương pháp đấu giá để giảm rò rỉ các-bon.

+ Trung tâm Nghiên cứu Năng lượng và Môi trường (RCEE) với sự hỗ trợ của Kurt Seidel và TUV Rheinland Hong Kong Ltd, *Sách hướng dẫn đầu tiên của Châu Âu – Trung Quốc – Việt Nam về CDM*, 2004; Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA), Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, *Sách hướng dẫn AR-CDM quy mô nhỏ*, 2008: Hướng dẫn đề cập tới CDM, AR-CDM như một công cụ linh hoạt từ Nghị định thư Kyoto cho phép tạo ra một thị trường toàn cầu cho trao đổi, giao dịch CERs và khuyến khích sử dụng tiềm năng sử dụng năng lượng hiệu quả và phương pháp bảo toàn năng lượng.

Bên cạnh hệ thống các công trình nghiên cứu kể trên, còn cần nhắc tới nhiều bài báo trên các tạp chí chuyên ngành có uy tín như:

- Lê Thị Minh (2023), *Một số vấn đề pháp lý về tín chỉ các-bon*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 378), tháng 4/2023;

- Trần Thị Thu Trang (2022), *Phát triển thị trường các bon tại Việt Nam - Tiềm năng và lộ trình chuẩn bị sẵn sàng đến năm 2028*, Tạp chí Môi trường, số 6/2022;

- Nguyễn Hoàng Lan (2023), *Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam về việc hình thành thị trường các-bon*, Tạp chí Công Thương - Các kết quả nghiên cứu khoa học và ứng dụng công nghệ, Số 3 tháng 2 năm 2023.

1.2. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu các vấn đề liên quan đến đề tài luận án

1.2.1. Những kết quả nghiên cứu đã đạt được

Từ quá trình khảo cứu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến pháp luật về thị trường các-bon, tác giả nhận thấy hoạt động nghiên cứu đạt được một số kết quả cơ bản sau:

Về nhu cầu xây dựng thị trường các-bon:

- Thứ nhất, đã có rất nhiều cách tiếp cận ở các góc độ khác nhau từ góc độ kinh tế, góc độ pháp lý, góc độ chính trị nhằm hướng tới những mục tiêu giảm phát thải KNK. Song nhìn chung các tác giả đều khẳng định sự ra đời của một giải pháp về “thị trường các-bon” được coi như một đột phá, đáp ứng được nhu cầu bảo vệ môi trường và chống BĐKH nhưng cũng không đi ngược lại nguyên tắc vận động của thị trường và phát triển.

- Thứ hai, hiện đang tồn tại nhiều quan điểm và quy mô thị trường các-bon ở mỗi quốc gia và khu vực. Từ quy mô nhỏ ở mỗi bang của Hoa Kỳ tới quy mô quốc gia, và rộng hơn tới quy mô khu vực, thị trường mua bán, trao đổi, chuyển nhượng chứng chỉ phát thải KNK đã và đang tồn tại và dần mở rộng ra phạm vi toàn thế giới. Sự ra đời của thị trường các-bon cũng thu hẹp những bất đồng giữa các quốc gia phát triển và đang phát triển trong việc thực thi cam kết phát thải KNK. Từ đó, các nước đều có xu hướng tham gia hoặc tự xây dựng thị trường riêng cho mình.

Về một số khung lý thuyết liên quan tới thị trường các-bon:

- Thứ nhất, các nghiên cứu có đề cập tới những cơ chế hình thành nên “tín dụng các-bon” được coi như một loại hàng hóa có thể giao dịch, chuyển nhượng nhằm giúp các quốc gia đạt được những mục tiêu cắt giảm KNK. Những cơ chế này được biết đến như: Cơ chế phát triển sạch (CDM); Cơ chế đồng thực hiện (JI) và Thương mại phát thải quốc tế (IET).

- Thứ hai, một số nghiên cứu cũng đề cập tới những so sánh giữa việc thực hiện ý tưởng “thuế các-bon” và “thương mại các-bon”, và sự lựa chọn phổ biến được pháp luật quốc tế (hệ thống công ước và Nghị định thư về biến đổi khí hậu) và pháp luật quốc gia lựa chọn là “thương mại các-bon” nhằm đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng, công bằng.

- Thứ ba, sự ra đời của “thị trường các-bon” được xuất phát từ một ý tưởng vào những năm 1960 của các nhà kinh tế học là Ronald Coase và John Dales, tiếp tục được nhắc lại vào những năm 1995 ở Hoa Kỳ với mô hình trao đổi “quota khí SO₂” thay vì khí CO₂. Rồi tới những năm đầu thế kỷ XXI, những lý thuyết này mới lại

được vận dụng trong Nghị định thư Kyoto. Ngoài ra, dưới góc độ kinh tế, việc định giá chứng chỉ các-bon cũng được phân tích và đưa vào các quy định pháp lý về thị trường này.

- Thứ tư, một thị trường các-bon được vận hành dựa trên một hệ thống “cap and trade” được đề cập trong Nghị định thư Kyoto và theo đó, thị trường mua bán quyền phát thải áp dụng một đơn vị tính chung cho giá trị 1 tCO₂. Các nghiên cứu cũng đề cập tới một kịch bản để vận hành thị trường này khi mà một mặt bằng chung cố định mà các quốc gia cam kết và lượng phát thải cao hơn mức chung, gọi là kịch bản BAU nhằm khuyến khích các quốc gia đang phát triển phát triển sạch hơn và các quốc gia phát triển thì mất ít chi phí hơn.

- Thứ năm, hiện nay trên thế giới đang tồn tại song song nhiều thị trường các-bon như UK ETS; EU ETS... việc công nhận lẫn nhau các giao dịch mua bán quyền phát thải cũng như giám định chuẩn CDM dường như chưa được thống nhất chung và thiếu kiểm soát. Đối với những khu vực có truyền thống như Anh, Mỹ, Châu Âu thì việc đạt chuẩn không khó nhưng tại những thị trường mới nổi như Ấn Độ, Trung Quốc, Indonesia và cả Việt Nam việc thực thi các quy định quốc tế này chưa được coi trọng và đảm bảo.

Về pháp luật quốc tế liên quan tới thị trường mua bán quyền phát thải:

- Thứ nhất, các nghiên cứu nhấn mạnh vai trò của Nghị định thư Kyoto trong việc khuyến khích, xây dựng, hình thành những điều kiện để hiện thực hóa ý tưởng về “thị trường các-bon”. Ngoài ra, những kết quả đàm phán và cam kết của các quốc gia tại các hội nghị COP thường niên tới nay cũng được ghi nhận như nguồn pháp luật quốc tế liên quan tới thị trường các-bon.

- Thứ hai, nhiều nghiên cứu đề cập tới mô hình thị trường các-bon ở EU với việc áp dụng pháp luật cộng đồng Châu Âu, những ưu tiên của pháp luật cộng đồng Châu Âu với pháp luật quốc gia thành viên Liên minh Châu Âu về sự hình thành, hoạt động của thị trường này.

- Thứ ba, vấn đề xử lý các tranh chấp, mâu thuẫn xuyên biên giới liên quan tới các giao dịch mua bán, trao đổi, chuyển nhượng chứng chỉ giảm phát thải KNK được đề cập thông qua cơ chế giải quyết tranh chấp khu vực và quốc tế.

Về pháp luật quốc gia về thị trường các-bon:

- Thứ nhất, các quốc gia như Anh, Canada, Ấn Độ, Trung Quốc, Australia đều xây dựng những đạo luật riêng để vận hành thị trường các-bon. Trong đó, luật điều chỉnh những vấn đề rất cơ bản như: định giá quyền phát thải CO₂; đăng ký chuyển nhượng quyền phát thải CO₂; đăng ký dự án áp dụng cơ chế phát triển sạch...

- *Thứ hai*, các quốc gia trong quá trình xây dựng hệ thống quy định về thị trường các-bon phải đối mặt với những vấn đề trong quản lý và vận hành thị trường này như: tham nhũng, quan liêu trong việc quản lý và công bố “tín dụng các-bon”; tin tặc tấn công; bán khống chứng chỉ phát thải; rửa tiền...

- *Thứ ba*, pháp luật quốc gia điều chỉnh về thị trường các-bon tại Trung Quốc, Anh, một số quốc gia Nam Á cũng quan tâm tới những vấn đề pháp lý liên quan tới vai trò của cơ quan nhà nước và tư nhân trong việc đảm bảo tính hợp pháp của các giao dịch. Ngoài ra, việc thiếu một công cụ chuẩn được công nhận chung trên toàn thế giới liên quan tới định giá chứng chỉ phát thải; cấp chứng chỉ và cơ chế chịu trách nhiệm khiến việc xây dựng pháp luật ở các quốc gia là khác biệt nhau.

- *Thứ tư*, không phải tất cả các quốc gia và khu vực theo đuổi mục tiêu xây dựng thị trường các-bon đều thành công. EU là nơi đầu tiên yêu cầu giấy phép các-bon trong năm 2005 đã ghi nhận sự sụt giảm về giá, một phần vì các nước tham gia đã dành quá nhiều khoản trợ cấp miễn phí. Australia gỡ bỏ thuế các-bon vào năm 2014 và hủy bỏ kế hoạch kinh doanh giấy phép sau khi các biện pháp này đã cho rằng đây là nguyên nhân dẫn tới việc phá huỷ công ăn việc làm. Tuy nhiên, cũng có một thực tế là thị trường các-bon dưới nhiều hình thức khác nhau đang có mặt tại California, New Zealand và Hàn Quốc. Điều này cho thấy những kinh nghiệm xây dựng pháp luật của các khu vực này Việt Nam vừa phải tiếp tục nhưng cũng cần điều chỉnh để phù hợp với Việt Nam cũng như với xu thế của quốc tế trong thời kỳ mới. Trong phạm vi luận án, cũng không có điều kiện đề cập cụ thể và rõ ràng những vấn đề mà các quốc gia có thị trường phải đối mặt.

Riêng đối với Việt Nam, tới nay các văn kiện pháp lý mới chỉ dừng lại ở việc đề cập tới một thị trường mua bán như vậy (cụ thể là nhưng hoàn toàn không có bất cứ văn bản hướng dẫn nào để xây dựng và vận hành. Những quy định khác có liên quan như: cơ chế phát triển sạch; phát triển bền vững; tăng trưởng xanh; cách mạng công nghiệp 4.0... đang dần được hoàn thiện bổ sung cho các quy định về thị trường mua bán quyền phát thải.

Tới cuối năm 2021 và đầu năm 2022 ghi nhận những nỗ lực đáng kể trong hoàn thiện khung pháp lý liên quan tới sự ra đời của thị trường các-bon vào năm 2028, cụ thể là Nghị định 06/2022/NĐ-CP; Đề án thị trường các-bon; Bộ thủ tục hành chính.

1.2.2. Những vấn đề đặt ra cần được tiếp tục nghiên cứu trong luận án

Trên cơ sở tổng hợp, đánh giá về tình hình nghiên cứu các vấn đề liên quan tới đề tài, luận án sẽ đề cập, phân tích và luận giải một số nội dung sau:

- Trong Chương 2 về Những vấn đề lý luận pháp luật về quyền phát thải KNK và thị trường các-bon: Luận án khái quát những khái niệm cơ bản về KNK, sự hình thành quan điểm về giảm phát thải cũng như sự lựa chọn của quốc tế đối với giải pháp về thị trường các-bon. Cơ chế vận hành của thị trường các-bon tại một số khu vực, quốc gia sẽ được khái quát và đề cập trong những nội dung liên quan tới phạm vi, hoạt động, kiểm soát thị trường.

- Trong Chương 3 về Thực trạng pháp luật và thực thi cam kết quốc tế về thị trường các-bon: luận án sẽ tổng hợp nội dung liên quan tới sự ra đời của thị trường mua bán quyền phát thải trong các văn kiện quốc tế đặc biệt sau thời điểm Nghị định thư Kyoto có hiệu lực cũng như những điều chỉnh pháp lý tại các quốc gia trên thế giới từ thời điểm đó tới nay. Đối với thực trạng pháp luật Việt Nam, những nội dung về BĐKH đã được đề cập trong các văn bản pháp luật nhưng nội dung về thị trường các-bon lại chưa được quan tâm, có thể coi là hoàn toàn “trống” về quy định. Trong khi đó, các dự án phát triển sạch lại có xu hướng gia tăng tại Việt Nam trong vài năm trở lại đây. Những nội dung về thị trường các-bon đang được đề cập trong Nghị định của Chính phủ về giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn.

- Trong Chương 4 về Xu hướng thực thi cam kết quốc tế về thị trường các-bon và một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật quốc tế và quốc gia: luận án sẽ tổng hợp những khuyến nghị quốc tế cho Việt Nam trong mục tiêu giảm phát thải KNK cũng như tầm quan trọng của việc hình thành thị trường mua bán quyền phát thải. Đối với pháp luật quốc tế, việc xây dựng một điều ước quốc tế trong đó thống nhất một thị trường mua bán quyền phát thải, các chuẩn mực chung trong các giao dịch mua bán, định giá, giám sát tuân thủ...đối với thị trường các-bon. Đối với pháp luật Việt Nam, cần xây dựng một lộ trình kết hợp với một văn kiện độc lập về sự ra đời của thị trường các-bon trong đó đảm bảo các chuẩn mực kỹ thuật, công nghệ cũng như cơ cấu tổ chức – vận hành, tiêu chuẩn nhân sự, sự giám sát và tham gia của Nhà nước và tư nhân.

Bên cạnh những nội dung dự kiến nghiên cứu từ kết quả tổng hợp tình hình nghiên cứu ở trong và ngoài nước, tác giả nhận thấy còn tồn tại một số vấn đề đặt ra mà luận án chưa giải quyết được và cần tiếp tục nghiên cứu, tìm giải pháp mà phạm vi luận án chưa bao quát được đầy đủ, cụ thể:

- Về khía cạnh kinh tế - tài chính: những vấn đề về quan hệ cung cầu trong thị trường các-bon; những lý thuyết và nghiệp vụ thẩm định – định giá quyền phát thải KNK; những nghiệp vụ và kỹ thuật trong quá trình điều hành thị trường mua bán quyền phát thải...

- *Về khía cạnh pháp luật hợp đồng*: theo một quy trình thông thường một hợp đồng được khởi phát từ quá trình đề nghị giao kết và kéo dài tới khi chấm dứt hợp đồng với nhiều vấn đề pháp lý đặt ra trong mỗi bước của quan hệ hợp đồng. Tuy nhiên, do phạm vi luận án có hạn, nên những phân tích và nghiên cứu chỉ đề cập tới những thành tố cơ bản nhất của hợp đồng như: hình thức; nội dung; quyền và nghĩa vụ của bên mua - bên bán; hiệu lực hợp đồng và một số điều khoản như: giải quyết tranh chấp, áp dụng pháp luật.

- *Về khía cạnh pháp luật quốc tế*: hệ thống các điều ước quốc tế điều chỉnh liên quan tới thị trường các-bon trải dài trên nhiều lĩnh vực không chỉ riêng trong các điều ước về BĐKH. Ngoài ra, giữa các quốc gia hoặc giữa các khu vực cũng có thể tồn tại các dạng điều ước song phương nhằm thúc đẩy sự hình thành của thị trường các-bon. Xu hướng điều chỉnh của pháp luật quốc tế liên quan tới thị trường các-bon luôn vận động, và điều này đã được phản ánh khá cụ thể qua các Hội nghị COP thường niên đặc biệt là sau khi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu đã được ký kết. Tuy nhiên, trong phạm vi nghiên cứu đã được đề cập, luận án chỉ giới hạn trong các điều ước quốc tế cơ bản liên quan trực tiếp tới sự hình thành các cơ chế để vận hành thị trường các-bon.

- *Về khía cạnh pháp luật quốc gia*: mỗi quốc gia trên thế giới ở các mức độ phát triển khác nhau sẽ có những cam kết cắt giảm KNK khác nhau cũng như có cách tiếp cận khác nhau về phương thức thực hiện cam kết cắt giảm. Những thực tiễn pháp lý từ kinh nghiệm của Mỹ, Anh, Canada, Trung Quốc, Ấn Độ và một số quốc gia khác sẽ phản ánh phần nào xu hướng điều chỉnh của pháp luật quốc gia đối với vấn đề mua bán quyền phát thải KNK nhưng không phải chuẩn mực chung cho tất cả.

- *Về khía cạnh thực tiễn xây dựng pháp luật của Việt Nam*: để có được hệ thống quy định pháp luật hoàn chỉnh về thị trường các-bon đòi hỏi sự điều chỉnh của không chỉ một mà cả hệ thống pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, trong khả năng nghiên cứu có hạn, luận án mới đề cập tới những văn kiện pháp lý quan trọng liên quan tới vấn đề này. Những điều chỉnh hoặc đề xuất hoàn thiện pháp luật trong luận án chỉ phần nào góp phần định hình cơ bản khung quy định pháp luật cũng như định hướng quan điểm lập pháp.

1.3. Câu hỏi và giả thuyết nghiên cứu

1.3.1. Câu hỏi nghiên cứu

1. Cơ sở lý thuyết kinh tế và pháp lý về hình thành cơ chế mua bán quyền phát thải KNK?

2. Pháp luật quốc tế về cam kết giảm phát thải KNK và kinh nghiệm các quốc gia trong xây dựng thị trường các-bon?

3. Thực tiễn thực thi các cam kết quốc tế về giảm phát thải KNK thông qua hình thành và tham gia các thị trường phát thải KNK?

4. Xu hướng và giải pháp để hiện thực hóa mục tiêu thị trường các-bon của Việt Nam vào năm 2028?

1.3.2. Giả thuyết nghiên cứu

Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận và pháp lý quốc tế, khu vực và quốc gia (trong đó có Việt Nam), luận án đặt ra một số giả thuyết nghiên cứu và sẽ phân tích, luận giải tìm ra luận cứ chứng minh các giả thuyết này, cụ thể:

Giả thuyết 1. Việc ràng buộc nghĩa vụ giảm phát thải thông qua các giải pháp bắt buộc, chế tài hoặc động viên, tuyên truyền dường như không đạt hiệu quả trong khi nhu cầu giảm phát thải KNK ngày càng gia tăng và nhân loại đang chứng kiến những tác động tiêu cực của BĐKH ngày càng rõ nét. Do vậy, công cụ kinh tế sẽ là giải pháp được ưu tiên và lợi thế hơn cả, bởi một phần giải quyết được đồng thời nhu cầu phát triển kinh tế, phát triển bền vững và tạo động lực tự nguyện của cả khu vực công và khu vực tư trong tham gia nỗ lực giảm phát thải theo cam kết quốc tế.

Giả thuyết 2. Giải pháp thị trường các-bon không phải giải pháp của riêng một quốc gia, mà trở thành xu hướng chung của quốc tế, được đề cập chính thức trong văn kiện pháp lý quốc tế về BĐKH, được các quốc gia, khu vực nỗ lực từng bước xây dựng và kết nối thành hệ thống chung.

Giả thuyết 3. Thị trường các-bon đòi hỏi hệ thống các quy định hoàn thiện từ các cam kết quốc tế; hỗ trợ từ các chính sách, pháp luật quốc gia trong nhiều lĩnh vực với sự tham gia của nhiều thiết chế. Yếu tố pháp luật quốc tế của vấn đề chứa đựng cả trong luật quốc tế và tư pháp quốc tế, pháp luật quốc gia. Mỗi quốc gia, khu vực đều có những kinh nghiệm thực thi cam kết giảm phát thải KNK rất đặc thù phụ thuộc vào điều kiện phát triển, quy mô nền kinh tế xanh, nghĩa vụ cam kết...

Giả thuyết 4. Để hiện thực mục tiêu thị trường các-bon vào năm 2028, Việt Nam giai đoạn hiện nay đang có những bước tiến quan trọng về xây dựng cơ sở pháp lý và kinh tế cho sự hình thành, góp phần đạt mục tiêu phát thải bằng “0” vào năm 2035 như cam kết tại COP26.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Với sự gia tăng dân số không ngừng, sự phát triển mạnh mẽ của các nền kinh tế, con người đã sử dụng ngày càng nhiều năng lượng, chủ yếu từ các nguồn nhiên liệu hoá thạch; tất cả các hoạt động sản xuất và sinh hoạt của con người đã và đang gây ra những tác động tiêu cực đến môi trường, gia tăng phát thải các loại KNK vào bầu khí quyển - nguyên nhân chính của hiện tượng nóng lên toàn cầu. Đối mặt với những tác động ngày càng lớn của BĐKH, sự suy giảm chất lượng môi trường sống và suy thoái đa dạng sinh học, con người ngày càng quan tâm nhiều hơn đến yếu tố môi trường, xã hội trong quá trình phát triển. Xây dựng và phát triển một thị trường mua bán quyền phát thải khí các-bon được coi là một mô hình, giải pháp hiệu quả nhằm thúc đẩy các quốc gia phát triển và đang phát triển gắn lại với nhau trong mục tiêu chung giảm phát thải khí CO₂ ra môi trường. Là một quốc gia đang phát triển, tuy chưa có nghĩa vụ phải giảm mức phát thải trong hiện tại nhưng khi thực hiện các chương trình hành động cắt giảm tự nguyện phát thải KNK, Việt Nam có nhiều cơ hội nhận được sự hỗ trợ từ các nước phát triển để phát triển một thị trường các-bon của mình, đồng thời có cơ hội góp phần vào nỗ lực chung của toàn cầu về giảm phát thải KNK.

Qua tổng hợp tình hình nghiên cứu về thị trường các-bon dưới góc độ pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia, tác giả sẽ tiếp tục làm rõ những vấn đề sau trong nội dung các chương tiếp theo:

Thứ nhất, về lý luận, luận án sẽ tổng hợp và làm rõ sự kết nối giữa các khái niệm, nguyên tắc, học thuyết kinh tế và pháp lý để thấy nhu cầu và giá trị lý luận của việc xây dựng khung pháp lý cho thị trường này để đạt được các mục tiêu cắt giảm phát thải KNK.

Thứ hai, về thực tiễn thực thi các cam kết liên quan tới thị trường các-bon, luận án sẽ diễn giải và phân tích kinh nghiệm xây dựng pháp luật của các khu vực và quốc gia nhằm đạt được mục tiêu giảm phát thải KNK theo các cam kết quốc tế.

Thứ ba, về các vấn đề pháp lý và thực tiễn tại Việt Nam, luận án sẽ phân tích chính sách và những quy định pháp luật hiện hành của Việt Nam nhằm thực thi cam kết giảm phát thải thông qua lộ trình xây dựng thị trường các-bon trong nước, đề cập xu hướng chính sách và giải pháp hoàn thiện pháp luật quốc tế và quốc gia trong vấn đề này.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH VÀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH

Nội dung nghiên cứu của chương này tập trung làm rõ các khái niệm; cơ sở lý luận liên quan tới quyền phát thải KNK; cơ sở kinh tế học và cơ sở luật học của thị trường các-bon; hệ thống các nguyên tắc pháp lý trong vận hành thị trường các-bon.

2.1. Quyền phát thải khí nhà kính

2.1.1. *Khái quát về khí nhà kính và hiệu ứng nhà kính*

Trước hết, cần nhìn nhận thức nguyên nhân của vấn đề này xuất phát từ vấn đề khoa học môi trường - khí hậu. Theo nguyên lý hoạt động, trái đất phải tỏa năng lượng vào không gian tỷ lệ với năng lượng mà nó hấp thụ từ mặt trời, các bức xạ này bị hấp thụ trong tầng khí quyển bởi hơi nước, các-bon oxit và các thành phần khác được gọi là “khí nhà kính” (KNK). Khi các nhân tố này gia tăng, thì bức xạ năng lượng từ bề mặt trái đất vào không gian sẽ càng bị hạn chế, sẽ dẫn đến tình trạng bề mặt trái đất nóng dần lên dẫn tới “hiệu ứng nhà kính” và “tình trạng trái đất nóng lên”, kèm theo đó là những hệ quả về BĐKH³. Các khái niệm này được hiểu như sau:

- “*Hiệu ứng nhà kính*” (Greenhouse effect) là hiện tượng khoa học được diễn giải từ sự nóng lên của không khí trên Trái đất do hiện tượng mặt đất hấp thụ bức xạ Mặt trời và phản chiếu ngược trở lại khí quyển. Hiện tượng này được đặt tên bởi nhà toán học người Pháp Jean Baptiste Joseph Fourier năm 1824.

- “*Biến đổi khí hậu*” (Climate change) là hệ quả của tình trạng gia tăng KNK và hiệu ứng nhà kính. BĐKH được nhận biết thông qua quá trình tăng nhiệt của bề mặt Trái đất, dẫn đến hiện tượng nóng lên toàn cầu dẫn tới hệ quả tiêu cực cho cuộc sống con người như: nước biển dâng, khí hậu bất thường, lũ lụt, sóng thần... cùng các hiện tượng thời tiết cực đoan...⁴

Như vậy, qua hai khái niệm trên có thể hình dung, “phát thải KNK” là nguyên nhân hình thành “hiệu ứng nhà kính toàn cầu”, từ đó dẫn tới “biến đổi khí hậu”.

Theo Viện Khoa học, khí tượng thủy văn và môi trường, “*Khí nhà kính - Greenhouse gases (GHGs)* là các chất khí trong khí quyển hấp thụ và phát xạ trở lại

³ TUV Rheinland Group, RCEE, DEG (2004), Sách hướng dẫn đầu tiên của Châu Âu - Trung Quốc - Việt Nam về CDM (tập 1), tr. 10

⁴ Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi Khí hậu (2020), Báo cáo đánh giá lần thứ 4 (IPCC Fourth Assessment Report)

bức xạ hồng ngoại phát ra từ mặt đất. Các chất khí này vừa do các quá trình tự nhiên lẫn con người sinh ra”⁵.

Căn cứ Phụ lục A Nghị định thư Kyoto, có 06 loại KNK sinh ra từ tự nhiên hoặc nhân tạo qua quá trình sinh hoạt, phát triển kinh tế của con người gồm: CO₂; CH₄; N₂O; HFCs; PFCs; SF₆. Trong đó, CO₂ là hợp chất chiếm chủ đạo trong thành phần KNK (chiếm khoảng 50% khối lượng KNK và đóng góp khoảng 60% cho quá trình tăng nhiệt)⁶. Các chất này đều được đề cập trong khái niệm “phát thải KNK” quy định tại Khoản 2 Điều 2 Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ⁷ và cập nhật tại Khoản 1 Điều 91 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020⁸.

Khí	Ký hiệu	Tuổi thọ	Tiềm năng nóng lên toàn cầu theo mặt bằng thời gian		
			20	100	500
Dioxide Carbon	CO ₂	-	1	1	1
Metan	CH ₄	12	62	23	7
Oxide nito	N ₂ O	114	275	296	156
HFC-23	CHF ₃	260	9.400	12.000	10.000
HFC-125	CHF ₂ CF ₃	29	5.900	3.400	1.100
HFC-227	CF ₃ CHFCF ₃	33	5.600	3.500	1.100

Bảng 1. Tiềm năng nóng lên toàn cầu của một số KNK so với khí CO₂

(Nguồn: Báo cáo đánh giá lần 3 của IPCC, 2001)

Khoản 1 Điều 92 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 phân loại các chất gây hiệu ứng nhà kính thành 02 nhóm là nhóm KNK và khí có hàm lượng thấp nhưng có tiềm năng gây hiệu ứng nhà kính, cụ thể: “Các khí nhà kính chính là CO₂, CH₄ và N₂O. Các khí có hàm lượng thấp nhưng có tiềm năng cao gây hiệu ứng nhà kính là HFCs, PFCs, SF₆ và NF₃”.

Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/1/2022 của Chính phủ quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn (sau đây gọi tắt là “Nghị định 06/2022/NĐ-CP”) có đưa ra định nghĩa như sau “Các chất làm suy giảm tầng ô-dôn

⁵ Viện Khoa học, khí tượng thủy văn và môi trường (2010), Biến đổi khí hậu và tác động ở Việt Nam, NXB Khoa học và kỹ thuật, tr. 34

⁶ Viện Khoa học, khí tượng thủy văn và môi trường, s.đ.d, tr. 73

⁷ Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 về một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch

⁸ Quốc hội (2020), Luật số 72/2020/QH14 của Quốc hội Khóa XIV về bảo vệ môi trường

và chất gây hiệu ứng nhà kính được kiểm soát trong khuôn khổ Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ô-dôn (gọi tắt là các chất được kiểm soát) là các chất, hợp chất được quy định tại các Phụ lục A, B, C, E và F của Nghị định thư Montreal”⁹.

Như vậy, KNK theo phân loại hiện tại gồm 06 loại (CO₂; CH₄; N₂O; HFCs; PFCs; SF₆) là các chất gây ra tình trạng nóng lên toàn cầu và những nguy cơ BĐKH. Báo cáo của IPCC tại COP26 chỉ rõ khí metan là nguyên nhân chính thứ 2 gây ra vấn đề nóng lên toàn cầu, sau CO₂. Tuy nhiên, khí metan có cường độ mạnh hơn, nhiều khi nóng lên, gây ra nhiều tác động ngắn hạn hơn, gấp 80 lần so với CO₂. Dựa trên các nghiên cứu kinh tế học (được trình bày ở Mục 2.2.1), mua bán quyền phát thải KNK là giải pháp được áp dụng chính thức trong và ngoài khuôn khổ các cam kết cắt giảm phát thải KNK theo Nghị định thư Kyoto thông qua việc đặt ra giới hạn tối đa về lượng khí thải sinh ra cho các đơn vị xả khí, đồng thời cho phép các giao dịch mua bán, chuyển nhượng các chứng nhận quyền phát thải KNK giữa các chủ thể.

2.1.2. Khái niệm quyền phát thải khí nhà kính

Đầu tiên, cần có cách hiểu và tên gọi thống nhất về “quyền phát thải KNK” ở nghĩa rộng và nghĩa hẹp, cụ thể:

Theo nghĩa rộng, quyền phát thải KNK được hiểu là một quyền thực thi bởi các cá nhân, tổ chức thông qua việc phát thải vào khí quyển các chất hóa học gây hiệu ứng nhà kính.

Theo Zewei Yang, “quyền phát thải KNK” được hiểu là “quyền được xả các loại KNK vào khí quyển được thừa nhận tự nhiên hoặc bởi pháp luật”¹⁰. Theo đó quyền phát thải KNK ra đời gắn liền với vấn đề BĐKH mà nhân loại đang đối mặt. Quyền này được nhìn nhận thuộc thể hệ quyền phát triển mới dựa trên lý thuyết về sự phát triển bền vững của nhân loại. Quyền này được phân tích thành 02 nhóm quyền gồm: (1) quyền tự nhiên: con người sinh ra đã được thụ hưởng quyền phát thải các-bon; và (2) quyền phái sinh từ quyền sử dụng nguồn tài nguyên của Trái đất để phát triển.

Theo nghĩa hẹp, quyền phát thải KNK được hiểu là một chứng nhận pháp lý về một định lượng KNK cho phép phát thải vào khí quyển.

Hiện có nhiều tên gọi khác nhau được áp dụng cho khái niệm này (tiếng Anh là *Certified Emission Reduction Unit - CER*). Theo Viện Khoa học, khí tượng thủy văn

⁹ Chính phủ (2022), Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/1/2022 quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn

¹⁰ Zewei Yang (2012), The right to carbon emission - A new right to development, American journal of Climate change, 2012, 1, 108-116

và môi trường, “*CER (được gọi tên là Đơn vị giảm phát thải được chứng nhận) là một lượng giảm phát thải KNK đạt được nhờ dự án của Cơ chế phát triển sạch*”¹¹. Theo Khoản 3 Điều 2 Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg, “*Chứng chỉ giảm phát thải KNK được chứng nhận (CERs) là các giảm phát thải được chứng nhận do Ban chấp hành quốc tế về CDM cấp cho dự án CDM. Một CER được xác định bằng một tấn khí CO₂ tương đương*”.

Khái niệm “quyền” trong pháp luật nói chung, luật quốc tế nói riêng được hiểu để chỉ những khả năng được pháp luật công nhận và đảm bảo thực hiện đối với cá nhân, tổ chức mà từ đó chủ thể đó được hưởng, được làm, được đòi hỏi một giá trị nào đó¹². Khái niệm “quyền” được mở rộng nội hàm thông qua các ngành luật khác nhau như: *quyền con người - quyền công dân* trong luật nhân quyền quốc tế; *quyền dân sự* trong pháp luật dân sự. Từ đó, khái niệm “*quyền phát thải khí nhà kính*” được nhìn nhận là một quyền con người được phát triển từ nhóm *quyền tự nhiên* và *quyền tài sản*.

2.1.3. Đặc điểm của quyền phát thải khí nhà kính

Quyền phát thải KNK là quyền tự nhiên.

Quyền phát thải KNK là một phần của quyền tiếp cận tài nguyên thiên nhiên phục vụ mục đích sinh tồn. Điều này cũng dễ hiểu khi trong mọi sinh hoạt có sử dụng năng lượng của con người, động vật đều trực tiếp hoặc gián tiếp phát sinh các loại KNK; và nếu không quyền này không được thực hiện thì mọi sinh thể và xã hội đều không thể tồn tại. Quyền này thực tế là một quyền tự nhiên và trong lịch sử phát triển loài người, quyền này từng bước được ghi nhận lại trong các văn kiện pháp ý quốc tế, khu vực và quốc gia.

Theo nghiên cứu của Tổ chức Nông Lương Liên Hiệp Quốc - FAO, quyền phát thải các-bon có thể coi phái sinh từ “*quyền có thức ăn và tiếp cận tài nguyên tự nhiên*” (tiếng Anh: Right to food and access to natural resources)¹³. Trong đó, việc tiếp cận các nguồn tài nguyên được hiểu là quyền tự nhiên phái sinh từ quyền sở hữu tài sản được dẫn tại Điều 17 Tuyên ngôn Quốc tế về Nhân quyền “*Ai cũng có quyền sở hữu, hoặc riêng tư hoặc hùn hiệp với người khác*”, được mở rộng và làm rõ tại Điều 1 Công ước Châu Âu về Nhân quyền; Điều 21 Công ước Châu Mỹ về Nhân quyền và Điều 14 Hiến chương Châu Phi về Nhân quyền và Dân quyền với các nội hàm khác nhau như: quyền được phân phối tự do những nguồn tài nguyên tự nhiên;

¹¹ Viện Khoa học, khí tượng thủy văn và môi trường, s.đ.d, tr. 23

¹² Bộ Tư pháp (2006), Từ điển Luật học, NXB Tư pháp

¹³ FAO (2008), The right to Food and Access to natural resources - Using human rights arguments and mechanisms to improve resource access for the rural poor, ISBN 978-92-5-106177-0

quyền được đáp ứng về môi trường...¹⁴ Từ đó, các quốc gia có nghĩa vụ xây dựng chính sách, pháp luật và các chương trình hành động nhằm bảo trợ quyền sở hữu này dưới góc độ quyền được sử dụng tài nguyên để sinh tồn của mỗi người.

Ngoài ra, việc thực hiện quyền phát thải KNK trong giải pháp phát triển thị trường các-bon có thể hiểu được hình thành từ quyền được sống trong môi trường trong lành - *Right to an adequate environment*, một quyền con người cơ bản được ghi nhận trong nhiều văn kiện quốc tế và cụ thể tại Điều 43 Hiến pháp năm 2013 “*Mọi người đều có quyền sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*”.

Dưới góc độ các đơn vị kinh tế và sản xuất, hoạt động xả thải KNK theo chuẩn và đảm bảo nghĩa vụ phát thải cũng có thể coi là phần của nguyên tắc Tự do kinh doanh được đề cập tại Điều 16 Hiến chương Châu Âu về những quyền cơ bản¹⁵, tương đương Điều 33 Hiến pháp năm 2013 “*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*”.

Quyền phát thải khí nhà kính cũng là quyền tài sản.

Quyền phát thải KNK thực tế là quyền của mỗi con người trong việc sở hữu năng lực và một định mức được phép xả thải vào khí quyển để đảm bảo sự tồn tại và phát triển. Pháp luật nhiều quốc gia đều cho thấy quyền phát thải KNK hoàn toàn có thể được trao đổi, giao dịch, mua bán, trao đổi thông qua giá trị thị trường. Thực tế, Khoản 7 Điều 139 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có quy định “*cơ sở phát thải KNK tham gia thị trường các-bon trong nước thực hiện trao đổi, đấu giá, vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín chỉ các-bon; thực hiện các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước*” cho thấy các giao dịch này chứa đựng quyền tài sản tương đối rõ ràng. Mặt khác, quyền phát thải KNK trong trường hợp này được hiểu bắt nguồn từ quan hệ sở hữu - một nền tảng tồn tại cho mọi quan hệ kinh tế - dân sự. Như vậy, quyền phát thải KNK trong phạm vi nghiên cứu được hiểu xuất phát từ quyền tự nhiên trong luật môi trường quốc tế, luật nhân quyền quốc tế và quyền sở hữu trong luật dân sự, tư pháp quốc tế, được hiểu là khả năng thực thi phát thải hợp pháp nhưng đồng thời cũng là dạng thức chứng nhận cho khả năng thực thi phát thải này.

2.2. Pháp luật về quyền phát thải khí nhà kính

¹⁴ FAO, S.đ.d, tr.24

¹⁵ EU Charter of Fundamental rights: Article 16 - Freedom to conduct a business: “*The freedom to conduct a business in accordance with Union law and national laws and practices is recognised*”.

2.2.1. Khái niệm

Pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận và đảm bảo thực hiện nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo những mục tiêu, định hướng cụ thể. Trong đời sống xã hội, pháp luật có vai trò đặc biệt quan trọng. Nó là công cụ không thể thiếu, bảo đảm cho sự tồn tại, vận hành bình thường của xã hội nói chung và của nền đạo đức nói riêng. Pháp luật không chỉ là một công cụ quản lý nhà nước hữu hiệu, mà còn tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển của ý thức đạo đức, làm lành mạnh hóa đời sống xã hội và góp phần bồi đắp nên những giá trị mới. Trong công cuộc đổi mới đất nước hiện nay, việc tăng cường vai trò của pháp luật được đặt ra như một tất yếu khách quan. Điều đó không chỉ nhằm mục đích xây dựng một xã hội có trật tự, kỷ cương, văn minh, mà còn hướng đến bảo vệ và phát triển các giá trị chân chính, trong đó có ý thức đạo đức.

Lý luận và pháp luật về quyền con người nói chung (trong đó có quyền phát thải, quyền sống trong môi trường trong lành...) chỉ rõ rằng quyền con người hiện diện trong từng con người và trong cộng đồng xã hội, là tài sản chung, mỗi thành viên trong cộng đồng nhân loại đều được hưởng thụ quyền con người một cách bình đẳng, không phải là sở hữu riêng độc chiếm của một quốc gia hay nhóm người nào. Được chính thức pháp điển hóa trong luật quốc tế kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, quyền con người hiện đã trở thành một hệ thống các tiêu chuẩn pháp luật quốc tế có tính chất bắt buộc đối với mỗi quốc gia; việc tôn trọng, bảo vệ các quyền con người trở thành thước đo căn bản về trình độ văn minh của các nước và các dân tộc trên thế giới. Thực hiện các quy tắc xử sự và các chuẩn mực trong lĩnh vực quyền con người, nhân loại đang hướng tới xây dựng một “nền văn hóa nhân quyền”. Do quyền con người có giá trị phổ quát và ảnh hưởng ngày càng mạnh mẽ đến mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, xã hội nên nhu cầu kiến thức và pháp luật về quyền con người ngày càng cao, đối với mọi thành viên xã hội, ở mọi cấp độ.

Từ đó có thể hiểu, pháp luật về quyền phát thải KNK là một nội dung trong pháp luật quốc tế về quyền con người, và mở rộng ra trong pháp luật quốc tế về môi trường, cung cấp các quy tắc xử sự chung cho các chủ thể quan hệ pháp luật quốc tế trong việc sử dụng, quản lý hiệu quả nguồn tín chỉ phát thải KNK được phân bổ.

2.2.2. Nội dung

Pháp luật về quyền phát thải KNK điều chỉnh các quan hệ pháp luật phát sinh có mục đích chuyển nhượng một khối lượng KNK được chứng nhận và được phép phát thải tương ứng ra môi trường để đổi lại một giá trị kinh tế nhất định. Coi đây là một “*quan hệ pháp luật*” được đặc trưng bởi 03 thành tố cơ bản gồm: (1) Chủ thể; (2)

Khách thể và (3) Nội dung. Từ phân tích lý luận chung pháp luật, quan hệ pháp luật mua bán quyền phát thải KNK luôn tồn tại các thành tố cấu thành cơ bản bao gồm:

- **Chủ thể:** giao dịch chuyển nhượng được hình thành bởi các doanh nghiệp sản xuất, chế biến (bên có nhu cầu mua để phát thải) với bên kia là những cá nhân, tổ chức sở hữu hợp pháp các CER được công nhận và cho phép giao dịch. Thực tế chủ thể trong giao dịch mua bán này có thể là những chủ thể thương mại khi mục đích của họ không phải là phát thải mà là tích lũy và giao dịch hưởng hoa hồng/chênh lệch giá. Đối tượng này có thể biết đến như các “nhà đầu tư” trên thị trường các-bon. Ở góc độ người bán, chủ thể sở hữu CER có thể chính là các chủ đầu tư các dự án CDM; hoặc có CER thuộc sở hữu mà không có nhu cầu sử dụng hoặc chủ định bán để hưởng giá trị chênh lệch.

- **Nội dung:** trong một thương vụ giao dịch chuyển nhượng CER, các chủ thể tham gia có quyền và nghĩa vụ có tương đồng với một giao dịch mua bán sản phẩm hàng hóa thông thường. Tuy nhiên cũng chứa đựng những điểm khác biệt do đối tượng chuyển nhượng là “mức phát thải KNK” được chứng nhận trong CER. Cụ thể:

+ *Điểm tương đồng với giao dịch mua bán, chuyển nhượng tài sản thông thường:* trong một giao dịch mua bán, các bên phải thỏa thuận được những nội dung cơ bản bao gồm: đối tượng chuyển nhượng; giá chuyển nhượng; phương thức thanh toán và bàn giao hàng hóa cùng những điều khoản cơ bản khác. Về phần mình bên mua (hoặc bên nhận chuyển nhượng) có nghĩa vụ cơ bản là tiếp nhận hàng hóa đồng thời thực hiện nghĩa vụ thanh toán giá trị; còn bên bán (bên chuyển nhượng) có nghĩa vụ cơ bản là bàn giao hàng hóa đồng thời tiếp nhận khoản thanh toán. Trong giao dịch chuyển nhượng CER, vì đối tượng chuyển nhượng là một loại “tài sản đặc biệt” được ấn định trong một chứng nhận được cấp bởi một cơ quan có thẩm quyền (*tài sản này có phần tương đồng với quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà, tài sản...*) do vậy, giao dịch chuyển nhượng quyền phát thải về bản chất sẽ là hoạt động “sang tên chứng nhận phát thải” từ bên chuyển nhượng sang bên nhận chuyển nhượng. Quá trình này cũng đòi hỏi các bên phải lập hợp đồng chuyển nhượng tuân thủ các yêu cầu cơ bản bao gồm: (i) Điều kiện giao dịch dân sự hợp pháp (quy định tại Điều 118 Bộ luật dân sự năm 2015) và (ii) Điều kiện riêng đối với hợp đồng chuyển nhượng CERs (quy định tại Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007; Thông tư 15/2014/TT-BTNMT ngày 24/3/2014 quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto).

Trong đó: Điều kiện chung của giao dịch dân sự có hiệu lực gồm: a) *Chủ thể có năng lực pháp luật dân sự, năng lực hành vi dân sự phù hợp với giao dịch dân sự được xác lập*; b) *Chủ thể tham gia giao dịch dân sự hoàn toàn tự nguyện*; c) *Mục đích và nội dung của giao dịch dân sự không vi phạm điều cấm của luật, không trái đạo đức xã hội*.

Về Điều kiện riêng của giao dịch chuyển nhượng CER: a) *Bán CERs thuộc sở hữu của mình theo quy định của pháp luật hiện hành (Điểm d Khoản 1 Điều 6)*; b) *Khi nhận, phân chia và bán CERs, chủ sở hữu CERs hoặc đầu mối tiếp nhận CERs phải đăng ký với Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và báo cáo với Cơ quan có thẩm quyền quốc gia về CDM (Khoản 2 Điều 7)*; c) *Giá bán CERs được xác định trên cơ sở thỏa thuận theo giá thị trường tại thời điểm bán (Khoản 2 Điều 8)*; d) *Nhà đầu tư xây dựng và thực hiện dự án CDM khi bán CERs phải nộp lệ phí bán CERs (Khoản 1 Điều 9)*.

- **Khách thể:** thị trường mua bán chuyển nhượng phát thải KNK hướng tới xây dựng một cơ chế khuyến khích các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh áp dụng các công nghệ thân thiện với môi trường để tránh việc phải tốn chi phí mua CER. Thực tế, mục tiêu đặt ra với bên chuyển nhượng CER đó là những giá trị kinh tế gia tăng từ những nỗ lực giảm phát thải của mình. Quá trình này là quá trình tái bù đắp chi phí cho công nghệ mới.

Đối với bên nhận chuyển nhượng CER, giá trị hướng tới là việc bù đắp phần phát thải vượt quá hạn ngạch cho phép hoặc tích lũy phục vụ quá trình sản xuất kinh doanh hoặc để chuyển nhượng, phân phối lại sau khi đã đáp ứng yêu cầu hạn ngạch phát thải. Dù ở ý nghĩa nào thì việc thanh toán chi phí cho mỗi CER nhận chuyển nhượng sẽ trực tiếp tác động tới giá cả sản phẩm hàng hóa, làm giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp và đòi hỏi sự đổi mới của doanh nghiệp nhằm đáp ứng chuẩn ngạch phát thải. Đây được coi là ý nghĩa quan trọng của CERs và ETS trong mục tiêu giảm phát thải KNK toàn cầu.

2.2.3. Đối tượng áp dụng

Pháp luật về quyền phát thải khí nhà kính là một môi quan hệ pháp luật được điều chỉnh bởi hệ thống các cam kết quốc tế; điều ước quốc tế; pháp luật khu vực và quốc gia. Đối tượng áp dụng của pháp luật bao gồm các chủ thể thực thi quyền phát thải KNK được phân thành 03 nhóm:

Nhóm 1 – Chủ thể phát thải: là các doanh nghiệp, cơ sở kinh tế, các đơn vị sản xuất kinh tế hoặc các cá nhân ở các quy mô khác nhau nhưng có phát thải ra môi trường các chất gây hiệu ứng nhà kính. Mở rộng hơn, khi hình thành thị trường các-

bon thì chủ thể phát thải có thể mang quốc tịch của quốc gia này nhưng hoạt động phát thải lại gây tác động ở quốc gia khác. Trong nhóm này:

- *Các quốc gia*: Công ước UNFCCC và Nghị định thư Kyoto phân biệt trách nhiệm của các quốc gia phát triển và đang phát triển về thực thi quyền phát thải KNK nhằm giảm thiểu mức phát thải theo cam kết. Quyền phát thải KNK của các quốc gia mặc dù phần nào đó hài hòa về mức độ đóng góp cho mục tiêu cộng đồng chung, nhưng chứa đựng sự bất bình đẳng giữa công dân các quốc gia trong thực thi quyền này.

- *Các nhóm, tổ chức*: được hiểu là các thực thể như tổ chức kinh tế, sản xuất cũng có quyền phát thải KNK hiểu như một phần tất yếu của quyền của chủ thể trong hoạt động sản xuất kinh doanh được bảo vệ bởi pháp luật. Dưới góc độ kinh tế, giải pháp về hình thành thị trường các-bon cũng là mục tiêu cơ bản để nhóm này thực thi hiệu quả quyền phát thải của mình.

Như ở Việt Nam hiện nay, chủ thể đang rất có nhu cầu mua bán CER là những hãng hàng không, bởi từ năm 2021, những hãng hàng không phải tuân thủ Cơ chế giảm và bù đắp các-bon (CORSIA) của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), và theo quy định của Liên minh châu Âu. Ví dụ: máy bay bay qua không phận châu Âu phải đạt mức các-bon cân bằng (*carbon neutral*) theo quy định của EU nếu không muốn phải chịu mức phạt khá cao. Nếu không thể giảm phát thải, họ có thể mua tín chỉ các-bon để bù đắp lượng phát thải của mình¹⁶.

- *Các cá nhân*: mỗi cá nhân được có quyền phát thải KNK với mục tiêu là đảm bảo sự tồn tại và phát triển các nhu cầu tự nhiên.

Nhóm 2 – Chủ thể quản lý hoạt động phát thải: là các cơ quan quản lý Nhà nước có thẩm quyền của quốc gia; của khu vực và quốc tế phụ trách các hoạt động kiểm kê, đo đạc, kiểm soát phát thải; các tổ chức phi chính phủ và liên chính phủ trong các nỗ lực giảm phát thải ra môi trường; các cộng đồng dân cư, hội nghề nghiệp mà hoạt động chủ yếu nhằm gắn kết xã hội trong thực hiện mục tiêu giảm phát thải KNK... Các tổ chức dù thuộc khu vực Nhà nước hay khu vực tư nhân nhưng có chung mục tiêu giám sát và cảnh báo thị trường các-bon để đảm bảo tính minh bạch và công bằng cho các chủ thể tham gia.

Nhóm 3 – Chủ thể trung gian của thị trường phát thải: như bất kỳ thị trường thương mại nào, thị trường thương mại phát thải cũng chứa đựng trong đó những chủ

¹⁶ Vũ Thị Thanh, Trương Hải Nam, Nguyễn Thanh Tùng, Vũ Thanh Tùng (2019), Cơ chế giảm và bù đắp các-bon đối với hàng không quốc tế (CORSIA) của tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO), Tạp chí Môi trường, số Chuyên đề Tiếng việt 3/2019

thể trung gian giao dịch CERs, bao gồm: các doanh nghiệp, cá nhân thương mại phát thải; các nhà đầu cơ CERs; ngân hàng CERs... Chính các chủ thể trung gian này làm gia tăng tính hấp dẫn của thị trường các-bon, tạo cơ hội để triển khai các công cụ thị trường như: tín dụng phát thải; quỹ phát thải; hợp đồng tương lai; quyền chọn...

Như vậy, để đảm bảo phát triển thị trường phát thải KNK một cách đầy đủ, khung pháp lý về thị trường phải xoay quanh sự tham gia của 03 nhóm chủ thể này vào thị trường ở các khía cạnh khác nhau.

2.2.4. Phạm vi điều chỉnh

Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về quyền phát thải KNK được mở rộng ở cả 03 cấp độ từ quốc gia, khu vực tới quốc tế. Cụ thể:

- **Phạm vi quốc gia:** quyền phát thải KNK gắn liền với quyền được kinh doanh, đầu tư và triển khai hoạt động kinh doanh của cá nhân, tổ chức được pháp luật các quốc gia công nhận và bảo đảm. Ở Việt Nam, quyền tự do kinh doanh lần đầu tiên được ghi nhận tại Điều 57 Hiến pháp năm 1992, hiện hành Điều 33 Hiến pháp năm 2013 và được chi tiết hóa tại Luật Đầu tư năm 2020: *Nhà đầu tư được tự chủ quyết định hoạt động đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật đầu tư và quy định khác của pháp luật có liên quan; được tiếp cận, sử dụng các nguồn vốn tín dụng, quỹ hỗ trợ, sử dụng đất đai và tài nguyên khác theo quy định của pháp luật. Nhà nước công nhận và bảo hộ quyền sở hữu về tài sản, vốn đầu tư, thu nhập và các quyền, lợi ích hợp pháp khác của nhà đầu tư.* Quyền này cũng gắn liền với trách nhiệm của doanh nghiệp trong bảo vệ môi trường quy định trong: Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Bộ luật Dân sự năm 2015, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017); Nghị định 08/2022/NĐ-CP hướng dẫn Luật Bảo vệ môi trường; Nghị định 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- **Phạm vi khu vực:** ASEAN là một trong những khu vực chịu tác động nặng nề nhất của BĐKH, những tác động tiêu cực của BĐKH là các thách thức nghiêm trọng đối với phát triển kinh tế-xã hội của các quốc gia ASEAN. Trong gần 10 năm kể từ khi Tuyên bố lần đầu tiên của Hội nghị đặc biệt của ASEAN về BĐKH (Thái Lan). Trong đó, giải pháp về sự hình thành một thị trường chung về mua bán quyền phát thải KNK cũng được đưa ra để thảo luận¹⁷. Trong phạm vi Liên minh châu Âu, EU ETS là chương trình quốc tế đầu tiên và lớn nhất được thiết kế để cắt giảm lượng KNK thải ra trong tất cả ngành công nghiệp. Chương trình này xây dựng cơ sở chính

¹⁷ Thailand Voluntary Emissions Trading Scheme (Thailand V-ETS)

sách Liên minh châu Âu trong việc chống lại BĐKH và sự nóng lên toàn cầu bằng cách cho phép các nước thành viên EU mua và giao dịch lượng khí thải thương mại trong phạm vi cho phép.

- **Phạm vi quốc tế:** mặc dù hiện nay các cam kết quốc tế về phát thải không đặt ra những điều chỉnh cụ thể liên quan tới quyền phát thải KNK nhưng có đề cập tới “thương mại phát thải” như một gợi ý chính sách và lập pháp để các quốc gia và khu vực. có xu hướng khuyến khích các quốc gia tham gia vào một nỗ lực chung về giảm phát thải KNK, tuy nhiên, việc hình thành một thị trường chung ở phạm vi tất cả các quốc gia dường như là “bất khả thi” do những khác biệt về chính trị, kinh tế, động lực tham gia và trình độ. Tuy nhiên, việc hình thành một thị trường chung sẽ góp phần giải quyết được những vấn đề nội tại của các thị trường mua bán quyền phát thải như: bất bình đẳng của các chủ thể tham gia; khác biệt về giá; thất thoát về phát thải KNK...

2.3. Thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

2.3.1. Cơ sở kinh tế học

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra cơ sở hình thành thị trường các-bon xuất phát từ một số lý thuyết về phí tổn ngoại bộ của Halsnæs¹⁸; phí tổn xã hội theo mô hình của Coase¹⁹. Theo đó, giả định tồn tại một thị trường hoạt động hoàn hảo và cho phép các bên tham gia được hưởng quyền sở hữu ngang bằng nhau về mức tối đa lượng khí thải được phép sản sinh ra đồng thời giới hạn tối đa tổng lượng khí thải của tất cả các đơn vị xả khí. Giải pháp đưa ra sẽ đạt hiệu quả phát thải tốt nhất với chi phí thấp nhất, đồng thời khuyến khích hệ thống thị trường²⁰. Ý tưởng vào những năm 1960 của các nhà kinh tế học là Ronald Coase và John Dales được áp dụng với đối tượng hưởng quyền phát thải khí chỉ được thải ra một số lượng cụ thể các chất ô nhiễm trong một

¹⁸ Halsnæs, K.; và đồng nghiệp (2007). “2.4 Cost and benefit concepts, including private and social cost perspectives and relationships to other decision-making frameworks”. Trong B. Metz; và đồng nghiệp (biên tập). Framing issues. Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, N.Y., U.S.A. Truy cập ngày 26 tháng 4 năm 2010

¹⁹ Goldemberg, J.; và đồng nghiệp (1996). “Introduction: scope of the assessment.”. Trong J.P. Bruce; và đồng nghiệp (biên tập). In: Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change (PDF). Contribution of Working Group III to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. This version: Printed by Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, N.Y., U.S.A.. PDF version: IPCC website.

²⁰ Bashmakov, I.; và đồng nghiệp (2001). “6.3.1 International Emissions Trading. In (book chapter): 6. Policies, Measures, and Instruments. In: Climate Change 2001: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (B. Metz et al. Eds.)”. Print version: Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, N.Y., U.S.A.. This version: GRID-Arendal website. Bản gốc lưu trữ ngày 5 tháng 8 năm 2009. Truy cập ngày 26 tháng 4 năm 2010

khoảng thời gian giới hạn, và quyền phát thải khí có thể được chuyển nhượng nếu như các cơ quan quản lý xác định được một mức trần cho lượng phát thải tổng thể²¹.

Bên cạnh đó, lý thuyết tự do cạnh tranh của Adam Smith đưa ra nguyên tắc thị trường điều tiết bởi quan hệ cung cầu, quy luật cạnh tranh về giá trong các giao dịch chuyển nhượng CERs trên thị trường quốc tế²².

Các lý thuyết kinh tế học khác cũng là cơ sở vận dụng trong thị trường các-bon kể tới như: lý thuyết chi phí giao dịch²³; lý thuyết hiệu quả Pareto²⁴.

Những năm đầu thế kỷ XXI, những lý thuyết này mới lại được vận dụng trong Điều 17 Nghị định thư Kyoto năm 1997, cụ thể, quy định: “*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*”. Tiếp tục được kế thừa tại Điều 6 Thỏa thuận Paris năm 2015 theo đó 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 (thị trường các-bon).

2.3.2. Cơ sở luật học

2.2.2.1. Pháp luật quốc tế

Ở góc độ luật công, nền tảng lý luận của quyền phát thải KNK dựa trên các nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế về môi trường, cụ thể²⁵:

Nguyên tắc phát triển bền vững: nguyên tắc được phát triển từ Tuyên bố Stockholm năm 1972, Hội nghị Rio de Janeiro năm 1992, Tuyên bố Johannesburg năm 2002, là sự kết hợp hài hòa giữa 03 mặt của sự phát triển gồm: phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Nó liên quan chặt chẽ với nguyên tắc công bằng giữa các thế hệ; nguyên tắc sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên hay đa dạng sinh học²⁶.

Nguyên tắc trách nhiệm chung nhưng khác biệt: nguyên tắc được phát triển từ Tuyên bố Rio de Janeiro năm 1992, Công ước về biến đổi khí hậu năm 1992, Nghị

²¹ Dales, J. H., Pollution, Property and Prices. Toronto: University of Toronto Press, năm 1968, tr.92-100;

²² Adam Smith (1776), Nghiên cứu về bản chất và nguồn gốc của cải của các dân tộc

²³ Lý thuyết chi phí giao dịch được khởi xướng trong các tác phẩm của: Ronald H.Coase (1960), The problem of social cost, The Journal of Law & Economics, p.27-28; Oliver E.Williamson (1981), The economics of Organization: The transaction cost approach, American Journal of Sociology, p.548. Theo đó, chi phí giao dịch được hiểu là những chi phí trực tiếp mà một tác nhân kinh tế phải chịu khi tham gia vào một giao dịch trên thị trường hoặc chi phí phát sinh khi một quyền sở hữu được xác lập và có nhu cầu phải được bảo vệ quyền sở hữu.

²⁴ Lý thuyết hiệu quả Pareto được đề cập trong bài viết: Dương Anh Sơn, Hoàng Vĩnh Long (2013), Thử bàn về bản chất hợp đồng từ góc độ kinh tế học, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 2/2013. Theo đó, hiệu quả Pareto đặt ra trạng thái kinh tế được coi là hiệu quả khi một

²⁵ Zewei Yang, S.đ.d, tr. 110

²⁶ Nguyễn Hồng Thao, Nguyễn Thị Xuân Sơn (2020), Giáo trình Luật quốc tế về môi trường, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 66-67

định thư Montreal năm 1997, Nghị định thư London năm 1996, được hiểu là mặc dù tồn tại những nghĩa vụ chung của tất cả các quốc gia, khu vực và toàn cầu tuy nhiên các quốc gia có hoàn cảnh khác nhau sẽ có nghĩa vụ đóng góp khác nhau để thực hiện mục tiêu chung²⁷.

Nguyên tắc công bằng: Phần mở đầu Hiến chương Liên hợp quốc phần đưa ra nguyên tắc “*Tuyên bố một lần nữa sự tin tưởng vào những quyền cơ bản, nhân phẩm và giá trị của con người, ở quyền bình đẳng giữa nam và nữ, ở quyền bình đẳng giữa các quốc gia lớn và nhỏ*”, được tiếp tục ghi nhận trong Điều 2 Tuyên ngôn nhân quyền đề cập sự công bằng giữa các chủ thể trong thực thi quyền. Kết hợp với lý thuyết công bằng của John Rawls²⁸, việc phân bổ quyền phát thải các-bon cho các quốc gia theo tiêu chí thu nhập, dân cư, tốc độ phát triển... thì luôn tồn tại sự bất công bằng trong phân bổ.

Ở góc độ tư pháp quốc tế, thị trường các-bon là tổng hợp các giao dịch hợp đồng chuyển nhượng quyền phát thải KNK hoặc hợp đồng chuyển đổi chủ sở hữu quyền phát thải KNK. *Nguyên tắc bình đẳng về pháp lý giữa các chế độ sở hữu* của các quốc gia khác nhau trong tư pháp quốc tế đảm bảo cho hoạt động giải thích và áp dụng pháp luật trong các giao dịch chuyển nhượng quyền phát thải KNK một cách khách quan. *Nguyên tắc không phân biệt đối xử* trong quan hệ giữa các chủ thể mang quốc tịch khác nhau cũng đảm bảo các giao dịch mua bán, chuyển nhượng quyền phát thải KNK xuyên biên giới vẫn đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia giao dịch. Đặc biệt, với bản chất của một giao dịch hợp đồng, các giao dịch chuyển nhượng quyền phát thải KNK cần được đảm bảo bởi *nguyên tắc tôn trọng sự thỏa thuận của các bên và nguyên tắc thiện chí thực hiện cam kết (pacta sunt servanda)* để giao dịch diễn ra bình thường.

2.2.2.2. *Pháp luật quốc gia*

Việc áp dụng mô hình Coase kể trên gắn liền việc công nhận và phân chia quyền sở hữu tài sản một cách công bằng (tài sản ở đây được hiểu là định mức phát thải tối đa theo đơn vị phát thải). Có thể coi “quyền phát thải KNK” là một quyền tài sản dựa trên nền tảng lý thuyết về quyền sở hữu tài sản như một quyền năng tự nhiên của con người khi sinh ra (quyền con người) hoặc theo chủ nghĩa thực chứng thì quyền này là quyền được thừa nhận bởi nhà nước (quyền công dân). Tương tự như

²⁷ Nguyễn Hồng Thao, Nguyễn Thị Xuân Sơn, S.đ.d, tr. 89

²⁸ John Rawls (1999). A Theory of Justice: Revised Edition: Rawls đề cập tới 02 nguyên tắc để đạt được công bằng gồm: (1) Tất cả đều có quyền tự do cơ bản, quyền tự do của cá thể chỉ có thể bị hạn chế bởi nhu cầu cùng cổ quyền tự do của những người khác; (2) Nếu có bất bình đẳng xã hội và kinh tế thì chúng phải có các tính chất sau: (a) Sự phân vinh đạt được phải đem lại lợi ích lớn nhất như có thể cho người được hưởng ít nhất và (b) Phải bảo đảm bình đẳng về cơ hội lớp lý.

tiền ảo, quyền phát thải KNK có thể hiểu là một loại tài sản có thể sở hữu tư, một dạng vật quyền (jus in rem) cho dù đó là một tài sản phi vật thể²⁹.

Bên cạnh đó, nguyên tắc *người gây ô nhiễm phải trả tiền* trong pháp luật môi trường được áp dụng như cơ sở luật học hình thành thị trường các-bon. Nguyên tắc *người gây ô nhiễm phải trả tiền*, còn gọi là PPP (The Polluter Pays Principle) được đưa ra từ những năm 1970 về áp dụng công cụ kinh tế trong giải quyết vấn đề môi trường, theo đó tái phân bổ nguồn lực và kích thích giảm phát thải KNK trên toàn cầu³⁰. Việc cho phép các doanh nghiệp được mua chứng nhận giảm phát thải KNK từ đó hình thành nguồn ngân sách gia tăng cho các chủ thể của nền kinh tế xanh, đồng thời đặt người phát thải trong trạng thái yêu cầu “xanh hóa”.

2.3.3. Ý nghĩa của thị trường

Khái niệm “thị trường” là một khái niệm rộng, được nghiên cứu trong nhiều lĩnh vực trong đó phản ánh nội hàm kinh tế, chính trị và pháp lý.

Theo Investopedia, “*Thị trường là nơi hai bên (bên mua và bên bán) gặp gỡ để trao đổi hàng hóa và dịch vụ.*”³¹

Theo Từ điển Ngân hàng và Tài chính của Whitackers, “*Thị trường là nơi hàng hóa được bán hoặc để người mua tới mua hàng*”, hoặc “*là nơi để tiền tệ hoặc hàng hóa được trao đổi*”³².

Theo Black’s Law Dictionary 4th edition của Henry Campbell Black, “*Thị trường là nơi diễn ra các hoạt động thương mại được điều chỉnh bởi các quy định về mua bán*”³³.

Ở Việt Nam, thuật ngữ “thị trường” được sử dụng trong nhiều văn kiện của Đảng và Nhà nước, tuy nhiên, chưa có văn bản pháp luật nào giải thích một cách chính thức về khái niệm “thị trường”. Trong pháp luật cạnh tranh, khái niệm gần gũi là “thị trường sản phẩm liên quan”, “thị trường địa lý liên quan” được hiểu là phạm vi sản phẩm hàng hóa/dịch vụ và phạm vi địa lý chứa đựng các tính đặc thù tương đồng và có thể thay thế cho nhau.

Như vậy, có thể ghi nhận, để một hệ thống mua bán, trao đổi hàng hóa được gọi là “thị trường” đòi hỏi phải có một số đặc tính như: (1) Tồn tại trong đó các chủ thể thị trường bao gồm: người mua; người bán; chủ thể quản lý nhà nước và các chủ

²⁹ Nguyễn Đình Phước (2021), Tiền ảo có thể được xem là tài sản, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 21 (421), tháng 11/2020

³⁰ Võ Trung Tín (2014), Về nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền - Kinh nghiệm nước ngoài và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam, Tạp chí Khoa học Pháp lý Việt Nam số 06(85)/2014, tr.26-34

³¹ Investopedia, <https://www.investopedia.com/terms/m/market.asp>

³² A&C Black (1991), Dictionary of Banking and Finance, 3rd edition, Peter Collin Publishing, tr.216

³³ Henry Campbell Black (1968), Black’s law dictionary, 4th edition, West Publishing Co., tr. 1122

thể khác; (2) Khách thể thị trường là những giá trị mà các chủ thể hướng tới trong giao dịch mua bán, trao đổi hàng hóa, dịch vụ, được biểu hiện dưới dạng tài sản và chuyển dịch tài sản; (3) Giá thị trường của hàng hóa, dịch vụ được hình thành trên cơ sở cung cầu.

Khoản 1 Điều 139 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đề cập “*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 phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên*”. Đây là văn kiện pháp lý chính thức đầu tiên ghi nhận về khái niệm này.

Từ đó, “*thị trường các-bon*” được hiểu là một mô hình thị trường đặc thù, trong đó, chủ thể tham gia thị trường là các quốc gia, doanh nghiệp; khách thể hướng tới là lợi ích từ việc thực hiện các cam kết cắt giảm phát thải cũng như lợi nhuận có được từ hoạt động chuyển nhượng quyền phát thải; giá trị quyền phát thải căn cứ theo giá thị trường.

Sau lý thuyết của Coase, ý tưởng thị trường mua bán phát thải khí được nhắc lại vào những năm 1995 ở Hoa Kỳ với mô hình trao đổi “quota khí SO₂” (thay vì khí CO₂). Những năm đầu thế kỷ XXI, lý thuyết này mới lại được vận dụng trong Nghị định thư Kyoto năm 1997. Nguyên tắc và quy phạm pháp luật quốc tế về thị trường các-bon hình thành phần nào từ quan điểm và sự sáng tạo của mỗi quốc gia hoặc tùy thuộc vào sự nỗ lực đạt được thỏa thuận quốc tế. Thế giới ghi nhận sự mở rộng và phát triển của các hệ thống mua bán quyền phát thải KNK (ETS). Năm 2016 ghi nhận 17 hệ thống ETS được triển khai trên mọi bình diện: liên quốc gia; quốc gia; bang; vùng và thành phố, thậm chí ở các quy mô cấp độ thấp hơn. Năm 2015, tổng giá trị của các ETS trên toàn thế giới ước khoảng 34 tỷ USD; các quốc gia triển khai ETS chi phối khoảng 40% GDP toàn cầu.

ICAP nhận định 03 giá trị của ETS đem lại gồm³⁴: (1) môi trường; (2) kinh tế; (3) hỗ trợ chính sách công.

Trước hết, ETS đảm bảo hiệu quả môi trường: hiệu quả giảm thiểu phát thải theo thống kê của EU ETS đạt từ 3% tổng lượng phát thải và 10-28% ở khu vực tư nhân; đối với hệ thống các bang Hoa Kỳ triển khai RGGI mức giảm thiểu là 24% so với thời điểm chưa xây dựng ETS; ở Nhật Bản mức giảm đạt 23%.

³⁴ International Carbon Action Partnership - ICAP (2016), Benefits of Emissions Trading, tr.4-5

Hệ thống ETS	Mức giảm phát thải KNK	Tỷ lệ giảm phát thải hàng năm	Mức giảm mục tiêu
ETS Châu Âu (EU ETS)	1930,8 triệu tCO ₂	Mức 1.74% tới năm 2020; Mức 2.2% từ 2021 đến 2030	Tới năm 2020: giảm 20% so với mức phát thải năm 1990 Tới năm 2030: giảm ít nhất 40% so với mức phát thải năm 1990 Tới năm 2050: giảm từ 80-95% so với mức phát thải năm 1990
ETS Hàn Quốc	551 triệu tCO ₂	Mức 1.9% tới năm 2017	Tới năm 2020: giảm 30% so với kịch bản BAU Tới năm 2030: giảm 37% so với kịch bản BAU
Bang California (Hoa Kỳ)	370.4 triệu tCO ₂	Mức 3% tới năm 2020 Mức 4% cho giai đoạn 2021-2030	Tới năm 2020: bằng mức phát thải 1990 Tới năm 2030: giảm 40% so với mức phát thải 1990 Tới năm 2050: giảm 80% so với mức phát thải 1990
Các bang thuộc nhóm RGGI (Hoa Kỳ)	84.3 triệu tCO ₂	Mức 2.5% tới năm 2020	Tới năm 2020: giảm 50% so với mức phát thải 2005
Bang Quebec (Canada)	61.1 triệu tCO ₂	Mức 3% tới năm 2018 Mức 4% trong giai đoạn 2019-2020	Tới năm 2020: giảm 20% so với mức phát thải 1990 Tới năm 2030: giảm 37.5% so với mức phát thải 1990 Tới năm 2050: giảm 80-95% so với mức phát thải 1990

Bảng 2. Mức giảm phát thải KNK của các hệ thống ETS trên thế giới

(Nguồn: International Carbon Action Partnership - ICAP (2016, cập nhật 2018), *Benefits of Emissions Trading*, tr.12)

Về hiệu quả kinh tế: các nghiên cứu của OECD chỉ ra rằng ETS là giải pháp có hiệu quả kinh tế cao nhất (chi phí trung bình thấp nhất để giảm thiểu mỗi tấn phát thải KNK). Như ở bang California (Hoa Kỳ), sau năm đầu tiên triển khai, mức phát thải giảm 0.6% trong khi GDP của bang này tăng 2%. Các bang triển khai RGGI từ 2005 đến 2013 giảm hơn 40% lượng phát thải CO₂, trong khi kinh tế tăng trưởng 8%; tạo ra khoảng 16.000 việc làm mới mỗi năm³⁵.

Về hỗ trợ chính sách công: ETS tạo ra lợi nhuận thông qua đấu giá phát thải, nguồn thu này được tái đầu tư cho các hoạt động môi trường; giảm thuế hoặc an sinh xã hội. Như đối với EU ETS sau khi triển khai đã thu về ngân sách 15.4 tỷ USD; các bang triển khai RGGI là 2.4 tỷ USD; bang California là 6.2 tỷ USD; bang Québec (Canada) là 0.6 tỷ USD lợi nhuận từ đấu giá phát thải. Có thể nói, ETS tạo ra một cơ chế cùng hưởng lợi giữa các chủ thể, theo đó, ETS tạo ra những động lực để nâng cao sức khỏe cộng đồng; an toàn năng lượng; chuyển mục đích sử dụng đất; kết nối các hệ thống khác nhau nhằm mục tiêu ứng phó với BĐKH...

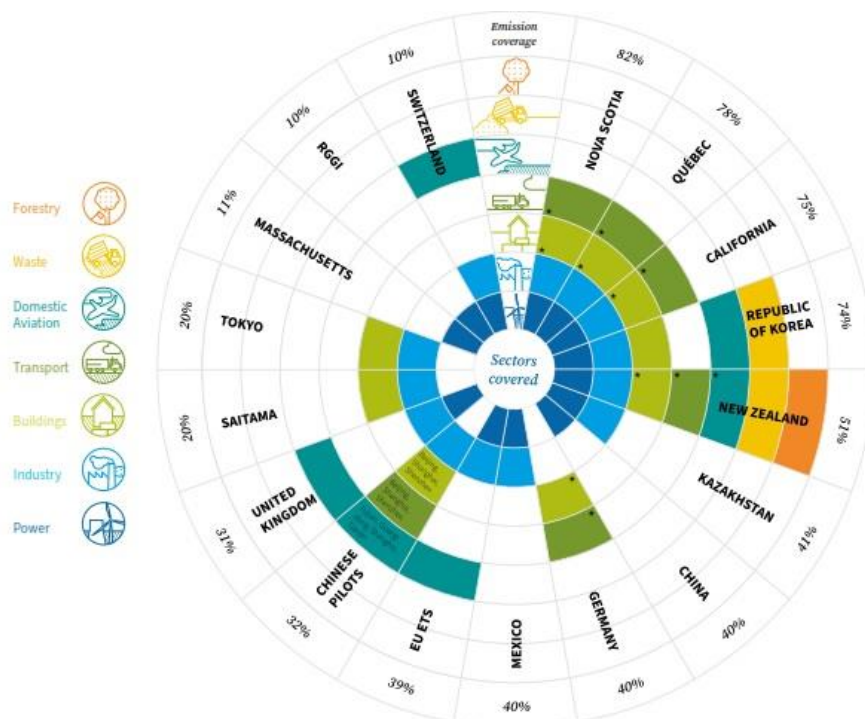
2.3.4. Phạm vi của thị trường

Theo quan điểm của Bộ TNMT, phạm vi thị trường các-bon có thể ghi nhận một số tiêu chí khác nhau cụ thể như sau³⁶:

Theo tiêu chí lĩnh vực: do thị trường các-bon được hình thành theo quy luật thị trường cung - cầu, do vậy một số lĩnh vực được ưu tiên triển khai cơ chế này kể tới như: (1) Lĩnh vực năng lượng: sản xuất năng lượng (năng lượng tái tạo/không tái tạo), chuyên tải năng lượng, tiêu thụ năng lượng; (2) Công nghiệp chế tạo; (3) Công nghiệp hóa chất; (4) Xây dựng; (5) Giao thông; (6) Khai mỏ, khai khoáng; (7) Sản xuất kim loại; (8) Xử lý rác thải; (9) Trồng rừng, tái trồng rừng, nông nghiệp và một số lĩnh vực khác. Trong các lĩnh vực này, lĩnh vực sản xuất năng lượng chiếm tỷ lệ lớn.

³⁵ OECD International Energy Agency (2005), Act locally, trade globally

³⁶ Ban chỉ đạo thực hiện UNFCCC tại Việt Nam (2012), Thông tin tóm tắt về cơ chế phát triển sạch và thị trường các-bon quốc tế, tr.1-2



Hình 1. Lĩnh vực hoạt động của hệ thống các ETS toàn cầu
(Nguồn: ICAP, Báo cáo thương mại phát thải toàn cầu năm 2021)

Theo tiêu chí thị trường: có 02 loại giao dịch mua bán quyền phát thải KNK khác nhau gồm: Nhóm thị trường tự nguyện (nằm ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto) hoặc Nhóm thị trường trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto. Theo đó, thị trường tự nguyện có tốc độ phát triển nhanh và mạnh hơn. Số liệu từ Bộ TNMT năm 2011 cho thấy giá trị giao dịch của thị trường tự nguyện đạt 576 triệu USD, khối lượng giao dịch đạt 95 triệu tCO₂ trong khi thị trường trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto chỉ đạt 175.5 triệu USD về giá trị và 10.1 triệu tCO₂³⁷.

Theo tiêu chí khu vực địa lý: thị trường các-bon tự nguyện hiện được mở rộng trên phạm vi toàn cầu, ghi nhận chiếm thị phần nhiều nhất là khu vực Châu Âu (47%); Bắc Mỹ (41%). Châu Á và châu Úc mỗi khu vực chiếm khoảng 4%, Mỹ La tinh khoảng 2% và Châu Phi là 1%. Thị phần này được phản ánh trong số liệu của Ngân hàng thế giới³⁸.

Ngoài ra, căn cứ Báo cáo Thương mại phát thải toàn cầu năm 2021 do ICAP thực hiện và công bố³⁹, thị trường phát thương mại phát thải được phát triển và mở rộng ở cả 04 cấp độ: (1) Liên quốc gia: thành viên EU và Iceland; Liechtenstein và

³⁷ Bộ TNMT (2013), Thông tin tóm tắt về cơ chế phát triển sạch và thị trường các-bon quốc tế

³⁸ Ecosystem Marketplace & World Bank

³⁹ Internation Carbon Action Partnership (2020), Emissions trading worldwide - Status report 2021, tr. 26

Na Uy; (2) Quốc gia: 08 quốc gia có Trung Quốc, Đức, Kazakhstan, Mexico, New Zealand, Hàn Quốc, Thụy Sĩ, Anh; (3) Tỉnh/Bang: 18 đơn vị tại Hoa Kỳ, Trung Quốc, Canada.. và (4) Thành phố: 6 thành phố gồm: Beijing, Chongqing, Shanghai, Shenzen, Tianjin, Tokyo. Nhóm các thị trường này chiếm tới 54% GDP toàn cầu; 16% tổng lượng phát thải KNK; gần 1/3 dân số thế giới.

2.3.5. Hoạt động của thị trường

Thứ nhất: thị trường vận hành theo cơ chế đặc thù “cap and trade”.

“Cap and Trade” (tạm dịch là *giữ lại và thương mại*) là một thuật ngữ được dùng để mô tả như một hệ thống thị trường vì nó tạo ra một giá trị trao đổi cho khí thải mà ở đó hình thành 02 quy trình:



Hình 2. Sơ đồ cơ chế “Cap and Trade” trong mua bán quyền phát thải KNK

(Nguồn: <https://www.ispeakforthetrees.org/>)

(1) Chính phủ cấp một số lượng giấy phép hạn chế hàng năm cho phép các công ty thải ra một lượng CO₂ nhất định, từ đó đảm bảo giới hạn tổng lượng CO₂ được phép thải ra môi trường.

(2) Các công ty sẽ bị đánh thuế nếu họ tạo ra mức phát thải cao hơn mức cho phép. Các công ty không sử dụng hết lượng khí thải trong giới hạn có thể bán hoặc trao đổi. Hiểu theo cách đơn giản, người mua trả một khoản phí gây ô nhiễm, trong khi người bán nhận được phần thưởng cho việc giảm phát thải.

Trên thực tế, Chính phủ sẽ giảm dần số lượng giấy phép phát thải qua mỗi năm theo cam kết quốc tế, từ đó làm giảm tổng mức phát thải, và điều này làm cho giấy phép phát thải trở nên đắt đỏ hơn. Theo thời gian, các công ty có động cơ đầu tư vào công nghệ sạch vì nó trở nên rẻ hơn so với việc mua giấy phép⁴⁰. Có thể nói, “cap

⁴⁰ Theo Investopia

and trade” là một cơ chế sáng tạo và mang đầy đủ bản chất thị trường, đảm bảo phân bổ đều nguồn lực xã hội trong nỗ lực chung về giảm phát thải KNK.

Thứ hai: đã hình thành “giá thị trường” của CERs và thị trường giao dịch tập trung CERs từ khắp các quốc gia trên thế giới.

Theo báo cáo của ICAP năm 2020, nếu như giai đoạn những năm 2012-2016, giá của các CERs có xu hướng giảm do tình hình kinh tế thế giới gặp khủng hoảng và hoạt động kinh tế ở nhiều quốc gia gặp khó khăn, thì từ năm 2016 trở lại đây, cùng với số lượng thị trường ETS tăng trên phạm vi toàn cầu thì giá của CER cũng có xu hướng tăng cao.



Hình 3. Biểu đồ giá CERs trong giai đoạn từ 2010-2020

(Nguồn: Báo cáo ICAP về thương mại phát thải toàn cầu 2020)

Mức giá CERs được giao dịch trên thị trường EU khoảng 30 USD/CER; các thị trường khác khoảng 18-20 USD/CER. Giá phát thải sẽ tiếp tục có xu hướng gia tăng nếu như các quốc gia đã cam kết không tích cực phát triển song song các dự án sạch cũng như cải thiện công nghệ nhằm giảm lượng phát thải KNK ra môi trường.

Thứ ba: thị trường các-bon vận động dựa trên trụ cột là việc xác định: (1) Mức trần phát thải và phạm vi; (2) Mức phân bổ phát thải và (3) Công cụ tài chính và giám sát.

Hiện nay trên thế giới, các quốc gia luôn có xu hướng xây dựng các công cụ hữu hiệu cho thị trường các-bon để vừa tạo hiệu quả môi trường nhưng cũng tạo một động lực phát triển kinh tế quốc gia. Từ kinh nghiệm các quốc gia có thể thấy các quốc gia đang hình thành thị trường các-bon của mình dựa trên một số giải pháp cơ bản như:

i. *Sự xác định đầy đủ về mức trần phát thải và phạm vi*: mức trần 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 nhanh⁴¹. Ngoài việc xác định mức trần phát thải, thị trường mua bán quyền phát thải khí cũng cần phải xác định sẽ mua bán loại khí phát thải nào. Ngoài CO₂, phát thải CH₄, N₂O và một số KNK khác cũng là tác nhân gây hiệu ứng nhà kính nhưng từ trước đến nay chưa được quan tâm.

ii. *Sự phân bổ quyền phát thải khí*: hiện nay có 02 phương pháp phân bổ quyền phát thải được sử dụng, đó là *xác định số lượng quyền phát thải dựa trên phát thải trong quá khứ (grandfathering)* hoặc *dựa trên một thước đo hiệu suất phát thải xác định cho một ngành, một nhóm sản phẩm, hoặc một đơn vị đầu ra (benchmarking)*. Đa phần các quốc gia hiện nay lựa chọn phương thức phân bổ thứ 2 là benchmarking bởi nó phù hợp với đặc thù từng ngành và đảm bảo sự công bằng trong phân bổ quyền.

iii. *Những công cụ thị trường khác (như ổn định giá; kiểm soát chi phí...)*: giải pháp về thị trường các-bon được cho là linh hoạt và mang tính kinh tế hơn so với các chính sách truyền thống khác. Tuy nhiên, thị trường các-bon cũng có khả năng bị tác động bởi chính trị, tính thanh khoản, rủi ro biến đổi môi trường... Để duy trì sự ổn định, có một số công cụ để kiểm soát giá các-bon cũng như giảm chi phí cho việc mua bán quyền phát thải đang được nhiều quốc gia thử nghiệm như: (i) Dự trữ quyền phát thải khí; (ii) Vay quyền phát thải khí; (iii) Giá sàn; (iv) Giá trần; (v) Bù trừ. Tiến tới thực hiện các công cụ thị trường phức tạp hơn như: đấu giá; chứng khoán hóa; thị trường phi tập trung; thị trường tập trung; hợp đồng kỳ hạn; hợp đồng tương lai; quyền chọn...

Thứ tư: giám sát và ngăn ngừa gian lận phát thải.

Bên cạnh việc điều tiết thị trường, cơ quan quản lý nhà nước cũng như các tổ chức cần tham gia để đảm bảo tính chính xác và minh bạch trong đo đạc, kiểm tra và báo cáo lượng phát thải thực tế (gọi tắt là hoạt động MRV). Ngăn chặn bất kỳ hành vi gian lận là điều quan trọng không chỉ cho hoạt động của thị trường, mà còn để đảm bảo tính toàn vẹn môi trường.

Việc thế giới chưa thể thống nhất giá CER trong một thị trường chung và tồn tại sự chênh lệch giữa giá phát thải các-bon trong nước và nước ngoài sẽ dẫn đến giảm cạnh tranh và xuất hiện tình trạng “buôn lậu CER” để kiếm lời. Cụ thể, đối với những nơi mà nhà sản xuất nội địa phải chịu giá mua CER cao khiến kìm hãm động

⁴¹ Bùi Thu Hiền (2018), Các yếu tố cần thiết để xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải khí trong tương lai, Tạp chí Tài chính: <http://tapchitaichinh.vn> (truy cập 11/2/2018)

lực phát triển thì hoàn toàn có thể bị thua thiệt trước những quốc gia mà ở đó giá mua CER rẻ hơn, chi phí đối tác cạnh tranh trực tiếp ít hơn. Điều này tạo một sự bất bình đẳng khá lớn.

2.3.6. Kiểm soát thị trường

a. Kiểm soát giá

Định giá các-bon là một cách tiếp cận nhằm giảm lượng phát thải KNK hiệu quả thông qua việc sử dụng các cơ chế thị trường để chuyển chi phí phát thải cho các nguồn phát thải theo nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Theo đó các cơ sở phát thải phải chịu trách nhiệm trả chi phí do đã phát thải KNK vào khí quyển.

Mục tiêu của định giá các-bon là hạn chế việc phát thải KNK, đồng thời mang lại các lợi ích về hạn chế ô nhiễm môi trường, bảo vệ sức khỏe con người, góp phần tạo ra doanh thu và thúc đẩy đổi mới công nghệ tại các cơ sở phát thải KNK. Có 02 mục tiêu đặt ra cho hoạt động định giá CER gồm: xác định giá trị thị trường & cơ sở tính phí/lệ phí và thuế trên giao dịch. Mặc dù theo nguyên tắc tự do thỏa thuận của giao dịch mua bán hàng hóa, thì theo thông lệ số lượng và giá bán CER được xác định căn cứ vào hợp đồng mua bán CER được ký kết. Tuy nhiên, giá bán CER hiện nay vẫn do Bộ Tài nguyên và Môi trường tham vấn và hỗ trợ định giá⁴². Trường hợp chủ sở hữu CER không bán mà chuyển CER về nước thì số lượng CER để tính lệ phí là số lượng CER thực tế được chủ sở hữu CER chuyển về nước, giá CER để xác định số tiền lệ phí phải nộp được căn cứ vào giá thị trường tại thời điểm chuyển CER về nước. Ngoài ra, hiện cũng đã có những công thức tính số tiền lệ phí bán CER phải nộp vào ngân sách nhà nước được xác định như sau:

Số tiền lệ phí bán CERs phải nộp (đồng) = Mức thu lệ phí bán CERs (%) x Số lượng CER bán hoặc chuyển về nước x Giá bán CER (đồng/CER⁴³).

Sáng kiến Sẵn sàng thị trường các-bon (*Partnership for Market readiness – PMR*) do Ngân hàng Thế giới tổ chức và hiện có khoảng 30 quốc gia tham gia là một Diễn đàn tập hợp các ý tưởng tưởng, đề xuất kỹ thuật và nguồn lực tài chính hỗ trợ các quốc gia, khu vực nâng cao năng lực triển khai các hành động giảm phát thải KNK, trong đó một nội dung đặc biệt quan trọng đó là “định giá các-bon”⁴⁴ làm cơ sở để đánh thuế và mua bán trên thị trường. Những vấn đề các quốc gia đang triển

⁴² Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định 130/2007/QĐ-TTg về cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch (Điều 8 về thời điểm bán và giá bán CERs)

⁴³ Hướng dẫn của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam – Bộ Tài nguyên và Môi trường; Thông tư liên tịch 204/2010/TTLT-BTC-BTN&MT sửa đổi Thông tư liên tịch 58/2008/TTLT-BTC-BTN&MT hướng dẫn Quyết định 130/2007/QĐ-TTg về cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch do Bộ Tài chính - Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành

⁴⁴ Định giá các-bon (tiếng Anh: carbon pricing instruments)

khai như: Argentina với hệ thống CER từ phát triển năng lượng tái tạo và chính sách thuế các-bon; Costa Rica với cơ chế bù trừ và mua bán tự nguyện; Ấn Độ vận hành công cụ thị trường (Market based Instrument – MBIs) và định giá các-bon trong quản lý chất thải; Trung Quốc với ETS của riêng mình triển khai vào năm 2017 ở một số thành phố lớn...⁴⁵

b. Kiểm soát nguồn thu

Hiện nay, căn cứ hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường: *Lệ phí bán CERs là khoản thu thuộc ngân sách nhà nước, được để lại toàn bộ cho Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*. Lệ phí này sử dụng chi cho các hoạt động như: chi phí thu lệ phí; chi hỗ trợ cho các hoạt động phổ biến, tuyên truyền nâng cao nhận thức; chi xem xét, phê duyệt tài liệu dự án CDM, quản lý và giám sát thực hiện dự án CDM. Số tiền lệ phí bán CER còn lại sau khi chi cho các hoạt động được bổ sung vào vốn hoạt động của Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam. Tuy nhiên, việc giám sát sử dụng nguồn ngân sách tài chính thu được được việc thẩm định dự án CDM và lệ phí giao dịch mua bán CERs còn đang bỏ ngõ dẫn tới rủi ro thất thoát rất lớn. Trong các khía cạnh này của định giá các-bon góp phần hình thành thị trường mua bán quyền phát thải, Việt Nam mới dừng ở giai đoạn nghiên cứu chính sách; thiết lập cơ sở dữ liệu về phát thải KNK và lộ trình; tổ chức xây dựng và thực hiện NDCs theo cam kết. Các công cụ pháp lý khác để ổn định thị trường, kiểm soát giá các-bon cũng như giảm chi phí cho việc mua bán quyền phát thải hiện cũng chưa có hướng dẫn, bao gồm quy định, tiêu chí và điều kiện: (i) Dự trữ quyền phát thải khí; (ii) Vay quyền phát thải khí; (iii) Giá sàn; (iv) Giá trần; (v) Bù trừ.

Bên cạnh thị trường sơ cấp để các đối tượng phát thải mua quyền phát thải trực tiếp từ chính phủ (thông qua đấu giá), quy định về thị trường thứ cấp là nơi mà các đối tượng này có thể mua và bán quyền phát thải cho nhau cũng chưa được xây dựng. Ở thị trường thứ cấp, các sàn giao dịch có thể cung cấp các sản phẩm liên quan đến mua bán quyền phát thải khí như bù trừ hoặc các chứng khoán phái sinh... giống như các mặt hàng khác. Các chứng khoán phái sinh có thể giao dịch trên thị trường các-bon như: (i) Hợp đồng kỳ hạn; (ii) Hợp đồng tương lai; (iii) Các hợp đồng quyền chọn. Những nội dung này hiện mới được áp dụng với các quy định pháp lý về thị trường vốn và thị trường hàng hóa.

2.3. Pháp luật quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

⁴⁵ Bộ Công Thương (2018), Sự hình thành thị trường các-bon toàn cầu và những nội dung chính của Dự án sẵn sàng tham gia thị trường các-bon của Việt Nam, năm 2018, Cổng thông tin điện tử Bộ Công Thương: moit.gov.vn, truy cập ngày 07/11/2018

2.3.1. Những vấn đề chung

2.3.1.1. Nguồn luật

Vấn đề môi trường trong đó có mục tiêu giảm tác động tiêu cực của BĐKH thông qua giảm phát thải KNK từ lâu đã không còn là vấn đề của một quốc gia đơn lẻ mà trở thành một vấn đề toàn cầu. Thậm chí, “*quyền được sống trong một môi trường trong lành*” đã được coi như một quyền con người được đề cập và bảo đảm bằng hệ thống các điều ước quốc tế. Tuyên bố của Hội nghị Liên hợp quốc về Môi trường con người (Stockholm, năm 1972) nêu ra nguyên tắc “*Con người có quyền cơ bản được tự do, bình đẳng và đầy đủ các điều kiện sống, trong một môi trường chất lượng cho phép cuộc sống có phẩm giá và phúc lợi mà con người có trách nhiệm trong bảo vệ và cải thiện cho các thế hệ hôm nay và mai sau*”. Tuyên bố của Hội nghị Liên Hợp Quốc về Môi trường và phát triển (Rio de Janeiro, năm 1992) cũng khẳng định: “*Con người là trung tâm của những mối quan tâm về sự phát triển lâu dài. Con người có quyền được hưởng một cuộc sống hữu ích, lành mạnh và hài hòa với thiên nhiên*”.

Quyền con người được sống trong môi trường trong lành là nguyên tắc trụ cột, là quyền tự nhiên của con người, được cộng đồng quốc tế ghi nhận, liên quan trực tiếp đến chất lượng cuộc sống. Đó là quyền của một con người được sống trong một vùng không bị ô nhiễm, không bị suy thoái môi trường, và hơn thế là một môi trường trong lành, tốt cho sức khỏe.

Quyền được sống trong môi trường trong lành, hay quyền môi trường, là quyền con người cơ bản thuộc nhóm thế hệ quyền mới; vừa là quyền cá nhân vừa là *quyền của tập thể (collective right)*⁴⁶. Quyền môi trường có nội hàm rộng, bao gồm: quyền được sống trong môi trường trong lành, không bị ô nhiễm; quyền được tiếp cận với thông tin về môi trường và quyền được có tiêu chuẩn sức khỏe ở mức cao nhất có thể về môi trường sống; quyền được sử dụng các biện pháp để khắc phục, bồi thường trong những trường hợp quyền này bị vi phạm. Đồng thời, quyền này không chỉ là các quyền nội dung mà còn bao hàm cả các quyền thủ tục thực thi quyền nội dung. Không như các quyền con người khác, quyền môi trường có chủ thể, không chỉ là các cá nhân mà còn bao gồm các nhóm xã hội, cộng đồng, quốc gia, và cả toàn thể nhân loại. Sự đa dạng và đặc thù của chủ thể quyền khiến cho việc xác định nghĩa vụ cũng như bảo đảm quyền tương đối phức tạp. Chủ thể quyền đồng thời là chủ thể có trách nhiệm bảo đảm quyền dẫn đến việc truy phân định trách nhiệm trở nên thiếu rõ ràng.

⁴⁶ Đặng Công Cường (2020), Pháp luật bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam, Tạp chí Công Thương: <http://tapchicongthuong.vn> (truy cập 10/5/2020)

Ở phương diện pháp luật quốc tế, chủ thể tham gia thị trường các-bon là hướng tới thực thi nghĩa vụ quyền môi trường.

Nền tảng lý luận pháp lý của thị trường các-bon còn xuất phát từ quan điểm “Luật học Trái đất” và một phần của “Luật Tự nhiên”.

Luật học Trái đất (Earth Jurisprudence) còn được gọi là Luật về thiên nhiên (Wild Law), là một lý thuyết về Luật Tự nhiên (Natural Law) ghi nhận sự phát triển của pháp luật và quản trị của con người hướng tới bảo vệ sự tồn tại hưng thịnh của hành tinh trong đó bao gồm tất cả các thành tố của Trái đất⁴⁷. Lấy cơ sở từ các luật cơ bản của tự nhiên khi lấy sinh thái làm trung tâm (thay vì lấy con người làm trung tâm), Luật học Trái đất công nhận các quyền phái sinh từ tự nhiên của vũ trụ, từ bản chất của chính sự tồn tại thay vì pháp luật của con người, công nhận tất cả các thực thể có vai trò của mình trong hệ thống trái đất, từ đó công nhận rằng hành xử của con người cần phải được kiểm chế để tránh xâm phạm đến các vai trò của các thực thể khác và các thiết chế quản trị của con người phải đảm bảo những gì tốt nhất cho trái đất. Từ đó, hình thành mối quan hệ giữa Luật học Trái đất, Luật Tự nhiên và Chủ nghĩa pháp luật thực chứng, trong đó: quyền lực sơ khởi (prima facie) của pháp luật của con người phải phù hợp với Luật về Sự Vĩ đại⁴⁸.

Pháp luật quốc tế quy định cơ sở hình thành các thị trường các-bon.

Công ước Viên năm 1985 được công nhận là văn bản pháp lý quốc tế đầu tiên về bảo vệ tầng ôzôn với 197 quốc gia tham gia, mở đường cho các nước triển khai một loạt hành động mạnh mẽ cắt giảm triệt để các chất làm suy giảm tầng ôzôn. Tuy nhiên, cơ chế vận hành của Công ước Viên mới chỉ dừng lại ở một hội nghị tham vấn chung của các quốc gia mà chưa tạo cơ chế ràng buộc, nhưng có thể coi là cơ sở cho các cam kết và giải pháp giảm phát thải KNK trong đó có xây dựng các ETS trên phạm vi toàn cầu.



⁴⁷ Lê Thúy Hương, Vũ Công Giao (2019), *Luật học Trái đất - Triết lý và những nền tảng ban đầu*, trích Sách “Quyền về môi trường”, Khoa luật ĐHQGHN, NXB Tư pháp, tr. 241

⁴⁸ Nguyễn Quang Đức, Vũ Công Giao (2019), *Luật về thiên nhiên - Một số vấn đề lý luận, thực tiễn*, trích Sách “Quyền về môi trường”, Khoa luật ĐHQGHN, NXB Tư pháp, tr. 257

Hình 4. Cơ chế vận hành theo Công ước Viên 1985

(Nguồn: UNEP, Vienna Convention Handbook, 2016)

Phải tới năm 1997, ETS mới ra đời trên cơ sở Điều 17 Nghị định thư Kyoto được các quốc gia thông qua vào ngày 11/12/1997 tại Kyoto (Nhật Bản), có hiệu lực từ ngày 16/2/2005. Cụ thể, quy định: *“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. Các Bên thuộc Phụ lục B có thể tham gia mua bán phát thải nhằm các mục đích hoàn thành các cam kết của mình theo Điều 3. Bất kỳ sự mua bán phát thải nào như vậy sẽ bổ sung cho các hành động trong nước nhằm mục đích đáp ứng các cam kết giảm và hạn chế phát thải định lượng theo Điều đó”*. Từ quy định này, thế giới hình thành một loại hàng hóa mới có thể trao đổi đó là “quyền phát thải KNK”, là tiền đề cho các ETS hiện nay.

Ở góc độ khác, UNFCCC cũng góp phần tạo lập cơ sở hình thành cơ chế “cap and trade”, “benchmarking”... UNFCCC cũng xây nên khái niệm mới 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 khác biệt giữa các nước phát triển và đang phát triển do sự khác biệt lớn về thu nhập, tài nguyên, công nghệ... Cụ thể, các nước phát triển (thuộc Phụ lục 1 Nghị định thư) có trách nhiệm toàn bộ trong việc giảm thiểu phát thải 5% cho giai đoạn 2008-2012 so với nồng độ năm cơ sở 1990. Ngược lại, các nước đang phát triển (không thuộc Phụ lục 1 Nghị định thư) được lựa chọn một loạt các cơ chế gọi là Cơ chế phát triển sạch (CDM) cho phép các nước này là một phần (không bắt buộc) của công ước và tự nguyện giảm lượng phát thải KNK nếu các quốc gia ở Phụ lục 1 trả tiền cho họ. Đây là nền tảng ra đời của thị trường các-bon.

Pháp luật quốc tế xây dựng nghĩa vụ thực thi cam kết quốc tế liên quan tới thị trường các-bon.

Năm 2021, đã có 197 quốc gia tham gia UNFCCC thông qua ký kết Hiệp ước Khí hậu Glasgow gồm 8 nội dung chính với 71 điều khoản. Theo đó, tái khẳng định lại mục tiêu dài hạn để khống chế nhiệt độ trung bình trên toàn cầu tăng ở ngưỡng dưới 2°C và theo đuổi các nỗ lực hạn chế ở mức tăng 1,5°C (so với mức thời kỳ tiền công nghiệp), từ đó đòi hỏi lượng KNK toàn cầu phải giảm nhanh, giảm sâu và giảm liên tục, trong đó lượng phát thải CO₂ phải giảm 45% vào năm 2030 so với mức của năm 2010 và về mức 0 vào khoảng giữa thế kỷ này, các KNK khác cũng cần phải được giảm sâu. Mục tiêu này được đánh giá khả thi hơn và được nhiều quốc gia cam

kết. Tuy nhiên, việc đáp ứng cam kết sẽ rất mong manh nếu như các bên không tuân thủ các nguyên tắc rất cơ bản của luật quốc tế. Hiện nay, các quốc gia trên thế giới chủ yếu dựa trên nguyên tắc Thiện chí thực hiện cam kết quốc tế (Good faith)⁴⁹ và nguyên tắc Tôn trọng các cam kết quốc tế (Pacta sunt servanda) để thực hiện các cam kết cắt giảm phát thải KNK trong khuôn khổ Thỏa thuận Paris hay Hiệp ước khí hậu Glasgow. Nguyên tắc Pacta sunt servanda ghi nhận (1) Các điều ước quốc tế (bao gồm có: UNFCCC; Nghị định thư Kyoto; Thỏa thuận Paris; Hiệp ước Glasgow) có hiệu lực ràng buộc, và (2) Các bên ký kết có nghĩa vụ thực thi một cách thiện chí. Trong khi đó, mặc dù nội hàm không rõ ràng nhưng nguyên tắc Good faith cũng được ghi nhận chính thức tại Khoản 2 Điều 2 Hiến chương Liên Hợp quốc *“tất cả các thành viên LHQ thiện chí thực hiện các nghĩa vụ do Hiến chương đặt ra”* và Công ước Viên năm 1969 *“mỗi điều ước quốc tế hiện hành đều ràng buộc các bên tham gia và đều được các bên thực hiện một cách thiện chí”*. Trên cơ sở các nguyên tắc này, thị trường các-bon được đảm bảo thực thi và tránh các tình huống vi phạm của các cá nhân, tổ chức tham gia bởi giá trị gắn liền với quốc gia tham gia điều ước quốc tế.

2.3.1.2. Giải quyết xung đột pháp luật

Sự đa dạng của các thị trường các-bon hiện nay, và khả năng một chủ thể tham gia nhiều thị trường có thể phát sinh chịu điều chỉnh của nhiều hệ thống pháp luật của nhiều quốc gia khác nhau. Ngoài ra, nếu các thị trường có giá phát thải khác nhau được kết nối với nhau, thì vốn sẽ được chuyển từ trạng thái này sang trạng thái khác. Điều này có thể dẫn đến xung đột pháp luật và áp dụng pháp luật trong tư pháp quốc tế.

Xung đột pháp luật là hiện tượng hai hay nhiều hệ thống pháp luật của các nước khác nhau cùng có thể được áp dụng để điều chỉnh một quan hệ dân sự theo nghĩa rộng có yếu tố nước ngoài. Trong các giao dịch chuyển nhượng sở hữu quyền phát thải KNK, mỗi một quốc gia trên thế giới có một hệ thống quy định pháp luật riêng của mình và các hệ thống đó khác nhau, làm phát sinh xung đột pháp luật. Như vậy, tương tự các quan hệ pháp luật trong tư pháp quốc tế, bản chất của xung đột luật là phải tìm ra được hệ thống pháp luật áp dụng cho một quan hệ quốc tế cụ thể phát sinh trong lĩnh vực dân sự, kinh tế, hôn nhân - gia đình, lao động. Để giải quyết các xung đột pháp luật này, Trong hệ thống hệ thuộc luật trong tư pháp quốc tế, các hệ thuộc liên quan tới giao dịch chuyển nhượng sở hữu quyền phát thải KNK có thể bao

⁴⁹ Điều 26 Công ước Viên về Luật điều ước quốc tế năm 1969

gồm: *hệ thuộc luật nơi thực hiện hành vi; hệ thuộc luật các bên ký kết hợp đồng lựa chọn*. Nếu coi quyền phát thải KNK là một loại tài sản đặc biệt, *hệ thuộc luật nơi có tài sản* có thể được áp dụng trong giải quyết xung đột pháp luật liên quan tới tài sản đặc biệt này. Tuy nhiên, theo cách hiểu hiện tại, vấn đề quyền sở hữu đối với tài sản trong tư pháp quốc tế được ấn định áp dụng với tài sản hữu hình (đối với tài sản trí tuệ thì áp dụng luật nơi đối tượng sở hữu trí tuệ đó được bảo hộ, áp dụng) mà chưa đề cập tới “*tài sản là quyền phát thải KNK*”. Có thể phân tích vấn đề này dưới một số góc độ như:

Thứ nhất, có thể coi “tín chỉ các-bon” hoặc “quyền phát thải KNK” là một dạng quyền tài sản.

Để có giá trị cho người nắm giữ, tín chỉ các-bon phải được công nhận và bảo vệ như một loại tài sản. Có nghĩa là, tín chỉ các-bon phải cung cấp cho chủ sở hữu các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt. Tại Việt Nam, Điều 105 Bộ luật Dân sự năm 2015 quy định, “*tài sản là vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản*” và tài sản bao gồm “*bất động sản và động sản*”. Theo các quy định từ Điều 110 đến Điều 114 Bộ luật Dân sự năm 2015, tín chỉ các-bon không thể là vật. Tín chỉ các-bon không phải là tiền theo quy định của Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam. Tín chỉ các-bon cũng không phải là giấy tờ có giá vì không đáp ứng tiêu chí của pháp luật về ngân hàng. Như vậy, nếu căn cứ theo pháp luật hiện hành, tín chỉ các-bon chỉ có thể tạm thời được phân loại là một quyền tài sản, dưới dạng “*quyền tài sản khác*”.

Thứ hai, có thể nhìn nhận “tín chỉ các-bon” hoặc “quyền phát thải KNK” là một dạng tài sản vô hình.

Chưa có cơ sở pháp lý khẳng định tín chỉ các-bon là tài sản hữu hình hay vô hình. Mặc dù về bản chất, có thể thấy, tín chỉ các-bon là thứ tuy có thể được sở hữu và mua bán nhưng không tồn tại vật chất nên giống như một loại tài sản vô hình. Cơ quan Thuế (I.R.S) đã đề cập đến bản chất của các khoản cho phép phát thải các-bon được giao dịch trên Sàn giao dịch Khí hậu châu Âu⁵⁰. Trong đó, I.R.S. kết luận rằng, tín chỉ các-bon là tài sản vô hình, được sử dụng trong thương mại hoặc kinh doanh. Có thể thấy, hiện tại, tình trạng pháp lý của tín chỉ các-bon là mơ hồ và không chắc chắn. Thậm chí, một số tình huống tranh chấp trên thực tế còn cho rằng, tín chỉ các-bon chỉ là một quyền phát sinh từ hợp đồng. Ví dụ, trong tranh chấp giữa Kaiser International và South Coast Air Quality Management, Tòa trích dẫn Bộ luật Sức

⁵⁰ Lauren M. Janosy và Alexandra K. Helou, Initial IRS Guidance Addressing EU Cap-and-Trade Systems, Subpart F Rules, 2009, <https://www.thetaxadviser.com/issues/2009/jul/initialirsguidanceaddressingeucap-and-tradesystems-subpartfrules.html>, truy cập ngày 15/01/2023.

khỏe và An toàn phần 40710, trong đó nêu rõ rằng, “chúng chỉ chứng minh quyền sở hữu các khoản giảm thải đã được phê duyệt sẽ không cấu thành các công cụ, chứng khoán hoặc bất kỳ hình thức nào khác của tài sản”⁵¹. Tương tự như vậy, Bộ luật Hành chính của Bang Florida quy định rằng, loại giấy phép liên quan đến tài nguyên, môi trường sẽ “không chuyển đến người được cấp phép hoặc tạo cho người được cấp phép bất kỳ quyền tài sản nào, hoặc bất kỳ lợi ích nào trên tài sản thực tế”⁵². Do tình trạng mơ hồ của các khoản tín dụng các-bon và tính chất giống như tài sản và hợp đồng của chúng, giải quyết sự không chắc chắn này điều cần thiết để tạo ra một hệ thống hiệu quả của lợi ích được bảo đảm trong các khoản tín dụng các-bon.

2.3.1.3. Giải quyết tranh chấp

Công ước UNFCCC quy định điều khoản giải quyết tranh chấp theo đó các tranh chấp liên quan sẽ được đưa ra giải quyết tại Tòa án công lý hoặc Trọng tài quốc tế. Tuy nhiên, quy định này không bắt buộc và thực tế các công cụ giải quyết tranh chấp này chưa được sử dụng. Thỏa thuận Paris (một phần của UNFCCC) cũng chỉ tạo ra một cơ chế tuân thủ, cung cấp một quá trình tạo điều kiện đa phương để đánh giá sự tuân thủ với các mục tiêu giảm phát thải do quốc gia xác định. Tuy nhiên, các mục tiêu phát thải theo Thỏa thuận Paris không có tính ràng buộc pháp lý, trái ngược với Nghị định thư Kyoto. Chỉ có nghĩa vụ báo cáo, minh bạch và cung cấp thông tin là ràng buộc.

Bất kỳ hệ thống giải quyết tranh chấp ràng buộc giữa Nhà nước và Nhà nước nào được thiết lập để giải quyết các tranh chấp về mua bán quyền phát thải KNK cần đòi hỏi chủ thể giải quyết có chuyên môn liên quan, do tính chất kỹ thuật và phức tạp cao của các tranh chấp kinh doanh khí thải quốc tế và xuyên biên giới. Trong một số nghiên cứu có đưa ra xu hướng giải quyết tranh chấp về quyền phát thải KNK có thể không đến từ các chính phủ. Ví dụ, ICC đã thành lập Nhóm đặc nhiệm về giải quyết các tranh chấp liên quan đến biến đổi khí hậu, trong đó khuyến nghị các công ty có thể đưa vào các hợp đồng liên quan đến biến đổi khí hậu các điều khoản trọng tài phù hợp. Đây có thể mở đường cho các hợp đồng mua bán quyền phát thải KNK trong việc xây dựng và áp dụng điều khoản giải quyết tranh chấp.

⁵¹ George M. Padis (2011), “Carbon Credits as Collateral”, Journal of Technology Law & Policy, 2011, số 16, tr. 2, <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=jtlp>, truy cập ngày 15/01/2023.

⁵² State of Florida Division of Administrative Hearings, 2011, <http://flrules.elaws.us/Gateway/CourtOrders/2010/10-010767/100010767.pdf>, truy cập ngày 15/01/2023.

2.3.2. Những vấn đề cụ thể

2.3.2.1. Cơ chế thương mại phát thải trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto

Nghị định thư Kyoto ràng buộc các nước phát triển phải đưa ra cam kết và thực hiện cắt giảm phát thải KNK định lượng. Trong khi đó, các nước đang phát triển, các nước nghèo chưa phải cam kết, cắt giảm phát thải KNK định lượng như các nước phát triển. Để đạt được mục tiêu nồng độ KNK trong khí quyển ở mức có thể ngăn ngừa được, Nghị định thư Kyoto đưa ra 3 cơ chế gồm: Cơ chế đồng thực hiện (JI); Cơ chế mua bán quyền phát thải (ET) và Cơ chế phát triển sạch (CDM) được thực hiện đến năm 2020.

- *Cơ chế đồng thực hiện (JI)* cho phép các Bên nước thuộc Phụ lục I của UNFCCC được thực hiện các dự án giảm phát thải/hấp thụ khí nhà kính tại các Bên nước khác thuộc Phụ lục I. Đơn vị giảm phát thải khí nhà kính được chứng nhận trong cơ chế JI là ERU.

- *Cơ chế mua bán quyền phát thải (ET)* cho phép các Bên nước thuộc Phụ lục I của UNFCCC thu được các đơn vị giảm phát thải khí nhà kính được chứng nhận (AAU) từ các Bên nước khác thuộc Phụ lục I có khả năng giảm phát thải dễ dàng hơn.

Hai cơ chế JI và ET hiện không áp dụng tại Việt Nam.

- *Cơ chế phát triển sạch (CDM)* cho phép các Bên nước thuộc Phụ lục I của UNFCCC thực hiện các dự án nhằm giảm phát thải/hấp thụ khí nhà kính và phục vụ phát triển bền vững tại các nước đang phát triển (các Bên nước không thuộc Phụ lục I). Đơn vị giảm phát thải khí nhà kính được chứng nhận trong cơ chế CDM là CER.

Tính đến hết năm 2018, thế giới có 7.806 dự án được đăng ký với tổng tiềm năng giảm phát thải KNK khoảng 8,6 tỉ tCO₂; 3.169 dự án được cấp với tổng lượng CER là 1,96 tỉ, 318 chương trình được đăng ký với tổng tiềm năng giảm phát thải KNK khoảng 484 triệu tCO₂, 56 chương trình được cấp CER với tổng lượng CER là 17,4 triệu. Thành quả của cơ chế CDM khẳng định khả năng huy động nguồn lực hiệu quả của cơ chế kinh tế pháp lý⁵³.

Tuy nhiên, từ đầu năm 2013 tới nay, mới chỉ có hơn 800 dự án và chương trình được đăng ký và tỉ lệ số dự án và chương trình được đăng ký giảm dần theo từng năm. Nguyên nhân từ việc Bản sửa đổi, bổ sung Doha cho giai đoạn sau 2020 chưa có hiệu lực thi hành, dẫn tới cam kết giảm phát thải KNK của các quốc gia thuộc Phụ lục I

⁵³ Nguyễn Văn Minh, Nguyễn Bùi Phong, Nguyễn Quang Anh, Phạm Thị Trà My, Nguyễn Diệu Huyền (2020), Vai trò của thị trường các-bon trong việc hỗ trợ thực hiện NDC - Cơ hội và thách thức khi triển khai tại Việt Nam, Tạp chí Khoa học Biến đổi khí hậu số 16, tháng 12/2020, tr. 36

của UNFCCC chưa được thực thi (theo quy định của UNFCCC, phải có ít nhất 144 Bên nước tham gia thực hiện phê duyệt/phê chuẩn thì Bản sửa đổi, bổ sung Doha mới có hiệu lực thi hành. Tuy nhiên, đến nay mới chỉ có 140 Bên tham gia phê duyệt/phê chuẩn, trong đó có Việt Nam).

2.3.2.2. Cơ chế thương mại phát thải ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto

Cơ chế khu vực: Nội dung môi trường trong đó có mục tiêu giảm phát thải KNK được đề cập trong các FTA ở mức độ và phạm vi rất khác nhau. Trong các FTA giai đoạn đầu, môi trường mới chỉ được đề cập mang tính khái quát chung, nhưng ở giai đoạn sau này, các FTA thế hệ mới và tiêu chuẩn cao như CPTPP và EVFTA đã tạo lập một khuôn khổ mới liên quan đến các nội dung về môi trường mà Việt Nam đã cam kết. Cả hai Hiệp định đều dành một chương riêng quy định về bảo vệ môi trường và phát triển bền vững, cụ thể: Chương 20 về Môi trường của CPTPP với 81 khoản, 02 phụ lục, và Chương 13 về thương mại và phát triển bền vững của EVFTA với 41 khoản. Theo đó, các quy định yêu cầu các bên tham gia có nghĩa vụ thực hiện cam kết về bảo vệ môi trường, đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu, các thiết chế thực thi và giải quyết tranh chấp phát sinh.

Những nội dung cam kết tập trung vào các vấn đề toàn cầu hiện nay, như biến đổi khí hậu, bảo vệ tầng ô-zôn, bảo tồn đa dạng sinh học, chống khai thác vận chuyển và buôn bán trái phép động thực vật hoang dã xuyên biên giới, quản lý lâm nghiệp và thủy sản bền vững...

Các cam kết và nghĩa vụ về môi trường của Hiệp định CPTPP được chia làm 5 nhóm: (1) Chính sách và các quy định của pháp luật môi trường trong nước; (2) Cam kết quốc tế về môi trường; (3) Công khai, minh bạch; (4) Nghĩa vụ đối với một số lĩnh vực cụ thể về môi trường; (5) Cơ chế tham vấn, giải quyết tranh chấp.

Tương tự như Chương Môi trường của CPTPP, Chương Phát triển bền vững của Hiệp định EVFTA cũng có chung mục tiêu là thúc đẩy sự tương hỗ lẫn nhau giữa các chính sách về thương mại và môi trường, hướng tới việc tăng cường bảo vệ môi trường ở mức độ cao thông qua thực thi hiệu quả luật pháp trong nước về bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, Chương Phát triển bền vững cũng hướng đến mục tiêu tăng cường năng lực của các Bên để giải quyết các vấn đề về môi trường liên quan đến thương mại thông qua các giải pháp, trong đó có cả giải pháp mang tính hợp tác. Các cam kết và nghĩa vụ về môi trường của Hiệp định EVFTA cũng có thể chia làm 5 nhóm: (1) Chính sách và các quy định của pháp luật môi trường trong nước; (2) Cam kết quốc tế về môi trường; (3) Công khai, minh bạch; (4) Nghĩa vụ đối với một số lĩnh vực cụ thể về môi trường; và (5) Cơ chế tham vấn, giải quyết tranh chấp.

Cơ chế quốc gia/địa phương trực thuộc quốc gia:

Bên cạnh việc mua các tín chỉ các-bon từ nước ngoài để bù đắp lượng thiếu hụt về cam kết cắt giảm phát thải KNK của mình, nhiều quốc gia đã thiết lập một hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK trong nước (thị trường các-bon nội địa). Đây là công cụ hướng tới việc đặt mức trần phát thải KNK cho các doanh nghiệp trong nước để đạt được mục tiêu cắt giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia (cap-and-trade), đồng thời cũng khuyến khích các doanh nghiệp trong nước nghiên cứu, áp dụng các biện pháp và công nghệ giảm phát thải KNK. Để thiết lập một hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK trong nước, cơ quan chính phủ hoặc liên chính phủ có nhiệm vụ phân bổ, hoặc giao bán một số lượng hữu hạn các hạn ngạch phát thải (tín chỉ) KNK trong một khoảng thời gian. Các doanh nghiệp phát thải nhiều hơn 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 KNK.

Thị trường các-bon nội địa bắt đầu được một số quốc gia phát triển có lượng phát thải lớn áp dụng từ những năm đầu thế kỷ 21 khi Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto ra đời. New Zealand chính thức triển khai thị trường các-bon nội địa từ năm 2008 bao gồm hầu hết các lĩnh vực trong nền kinh tế. Hoa Kỳ và Canada cũng sớm áp dụng thị trường các-bon nội địa nhưng chỉ trên phạm vi bang chứ không trên phạm vi toàn quốc.

Tại các quốc gia đang phát triển, Trung Quốc và Hàn Quốc là những quốc gia đi đầu trong nghiên cứu và áp dụng thị trường các-bon nội địa. Trung Quốc đã áp dụng thử nghiệm thị trường các-bon nội địa bắt đầu từ năm 2014 tại 5 thành phố và 2 tỉnh, đến năm 2018 áp dụng thị trường các-bon nội địa trên toàn quốc. Thị trường các-bon nội địa Hàn Quốc (ETS Hàn Quốc) ra mắt vào ngày 01/01/2015, trở thành thị trường bắt buộc đầu tiên trên toàn quốc của Châu Á và là thị trường các-bon nội địa lớn thứ hai chỉ sau Thị trường các-bon của Liên minh Châu Âu (EU ETS).

2.3.2.3. Cơ chế thương mại phát thải tự nguyện

Thị trường mua bán giảm phát thải tự nguyện được điều chỉnh bởi nhiều bộ tiêu chuẩn khác nhau phụ thuộc vào yêu cầu của bên mua. Hiện tại, bộ Tiêu chuẩn các-bon được thẩm định (Verified Carbon Standard - VCS) được áp dụng phổ biến. Đơn vị giao dịch trong bộ tiêu chuẩn này là VCU (Verified Carbon Unit)⁵⁴. Trái với thị trường các-bon quốc tế trong khuôn khổ UNFCCC được thành lập để các quốc

⁵⁴ Thông tin tóm tắt về cơ chế phát triển sạch và thị trường các-bon quốc tế, của Ban chỉ đạo thực hiện Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, Hà Nội, 2012, tr.5

gia mua bán tín chỉ các-bon với nhau, thị trường các-bon quốc tế tự nguyện nhằm đến nhu cầu tự nguyện giao dịch tín chỉ các-bon để phục vụ trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp và cải thiện hình ảnh trước công chúng, ví dụ như Nike, General Motors, Barclays, Delta Air Lines, Qantas Airways... và nhằm tạo thêm nguồn cung tín chỉ cho thị trường các-bon nội địa.

Thị trường các-bon quốc tế tự nguyện được điều chỉnh bởi nhiều bộ tiêu chuẩn khác nhau phụ thuộc vào yêu cầu của bên mua. Hiện tại, bộ Tiêu chuẩn các-bon được thẩm định (Verified Carbon Standard - VCS) và Tiêu chuẩn vàng (Gold Standard – GS) được áp dụng phổ biến.

2.4. Thực thi cam kết quốc tế và xây dựng pháp luật quốc gia về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

2.4.1. *Mối quan hệ giữa cam kết quốc tế và pháp luật quốc gia về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính*

Từ hệ thống các quy định pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam về thị trường các-bon có thể nhận định mối quan hệ giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia về vấn đề này như sau:

Thứ nhất, pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế về thị trường các-bon có chung mục tiêu.

Là một quốc gia có tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình 6,84% trong giai đoạn 2016-2020 và bước vào giai đoạn 2021-2025 với nhiều triển vọng gia tăng năng suất và cải thiện thu nhập đầu người trên mức trung bình⁵⁵, Việt Nam cũng là một trong các quốc gia được đánh giá là dễ bị tổn thương bởi các hiện tượng thời tiết cực đoan có nguyên nhân từ BĐKH. Báo cáo chỉ số Rủi ro khí hậu toàn cầu (Global Climate Risk Index) 2020 do tổ chức môi trường Germanwatch (Liên bang Đức) công bố thì Việt Nam xếp hạng thứ 6 trong số các quốc gia bị ảnh hưởng nặng nhất trên toàn cầu trong giai đoạn 1999-2018⁵⁶. Đây là động lực để Việt Nam tham gia tích cực trong việc hoàn thiện pháp luật quốc gia về ETS đồng thời tham gia vào quá trình phát triển pháp luật quốc tế về vấn đề này. Đối với các quốc gia khác, động lực môi trường và rủi ro từ tác động BĐKH cũng là lí do để UNFCCC và COP có sự tham gia của gần như tất cả các quốc gia trên thế giới.

Thứ hai, pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế về thị trường các-bon tác động qua lại và bổ sung lẫn nhau.

⁵⁵ Nguồn: Trung tâm Thông tin và Dự báo kinh tế xã hội quốc gia (NCIF) – Bộ Kế hoạch và Đầu tư

⁵⁶ David Eckstein, Vera Kunzel, Laura Schafer, Maik Winges, Global climate risk index 2020 – Who suffers most from extreme weather events? (Briefing paper), GermanWatch, năm 2020, tr.9

Quan điểm của mỗi quốc gia trong quá trình thỏa thuận đó phải dựa trên cơ sở những nguyên tắc và quy phạm nền tảng của chính pháp luật quốc gia. Pháp luật quốc gia thể hiện sự định hướng về nội dung, tính chất của pháp luật quốc tế. Mọi sự thay đổi và phát triển tiến bộ của pháp luật quốc gia đều tác động tích cực thúc đẩy sự phát triển của pháp luật quốc tế.

Thực tế Việt Nam cho thấy các cam kết cắt giảm phát thải KNK đã tác động đáng kể tới thực tiễn xây dựng pháp luật của Việt Nam. Cụ thể, sau Hiệp ước Khí hậu Glasgow, Nghị định 06/2022/NĐ-CP chính thức được thông qua và có hiệu lực từ 07/1/2022 sau 05 năm dự thảo, cùng với đó là bộ thủ tục hành chính trong lĩnh vực biến đổi khí hậu cũng được công bố trong năm 2022.

Ở chiều ngược lại, thực tiễn thực thi cam kết của các quốc gia cũng tác động tới sự ra đời của Hiệp ước Khí hậu Glasgow với mức độ cam kết cắt giảm được giảm bớt theo hướng khả thi hơn. Sự gia nhập và rút khỏi Thỏa thuận Paris của một số quốc gia phát thải lớn cũng tác động tới nội dung COP 26 để đảm bảo các bên cam kết dễ dàng hơn.

2.4.2. Thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

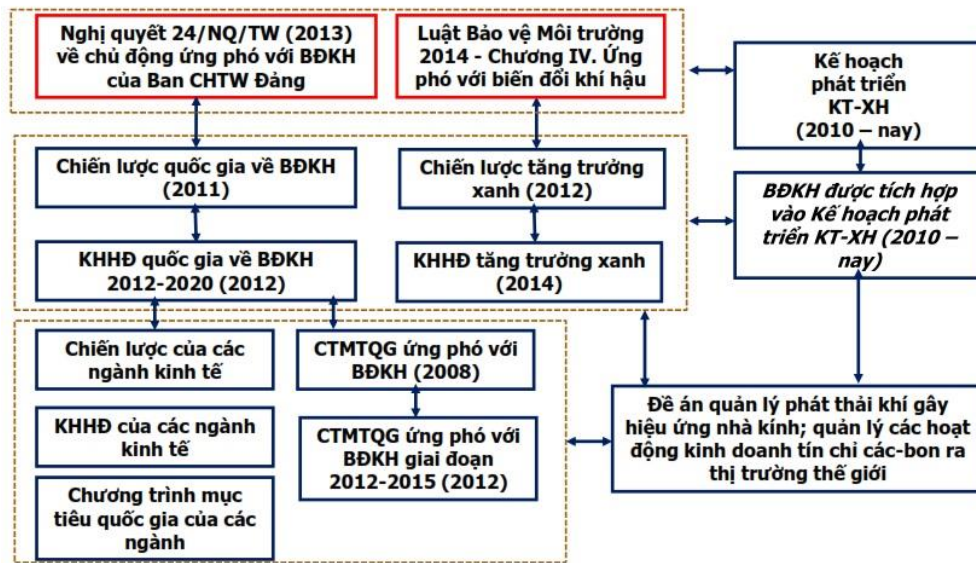
Thực tiễn thị trường mua bán quyền phát thải Việt Nam cũng như nhiều quốc gia trên thế giới đều phản ánh nhận định này. Như ở Việt Nam, sự kiện Việt Nam tham gia UNFCCC và COP là cơ sở để các chính sách và pháp luật thúc đẩy thị trường mua bán quyền phát thải được hình thành. Sau khi chính thức ký kết tham gia Công ước UNFCCC, từ năm 2005, một số chính sách, pháp luật trực tiếp liên quan đến BĐKH được ban hành như Chỉ thị số 35 của Thủ tướng Chính phủ về việc tổ chức thực hiện Nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH năm 2005; Nghị quyết số 60 của Chính phủ giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, xây dựng Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH năm 2008, Chiến lược quốc gia về BĐKH năm 2011, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh năm 2012. Ngoài chính sách tiêu biểu ở trên, Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2053/QĐ-TTg về việc ban hành kế hoạch thực hiện thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Kế hoạch này nhằm cụ thể các cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế trong ứng phó với BĐKH thực hiện các nghĩa vụ áp dụng đối với Việt Nam tại Thỏa thuận Paris và bao gồm 5 nội dung chính: Giảm nhẹ phát thải KNK; Thích ứng với BĐKH; Chuẩn bị nguồn lực; Thiết lập hệ thống công khai, minh bạch; Xây dựng và hoàn thiện chính sách, thể chế.

Tính chất tác động của luật quốc tế đối với luật quốc gia được đánh giá bằng thực tiễn thực thi nghĩa vụ thành viên điều ước quốc tế, tổ chức quốc tế của quốc gia, thể hiện ở những hoạt động cụ thể khác nhau trong đó có hành vi sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật của luật quốc gia sao cho phù hợp với những cam kết quốc gia đó đã ký kết hoặc tham gia. Cụ thể, các Quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Nghị định và Thông tư hướng dẫn về CDM được xây dựng trên cơ sở Nghị quyết của Quốc hội về việc thông qua gia nhập UNFCCC và thực hiện các cam kết về giảm phát thải KNK. Chính vì thế, các quy định có nội dung tiên bộ thể hiện thành tựu mới của khoa học pháp lý quốc tế sẽ dần được chuyển tải vào văn bản quy phạm pháp luật quốc gia. Điều đó sẽ góp phần thúc đẩy sự phát triển của pháp luật quốc gia để quốc gia vừa có thể hội nhập vào nền tảng pháp lý chung vừa có thể thiết lập được một hệ thống pháp luật quốc gia hoàn chỉnh. Bên cạnh đó, luật quốc tế còn tác động đến luật quốc gia thông qua vai trò của hệ thống này đối với đời sống pháp lý tại mỗi quốc gia, phản ánh tương quan giữa hai hệ thống khi điều chỉnh những vấn đề thuộc lợi ích phát triển và hợp tác quốc tế của quốc gia.

Trên cơ sở sự tham gia của Việt Nam vào hệ thống các điều ước quốc tế về môi trường, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 ghi nhận một cách tổng quát: “*Ở nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ theo Hiến pháp và pháp luật*”. Quyền này tiếp tục được thể hiện thông qua nỗ lực của các cơ quan thẩm quyền của Việt Nam trong việc ban hành các chính sách và quy phạm pháp luật liên quan, cụ thể:

Về chính sách: Thị trường các-bon hiện nay ở Việt Nam dựa trên hệ thống các chính sách về giảm nhẹ hậu quả BĐKH ở Việt Nam gồm: Chiến lược quốc gia về BĐKH, Chiến lược Tăng trưởng Xanh và các Kế hoạch hành động liên quan, Chương trình Hỗ trợ ứng phó BĐKH (SP-RCC), Kế hoạch Quản lý phát thải KNK - Quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới, Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo, Khung kế hoạch hành động (APF) về thích ứng và giảm nhẹ BĐKH trong ngành Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giai đoạn 2008-2020; Kế hoạch hành động REDD+ và các chiến lược khác tập trung vào năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng, giảm nguy cơ thiên tai và các khía cạnh liên quan đến BĐKH khác.

Chính sách về giảm nhẹ hiện tại



Hình 5. Tổng quan chính sách giảm nhẹ tác động BĐKH của Việt Nam

(Nguồn: Hội thảo Tham vấn về Đánh giá công nghệ các-bon thấp tổ chức ngày 28/8/2016)

Về pháp luật: Từ năm 2005, sau khi Nghị định thư Kyoto có hiệu lực, một số chính sách, pháp luật trực tiếp liên quan đến ứng phó BĐKH trong đó có nhắc tới giải pháp về “một thị trường các-bon” được ban hành như: Chỉ thị số 35/2005/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/10/2005 về việc tổ chức thực hiện Nghị định thư Kyoto thuộc Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH; Nghị quyết số 60/2007/NQ-CP của Chính phủ ngày 03/12/2007 giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, xây dựng Chương trình Mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH; Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 02/12/2008 phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH; Quyết định số 2139/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 05/12/2011 phê duyệt Chiến lược quốc gia về BĐKH; Quyết định số 1393/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/9/2012 phê duyệt Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng Xanh...

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 có quy định về KNK; giảm nhẹ phát thải KNK; hạn ngạch phát thải KNK⁵⁷. Hướng dẫn trực tiếp cho sự hình thành thị trường các-bon phải kể tới các văn bản trong các vấn đề về CDM; giao dịch CER... cụ thể: Quyết định 130/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch; Thông tư liên tịch

⁵⁷ Chương IV, bao gồm 9 điều (từ Điều 39 đến Điều 48).

58/2008/TTLT-BTC-BTNMT hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định 130/2007/QĐ-TTg; Quyết định 1775/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Đề án quản lý phát thải gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới; Thông tư 15/2014/TT-BTNMT của Bộ TNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto; Quyết định 2359/QĐ-TTg năm 2015 phê duyệt Hệ thống quốc gia về kiểm kê KNK và nhiều văn bản pháp lý liên quan khác.

Trong đó, những vấn đề chính được tập trung điều chỉnh hỗ trợ sự hình thành của thị trường các-bon bao gồm:

- *Cơ chế CDM*: đưa ra những lĩnh vực có thể triển khai CDM, quy trình và điều kiện thực hiện dự án; nghĩa vụ tài chính đối với chủ đầu tư dự án CDM; hồ sơ phê duyệt Tài liệu ý tưởng dự án theo CDM; Chương trình các hoạt động theo CDM...

- *Mua bán quyền phát thải KNK (thông qua chuyển nhượng CERs)*: quản lý, sử dụng CERs của các dự án CDM; thời điểm và giá chuyển nhượng, lệ phí CERs; thuế thu nhập doanh nghiệp dự án CDM; quy trình chứng nhận CERs...

- *Những cơ chế hỗ trợ CDM và CERs*: quy trình kiểm kê KNK; báo cáo Đóng góp quốc gia tự quyết định (NDC); hệ thống đo đạc, báo cáo và thẩm định cho các hoạt động giảm phát thải KNK cấp quốc gia; các hoạt động NAMA – chính sách về giảm nhẹ BĐKH ở Việt Nam.

Hiện tại, Đề án phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam cùng hệ thống thủ tục hành chính đã được phê duyệt góp phần hình thành những khung pháp lý đầu tiên.

2.4.3. Xu hướng điều chỉnh pháp luật với thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Dựa trên kết quả có được sau các hội nghị COP và thực tiễn thực thi chính sách xây dựng thị trường các-bon quyền phát thải KNK ở các nước trên thế giới cho thấy một số xu hướng điều chỉnh pháp lý cơ bản đối với thị trường các-bon, cụ thể:

Thứ nhất, ở cấp độ quốc tế, các quốc gia có xu hướng nâng dần các cam kết cắt giảm KNK là tiền đề để đẩy mạnh phát triển các thị trường các-bon.

Tại COP26, cho thấy các cam kết mạnh mẽ và cụ thể hơn so với các kết quả đạt được từ các Hội nghị trước đó, kể như mục tiêu “zero net” về giảm lượng phát thải CO₂ về 0 vào giữa thế kỷ, và trước đó là giảm 45% vào năm 2030; cam kết chấm dứt phá rừng vào 2030; loại bỏ điện than... EU tăng cường cơ chế nhằm giảm thiểu “rò rỉ các-bon” và cấp hạn mức phát thải để phòng ngừa tình trạng di dời ô nhiễm sang các quốc gia khác. Ở các quốc gia đang phát triển có mức phát thải cao như

Trung Quốc, cơ chế phân bổ hạn mức phát thải hài hòa hơn khi áp dụng vừa miễn phí vừa trao đổi; đồng thời mở rộng cơ chế bù trừ tín chỉ phát thải. Ấn Độ lại tiếp cận mục tiêu giảm phát thải thông qua cơ chế Thuế các-bon.

Những kết quả này cho thấy càng gần tới thời hạn cuối cam kết giảm phát thải, các quốc gia đều nỗ lực tối đa trong xây dựng và vận hành các cơ chế mới nhằm đạt mục tiêu, trong đó, từng bước hoàn thiện, cơ chế trao đổi, mua bán quyền phát thải KNK hiện có.

Thứ hai, ở cấp độ khu vực, các khu vực đang có xu hướng hỗ trợ cùng nhau xây dựng cơ chế liên kết các thị trường mua bán quyền phát thải, đồng thời mở rộng cơ chế giao dịch xuyên biên giới và công nhận tín chỉ phát thải của nhau.

Bên cạnh nỗ lực nâng cấp các cam kết cắt giảm, các khu vực và giữa các quốc gia cũng hình thành cơ chế hỗ trợ tài chính, chia sẻ kinh nghiệm trong liên kết thị trường mua bán quyền phát thải. Ví dụ: EU ETS chấp thuận tín chỉ phát thải từ các dự án điện được hình thành từ CDM tại Việt Nam.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Phát thải KNK là phát thải các khí gây BĐKH bị kiểm soát bởi Nghị định thư Kyoto và các loại khí khác được quy định trong Nghị định thư Kyoto. “Quyền phát thải KNK” được hiểu là một nhu cầu tất yếu phát sinh từ hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, tuy nhiên cần hiểu “quyền phát thải KNK” trong mối quan hệ giữa các chủ thể mua – bán trong thị trường đặt ra khi một chủ thể mua chứng chỉ phát thải KNK với một định lượng nhất định có “quyền phát thải” tương ứng với lượng khí mình đã chi trả. Đây thực chất là một quan hệ pháp luật phát sinh giữa các nhóm chủ thể đặc biệt như: các chủ thể trực tiếp phát thải; chủ thể có nhu cầu phát thải; chủ thể chi trả cho giao dịch mua bán quyền phát thải.

Để thực thi giải pháp về thị trường mua bán quyền phát thải, pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia đã có quá trình phát triển và xây dựng trong nhiều năm và đạt được một số kết quả. Tuy nhiên, những hướng dẫn về bảo vệ môi trường không khí; chống tác động tiêu cực từ phát thải KNK trong pháp luật Việt Nam còn rất hạn chế.

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC THI CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH

Giới thiệu Chương 3:

Nội dung nghiên cứu của chương này tập trung phân tích thực trạng cam kết giảm phát thải của các quốc gia trong đó có Việt Nam. Đồng thời, chương này cũng tổng hợp và đánh giá kinh nghiệm pháp luật của khu vực và một số quốc gia trên thế giới đã và đang phát triển thành công mô hình thị trường các-bon.

3.1. Thực trạng cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

3.1.1. Hệ thống điều ước quốc tế

Biến đổi khí hậu (BĐKH) được xem là một trong những thách thức lớn đối với sự phát triển và tồn tại của nhân loại trong thế kỷ 21. Theo đánh giá của Ủy ban liên chính phủ về BĐKH (IPCC), nguyên nhân chính dẫn đến BĐKH toàn cầu là do sự phát thải KNK quá mức từ các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội của con người. Nhằm đối phó và hạn chế hiện tượng nóng lên toàn cầu, Công ước UNFCCC đã được 155 quốc gia ký kết tham gia hướng tới mục tiêu ổn định nồng độ KNK trong khí quyển ở mức độ có thể ngăn ngừa sự can thiệp nguy hiểm của con người đối với hệ thống khí hậu. Kể từ đó, giảm phát thải KNK luôn là chủ đề chính của đàm phán tại Hội nghị COP.

Nhằm tăng cường cơ sở pháp lý về trách nhiệm thực hiện UNFCCC, Hội nghị UNFCCC tại Kyoto, Nhật Bản, tháng 12 năm 1997 đã thông qua Nghị định thư Kyoto quy định mục tiêu cắt giảm phát thải cụ thể đối với các nước phát triển. Để thực hiện các mục tiêu cắt giảm phát thải KNK, ba cơ chế linh hoạt được thiết lập để các bên tham gia Nghị định thư có thể cùng nhau phối hợp thực hiện mục tiêu chung bao gồm (i) Cơ chế cùng thực hiện (JI); (ii) Cơ chế phát triển sạch (CDM) và (iii) Cơ chế buôn bán phát thải quốc tế (IET).

Đối với các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, mặc dù không có định lượng cụ thể nghĩa vụ giảm phát thải nhưng vẫn có thể đóng góp vào mục tiêu giảm phát thải chung toàn cầu thông qua CDM. Việc phê duyệt và cấp CER trên toàn thế giới có chiều hướng phát triển khi hình thành các khu vực, các quốc gia liên kết trong thị trường giao dịch phát thải KNK⁵⁸.

⁵⁸ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ (2014), Carbon market roadmap for India - Looking back on CDM and looking ahead, tr.2

a. Công ước khung về BĐKH của Liên hợp quốc (UNFCCC)

Là cơ sở pháp lý để tập trung cộng đồng thế giới đối phó với những diễn biến tiêu cực của BĐKH, Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu (UNFCCC - tên viết tắt của *United Nations Framework Convention on Climate Change*) đã được chấp nhận vào 9/5/1992 tại trụ sở của Liên hợp quốc ở New York và đã được 155 lãnh đạo nhà nước trên thế giới ký Công ước này tại Hội nghị Môi trường và phát triển tại Rio de Janeiro, Brazil vào tháng 6/1992. UNFCCC phân chia các quốc gia thành 2 nhóm:

- Nhóm 1 (Thuộc Phụ lục 1 UNFCCC) gồm các nước phát triển với lượng phát thải KNK rất lớn.

- Nhóm 2 (Không thuộc Phụ lục 1 UNFCCC) gồm các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam.

Mục tiêu của Công ước là nhằm đạt được sự ổn định các nồng độ KNK trong khí quyển ở mức có thể ngăn ngừa được sự can thiệp nguy hiểm của con người đối với hệ thống khí hậu. Để đạt được mục tiêu này, Công ước UNFCCC đặt ra các nguyên tắc như: (i) Bảo vệ hệ thống khí hậu vì lợi ích phát triển bền vững, công bằng phù hợp với những trách nhiệm chung (ii) Xem xét đầy đủ những nhu cầu riêng và những hoàn cảnh đặc thù của các nước đang phát triển và những nước đặc biệt dễ bị những ảnh hưởng có hại của BĐKH. (iii) Phải thực hiện những biện pháp thận trọng để đoán trước. (iv) Việc ngăn ngừa hoặc làm giảm những nguyên nhân của BĐKH và làm giảm nhẹ những ảnh hưởng có hại của nó và các chính sách và biện pháp đối phó với BĐKH phải là chi phí có hiệu quả để đảm bảo những lợi ích toàn cầu ở mức phí tổn thấp nhất có thể được và phải thích hợp với những điều kiện riêng của mỗi nước và phải được kết hợp với những chương trình phát triển quốc gia. (v) Tất cả mọi biện pháp dùng để chống lại sự BĐKH không được tạo thành một phương tiện phân biệt đối xử tùy tiện hoặc không chính đáng hoặc một sự hạn chế trá hình về thương mại quốc tế.

UNFCCC đặt cho các quốc gia phê chuẩn trách nhiệm và cam kết “*Chấp nhận các chính sách quốc gia và thực hiện các biện pháp tương ứng về giảm nhẹ sự BĐKH bằng cách giới hạn phát thải KNK do con người gây ra, bảo vệ và tăng cường các bể hấp thụ và bể chứa KNK phù hợp với mục tiêu của Công ước*”. Đây là cơ sở pháp lý để ràng buộc các quốc gia phải tuân thủ.

b. Nghị định thư Kyoto về giảm phát thải KNK (Kyoto Protocol)

Nghị định thư Kyoto là văn kiện liên quan đến Công ước UNFCCC với mục tiêu cắt giảm lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính. Bản thảo được ký kết vào ngày

11/12/1997 tại Hội nghị các bên tham gia lần thứ ba khi các bên tham gia nhóm họp tại Kyoto và chính thức có hiệu lực vào ngày 16/02/2005. Đến nay đã có khoảng 192 nước tham gia phê chuẩn (Việt Nam phê chuẩn ngày 25/09/2002).

Nghị định thư Kyoto chia sẻ mục tiêu với Công ước UNFCCC là ổn định mức độ tích tụ KNK trong khí quyển ở mức có thể ngăn ngừa được các tác động nguy hiểm cho hệ thống khí hậu⁵⁹. Để đạt được mục tiêu này, Nghị định thư Kyoto đã đề ra và tăng cường rất nhiều cam kết của Công ước.

Bối cảnh	Các cam kết	Thế chế	Tuân thủ
Mục tiêu (Lời nói đầu) Các định nghĩa (Điều 1)	Cắt giảm khí thải (Điều 2-4) Các cơ chế linh hoạt (Điều 6, 12, 17) Điều 4 UNFCCC (Điều 10) Hỗ trợ tài chính (Điều 11)	Cuộc họp các bên (Điều 13) Ban thư ký (Điều 14) Các Cơ quan giúp việc (Điều 15)	Báo cáo + Đánh giá (Điều 7, 8) Cơ chế đảm bảo tuân thủ (Điều 18) Giải quyết tranh chấp (Điều 19)

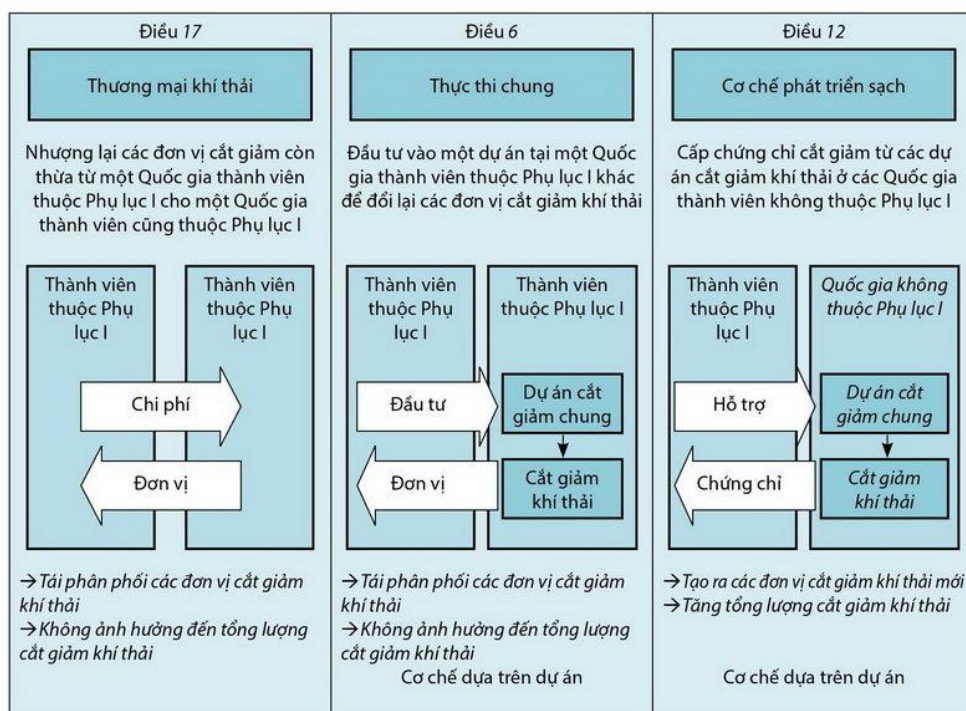
Bảng 3. Kết cấu nội dung NĐT Kyoto

(Nguồn: UNEP, Vienna Convention Handbook, 2016)

Với Nghị định thư Kyoto, các Quốc gia thành viên thuộc Phụ lục I UNFCCC chấp nhận chịu ràng buộc bởi các cam kết cụ thể về cắt giảm phát thải KNK. Mục tiêu cắt giảm của tất cả các Quốc gia thành viên này được liệt kê ở Phụ lục B của Nghị định thư, được tính toán đảm bảo tổng lượng phát thải của các nước này giảm ít nhất 5% so với mức cơ sở của năm 1990, được dùng làm năm cơ sở. Mục tiêu cắt giảm phải đạt được cho giai đoạn cam kết 5 năm lần thứ nhất, từ năm 2008 đến năm 2012.

Văn kiện sửa đổi tại Doha năm 2012 quy định giai đoạn cam kết thứ hai của Nghị định thư Kyoto từ năm 2013 đến 2020, nhưng chưa có hiệu lực do chưa đủ số thành viên phê chuẩn.

⁵⁹ Phần II.13 Nghị định thư Kyoto 1997



Bảng 4. Ba cơ chế gợi mở tại NĐT Kyoto để giúp các quốc gia tận dụng chi phí mà vẫn đạt được cam kết cắt giảm

(Nguồn: UNEP, Vienna Convention Handbook, 2016)

Nhằm cho phép các Quốc gia thuộc Phụ lục I có được sự linh hoạt trong việc thực thi cam kết cắt giảm của từng nước, Nghị định thư Kyoto thiết lập ba cơ chế. Các cơ chế này cho phép các Quốc gia thành viên thuộc Phụ lục I có thể tận dụng những cơ hội cắt giảm ít tốn kém hơn bên ngoài lãnh thổ của mình.

Trọng tâm của Nghị định thư Kyoto nằm ở các cam kết cắt giảm khí thải của các Quốc gia thành viên thuộc Phụ lục I và các cam kết của các Quốc gia thuộc Phụ lục II về cung cấp thêm các nguồn tài chính. Các quốc gia không nằm trong phụ lục chưa phải cam kết cắt giảm khí thải, với lý do các quốc gia này không phải là những nước đóng góp chính vào việc phát thải KNK trong giai đoạn công nghiệp hóa trước khi có Công ước. Tuy nhiên, mặc dù là một nước đang phát triển không thuộc phụ lục, Việt Nam vẫn phải thực hiện các cam kết bắt buộc theo Điều 10 dành cho tất cả các Quốc gia thành viên. Các cam kết này được xây dựng dựa trên các cam kết của Điều 4 UNFCCC và cụ thể hóa chúng.

c. Thỏa thuận Paris về BĐKH năm 2015

Thỏa thuận Paris được đàm phán từ năm 2011 trong khuôn khổ của Công ước UNFCCC là thỏa thuận tiếp nối Nghị định thư Kyoto. Thỏa thuận xây dựng dựa trên những đóng góp tự nguyện về cắt giảm khí thải, đặc biệt nhấn mạnh đến biện pháp thích ứng BĐKH và tăng cường nghĩa vụ báo cáo.

Bối cảnh	Các cam kết	Thể chế	Tuân thủ
Các định nghĩa (Điều 1)	Giảm nhẹ (Điều 4-6)	Cuộc họp các bên (Điều 16)	Minh bạch (Điều 13)
Các mục tiêu (Điều 2)	Thích ứng (Điều 7)	Ban thư ký (Điều 17)	Cơ chế + Ủy ban (Điều 15)
	Hỗ trợ (Điều 9-11)	Các Cơ quan giúp việc (Điều 18)	

Bảng 5. Kết cấu nội dung Thỏa thuận Paris

(Nguồn: UNEP, Vienna Convention Handbook, 2016)

Để giảm phát thải KNK, Điều 4 Thỏa thuận Paris quy định các cam kết về xây dựng và thực hiện kế hoạch cho tất cả các Quốc gia thành viên. Trọng tâm là nghĩa vụ đảm bảo các mục tiêu về giảm phát thải KNK dưới hình thức đóng góp do quốc gia tự xác định. Quy định này cho phép cách tiếp cận trao quyền cho các quốc gia quyết định đối với vấn đề giảm nhẹ BĐKH. Nhằm thúc đẩy tham vọng hơn nữa, Điều 5 Thỏa thuận quy định cơ sở cho hợp tác giữa các Quốc gia thành viên nhằm đạt được các mục tiêu giảm nhẹ. Liên quan đến vấn đề thích ứng, Điều 7 quy định các nước thành viên đang phát triển có nghĩa vụ bắt buộc phải hoạch định kế hoạch và thực thi các biện pháp thích ứng.

Giảm nhẹ	Thích ứng	Hỗ trợ
Báo cáo thống kê lượng phát thải khí nhà kính quốc gia (Điều 13 (7) (a) PA)	Tác động của biến đổi khí hậu và thích ứng (Điều 13 (8) PA)	Thông tin về các hỗ trợ tài chính, chuyển giao công nghệ và xây dựng năng lực đang có nhu cầu và đã được nhận (Điều 13 (10) PA)
Thông tin cần thiết để theo dõi tiến trình thực thi NDC (Điều 13 (7) (b) PA)	Thông tin về biện pháp thích ứng (Điều 7 (10) PA)	Thông tin về kết quả đạt được trong việc xây dựng năng lực (Điều 11 (4) PA)
bắt buộc ("phải")	Được khuyến khích ("nên")	Được khuyến khích ("nên")

Bảng 6. Cam kết minh bạch của các quốc gia tham gia

(Nguồn: UNEP, Vienna Convention Handbook, 2016)

Thỏa thuận Paris có nhiều quy định đảm bảo khuôn khổ minh bạch, theo đó, các thành viên cam kết tính toán, báo cáo và kiểm tra hiệu quả của các hoạt động và hỗ trợ về chống BĐKH. Có một điểm đáng lưu ý là khuôn khổ này sẽ áp dụng đối với tất cả các Quốc gia thành viên với sự linh hoạt cần thiết cho các Quốc gia thành viên phù hợp với khả năng của họ.

d. Hiệp ước Khí hậu Glasgow năm 2021

Trước bối cảnh cam kết cắt giảm phát thải có nguy cơ khó đạt được, Hiệp ước Glasgow lần đầu tiên yêu cầu các quốc gia giảm sự phụ thuộc vào than đá và rút lại các khoản trợ cấp đối với nhiên liệu hóa thạch - động thái nhắm vào các nguồn năng lượng mà các nhà khoa học cho là động lực chính gây ra biến đổi khí hậu do con người. Hiệp ước Glasgow kêu gọi các nước phát triển đến năm 2025 tăng ít nhất gấp đôi số tiền tài trợ thích ứng với biến đổi khí hậu cho các nước đang phát triển so với mức của năm 2019.

Đặc biệt, Hiệp ước Glasgow thiết lập các quy tắc cho thị trường các-bon, thúc đẩy thiết lập các chương trình bảo vệ rừng, xây dựng các cơ sở năng lượng tái tạo và các dự án khác để chống biến đổi khí hậu.

3.1.2. Nội dung điều chỉnh

3.1.2.1. Cam kết và mục tiêu cắt giảm mức phát thải KNK

Từ UNFCCC tới Kyoto, Paris, Glasgow, các thỏa thuận quốc tế đều hướng tới các cam kết cắt giảm phát thải cụ thể của từng quốc gia theo phân loại quốc gia đang phát triển và quốc gia phát triển. Kể từ khi Nghị định thư Kyoto năm 1997, đã có 190 quốc gia trên thế giới ký Nghị định thư, bao gồm cả các quốc gia đã tham gia và rút khỏi các quốc gia mới vào.

Tuy nhiên, mặc dù đã ký cam kết Nghị định thư, trong giai đoạn từ 2007 tới nay, nhiều quốc gia thành viên đã xin rút với lý do khác nhau: Hoa Kỳ; Ấn Độ; Trung Quốc; Canada, trong khi Nhật Bản, New Zealand và Liên bang Nga từ chối cam kết trong giai đoạn 2 của thỏa thuận giảm KNK tại Doha 2007. Tuy vậy, cơ bản các quốc gia phát triển đều thống nhất quan điểm chấp nhận cắt giảm lượng KNK, cung cấp nguồn tài chính để chống lại BĐKH và kêu gọi áp dụng các biện pháp nghiêm ngặt hơn đối với phát thải KNK của Ấn Độ và Trung Quốc. Hiện khí thải nhà kính của Ấn Độ và Trung Quốc đã tăng gấp 3 lần kể từ 1990. Những thực tế này khiến các cam kết ràng buộc trách nhiệm giảm phát thải của các quốc gia mong manh hơn.

Bên cạnh việc cam kết và thực hiện cam kết cắt giảm theo nhiều cơ chế trong đó có hình thành thị trường phát thải KNK, xu hướng nội dung các cam kết quốc tế cũng hướng tới cơ chế hỗ trợ tài chính tích cực hơn giữa các nước phát triển và đang phát triển trong giảm thiểu phát thải KNK. Cụ thể, Thỏa thuận đặt trách nhiệm tài chính đối với các nước phát triển cung cấp 100 tỷ USD/năm từ 2020 đến 2025 để giúp các quốc gia nghèo hơn chuyển đổi sang năng lượng tái tạo, cũng như chống lại những ảnh hưởng của BĐKH. Tuy nhiên, theo báo cáo được công bố đầu năm nay,

các quốc gia giàu có chưa thể hoàn thành cam kết 100 tỷ USD/năm cho đến ít nhất năm 2023.

Thứ ba, xu hướng nâng cấp các nội dung cam kết.

COP23 khởi động tiến trình “Đối thoại Talanoa” để xem xét các kế hoạch giảm thiểu KNK hiện hành nhằm đạt các mục tiêu tham vọng của Thỏa thuận Paris. COP23 đưa ra được bản dự thảo một bộ quy tắc chi tiết thực thi Thỏa thuận này. Bộ quy tắc này đã được chính thức hóa tại COP24 vừa qua dưới tên gọi *Chương trình nghị sự thực hiện Hiệp định Paris*. Từ đây, các quốc gia có một cảm nang hướng dẫn xây dựng lộ trình chi tiết, cách thức áp dụng để hiện thức hóa Thỏa thuận. Tuy nhiên, sau đó cũng không thành công. Chỉ có 80 quốc gia nhỏ (chiếm 10,5% lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính) hứa sẽ nâng thêm mức cam kết của mình. Những ông lớn xả thải như Mỹ, Trung Quốc, Brazil, Australia, Nhật, Canada... gần như không đưa ra tuyên bố đáng kể nào.

Tới COP26, Hiệp ước Glasgow với 197 quốc gia thành viên trong hiệp định chống BĐKH Paris cam kết *“tăng tốc các nỗ lực hướng tới giảm thiểu điện than và loại bỏ trợ cấp dành cho nhiên liệu hóa thạch có hiệu suất kém”*. Mục tiêu này đòi hỏi phải cắt giảm lớn lượng khí thải CO₂ một cách nhanh chóng và bền vững, bao gồm giảm 45% lượng phát thải CO₂ vào năm 2030 so với mức năm 2010 và về 0 vào khoảng giữa thế kỷ, cũng như giảm sâu phát thải các KNK khác. Hiệp ước bao gồm một nội dung quan trọng, kêu gọi việc *“giảm dần điện than không sử dụng công nghệ thu giữ các-bon và trợ cấp nhiên liệu hóa thạch không hiệu quả”*, đồng thời thừa nhận *“sự cần thiết phải hỗ trợ để hướng tới một quá trình chuyển đổi công bằng”*. Đây là được xem là bước ngoặt lớn bởi lần đầu tiên nhiên liệu hóa thạch được đề cập tại một thỏa thuận của Hội nghị thượng đỉnh khí hậu LHQ.

Hiệp ước yêu cầu các quốc gia vào cuối năm 2022 phải *“xem xét lại và củng cố”* các mục tiêu cắt giảm khí thải năm 2030, *“có tính đến các hoàn cảnh quốc gia khác nhau”*, để thực hiện mục tiêu hạn chế gia tăng nhiệt độ toàn cầu ở mức dưới 2°C hoặc 1,5°C theo Hiệp định Paris. Đây là một bước tiến bởi theo các thỏa thuận khí hậu trước đây của LHQ, các quốc gia được yêu cầu đệ trình các kế hoạch này, còn gọi là Đóng góp quốc gia tự quyết (NDC).

Đồng thời, 100 nước cũng cam kết đến năm 2030 sẽ cắt giảm 30% lượng phát thải khí metan; 40 quốc gia, bao gồm Việt Nam, cam kết loại bỏ điện than - chiếm khoảng 37% tổng điện năng trên thế giới trong năm 2019 - và là nhiên liệu đóng góp lớn nhất vào BĐKH. Một liên minh mới các quốc gia cam kết đặt ra thời hạn chấm

dứt sử dụng dầu mỏ và khí đốt đồng thời ngừng cấp giấy phép thăm dò mới cũng được ra mắt tại COP26.

Cả ba xu hướng điều chỉnh này cũng đã và đang tác động lớn tới những chính sách và quá trình hoàn thiện pháp luật của Việt Nam hiện nay.

3.1.2.2. Cơ chế thương mại phát thải trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto

Do phương thức Cơ chế đồng thực hiện (JI) và Cơ chế mua bán quyền phát thải (ET) không được áp dụng ở Việt Nam, nên pháp luật Việt Nam hiện nay chỉ xây dựng khung quy định pháp lý cho Cơ chế phát triển sạch (CDM). Cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam có thẩm quyền tổ chức quản lý dự án CDM hiện nay là Bộ Tài nguyên và Môi trường đóng vai trò cơ quan chứng nhận quốc gia của CDM.

Báo cáo của Cục Biến đổi khí hậu cũng cho biết, tính đến nay, Việt Nam đứng thứ tư trên thế giới về số lượng dự án triển khai theo 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 tCO₂ 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 nghìn tín chỉ. Từ 2016 đến nay, việc thực hiện CDM cũng có dấu hiệu chững lại do tồn tại những khó khăn cho đơn vị thực hiện liên quan đến thủ tục hành chính trong việc cấp thư xác nhận và thư phê duyệt dự án CDM. Các dự án CDM hay các hành động giảm nhẹ biến đổi khí hậu phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMAs) cũng có tiềm năng tạo nguồn tín chỉ các-bon để thu hút các doanh nghiệp đầu tư. Hiện nay, Việt Nam chưa có đơn vị chứng nhận tín chỉ các-bon đạt tiêu chuẩn quốc tế nên việc giao dịch, mua bán, chuyển nhượng tín chỉ các-bon rừng từ xây dựng hồ sơ, phê chuẩn hồ sơ dự án phải thông qua các đầu mối nước ngoài. Điều này gây khó khăn cho các chủ rừng trong việc xác định quyền sở hữu carbon, giao dịch chuyển nhượng quyền carbon, nhận giấy chứng nhận giảm phát thải cũng như cơ chế quản lý tài chính.

Trong giai đoạn hình thành thị trường các-bon trong nước, việc trao đổi, mua bán tín chỉ các-bon vẫn đang được thực hiện ở quy mô nhỏ trong khuôn khổ các dự án CDM, Cơ chế tín chỉ chung, Cơ chế trao đổi tín chỉ các-bon theo chương trình hợp tác và một số cơ chế trao đổi tín chỉ các-bon tự nguyện khác. Nổi bật trong thời gian gần đây, ngành lâm nghiệp đã thành công ký kết một số thỏa thuận chi trả giảm phát thải từ rừng. Đến nay, Việt Nam đã thực hiện thí điểm 3 thỏa thuận lớn bán tín chỉ các-bon ra thị trường quốc tế, đó là: Thỏa thuận chi trả giảm phát thải ký với Quỹ Đối tác các-bon trong lâm nghiệp thông qua Ngân hàng Thế giới từ tháng 10/2020, thời gian thực hiện đến năm 2025.

3.1.2.2. Cơ chế thương mại phát thải ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto

Báo cáo của Ủy ban Châu Âu về “Mua bán khí thải nhà kính trong Liên minh châu Âu” năm 2000 là khởi nguồn hình thành ý tưởng Thị trường mua bán phát thải tại EU (EU ETS). EU ETS hiện nay đã trở thành thị trường mua bán phát thải KNK lớn nhất thế giới với sự tham gia của 31 quốc gia thành viên EU, 11.000 doanh nghiệp (các nhà máy điện, cơ sở sản xuất công nghiệp) và các hãng hàng không hoạt động giữa các quốc gia này. Thị trường mua bán phát thải của EU trải qua 4 giai đoạn: (Giai đoạn 1, từ năm 2005 đến năm 2007) thử nghiệm phân bổ miễn phí tín chỉ phát thải của EU; (Giai đoạn 2, từ năm 2008 đến 2012) cắt giảm các tín chỉ phát thải phân bổ miễn phí, tăng cường tài trợ các dự án giảm phát thải KNK ở các nước đang phát triển; (Giai đoạn 3, từ năm 2013 đến 2020) đã đưa các ngành nhôm, thép, kinh doanh, vận chuyển cacbon, hóa dầu và các ngành hóa chất khác cùng nằm trong phạm vi điều chỉnh của EU ETS; (Giai đoạn 4, từ năm 2020 đến nay) củng cố Cơ chế Dự trữ ổn định thị trường (market stability reserve) kết hợp 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 cacbon (cacbon leakage). EU ETS được thiết kế theo mô hình “cap and trade” với tổng mức phát thải được giới hạn theo từng thời kỳ, với sự tham gia của tất cả các quốc gia thành viên và sẽ giảm dần qua từng năm. Điều này sẽ cho phép các doanh nghiệp điều chỉnh hoạt động của mình nhằm đáp ứng mục tiêu đã được đề ra. EU cũng đã thiết lập Quy trình giám sát, báo cáo và xác minh hàng năm (MRV), các quy trình liên quan khác còn gọi là Chu trình tuân thủ ETS nhằm đảm bảo thị trường hoạt động hiệu quả⁶⁰.

3.1.2.3. Cơ chế thương mại phát thải tự nguyện

Ngoài Cơ chế CDM và JCM là các cơ chế tạo tín chỉ các-bon được nhà nước quản lý, một số cơ chế tạo tín chỉ các-bon theo hình thức tự nguyện cũng đã được nhiều tổ chức trong nước áp dụng triển khai cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK như: Tiêu chuẩn vàng (GS), Tiêu chuẩn các-bon được thẩm tra (VCS), Tiêu chuẩn chứng chỉ năng lượng tái tạo (REC). Nhiều tín chỉ các-bon thu được từ các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK theo các cơ chế này đã được các doanh nghiệp bán cho các đối tác tại các quốc gia phát triển trên thị trường các-bon quốc tế ngoài khuôn khổ UNFCCC.

Bộ Công Thương và Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã trao đổi về ký kết các Thỏa thuận với Ngân hàng Thế giới để bán chứng chỉ giảm phát thải KNK

⁶⁰ Đào Gia Phúc (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

từ các chương trình tiết kiệm năng lượng và hoạt động giảm phát thải KNK thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các-bon rừng (REDD+).

3.2. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính ở một số quốc gia

3.2.1. Liên minh Châu Âu

Hệ thống giao dịch phát thải EU (EU Emission Trading System – EU ETS) là thị trường các-bon đầu tiên, lâu đời nhất và lớn nhất thế giới hiện nay với 31 quốc gia thành viên (gồm 28 quốc gia thành viên EU cộng Iceland, Liechtenstein và Na-uy), chiếm 45% lượng phát thải KNK ở Châu Âu⁶¹.

Cơ chế hoạt động của EU ETS: EU ETS được xây dựng để triển khai trong bốn giai đoạn: Giai đoạn 1 từ 2005-2007; Giai đoạn 2 từ 2008-2012; Giai đoạn 3 từ 2013-2020; và Giai đoạn 4 từ 2021 trở đi. EU ETS được vận hành dựa trên nguyên tắc “giới hạn trần và giao dịch”. EU xác định các mức phát thải trần cho cả khối và giảm dần theo năm (chỉ bắt đầu từ giai đoạn 3 trở đi, trước đó mức phát thải trần của mỗi năm là như nhau cho toàn giai đoạn). Trong giới hạn phát thải trần đó, các đối tượng phát thải được cấp hạn mức hoặc phải mua những hạn mức phát thải (emission allowances), và họ cũng có thể bán hạn mức phát thải của họ nếu không dùng hết. Nói cách khác, “hạn mức phát thải” chính là một loại tiền tệ trong hệ thống mua bán quyền phát thải EU và chúng có giá trị bởi vì tổng số lượng hạn mức là hữu hạn và giảm dần từng năm. Mỗi hạn mức (allowance) cho phép chủ sở hữu phát thải một tCO₂.

Đến mỗi kỳ kết toán phát thải, các doanh nghiệp phải chứng minh được họ có đủ hạn mức phát thải tương ứng với lượng KNK họ phát thải trong năm.

Phạm vi hoạt động của EU ETS: Từ giai đoạn 3 (2013-2020), EU ETS có phạm vi điều chỉnh đối với hơn 11.000 công trình sản xuất công nghiệp có mức sử dụng năng lượng cao, bao gồm cả các nhà máy điện và những lò đốt công suất trên 20MW nhiệt đầu vào (trừ các lò đốt chất thải nguy hại và chất thải đô thị). EU ETS cũng bao gồm cả lĩnh vực hàng không, nhưng chỉ đối với các chuyến bay nội trong Khu vực Kinh tế Châu Âu (European Economic Area – EEA) cho đến năm 2016.

Mức phát thải trần và hạn mức phát thải: Trong Giai đoạn 1 và 2, mức phát thải trần hàng năm (cap) được xác định cho cả giai đoạn, nhưng từ Giai đoạn 3 trở đi

⁶¹ Sổ tay về EU EST – EU ETS Handbook của Hội đồng Châu Âu (European Commission – EC)

thì mức phát thải trần sẽ giảm dần từng năm với hệ số tuyến tính là 1,74% so với năm 2010.

Tương ứng với sự thay đổi trong cách xác định mức phát thải trần thì phương thức phân bổ các “hạn mức phát thải” trong Giai đoạn 3 cũng thay đổi. Trong Giai đoạn 1 và 2, hầu hết hạn mức phát thải được phân bổ miễn phí. Trong Giai đoạn 3, phương thức mặc định là các đối tượng phát thải phải mua hạn mức phát thải, điều này phù hợp với nguyên tắc “người gây ô nhiễm trả tiền”. Tuy nhiên, để đảm bảo đáp ứng nhu cầu phát triển công nghiệp cần thiết trong quá trình chuyển đổi, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp mới tham gia, trong Giai đoạn 3 sẽ có 43% tổng số hạn mức phát thải được phân bổ miễn phí. Ngoài ra, EU cũng quan tâm đến rủi ro của tình trạng “rò rỉ cac-bon” (carbon leakage) - trường hợp các doanh nghiệp di dời công trình sản xuất sang các nước khác có quy định kiểm soát ô nhiễm thấp hơn hoặc thậm chí không có để tiết kiệm chi phí so với tự cắt giảm ô nhiễm tại chỗ, từ đó làm tăng tổng lượng phát thải cac-bon thực tế của họ. Do đó, EU ETS lập danh sách các lĩnh vực và tiểu lĩnh vực có rủi ro “rò rỉ cac-bon” cao và cấp hạn mức phát thải miễn phí để tránh tình trạng di dời ô nhiễm sang nước khác, đồng thời tạo động lực cho họ tự thiết lập lộ trình ứng dụng công nghệ cac-bon thấp.

Đảm bảo tuân thủ: EU ETS đảm bảo sự tuân thủ của các thành viên tham gia thông qua một quy trình nghiêm ngặt:

- Các doanh nghiệp giám sát và báo cáo phát thải KNK hàng năm và giao nộp các hạn mức phát thải của họ tương ứng với lượng KNK họ phát thải trong năm. Một cơ quan thẩm định được công nhận sẽ kiểm tra các báo cáo đó.

- Trường hợp các doanh nghiệp không trả đủ số hạn mức phát thải so với lượng KNK phát thải, họ phải chịu hình phạt như sau: phải mua hạn mức phát thải để bù vào, bị công bố tên, đồng thời phải đóng tiền phạt cho mỗi tấn KNK phát thải vượt quá hạn mức (mức phạt năm 2013 là €100/tCO₂ và tăng lên mỗi năm theo chỉ số giá tiêu dùng Châu Âu).

- Văn phòng đăng ký Hội đồng trung tâm (Union Registry) là đơn vị kiểm toán hạn mức phát thải và kiểm soát các hoạt động giao dịch hạn mức phát thải. Văn phòng đăng ký này hoạt động như một ngân hàng mà đơn vị tiền tệ là “hạn mức phát thải” (*emission allowances*), tức là bất kỳ doanh nghiệp nào đăng ký lập tài khoản trong hệ thống của Văn phòng đăng ký đều có thể mua hoặc bán các hạn mức phát thải.

Định giá KNK: Thông qua EU ETS, giá mỗi hạn mức phát thải được xác định dựa vào mức cung và cầu như các thị trường kinh doanh khác. Giới hạn phát thải trần (cap) là cố định hàng năm và giảm dần từng năm, tương đương số lượng hạn mức

phát thải (allowances) là cố định mỗi năm. Ngoài ra, số lượng hạn mức phát thải phân bổ miễn phí cũng được giảm dần từng năm. Như vậy, lượng cung sẽ luôn thấp hơn nhu cầu và sẽ làm giá của mỗi hạn mức phát thải tăng dần theo thời gian nếu các doanh nghiệp chậm hoặc không phát triển công nghệ cac-bon thấp hay các giải pháp giảm phát thải KNK.

Hiệu quả thúc đẩy đầu tư công nghệ cac-bon thấp: EU ETS nhắm đến mục tiêu thúc đẩy đầu tư công nghệ cac-bon thấp với hai hướng như sau:

- Với giá cả hạn mức phát thải (hay còn gọi là “giá cac-bon”) ngày càng tăng, số lượng hạn mức miễn phí ngày càng giảm thì các doanh nghiệp buộc phải chuyển đổi công nghệ và ứng dụng các biện pháp giảm phát thải KNK để hạn chế mua hạn mức phát thải.

- Lợi nhuận thu được từ việc bán các hạn mức phát thải được dùng vào quỹ NER300 để đồng cấp vốn cho các dự án kiểu mẫu quy mô lớn trong hai lĩnh vực công nghệ cac-bon thấp: (i) thu hồi và lưu trữ cac-bon; (ii) các công nghệ năng lượng tái tạo tiên tiến.

Hệ thống hạn mức và mua bán quyền phát thải KNK của Liên minh Châu Âu được vận hành trong 28 nước thành viên Cộng đồng Châu Âu và ba nước tham gia vào Hiệp định khu vực kinh tế Châu Âu (là Iceland, Liechtenstein và Na Uy). Hệ thống này bao gồm 45% tổng phát thải KNK của Cộng đồng Châu Âu và hiện nay, mới chỉ giới hạn trong 11.000 doanh nghiệp sử dụng năng lượng trong ngành điện lực, công nghiệp chế tạo/chế biến và các chuyến bay đi và đến Cộng đồng Châu Âu và ba nước nói trên.

Hệ thống mua bán quyền phát thải của Cộng đồng Châu Âu hoạt động dựa trên cơ sở các nguyên tắc hạn mức và mua bán. Một hạn mức hoặc một mức hạn chế được thiết lập đối với tổng mức phát thải KNK của một cơ sở/doanh nghiệp, nhà máy sản xuất điện... Hạn mức này sẽ giảm theo thời gian và như vậy, tổng phát thải KNK sẽ giảm. Mục tiêu là đến năm 2020 tổng lượng phát thải KNK của các lĩnh vực được lựa chọn sẽ giảm 21% so với mức phát thải năm 2005.

Về thể chế: hiện nay Ủy ban Châu Âu và các cơ quan thẩm quyền của 28 quốc gia thành viên cùng Iceland; Liechtenstein và Na Uy là các đầu mối phối hợp vận hành hệ thống EU-ETS.

Về pháp luật: EU ETS hiện đang được vận hành trên cơ sở các quy định của Nghị viện Châu Âu; Liên minh phát thải KNK và các cơ quan khác cụ thể:

- Nghị quyết 2003/87/EC của Nghị viện Châu Âu và Nghị quyết 96/61/EC của Hội đồng Châu Âu về việc thiết lập cơ chế mua bán quyền phát thải KNK trong Cộng đồng⁶²;

- Nghị quyết 2003/87/ECU (ngày 6/10/2015) về việc thành lập và vận hành thị trường tích lũy phát thải KNK của EU⁶³.

- Quy định hợp nhất về đấu giá (25/2/2014) căn cứ theo Quy định số 176/2014 của Ủy ban Châu Âu về xác định khối lượng KNK phát thải được đấu giá trong giai đoạn 2013-2020⁶⁴.

Về quy trình: Cơ quan có thẩm quyền nhà nước trung ương thiết lập một hạn mức hoặc một mức giới hạn mức phát thải KNK được phép. Mức giới hạn này sẽ được phân bổ hoặc bán cho các công ty dưới dạng các giấy phép phát thải thể hiện quyền được phát thải hoặc xả ra một lượng khí KNK cụ thể. Mỗi một giấy phép hạn mức cho phép người nắm quyền được phát thải 1 tCO₂ quy đổi từ các KNK chính, hoặc mức tương đương của hai loại khí NO₂ và PFCs. Các công ty cần phải nắm trong tay một số giấy phép hoặc chứng nhận các-bon tương ứng với mức phát thải của họ. Tổng số giấy phép không được vượt quá hạn mức, mức cho phép tổng phát thải của họ. Các công ty muốn tăng khối lượng phát thải của mình thì cần phải mua giấy phép từ các công ty khác cần ít giấy phép hơn.

Việc chuyển giao giấy phép hạn mức giữa các công ty được xem như là hoạt động mua bán (thương mại). Thực tế, người mua trả phí đối với ô nhiễm do họ gây ra, trong khi người bán được hưởng phần thưởng cho mức phát thải giảm được. Về mặt lý thuyết, các công ty có thể giảm phát thải theo cách rẻ nhất và như vậy, sẽ đạt được việc giảm phát thải tại mức giá rẻ nhất đối với toàn xã hội.

Trong hạn mức này, các công ty nhận được hoặc mua các giấy phép với các công ty khác nếu cần. Họ cũng có thể mua một mức hạn chế số chứng chỉ phát thải từ thị trường quốc tế như từ các dự án giảm phát thải trên thế giới. Việc hạn chế về tổng số mức cho phép sẵn có để đảm bảo rằng chúng có giá trị.

Sau mỗi năm, công ty cần phải nộp đủ số giấy phép phát thải đối với mức KNK đã phát thải của mình, nếu không, công ty sẽ bị áp một mức phạt rất nặng. Nếu một công ty giảm mức phát thải của mình, công ty này có thể giữ mức cho phép dự

⁶² Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for GHG emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC.

⁶³ Decision concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union GHG emission trading scheme and amending Directive 2003/87/ECU (6 October 2015).

⁶⁴ Consolidated Auctioning Regulation (25 February 2014): Commission Regulation EU No 176/2014 amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of GHG emission allowances to be auctioned in 2013-2020 (26 February 2014);

phòng này cho các năm tiếp theo hoặc có thể bán chúng cho công ty khác. Tính linh hoạt của việc mua bán này sẽ đảm bảo rằng tổng mức phát thải của Cộng đồng sẽ được cắt giảm.

Bằng cách tạo ra giá cho quyền phát thải các-bon và tạo ra giá trị tài chính cho mỗi tCO₂ phát thải giảm được, EU ETS đã đưa BĐKH vào chương trình nghị sự của lãnh đạo các quốc gia EU và các công ty trong toàn bộ Cộng đồng Châu Âu. Giá các-bon đủ cao sẽ thúc đẩy việc đầu tư vào các công nghệ phát thải các-bon thấp và công nghệ sạch.

Bằng việc cho phép doanh nghiệp mua chứng chỉ giảm phát thải quốc tế, Hệ thống hạn mức và mua bán quyền phát thải Cộng đồng Châu Âu là một động lực chính thúc đẩy các công ty đầu tư vào công nghệ sạch, các giải pháp sử dụng công nghệ có hàm lượng các-bon thấp, đặc biệt ở các nước đang phát triển.

3.2.2. 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: (1) Chương trình Thương mại phát thải California⁶⁵; (2) Hạn chế phát thải từ các nhà máy điện của Massachusetts⁶⁶; và (3) Sáng kiến vùng về KNK⁶⁷. Ngoài ra, một số ETS đang trong quá trình phát triển hoặc đang được cân nhắc triển khai như: Sáng kiến vận tải và khí hậu TCI; Pennsylvania; Virginia; New Mexico; New York; Bắc Carolina; Oregon và Washington.

Trước hết đánh giá về 03 hệ thống đang được vận hành tại Hoa Kỳ:

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 KNK của Hoa Kỳ. Cơ quan chịu trách nhiệm đầu mối thực thi chương trình này là CARB⁶⁸.

Cơ sở pháp lý để hình thành và vận hành ETS California là Đạo luật về giải pháp ứng phó tình trạng ấm lên toàn cầu năm 2006 của Bang (AB 32)⁶⁹; Đạo luật sửa đổi AB 398.

ETS Massachusetts: hệ thống Massachusetts được triển khai vào năm 2018 được áp dụng cho lĩnh vực năng lượng điện. Nó bổ sung cho RGGI để giúp

⁶⁵ USA – California Cap-and-Trade Program

⁶⁶ USA – The Massachusetts Limits on Emissions from Electricity Generators

⁶⁷ USA – Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)

⁶⁸ California Air Resources Board – CARB

⁶⁹ Global Warming Solutions Act of 2006 (AB 32)

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.

Cơ sở pháp lý của chương trình này là Quy định về giới hạn phát thải của các cơ sở phát điện (Quy định số 310CMR7.74)⁷⁰.

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 2005⁷¹. Tới nay, RGGI 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% KNK 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 RGGI⁷² – một đơn vị phi lợi nhuận sẽ đứng ra để xây dựng và vận hành chương trình trong suốt thời hạn.

Cơ sở pháp lý của RGGI gồm: Quy tắc mẫu RGGI 2017⁷³ và bản cập nhật; Quy chế và Quy định về các bang tham gia RGGI⁷⁴; Thiết kế chương trình RGGI⁷⁵.

3.2.3. Trung Quốc

Là quốc gia phát thải các-bon nhiều nhất trên thế giới, Trung Quốc đang có những nỗ lực xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải nhằm định giá các-bon nội địa. Do nhận thức được mối liên hệ mật thiết giữa năng lượng, giảm nhẹ BĐKH và phát triển kinh tế, chính phủ Trung Quốc đã đặt ra những chính sách tham vọng về an ninh năng lượng và ứng phó với BĐKH trong Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 (2006-2010) với nhiều giải pháp kiểm soát nghiêm ngặt từ trung ương đến địa phương. Sau đó, tiếp nối thành công của Kế hoạch 5 năm lần thứ 11 cùng những áp lực từ cộng đồng quốc tế đòi yêu cầu Trung Quốc có những cam kết về mục tiêu giảm phát thải các-bon cụ thể và cả vấn đề an ninh năng lượng, chính phủ Trung Quốc đang hướng đến những công cụ dựa vào thị trường, trong đó có cơ chế mua bán quyền phát thải các-bon nhằm giảm cường độ tiêu thụ năng lượng và phát thải của nền kinh tế, cụ thể

⁷⁰ Electricity Generator Emissions Limits (310 CMR 7.74)

⁷¹ 2005 RGGI Memorandum of Understanding

⁷² RGGI Inc.

⁷³ 2017 RGGI Model Rule

⁷⁴ RGGI States' Statutes & Regulations

⁷⁵ RGGI Program design

là mục tiêu đến năm 2015 phải xác lập được hệ thống giao dịch phát thải (trong Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 từ 2011-2015)⁷⁶.

Theo nghiên cứu của Swartz (2016), sau thời gian tham gia vào CDM trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto, Trung Quốc đã thực hiện thí điểm hệ thống giao dịch phát thải riêng của họ, bắt đầu từ tháng 10/2011 đến 31/7/2015. 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 tCO₂ đã được mua bán. Cả 07 trường hợp thí điểm đều do địa phương tự thiết kế dựa trên khung hợp tác ba bên gồm có Ủy ban Phát triển và Cải cách địa phương (Development and Reform Commission's – DRCs), 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 sở⁷⁷.

Sau giai đoạn thí điểm, ngày 19/6/2016, Ủy ban Phát triển và Cải cách Trung ương (NDRC) Trung Quốc đã ban hành thông tư hướng dẫn triển khai hệ thống ETS quốc gia cụ thể gồm: Luật Quản lý kinh doanh, giao dịch quyền phát thải các-bon (2020); Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Trung Quốc (2015); Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội năm năm lần thứ 13 (2016)⁷⁸.

Phạm vi điều chỉnh: Tất cả các doanh nghiệp tiêu thụ trên 10.000 tấn than tương đương mỗi năm thuộc các lĩnh vực năng lượng, sản xuất công nghiệp và hàng không tương tự như EU ETS.

Hạn mức phát thải: 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 KNK như trong hệ thống của EU và Tokyo. Nói cách khác, trong khi EU và Tokyo giảm lượng KNK phát thải thì Trung Quốc giảm tỷ lệ phát thải các-bon so với mức tăng trưởng kinh tế. Sự khác biệt này ngụ ý rằng hệ thống ETS Trung Quốc không muốn giảm mức tăng trưởng sản xuất. NDRC sẽ xác định tổng số lượng hạn mức phát thải, trong đó bao gồm số lượng hạn mức được

⁷⁶ Han, G., M. Olsson, K. Hallding and D. Lunsford (2012), China's Carbon Emission Trading: An Overview of Current Development, FORES Study 2012:1; Stockholm Environment Institute and Forum for Reforms, Entrepreneurship and Sustainability (FORES), Stockholm.

⁷⁷ Jeff Swartz, International Emissions Trading Association - IETA (2016), China's national emissions trading system: Implications for Carbon markets and trade, Issue Paper No.6, International Centre for Trade and Sustainable Development - ICTSD

⁷⁸ Bộ TNMT (2020), Báo cáo Thuyết minh đề án phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam

giữ lại để đảm bảo bình ổn thị trường và dành cho các doanh nghiệp mới tham gia/quỹ đổi mới.

Phân bổ hạn mức phát thải: ETS Trung Quốc áp dụng cơ chế phân bổ lại: vừa miễn phí vừa bán. Khác với EU ETS, cơ chế chủ lực trong ETS Trung Quốc là phân bổ miễn phí trong giai đoạn đầu để hạn chế tình trạng “rò rỉ cac-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 nên tính thanh khoản của các hạn mức còn rất thấp và thị trường giao dịch chưa thể hoạt động hiệu quả. NDRC vận hành văn phòng đăng ký quốc gia. Lợi nhuận từ bán đấu giá hạn mức phát thải sẽ được tái sử dụng vào quỹ đổi mới.

Đo lường - Báo cáo - Thẩm định (MRV): Quy trình MRV phải được thực hiện để vận hành hiệu quả ETS. NDRC sẽ đề cử những đơn vị thẩm định để thực hiện các dịch vụ MRV, còn những đơn vị thuộc phạm vi ETS sẽ phải nộp báo cáo thường niên lên các DRCs cấp tỉnh.

Bù trừ tín chỉ phát thải: Những đơn vị thuộc phạm vi ETS được phép thực hiện bù trừ tín chỉ giảm phát thải được chứng nhận, nhưng chỉ được mua tín chỉ nội địa của Trung Quốc CCERs (China Certified Emission Reduction).

Chương trình giao dịch phát thải này (Emission Trading Scheme - ETS) tạo ra một thị trường các-bon - nơi các nhà phát thải có thể mua, bán tín dụng phát thải (tín dụng các-bon là giấy phép, hoặc giấy chứng nhận cho phép chủ sở hữu, phát thải CO₂, hoặc các KNK khác). Các mức phát thải KNK dao động từ 30-350 tCO₂, tương đương mỗi năm khi giá CO₂ dao động từ 1,4-13 US\$/tấn. Ngoài ra, còn có 2 loại phụ cấp: Một loại dành cho những nhà phát thải mới tham gia thị trường và một loại của chính phủ. Các khoản phụ cấp dành cho những người mới tham gia có nhu cầu tăng trưởng được phân phối tự do, còn phụ cấp chính phủ thì cố định, ổn định và được mua bán theo thỏa thuận, hoặc đấu thầu⁷⁹.

Năm 2013, Trung Quốc đã đưa ra 7 chương trình mua bán quyền phát thải thử nghiệm, trong đó Chương trình của Thượng Hải đã ra mắt vào 18/6/2013. Theo chương trình thử nghiệm này, 635 công ty ở Thượng Hải trong 23 ngành công nghiệp, đang thải ra 38% khí thải của thành phố, có nghĩa vụ giảm 6,68% cường độ các-bon (tCO₂/đơn vị sản phẩm sản xuất) bình quân năm tới năm 2015. Vào ngày đầu tiên vận hành, Sở giao dịch quyền phát thải Thượng Hải đã thấy 8 giao dịch hạn mức phát thải

⁷⁹ Nguyễn Mạnh Hiến (2019), Thuế các-bon: Giải pháp hữu hiệu nhất giảm phát thải khí nhà kính, Tạp chí Năng lượng

với tổng khối lượng là 21.112 tCO₂ và giá mua là từ 28-32 tệ/tấn (bình quân là 4,89 USD/tấn).

Bên cạnh, việc được phép trao đổi giấy phép hạn mức từ trước tới nay, các công ty còn có lựa chọn khác là mua bán phần mức bù đắp dưới dạng chứng chỉ giảm phát thải của Trung Quốc (C-CERs) do Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia phát hành. Ủy ban này cho phép các dự án hiện có đã đăng ký theo Cơ chế phát triển sạch (CDM) của Liên hợp quốc như là dự án giảm phát thải được chứng nhận. Đây sẽ là nguồn tiềm năng để cứu sống những tổ chức cung cấp chứng chỉ giảm phát thải theo cơ chế CDM khỏi sự sụp đổ về giá của CER và lệnh cấm mua chứng chỉ phát thải từ các nước không nằm trong danh sách các nước kém phát triển nhất để sử dụng trong cơ chế mua bán quyền phát thải của Cộng đồng Châu Âu.

Trên cơ sở mối quan hệ chặt chẽ trước đây giữa các nhà cung cấp hạn mức dư thừa từ năng lượng tái tạo và các tổ chức mua từ Cộng đồng Châu Âu. Chương trình trên sẽ tạo ra cơ hội để các dự án của Trung Quốc có được giá cao hơn từ các tổ chức mua trong nước. Thực tế hơn 70% CERs được phát hành ở Trung Quốc tính đến cuối năm 2012. Một câu hỏi lớn đặt ra đối với các nhà cung cấp CER của Trung Quốc là liệu nhu cầu nội địa có thể hấp thụ các hạn mức dư thừa hiện có và các nguồn cung mới.

Trong tháng 3/2013, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia đã ban hành gói đầu tiên về 52 phương thức hợp lệ đối với mua bán quyền phát thải tại thị trường trong nước. Đây là những phương thức được cập nhật từ các phương thức hiện có của cơ chế CDM. Trong khuôn khổ Hiệp định Paris, Trung Quốc cam kết sẽ giảm 60-65% phát thải CO₂ trên mỗi đơn vị GDP đến năm 2030 so với mức của năm 2005, đồng thời cam kết đến thời gian này sẽ tăng tỷ lệ các nguồn năng lượng phi hóa thạch trong cơ cấu tiêu thụ năng lượng lên 20%. Các chuyên gia cho rằng ngay cả nếu Trung Quốc không thể đạt được “tính trung lập các-bon” đến năm 2050, quốc gia này vẫn có thể dẫn đầu thế giới trong việc giảm khí thải nhà kính. Trung Quốc hiện là nhà lãnh đạo tuyệt đối trong lĩnh vực sản xuất tấm pin năng lượng Mặt Trời. Trong năm 2018, Ủy ban Năng lượng quốc gia Trung Quốc đã tuyên bố rằng đến năm 2020, nhà nước sẽ chi trả 2.500 tỷ nhân dân tệ cho ngành năng lượng tái tạo, chủ yếu dành cho việc phát triển các nhà máy điện gió và thủy điện, sản xuất năng lượng mặt trời, cũng như xây dựng các nhà máy điện hạt nhân. Khoảng 1.000 tỷ nhân dân tệ sẽ được đầu tư vào các dự án xây dựng nhà máy điện mặt trời. Khác với kế hoạch năm 2008 nhằm đối phó với cuộc khủng hoảng khi chính quyền trung ương phân bổ khoảng 4.000 tỷ nhân dân tệ để xây dựng cơ sở hạ tầng truyền thống nhằm hỗ trợ tăng trưởng GDP,

các biện pháp hỗ trợ hiện tại chú ý đến việc phát triển cái được gọi là “cơ sở hạ tầng mới”, trước hết là xây dựng mạng 5G, trung tâm dữ liệu, phát triển Internet vạn vật và Internet công nghiệp, các thành phố thông minh.

Cách tiếp cận như vậy sẽ cho phép, một mặt, tăng trưởng kinh tế thông qua việc số hóa tăng tốc, mặt khác, ngăn chặn việc lượng khí thải tăng mạnh.

Đối với Đài Loan (Trung Quốc), khu vực này cũng đã phê duyệt một đạo luật giảm phát thải KNK trong đó nêu rõ: Sẽ cắt giảm 50% lượng khí thải so với mức của năm 2005 (268 triệu tấn) vào năm 2050. Để đạt được mục tiêu này, Chính phủ Đài Loan đã khuyến nghị mức thuế 2.000 Đài tệ (61,8 US) cho mỗi tấn khí thải CO₂. Với mức thuế này, theo ước tính, Đài Loan có thể tăng 164,7 tỷ Đài tệ (5,1 tỷ USD) từ thuế năng lượng và thêm 239 tỷ Đài tệ (7,3 tỷ USD) từ thuế các-bon vào năm 2021. Do số tiền thu từ thuế các-bon tương đối cao như vậy, Chính phủ Đài Loan đang có kế hoạch trợ cấp cho các gia đình có thu nhập thấp và giao thông công cộng bằng cách sử dụng các khoản thu từ thuế các-bon.

3.2.4. Ấn Độ

Ấn Độ là quốc gia có lượng phát thải KNK lớn thứ ba thế giới. Quốc gia này cũng có xu hướng lấy trọng tâm phát triển năng lượng tái tạo để ứng phó với BĐKH. Ấn Độ hiện có sản lượng điện than chiếm hơn một nửa tổng sản lượng điện toàn quốc, nên nước này đã áp dụng thuế các-bon trên phạm vi toàn quốc từ 1/7/2010 với 50 Rupee/tấn (1,06 USD) cho cả than nội địa lẫn than nhập. Các nhà lãnh đạo Ấn Độ cho rằng Thuế các-bon là một bước để giúp Ấn Độ đạt được mục tiêu tự nguyện của họ là giảm lượng CO₂ được giải phóng trên mỗi đơn vị tổng sản phẩm trong nước xuống 25% so với năm 2005 và thuế các-bon nội địa phải được đưa ra trước thuế các-bon toàn cầu và quốc gia này đã áp đặt thuế này trong khi những quốc gia khác còn đang tranh luận. Thuế các-bon ở Ấn Độ tăng thêm từ 100Rs/tấn lên 200Rs/tấn trong Ngân sách 2015-2016. Hiện tại thuế các-bon ở mức 400 Rs/tấn (khoảng 5,6 USD/tấn với tỷ giá 71,4 Rs/USD).

Ấn Độ là quốc gia có số dự án đăng ký CDM nhiều thứ 2 trên thế giới. Là chủ nhà của Hội nghị COP8 tổ chức tại New Delhi năm 2002, Ấn Độ là quốc gia dẫn đầu thị trường mua bán quyền phát thải chiếm 30% tổng số dự án CDM được đăng ký giai đoạn 2005-2008, trước khi Trung Quốc vươn lên. Với hơn 1.200 dự án đăng ký tới 31/12/2012, Ấn Độ đã đóng góp 13% tổng lượng CERs được cấp.

Ấn Độ triển khai phát triển các dự án CDM thông qua Cơ quan quốc gia về CDM (National CDM Authority - NCDMA) như: cấp vốn các chương trình; xây dựng

năng lực và tập huấn. Tháng 5/2013, NCDMA đã thông qua 2.800 dự án, tổng vốn đầu tư đạt trên 1.6 nghìn tỷ rupee.

Về tổ chức: NCDMA được thành lập tháng 12/2003,

3.2.5. Một số quốc gia khác

a. Nhật Bản

Nếu EU ETS tiếp cận trực tiếp các nguồn phát thải từ gốc thì Chương trình giới hạn trần và giao dịch của Tokyo lại hướng đến các đối tượng tiêu dùng cuối là những tòa nhà văn phòng và thương mại quy mô lớn. Đây được xem là một hướng đi bổ sung cho những nỗ lực giảm phát thải KNK bằng cả những cách tiếp cận đầu nguồn và cuối nguồn. Cụ thể:

Về phạm vi giới hạn trần phát thải (cap coverage):

- Lĩnh vực: công trình sản xuất công nghiệp và thương mại.
- Đối tượng: những công trình có mức tiêu thụ năng lượng từ 1.500 kL (dầu tương đương) mỗi năm trở lên. Theo thống kê, thành phố Tokyo có khoảng 1.300 doanh nghiệp quy mô lớn trên, trong đó khoảng 200 doanh nghiệp trong lĩnh vực công nghiệp (các nhà máy), còn lại là các công trình nghiệp vụ (văn phòng, cơ sở thương mại...)

Xác định mức phát thải trần: Mức phát thải trần của Chương trình này được xác định bằng giá trị tuyệt đối dựa trên mục tiêu giảm phát thải của Thành phố Tokyo (đến năm 2020 phải giảm được 25% lượng phát thải KNK so với mức phát thải vào năm 2000).

Thời hạn tuân thủ: Thời hạn tuân thủ khi tham gia Chương trình là năm (05) năm và các mục tiêu giảm phát thải được tính bằng tổng lượng phát thải trong năm năm. Giai đoạn tuân thủ đầu tiên là từ năm tài khóa 2010 đến 2014 (với mục tiêu giảm phát thải cho các doanh nghiệp quy mô lớn là 6% trong năm năm), giai đoạn thứ hai là 2015 đến 2019 (với mục tiêu giảm 17%).

Phương thức phân bổ hạn mức phát thải: Hạn mức phát thải được phân bổ theo công thức sau:

Hạn mức = Phát thải năm cơ sở x Hệ số tuân thủ x Thời hạn tuân thủ (5 năm)

“Phát thải năm cơ sở” được tính bằng cách lấy trung bình cộng lượng phát thải KNK trong ba (03) năm liên tiếp trong giai đoạn từ năm tài khóa 2002 đến 2007.

“Hệ số tuân thủ” trong giai đoạn một (2010-2014) là 6% đối với các công trình tiêu thụ năng lượng từ các nhà máy cung cấp nhiệt và khí lạnh trong quận và 8% đối với các công trình còn lại. Trong giai đoạn hai (2015-2019), những công trình được

đánh giá là có tiến độ ứng dụng những giải pháp giảm phát thải KNK vượt trội sẽ được giảm hệ số tuân thủ xuống 1/2 hoặc 2/3.

Ngân hàng hạn mức phát thải: Chương trình bao gồm xây dựng một cơ chế hoạt động như ngân hàng phát thải, nơi mà các doanh nghiệp có thể giao dịch lượng giảm phát thải còn dư trong năm tài khóa, hoặc có thể ký gửi để sử dụng trong năm tiếp theo. Tuy nhiên, ngân hàng phát thải không có cơ chế cho vay như ngân hàng tài chính thông thường.

Cơ chế bù trừ tín dụng phát thải (giải pháp thúc đẩy giảm phát thải KNK đối với các đối tượng không thuộc phạm vi Chương trình giới hạn trần và giao dịch phát thải KNK): Đây là cơ chế mở rộng trong Chương trình bên cạnh cơ chế giới hạn trần và giao dịch phát thải nhằm nâng cao tính linh hoạt cho các đối tượng tham gia Chương trình có thể tìm kiếm cơ hội đạt được mục tiêu giảm phát thải bên ngoài phạm vi Chương trình. Đồng thời, cơ chế bù trừ cũng giúp nhân rộng hiệu quả của Chương trình đến các nhóm đối tượng không thuộc phạm vi điều chỉnh của Chương trình. Có ba phương thức bù trừ phát thải KNK trong Chương trình giới hạn trần và giao dịch của Tokyo:

(i) Mua lại lượng giảm phát thải KNK từ các công trình vừa và nhỏ trong phạm vi địa bàn Tokyo:

- Lượng giảm phát thải được tạo ra từ các giải pháp tiết kiệm năng lượng.
- Không bị giới hạn mua tín dụng phát thải.

Cơ chế này sẽ thúc đẩy các doanh nghiệp vừa và nhỏ (vốn chiếm tỷ lệ lớn trên thị trường) tăng cường các giải pháp tiết kiệm năng lượng để có thể thu được lợi nhuận từ việc bán tín chỉ giảm phát thải KNK cho các doanh nghiệp lớn thuộc Chương trình.

(ii) Mua tín chỉ dưới dạng Chứng chỉ năng lượng tái tạo (một hệ thống khác ở Nhật nhằm thúc đẩy sản xuất năng lượng tái tạo):

- Được cấp cho năng lượng mặt trời (sưởi và chiếu sáng), năng lượng gió, năng lượng địa nhiệt, thủy điện (dưới 1000kW), năng lượng sinh khối (tỷ lệ sinh khối từ 95% trở lên).

(iii) Giảm phát thải KNK bên ngoài phạm vi Tokyo:

- Phạm vi bao phủ: những công trình lớn phát thải cơ sở <150.000 tấn.
- Những công trình lớn dự định tham gia và Chương trình và có mức giảm phát thải vượt mức yêu cầu của Chương trình thì sẽ được xem xét bù trừ tín dụng.
- Tuy nhiên, các doanh nghiệp chỉ được mua tối đa 1/3 lượng phát thải cơ sở để đảm bảo thúc đẩy giảm phát thải trong phạm vi Tokyo.

Đo lường và thẩm định: TMG đã ban hành tài liệu “Hướng dẫn Đo lường / Báo cáo TMG” và “Hướng dẫn Thẩm định TMG” để triển khai Chương trình. Trên cơ sở các tài liệu đó, các thành viên tham gia Chương trình phải thực hiện báo cáo lượng phát thải KNK được thẩm định hàng năm lên TMG. Công tác thẩm định được thực hiện bởi một đơn vị thẩm định được Thống đốc TMG chứng nhận.

Chế tài: Những công trình không đạt đủ mức giảm phát thải theo yêu cầu thì phải chịu các quy định chế tài như sau:

- Phải cắt giảm 1,3 lần lượng giảm KNK còn thiếu.
- Đóng tiền phạt 500.000 yên Nhật.
- Hành vi vi phạm sẽ được công bố rộng rãi đến cộng đồng.
- Thị trường chính quyền TP.Tokyo sẽ mua lại số tín chỉ còn thiếu nhưng chính doanh nghiệp vi phạm sẽ phải trả tiền.

b. Hàn Quốc:

Chính phủ đã đặt mục tiêu, giảm phát thải CO₂ vào năm 2020 bằng 4% tổng phát thải của năm 2005. Đối với thuế các-bon thì quy định rằng 8% lượng khí thải các-bon từ sử dụng năng lượng không phải nộp thuế, còn 92% phải đối mặt với mức thuế bằng hoặc trên 5.55USD/tCO₂, trong đó 16% phải đối mặt với mức giá bằng, hoặc trên 33 USD/tCO₂.

Thị trường các-bon Hàn Quốc cũng có nhiều điểm tương đồng với thị trường các-bon Trung Quốc. Cụ thể, thị trường các-bon Hàn Quốc gồm hai hợp phần chính: (i) Thị trường các-bon tự nguyện theo Chương trình bù trừ tín chỉ các-bon Hàn Quốc; (ii) thị trường các-bon nội địa theo Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK. Thị trường các-bon nội địa của Hàn Quốc được xây dựng từ năm 2010, triển khai Hệ thống quản lý mục sử dụng năng lượng và phát thải KNK doanh nghiệp vào năm 2012 và vận hành chính thức vào năm 2015. Căn cứ pháp lý bao gồm: (1) Đạo luật khung về tăng trưởng xanh, phát thải các-bon thấp (2010); (2) Đạo luật về phân bổ và trao đổi hạn ngạch phát thải KNK (2012). Quy mô thị trường hiện tại bao gồm 685 doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, với tổng lượng phát thải chiếm 74% phát thải quốc gia.

c. New Zealand:

Mô hình thị trường các-bon New Zealand được chính thức triển khai từ năm 2008 và có nhiều nét tương đồng với thị trường các-bon của châu Âu. Nguyên lý hoạt động vẫn theo phương thức “hạn ngạch và thương mại”. Phạm vi thị trường cũng được mở rộng theo từng giai đoạn (Lâm nghiệp - 2008, năng lượng - 2010, chất thải - 2013). Tuy nhiên, mô hình thị trường các-bon New Zealand có một số điểm khác biệt chính cho so với mô hình thị trường các-bon của châu Âu như sau:

- Phương thức phân bổ tín chỉ của New Zealand là hoàn toàn miễn phí, đồng thời thị trường các-bon của New Zealand có mở rộng phạm vi để bao gồm lĩnh vực lâm nghiệp. Đây là điểm đặc biệt vì lĩnh vực lâm nghiệp là lĩnh vực hấp thụ các-bon nên sẽ không chịu hạn ngạch phát thải giống các doanh nghiệp khác trên thị trường. Tuy nhiên, nếu các doanh nghiệp lâm nghiệp có nguyện vọng phá hoặc chuyển đổi khai thác rừng, cần tiến hành thu mua các tín chỉ bằng mức lượng phát thải hấp thụ dự kiến từ các khu rừng bị phá.

- Các tín chỉ từ các cơ chế giảm nhẹ khác như CDM và JI được giao dịch trên thị trường không giới hạn đến năm 2015. Sau năm 2015, các tín chỉ giảm nhẹ quốc tế sẽ được không giao dịch trên thị trường.

- Thị trường các-bon châu Âu tập trung quản lý các doanh nghiệp phát thải ở hạ nguồn, trong khi đó thị trường các-bon New Zealand quản lý các doanh nghiệp phát thải ở thượng nguồn.

Năm 2009, New Zealand thông qua một cơ chế mua bán quyền phát thải KNK phù hợp với cam kết trong Nghị định thư Kyoto, khởi động vào tháng 7/2010. Trong giai đoạn chuyển giao từ 2010-2012, mức phát thải được giữ ở mức dưới 2 triệu tCO₂. Trong giai đoạn này, một thị trường có sự kết hợp của cơ chế cap-and-trade và hệ thống thuế các-bon được hình thành⁸⁰.

3.3. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Trước hết, cần nhìn nhận xu hướng gia tăng phát thải KNK của Việt Nam trong giai đoạn trở lại đây. Theo đó, kết quả kiểm kê quốc gia KNK năm 2010 tổng lượng phát thải của Việt Nam đạt 246.8 triệu tCO₂, gấp 2,5 lần mức phát thải năm 1994 (103.8 triệu tCO₂). Ước tính đến năm 2020 sẽ đạt 466 triệu tCO₂, và đến năm 2030 đạt 760.5 triệu tCO₂ (xem thêm Bảng 1).

Lĩnh vực	1994	2000	2010	2020	2030
Năng lượng	25.6	52.8	141.1	381.1	648.5
Các quá trình công nghiệp	3.8	10.0	21.2	-	-
Nông nghiệp	52.4	65.1	88.3	100.8	109.3
LULUCF	19.4	15.1	-19.2	-42.5	-45.3

⁸⁰ Walid Mnif, Matt Davison (2011), Carbon emission markets, Economics, tr.101

Chất thải	2.6	7.9	15.4	26.6	48.0
Tổng	103.8	150.9	246.8	466.0	760.5

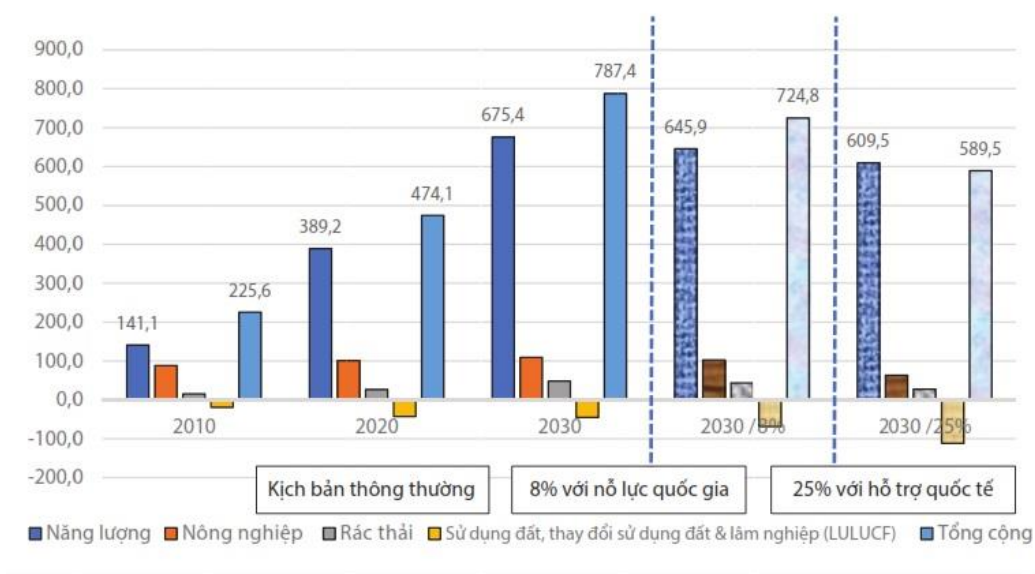
Đơn vị: triệu tCO₂đ

Bảng 7. So sánh tổng phát thải KNK các năm 1994, 2000, 2010 và dự báo năm 2020, 2030

(Nguồn: tổng hợp từ Báo cáo cập nhật hai năm một lần lần thứ nhất của Việt Nam cho Công ước khung của LHQ về biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường, tr.14, 58)

Trong 50 năm trở lại đây, do ảnh hưởng của BĐKH, nhiệt độ trung bình năm tăng khoảng 0.5°C trên phạm vi cả nước. Kịch bản BĐKH, nước biển dâng cho Việt Nam công bố năm 2012 thì với kịch bản phát thải trung bình, nhiệt độ trung bình năm tăng từ 2°C đến 3°C trên phần lớn diện tích cả nước; lượng mưa năm tăng phổ biến từ 2%-7%; nước biển dâng trung bình toàn Việt Nam từ 57cm đến 73cm.

Phát thải KNK hàng năm 2010 và dự báo tới năm 2020 và 2030 (Kịch bản thông thường BAU) và các mục tiêu có điều kiện và không điều kiện tới năm 2030 (triệu tấn CO₂đ)



Nguồn: Số liệu của SR Việt Nam (2015a) và MONRE (2015); số liệu của CCWG (2018a; 2018b).

Hình 6. Phát thải KNK năm 2010 và dự báo tới năm 2020 và 2030

(Nguồn: UNDP, Cơ hội và động cơ giảm nhẹ phát thải KNK lâu dài tại Việt Nam, tr.13)

Số liệu phát thải trên cho thấy sự gia tăng vai trò chủ đạo của ngành năng lượng trong phát thải KNK và tiềm năng lớn của lĩnh vực Sử dụng đất, thay đổi sử

dùng đất và lâm nghiệp (LULUCF). Báo cáo NDC của Việt Nam chỉ ra rằng ngành năng lượng có ít khả năng giảm phát thải so với BAU.

3.3.1. Cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Nhận thức được mức độ ảnh hưởng của BĐKH đến phát triển kinh tế - xã hội quốc gia, Việt Nam đã ủng hộ và phê chuẩn Công ước khung UNFCCC ngày 16/11/1994; và chủ động tham gia các thỏa thuận pháp lý khác liên quan đến giảm nhẹ BĐKH, bao gồm: Nghị định thư Kyoto (ký năm 1998, phê chuẩn năm 2002); Bản sửa đổi, bổ sung Doha vào Nghị định thư Kyoto (phê chuẩn năm 2015); Thỏa thuận Paris (phê duyệt năm 2016).

Đồng thời, Việt Nam đã thành lập Ban chỉ đạo quốc gia thực hiện Công ước Khí hậu và Nghị định thư Kyoto; đã gửi Ban thư ký UNFCCC Thông báo quốc gia lần thứ nhất (2003); Thông báo quốc gia lần thứ hai (2010); Báo cáo cập nhật hai năm một lần lần thứ nhất (2014); Đóng góp do quốc gia tự quyết định - NDC của Việt Nam (2015).

Thực thi các nỗ lực đó, một số chính sách, văn bản pháp luật, chương trình, kế hoạch đã được ban hành thêm để đáp ứng yêu cầu ứng phó BĐKH, cụ thể như: Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; Nghị quyết số 120/NQ-CP ngày 17/11/2017 của Chính phủ về phát triển bền vững Đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với BĐKH và Chương trình hành động tổng thể thực hiện Nghị quyết số 120/NQ-CP.

Việt Nam cũng thành lập Ủy ban Quốc gia về BĐKH năm 2012 do Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch; Chính phủ giao Bộ TNMT làm đầu mối quốc gia thực hiện UNFCCC; Nghị định thư Kyoto; Thỏa thuận Paris và các điều ước quốc tế khác liên quan đến BĐKH và xây dựng các Báo cáo cập nhật hai năm một lần; các Thông báo quốc gia của Việt Nam cho UNFCCC⁸¹.

Về quá trình thực hiện

Là quốc gia không thuộc Phụ lục I Nghị định thư Kyoto, Việt Nam không phải cam kết giảm phát thải KNK theo Nghị định thư nhưng nhiều tiềm năng tham gia cơ chế CDM. Theo Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định, tính đến tháng 6/2015, Việt Nam có 254 dự án theo cơ chế CDM được Ban chấp hành quốc tế về CDM (EB) công nhận. Việt Nam là quốc gia xếp thứ 4 trên thế giới về số lượng dự án, với tổng

⁸¹ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2019), Thông báo quốc gia lần thứ ba của Việt Nam cho UNFCCC

lượng KNK tiềm năng giảm khoảng 137,4 tCO₂. Trong số 254 dự án, các dự án về năng lượng chiếm 87,6%, xử lý chất thải chiếm 10,2%, trồng rừng và tái trồng rừng chiếm 0,4% và các loại khác chiếm 1,8%. Số lượng CER được EB cấp đến nay là trên 12 triệu, đứng thứ 11 trên thế giới⁸².

Ngoài cơ chế CDM, Việt Nam đang đã hợp tác với Nhật Bản để triển khai Cơ chế tín chỉ chung (JCM) tại Việt Nam. Theo Thông tư số 17/2015/TT-BTNMT ngày 06/4/2015 của Bộ TNMT, JCM là “*cơ chế hợp tác phát triển các-bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản nhằm thúc đẩy việc đầu tư, chuyển giao và phổ biến các công nghệ, sản phẩm, hệ thống, dịch vụ và cơ sở hạ tầng phát thải các-bon thấp ở các lĩnh vực khác nhau để hướng tới phát triển các-bon thấp ở Việt Nam, hỗ trợ thực hiện cam kết quốc tế về nỗ lực giảm nhẹ phát thải KNK của Nhật Bản và đóng góp vào mục tiêu chung của quốc tế trong ứng phó với BĐKH*”⁸³. Đến tháng 01/2016, Việt Nam đã tiến hành hơn 60 dự án thử nghiệm theo cơ chế JCM trên phạm vi cả nước. Hai dự án đã được đăng ký thành công với Ủy ban hỗn hợp Việt Nam - Nhật Bản là Dự án Thúc đẩy bệnh viện xanh thông qua nâng cao hiệu quả năng lượng/bảo vệ môi trường trong bệnh viện quốc gia Việt Nam và Dự án lái xe sinh thái thông qua sử dụng bộ đo tốc độ điện tử.

Ngày 21/11/2012, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1775/QĐ-TTg 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; trong đó, thực hiện NAMA và xây dựng hệ thống MRV quốc gia là những nội dung quan trọng cần được triển khai. Thể chế để thực hiện NAMA hiện nay ở Việt Nam đang trong giai đoạn hoàn thiện. Một số hoạt động như tăng cường năng lực, hỗ trợ kỹ thuật để xây dựng các kịch bản cơ sở, kịch bản giảm phát thải, hình thành hệ thống MRV... đang được tiến hành. Theo Thông báo cập nhật hai năm một lần lần thứ nhất của Việt Nam cho Công ước khung của Liên Hợp Quốc về BĐKH, một số dự án NAMA được triển khai ở Việt Nam bao gồm:

- Dự án “Tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện và sẵn sàng cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải” (FIRM) do Cơ quan Phát triển quốc tế Đan Mạch tài trợ thông qua Đối tác UNEP-DTU đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với các cơ quan liên quan thực hiện. Mục tiêu của Dự án là hỗ trợ các nỗ lực giảm phát thải KNK, góp phần phát triển nền kinh tế theo hướng các-bon thấp, tăng trưởng xanh

⁸² Báo cáo tổng kết Đề xuất khung chính sách kiểm kê khí nhà kính và thực hiện các hành động giảm phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện thành phố Hồ Chí Minh, 2017

⁸³ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2015), Thông tư số 17/2015/TT-BTNMT ngày 06/4/2015 quy định việc xây dựng và thực hiện dự án theo Cơ chế tín chỉ chung trong khuôn khổ hợp tác Việt Nam và Nhật Bản

tại Việt Nam. Dự án góp phần loại bỏ các rào cản phi tài chính trong nước nhằm xây dựng và thực hiện thí điểm các NAMA ưu tiên. Trong Dự án này, hai NAMA được xây dựng để đăng ký bao gồm (i) Chương trình hỗ trợ phát triển điện gió tại Việt Nam và (ii) NAMA về sản xuất điện khí sinh học tại các trang trại nuôi lợn quy mô trung bình và lớn.

- Tổng cục Năng lượng, Bộ Công Thương cũng đã xây dựng Hồ sơ đề xuất NAMA “Quỹ phát triển năng lượng tái tạo- Cơ chế GET FiT Việt Nam” gửi NAMA Facility để xem xét hỗ trợ thực hiện. Dự án này sẽ hỗ trợ thúc đẩy đầu tư công và tư vào ngành năng lượng tái tạo nhằm đạt được mục tiêu về phát triển năng lượng tái tạo trong Quy hoạch điện VII, góp phần thực hiện mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK trong Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh.

- Dự án “Khí hậu thông minh cho nông nghiệp” do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn triển khai thực hiện từ năm 2012 với sự hỗ trợ tài chính của FAO, tập trung vào việc phát triển NAMA trong lĩnh vực nông nghiệp ở khu vực miền núi phía Bắc và xem xét những lợi ích kèm theo các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK. Qua dự án này, khí sinh học có thể thay thế khí đốt tự nhiên ở các vùng đất thấp có tiềm năng lớn trong việc giảm nhẹ phát thải KNK.

- Dự án “Xây dựng hướng dẫn kỹ thuật về NAMA và MRV ở Việt Nam” do UNDP tài trợ và Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và BĐKH, Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện trong năm 2013. Dự án đã cung cấp thông tin và hướng dẫn kỹ thuật để xây dựng và thực hiện NAMA, bao gồm phương pháp và công cụ xây dựng và thực hiện; danh sách các hoạt động giảm nhẹ phát thải tiềm năng cho phát triển NAMA theo hướng MRV và kinh nghiệm của một số nước trên thế giới.

- Dự án “Hỗ trợ lên kế hoạch và thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia” (SPI-NAMA) do JICA tài trợ và Bộ Tài nguyên và Môi trường thực hiện với mục tiêu (i) Tăng cường năng lực của Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc thúc đẩy, điều phối và quản lý công tác lập kế hoạch và thực hiện NAMA và (ii) Tăng cường năng lực của các Bộ, ngành và các bên liên quan trong việc lập kế hoạch và thực hiện NAMA.

Việt Nam đã xây dựng Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (INDC) trình Liên Hợp Quốc vào tháng 09 năm 2015 gồm hai hợp phần chính là hợp phần giảm nhẹ phát thải KNK và hợp phần thích ứng với BĐKH. Hợp phần giảm nhẹ phát thải KNK bao gồm các đóng góp vô điều kiện và đóng góp có điều kiện. Các đóng góp vô điều kiện là các hoạt động sẽ được thực hiện bằng nguồn lực trong nước trong khi các đóng góp có điều kiện là những hoạt động có thể được thực hiện nếu nhận

được nguồn hỗ trợ tài chính mới và bổ sung, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực từ quốc tế.

Sau khi Việt Nam ký kết Thỏa thuận Paris, INDC được chuyển thành Đóng góp do quyết gia tự quyết định (NDC). Về giảm nhẹ phát thải KNK, Việt Nam đặt mục tiêu đến 2030, bằng nguồn lực trong nước, sẽ giảm 8% tổng lượng phát thải KNK so với kịch bản phát triển thông thường và có thể tăng lên thành 25% khi nhận được hỗ trợ quốc tế thông qua hợp tác song phương, đa phương và thực hiện các cơ chế mới trong Thỏa thuận khí hậu toàn cầu. Đóng góp về giảm nhẹ phát thải KNK của Việt Nam sẽ định kỳ được xem xét, đánh giá, điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội từng thời kỳ.

Ngày 28/10/2016, Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH được ban hành tại Quyết định số 2053/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ nhằm cụ thể các cam kết của Việt Nam với cộng đồng quốc tế trong ứng phó với BĐKH thực hiện các nghĩa vụ áp dụng đối với Việt Nam tại Thỏa thuận Paris, bao gồm 5 nội dung chính như sau:

- Giảm nhẹ phát thải KNK: các nhiệm vụ và giải pháp nhằm thực hiện các đóng góp về giảm nhẹ KNK nêu trong NDC và tận dụng cơ hội phát triển nền kinh tế theo hướng các-bon thấp;

- Thích ứng với BĐKH: các nhiệm vụ và giải pháp thực hiện các đóng góp về thích ứng với BĐKH nêu trong NDC nhằm giảm tổn thương, tăng khả năng chống chịu với BĐKH;

- Nguồn lực thực hiện: các nhiệm vụ và giải pháp về phát triển nguồn lực con người; phát triển và chuyển giao công nghệ và huy động tài chính bảo đảm thực hiện các đóng góp đã được xác định trong NDC và tận dụng cơ hội do Thỏa thuận Paris mang lại để phát triển đất nước;

- Hệ thống công khai, minh bạch (hệ thống MRV): các nhiệm vụ và giải pháp nhằm theo dõi, giám sát việc thực hiện giảm nhẹ phát thải KNK, thích ứng với BĐKH, bảo đảm nguồn lực để thực hiện;

- Thể chế, chính sách: các nhiệm vụ và giải pháp xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn kỹ thuật; quy định trách nhiệm các Bộ, ngành, địa phương và tăng cường phối hợp xử lý các vấn đề liên vùng, liên ngành.

Về nội dung Kiểm kê KNK, Việt Nam đã tiến hành kiểm kê KNK quốc gia năm 2010 được thực hiện từ năm 2013 đến 2014 trong khuôn khổ Dự án “Tăng cường năng lực kiểm kê quốc gia KNK tại Việt Nam” (2010-2014) do Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) tài trợ. Trong năm 2010, tổng lượng phát thải KNK tại Việt

Nam là 246,8 triệu tCO₂ tương đương bao gồm lĩnh vực Sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (LULUCF) và 266 triệu tCO₂ tương đương không bao gồm LULUCF. Trong giai đoạn 1994-2010, tổng lượng phát thải KNK tại Việt Nam tương đương lên 246,8 triệu tấn tương đương, trong đó năng lượng là lĩnh vực tăng nhanh nhất từ 25,6 triệu tCO₂ Nam (bao gồm LULUCF) tăng nhanh từ 103,8 triệu tCO₂ tương đương lên 141 triệu tCO₂ tương đương và cũng là lĩnh vực phát thải nhiều nhất trong năm 2010. Trong năm 2015, Chính phủ Việt Nam cũng đã ban hành hệ thống quốc gia về kiểm kê KNK tại Quyết định số 2359/QĐ-TTg ngày 22/12/2015 của Thủ tướng Chính phủ, tạo cơ sở pháp lý cho công tác kiểm kê KNK tại Việt Nam, tuân thủ các quy định hiện hành của Việt Nam có liên quan đến ứng phó với BĐKH, đáp ứng các yêu cầu và nghĩa vụ của một nước thành viên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH.

Tham gia Thỏa thuận Paris về BĐKH (có hiệu lực từ năm 2016), Việt Nam cam kết giảm nhẹ phát thải KNK trong NDC. Trong NDC cập nhật năm 2020 đưa ra mục tiêu giảm phát thải KNK 9% vô điều kiện (bằng nguồn lực trong nước) và 27% có điều kiện (với hỗ trợ quốc tế) vào năm 2030 so với kịch bản phát triển thông thường (BAU).

Tại Hội nghị COP26, Thủ tướng Chính phủ khẳng định, mặc dù là nước đang phát triển, mới chỉ bắt đầu tiến hành công nghiệp hóa trong hơn 3 thập kỷ qua nhưng là nước có lợi thế về năng lượng tái tạo, Việt Nam sẽ xây dựng và triển khai các biện pháp giảm phát thải KNK mạnh mẽ bằng nguồn lực của mình, cùng với sự hợp tác, hỗ trợ về tài chính và chuyển giao công nghệ của cộng đồng quốc tế, nhất là các nước phát triển, trong đó có thực hiện các cơ chế theo Thỏa thuận Paris, để đạt Net Zero vào năm 2050.

Đồng thời, Việt Nam cam kết giảm phát thải khí metan 30% vào năm 2030, cam kết chống suy thoái rừng và chuyển đổi năng lượng sạch; Việt Nam kêu gọi tất cả các nước giàu, các nước phát triển phải chia sẻ, hỗ trợ và giúp đỡ các nước đang phát triển, các nước nghèo trong việc hoàn thiện thể chế; đào tạo nguồn nhân lực gắn với đổi mới sáng tạo; bố trí tài chính xanh phù hợp và hiệu quả; chia sẻ công nghệ xanh; quản trị quốc gia để thực hiện cắt giảm metan.

3.3.2. Thực trạng thực thi cam kết quốc tế của Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

3.3.2.1. Kiểm kê khí nhà kính

Năm 2022 ghi nhận những bước tiến về xây dựng pháp luật trong lĩnh vực liên quan đặc biệt sau thời điểm Chính phủ Việt Nam cam kết giảm phát thải về “0” vào

năm 2050 với việc chính thức ban hành Nghị định 06/2022/NĐ-CP; Thông tư 01/2022/TT-BTNMT và Bộ thủ tục hành chính (công bố theo Quyết định 59/QĐ-BTNMT). Kiểm kê quốc gia KNK là việc tính toán lượng khí nhà kính phát thải/hấp thụ trong một năm cụ thể (trước năm thực hiện tính toán) trên cơ sở thông tin, số liệu hoạt động về các nguồn phát thải được thu thập, thống kê trong các lĩnh vực và hệ số phát thải, không phải theo các kịch bản. Kết quả này chưa bao gồm việc tính lượng khí nhà kính giảm phát thải. Kiểm kê quốc gia KNK được thực hiện thống nhất theo các hướng dẫn của Ban liên Chính phủ về BĐKH (IPCC): Hướng dẫn về kiểm kê quốc gia KNK, bản sửa đổi năm 1996 (Revised 1996 IPCC Guidelines); Hướng dẫn thực hành tốt và quản lý độ không chắc chắn trong kiểm kê KNK (GPG 2000); Hướng dẫn thực hành tốt cho lĩnh vực sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (GPG-LULUCF 2003); Hướng dẫn về kiểm kê quốc gia KNK năm 2006 (2006 IPCC Guidelines); Công cụ kiểm kê KNK cho nông nghiệp và sử dụng đất (ALU) do Trường Đại học Colorado, Hoa Kỳ xây dựng được sử dụng cho kiểm kê KNK lĩnh vực LULUCF⁸⁴.

Từ năm 2020 trở về trước, mặc dù chưa phải thực hiện nghĩa vụ cắt giảm phát thải khí nhà kính, thông tin về các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính tại Việt Nam được tổng hợp, thể hiện trong Báo cáo cập nhật hai năm một lần lần thứ nhất, lần thứ hai và lần thứ ba của Việt Nam gửi Ban Thư ký Công ước. Tuy nhiên, do chưa có yêu cầu về đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV) kết quả giảm phát thải khí nhà kính nên số liệu thống kê về lượng giảm phát thải của các hoạt động chưa được thống kê chi tiết, đầy đủ.

Từ năm 2021 trở đi, Việt Nam cam kết giảm phát thải khí nhà kính so với mức phát thải theo kịch bản phát triển thông thường (BAU) đến năm 2030, bao gồm các chỉ tiêu giảm phát thải cụ thể cho từng lĩnh vực.

Để tạo hành lang pháp lý cho hoạt động kiểm kê khí nhà kính, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ TNMT xây dựng Danh mục lĩnh vực, cơ sở phát thải khí nhà kính phải kiểm kê khí nhà kính. Đây là tiền đề để xây dựng cơ sở dữ liệu về phát thải khí nhà kính cấp cơ sở, xác định mục tiêu giảm nhẹ phát thải khí nhà kính cho các lĩnh vực, cơ sở phát thải lớn; xác định hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tổ chức, phát triển thị trường các-bon với sự tham gia rộng rãi của các doanh nghiệp hoạt động trong nhiều lĩnh vực của nền kinh tế. Bộ TNMT đã công bố danh mục hệ số phát thải phục vụ kiểm kê khí nhà kính (*Quyết định 2626/QĐ-BTNMT ngày 10/10/2022*) trong

⁸⁴ Thông báo quốc gia lần thứ ba của Việt Nam cho Công ước khung UNFCCC, 2019, tr.30

đó, đề cập 04 lĩnh vực yêu cầu danh mục hệ số phát thải phục vụ kiểm kê KNK: lĩnh vực năng lượng tại Phụ lục I; lĩnh vực các quá trình công nghiệp và sử dụng sản phẩm tại Phụ lục II; lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp và sử dụng đất tại Phụ lục III; lĩnh vực chất thải tại Phụ lục IV.

3.3.2.2. *Lập kế hoạch và xây dựng chính sách*

Tới nay, Việt Nam mới ghi nhận khái niệm “thị trường mua bán quyền phát thải” trong văn bản duy nhất là Quyết định 1775/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Đề án quản lý phát thải gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới. Cùng với đó, quy định về cơ chế phát triển sạch, chứng nhận giảm phát thải cũng mới được bổ sung từ năm 2010 sau Thông tư 12/2010/TT-BTNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ NĐT Kyoto.

Năm 2021, Chính phủ đã công bố dự thảo Nghị định quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn đã đặt ra lộ trình tới 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; hướng dẫn thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; thành lập và tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon kể từ năm 2026; triển khai các hoạt động tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức về phát triển thị trường các-bon*”. Và từ năm 2028 mới tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon chính thức từ ngày 01/01/2028; ban hành 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. Như vậy có thể thấy trong tương lai gần, các quy định mới của Việt Nam liên quan tới thị trường phát thải KNK sẽ được cập nhật và bổ sung đầy đủ hơn nhằm thúc đẩy hoạt động mua bán quyền phát thải này.

Nghị định 06/2022/NĐ-CP cũng đề xuất bộ thủ tục (được công bố theo Quyết định 59/QĐ-BTNMT), hồ sơ xác nhận tín chỉ các-bon phục vụ các tổ chức, cá nhân tham gia giao dịch. Theo đó, hoạt động chuyển nhượng sẽ được tiến hành tại “sàn giao dịch” với hàng hóa là 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 và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và hạn ngạch phát thải khí nhà kính được phân bổ.

Về cơ chế giao dịch: hạn ngạch phát thải khí nhà kính được quy đổi sang tín chỉ các-bon để giao dịch trên sàn giao dịch. Một (01) đơn vị hạn ngạch phát thải KNK

bằng một (01) tín chỉ các-bon, tương đương một tCO₂. Bộ Tài nguyên và Môi trường là đơn vị tổ chức đấu giá hạn ngạch phát thải khí nhà kính chưa phân bổ và Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam quản lý tiền thu được qua đấu giá.

Để thúc đẩy phân bổ tín chỉ, dự thảo Nghị định cũng cho phép các cơ sở có thể chuyển giao lượng hạn ngạch phát thải KNK chưa sử dụng hết trong một (01) năm tuân thủ sang năm tuân thủ tiếp theo trong cùng một (01) giai đoạn cam kết. Các cơ sở cũng có thể vay hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ cho năm tuân thủ tiếp theo để sử dụng trong năm tuân thủ trước đó trong cùng một (01) giai đoạn cam kết. 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. Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn chuyển giao, vay mượn và nộp trả hạn ngạch phát thải KNK; quy định các cơ chế tạo tín chỉ các-bon được phép chuyển đổi sang đơn vị bù trừ cho hạn ngạch phát thải KNK.

Tổ chức, cá nhân Việt Nam có nhu cầu xây dựng, thực hiện chương trình, dự án; tổ chức, cá nhân nước ngoài có nhu cầu xây dựng, thực hiện chương trình, dự án trên lãnh thổ Việt Nam thực hiện 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 nộp hồ sơ đề nghị chấp thuận chương trình, dự án tới Bộ Tài nguyên và Môi trường. Nghị định 06/2022/NĐ-CP đã đặt ra lộ trình triển khai hoạt động này trong thời gian tới. Cụ thể, Chính phủ Việt Nam đặt ra 02 giai đoạn để hình thành thị trường các-bon tại Việt Nam:

Giai đoạn đến hết năm 2027: a) 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; b) 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 và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; c) Thành lập và tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon kể từ năm 2025; d) Triển khai các hoạt động tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức về phát triển thị trường các-bon.

Điều này phù hợp với lộ trình giảm nhẹ phát thải chung và quy định về việc doanh nghiệp bắt buộc phải xây dựng kế hoạch giảm phát thải từ năm 2026 trở đi. Trong giai đoạn thí điểm, các ngành có lượng phát thải KNK lớn như thép, nhiệt điện, quản lý chất thải rắn, sản xuất xi măng sẽ được giao nhiệm vụ kiểm kê phát thải theo danh mục do Thủ tướng Chính phủ ban hành, đồng thời nâng cao nhận thức hay bổ

sung, chuẩn bị sẵn sàng các điều kiện để tham gia thị trường thương mại chính thức khi vận hành. Trên cơ sở mục tiêu giảm phát thải quốc gia và tổng hạn ngạch phát thải KNK, Bộ TN&MT sẽ ban hành định mức phát thải KNK trên đơn vị sản phẩm đối với các loại hình cơ sở sản xuất, kinh doanh, tổ chức phân bổ hạn ngạch phát thải KNK cho các cơ sở cho giai đoạn 2026-2030 và hằng năm. Như vậy, sẽ xuất hiện “bên mua”, và các cá nhân, tổ chức có nhu cầu hoàn toàn có thể đăng ký xác nhận nguồn hàng tín chỉ ngay từ bây giờ.

Giai đoạn từ năm 2028: a) Tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon chính thức trong năm 2028; b) 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.

Các quy định nhằm minh bạch hóa thị trường, tiệm cận và đáp ứng các yêu cầu quốc tế. Điều này rất cần thiết bởi trong bối cảnh các doanh nghiệp xuất khẩu nhiều ngành hàng đang hướng tới thị trường các quốc gia phát triển, vốn xem trọng các yêu cầu bảo vệ môi trường và đi đầu trong mua bán tín chỉ phát thải. Nếu làm được điều này, doanh nghiệp Việt có thể tận dụng được nguồn tín chỉ giá rẻ (hiện nay khoảng 5 USD/tCO₂) nội địa, tiết giảm chi phí và tạo thêm nguồn thu cho bên phát hành tín chỉ.

Tuy nhiên, đối với từng lĩnh vực cụ thể, cũng cần đưa ra những yêu cầu giảm phát thải KNK từ các nguồn phát thải trong các lĩnh vực năng lượng, công nghiệp, nông nghiệp, quản lý chất thải vào các chương trình hành động, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của các lĩnh vực từ Trung ương đến địa phương; tiến tới áp dụng bắt buộc tiêu chí giảm phát thải KNK khi thẩm định, phê duyệt các chương trình, nhiệm vụ, dự án phát triển trong các ngành/ lĩnh vực.

3.3.2.3. Tham gia thị trường các-bon quốc tế và khu vực

Việt Nam là một trong những quốc gia chịu thiệt hại nặng nề do tác động bất lợi của biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, Việt Nam cũng được xác định là quốc gia có tiềm năng thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Nhận thức được vấn đề nêu trên, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách thúc đẩy thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và xây dựng thị trường trao đổi tín chỉ các-bon tạo ra từ các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính.

Các chủ trương liên quan đến giảm nhẹ phát thải khí nhà kính bao gồm: Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường (2013); Kết luận số 56-KL/TW của Bộ Chính trị tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về đẩy mạnh chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng

cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường (2019); Nghị quyết số 55-NQ/TW của Bộ chính trị về định hướng chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (2020).

Cụ thể, Nghị quyết số 24-NQ-TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Hội nghị Trung ương lần thứ 7 về “Về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường”. Một trong những nhiệm vụ quan trọng của Nghị quyết đưa ra là “Thúc đẩy các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện nước ta trên cơ sở hỗ trợ tài chính và công nghệ của các nước và tổ chức quốc tế. Phát triển thị trường trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và tham gia thị trường các-bon toàn cầu”.

Các Luật có liên quan đến giảm nhẹ phát thải khí nhà kính bao gồm: Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (2011); Luật Tài nguyên nước (2012); Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Điện lực (2012); Luật Lâm nghiệp (2017); Luật Bảo vệ môi trường (2020). Đặc biệt, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 quy định các cơ sở phát thải khí nhà kính trong danh mục phải kiểm kê khí nhà kính có trách nhiệm thực hiện các hoạt động nhằm giảm phát thải khí nhà kính trên cơ sở lượng phát thải khí nhà kính lịch sử và hạn ngạch phát thải khí nhà kính được nhà nước phân bổ. Các cơ sở có nhu cầu có thể trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải khí nhà kính được phân bổ và tín chỉ các-bon thu được từ các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon trong nước.

Các chiến lược liên quan đến giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, bao gồm: Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 (2007); Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia đến 2020 và tầm nhìn đến 2050 (2007); Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu (2011); Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh (2012); Chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (2013); Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2030 (2015); Chiến lược phát triển vật liệu xây dựng Việt Nam thời kỳ 2021-2030, định hướng đến năm 2050 (2019). Trong đó, Chính phủ Việt Nam đã ban hành Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, Nghị quyết 08/NQ-CP ban hành chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW. Theo đó, một trong những nhiệm vụ trọng tâm là giảm phát thải khí nhà kính với những chỉ tiêu cụ thể được đặt ra nhằm phát triển nền kinh tế các-bon thấp.

Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 5 tháng 12 năm 2011, trong đó đề ra các nhiệm

vụ chiến lược nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu. Cụ thể, nhiệm vụ chiến lược: “Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính góp phần bảo vệ hệ thống khí hậu trái đất” để nhằm thúc đẩy việc tạo tín chỉ các-bon, thiết lập thị trường giao dịch trao đổi tín chỉ nhằm thúc đẩy giảm phát thải khí nhà kính.

Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1474/QĐ-TTg ngày 05 tháng 10 năm 2012, theo đó quy định mục tiêu “Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, phát triển nền kinh tế theo hướng các-bon thấp” nhằm “hình thành thị trường các-bon trong nước và tham gia thị trường các-bon toàn cầu” bên cạnh các mục tiêu khác.

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” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 1775/QĐ-TTg ngày 21 tháng 11 năm 2012 có mục tiêu chung là “Quản lý, giám sát hiệu quả các hoạt động mua bán, chuyển giao tín chỉ các-bon được tạo ra từ các cơ chế trong và ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto ra thị trường thế giới”, từ đó đề ra các nội dung chính bao gồm:

- Trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto: Tiếp tục rà soát, bổ sung và hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật tăng cường công tác quản lý đối với hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon được tạo ra từ dự án CDM trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto.

- Ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto:

- + Rà soát, bổ sung hệ thống văn bản quy phạm pháp luật làm cơ sở cho tổ chức và hoạt động của thị trường tín chỉ các-bon tự nguyện;

- + Xây dựng chính sách nhằm tạo điều kiện cho các địa phương, cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp đầu tư vào dự án kinh doanh tín chỉ các-bon từ rừng theo hướng xã hội hóa công tác bảo vệ, phát triển rừng; huy động các nguồn lực xã hội tham gia vào công tác này;

- + Xây dựng các quy định và hướng dẫn về quản lý, giám sát các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon được tạo ra từ các dự án, chương trình ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto.

- Tuy nhiên, phạm vi thực hiện đề án được quy định áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân và doanh nghiệp tham gia hoạt động tư vấn xây dựng, thực hiện các dự án và kinh doanh tín chỉ các-bon thu được từ các hoạt động giảm nhẹ phát thải và tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính ở Việt Nam chỉ đến năm 2020.

Chiến lược Tăng trưởng xanh được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại quyết định số 1393/QĐ-TTg ngày 25 tháng 9 năm 2012 với mục tiêu tổng quát nhằm “đạt được nền kinh tế các-bon thấp” với các hoạt động chiến lược cụ thể bao gồm:

- Nâng cao hiệu suất và hiệu quả sử dụng năng lượng, giảm mức tiêu hao năng lượng trong hoạt động sản xuất, vận tải, thương mại;

- Đổi mới công nghệ, áp dụng quy trình quản lý, vận hành tiên tiến đảm bảo sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả trong sản xuất, truyền tải và tiêu dùng, đặc biệt với các cơ sở sản xuất công suất lớn, tiêu thụ nhiều năng lượng;

- Xây dựng, công bố mức tiêu chuẩn về suất tiêu hao nhiên liệu, lộ trình loại bỏ các công nghệ cũ, lạc hậu tiêu tốn nhiên liệu ra khỏi hệ thống sản xuất và sử dụng năng lượng và

- Xây dựng cơ sở pháp lý chuẩn bị cho việc áp dụng công nghệ thu hồi, lưu trữ và thương mại các dạng khí nhà kính.

Việt Nam đã phê duyệt Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Để đạt mục tiêu về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính tại Điều 2 của Thỏa thuận Paris “Giữ nhiệt độ trung bình toàn cầu tăng so với thời kỳ tiền công nghiệp ở mức thấp hơn đáng kể so với 2°C và nỗ lực để giới hạn mức tăng nhiệt độ đến 1,5°C so với thời kỳ tiền công nghiệp”, Việt Nam đã cam kết cắt giảm 9% tổng lượng phát thải khí nhà kính bằng nguồn lực trong nước và giảm 27% với sự hỗ trợ của quốc tế so với Kịch bản phát triển thông thường (Business as usual - BAU) trong giai đoạn 2021-2030 thông qua Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC). Bộ Tài nguyên và Môi trường hiện đang cùng các Bộ, ngành liên quan khẩn trương triển khai xây dựng kế hoạch hoạt động nêu trong báo cáo NDC cập nhật của Việt Nam. Một trong những giải pháp được đề ra trong NDC của Việt Nam để góp phần đạt được cam kết đề ra là sử dụng các công cụ thị trường để thúc đẩy thay đổi cơ cấu và cải thiện hiệu quả năng lượng tại Việt Nam.

Tại cấp địa phương, cho đến nay hầu hết tỉnh, thành phố đã xây dựng Kế hoạch chi tiết thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH; các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đều đã xây dựng Kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu của địa phương, trong đó có nội dung liên quan đến giảm nhẹ phát thải KNK; có nhiều địa phương xây dựng và ban hành Kế hoạch hành động tăng trưởng xanh, trong khi một số tỉnh đã có quy hoạch phát triển đến 2030 trong đó có định hướng tăng trưởng xanh.

3.3.3. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Qua nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức và phát triển thị trường các-bon của một số vùng lãnh thổ, quốc gia trên thế giới có thể nhận thấy các quốc gia đều coi đây là công cụ chính sách trụ cột trong ứng phó với biến đổi khí hậu và phát triển phát thải thấp. Quá trình phát triển và vận hành thị trường các-bon nội địa đều được chia thành nhiều giai đoạn với sự điều chỉnh về quy mô và cách thức vận hành thị trường. Trước khi vận hành chính thức, một số quốc gia ưu tiên thí điểm quy mô lớn tại địa phương (Trung Quốc) hoặc quy mô nhỏ tại một ngành, lĩnh vực cụ thể (Indonesia) hoặc trong thời gian ngắn (Kazakhstan) hoặc triển khai một hệ thống quản lý sử dụng năng lượng và phát thải khí nhà kính (Hàn Quốc). Mục đích của việc thí điểm là nhằm hỗ trợ chính phủ xây dựng và thiết kế hoàn chỉnh thị trường các-bon nội địa và đồng thời tạo điều kiện cho doanh nghiệp có thêm thời gian chuẩn bị để tham gia vào thị trường các-bon nội địa khi vận hành chính thức.

Thị trường các-bon trong nước hay còn gọi là thị trường các-bon nội địa là thị trường hướng tới việc đặt mức trần phát thải khí nhà kính cho các doanh nghiệp trong nước để đạt được mục tiêu cắt giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia, đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp trong nước áp dụng các biện pháp và công nghệ giảm phát thải khí nhà kính. Để thiết lập một thị trường các-bon nội địa, cơ quan chính phủ có nhiệm vụ phân bổ, hoặc giao bán một số lượng hữu hạn các hạn ngạch phát thải khí nhà kính (quy đổi ra tCO₂) trong một khoảng thời gian. Các doanh nghiệp có nhu cầu trao đổi hạn ngạch phát thải thực hiện trên sàn giao dịch tín chỉ các-bon.

Một quốc gia đang phát triển như Việt Nam khi hình thành của thị trường các-bon cần thiết lập một hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon, cơ chế trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế và việc điều tiết của thị trường đó cần đảm bảo tính toàn vẹn môi trường và tính hiệu quả kinh tế. Thông qua nghiên cứu thị trường các-bon tại một số khu vực và quốc gia trên thế giới, có thể rút ra được một số bài học cho Việt Nam về bốn khía cạnh chính của thị trường: (i) chính sách; (ii) phạm vi và quy mô; (iii) tổ chức và vận hành thị trường; và (iv) hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV).

3.3.3.1. 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. Chính phủ Việt Nam đã ban hành một số Quyết định, Thông tư hướng dẫn liên quan đến các cơ chế trao đổi tín chỉ song phương và đa phương như Cơ chế tín chỉ chung (JCM) hay Cơ chế phát triển sạch (CDM). Tuy nhiên, Việt Nam chưa có văn bản pháp luật cụ thể riêng biệt dành riêng cho thị trường các-bon nội địa.

Dựa trên kinh nghiệm các nước, để xây dựng và vận hành thị trường các-bon nội địa, cần ban hành văn bản pháp lý có giá trị hiệu lực ở cấp cao, ví dụ như các đạo luật về thị trường các-bon ở Liên minh châu Âu, New Zealand, hay được thể hiện qua văn bản quy hoạch tầm vĩ mô như Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Trung Quốc. Thái Lan cũng dự kiến đưa các nội dung về thị trường các-bon vào Luật Biến đổi khí hậu của quốc gia. Vì vậy, để tạo cơ sở xây dựng thị trường các-bon của Việt Nam, Điều 139 Luật Bảo vệ môi trường 2020 đã có quy định chi tiết hơn về tổ chức và phát triển thị trường các-bon. Lộ trình phát triển thị trường các-bon trong nước bao gồm 02 giai đoạn:

i) Giai đoạn từ nay đến năm 2025: tập trung xây dựng quy định quản lý tín chỉ các-bon, hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon; hướng dẫn thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; thành lập và tổ chức vận hành thí điểm sàn giao dịch tín chỉ các-bon kể từ năm 2025; xây dựng quy chế vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon; triển khai các hoạt động tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức về phát triển thị trường các-bon; quy định nguyên tắc các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon trên thị trường cũng như việc tổ chức vận hành thị trường các-bon trong nước;

ii) Giai đoạn từ năm 2026: tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các-bon chính thức; 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. Việc phân chia giai đoạn phát triển thị trường các-bon trong nước được gắn kết chặt chẽ với giai đoạn thực hiện giảm nhẹ phát thải khí nhà kính. Căn cứ vào kết quả kiểm kê khí nhà kính các cấp, các cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính được phân bổ hạn ngạch khí nhà kính để thực hiện cho giai đoạn 2026-2030.

Tuy nhiên, đối với từng lĩnh vực cụ thể, cũng cần đưa ra những yêu cầu giảm phát thải khí nhà kính từ các nguồn phát thải trong các lĩnh vực năng lượng, công nghiệp, nông nghiệp, quản lý chất thải vào các chương trình hành động, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch của các lĩnh vực từ Trung ương đến địa phương; tiến tới áp dụng bắt buộc tiêu chí giảm phát thải khí nhà kính khi thẩm định, phê duyệt các chương trình, nhiệm vụ, dự án phát triển trong các ngành/ lĩnh vực.

3.3.3.2. Phạm vi và quy mô

Thị trường các-bon với quy mô và phạm vi rộng và phức tạp thường sẽ mang lại nhiều hiệu quả hơn nhưng đồng thời đòi hỏi sự chuẩn bị và cơ sở pháp lý, kỹ thuật chi tiết hơn. Việt Nam cần cân nhắc về mức độ quy mô ở giai đoạn ban đầu khi thiết lập thị trường, có thể thí điểm ở quy mô ngành (như Liên minh châu Âu) hoặc dạng tự nguyện (như Thái Lan), hoặc cơ chế cấp địa phương (như Trung Quốc). Mức độ về phạm vi và quy mô của thị trường phụ thuộc vào hiện trạng về chính sách, kinh nghiệm và hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính hiện có của Việt Nam. Với các yếu tố này mới ở giai đoạn đầu, Việt Nam cần có các giai đoạn ban đầu tìm hiểu nhu cầu thị trường. Theo đó, cấu trúc thị trường có thể đi từ cấp độ đơn giản đến các kế hoạch với cấu trúc phức tạp hơn khi mức độ sẵn sàng tham gia thị trường của các bên tăng lên. Các nước đang phát triển bao gồm Việt Nam có thể thực hiện các chính sách đơn giản hóa khi mức độ sẵn sàng tham gia giao dịch là thấp và tăng dần lên các hệ thống phức tạp hơn theo thời gian.

Mặc dù quy mô của hệ thống trao đổi hạn ngạch và tín chỉ các-bon ở Việt Nam không thể so sánh được với Trung Quốc hay không thể phát triển đồ sộ và chi tiết ngay như thị trường Liên minh châu Âu và có tính liên lĩnh vực như thị trường New Zealand, nhưng những thách thức và các giải pháp tiềm năng khác có thể phù hợp với các hoạch định chính sách của Việt Nam và Việt Nam hoàn toàn có thể học tập bước đi phát triển của các nước và đưa ra một lộ trình thí điểm ban đầu. Cụ thể, có thể tiến hành cho phép giao dịch thí điểm trong một ngành (ví dụ như ngành thép, ngành xi măng, ngành sản xuất điện, ngành chất thải...), với quan điểm bổ sung thêm các ngành khác ở giai đoạn sau, hoặc có thể thí điểm tại một số thành phố, khu vực có hoạt động kinh tế phát triển mạnh (ví dụ như Hà Nội, hoặc đồng bằng sông Cửu Long) và dần dần mở rộng quy mô của thị trường.

3.3.3.3. Tổ chức và vận hành

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 như kinh nghiệm của Trung Quốc hay

Thái Lan là hai 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 đặc biệt là khá mới mẻ, với phạm vi rộng, đa ngành, nhiều lĩnh vực, quản lý thị trường thị các-bon cần sự tham gia từ cấp Trung ương đến cấp Bộ, ngành, địa phương.

Chính vì vậy, cần thiết lập một cơ quan quản lý đầu mối ở cấp quốc gia với các đại diện, thành viên từ các Bộ, ngành có liên quan. Cơ quan này sẽ có nhiệm vụ phê duyệt các phương pháp luận, lập danh mục doanh nghiệp tham gia thị trường và phân bổ hạn ngạch phát thải cho từng doanh nghiệp theo giai đoạn. Cơ quan quản lý sẽ được hỗ trợ bởi các Ban Kỹ thuật và Ban Thư ký. Ban Kỹ thuật sẽ được thành lập với các thành viên là chuyên gia tư vấn kỹ thuật, có chuyên môn sâu về từng lĩnh vực trong thị trường. Nhiệm vụ của Ban Kỹ thuật đó là xây dựng các phương pháp luận, tính toán các mô hình phát thải của các ngành trong tương lai. Các tiểu ban kỹ thuật cũng có thể được thành lập cho các cấp thấp hơn thuộc các Bộ, ngành và địa phương, đây là nhiệm vụ rất cần thiết. Tại Việt Nam, hiện nay chưa hình thành chính thức các nhóm/ban kỹ thuật trực thuộc các Bộ, ngành. Ban Thư ký sẽ có nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật, điều phối giữa các bên liên quan, đồng thời quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu, đảm bảo sự thông suốt của thông tin, hỗ trợ Ủy ban quản lý đưa ra các quyết định.

3.3.3.4. Hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính

Hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính (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 (như trong trường hợp của Thái Lan, Kazacstan). 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 được quy định trong các chính sách để tạo thành một khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động giảm nhẹ nói chung và hệ thống MRV nói riêng.

Trước hết, cần xây dựng hệ thống MRV ở cấp quốc gia và cấp ngành/lĩnh vực phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, quy định của UNFCCC hay quy định của các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ tự nguyện quốc tế (như Gold Standard hay Verified Carbon Standard). Để thiết lập và vận hành hệ thống MRV cần xây dựng quy định, quy trình đo đạc, báo cáo và thẩm định cụ thể, rõ ràng và phù hợp với điều kiện Việt

Nam cho cấp quốc gia và các lĩnh vực: năng lượng, các quá trình công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, sử dụng đất và chất thải. Đồng thời cần thành lập cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành MRV, có nghĩa là đưa ra các chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các cơ quan Chính phủ, địa phương về các hoạt động đo đạc, báo cáo và thẩm định. Các hoạt động này có mối liên kết không thể tách biệt, trong đó đo đạc là một điều kiện tiên quyết cho quá trình báo cáo và thẩm định.

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

Như vậy, để tổ chức và phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam cần nghiên cứu, xây dựng và triển khai các nội dung chính sau:

- Xác định lộ trình phát triển thị trường các-bon, bao gồm giai đoạn chuẩn bị và giai đoạn vận hành chính thức.
- Xác định rõ phạm vi của thị trường các-bon trong nước.
- Xây dựng hệ thống văn bản pháp lý để tổ chức và vận hành thị trường.
- Xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ tổ chức vận hành thị trường các-bon.
- Xây dựng quy định thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế.
- Tăng cường năng lực cho các bên tham gia thị trường các-bon.

3.3.3.5. Kết nối các thị trường

Thỏa thuận liên kết California-Ontaria-Quebec và Thỏa thuận liên kết EU-Thụy Sĩ

Tháng 10/2013, California và Québec đã tham gia một thỏa thuận để liên kết các hệ thống thương mại tương ứng của họ vào ngày 1/1/2014. Ontario sau đó đã tham gia thỏa thuận này, được sửa đổi để phản ánh tình hình phát triển, vào ngày 22/9/2017. Thỏa thuận liên kết không ràng buộc về mặt pháp lý, do các bang và các tỉnh của liên bang không có quyền ký kết các hiệp ước chính thức theo luật quốc tế

công cộng. Cả ba khu vực pháp lý đều thừa nhận rõ ràng điều này trong phần mở đầu khi họ tuyên bố, *“Thỏa thuận hiện tại không, sẽ không và không thể được hiểu là để hạn chế, hạn chế hoặc chiếm ưu thế đối với quyền chủ quyền và thẩm quyền của mỗi Bên trong việc thông qua, duy trì, sửa đổi hoặc bãi bỏ bất kỳ quy định chương trình tương ứng của họ.”*

Một nguyên lý khác trong thỏa thuận liên kết giữa California, Ontario và Québec là thỏa thuận *“phát triển và thực hiện một cơ chế kế toán”* cung cấp sự minh bạch và thúc đẩy *“việc chia sẻ thông tin để hỗ trợ quản lý và thực thi hiệu quả”* của mỗi hệ thống thương mại (Điều 1 [c] và [g]). Về cấu trúc thể chế, thỏa thuận liên kết chỉ rõ rằng các bên *“sẽ tiếp tục phối hợp hỗ trợ hành chính và kỹ thuật thông qua WCI, Inc.,”* một công ty phi lợi nhuận được thành lập vào năm 2011 để cung cấp hỗ trợ hành chính và kỹ thuật cho những người tham gia Sáng kiến Khí hậu Phương Tây. Thỏa thuận thành lập một Ủy ban tham vấn bao gồm một đại diện của mỗi bên, một vai trò được giao nhiệm vụ cho các văn phòng cụ thể trong từng khu vực tài phán, những người đáp ứng *“khi cần thiết để đảm bảo tham vấn kịp thời và hiệu quả nhằm hỗ trợ các mục tiêu của Thỏa thuận này”* (Điều 13).

Năm 2017, các bên đã ký một thỏa thuận thiết lập liên kết mới, có hiệu lực từ năm 2018 khi trao đổi các văn kiện phê chuẩn hoặc phê duyệt, với liên kết thực tế, hoạt động từ ngày 1/01/2019 hoặc 2020 (lời mở đầu). Không giống như thỏa thuận giữa California, Ontario và Québec được mô tả trong phần trước, thỏa thuận giữa EU và Thụy Sĩ đã được thông qua vào năm 25 hình thức của một hiệp ước quốc tế ràng buộc, theo yêu cầu của nhiệm vụ liên kết được quy định trong cơ sở pháp lý⁸⁵.

Dựa trên phân tích khái niệm và các nghiên cứu điển hình đã nêu ở trên, một số khuyến nghị có thể được xây dựng cho kiến trúc pháp lý và thể chế của một thị trường các-bon Đông Bắc Á trong tương lai dựa trên các hệ thống mua bán khí thải được liên kết. Đầu tiên, các bên tham gia một liên kết như vậy phải đảm bảo khuôn khổ quy định của họ chỉ rõ nhiệm vụ liên kết, đặt ra cơ quan pháp lý bắt buộc, thủ tục hỗ trợ và nếu có bất kỳ điều kiện tối thiểu nào để liên kết. Một nhiệm vụ rõ ràng không chỉ giúp hỗ trợ sự bền chặt của một liên kết cuối cùng mà còn gửi một tín hiệu rõ ràng về sự sẵn sàng hợp tác chính trị về buôn bán carbon và tăng tính minh bạch về các yêu cầu thủ tục và nội dung đối với liên kết trong khu vực tài phán tương ứng. Khi liên kết xảy ra trên cơ sở lẫn nhau, đặc biệt là khi nó được thực hiện thông qua một thỏa thuận chính thức, chẳng hạn như một hiệp ước quốc tế, các bên phải quan

⁸⁵ Michael Mehling, Linking Carbon Markets: Legal and Institutional Issues and Lessons for Northeast Asia, Asia Society Policy Institute - Carbon Market Cooperation in Northeast Asia, p.31

tâm đến việc xác định các quy tắc, phương thức và thủ tục áp dụng cho liên kết, giải quyết các vấn đề hoạt động, chẳng hạn như các điều khoản thông báo và tham vấn để đảm bảo sự phối hợp của liên kết, cũng như các vấn đề mang tính hệ thống hơn, chẳng hạn như sửa đổi, tạm ngừng hoặc chấm dứt liên kết.

Một điều kiện quan trọng khác để có được sự chấp nhận lâu dài đối với một thỏa thuận liên kết có thể được thể hiện bằng các thuật ngữ thủ tục trong quá trình thiết lập, cũng như trong hoạt động tiếp theo của nó. Ở tất cả các giai đoạn về sự xây dựng của nó, một thỏa thuận liên kết nên tìm cách đảm bảo tính minh bạch; các điều khoản về liên kết nên được diễn đạt rõ ràng và chính xác, các quy trình dẫn đến việc áp dụng chúng được mô tả rõ ràng, và các tổ chức họ tạo ra được điều chỉnh bởi một nhiệm vụ xác định. Sự tham gia của các bên liên quan bị ảnh hưởng và công chúng khi thiết kế liên kết có thể giúp cải thiện hơn nữa sự chấp nhận và niềm tin vào thị trường. Sau khi liên kết thỏa thuận có hiệu lực, các tranh chấp và bất thường có thể phát sinh giữa các liên kết, đòi hỏi một cơ chế giải quyết tranh chấp nhưng cũng đặt ra câu hỏi về trách nhiệm giải trình đối với cả các bên tham gia thị trường và các tổ chức giám sát. Do đó, một sự sắp xếp liên kết không chỉ nên xem xét hoạt động của liên kết mà còn cả những tình huống, tình huống bất ngờ⁸⁶.

⁸⁶ Michael Mehling, S.đ.d, p.32

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Các kết quả thu được từ nỗ lực của Việt Nam và cộng đồng quốc tế trong xây dựng các cam kết cắt giảm KNK được thể hiện trong các cam kết và nỗ lực của các quốc gia theo đuổi các mục tiêu giảm thiểu tác động của BĐKH mà Việt Nam là một trong các quốc gia sẽ bị ảnh hưởng nhiều nhất. Qua đánh giá tổng hợp thực trạng phát thải KNK trên thế giới và Việt Nam đều cho thấy, nếu Chính phủ và các cơ quan liên quan không có lộ trình trong tuân thủ các kịch bản môi trường và thúc đẩy cơ chế giao dịch phát thải KNK này thì rủi ro đặt ra với các quốc gia là rất lớn.

Thực tiễn pháp luật quốc tế đã có sự phát triển khá nhanh trong việc bổ sung các cam kết và cơ chế linh hoạt nhằm kêu gọi sự tham gia và tuân thủ của mỗi nước. Tuy nhiên, nỗ lực đó khó thực hiện do còn tồn tại nhiều bất đồng giữa nhóm các quốc gia phát triển vẫn nỗ lực cắt giảm trong khi các quốc gia đang phát triển đòi hỏi mức phát thải cao hơn trong khi thực tế không kiểm soát được tình trạng phát thải.

Đối với Việt Nam, việc Chính phủ và Bộ Tài nguyên và Môi trường đang xin ý kiến những dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có đề cập tới hình mẫu thị trường, tuy nhiên lộ trình thực hiện còn khá xa và các quy định cụ thể còn rất nhiều hạn chế, dẫn tới khó kết nối với các khu vực, quốc gia khác trên thế giới.

Chương 4

XU HƯỚNG THỰC THI CAM KẾT QUỐC TẾ VỀ THỊ TRƯỜNG MUA BÁN QUYỀN PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ QUỐC GIA

Nội dung nghiên cứu của chương này đề cập tới xu hướng thực thi các cam kết quốc tế liên quan tới thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính, đồng thời phân tích, dự báo những thách thức và rủi ro từ việc thực thi các cam kết của các quốc gia. Chương cũng gợi mở các giải pháp để từng bước xây dựng “sàn giao dịch tín chỉ các-bon” vào năm 2028 và cắt giảm về 0 vào năm 2050.

4.1. Xu hướng thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Qua nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức và phát triển thị trường các-bon của một số vùng lãnh thổ, quốc gia trên thế giới có thể nhận thấy các quốc gia đều coi đây là công cụ chính sách trụ cột trong ứng phó với biến đổi khí hậu và phát triển phát thải thấp. Quá trình phát triển và vận hành thị trường các-bon nội địa đều được chia thành nhiều giai đoạn với sự điều chỉnh về quy mô và cách thức vận hành thị trường. Trước khi vận hành chính thức, một số quốc gia ưu tiên thí điểm quy mô lớn tại địa phương (Trung Quốc) hoặc quy mô nhỏ tại một ngành, lĩnh vực cụ thể (Indonesia) hoặc trong thời gian ngắn (Kazakhstan) hoặc triển khai một hệ thống quản lý sử dụng năng lượng và phát thải KNK (Hàn Quốc). Mục đích của việc thí điểm là nhằm hỗ trợ chính phủ xây dựng và thiết kế hoàn chỉnh thị trường các-bon nội địa và đồng thời tạo điều kiện cho doanh nghiệp có thêm thời gian chuẩn bị để tham gia vào thị trường các-bon nội địa khi vận hành chính thức.

Thị trường các-bon trong nước hay còn gọi là thị trường các-bon nội địa là thị trường hướng tới việc đặt mức trần phát thải KNK cho các doanh nghiệp trong nước để đạt được mục tiêu cắt giảm phát thải KNK của quốc gia, đồng thời khuyến khích các doanh nghiệp trong nước áp dụng các biện pháp và công nghệ giảm phát thải KNK. Để thiết lập một thị trường các-bon nội địa, cơ quan chính phủ có nhiệm vụ phân bổ, hoặc giao bán một số lượng hữu hạn các hạn ngạch phát thải KNK (quy đổi ra tCO₂ tương đương) trong một khoảng thời gian. Các doanh nghiệp có nhu cầu trao đổi hạn ngạch phát thải thực hiện trên sàn giao dịch tín chỉ các-bon.

Một quốc gia đang phát triển như Việt Nam khi hình thành của thị trường các-bon cần thiết lập một hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon, cơ chế trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế và việc điều tiết của thị trường

đó cần đảm bảo tính toàn vẹn môi trường và tính hiệu quả kinh tế. Thông qua nghiên cứu thị trường các-bon tại một số khu vực và quốc gia trên thế giới, có thể rút ra được một số bài học cho Việt Nam về bốn khía cạnh chính của thị trường: (i) chính sách; (ii) phạm vi và quy mô; (iii) tổ chức và vận hành thị trường; và (iv) hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV).

4.2. Thách thức thực thi cam kết quốc tế về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Sau thời điểm Nghị định thư Kyoto có hiệu lực (ngày 16/02/2005), giải pháp thương mại hóa quyền phát thải KNK phát triển khá mạnh mẽ, hướng tới mục tiêu lớn nhất là giảm phát thải KNK, chống BĐKH. Đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, tham gia thị trường này không chỉ là chung tay với thế giới trong mục tiêu giảm KNK mà còn là cơ hội để tạo nguồn thu tài chính, tiếp nhận công nghệ hiện đại ít các-bon, phát triển bền vững.

Đánh giá tổng quan thực tiễn pháp luật quốc tế về thương mại phát thải, có thể thấy, bộ 03 văn kiện: UNFCCC; Nghị định thư Kyoto và Thỏa thuận Paris vẫn là nền tảng pháp lý để triển khai các ETS ở các cấp độ: quốc tế, khu vực và quốc gia.

Nhìn chung trên thế giới các quốc gia và khu vực đã xây dựng hệ thống cơ chế mua bán quyền phát thải KNK cùng các quy định điều chỉnh tương đối đầy đủ để áp dụng. Ở một số quốc gia như Canada, Anh, một số bang của Hoa Kỳ, hay ở khu vực Châu Âu, một thị trường mua bán giao dịch các CER diễn ra khá nhộn nhịp với sự tham gia của các doanh nghiệp từ các quốc gia phát triển và cả các quốc gia đang phát triển. Thị trường này vận hành theo cung cầu, mà không cần tới sự can thiệp quá nhiều của chính phủ các quốc gia, giúp hướng tới một sự “tự nguyện” trong cắt giảm KNK trên phạm vi toàn cầu. Những kết quả nghiên cứu được phản ánh thông qua những thực tế xây dựng, hoàn thiện pháp luật của mỗi quốc gia cũng như quá trình kết nối, nhất thể các thị trường mua bán này hướng tới một thị trường giao dịch chung về chứng chỉ phát thải KNK.

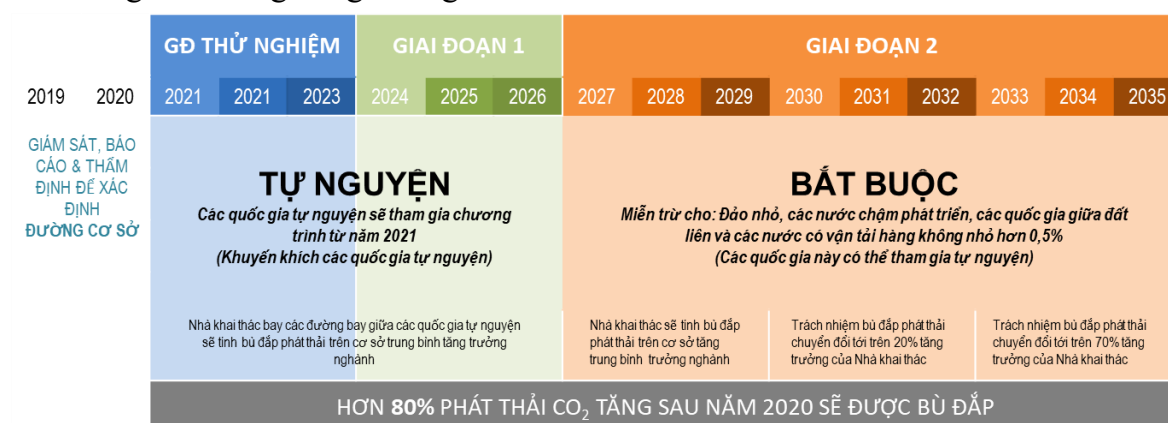
Tới nay, Việt Nam mới ghi nhận khái niệm “thị trường mua bán quyền phát thải” trong văn bản duy nhất là Quyết định 1775/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Đề án quản lý phát thải gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới. Cùng với đó, quy định về cơ chế phát triển sạch, chứng nhận giảm phát thải cũng mới được bổ sung từ năm 2010 sau Thông tư 12/2010/TT-BTNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ NĐT Kyoto. Với thực tiễn quy định pháp luật như vậy, hoạt động thương mại quyền phát thải trong khuôn khổ

Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam mặc dù tiềm năng nhưng cũng tồn tại bất cập về quy trình xét duyệt, cơ chế phân bổ tài chính thiếu tính công khai, minh bạch. Điều này lại càng trở nên khó khăn hơn khi các nghiên cứu, bài viết, đề tài liên quan tới việc xây dựng một thị trường như vậy gần như rất ít được quan tâm nghiên cứu ở Việt Nam. Số lượng các bài viết, luận án, đề tài cấp Nhà nước và cơ sở về vấn đề này không nhiều và chất lượng nghiên cứu chưa sâu để đáp ứng nhu cầu thực tiễn hội nhập của Việt Nam khi thực hiện các cam kết cắt giảm KNK.

Theo Báo cáo của ICAP năm 2020, các hệ thống thương mại phát thải đã có sự mở rộng đáng kể cả về quy mô và số lượng. EU ETS bước vào giai đoạn 4 của Kế hoạch khí hậu EU vào năm 2030 với mục tiêu mở rộng phạm vi, bổ sung cơ chế phòng chống thất thoát phát thải. Vào tháng 1/2021, Anh sẽ không còn thuộc EU ETS. Năm 2021 cũng ghi nhận hệ thống ETS quốc gia được thiết lập trên lãnh thổ CHLB Đức, theo đó áp dụng mức giá tăng dần qua từng năm và áp dụng đầu giá từ năm 2026. Phần Lan cũng đã thành lập nhóm nghiên cứu chuẩn bị thành lập cơ chế thương mại phát thải quốc gia. Montenegro đã thông qua quy định về ETS vào năm 2020, tạo cơ sở pháp lý để Montenegro trở thành thành viên của EU ETS sau khi trở thành thành viên của EU. Thụy Sĩ đã hoàn thành giai đoạn thương mại thứ hai (2013-2020), một cơ chế kết nối EU ETS với hệ thống ETS Thụy Sĩ đã được triển khai từ tháng 9/2020.

Trong lĩnh vực hàng không: Phiên họp thứ 39 của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế - ICAO kết thúc ngày 6/10/2016 với việc thông qua kế hoạch toàn cầu dựa trên các biện pháp thị trường để giải quyết lượng phát thải CO₂ từ hàng không quốc tế, trong đó đồng thuận triển khai “Chương trình bù đắp và giảm phát thải Các-bon trong hàng không quốc tế” (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation - CORSIA). CORSIA được thiết lập bởi Nghị quyết Đại hội đồng ICAO A39-3 là cơ chế bù đắp toàn cầu. Việc bù đắp phát thải được thực hiện theo cơ chế mua bán Tín chỉ Các-bon (Carbon credit), nghĩa là các hãng hàng không có thể mua Tín chỉ Các-bon để đảm bảo mức giới hạn phát thải trung bình. Theo CORSIA, các nhà khai thác tàu bay sẽ được yêu cầu mua và hủy “các đơn vị phát thải” để bù đắp sự gia tăng lượng khí thải CO₂ được đề cập trong chương trình. Thuật ngữ “nhà khai thác tàu bay” được ICAO sử dụng để loại trừ các hoạt động trực thăng khỏi phạm vi áp dụng của CORSIA. Ngoại trừ các chuyến bay nhân đạo, y tế và cứu hỏa, tất cả các hoạt động dân dụng của máy bay đều được CORSIA điều chỉnh, bao gồm cả chuyến bay theo lịch và không theo lịch, chuyến bay chở khách và hàng hóa, huấn luyện và kỹ thuật, cũng như hàng không chung và cá nhân. CORSIA đặt mục

tiêu giải quyết bất kỳ sự gia tăng hàng năm trong tổng lượng khí thải CO₂ từ hoạt động hàng không dân dụng quốc tế so với mức năm 2020. Với mục đích của CORSIA, các chuyến bay quốc tế được định nghĩa là các chuyến bay khởi hành tại một quốc gia thành viên ICAO và đến một quốc gia thành viên ICAO khác. Mức cơ sở sẽ không phải là mức phát thải vào năm 2020, mà là mức phát thải trung bình của năm 2019 và 2020. Sử dụng mức trung bình sẽ hạn chế tác động của bất kỳ biến động bất thường nào trong lưu lượng hàng không vào năm 2020.



Hình 7. Các giai đoạn áp dụng CORSIA của ICAO

(Nguồn: ICAO)

Quá trình hoàn thiện pháp luật quốc tế về thị trường các-bon đòi hỏi những đánh giá về hiệu quả thực thi của các văn kiện quốc tế quan trọng là Nghị định thư Kyoto và Thỏa thuận Paris.

Về Nghị định thư Kyoto: Nghị định thư Kyoto được coi là một bước ngoặt mang tính lịch sử bởi đây là thỏa thuận toàn cầu đầu tiên về cắt giảm khí thải gây hiệu ứng nhà kính do hoạt động của con người và đây cũng là thành quả đầu tiên kể từ khi các nước ký Công ước UNFCCC. Nhưng không ít vấn đề đặt ra trong quá trình tồn tại của văn kiện này. Cụ thể:

- Các nền kinh tế đang phát triển không phải thực hiện nghĩa vụ trong Kyoto: Nói cách khác, mặc dù được hơn 150 nước phê chuẩn, nhưng quy định của Nghị định thư Kyoto thì chỉ áp dụng đối với 35 nước công nghiệp phát triển, và các nước này có 10 năm để chuẩn bị cho nhiệm vụ giảm khí thải nhà kính. Trong thời gian đó, Trung Quốc xả lượng khí thải nhà kính khổng lồ, năm 2006, thậm chí chính thức vượt qua Mỹ, trở thành nước thải khí thải lớn nhất thế giới. Bởi vậy, Quốc hội Mỹ đã từ chối phê chuẩn Nghị định thư Kyoto vì cho rằng thỏa thuận này thiếu công bằng. Tháng 3/2001, Mỹ khởi Nghị định thư Kyoto, với lý do Nghị định thư này sẽ làm ảnh hưởng tới nền kinh tế Mỹ, dẫn tới giá năng lượng cao hơn và kéo theo việc các nước khác lợi dụng thỏa thuận với khả năng thực thi thấp. Việc Mỹ, nước công nghiệp hàng

đầu rút khỏi Nghị định thư Kyoto đã đẩy thỏa thuận này vào tình thế bấp bênh bởi nghị định thư chỉ có hiệu lực khi được các nước chiếm 55% phát thải toàn cầu phê chuẩn. Mãi tới tháng 11/2004, việc Nga phê chuẩn Nghị định thư mới tạo điều kiện để thỏa thuận này có hiệu lực vào ngày 16/2/2005.

- *Các quốc gia từ chối thực hiện nghĩa vụ cắt giảm đã cam kết:* Bất chấp nhiệt độ toàn cầu đã tăng lên kể từ đó, ngoài Mỹ, các cường quốc khác như Trung Quốc, Nhật Bản, New Zealand và Nga cũng từ chối thực hiện giai đoạn hai của Nghị định thư Kyoto (từ năm 2013-2020). Canada tuyên bố rút khỏi Nghị định thư năm 2011. Và thực tế là rất nhiều nước phát triển sau đó đã phớt lờ các cam kết giảm khí thải nhà kính của mình. Đặc biệt, mâu thuẫn giữa các nước giàu và các nước phát triển liên quan tới mục tiêu cắt giảm khí thải cũng gia tăng. Các nước đang phát triển muốn thúc đẩy nền kinh tế, tiếp tục sử dụng những nguồn năng lượng truyền thống gây ô nhiễm nhưng chi phí thấp, cho rằng các nước công nghiệp tiên tiến đã xả rất nhiều khí thải gây hiệu ứng nhà kính từ hàng trăm năm qua, là bên phải chịu trách nhiệm về tình trạng BĐKH, cụ thể là các nước này phải chi tiền cứu khí hậu Trái Đất. Trong khi đó, các nước giàu vẫn lo ngại nguy cơ kinh tế suy yếu, đồng thời chỉ trích Nghị định thư Kyoto đã bỏ sót vài nước là nguồn xả khí thải nhiều nhất thế giới. Đó cũng là lý do các hội nghị từ COP11 năm 2005, thời điểm Nghị định Kyoto có hiệu lực và các nước bắt đầu thảo luận việc gia hạn thỏa thuận này sau năm 2012, đến hội nghị COP-17 năm 2011, đều không thu được kết quả mong muốn. Đỉnh điểm là COP-15 ở Copenhagen (Đan Mạch) năm 2009, các nước đã không thể nhất trí gia hạn cho thỏa thuận này.

Trước thời điểm Nghị định thư Kyodo hết hiệu lực ngày 31/12/2012, tại COP-18 ở Doha (Qatar) các nước mới nhất trí gia hạn thỏa thuận tới năm 2020. Tuy nhiên, ngay cả Văn kiện sửa đổi Doha năm 2012 quy định giai đoạn cam kết thứ hai của Nghị định thư Kyoto từ năm 2013 đến 2020, cũng nhưng chưa có hiệu lực do chưa đủ số thành viên phê chuẩn.

Về Thỏa thuận Paris: Năm 2015, tại COP-21 ở Paris (Pháp) cả các nhà lãnh đạo trên thế giới đã nhất trí thông qua Hiệp định Paris về BĐKH để thay thế Nghị định thư Kyoto hết hạn năm 2020. Nhiều kỳ hội nghị COP diễn ra trong bầu không khí căng thẳng khi các quốc gia quyết liệt bảo vệ lợi ích riêng của mình và đây luôn là lý do khiến các bên không thể đạt được tiếng nói chung trong vấn đề cắt giảm khí phát thải.

- *Nước lớn rút khỏi Thỏa thuận Paris*: Ngày 4/11/2019, Chính quyền của Tổng thống Donald Trump bắt đầu tiến hành chính thức rút khỏi Hiệp định Paris về BĐKH, đưa Mỹ trở thành quốc gia đầu tiên rời khỏi thỏa thuận toàn cầu này.

- *Thiếu thống nhất về giao dịch hạn ngạch phát thải các-bon giữa các quốc gia*: Trong khi đó, còn khá nhiều vướng mắc liên quan đến Hiệp định Paris chưa được tháo gỡ. Đến COP-25 tại Madrid (Tây Ban Nha) tháng 12/2019 vừa qua, thế giới vẫn chưa có bước tiến đáng kể nào để hiệp định này có thể được thực hiện từ năm 2021. Các nước tham gia hội nghị không giải quyết được những vấn đề chính yếu nhất, trong đó có việc đặt ra các quy tắc về giao dịch hạn ngạch phát thải các-bon.

- *Mục tiêu cắt giảm KNK của các quốc gia không đủ ngăn chặn kịch bản BĐKH*: quá trình thực thi Thỏa thuận Paris đang cho thấy mục tiêu cắt giảm khí thải của nhiều quốc gia là không đủ để ngăn chặn nhiệt độ trái đất tăng quá 2 độ C. Theo báo cáo của các nhà khoa học United In Science, nhiệt độ toàn cầu sẽ tăng 2,9 - 3,4 độ vào năm 2100, bất chấp các nỗ lực nhằm giảm khí thải gây hiệu ứng nhà kính.

Về Hiệp ước Khí hậu Glasgow: Là thành công của COP26 chứa đựng những cam kết mới về mức giảm phát thải, những nội dung cam kết và mục tiêu thiết thực hơn trong bối cảnh các quốc gia có xu hướng đơn phương xây dựng cơ chế riêng thay vì cam kết chung. Tuy nhiên, thỏa thuận đạt được sẽ không tạo đột phá quyết định cần thiết để giữ mức tăng tối đa 1,5°C mà dự kiến sẽ là 2°C và không thể nói trước cho các triển vọng của các hội nghị COP tiếp theo, liệu mức cam kết có tiếp tục bị bỏ qua hoặc thỏa hiệp hay không.

4.3. Hàm ý điều chỉnh pháp lý quốc tế liên quan tới thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

Thứ nhất, các cam kết quốc tế thời gian tới cần hướng tới những mục tiêu ở quy mô nhỏ thay vì một nỗ lực đạt được đồng thuận chung.

Thực tế thực thi cam kết cắt giảm phát thải KNK từ UNFCCC tới nay đã cho thấy sự mong manh trong một nỗ lực chung cắt giảm KNK trong bối cảnh bất động quan điểm khá lớn còn tồn tại những các quốc gia. Xu hướng khu vực hóa và lợi ích quốc gia khiến những nỗ lực chung bị tác động tiêu cực. Do vậy, các cam kết, điều ước quốc tế nhằm thực thi cam kết chung về giảm phát thải KNK cần cân nhắc việc giải quyết từng vấn đề cụ thể và với phạm vi hẹp. Thành công của COP26 với những cam kết rất cụ thể là ví dụ điển hình.

Thứ hai, thay vì các cam kết quốc tế ràng buộc chung thì cần tạo ra cơ chế hợp tác san sẻ nguồn lực công nghệ và quản lý giữa các quốc gia.

Cơ chế ràng buộc khắt khe và đòi hỏi những nỗ lực cải cách thể chế, pháp luật các quốc gia để đạt được mục tiêu cắt giảm như cam kết là khó thực hiện. Tuy nhiên, một cơ chế thúc đẩy hài hòa hợp tác và mở rộng chuyển giao công nghệ, luân chuyển và giao dịch xuyên biên giới tín chỉ phát thải; cơ chế hỗ trợ đầu tư và khoa học nhằm giảm lượng khí phát thải KNK từ các quốc gia phát triển cho các quốc gia đang phát triển có thể giải quyết được bài toán lợi ích.

Thứ ba, cần xây dựng các cam kết quốc tế mang tính khu vực để có cơ sở đạt được mục tiêu cam kết chung toàn thế giới.

Thực tế triển khai thị trường các-bon tại Châu Âu và Hoa Kỳ cho thấy không phải các quốc gia, khu vực này không muốn đạt được các cam kết cắt giảm chung, mà do họ mong muốn các giá trị quốc gia hướng tới không bị lãng phí bởi cơ chế đa phương. Thực tế, nỗ lực xây dựng thị trường phát thải tại các bang của Hoa Kỳ, hay EU ETS và hệ thống ETS của các quốc gia thành viên EU ngày càng lớn mạnh và vượt qua những tiêu chuẩn chung đang được quốc tế khuyến khích áp dụng. Như vậy, một cách thức tiếp cận hiệu quả hơn cần được cân nhắc ở cấp độ khu vực và quốc gia, thay vì quốc tế như hiện nay.

4.4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về thị trường mua bán quyền phát thải khí nhà kính

4.4.1. Định hướng

Đảng và Nhà nước nhìn nhận phát triển một thị trường các-bon ở Việt Nam là một giải pháp quan trọng trong ứng phó BĐKH của Việt Nam. Nghị quyết số 24/NQ-TW năm 2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng đã ghi nhận nhiệm vụ “*phát triển thị trường trao đổi tín chỉ các-bon trong nước và tham gia thị trường các-bon toàn cầu*” là một trong các nhóm nhiệm vụ ứng phó với BĐKH của Việt Nam⁸⁷.

Chủ trương lớn đó tiếp tục được cụ thể hóa trong Luật bảo vệ môi trường năm 2020 được Quốc hội Khóa XIV thông qua, khi lần đầu tiên luật dành hẳn Điều 139 quy định về Tổ chức và phát triển thị trường các-bon, trong đó đề cập tới một thị trường các-bon trong nước vận hành theo “*cơ chế trao đổi, đấu giá, vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín chỉ các-bon*” và cấp quyền bán lại “*hạn ngạch phát thải được phân bổ*” cho các cơ sở phát thải KNK tham gia thị trường.

Các văn kiện khác cũng phản ánh chủ trương sớm hình thành thị trường các-bon và quy định hướng dẫn như: Nghị định 06/2022/NĐ-CP đề cập chính sách khuyến khích chủ đầu tư các dự án tham gia thị trường các-bon; Quyết định số 2053/QĐ-TTg

⁸⁷ Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI (2013), Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, Mục III.2.a

ngày 28/10/20016 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH; 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 ban hành kèm theo Quyết định số 1775/QĐ-TTg ngày 21/11/2012 của Thủ tướng Chính phủ.

4.4.2. Quy định pháp luật

Trong bối cảnh các quy định của pháp luật hiện hành Việt Nam chưa thể cung cấp một khung pháp lý đầy đủ cho sự vận hành của mua bán quyền phát thải KNK. Thực tế đã có nhiều ý kiến đặt ra các khía cạnh mới gợi mở cho hình thành các quy định pháp luật ở Việt Nam về vấn đề này.

Trước hết, cần nhìn nhận khía cạnh tích cực của thị trường các-bon. Có một số nghiên cứu đặt câu hỏi có nên xây dựng một hệ thống trao đổi phát thải toàn cầu, hoặc có nên cấm nó hoạt động hay không. Tuy nhiên, với xu hướng mở rộng của ETS trên phạm vi toàn cầu trong đó có các quốc gia, khu vực có trình độ phát triển cao, mức phát thải được kiểm chế tốt như Liên minh Châu Âu, Hoa Kỳ, Úc... Do vậy, việc tham khảo kinh nghiệm và tổ chức triển khai ở Việt Nam là cần thiết.

Để thực hiện hiệu quả hoạt động thương mại phát thải, việc bổ sung, hoàn thiện một số văn bản pháp quy về tổ chức thực hiện UNFCCC và ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam để đảm bảo sự chỉ đạo thống nhất, kết hợp nâng cao năng lực cán bộ cơ quan đầu mối các Bộ, ngành về xây dựng và thực thi NAMA; MRV; CDM và JCM⁸⁸. Tuy nhiên tới nay, ngoài 01 văn bản chủ trương chung của Thủ tướng Chính phủ và 02 văn bản dự thảo thì vấn đề này vẫn còn bỏ ngỏ về khung pháp lý.

Một trong những yêu cầu đặt ra cho thị trường phát thải KNK là tính minh bạch và khả năng kiểm soát giá giao dịch trên thị trường. Việc đặt ưu tiên cho các công cụ định giá các-bon là một lựa chọn chính sách quan trọng góp phần gia tăng số lượng các quốc gia tham gia thị trường mua bán quyền phát thải. Phòng Thương mại Quốc tế ICC đã xây dựng một bộ nguyên tắc định giá các-bon để các quốc gia nghiên cứu và tham khảo. Bộ nguyên tắc này hướng tới các mục tiêu như đạt được một hiệu quả ứng phó BĐKH có quy mô; chi phí thấp cho xã hội và người dân; hạn chế những mâu thuẫn kinh tế và cạnh tranh giữa các khu vực và lĩnh vực nhằm đạt được ngưỡng giảm phát thải; cung cấp lộ trình và khung chính sách để hỗ trợ các hoạt động đầu tư của doanh nghiệp.

⁸⁸ Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), Báo cáo cập nhật hai năm một lần lần thứ nhất của Việt Nam, NXB Tài nguyên-Môi trường, tr.78

Từ những nhận thức kể trên, hệ thống giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về thị trường các-bon tập trung vào 03 nhóm, bao gồm: (1) Giải pháp tạo dựng khung điều kiện; (2) Giải pháp cơ chế phối hợp; (3) Giải pháp

Về nhóm giải pháp tạo dựng khung điều kiện:

Thứ nhất, cần phải cải thiện thủ tục hành chính, cắt giảm thời gian phê duyệt dự án CDM, phê duyệt cấp CERs và giảm chi phí hành chính xuống bằng thấp hơn hiện tại để thu hút hơn các nhà đầu tư vào các dự án CDM, từ đó tạo nguồn hàng hóa ổn định cho thị trường mua bán CERs.

Thứ hai, cần sớm sửa đổi, bổ sung các văn bản liên quan tới giao dịch các-bon, hướng dẫn quản lý và thương mại hóa tín chỉ các-bon nhằm tăng cường ưu đãi, hỗ trợ các giao dịch thương mại các-bon, khuyến khích đối các dự án về CDM và khuyến khích hoạt động giao dịch mua bán/chuyển nhượng CERs ở trong và ngoài nước.

Thứ ba, từng bước thí điểm những cơ chế mới trong mua bán quyền phát thải KNK như công khai thông tin phát thải, đấu giá phát thải trong nước và quốc tế. Nghiên cứu từng bước thí điểm tín dụng phát thải.

Thứ tư, thiết lập một cơ quan đầu mối chuyên biệt để quản lý nguồn CERs đủ điều kiện giao dịch từ đó tổ chức phân loại, định giá, chào bán công khai để đảm bảo thu hút được nhà đầu tư trong nước và quốc tế có nhu cầu. Tuy nhiên, đảm bảo hệ thống quản lý và cơ chế kiểm soát, áp dụng chính sách dựa trên thị trường, Nhà nước chỉ quản lý, điều tiết, không can thiệp quá sâu.

Thứ năm, nghiên cứu và bước đầu áp dụng những giải pháp giao dịch mua bán hiệu quả theo hình thức trực tuyến – khớp lệnh; áp dụng công nghệ phần mềm và hệ thống quản lý tiên tiến cho sàn giao dịch các-bon tương tự sàn chứng khoán hoặc sàn hàng hóa cho các giao dịch tuân thủ quy định.

Thứ sáu, tạo dựng thị trường sơ cấp với những quy định pháp lý cho các giao dịch tự nguyện ví dụ như vay các-bon; bù trừ các-bon...⁸⁹

Về nhóm giải pháp xây dựng cơ chế và nhiệm vụ phối hợp giữa các bộ, ngành trong hiện thực hóa thị trường các-bon:

- Kiến nghị với Quốc hội, xem xét trong quá trình xây dựng luật, pháp lệnh, các Nghị quyết về chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cần có sự tích hợp, lồng ghép nội dung xây dựng và hình thành thị trường mua bán quyền phát thải, trước mắt tích hợp, lồng ghép vào Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2021-2030) và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm (2021-2025). Xem xét ưu tiên bố

⁸⁹ Bùi Thu Hiền, Vũ Trung Kiên (2018), Các yếu tố cần thiết để xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải khí trong tương lai, ĐH Ngoại Thương

trí và sử dụng có hiệu quả kinh phí triển khai thực hiện những dự án CDM, dần hình thành mục chi riêng về thúc đẩy thị trường phát thải trong nội dung về ứng phó với BĐKH trong hệ thống mục lục ngân sách nhà nước nhằm thực hiện yêu cầu của Thỏa thuận Paris “*Điều chỉnh dòng tài chính phù hợp với lộ trình phát triển phát thải thấp và thích nghi khí hậu*”.

- Kiến nghị đối với Chính phủ, Ủy ban quốc gia về BĐKH xem xét tư vấn cho Chính phủ việc lồng ghép giải pháp thị trường mua bán quyền phát thải vào các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội do Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương thực hiện, bảo đảm phát huy lợi ích tổng hợp và hạn chế các tác động tiêu cực, nhằm tăng tính bền vững của mỗi hoạt động phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan tập trung hoàn thành việc rà soát, cập nhật báo cáo Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) của Việt Nam, trong đó cung cấp các thông tin cần thiết thực hiện công khai, minh bạch, có nỗ lực thực hiện đóng góp theo cam kết với quốc tế theo lộ trình giảm phát thải kể từ năm 2021 trở đi.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường nghiên cứu, đề xuất các cơ chế, chính sách chuẩn bị, huy động nguồn lực để từng bước chủ động nội lực thực hiện đóng góp đã cam kết với quốc tế cũng như các hành động cấp bách trong ứng phó với BĐKH ở Việt Nam thông qua thị trường các-bon trong thời gian tới.

Theo Công văn số 648/VPCP-NN ngày 26/1/2022, một Đề án thành lập thị trường các-bon trong nước đúng quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và lộ trình xây dựng thị trường các-bon cũng đã được đề xuất và chỉ đạo thực hiện, báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Điều 21 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 Tài nguyên và Môi trường 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; 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 các đối tượng tham gia thị trường các-bon.

Bên cạnh đó, các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tài chính thực hiện và thúc đẩy việc 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.

Về giải pháp khung pháp luật thí điểm (sand-box) trên cơ sở tham khảo kinh nghiệm quốc tế:

Thứ nhất, thị trường các-bon với quy mô và phạm vi rộng và phức tạp thường sẽ mang lại nhiều hiệu quả hơn nhưng đồng thời đòi hỏi sự chuẩn bị và cơ sở pháp lý, kỹ thuật chi tiết hơn. Việt Nam cần cân nhắc về mức độ quy mô ở giai đoạn ban đầu khi thiết lập thị trường, có thể thí điểm ở quy mô ngành (như Liên minh châu Âu) hoặc dạng tự nguyện (như Thái Lan), hoặc cơ chế cấp địa phương (như Trung Quốc). Mức độ về phạm vi và quy mô của thị trường phụ thuộc vào hiện trạng về chính sách, kinh nghiệm và hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải KNK hiện có của Việt Nam. Với các yếu tố này mới ở giai đoạn đầu, Việt Nam cần có các giai đoạn ban đầu tìm hiểu nhu cầu thị trường. Theo đó, cấu trúc thị trường có thể đi từ cấp độ đơn giản đến các kế hoạch với cấu trúc phức tạp hơn khi mức độ sẵn sàng tham gia thị trường của các bên tăng lên. Các nước đang phát triển bao gồm Việt Nam có thể thực hiện các chính sách đơn giản hóa khi mức độ sẵn sàng tham gia giao dịch là thấp và tăng dần lên các hệ thống phức tạp hơn theo thời gian.

Mặc dù quy mô của hệ thống trao đổi hạn ngạch và tín chỉ các-bon ở Việt Nam không thể so sánh được với Trung Quốc hay không thể phát triển đồ sộ và chi tiết ngay như thị trường Liên minh châu Âu và có tính liên lĩnh vực như thị trường New Zealand, nhưng những thách thức và các giải pháp tiềm năng khác có thể phù hợp với các hoạch định chính sách của Việt Nam và Việt Nam hoàn toàn có thể học tập bước đi phát triển của các nước và đưa ra một lộ trình thí điểm ban đầu. Cụ thể, có thể tiến hành cho phép giao dịch thí điểm trong một ngành (ví dụ như ngành thép, ngành xi măng, ngành sản xuất điện, ngành chất thải...), với quan điểm bổ sung thêm các ngành khác ở giai đoạn sau, hoặc có thể thí điểm tại một số thành phố, khu vực có hoạt động kinh tế phát triển mạnh (ví dụ như Hà Nội, hoặc đồng bằng sông Cửu Long) và dần dần mở rộng quy mô của thị trường.

Thứ hai, về 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 như kinh nghiệm của Trung Quốc hay Thái Lan là hai 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 đặc biệt là khá mới mẻ, với phạm vi rộng, đa ngành, nhiều lĩnh vực, quản lý thị trường thị các-bon cần sự tham gia từ cấp Trung ương đến cấp Bộ, ngành, địa phương.

Chính vì vậy, cần thiết lập một cơ quan quản lý đầu mối ở cấp quốc gia với các đại diện, thành viên từ các Bộ, ngành có liên quan. Cơ quan này sẽ có nhiệm vụ phê duyệt các phương pháp luận, lập danh mục doanh nghiệp tham gia thị trường và phân bổ hạn ngạch phát thải cho từng doanh nghiệp theo giai đoạn. Cơ quan quản lý sẽ được hỗ trợ bởi các Ban Kỹ thuật và Ban Thư ký. Ban Kỹ thuật sẽ được thành lập với các thành viên là chuyên gia tư vấn kỹ thuật, có chuyên môn sâu về từng lĩnh vực trong thị trường. Nhiệm vụ của Ban Kỹ thuật đó là xây dựng các phương pháp luận, tính toán các mô hình phát thải của các ngành trong tương lai. Các tiểu ban kỹ thuật cũng có thể được thành lập cho các cấp thấp hơn thuộc các Bộ, ngành và địa phương, đây là nhiệm vụ rất cần thiết. Tại Việt Nam, hiện nay chưa hình thành chính thức các nhóm/ban kỹ thuật trực thuộc các Bộ, ngành. Ban Thư ký sẽ có nhiệm vụ hỗ trợ kỹ thuật, điều phối giữa các bên liên quan, đồng thời quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu, đảm bảo sự thông suốt của thông tin, hỗ trợ Ủy ban quản lý đưa ra các quyết định.

Thứ ba, Hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải KNK (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 KNK 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 (như trong trường hợp của Thái Lan, Kazacstan). Các phương pháp đo lường và đánh giá lượng phát thải KNK của các hành động, dự án phải là một sản phẩm của cả một quy trình được quy định trong các chính sách để tạo thành một khuôn khổ pháp lý cho các hoạt động giảm nhẹ nói chung và hệ thống MRV nói riêng.

Trước hết, cần xây dựng hệ thống MRV ở cấp quốc gia và cấp ngành/lĩnh vực phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam, quy định của UNFCCC hay quy định của các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ tự nguyện quốc tế (như Gold Standard hay Verified Carbon Standard). Để thiết lập và vận hành hệ thống MRV cần xây dựng quy định, quy trình đo đạc, báo cáo và thẩm định cụ thể, rõ ràng và phù hợp với điều kiện Việt Nam cho cấp quốc gia và các lĩnh vực: năng lượng, các quá trình công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, sử dụng đất và chất thải. Đồng thời cần thành lập cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành MRV, có nghĩa là đưa ra các chức năng, nhiệm vụ cụ thể của các

cơ quan Chính phủ, địa phương về các hoạt động đo đạc, báo cáo và thẩm định. Các hoạt động này có mối liên kết không thể tách biệt, trong đó đo đạc là một điều kiện tiên quyết cho quá trình báo cáo và thẩm định.

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 KNK 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.

Thứ tư, xu hướng “các-bon điện tử” (“cryptocarbon”) trong tương lai.

Trong nghiên cứu của Sarah Hall, Robert Fletcher (2018)⁹⁰, các tác giả có nhắc tới một khái niệm khá mới mẻ đối với thị trường các-bon đó là “các-bon điện tử” (*Cryptocarbon*) là sự kết hợp giữa các giao dịch trên thị trường mua bán phát thải KNK với ứng dụng công nghệ blockchain trong các hợp đồng thông minh để giải quyết vấn đề bảo vệ rừng trên phạm vi toàn cầu. Sáng kiến “các-bon điện tử” cũng tạo ra những thách thức mới về pháp lý khi việc ứng dụng blockchain - cơ sở dữ liệu phân tán và bất biến để gắn kết lượng phát thải các-bon trong một thị trường tài sản tự nhiên, góp phần thu hút vốn tương tự như thị trường “tiền điện tử” (*Crypto currency*) đang nở rộ hiện nay.

⁹⁰ Sarah Hall, Robert Fletcher (2018), *Cryptocarbon: The promises and pitfalls of forest protection on a blockchain*, *Geoforum*, Vol.96, tháng 11/2018,

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Vấn đề giảm phát thải KNK được coi là trọng tâm trong các giải pháp của Việt Nam nhằm ứng phó với BĐKH. Định hướng này đã được đề cập xuyên suốt trong các văn kiện của Đảng và Nhà nước. Trong bối cảnh các quy định của pháp luật hiện hành Việt Nam chưa thể cung cấp một khung pháp lý đầy đủ cho sự vận hành của mua bán quyền phát thải KNK. Thực tế đã có nhiều ý kiến đặt ra các khía cạnh mới gợi mở cho hình thành các quy định pháp luật ở Việt Nam về vấn đề này.

Trước hết, cần nhìn nhận khía cạnh tích cực của thị trường các-bon với xu hướng mở rộng của ETS trên phạm vi toàn cầu trong đó có các quốc gia, khu vực có trình độ phát triển cao, mức phát thải được kiểm chế tốt như Liên minh Châu Âu, Hoa Kỳ, Úc... Những yêu cầu đặt ra cho thị trường phát thải KNK là tính minh bạch và khả năng kiểm soát giá giao dịch trên thị trường. Tuy nhiên, để đảm bảo một thị trường các-bon được hình thành tại Việt Nam, cần thiết thực hiện đồng thời các nhóm giải pháp như:

- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống các quy định liên quan về bảo vệ môi trường, quy chuẩn khí thải, tiêu chuẩn chất lượng không khí...
- Thí điểm cơ chế mua bán, giao dịch thỏa thuận;
- Xây dựng hệ thống thông tin liên thông và minh bạch về chứng chỉ giảm phát thải có thể giao dịch;
- Xây dựng trung tâm phân bổ và giám sát các giao dịch mua bán quyền phát thải trên toàn quốc và liên kết với các trung tâm trên thế giới.

KẾT LUẬN

Trích phát biểu của Thủ tướng Chính phủ Việt Nam Phạm Minh Chính tại Hội nghị chống biến đổi khí hậu - COP26 diễn ra ở Glasgow, Scotland, Vương quốc Anh tháng 11/2021 *“Để chiến thắng trong cuộc chiến toàn cầu với BĐKH, đoàn kết toàn cầu là cách thức duy nhất”*, đồng thời thể hiện cam kết vững chắc của Việt Nam *“Việt Nam sẽ xây dựng và triển khai các biện pháp giảm phát thải khí nhà kính mạnh mẽ hơn nữa bằng nguồn lực của mình, cùng với sự hợp tác và hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, cả về tài chính và chuyển giao công nghệ, trong đó có thực hiện các cơ chế theo Thỏa thuận Paris, để đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050”*.

Thực vậy, sự gia tăng hiệu ứng nhà kính và các tác động tiêu cực của BĐKH đang lan tỏa ở phạm vi toàn cầu. Theo các nhà khí tượng học, nhiệt độ trung bình của không khí đến nay đã tăng lên 0,8°C so với thời kỳ tiền công nghiệp. Nhiệt độ không khí tăng sẽ làm tan băng ở Bắc và Nam cực, làm mực nước biển dâng lên gây hại cho người và vật ở các vùng ven biển. Tại hội nghị Copenhagen năm 2009, nguyên thủ các nước tham dự đã đồng ý sẽ duy trì nhiệt độ không khí không cho vượt quá 2 °C. Để đạt được mục tiêu này, các nhà khoa học đã tính toán ra số lượng khí CO₂ tối đa còn “được phép” thải vào bầu khí quyển là 750 tỉ tấn khí CO₂. Trên thực tế, chỉ riêng xe hơi, ống khói và nhiều khu rừng bị phá mỗi năm đã thải vào môi trường trên 30 tỉ tấn khí CO₂. Như vậy chỉ cần 25 năm nữa con người sẽ tiêu thụ hết số lượng “khí thải” được phép. Năm 2008 do cuộc khủng hoảng tài chính, lượng khí CO₂ thải vào bầu khí quyển giảm, nhưng từ năm 2009 đã tăng trở lại.

Việt Nam được quốc tế nhìn nhận là một trong các quốc gia đang phát triển chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của BĐKH - hệ quả tiêu cực từ tình trạng nóng lên toàn cầu do phát thải KNK. Theo các tổ chức quốc tế, phát thải KNK trên đầu người của Việt Nam đã tăng gấp 6 lần so với mức đầu những năm 1990 và cũng là một trong những nước có lượng phát thải KNK liên tục tăng⁹¹. Tuy nhiên, Việt Nam cũng là một trong các quốc gia có những nỗ lực thiết thực và quyết liệt trong thực hiện nghĩa vụ quốc tế của một thành viên UNFCCC thông qua các giải pháp nhằm giảm phát thải KNK đồng thời vẫn phát triển kinh tế - xã hội quốc gia. Một trong những giải pháp được Việt Nam triển khai có hiệu quả là tham gia tích cực vào hệ thống thương mại phát thải KNK toàn cầu, tích lũy kinh nghiệm và từng bước chuẩn bị khung pháp lý để hình thành một thị trường các-bon ở Việt Nam trong tương lai gần.

⁹¹ Bành Thị Hồng Lan (2020), *Phân tích thực trạng phát thải khí nhà kính tại Việt Nam*, Tạp chí Công Thương: tapchicongthuong.vn (truy cập: 20/06/2020)

Trong vài thập kỷ gần đây, BĐKH và thương mại các-bon là những vấn đề đang được nhiều quốc gia quan tâm trong khuôn khổ UNFCCC. Năm 2015, Việt Nam đã tham gia ký Thỏa thuận Paris về BĐKH, theo đó Việt Nam cam kết đến năm 2030, bằng nguồn lực trong nước sẽ giảm 8% lượng phát thải KNK so với kịch bản phát triển thông thường. Trước đó, Việt Nam đã ký kết, gia nhập Nghị định thư Kyoto.

“Giảm phát thải KNK” là một nội dung quan trọng của mục tiêu tổng quát của Việt Nam đến năm 2020 nhằm ứng phó với BĐKH⁹². Điều này cho thấy ý nghĩa sống còn của giảm phát thải KNK đối với không chỉ riêng Việt Nam mà còn tác động ở phạm vi toàn cầu. Hiện nay, những hoạt động mới dừng lại ở việc điều tra, kiểm kê, xây dựng kế hoạch giảm phát thải theo từng ngành, lĩnh vực, địa phương mà chưa thực sự tập trung vào một giải pháp cụ thể và hiệu quả để đạt được những mục tiêu đã cam kết quốc tế. Giải pháp về một thị trường các-bon đã và đang được thế giới nghiên cứu và áp dụng có hiệu quả sẽ là bài học kinh nghiệm quý báu để Nhà nước sớm áp dụng thực tế tại Việt Nam trong thời gian tới. Với tiềm năng sẵn có, nhiệm vụ trước mắt cần chuẩn bị những cơ sở pháp lý cơ bản đầu tiên và từng bước thí điểm các hợp phần của thị trường để chuẩn bị cho sự ra đời thị trường các-bon của Việt Nam.

Tổng hợp hệ thống giải pháp hình thành thị trường các-bon bao gồm:

- ***Văn kiện pháp lý quốc tế:*** tham gia xây dựng văn kiện quốc tế theo hướng tạo sự bình đẳng và công bằng giữa quốc gia đang phát triển và phát triển trong cam kết giảm phát thải KNK; tạo cơ chế ràng buộc thông qua chế tài hoặc xây dựng một cơ chế linh hoạt để giảm phát thải (mà thị trường mua bán quyền phát thải là một giải pháp trọng tâm); đạt được những thống nhất về mức cắt giảm; đồng thời vận động sự tham gia đầy đủ của các quốc gia, sự tương trợ lẫn nhau trong mục tiêu giảm phát thải toàn cầu.

- ***Giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực thi trong nước:***

- + Lựa chọn và thống nhất cơ quan đầu mối có thẩm quyền quốc gia về CDM - cơ sở để hình thành thị trường CERs cho Việt Nam (hiện nay chức năng này thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường).

- + Bổ sung quy định và cơ chế định giá hàng hóa trên thị trường các-bon.

- + Xây dựng cơ chế quản lý tài chính đối với các giao dịch CERs bao gồm hoạt động tính lệ phí; tính thuế; cơ chế ưu đãi tài chính...

- + Tăng cường vai trò giám sát giao dịch CERs một cách minh bạch và an toàn

⁹² Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI, Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, năm 2013

+ Bổ sung quy định về các công cụ ổn định thị trường, đa dạng hóa sản phẩm thị trường.

+ Cần phải cải thiện thủ tục hành chính, cắt giảm thời gian phê duyệt dự án CDM, phê duyệt cấp CERs; sớm sửa đổi, bổ sung Quyết định số 130/2007-TTg và các văn bản liên quan nhằm tăng cường ưu đãi đối các dự án về CDM và khuyến khích hoạt động giao dịch mua bán/chuyển nhượng CERs ở trong và ngoài nước, từng bước thí điểm những cơ chế mới trong mua bán quyền phát thải KNK; thiết lập một cơ quan đầu mối chuyên biệt để quản lý nguồn CERs; áp dụng những giải pháp giao dịch mua bán hiệu quả; tạo dựng thị trường sơ cấp với những quy định pháp lý cho các giao dịch tự nguyện ví dụ như vay các-bon; bù trừ các-bon...⁹³

+ Cần xây dựng cơ chế và nhiệm vụ phối hợp giữa các bộ, ngành trong hiện thực hóa thị trường các-bon giữa Quốc hội; Chính phủ và các bộ ngành.

⁹³ Bùi Thu Hiền, Vũ Trung Kiên, Các yếu tố cần thiết để xây dựng thị trường mua bán quyền phát thải khí trong tương lai, năm 2018, Đại học Ngoại Thương

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

TÀI LIỆU NƯỚC NGOÀI

1. Paul Bazin de Jessey & Matthieu Lamy (2008), luận văn đề tài “*Nghiên cứu hệ thống trao đổi quota các-bon tại Châu Âu*” (*Étude du système européen d’échange de quotas carbone*) do GS Antoine Hyafil (Đại học HEC, Paris) hướng dẫn;
2. Ger Klaassen, Andries Nentjes, Marke Smith (2005), *Testing the theory of emissions trading: Experimental evidence on alternative mechanisms for global carbon trading*, Ecological Economics Vol.53, Issue 1, 1/4/2005, Pages 47-58, Elsevier;
3. George Milunovich, Alison Stegman, Deborah Cotton (2007), *Carbon Trading: Theory and Practice*, The Finsia Journal;
4. Environmental Law Institute (2002), *Emission reduction credit trading systems: an overview of recent results and an assessment of best practices*;
5. Peter Bohm, Frank Convery (2003), *Allocating allowances in greenhouse gas emissions trading*, The Environmental Institute, University College Dublin;
6. Frances Beinecke, Jeffrey D.Sachs, Fred Krupp, Roger A.Pielke Jr., Robert N.Stavins, Charles Komanoff, Eileen Claussen, Baruch Fischhoff (2009), *Putting a Price on Carbon: An Emissions Cap or a Tax?*, Yale Environment.
7. OECD International Energy Agency (2005), *Act locally, trade globally*
8. OECD Economics Department (Alain de Serres, Fabrice Murtin, Giuseppe Nicoletti) (2010), *Working Papers No.774: A framework for Assessing green growth policies*;
9. International Carbon Action Partnership (ICAP), *Status report 2015*;
10. World Bank Group-Climate Change (2015), *State and trends of Carbon pricing*;
11. Walid Mnif, Matt Davison, *Carbon Emission Markets*;
12. Gary Koop, Lise Tole (2013), *Modeling the Relationship between European carbon permits and Certified Emission reductions*;
13. Considine, Timothy J., Larson, Donald F. (2009). *Substitution and Technological Change Under Carbon Cap and Trade: Lessons from Europe*, Policy Research working paper no.WPS 4957, World Bank;
14. Muslima Zahan, Tapan Sarker, Roberto Corradetti, Faculty of Economics, University of Turin, Italy (2012), *Policy and projects: reduction of carbon emissions in manufacturing industry in South Asia*, Journal of Economics and Sustainable Development vol 3, No.14;

15. Harald Fuhr và Markus Lederer, *Sự khác biệt về quản trị Các-bon ở các nước công nghiệp mới*, đăng trên The Journal of Environment Development, 2009 (người dịch: Trần Chí Trung, Lê Đức Minh);
16. South Pole Group & International Finance Corporation (IFC), *Environomist China carbon market research report 2016*;
17. K.J.Sreekanth, S.Jayaraj, N.Sudarsan, *CER opportunities in rural domestic energy sector*, International Journal of Economics, Finance and Management, Vol. 2, No. 1, 3/2013;
18. Federal Ministry for the Environment Nature Conservation, Building and Nuclear Safety & GIZ, *Carbon market roadmap for India – Looking back on CDM and looking ahead*, 2014.
19. Trung tâm Nghiên cứu Năng lượng và Môi trường (RCEE) với sự hỗ trợ của Kurt Seidel và TUV Rheinland Hong Kong Ltd, *Sách hướng dẫn đầu tiên của Châu Âu – Trung Quốc – Việt Nam về CDM*, 2004;
20. Ananda Mohan Pal, *CDM: a study of a sustainable growth opportunity for India*, Journal of Contemporary Research in Management, 2008

TÀI LIỆU TRONG NƯỚC

21. Đề tài cấp Nhà nước về: “Nghiên cứu cơ chế chính sách, định hướng đổi mới công nghệ để giảm thiểu KNK hướng tới nền kinh tế các-bon thấp phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam đối với các khu kinh tế ven biển KHCH-BĐKH/11-15” năm 2015;
22. Đề tài cấp Bộ về: “Nghiên cứu cơ chế chính sách, định hướng đổi mới công nghệ để giảm thiểu KNK hướng tới nền kinh tế các-bon thấp phù hợp với điều kiện thực tế ở Việt Nam đối với các khu kinh tế ven biển (BĐKH-29)” năm 2013;
23. Đề tài cấp Bộ về “Nghiên cứu xây dựng định hướng và các phương án giảm phát thải KNK trên cơ sở đảm bảo các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội của Việt Nam (KHCH-BĐKH11/15)” năm 2014;
24. Đề tài cấp Bộ về “Nghiên cứu đánh giá tiềm năng lợi ích kép về môi trường của các hoạt động ứng phó với BĐKH ở Việt Nam (KHCH-BĐKH11/15)” năm 2014;
25. Vũ Thị Duyên Thủy chủ nhiệm đề tài (2016), đề tài khoa học cấp trường về “Hoàn thiện pháp luật về ứng phó với BĐKH tại Việt Nam”, Trường Đại học Luật Hà Nội;
26. Phạm Văn Hào (2012), luận án luật học đề tài “Việt Nam với việc thực hiện điều ước quốc tế về BĐKH, hướng tới hoàn thiện các quy định pháp luật về cơ chế phát triển sạch và xuất khẩu chứng chỉ giảm phát thải KNK”, Khoa luật – ĐHQGHN;

27. Trần Thị Bình Minh (2012), luận văn khu vực học đề tài “*Vai trò của Tăng trưởng xanh trong phát triển bền vững và giảm thiểu BĐKH của Hàn Quốc, khả năng ứng dụng tại Việt Nam*”, ĐHQGHN;
28. Lưu Ngọc Tố Tâm (2003), luận văn luật học đề tài “*Việc thực thi các cam kết quốc tế của Việt Nam về BĐKH*” do PGS. TS. Lê Hồng Hạnh hướng dẫn, Đại học Luật Hà Nội;
29. Lương Hồng Hạnh (2014), luận văn khu vực học đề tài “*Chiến lược Tăng trưởng xanh của Hàn Quốc và một số gợi ý cho Việt Nam*”, ĐHQGHN;
30. Ban chỉ đạo thực hiện Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, *Hướng dẫn chung về Chương trình hoạt động theo cơ chế phát triển sạch (PoA)*, Hà Nội, 2009;
31. Ban chỉ đạo thực hiện Công ước khung UNFCCC và Nghị định thư Kyoto tại Việt Nam, *Thông tin tóm tắt về cơ chế phát triển sạch và thị trường các-bon quốc tế*, Hà Nội, 2012;
32. Bộ TNMT (2010), *Thông báo quốc gia lần thứ hai của Việt Nam cho Công ước khung UNFCCC*, Hà Nội;
33. Cục Khí tượng thủy văn và BĐKH, Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Bản tin hoạt động ứng phó với BĐKH*, số 1/2016;
34. Chính phủ (2015), *Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định của Việt Nam (INDC của Việt Nam)*
35. Phạm Thị Nga, *Một số cơ chế mua bán phát thải Các-bon (CO₂) trên thế giới*, Viện Kinh tế Việt Nam;
36. Phạm Văn Hào (2014), *Quy định pháp luật Việt Nam về thương mại trong thị trường mua bán chứng nhận giảm phát thải KNK*, Tạp chí Luật học số 1/2014 (tr.29-37);
37. Vi Thùy Linh (2013), *Thị trường các-bon và triển vọng tại Việt Nam*, Trường ĐH Thái Nguyên, Tạp chí Khoa học và Công nghệ số 113(13) tr.129-133
38. Cù Thị Phương, *Cơ chế CDM và một số thách thức của Việt Nam khi tham gia Nghị định thư Kyoto*, Khoa Thủy văn và Tài nguyên, ĐH Thủy Lợi;
39. Nguyễn Bích Thuận (2012), *Quan hệ hợp tác Việt Nam và Liên minh Châu Âu trong triển khai cơ chế phát triển sạch (CDM)*, Viện Nghiên cứu Châu Âu, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số 01 (136).2012

PHỤ LỤC. TỔNG HỢP TIẾN TRÌNH HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT NHẪM THỰC THI CAM KẾT GIẢM PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH CỦA VIỆT NAM

Nguồn: Tự tổng hợp

Năm	Cơ quan thẩm quyền	Sự kiện / Văn bản ban hành
1979		Hội nghị Tổ chức khí tượng thế giới lần 1 (Geneve): cảnh báo về biến đổi khí hậu
1988		Ủy ban liên Chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) thành lập
1992	Liên Hiệp Quốc	Hội nghị LHQ về môi trường và phát triển tại Rio de Janeiro (Brazil)
	Chính phủ Việt Nam	09/05/1992: Việt Nam ký Công ước khung UNFCCC về biến đổi khí hậu
1994	Liên Hiệp Quốc	21/03/1994: Công ước khung UNFCCC có hiệu lực
1998	Liên Hiệp Quốc	03/12/1998: Việt Nam ký Nghị định thư Kyoto
2002	Chính phủ Việt Nam	25/09/2002: Việt Nam phê chuẩn Nghị định thư Kyoto
2005	Liên Hiệp Quốc	16/05/2005: Nghị định thư Kyoto có hiệu lực
	Thủ tướng Chính phủ	17/10/2005: Chỉ thị 35/2005/CT-TTg của Thủ tướng CP về tổ chức thực hiện NĐT Kyoto thuộc UNFCCC
2006	Bộ Tài nguyên Môi trường	12/12/2006: Thông tư 10/2006/TT-BTNMT hướng dẫn xây dựng cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ NĐT Kyoto (hiệu lực: 14/01/2007 - 10/09/2010)
2007	Thủ tướng Chính phủ	06/04/2007: Quyết định 47/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng CP về phê duyệt kế hoạch tổ chức thực hiện NĐT Kyoto thuộc UNFCCC giai đoạn 2007 – 2010 (không còn phù hợp)

	Thủ tướng Chính phủ	02/08/2007: Quyết định 130/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng CP về một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch
	Chính phủ	03/12/2007: Nghị quyết 60/2007/NQ-CP của Chính phủ về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 11 năm 2007
2008	Bộ Tài chính Bộ Tài nguyên Môi trường	04/07/2008: Thông tư liên tịch 58/2008/TTLT-BTC-BTNMT hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định 130/2007/QĐ-TTg
	Thủ tướng Chính phủ	02/12/2008: Quyết định 158/2008/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu
2009	Bộ Tài nguyên Môi trường	20/04/2009: Quyết định 743/QĐ-BTNMT v/v thành lập Ban chỉ đạo thực hiện UNFCCC và NĐT Kyoto
2010	Bộ Tài nguyên Môi trường	26/07/2010: Thông tư 12/2010/TT-BTNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ NĐT Kyoto (hiệu lực: 10/09/2010 – 07/05/2014)
2011	Bộ Tài nguyên Môi trường	28/04/2011: Thông tư 15/2011/TT-BTNMT về sửa đổi quy định tại Thông tư 12/2010/TT-BTNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto (hiệu lực: 27/06/2011 – 07/05/2014)
	Thủ tướng Chính phủ	05/12/2011: Quyết định 2139/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu
	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn & Bộ KHCN	16/12/2011: Quyết định 3119/QĐ-BNN-KHCN năm 2011 phê duyệt Đề án giảm phát thải khí nhà kính trong nông nghiệp, nông thôn đến năm 2020
2012	Thủ tướng Chính phủ	09/01/2012: Quyết định 43/QĐ-TTg của Thủ tướng CP về thành lập UBQG về biến đổi khí hậu
	Thủ tướng Chính phủ	27/06/2012: Quyết định 799/QĐ-TTg năm 2012 phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về "Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy

		thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các bon rừng" giai đoạn 2011 - 2020 (hết hiệu lực từ 05/04/2017)
	Thủ tướng Chính phủ	30/08/2012: Quyết định 1183/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2012 - 2015
	Thủ tướng Chính phủ	05/10/2012: Quyết định 1474/QĐ-TTg về Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn 2012 – 2020
	Thủ tướng Chính phủ	21/11/2012: Quyết định 1775/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt Đề án quản lý phát thải gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ cacbon ra thị trường thế giới
2013	Chính phủ	04/03/2013: Nghị định 21/2013/NĐ-CP của Chính phủ về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ TNMT
	Ban Chấp hành TW	03/06/2013: Nghị quyết 24-NQ/TW năm 2013 chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường
	Thủ tướng Chính phủ	23/07/2013: Quyết định 1214/QĐ-TTg năm 2013 phê duyệt danh mục Chương trình hợp tác của Liên hợp quốc về “Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và tăng cường trữ lượng các bon rừng tại Việt Nam (UN-REDD) - giai đoạn II”
	Thủ tướng Chính phủ	31/12/2013: Quyết định 2623/QĐ-TTg năm 2013 phê duyệt Đề án "Phát triển đô thị Việt Nam ứng phó biến đổi khí hậu giai đoạn 2013-2020"
2014	Thủ tướng Chính phủ	08/01/2014: Quyết định 44/QĐ-TTg của Thủ tướng CP phê duyệt khung ma trận chính sách năm 2014 thuộc Chương trình hỗ trợ ứng phó BĐKH
	Chính phủ	23/01/2014: Nghị quyết 08/NQ-CP năm 2014 về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết 24-NQ/TW chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường

	Bộ Tài nguyên Môi trường	24/03/2014: Thông tư 15/2014/TT-BTNMT của Bộ TNMT quy định việc xây dựng, cấp Thư xác nhận, cấp Thư phê duyệt dự án theo Cơ chế phát triển sạch trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto (thay thế Thông tư 12/2010/TT-BTNMT; Thông tư 15/2011/TT-BTNMT)
2015	Quốc hội	23/11/2015: Luật khí tượng thủy văn năm 2015
	Liên Hiệp Quốc	12/12/2015: Thỏa thuận Paris được thông qua (COP21)
	Thủ tướng Chính phủ	22/12/2015: Quyết định 2359/QĐ-TTg năm 2015 phê duyệt Hệ thống quốc gia về kiểm kê khí nhà kính
2016	Thủ tướng Chính phủ	07/01/2016: Quyết định 40/QĐ-TTg năm 2016 về phê duyệt Chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030
	Liên Hiệp Quốc Chính phủ Việt Nam	22/04/2016: Việt Nam ký kết Thỏa thuận Paris
	Bộ Tài nguyên Môi trường	16/05/2016: Thông tư 08/2016/TT-BTNMT quy định về đánh giá tác động của biến đổi khí hậu và đánh giá khí hậu quốc gia
	Thủ tướng Chính phủ	01/06/2016: Quyết định 985a/QĐ-TTg năm 2016 phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về quản lý chất lượng không khí đến 2020, tầm nhìn đến 2025
	Chính phủ	23/08/2016: Nghị định 119/2016/NĐ-CP về chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu
2017	Thủ tướng Chính phủ	05/04/2017: Quyết định 419/QĐ-TTg năm 2017 phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030
	Thủ tướng Chính phủ	13/07/2017: Quyết định 1028/QĐ-TTg năm 2017 phê duyệt Khung chính sách năm 2018 thuộc Chương trình Hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu (SP-RCC)

	Bộ Xây dựng	26/07/2017: Quyết định 802/QĐ-BXD năm 2017 Kế hoạch hành động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính trong công nghiệp xi măng đến năm 2020, định hướng đến năm 2030
	Quốc hội	15/11/2017: Quốc hội thông qua Luật Lâm nghiệp số 16/2017/QH14 (có hiệu lực từ 01/1/2019) có đề cập tới thị trường các-bon
	Thủ tướng Chính phủ	31/10/2017: Quyết định 1670/QĐ-TTg năm 2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016-2020
	Bộ Tài nguyên Môi trường	31/03/2017: Quyết định 672/QĐ-BTNMT năm 2017 về Kế hoạch hành động ứng phó với biến đổi khí hậu của Bộ Tài nguyên và Môi trường giai đoạn 2016-2020
	Chính phủ	04/04/2017: Nghị định 36/2017/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Tài nguyên và Môi trường
2018	Bộ Tài nguyên và Môi trường	03/01/2018: Dự thảo Nghị định quy định lộ trình và phương thức giảm nhẹ phát thải khí nhà kính
	Bộ Tài nguyên và Môi trường	08/11/2018: Thông tư 20/2018/TT-BTNMT quy định về chế độ báo cáo thống kê ngành tài nguyên và môi trường
	Bộ NNPTNT	16/11/2018: Thông tư 28/2018/TT-BNNPTNT quy định về quản lý rừng bền vững
	Bộ Tài nguyên và Môi trường	26/12/2018: Thông tư 32/2018/TT-BTNMT về thu thập thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường phục vụ lưu trữ, bảo quản, công bố, cung cấp và sử dụng
2019	Bộ Công Thương	28/11/2019: Thông tư 34/2019/TT-BCT quy định về hệ thống thông tin năng lượng
2020	Quốc hội	17/11/2020: Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 (có hiệu lực từ 01/1/2022)
2021	Chính phủ	Tháng 7/2021: dự thảo Nghị định quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn

	Bộ Tài nguyên và Môi trường	Tháng 7/2021: dự thảo Thông tư quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường về ứng phó với biến đổi khí hậu.
2022	Chính phủ	07/01/2022: Nghị định 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn
	Bộ Tài nguyên và Môi trường	07/01/2022: Thông tư 01/2022/TT-BTNMT quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường về ứng phó với biến đổi khí hậu.
	Bộ Tài nguyên và Môi trường	10/01/2022: Quyết định 59/QĐ-BTNMT công bố thủ tục hành chính mới ban hành trong lĩnh vực biến đổi khí hậu thuộc phạm vi chức năng quản lý nhà nước của Bộ Tài nguyên và Môi trường
	Bộ Tài nguyên và Môi trường	10/10/2022: Quyết định 2626/QĐ-TNMT công bố danh mục hệ số phát thải phục vụ kiểm kê khí nhà kính

