

KHUNG PHÁP LÝ QUỐC TẾ VỀ QUYỀN CARBON VÀ QUYỀN PHÁT THẢI

PHÙNG THỊ YẾN*

Viện Nghiên cứu sáng tạo, Trường Đại học Ngoại thương
FTU Institute for Creative Research, Foreign Trade University

Email: phungthiyen@ftu.edu.vn

VŨ THỊ KIỀU TRANG

Khoa Luật, Trường Đại học Ngoại thương

School of Law, Foreign Trade University

Email: changgvu1332@gmail.com

Tóm tắt

Biến đổi khí hậu đang trở thành một trong những thách thức lớn nhất của nhân loại. Việc xử lý thách thức này đòi hỏi sự nỗ lực và hợp tác từ tất cả các quốc gia. Các hiệp định quốc tế như Công ước Khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), Nghị định thư Kyoto, và Thỏa thuận Paris đã thiết lập các khung pháp lý và cơ chế thị trường nhằm kiểm soát và giảm phát thải khí nhà kính. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu, việc thực hiện hiệu quả các quy định này cần phải được tăng cường, đặc biệt là tại các quốc gia đang phát triển như Việt Nam.

Từ khóa: carbon, quyền phát thải, môi trường, phát triển bền vững

Abstract

Climate change is becoming one of humanity's biggest challenges, requiring efforts and cooperation from all countries. International agreements such as the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol, and the Paris Agreement have established legal frameworks and market mechanisms to control and reduce emissions. greenhouse gases. However, to achieve the goal of minimizing the impact of climate change, effective implementation of these regulations needs to be strengthened, especially in developing countries like Vietnam.

Keywords: carbon, emission rights, environment, sustainable development

Ngày nhận bài: 04/03/2024

Ngày duyệt đăng: 15/7/2024

1. Giới thiệu về thị trường carbon

Cơ chế chuyển quyền carbon và quyền phát thải quốc tế là các hệ thống được thiết kế để giảm lượng khí nhà kính (KNK) phát thải thông qua việc cho phép mua bán các quyền phát thải hoặc tín chỉ carbon. Các cơ chế này bao gồm nhiều công cụ và thị trường khác nhau nhằm đạt mục tiêu cắt giảm khí thải hiệu quả nhất. Theo định nghĩa của khung REDD+¹ (Giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng), “quyền carbon đề cập các yêu sách đối với các dòng lợi ích từ các bể chứa carbon hấp thụ được, ví dụ như một khu rừng cụ thể. Khi có thị trường về giảm phát thải KNK, quyền carbon có thể có giá trị tài chính. Các vấn đề liên quan đến

* Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 505.01-2021.09

1 UN-REDD Programme, “Carbon Rights”, nguyên gốc: “Carbon rights refer to the claims on the benefit streams from carbon pools, for example, the benefit from a specific parcel of forest. Where a market exists for GHG emissions reductions carbon rights may have a financial value. Carbon rights may also define the management responsibilities associated with a specific area of forest. Issues concerning carbon rights include how the rights are defined, how they work in places where land ownership is unclear, and whether legal institutions are strong enough to protect the rights”.

quyền carbon bao gồm cách xác định quyền, cách thức quyền hoạt động ở những nơi quyền sở hữu đất đai không rõ ràng và các thể chế pháp lý có đủ mạnh để bảo vệ quyền hay không”. Như vậy, quyền carbon là khái niệm mô tả quyền sở hữu hoặc kiểm soát một lượng khí nhà kính, chủ yếu là khí CO₂, được giảm phát thải hoặc lưu trữ thông qua các hoạt động bảo vệ môi trường và các dự án phát triển bền vững. Quyền này thường được thể hiện dưới dạng tín chỉ carbon (*carbon credits*) hoặc giấy phép carbon (*carbon allowances*), có thể mua bán và giao dịch trên các thị trường carbon.

Cụ thể, tín chỉ carbon là tín chỉ có thể kinh doanh hoặc giấy phép đại diện cho 1 tấn *carbon dioxide* (CO₂) hoặc khối lượng của một khí nhà kính tương đương với 1 tấn CO₂ (tCO₂e). Đây được coi là chứng nhận có thể giao dịch thương mại và cho phép chủ sở hữu được quyền phát thải một tấn khí CO₂ hoặc một tấn khí CO₂ tương đương. Trong khi đó, giấy phép carbon là hạn mức phát thải được cấp cho các doanh nghiệp hoặc tổ chức trong hệ thống giao dịch phát thải. Một giấy phép cho phép chủ sở hữu phát thải một lượng khí nhà kính nhất định.

Dựa trên các ý tưởng này, thị trường carbon quốc tế được thiết lập, lần đầu tiên dựa trên cơ chế trong khuôn khổ Nghị định thư Kyoto (*Kyoto Protocol*, KP). Theo định nghĩa của Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (*United Nations Development Programme*, UNDP), thị trường carbon là hệ thống giao dịch trao đổi nơi các khoản bù đắp carbon (tín chỉ carbon) được mua và bán.² Các cá nhân và doanh nghiệp có thể mua tín chỉ carbon từ các tổ chức hoặc đơn vị thực hiện các dự án giảm thiểu khí thải nhà kính. Khi mua tín chỉ carbon, người mua có thể bù đắp lượng khí thải carbon mà họ phát ra. Điều này có nghĩa là nếu một cá nhân hoặc doanh nghiệp thải ra một lượng CO₂, họ có thể mua một lượng tín chỉ carbon tương đương để bù đắp cho lượng phát thải này. Để đạt được mục tiêu này, các công cụ định giá carbon mang tính thị trường đầu tiên đã được thiết lập, bao gồm: Cơ chế phát triển sạch (*Clean development mechanism*, CDM) theo Điều 12,³ Giao dịch phát thải quốc tế (*International emission trading*, IET) và Thực hiện chung (*Joint implementation*, JI) theo Điều 6.⁴ Đây là cơ chế đặt nền móng cho sự hình thành các thị trường carbon nội địa cùng các tiêu chuẩn carbon độc lập về sau. Tính đến năm 2019, quy mô của thị trường carbon trên toàn thế giới khoảng 45 tỷ đô la Mỹ.⁵

Ngoài ra, trong cơ chế này, quyền phát thải là khái niệm mô tả quyền được phép phát thải một lượng khí nhà kính nhất định vào khí quyển.

2 UNDP, *Global Climate Promise, “What are carbon markets and why are they important?”*, UN-REDD Programme, 2022, tr. 2.

3 Điều 12 Cơ chế phát triển sạch, Nghị định thư Kyoto của Công ước Khung Liên Hợp quốc về Biến đổi khí hậu (Kyoto 1997).

4 Điều 6 Việc chuyển giao và tiếp nhận các đơn vị giảm phát thải (cùng thực hiện), Nghị định thư Kyoto, 1997.

5 World Bank Group, *“State and Trends of carbon Pricing 2020”*, 2022, tr. 7. “Governments raised more than \$45 billion from carbon pricing in 2019”, Washington DC.

Quyền này thường được cấp thông qua các hệ thống quy định và quản lý phát thải, chẳng hạn như hệ thống giao dịch phát thải (*Emission Trade System*, ETS), và có thể được giao dịch trên thị trường phát thải. Các yếu tố chính của quyền phát thải bao gồm:

- Hạn mức phát thải (*Emission cap*): Giới hạn tổng lượng phát thải mà các doanh nghiệp hoặc tổ chức được phép phát thải trong một khoảng thời gian nhất định. Hạn mức này thường được thiết lập bởi chính phủ hoặc các tổ chức quốc tế.

- Giao dịch phát thải (*Emission trading*): Quá trình mua bán quyền phát thải giữa các doanh nghiệp hoặc tổ chức. Nếu một đơn vị phát thải ít hơn hạn mức được cấp, họ có thể bán phần phát thải dư thừa cho các đơn vị khác cần phát thải nhiều hơn.

- Giám sát và báo cáo (*Measurement, reporting and verification*, MRV): Các quy định về giám sát, báo cáo và kiểm tra lượng phát thải của các doanh nghiệp để đảm bảo tính minh bạch và tuân thủ hạn mức phát thải.

Như vậy, quyền carbon và quyền phát thải có mối quan hệ chặt chẽ. Quyền phát thải là một dạng cụ thể của quyền carbon bao gồm các quyền liên quan đến việc giảm thiểu, bù đắp và quản lý phát thải carbon, không chỉ dừng lại ở việc cho phép phát thải. Cả quyền phát thải và quyền carbon đều có thể được mua bán hoặc giao dịch trên các thị trường carbon, giúp các công ty và tổ chức quản lý lượng phát thải của mình.

2. Phương thức chuyển quyền carbon

Trong bối cảnh của REDD+, chuyển quyền carbon là một phần quan trọng. REDD+ khuyến khích các nước đang phát triển bảo vệ và quản lý rừng một cách bền vững, qua đó giảm phát thải từ nạn phá rừng và suy thoái rừng, đồng thời tăng khả năng lưu trữ carbon. Chuyển quyền carbon có thể đi theo ba phương thức:⁶

Thứ nhất, quyền carbon được xác định dựa trên sở hữu đất đai, trong đó nhà nước được coi là chủ sở hữu quyền của các khu rừng mà họ quản lý. Điều này có nghĩa là những khu rừng do các cơ quan quản lý của nhà nước giám sát sẽ có quyền đầy đủ đối với các lợi ích và giá trị của carbon được hấp thụ trong rừng. Việc áp dụng quyền carbon theo cơ chế sở hữu đất công tư có thể khuyến khích các chủ thể phi nhà nước như các tổ chức hoặc cá nhân sở hữu rừng tham gia vào các hoạt động giảm phát thải thương mại.

Thứ hai, quyền carbon được xác định là thuộc về nhà nước và được quản lý, điều tiết bởi các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, các bên không phải là nhà nước cũng có thể thu lợi từ việc sử dụng lâm sản và chuyển nhượng quyền

⁶ Phạm Thu Thủy, Hoàng Tuấn Long, Đào Thị Linh Chi, Trần Ngọc Mỹ Hoa, Nguyễn Thị Vân Anh, Nguyễn Thị Thủy Anh, “Kinh nghiệm của 87 quốc gia trên thế giới trong việc xác định và chuyển nhượng quyền carbon”, *Báo cáo chuyên đề 218*, Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2021, tr. 9.

tài sản trong ngành lâm nghiệp và môi trường. Điều này chỉ ra rằng, mặc dù quyền carbon là của nhà nước nhưng các bên khác vẫn có thể có quyền thu lợi từ các hoạt động liên quan đến sử dụng đất. Nhà nước có thể chỉ định và chuyển giao quyền carbon cho các bên liên quan, chẳng hạn như các tổ chức hoặc cá nhân tham gia vào các hoạt động giảm phát thải. Việc này giúp tăng cường sự tham gia và hiệu quả quản lý, đồng thời đảm bảo rằng quyền lợi của các bên liên quan được bảo vệ và giám sát một cách có trật tự.

Thứ ba, là mô hình xác định cách thức chia sẻ lợi ích từ việc sử dụng và quản lý quyền carbon giữa các bên liên quan, chẳng hạn như chính phủ, cộng đồng địa phương, tổ chức phi chính phủ và cá nhân. Quyền sở hữu và chia sẻ lợi ích từ quyền carbon không chỉ phụ thuộc vào việc ai là chủ sở hữu trực tiếp của diện tích rừng hay vùng đất mà còn phụ thuộc vào cơ chế và phương thức chia sẻ lợi ích mà các bên tham gia thỏa thuận. Mô hình chia sẻ lợi ích có thể bao gồm việc phân phối các khoản thu từ các giao dịch quyền carbon giữa các bên liên quan theo tỷ lệ, hoặc các hình thức khác như cung cấp dịch vụ công cộng, hỗ trợ phát triển cộng đồng, bảo vệ môi trường hay đầu tư vào các hoạt động bền vững.

Việc áp dụng các phương thức chuyển quyền carbon khác nhau không chỉ giúp các dự án REDD+ tiếp cận được các nguồn tài chính và hỗ trợ kỹ thuật, mà còn thúc đẩy sự phát triển của thị trường carbon toàn cầu, tạo ra các cơ hội hợp tác và phát triển bền vững. Mỗi phương thức chuyển quyền có những ưu điểm và thách thức riêng, và việc lựa chọn phương thức phù hợp phụ thuộc vào bối cảnh cụ thể của từng dự án và quốc gia.

3. Khung pháp lý quốc tế liên quan đến quyền carbon, quyền phát thải

3.1. Chuyển quyền carbon nội địa

Hiện tại, vẫn chưa có một định nghĩa hay quy định quốc tế cụ thể nào cho việc xác định quyền carbon. Tuy nhiên, khi xây dựng chính sách về quyền carbon, các quốc gia cần xem xét đến việc lựa chọn phương án chính sách, các yếu tố quan trọng trong quy định về quyền carbon, và cơ chế phân chia lợi ích từ carbon và giảm phát thải để phát triển một hệ thống phù hợp. Tác giả lựa chọn nghiên cứu chính sách liên quan đến quyền carbon tại Brazil và Peru thay vì Pháp, Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu hay Nhật Bản bởi vì hai quốc gia này đại diện cho những bối cảnh và thách thức đặc thù trong quản lý và bảo vệ rừng nhiệt đới, vốn đóng vai trò quan trọng trong việc hấp thụ và lưu giữ carbon. Brazil và Peru sở hữu các khu rừng Amazon rộng lớn, là lá phổi xanh của hành tinh, và các chính sách quyền carbon tại đây có tác động trực tiếp đến việc bảo vệ và duy trì các hệ sinh thái quý giá này. Việc nghiên cứu các chính sách tại Brazil và Peru giúp cung cấp cái nhìn sâu sắc hơn về cách các quốc gia đang phát triển đối phó với biến đổi khí hậu và khai thác các tiềm năng từ việc bảo vệ rừng, qua đó mở ra những cơ hội học hỏi và áp dụng cho các nước như Việt Nam.

3.1.1. Chính sách liên quan đến quyền carbon tại Brazil

Chiến lược quốc gia REDD+ đề ra cách thức quốc gia để tính toán giảm phát thải và phân chia lợi ích giữa các bang. Các đối tác địa phương sẽ nhận được và phân chia lợi ích dựa trên việc đóng góp của họ vào giảm phát thải từ việc chặt phá rừng. Mỗi bang sẽ thực hiện việc phân chia lợi ích theo các tiêu chí của mình, nhưng cần phải theo đúng hướng dẫn từ Cơ quan điều phối REDD+. Hiện nay, cơ chế phân chia lợi ích nổi bật nhất ở cấp bang là thông qua Quỹ Amazon, được thành lập vào năm 2008,⁷ với mục tiêu huy động nguồn tài trợ không hoàn lại để hỗ trợ các hoạt động giảm phá rừng và quản lý rừng bền vững ở khu vực Amazon. Quỹ này liên kết với mục tiêu giảm tỷ lệ phá rừng hàng năm ở Brazil. Cách thức giám sát đóng góp của Quỹ đối với việc giảm phát thải vẫn chưa rõ ràng. Các kết quả giảm phát thải sẽ được các quốc gia phát triển như Na Uy và Đức tài trợ, và các nhà tài trợ sẽ nhận được chứng nhận có giá trị danh nghĩa, không thể chuyển nhượng và không tạo ra quyền carbon. Bên cạnh Quỹ Amazon, các bang cũng đề xuất một cơ chế chi trả dịch vụ môi trường (*payments for ecosystem services*, PES) của quốc gia để phân phối lợi ích từ việc chi trả cho giảm phát thải. Hiện tại, không có chính sách cụ thể nào về quyền carbon ở cấp bang, quyền carbon có thể được liên kết với quyền sở hữu tài nguyên và tài sản.

Đối với các khu vực do tư nhân quản lý,⁸ Chiến lược REDD+ quy định rằng khối tư nhân sẽ được hỗ trợ thông qua các cơ chế tài chính tích cực như trợ cấp môi trường, PES, và cải cách thuế để cam kết giảm phá rừng và tạo ra quyền chuyển nhượng. Quyền này bao gồm quyền sở hữu tài sản rừng, sẽ được phân bổ và chuyển nhượng theo các hạn mức do chính quyền bang quy định trong việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên, như theo Luật Lâm nghiệp. Nói cách khác, mặc dù chính quyền bang không đặt ra quy định cụ thể về quyền carbon, quyền này sẽ tuân theo các quy định về quyền sở hữu tài nguyên và cung cấp dịch vụ giảm phát thải.

Đối với các khu vực rừng do nhà nước quản lý, luật quản lý rừng nhà nước và các quy định khác cấm việc thương mại hóa các hoạt động và lợi ích liên quan đến carbon, ngoại trừ hoạt động tái sinh rừng. Những quy định này cũng khẳng định rằng chỉ có nhà nước mới có quyền quyết định về việc cho thuê hoặc chuyển nhượng các khu vực rừng, và do đó là bên duy nhất sở hữu quyền carbon đối với các khu vực rừng nhà nước quản lý. Trường hợp ngoại lệ là đối với các khu vực do người dân tộc thiểu số quản lý. Dù các khu vực đất này nằm dưới sự quản lý của chính quyền bang, theo Hiến pháp, người

7 Green Climate Fund, "Funding Proposal- FP100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015", tr. 26, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/funding-proposal-fp100-undp-brazil.pdf>, truy cập ngày 20/6/2024.

8 FP100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015, Brazil, United Nations Development Programme (UNDP), Decision B.22/07.

dân tộc thiểu số có quyền quyết định về các lợi ích phát sinh từ đất đai mà họ quản lý, bao gồm cả quyền carbon.

Tại các khu bảo tồn, quyền carbon được giao tạm thời cho Quỹ Bền vững Amazonas (*Foundation for Amazon Sustainability Fund*, FAS), quỹ này chịu trách nhiệm điều hành và quản lý chương trình Bolsa Floresta, một chương trình PES của bang. FAS phải tuân thủ các quy định về quản lý tài chính khi đàm phán các thỏa thuận liên quan đến giảm phát thải.

3.1.2. Chính sách liên quan đến quyền carbon tại Peru

Quốc gia đã lựa chọn phân chia lợi ích từ thị trường carbon quốc tế, tích hợp nó với hệ thống tài chính quốc gia và thực hiện thông qua các cấp tỉnh hoặc dự án cụ thể. Chính quyền bang sẽ nhận được lợi ích và cũng chịu trách nhiệm đảm bảo nguồn cung cấp carbon trong khu vực quản lý của mình. Lợi ích kinh tế sẽ được chuyển từ chính quyền trung ương xuống các bang dựa trên đóng góp của từng bang trong việc giảm phá rừng và suy thoái rừng, cũng như việc bảo tồn các bể chứa carbon quốc gia. Chính quyền bang sẽ sau đó phân phối lợi ích này đến các bên liên quan ở cấp tỉnh, bao gồm cộng đồng dân tộc thiểu số, các bên tư nhân, những người thuê dịch vụ môi trường rừng, và các cơ quan quản lý các vườn quốc gia, khu bảo tồn, và các khu rừng chưa được phân loại. Một phần nguồn tiền từ chính quyền trung ương cũng sẽ được dùng để hỗ trợ các hoạt động quản lý của chính quyền địa phương và khu vực.⁹

Peru dự kiến sẽ tiếp tục cho phép các dự án bán tín chỉ carbon trên thị trường tự nguyện, mặc dù đang hướng đến việc thiết lập thị trường carbon nội địa và quốc tế bắt buộc. Cách thức hài hòa giữa việc vận hành ở cấp quốc gia và việc thực hiện các dự án với đánh giá độc lập ở cấp bang vẫn chưa được làm rõ. Các chính sách hiện hành của Peru cũng ảnh hưởng đến việc xây dựng chính sách quyền carbon trong nước. Cụ thể:

- Vào năm 2010, Bộ Môi trường của Peru (*Ministerio del Ambiente*, MINAM) đã ký kết thỏa thuận với chính quyền bang và cộng đồng địa phương để bảo tồn 54 triệu hecta rừng và đã chi trả cho hơn 2.325 hộ gia đình và chính quyền địa phương để cung cấp dịch vụ bảo tồn rừng.¹⁰

- Hiến pháp quy định tại Điều 66 cho rằng tài nguyên thiên nhiên là sở hữu của quốc gia. Chính phủ không được phép thương mại hóa tài nguyên thiên nhiên nhưng có thể cấp quyền và nhượng quyền cho bên thứ ba. Sản phẩm và kết quả từ quản lý tài nguyên thiên nhiên sẽ thuộc về bên nhận

9 Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) and Carbon Fund, *Reducing Emissions From San Martín And Ucayali In The Peruvian Amazon, Peru*, Emission Reductions Program Document (ER-PD), June 03, 2019, <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/ERPD%20PERU%20Final.pdf>, truy cập ngày 20/6/2024.

10 FCPF & Chính phủ Peru, “Thỏa thuận ký kết ERPD giữa chính phủ nước Peru và The Forest Carbon Partnership Facility FCPF”, 2019, tr. 16, https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/ERPD%20PERU%20Final.pdf?fbclid=IwAR1lmEulc4qrFi_0D1f-bx-N0DCNr5GhIgaGv6DaPkJH0qurWidJgR5D0w_Q, truy cập ngày 20/6/2024.

quyền (ví dụ: dịch vụ môi trường liên quan đến hấp thụ và lưu trữ carbon, tăng trữ lượng carbon).¹¹

- Chính sách Chi trả dịch vụ hệ sinh thái được thông qua vào năm 2014 cùng với Luật Lâm nghiệp mới cũng đặt ra khung pháp lý liên quan đến carbon. Trong luật PES, dịch vụ hấp thụ carbon được xem là một dịch vụ môi trường, và người cung cấp dịch vụ carbon có thể là cơ quan công hay tư nhân, có quyền hợp pháp hoặc không hợp pháp. Họ bao gồm cả những người có giấy chứng nhận quyền sở hữu đất, những người thuê môi trường rừng, những người được chuyển nhượng quyền sử dụng rừng, các tổ chức phi chính phủ có hợp đồng quản lý với khu bảo tồn, và các đơn vị khác được MINAM công nhận. Tuy nhiên, chính sách này không làm rõ quyền carbon trong trường hợp có tranh chấp hoặc chồng chéo quyền. Ví dụ, trong trường hợp có tranh chấp về ranh giới khu bảo tồn nhưng lại có diện tích được cho thuê để khai thác lâm sản không phải gỗ.

- Theo chính sách PES, người hưởng lợi có quyền đối với carbon nhưng cũng phải tuân thủ các nghĩa vụ và trách nhiệm nhất định để có được quyền carbon. Tuy nhiên, do Bộ Nông nghiệp có trách nhiệm quản lý tài nguyên rừng, MINAM cũng có quyền phân bổ quyền carbon rừng. Các chủ đất khác cũng có thể được cấp quyền thông qua việc thực hiện các hoạt động quản lý bảo vệ rừng.

3.2. Cơ chế chuyển quyền carbon và quyền phát thải quốc tế

Cơ chế chuyển quyền carbon và quyền phát thải quốc tế (*Internationally transferred mitigation outcomes*, ITMOs) là một phần quan trọng của Thỏa thuận Paris về Biến đổi khí hậu, được quy định tại Điều 6. Mục đích của cơ chế này là thúc đẩy hợp tác quốc tế trong việc giảm phát thải khí nhà kính bằng cách cho phép các quốc gia mua bán quyền phát thải quốc tế, được chi trả dựa vào kết quả đi kèm với điều kiện bắt buộc liên quan đến chuyển quyền giảm phát thải (ví dụ: FCPF, Điều 6.2 và 6.3 trong Thỏa thuận Paris), hoặc chi trả dựa vào kết quả nhưng không yêu cầu chuyển giao quyền giảm phát thải (ví dụ: thỏa thuận giữa Na Uy và Indonesia, trong đó Na Uy hỗ trợ tài chính cho Indonesia dựa trên kết quả giảm phát thải từ nỗ lực bảo vệ rừng; Điều 6.4 trong Thỏa thuận Paris), hoặc tài trợ không hoàn lại với yêu cầu giảm phát thải tương ứng.

Điều 6 của Thỏa thuận Paris đóng vai trò quan trọng trong việc thiết lập các quy tắc thương mại và chuyển giao chứng nhận giảm phát thải, nhằm hỗ trợ các quốc gia đạt được cam kết đóng góp do quốc gia tự quyết (*Nationally determined contribution*, NDC) của mình. Khoản 3 Điều này quy định rằng các quốc gia hợp tác tự nguyện để cùng đạt mục tiêu NDC và đề cập việc “chuyển giao kết quả giảm thiểu biến đổi khí hậu toàn cầu” thông qua ITMOs, cho phép các quốc gia thực hiện ITMOs một cách tự nguyện hoặc dưới hình thức

11 FCPF & Chính phủ Peru, *tlld*, tr. 93.

ủy quyền. Điều khoản này còn tạo điều kiện cho cả khối tư nhân và nhà nước tham gia các dự án giảm thiểu khí hậu, từ đó tạo ra các tín chỉ giảm phát thải có thể được thương mại hóa và chuyển nhượng. Theo cơ chế này, các tín chỉ giảm phát thải sẽ không được quốc gia bán sử dụng để báo cáo kết quả NDC của họ, mà chỉ được báo cáo bởi quốc gia mua để tránh việc tính toán và báo cáo giảm phát thải hai lần, đảm bảo minh bạch và tính toàn vẹn môi trường.

Điều 6 cũng quy định hai loại hình ITMOs chính: ITMOs song song cho phép các quốc gia sử dụng chứng nhận phát thải để đáp ứng NDC của chính họ và bán phần ITE dư thừa cho quốc gia khác, trong khi ITMOs bổ sung chỉ cho phép các quốc gia sử dụng ITE để đáp ứng NDC mà không được bán phần dư thừa.

Quy trình thực hiện ITMOs yêu cầu các quốc gia tuân thủ các quy định của Thỏa thuận Paris và các quy tắc của thị trường quốc tế. Đầu tiên, các quốc gia cần thương lượng và ký kết thỏa thuận ITMO, trong đó quy định loại hình ITMO, số lượng ITE chuyển nhượng, giá cả và các điều kiện cụ thể khác. Tiếp theo, ITMOs phải được đăng ký với cơ quan đăng ký trung tâm do các bên trong Thỏa thuận Paris thành lập. Cuối cùng, các quốc gia tham gia phải ghi nhận số lượng ITE đã chuyển nhượng và mua bán trong báo cáo NDC của mình. Quy định về ITMOs trong Điều 6 giúp các quốc gia thực hiện và báo cáo các cam kết giảm phát thải một cách minh bạch và hiệu quả, tạo nền tảng cho hợp tác quốc tế trong ứng phó với biến đổi khí hậu.

Thứ hai, Quỹ Đối tác carbon trong lĩnh vực rừng (*Forest carbon partnership facility*, FCPF)¹² đóng vai trò là một sáng kiến thử nghiệm quan trọng, cung cấp thanh toán dựa trên kết quả cho việc giảm phát thải thông qua các chương trình REDD+ quy mô lớn. Quỹ này thực hiện thanh toán thông qua Thỏa thuận Thanh toán cho giảm phát thải (*Emission reductions payment agreement*, ERPA), được xác định trong hiến chương của FCPF như là một hợp đồng mua và chuyển nhượng giảm phát thải. Dựa theo quy định của FCPF và ERPA, giảm phát thải và quyền chuyển nhượng bao gồm toàn bộ quyền, chứng từ và lợi ích liên quan đến giảm phát thải đã được chuyển giao. Quỹ Carbon, thông qua Khung phương pháp, áp đặt những giới hạn nghiêm ngặt về việc sử dụng các khoản giảm phát thải. Các giảm phát thải thu được từ hoạt động REDD+ trong Chương trình ER mà bán cho Quỹ Carbon sẽ không được tái sử dụng cho bất kỳ mục đích nào khác như bán lại, quảng cáo. Các khoản giảm phát thải bao gồm những khoản trong hợp đồng, các khoản bổ sung, và cả giảm phát thải cơ bản chỉ được sử dụng hoặc yêu cầu một lần duy nhất. Điều khoản của ERPA cũng quy định rằng quốc gia REDD+ (bên bán) không được dùng các giảm phát thải đã bán cho Quỹ Carbon để đạt mục tiêu NDC của mình, vì quyền sở hữu đã được chuyển giao cho Người được ủy thác. Tuy nhiên, trong

12 FCPF, Forest Carbon Partnership, “Emission Reductions Payment Agreement”, 2020.

một số trường hợp cụ thể, nếu có sự đồng ý bằng văn bản từ Người được ủy thác sau khi tham vấn với các bên tham gia Quỹ Carbon, Đơn vị thực hiện chương trình có thể sử dụng giảm phát thải này để chứng minh tuân thủ mục tiêu giảm thiểu quốc gia.

Kể từ năm 2015, các quốc gia và tổ chức như Úc, Canada, EU, và Thụy Điển đã không gia tăng đóng góp vào Quỹ Carbon. Pháp và Mỹ có gia tăng đóng góp nhưng với mức độ khiêm tốn. Chỉ có ba quốc gia là Đức, Na Uy, và Vương quốc Anh đã tăng cường đáng kể mức đóng góp của họ vào Quỹ này từ năm 2015 đến nay.

4. Bài học cho Việt Nam

4.1. Bối cảnh thị trường carbon tại Việt Nam

Cho tới nay, phần lớn các nước (60%) đã ký được chi trả dựa vào kết quả của Quỹ Carbon và Quỹ Khí hậu xanh (*Green Climate Fund*, GCF) tiến hành chuyển quyền carbon dựa vào hệ thống luật pháp hiện hành. Việt Nam đã và đang thực hiện nhiều nỗ lực trong việc giảm phát thải khí nhà kính và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, quyền carbon là một khái niệm mới mẻ và chưa được khai thác triệt để, khung pháp lý về quyền carbon trong nước vẫn còn thiếu sót và chưa hoàn thiện. Các quy định hiện hành chủ yếu tập trung vào quản lý và kiểm soát ô nhiễm môi trường, chưa có hệ thống rõ ràng về quyền carbon. Việt Nam đã tích cực tham gia các chương trình quốc tế như REDD+ và CDM và đã triển khai nhiều dự án nhằm giảm phát thải và bảo vệ rừng. Các quy định và chiến lược quốc gia đã tạo cơ sở pháp lý cho việc quản lý và phát triển quyền carbon. Quyết định số 1775/QĐ-TTg năm 2012 phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua các nỗ lực chống nạn phá rừng và suy thoái rừng theo REDD+. Đây là cơ sở pháp lý cho việc triển khai các dự án REDD+ tại Việt Nam, góp phần tạo ra quyền carbon từ các hoạt động bảo vệ rừng.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 bao gồm các quy định mới về giảm phát thải khí nhà kính (KNK), đặc biệt là tại Điều 91, nêu rõ về việc thành lập và phát triển một thị trường carbon nội địa. Theo đó, kiểm kê KNK sẽ được thực hiện hai năm một lần cho các đơn vị nằm trong danh sách các ngành có lượng phát thải KNK cần kiểm kê, dựa trên sự phê duyệt của Chính phủ và dựa trên đề xuất từ Bộ Tài nguyên và Môi trường. Bộ này cũng chịu trách nhiệm phát triển hệ thống đo lường, báo cáo và xác minh cho việc giảm phát thải KNK, cung cấp hướng dẫn cho việc xác minh kết quả kiểm kê KNK và lập báo cáo kiểm kê KNK quốc gia. Luật này tạo nền tảng pháp lý cho việc ban hành các văn bản, quy định và hướng dẫn cụ thể để phát triển thị trường carbon, hướng đến mục tiêu giảm phát thải KNK. Nghị định số 06/2022/NĐ-CP cung cấp hướng dẫn chi tiết về cách tổ chức và phát triển thị trường carbon nội địa, đặc biệt là tại Điều 5, mục 1, nêu rõ các đối tượng cần thực

hiện kiểm kê KNK. Kiểm kê này là cơ sở để phân bổ hạn ngạch phát thải. Nghị định cũng đề ra lộ trình cho việc triển khai thị trường carbon nội địa, với kế hoạch xây dựng thị trường thí điểm vào năm 2025 và thị trường chính thức vào năm 2028. Giai đoạn thí điểm sẽ tập trung vào việc thiết lập các quy định và quy chế vận hành thị trường, triển khai các hoạt động nâng cao năng lực và vận hành thị trường thí điểm trong các lĩnh vực có tiềm năng.

Việt Nam đã trở thành thành viên của FCPF từ năm 2008 và đã nhận được sự hỗ trợ từ FCPF để triển khai dự án chuẩn bị sẵn sàng cho việc thực hiện giảm phát thải khí nhà kính từ việc mất rừng và suy thoái rừng - REDD+ từ năm 2013 đến 2020. Dự án này nhằm mục tiêu xây dựng năng lực tổ chức và kỹ thuật cho các cơ quan ở cấp trung ương và địa phương tại 6 tỉnh của vùng Bắc Trung Bộ, bao gồm Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế. Các vấn đề như nhiệt điện than, giao thông sử dụng xăng dầu, chế biến thực phẩm bằng lửa, sản xuất gạch nung và đồ gốm sứ bằng than vẫn còn phổ biến. Phong cách sản xuất và sinh hoạt truyền thống vẫn tồn tại mà không có sự thay đổi nào từ phía quản lý. Để giải quyết triệt để vấn đề chuyển đổi sang sản xuất, tiêu dùng và sinh hoạt sạch, cần phải vận hành một thị trường quyền carbon quốc gia, được điều chỉnh bởi một khung pháp lý liên quan đến thuế đánh vào các quá trình sản xuất không sạch, nhằm hỗ trợ tài chính cho các quá trình sạch. Đồng thời, Nhà nước cần khuyến khích các tổ chức xã hội thực hiện các chiến dịch về lối sống và sản xuất sạch. Chỉ khi đó, cam kết của Thủ tướng Chính phủ với cộng đồng quốc tế về việc giảm phát thải ròng về “0” vào năm 2050 mới có thể trở thành hiện thực.

Trong bối cảnh kinh tế Việt Nam đang trên đà phát triển mạnh mẽ hướng tới mục tiêu trở thành quốc gia thu nhập cao, việc giảm thiểu lượng carbon trở nên cần thiết. Việt Nam chỉ chiếm khoảng 0,8% tổng lượng khí thải nhà kính toàn cầu, theo đầu người, lượng khí thải của quốc gia này vẫn thấp hơn nhiều so với mức trung bình của các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (*Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD). Tuy nhiên, sự tăng trưởng kinh tế vượt bậc đã khiến cho lượng khí thải nhà kính trên đầu người của Việt Nam tăng lên bốn lần kể từ đầu thế kỷ 21, từ mức 0,79 tấn CO₂ tương đương năm 2000 lên đến 3,81 tấn CO₂ vào năm 2018.¹³ Đây là mức tăng trưởng nhanh nhất thế giới. Sự ô nhiễm do khí thải gây ra đã ảnh hưởng tiêu cực đến sức khỏe cộng đồng và hiệu suất lao động, trong khi sự kiệt quệ của nguồn tài nguyên và những ảnh hưởng từ biến đổi khí hậu đã gây tổn thất cho hoạt động thương mại và đầu tư của đất nước. Việt Nam đã đặt ra mục tiêu không còn nạn phá rừng từ năm 2030 trở đi, cắt giảm 30% lượng khí thải metal, và ngừng tất cả các khoản đầu tư mới vào sản xuất điện từ than, đồng thời tăng cường sử dụng năng lượng tái tạo và dừng hoàn toàn việc sử dụng điện than vào

13 World Bank, *New World Bank Group Report Proposes Path for Vietnam to Address Climate Risks while Sustaining Robust Economic Growth*, 2022.

khoảng năm 2040. Các mục tiêu này vượt xa những gì Việt Nam đã cam kết trong đóng góp do quốc gia xác định của năm 2020, khi mà Việt Nam đã hứa sẽ giảm 9% lượng phát thải không theo điều kiện nào cả vào năm 2030 so với mức của năm 2014, và giảm tới 27% nếu có điều kiện thuận lợi.

4.2. Một số gợi mở cho Việt Nam

4.2.1. Hoàn thiện khung pháp lý

Là một quốc gia đang phát triển với tiềm năng lớn trong lĩnh vực năng lượng tái tạo và bảo vệ môi trường, Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể trong việc xây dựng khung pháp lý liên quan đến quyền carbon và quyền phát thải. Tuy nhiên, để tối ưu hóa hiệu quả và đáp ứng các cam kết quốc tế, Việt Nam cần tham khảo và áp dụng những kinh nghiệm từ các khung pháp lý quốc tế tiên tiến. Hiện tại, các quy định về quản lý phát thải và quyền carbon ở Việt Nam vẫn còn phân tán và chưa hoàn thiện. Để khắc phục điều này, Việt Nam có thể học hỏi từ các chương trình Giao dịch Phát thải ở châu Âu và các sáng kiến REDD+ ở các nước Nam Mỹ. Cụ thể, Việt Nam nên tập trung vào việc xây dựng một hệ thống ETS nội địa hiệu quả, với các quy định rõ ràng và minh bạch về cấp phép và giao dịch quyền phát thải. Việc áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế trong việc đo lường, báo cáo và kiểm tra cũng là cần thiết để đảm bảo tính minh bạch và tin cậy. Bên cạnh đó, việc tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý và nâng cao nhận thức của doanh nghiệp và cộng đồng về lợi ích của thị trường carbon là yếu tố then chốt. Ngoài ra, Việt Nam cần phát triển các chính sách hỗ trợ tài chính và kỹ thuật cho các dự án giảm phát thải, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng tái tạo và bảo vệ rừng.

Ngoài ra, dù đã có những cơ sở pháp lý về carbon rừng, Việt Nam vẫn cần hoàn thiện thêm các chính sách hiện hành, như quản lý rừng bền vững, hỗ trợ mở rộng rừng có chứng nhận quản lý bền vững, tăng diện tích trồng rừng gỗ lớn, và xác định rõ các quyền liên quan đến carbon như quyền sở hữu, chuyển nhượng, mua bán tín chỉ, và quyền hưởng lợi từ carbon rừng cũng như trách nhiệm đi kèm. Cần lựa chọn các giải pháp can thiệp hiệu quả nhất để tối ưu hóa lợi ích từ carbon rừng, đa dạng sinh học và đảm bảo an sinh xã hội. Chuyển đổi sang sản xuất xanh là một xu hướng toàn cầu nhằm đạt mục tiêu phát thải carbon net-zero vào năm 2050. Điều này đồng nghĩa với việc áp dụng mô hình kinh tế tuần hoàn, một hướng đi không thể tránh khỏi trong hoạt động thương mại và đầu tư toàn cầu. Đây cũng là bước quan trọng để thực hiện cam kết của Việt Nam về việc đạt phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, như đã được Thủ tướng tái khẳng định tại COP28. Điều này bao gồm việc coi tín chỉ carbon như một loại hàng hóa, xác định quyền sở hữu để giảm thiểu tranh chấp, và hợp pháp hóa quy trình xây dựng và quản lý tín chỉ carbon.

4.2.2. Định hướng thị trường Việt Nam tham gia

Hiện tại, Việt Nam chưa có một thị trường carbon nội địa chính thức.

Sự tham gia của Việt Nam vào thị trường carbon quốc tế, dù là bắt buộc hay tự nguyện, sẽ phụ thuộc vào nhiều yếu tố như khả năng tài chính, năng lực quản lý và mức độ cam kết giảm phát thải KNK. Trong dài hạn, mọi quốc gia cần hướng đến việc phát triển cả hai loại thị trường này. Việc tiến tới thị trường carbon tự nguyện không chỉ giúp Việt Nam cải thiện hệ thống quản lý hành chính mà còn tạo cơ hội bán carbon trong bối cảnh các thỏa thuận quốc tế về thị trường bắt buộc vẫn chưa được hoàn thiện. Các dự án lâm nghiệp như trồng rừng mới, tái trồng và giảm phát thải từ việc chặt phá rừng thường được thực hiện thuận lợi hơn và có nhu cầu cao hơn trong thị trường tự nguyện. Tuy nhiên, việc tham gia thị trường bắt buộc là bước quan trọng để đạt được các mục tiêu của Hiệp định Paris và mở ra cơ hội tiếp cận nguồn tài chính quốc tế cho Việt Nam. Việt Nam cần ưu tiên phát triển các dự án hướng tới thị trường carbon tự nguyện và thu hút đầu tư cho những dự án này. Đồng thời, cần xem xét hỗ trợ cả hai loại hàng hóa carbon: hạn mức phát thải và bồi thường carbon, vì cả hai đều có một lượng lớn người mua tiềm năng trên thị trường quốc tế và nội địa.

4.2.3. Chính sách hợp pháp hóa quyền carbon

Việt Nam đang tiến hành xây dựng các hướng dẫn cụ thể cho việc chuyển giao quyền carbon và kết quả giảm phát thải trong khuôn khổ Chương trình Giảm phát thải ở khu vực Bắc Trung Bộ. Tuy nhiên, xu hướng chung của các quốc gia không phải là tiếp cận riêng lẻ từng chương trình mà là hướng đến việc thiết lập một bộ quy tắc và hướng dẫn chung cho cả nước, áp dụng cho mọi chương trình bao gồm cả ERPA. Việc này sẽ đảm bảo sự đồng nhất về luật pháp giữa các chương trình, giúp tiết kiệm chi phí và nguồn lực cho các bên liên quan. Vấn đề đặt ra là ai sẽ sở hữu quyền carbon và làm thế nào để phân bổ quyền này cho các bên liên quan. Có ba phương thức tiếp cận chính mà các quốc gia đang áp dụng: quyền carbon theo quyền sở hữu đất công và tư, quyền tự chủ và tài sản quốc gia, và mô hình chia sẻ lợi ích. Ba phương án chính liên quan đến hệ thống chia sẻ lợi ích và chuyển giao quyền carbon đang được các quốc gia thực hiện, và phương án chia sẻ lợi ích theo quy mô quốc gia được đa số các quốc gia lựa chọn để đảm bảo quyền tự chủ của chính quyền quốc gia, giảm chi phí và nguồn lực giao dịch, và hạn chế rủi ro tranh chấp. Các quốc gia thường chỉ chọn phương án thứ nhất khi hệ thống sở hữu tư nhân phát triển mạnh và là nền tảng của chính sách quốc gia, khi có xung đột xã hội lớn giữa các nhóm trong xã hội, và khi các cơ quan nhà nước và phi nhà nước đạt được thỏa thuận trong cơ chế chia sẻ lợi ích và cấp chứng chỉ quyền carbon một cách thuận lợi. Dựa trên phân tích chính sách hiện hành ở Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn đang xem xét giải pháp cho phép Ủy ban nhân dân các tỉnh chuyển giao quyền carbon với tư cách là cơ quan nhà nước sở hữu toàn bộ quyền carbon ở cấp tỉnh trong khuôn khổ Chương trình Giảm phát thải Bắc Trung Bộ.

4.2.4. Chính sách về một chương trình giảm phát thải

Việt Nam cần không ngừng học hỏi từ các hệ thống thương mại phát thải toàn cầu để thu hút đầu tư vào công nghệ giảm phát thải carbon, tiết kiệm năng lượng và bảo vệ môi trường. Điều này bao gồm việc thu hút tài chính, chuyển giao công nghệ và cải thiện năng lực từ quốc tế; nâng cao ý thức của cộng đồng và doanh nghiệp về ETS; phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao để đáp ứng nhu cầu của thị trường, đặc biệt trong quá trình xây dựng ETS; và thiết kế hệ thống giám sát, báo cáo và xác minh sử dụng công nghệ tiên tiến để cải thiện tính minh bạch và hiệu quả trong thiết kế và hoạt động của ETS. Việt Nam có thể tiếp cận công nghệ này thông qua chính sách đào tạo chuyên gia ở nước ngoài, hợp tác đầu tư công nghệ song phương, hoặc thu hút chuyên gia nước ngoài. Cần phát triển mô hình định giá carbon tích hợp tất cả các yếu tố ảnh hưởng như hạn ngạch, mức xả thải, lĩnh vực áp dụng, biến động kinh tế và các chính sách môi trường bên ngoài thị trường carbon, theo mô hình của EU. Đồng thời, cần có kế hoạch cho các biến động không lường trước được và thiết kế cơ chế linh hoạt để đối phó với những biến động đó. Sự đồng thuận và cam kết chính trị từ tất cả các cấp của chính phủ Việt Nam, bao gồm các bộ, ngành và địa phương, là cần thiết để hỗ trợ việc thiết lập ETS. Khi đó, ETS Việt Nam mới có thể hoạt động hiệu quả và phát triển bền vững.

Những chính sách gợi mở này không chỉ giúp Việt Nam hoàn thiện khung pháp lý về quyền carbon và quyền phát thải mà còn tạo điều kiện thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Việc học hỏi và áp dụng các kinh nghiệm quốc tế sẽ giúp Việt Nam không chỉ đáp ứng các cam kết quốc tế mà còn bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) and Carbon Fund, *Reducing Emissions From San Martin And Ucayali In The Peruvian Amazon, Peru*, Emission Reductions Program Document (ER-PD), 2019
- [2] FCPF, Forest Carbon Partnership, “*Emission Reductions Payment Agreement*”, Nov 2020
- [3] Green Climate Fund, “Funding Proposal- FP100: REDD-PLUS results-based payments for results achieved by Brazil in the Amazon biome in 2014 and 2015”, <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/funding-proposal-fp100-undp-brazil.pdf>, truy cập ngày 20/6/2024
- [4] Phạm Thu Thủy, Hoàng Tuấn Long, Đào Thị Linh Chi, Trần Ngọc Mỹ Hoa, Nguyễn Thị Vân Anh, Nguyễn Thị Thùy Anh, “Kinh nghiệm của 87 quốc gia trên thế giới trong việc xác định và chuyển nhượng quyền carbon”, *Báo cáo chuyên đề 218, Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2021* [trans: Phạm Thu Thủy, Hoàng Tuấn Long, Đào Thị Linh Chi, Trần Ngọc Mỹ Hoa, Nguyễn Thị Vân Anh, Nguyễn Thị Thùy Anh, “Experience of 87 countries in the world in identifying and transferring carbon rights”, *Special Report 218, Organization for International Forestry Research (CIFOR), 2021*]
- [5] UNDP, Global Climate Promise, “*What are carbon markets and why are they important?*”, UN-REDD Programme, 2022
- [6] World Bank, *New World Bank Group Report Proposes Path for Vietnam to Address Climate Risks while Sustaining Robust Economic Growth*, 2022
- [7] World Bank Group, “*State and Trends of carbon Pricing 2020*”, 2022