

TÓM TẮT BÁO CÁO GIỮA KỲ

Nâng cao năng lực trong đánh giá thực trạng pháp luật, hạ tầng và kinh nghiệm quốc tế để thiết kế sàn giao dịch tín chỉ các-bon tại Việt Nam



Hà Nội, 10/04/2024

LỜI NÓI ĐẦU

Đơn vị thụ hưởng

Đối tác Chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á

Tầng 14, Tòa nhà 208 Đường Wireless Lumphini, Bangkok 10330, Thái Lan | +669 8832 1614 | etp@unops.org

Vụ Pháp chế, Bộ Tài chính, Việt Nam

28 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam | +8424 2220.2828 | support@Bộ TC.gov.vn

Các chuyên gia chính:

Phạm Phan Dũng, *Viện Sinh thái và Môi trường*: Chuyên gia pháp lý CTX

Nguyễn Hồng Loan, *Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu Xanh (GreenCIC)*: Chuyên gia thể chế CTX

Hyun Shin Park, *Cty Ecoeye*: Chuyên gia thiết kế ETS quốc tế

Albert de Haan, *Cty CarbonRooster*: Chuyên gia vận hành CTX quốc tế

Russel Quek Kai Zhi, *Cty South Pole*: Chuyên gia pháp lý CTX quốc tế

Tham gia thực hiện:

GreenCIC: Phạm Phương Linh; Hoàng Thúy An

Ecoeye: Lee Maureen; Nguyễn Trâm

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn các cá nhân, tổ chức sau đây vì đã hợp tác, hỗ trợ, và cung cấp những nhận xét, góp ý sâu sắc để chúng tôi hoàn thành Báo cáo này: Vụ Pháp chế, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Tổng Công ty Lưu ký và Bù trừ Chứng khoán Việt Nam, Sở Giao dịch Chứng khoán Thành phố Hồ Chí Minh, Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội, Bộ Tài chính; Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Báo cáo Giữa kỳ này được xây dựng trong khuôn khổ Dự án hỗ trợ kỹ thuật về Nâng cao năng lực trong đánh giá thực trạng pháp luật, hạ tầng và kinh nghiệm quốc tế để thiết kế sàn giao dịch tín chỉ các-bon tại Việt Nam và dành riêng cho Đối tác chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á (ETP) và Vụ Pháp chế, Bộ Tài chính (TC), Việt Nam. Những phát hiện và ý kiến trình bày trong báo cáo là của các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của bất kỳ chính phủ hoặc tổ chức liên quan nào. Tài liệu này không được sao chép hoặc phân phát cho bên thứ ba trước khi được cho phép bằng văn bản của ETP và Vụ Pháp chế, Bộ TC.

Đề xuất trích dẫn: Dũng, P., Loan, N., Park, H., De Haan, A., Quek, R. (2024). Nâng cao năng lực trong đánh giá thực trạng pháp luật, hạ tầng và kinh nghiệm quốc tế để thiết kế sàn giao dịch tín chỉ các-bon tại Việt Nam - Báo cáo Giữa kỳ, chuẩn bị cho Đối tác chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á (ETP), Hà Nội- Việt Nam

TÓM TẮT

Hệ thống trao đổi hạn ngạch (ETS) là một chính sách hiệu quả để các quốc gia thực hiện giảm phát thải KNK bằng cách định giá phát thải thông qua tiếp cận dựa trên thị trường. Việt Nam đã quyết định phát triển thị trường các-bon trong nước trên cơ sở mua, bán hạn ngạch phát thải khí nhà kính (KNK) và tín chỉ các-bon trong Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020.

Nghị định 06/2022/ND-CP của Chính phủ quy định việc trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon sẽ được thực hiện trên sàn giao dịch tín chỉ các-bon (CTX), dự kiến vận hành thí điểm từ năm 2025 và vận hành chính thức trong năm 2028. Bộ Tài chính (TC) được giao chủ trì xây dựng, thành lập sàn giao dịch tín chỉ các-bon (CTX) và ban hành cơ chế quản lý tài chính cho hoạt động của thị trường các-bon.

Để hỗ trợ Bộ TC và các bộ, ngành liên quan thành lập và vận hành CTX, Đối tác chuyển dịch năng lượng (ETP) thuộc Văn phòng Dịch vụ Dự án Liên hợp quốc (UNOPS) thực hiện Dự án Hỗ trợ kỹ thuật “Nâng cao năng lực trong đánh giá thực trạng pháp luật, hạ tầng và kinh nghiệm quốc tế để thiết kế sàn giao dịch tín chỉ các-bon tại Việt Nam”. Mục tiêu của Hỗ trợ kỹ thuật này nhằm nâng cao năng lực cho cán bộ Bộ TC trong nghiên cứu, đánh giá hiện trạng hệ thống pháp luật, hạ tầng cho việc thiết lập CTX tại Việt Nam và chia sẻ kinh nghiệm quốc tế trong việc xây dựng CTX.

Dựa trên sáu tiêu chí (thời gian vận hành, tính tương đồng về bối cảnh, khối lượng giao dịch, giá giao dịch, việc sử dụng tín chỉ các-bon và kết nối với các thị trường các-bon khác), Báo cáo này đã xem xét 21 ETS hiện có trên thế giới có vận hành CTX để phân tích sâu về kinh nghiệm quốc tế liên quan đến các yêu cầu pháp lý, thể chế và hạ tầng cho CTX. Sau khi thực hiện phân tích đa tiêu chí, Báo cáo đã lựa chọn bốn trường hợp điển hình có kết quả đánh giá cao nhất, đó là: ETS của Vương quốc Anh, ETS Zealand, ETS California và ETS Hàn Quốc. Các trường hợp điển hình này đáp ứng các tiêu chí sau đây: có thời gian vận hành ETS đủ lâu (ít nhất 5 năm), có bối cảnh tương đồng với Việt Nam (ETS ở cấp quốc gia và/hoặc ở Châu Á, và/ hoặc thuộc nền kinh tế đang phát triển), và có lượng giao dịch cao (trên 20 triệu tCO₂) với giá các-bon cao (trên 10 USD). Trong các ETS được lựa chọn, có các ETS có cho phép sử dụng tín chỉ các-bon để bù trừ nghĩa vụ phát thải, và có kết nối với các ETS khác. Phân tích đa tiêu chí này nhằm đảm bảo các nghiên cứu điển hình được lựa chọn có bối cảnh tương tự như Việt Nam và có thể cung cấp các kinh nghiệm hữu ích nhất cho việc thiết lập và vận hành CTX.

Việc xem xét kinh nghiệm quốc tế cho thấy khung pháp lý chặt chẽ là nền tảng của một CTX đáng tin cậy. Mỗi quốc gia thành lập sàn giao dịch của mình theo một luật riêng, được hỗ trợ bởi các quy định và hướng dẫn toàn diện về quản lý giao dịch hạn ngạch, giám sát thị trường và tuân thủ của người tham gia. Mặt khác, việc điều chỉnh khung pháp lý này để phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế sẽ củng cố hơn nữa tính minh bạch và tính toàn vẹn của thị trường.

Không có quốc gia/vùng lãnh thổ nào nào trong các trường hợp điển hình lựa chọn thiết lập một sàn giao dịch hoàn toàn mới, thay vào đó, họ tận dụng các nền tảng tài chính hiện có trong phạm vi thẩm quyền của mình. Trong khi California sử dụng chương trình WCI làm sàn đấu giá, các quốc gia còn lại tiến hành đấu giá thông qua các sàn giao dịch tín chỉ các-bon được chỉ định. Ngoài ra, cấu trúc thị trường thứ cấp rất đa dạng, trong đó California và New Zealand sử dụng nhiều sàn, còn Hàn Quốc và Vương quốc Anh sử dụng một mô hình sàn giao dịch duy nhất. Ngoài các sàn (sàn đấu giá và sàn giao dịch thứ cấp), hệ thống đăng ký giao dịch phát thải, và hệ thống thanh toán và bù trừ là các cơ sở hạ tầng quan trọng nhất đối với ETS. Các hệ thống này vận hành kết nối với CTX.

Tuy nhiên, các nghiên cứu điển hình cũng cho thấy những thách thức trong quá trình triển khai, từ sự biến động của thị trường và các vấn đề giám sát cho đến những khoảng trống về quy định. Nhờ đó, những thách thức này đã thúc đẩy sự phát triển của các biện pháp tuân thủ mạnh mẽ, cơ chế giám sát thị trường nâng cao và chiến lược quản lý rủi ro hiệu quả để giảm thiểu biến động và đảm bảo tuân thủ quy định. Ngoài ra, năng lực thể chế mạnh mẽ, cùng với sự tham gia tích cực của các bên liên quan, là nền tảng quan trọng để vận hành sàn và quản lý thị trường hiệu quả, cũng như thúc đẩy một hệ thống toàn diện và minh bạch. Việt Nam có thể học hỏi từ những kinh nghiệm phong phú này để xây dựng khung quản trị và chính sách mạnh mẽ, tin cậy, và áp dụng tiếp cận thể chế và hạ tầng hiệu quả để thiết lập CTX và thị trường các-bon, và chuẩn bị các trước các giải pháp để đảm bảo vận hành thị trường thuận lợi.

Việt Nam đã xây dựng khung pháp lý và thể chế cho thị trường các-bon và CTX, thông qua các văn bản quan trọng là Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 và Nghị định 06/2022/ND-CP. Ngoài ra, Việt Nam cũng có sẵn cơ sở hạ tầng dựa trên các sàn giao dịch cho chứng khoán thuộc Sở Giao dịch Chứng khoán Việt Nam (VNX) và cho hàng hóa thuộc Sở Giao dịch Hàng hóa Việt Nam (MXV).

Về khoảng trống pháp lý, tổng hạn ngạch và định mức phát thải KNK trên đơn vị sản phẩm vẫn chưa được xác định. Không có các quy định cụ thể về tiêu chí đánh giá và xác định tính hợp lệ của tín chỉ các-bon tham gia vào thị trường các-bon trong nước. Hệ thống MRV vẫn chưa được xây dựng đầy đủ (còn thiếu hướng dẫn kiểm kê KNK cho các ngành giao thông và xây dựng, và danh mục các đơn vị thẩm định vẫn chưa được ban hành). Cần phải xây dựng quy định pháp lý cho việc thiết lập và vận hành hệ thống đăng ký và CTX, thiết lập các cơ chế quản lý tài chính và các biện pháp quản lý và giám sát thị trường.

Về khoảng trống thể chế, cần phải xây dựng văn bản quy định về cơ quan quản lý vận hành hệ thống đăng ký và CTX. Ngoài ra, cần xác định cơ chế phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường (TNMT) và Bộ TC, và các tiêu chí để đánh giá tính hợp lệ và phê duyệt “các tổ chức và cá nhân khác” để có thể đầu tư và tham gia vào thị trường các-bon trong nước.

Về mặt cơ sở hạ tầng, Việt Nam chưa có hoặc còn thiếu nhiều hạng mục quan trọng cần thiết cho việc vận hành ETS, bao gồm hệ thống đăng ký, và hệ thống hỗ trợ toàn diện cho việc thực hiện ETS, bao gồm hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm kê KNK để quản lý và giám sát tổng hạn ngạch phát thải của các cơ sở tham gia vào ETS, hệ thống MRV nhất quán về phát thải KNK và giảm nhẹ phát thải KNK, cũng như CTX và sàn đấu giá hạn ngạch.

Để khắc phục các khoảng trống pháp lý, thể chế và hạ tầng nêu trên, Báo cáo đã đưa ra các phương án khác nhau để xây dựng và vận hành CTX. Quyết định lựa chọn phương án nào sẽ dẫn đến việc đưa ra các khuyến nghị tương ứng về mặt pháp lý, thể chế và hạ tầng để hiện thực hóa phương án đó.

Trước tiên, về thiết lập CTX, theo Nghị định 06/2022/ND-CP, Bộ TC được giao nhiệm vụ phát triển và thành lập CTX trong khi Bộ TNMT được giao vận hành thí điểm và vận hành chính thức CTX. Do đó, trao đổi hàng hóa dưới sự quản lý của Bộ Công Thương sẽ không phù hợp với khuôn khổ pháp lý và thể chế tổng thể hiện có đối với thị trường các-bon trong nước và CTX ở Việt Nam. Vì vậy, có hai phương án tiềm năng để thành lập CTX ở Việt Nam như sau: i) **Phương án 1:** Thành lập CTX trên cơ sở hệ thống hạ tầng của Sở giao dịch chứng khoán; ii) **Phương án 2 :** Phát triển mô hình sàn giao dịch tín chỉ các-bon độc lập với hệ thống giao dịch chứng khoán, do Bộ TNMT quản lý.

Phương án 1 có lợi thế là có thể tận dụng hạ tầng, nhân lực và nguồn lực hiện có, trong khi ưu thế của Phương án 2 là đảm bảo Bộ TNMT là cơ quan quản lý nhất quán đối với thị trường các-bon.

Thứ hai, để vận hành CTX, Báo cáo cũng xác định hai phương án để cấu trúc thị trường sơ cấp: i) **Phương án 1:** Phân bổ miễn phí hạn ngạch cho tất cả các cơ sở tham gia ETS (và chứng nhận tín chỉ các-bon đủ điều kiện cho các giao dịch trên thị trường thứ cấp); và ii) **Phương án 2:** Phân bổ miễn phí hạn ngạch kết hợp đấu giá (và chứng nhận tín chỉ các-bon đủ điều kiện giao dịch trên thị trường thứ cấp). Phương án 1 có ưu điểm là giảm gánh nặng tài chính cho các cơ sở tham gia vào ETS. Trong khi đó, Phương án 2 tạo động lực nhiều hơn để các doanh nghiệp thực hiện các hành động giảm nhẹ (vì nếu không, họ sẽ phải trả giá cho việc phát thải, thay vì được phân bổ miễn phí như trong một hệ thống phân bổ hạn ngạch hoàn toàn miễn phí), do đó, phương án này giúp thị trường sôi động và có tính thanh khoản cao hơn.

Hai phương án cũng được đưa ra để cấu trúc thị trường thứ cấp: i) **Phương án 1:** Trao đổi hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon trên một hệ thống tập trung với các bảng riêng biệt về hạn ngạch và tín chỉ các-bon; và ii) **Phương án 2:** Chỉ giao dịch hạn ngạch phát thải KNK trên hệ thống tập trung. Tín chỉ các-bon có thể được mua từ thị trường các-bon tự nguyện trong nước hoặc quốc tế một cách phi tập trung. Ưu điểm của Phương án 1 là tạo ra thị trường với thông tin minh bạch hơn (về giá và khối lượng giao dịch) và việc giao dịch tin cậy hơn (vì có sự tham gia của đơn vị thanh toán và bù trừ) vì thị trường được quản lý chặt chẽ. Tuy nhiên, Phương án 2 có tính linh hoạt cao hơn để có thể kết nối với thị trường các-bon quốc tế.

Dựa trên kinh nghiệm quốc tế, bối cảnh trong nước và kết quả của quá trình tham vấn các bên liên quan trong khuôn khổ Dự án, phương án được đề xuất để thiết lập CTX như sau:

- Bộ TNMT sẽ thống nhất quản lý thị trường các-bon, bao gồm thiết lập hệ thống đăng ký cho hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon; ban hành các quy định về hệ thống MRV và các yêu cầu đối với hạn ngạch, tín chỉ các-bon và các thành viên thị trường; quyết định về phạm vi sử dụng hệ thống giao dịch chứng khoán và các

thành viên thị trường tham gia vào giao dịch hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon trên thị trường;

- CTX được thiết lập dựa trên cơ sở sử dụng dịch vụ của hệ thống giao dịch chứng khoán do Bộ TC quản lý (với sự tham gia của Ủy ban Chứng khoán nhà nước, Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam, Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán).

Các văn bản pháp lý đề xuất cần phải xây dựng trong thời gian tới để khắc phục các khoảng trống pháp lý nhằm hiện thực hóa phương án này bao gồm:

- Nghị định của Chính phủ về thiết lập và vận hành thí điểm CTX;
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ giao Bộ TNMT xây dựng và quản lý thị trường các-bon;
- Quyết định của Thủ tướng Chính phủ giao cho Sở giao dịch chứng khoán Việt Nam (VNX), Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ chứng khoán (VSDC) và Bộ TNMT vận hành thí điểm CTX;
- Quyết định của Bộ TC về việc điều chỉnh quy chế hoạt động của VNX và VSDC liên quan đến vận hành thí điểm CTX;
- Các văn bản hướng dẫn thủ tục vận hành CTX.

Các đề xuất về sắp xếp thể chế như sau:

- **Bộ TNMT:** đóng vai trò chủ đạo trong việc xây dựng và quản lý thị trường các-bon, bao gồm xây dựng và vận hành hệ thống đăng ký quốc gia, vận hành CTX và hệ thống hỗ trợ toàn diện cho việc thực hiện ETS, bao gồm hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về KNK của các cơ sở tham gia vào ETS để quản lý và theo dõi tổng phát thải;
- **Bộ TC:** phối hợp với Bộ TNMT để thiết kế, xây dựng và vận hành CTX, đóng vai trò chủ đạo trong việc quản lý tài chính của thị trường các-bon, đưa ra phương hướng, chỉ đạo cho SSC, VNX và VSDC để đáp ứng các yêu cầu về giao dịch các-bon;
- **VSDC:** phối hợp với Hệ thống đăng ký quốc gia để quản lý việc đăng ký/mở tài khoản, thực hiện lưu ký, bù trừ và thanh toán cho các giao dịch các-bon;
- **VNX:** xác định sàn chứng khoán phù hợp (HNX hay HOSE) cho việc cung cấp nền tảng giao dịch để thực hiện các giao dịch các-bon.

Về cơ sở hạ tầng, cần phải xây dựng hệ thống đăng ký quốc gia, sàn giao dịch sơ cấp và thứ cấp, hệ thống MRV nhất quán, và cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm kê KNK để theo dõi sự tuân thủ các cơ sở tham gia vào ETS. Các chi tiết cụ thể hơn về hạ tầng cho ETS cần được đánh giá dựa trên kết quả rà soát và lựa chọn mô hình cụ thể cho việc vận hành ETS trong giai đoạn sau. Do vậy, cần có sự thảo luận và thống nhất của các cơ quan quản lý nhà nước (Bộ TNMT và Bộ TC) về phương án lựa chọn để vận hành CTX trước khi triển khai các bước tiếp theo để hoàn thiện hệ thống pháp lý, thể chế, thiết kế kỹ thuật và xây dựng cơ sở hạ tầng cho CTX.