

Quy định pháp luật môi trường về thị trường các-bon và những thách thức khi triển khai tại Việt Nam

Võ Trung Tín*, Nguyễn Quốc Đạt**

Nhận ngày 28 tháng 4 năm 2023. Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 7 năm 2023.

Tóm tắt: Trên thế giới, thị trường các-bon đóng vai trò quan trọng trong việc giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, hướng đến cuộc “cách mạng” bảo vệ môi trường trong tương lai. Tại Việt Nam, thị trường này còn là điều mới mẻ. Một trong những điểm mới đáng chú ý của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Luật BVMT 2020) so với Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (Luật BVMT 2014) là chế định xây dựng và phát triển thị trường các-bon với vai trò là một công cụ kinh tế. Bài viết phân tích quy định của pháp luật môi trường hiện hành liên quan đến thị trường các-bon, đồng thời trình bày một số quan điểm cá nhân dưới góc độ pháp lý được cho là thách thức ảnh hưởng đến sự phát triển của thị trường các-bon tại Việt Nam.

Từ khóa: Thị trường các-bon, tín chỉ các-bon, Thỏa thuận Paris, giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, Luật Bảo vệ môi trường.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: In the world, the carbon market plays an important role in mitigating greenhouse gas emissions, aiming for a "revolution" to protect the environment in the future. In Vietnam, this market is new. One of the notable new points of the Law on Environmental Protection 2020 compared to the Law on Environmental Protection 2014 is the regulation of building and developing the carbon market as an economic tool. The article analyzes the provisions of the current environmental law related to the carbon market, and presents a number of personal views from a legal perspective that are said to be challenging affecting the development of the carbon market in Vietnam.

Keywords: Carbon markets, carbon credits, the Paris agreement, mitigation of greenhouse gas emissions, Law on Environmental Protection.

Subject classification: Jurisprudence

1. Đặt vấn đề

Là quốc gia với những minh chứng rõ nét nhất về sự ảnh hưởng của biến đổi khí hậu (BĐKH), Việt Nam đã luôn tích cực trong việc vận dụng các nguồn lực xã hội trong và ngoài nước để nỗ lực hạn chế những thiệt hại mà BĐKH gây ra, nhưng vẫn đảm bảo nền kinh tế phát triển theo chiều hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa trên cơ sở phát triển khoa học công nghệ, đổi mới sáng tạo. Việt Nam đã có những hành động mạnh mẽ trong vấn đề ứng phó BĐKH như tham gia Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH (UNFCCC), Nghị định thư Kyoto cho đến Thỏa thuận Paris với cam kết Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) “Bằng nguồn lực trong nước, đến năm 2030 Việt Nam sẽ giảm 9% tổng lượng phát thải khí nhà kính so với kịch bản phát triển thông thường và tăng đóng góp lên tới 27% khi có hỗ trợ quốc tế thông qua hợp tác song phương, đa phương và thực hiện các cơ chế mới theo Thỏa thuận Paris...” (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2020a).

NDC do Việt Nam cam kết gửi đến Ban Thư ký Công ước vào năm 2020 đã hoạch định ra các mục tiêu cụ thể, trong đó lấy năm 2014 làm năm cơ sở kiểm kê khí nhà kính gần nhất, từ đó, theo

* Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

** Công ty TNHH VinaUcare.

Email: vtin@hcmulaw.edu.vn

kịch bản phát triển thông thường (BAU) dự kiến năm 2025 Việt Nam có tổng phát thải là 726,2 triệu tấn CO₂ quy đổi, đến năm 2030 con số này gia tăng thành 927,9 triệu tấn CO₂ quy đổi. Với cam kết cắt giảm khí nhà kính như trên, dự kiến năm 2030 sẽ giảm 83,9 triệu tấn CO₂ quy đổi (tương đương 9%) và có thể lên đến 250,8 triệu tấn CO₂ quy đổi (tương đương 27%) nếu có sự hỗ trợ quốc tế¹.

Các cam kết này thể hiện qua sự nỗ lực trong việc thực hiện các phương thức cắt giảm khí nhà kính, trong đó có mua bán phát thải. Là một thị trường tiềm năng hình thành trong tương lai giữa các quốc gia, thị trường các-bon đem lại nhiều lợi ích và thách thức đối với Việt Nam. Việc tạo ra hành lang pháp lý để vận hành thị trường này là hết sức cần thiết.

2. Cơ sở hình thành thị trường các-bon tại Việt Nam

Theo đánh giá hàng năm về những nước chịu ảnh hưởng nặng nhất bởi các hiện tượng thời tiết cực đoan giai đoạn 1997-2016, Việt Nam đứng thứ 5 về Chỉ số rủi ro khí hậu toàn cầu năm 2018 và thứ 8 về Chỉ số rủi ro khí hậu dài hạn (David Eckstein, Vera Kunzel, Laura Schäfer, Maik Winges, 2020: 9).

Trong nhiều năm qua, vấn đề BĐKH được đưa vào các văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam. Từ các nội dung về chính sách, mang tính đường lối, Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật tập trung vào hai khía cạnh: (i) Xây dựng hệ thống quy định pháp luật về BĐKH với những nội dung chống lại xu hướng BĐKH, thích ứng với BĐKH và (ii) Tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về BĐKH, cụ thể hóa các cam kết quốc tế mà Việt Nam đã tham gia (Võ Trung Tín, Nguyễn Lâm Trâm Anh, 2021: 234).

Các quốc gia với xu thế hợp tác phát triển đã mở ra các cơ hội kinh tế, đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng, song đi kèm với sự phát triển không có định hướng rõ ràng về mục tiêu môi trường thì những hệ quả từ vấn đề này hiện là bài toán nan giải mà các nước phát triển và đang phát triển, trong đó có Việt Nam đang cùng nhau trao đổi để đi đến những mục tiêu chung trong việc ngăn chặn sự BĐKH với những hành động và cam kết cụ thể². Mục tiêu kinh tế đi đôi với môi trường cần được xây dựng từ những mối quan hệ trong xã hội liên quan đến yếu tố môi trường và phải được điều chỉnh và thể hiện dưới dạng những quy định pháp luật của quốc gia. Bởi lẽ, việc cắt giảm phát thải khí nhà kính hay xây dựng thị trường các-bon hướng đến nền kinh tế phát triển xanh, bền vững không đơn thuần chỉ là vấn đề mang tính cam kết với cộng đồng quốc tế, mà ở đó Việt Nam phải thể hiện những hành động cụ thể và thiết thực cho những cam kết của mình. Một trong số đó là cần luật hóa các quy định quốc tế trở thành những chế định pháp luật được áp dụng và phổ biến rộng rãi trong lãnh thổ Việt Nam. Khi đã có những hành lang pháp lý, làm cơ sở triển khai các nội dung trên vào thực tế đời sống, thì việc thực thi các phần việc như xây dựng và phát triển thị trường các-bon sẽ được các chủ thể trong xã hội quan tâm và góp phần hoàn thiện một cách khoa học, có chiều sâu hơn.

Việt Nam với nền tảng luôn tham gia trao đổi tích cực trên bình diện quốc tế về các vấn đề môi trường, từ đó các khái niệm như phát triển kinh tế xanh, thị trường các-bon, trao đổi phát thải khí nhà kính... ngày càng được quan tâm và chủ động. Trong bối cảnh trên, thị trường các-bon nổi lên như một công cụ hữu ích trong việc giải quyết các vấn đề về lợi ích kinh tế đan xen với yếu tố bảo vệ môi trường, hạn chế sự phát thải khí nhà kính vào trong bầu khí quyển, đây chính là vấn đề quan trọng tác động mạnh mẽ đến sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu. Trong những năm qua, từ khi các nước trên thế giới đồng thuận và triển khai trao đổi hạn ngạch phát thải sau khi Nghị định thư Kyoto có hiệu lực, thì thị trường các-bon trở nên nhộn nhịp, mang đến những giá trị kinh tế rất lớn cho các bên tham gia vào

¹ Ngày 24 tháng 7 năm 2020, Thủ tướng Chính Phủ đã thông qua văn bản số 1982/VPCP-QHQT của Văn phòng Chính phủ đồng ý với nội dung Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) cập nhật của Việt Nam do Bộ Tài nguyên và Môi trường soạn thảo bao gồm bản nội dung và báo cáo kỹ thuật NDC cập nhật, để đề trình lên Ban Thư ký Công ước khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu trong năm 2020, trong đó có đề cập đến các kịch bản phát triển thông thường, cũng như các kịch bản khi thực hiện hoạt động cắt giảm khí nhà kính.

² Trong Thỏa thuận chung Paris được thông qua tại Hội nghị Các bên tham gia Công ước khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu lần thứ 21 (COP21) các bên đã thống nhất cam kết không để sự gia tăng nhiệt độ trên Trái đất vượt mức 2°C và nỗ lực hạn chế nhiệt độ tăng lên 1,5°C so với mức tiền công nghiệp.

thị trường này, tạo ra một cơ chế mới nhằm giúp các nước có tỉ lệ phát thải lớn không thể một cách đột ngột cắt bỏ một lượng lớn khí phát thải, có thể bỏ ra chi phí để mua về các hạn mức phát thải, tín chỉ các-bon nhằm đạt được các mục tiêu giảm nhẹ, ngược lại các quốc gia có tỉ lệ phát thải thấp, trữ lượng các-bon trong nước dồi dào, có thể bán đi quyền phát thải của mình và thu về các chi phí cần thiết trong việc phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là nâng cấp các quy trình, kỹ thuật và công nghệ để hướng đến sự phát triển xanh bền vững, đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050³.

3. Quy định của Luật Bảo vệ môi trường về thị trường các-bon

Trong Luật BVMT 2020, chế định thị trường các-bon được đánh giá là một công cụ kinh tế lần đầu tiên được ghi nhận một cách minh bạch trong tổng thể quy định pháp luật về môi trường. Các khái niệm liên quan thị trường các-bon được củng cố và bổ sung một cách rõ ràng hơn so với các khái niệm trước đây trong Luật BVMT 2014. Bên cạnh đó, các khái niệm đã có trước đây trong Luật BVMT 2014 cũng được điều chỉnh mang tính chất làm rõ hơn nội dung của các khái niệm này, chẳng hạn như tín chỉ các-bon, khí nhà kính, ứng phó với BĐKH (Quốc hội, 2014, Khoản 29-35 Điều 4; Quốc hội, 2020, Khoản 25-27 Điều 3). Việc các khái niệm được bổ sung và hướng đến sự mạch lạc trong cách trình bày sẽ giúp cho việc vận dụng các điều luật được dễ dàng trên cơ sở hiểu đúng và đầy đủ nội hàm của các khái niệm liên quan, đặc biệt là cách tổ chức, vận hành của thị trường các-bon trong nước.

Trong Luật BVMT 2014, nội dung hình thành và phát triển thị trường tín chỉ các-bon được nhắc đến một cách khái quát, được hiểu như chỉ là một trong những nội dung hướng đến việc quản lý phát thải khí nhà kính trong tổng thể các hành động liên quan đến ứng phó với BĐKH, nhưng lại không có bất cứ quy định nào để làm rõ thêm về cơ chế vận hành và quản lý loại hình thị trường mới mẻ này tại Việt Nam (Quốc hội, 2014, Điều 41). Luật BVMT 2020 vẫn đề cập đến hoạt động tổ chức và phát triển thị trường các-bon như là một hoạt động góp phần giảm nhẹ phát thải khí nhà kính tại Chương VII *Ứng phó với BĐKH* để thể hiện tính kế thừa so với Luật BVMT 2014, đồng thời còn khắc phục sự thiếu toàn diện trong quy định liên quan đến thị trường các-bon, bằng cách bổ sung thêm các quy định nhằm làm rõ các nội dung liên quan đến tổ chức và định hướng phát triển của loại hình thị trường này tại Chương XI *Công cụ kinh tế, chính sách và nguồn lực bảo vệ môi trường*. Đây được xem là việc làm cần thiết nhằm hệ thống lại các quy định liên quan đến các công cụ kinh tế đang tồn tại trong pháp luật môi trường của nước ta hiện nay như phí bảo vệ môi trường, thuế bảo vệ môi trường, ký quỹ bảo vệ môi trường⁴. Đồng thời, có sự bổ sung các quy định mới tương ứng nhằm mở rộng các công cụ kinh tế có thể áp dụng trong hoạt động bảo vệ môi trường như bảo hiểm trách nhiệm bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường và đặc biệt là việc hình thành thị trường các-bon trong nước.

Thị trường các-bon trong nước được quy định bao gồm: trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính 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 pháp luật, điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên. Với hạn ngạch phát thải khí nhà kính là khái niệm hoàn toàn mới, được hiểu là lượng khí nhà kính của quốc gia, tổ chức, cá nhân được phép phát thải trong một khoảng thời gian xác định, được tính theo tấn khí carbon dioxide (CO₂) hoặc tấn CO₂ quy đổi. Bên cạnh đó, khái niệm tín chỉ các-bon cũng được điều chỉnh minh bạch hơn so khi đã quy định cụ thể về hình thức của tín chỉ là chứng nhận có thể giao dịch thương mại và thể hiện quyền phát thải tính trên đơn vị như đối với hạn ngạch phát thải khí nhà kính. So với khái niệm trước đó trong Luật BVMT 2014, quy định trên có phần rõ ràng hơn về hình thức, nội dung giao dịch và đơn vị đo lường của loại tín chỉ này khi mang ra trao đổi

³ Tuyên bố của Chính phủ Việt Nam tại Hội nghị Các bên tham gia Công ước khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu lần thứ 26 (COP26) diễn ra tại Glasgow, Vương quốc Anh diễn ra vào tháng 11/2021. Mục phát thải ròng bằng “0” hay còn biết đến với thuật ngữ “Net Zero” đề cập đến việc lượng khí nhà kính thải ra từ quốc gia không lớn hơn lượng khí thải thoát ra khỏi bầu khí quyển.

⁴ Trước khi Luật BVMT 2020 được thông qua, các nội dung liên quan về phí BVMT được quy định tại Điều 148 Luật BVMT 2014 tại Chương XVI Nguồn lực về BVMT; thuế BVMT được quy định cụ thể trong Luật Thuế BVMT 2010; hoạt động ký quỹ BVMT được quy định trong Luật Khoáng sản 2010.

thương mại (Quốc hội, 2020, Điều 139). Qua đó, ta có thể rút ra kết luận rằng đối với thị trường các-bon trong nước mà Việt Nam hướng đến nhìn chung cũng mang những đặc điểm tương đồng so với các thị trường các-bon khác đang tồn tại trên thế giới, với đối tượng là lượng khí nhà kính được phép phát thải được xem như một dạng “hàng hóa” mang ra trao đổi trên thị trường, thông qua các cơ chế pháp lý được công nhận trong và ngoài nước.

Chủ thể được quyền trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính bao gồm cơ sở phát thải khí nhà kính theo danh mục lĩnh vực do Thủ tướng Chính phủ ban hành phải có hoạt động kiểm kê khí nhà kính theo quy định của Luật BVMT 2020 và được cập nhật 02 năm một lần trên cơ sở các điều kiện nhất định (Quốc hội, 2020, Khoản 3 Điều 91), nếu đáp ứng được hoạt động kiểm tra khí nhà kính thì cơ sở phát thải sẽ được Bộ Tài nguyên và Môi trường phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính, đây được xem là tiền đề quan trọng để các chủ thể trên tham gia vào thị trường các-bon. Ngoài ra, các cơ sở trên chỉ được phát thải trong giới hạn hạn ngạch được phân bổ, nếu có nhu cầu sản xuất, vận hành quy trình vượt quá hạn ngạch thì những cơ sở này có quyền mua thêm hạn ngạch phát thải khí nhà kính từ các cơ sở giảm nhẹ phát thải hoặc sử dụng không hết lượng hạn ngạch được cơ quan có thẩm quyền phân bổ, hoạt động trao đổi này được diễn ra trên thị trường các-bon trong nước.

Thông qua cơ chế trao đổi trên, các cơ sở phát thải khí nhà kính đáp ứng các điều kiện được phép tham gia thị trường các-bon trong nước có thể thực hiện các hoạt động vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín chỉ các-bon; thực hiện cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon. Có thể thấy rằng thị trường các-bon theo quy định mới đã mở ra tính đa dạng các hoạt động, song các hoạt động vừa nêu trên còn khá mới mẻ tại Việt Nam, nhưng hầu như chỉ được nhắc đến theo hướng liệt kê nội dung mà không có những quy định thể hiện rõ khái niệm hay hình thức của hoạt động, nên chẳng cần những hướng dẫn tiếp cận cụ thể hơn về các hoạt động này trên thị trường các-bon để tránh sự nhầm lẫn giữa các hoạt động trên.

Ngoài ra, trong quy định của Luật BVMT 2020 cũng đã có những sự phân công cụ thể từng nhiệm vụ tương ứng với từng chức năng của mỗi cơ quan đóng vai trò trong vấn đề tổ chức và phát triển thị trường các-bon. So với chức năng được ghi nhận trước đây liên quan đến việc quản lý khí thải nhà kính trong Luật BVMT 2014 khi Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm chủ trì và phối hợp với các cơ quan chức năng khác trong việc kiểm kê, xây dựng báo cáo quốc gia về quản lý phát thải nhà kính (Quốc hội, 2014, Khoản 2 Điều 41), Luật BVMT 2020 có những sự ghi nhận cụ thể hơn đối với trách nhiệm của cơ quan chủ quản là Bộ Tài nguyên và Môi trường trong việc tổ chức và phát triển các hoạt động ứng phó với BĐKH nói chung và thị trường các-bon trong nước nói riêng.

Ngoài chức năng kiểm kê, báo cáo lượng phát thải khí nhà kính của quốc gia thì với quy định hiện nay về cơ chế tham gia và hoạt động trên thị trường các-bon trong nước của các cơ sở phát thải khí nhà kính thì Bộ Tài nguyên và Môi trường còn có thêm các chức năng quan trọng để làm tiền đề cho sự hoạt động của loại hình thị trường các-bon trong nước như: trình Thủ tướng phê duyệt tổng hạn ngạch phát thải khí nhà kính theo thời gian; phân bổ hạn ngạch cho các cơ sở phát thải khí nhà kính đạt đủ điều kiện; thành lập, vận hành, phối hợp với Bộ Tài chính triển khai thị trường các-bon trong và ngoài nước (Quốc hội, 2020, Khoản 8, 9, 10 Điều 139). Đồng thời, việc lần đầu tiên ghi nhận vai trò chính thức của Bộ Tài chính trong chế định tổ chức và phát triển thị trường các-bon sẽ giúp cho các Bộ, ngành liên quan, đặc biệt là Bộ Tài nguyên và Môi trường có thêm nhiều chất liệu về kinh tế hơn trong việc xây dựng các quy định hướng dẫn việc thực thi thị trường các-bon trên thực tế. Với cơ chế chuyên trách, được phân công cụ thể sẽ tạo ra môi trường pháp lý tương xứng giúp cho thị trường các-bon nội địa tại Việt Nam sớm có thể đi vào thực tiễn khi Luật BVMT 2020 chính thức được áp dụng.

4. Những thách thức trong việc triển khai thị trường các-bon tại Việt Nam dưới góc độ pháp lý

Thực tiễn đã chứng minh vai trò rất tích cực của thị trường các-bon trong cơ chế ứng phó với BĐKH trong thời gian qua, một thị trường rất đặc biệt với hàng hóa được đem ra trao đổi là các hạn mức phát thải. Ngoài giá trị nhân văn mà loại hình thị trường này mang lại, khi đã góp phần vào kết quả giảm nhẹ lượng khí thải nhà kính là nguyên nhân chính gây nên hiện tượng nóng lên

của trái đất trong những thế kỷ qua, hướng đến mục tiêu phát triển bền vững cho những thế hệ tương lai. Bên cạnh đó, thị trường các-bon cũng đã ngày càng mang lại những giá trị kinh tế và khoa học kỹ thuật hết sức tiềm năng cho các quốc gia áp dụng, vận hành thị trường này. Có thể dễ dàng nhận thấy một số quốc gia, khu vực đã và đang vận hành tốt loại hình thị trường này trong những năm qua như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Thái Lan hay điển hình là Liên minh Châu Âu (EU) - với tuổi thọ của thị trường các-bon được xem là lâu đời nhất trên thế giới, đã thu về những mức lợi nhuận kinh tế đáng mơ ước, thông qua lượng phát thải trao đổi chiếm tỉ trọng đóng góp lớn vào tổng mức phát thải toàn cầu (Mai Kim Liên và cộng sự, 2020: 77).

Song để đạt được hiệu quả từ giá trị của thị trường các-bon mang lại, đòi hỏi quốc gia tổ chức và phát triển thị trường các-bon phải có những cơ chế hỗ trợ, hành lang pháp lý thông thoáng để giúp thị trường này thể hiện hết chức năng và vai trò của nó. Nếu nhìn các quốc gia có thị trường các-bon phát triển và đang ngày càng hoàn thiện thì có thể thấy rằng những quy chế pháp lý liên quan đến loại hình thị trường này rất chặt chẽ, đồng thời phải trải qua nhiều giai đoạn thử nghiệm, vận hành thì mới thu về kết quả trọn vẹn.

Đối với Việt Nam, một số thách thức đặt ra gồm:

Thứ nhất, quy định về thị trường các-bon còn thiếu tính minh bạch và thống nhất. Ngoài Luật BVMT 2020, chưa có văn bản nào trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Việt Nam điều chỉnh, hướng dẫn vấn đề này. Với việc quy định một điều luật cụ thể trong hệ thống pháp luật môi trường như hiện nay là một bước phát triển rất quan trọng, tạo nền tảng cho việc tổ chức và phát triển thị trường các-bon trong tương lai, song song đó yêu tố minh bạch và thống nhất trong quy định là một trong những tính chất giúp cho loại thị trường mới lạ này dễ dàng tiếp cận với các chủ thể và đi vào thực tiễn xã hội một cách nhanh chóng.

Đối tượng hướng đến được dùng để trao đổi trên loại hình thị trường này là hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon. Nhưng nhìn nhận một cách tổng thể thì tín chỉ các-bon cũng chỉ là một chứng nhận, dùng để biểu hiện ra ngoài về mặt hình thức của một lượng khí phải, một hạn ngạch phát thải khí nhà kính nhất định trong một thời hạn nào đó mà quốc gia, tổ chức sở hữu tín chỉ này được sử dụng trên thị trường các-bon. Vì vậy, việc quy định như hiện tại của luật, theo chúng tôi có thể gây nên sự nhầm lẫn trong việc xác định đối tượng được dùng để trao đổi trên thị trường các-bon là bao gồm hai loại, một là hạn ngạch phát thải khí nhà kính và hai là tín chỉ các-bon, nhưng thật chất như đã trình bày thì theo quan điểm của chúng tôi chỉ cần nên ghi nhận cơ chế hoạt động của thị trường các-bon chính là sự trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính thông qua 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.

Một điểm lưu ý khác mà theo chúng tôi gây nên sự băn khoăn trong cách hiểu về những hoạt động được phép diễn ra trên thị trường các-bon nội địa theo quy định của luật hiện nay, khi thấy rằng cơ sở phát thải khí nhà kính sau khi tiến hành hoạt động kiểm kê khí nhà kính đúng quy định thì sẽ được trở thành chủ thể được phép tiến hành các hoạt động liên quan đến hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính trên thị trường các-bon trong nước. Nếu như quy định khái quát ban đầu chỉ đề cập đến “cơ chế trao đổi và bù trừ tín chỉ các-bon” theo quy định trong và ngoài nước theo Khoản 1 Điều 139 Luật BVMT 2020, để thu được hạn ngạch phát thải khí nhà kính. Đến quy định tại Khoản 7 Điều 139 Luật BVMT 2020 về những hoạt động mà cơ sở phát thải khí nhà kính có thể thực hiện thì lại nảy sinh thêm các hoạt động như “đấu giá, vay mượn, nộp trả, chuyển giao hạn ngạch, tín chỉ các-bon” vậy liệu rằng những hoạt động này có nằm trong “cơ chế trao đổi và bù trừ tín chỉ các-bon” mà trước đó luật đã nhắc đến. Trong một điều luật thì việc quy định có sự chưa thống nhất về cách hiểu liên quan đến những hoạt động diễn ra trên thị trường các-bon còn có sự mơ hồ, thì rất có thể trở thành rào cản trong công tác thực thi vấn đề này trên thực tiễn và thật sự cần có một quy định rõ ràng hơn về các hoạt động được phép diễn ra trên thị trường này. Vì thế, cần có khái niệm giải thích hoặc định nghĩa một cách rõ ràng hơn các hoạt động nào được phép thực hiện trên thị trường các-bon trong nước và có sự giải thích rõ nội hàm của từng hoạt động được phép thực hiện để từ đó có cái nhìn rõ nét về những hoạt động diễn ra trên thị trường này.

Thứ hai, chủ thể tham gia thị trường các-bon còn chưa thật sự đầy đủ. Hiện nay, Luật BVMT 2020 chỉ đề cập đến các cơ sở phát thải khí nhà kính đáp ứng các điều kiện theo luật định sẽ được phân bổ hạn ngạch phát thải để phục vụ quá trình sản xuất. Nếu có sự thiếu hụt hay dư thừa hạn ngạch phát thải đã được phân bổ thì có thể thực hiện việc mua/bán tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon trong nước. Chúng tôi cho rằng, việc quy định như thế là còn khá hạn chế, dẫn đến các chủ thể khác trong xã hội như các tổ chức phi chính phủ hoạt động vì môi trường, cá nhân có đủ khả năng về kinh tế vì mục đích xã hội vẫn có thể mua tín chỉ các-bon, sau đó “hủy bỏ”. Nói cách khác là loại hẳn một lượng khí thải nhà kính nhất định ra khỏi thị trường giao dịch và trong sự vận hành môi trường trong một khoảng thời gian nhất định, để góp phần hạn chế lại khả năng phát thải tối đa của các đơn vị có nhu cầu phát thải lớn từ sự “hậu thuẫn” bằng chính tiềm lực kinh tế của các đơn vị này. Quy định về thị trường các-bon trong nước có thể dễ dàng nhận thấy còn “sơ khai” nên ắt hẳn sẽ có những sự thận trọng nhất định nào đó trong quy định về chủ thể nào được phép thực hiện trao đổi tín chỉ các-bon. Nhưng để hướng đến một thị trường các-bon rộng mở cả về giá trị kinh tế và xã hội thì theo chúng tôi cần mở rộng các chủ thể có thể tiến hành giao dịch trên thị trường này thông qua việc cho phép các tổ chức ngoài các cơ sở phát thải khí nhà kính, cũng như các cá nhân có quyền đăng ký trao đổi tín chỉ các-bon trên thị trường đặc thù liên quan với các điều kiện nhất định. Đó là điều kiện về cam kết sở hữu không vì mục tiêu lợi nhuận, có sự giám sát của một bên thứ ba đối với việc sử dụng tín chỉ này của cá nhân hay tổ chức được phép trao đổi hoặc mở ra thêm cơ chế “hủy bỏ” tín chỉ các-bon như một số nước hiện nay trên thế giới cho phép các chủ thể tham gia trên thị trường các-bon được phép thực hiện sau khi thực hiện việc mua lại tín chỉ các-bon từ các đơn vị dư thừa lượng phát thải khí nhà kính.

Thứ ba, phạm vi áp dụng của thị trường các-bon còn chưa được đề cập một cách rõ ràng. Trong cơ cấu kinh tế của một quốc gia, chúng ta có thể thấy luôn có những sự đa dạng trong ngành nghề, lĩnh vực sản xuất, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập thị trường như hiện nay. Từ thực tiễn đó, đặt ra vấn đề thị trường các-bon sẽ “đánh” vào những ngành sản xuất nào, phạm vi áp dụng của thị trường các-bon tới đâu là vấn đề cần được chú trọng xây dựng một cách khoa học. Bởi lẽ, một thị trường các-bon nội địa phù hợp với tỉ lệ cơ cấu của nền kinh tế quốc gia sẽ tạo ra những giá trị hiệu quả khi vận hành loại hình này. Sự dàn trải trong việc áp dụng thị trường các-bon đôi khi lại tạo nên tính lỏng lẻo trong cơ chế quản lý, cũng như tốn kém trong chi phí kiểm tra, giám sát đối với một nước mới bắt đầu những giai đoạn đầu tiên trong việc xây dựng và phát triển thị trường các-bon như Việt Nam (Đào Gia Phúc, 2018). Tại bản NDC được cập nhật mới nhất vào năm 2020, Việt Nam đã đề ra những lĩnh vực sẽ đóng tỉ trọng quyết định trong cơ chế đóng góp về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính bao gồm: năng lượng; nông nghiệp; sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính); chất thải; các quá trình công nghiệp. Tham vọng trên là có cơ sở với tiềm năng của Việt Nam, nhưng cần những quy định cụ thể hơn về phạm vi áp dụng trong từng lĩnh vực, từng nhóm ngành, cơ sở phát thải khí nhà kính là điều hết sức cần thiết. Chúng tôi cho rằng thật sự cần có những sự tính toán, đo đạc chính xác về tổng lượng khí thải nhà kính phát ra của ngành đó, lĩnh vực kia trong năm, để từ đó có những sự so sánh, đối chiếu với nhau. Việc làm này có ý nghĩa rất quan trọng trong việc hoạch định thị trường các-bon trong nước, bởi căn cứ vào đó để có được những sự nhìn nhận khoa học dựa trên các số liệu khách quan về lượng khí thải nhà kính đang tập trung phát thải lớn từ đâu, để chúng ta có những sự cơ cấu áp dụng thị trường các-bon một cách thích hợp, tránh sự dàn trải, gây nên lãng phí, kém hiệu quả như đã trình bày.

Thứ tư, các quy định về quy chuẩn, kỹ thuật, đo đạc lượng khí thải nhà kính chưa được quy định rõ ràng và có hệ thống. Công tác quản lý luôn là đề tài được các bên quan tâm trong việc tổ chức và phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam. Vì chỉ khi có một hệ thống quản lý tốt thì các phần việc trên thị trường sẽ được kiểm soát và đảm bảo khả năng hoạt động thông suốt. Nhìn vào thực tiễn quản lý môi trường tại Việt Nam kể từ sau khi ký kết tham gia Thỏa thuận Paris thì những quy định quốc tế ngày càng được chú trọng và ứng dụng thực tiễn vào hoạt động quản lý môi trường tại Việt Nam. Nhưng nhìn chung, vẫn chưa thật sự có một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể điều

chính đến quy trình, quy định kỹ thuật về đo đạc, báo cáo, thẩm định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính hay cơ quan nào chuyên trách cho vấn đề này. Chúng tôi cho rằng đây là bản lề có ý nghĩa thật sự quan trọng song song với các quy định khác về nội dung, tính chất của thị trường các-bon theo luật định, bởi khi căn cứ vào một hệ thống số liệu khoa học thì các nhà hoạch định môi trường, cơ quan có thẩm quyền Bộ, ngành liên quan sẽ có những quyết sách đúng đắn hơn trong công tác phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính, kịch bản và lộ trình, phương thức giảm nhẹ phát thải khí nhà kính của các cơ sở phát thải khí nhà kính qua các năm để làm cơ sở quy định cho các năm tiếp theo. Đồng thời, việc quy định những quy chuẩn kỹ thuật tương ứng sẽ giúp các cơ chế thanh tra, quản lý được minh bạch hơn, các cơ sở phát thải cũng phải nhìn vào đây để tìm ra những giải pháp cụ thể nhằm giảm lượng khí thải nhà kính do quy trình sản xuất của mình sản sinh ra.

Điều 13 Thỏa thuận Paris cũng đã đề cập rõ, các quốc gia cần phải đề ra nguyên tắc minh bạch trong vấn đề ứng phó với BĐKH và các hành động thiết thực liên quan. Điều đó dẫn dắt đến việc tổ chức và phát triển thị trường các-bon nội địa cũng cần có một cơ chế minh bạch như Việt Nam đã cam kết, điển hình là việc các quốc gia phải xây dựng, thiết lập hệ thống MRV (Hệ thống Đo đạc - Báo cáo - Thẩm định) ở cấp độ quốc gia và ngành, lĩnh vực áp dụng thị trường các-bon. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại, Việt Nam chỉ dừng lại ở mức thí điểm trong các lĩnh vực như năng lượng và giao thông vận tải thông qua các chương trình quốc tế được tài trợ bởi các tổ chức tài chính, quỹ đầu tư, mà chưa thật sự có một hệ thống MRV thực hiện đầy đủ chức năng ở cấp quốc gia và cấp ngành (Chu Thị Thanh Phương, Trần Đỗ Bảo Trung, 2020: 41). Vì thế cần có những kế hoạch dài hạn và đúng trọng tâm cho việc xây dựng một hệ thống MRV thống nhất cho thị trường các-bon tại Việt Nam.

Thứ năm, chế tài xử lý các hành vi vi phạm quy định trên thị trường các-bon chưa được đề cập. Một trong những biện pháp nhằm răn đe và định hướng cách xử sự của các chủ thể khi tham gia vào các quan hệ được pháp luật điều chỉnh đó chính là chế tài. Với đặc điểm của một thị trường trao đổi loại “hàng hóa” rất đặc biệt, nên theo chúng tôi việc quy định các chế tài liên quan đến các hành vi xâm phạm đến lợi ích quốc gia, lợi ích của các chủ thể khác tham gia trao đổi trên thị trường các-bon là điều thật sự cần thiết. Bên cạnh những văn bản hướng dẫn triển khai hoạt động của thị trường các-bon nội địa, thì việc quy định các giới hạn trong hành vi của các chủ thể tham gia vào thị trường này cũng cần được chú trọng, nhằm hướng đến một thị trường các-bon minh bạch và chặt chẽ. Các chế tài điển hình hiện nay có thể thấy trên thị trường các-bon của các nước, khu vực phát triển như thị trường các-bon EU nếu vượt quá ngưỡng phát thải cho phép thì có thể bị phạt 114,22 USD/tấn CO₂ quy đổi và bị công khai thông tin trên cộng đồng doanh nghiệp; ở Nhật Bản thì con số này lên đến 4.683 USD/tấn CO₂ quy đổi bị xử trái phép ra môi trường và cũng bị công bố thông tin doanh nghiệp vi phạm. Ở Hàn Quốc, sau khi việc kiểm kê khí nhà kính được một bên thứ ba kiểm tra và báo cáo chính phủ, thì các cơ sở này sẽ được phân bổ hạn ngạch phát thải theo quy định, trong quá trình sản xuất nếu phát hiện có vượt ngưỡng thì các cơ sở này phải đối diện với mức hình phạt lên đến 10.000 won cho mỗi tấn CO₂ quy đổi hoặc vào khoản 91 USD /tấn CO₂ quy đổi, đồng thời các cơ sở này bị đưa vào danh sách quản lý của Hệ thống quản lý mục tiêu khí nhà kính (Nguyễn Thị Liễu, Nguyễn Trung Anh, Vũ Đình Nam, 2018: 76). Việc làm này góp phần đánh vào giá trị kinh tế, cũng như giá trị xã hội của doanh nghiệp, dù với tiềm lực kinh tế có khả năng chi trả các mức phạt đã đề ra, nhưng bị công khai các thông tin về hành vi vi phạm liên quan đến yếu tố môi trường thì hình ảnh của doanh nghiệp sẽ chịu những tác động tiêu cực từ xã hội, đặc biệt là trong giai đoạn hướng đến sự phát triển xanh như hiện nay. Nhưng để làm được điều này cần có những cơ sở rõ ràng về số liệu, mức giới hạn dành cho ngưỡng phát thải khí nhà kính, cũng như những dữ liệu cụ thể về các hành vi có thể biến tướng khi tham gia thị trường này. Điều đó đòi hỏi cần có những sự trao đổi mang tính đồng bộ giữa các cơ quan có thẩm quyền trên cơ sở các dữ liệu khai thác được thông qua kinh nghiệm của các nước đã thực hiện loại hình thị trường này, cũng như vấn đề thực tiễn môi trường tại Việt Nam.

Cũng giống như các cơ chế xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm quy định về môi trường như hiện nay tại nước ta, việc quy định một mức giới hạn trần đối với lượng phát thải khí nhà kính sẽ giúp các chủ thể chịu sự ràng buộc hơn trong việc thực hiện quy trình sản xuất kinh doanh, gây tổn hại đến bầu khí quyển do có dư lượng khí nhà kính thải ra lớn vượt ngưỡng cho phép. Ngoài các hình thức chế tài như đã đề cập liên quan đến mức phạt tiền, công khai thông tin tổ chức vi phạm quy định về phát thải hoặc các mức độ xử lý khác phổ biến ở nước ta như ra văn bản cảnh cáo thì cũng có thể nghiên cứu một số chế tài khác như ghi nhận trên công thông tin dữ liệu chung đối với các hoạt động đầu tư trong cùng lĩnh vực để từ đó hạn chế đi quyền tham gia đầu tư, kinh doanh của các chủ thể vào một số lĩnh vực trong một thời hạn nhất định hoặc ngoài cơ chế phạt tiền thì có thể áp dụng việc cắt giảm hạn ngạch phát thải khí nhà kính của cơ sở phát thải vi phạm quy định của thị trường các-bon vào năm hoạt động tiếp theo... Từ đó, theo chúng tôi, cần quy định rõ trong Nghị định xử phạt vi phạm hành chính về BVMT nội dung này.

5. Kết luận

Có thể nhận thấy, quy định về thị trường các-bon trong nước là bước đột phá trong pháp luật môi trường Việt Nam. Nếu triển khai thực hiện có hiệu quả, các lợi ích về kinh tế, xã hội từ thị trường các-bon thu về rất lớn và rất tiềm năng đối với Việt Nam. Đặc biệt, trong tình hình các quốc gia trên thế giới giảm nhẹ lượng phát thải khí nhà kính nhằm ứng phó với BĐKH, hướng đến phát triển xanh, bền vững. Song, việc tổ chức và phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam còn đặt ra rất nhiều thách thức trong cơ chế quản lý và vận hành. Thông qua việc xem xét các quy định hiện hành cùng với vài tham khảo các quy định quốc tế để đánh giá những thiếu sót có thể phát sinh trên thực tiễn khi thị trường các-bon đi vào vận hành; nhóm tác giả đưa ra một số khuyến nghị nhằm nâng cao chất lượng cho hành lang pháp lý liên quan đến thị trường các-bon trong nước, vận dụng linh hoạt vào thực tiễn môi trường tại Việt Nam trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2020a). *Công văn số 4869/BTNMT-BĐKH của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 8 tháng 9 năm 2020 về việc triển khai thực hiện Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) cập nhật của Việt Nam*. Hà Nội.

Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2020b). *Quyết định 1813/QĐ-BTNMT của Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành ngày 18 tháng 8 năm 2020 quy định về việc Ban hành Kế hoạch thực hiện Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định thương mại tự do Việt Nam và Liên minh Châu Âu (EVFTA)*. Hà Nội.

Chu Thị Thanh Phương, Trần Đỗ Bảo Trung. (2020). MRV - Công cụ đánh giá các hoạt động giảm phát thải khí nhà kính. *Môi trường*. Số 7.

Đào Gia Phúc. (13/6/2018). Xây dựng và thực thi thị trường mua bán phát thải: Kinh nghiệm quốc tế và những định hướng đối với Việt Nam. *Công Thương*. <http://www.tapchicongthuong.vn/bai-viet/xay-dung-va-thuc-thi-thi-truong-mua-ban-phan-thai-kinh-nghiem-quoc-te-va-nhung-dinh-huong-doi-voi-viet-nam-53819.htm>

David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, Maik Winges. (2020). Global climate risk index 2020, Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018.

Mai Kim Liên, Lương Quang Huy, Nguyễn Thành Công, Đỗ Tiến Anh. (2020). Thị trường trao đổi tín chỉ các-bon: Kinh nghiệm quốc tế và chính sách cho Việt Nam. *Khí tượng Thủy văn*. Số 719.

Nguyễn Thị Liễu, Nguyễn Trung Anh, Vũ Đình Nam. (2018). Sự cần thiết hình thành thị trường các-bon tại Việt Nam. *Biến đổi khí hậu*. Số 6.

Quốc hội. (2014). *Luật Bảo vệ môi trường năm 2014*.

Quốc hội. (2020). *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020*.

Võ Trung Tín, Nguyễn Lâm Trâm Anh. (2021). Thực thi các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới liên quan đến biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Hội thảo quốc tế về *Thực thi các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới tại Việt Nam: Những thách thức trong lĩnh vực lao động, môi trường và sở hữu trí tuệ*. Trường đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.