

Báo cáo

Khuyến nghị về các công cụ quản lý phục vụ việc Việt Nam tham gia thị trường các-bon quốc tế

Tăng cường sẵn sàng thực hiện Điều 6 của Thỏa thuận Paris và hoàn thiện khung tiêu chuẩn tín chỉ các-bon bù trừ

THÁNG 3 NĂM 2026

Thực hiện bởi:
Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường
Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh
South Pole Carbon Asset Management AG
Perspectives Climate Group GmbH



BÁO CÁO

**Báo cáo sản phẩm 7: Khuyến nghị về các công cụ
quản lý phục vụ việc Việt Nam tham gia
thị trường các-bon quốc tế**

**Tăng cường sẵn sàng thực hiện Điều 6
của Thỏa thuận Paris và hoàn thiện khung
tiêu chuẩn tín chỉ các-bon bù trừ**

THÁNG 3 NĂM 2026

LỜI GIỚI THIỆU VÀ TUYÊN BỐ MIỄN TRỪ TRÁCH NHIỆM

Đơn vị thụ hưởng

Chương trình Đối tác chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á

Tầng 14, 208 Tòa nhà Wireless Road Lumpini, Bangkok 10330, Thái Lan | +669 8832 1614 | etp@unops.org

Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Việt Nam

10 Tôn Thất Thuyết, Phường Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam | +8424 3775 9430 | info@dcc.gov.vn

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đến Cục Biến đổi khí hậu, Bộ Nông nghiệp và Môi trường Việt Nam và Chương trình Đối tác Chuyển dịch Năng lượng Đông Nam Á vì sự hợp tác, hỗ trợ cũng như những ý kiến đóng góp và tư vấn quý báu trong quá trình hoàn thành Báo cáo này.

Tuyên bố miễn trách nhiệm

Thông tin được cung cấp trong tài liệu này được cung cấp “nguyên trạng”, không có bất kỳ bảo đảm nào, dù rõ ràng hay ngụ ý, bao gồm nhưng không giới hạn ở các bảo đảm về khả năng thương mại, tính phù hợp cho một mục đích cụ thể và việc không vi phạm quyền. UNOPS không đưa ra bất kỳ đảm bảo hay tuyên bố nào về tính chính xác hoặc đầy đủ của bất kỳ thông tin nào được cung cấp. Trong mọi trường hợp, UNOPS không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ tổn thất, thiệt hại, trách nhiệm pháp lý hoặc chi phí nào phát sinh hoặc bị gánh chịu do việc sử dụng thông tin trong tài liệu này, bao gồm nhưng không giới hạn ở bất kỳ lỗi, sai sót, thiếu sót, gián đoạn hoặc chậm trễ nào liên quan đến thông tin đó. Dù trong bất kỳ hoàn cảnh nào, bao gồm nhưng không giới hạn ở sự bất cẩn, UNOPS hoặc các bên liên kết của UNOPS sẽ không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ thiệt hại trực tiếp, gián tiếp, ngẫu nhiên, đặc biệt hoặc do hậu quả nào, ngay cả khi UNOPS đã được thông báo về khả năng xảy ra những thiệt hại đó. Tài liệu này cũng có thể chứa lời khuyên, ý kiến và tuyên bố từ nhiều nguồn thông tin khác nhau. UNOPS không đại diện hoặc đảm bảo về tính chính xác hoặc độ tin cậy của bất kỳ lời khuyên, ý kiến, tuyên bố hoặc thông tin nào được cung cấp bởi bất kỳ nhà cung cấp thông tin nào. Việc dựa vào bất kỳ lời khuyên, ý kiến, tuyên bố hoặc thông tin nào cũng hoàn toàn do người đọc tự chịu trách nhiệm. UNOPS, các bên liên kết của UNOPS, hoặc bất kỳ đại diện, nhân viên, nhà cung cấp thông tin hoặc nhà cung cấp nội dung nào của họ sẽ không chịu trách nhiệm với bất kỳ người đọc nào hoặc bất kỳ ai khác về bất kỳ sự không chính xác, lỗi, thiếu sót, gián đoạn, xóa bỏ, sai sót, thay đổi hay việc sử dụng bất kỳ nội dung nào trong tài liệu này, cũng như về tính kịp thời hay đầy đủ của nó.

TÓM TẮT

Bối cảnh

Việt Nam đang bước vào giai đoạn quan trọng trong quá trình phát triển thị trường các-bon và các cơ chế hợp tác khí hậu quốc tế. Trong bối cảnh quốc gia chuẩn bị triển khai thí điểm thị trường các-bon trong nước và mở rộng tham gia thị trường các-bon quốc tế, việc xây dựng một khung pháp lý và thể chế thống nhất cho hợp tác theo Điều 6 của Thỏa thuận Paris ngày càng trở nên cần thiết.

Nền tảng pháp lý cho phát triển thị trường các-bon đã được thiết lập thông qua Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Nghị định số 06/2022/NĐ-CP và các sửa đổi, bổ sung theo Nghị định số 119/2025/NĐ-CP. Các văn bản này tạo cơ sở cho hệ thống kiểm kê khí nhà kính, lập kế hoạch giảm phát thải và từng bước phát triển hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải (ETS) trong nước. Đồng thời, các quy định quốc tế về Điều 6 cũng đã được hoàn thiện, mở ra cơ hội mới cho các quốc gia hợp tác thông qua thị trường các-bon quốc tế.

Trong bối cảnh chính sách đang phát triển này, Dự thảo Nghị định của Chính phủ về trao đổi quốc tế kết quả giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon (Dự thảo Nghị định về ITMO) là một bước tiến pháp lý quan trọng nhằm tạo cơ sở cho Việt Nam tham gia thị trường các-bon quốc tế.

Sản phẩm 7 “Khuyến nghị về các công cụ quản lý phục vụ việc Việt Nam tham gia thị trường các-bon quốc tế” đưa ra các khuyến nghị chính sách trọng tâm nhằm hỗ trợ vận hành thực tế sự tham gia của Việt Nam vào các cơ chế theo Điều 6.

Kế thừa Sản phẩm 2, báo cáo đã đánh giá kinh nghiệm quốc tế, mức độ sẵn sàng của Việt Nam và các khoảng trống trong Dự thảo Nghị định, báo cáo này chuyển hóa các kết quả phân tích thành các hướng dẫn kỹ thuật và chính sách cụ thể. Trọng tâm của báo cáo là bốn nhóm công cụ quản lý cốt lõi có ý nghĩa quan trọng đối với cả cơ quan quản lý nhà nước và khu vực tư nhân, bao gồm:

- Các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện;
- Tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa;
- Các công cụ tài khóa và cơ chế nguồn thu;
- Thủ tục hành chính và cơ chế thể chế.

Các yếu tố này đóng vai trò quyết định đối với mức độ hấp dẫn đầu tư, tính rõ ràng của khung pháp lý và tính toàn vẹn của sự tham gia của Việt Nam vào thị trường các-bon quốc tế.

Các phát hiện chính

Phân tích cho thấy Việt Nam đã đạt được những bước tiến đáng kể trong việc xây dựng khung pháp lý cho sự tham gia vào thị trường các-bon quốc tế. Dự thảo Nghị định tạo nền tảng quan trọng và thể hiện rõ định hướng chính sách của Việt Nam trong việc quản lý các hoạt động chuyển giao quốc tế theo hướng có cấu trúc và minh bạch.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc tham gia hiệu quả vào các cơ chế theo Điều 6 đòi hỏi sự kết hợp giữa quy trình quốc gia rõ ràng, hệ thống đo lường – báo cáo – thẩm định (MRV) và hạch toán vững chắc, hạ tầng hệ thống đăng ký minh bạch và cơ chế phối hợp thể chế hiệu quả. Các quốc gia đã đạt được tiến triển trong triển khai Điều 6 nhìn chung đều áp dụng cách tiếp cận theo từng giai

đoạn: trước tiên xây dựng các quy định pháp lý cốt lõi, sau đó tăng cường năng lực, thử nghiệm quy trình thông qua các dự án ban đầu và tiếp tục điều chỉnh cơ chế triển khai trên cơ sở kinh nghiệm thực tế của thị trường.

Đối với Việt Nam, thách thức chính hiện nay không nằm ở nhu cầu phải thiết kế lại toàn bộ khung chính sách. Thay vào đó, ưu tiên quan trọng là bảo đảm khung chính sách được triển khai theo hướng rõ ràng, đáng tin cậy và có khả năng thích ứng.

Báo cáo xác định bốn nhóm cân bằng chính sách quan trọng.

Thứ nhất, khung xác định hoạt động đủ điều kiện cần cân bằng giữa tính rõ ràng và tính linh hoạt. Phụ lục I hiện tạo cơ sở hữu ích thông qua việc xác định các hoạt động đủ điều kiện chuyển giao quốc tế và tỷ lệ chuyển giao tối đa tương ứng. Tuy nhiên, các danh mục cố định có thể trở nên lạc hậu khi công nghệ phát triển, ưu tiên Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) thay đổi và các phương pháp luận mới xuất hiện theo Điều 6.4 hoặc các tiêu chuẩn các-bon độc lập. Vì vậy, Việt Nam có thể cần thiết lập cơ chế rà soát minh bạch đối với Phụ lục I theo thời gian, đồng thời tránh tạo ra mức độ không chắc chắn không cần thiết đối với các chủ dự án hiện tại.

Thứ hai, khung tỷ lệ chuyển giao cần cân bằng giữa động lực đầu tư và yêu cầu bảo đảm thực hiện NDC. Các mức tỷ lệ chuyển giao tối đa 90% và 50% tạo ra một cơ chế thực tiễn nhằm giữ lại một phần kết quả giảm phát thải (MO) cho nhu cầu quốc gia trong khi vẫn cho phép các dự án tiếp cận nguồn tài chính các-bon quốc tế. Tuy nhiên, cơ sở phân loại hoạt động vào các nhóm khác nhau có thể tiếp tục được hoàn thiện theo hướng có tính hệ thống và định hướng chính sách rõ ràng hơn, đặc biệt thông qua việc liên kết từng nhóm hoạt động với các ưu tiên NDC của Việt Nam, mục tiêu chuyển giao công nghệ, nhu cầu phát triển thị trường trong nước và mức độ rủi ro liên quan đến giảm phát thải hoặc chuyển giao vượt mức.

Thứ ba, các cơ chế tài khóa và chia sẻ lợi ích cần cân bằng giữa mục tiêu tạo giá trị công và phát triển thị trường. Cơ chế duy trì tín chỉ/MO có thể giúp bảo lưu kết quả giảm phát thải cho nhu cầu trong nước, nhưng trong bối cảnh nhu cầu nội địa còn hạn chế do ETS quốc gia vẫn ở giai đoạn đầu phát triển, cơ chế này cũng có thể tạo ra sự không chắc chắn về giá trị của các tín chỉ được giữ lại. Trong dài hạn, Việt Nam có thể xem xét khả năng bổ sung cơ chế duy trì tín chỉ bằng các công cụ như phí hành chính, phí liên quan đến chuyển giao hoặc cơ chế chia sẻ lợi ích. Các công cụ này cần được thiết kế theo hướng đơn giản, minh bạch, hợp lý và phù hợp với khung pháp lý tổng thể về tài chính công, thuế, phí, tài sản công và đầu tư.

Thứ tư, các thủ tục hành chính cần cân bằng giữa yêu cầu thẩm định kỹ thuật và hiệu quả triển khai. Quá trình phê duyệt chuyển giao quốc tế đòi hỏi đánh giá cẩn trọng về tính bổ sung, tính bền vững, hệ thống MRV, tiêu chuẩn các-bon, cơ chế điều chỉnh tương ứng (CA) và lợi ích quốc gia. Đồng thời, các thủ tục kéo dài hoặc thiếu rõ ràng có thể làm giảm niềm tin của nhà đầu tư. Việt Nam có thể xử lý vấn đề này bằng cách duy trì vai trò đầu mối của Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT), thiết lập cơ chế tham vấn có cấu trúc với các bộ, ngành liên quan, áp dụng thời hạn xử lý rõ ràng và huy động hỗ trợ kỹ thuật khi cần thiết, mà không tạo thêm các tầng nấc thể chế không cần thiết.

Các định hướng chính sách chính

Đối với các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện, Việt Nam cần duy trì tính rõ ràng của Phụ lục I, đồng thời bảo đảm danh mục này có thể được rà soát và cập nhật phù hợp với kinh nghiệm triển khai

thực tế, các cập nhật NDC, sự phát triển công nghệ và nhu cầu thị trường. Việc phân loại hoạt động cần được hỗ trợ bởi cơ sở giải trình chính sách rõ ràng hơn nhằm giúp các chủ dự án, bộ ngành và đối tác quốc tế hiểu được căn cứ áp dụng các mức tỷ lệ chuyển giao khác nhau.

Đối với tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa, cấu trúc tỷ lệ hiện tại có thể đóng vai trò là điểm khởi đầu phù hợp về mặt thực tiễn. Tính tin cậy của cơ chế này sẽ được củng cố nếu việc phân loại hoạt động được liên kết minh bạch với các ưu tiên giảm phát thải quốc gia và được rà soát định kỳ cùng với quá trình phát triển ETS trong nước và tiến độ thực hiện NDC của Việt Nam.

Đối với các công cụ tài khóa và cơ chế nguồn thu, Việt Nam cần tiếp cận một cách thận trọng. Ưu tiên trước mắt không phải là xây dựng ngay các cơ chế tài khóa phức tạp mới, mà là đánh giá cách thức xử lý các tín chỉ được giữ lại, các khoản phí tiềm năng, cơ chế chia sẻ lợi ích và nguồn thu từ các dự án đầu tư công hoặc hợp tác công tư (PPP) theo hướng phù hợp với hệ thống pháp luật tài chính hiện hành. Cách tiếp cận theo lộ trình sẽ giúp tránh làm gia tăng quá mức chi phí giao dịch trong khi vẫn duy trì khả năng tạo giá trị công từ các hoạt động chuyển giao quốc tế.

Đối với các thủ tục hành chính, Việt Nam cần ưu tiên tính rõ ràng, khả năng phối hợp và tính khả thi trong triển khai. Báo cáo không khuyến nghị việc thành lập một ủy ban cấp phép liên bộ mới như điều kiện tiên quyết để triển khai. Thay vào đó, cách tiếp cận phù hợp hơn là tiếp tục phát huy vai trò đầu mối của Bộ NN&MT, kết hợp với cơ chế tham vấn chính thức với các bộ, ngành liên quan, lấy ý kiến bằng văn bản trong thời hạn xác định và huy động hỗ trợ từ các chuyên gia kỹ thuật đủ điều kiện khi cần thiết.

Các vấn đề triển khai mang tính xuyên suốt

Một số vấn đề mang tính xuyên suốt sẽ quyết định liệu khung chính sách có thể chuyển từ giai đoạn ban hành quy định sang triển khai hiệu quả trên thực tế hay không.

Thứ nhất, quá trình cấp phép, ghi nhận trên hệ thống đăng ký, thực hiện điều chỉnh tương ứng và báo cáo cần được xem như một chuỗi triển khai thống nhất nhằm giảm nguy cơ phát sinh dữ liệu không nhất quán và hỗ trợ Việt Nam thực hiện nghĩa vụ báo cáo theo Khung minh bạch Tăng cường (ETF).

Thứ hai, mối quan hệ giữa chuyển giao quốc tế và ETS trong nước cần được theo dõi trong quá trình phát triển thị trường nội địa, đặc biệt liên quan đến các tín chỉ được giữ lại, nguồn cung tín chỉ trong nước, khả năng sử dụng tín chỉ bù trừ và các tác động tiềm tàng đến giá thị trường.

Thứ ba, mối quan hệ với thị trường các-bon tự nguyện cần được quản lý rõ ràng thông qua việc phân biệt giữa các tín chỉ tự nguyện không được cấp phép cho chuyển giao quốc tế và các tín chỉ được cấp phép phục vụ Điều 6, Chương trình Giảm nhẹ và Bù trừ phát thải các-bon cho Hàng không Quốc tế (CORSIA) hoặc các mục tiêu giảm phát thải quốc tế khác.

Thứ tư, các phương án về tài khóa và chia sẻ lợi ích cần được xem xét thận trọng và bảo đảm phù hợp với hệ thống pháp luật hiện hành về tài chính công, thuế, phí, tài sản công, đầu tư và PPP.

Cuối cùng, giai đoạn triển khai ban đầu sẽ đòi hỏi hoạt động tăng cường năng lực thực tiễn, bao gồm các sự kiện công bố chính sách, đào tạo kỹ thuật và khả năng xây dựng mạng lưới chuyên gia kỹ thuật nhằm hỗ trợ cơ quan quản lý và các bên tham gia thị trường trong việc hiểu và áp dụng khung chính sách mới.

Ưu tiên thực hiện

Trong ngắn hạn, ưu tiên cần được đặt vào hoạt động truyền thông, tăng cường năng lực và nâng cao mức độ sẵn sàng của các bên liên quan. Sau khi Nghị định được ban hành, Bộ NN&MT có thể xem xét tổ chức các sự kiện công bố, hội thảo kỹ thuật và chương trình đào tạo nhằm giới thiệu khung chính sách tới các bộ, ngành liên quan, chính quyền địa phương, chủ dự án, tổ chức tiêu chuẩn các-bon, các đơn vị thẩm định/xác minh và các đối tác quốc tế tiềm năng.

Các hoạt động này cần hỗ trợ các bên liên quan hiểu rõ:

- phạm vi điều chỉnh và các nội dung chính của Nghị định;
- quy trình đăng ký dự án và cấp phép chuyển giao quốc tế;
- yêu cầu về điều chỉnh tương ứng (CA);
- cơ chế ghi nhận và công bố thông tin trên Hệ thống Đăng ký Quốc gia;
- cách áp dụng Phụ lục I và các mức tỷ lệ chuyển giao tối đa;
- sự khác biệt giữa Điều 6.2, Điều 6.4 và các tiêu chuẩn các-bon độc lập;
- mối quan hệ giữa chuyển giao quốc tế và thị trường các-bon trong nước của Việt Nam.

Song song với đó, việc hình thành mạng lưới chuyên gia kỹ thuật sẽ góp phần tăng cường năng lực triển khai và hỗ trợ diễn giải nhất quán các vấn đề phức tạp liên quan đến dự án và phương pháp luận. Điều này đặc biệt quan trọng trong giai đoạn đầu triển khai, khi cả cơ quan quản lý nhà nước và các bên tham gia thị trường vẫn đang tích lũy kinh nghiệm thực tiễn về các yêu cầu của Điều 6.

Trong trung hạn, quá trình triển khai cần tập trung vào tích hợp hệ thống và bảo đảm tính thống nhất của thị trường. Khi ETS trong nước, hạ tầng hệ thống đăng ký và cơ chế giao dịch các-bon tiếp tục phát triển, Việt Nam cần bảo đảm sự nhất quán giữa các quy định về chuyển giao quốc tế, cơ chế sử dụng tín chỉ trong nước, chức năng của hệ thống đăng ký, cơ chế giám sát thị trường và yêu cầu hạch toán phục vụ thực hiện NDC.

Trong dài hạn, Việt Nam có thể xem xét thực hiện cơ chế rà soát định kỳ đối với quá trình triển khai. Hoạt động rà soát này có thể đánh giá liệu Phụ lục I còn phù hợp hay không, liệu các tỷ lệ chuyển giao có tiếp tục phản ánh đúng ưu tiên quốc gia và điều kiện thị trường hay không, liệu thời gian xử lý hồ sơ có khả thi hay không, cũng như liệu các cơ chế đăng ký và báo cáo hiện tại có đáp ứng yêu cầu minh bạch theo Điều 6 hay không.

Kết quả kỳ vọng

Việc triển khai hiệu quả các khuyến nghị này sẽ hỗ trợ Việt Nam chuyển từ giai đoạn thiết lập khung pháp lý sang giai đoạn sẵn sàng vận hành trên thực tế.

Một khung chính sách rõ ràng và có khả năng dự báo cao hơn sẽ góp phần giảm mức độ không chắc chắn đối với các chủ dự án, nhà đầu tư, tổ chức tiêu chuẩn các-bon và các đối tác quốc tế. Điều này sẽ hỗ trợ thúc đẩy phát triển dự án trong giai đoạn đầu và củng cố uy tín của Việt Nam với vai trò là quốc gia chủ nhà cho các hoạt động hợp tác thị trường các-bon có tính toàn vẹn cao.

Các khuyến nghị cũng sẽ góp phần bảo đảm thực hiện NDC của Việt Nam. Thông qua việc liên kết các hoạt động đủ điều kiện, tỷ lệ chuyển giao, cơ chế điều chỉnh tương ứng và hệ thống đăng ký

với các ưu tiên giảm phát thải quốc gia, Việt Nam có thể huy động nguồn tài chính các-bon quốc tế trong khi vẫn duy trì đủ giá trị giảm phát thải phục vụ mục tiêu khí hậu trong nước.

Bên cạnh đó, cách tiếp cận được đề xuất cũng sẽ hỗ trợ tăng cường năng lực học hỏi và tích lũy kinh nghiệm thể chế. Các hoạt động công bố chính sách, đào tạo kỹ thuật và mạng lưới chuyên gia sẽ góp phần xây dựng năng lực thực tiễn cần thiết để đánh giá dự án, hiểu và áp dụng các phương pháp luận các-bon, quản lý dữ liệu hệ thống đăng ký và phối hợp với các đối tác quốc tế.

Nhìn chung, Việt Nam có nhiều điều kiện thuận lợi để trở thành một chủ thể tích cực và đáng tin cậy trên thị trường các-bon quốc tế. Trong giai đoạn tiếp theo, trọng tâm cần được đặt vào triển khai thực tiễn, nâng cao mức độ sẵn sàng của các bên liên quan, tăng cường năng lực kỹ thuật và thúc đẩy quá trình học hỏi thích ứng, qua đó bảo đảm rằng hợp tác theo Điều 6 hỗ trợ hiệu quả cho việc thực hiện NDC, phát triển thị trường các-bon trong nước, thúc đẩy chuyển giao công nghệ và phát triển phát thải thấp trong dài hạn của Việt Nam.

