



Kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định và chuyển nhượng quyền Các-bon

Phạm Thu Thủy

Hoàng Tuấn Long

Đào Thị Linh Chi

Trần Ngọc Mỹ Hoa

Nguyễn Thị Vân Anh

Nguyễn Thị Thủy Anh



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định và chuyển nhượng quyền Các-bon

Phạm Thu Thủy
CIFOR

Hoàng Tuấn Long
CIFOR

Đào Thị Linh Chi
CIFOR

Trần Ngọc Mỹ Hoa
Đại học Quốc Gia Hà Nội

Nguyễn Thị Vân Anh
Đại học Khoa học xã hội và Nhân văn

Nguyễn Thị Thủy Anh
Học viện Ngoại giao

Báo cáo chuyên đề 218

© 2021 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phát sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-602-387-156-8
DOI: 10.17528/cifor/007992

Phạm TT, Hoàng TL, Đào TLC, Trần NMH, Nguyễn TVA và Nguyễn TTA. 2021. *Kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định và chuyển nhượng quyền Các-bon*. Báo cáo chuyên đề 218. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh được chụp bởi Ricky Martin/CIFOR
Bé Rosita- 3 tuổi nâng niu cây con trong vườn ươm.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Lời cảm ơn	v
Danh mục từ viết tắt	vi
Tóm tắt tổng quan	vii
1 Mở đầu	1
2 Phương pháp và phạm vi nghiên cứu	2
3 Tổng quan về thị trường Các-bon	3
3.1 Thị trường Các-bon quốc tế và Thị trường Các-bon nội địa	3
3.2 Thị trường Các-bon bắt buộc và Thị trường Các-bon tự nguyện	7
3.3 Hàng hóa giao dịch trong thị trường: hạn mức phát thải và bồi hoàn tín chỉ Các-bon	10
3.4 Định giá Các-bon	10
4 Quy định và khung pháp lý quốc tế liên quan đến quyền Các-bon, quyền phát thải và chia sẻ lợi ích	15
4.1 Chuyển quyền Các-bon nội địa	15
4.2 Cơ chế chuyển quyền Các-bon và quyền phát thải quốc tế	19
5 Kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới trong việc xác định và chuyển nhượng quyền Các-bon và giấy chứng nhận giảm phát thải	26
5.1 Chuyển nhượng quyền Các-bon và chứng nhận giảm phát thải tại các nước đã ký ERPA.	27
5.2 Chuyển nhượng quyền Các-bon và chứng nhận giảm phát thải tại các nước ở giai đoạn ERPD	34
5.3 Chuyển nhượng quyền Các-bon và chứng nhận giảm phát thải tại các nước đã nhận được chi trả dựa vào kết quả của Quỹ Khí hậu xanh (GCF)	36
6 Thảo luận và đề xuất chính sách	40
6.1 Việt Nam nên hướng tới thị trường Các-bon bắt buộc hay thị trường Các-bon tự nguyện ?	40
6.2 Kết nối giữa thị trường Các-bon nội địa và thị trường Các-bon quốc tế ?	40
6.3 Hợp pháp hóa quyền và chuyển quyền Các-bon/chuyển nhượng kết quả giảm phát thải	42
7 Tài liệu tham khảo	45

Danh mục hình, bảng và hộp

Bảng

1	Số lượng các nước được khảo sát	2
2	Các cơ chế giảm phát thải quốc tế	4
3	Một số cơ chế thị trường Các-bon bắt buộc phổ biến	7
4	Cơ chế thương mại phát thải của Nhật Bản	9
5	Các tiêu chuẩn Các-bon	9
6	Sự khác biệt giữa hai cơ chế hàng hóa Các-bon	10
7	Các quốc gia áp dụng thuế Các-bon	13
8	Các vấn đề cần xem xét khi xây dựng chính sách về quyền Các-bon.	15
9	Ví dụ về chính sách liên quan quyền Các-bon ở Brazil và Peru	17
10	Các cơ chế giao dịch giảm phát thải và quy định liên quan đến chuyển quyền và truy xuất giao dịch giảm phát thải	20
11	Đóng góp và quan điểm của các cổ đông trong Quỹ Các-bon của FCPF	23
12	6 quốc gia nhận được chi trả dựa vào kết quả từ Quỹ GCF	24
13	Các nước đã ký ERPA/FCPF	27
14	Các nước đã ký ERPA/FCPF và hệ thống đăng ký, chuyển nhượng quyền Các-bon của họ	29
15	Chính sách quyền Các-bon gắn với sở hữu đất đai	33
16	Chuyển nhượng quyền các-bon và chứng nhận giảm phát thải tại các nước ở giai đoạn ERPD	35
17	Chuyển quyền các-bon và giảm phát thải tại các nước đã nhận được chi trả dựa vào kết quả của quỹ khí hậu xanh	37

Hộp

1	Một số thị trường các-bon nội địa trên thế giới	6
2	Những điều khoản quan trọng của Thỏa Thuận Paris quyết định cơ chế vận hành của chuyển giao quyền Các-bon và chứng nhận giảm phát thải nhưng chưa được làm rõ	21
3	Điều kiện để nhận được chi trả dựa vào kết quả của GCF	24

Hình

1	Giá bán Các-bon trên các thị trường Các-bon tự nguyện	11
2	Giá trị của thị trường Các-bon giai đoạn 2030–2050 (Đơn vị: triệu USD)	11
3	Cơ chế chuyển quyền Các-bon và giấy chứng nhận giảm phát thải	19
4	Thực trạng của các nước ký FCPF tới thời điểm 26 tháng 2 năm 2021	26
5	Các nước đã ký FCPF theo khu vực và theo các giai đoạn ký kết của FCPF	26
6	3 phương thức chính mà các Bên thực thi chương trình có thể chứng minh có khả năng chuyển quyền ER	28
7	Khung pháp lý tại các nước ERPA trong việc chuyển nhượng quyền Các-bon	28
8	Các hình thức xây dựng quyền chuyển các-bon của các quốc gia	36

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ bao gồm Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD), Cơ quan phát triển Mỹ (USAID) thông qua dự án Quản lý giảm thiểu và thích ứng biến đổi khí hậu đối với các vùng đất ngập nước (SWAMP) và Chương trình nghiên cứu CGIAR về rừng, cây và nông lâm kết hợp (CRP-FTA), đã hỗ trợ nghiên cứu này.

Danh mục từ viết tắt

AAU	Đơn vị lượng được ấn định
CBEEEX	Sàn giao dịch Môi trường Bắc Kinh Trung Quốc
CDM	Cơ chế phát triển sạch
CER	Đơn vị giảm phát thải được chứng nhận
CFEX	Sàn giao dịch Lâm nghiệp Trung Quốc
CFP	Các thành viên đóng góp chính cho FCPF
CORSIA	Chương trình bù đắp và giảm thiểu Các-bon cho hàng không quốc tế
ERPAs	Thỏa thuận chi trả cho giảm phát thải
ER	Giảm phát thải
ERU	Đơn vị giảm phát thải
EU	Châu Âu
EU-ETS	Hệ thống hạn mức phát thải và thương mại Châu Âu
FAS	Quỹ bền vững Amazonas
FCPF	Quỹ các bon
GCF	Quỹ khí hậu xanh
GS	Tiêu chuẩn vàng
ICAO	Tổ chức Hàng không Dân dụng Quốc tế
INDC	Cam kết dự kiến quốc gia tự quyết định
ITMOs	Chuyển giao kết quả giảm thiểu biến đổi khí hậu trên toàn cầu
KNK	Khí nhà kính
NDC	Cam kết quốc gia tự quyết định
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NZ ETS	Hệ thống thương mại của New Zealand
NZU	Đơn vị New Zealand
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
PAM	Chính sách và biện pháp
PES	Chi trả dịch vụ môi trường
PS	Tiêu chuẩn Panda
REDD+	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
REM	Những người tiên phong
RGGI	Sáng kiến về khí nhà kính khu vực
RMU	Đơn vị loại bỏ
tCO ₂	Tấn các bon
UK-ETS	Hệ thống thương mại của UK
UNFCCC	Công ước khung Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu
VCM	Thị trường Các-bon tự nguyện
VCS	Tiêu chuẩn Các-bon tự nguyện
VCUs	Đơn vị Các-bon được thẩm định
WCI	Sáng kiến Khí hậu Phương Tây

Tóm tắt tổng quan

Giảm phát thải khí nhà kính từ phá rừng và suy thoái rừng (REDD+) được cộng đồng quốc tế và nhiều quốc gia đánh giá là chiến lược quan trọng và hiệu quả trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu. Chi trả dựa vào kết quả đối với các dự án giảm phát thải nói chung và với các dự án REDD+ nói riêng đã được đề xuất từ năm 2009 và đã có sự cải thiện đáng kể về hệ thống theo dõi, giám sát, thẩm định và đánh giá kết quả làm tiền đề cho chi trả trong 11 năm qua. Tuy nhiên, hiện có rất nhiều quốc gia, trong đó có Việt Nam đang gặp khó khăn trong việc xác định quyền và hệ thống chuyển nhượng quyền Các-bon/giấy chứng nhận giảm phát thải.

Dựa vào tài liệu thứ cấp, báo cáo này được tiến hành bởi Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR) nhằm rà soát:

- Sự vận hành và định hướng của thị trường Các-bon quốc tế và nội địa trên toàn cầu
- Các quy định quốc tế có liên quan đến quyền Các-bon và chuyển nhượng kết quả giảm phát thải
- Kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định, xây dựng thị trường Các-bon cũng như chính sách liên quan đến quyền và chuyển nhượng quyền Các-bon

Báo cáo chỉ ra rằng, cơ chế vận hành của thị trường Các-bon phụ thuộc vào quy mô (thị trường quốc tế hoặc thị trường nội địa), phạm vi hoạt động (thị trường bắt buộc hoặc thị trường tự nguyện); hàng hóa giao dịch (tín chỉ bồi hoàn Các-bon hoặc hạn mức phát thải) và phương pháp định giá Các-bon. Trong bối cảnh các quy định quốc tế về thương mại Các-bon toàn cầu còn chưa được rõ ràng và đang chờ đợi sự thống nhất quy định trong Thỏa thuận Paris, các quốc gia, trong đó có Việt Nam nên tập trung phát triển cả thị trường tự nguyện và thị trường bắt buộc trên quy mô quốc tế và nội địa với các loại hàng hóa hiện có, nhưng ưu tiên phát triển thị trường Các-bon tự nguyện. Kết quả nghiên cứu cũng nhấn mạnh tầm quan trọng

của việc gắn kết giữa thị trường Các-bon nội địa (được kì vọng xây dựng qua cơ chế Chi trả dịch vụ môi trường rừng – PFES tại Việt Nam) với thị trường các-bon quốc tế thông qua làm rõ tính bổ sung, hoàn thiện hệ thống quản lí PFES nội địa – xây dựng hệ thống đăng kí Các-bon rừng quốc gia để thuận lợi cho việc tham gia thị trường quốc tế, tối ưu hóa nguồn tài chính để hỗ trợ quá trình thẩm định và bán tín chỉ các-bon ra thị trường quốc tế. Đa dạng hóa các công cụ và cơ chế chính sách (ví dụ: xây dựng cơ chế thương mại phát thải và thuế Các-bon) cũng sẽ giúp sự vận hành của thị trường Các-bon nội địa được hiệu quả hơn.

Kết quả nghiên cứu cũng chỉ ra rằng vấn đề xây dựng chính sách liên quan đến quyền và chuyển nhượng quyền Các-bon còn mới mẻ trên thế giới và các quốc gia đều đang trong quá trình xây dựng chính sách này. Cho tới nay, phần lớn các nước (60%) đã kí được chi trả dựa vào kết quả của Quỹ Các-bon và Quỹ Khí hậu xanh (GCF) tiến hành chuyển quyền các-bon dựa vào hệ thống luật pháp (ví dụ: Luật đất đai, Luật sở hữu và quản lí tài nguyên thiên nhiên) hiện hành. Một số quốc gia khác lựa chọn giải pháp xây dựng quyết định mới hướng dẫn quá trình chuyển nhượng quyền Các-bon cho toàn quốc gia áp dụng với tất cả các chương trình giảm phát thải trong đó có thỏa thuận với Quỹ Các-bon. Dù dưới hình thức nào, các quốc gia đều phải làm rõ quyền các-bon bao gồm những quyền hạn nào (quyền sở hữu đối với Các-bon lưu giữ trong đất và rừng? quyền hưởng lợi từ việc cung cấp và bán dịch vụ giảm phát thải? quyền được chuyển nhượng và bán tín chỉ Các-bon/quyền phát thải hay kết hợp của các quyền trên?) cũng như trách nhiệm (nếu không thực hiện đúng như cam kết thì sẽ phải chịu trách nhiệm gì?).

Báo cáo cũng chỉ ra 3 cách tiếp cận của các nước liên quan đến việc quyết định ai là người có quyền sở hữu và chuyển nhượng quyền Các-bon. Cụ thể hơn:

- *Quyền Các-bon đi theo quyền và phân loại sở hữu đất công tư.* Đối với diện tích rừng do

nhà nước quản lí, Nhà nước sở hữu quyền các-bon tạo ra trên diện tích rừng này. Đối với diện tích rừng do các bên ngoài nhà nước quản lí, quyền các-bon thuộc về chủ sở hữu ngoài nhà nước này. Chính sách như vậy sẽ tạo điều kiện khuyến khích các bên ngoài nhà nước tham gia vào các hoạt động thương mại giảm phát thải. Tuy nhiên, trong thực tế không phải nhóm chủ sở hữu rừng nào cũng có đủ năng lực để làm điều này (đặc biệt cộng đồng dân cư) do vậy vẫn cần sự hỗ trợ của nhà nước.

- *Quyền tự chủ và tài sản quốc gia.* Mặc dù theo loại hình sử dụng đất có sở hữu công và sở hữu tư, nhưng với mục tiêu đảm bảo quyền tự chủ và tài sản quốc gia, quyền Các-bon chỉ thuộc về nhà nước. Các bên ngoài nhà nước có quyền hưởng lợi từ việc bán cây đứng, quyền sử dụng lâm sản, quyền chuyển giao các tài sản liên quan đến gỗ và dịch vụ môi trường nhưng không có quyền sở hữu hoặc chuyển giao quyền Các-bon. Nói cách khác, quyền Các-bon được tách ra khỏi các quyền hưởng lợi hiện nay của các chủ rừng này. Tuy nhiên, Nhà nước có thể kí chuyển nhượng quyền cho các bên có liên quan. Các kết quả nghiên cứu từ báo cáo này cho thấy trong trường hợp quyền các-bon thuộc về quốc gia, các quốc gia sẽ phê chuẩn cho một Bộ ngành cụ thể (Bộ Tài Chính - nơi quản lí dòng tài chính liên quan đến thương mại phát thải; hoặc Bộ Ngoại Giao – đơn vị quy định hướng dẫn các hoạt động đối với quốc tế - hoặc Bộ Môi trường/Bộ Nông Lâm Nghiệp chịu trách

nhiệm hướng dẫn điều phối các hoạt động kĩ thuật giảm phát thải). Việc lựa chọn Bộ ngành nào chịu trách nhiệm phụ thuộc rất nhiều vào chức năng nhiệm vụ được giao của mỗi Bộ, cũng như năng lực và sức mạnh ảnh hưởng của các bên này trong quá trình đàm phán.

- *Mô hình chia sẻ lợi ích.* Cơ chế chia sẻ lợi ích đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định quyền các-bon thuộc về ai. Có 3 phương án chính liên quan đến hệ thống chia sẻ lợi ích và chuyển quyền Các-bon mà các quốc gia đang áp dụng: i) cơ chế chia sẻ lợi ích ở quy mô quốc gia- trong đó Chính quyền trung ương (đại diện bởi một Bộ hoặc cơ quan nhà nước cụ thể) là nơi toàn quyền điều phối và phân bổ lợi ích tới các bên hưởng lợi; (ii) cơ chế chia sẻ lợi ích theo quy mô quốc gia nhưng được thực hiện và đóng góp bởi chính quyền cấp địa phương kết hợp với các chương trình dự án; (iii) cơ chế chia sẻ lợi ích theo mô hình dự án và chương trình. Đối với trường hợp (ii) và (iii) nhà nước sẽ phải làm rõ quá trình chuyển quyền Các-bon.

Kết quả nghiên cứu cho thấy phần lớn các quốc gia chọn giải pháp gắn liền quyền Các-bon với quyền tự chủ và tài sản quốc gia và được quản lí bởi một cơ quan nhà nước. Việc ai sở hữu quyền Các-bon cũng gắn kết chặt chẽ và vận hành theo cơ chế chia sẻ lợi ích từ việc giảm phát thải. Tuy nhiên, để vận hành cơ chế này tại Việt Nam cần xem xét đến quy phạm pháp luật, năng lực kĩ thuật và tài chính cũng như các chi phí thực hiện để có hướng đi phù hợp.