

# Kế hoạch giám sát phát thải CO2: Thị trường mua bán carbon của Việt Nam?

TS [tiasang.com.vn/-dien-dan/Ke-hoach-giam-sat-phat-thai-CO2-Thi-truong-mua-ban-carbon-cua-Viet-Nam-28560](https://tiasang.com.vn/-dien-dan/Ke-hoach-giam-sat-phat-thai-CO2-Thi-truong-mua-ban-carbon-cua-Viet-Nam-28560)

Dù sẽ còn tới bảy năm nữa mới chính thức mở thị trường mua bán carbon nhưng ngay từ bây giờ, Việt Nam vẫn cần cân nhắc các vấn đề có thể gặp phải khi triển khai thị trường đặc biệt này.



*Các khu công nghiệp là các nguồn phát thải lớn khí CO2. Nguồn: SGGP.*

## Các nhiệm vụ cơ bản để thiết lập thị trường carbon

Việt Nam sẽ mở thị trường carbon trong nước vào ngày 1/1/2028, theo dự thảo Nghị định “Quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-zôn”. Văn bản mới này sẽ giao cho Bộ Tài nguyên và Môi trường (TN&MT) ba nhiệm vụ để giảm phát thải khí nhà kính: 1. Thiết lập hệ thống kiểm kê khí nhà kính quốc gia; 2. Xây dựng hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định (MRV) để kiểm soát các nguồn phát thải lớn; 3. Thiết lập thị trường carbon, hay còn gọi là hệ thống mua bán phát thải (ETS).

Hệ thống mua bán phát thải, do các nhà kinh tế học sáng tạo ra, là một giải pháp dựa trên thị trường để giảm tình trạng ô nhiễm. ETS được sử dụng khi nhiều nguồn khác nhau phát thải gây ô nhiễm trên một khu vực địa lý rộng lớn, chẳng hạn như phát thải lưu huỳnh gây mưa axit hoặc phát thải khí nhà kính gây

biến đổi khí hậu. Trong hệ thống ETS, chính phủ sẽ phân bổ các hạn mức phát thải (emissions permits) cho các cơ sở vẫn gây phát thải để giới hạn lượng phát thải của họ. Nếu nơi nào muốn vượt mức ấn định này, họ sẽ phải mua thêm hạn mức từ các đơn vị khác.

Một hệ thống mua bán phát thải như vậy sẽ đảm bảo sự ổn định cho môi trường do có thể kiểm soát được lượng hạn mức phát thải, và mỗi hạn mức chỉ có thể được sử dụng một lần duy nhất. Đây là một khác biệt đáng kể so với thuế ô nhiễm - một phương pháp “phạt” những cơ sở phát thải gây ô nhiễm tuy nhiên lại không thể đảm bảo môi trường sẽ không bị hủy hoại. Không chỉ vậy, hệ thống ETS còn đem lại sự linh hoạt cho các cơ sở phát thải trong việc tuân thủ quy định tùy theo các điều kiện kinh tế và kỹ thuật của mình. Sự linh hoạt này khiến cho ETS trở thành một giải pháp có chi phí rẻ hơn đối với xã hội so với các cách tiếp cận theo kiểu chỉ huy, có kiểm soát, chẳng hạn như tiêu chuẩn hiệu suất công việc (performance standard). Và cuối cùng, hệ thống mua bán carbon cũng có thể đem lại một nguồn thu cho chính phủ, do một phần nhỏ hạn ngạch phát thải có thể được bán đấu giá thay vì cung cấp miễn phí.

Với thị trường carbon, Bộ TN&MT sẽ có một công cụ để hạn chế phát thải khí nhà kính của Việt Nam. Song, quyết định chính trị sẽ phải đòi hỏi sự vào cuộc của xã hội, bao gồm các công ty phát thải khí nhà kính lớn như EVN.

Trong thực tế, các chính phủ thường sẽ bắt đầu bằng việc cấp các hạn mức dựa theo lượng phát thải cơ bản - mức phát thải trước khi áp dụng bất kỳ biện pháp giảm thiểu nào - của đơn vị gây ô nhiễm và sẽ giảm dần số lượng hạn mức được phân bổ mỗi năm để giảm ô nhiễm. Do các công cụ chính sách không loại trừ lẫn nhau, vậy nên việc thiết lập thị trường carbon ở Việt Nam có thể sẽ dựa trên các quy định hiện hành, vốn đã bao gồm thuế môi trường và các tiêu chuẩn thực hiện công việc cho nhiều lĩnh vực như sản xuất thép hay xi măng.

Nhiệm vụ của Bộ TN&MT là tổ chức thị trường carbon trong nước. Và việc mua bán phát thải carbon không thể bắt đầu nếu như chưa có hệ thống MRV. Với những khó khăn mà chúng ta đã gặp phải trong việc đảm bảo chất lượng kiểm toán năng lượng ở Việt Nam, có thể thấy rằng việc triển khai hệ thống MRV sẽ cần phải mất nhiều năm, tuy nhiên Bộ TN&MT dự kiến sẽ có hệ thống này vào năm 2025. Đến năm đó, các cơ sở phát thải lớn phải có hệ thống quản lý và kiểm kê khí nhà kính, được giao hạn ngạch và tham gia vào thị trường carbon. Hệ thống sẽ bắt đầu với giai đoạn giao dịch tự nguyện trong hai năm vào năm 2026-2027, và sau đó là giai đoạn giao dịch bắt buộc đầu tiên từ năm 2028 đến năm 2030.

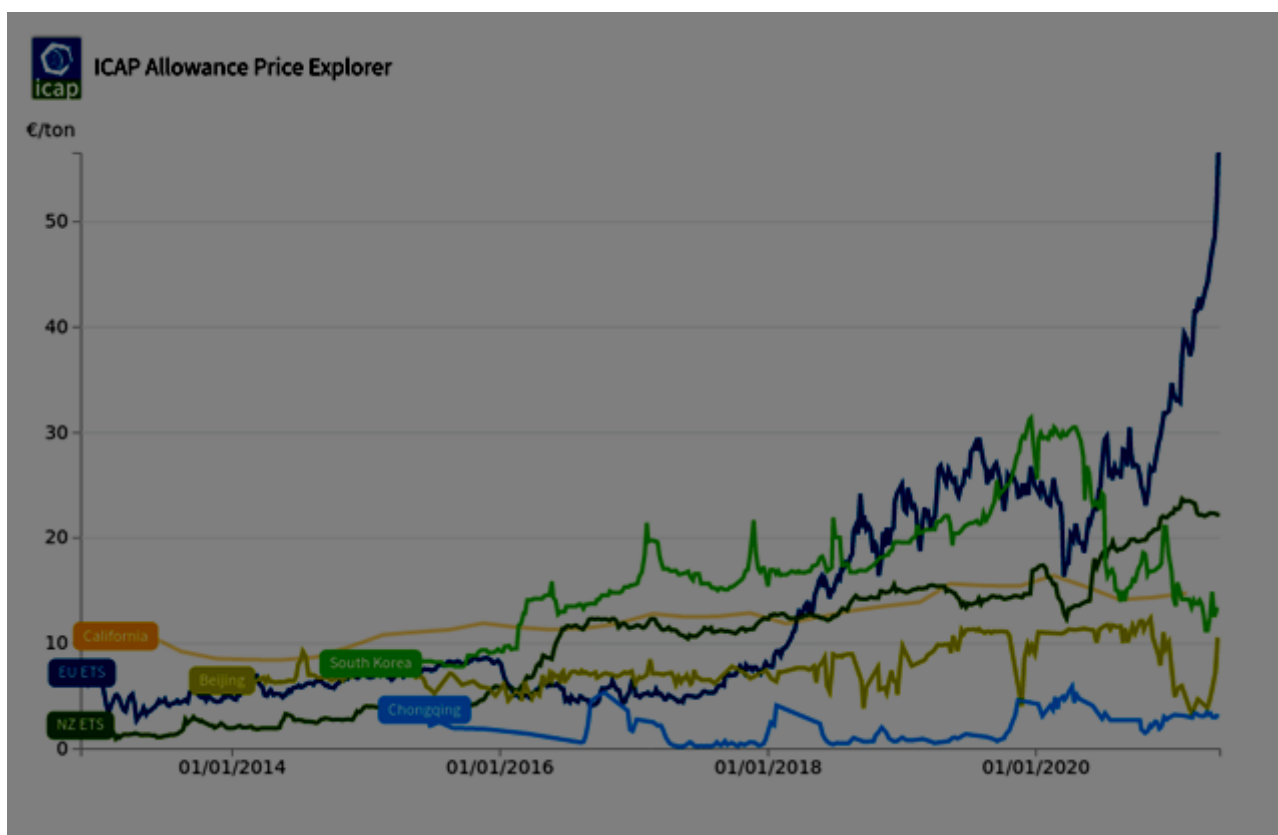
### **Việt Nam có thể học hỏi gì từ quốc tế?**

Với lộ trình này, Việt Nam sẽ tham gia thị trường carbon cùng nhiều nước như Trung Quốc, Hàn Quốc hoặc các nước thành viên châu Âu đã có hệ thống mua bán phát thải.

Hệ thống ETS của Liên minh châu Âu đã bắt đầu giai đoạn bốn vào năm 2021, với hệ số giảm giới hạn hàng năm là 2,2%. Hệ thống ETS của Hàn Quốc thì bắt đầu giai đoạn ba vào năm 2021, cũng với giới hạn chặt chẽ hơn, đồng thời tỷ lệ đấu giá cho các lĩnh vực không phát thải quá nhiều và không tiếp xúc thương mại đã tăng lên 10%. Còn Nhật Bản chỉ có thị trường carbon tự nguyện, tuy nhiên hệ thống ETS

được liên kết của Tokyo và Saitama đã bước vào giai đoạn ba vào năm 2020, và cả hai đều làm cho việc giảm phát thải dưới mức giới hạn cơ sở tăng lên xấp xỉ 10 điểm phần trăm so với giai đoạn năm năm trước đó.

Tại Trung Quốc, hệ thống ETS quốc gia được mở vào tháng 7/2021 sau giai đoạn thử nghiệm kéo dài tám năm - bắt đầu vào năm 2013 với các thành phố và thị trường thí điểm quy mô cấp tỉnh. Hệ thống này nhắm mục tiêu đến 2.245 công ty trong ngành điện vốn đang thải ra hơn 26.000 tấn CO<sub>2</sub> mỗi năm, tức bốn tỷ tấn CO<sub>2</sub> tương đương, chiếm 40% lượng phát thải carbon quốc gia. Để mở rộng phạm vi, các lĩnh vực khác cũng sẽ được bổ sung trong kế hoạch năm năm này.



Hình 1.

Các nước láng giềng khác của Việt Nam cũng đang rục rịch thực hiện. Indonesia hiện đang xây dựng khung pháp lý và lập kế hoạch thí điểm trong lĩnh vực điện lực. Tại Philippines, một dự luật đề xuất một hệ thống mua bán phát thải cho các lĩnh vực công nghiệp và thương mại cũng đã được đệ trình. Còn tại Thái Lan, các hệ thống MRV đang được phát triển cho thị trường giảm thiểu tự nguyện, một chương trình thí điểm đang được lên kế hoạch cho khu vực hành lang kinh tế phía Đông, và công việc này đang được bắt đầu dựa trên khung pháp lý quốc gia.

Nếu nhìn vào các kinh nghiệm quốc tế (Hình 1), có thể thấy các hệ thống mua bán khí thải có thể được áp dụng, ít nhất là ở các nước tương đối giàu có. Tuy nhiên, những gì hiệu quả ở các nước giàu không

có nghĩa là sẽ hiệu quả ở Việt Nam. Theo quan điểm của tôi, Việt Nam có thể theo đuổi việc xây dựng thị trường carbon vì ba lý do chính:

*Thứ nhất, chúng ta cần phải làm gì đó để giảm phát thải khí nhà kính.* Việc thực hiện kiểm kê khí nhà kính và xây dựng các hệ thống MRV không chỉ để chính phủ đáp ứng các thỏa thuận quốc tế, mà đây còn là bước cần thiết đầu tiên để thực thi các bước tiếp theo. Thêm vào đó, những hậu quả của các lựa chọn kinh tế lên khí hậu cũng cần phải được thể hiện rõ ràng qua những hệ thống như thế để các hộ gia đình và các công ty ở Việt Nam có thể tiêu dùng và sản xuất một cách có trách nhiệm hơn.

*Thứ hai, các đối tác thương mại của Việt Nam cũng muốn tiêu dùng có trách nhiệm.* Đồng thời, tạo thị trường cho các sản phẩm xanh đang ngày càng phát triển. Mối đe dọa của thuế carbon đã hiển hiện. Chẳng hạn, ngay cả khi Ủy ban châu Âu đã ký hiệp định thương mại tự do với Việt Nam, nhiều người châu Âu vẫn ủng hộ việc đánh thuế nhập khẩu hàng hóa được sản xuất tại các nước tự do phát thải CO<sub>2</sub> ra khí quyển.

*Thứ ba, việc giảm nhẹ khí nhà kính theo cách tiếp cận chỉ huy và kiểm soát sẽ không hiệu quả và không khả thi.* Bộ TN&MT không thể quyết định, với danh nghĩa tối ưu hóa ngân sách carbon hàng năm của quốc gia, khi nào thì vận hành từng nhà máy nhiệt điện. Trong nền kinh tế định hướng thị trường, một giải pháp thay thế cho cách tiếp cận sử dụng ETS là đánh thuế carbon. Tuy nhiên, thuế carbon đang là một vấn đề khó khăn về mặt chính trị ở Việt Nam vào thời điểm hiện tại. Dù hiện nay đã có một khoản thuế môi trường nhỏ đối với các hoạt động gây ô nhiễm, song, chính phủ sử dụng giá năng lượng như một công cụ để bảo vệ các hộ gia đình và các công ty khỏi lạm phát quá mức, chứ không phải như một công cụ để khuyến khích họ giảm tiêu thụ năng lượng.

Ngoài ra, hệ thống mua bán phát thải có thể đóng góp vào Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam – một quỹ được thành lập vào năm 2002 và trước đây chịu trách nhiệm quản lý các dự án giảm phát thải theo Cơ chế Phát triển sạch. Theo ước tính, nếu Bộ TN&MT đấu giá 20 triệu tấn hạn mức vào năm 2028, tức là 10% của 200 triệu tấn CO<sub>2</sub> tương đương với giá đấu giá là 5USD cho mỗi hạn mức, thì số tiền thu được sẽ là 100 triệu USD mỗi năm. Nguồn thu này sẽ giúp cung cấp các khoản vay ưu đãi và hỗ trợ chuyên môn kỹ thuật về kiểm soát khí nhà kính cho một số lượng đáng kể các cơ sở phát thải lớn.

### **Thị trường không hẳn màu hồng**

Tuy nhiên, thị trường carbon cũng có nhiều nguy cơ tiềm ẩn. Dù Bộ TN&MT đã biết đến điều này và xây dựng các quy tắc để giảm thiểu rủi ro, tuy nhiên, rất khó để có thể loại bỏ được hoàn toàn những vấn đề ấy, do vậy rất cần phải đề cập đến những rủi ro này.

Kinh nghiệm thực tế cho thấy, rất khó để có thể triển khai tốt thị trường carbon. Một ví dụ đó chính là các cơ chế thị trường carbon của Nghị định thư Kyoto hầu như đều đã thất bại. Trước đây, ý tưởng của họ là thực hiện các dự án carbon thấp ở các nước không thuộc Phụ lục I trong Nghị định thư này, chẳng hạn như các nhà máy thủy điện mới ở Việt Nam sẽ nhận được chứng chỉ giảm phát thải và có thể dùng để

trao đổi và nhận tiền. Nhưng trên thực tế, những nỗ lực của Việt Nam trong việc đệ trình nhiều dự án lên Cơ chế Phát triển sạch hầu như chỉ là một sự lãng phí thời gian. Giá trị của các chứng chỉ giảm phát thải đã giảm xuống dưới 50 cent/tấn CO<sub>2</sub> tương đương vào năm 2012 và thị trường đã không bao giờ phục hồi.

Lịch sử hệ thống mua bán khí thải của châu Âu cũng sẽ nhắc nhở chúng ta về những rủi ro liên quan đến gian lận và tội phạm mạng – những nguy cơ vốn luôn luôn hiện hữu. Và nó cũng là minh chứng sống động cho một vấn đề cơ bản của hệ thống ETS, đó là: có bao nhiêu hạn ngạch được tạo ra. Số lượng hạn ngạch này có thể là kết quả từ sự cân bằng quyền lực chính trị giữa Bộ TN&MT và các đơn vị phát thải lớn. Ở châu Âu, trong giai đoạn cam kết đầu tiên, các nhà sản xuất lớn đã giành được chiến thắng trong cuộc chơi. Họ đã nhận được nhiều hạn ngạch hơn mức cần thiết, và cuối cùng tình trạng dư cung này đã đẩy giá carbon xuống mức 0 vào năm 2007 trong hệ thống ETS của EU. Thực tế, thị trường này cũng đã sụp đổ một lần nữa vào năm 2012, tuy nhiên mức giá đã phục hồi trở lại mức bình thường sau đó. Kết quả này không chỉ do các nhà quản lý của Ủy ban châu Âu đã hiểu rõ hơn về hệ thống mới mẻ này, mà còn bởi vì các công ty tham gia vào ETS cũng bớt đi những bờ ngõ, lo sợ ban đầu và trở nên có trách nhiệm hơn với môi trường.

Tuy nhiên, trong bối cảnh của Việt Nam, có một rủi ro là số lượng hạn ngạch được phân bổ có thể không giảm được sau giai đoạn đầu tiên, nếu như chính phủ quyết định đặt tăng trưởng kinh tế lên hàng đầu. Với thị trường carbon, Bộ TN&MT sẽ có một công cụ để hạn chế phát thải khí nhà kính của Việt Nam. Song, quyết định chính trị sẽ phải đòi hỏi sự vào cuộc của xã hội, bao gồm các công ty phát thải khí nhà kính lớn như EVN.

Về bản chất, rất khó để điều chỉnh lượng hạn ngạch do nhu cầu năng lượng còn bị ảnh hưởng bởi yếu tố ngẫu nhiên của thời tiết cũng như chu kỳ kinh doanh. Nếu thời tiết có mưa nhiều, hoặc đại dịch bùng phát, thì các nhà máy điện than sẽ ít phải vận hành hơn. Chính tính ngẫu nhiên này sẽ tạo ra sự biến động về giá như chúng ta đã thấy trước đây. Và điều này có thể khiến một số nhà phát thải lớn nhận được nhiều hạn ngạch hơn mức họ cần và thu được lợi nhuận nhờ may mắn thuần túy mà không cần nỗ lực giảm phát thải. Thêm vào đó, phương pháp phân bổ hạn ngạch vẫn chưa được xác định trong Luật. Do vậy, sắp tới chúng ta chắc chắn sẽ cần có những cuộc thảo luận pháp lý thú vị.

Trong Đóng góp do quốc gia tự quyết định (Nationally Determined Contribution) năm 2020, Việt Nam đã cam kết năm 2030 sẽ giảm phát thải khí nhà kính “9% hoặc 27% dưới mức cơ sở” - một đề xuất khá “yếu ớt” do mức cơ sở này là dự báo trong tương lai. Việc có một hệ thống kiểm kê khí nhà kính và MRV sẽ giúp Chính phủ chuyển đổi diễn ngôn/cuộc thảo luận sang một cơ sở có khả năng kiểm chứng chặt chẽ. Và cuối cùng, chúng sẽ giúp hạn mức phát thải khí nhà kính của Việt Nam.□

## **Mỹ Hạnh dịch**

## **References**

1. Pham, M. C. Draft (May 2021) decree on Regulations to reduce greenhouse gas emissions and protect the ozone layer. (2021).
2. Nguyễn, T. K. N. Luật số 72/2020/QH14 về Luật Bảo vệ môi trường (Law on Environmental Protection). <http://vanban.monre.gov.vn/> (2020).
3. MONRE. The third National Communication of Vietnam to the United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/documents/192805> (2018).
4. ICAP. Emissions trading worldwide: Status report 2021. <https://icapcarbonaction.com> (2021).