



BÁO CÁO

PHÂN TÍCH KHUNG PHÁP LÝ CỦA VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ NHẪM XÁC ĐỊNH CÁC PHƯƠNG ÁN QUẢN LÝ CHO HỆ THỐNG TRAO ĐỔI HẠN NGẠCH PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH TẠI VIỆT NAM

THÁNG 2, 2025

Tham gia thực hiện:

CÔNG TY TNHH KIẾN TẠO KHÍ HẬU XANH

CÔNG TY CỔ PHẦN TƯ VẤN NĂNG LƯỢNG VÀ MÔI TRƯỜNG

SOUTH POLE CARBON ASSET MANAGEMENT



ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG TRAO ĐỔI HẠN NGẠCH PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH VÀ TÍN CHỈ CÁC-BON TẠI VIỆT NAM

BÁO CÁO

PHÂN TÍCH KHUNG PHÁP LÝ CỦA VIỆT NAM VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ NHẪM XÁC ĐỊNH CÁC PHƯƠNG ÁN QUẢN LÝ CHO HỆ THỐNG TRAO ĐỔI HẠN NGẠCH PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH TẠI VIỆT NAM

Báo cáo phân tích khung pháp lý tại Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế nhằm xác định các phương án quản lý khác nhau cho việc xây dựng và vận hành hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính tại Việt Nam, tập trung vào các phương án khả thi cho giai đoạn vận hành thí điểm 2025–2027, phù hợp với các cam kết mới nhất trong khuôn khổ NDC, net-zero và JETP.

Hà Nội, tháng 02 năm 2025

LỜI NÓI ĐẦU

Đơn vị thụ hưởng

Cục Biến đổi Khí hậu (BĐKH), Bộ Nông nghiệp và Môi trường (NNMT), Việt Nam
Số 10 Đường Tôn Thất Thuyết, quận Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam | +8424 3775 9430 | info@dcc.gov.vn

Chuyên gia chính

Nguyễn Hồng Loan, Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh (GreenCIC): Trưởng nhóm và Chuyên gia Chính sách Khí hậu
Đặng Hồng Hạnh, Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường: Chuyên gia trong nước về thị trường các-bon (chính sách)

Nguyễn Tiến Hải, Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường: Chuyên gia trong nước về thị trường các-bon trong nước (thiết kế)

Robert Ritz, Nhóm Nghiên cứu Chính sách Năng lượng, Đại học Cambridge: Chuyên gia quốc tế về mô hình dữ liệu

Roxanne Tan, South Pole Carbon Asset Management: Chuyên gia quốc tế về thị trường các-bon (giao dịch các-bon)

Tham gia thực hiện

Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh: Nguyễn Lê Khánh Linh, Hoàng Thúy An, Đoàn Mai Hương

Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường: Trần Ngọc Bình, Nguyễn Thị Hồng Anh

South Pole Carbon Asset Management: Umdatul Mujahidah, Viddy Firmandiaz

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Cục BĐKH, Bộ NNMT và ETP đã hợp tác, hỗ trợ và cung cấp các góp ý sâu sắc trong quá trình thực hiện Báo cáo này.

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Thông tin được trình bày trong tài liệu này được cung cấp "nguyên trạng", không kèm theo bất kỳ cam kết hay bảo đảm nào, dù là rõ ràng hay ngụ ý, bao gồm, nhưng không giới hạn, các bảo đảm về khả năng thương mại, tính phù hợp với một mục đích cụ thể hoặc việc không vi phạm quyền lợi của bên thứ ba. UNOPS không cam kết hoặc đảm bảo về độ chính xác hay tính đầy đủ của bất kỳ thông tin nào trong tài liệu. Trong mọi trường hợp, UNOPS sẽ không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ tổn thất, thiệt hại, nghĩa vụ hoặc chi phí nào phát sinh do việc sử dụng thông tin trong tài liệu này, bao gồm nhưng không giới hạn ở lỗi, thiếu sót, gián đoạn, hoặc chậm trễ. Ngay cả khi đã được cảnh báo về khả năng xảy ra thiệt hại, UNOPS hoặc các tổ chức liên kết của mình cũng không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ thiệt hại trực tiếp, gián tiếp, ngẫu nhiên, đặc biệt hoặc hệ quả nào.

Tài liệu này cũng có thể bao gồm ý kiến, lời khuyên và nhận định từ các bên cung cấp thông tin khác nhau. UNOPS không xác nhận hoặc đảm bảo tính chính xác, độ tin cậy của bất kỳ ý kiến, lời khuyên hoặc thông tin nào từ các bên thứ ba. Việc sử dụng những thông tin đó hoàn toàn do người đọc tự chịu trách nhiệm. UNOPS, các đơn vị liên kết, nhân viên hoặc bên cung cấp nội dung sẽ không chịu trách nhiệm về bất kỳ lỗi, sai sót, thiếu sót, chỉnh sửa, hoặc việc sử dụng nội dung nào, cũng như không bảo đảm về tính cập nhật hoặc đầy đủ của thông tin trong tài liệu.

Trích dẫn đề xuất: Loan, N., Hanh, D., Hai, N., Ritz, R., Tan, R. (2025). *Phân tích khung pháp lý của Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế nhằm xác định các phương án quản lý cho Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính tại Việt Nam*, được thực hiện cho Quan hệ Đối tác Chuyển đổi Năng lượng Đông Nam Á (ETP), Hà Nội, Việt Nam.

TÓM TẮT

Báo cáo “Phân tích khung pháp lý của Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế nhằm xác định các phương án quản lý cho Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính tại Việt Nam”, được xây dựng trong khuôn khổ Hỗ trợ Kỹ thuật “Đánh giá tác động của hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon tại Việt Nam”, do Đối tác Chuyển đổi Năng lượng Đông Nam Á (ETP) tài trợ, nhằm hỗ trợ Cục Biến đổi Khí hậu (BĐKH), Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NNMT). Nghiên cứu này cung cấp đánh giá toàn diện liên quan đến mức độ sẵn sàng về pháp lý của Việt Nam, các bài học kinh nghiệm quốc tế, và các phương án quản lý khác nhau cho giai đoạn vận hành thí điểm Hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải (ETS) tại Việt Nam. Mục tiêu cuối cùng là đưa ra các khuyến nghị, hỗ trợ Việt Nam chuyển đổi từ giai đoạn hoạch định sang vận hành thực tế thị trường các-bon phù hợp với các cam kết khí hậu, bao gồm Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC), cam kết phát thải ròng bằng 0 vào năm 2050, và các mục tiêu chiến lược trong khuôn khổ Quan hệ đối tác chuyển đổi năng lượng công bằng (JETP).

Cơ sở pháp lý cho việc triển khai ETS tại Việt Nam đã được thiết lập thông qua Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020 (Luật BVMT 2020) và Nghị định số 06/2022/NĐ-CP. Động lực tiếp theo được thúc đẩy bởi Quyết định số 232/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam, trong đó xác định lộ trình triển khai theo từng giai đoạn, từ giai đoạn thí điểm đến vận hành chính thức vào năm 2028. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều nội dung quan trọng cần được xác định rõ trong thiết kế và quản lý ETS, đặc biệt liên quan đến phạm vi ngành, phương pháp thiết lập hạn mức, và cơ chế phân bổ hạn ngạch. Mục tiêu của báo cáo này nhằm xác định những khoảng trống đó thông qua phân tích pháp lý, so sánh kinh nghiệm quốc tế, và từ đó đề xuất các phương án nhằm mô hình hóa các kịch bản quản lý ETS khác nhau.

Kinh nghiệm quốc tế và các lưu ý chính đối với Việt Nam

Báo cáo đã trình bày các nguyên tắc thiết kế chủ chốt nhằm hướng dẫn việc xây dựng một khung ETS vững chắc tại Việt Nam, trên cơ sở các nghiên cứu điển hình quốc tế được lựa chọn theo ba tiêu chí: (i) mức độ trưởng thành của hệ thống (đã vận hành trên 5 năm); (ii) sự tương đồng về bối cảnh với Việt Nam (điều kiện kinh tế, công nghiệp hoặc điều kiện khu vực); và (iii) sự đa dạng về cơ chế phân bổ. Bảy hệ thống được phân tích gồm: ETS của Liên minh châu Âu (EU ETS), ETS của Hàn Quốc (K-ETS), ETS quốc gia của Trung Quốc, ETS của Mexico, ETS của Indonesia, Hệ thống định giá dựa trên sản lượng ở cấp liên bang của Canada (OBPS) và Chương trình Công nghệ, Đổi mới và Giảm phát thải Alberta (TIER).

Tổng quan kinh nghiệm quốc tế cho thấy một số bài học quan trọng. Thứ nhất, phạm vi và đối tượng áp dụng của các ETS thường mở rộng theo thời gian, bắt đầu từ các ngành phát thải lớn như ngành điện và công nghiệp nặng, sau đó mở rộng sang các lĩnh vực khác như giao thông và xây dựng. Các hệ thống trưởng thành như EU ETS và K-ETS hiện bao gồm nhiều lĩnh vực và loại khí nhà kính (KNK), trong khi các hệ thống của Trung Quốc và Indonesia vẫn chủ yếu tập trung vào ngành điện, phản ánh cách tiếp cận từng bước phù hợp với năng lực quản lý và mức độ sẵn có của dữ liệu.

Thứ hai, phương pháp thiết lập hạn mức phát thải có sự khác biệt giữa phương pháp tiếp cận tuyệt đối và tiếp cận theo cường độ. Các hệ thống trưởng thành như EU ETS, K-ETS và ETS của Mexico sử dụng phương pháp tiếp cận từ trên xuống với hạn mức tuyệt đối, tạo ra độ chắc chắn cao về

mặt môi trường. Ngược lại, Trung Quốc, Indonesia và hệ thống OBPS của Canada áp dụng phương pháp tiếp cận từ dưới lên hoặc theo cường độ, mang lại tính linh hoạt cao hơn nhưng đòi hỏi hệ thống Đo đạc, Báo cáo và Thẩm định (MRV) mạnh mẽ để đảm bảo tính toàn vẹn môi trường.

Thứ ba, cơ chế phân bổ hạn ngạch có sự đa dạng lớn, với xu hướng chuyển dịch từ phân bổ miễn phí sang đấu giá trong các hệ thống trưởng thành. EU ETS và K-ETS áp dụng phương pháp kết hợp, trong đó các ngành có cường độ phát thải lớn và mức độ cạnh tranh thương mại cao (EITE) được phân bổ miễn phí dựa trên định mức, trong khi các ngành khác được phân bổ thông qua cơ chế đấu giá. Trong khi đó, Mexico, Indonesia và TIER của Alberta chủ yếu dựa vào phân bổ miễn phí, thường sử dụng dữ liệu định mức phát thải lịch sử hoặc định mức phát thải theo sản lượng. Điều này phản ánh các yếu tố chuyển tiếp và yếu tố kinh tế chính trị.

Ngoài ra, giá hạn ngạch các-bon có sự khác biệt lớn giữa các hệ thống, từ dưới 1 USD/tCO₂đ ở Indonesia đến trên 60 USD/tCO₂đ ở EU và Canada, cho thấy sự khác biệt về mức độ trưởng thành của thị trường, tham vọng chính sách và động lực cung – cầu.

Nhìn chung, các trường hợp điển hình cho thấy quản lý ETS cần tính linh hoạt, hài hòa giữa tham vọng và khả năng triển khai thực tế. Các hệ thống thành công đã đạt được điều đó nhờ triển khai từng bước các yếu tố thiết kế, cải thiện hạ tầng dữ liệu và điều chỉnh quy tắc phân bổ theo hiệu quả thị trường và đặc thù ngành. Các bài học này mang giá trị tham khảo quan trọng cho Việt Nam trong việc hoàn thiện thiết kế ETS, đặc biệt trong việc điều chỉnh phương pháp thiết lập hạn mức và cơ chế phân bổ hạn ngạch phù hợp với năng lực quốc gia trong giai đoạn thí điểm.

Khung pháp lý về ETS tại Việt Nam và phân tích khoảng trống

Báo cáo cũng đánh giá khung pháp lý hiện hành của Việt Nam liên quan đến phát triển ETS, tập trung vào Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 06/2022/NĐ-CP và dự thảo sửa đổi, Quyết định số 13/2024/QĐ-TTg và Quyết định số 232/QĐ-TTg.

Về phạm vi và đối tượng áp dụng, khung pháp lý hiện hành còn thiếu rõ ràng ở một số điểm. Mặc dù dự thảo sửa đổi Nghị định số 06/2022/NĐ-CP đề xuất đưa các ngành nhiệt điện, xi măng và thép vào giai đoạn thí điểm, nhưng chưa được ban hành chính thức và lý do lựa chọn các ngành này chưa được giải thích cụ thể, dẫn đến sự không chắc chắn đối với các cơ sở được áp dụng.

Về thiết lập hạn mức, đây là khoảng trống mang tính nền tảng. Việt Nam hiện chưa xây dựng được cơ sở pháp lý hay kỹ thuật để xác định hạn mức phát thải. Việc thiếu hướng dẫn cụ thể có thể dẫn đến rủi ro pháp lý và nguy cơ phân bổ thừa, làm giảm hiệu quả về môi trường của ETS.

Bên cạnh đó, cơ chế phân bổ hạn ngạch chưa được quy định rõ ràng trong quy định hiện hành. Dự thảo sửa đổi Nghị định số 06/2022/NĐ-CP đề xuất sử dụng phương pháp phân bổ hạn ngạch dựa trên định mức phát thải lịch sử, nhưng chưa tính đến các yếu tố điều chỉnh quan trọng như mục tiêu giảm phát thải, kế hoạch kinh doanh, tiềm năng giảm phát thải hay năng lực kỹ thuật và tài chính của các cơ sở phát thải, làm hạn chế tính công bằng và chặt chẽ của cách tiếp cận được đề xuất.

Phương án quản lý và khuyến nghị cho ETS trong giai đoạn thí điểm tại Việt Nam

Nhằm khắc phục các khoảng trống đã xác định trong phạm vi và đối tượng áp dụng, thiết lập hạn mức và phân bổ hạn ngạch, báo cáo đã đề xuất một loạt các phương án quản lý và khuyến nghị phù hợp cho giai đoạn thí điểm của ETS. Các phương án này được xây dựng dựa trên kinh nghiệm

quốc tế và bối cảnh quốc gia, nhằm điều chỉnh và cụ thể hóa các quy định được nêu trong dự thảo sửa đổi khung pháp lý ETS hiện hành.

Thứ nhất, trong việc xác định phạm vi, ba khía cạnh chính được xem xét: (i) phạm vi ngành; (ii) nguồn phát thải; và (iii) phạm vi hoạt động. Phạm vi ngành được đánh giá dựa trên cường độ phát thải và cường độ thương mại theo phân loại ngành tại Quyết định số 27/2018/QĐ-TTg. Kết quả cho thấy, ngành nhiệt điện – phát thải cao và cường độ thương mại thấp – là ngành phù hợp để đưa vào giai đoạn thí điểm. Ngành xi măng và thép – có mức phát thải cao và cường độ thương mại lớn – được khuyến nghị đưa vào ETS giai đoạn thí điểm do có liên quan đến rủi ro rò rỉ các-bon, đặc biệt trong bối cảnh Cơ chế điều chỉnh biên giới các-bon (CBAM) đang dần có hiệu lực. Về nguồn phát thải, ETS được đề xuất bao gồm phát thải phạm vi 1 để đảm bảo tính rõ ràng trong MRV, đồng thời tăng tính khả thi trong quản lý. Phạm vi hoạt động được đề xuất áp dụng với các hoạt động phát thải lớn, như sản xuất thép thô và clinker, để đảm bảo hiệu quả và phù hợp với mục tiêu của ETS, tránh gây sai lệch định mức phát thải.

Thứ hai, các phương án thiết lập hạn mức được phát triển để phù hợp với NDC của Việt Nam, đảm bảo ETS hỗ trợ đạt mục tiêu khí hậu quốc gia. Phương án 1: Dựa theo kịch bản NDC không điều kiện, với mục tiêu giảm 15,8%. Phương án 2: Dựa theo kịch bản NDC có điều kiện, với mục tiêu giảm 45,3% so với kịch bản phát triển thông thường (BAU) năm 2030. Phương án 3: Phù hợp với kịch bản NDC có điều kiện kết hợp với JETP, giảm đỉnh phát thải ngành điện từ 240 MtCO₂đ/năm 2035 xuống 170 MtCO₂đ/năm 2030.

Thứ ba, về phân bổ hạn ngạch, đề xuất áp dụng phương pháp phân bổ theo định mức phát thải để thúc đẩy hiệu quả, minh bạch và phù hợp với kế hoạch phát triển ngành. Bên cạnh đó, ETS cho phép sử dụng tín chỉ bù trừ nhưng giới hạn ở mức 10% hoặc 20% tổng hạn ngạch. Các giới hạn này sẽ được đánh giá thêm nhằm xác định mức độ hỗ trợ linh hoạt về chi phí cho các cơ sở được áp dụng.

Tóm lại, phương án quản lý được khuyến nghị cho ETS thí điểm tại Việt Nam bao gồm việc đưa các ngành nhiệt điện, xi măng và thép vào hệ thống với sự tập trung vào phát thải của phạm vi 1 và phân bổ hạn ngạch theo phương pháp định mức nhằm khuyến khích việc tính toán giảm phát thải một cách chính xác. Bên cạnh đó, các kịch bản được xem xét về thiết lập hạn mức gồm NDC không điều kiện, NDC có điều kiện, và NDC có điều kiện kết hợp hỗ trợ JETP, với mức giới hạn sử dụng tín chỉ bù trừ từ 10 đến 20% tổng hạn ngạch được phân bổ.

Báo cáo cũng đã xây dựng các kịch bản chính sách phù hợp, hỗ trợ mô hình đánh giá tác động kinh tế và môi trường. Tổng cộng có 9 kịch bản được xây dựng, kết hợp các phương án khác nhau về phạm vi, mức độ nghiêm ngặt của hạn mức và giới hạn bù trừ, phương pháp phân bổ hạn ngạch, được phát triển làm đầu vào cho Sản phẩm 3 “Đánh giá và mô hình hóa tác động của các phương án quản lý đối với ETS tại Việt Nam”. Cách tiếp cận này cung cấp nền tảng phân tích tích hợp, hỗ trợ ra quyết định dựa trên bằng chứng trong quá trình thiết kế và triển khai thí điểm ETS của Việt Nam.