

**PHÁP LUẬT VỀ THỊ TRƯỜNG CÁC-BON QUỐC GIA TRUNG QUỐC
VÀ KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM**

LÊ DUY KHANG*

Ngày nhận bài: 07/06/2023

Ngày phản biện: 04/08/2023

Ngày đăng bài: 30/09/2023

Tóm tắt:

Việt Nam đang trong giai đoạn xây dựng thị trường các-bon, một trong những công cụ hữu hiệu giúp Việt Nam đạt mục tiêu đưa phát thải ròng về "0" vào năm 2050. Trung Quốc một quốc gia vận hành thị trường các-bon lớn nhất thế giới và có nhiều nét tương đồng với Việt Nam về mặt kinh tế chính trị. Do đó, bài viết này lựa chọn phân tích chính sách, quy định pháp luật và thực tiễn vận hành thị trường các-bon quốc gia Trung Quốc để rút ra những gợi mở cho quá trình phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam.

Từ khóa:

Khí nhà kính, KNK, thị trường các-bon, ETS, hạn ngạch phát thải, Trung Quốc

Abstracts:

Vietnam is in the process of building a carbon market, one of the effective tools to help Vietnam achieve its goal of net-zero emissions by 2050. China operates the world's largest carbon market and has many similarities with Vietnam in terms of political economy. Therefore, this article chooses to analyze China's policy, legal regulations, and the practical operation of its national carbon market to draw implications for the development of the carbon market in Vietnam

Keywords:

Greenhouse gas, GHG, emissions trading scheme, ETS, allowances, China

1. Đặt vấn đề

Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Trung Quốc) hiện là nền kinh tế lớn thứ hai thế giới¹ và cũng là quốc gia có lượng phát thải khí nhà kính (KNK) lớn nhất toàn cầu.² Theo Sách Xanh Trung Quốc, quốc gia này phải hứng chịu nhiều thiệt hại rủi ro từ sự biến đổi khí hậu.³ Vì vậy, Trung Quốc tích cực tham gia quản trị môi trường toàn cầu và cam kết

* Luật sư, Công ty Luật TNHH MTV Tín và Tâm; Email: khanglegal@gmail.com.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

¹ https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true&year_high_desc=true truy cập ngày 28/05/2023.

² <http://hdl.handle.net/10986/38136> truy cập ngày 28/05/2023.

³ https://www.cma.gov.cn/en2014/news/News/202208/t20220809_5024647.html truy cập ngày 28/05/2023.

đạt mức phát thải các-bon cao nhất vào năm 2030 và trung hòa các-bon vào năm 2060.⁴ Trong các chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu, phát triển thị trường các-bon (ETS) là một trong những cách tiếp cận chính mà Trung Quốc lựa chọn để giảm phát thải KNK⁵. Đặc biệt, khung pháp lý ETS Trung Quốc đã được thí điểm trên diện rộng tại các khu vực, thành phố với các mức độ kinh tế đa dạng khác nhau. Điều này cho phép chính phủ Trung Quốc đánh giá lại các quy định đã thử nghiệm để phát triển và vận hành ETS quốc gia hiệu quả.⁶ Đến năm 2017, Trung Quốc chính thức ban hành Chương trình thiết lập thị trường các-bon quốc gia (tập trung vào lĩnh vực năng lượng) và đã trở thành ETS lớn nhất thế giới khi đi vào hoạt động. Hiện tại, ETS Trung Quốc đang trong tình trạng chuyển tiếp từ thị trường thí điểm sang thị trường quốc gia. Dự kiến là các thị trường thí điểm sẽ hoạt động song song với thị trường quốc gia trong ngắn hạn.⁷

Tại hội nghị COP 26, Việt Nam đặt mục tiêu giảm 43,5% tổng lượng phát thải KNK vào năm 2030 và đưa phát thải ròng về "0" vào năm 2050.⁸ Một trong các mục tiêu cụ thể để thực hiện cam kết nêu trên của Việt Nam là hình thành cơ chế trao đổi bù trừ tín chỉ các-bon, thị trường giao dịch tín chỉ các-bon trong nước. Việc nghiên cứu khung pháp lý và đặc điểm ETS Trung quốc sẽ cung cấp góc nhìn phù hợp từ lý thuyết đến thực tiễn để xây dựng chính sách ETS Việt Nam. Tại thời điểm nghiên cứu, tác giả nhận thấy chưa có một bài viết phân tích toàn diện pháp luật về ETS quốc gia Trung Quốc. Đặc biệt, kể từ sau năm 2017, khi Bộ Sinh thái và Môi trường Trung Quốc (MEE) đã ban hành các chính sách và pháp luật mới để điều chỉnh hoạt động của ETS Trung Quốc. Do đó, bài viết này sẽ xem xét một cách tổng thể và toàn diện khung pháp lý điều chỉnh hoạt động của ETS Trung Quốc để tìm ra quy định pháp lý tác động tích cực đến sự phát triển của ETS Trung Quốc từ đó có thể rút ra kinh nghiệm để hoàn thiện ETS Việt Nam.

2. Khung pháp lý của thị trường các-bon Trung Quốc

Năm 2011, Ủy ban Cải cách và Phát triển Quốc gia Trung Quốc (sau đây gọi tắt là “NDRC”) đã lựa chọn 04 thành phố (Bắc Kinh, Trùng Khánh, Thượng Hải, Thiên Tân) và

⁴ http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2023-01/19/content_85067818_3.htm truy cập ngày 04/05/2023.

⁵ Zhongxiang Zhang (2015), *Carbon Emissions trading in China: The evolution from pilots to nationwide scheme*, Climate Policy, 15. tr.104-126.

⁶ Yifei Hua, Feng Dong (2019), *China's Carbon Market Development and Carbon Market Connection: A Literature Review*, Energies, Vol 12, No.9, 1663.

⁷ Yawen Li, Yushan Yang, Guorong Luo, Jizhou Huang, Tian Wu (2022), *The Economic Recovery from Traffic Restriction Policies During the COVID-19 Through the Perspective of Regional Differences and Sustainable Development: Based on Human Mobility Data in China*, Sustainability 2022, 14, 6453.

⁸ [www.dcc.gov.vn/kien-thuc/1127/Dong-gop-do-quoc-gia-tu-quyet-dinh-\(NDC\)---Cap-nhat-nam-2022.html](http://www.dcc.gov.vn/kien-thuc/1127/Dong-gop-do-quoc-gia-tu-quyet-dinh-(NDC)---Cap-nhat-nam-2022.html) truy cập ngày 03/06/2023.

02 tỉnh (Hồ Bắc, Quảng Đông) và Đặc khu kinh tế Thâm Quyển để thiết lập thị trường thí điểm. Đến năm 2016, thêm hai thị trường thí điểm nữa là Tứ Xuyên và Phúc Kiến. Giai đoạn này NDRC xây dựng quy chế quản lý và nguyên tắc thực hiện ETS thí điểm, chính quyền địa phương tùy theo điều kiện thực tế, đặc thù từng khu vực mà điều chỉnh.⁹ Có thể đánh giá là trước năm 2017, các quy định liên quan đến ETS Trung Quốc còn rải rác, mơ hồ và chưa có hệ thống. Mỗi một thị trường thí điểm sẽ có quy tắc và quy định do NDRC của địa phương đó ban hành.¹⁰ Theo Liu và cộng sự, các chương trình thí điểm đã bộc lộ nhiều vấn đề vì thiếu khung pháp lý nên đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả của chương trình thí điểm.¹¹ Hiện nay, chưa có quy định rõ ràng về lộ trình cho việc hợp nhất các thị trường thí điểm vào thị trường quốc gia thành một thị trường thống nhất. Trong phạm vi bài viết này, tác giả không phân tích khung pháp lý của 09 thị trường thí điểm mà lựa chọn tập trung vào khung pháp lý thị trường quốc gia Trung Quốc, chi tiết khung pháp lý ETS quốc gia được hệ thống theo bảng sau:

Bảng 1. Tổng hợp các chính sách và quy định về xây dựng ETS quốc gia Trung Quốc

STT	Chính sách và quy định	Ngày ban hành
1.	Thông báo của NDRC về việc thực hiện Chương trình thí điểm mua bán khí thải các-bon	29/10/2011
2.	Biện pháp tạm thời của NDRC để quản lý các giao dịch giảm phát thải KNK tự nguyện ¹²	13/06/2012
3.	Hướng dẫn của NDRC về đo đạc và báo cáo KNK cho các lĩnh vực khác nhau 2013 (Thí điểm) ¹³	15/10/2013
4.	Hướng dẫn của NDRC đo đạc và báo cáo KNK cho các lĩnh vực khác nhau 2014 ¹⁴	03/12/2014
5.	Biện pháp của NDRC quản lý tạm thời về kinh doanh khí thải các-bon quốc gia (Thí điểm) ¹⁵	10/12/2014
6.	Hướng dẫn của NDRC đo đạc và báo cáo KNK cho các ngành (Thí điểm) ¹⁶	06/07/2015
7.	Kế hoạch của NDRC về xây dựng thị trường Giao dịch Phát thải các-bon Quốc gia (Ngành sản xuất điện) ¹⁷ (sau đây gọi tắt	20/12/2017

⁹ Haiqing Hao, Xue Yang (2022), *China's Carbon Market in the Context of Carbon Neutrality: Legal and Policy Perspectives*, Sustainability, 14, Số 18: 11399.

¹⁰ Oliver Tuner (2017), *Emissions trading in the EU and China*, Luận văn, Đại học Uppsala, Thụy Điển. Trang 17.

¹¹ Liwei Liu, Chuxiang Chen, Yufei Zhao, Erdong Zhao (2015), *China's carbon emission trading: Overview, challenges and future*, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 49, tr. 254-266.

¹² www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC136210/, truy cập ngày 29/05/2023

¹³ www.gov.cn/zwgk/2013-11/04/content_2520743.htm, truy cập ngày 29/05/2023.

¹⁴ www.ncsc.org.cn/SY/tpfqjy/202003/t20200319_769745.shtml, truy cập ngày 29/05/2023.

¹⁵ www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/202011/W020201102383108927962.pdf, truy cập ngày 29/05/2023.

¹⁶ www.ncsc.org.cn/SY/tpfqjy/202003/t20200319_769747.shtml, truy cập ngày 29/05/2023.

¹⁷ www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/201712/t20171220_960930.html, truy cập ngày 28/05/2023.

	là “Kế Hoạch Xây Dựng năm 2017”)	
8.	Thông báo của MEE về danh sách các cơ sở phát thải trọng điểm trong ngành sản xuất điện năm 2019–2020 ¹⁸	30/12/2020
9.	Kế hoạch của MEE về thực hiện phân bổ và thiết lập tổng hạn ngạch giao dịch phát thải các-bon quốc gia 2019-2020 (Ngành sản xuất điện) ¹⁹	30/12/2020
10.	Biện pháp hành chính của MEE đối với việc mua bán quyền phát thải các-bon (Thí điểm) ²⁰ (sau đây gọi tắt là “Biện Pháp Hành Chính MEE”)	05/01/2021
11.	Quy tắc của MEE về quản lý đăng ký phát thải các-bon (Thí điểm) ²¹	17/05/2021
12.	Quy tắc của MEE về quản lý giao dịch khí thải các-bon (Thí điểm) ²²	17/05/2021
13.	Quy tắc của MEE về quản lý thanh toán phát thải các-bon (Thí điểm) ²³	17/05/2021
14.	Hướng dẫn của MEE về xác minh báo cáo phát thải KNK của Doanh nghiệp (Thí điểm) ²⁴	29/03/2021
15.	Hướng dẫn của MEE hạch toán và báo cáo phát thải KNK cho các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất điện ²⁵	21/12/2022
16.	Hướng dẫn của MEE về kỹ thuật xác minh phát thải KNK của doanh nghiệp - Ngành sản xuất điện ²⁶	21/12/2022
17.	Kế hoạch của MEE về thực hiện phân bổ và thiết lập tổng hạn ngạch giao dịch phát thải các-bon quốc gia năm 2021 và 2022 (Ngành sản xuất điện) ²⁷ (sau đây gọi tắt là “Kế Hoạch Phân Bổ năm 2021 và 2022”)	15/03/2023

Bảng trên cho thấy NDRC được toàn quyền xây dựng và quản lý ETS từ năm 2011 đến năm 2018. Sau đợt cải tổ cơ quan hành pháp năm 2018, MEE được thành lập và được giao trách nhiệm quản lý ETS. Theo Luật Lập pháp của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa²⁸, các quy định tạm thời của NDRC và MEE là một quy định cấp bộ nên có địa vị pháp lý tương đối thấp trong hệ thống phân cấp lập pháp. Cả NDRC và MEE khi đóng vai trò là cơ

¹⁸ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202012/t20201230_815546.html, truy cập ngày 28/05/2023.

¹⁹ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202012/t20201230_815546.html, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁰ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html, truy cập ngày 28/05/2023.

²¹ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202105/W020210519636656625912.pdf, truy cập ngày 28/05/2023.

²² www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202105/W020210519636657102983.pdf, truy cập ngày 28/05/2023

²³ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202105/W020210519636657447133.pdf, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁴ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202103/t20210329_826480.html, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁵ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202212/W020221221671986519778.pdf, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁶ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202212/W020221223393734038231.pdf, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁷ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202303/W020230315687660073734.pdf, truy cập ngày 28/05/2023.

²⁸ www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202303/eb5e0e60ff5f43f7a3bfa2a10bbe6ba.shtml, truy cập ngày 02/06/2023.

quan có thẩm quyền về ETS, cả hai đều đã nỗ lực thúc đẩy một quy định của Quốc vụ viện về ETS quốc gia. Năm 2019, MEE đã đệ trình lấy ý kiến phiên bản Dự thảo “Quy định tạm thời về quản lý kinh doanh phát thải các-bon” thuộc thẩm quyền ban hành Quốc Vụ viện.²⁹ Nếu Quy định dự thảo của Quốc Vụ viện được thông qua, cơ sở pháp lý của ETS sẽ tăng lên trong hệ thống phân cấp pháp lý của Trung Quốc. Việc định hình khung pháp lý ETS vào một hình thức văn bản pháp lý cao trong hệ thống lập pháp sẽ kéo theo sửa đổi, bổ sung các quy định trong hệ thống chính trị, nhưng đem lại sự chắc chắn về mặt pháp lý đối với nhận thức của những người tham gia thị trường và các bên có liên quan.³⁰

3. Phân tích quy định vận hành thị trường các-bon Trung Quốc

Từ các cơ sở pháp lý tại Mục 2, một số vấn đề trọng tâm của khung pháp lý ETS Trung Quốc được phân tích như sau:

3.1. Xác định phạm vi thị trường và cơ sở phát thải phải tham gia thị trường

Về các loại KNK được kiểm soát, khoản 1 Điều 42 Biện Pháp Hành Chính MEE, quy định bao gồm CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆ và NF₃. Tuy nhiên, thực tế CO₂ là loại khí duy nhất được kiểm soát trong ETS quốc gia³¹. Điều này thể hiện qua Hướng dẫn kỹ thuật xác minh phát thải KNK đã được ban hành chỉ bao gồm hướng dẫn khí CO₂ và khả năng mở rộng sang các loại KNK khác vẫn đang được xem xét.

Về lĩnh vực kiểm soát, theo ý tưởng xây dựng theo giai đoạn và từng bước của ETS quốc gia tại Điều 3 Kế hoạch Xây dựng năm 2017, lấy ngành sản xuất điện làm bước đột phá đầu tiên để khởi động hệ thống ETS quốc gia, dần dần mở rộng phạm vi thị trường vào hóa dầu, hóa chất, vật liệu xây dựng, thép, kim loại màu, sản xuất giấy, hàng không và các lĩnh vực khác trong tương lai.

Về cơ sở phát thải phải tham gia thị trường, theo Kế hoạch xây dựng năm 2017 và Điều 8 Biện Pháp Hành Chính MEE, chỉ những doanh nghiệp có lượng khí thải hàng năm từ 26.000 tấn CO₂ tương đương trở lên mới tham gia thị trường. Trong chu kỳ tuân thủ đầu tiên của ETS quốc gia chỉ có 2162 doanh nghiệp. Trước khi được tiếp cận ETS, lượng khí thải các-bon của các doanh nghiệp cần được xác minh để xác nhận xem họ có đáp ứng ngưỡng phát thải từ 26.000 tấn CO₂ tương đương hay không. Có thể rút ra rằng, ngưỡng tiếp cận ETS là một định mức quan trọng. Vì khi đạt đến ngưỡng, các cơ sở ngoài ràng

²⁹ www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk06/202103/t20210330_826642.html, truy cập ngày 28/05/2023.

³⁰ Partnership for Market Readiness; International Carbon Action Partnership, (2022), *Governance of Emissions Trading Systems*, Ngân hàng Thế giới, Washington, DC, tr. 34-35.

³¹ www.iea.org/reports/chinas-emissions-trading-scheme, truy cập ngày 31/05/2023.

buộc phải tuân thủ ETS thì đây cũng chính là quyền tiếp cận tài sản là hạn ngạch phát thải (HNPT), được cấp HNPT, có tư cách giao dịch trên thị trường và các quyền khác đối với HNPT (chuyển giao, vay mượn, bù trừ, bán, mua, sử dụng). So với ngưỡng tham gia thị trường của các ETS thí điểm (dao động từ 10.000 tấn CO₂ đến trên 20.000 tấn CO₂) thì ngưỡng quốc gia cao hơn. ETS quốc gia Trung Quốc dường như kiểm soát nguồn phát thải chính và loại trừ nguồn phát thải nhỏ. Bên cạnh đó, theo Điều 11 Biện Pháp Hành Chính MEE, các cơ sở phải rời khỏi thị trường nếu (1) phát thải KNK không đạt 26.000 tấn CO₂ tương đương trong hai năm liên tiếp; hoặc (2) không còn tham gia hoạt động sản xuất, tạm ngừng, giải thể doanh nghiệp hoặc các lý do khác dẫn đến không còn phát thải KNK. ETS Trung Quốc cũng đã hoàn thiện các quy định về trường hợp cơ sở phát thải giải thể, di dời, sáp nhập, chia tách dẫn đến thay đổi tên đơn vị, HNPT để tiến hành các thủ tục thay đổi tương ứng trong hệ thống thị trường đăng ký giao dịch quốc gia.

3.2. Xác định tổng hạn ngạch phát thải

Hiện nay, trên thế giới hai cách tiếp cận chính để thiết lập tổng HNPT trong ETS³²: (1) cách tiếp cận “trên xuống” (top-down) thường tạo ra tổng hạn ngạch tuyệt đối (an absolute cap); (2) cách tiếp cận “dưới lên” (bottom-up) thường tạo ra tổng hạn ngạch trên cơ sở mật độ (intensity-based cap). Cách tiếp cận “trên xuống” sẽ đặt giới hạn phát thải của quốc gia trước và sau đó mới xác định số lượng HNPT được phép phân bổ. Đây là cách tiếp cận phổ biến trên thế giới vì cách tiếp cận này sẽ đảm bảo tổng khối lượng KNK tối đa được phép phát thải trong một giai đoạn nhất định. Tuy nhiên, phương án này rất khó điều chỉnh khi kinh tế tăng trưởng sẽ kéo theo tăng lượng phát thải ngoài dự đoán.³³ Ngược lại, cách tiếp cận “dưới lên” giải quyết được các khó khăn của tổng hạn ngạch tuyệt đối bởi tổng hạn mức phát thải được xác định sẽ liên kết chặt chẽ với GDP và dễ dàng điều chỉnh khi có các thay đổi kinh tế. Đây không phải là một cách tiếp cận phổ biến và cho đến nay cách tiếp cận này mới chỉ được thực hiện ở Trung Quốc.³⁴

Theo Kế hoạch Phân bổ năm 2021 và 2022, phác thảo phương pháp thiết lập tổng hạn ngạch ETS quốc gia Trung Quốc gồm ba bước sau: (i) theo các phương pháp phân bổ hạn ngạch, cơ quan môi trường cấp tỉnh sẽ tính toán số HNPT cho từng cơ sở vào năm

³² Clayton Munnings, Richard D. Morgenstern, Zhongmin Wang, Xu Liu (2016), *Assessing the Design of Three Carbon Trading Pilot Programs in China*, Energy Policy, vol. 96, 2016, tr. 688-689.

³³ [asiasociety.org/policy-institute/transition-intensity-absolute-emissions-cap-chinas-national-emissions-trading-system](https://www.asiasociety.org/policy-institute/transition-intensity-absolute-emissions-cap-chinas-national-emissions-trading-system), truy cập ngày 06/06/2023.

³⁴ icapcarbonaction.com/system/files/document/ets-handbook-2020_finalweb.pdf, truy cập ngày 30/05/2023.

2021 và 2022, có tính đến sản lượng sản xuất thực tế của doanh nghiệp và các hệ số hiệu chỉnh có liên quan; (ii) các khoản hạn ngạch được phân bổ cho các doanh nghiệp trong một khu vực sau đó được tổng hợp lại để tạo thành HNPT hàng năm cho khu vực hành chính đó; (iii) MEE sẽ cộng các HNPT hàng năm của từng tỉnh, khu vực để có được HNPT hàng năm của toàn quốc.

Nguyên nhân Trung Quốc lựa chọn cách tiếp cận “dưới lên” có thể cần nhắc bởi hai lí do sau: (i) Trung Quốc vẫn là một quốc gia đang phát triển và có tốc độ tăng trưởng kinh tế tương đối nhanh và lượng phát thải KNK có thể tăng ngoài dự tính. Phương pháp mật độ các bon từ “dưới lên” tạm thời chỉ yêu cầu các doanh nghiệp báo cáo minh bạch và khuyến khích cải thiện hiệu quả sản xuất để bảo vệ môi trường; (ii) Góp phần hạn chế sự tác động đến chính sách năng lượng của quốc gia và các doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp Nhà nước của Trung Quốc đóng một vai trò quan trọng trong việc định hình các chính sách khí hậu của Trung Quốc.³⁵ Trong số những chủ thể bị ảnh hưởng trực tiếp nhất bởi các chính sách khí hậu của Trung Quốc chính là các doanh nghiệp năng lượng, điện lực, dầu khí và than.³⁶ Mặc dù tổng hạn ngạch trên cơ sở mật độ đảm bảo sự gắn kết giữa các mục tiêu tăng trưởng kinh tế và an ninh năng lượng, nhưng nó tạo ra sự không chắc chắn cho các chiến lược giảm ô nhiễm của các ngành và hạn chế giao dịch trên thị trường³⁷. Trong tương lai, Quy định Dự thảo của Quốc Vụ viện sẽ cho phép MEE sẽ toàn quyền quyết định việc xác định tổng hạn ngạch và phương thức phân bổ cũng như cơ chế thiết lập tổng hạn ngạch sẽ được thực hiện theo tiếp cận từ “trên xuống”.

3.3. Cơ chế phân bổ hạn ngạch phát thải

Trung Quốc đã có kinh nghiệm áp dụng cả phân bổ miễn phí và đấu giá tại các thị trường thí điểm. Cụ thể, tất cả thị trường thí điểm đều áp dụng phân bổ miễn phí. Riêng các khu vực thí điểm như Quảng Đông, Hồ Bắc, Thâm Quyển, Thượng Hải và Thiên Tân đã áp dụng cơ chế đấu giá trong các đề xuất phân bổ hạn ngạch của địa phương.³⁸ Mặc dù phân bổ đấu giá bổ sung nguồn thu ngân sách Nhà nước nhưng lại tăng gánh nặng chi phí kinh doanh của doanh nghiệp. Một cơ chế bổ sung khác trong đấu giá là bán giá cố định và

³⁵ Benoit Mayer, Mikko Rajavuori, Mandy Meng Fang (2017), *The contribution of State-Owned Enterprises to Climate Change Mitigation in China*, Climate Law Số 7, tr. 97-124.

³⁶ Kelly Sims Gallagher, Xioawei Xuan (2018), *Titans of the Climate: Explaining Policy Process in the United States and China*, MIT Press, tr.77.

³⁷ Clayton Munnings, Richard D. Morgenstern, Zhongmin Wang, Xu Liu (2016), *Tlđđ* 32, tr. 688-689.

³⁸ Wenjun Wang, Xujie Zhao, Qiaqia Zhang, Chonghui Fu, Pengcheng Xie (2022), *Auction mechanism design of the Chinese national carbon market for carbon neutralization*, Chinese Journal of Population, Resources and Environment, Volume 20, Issue 2, tr. 115-124.

mức giá bán cố định sẽ do cơ quan Nhà nước chi phối. Cơ chế này được ETS thí điểm Trung Quốc sử dụng như cơ chế ổn định giá thị trường. Ví dụ, trong trường hợp thị trường biến động, ETS Thâm Quyển có thể bán các HNPT từ khoản dự trữ với một mức giá cố định. Các khoản hạn ngạch được mua trong trường hợp này chỉ có thể được sử dụng để tuân thủ và không thể giao dịch.

Tuy nhiên, ETS quốc gia Trung Quốc chỉ tiến hành theo cơ chế phân bổ miễn phí. Lợi ích việc phân bổ miễn phí là giới hạn các chi phí cho các cơ sở nằm trong diện kiểm soát khí thải thích ứng và tuân thủ. Mặt khác, cơ chế này bảo vệ ngành công nghiệp trong nước, đảm bảo sức cạnh tranh của ngành này với các quốc gia khác và trong khu vực thị trường quốc tế nếu quốc gia đó chưa thi hành quy định điều chỉnh biên giới các-bon. Trong cơ chế phân bổ miễn phí thì có hai phương pháp là cấp dựa theo phương pháp lịch sử (grandfathering) hoặc phương pháp định mức (benchmarks)³⁹ và cả hai phương pháp này đều đã được sử dụng tại ETS thí điểm Trung Quốc. Trong đó, phương pháp lịch sử thì HNPT sẽ được phân phối bằng cách sử dụng thông tin lịch sử phát thải của cơ sở đó trong quá khứ. Điểm lợi thế của phương pháp này là đơn giản, dễ thực hiện đối với các chủ thể tham gia thị trường. Tuy nhiên, nhược điểm là các cơ sở đã đầu tư chi phí môi trường để giảm phát thải sẽ nhận được HNPT thấp hơn các chủ thể không đầu tư vào công nghệ xử lý chất thải và giữ nguyên khối lượng phát thải không đổi qua các năm. Đối với phương pháp định mức thì ngược lại, phương pháp này không dựa trên lịch sử phát thải của chủ thể bị kiểm soát mà dựa vào các chỉ số tiêu chuẩn của hoạt động sản xuất để có thể sản xuất ra một lượng hàng hóa nhất định tùy vào ngành nghề. Hiện tại phương pháp định mức là phương pháp chính tại ETS quốc gia Trung Quốc.

Hiện tại, ETS Trung Quốc áp dụng cách thức phân bổ hai giai đoạn trong mỗi chu kỳ phân bổ. Giai đoạn đầu tiên là “tiền phân bổ” (pre-allocation stage) trước các khoản HNPT bằng cách sử dụng các dữ liệu lịch sử về sản lượng sản xuất của doanh nghiệp đã được thẩm định. Để tránh phân bổ quá mức dư thừa, cơ quan có thẩm quyền chỉ sử dụng 70% của mức sản lượng lịch sử hoặc lượng phát thải lịch sử đã được thẩm định để sử dụng tính toán HNPT sẽ cấp trong giai đoạn tiền phân bổ. Các HNPT được phân bổ trước này có thể được sử dụng giao dịch trên thị trường. Bởi vì, năm đang báo cáo sẽ không thể có số liệu đầy đủ để tính toán sự phân bổ HNPT của năm đó, cho nên sự phân bổ HNPT dựa trên số

³⁹ Jingna Ji, Zhiyong Zhang, Lei Yang (2017), *Comparisons of initial carbon allowance allocation rules in an O2O retail supply chain with the cap and trade regulations*, International Journal of Production Economics, Volume 187, Issue C, tr. 68-84

liệu phát thải của năm trước đó. Giai đoạn thứ hai là điều chỉnh các khoản hạn ngạch đã được phân bổ sau khi đã có dữ liệu phát thải chính xác. Khi có dữ liệu về sản lượng thực tế đã được thẩm định, chính quyền cấp tỉnh sẽ có thể xác định số lượng HNPT cuối cùng sẽ được phân bổ cho doanh nghiệp phát thải. Các doanh nghiệp sẽ được yêu cầu trả lại các khoản HNPT cho chính quyền trong trường hợp phân bổ vượt mức ở giai đoạn tiền phân bổ và chính quyền cấp tỉnh sẽ phân bổ bổ sung cho các trường hợp doanh nghiệp bị thiếu trong giai đoạn tiền phân bổ.

3.4. Hệ thống đo đạc, báo cáo, thẩm định

Hệ thống MRV Trung Quốc từng bước được xây dựng từ thị trường thí điểm và hoàn thiện trong quy định của ETS quốc gia. Các cơ quan sinh thái và môi trường cấp tỉnh sẽ tổ chức thẩm tra các báo cáo KNK thông qua quy trình gồm 8 bước, đặc biệt chú trọng đến kiểm soát chất lượng, minh bạch và tránh xung đột lợi ích. Về chu kỳ tuân thủ, hệ thống MRV Trung Quốc được thực hiện trong một năm dương lịch. Tuy nhiên, quy định của Biện Pháp Hành Chính MEE không xử phạt nghiêm khắc đối với những người không chấp hành nên hạn chế tính răn đe. Theo Điều 39 Biện Pháp Hành Chính MEE quy định cơ sở phát thải không báo cáo đúng hạn, che giấu thông tin hoặc từ chối báo cáo sẽ bị phạt từ 20.000 đến 30.000 CNY. Hơn nữa, nếu doanh nghiệp không khắc phục hành vi vi phạm, thì Sở Sinh thái và Môi trường cấp tỉnh sẽ giảm các khoản HNPT cho năm tiếp theo. Mức phạt 30.000 CNY rất khó răn đe doanh nghiệp do chi phí để doanh nghiệp mua HNPT dư thừa từ người khác và thay đổi công nghệ giảm phát thải cao hơn nhiều so với tiền phạt. Theo Quy định Dự thảo của Quốc Vụ viện sẽ áp dụng các hình phạt cứng rắn hơn đối với các doanh nghiệp không tuân thủ bằng cách tăng mức phạt từ 10.000–30.000 CNY thành 50.000–200.000 CNY.

3.5. Tổ chức sàn giao dịch thị trường các-bon

MEE đã ban hành 03 (ba) quy tắc về (1) đăng ký tài khoản giao dịch, (2) về quản lý giao dịch và (3) thanh toán giao dịch. Cơ sở phát thải trước hết phải đăng ký mở tài khoản tại Cơ quan đăng ký phát thải các-bon quốc gia (vận hành bởi Trung tâm giao dịch phát thải các-bon Hồ Bắc). Tổ chức giao dịch phát thải các-bon quốc gia sẽ do Sàn giao dịch năng lượng và môi trường Thượng Hải vận hành là đơn vị thực hiện giao dịch hàng ngày. Giao dịch HNPT được thực hiện bằng sàn giao dịch điện tử trực tuyến theo cách khớp lệnh, đấu thầu hoặc chuyển nhượng theo thỏa thuận. HNPT đã được mua không được bán lại trong cùng ngày và giao dịch được giải quyết trên cơ sở thanh toán kèm chuyển giao

(delivery versus payment - DVP) vào cuối ngày giao dịch. So với ETS EU thì nhà đầu tư cá nhân, tổ chức, tổ chức trung gian tài chính, bên môi giới không phải cơ sở phát thải trọng điểm chưa được tham gia thị trường. Hiện tại, chỉ có HNPT, mỗi đơn vị đại diện cho một tấn khí thải CO₂, mới có thể được giao dịch trên ETS Quốc gia mà không có các công cụ phái sinh, sản phẩm tài chính. Có thể thấy Trung Quốc chưa đưa rõ ràng về lộ trình phát triển sản phẩm tài chính trên ETS quốc gia⁴⁰.

3.6. Bù trừ tín chỉ các-bon, chuyển giao và vay mượn hạn ngạch phát thải

Theo Điều 29 Biện Pháp Hành Chính MEE, ETS quốc gia Trung Quốc cho phép các doanh nghiệp được cấp tín chỉ giảm phát thải tự nguyện được chứng nhận quốc gia (CCER) có thể bán các tín chỉ các-bon cho cơ sở phát thải để bù trừ vào HNPT hàng năm và tỷ lệ bù đắp không được vượt quá 5% HNPT được phân bổ cho cơ sở. Chính sách bù trừ ở thị trường quốc gia thu hẹp hơn so với thị trường thí điểm về tỷ lệ bù trừ (Quảng Đông, Hồ Bắc, Phúc Kiến, Thiên Tân là 10%, riêng Thâm Quyển có thể đến 20%). ETS Trung Quốc đồng thời cho phép cơ sở tham gia thị trường có thể chuyển giao các khoản HNPT được phân bổ chưa sử dụng sang năm tiếp theo cho mục đích dự trữ và mua bán tại thời điểm giá cả phù hợp theo chính nhu cầu các cơ sở. Tuy nhiên, việc áp dụng bù trừ tín chỉ các-bon kết hợp vay mượn cũng có bất lợi. Nghiên cứu cho thấy các cơ sở phát thải được điều chỉnh đã sử dụng gần với tối đa số lượng CCER được phép để tuân thủ, và chuyển giao các HNPT được phân bổ để sử dụng trong tương lai⁴¹. Mặc dù việc bù trừ có thể làm giảm chi phí tuân thủ của các cơ sở phát thải, nhưng nó cũng làm giảm động lực cắt giảm khí thải và đầu tư vào công nghệ giảm thải trong các lĩnh vực được điều chỉnh⁴².

Trong phương án theo Kế hoạch Phân bổ năm 2021 và 2022, các cơ sở được vay mượn các khoản HNPT trong tương lai để sử dụng vào năm vay mượn. Cụ thể, các doanh nghiệp có mức thâm hụt từ 10% trở lên có thể đăng ký vay từ khoản phân bổ được phê duyệt trước cho năm 2023, tối đa 50% mức thâm hụt.

4. Kinh nghiệm và một số đề xuất cho Việt Nam

Từ những phân tích Mục 3, một số gợi ý được đề xuất cho việc xây dựng thị trường phù hợp với bối cảnh Việt Nam như sau:

⁴⁰ Bo Chen, Rui Wu (2022), *Legal and Policy Pathways of Carbon Finance: Comparative Analysis of the Carbon Market in the EU and China*, European Business Organization Law Review volume 24, tr. 41–68.

⁴¹ La Hoz Theuer, S., Hall, M., Eden, A., Krause, E., Haug, C., De Clara, S. (2023), *Offset Use Across Emissions Trading Systems*, Berlin: ICAP, tr 19 <https://icapcarbonaction.com/en/publications/offset-use-across-emissions-trading-systems>, truy cập ngày 04/06/2023.

⁴² Jana Szolgayová, Alexander Golub, Sabine Fuss (2014), *Innovation and Risk-Averse Firms: Options on Carbon Allowances as a Hedging Tool*, Energy Policy 70: 227-35.

Thứ nhất, về phạm vi thị trường và ngưỡng tham gia, theo Nghị định 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022 của Chính phủ quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn, Việt Nam đã xác định các cơ sở có phát thải KNK hằng năm từ 3.000 tấn CO₂ tương đương trở lên hoặc thuộc một trong các trường hợp tổng lượng tiêu thụ năng lượng hằng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương thuộc đối tượng thực hiện kiểm kê KNK đồng thời là ngưỡng tham gia ETS Việt Nam. Dự kiến ở chu kỳ tuân thủ đầu tiên sẽ có 1912 cơ sở tham gia thị trường từ 06 nhóm ngành lĩnh vực⁴³. Tuy nhiên, sự đa dạng các ngành sản xuất trong thị trường cũng cần cân nhắc khi việc mở rộng ra quá nhiều ngành sản xuất sẽ dẫn đến việc áp dụng trên thực tế trở nên khó khăn. Mức độ về phạm vi và quy mô của thị trường phụ thuộc vào hiện trạng về chính sách, kinh nghiệm và hệ thống MRV đang có của Việt Nam⁴⁴. Do đó, nên ưu tiên những ngành sản xuất nào trọng điểm (như lĩnh vực năng lượng).

Thứ hai, Việt Nam có thể tham khảo quy định Trung Quốc để bổ sung quy định các trường hợp cơ sở không thuộc diện kiểm kê KNK khi không còn đạt ngưỡng phát thải và hệ quả đối với các trường hợp tái cấu trúc của cơ sở phát thải như giải thể, sáp nhập, hợp nhất, chia tách.

Thứ ba, về việc thiết lập tổng hạn ngạch, theo Điều 12 Nghị định 06/2022/NĐ-CP, Việt Nam đang chọn hướng tiếp cận mật độ các-bon từ dưới lên bởi tổng HNPT KNK cho giai đoạn 2026 - 2030 và hằng năm dựa trên kết quả kiểm kê KNK trong kỳ kiểm kê gần nhất của các cơ sở phát thải. Như đã phân tích ở mục 3.2, cách tiếp cận mật độ các-bon từ dưới lên là một phương án hiệu quả để Việt Nam thực thi giai đoạn đầu của ETS Việt Nam nhưng khó để đảm bảo lộ trình giảm phát thải KNK theo cam kết Việt Nam tuyên bố. Dự kiến Việt Nam dự định sẽ đạt lượng phát thải đạt đỉnh vào năm 2035 và sau đó sẽ giảm nhanh⁴⁵. Để tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển thị trường giai đoạn đầu, giới hạn tuyệt đối chưa nên thiết lập. Quá trình chuyển đổi sang giới hạn tuyệt đối nên cân nhắc giai đoạn sau 2035. Cụ thể, trong giai đoạn 2026–2035, giới hạn phát thải thực tế của hệ thống quốc gia sẽ thực hiện chủ yếu bởi giới hạn dựa trên mật độ và giới hạn kiểm soát tuyệt đối được thí điểm một số ngành lĩnh vực ở chu kỳ tuân thủ từ 2030 - 2035. Giai đoạn sau năm

⁴³ Danh mục các cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính thuộc phụ lục II, III, IV, V ban hành theo Quyết định số 01/2022/QĐ-TTg ngày 18 tháng 01 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ.

⁴⁴ 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, Tạp chí Khí tượng thủy văn, Số 719, tr 76-86.

⁴⁵ Quyết định 896/QĐ-TTg ngày 26/7/2022 của Thủ tướng Chính phủ Quyết định phê duyệt chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050.

2035, vì Việt Nam đã đạt đến đỉnh các-bon, nên việc dự đoán quỹ đạo phát thải của ngành và quốc gia sẽ tương đối dễ dàng hơn, dựa vào đó có thể thiết lập giới hạn tuyệt đối trực tiếp từ mục tiêu giảm phát thải quốc gia.

Thứ tư, về cơ chế phân bổ hạn ngạch, HNPT nên được phân bổ chủ yếu là miễn phí để giảm bớt sự phản kháng của doanh nghiệp và đảm bảo việc thực hiện cơ chế này dễ dàng ở giai đoạn đầu.^{46 47} Theo khoản 2 Điều 12 Nghị định 06/2022/NĐ-CP, phương pháp phân bổ của Việt Nam đang lựa chọn là phương pháp định mức phát thải KNK trên đơn vị sản phẩm, tương tự như Trung Quốc. Tuy nhiên, cách thức thực hiện phân bổ hàng năm của Việt Nam chưa được quy định và hướng dẫn. Kinh nghiệm đáng để Việt Nam xem xét từ Trung Quốc là ban hành một kế hoạch phân bổ HNPT hai giai đoạn như MEE đang thực thi là một phương pháp dễ thực hiện và hiệu quả, giảm bớt áp lực đến cơ quan có thẩm quyền, chú trọng vào công tác hậu kiểm.

Thứ năm, về hệ thống MRV Việt Nam, chế tài xử lý các hành vi vi phạm quy định trên ETS chưa được xây dựng đồng bộ. Cụ thể, cần làm rõ các trách nhiệm của các bên tham gia thị trường và các chế tài tương ứng khi vi phạm các nghĩa vụ hệ thống MRV. Đối với trách nhiệm của các cơ sở phát thải, hình thức phạt tiền hoặc hình thức công khai thông tin vi phạm, cắt giảm HNPT là một trong các biện pháp phổ biến Việt Nam có thể học tập từ Trung Quốc.

Cuối cùng, về tổ chức sàn giao dịch ETS, Việt Nam có thể xem xét học hỏi từ mô hình vận hành của Sàn giao dịch năng lượng và môi trường Thượng Hải và các quy tắc quản lý giao dịch MEE phát hành để tham khảo để tổ chức sàn giao dịch ETS Việt Nam. Mặt khác, kinh nghiệm phát triển ETS Trung Quốc là hạn chế sự tham gia rộng rãi mọi thành phần ở giai đoạn đầu, đảm bảo sự phát triển lành mạnh và ổn định của ETS. Việt Nam cần có sự phân tích đánh giá kỹ lưỡng khi cho phép các tổ chức tài chính trung gian cung cấp các dịch vụ tài chính và tạo ra các sản phẩm mới phục vụ trên thị trường. Việc kinh doanh khí thải các-bon như một kênh đầu tư sinh lời cần làm rõ bản chất pháp lý quyền sở hữu của cá nhân đối với HNPT, những vấn đề mà Trung Quốc còn đang thảo luận và xem xét.

5. Kết luận

⁴⁶ Zhenliang Liao, Xiaolong Zhu, Jiaorong Shi (2015), *Case study on initial allocation of Shanghai carbon emission trading based on Shapley value*, Journal of Cleaner Production, Volume 103, 2015, tr. 338-344,

⁴⁷ Xiangyun Chang, Yiping Li, Yabing Zhao, Wenjie Liu, Jie Wu (2017), *Effects of carbon permits allocation methods on remanufacturing production decisions*, Journal of Cleaner Production, Volume 152, 2017, tr. 281-294.

Bài viết này góp phần làm rõ khung pháp lý và đánh giá những vấn đề nổi bật của ETS Trung Quốc để góp ý xây dựng thị trường Việt Nam. Việt Nam có thể học hỏi kinh nghiệm phát triển của các ETS Trung Quốc ở các khía cạnh sau: cơ chế xác định tổng HNPT, cơ chế phân bổ HNPT, tổ chức sàn giao dịch ETS, cơ chế đảm bảo thực thi hệ thống MRV.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Benoit Mayer, Mikko Rajavuori, Mandy Meng Fang (2017), “*The contribution of State-Owned Enterprises to Climate Change Mitigation in China*”, Climate Law Số 7.
2. Bo Chen, Rui Wu (2022), “*Legal and Policy Pathways of Carbon Finance: Comparative Analysis of the Carbon Market in the EU and China*”, European Business Organization Law Review volume 24.
3. Clayton Munnings, Richard D. Morgenstern, Zhongmin Wang, Xu Liu (2016), “*Assessing the Design of Three Carbon Trading Pilot Programs in China*”, Energy Policy, vol. 96, 2016.
4. Haiqing Hao, Xue Yang (2022), “*China’s Carbon Market in the Context of Carbon Neutrality: Legal and Policy Perspectives*”, Sustainability, 14, Số 18: 11399.
5. Liwei Liu, Chuxiang Chen, Yufei Zhao, Erdong Zhao (2015), “*China’s carbon emission trading: Overview, challenges and future*”, Renewable and Sustainable Energy Reviews, 49.
6. Jingna Ji, Zhiyong Zhang, Lei Yang (2017), “*Comparisons of initial carbon allowance allocation rules in an O2O retail supply chain with the cap and trade regulations, International Journal of Production Economics*”, Volume 187, Issue C.

7. Jana Szolgayová, Alexander Golub, Sabine Fuss (2014), “*Innovation and Risk-Averse Firms: Options on Carbon Allowances as a Hedging Tool*”, Energy Policy 70: 227-35.
8. Kelly Sims Gallagher, Xioawei Xuan (2018), “*Titans of the Climate: Explaining Policy Process in the United States and China*”, MIT Press.
9. 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*”, Tạp chí Khí tượng thủy văn, Số 719.
10. Ngân hàng thế giới và International Carbon Action Partnership (2021), “*Thực tiễn mua bán khí thải: Sổ tay về thiết kế và thực hiện*” (Ấn bản lần 2), https://icapcarbonaction.com/system/files/document/ets-handbook-2020_finalweb.pdf truy cập ngày 30/05/2023.
11. Wenjun Wang, Xujie Zhao, Qiaqia Zhang, Chonghui Fu, Pengcheng Xie (2022), “*Auction mechanism design of the Chinese national carbon market for carbon neutralization, Chinese Journal of Population*”, Resources and Environment, Volume 20, Issue 2.
12. Xiangyun Chang, Yiping Li, Yabing Zhao, Wenjie Liu, Jie Wu (2017), “*Effects of carbon permits allocation methods on remanufacturing production decisions*”, Journal of Cleaner Production, Volume 152, 2017.
13. Yifei Hua, Feng Dong (2019), “*China’s Carbon Market Development and Carbon Market Connection: A Literature Review*”, Energies, Vol 12, No.9, 1663.
14. Yawen Li, Yushan Yang, Guorong Luo, Jizhou Huang, Tian Wu (2022), “*The Economic Recovery from Traffic Restriction Policies During the COVID-19 Through the Perspective of Regional Differences and Sustainable Development: Based on Human Mobility Data in China*”, Sustainability 2022, 14, 6453.
15. Zhongxiang Zhang (2015), “*Carbon Emissions trading in China: The evolution from pilots to nationwide scheme*”, Climate Policy, 15.
16. Zhenliang Liao, Xiaolong Zhu, Jiaorong Shi (2015), “*Case study on initial allocation of Shanghai carbon emission trading based on Shapley value*”, Journal of Cleaner Production, Volume 103, 2015.