

Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon và đề xuất khuyến nghị đối với Việt Nam

NGUYỄN VĂN MINH

Cục Biến đổi khí hậu, Bộ TN&MT

Từ ngày 1/10/2023, Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) của Liên minh châu Âu (EU) chính thức có hiệu lực trong giai đoạn chuyển tiếp. Đây là công cụ chính sách của EU nhằm đánh thuế các-bon đối với hàng hóa nhập khẩu vào thị trường EU dựa trên cường độ phát thải khí nhà kính (KNK) trong quy trình sản xuất tại các nước xuất khẩu. Trước đó, tháng 7/2022, Lưỡng viện Hoa Kỳ cũng đề xuất cơ chế CBAM nhằm tăng tính cạnh tranh cho các doanh nghiệp Hoa Kỳ trên thị trường quốc tế và giảm phát thải KNK bằng cách tạo ra một cơ chế tương tự như của EU và dự kiến bắt đầu áp dụng từ năm 2024, tuy nhiên, đến nay, chưa được phê duyệt. Bài viết giới thiệu khái quát về CBAM của EU và cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, sự chuẩn bị của Việt Nam và đề xuất, khuyến nghị để các cơ quan liên quan, cũng như doanh nghiệp có kế hoạch ứng phó với chính sách này.

KHÁI QUÁT VỀ CƠ CHẾ CBAM CỦA EU

Cơ chế CBAM được đề xuất vào tháng 12/2019 trong khuôn khổ Thỏa thuận xanh của EU, được thông qua vào ngày 13/12/2022 và có hiệu lực từ ngày 1/10/2023 theo Thỏa thuận chính trị của Hội đồng và Nghị viện châu Âu. Cơ chế được thiết lập nhằm mục đích hỗ trợ cho Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải KNK (EU - ETS) và ngăn chặn “rò rỉ các-bon” (ngăn chặn các doanh nghiệp thuộc EU dịch chuyển hoạt động sản xuất sang các quốc gia có chi phí phát thải KNK thấp hơn, hoặc nhập khẩu sản phẩm từ các quốc gia này). Đây là một phương thức để thực hiện “tham vọng” của EU là đến năm 2030, giảm 55% lượng phát thải KNK so với mức phát thải năm 1990, nhằm đạt được trung hòa các-bon trong năm 2050. EU - ETS quy định về áp trần phát thải KNK (phân bổ hạn ngạch) của EU đối với khoảng 10.000 cơ sở phát thải KNK thuộc các ngành sản xuất năng lượng và công nghiệp tại châu Âu. Các cơ sở bị áp trần phát thải có thể mua bán hạn ngạch phát thải KNK với nhau.

Theo quy định của CBAM, các nhà nhập khẩu hàng hóa ở các nước không thuộc khu vực EU sẽ phải mua “chứng chỉ CBAM” dành cho các hàng hóa nhập khẩu vào EU theo mức giá tương đương với hàng hóa sản xuất tại các nước EU.

Trong giai đoạn đầu, CBAM được áp dụng đối với những hàng hóa nhập khẩu vào EU thuộc nhóm ngành/ lĩnh vực công nghiệp có mức phát thải KNK cao: Sắt thép, nhôm, xi măng, phân bón, điện và hydrogen. Đây là những lĩnh vực đại diện cho khoảng 50% lượng khí thải của các ngành công nghiệp thuộc phạm vi của EU - ETS.

Cơ chế CBAM của EU được triển khai theo lộ trình sau:

Giai đoạn chuyển tiếp: Từ ngày 1/10/2023 - 31/12/2025, các nhà nhập khẩu hàng hóa phải báo cáo lượng phát thải KNK trong hàng hóa nhập khẩu của họ, nhưng không phải thanh toán bất cứ khoản phí nào.

Giai đoạn chính thức: Sau giai đoạn chuyển tiếp, cơ chế này chính thức có hiệu lực từ ngày 1/1/2026 và đến năm 2034, sẽ vận hành hoàn toàn. Trong giai đoạn từ năm 2026 - 2034, CBAM sẽ từng bước được áp dụng song song với việc loại bỏ dần các hạn ngạch miễn phí trong Hệ thống EU - ETS.

Nhà nhập khẩu sẽ phải báo cáo phát thải KNK hàng Quý và thời điểm nộp báo cáo muộn nhất là ngày cuối cùng của tháng kế tiếp từ khi kết thúc Quý. Như vậy, lần đầu các nhà nhập khẩu phải thực hiện báo cáo là Quý IV/2023 và sẽ phải nộp báo cáo muộn nhất vào ngày 31/1/2024.

Báo cáo sẽ gồm các thông tin: (1) Tổng lượng của từng loại hàng hóa, tính bằng Megawatt/giờ đối với điện và bằng tấn đối với hàng hóa khác; (2) Tổng lượng phát thải thực tế, được tính bằng tấn CO₂ tương đương; (3) Tổng lượng phát thải gián tiếp; (4) Giá các-bon phải trả tại quốc gia xuất xứ đối với lượng phát thải gắn liền với hàng hóa nhập khẩu. Nhà nhập khẩu phải mua một chứng chỉ CBAM cho mỗi tấn CO₂ phát thải theo mức đầu giá trung bình hàng tuần của hạn ngạch phát thải trên sàn giao dịch EU - ETS.

Trường hợp không xác minh được mức phát thải KNK thực tế, số lượng chứng chỉ CBAM cần mua được xác định theo hai cách: (1) Dựa trên mức phát thải trung bình tại quốc gia sản xuất theo dữ liệu, hoặc tài liệu có sẵn; (2) Sử dụng các giá trị mặc định được quy định ở mức tương ứng với lượng phát thải KNK của 10% số cơ sở sản xuất có hoạt động giảm phát thải ít hiệu quả nhất trong khu vực EU. Trường hợp hàng hóa nhập khẩu đã nộp thuế phát thải KNK tại nước xuất khẩu, giá mua chứng chỉ CBAM sẽ được tính bằng số tiền chênh lệch giữa giá mua tấn CO_{2td} tại EU với tấn CO_{2td} ở nước xuất khẩu đó. Trường hợp sản phẩm được làm từ nhiều vật liệu khác nhau, số chứng chỉ CBAM được cấp của sản phẩm đó được tính bằng tổng hàm lượng KNK của loại vật liệu tạo nên sản phẩm.

CƠ CHẾ CBAM CỦA HOA KỲ

Tháng 7/2022, Lưỡng viện Hoa Kỳ đã đề xuất cơ chế CBAM nhằm tăng tính cạnh tranh cho các doanh nghiệp Hoa Kỳ trên thị trường quốc tế và giảm phát thải KNK bằng cách tạo ra một cơ chế tương tự như của EU và dự kiến bắt đầu áp dụng từ năm 2024, tuy nhiên, đến nay, chưa được



▲ Sắt thép là một trong những hàng hóa của Việt Nam đang xuất khẩu vào EU và sẽ phải thực hiện theo cơ chế CBAM từ ngày 1/1/2026

phê duyệt. Cơ chế quy định phạm vi điều chỉnh cho các mặt hàng nhập khẩu vào Hoa Kỳ trong các lĩnh vực: Dầu khí, khí đốt tự nhiên, phân bón, giấy, xi măng, thủy tinh và sắt thép.

Theo đó, các doanh nghiệp nhập khẩu sẽ phải chi trả khoản thuế cho lượng phát thải KNK vượt so với định mức phát thải trên đơn vị sản phẩm theo tiêu chuẩn của Hoa Kỳ. Lượng KNK của các sản phẩm nhập khẩu được xác định bởi hàm lượng KNK phát thải của ngành liên quan tại nước sản xuất theo các phương án: (1) Đối với hàng nhập khẩu được sản xuất ở các nền kinh tế thiếu minh bạch về dữ liệu phát thải, mức thuế được tính dựa trên tỷ lệ hàm lượng phát thải của quốc gia sản xuất hàng hóa so với Hoa Kỳ; (2) Đối với hàng hóa nhập khẩu được sản xuất từ các nền kinh tế minh bạch về dữ liệu phát thải KNK, mức thuế được tính dựa trên hàm lượng phát thải trung bình theo ngành cụ thể của quốc gia xuất khẩu.

Mức thuế ban đầu được đề xuất là 55 USD/tấn CO₂ cho năm 2024 và tăng 2,5% mỗi năm trong giai đoạn 2025 - 2028, 5% mỗi năm kể từ năm 2029. Các doanh nghiệp sẽ chi trả cho lượng KNK phát thải vượt quá mức tiêu chuẩn trung bình của từng ngành sản xuất cụ thể. Tuy nhiên, hàng hóa nhập khẩu từ các nước kém phát triển sẽ được miễn thuế nhập khẩu, đây là cơ hội để các nước kém phát triển có thể nhập khẩu hàng hóa vào Hoa Kỳ. Ngoài ra, Chính phủ Hoa Kỳ sẽ dành 75% doanh thu để đầu tư vào các công nghệ mới giúp giảm phát thải KNK, 25% doanh thu còn lại được đưa vào Quỹ do Bộ Ngoại giao quản lý để hỗ trợ các nước đang phát triển thực hiện hoạt động giảm phát thải KNK.

MỘT SỐ TÁC ĐỘNG CỦA CƠ CHẾ CBAM

Theo thống kê của Tradding Economics (Trang thông tin, dữ liệu về kinh tế của 196 quốc gia trên thế giới), năm 2022, Việt Nam đứng thứ 6 (sau Trung Quốc, EU, Mexico, Canada, Nhật Bản) trong số các nước xuất khẩu hàng hóa vào Hoa Kỳ, với kim ngạch xuất khẩu đạt 135,88 tỷ USD; đứng thứ 11 trong số các nước xuất khẩu hàng hóa vào thị trường EU, với kim ngạch xuất khẩu là 53,54 tỷ USD.

Các nhóm hàng xuất khẩu chính của Việt Nam vào Hoa Kỳ và EU là máy móc, phụ kiện điện tử, sản phẩm gỗ và thủy hải sản. Phần lớn các sản phẩm của Việt Nam hiện chưa có trong danh sách ban đầu về các mặt hàng phải áp dụng cơ chế CBAM. Theo báo cáo của Hiệp hội Thép Việt Nam, năm 2022, Việt Nam xuất khẩu khoảng 8,397 triệu tấn thép các loại, giá trị xuất khẩu đạt 7,99 tỷ USD, trong đó xuất khẩu sang Hoa Kỳ chiếm 10,57%, EU chiếm 18,37%. Theo báo cáo của Tổng cục Thống kê, năm 2022, giá trị xuất khẩu của một số mặt hàng khác trong Danh mục hàng hóa chịu tác động của cơ chế CBAM như sau: (1) Giấy: Xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ đạt giá trị 453 triệu USD, chiếm khoảng 29% tổng lượng sản phẩm xuất khẩu quốc gia; (2) Thủy tinh: Xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ đạt giá trị 94,7 triệu USD, chiếm khoảng 12,5% tổng lượng sản phẩm xuất khẩu quốc gia.

Mặc dù, một số ngành hàng thế mạnh của Việt Nam chưa thuộc diện phải áp dụng CBAM, nhưng đây lại là nhóm ngành có tác động lớn đến môi trường (dệt may, da giày), nên các ngành này vẫn nằm trong nhóm rủi ro, có khả năng bị đưa vào danh sách các ngành phải áp dụng



cơ chế CBAM của EU vào năm 2030. Ngoài ra, nhiều mặt hàng nông sản đang đối mặt với các rào cản từ các cơ chế mới theo gói Thỏa thuận xanh châu Âu. Đáng chú ý, cơ chế CBAM của Hoa Kỳ sẽ áp thuế các-bon ngay khi có hiệu lực mà không có giai đoạn chuyển tiếp như cơ chế CBAM của EU. Tuy nhiên, chi phí phải trả cho mỗi tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$ theo cơ chế CBAM của EU có thể cao hơn so với cơ chế CBAM của Hoa Kỳ. Mức áp dụng của CBAM Hoa Kỳ thấp nhất là 55 USD/tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$, trong khi giá giao dịch tại thị trường phát thải của EU có thời điểm lên tới 100 USD/tấn $\text{CO}_{2\text{td}}$.

Như vậy, khi cơ chế CBAM được áp dụng sẽ có tác động trực tiếp tới hoạt động sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp có hàng hóa xuất khẩu thuộc Danh mục hàng hóa theo quy định của CBAM tại Hoa Kỳ và EU. Tác động ít, hay nhiều phụ thuộc vào sự chênh lệch về hàm lượng KNK phát thải trong sản xuất hàng hóa giữa Việt Nam và Hoa Kỳ, EU.

QUY ĐỊNH VỀ GIẢM PHÁT THẢI KNK ĐỐI VỚI CÁC CƠ SỞ PHÁT THẢI KNK TẠI VIỆT NAM

Đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 là mục tiêu phát triển tất yếu của thế giới, thực hiện chủ yếu thông qua chuyển đổi năng lượng mạnh mẽ, phát triển phát thải thấp. Đây cũng là “luật chơi” mới về thương mại, đầu tư toàn cầu đã được xác lập kể từ sau Hội nghị lần thứ 26 Các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (Hội nghị COP26). Cụ thể hóa tuyên bố đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, cam kết giảm phát thải KNK theo Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), Chính phủ đã ban hành Nghị định quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn, bao gồm các quy định về kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK đối với các lĩnh vực, cơ sở phát thải KNK.

Các cơ sở phải thực hiện kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK là các cơ sở có mức phát thải KNK hàng năm từ 3.000 tấn CO_2 tương đương trở lên, hoặc thuộc một trong các trường hợp sau: (1) Nhà máy nhiệt điện, cơ sở sản xuất công nghiệp có tổng mức tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương quy đổi (TOE) trở lên; (2) Công ty kinh doanh vận tải hàng hóa có tổng mức tiêu thụ nhiên liệu hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương trở lên; (3) Tòa nhà thương mại có tổng tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương trở lên; (4) Cơ sở xử lý chất thải rắn có công suất hoạt động hàng năm từ 65.000 tấn trở lên.

Danh mục các cơ sở này được cập nhật và công bố hai năm/lần tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Tại Danh mục công bố lần đầu vào năm 2022, hơn 200 cơ sở sản xuất các mặt hàng thuộc phạm vi đánh thuế CBAM của Hoa Kỳ, EU, trong đó có khoảng 90 cơ sở sản xuất sắt thép, 50 cơ sở sản xuất xi măng, 40 cơ sở sản xuất giấy, 20 cơ sở nhiệt điện, 10 cơ sở sản xuất nhôm, 10 cơ sở sản xuất phân bón, 10 cơ sở sản xuất thủy tinh. Dự kiến Danh mục cập nhật sẽ được Thủ tướng Chính phủ ban hành trong Quý I/2024 và số lượng cơ sở sẽ gia tăng nhiều so với lần công bố vào năm 2022, do số liệu cập nhật hơn và hoạt động sản

xuất, kinh doanh hiện nay đã khác so với thời điểm của năm 2021 (thời điểm tổng hợp số liệu) do ảnh hưởng bởi đại dịch Covid.

Các cơ sở trên có nghĩa vụ thực hiện kiểm kê KNK và giảm phát thải KNK theo lộ trình:

Về kiểm kê KNK, các cơ sở phải: Cung cấp số liệu hoạt động, thông tin liên quan phục vụ kiểm kê KNK của cơ sở của năm trước kỳ báo cáo theo hướng dẫn của Bộ quản lý lĩnh vực trước ngày 31/3/2023; Tổ chức thực hiện kiểm kê KNK cấp cơ sở, xây dựng báo cáo kiểm kê KNK cấp cơ sở định kỳ hai năm một lần cho năm 2024 trở đi, gửi UBND cấp tỉnh trước ngày 31/3/2025 để thẩm định; Hoàn thiện báo cáo kết quả kiểm kê KNK cấp cơ sở, gửi Bộ TN&MT trước ngày 1/12/2025.

Về thực hiện giảm nhẹ phát thải KNK, các cơ sở phải: (1) Xây dựng, thực hiện các biện pháp giảm nhẹ phát thải KNK của cơ sở giai đoạn từ năm 2023 đến hết năm 2025, phù hợp với điều kiện sản xuất, kinh doanh của cơ sở; (2) Xây dựng, phê duyệt kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK giai đoạn từ năm 2026 đến hết năm 2030 theo hạn ngạch phát thải KNK được phân bổ, gửi Bộ TN&MT, Bộ quản lý lĩnh vực và cơ quan chuyên môn có liên quan trực thuộc UBND cấp tỉnh trước ngày 31/12/2025. Các cơ sở được phép trao đổi, mua bán hạn ngạch phát thải KNK và tín chỉ các-bon trên sàn giao dịch tín chỉ các-bon.

Hiện nay, các cơ sở đã thực hiện cung cấp số liệu hoạt động, thông tin liên quan, phục vụ kiểm kê KNK trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của mình. Như vậy, quy định về lộ trình thực hiện kiểm kê KNK, giảm phát thải KNK của Chính phủ ban hành trong thời gian qua là rất phù hợp, vừa đạt mục tiêu quản lý phát thải KNK quốc gia, vừa giúp các cơ sở đáp ứng các yêu cầu về báo cáo phát thải của hàng hóa xuất khẩu ra thị trường nước ngoài.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ NHẪM GIẢM TÁC ĐỘNG CỦA CƠ CHẾ CBAM TRONG THỜI GIAN TỚI

Bên cạnh các quy định đã ban hành và triển khai, để hạn chế tác động của cơ chế CBAM đến các ngành hàng của Việt Nam, có một số khuyến nghị sau:

Các Bộ, ngành liên quan cần cập nhật thông tin thường xuyên về quá trình phê duyệt cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, cũng như lộ trình triển khai cơ chế CBAM của EU; phổ biến thông tin đến các doanh nghiệp xuất khẩu hàng hóa thuộc Danh mục quy định theo cơ chế CBAM của Hoa Kỳ, EU; sớm ban hành kế hoạch giảm phát thải KNK theo lĩnh vực để triển khai các biện pháp giảm phát thải KNK thực hiện NDC, tuân thủ minh bạch theo yêu cầu của Thỏa thuận Paris.

Các doanh nghiệp cần chủ động nghiên cứu quy định của cơ chế CBAM để có phương thức sản xuất phù hợp; tính toán lượng phát thải KNK trong các hoạt động sản xuất, kinh doanh; có kế hoạch giảm phát thải KNK; tận dụng hỗ trợ về tài chính, tăng cường năng lực của các đối tác quốc tế trong triển khai các hoạt động giảm phát thải■