

Phát triển thị trường các bon tại Việt Nam - Tiềm năng và lộ trình chuẩn bị sẵn sàng đến năm 2028

TRẦN THỊ THU TRANG

Trung tâm Ứng phó Biến đổi khí hậu - Cục BĐKH
Bộ TN&MT

Biến đổi khí hậu (BĐKH) đang ngày càng tác động tới cuộc sống của người dân nhiều nơi và gây ra mối đe dọa cho sự ổn định kinh tế của nhiều quốc gia. Để ứng phó với tình trạng khẩn cấp về khí hậu đang diễn ra, các nước trên thế giới triển khai các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính (KNK) và phát triển thị trường các bon. Tại Việt Nam, phát triển thị trường các bon trong nước là nhiệm vụ trọng tâm ưu tiên đã nêu tại Nghị quyết số 24 - NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương năm 2013, Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris năm 2016. Trước đây, do Việt Nam chưa có nghĩa vụ bắt buộc phải cắt giảm phát thải KNK nên các doanh nghiệp chỉ trao đổi tín chỉ các bon tự nguyện theo các cơ chế hợp tác với quốc tế. Từ năm 2021, Việt Nam phải thực hiện nghĩa vụ giảm phát thải KNK theo Đóng góp Quốc gia tự quyết định. Năm 2022 có ý nghĩa đặc biệt khi ứng phó BĐKH toàn cầu bước sang giai đoạn mới với việc các bên bắt đầu thực hiện Thỏa thuận Paris. Tại Hội nghị các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH lần thứ 26 (COP 26), Việt Nam đã cam kết giảm 30% lượng phát thải khí metan gây hiệu ứng nhà kính vào năm 2030, giảm phát thải ròng về 0 vào năm 2050. Để vận hành thị trường các bon trong nước, giai đoạn từ nay đến năm 2027, Việt Nam sẽ xây dựng các quy định quản lý tín chỉ các bon, hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và triển khai thí điểm cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các bon trong các lĩnh vực tiềm năng.

TIỀM NĂNG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG CÁC BON TRONG NƯỚC

Việt Nam đang trong tiến trình tăng cường năng lực xây dựng và vận hành thị trường các bon nhằm hiện thực hóa mục tiêu cắt giảm phát thải KNK theo Thỏa thuận Paris, tạo động lực mới cho tăng trưởng kinh tế theo hướng các bon thấp và phát triển bền vững. Là quốc gia có nhiều tiềm năng tạo nguồn tín chỉ các bon, việc



▲ Phát triển diện tích rừng trồng sẽ đem lại nguồn lợi cho chủ rừng thông qua cơ chế trao đổi tín chỉ các bon

xây dựng các công cụ định giá các bon cũng như thị trường các bon sẽ là động lực mới cho định hướng chuyển đổi kinh tế theo hướng các bon thấp thông qua các nguồn lực tài chính và công nghệ trực tiếp cho các dự án, cơ sở giảm phát thải. Cụ thể, theo Đóng góp quốc gia tự quyết định cập nhật năm 2020, Việt Nam sẽ cắt giảm 9% tổng lượng phát thải KNK so với kịch bản phát triển thông thường, tương đương với 83,9 triệu tấn CO₂ với nguồn lực trong nước. Khi có thêm các hỗ trợ quốc tế, mục tiêu cắt giảm phát thải KNK sẽ lên đến 27% so với kịch bản phát triển thông thường, tương đương 250,8 triệu tấn CO₂. Với nguồn lực nội tại, tiềm năng giảm phát thải của các lĩnh vực: Năng lượng (tương ứng là 51,5 triệu tấn CO₂ tương đương), nông nghiệp (6,8 triệu tấn CO₂), chất thải (9,1 triệu tấn CO₂), các quá trình công nghiệp (7,2 triệu tấn CO₂). Lĩnh vực sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp có tiềm năng giảm phát thải lên đến (9,3 triệu tấn

CO₂ tương đương). Bên cạnh đó, các dự án trồng rừng, các dự án theo Cơ chế phát triển sạch (CDM) hay các hành động giảm nhẹ BĐKH 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. Theo số liệu của Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ NN&PTNT), mỗi năm Việt Nam có thể bán ra thị trường thế giới 57 triệu tín chỉ các bon, cho thấy tiềm năng rất lớn từ nguồn thu này, thậm chí mở ra một ngành kinh doanh mới. 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 các bon, giao dịch chuyển nhượng quyền các bon, nhận giấy chứng nhận giảm phát thải cũng như cơ chế quản lý tài chính.

Trong thời gian qua (giai đoạn hình thành thị trường các bon trong nước từ 2013 đến nay) việc trao đổi, mua bán tín chỉ các bon vẫn đang được thực hiện ở quy mô nhỏ, cụ thể, nhiều tổ chức, doanh nghiệp trong nước đã tham gia thực hiện các dự án theo Cơ chế phát triển sạch (CDM), hành động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMAs) và cơ chế tín chỉ chung Nhật Bản (JCM) trong khuôn khổ hợp tác về tăng trưởng các bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản và 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. Trong giai đoạn này, một số đối tác phát triển như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, Cơ quan phát triển Đức (GIZ), Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đã có nhiều hỗ trợ tích cực giúp Việt Nam thực hiện việc cam kết cắt giảm phát thải KNK thông qua các dự án như “Chuẩn bị sẵn sàng xây dựng thị trường các bon tại Việt Nam (VN -PMR)”.... Như vậy, với sự hỗ trợ toàn diện từ nghiên cứu xây dựng chính sách, thử nghiệm thí điểm thiết kế tạo tín chỉ các bon trong một số lĩnh vực như sản xuất thép, quản lý chất thải rắn cho đến tăng cường năng lực cho các đơn vị chủ trì đầu mối, cơ sở khoa học cho việc hình thành một thị trường các bon trong nước đã có những nền móng vững chắc.

Thời gian tới, Việt Nam sẽ tiếp tục tham gia Chương trình “Đối tác thực hiện Thị trường các bon” (PMI) do Ngân hàng Thế giới khởi xướng để hình thành và phát triển thị trường các bon trong tương lai. Đây là giai đoạn tiếp nối của VN-PMR và các Bộ/ngành, địa phương sẽ cùng tham gia xây dựng các chính sách và triển khai thực hiện, góp phần hoàn thiện các công cụ quản lý về tín chỉ các bon, định giá các bon ở Việt Nam.

Về việc thực hiện các dự án theo Cơ chế phát triển sạch (CDM), các doanh nghiệp Việt Nam đã tiếp nhận chuyển giao công nghệ cũng như có thêm các nguồn lực tài chính từ việc trao đổi, bán tín chỉ các bon. Theo Báo cáo của Cục BĐKH, Bộ TN&MT, đến nay, Việt Nam đứng thứ tư trên thế giới về số lượng dự án triển khai CDM, với 258 dự án được Ban điều hành CDM phê duyệt và 13 Chương trình hoạt động theo



▲ Thị trường tín chỉ các bon trong nước có nhiều tiềm năng và là công cụ thúc đẩy giảm phát thải

CDM, tiềm năng gần 140 triệu tấn CO₂ tương đương trong thời hạn tín chỉ. Trong số này, 17 dự án theo Tiêu chuẩn vàng đã phát hành quốc tế hơn 3 triệu tín chỉ, 24 dự án theo Tiêu chuẩn cacbon được thẩm tra đã phát hành hơn 600 nghìn tín chỉ. Nhờ đó, Việt Nam đã có được một số kinh nghiệm trong việc thực hiện các hành động giảm nhẹ, cung cấp tín chỉ phát thải cho các nước công nghiệp với giá cả cạnh tranh so với thị trường quốc tế. Tuy nhiên, các hoạt động theo cơ chế CDM cũng đã bị cắt giảm mạnh do ảnh hưởng của sự mất giá tín chỉ phát thải khi các chính sách, cam kết quốc tế về giảm phát thải KNK có sự bất ổn và không được thực hiện đồng nhất trong giai đoạn 2012-2016. 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.

Đối với hành động giảm nhẹ phát thải KNK phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMAs) và cơ chế tín chỉ chung Nhật Bản (JCM), Nhật Bản và các nước đối tác tiến hành ký kết thỏa

thuận ghi nhớ hợp tác song phương giữa hai Chính phủ. Bộ Môi trường Nhật Bản hỗ trợ tối đa 50% vốn đầu tư công nghệ ban đầu, cam kết hỗ trợ giảm dần đối với các dự án có công nghệ tương tự đã được tài trợ. Cụ thể, một doanh nghiệp nước sở tại sẽ tiến hành hợp tác liên doanh với một doanh nghiệp phía Nhật Bản đề xuất dự án đầu tư và xin hỗ trợ từ phía Nhật Bản thông qua Trung tâm Tư vấn đào tạo kinh tế toàn cầu (GEC). Các dự án nhận hỗ trợ phải đáp ứng được các điều kiện về môi trường, giảm nhẹ phát thải KNK và hiệu quả chi phí thấp hơn JYP 4.000/tấn CO₂ tương đương. Các bên tham gia thảo luận và thống nhất về việc phân chia tín chỉ hay lượng giảm phát thải giữa các bên liên quan căn cứ theo đóng góp từ mỗi bên. Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên ký kết tham gia cơ chế JCM với Nhật Bản, thể hiện qua Bản ghi nhớ hợp tác về Tăng cường các bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản, ký lần thứ nhất vào ngày 2/7/2013 và lần thứ hai vào ngày 1/7/2017. Bộ TN&MT ban hành Thông tư số 17/2015/TT-BTNMT quy định việc xây dựng và thực hiện dự án theo

Cơ chế tín chỉ chung trong khuôn khổ hợp tác về tăng cường các bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản. Triển khai thực hiện Chương trình hợp tác, Chính phủ hai nước đã phê duyệt 15 phương pháp luận tạo tiền đề cho các cơ quan, đơn vị áp dụng xây dựng và đăng ký các dự án. Các phương pháp luận tập trung vào lĩnh vực năng lượng tái tạo, tiết kiệm năng lượng và đều do các công ty Nhật Bản nghiên cứu đề xuất. Tính đến năm 2020, đã có 14 dự án được đăng ký với tiềm năng giảm phát thải KNK đạt 15.996 tấn CO₂ tương đương/năm, với tổng kinh phí là gần 35 triệu USD, tương đương 38% tổng kinh phí các dự án. Đến nay, 6 dự án đã đi vào hoạt động và được giám sát, thẩm tra số liệu hoạt động, cấp được hơn 4.400 tín chỉ các bon, tương đương cắt giảm hơn 4.400 tấn CO₂ so với lượng phát thải KNK khi chưa có dự án. Theo đánh giá của các chuyên gia về BDKH, việc thực hiện các hoạt động theo Cơ chế JCM tại Việt Nam đã giúp tạo ra kênh đầu tư mới cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK. Các doanh nghiệp được tăng cường năng lực trong việc thực hiện các hoạt động giảm nhẹ KNK theo tiêu chuẩn quốc tế. Bộ TN&MT đẩy mạnh xây dựng và quản lý hệ thống đăng ký dự án và quản lý tín chỉ các bon được cấp, tiến tới xây dựng hệ thống đăng ký các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí KNK theo cam kết tại Đóng góp quốc gia trong giai đoạn 2021 - 2030.

Tuy nhiên, việc thực hiện cơ chế cũng tồn tại một số hạn chế nhất định. Các dự án đòi hỏi phải áp dụng công nghệ tiên tiến của Nhật Bản, chi phí lớn trong khi lượng giảm phát thải khí nhà kính chưa tương xứng với chi phí đầu tư. Bên cạnh đó, các dự án đang đề xuất và được đăng ký theo cơ chế JCM tại Việt Nam đều do các doanh nghiệp và công ty tư vấn Nhật Bản chủ động tìm kiếm và tiếp cận với các đối tác Việt Nam. Các cơ quan, doanh nghiệp Việt Nam thiếu thông tin về cơ chế JCM, không có sự quan tâm chủ động và có kế hoạch đến việc thực hiện các dự án theo cơ chế này do chưa nhận thức đầy đủ về cơ chế cũng như lợi ích dài hạn của doanh nghiệp, hiệu quả góp phần giảm nhẹ KNK.

LỘ TRÌNH THỰC HIỆN

Luật BVMT năm 2020 đã quy định về tổ chức và phát triển thị trường các bon trong nước, với lộ trình vận hành chính thức từ năm 2028. Đây là căn cứ pháp lý mới nhất quy định về tổ chức và phát triển thị trường các bon. Thị trường các bon trong nước bao gồm các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các bon, bù trừ tín chỉ các bon. Để hướng dẫn, triển khai thực hiện, ngày 7/1/2022, Chính phủ ban hành Nghị định số 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô dôn. Trên cơ sở đó, Bộ trưởng Bộ TN&MT ban hành Thông tư số 01/2022/TT-BTNMT quy định chi tiết thi hành Luật BVMT về ứng phó với BDKH. Đây là những văn bản pháp luật quan trọng nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về BDKH, hiện thực hóa các cam kết của Việt Nam về giảm KNK, khi bước sang giai đoạn thực hiện các yêu cầu bắt buộc của Thỏa thuận Paris về BDKH.

Theo Nghị định số 06/2022/NĐ-CP, lộ trình thực hiện giảm nhẹ phát thải KNK đến năm 2030 được chia theo 2 giai đoạn: 2021-2025 và 2026-2030. Các Bộ quản lý lĩnh vực thực hiện các biện pháp quản lý để đạt được mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK của quốc gia. Đối với các cơ sở phát thải lớn, trong giai đoạn 2021-2025 chưa bắt buộc giảm phát thải đối với các cơ sở; trong giai đoạn 2026-2030, các cơ sở phát thải lớn phải thực hiện kiểm kê KNK, xây dựng và thực hiện kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK theo hạn ngạch được phân bổ phù hợp

với mục tiêu giảm nhẹ phát thải KNK; được phép trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các bon trên thị trường các bon trong nước.

Song song với lộ trình giảm phát thải khí nhà kính, lộ trình phát triển và triển khai thị trường các bon trong nước cũng được đề xuất tại Điều 17 của Nghị định, cụ thể:

Giai đoạn từ nay đến hết năm 2027: Tập trung xây dựng quy định quản lý tín chỉ các bon, hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các bon; xây dựng quy chế vận hành sàn giao dịch tín chỉ các bon; Triển khai thí điểm cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các bon trong các lĩnh vực tiềm năng và hướng dẫn thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà 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; Triển khai các hoạt động tăng cường năng lực, nâng cao nhận thức về phát triển thị trường các bon.

Giai đoạn từ năm 2028: Tổ chức vận hành sàn giao dịch tín chỉ các bon chính thức trong năm 2028; Quy định các hoạt động kết nối, trao đổi tín chỉ các bon trong nước với thị trường các bon khu vực và thế giới.

Xây dựng và vận hành tốt thị trường các bon giúp thúc đẩy khối doanh nghiệp thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK tối ưu, nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp, chuyển đổi mô hình kinh tế theo hướng các bon thấp nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Để hình thành và phát triển thị trường các bon tại Việt Nam, các chuyên gia

thuộc dự án VN-PMR cho biết, các đơn vị quản lý nhà nước cần xây dựng, ban hành hệ thống kiểm kê KNK, hệ thống giám sát phát thải KNK và hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định từ cấp quốc gia cho đến cấp cơ sở phát thải, lộ trình giám phát thải cho từng ngành/tiểu ngành... một cách minh bạch, đầy đủ và phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam. Còn các doanh nghiệp, việc nắm bắt thông tin và chuẩn bị kỹ lưỡng cho việc tham gia thị trường thông qua việc nâng cao năng lực trong các hoạt động kiểm kê KNK; đo đạc, báo cáo và thẩm định các hoạt động phát thải KNK cấp ngành, cấp cơ sở; tính toán các kịch bản giảm phát thải là việc làm cấp thiết và cần có lộ trình phù hợp.

Trên cơ sở tổng hạn ngạch phát thải KNK quốc gia, Bộ TN&MT sẽ ban hành định mức phát thải KNK trên đơn vị sản phẩm cho giai đoạn 2026-2030 và hàng năm đối với các loại hình cơ sở sản xuất, kinh doanh. Từ đó, và căn cứ theo kế hoạch sản xuất kinh doanh, thị trường sẽ xuất

hiện các bên có nhu cầu mua hạn ngạch phát thải cũng như các bên có nguồn hàng tín chỉ giảm phát thải.

Theo lộ trình đã đề cập ở trên, các doanh nghiệp trong danh mục cơ sở phát thải lớn cũng có quy định bắt buộc phải xây dựng kế hoạch giảm phát thải từ năm 2026 trở đi. Trong giai đoạn thí điểm, các ngành, các cơ sở phát thải 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 năng lực, chuẩn bị sẵn sàng các điều kiện để tham gia thị trường thương mại khi chính thức vận hành.

Như vậy, từ nay cho đến khi thị trường được chính thức vận hành, Việt Nam cần đẩy mạnh các hoạt động nâng cao nhận thức để các cơ sở, doanh nghiệp phát triển công nghệ, các bên dịch vụ... chuẩn bị điều kiện tham gia song song với việc hoàn thiện các chính sách hỗ trợ, khuyến khích doanh nghiệp tham gia thị trường các bon trong nước. Ngoài ra, Nhà nước cần ban hành đầy đủ quy định về 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

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bản ghi nhớ hợp tác về Tăng trưởng các bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản, 2013. Trang online: https://www.jcm.go.jp/rules_and_guidelines/histories/41/JCM_VN_bilateral_document.pdf
2. Bản ghi nhớ hợp tác về Tăng trưởng các bon thấp giữa Việt Nam và Nhật Bản, 2017. Trang online: https://www.jcm.go.jp/rules_and_guidelines/histories/262/JCM_VN_bilateral_document_01June2017.pdf
3. Bộ TN&MT (2020), Báo cáo kỹ thuật Đóng góp do Quốc gia tự quyết định của Việt Nam, Hà Nội.
4. Chính phủ (2022), Nghị định “Quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ôdôn” theo Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 7/1/2022.
5. Cục BĐKH (2016), Đánh giá việc thực hiện Cơ chế phát triển sạch ở Việt Nam, Trang online: <http://dcc.gov.vn/tin-tuc/3024/Danh-gia-viec-thuc-hien-Co-che-phat-trien-sach-o-Viet-Nam.html>
6. Khánh Ly (2022), Hiện thực hóa mục tiêu phát triển thị trường các-bon: Phát huy nguồn lợi các bon trong nước, Báo TN&MT, <https://baotainguyenmoitruong.vn/hien-thuc-hoa-muc-tieu-phat-trien-thi-truong-cac-bon-phat-huy-nguon-loi-cac-bon-trong-nuoc-337109.html>
7. Nguyễn Thành Công, Nguyễn Tiến Dũng (2020), Đánh giá tình hình thực hiện Cơ chế tín chỉ chung JCM tại Việt Nam: Kinh nghiệm để tiến tới triển khai Điều 6 của Thỏa thuận Paris về BĐKH, Tạp chí Khí tượng Thủy văn, 715, 49-58; doi:10.36335/VNJHM.2020(715).49-58
8. Nguyễn Thị Liễu, Nguyễn Trung Anh, Vũ Đình Nam (2018), Sự cần thiết hình thành thị trường các bon tại Việt Nam, Tạp chí Khoa học BĐKH (Số 6).
9. Phùng Ngọc Tùng (2019), Khung pháp lý về cơ chế phát triển sạch tại Việt Nam - Thực trạng và Khuyến nghị, Tạp chí Toà án nhân dân điện tử.
10. Thông tư 17/2015/TT-BTNMT ngày 06/04/2015 của Bộ trưởng Bộ TN&MT quy định việc xây dựng và thực hiện dự án theo Cơ chế JCM, 2015. Trang online: http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=77&mode=detail&document_id=179864
11. Thủ tướng Chính phủ (2012), 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” theo Quyết định số 1775/QĐ-TTg ngày 21/11/2012.