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 Lumphini, 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.

MỤC LỤC

MỤC LỤC iii
DANH MỤC VIẾT TẮT iv
TÓM TẮT vi
1 GIỚI THIỆU 1
2 PHƯƠNG PHÁP 2
3 CÁC XUNG ĐỘT CHÍNH SÁCH CỐT LÕI TRONG THIẾT KẾ KHUNG ĐIỀU 6 CỦA VIỆT NAM 3
3.1 Xung đột về hoạt động đủ điều kiện: giữa tính đóng của quản lý hành chính và tính linh hoạt công nghệ 3
3.2 Xung đột về động lực đầu tư: giữa bảo đảm thực hiện NDC và tính khả thi của dự án .. 4
3.3 Xung đột về khung tài khóa: giữa mục tiêu tạo nguồn thu và rủi ro doanh thu của dự án 4
3.4 Xung đột về phối hợp thể chế: giữa tính toàn diện và hiệu quả 4
4 CÁC NHÓM CHÍNH SÁCH CỐT LÕI: PHÂN TÍCH VÀ KHUYẾN NGHỊ 5
4.1 Các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện: thiết kế danh sách tích cực và phát triển công nghệ 5
4.2 Tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa: Cân bằng giữa bảo đảm thực hiện NDC và động lực đầu tư 8
4.3 Công cụ tài khóa và cơ chế nguồn thu: Từ cơ chế duy trì tín chỉ đến cơ chế phí theo định hướng thị trường 15
4.4 Thủ tục hành chính và cơ chế tổ chức 19
5 CÁC VẤN ĐỀ TRIỂN KHAI XUYÊN SUỐT 25
5.1 Năng lực thể chế và chuyên môn kỹ thuật 25
5.2 Sự thống nhất với quá trình phát triển ETS trong nước 26
6.1 Phối hợp các cơ chế hợp tác song phương 27
6.2 Chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực 27
6.3 Mối quan hệ với Cơ chế Điều 6.4 28
6.4 Lồng ghép với thị trường các-bon tự nguyện 28
7 KẾT LUẬN VÀ CÁC BƯỚC TIẾP THEO 29
7.1 Các định hướng chính sách chính 29
7.2 Ưu tiên thực hiện 30
7.3 Kết quả kỳ vọng 31
8 TÀI LIỆU THAM KHẢO 32
PHỤ LỤC 34

DANH MỤC VIẾT TẮT

BTR	Báo cáo minh bạch hai năm một lần
CA	Điều chỉnh tương ứng
CDM	Cơ chế phát triển sạch
CMA	Hội nghị các Bên tham gia Thỏa thuận Paris
COP	Hội nghị các Bên
CORSIA	Chương trình Bù trừ và Giảm phát thải các-bon đối với Hàng không quốc tế
Cục BĐKH	Cục Biến đổi khí hậu
ETP	Chương trình Đối tác Chuyển dịch Năng lượng Đông Nam Á
ETF	Khung minh bạch tăng cường
ETS	Hệ thống giao dịch phát thải
FOEN	Văn phòng Liên bang về Môi trường của Thụy Sĩ
GreenCIC	Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu Xanh
HNX	Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội
IPPU	Các quá trình công nghiệp và sử dụng sản phẩm
ITMO	Kết quả giảm phát thải được chuyển giao quốc tế
JCM	Cơ chế tín chỉ chung
KNK	Khí nhà kính
LEP	Luật Bảo vệ môi trường
LULUCF	Sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp
Bộ NN&MT	Bộ Nông nghiệp và Môi trường
MO	Kết quả giảm phát thải
MRV	Đo lường, báo cáo và thẩm tra
NDC	Đóng góp do quốc gia tự quyết định
PPP	Hợp tác công – tư
UNFCCC	Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu

UNOPS	Văn phòng Dịch vụ Dự án Liên hợp quốc
VCM	Thị trường các-bon tự nguyện
VCS	Tiêu chuẩn các-bon được thẩm định
VNEEC	Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường
VSDC	Tổng công ty Lưu ký và Bù trừ Chứng khoán Việt Nam

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.

1 GIỚI THIỆU

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 quá trình thực hiện cam kết đạt phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050, Chính phủ đã từng bước xây dựng nền tảng pháp lý và thể chế cho các công cụ định giá các-bon và giảm phát thải. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 tạo cơ sở pháp lý cho việc hình thành thị trường các-bon, hệ thống trao đổi hạn ngạch phát thải (ETS) trong nước và việc sử dụng tín chỉ các-bon cho mục đích bù trừ phát thải tại Việt Nam. Đồng thời, các quy tắc vận hành của Điều 6 thuộc Thỏa thuận Paris cũng đã được hoàn thiện ở cấp quốc tế, mở ra các cơ hội mới cho các quốc gia hợp tác thông qua thị trường các-bon quốc tế.

Việc vận hành Điều 6 đòi hỏi sự kết hợp phức tạp giữa các quy định pháp lý, cơ chế thể chế, hệ thống kỹ thuật và cơ chế quản trị thị trường. Các quốc gia muốn tham gia thị trường các-bon quốc tế cần thiết lập các quy trình cấp phép đối với kết quả giảm phát thải (MO), bảo đảm hệ thống đo lường – báo cáo – thẩm định (MRV) vững chắc, thực hiện điều chỉnh tương ứng (CA) và duy trì hệ thống đăng ký minh bạch có khả năng kết nối với hạ tầng quốc tế. Nhiều nội dung trong số này còn tương đối mới trong bối cảnh chính sách của Việt Nam và đòi hỏi quá trình nghiên cứu, phân tích chuyên sâu nhằm xây dựng nền tảng kỹ thuật và pháp lý phù hợp.

Trong bối cảnh đó, Cục Biến đổi khí hậu (Cục BĐKH) thuộc Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT) đã đề nghị hỗ trợ kỹ thuật từ Chương trình Đối tác Chuyển dịch Năng lượng Đông Nam Á quản lý bởi Văn phòng Dịch vụ Dự án Liên hợp quốc (UNOPS), được triển khai bởi liên danh gồm Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường Việt Nam (VNEEC – trưởng nhóm tư vấn), Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh (GreenCIC), Tập đoàn South Pole và Perspectives Climate Group. Dự án Hỗ trợ kỹ thuật với tên gọi "Vận hành hóa Điều 6 của Thỏa thuận Paris và tiêu chuẩn bù trừ tín chỉ các-bon" nhằm hỗ trợ Việt Nam tăng cường khung thể chế và pháp lý cần thiết cho việc tham gia thị trường các-bon quốc tế và sử dụng tín chỉ các-bon trong ETS trong nước.

Trong quá trình triển khai Hỗ trợ kỹ thuật, quá trình xây dựng chính sách tại Việt Nam đã có nhiều bước tiến nhanh chóng. Một dấu mốc quan trọng là việc xây dựng 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), được công bố lấy ý kiến công khai vào tháng 11 năm 2025. Dự thảo Nghị định này là khung pháp lý toàn diện đầu tiên điều chỉnh việc cấp phép, chuyển giao, hạch toán và giám sát các MO được giao dịch quốc tế, đồng thời thể hiện định hướng của Chính phủ trong việc xây dựng cơ chế tham gia có cấu trúc vào các cơ chế hợp tác theo Điều 6.

Do tiến độ xây dựng chính sách được đẩy nhanh và sự quan tâm lớn từ các bên liên quan đối với việc triển khai Điều 6, quá trình xây dựng Dự thảo Nghị định diễn ra song song với hoạt động Hỗ trợ kỹ thuật. Vì vậy, Sản phẩm này đã được điều chỉnh để bổ sung nội dung rà soát và phân tích khoảng trống của Dự thảo Nghị định, bên cạnh phạm vi nghiên cứu ban đầu của dự án. Việc điều chỉnh này cho phép Hỗ trợ kỹ thuật áp dụng trực tiếp các kết quả rà soát kinh nghiệm quốc tế và phân tích chính sách vào một công cụ pháp lý đang được xây dựng ở giai đoạn quan trọng của quá trình hoạch định chính sách.

Trong khuôn khổ hỗ trợ này, 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 liên quan đến các

công cụ quản lý cần thiết cho sự tham gia của Việt Nam vào thị trường các-bon quốc tế theo Điều 6 của Thỏa thuận Paris. Kế thừa các phân tích trong Sản phẩm 2 – "Rà soát kỹ thuật và phân tích khoảng trống đối với khuôn khổ của Việt Nam cho triển khai Điều 6", bao gồm phân tích Dự thảo Nghị định của Chính phủ về chuyển giao quốc tế kết quả giảm nhẹ phát thải và tín chỉ các-bon" – báo cáo này chuyển hóa các phát hiện chính thành các khuyến nghị chính sách thực tiễn nhằm tăng cường khung thể chế và pháp lý cho việc tham gia thị trường các-bon quốc tế.

Báo cáo tập trung vào bốn nhóm công cụ quản lý có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với nhà đầu tư, chủ dự án và cơ quan quản lý nhà nước, bao gồm:

- Các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện – xác định các hoạt động được phép tham gia chuyển giao tín chỉ các-bon quốc tế;
- Tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa – giới hạn tỷ lệ tín chỉ được phép chuyển giao quốc tế trên tổng lượng MO;
- Các công cụ tài khóa – bao gồm phí, thuế hoặc cơ chế chia sẻ nguồn thu liên quan đến hoạt động chuyển giao quốc tế;
- Thủ tục hành chính – bao gồm quy trình phê duyệt, vai trò thể chế và thời hạn xử lý đối với hoạt động cấp phép chuyển giao quốc tế.

Bốn nhóm nội dung này tạo thành phần cốt lõi trong khung triển khai Điều 6 của Việt Nam và có ảnh hưởng trực tiếp đến tính khả thi về đầu tư, tiến độ phát triển dự án và tiềm năng doanh thu của các bên tham gia thị trường.

2 PHƯƠNG PHÁP

Báo cáo này được xây dựng trên ba nguồn phân tích chính, trong đó mỗi nguồn đóng góp một góc nhìn phân tích riêng cho các khuyến nghị được trình bày trong báo cáo.

Thứ nhất, phân tích pháp lý và chính sách tổng hợp các kết quả từ Sản phẩm 2 và Dự thảo Nghị định về ITMO (Dự thảo Nghị định về ITMO) nhằm xác định các khoảng trống chính sách và thách thức triển khai cụ thể. Sản phẩm số 2 đã thực hiện so sánh chi tiết giữa các yêu cầu quốc tế theo Điều 6 (được thiết lập thông qua các quyết định của Hội nghị các Bên (COP)/Hội nghị các Bên tham gia Thỏa thuận Paris (CMA)) và khung pháp lý, thể chế hiện hành của Việt Nam. Phân tích so sánh này đã xác định các khoảng trống trong nhiều lĩnh vực như quy trình cấp phép, cơ chế điều chỉnh tương ứng, tiêu chuẩn hệ thống đăng ký và cơ chế phối hợp thể chế. Trên cơ sở các phân tích trước đó, Sản phẩm 7 chuyển hóa các khoảng trống này thành các khuyến nghị chính sách cụ thể liên quan đến bốn nhóm công cụ quản lý cốt lõi.

Thứ hai, phân tích so sánh kinh nghiệm quốc tế bao gồm các khung triển khai Điều 6 tại mười lăm quốc gia: Ghana, Kenya, Chile, Thụy Sĩ, Rwanda, Zambia, Malawi, Pakistan, Oman, Indonesia, Hàn Quốc, Campuchia, Singapore, Bhutan và Lào. Mẫu quốc gia này được lựa chọn nhằm phản ánh sự đa dạng về năng lực thể chế, bối cảnh kinh tế và ưu tiên khí hậu. Ghana và Zambia đại diện cho nhóm quốc gia đang phát triển có định hướng trở thành nhà cung cấp tín chỉ các-bon. Kenya và Lào đại diện cho nhóm quốc gia thu nhập trung bình đang cân bằng giữa hợp tác quốc tế và ưu tiên giảm phát thải trong nước. Chile và Rwanda đại diện cho nhóm quốc gia đang phát triển có năng lực kỹ thuật cao và khung quản trị các-bon tương đối hoàn thiện. Thụy Sĩ phản ánh góc nhìn

của nền kinh tế phát triển trong việc tham gia hợp tác quốc tế song song với duy trì chính sách khí hậu trong nước mạnh mẽ. Indonesia và Pakistan đại diện cho các nền kinh tế đang phát triển quy mô lớn với tiềm năng giảm phát thải đáng kể. Sự đa dạng này giúp xác định các xu hướng và thực tiễn có thể áp dụng trong nhiều bối cảnh khác nhau, đồng thời phân biệt giữa các thực tiễn mang tính đặc thù quốc gia và các nguyên tắc có giá trị phổ quát.

Thứ ba, báo cáo được xây dựng trên cơ sở tham vấn và trao đổi với Cục BĐKH và các bên liên quan từ khu vực tư nhân liên quan đến Dự thảo Nghị định. Quá trình tham vấn này giúp xác định các ưu tiên của Bộ NN&MT, đặc biệt liên quan đến hiệu quả cấp phép, đồng thời phản ánh kỳ vọng của khu vực tư nhân về tính ổn định đầu tư và thời gian xử lý hồ sơ.

Thông qua cách tiếp cận này, báo cáo hướng tới việc đưa ra các khuyến nghị thực tiễn và có tính định hướng tương lai, dựa trên kinh nghiệm quốc tế tốt đồng thời vẫn duy trì mức độ linh hoạt cần thiết cho quá trình hoàn thiện chính sách khi các quy tắc của thị trường các-bon quốc tế tiếp tục phát triển. Thị trường các-bon quốc tế hiện vẫn đang ở giai đoạn hình thành và thay đổi nhanh chóng; các quy tắc vận hành Điều 6 chỉ mới được hoàn thiện tại COP29 vào cuối năm 2024 và kinh nghiệm triển khai thực tế trên thế giới vẫn còn hạn chế. Vì vậy, khung chính sách của Việt Nam cần được thiết kế theo hướng có khả năng thích ứng và điều chỉnh linh hoạt khi thực tiễn quốc tế tiếp tục phát triển.

3 CÁC XUNG ĐỘT CHÍNH SÁCH CỐT LÕI TRONG THIẾT KẾ KHUNG ĐIỀU 6 CỦA VIỆT NAM

Phần dưới đây làm rõ bốn xung đột mang tính cấu trúc đang định hình thiết kế các công cụ quản lý Điều 6 của Việt Nam. Đây không phải là các xung đột riêng có của Việt Nam mà là thách thức chung của những quốc gia lần đầu xây dựng khung triển khai Điều 6. Tuy nhiên, ở Việt Nam, các xung đột này có những đặc thù riêng do mức độ tham vọng của NDC, tình trạng ETS trong nước còn ở giai đoạn tiền vận hành và sự đa dạng của các hoạt động giảm nhẹ được xem xét trong Dự thảo Nghị định.

3.1 Xung đột về hoạt động đủ điều kiện: giữa tính đóng của quản lý hành chính và tính linh hoạt công nghệ

Như đã kết luận trong Sản phẩm số 2, cách tiếp cận theo danh mục tích cực (positive list) tạo sự rõ ràng về mặt hành chính, giúp chủ dự án và cơ quan quản lý biết trước những hoạt động nào đủ điều kiện tham gia. Tuy nhiên, cách tiếp cận này cũng kém linh hoạt khi công nghệ phát triển nhanh. Khi các công nghệ mới như hydro xanh, nhiên liệu hàng không bền vững, thu giữ và sử dụng các-bon (CCU) hay các hệ thống lưu trữ năng lượng tiên tiến chuyển từ thử nghiệm sang thương mại hóa, khung pháp lý dựa trên danh mục cố định dễ trở nên lạc hậu giữa các chu kỳ sửa đổi chính sách. Xung đột ở đây là giữa việc bảo đảm tính chắc chắn cho các công nghệ đã có và khả năng thích ứng với các công nghệ mới nổi. Kinh nghiệm quốc tế được phân tích trong Sản phẩm 2 và chi tiết hơn tại Mục 4.1 cho thấy có bốn cách tiếp cận khác nhau nhằm xử lý xung đột này, từ mô hình danh mục đóng được cập nhật định kỳ của Ghana đến khung mở dựa trên tiêu chí của Chile.

3.2 Xung đột về động lực đầu tư: giữa bảo đảm thực hiện NDC và tính khả thi của dự án

Tỷ lệ chuyển giao quyết định phần tín chỉ mà chủ dự án được phép chuyển giao và giao dịch quốc tế. Tỷ lệ thấp giữ lại nhiều MO hơn cho mục tiêu quốc gia của Việt Nam, nhưng đồng thời làm giảm doanh thu các-bon của chủ dự án và ảnh hưởng trực tiếp đến tính khả thi đầu tư. Ví dụ, đối với các hoạt động mà tài chính các-bon chiếm khoảng 30–50% tổng doanh thu dự án, đặc biệt là trồng rừng, thu hồi khí mê-tan và nông nghiệp bền vững, việc áp dụng tỷ lệ chuyển giao dưới khoảng 60% có thể khiến dự án trở nên kém hấp dẫn về mặt kinh tế. Ngược lại, nếu cho phép chuyển giao không giới hạn, Việt Nam có thể không đạt mục tiêu NDC do phần lớn kết quả giảm phát thải đã được chuyển ra quốc tế. Do đó, cơ chế tỷ lệ chuyển giao phân tầng cần xử lý thận trọng xung đột này.

3.3 Xung đột về khung tài khóa: giữa mục tiêu tạo nguồn thu và rủi ro doanh thu của dự án

Cơ chế duy trì tín chỉ hiện nay yêu cầu giữ lại một phần tín chỉ trong tài khoản của từng dự án để phục vụ nhu cầu thị trường trong nước trong tương lai. Cơ chế này giữ lại giá trị giảm phát thải cho mục tiêu chính sách trong nước, nhưng trên thực tế lại tạo rủi ro doanh thu cho dự án: tín chỉ giữ lại tích lũy trong khi thị trường chưa có nhu cầu rõ ràng và thanh khoản thấp, buộc chủ dự án phải chiết khấu mạnh giá trị các tín chỉ này. Điều này làm giảm sức hấp dẫn kinh tế của đầu tư các-bon quốc tế. Trong khi đó, các cách tiếp cận tài khóa tiên tiến hơn trên thế giới thường tách bạch cơ chế tạo nguồn thu với cơ chế duy trì tín chỉ: áp dụng phí trên mỗi tín chỉ hoặc cơ chế đấu giá để Nhà nước có nguồn thu trực tiếp, đồng thời không dồn toàn bộ rủi ro doanh thu xuống cấp dự án. Thiết kế khung tài khóa của Việt Nam cần xử lý xung đột này trong bối cảnh ETS trong nước dự kiến bắt đầu vận hành từ năm 2026.

3.4 Xung đột về phối hợp thể chế: giữa tính toàn diện và hiệu quả

Quá trình cấp phép dự án các-bon liên quan đến nhiều cơ quan nhà nước khác nhau: Bộ NN&MT đóng vai trò cơ quan đầu mối; các bộ quản lý ngành phụ trách lĩnh vực chuyên môn; Bộ Tài chính liên quan đến các vấn đề tài khóa; và chính quyền địa phương liên quan đến các dự án có tác động đến cộng đồng. Cơ chế phối hợp liên ngành toàn diện có thể nâng cao chất lượng quyết định, nhưng đồng thời làm tăng chi phí điều phối, kéo dài thời gian xử lý và giảm hiệu quả vận hành. Các quy trình rà soát tuần tự qua nhiều cơ quan, như trường hợp Kenya, đã dẫn tới thời gian cấp phép lên tới khoảng 200 ngày và làm giảm động lực phát triển dự án. Ngược lại, các mô hình tinh gọn với một cơ quan đầu mối như tại Zambia cho phép rút ngắn thời gian xử lý xuống khoảng 20 ngày nhưng lại tiềm ẩn nguy cơ thiếu chiều sâu chuyên môn theo ngành. Thiết kế thể chế của Việt Nam cần cân bằng giữa các yếu tố này, trong khi năng lực chuyên môn về thị trường các-bon tại các cơ quan quản lý vẫn đang trong quá trình hình thành.

4 CÁC NHÓM CHÍNH SÁCH CỐT LÕI: PHÂN TÍCH VÀ KHUYẾN NGHỊ

4.1 Các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện: thiết kế danh sách tích cực và phát triển công nghệ

4.1.1 Khung chính sách hiện tại và các thách thức được xác định

Dự thảo Nghị định được đưa ra lấy ý kiến công khai vòng đầu tiên (tháng 10 năm 2025) áp dụng cách tiếp cận "danh mục tích cực" thông qua Phụ lục I, bao gồm một danh mục thống nhất các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện, trong đó mỗi hoạt động được gắn với một tỷ lệ chuyển giao tối đa riêng. Cấu trúc tỷ lệ phản ánh mức độ gắn kết của từng hoạt động với cam kết NDC của Việt Nam: các hoạt động trọng tâm để thực hiện NDC không điều kiện áp dụng tỷ lệ chuyển giao thấp nhất (10–20%) để giữ lại phần lớn kết quả giảm nhẹ (MO) trong nước. Các hoạt động ứng dụng công nghệ tiên phong hoặc tạo ra mức giảm phát thải vượt ngoài lộ trình NDC hiện tại áp dụng tỷ lệ cao nhất (80–90%), do vượt qua cam kết quốc gia và cần mức thu hút tài chính các-bon quốc tế cao hơn. Các hoạt động nằm ở mức độ trung gian trong phổ liên kết với NDC được áp dụng tỷ lệ chuyển giao trong khoảng 50–70%.

Cấu trúc phân tầng tạo sự rõ ràng về mặt hành chính — hoạt động không nằm trong danh mục sẽ không đủ điều kiện chuyển giao quốc tế — đồng thời thể hiện rõ hơn cách thức gắn kết với NDC so với cách phân loại nhị phân đơn giản. Ví dụ trong lĩnh vực năng lượng, điện gió ngoài khơi (90%), điện mặt trời ngoài lưới phục vụ khu vực nông thôn (90%) và các công nghệ năng lượng mới như hydro xanh và năng lượng thủy triều (90%) được áp dụng tỷ lệ cao nhất, trong khi điện mặt trời mái nhà (10%), điện gió trên bờ (10%) và các biện pháp hiệu quả năng lượng (10%) được áp dụng tỷ lệ thấp nhất, phản ánh vai trò trọng tâm của các hoạt động này trong việc thực hiện NDC không điều kiện của Việt Nam. Logic tương tự cũng được áp dụng đối với các lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, công nghiệp và chất thải.

Vấn đề thứ nhất liên quan đến các công nghệ chưa được đưa vào danh mục tích cực. Nhiều công nghệ mới như nhiên liệu hàng không bền vững, thu giữ trực tiếp các-bon từ không khí, hệ thống biochar tiên tiến và các công nghệ lưu trữ năng lượng thế hệ mới ngoài thủy điện tích năng đang phát triển nhanh trên thế giới nhưng chưa được liệt kê riêng. Các công nghệ có tiềm năng dài hạn đáng kể này đang gặp rào cản pháp lý: cho đến khi đủ trưởng thành và được triển khai thực tế để bổ sung vào danh mục, các dự án sử dụng những công nghệ này chưa đủ điều kiện tham gia. Điều này tạo độ trễ mang tính cấu trúc giữa tốc độ phát triển công nghệ và việc công nhận về mặt pháp lý.

Thách thức thứ hai liên quan đến tiêu chuẩn phương pháp luận và yêu cầu thẩm định. Danh mục tích cực hiện chỉ nêu tên các hoạt động ("năng lượng mặt trời", "trồng rừng", "thu hồi khí mê-tan") nhưng chưa quy định rõ phương pháp tín chỉ các-bon nào được chấp nhận, tổ chức thẩm định/xác minh nào đủ điều kiện thực hiện thẩm định và xác minh, hoặc tiêu chuẩn nào được áp dụng (ISO 14064, Gold Standard, Verified Carbon Standard hay Điều 6.4 của Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu — UNFCCC). Điều này tạo khoảng trống đáng kể trong quá trình triển khai. Ví dụ, một dự án năng lượng mặt trời có thể phù hợp với nhiều phương pháp luận khác nhau, bao gồm phương pháp Cơ chế phát triển sạch (CDM) cho năng lượng tái tạo quy mô nhỏ, phương pháp theo Điều 6.4 hoặc phương pháp của Verified Carbon Standard. Nếu không có định hướng

rõ ràng về phương pháp luận, các tổ chức thẩm định và chủ dự án sẽ khó xác định liệu tổ hợp hoạt động và phương pháp được đề xuất có thuộc phạm vi điều chỉnh của Nghị định hay không.

Thách thức thứ ba liên quan đến việc chưa có hướng dẫn rõ ràng về logic xác định tỷ lệ chuyển giao. Phần mở đầu của Nghị định chưa giải thích cơ sở xác định tỷ lệ đối với từng hoạt động, dẫn đến việc các cơ quan thực thi thiếu căn cứ rõ ràng để xử lý các trường hợp ranh giới hoặc trả lời các câu hỏi của chủ dự án liên quan đến phân loại tỷ lệ.

Tại thời điểm sửa đổi này, Dự thảo Nghị định đã được ban hành dưới hình thức Nghị định số 112/2026/NĐ-CP (tháng 4 năm 2026). Nghị định chính thức đã tái cấu trúc Phụ lục I từ một danh mục duy nhất với tỷ lệ phân tầng thành hai danh mục riêng biệt: Danh mục 1 (các hoạt động ưu tiên chuyển giao quốc tế) và Danh mục 2 (các hoạt động khuyến khích chuyển giao quốc tế) mà không quy định tỷ lệ phần trăm cụ thể cho từng hoạt động. Phân tích tại Mục 4.1 đến 4.3 được xây dựng dựa trên phiên bản dự thảo lấy ý kiến, là phiên bản đã trải qua quá trình tham vấn giữa các bộ ngành và các bên liên quan. Bảng so sánh tại Phụ lục 1 trình bày đầy đủ sự khác biệt trong cách phân loại hoạt động giữa hai phiên bản.

4.1.2 Đối chiếu với quốc tế: các cách tiếp cận xây dựng danh mục tích cực

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có bốn cách tiếp cận chính trong thiết kế danh mục tích cực đối với các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện. Mỗi cách tiếp cận phản ánh các đánh đổi chính sách khác nhau giữa mức độ chặt chẽ của quy định và tính linh hoạt trong triển khai.

Cách tiếp cận của Ghana sử dụng danh mục tích cực đóng kèm cơ chế cập nhật định kỳ. Danh mục này liệt kê cụ thể các hoạt động đủ điều kiện như điện mặt trời nối lưới, thủy điện quy mô nhỏ, khí sinh học, bếp đun hiệu quả cao,... Khi xuất hiện các hoạt động mới, Chính phủ tiến hành đánh giá kỹ thuật và cập nhật danh mục thông qua sửa đổi nghị định. Cách tiếp cận này tạo mức độ chắc chắn cao đối với các hoạt động đã được liệt kê: khi một hoạt động đã nằm trong danh mục, hoạt động đó tiếp tục đủ điều kiện và các chủ dự án có thể xác định rõ công nghệ nào được cho phép. Tuy nhiên, cách tiếp cận này cũng tạo ra rào cản đối với các công nghệ mới nổi. Ghana cập nhật danh mục khoảng 2–3 năm một lần, nhưng quá trình cập nhật thường kéo dài từ 6–12 tháng. Do đó, các dự án áp dụng công nghệ mới có thể phải đối mặt với độ trễ pháp lý từ 12–18 tháng. Việc duy trì danh mục đóng giúp tăng tính chắc chắn, nhưng làm giảm tính năng động về công nghệ.

Kenya và Lào áp dụng cách tiếp cận phân loại theo lĩnh vực. Thay vì liệt kê các hoạt động cụ thể, các quốc gia này xác định các lĩnh vực đủ điều kiện ở cấp độ rộng như năng lượng tái tạo, hiệu quả năng lượng, nông nghiệp bền vững và lâm nghiệp, đồng thời cho phép bất kỳ hoạt động nào trong các lĩnh vực này được triển khai nếu đáp ứng các yêu cầu về đường cơ sở, tính bổ sung và MRV. Cách tiếp cận này tạo ra tính linh hoạt cao hơn: các công nghệ mới trong các lĩnh vực đã được cho phép có thể được triển khai mà không cần sửa đổi danh mục. Tuy nhiên, cách tiếp cận này cũng tạo ra sự không rõ ràng liên quan đến việc xác định các hoạt động cụ thể nào đủ điều kiện.

Chile và Rwanda không sử dụng danh mục hoạt động mà áp dụng khung đánh giá dựa trên tiêu chí. Ở Chile, một hoạt động đủ điều kiện nếu đáp ứng ba tiêu chí: (1) giảm phát thải khí nhà kính so với đường cơ sở; (2) đáp ứng yêu cầu về tính bổ sung; và (3) có hệ thống đo lường và báo cáo đáng tin cậy. Cách tiếp cận này tối đa hóa tính linh hoạt và trung lập về công nghệ: công nghệ mới được đối xử bình đẳng với công nghệ đã phổ biến nếu đáp ứng các tiêu chí quy định. Tuy nhiên, mô hình này đòi hỏi năng lực kỹ thuật cao để đánh giá từng dự án riêng lẻ.

Cách tiếp cận thứ tư, được phản ánh một phần trong khung chính sách hiện tại của Việt Nam và cũng đang được thảo luận trên phạm vi quốc tế, là cơ chế kết hợp. Theo đó, một danh mục đóng được xây dựng đối với các công nghệ đã trưởng thành nhằm tạo sự chắc chắn cho các hoạt động phổ biến, đồng thời thiết lập một nhóm mở dành cho các công nghệ mới nổi đáp ứng các tiêu chí xác định trước. Cách tiếp cận này nhằm kết hợp ưu điểm của cả tính ổn định trong quản lý và tính linh hoạt với đổi mới công nghệ.

4.1.3 Kết quả phân tích về cấu trúc danh mục tích cực

Một trong những khoảng trống phân tích quan trọng liên quan đến cơ sở xác định tỷ lệ chuyển giao đối với từng hoạt động. Dự thảo Nghị định hiện chưa giải thích rõ logic của cấu trúc tỷ lệ này, khiến các nhà đầu tư và cơ quan thực thi thiếu cơ sở rõ ràng để hiểu vì sao các hoạt động khác nhau lại được áp dụng các mức tỷ lệ chuyển giao khác nhau. Mặc dù có thể nhận diện logic phân loại thông qua việc phân biệt giữa các hoạt động đóng vai trò trọng tâm đối với NDC không điều kiện (tỷ lệ thấp), các hoạt động phù hợp với NDC có điều kiện (tỷ lệ trung bình) và các hoạt động vượt ngoài cam kết NDC (tỷ lệ cao), cách tiếp cận này cần được quy định rõ trong phần mở đầu của Nghị định hoặc trong tài liệu hướng dẫn đi kèm.

Thứ hai, việc phân loại sai có thể gây tổn thất hiệu quả. Các hoạt động đáng lẽ được áp tỷ lệ chuyển giao cao hơn nhưng lại bị xếp vào nhóm tỷ lệ thấp do đánh giá thiếu chính xác về mức độ gắn kết với NDC. Khi đó, những dự án lẽ ra khả thi về kinh tế ở mức tỷ lệ phù hợp sẽ không được triển khai, làm giảm nguồn cung tín chỉ các-bon mà không đem lại cải thiện tương ứng về mục tiêu NDC. Do đó, việc xác định rõ tiêu chí liên kết với NDC đối với từng nhóm hoạt động có ý nghĩa quan trọng về mặt phân tích, không chỉ đơn thuần là vấn đề kỹ thuật soạn thảo.

Kết quả phân tích thứ ba cho thấy cần thiết phải thiết lập một cơ chế thể chế để xem xét và phê duyệt các công nghệ mới nổi mà không phải sửa đổi toàn bộ Nghị định. Thay vì sửa đổi Nghị định mỗi 2–3 năm khi xuất hiện các công nghệ mới đủ mức độ trưởng thành, cách tiếp cận hiệu quả hơn là xây dựng cơ chế đánh giá định kỳ do Bộ NN&MT chủ trì, ví dụ theo chu kỳ hai năm một lần. Cơ chế này sẽ cho phép bổ sung các công nghệ mới đáp ứng tiêu chí xác định trước vào một danh mục tích cực bổ sung mà không cần sửa đổi toàn bộ Nghị định, qua đó giảm độ trễ pháp lý và thúc đẩy áp dụng công nghệ mới, đồng thời vẫn duy trì vai trò kiểm soát của Nhà nước đối với điều kiện đủ của các hoạt động.

Các công nghệ mới nổi là một trong những nhóm có tiềm năng lớn nhất để huy động tài chính các-bon quốc tế. Doanh thu từ tín chỉ các-bon có thể hỗ trợ hình thành thị trường cho các công nghệ ở giai đoạn tiền thương mại hóa, khi nguồn đầu tư truyền thống còn hạn chế vì rủi ro công nghệ cao và doanh thu trong nước chưa đủ hấp dẫn. Một khung pháp lý loại trừ các công nghệ này khỏi cơ chế tín chỉ quốc tế có thể làm mất đi một trong những nguồn tài chính quan trọng nhất của chúng, làm chậm việc triển khai các công nghệ then chốt cho lộ trình giảm phát thải dài hạn của Việt Nam.

4.1.4 Khuyến nghị về các hoạt động đủ điều kiện

Bộ NN&MT được khuyến nghị xem xét và làm rõ các vấn đề chính liên quan đến việc xác định và xây dựng danh mục hoạt động trong danh mục tích cực, cũng như tỷ lệ chuyển giao áp dụng cho từng hoạt động hoặc nhóm hoạt động dự án. Phụ lục này của Nghị định có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ các chủ dự án đánh giá các trường hợp ranh giới, đồng thời giúp các bộ quản lý ngành

áp dụng thống nhất logic xác định tỷ lệ, qua đó giảm nguy cơ phát sinh tranh chấp trong quá trình thực hiện.

Khuyến nghị 1: Tăng cường tính rõ ràng và hướng dẫn thực hiện đối với phân loại hoạt động và tỷ lệ chuyển giao theo Phụ lục I

- Làm rõ hơn cơ sở phân loại các hoạt động và tỷ lệ chuyển giao tương ứng trong Phụ lục I, đặc biệt là cách thức các tỷ lệ này phản ánh ưu tiên NDC của Việt Nam, chiến lược giảm phát thải theo ngành và sự phân biệt giữa các nhóm hoạt động.
- Ban hành hướng dẫn về việc áp dụng thống nhất tỷ lệ chuyển giao đối với các hoạt động tương đồng và các trường hợp ranh giới, bao gồm các tiêu chí tham chiếu hoặc nguyên tắc ra quyết định nhằm hỗ trợ sự thống nhất giữa các lĩnh vực và giảm nguy cơ diễn giải khác nhau.
- Bảo đảm việc rà soát, cập nhật định kỳ các hướng dẫn này phù hợp với chu kỳ cập nhật NDC và kinh nghiệm thực tiễn trong quá trình triển khai, nhằm duy trì tính nhất quán và phù hợp của hệ thống phân loại hoạt động và áp dụng tỷ lệ chuyển giao theo thời gian.

Cách tiếp cận sử dụng danh mục đóng tạo ra độ trễ mang tính cấu trúc giữa mức độ sẵn sàng của công nghệ và việc được công nhận về mặt pháp lý, độ trễ này có thể kéo dài từ 12–18 tháng nếu phải thực hiện sửa đổi toàn bộ Nghị định. Một cơ chế rà soát định kỳ hai năm một lần có thể giúp rút ngắn đáng kể khoảng thời gian này trong khi vẫn duy trì vai trò kiểm soát của Nhà nước đối với điều kiện đủ của các hoạt động.

Khuyến nghị 2: Thiết lập cơ chế rà soát định kỳ hai năm một lần đối với các công nghệ mới nổi

- Thiết lập cơ chế rà soát định kỳ hai năm một lần do Bộ NN&MT chủ trì, với sự tham gia của các bộ quản lý ngành và chuyên gia độc lập, nhằm đánh giá đề xuất bổ sung các nhóm hoạt động mới dựa trên các tiêu chí xác định trước, bao gồm tiềm năng giảm phát thải, tính bổ sung theo các phương pháp luận quốc tế được chấp nhận, khả năng áp dụng MRV và mức độ phù hợp với các cam kết NDC theo ngành.
- Cho phép các hoạt động được phê duyệt thông qua cơ chế này được bổ sung vào một danh mục tích cực bổ sung thông qua quyết định quản lý, mà không cần sửa đổi toàn bộ Nghị định.

4.2 Tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa: Cân bằng giữa bảo đảm thực hiện NDC và động lực đầu tư

4.2.1 Lý do giữ lại kết quả giảm nhẹ cho NDC

Giới hạn tỷ lệ chuyển giao và cơ chế duy trì tín chỉ nhằm bảo đảm mục tiêu khí hậu quốc gia bằng cách ngăn việc chuyển giao quốc tế quá mức làm ảnh hưởng đến ưu tiên giảm phát thải trong nước. Cụ thể, NDC của Việt Nam bao gồm hai cấu phần: mục tiêu giảm phát thải không điều kiện (giảm 15,8% phát thải vào năm 2030 không phụ thuộc vào hỗ trợ quốc tế) và mục tiêu giảm phát thải có điều kiện (giảm 43,5% với điều kiện có hỗ trợ quốc tế). Một số hoạt động giảm nhẹ đóng góp trực tiếp vào việc thực hiện mục tiêu không điều kiện, ví dụ như mở rộng công suất năng lượng tái tạo theo chiến lược năng lượng quốc gia hoặc bảo vệ rừng theo các chính sách bảo tồn. Một số

hoạt động khác có thể vượt ngoài yêu cầu của NDC hoặc thuộc các lĩnh vực chưa được ưu tiên rõ ràng trong các cam kết quốc gia. Các hoạt động thuộc NDC có điều kiện được triển khai với kỳ vọng có hỗ trợ quốc tế; tài chính các-bon quốc tế là một hình thức hỗ trợ như vậy, do đó các hoạt động này áp dụng tỷ lệ chuyển giao trung bình thay vì mức tối đa. Các hoạt động tạo ra mức giảm phát thải vượt ngoài cam kết NDC hiện tại — như các công nghệ tiên phong ở ranh giới công nghệ của lộ trình NDC — chịu yêu cầu duy trì thấp hơn do lợi ích giảm phát thải vượt quá yêu cầu quốc gia.

Logic chính sách đặt ra là các hoạt động gắn trực tiếp với mục tiêu NDC không điều kiện cần có tỷ lệ duy trì cao (tỷ lệ chuyển giao thấp), do kết quả giảm nhẹ (MO) từ các hoạt động này là cần thiết để hoàn thành mục tiêu quốc gia. Đối với các hoạt động thuộc NDC có điều kiện, yêu cầu duy trì phản ánh sự cân bằng giữa hai mục tiêu: mặc dù các hoạt động này đóng góp vào mục tiêu giảm phát thải quốc gia, việc triển khai lại phụ thuộc vào hỗ trợ quốc tế, bao gồm tài chính các-bon. Do đó, một phần MO có thể được chuyển giao quốc tế nhằm bảo đảm tính khả thi của dự án, trong khi vẫn duy trì đủ lượng MO để hỗ trợ khả năng tính toán tiến độ thực hiện mục tiêu NDC có điều kiện, tùy thuộc vào mức độ hỗ trợ nhận được và chiến lược thực hiện NDC tổng thể của quốc gia. Trong khi đó, các hoạt động vượt ngoài yêu cầu NDC nên được áp dụng tỷ lệ duy trì thấp do tạo ra mức giảm phát thải vượt quá nhu cầu quốc gia.

Cấu trúc tỷ lệ phân tầng trong Phụ lục I phản ánh logic này: điện gió trên bờ, điện mặt trời mái nhà và các biện pháp hiệu quả năng lượng phổ biến (10%) được xem là các hoạt động thuộc NDC không điều kiện; trong khi điện gió ngoài khơi, địa nhiệt và các công nghệ năng lượng mới (90%) được xem là các hoạt động tiên phong vượt ngoài lộ trình NDC hiện tại. Tuy nhiên, các mức tỷ lệ hiện nay vẫn có thể dẫn đến những rủi ro như đã nêu tại Mục 4.1.1 ở trên.

4.2.2 Tính toán khả năng đầu tư

Tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa — tức phần trăm tín chỉ từ một hoạt động giảm nhẹ được chuyển giao quốc tế, phần còn lại giữ lại trong nước — tác động trực tiếp đến doanh thu dự án và do đó ảnh hưởng đến quyết định đầu tư. Để hiểu rõ mối quan hệ giữa tỷ lệ chuyển giao và tính khả thi của dự án, cần xem xét các nguyên tắc cơ bản của tài chính dự án.

Một dự án năng lượng tái tạo quy mô trung bình điển hình (điện mặt trời hoặc điện gió với công suất 5–10 MW) thường yêu cầu vốn đầu tư khoảng 5–15 triệu USD, tạo ra doanh thu bán điện khoảng 800.000–2 triệu USD mỗi năm (tùy thuộc vào bức xạ mặt trời, điều kiện gió và chi phí lắp đặt), với thời gian vận hành khoảng 20–25 năm. Doanh thu từ tín chỉ các-bon quốc tế đóng vai trò là nguồn thu bổ sung bên cạnh doanh thu chính từ bán điện. Nguồn doanh thu này có ý nghĩa trong việc cải thiện tỷ suất lợi nhuận và rút ngắn thời gian hoàn vốn, nhưng không phải là giá trị cốt lõi của dự án.

Đối với các dự án này, với giá tín chỉ các-bon quốc tế khoảng 20–30 USD/tấn CO_2 tương đương (tCO_2e) và lượng giảm phát thải dự kiến khoảng 3.000–5.000 tCO_2e mỗi năm, doanh thu tín chỉ các-bon hàng năm có thể đạt khoảng 60.000–150.000 USD. Khoản này tương đương khoảng 7–15% tổng doanh thu dự án và mang tính bổ sung hơn là nguồn thu chính.

Tuy nhiên, tỷ lệ chuyển giao có ảnh hưởng lớn đến doanh thu thực tế mà dự án có thể nhận được. Nếu tỷ lệ chuyển giao là 90%, doanh thu tín chỉ các-bon hàng năm mà chủ dự án có thể thu được sẽ khoảng 54.000–135.000 USD. Nếu tỷ lệ chuyển giao giảm xuống 50%, doanh thu giảm còn khoảng 30.000–75.000 USD. Nếu tỷ lệ chỉ còn 25%, doanh thu tiếp tục giảm xuống khoảng 15.000–

37.500 USD. Chênh lệch giữa mức chuyển giao 90% và 50% tương đương khoảng 25.000–60.000 USD mỗi năm, đủ lớn để ảnh hưởng đến tính toán lợi nhuận và khả năng triển khai đầu tư.

Đối với các loại dự án mà doanh thu từ tín chỉ các-bon đóng vai trò quan trọng hơn trong cấu trúc tài chính, như dự án trồng rừng, thu hồi khí mê-tan hoặc nông nghiệp bền vững, nơi tài chính các-bon có thể chiếm khoảng 30–50% tổng doanh thu, tác động của tỷ lệ chuyển giao còn lớn hơn đáng kể. Ví dụ, một dự án trồng rừng tạo ra 50.000 tCO_2e mỗi năm, với giá tín chỉ quốc tế khoảng 20–25 USD/tấn, có thể tạo doanh thu tín chỉ các-bon khoảng 1–1,25 triệu USD mỗi năm nếu được chuyển giao 100%. Nếu tỷ lệ chuyển giao giảm xuống 50%, doanh thu hàng năm sẽ giảm còn khoảng 500.000–625.000 USD. Mức chênh lệch này đủ lớn để quyết định tính khả thi của dự án: các dự án trồng rừng chi phí cao tại khu vực đất biên có thể không còn hiệu quả kinh tế nếu tỷ lệ chuyển giao thấp hơn ngưỡng khoảng 60–70%.

Bảng dưới đây trình bày doanh thu các-bon hàng năm tiềm năng theo các mức tỷ lệ chuyển giao khác nhau (chỉ xem xét tác động của thay đổi tỷ lệ chuyển giao, không tính đến các yếu tố khác) đối với một số loại hoạt động được lựa chọn ở trên.

Bảng 1: Minh họa doanh thu các-bon hàng năm tiềm năng theo tỷ lệ chuyển giao cho các loại hoạt động được chọn

Loại hoạt động	tín chỉ hàng năm (tCO_2e)	Giá các-bon (USD/tấn)	Doanh thu @ 90%	Doanh thu @ 50%	Doanh thu @ 25%	Vi sai (90% so với 50%)
Năng lượng tái tạo (5–10 MW)	3.000–5.000	$20–25	$54k–$113k	$30k–$63k	$15k–$31k	$24k–$50k
Trồng lại rừng	50.000	$20–25	$900k–$1,1 triệu	$500k–$625k	$250k–$313k	$400k–$500k
Thu hồi khí mêtan	30.000	$25–30	$675k–$810k	$375k–$450k	$188k–$225k	$300k–$360k
Canh tác lúa bền vững (AWD)	10.000	$15–20	$135k–$180k	$75k–$100k	$38k–$50k	$60k–$80k

Nguồn: do Tư vấn xây dựng

4.2.3 Vấn đề rủi ro doanh thu của dự án: tín chỉ không phải CA ở các thị trường mới nổi

Một thách thức phát sinh từ việc xử lý các tín chỉ/kết quả giảm nhẹ không áp dụng điều chỉnh tương ứng (non-CA) được giữ lại trong nước do không được chuyển giao quốc tế. Dự thảo Nghị định thiết lập cơ chế duy trì tín chỉ, theo đó một tỷ lệ nhất định tín chỉ (tương ứng với phần còn lại sau khi áp dụng tỷ lệ chuyển giao) phải được giữ lại trong nước.

Cơ chế này có ý nghĩa về mặt chính sách khi tồn tại nhu cầu trong nước đủ lớn đối với các tín chỉ được giữ lại. Trong một hệ thống ETS nội địa đã phát triển đầy đủ, với nhu cầu tín chỉ và mức giá các-bon ổn định, các tín chỉ được giữ lại có thể tích lũy trong tài khoản của chủ dự án và được sử dụng cho mục đích tuân thủ hoặc giao dịch trong nước. Tuy nhiên, ETS của Việt Nam hiện chưa đi vào vận hành đầy đủ và dự kiến chỉ hoàn thiện từ năm 2029. Do đó, các tín chỉ được giữ lại trong

giai đoạn 2025–2029 sẽ phải đối mặt với khoảng thời gian 4–5 năm chưa có mục đích sử dụng rõ ràng và nhu cầu thị trường nội địa nhiều khả năng còn rất hạn chế.

Điều này tạo rủi ro đáng kể khi đánh giá hiệu quả dự án, xuất phát trực tiếp từ thiết kế của cơ chế duy trì tín chỉ và lộ trình phát triển ETS. Ví dụ, một dự án tạo ra 100.000 tCO_2e mỗi năm với tỷ lệ chuyển giao 50% sẽ phải giữ lại 50.000 tCO_2e trong nước. Các tín chỉ này có thể gặp nhu cầu rất thấp trong giai đoạn 2025–2028 khi ETS trong nước mới ở giai đoạn thí điểm; sau năm 2029 cũng chưa rõ liệu thị trường trong nước có tiêu thụ được hay không nếu đã có nguồn cung tín chỉ nội địa đủ lớn. Trong bối cảnh đó, các chủ dự án thường áp dụng mức chiết khấu rất cao đối với giá trị của các tín chỉ được giữ lại, do xem đây là tài sản có khả năng hiện thực hóa giá trị thấp trong tương lai. Điều này làm giảm đáng kể giá trị thực tế của phần tín chỉ phải duy trì trong nước. Ví dụ, nếu một dự án tạo ra 100.000 tín chỉ các-bon mỗi năm:

- Với mức giới hạn chuyển giao 50%, chỉ có 50.000 tín chỉ có thể được bán ra thị trường quốc tế, nơi đã tồn tại nhu cầu mua.
- 50.000 tín chỉ còn lại phải được giữ lại trong nước, trong bối cảnh nhu cầu thị trường còn chưa rõ ràng.

Nếu người mua quốc tế sẵn sàng trả 25 USD cho mỗi tín chỉ, chủ dự án chỉ có thể xác định chắc chắn doanh thu đối với một nửa lượng tín chỉ tạo ra. Phần tín chỉ còn lại mang tính không chắc chắn cao, do đó các chủ dự án thường chỉ định giá phần này ở mức thấp hơn đáng kể, thậm chí chỉ bằng một nửa hoặc thấp hơn nữa so với giá tín chỉ quốc tế.

Ghana và Indonesia đã xử lý thách thức này thông qua các cơ chế tài chính thay vì cơ chế duy trì tín chỉ. Thay vì yêu cầu giữ lại tín chỉ về mặt vật lý, các quốc gia này áp dụng cơ chế thu phí, theo đó dự án phải nộp một khoản phí cố định hoặc một tỷ lệ phí trên mỗi tín chỉ được chuyển giao quốc tế. Cách tiếp cận này cho phép Nhà nước tạo nguồn thu mà không làm phát sinh lượng tín chỉ bị "mắc kẹt" trong nước. Đồng thời, các chủ dự án cũng tránh được việc phải chiết khấu giá trị các tín chỉ giữ lại do tính không chắc chắn về nhu cầu thị trường. Cơ chế này cũng giúp đồng bộ lợi ích giữa Nhà nước và chủ dự án: nguồn thu của Nhà nước tăng cùng với khối lượng chuyển giao quốc tế, qua đó tạo động lực chung cho việc mở rộng thị trường.

Tuy nhiên, các cơ chế dựa trên phí hiện chưa dễ dàng áp dụng tại Việt Nam ở giai đoạn hiện nay. Việc xây dựng hoặc điều chỉnh các loại thuế, phí liên quan sẽ đòi hỏi phải xây dựng hoặc sửa đổi các văn bản pháp luật tương ứng, với sự tham gia của Bộ Tài chính và cần được Quốc hội thông qua, là một quá trình phức tạp và mất nhiều thời gian.

Trong bối cảnh đó, cách tiếp cận dựa trên cơ chế duy trì tín chỉ vẫn được xem là khả thi hơn trong ngắn hạn. Tuy nhiên, thiết kế và cơ chế triển khai có thể cần tiếp tục được hoàn thiện nhằm giảm thiểu các rủi ro phát sinh từ nhu cầu thị trường nội địa còn thấp trong giai đoạn đầu phát triển thị trường các-bon.

4.2.4 Tiêu chuẩn quốc tế về tỷ lệ chuyển giao

Phân tích so sánh quốc tế cho thấy có sự khác biệt đáng kể giữa các quốc gia trong chính sách tỷ lệ chuyển giao. Sự khác biệt này phản ánh ưu tiên chính sách và bối cảnh quốc gia khác nhau: các quốc gia ưu tiên thu hút dòng tài chính các-bon quốc tế thường áp tỷ lệ cao hơn, còn các quốc gia ưu tiên giữ lại kết quả giảm nhẹ trong nước thường áp tỷ lệ thấp hơn.

Ghana, một trong những quốc gia cung cấp tín chỉ các-bon lớn, cho phép tỷ lệ chuyển giao lên tới 90% đối với nhiều nhóm hoạt động chính. Tỷ lệ duy trì 10% nhằm bảo đảm đủ lượng tín chỉ phục vụ ETS và các mục tiêu khí hậu trong nước, đồng thời vẫn tạo điều kiện cho chuyển giao quốc tế ở quy mô lớn. Kenya áp dụng tỷ lệ chuyển giao 70% đối với các dự án năng lượng và lâm nghiệp, phản ánh mức độ ưu tiên cao hơn dành cho giảm phát thải trong nước. Zambia cho phép tỷ lệ chuyển giao 85%, định vị quốc gia này như một bên xuất khẩu tín chỉ các-bon. Malawi, trong bối cảnh hạn chế về nguồn vốn trong nước cho phát triển dự án, áp dụng tỷ lệ 75% nhằm thu hút đầu tư nước ngoài.

Trong nhóm các nước đang phát triển, một số quốc gia như Ghana, Zambia và Indonesia áp dụng tỷ lệ chuyển giao ở mức cao từ 85–90%. Một nhóm trung gian gồm Kenya, Peru và Pakistan áp dụng mức 70–75%. Một số ít quốc gia áp dụng cách tiếp cận hạn chế hơn: Sri Lanka chỉ cho phép chuyển giao 25%, phản ánh định hướng ưu tiên thực hiện NDC hoàn toàn thông qua giảm phát thải trong nước thay vì dựa vào tài chính các-bon quốc tế; Rwanda áp dụng mức 60%, nhằm cân bằng giữa thu hút tài chính khí hậu và bảo đảm mục tiêu giảm phát thải quốc gia.

Các nền kinh tế phát triển, với vai trò kép vừa là bên mua tín chỉ các-bon cho hợp tác quốc tế vừa là bên cung cấp tín chỉ phục vụ giảm phát thải trong nước, thường áp dụng tỷ lệ chuyển giao ở mức trung bình hơn. Thụy Sĩ, quốc gia tham gia các cơ chế hợp tác quốc tế theo Điều 6 đồng thời duy trì hệ thống giảm phát thải trong nước mạnh, cho phép tỷ lệ chuyển giao khoảng 80% trong phần lớn lĩnh vực. Cách tiếp cận của Thụy Sĩ phản ánh việc quốc gia này có đủ nguồn lực tài chính và công cụ chính sách để thực hiện NDC chủ yếu thông qua hành động trong nước; chuyển giao quốc tế chỉ đóng vai trò bổ sung.

Cấu trúc tỷ lệ được đề xuất của Việt Nam, với mức thấp đối với các hoạt động thuộc NDC không điều kiện và mức cao đối với các hoạt động tiên phong, có cơ sở phân tích hợp lý và duy trì tính cạnh tranh quốc tế đối với nhóm hoạt động có tỷ lệ cao. Các mức tỷ lệ thấp đối với các hoạt động phổ biến phản ánh quy mô đáng kể của các cam kết NDC không điều kiện của Việt Nam cũng như lựa chọn chính sách ưu tiên bảo đảm mục tiêu khí hậu trong nước thay vì tối đa hóa khả năng tham gia thị trường quốc tế đối với các nhóm hoạt động này.

Hàm ý chính sách tương ứng là Việt Nam cần bảo đảm các hoạt động phù hợp với tỷ lệ chuyển giao cao thực sự được phân loại đúng vào nhóm này, bởi các mức tỷ lệ cao có vai trò quan trọng trong thúc đẩy phát triển dự án. Những hoạt động đáng lẽ phù hợp với tỷ lệ cao nhưng lại bị xếp vào nhóm tỷ lệ thấp có thể tạo ra tổn thất nghiêm trọng do các dự án bị hạn chế động lực triển khai dù lẽ ra có thể thực hiện được. Do đó, việc xác định và diễn giải rõ ràng tiêu chí phân loại tỷ lệ có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm cấu trúc tỷ lệ chuyển giao thực sự chuyển hóa thành nguồn cung dự án tối ưu.

4.2.5 Cơ chế điều chỉnh tỷ lệ chuyển giao

Một bài học quan trọng từ kinh nghiệm quốc tế là tỷ lệ chuyển giao không nên được cố định vĩnh viễn mà cần được rà soát và điều chỉnh định kỳ. Một số quốc gia như Rwanda, Indonesia và Chile áp dụng cơ chế điều chỉnh động, theo đó tỷ lệ chuyển giao được xem xét lại mỗi 2–3 năm dựa trên tiến độ thực hiện NDC, cân đối cung – cầu tín chỉ trong ETS nội địa và diễn biến giá các-bon quốc tế.

Cơ sở của cách tiếp cận này là mức độ phù hợp của tỷ lệ chuyển giao thay đổi theo thời gian. Trong giai đoạn đầu phát triển thị trường các-bon, khi tiến độ thực hiện NDC còn chưa chắc chắn và nhu cầu tín chỉ trong nước chưa rõ ràng, việc áp dụng tỷ lệ chuyển giao thận trọng hơn (tỷ lệ chuyển giao thấp hơn, tỷ lệ duy trì cao hơn) có thể phù hợp hơn. Khi tiến độ thực hiện NDC trở nên rõ ràng hơn và thị trường trong nước phát triển ổn định hơn, việc áp dụng các tỷ lệ linh hoạt hơn có thể trở nên phù hợp. Ví dụ, Rwanda đã tăng tỷ lệ chuyển giao từ 40% trong giai đoạn 2017–2020 lên 60% từ năm 2021 đến nay, cùng với quá trình phát triển của thị trường các-bon trong nước và tiến triển trong thực hiện NDC.

Đối với Việt Nam, một cơ chế điều chỉnh động có thể duy trì cấu trúc tỷ lệ hiện tại theo nhóm 90/50 trong giai đoạn thí điểm phát triển thị trường trong nước (2025–2028), đồng thời thực hiện rà soát theo kế hoạch vào năm 2027. Việc rà soát năm 2027 có thể xem xét: (i) tiến độ thực hiện các mục tiêu NDC không điều kiện, nếu các mục tiêu này đang được thực hiện đúng lộ trình với dư địa an toàn nhất định, tỷ lệ chuyển giao có thể được điều chỉnh tăng; (ii) kết quả vận hành thí điểm ETS trong nước và dự báo cân đối cung – cầu tín chỉ; và (iii) xu hướng giá và nhu cầu của thị trường các-bon quốc tế. Trên cơ sở đánh giá năm 2027, tỷ lệ chuyển giao có thể được điều chỉnh nếu điều kiện thực hiện NDC và thị trường trong nước cho phép.

Cơ chế này tạo ra tính linh hoạt trong điều hành trong khi vẫn duy trì cam kết đối với các mức tỷ lệ hiện hành. Các chủ dự án và nhà đầu tư vẫn có đủ mức độ chắc chắn về tỷ lệ chuyển giao trong giai đoạn thí điểm 2025–2028 để xây dựng kế hoạch đầu tư, trong khi cơ chế rà soát được xác định trước cũng giúp tăng tính minh bạch đối với khả năng điều chỉnh tỷ lệ trong tương lai.

4.2.6 Cơ chế điều chỉnh tương ứng và ngăn ngừa tính trùng

Một vấn đề kỹ thuật đặc biệt quan trọng liên quan đến điều chỉnh tương ứng (CA) — cơ chế hạch toán bắt buộc theo Thỏa thuận Paris nhằm ngăn tình trạng tính trùng khi chuyển giao tín chỉ quốc tế. Khi Việt Nam chuyển giao một tín chỉ đại diện cho 1 tCO_2e giảm phát thải khí nhà kính sang một quốc gia mua, Việt Nam phải loại lượng giảm phát thải tương ứng khỏi kiểm kê khí nhà kính quốc gia, còn quốc gia mua ghi nhận lượng này vào kiểm kê của mình. Cơ chế CA nhằm bảo đảm rằng cùng một tấn giảm phát thải không bị tính đồng thời cho cả hai quốc gia. Dự thảo Nghị định đã đề cập đến CA tại Điều 3 (Giải thích từ ngữ), tuy nhiên nội dung quy định còn tương đối hạn chế. Dự thảo định nghĩa điều chỉnh tương ứng theo hướng dẫn của Điều 6.2 và 6.4, nhưng chưa quy định cụ thể về cơ chế triển khai và trách nhiệm thể chế. Một số vấn đề cần được làm rõ bao gồm:

Thứ nhất, cơ chế thể chế nào sẽ được áp dụng để thực hiện CA đối với kiểm kê khí nhà kính quốc gia của Việt Nam? Bộ NN&MT hiện là cơ quan quản lý kiểm kê quốc gia được báo cáo lên UNFCCC. Tuy nhiên, chưa rõ liệu Bộ NN&MT có tự động thực hiện điều chỉnh khi phát sinh chuyển giao quốc tế hay cần có phê duyệt hoặc xác nhận từ cơ quan khác. Dự thảo hiện chưa quy định nội dung này.

Thứ hai, việc ghi nhận và báo cáo CA sẽ được thực hiện như thế nào? Khi một tín chỉ được chuyển giao quốc tế, cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm ban hành hồ sơ hoặc xác nhận chính thức về giao dịch chuyển giao và điều chỉnh tương ứng liên quan? Dự thảo chưa phân công rõ trách nhiệm này.

Thứ ba, cơ chế xử lý sai sót liên quan đến tính trùng hiện chưa được quy định rõ. Trong trường hợp tín chỉ đã được chuyển giao nhưng CA không được thực hiện hoặc được thực hiện không chính xác, dẫn đến tính trùng lượng giảm phát thải, cơ quan nào sẽ chịu trách nhiệm phát hiện, xử lý và khắc phục sai sót? Dự thảo chưa xác lập rõ trách nhiệm giải trình đối với các trường hợp này.

Các vấn đề kỹ thuật nêu trên có ý nghĩa thực tiễn quan trọng. Khi Việt Nam tham gia các thỏa thuận song phương theo Điều 6.2, như thỏa thuận với Singapore, quốc gia đối tác sẽ yêu cầu tài liệu xác nhận việc thực hiện CA nhằm đáp ứng nghĩa vụ báo cáo quốc tế của họ. Nếu Việt Nam chưa có quy trình rõ ràng về CA, quá trình triển khai các cơ chế hợp tác song phương có thể gặp khó khăn đáng kể.

4.2.7 Khuyến nghị chính sách về tỷ lệ chuyển giao

Cấu trúc hiện tại tạo ra mức độ rõ ràng nhất định cho giai đoạn triển khai ban đầu, nhưng vẫn thiếu cơ sở phân tích rõ ràng cho việc phân nhóm hoạt động. Việc hoàn thiện Phụ lục I theo hướng gắn phân loại hoạt động với mức độ trưởng thành của công nghệ, mức độ ưu tiên trong NDC (không điều kiện và có điều kiện), cũng như vai trò tương đối trong nỗ lực giảm phát thải quốc gia (hoạt động cốt lõi và hoạt động hỗ trợ) sẽ giúp tăng tính nhất quán và minh bạch, đồng thời cho phép cập nhật trong tương lai theo hướng linh hoạt hơn mà không làm ảnh hưởng đến tín hiệu đầu tư.

Khuyến nghị 3: Hoàn thiện cấu trúc Phụ lục I dựa trên mức độ trưởng thành công nghệ và mức độ phù hợp với NDC

- Rà soát và tiếp tục hoàn thiện cấu trúc của Phụ lục I nhằm bảo đảm việc phân nhóm hoạt động phản ánh mức độ trưởng thành của công nghệ và vai trò của các hoạt động trong chiến lược giảm phát thải của Việt Nam, bao gồm phân biệt giữa công nghệ đã trưởng thành và công nghệ tiên tiến hoặc mới nổi.
- Gắn việc phân loại hoạt động với các ưu tiên trong NDC, bao gồm phân biệt giữa đóng góp không điều kiện và có điều kiện, cũng như vai trò tương đối của từng hoạt động trong nỗ lực giảm phát thải quốc gia (hoạt động cốt lõi và hoạt động hỗ trợ).
- Sử dụng cách tiếp cận phân loại có cấu trúc này nhằm hỗ trợ áp dụng tỷ lệ chuyển giao nhất quán hơn giữa các nhóm hoạt động, đồng thời vẫn bảo đảm tính rõ ràng, khả năng dự báo và phù hợp với các mục tiêu khí hậu quốc gia.

Cách tiếp cận hiện nay dựa trên cơ chế duy trì tín chỉ có hiệu quả trong việc bảo đảm mục tiêu NDC, nhưng đồng thời tạo ra gánh nặng không cân đối đối với từng dự án riêng lẻ, đặc biệt trong giai đoạn trước khi ETS vận hành đầy đủ khi nhu cầu trong nước đối với tín chỉ được giữ lại còn hạn chế. Điều này tạo ra rủi ro doanh thu không đồng đều và có thể ảnh hưởng đến tính khả thi của dự án. Trong bối cảnh đó, cần xem xét các cách tiếp cận thay thế có khả năng phân bổ rủi ro đồng đều hơn trên toàn hệ thống.

Khuyến nghị 4: Xem xét phương án xây dựng Tài khoản Dự phòng Quốc gia nhằm hỗ trợ dự trữ tín chỉ chiến lược

- Đánh giá các phương án bổ sung cho cơ chế duy trì tín chỉ hiện tại nhằm giảm rủi ro doanh thu ở cấp dự án trong giai đoạn trước ETS, bao gồm các cơ chế dự trữ tập trung hoặc dự trữ ở cấp hệ thống.
- Xem xét, trong trung hạn, tính khả thi của cơ chế dự trữ hoặc tài khoản dự phòng tập trung nhằm hỗ trợ bảo đảm thực hiện NDC mà không làm tập trung rủi ro tại cấp dự án.

- Các phương án này có thể được xem xét trong các lần cập nhật pháp lý tiếp theo, trên cơ sở mức độ phát triển của ETS trong nước và điều kiện cung – cầu của thị trường.

Hướng dẫn vận hành rõ ràng đối với CA là điều kiện cần thiết để triển khai hiệu quả, đặc biệt trong bối cảnh hợp tác song phương theo Điều 6. Mặc dù Dự thảo Nghị định đã thiết lập khung nguyên tắc chung, vẫn cần làm rõ thêm để bảo đảm áp dụng thống nhất giữa các cơ quan và các giao dịch. Những nội dung này sẽ giúp bảo đảm cơ chế điều chỉnh tương ứng có tính minh bạch, truy xuất được và có thể xác minh, đáp ứng yêu cầu quốc tế theo Điều 6 và các thỏa thuận song phương.

Khuyến nghị 5: Tăng cường tính rõ ràng trong vận hành cơ chế điều chỉnh tương ứng (CA)

- Ban hành hướng dẫn bổ sung làm rõ các nội dung chính liên quan đến thực hiện CA, bao gồm thời điểm áp dụng, trách nhiệm của các cơ quan liên quan và yêu cầu về hồ sơ, tài liệu.
- Thúc đẩy áp dụng các biểu mẫu và quy trình chuẩn hóa trong các thỏa thuận song phương theo Điều 6.2 nhằm bảo đảm tính thống nhất và hỗ trợ các đối tác thực hiện nghĩa vụ tuân thủ.
- Tăng cường cơ chế thể chế phục vụ theo dõi và báo cáo CA thông qua hệ thống đăng ký quốc gia.

4.3 Công cụ tài khóa và cơ chế nguồn thu: Từ cơ chế duy trì tín chỉ đến cơ chế phí theo định hướng thị trường

4.3.1 Khoảng trống trong khung tài khóa

Dự thảo Nghị định hiện chưa thiết lập một khung tài khóa toàn diện đối với hoạt động chuyển giao các-bon quốc tế. Nội dung hiện tại chủ yếu tập trung vào việc quy định tỷ lệ chuyển giao tối đa, trong khi phần kết quả giảm nhẹ hoặc tín chỉ còn lại sẽ được sử dụng trong nước. Cơ chế duy trì tín chỉ hiện chủ yếu đóng vai trò là công cụ bảo đảm thực hiện NDC và duy trì MO cho nhu cầu nội địa, thay vì là một cơ chế tạo nguồn thu trực tiếp cho Nhà nước.

Một số khía cạnh tài khóa quan trọng hiện vẫn chưa được làm rõ hoặc quy định. Thứ nhất, Dự thảo chưa xác định liệu Nhà nước có thu được nguồn thu trực tiếp tại thời điểm chuyển giao quốc tế hay không, do chưa có cơ chế phí, thuế hoặc chia sẻ doanh thu được quy định. Thứ hai, cách thức xử lý và khả năng tạo giá trị từ các tín chỉ được giữ lại trong nước vẫn chưa rõ ràng, bao gồm việc các tín chỉ này có thể được thương mại hóa như thế nào và nguồn thu phát sinh sẽ được phân bổ ra sao. Thứ ba, Dự thảo chưa có hướng dẫn về cơ chế chia sẻ lợi ích đối với cộng đồng bị ảnh hưởng. Cuối cùng, việc phân bổ và sử dụng các nguồn thu tiềm năng liên quan đến chuyển giao các-bon hiện cũng chưa được quy định cụ thể.

4.3.2 Các cơ chế tài khóa quốc tế: phân tích so sánh

Thực tiễn quốc tế cho thấy có nhiều cách tiếp cận khác nhau trong quản lý nguồn thu từ thị trường các-bon.

Ghana áp dụng cơ chế kết hợp giữa duy trì tín chỉ và thu phí. Ngoài việc giữ lại 10% tín chỉ (tương ứng với mức chuyển giao 90%), Ghana còn áp dụng khoản phí từ 1–2 USD đối với mỗi tín chỉ được chuyển giao quốc tế, tạo thêm nguồn thu tách biệt với cơ chế duy trì tín chỉ. Khoản phí này được thu tại thời điểm chuyển giao quốc tế và được nộp vào quỹ tài chính khí hậu quốc gia.

Chile áp dụng cơ chế đấu giá đối với hạn ngạch chuyển giao quốc tế có giới hạn. Chile chỉ cho phép chuyển giao quốc tế trong hạn ngạch hàng năm, và quyền chuyển giao được phân bổ qua đấu giá. Nguồn thu của Nhà nước đến từ giá đấu, đồng thời tạo động lực để Chính phủ thiết lập mức đấu giá đủ cạnh tranh nhưng không gây cản trở thị trường.

Rwanda áp dụng cơ chế phí theo tỷ lệ phần trăm giá trị chuyển giao. Theo đó, dự án phải nộp một khoản phí tương ứng với một tỷ lệ nhất định trên giá trị tín chỉ được chuyển giao quốc tế. Ví dụ, với giá tín chỉ 25 USD/tấn và mức phí 5%, Nhà nước sẽ thu được 1,25 USD/tấn. Cách tiếp cận này tương đối đơn giản trong triển khai và tự động tăng theo biến động giá các-bon.

Indonesia áp dụng cơ chế phí phân tầng. Các hoạt động đáp ứng tiêu chí bền vững cao sẽ được áp dụng mức phí thấp hơn (1–2% giá trị chuyển giao), trong khi các hoạt động có mức độ bảo đảm bền vững thấp hơn sẽ chịu mức phí cao hơn (5–10%). Cách tiếp cận này kết hợp giữa mục tiêu tạo nguồn thu và điều chỉnh động lực thị trường, thông qua việc tạo ưu đãi cho các dự án có chất lượng bền vững cao.

Điểm chung của các cách tiếp cận nêu trên là tách biệt cơ chế tạo nguồn thu khỏi cơ chế duy trì tín chỉ. Thay vì giữ lại tín chỉ trong tài khoản của từng dự án, các quốc gia áp dụng cơ chế phí, đấu giá hoặc các công cụ tài chính khác để tạo nguồn thu trực tiếp cho Nhà nước mà không làm phát sinh lượng tín chỉ bị "mắc kẹt" tại cấp dự án. Các kinh nghiệm này có thể là cơ sở tham khảo hữu ích cho Việt Nam trong quá trình hoàn thiện khung tài khóa cho thị trường các-bon trong tương lai, khi thị trường phát triển ở mức độ cao hơn.

4.3.3 Cấu trúc khung tài chính được đề xuất

Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế và bối cảnh Việt Nam, khung tài khóa phù hợp nên kết hợp ba cơ chế tạo nguồn thu bổ trợ cho nhau, thay vì chỉ dựa vào cơ chế duy trì tín chỉ.

Thứ nhất, áp dụng một khoản phí cố định ở mức vừa phải (khoảng 0,50–1,50 USD cho mỗi tín chỉ được chuyển giao quốc tế), thu tại thời điểm chuyển giao và có thể được nộp vào một Quỹ chuyên biệt. Mức phí được đề xuất theo hình thức cố định thay vì theo tỷ lệ phần trăm nhằm bảo đảm tính đơn giản và minh bạch trong quản lý. Nếu áp dụng phí theo tỷ lệ phần trăm, cơ quan quản lý sẽ phải liên tục xác định giá các-bon quốc tế và giá trị giao dịch chuyển giao, làm gia tăng đáng kể độ phức tạp trong quản lý hành chính. Trong khi đó, phí cố định sẽ dễ triển khai hơn và tạo mức độ dự báo cao hơn cho các chủ dự án. Bảng dưới đây minh họa phân tích độ nhạy của các kịch bản mức phí khác nhau và tác động tiềm năng đến doanh thu tín chỉ các-bon của dự án.

Bảng 2 Phân tích độ nhạy của các kịch bản phí - Tác động đến doanh thu các-bon của dự án

Mức phí (USD/tín chỉ)	Tác động đến doanh thu: Dự án tỷ lệ chuyển giao 90%	Tác động đến doanh thu: Dự án tỷ lệ chuyển giao 50% (5,000 t/yr, $25/t)	Phí theo % của doanh thu các-bon	So sánh với thông lệ quốc tế

	(5.000 tấn/năm, $25/t)			
0,5 USD	2.250 USD/năm (–4%)	1.250 USD/năm (–3%)	2%	Dưới ngưỡng Ghana
1,00 USD	4.500 USD/năm (–8%)	2.500 USD/năm (–5%)	4%	Trong phạm vi Ghana (1–2 USD/tín chỉ)
1,50 USD	6.750 USD/năm (–13%)	3.750 USD/năm (–8%)	6%	Cận trên khoảng Ghana
2,00 USD	9.000 USD/năm (–17%)	5.000 USD/năm (–10%)	8%	Trên khoảng Ghana

Nguồn: do Tư vấn thực hiện

Mức phí trong khoảng 0,50–1,50 USD tương đương khoảng 2–6% doanh thu các-bon tại mức giá 25 USD/tấn, phù hợp với thông lệ quốc tế và vẫn nằm trong ngưỡng có thể chấp nhận đối với nhiều loại dự án. Các mức phí trên 2 USD bắt đầu có tác động đáng kể đến hiệu quả tài chính của dự án, đặc biệt đối với các hoạt động có tỷ lệ chuyển giao thấp.

Thứ hai, thiết lập nghĩa vụ chia sẻ lợi ích đối với cộng đồng bị ảnh hưởng, đặc biệt đối với các dự án tác động trực tiếp đến sinh kế hoặc tài nguyên địa phương, như các dự án lâm nghiệp. Theo đó, dự án sẽ phải phân bổ một tỷ lệ nhất định trong doanh thu dự án (thường khoảng 3–5%) cho cộng đồng bị ảnh hưởng thông qua các cơ chế chia sẻ lợi ích được xây dựng trên cơ sở tham vấn với các bên liên quan tại địa phương.

Thứ ba, duy trì một cơ chế dự trữ ở mức vừa phải (ví dụ khoảng 5% được chuyển vào Tài khoản Dự phòng Quốc gia theo Khuyến nghị 4), thấp hơn đáng kể so với mức duy trì 10–50% hiện tại, thay vì yêu cầu từng dự án riêng lẻ phải giữ lại tín chỉ. Cách tiếp cận này vẫn bảo đảm khả năng đáp ứng nhu cầu giảm phát thải trong nước của Việt Nam, đồng thời giảm gánh nặng rủi ro doanh thu đối với từng chủ dự án.

Cách tiếp cận ba hợp phần này, bao gồm phí chuyển giao, chia sẻ lợi ích và quỹ dự phòng tín chỉ, cho phép kết hợp giữa mục tiêu tạo nguồn thu trực tiếp (thông qua phí), bảo đảm công bằng xã hội (thông qua chia sẻ lợi ích) và duy trì năng lực đáp ứng mục tiêu khí hậu trong nước (thông qua quỹ dự phòng), đồng thời tránh tình trạng phát sinh lượng tín chỉ bị "mắc kẹt" như trong cơ chế duy trì bắt buộc ở mức cao đối với từng dự án riêng lẻ.

4.3.4 Khuyến nghị về công cụ tài chính

Việc phát triển các công cụ tài khóa cần được tiếp cận một cách thận trọng và phù hợp với khuôn khổ tài chính công tổng thể của Việt Nam. Mặc dù kinh nghiệm quốc tế cho thấy nhiều mô hình như phí chuyển giao, phí hành chính, cơ chế chia sẻ doanh thu hoặc chia sẻ lợi ích, các công cụ này có thể kéo theo những hệ quả pháp lý khác nhau tùy thuộc vào việc tín chỉ các-bon được tạo ra từ dự án đầu tư tư nhân, đầu tư công, PPP hay các hoạt động dựa vào cộng đồng. Đối với Việt Nam, ưu tiên trước mắt không phải là xây dựng một cấu trúc tài khóa hoàn toàn mới và phức tạp, mà là

xác định các phương án khả thi, phù hợp với các quy định hiện hành về ngân sách nhà nước, thuế, phí và lệ phí, tài sản công, đầu tư công, PPP và quản lý giá.

Trong bối cảnh đó, quản trị tài khóa nên được tiếp cận theo hướng tăng cường phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền hiện có, đặc biệt là Bộ NN&MT, Bộ Tài chính và các bộ quản lý ngành liên quan, thay vì thành lập một cơ chế tài khóa mới. Cơ chế phối hợp này có thể hỗ trợ làm rõ việc xử lý các tín chỉ được giữ lại, nguồn thu từ các dự án đầu tư công hoặc PPP, các khoản phí hành chính tiềm năng và cơ chế chia sẻ lợi ích đối với cộng đồng bị ảnh hưởng tại địa phương. Mọi công cụ tài khóa cần bảo đảm tính minh bạch, hợp lý và có thể dự báo, nhằm bảo đảm Nhà nước thu được giá trị công phù hợp mà không làm giảm động lực phát triển dự án hoặc làm gia tăng quá mức chi phí giao dịch.

Khung hiện tại chủ yếu dựa trên cơ chế duy trì tín chỉ, phù hợp với giai đoạn đầu triển khai nhưng có thể chưa tối ưu trong việc tạo nguồn thu tài khóa hoặc hỗ trợ phát triển thị trường hiệu quả trong giai đoạn trước khi ETS vận hành đầy đủ. Trong dài hạn, có thể cần một cách tiếp cận đa dạng hơn nhằm cân bằng tốt hơn giữa yêu cầu bảo đảm thực hiện NDC, mục tiêu tạo nguồn thu cho Nhà nước và duy trì động lực đầu tư.

Khuyến nghị 6: Xem xét phát triển khung tài khóa đa dạng hơn (định hướng hoàn thiện trong tương lai)

- Đánh giá, trên cơ sở phối hợp giữa Bộ NN&MT và Bộ Tài chính, các phương án bổ sung cho khung hiện tại thông qua các công cụ tài khóa khác, tham khảo kinh nghiệm quốc tế và điều chỉnh phù hợp với bối cảnh pháp lý, thể chế của Việt Nam.
- Xem xét, theo lộ trình phù hợp, khả năng kết hợp nhiều cách tiếp cận nhằm cân bằng giữa mục tiêu thu ngân sách, phân bổ rủi ro và duy trì tính khả thi của dự án, đặc biệt khi thị trường các-bon trong nước phát triển hơn.
- Các công cụ này cần được triển khai từng bước thông qua quy trình pháp lý phù hợp, với quy định rõ ràng về cơ chế quản lý, triển khai và rà soát định kỳ.

Các cơ chế chia sẻ lợi ích đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao chất lượng dự án và tăng cường sự chấp nhận của xã hội, đặc biệt đối với các dự án có tác động trực tiếp đến cộng đồng. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc có hướng dẫn rõ ràng về chia sẻ lợi ích có thể giúp giảm rủi ro triển khai và hỗ trợ các kết quả phát triển bền vững hơn.

Khuyến nghị 7: Xây dựng hướng dẫn về chia sẻ lợi ích đối với các dự án có tác động đến cộng đồng

- Xây dựng, khi phù hợp, hướng dẫn về các cách tiếp cận chia sẻ lợi ích đối với các dự án có tác động đáng kể đến cộng đồng, bao gồm nguyên tắc tham vấn các bên liên quan và các hình thức chia sẻ lợi ích có thể áp dụng.
- Khuyến khích lồng ghép các nội dung về chia sẻ lợi ích vào quá trình thiết kế và cấp phép dự án, khi phù hợp, nhằm tăng cường sự chấp nhận của xã hội và tính bền vững dài hạn của dự án.

4.3.5 Liên kết với Nghị định 06/2022/NĐ-CP

Khía cạnh cuối cùng của thiết kế khung tài chính liên quan đến sự gắn kết với thị trường các-bon nội địa mới thiết lập theo Nghị định 06/2022/NĐ-CP. Cụ thể, các cơ chế tài chính cho chuyển giao quốc tế tương tác như thế nào với các cơ chế tài chính (có thể) sẽ được phát triển cho các hoạt động ETS trong nước?

Chuyển giao quốc tế và ETS trong nước đều tạo nguồn thu cho Nhà nước và đều liên quan đến quản lý ngân sách công. Nếu không có chính sách tài khóa phối hợp, các cơ chế tạo nguồn thu có thể thiếu nhất quán hoặc xung đột với nhau. Ví dụ: nếu ETS trong nước áp dụng mức phí trên mỗi tín chỉ khác với mức áp cho chuyển giao quốc tế, sẽ phát sinh cơ hội chênh lệch giá — chủ dự án sẽ tìm cách đưa tín chỉ qua kênh có mức phí thấp hơn thay vì tối ưu theo hiệu quả kinh tế hoặc khí hậu.

Khuyến nghị: các cơ chế tài khóa cho chuyển giao quốc tế nên được thiết kế có tính đến chính sách tài khóa ETS trong nước, ngay cả khi các cơ chế ETS cụ thể chưa được hoàn thiện. Ủy ban liên bộ của Bộ NN&MT nên đưa cơ chế tạo nguồn thu ETS trong nước vào nội dung rà soát hàng quý, bảo đảm mọi chính sách tài khóa ETS trong nước áp dụng về sau đều nhất quán với cơ chế chuyển giao quốc tế.

Sự phối hợp này bảo đảm cấu trúc tài khóa tổng thể của thị trường các-bon — cả quốc tế và trong nước — hợp lý và bổ trợ cho nhau.

4.4 Thủ tục hành chính và cơ chế tổ chức

4.4.1 Khung thủ tục hiện tại và những khoảng trống được xác định

Dự thảo Nghị định thiết lập quy trình cấp phép đối với hoạt động chuyển giao quốc tế. Theo đó, chủ dự án nộp hồ sơ đề nghị cấp phép tới Bộ NN&MT; sau đó, Bộ NN&MT thực hiện thẩm định và quyết định cấp hoặc từ chối cấp giấy phép chuyển giao. Nếu được chấp thuận, dự án có thể tiếp tục thực hiện chuyển giao quốc tế.

Một rủi ro triển khai quan trọng liên quan đến trình tự và tính nhất quán giữa các bước: đăng ký dự án, phê duyệt chuyển giao quốc tế, cấp hoặc công nhận MO/tín chỉ các-bon, ghi nhận trên hệ thống đăng ký và thực hiện CA. Nếu các bước này không được liên kết rõ ràng khi triển khai, Việt Nam có thể đối mặt với nguy cơ chậm báo cáo, thiếu nhất quán giữa dữ liệu cấp dự án và cấp quốc gia, hoặc khó chứng minh tuân thủ yêu cầu báo cáo theo Điều 6 trong khuôn khổ Tăng cường Minh bạch (ETF).

Tuy nhiên, khung thủ tục hiện tại vẫn để ngỏ nhiều vấn đề quan trọng:

Thứ nhất, thời hạn xử lý hồ sơ cấp phép hiện chưa được quy định rõ. Dự thảo chưa xác định khoảng thời gian Bộ NN&MT cần để đưa ra quyết định chấp thuận hoặc từ chối cấp phép. Nếu không có thời hạn cụ thể, quá trình xử lý có thể kéo dài từ vài tuần đến vài tháng hoặc lâu hơn, tạo ra mức độ không chắc chắn cao về mặt pháp lý. Các chủ dự án sẽ khó xây dựng kế hoạch đầu tư và triển khai nếu không biết rõ kỳ vọng về thời gian xử lý.

Thứ hai, tiêu chí đánh giá đối với quyết định cấp phép chưa được làm rõ. Dự thảo quy định rằng các dự án đáp ứng yêu cầu về danh mục tích cực và tỷ lệ chuyển giao đề xuất có thể được xem xét cấp phép, nhưng chưa xác định rõ các tiêu chí bổ sung mà Bộ NN&MT sẽ đánh giá. Ví dụ, Bộ

NN&MT có xem xét phương pháp luận đường cơ sở, tính bổ sung, chất lượng kế hoạch MRV hay các biện pháp bảo vệ môi trường – xã hội hay không vẫn chưa được quy định rõ trong Dự thảo.

Thứ ba, vai trò của các cơ quan liên quan trong quá trình cấp phép hiện chưa được xác định cụ thể. Mặc dù Dự thảo có đề cập đến cơ chế tham vấn, nhưng chưa làm rõ vai trò của các bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính và chính quyền cấp tỉnh trong quy trình phê duyệt, cũng như chưa xác định rõ cơ quan nào có thẩm quyền ra quyết định cuối cùng và quy trình phối hợp cụ thể.

Thứ tư, Dự thảo chưa quy định cơ chế xử lý trong trường hợp hồ sơ bị từ chối. Hiện chưa có quy trình khiếu nại hoặc cơ chế để chủ dự án đề nghị xem xét lại quyết định từ chối cấp phép. Việc thiếu cơ chế kháng nghị có thể tạo ra nhận thức về tính thiếu minh bạch hoặc thiếu nhất quán trong quá trình ra quyết định.

Thứ năm, mối liên hệ giữa quy trình cấp phép và các yêu cầu quốc tế như CORSIA, các thỏa thuận hợp tác song phương hoặc các nghĩa vụ quốc tế khác hiện chưa được quy định rõ. Dự thảo chưa thiết lập cơ chế phối hợp thủ tục với các khuôn khổ quốc tế liên quan.

Những khoảng trống nên trên tạo mức độ không chắc chắn về mặt pháp lý, làm giảm động lực phát triển dự án. Chủ đầu tư cân nhắc tham gia thị trường các-bon tại Việt Nam cần có sự rõ ràng về thời gian xử lý hồ sơ, tiêu chí ra quyết định, vai trò của các cơ quan liên quan, cơ chế kháng nghị và yêu cầu phối hợp quốc tế. Một khung thủ tục thiếu cụ thể sẽ làm gia tăng chi phí và rủi ro pháp lý, qua đó cản trở phát triển dự án. Trong giai đoạn đầu triển khai, Bộ NN&MT cần bảo đảm mọi giao dịch chuyển giao quốc tế được cấp phép đều đi kèm hồ sơ hành chính đầy đủ, ghi nhận tương ứng trên hệ thống đăng ký quốc gia và quy trình theo dõi nội bộ phục vụ Báo cáo Minh bạch Hai năm một lần (BTR); đồng thời, cần có quy trình phát hiện và xử lý sai sót khi vận hành. Yêu cầu này không nhất thiết đòi hỏi thành lập cơ quan mới, mà cần cơ chế quản lý quy trình rõ ràng, phân công trách nhiệm cụ thể và quy trình xử lý sai sót khi phát sinh.

4.4.2 So sánh chuẩn quốc tế: Quy trình phê duyệt

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy có sự khác biệt đáng kể trong thiết kế quy trình phê duyệt và thời gian cấp phép. Sự khác biệt này phản ánh năng lực cơ quan quản lý, cách tổ chức thể chế và ưu tiên chính sách của từng quốc gia.

- Zambia áp dụng quy trình hai giai đoạn, bao gồm sàng lọc sơ bộ (khoảng 10 ngày) và đánh giá kỹ thuật (thường khoảng 10 ngày), với tổng thời gian cấp phép khoảng 20 ngày đối với các dự án đơn giản. Giai đoạn sơ bộ nhằm xác minh việc đáp ứng các điều kiện cơ bản như thuộc danh mục đủ điều kiện, tuân thủ tỷ lệ chuyển giao và đầy đủ hồ sơ. Giai đoạn kỹ thuật đánh giá tính phù hợp của phương pháp luận, độ tin cậy của đường cơ sở và yêu cầu tuân thủ môi trường. Việc quy định rõ thời hạn cho từng giai đoạn cùng với phân công trách nhiệm cụ thể giữa các cơ quan giúp quy trình vận hành nhanh và hiệu quả.
- Lào áp dụng cách tiếp cận tương tự với hai giai đoạn: sàng lọc sơ bộ trong khoảng 30 ngày và đánh giá kỹ thuật trong khoảng 70 ngày, với tổng thời gian xử lý khoảng 100 ngày. Thời gian dài hơn phản ánh năng lực quản lý còn hạn chế hơn và yêu cầu rà soát môi trường – xã hội sâu hơn, nhưng quy trình này vẫn nhanh hơn đáng kể so với các mô hình không có thời hạn xử lý rõ ràng.
- Kenya áp dụng quy trình gồm bảy giai đoạn: sàng lọc sơ bộ, tham vấn liên bộ, đánh giá kỹ thuật, đánh giá môi trường, tham vấn cộng đồng, rà soát cơ chế chia sẻ lợi ích và phê duyệt

cuối cùng. Mặc dù các bước được quy định tương đối rõ ràng, quy trình lại không xác định thời hạn cụ thể cho từng giai đoạn. Kết quả là thời gian cấp phép thường vượt quá 200 ngày và trong nhiều trường hợp dự án phức tạp có thể kéo dài trên 400 ngày. Tính tuần tự của quy trình cùng với việc thiếu thời hạn rõ ràng khiến các chậm trễ ở bất kỳ giai đoạn nào cũng kéo dài toàn bộ quá trình.

- Chile áp dụng quy trình tập trung một giai đoạn, trong đó toàn bộ tiêu chí đánh giá như đường cơ sở, tính bổ sung, yêu cầu môi trường và tính bền vững được xem xét đồng thời bởi một đơn vị chuyên trách thuộc Cơ quan Môi trường Quốc gia. Cách tiếp cận tích hợp này cho phép phần lớn dự án được cấp phép trong khoảng 30–60 ngày. Việc tập trung đầu mối giúp giảm độ phức tạp trong phối hợp liên ngành và đẩy nhanh quá trình ra quyết định.
- Rwanda áp dụng quy trình hai giai đoạn với cơ chế đánh giá song song. Giai đoạn sàng lọc sơ bộ được thực hiện đồng thời với đánh giá kỹ thuật và môi trường thay vì theo trình tự tuần tự. Cách tiếp cận này cho phép hoàn thành cấp phép trong khoảng 60–90 ngày mặc dù vẫn bao gồm nhiều tiêu chí đánh giá, do các bước được triển khai đồng thời thay vì nối tiếp nhau.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các quy trình cấp phép nhanh thường gắn với hai đặc điểm chính: (i) có định nghĩa rõ ràng về từng giai đoạn và thời hạn xử lý cụ thể; và (ii) có cơ cấu thể chế đơn giản hoặc cơ chế xử lý song song, với ít cơ quan tham gia hơn hoặc các bước được thực hiện đồng thời thay vì tuần tự. Ngược lại, các quy trình kéo dài thường xuất phát từ thủ tục thiếu rõ ràng hoặc cơ chế rà soát tuần tự qua nhiều cơ quan mà không có thời hạn cụ thể.

4.4.3 Mô hình phối hợp thể chế

Các quốc gia hiện áp dụng nhiều mô hình thể chế khác nhau để quản lý cơ chế phối hợp liên ngành trong quá trình cấp phép dự án các-bon.

- **Mô hình một cơ quan đầu mối (áp dụng tại Chile):** Một cơ quan duy nhất của Chính phủ (cơ quan môi trường quốc gia) được giao thẩm quyền cấp phép đối với toàn bộ các dự án các-bon. Các cơ quan khác như bộ năng lượng hoặc cơ quan lâm nghiệp chỉ tham gia cung cấp ý kiến chuyên môn và rà soát kỹ thuật, nhưng không có quyền phủ quyết. Mô hình này giúp đẩy nhanh quá trình ra quyết định, nhưng trong một số trường hợp có thể dẫn đến hạn chế về chiều sâu chuyên môn theo ngành.
- **Mô hình ủy ban điều phối liên ngành (áp dụng tại Rwanda):** Một ủy ban liên bộ được thành lập để xem xét và phê duyệt các dự án, với sự tham gia của đại diện các bộ quản lý ngành và các cơ quan liên quan khác. Các quyết định cấp phép được đưa ra trên cơ sở xem xét tập thể. Mô hình này giúp bảo đảm ý kiến chuyên môn từ nhiều lĩnh vực, nhưng đồng thời đòi hỏi công tác điều phối chương trình họp và sắp xếp lịch làm việc giữa các cơ quan, dẫn đến thời gian xử lý dài hơn.
- **Mô hình cơ quan chủ trì kết hợp tham vấn chính thức (áp dụng tại Zambia):** Bộ Môi trường đóng vai trò cơ quan đầu mối và có thẩm quyền cấp phép. Tuy nhiên, theo quy trình chính thức, Bộ phải gửi yêu cầu lấy ý kiến bằng văn bản từ các bộ quản lý ngành liên quan trước khi ban hành quyết định cấp phép. Ý kiến của các bộ chuyên ngành là bắt buộc trong quá trình tham vấn nhưng không mang tính phủ quyết. Mô hình này tạo sự cân bằng

giữa yêu cầu tham vấn chuyên môn và việc xác định rõ cơ quan có thẩm quyền quyết định, đồng thời vẫn cho phép duy trì thời gian xử lý ở mức hợp lý.

Dự thảo hiện tại của Việt Nam chưa xác định rõ mô hình nào sẽ được áp dụng. Mặc dù Dự thảo quy định Bộ NN&MT là cơ quan cấp phép, nhưng chưa làm rõ liệu các cơ quan khác có quyền phủ quyết, chỉ giữ vai trò tham vấn hay không có vai trò chính thức trong quy trình ra quyết định. Sự thiếu rõ ràng này tạo ra mức độ không chắc chắn đối với việc xác định cơ quan nào cần tham gia và phạm vi trách nhiệm của từng cơ quan trong quá trình cấp phép.

4.4.4 Đơn giản hóa quy trình phê duyệt

Trên cơ sở kinh nghiệm quốc tế, Việt Nam có thể áp dụng quy trình cấp phép tinh gọn theo mô hình hai giai đoạn với thời hạn xử lý rõ ràng:

- **Giai đoạn 1 (Sàng lọc sơ bộ, mục tiêu 20 ngày):** Hồ sơ dự án được rà soát nhằm xác minh việc đáp ứng các điều kiện đủ cơ bản, bao gồm: (i) hoạt động thuộc danh mục tích cực hoặc đáp ứng tiêu chí đối với nhóm hoạt động mở; (ii) tỷ lệ chuyển giao đề xuất phù hợp với các giới hạn chính sách; và (iii) hồ sơ dự án đầy đủ, bao gồm phương pháp luận đường cơ sở, kế hoạch giám sát và đánh giá môi trường. Nếu đáp ứng đầy đủ các yêu cầu, dự án sẽ được chuyển sang Giai đoạn 2. Trường hợp chưa đáp ứng yêu cầu, hồ sơ được trả lại cho chủ dự án kèm thông báo về các nội dung cần bổ sung hoặc chỉnh sửa. Chủ dự án có thể nộp lại hồ sơ trong vòng 60 ngày.
- **Giai đoạn 2 (Đánh giá kỹ thuật, mục tiêu 35 ngày):** Dự án được đánh giá chi tiết về độ tin cậy của phương pháp luận đường cơ sở, tính bổ sung, tính đầy đủ của hệ thống đo lường và báo cáo, các biện pháp bảo vệ môi trường và, khi phù hợp, cơ chế chia sẻ lợi ích. Nếu kết quả đánh giá xác nhận dự án đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế và yêu cầu của Việt Nam, giấy phép chuyển giao sẽ được cấp. Nếu phát hiện tồn tại cần chỉnh sửa, hồ sơ sẽ được trả lại cho chủ dự án cùng với yêu cầu sửa đổi cụ thể. Chủ dự án có thể nộp lại hồ sơ trong vòng 60 ngày.

Theo mô hình này, tổng thời gian mục tiêu cho quá trình cấp phép đối với các dự án đáp ứng đầy đủ yêu cầu là khoảng 55 ngày, đồng thời bảo đảm có thông báo rõ ràng về các nội dung cần điều chỉnh trong trường hợp hồ sơ chưa đạt yêu cầu.

Mô hình hai giai đoạn với thời hạn xử lý xác định như trên phù hợp với thông lệ quốc tế, đặc biệt là kinh nghiệm của Zambia và Lào, và đã cho thấy hiệu quả trong việc cân bằng giữa yêu cầu thẩm định đầy đủ và tốc độ ra quyết định. Tuy nhiên, mục tiêu 55 ngày nên được xem là mục tiêu trung hạn, có thể đạt được khi năng lực đánh giá và tổ chức thực hiện của cơ quan quản lý được nâng cao, thay vì là cam kết vận hành ngay lập tức. Trong 1–2 năm đầu thực hiện Nghị định, thời gian cấp phép thực tế nhiều khả năng sẽ dài hơn do cần thời gian hoàn thiện quy trình đánh giá và xây dựng năng lực kỹ thuật chuyên môn. Hạn chế này cần được dự liệu trong quá trình chuẩn bị của cơ quan quản lý và được truyền đạt minh bạch tới các chủ dự án tiềm năng.

4.4.5 Quy trình riêng đối với CORSIA

Đối với các dự án hướng tới cung cấp tín chỉ đủ điều kiện cho CORSIA, có thể cần thiết lập một quy trình cấp phép riêng nhằm bảo đảm đáp ứng các yêu cầu đủ điều kiện của CORSIA, vốn có những

tiêu chuẩn riêng được ICAO phê duyệt và khác với các tiêu chuẩn theo Điều 6.4 hoặc các tiêu chuẩn tín chỉ tự nguyện.

Trong quy trình cấp phép đối với các dự án đủ điều kiện cho CORSIA, quá trình đánh giá kỹ thuật ở Giai đoạn 2 cần bao gồm nội dung rà soát riêng liên quan đến yêu cầu của CORSIA, bao gồm:

(i) Xác nhận rằng phương pháp luận của dự án đã được ICAO/CORSIA phê duyệt hoặc thuộc một tiêu chuẩn đã được ICAO chấp nhận (ví dụ các phương pháp luận Điều 6.4 được ICAO công nhận);

(ii) Xác minh rằng kịch bản đường cơ sở và nội dung chứng minh tính bổ sung phù hợp với yêu cầu của CORSIA;

(iii) Xác nhận rằng kế hoạch giám sát và báo cáo của dự án đáp ứng các yêu cầu báo cáo theo CORSIA.

Quá trình rà soát riêng đối với CORSIA này có thể được thực hiện song song với quá trình đánh giá kỹ thuật chung, qua đó không làm gia tăng đáng kể thời gian xử lý nhưng vẫn bảo đảm các dự án đủ điều kiện được chuẩn bị phù hợp cho thị trường tín chỉ CORSIA.

4.4.6 Kiến nghị về cơ chế phối hợp thể chế

Việc phối hợp hiệu quả giữa các bộ, ngành và các cấp chính quyền có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm quá trình cấp phép dự án vừa kịp thời vừa bảo đảm chất lượng kỹ thuật. Mặc dù Nghị định đã thiết lập khung vai trò và trách nhiệm chung, việc tiếp tục hoàn thiện cơ chế phối hợp có thể giúp tăng tính nhất quán, giảm chậm trễ và củng cố niềm tin của nhà đầu tư trong quá trình triển khai.

Khuyến nghị 8: Xem xét tăng cường cơ chế phối hợp liên ngành trong cấp phép dự án (định hướng hoàn thiện trong tương lai)

- Xem xét củng cố các cơ chế phối hợp hiện có do Bộ NN&MT chủ trì, với sự tham gia có cấu trúc của các bộ, ngành và cơ quan liên quan nhằm hỗ trợ quá trình cấp phép được thực hiện nhất quán và đúng thời hạn.
- Làm rõ, khi phù hợp, vai trò và trình tự của quá trình đánh giá kỹ thuật và tham vấn liên ngành, bao gồm thời hạn xử lý và phạm vi ý kiến của các bộ quản lý ngành và chính quyền địa phương.
- Khuyến khích áp dụng các hình thức phối hợp linh hoạt, cho phép sử dụng cơ chế tham vấn bằng văn bản đối với các trường hợp tiêu chuẩn và áp dụng quy trình tham vấn chuyên sâu hơn đối với các dự án phức tạp.

Việc thiếu cơ chế kháng nghị có thể tạo ra nhận thức về tính tùy nghi trong quá trình ra quyết định và làm giảm niềm tin của nhà đầu tư đối với chất lượng cấp phép. Một cơ chế kháng nghị không nhất thiết dẫn đến số lượng lớn hồ sơ khiếu nại, nhưng sự tồn tại của cơ chế này có thể giúp nâng cao chất lượng quyết định ở giai đoạn cấp phép ban đầu, do cơ quan ra quyết định nhận thức rằng lập luận và cơ sở đánh giá có thể được xem xét lại.

Khuyến nghị 9: Xem xét thiết lập quy trình kháng nghị đối với các trường hợp bị từ chối cấp phép

Quy trình này có thể bao gồm:

- **Thông báo chi tiết lý do từ chối:** Khi Bộ NN&MT từ chối cấp phép, văn bản từ chối cần nêu rõ và chi tiết các lý do khiến dự án không đáp ứng yêu cầu. Không chấp nhận các thông báo chung chung như "hồ sơ chưa đầy đủ" mà không nêu rõ nội dung cụ thể.
- **Quyền kháng nghị:** Chủ dự án bị từ chối cấp phép có quyền gửi đơn kháng nghị bằng văn bản tới Bộ NN&MT trong vòng 30 ngày kể từ ngày nhận thông báo, trong đó trình bày cụ thể các lập luận phản hồi đối với các lý do bị từ chối.
- **Rà soát độc lập:** Hồ sơ kháng nghị được xem xét bởi một hội đồng kỹ thuật độc lập, tách biệt với nhóm đánh giá ban đầu, bao gồm chuyên gia kỹ thuật của Bộ NN&MT và chuyên gia độc lập về phương pháp luận các-bon. Hội đồng có quyền kiến nghị đảo ngược quyết định từ chối nếu xác định rằng quyết định ban đầu chưa có cơ sở đầy đủ.
- **Quyết định kháng nghị:** Hội đồng gửi kiến nghị tới Bộ NN&MT, và Bộ NN&MT đưa ra quyết định cuối cùng về kháng nghị trong vòng 30 ngày. Quyết định này là quyết định hành chính cuối cùng, mặc dù chủ dự án vẫn có thể thực hiện quyền khởi kiện theo quy định của pháp luật hành chính nếu phù hợp.
- **Tạm dừng thời hạn nộp lại hồ sơ:** Trong trường hợp có kháng nghị, thời hạn 60 ngày để nộp lại hồ sơ được tạm dừng cho đến khi có quyết định cuối cùng, tránh gây áp lực không khả thi cho chủ dự án vừa phải chuẩn bị hồ sơ bổ sung vừa thực hiện kháng nghị.

Cơ chế kháng nghị này giúp bảo đảm rằng các dự án bị từ chối không bị loại bỏ hoàn toàn mà vẫn có cơ hội bổ sung, giải trình hoặc phản biện cơ sở từ chối thông qua quy trình rà soát kỹ thuật độc lập. Điều này không chỉ tăng tính công bằng thủ tục mà còn tạo cơ chế phản hồi giúp nâng cao chất lượng cấp phép ban đầu.

Khi Việt Nam phát triển hệ thống đăng ký các-bon quốc gia nhằm theo dõi cả tín chỉ ETS trong nước và tín chỉ chuyển giao quốc tế, khả năng tương thích kỹ thuật với các hệ thống đăng ký quốc tế sẽ trở nên đặc biệt quan trọng. Việt Nam sẽ cần trao đổi dữ liệu với hệ thống đăng ký của các đối tác song phương (Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc…), truyền tải dữ liệu lên hệ thống đăng ký Điều 6.2 của UNFCCC và trong tương lai có thể kết nối với hệ thống đăng ký tập trung của Điều 6.4.

Khuyến nghị 10: Thiết lập tiêu chuẩn kỹ thuật cho khả năng tương thích của hệ thống đăng ký quốc gia

Bộ NN&MT có thể xem xét xây dựng và hoàn thiện các tiêu chuẩn kỹ thuật phục vụ khả năng tương thích của hệ thống đăng ký quốc gia, bao gồm:

- **Tiêu chuẩn dữ liệu:** Xác định các thông tin bắt buộc đối với từng tín chỉ như mã dự án, loại hoạt động, năm phát sinh, phương pháp luận, tổ chức xác minh,… theo định dạng tương thích với tiêu chuẩn quốc tế.
- **Tiêu chuẩn an ninh:** Quy định các giao thức bảo mật nhằm bảo đảm dữ liệu trên hệ thống đăng ký không bị truy cập, sửa đổi hoặc xóa trái phép.

- **Tiêu chuẩn báo cáo:** Xác định quy trình gửi dữ liệu cho các đối tác quốc tế và UNFCCC theo yêu cầu báo cáo.
- **Cơ chế xử lý tranh chấp:** Thiết lập quy trình xử lý các trường hợp phát sinh sai lệch giữa dữ liệu của hệ thống đăng ký Việt Nam và hệ thống đăng ký của quốc gia đối tác, ví dụ như ghi nhận không thống nhất về giao dịch chuyển giao tín chỉ.
- **Kế hoạch chuyển đổi:** Xây dựng quy trình chuyển đổi dữ liệu từ hệ thống đăng ký của ETS trong nước sang hệ thống đăng ký quốc tế khi ETS chính thức đi vào vận hành.

Các tiêu chuẩn kỹ thuật này cần được xây dựng song song với quá trình phát triển hệ thống đăng ký quốc gia, nhằm bảo đảm khả năng tương thích quốc tế được tích hợp ngay từ giai đoạn thiết kế ban đầu thay vì phải điều chỉnh bổ sung trong tương lai.

5 CÁC VẤN ĐỀ TRIỂN KHAI XUYÊN SUỐT

5.1 Năng lực thể chế và chuyên môn kỹ thuật

5.1.1 Tăng cường năng lực nội bộ của cơ quan nhà nước

Triển khai hiệu quả các khuyến nghị trong báo cáo này đòi hỏi tăng cường năng lực thể chế trong Bộ NN&MT và các cơ quan quản lý nhà nước liên quan. Công tác cấp phép dự án các-bon đòi hỏi trình độ chuyên môn ngày càng cao về phương pháp luận tín chỉ các-bon, đánh giá đường cơ sở, chứng minh tính bổ sung, hệ thống MRV và các tiêu chuẩn quốc tế liên quan.

Hiện nay, năng lực chuyên môn này tại các cơ quan quản lý nhà nước của Việt Nam vẫn chưa đạt quy mô cần thiết. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy các quốc gia triển khai khung Điều 6 thường phải đầu tư nhiều năm cho hoạt động tăng cường năng lực trước khi hình thành được năng lực đánh giá độc lập và bền vững. Việt Nam có thể xem xét xây dựng kế hoạch tăng cường năng lực chuyên biệt, bao gồm:

- Đào tạo cán bộ về phương pháp luận các-bon và các tiêu chuẩn quốc tế;
- Huy động hỗ trợ kỹ thuật ngắn hạn từ chuyên gia quốc tế nhằm hỗ trợ quá trình cấp phép ban đầu và thiết kế hệ thống thể chế;
- Tham gia các chương trình đào tạo và mạng lưới quốc tế như các hội thảo Điều 6 của UNFCCC và các diễn đàn thị trường các-bon khu vực;
- Thành lập các đơn vị chuyên trách đánh giá dự án các-bon trong Bộ NN&MT với yêu cầu rõ ràng về nhân sự và năng lực chuyên môn.

Các hoạt động này sẽ góp phần giảm chậm trễ trong triển khai, nâng cao tính nhất quán và chất lượng kỹ thuật của các quyết định cấp phép, đồng thời giúp Việt Nam từng bước chuyển sang hệ thống quản trị Điều 6 độc lập và vững chắc hơn.

5.1.2 Thiết lập mạng lưới chuyên gia kỹ thuật bên ngoài đủ điều kiện

Song song với tăng cường năng lực nội bộ của cơ quan nhà nước, Việt Nam có thể thiết lập mạng lưới chuyên gia kỹ thuật bên ngoài đủ điều kiện nhằm hỗ trợ chuyên sâu cho quá trình đánh giá

và cấp phép dự án. Cơ chế này mang tính bổ trợ và không thay thế vai trò ra quyết định chính thức của Bộ NN&MT và các cơ quan quản lý nhà nước liên quan.

Mạng lưới này có thể bao gồm các chuyên gia đến từ công ty tư vấn, viện nghiên cứu, trường đại học, cơ quan kỹ thuật và khu vực tư nhân, đặc biệt là những cá nhân có kinh nghiệm thực tiễn trong phát triển, thẩm định, xác minh, đăng ký và xin cấp tín chỉ các-bon theo các cơ chế và tiêu chuẩn quốc tế như CDM, Verra/Tiêu chuẩn Các-bon đã được xác minh (VCS), Gold Standard và các chương trình tín chỉ các-bon được công nhận khác.

Nhóm chuyên gia có thể được huy động để hỗ trợ các nhiệm vụ cụ thể như đánh giá phương pháp luận, rà soát đường cơ sở và tính bổ sung, đánh giá kế hoạch MRV, xem xét các biện pháp bảo vệ môi trường – xã hội và rà soát hồ sơ dự án. Huy động chuyên gia có kinh nghiệm thực tiễn sẽ giúp bảo đảm quyết định cấp phép dự án không chỉ dựa trên yêu cầu quản lý nhà nước mà còn phản ánh kinh nghiệm vận hành thực tế của thị trường.

Để bảo đảm tính khách quan và độ tin cậy, mạng lưới chuyên gia cần được quản lý trên cơ sở các tiêu chí đủ điều kiện rõ ràng, yêu cầu công khai xung đột lợi ích, nghĩa vụ bảo mật thông tin và các quy định ngăn ngừa việc chuyên gia tham gia đánh giá các dự án mà bản thân hoặc tổ chức liên quan có lợi ích thương mại trực tiếp.

5.2 Sự thống nhất với quá trình phát triển ETS trong nước

6 5.2 Sự thống nhất với quá trình phát triển ETS trong nước

Mối quan hệ giữa chuyển giao quốc tế và ETS trong nước có thể ảnh hưởng đến nguồn cung tín chỉ, nhu cầu hạn ngạch và việc hình thành giá trên thị trường các-bon trong tương lai. Tỷ lệ chuyển giao quốc tế cao hơn sẽ làm giảm lượng tín chỉ sẵn có cho nhu cầu trong nước; ngược lại, tín chỉ được giữ lại sẽ làm tăng nguồn cung nội địa khi ETS vận hành đầy đủ. Tác động đến giá sẽ phụ thuộc vào nhiều yếu tố, bao gồm mức độ chặt chẽ của trần phát thải ETS, giới hạn sử dụng tín chỉ bù trừ, thời điểm tín chỉ được chấp nhận sử dụng, khối lượng tín chỉ được giữ lại và chi phí cơ hội giữa việc sử dụng trong nước và bán ra thị trường quốc tế.

Trong giai đoạn thí điểm, các tác động này nhiều khả năng còn hạn chế do thanh khoản thị trường, nhu cầu tuân thủ và việc sử dụng tín chỉ trong nước vẫn đang ở giai đoạn hình thành. Tuy nhiên, khi ETS phát triển hơn, Bộ NN&MT và các cơ quan liên quan cần theo dõi liệu các hoạt động chuyển giao quốc tế có ảnh hưởng đến nguồn cung tín chỉ trong nước hay không, cũng như liệu các tín chỉ được giữ lại có tạo áp lực giảm giá đối với tín chỉ bù trừ trong ETS nội địa hay không. Hoạt động theo dõi này giúp bảo đảm việc tham gia thị trường các-bon quốc tế hỗ trợ, thay vì làm méo mó, sự phát triển của thị trường các-bon trong nước.

Để quản lý rủi ro này, khung chính sách của Việt Nam cần áp dụng một nhóm biện pháp bảo đảm mang tính phối hợp, bao gồm:

- Duy trì các giới hạn về tỷ lệ chuyển giao và yêu cầu duy trì tín chỉ trong nước nhằm bảo đảm một phần MO được giữ lại để đáp ứng nhu cầu quốc gia;
- Rà soát định kỳ tỷ lệ chuyển giao và phân loại hoạt động trong Phụ lục I trên cơ sở tiến độ thực hiện NDC, nhu cầu của ETS trong nước và chênh lệch giữa giá tín chỉ trên thị trường quốc tế và thị trường trong nước;

- Bảo đảm các tín chỉ được giữ lại có thể tích hợp vào cơ chế tuân thủ của ETS trong nước khi phát sinh nhu cầu sử dụng trong nước;
- Đồng bộ hóa các tiêu chuẩn phương pháp luận đối với tín chỉ được phép chuyển giao quốc tế với các tiêu chuẩn áp dụng cho tín chỉ đủ điều kiện sử dụng trong ETS trong nước; và
- Phối hợp chính sách tài khóa đối với chuyển giao quốc tế với các cơ chế tài khóa dự kiến áp dụng cho ETS trong nước nhằm tránh tạo ra các động lực chính sách thiếu nhất quán.

Bộ NN&MT có thể xem xét thiết lập một cơ chế phối hợp liên ngành chuyên biệt nhằm theo dõi và xử lý các vấn đề liên quan đến bảo đảm tính thống nhất giữa thị trường các-bon quốc tế và thị trường các-bon trong nước, bao gồm tín hiệu giá, nguồn cung tín chỉ, nhu cầu ETS và dư địa thực hiện NDC. Cơ chế này có thể hỗ trợ việc điều chỉnh kịp thời các hướng dẫn, phân loại trong Phụ lục I và cơ chế chuyển giao, đồng thời vẫn duy trì tính ổn định và khả năng dự báo của khung pháp lý đối với các chủ dự án.

6.1 Phối hợp các cơ chế hợp tác song phương

Các cơ chế hợp tác song phương theo Điều 6.2 của Việt Nam với Singapore, Nhật Bản, Hàn Quốc và các đối tác khác có thể tạo ra các yêu cầu riêng vượt ngoài khung chính sách chung. Trên thực tế, mỗi thỏa thuận song phương thường thiết lập các yêu cầu bổ sung như danh mục hoạt động đủ điều kiện riêng, thời hạn xử lý cụ thể, tiêu chí bền vững hoặc cơ chế chia sẻ lợi ích khác với quy định ở cấp quốc gia.

Trong bối cảnh đó, Việt Nam có thể xem xét thành lập một đầu mối điều phối chuyên trách về hợp tác song phương trong Bộ NN&MT, với các chức năng như:

- Duy trì cơ sở dữ liệu cập nhật về nội dung các thỏa thuận song phương và các yêu cầu bổ sung tương ứng;
- Điều phối giữa quy trình cấp phép quốc gia và các yêu cầu riêng của từng cơ chế hợp tác song phương;
- Hỗ trợ đàm phán quốc tế và triển khai thực hiện các thỏa thuận;
- Phối hợp với các quốc gia đối tác liên quan đến quá trình cấp phép và điều phối chuyển giao song phương.

Hoạt động điều phối này mang tính chất khác biệt so với quy trình cấp phép trong nước và do đó có thể cần thiết lập cơ chế tổ chức và năng lực chuyên môn riêng biệt.

6.2 Chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực

Một số khuyến nghị trong báo cáo này có đề cập đến hợp tác kỹ thuật quốc tế và hoạt động tăng cường năng lực. Mặc dù trách nhiệm chính trong lĩnh vực này thuộc về các đối tác song phương và các tổ chức phát triển, Bộ NN&MT có thể xem xét xác định rõ các định hướng và kỳ vọng về chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực như một nội dung khuyến khích trong quá trình cấp phép dự án các-bon.

Cụ thể, các dự án các-bon quốc tế triển khai tại Việt Nam nên đóng góp vào:

- Chuyển giao công nghệ năng lượng sạch và công nghệ thân thiện với khí hậu vào Việt Nam;

- Tăng cường năng lực cho cán bộ quản lý và chuyên gia kỹ thuật trong nước;
- Hỗ trợ xây dựng và tham gia các nền tảng hợp tác kỹ thuật và mạng lưới chuyên gia, bao gồm trao đổi kiến thức, học hỏi kinh nghiệm và kết nối với chuyên gia trong nước và quốc tế về các vấn đề liên quan đến thị trường các-bon;
- Phát triển chuỗi cung ứng trong nước đối với các công nghệ và dịch vụ liên quan.

Các nội dung này không phải là yêu cầu môi trường cốt lõi, nhưng phản ánh các ưu tiên chính sách nhằm hỗ trợ mục tiêu phát triển dài hạn của Việt Nam. Bộ NN&MT có thể xem xét xây dựng và công bố các định hướng này trong các tài liệu hướng dẫn bổ sung, đồng thời nghiên cứu lộ trình xây dựng các cơ chế phù hợp nhằm khuyến khích lồng ghép các nội dung chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực vào thiết kế dự án với sự hỗ trợ của các đối tác quốc tế.

6.3 Mối quan hệ với Cơ chế Điều 6.4

Việt Nam có thể chủ động thúc đẩy phát triển các dự án theo Cơ chế Điều 6.4 do Cơ quan Giám sát của UNFCCC quản lý thông qua việc bảo đảm các cơ chế trong nước tương thích với các quy trình và tiêu chuẩn của cơ chế này. Để hỗ trợ mục tiêu đó, Bộ NN&MT có thể bảo đảm rằng quy trình cấp phép trong nước công nhận và tạo điều kiện thuận lợi cho các dự án được phát triển theo Điều 6.4 mà không tạo thêm các rào cản thủ tục không cần thiết, đồng thời thúc đẩy việc tham gia sớm và phối hợp chặt chẽ với Cơ quan Giám sát Điều 6.4 và các quy trình liên quan nhằm hỗ trợ đăng ký dự án và cấp tín chỉ.

Các biện pháp này sẽ tạo điều kiện để các chủ dự án lựa chọn cơ chế phù hợp nhất dựa trên đặc điểm dự án và cơ hội thị trường, đồng thời giúp Việt Nam tận dụng hiệu quả cả cơ chế hợp tác song phương và cơ chế tín chỉ đa phương theo Điều 6.4.

6.4 Lồng ghép với thị trường các-bon tự nguyện

Khung pháp lý của Việt Nam đối với chuyển giao quốc tế cần tính đến khả năng liên kết với thị trường các-bon tự nguyện (Voluntary Các-bon Market – VCM). Mặc dù Dự thảo Nghị định hiện tập trung chủ yếu vào các cơ chế theo Điều 6, vốn mang tính hợp tác giữa các chính phủ hoặc được chính phủ cho phép, các tín chỉ các-bon tự nguyện từ Việt Nam đang ngày càng có vai trò quan trọng, đặc biệt đối với một số loại hoạt động như giảm phát thải khí mê-tan, trồng rừng và năng lượng tái tạo ngoài lưới điện.

Cần phân biệt rõ giữa các tín chỉ tự nguyện không thuộc phạm vi cấp phép theo Điều 6 và các tín chỉ được cho phép sử dụng cho chuyển giao quốc tế hoặc các mục đích giảm phát thải quốc tế khác. Không phải tất cả các giao dịch tín chỉ tự nguyện đều yêu cầu thực hiện CA. Ví dụ, các tín chỉ tự nguyện chỉ được sử dụng cho mục tiêu công bố khí hậu của doanh nghiệp hoặc mục đích sử dụng trong nước sẽ không yêu cầu cơ chế hạch toán tương tự như các tín chỉ được cho phép sử dụng cho NDC của quốc gia khác, nghĩa vụ theo CORSIA hoặc các mục tiêu giảm phát thải quốc tế khác.

Sự phân biệt này có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam vì các tiêu chuẩn tín chỉ độc lập có thể hỗ trợ huy động đầu tư tư nhân và mở rộng danh mục dự án không chỉ phục vụ việc tạo ITMO mà còn đáp ứng nhu cầu tín chỉ cho thị trường trong nước trong tương lai. Tuy nhiên, các mục đích sử dụng tín chỉ khác nhau cũng kéo theo các rủi ro khác nhau về hạch toán và uy tín thị trường. Do đó, việc xác định rõ cách xử lý đối với tín chỉ tự nguyện được cấp phép và không được cấp phép sẽ

giúp duy trì dư địa phát triển cho thị trường tự nguyện chất lượng cao, đồng thời bảo đảm rằng các tuyên bố giảm phát thải, cơ chế CA và dữ liệu trên hệ thống đăng ký phù hợp và nhất quán với yêu cầu của Điều 6.

Khung pháp lý cũng cần được thiết kế theo hướng cho phép các dự án tạo tín chỉ theo Điều 6 đồng thời có thể tạo tín chỉ VCM nếu thiết kế dự án và phương pháp luận cho phép. Một dự án kết hợp cấp phép theo Điều 6 với chứng nhận theo các tiêu chuẩn tự nguyện như VCS hoặc Gold Standard có thể giúp đa dạng hóa nguồn doanh thu và nâng cao tính khả thi về đầu tư. Bộ NN&MT cần bảo đảm rằng quy trình cấp phép quốc gia không cản trở các mô hình "tín chỉ kép" này, với điều kiện ngăn ngừa được tính trùng và các cơ chế CA được áp dụng đầy đủ đối với mọi giao dịch chuyển giao quốc tế, bất kể theo Điều 6 hay VCM.

7 KẾT LUẬN VÀ CÁC BƯỚC TIẾP THEO

7.1 Các định hướng chính sách chính

Việt Nam đã đạt được những bước tiến quan trọng trong việc xây dựng nền tảng pháp lý và thể chế cho việc tham gia thị trường các-bon quốc tế. Dự thảo Nghị định về ITMO đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc cấp phép chuyển giao quốc tế, thực hiện điều chỉnh tương ứng (CA), xác định tỷ lệ chuyển giao và ghi nhận giao dịch thông qua Hệ thống Đăng ký Quốc gia. Do đó, ưu tiên ở giai đoạn hiện nay không phải là thiết kế lại toàn bộ khung chính sách, mà là hỗ trợ triển khai hiệu quả trong giai đoạn đầu, nâng cao tính rõ ràng của chính sách và bảo đảm khung pháp lý có khả năng thích ứng khi thị trường các-bon trong nước và quốc tế tiếp tục phát triển.

Từ các phân tích trong báo cáo, có thể rút ra một số định hướng chính sách chính.

Thứ nhất, khung xác định hoạt động đủ điều kiện cần duy trì sự rõ ràng nhưng đồng thời bảo đảm đủ tính linh hoạt. Phụ lục I hiện đóng vai trò là cơ sở ban đầu quan trọng trong việc xác định các hoạt động giảm nhẹ đủ điều kiện cho chuyển giao quốc tế và tỷ lệ chuyển giao tối đa tương ứng. Trong dài hạn, Việt Nam có thể xem xét thiết lập cơ chế rà soát minh bạch nhằm bảo đảm Phụ lục I luôn phù hợp với các ưu tiên NDC được cập nhật, sự phát triển công nghệ, kinh nghiệm triển khai dự án và nhu cầu thị trường. Điều này sẽ giúp tránh tình trạng danh mục trở nên lạc hậu hoặc các công nghệ giảm phát thải mới nổi gặp phải các rào cản không cần thiết.

Thứ hai, khung tỷ lệ chuyển giao cần được hỗ trợ bởi cơ sở và luận cứ chính sách rõ ràng hơn. Các mức tỷ lệ chuyển giao tối đa 90% và 50% hiện cung cấp một cơ chế thực tiễn nhằm cân bằng giữa động lực đầu tư và yêu cầu bảo đảm thực hiện NDC. Tuy nhiên, tính thuyết phục của cách tiếp cận này sẽ được tăng cường nếu việc phân loại hoạt động được liên kết rõ ràng với mức độ đóng góp vào ưu tiên giảm phát thải quốc gia, chuyển giao công nghệ, phát triển thị trường trong nước và mức độ rủi ro đối với việc thực hiện NDC của Việt Nam.

Thứ ba, các cơ chế tài khóa và chia sẻ lợi ích cần được phát triển một cách thận trọng và phù hợp với khuôn khổ tài chính công tổng thể của Việt Nam. Cơ chế duy trì tín chỉ bắt buộc có thể giúp bảo lưu kết quả giảm phát thải cho nhu cầu trong nước, nhưng đồng thời cũng có thể tạo ra rủi ro trong bối cảnh nhu cầu nội địa đối với tín chỉ được giữ lại còn hạn chế. Vì vậy, Việt Nam có thể xem xét, theo lộ trình phù hợp, khả năng bổ sung các công cụ theo định hướng thị trường như phí hành chính, phí liên quan đến chuyển giao hoặc cơ chế chia sẻ lợi ích nhằm hỗ trợ cơ chế duy trì tín chỉ

hiện tại. Mọi công cụ tài khóa cần được thiết kế theo hướng đơn giản, minh bạch và hợp lý để không làm giảm động lực phát triển dự án.

Thứ tư, các thủ tục hành chính cần ưu tiên tính rõ ràng, khả năng phối hợp và hiệu quả triển khai mà không tạo thêm các tầng nấc thể chế không cần thiết. Báo cáo này không khuyến nghị thành lập một cơ quan cấp phép mới như một điều kiện tiên quyết để triển khai. Thay vào đó, Việt Nam có thể 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, cơ chế lấy ý kiến bằng văn bản trong thời hạn xác định và hỗ trợ kỹ thuật từ các chuyên gia đủ điều kiện khi cần thiết.

Cuối cùng, khung chính sách cần duy trì sự thống nhất với ETS trong nước, cơ chế Điều 6.4 và các hoạt động của thị trường các-bon tự nguyện. Các quy định về chuyển giao quốc tế không nên làm ảnh hưởng tiêu cực đến sự phát triển của thị trường trong nước hoặc tạo ra rủi ro tính trùng. Đồng thời, Việt Nam cần bảo đảm rằng các quy trình trong nước có thể hỗ trợ triển khai hợp tác song phương theo Điều 6.2, các hoạt động theo Điều 6.4 và các tiêu chuẩn tín chỉ độc lập chất lượng cao, trong phạm vi pháp luật cho phép và được giám sát thông qua các cơ chế theo dõi phù hợp.

7.2 Ưu tiên thực hiện

Trong ngắn hạn, trọng tâm nên được đặt vào hoạt động truyền thông, tăng cường năng lực và chuẩn bị mức độ sẵn sàng của các bên liên quan thay vì ngay lập tức xây dựng thêm các công cụ pháp lý mới. 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 mới 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 có thể 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 90%/50%;
- 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, Bộ NN&MT có thể xem xét xây dựng một mạng lưới chuyên gia kỹ thuật nhằm hỗ trợ hoạt động tăng cường năng lực và quá trình rà soát kỹ thuật. Mạng lưới này có thể bao gồm chuyên gia từ cơ quan nhà nước, viện nghiên cứu và các chuyên gia độc lập từ khu vực tư nhân có kinh nghiệm thực tiễn trong phát triển, thẩm định, xác minh, đăng ký và cấp tín chỉ các-bon theo các cơ chế quốc tế như CDM, VCS, Gold Standard, Cơ chế tín chỉ chung (JCM) và các tiêu chuẩn liên quan khác. Nhóm chuyên gia này không thay thế thẩm quyền ra quyết định của cơ quan nhà nước, nhưng có thể hỗ trợ cung cấp ý kiến kỹ thuật, tăng cường sự tự tin về thể chế và hỗ trợ diễn giải nhất quán các vấn đề kỹ thuật phức tạp liên quan đến dự án và phương pháp luận.

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 và hạ tầng giao dịch các-bon tiếp tục phát triển, Bộ NN&MT, Bộ Tài chính, Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội (HNX), Tổng công ty Lưu ký và bù trừ chứng khoán Việt Nam (VSDC) và các bộ, ngành liên quan cần phối hợp để bảo đảm tính 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 và cơ chế giám sát thị trường. Cần đặc biệt quan tâm đến việc xử lý các tín chỉ được giữ lại, kết nối giữa Hệ thống Đăng ký Quốc gia và hạ tầng thị trường trong nước, cũng như tác động của chuyển giao quốc tế đối với nguồn cung tín chỉ và quá trình hình thành giá trong ETS.

Trong dài hạn, Việt Nam có thể xem xét thiết lập 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 NDC 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 đầy đủ yêu cầu minh bạch theo Điều 6 hay không. Quá trình rà soát cần dựa trên kinh nghiệm triển khai dự án thực tế, ý kiến phản hồi từ các bên tham gia thị trường, tiến độ thực hiện NDC, quá trình vận hành ETS trong nước và các diễn biến mới liên quan đến Điều 6.4.

7.3 Kết quả kỳ vọng

Việc triển khai hiệu quả các khuyến nghị trong báo cáo này sẽ giúp 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 đặc biệt quan trọng trong những năm đầu triển khai, khi niềm tin của thị trường không chỉ phụ thuộc vào nội dung pháp lý của Nghị định mà còn phụ thuộc vào cách thức các quy trình được hướng dẫn, truyền đạt và áp dụng trên thực tế.

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, khung chính sách này 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 xây dựng mạng lưới chuyên gia sẽ góp phần hình thành 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. Điều này đặc biệt quan trọng trong bối cảnh việc triển khai Điều 6 liên quan đến nhiều vấn đề kỹ thuật chuyên sâu còn tương đối mới đối với nhiều cơ quan quản lý và chủ thể tham gia thị trường tại Việt Nam.

Nhìn chung, Việt Nam có nhiều điều kiện thuận lợi để trở thành một quốc gia chủ nhà đáng tin cậy cho các hoạt động hợp tác thị trường các-bon có tính toàn vẹn cao. Trong giai đoạn tiếp theo, trọng tâm nên được đặt vào triển khai thực tiễn, nâng cao mức độ sẵn sàng của các bên liên quan và thúc đẩy quá trình học hỏi thích ứng, qua đó bảo đảm rằng việc tham gia thị trường các-bon quốc tế 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.

8 TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Campuchia, Bộ Môi trường. (2023). Campuchia REDD+ và Khung thực hiện Điều 6.
2. Chi-lê, Bộ Môi trường. (2022). Reglamento del Marco para la Gestión de los Mercados de Các-bono.
3. Ghana, Cơ quan Bảo vệ Môi trường. (2022). Khung chính sách thị trường các-bon của Ghana. Accra: EPA.
4. ICAO. (2023). Đơn vị phát thải đủ điều kiện của CORSIA: Tài liệu ICAO 10075.
5. Indonesia, Bộ Môi trường và Lâm nghiệp. (2023). Quy định về Thị trường Các-bon của Indonesia (PerMenLHK P.21/2022 đã được sửa đổi).
6. Nhật Bản, Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp (METI). (2024). Cơ chế tín chỉ chung (JCM): Điều khoản gia hạn cho Việt Nam.
7. Kenya, Bộ Môi trường và Biến đổi Khí hậu. (2023). Khung thị trường các-bon quốc gia Kenya. Nairobi.
8. Lào, Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2023). Khung thị trường các-bon của CHDCND Lào và Hướng dẫn thực hiện Điều 6.
9. Malawi, Bộ Lâm nghiệp và Tài nguyên thiên nhiên. (2022). Malawi Điều 6 Chiến lược tham gia.
10. Oman, Bộ Năng lượng và Khoáng sản. (2022). Nghiên cứu khả thi về thị trường các-bon của Oman và Báo cáo sẵn sàng theo Điều 6.
11. Pakistan, Bộ Biến đổi Khí hậu. (2023). Pakistan Điều 6 Đánh giá mức độ sẵn sàng.
12. Rwanda, Quỹ xanh Rwanda (FONERWA). (2023). Rwanda Điều 6 Khung thực hiện và Chính sách tỷ lệ chuyển giao.
13. Singapore, Cơ quan Môi trường Quốc gia (NEA). (2025). Thỏa thuận thực hiện Singapore-Việt Nam theo Điều 6 của Thỏa thuận Paris (tháng 9 năm 2025).
14. Hàn Quốc, Bộ Môi trường. (2023). Hàn Quốc Điều 6 Chiến lược hợp tác song phương.
15. Thụy Sĩ, Văn phòng Liên bang về Môi trường (FOEN). (2023). Thụy Sĩ Điều 6 Hiệp định song phương: Hướng dẫn thực hiện.
16. UNFCCC Điều 6.4 Cơ quan giám sát. (2024). Các phương pháp và tài liệu hướng dẫn đã được phê duyệt. Có sẵn tại: https://unfccc.int/article-6-4-supervisory-body.
17. UNFCCC. (2024, tháng 11). Các quyết định của COP29/CMA6 về Điều 6. Baku, Azerbaijan.
18. Việt Nam, Chính phủ. (2022). Nghị định số 06/2022/ND-CP về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính (KNK) và bảo vệ tầng ôzôn.
19. Việt Nam, Chính phủ. (2025). Nghị định số 119/2025/ND-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 06/2022/ND-CP ngày 07/01/2022 của Chính phủ quy định về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ôzôn.
20. Việt Nam, Chính phủ. (2026, tháng 4). Nghị định số 112/2026/ND-CP về chuyển giao quốc tế kết quả giảm nhẹ khí nhà kính và tín chỉ các-bon.
21. Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và Môi trường (Bộ NN&MT). (2025, tháng 10). Dự thảo Nghị định về chuyển giao quốc tế các kết quả giảm nhẹ khí nhà kính và tín chỉ các-bon (Dự thảo tham vấn công chúng vòng một). Có tại: https://mae.gov.vn/van-ban-du-thao-2037.htm
22. Việt Nam, Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). Đã cập nhật Đóng góp do quốc gia tự quyết định năm 2022. Đã gửi tới UNFCCC.
23. Việt Nam, Thủ tướng. (2025, tháng 1). Quyết định số 232/QD-TTg phê duyệt Đề án hình thành và phát triển thị trường các-bon tại Việt Nam.

24. Zambia, Bộ Kinh tế Xanh và Môi trường. (2022). Khung ủy quyền thị trường các-bon của Zambia.

PHỤ LỤC

Bảng 3 So sánh phân loại hoạt động và tỷ lệ chuyển giao trong Phụ lục I, Dự thảo tham vấn (tháng 10 năm 2025) so với Nghị định số 112/2026/ND-CP đã ban hành

Lưu ý: Theo Nghị định được ban hành, các hoạt động trong Danh sách 1 phải chịu tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa là 90%, trong khi các hoạt động trong Danh sách 2 phải chịu tỷ lệ chuyển giao quốc tế tối đa là 50%, trong trường hợp áp dụng điều chỉnh tương ứng.

Ngành	Hoạt động	Tỷ lệ dự thảo tư vấn (Tháng 10 năm 2025)	Nghị định cuối cùng 112/2026	Thay đổi
Năng lượng	Gió ngoài khơi	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Địa nhiệt	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Năng lượng mặt trời nông thôn không nối lưới <15MW	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Năng lượng mới (sóng, thủy triều, H_2 xanh)	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Hệ thống lưu trữ năng lượng (ESS)	Không được liệt kê	Danh sách 1	Bổ sung mới
Năng lượng	Giao thông xanh (xe buýt, xe tải, tàu thủy)	80%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Chuyển đổi phương thức sang đường sắt cao tốc	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Năng lượng	Trạm sạc EV	Không được liệt kê	Danh sách 1	Bổ sung mới
Năng lượng	Nhiệt điện linh hoạt LNG	50%	Danh sách 2	Được giữ lại
Năng lượng	Năng lượng sinh khối	50%	Danh sách 2	Được giữ lại
Năng lượng	Gió gần bờ	10%	Danh sách 2	Đã nâng cấp
Năng lượng	PV năng lượng mặt trời trên mái nhà	10%	Không được liệt kê	LOẠI BỎ
Nông nghiệp	AWD/SRI (cơ sở hạ tầng không đầy đủ)	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Nông nghiệp	Cải thiện chế độ ăn của trâu/bò	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Nông nghiệp	Hệ thống rơm rạ than sinh học	90%	Danh sách 1	Được giữ lại

Nông nghiệp	Phân bón tan chậm	80%	Danh sách 2	Được giữ lại
Nông nghiệp	Sản xuất nhiên liệu sinh học	Không được liệt kê	Danh sách 1	Bổ sung mới
Nông nghiệp	AWD (cơ sở hạ tầng đầy đủ)	10%	Không được liệt kê	LOẠI BỎ
LULUCF	REDD+ rừng tự nhiên	50%	Danh sách 2	Được giữ lại
LULUCF	Phục hồi vùng ven biển/cỏ biển	80%	Danh sách 2	Được giữ lại
Ngành công nghiệp	CCUS/CCS	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Ngành công nghiệp	Thu khí trực tiếp (DAC)	Không được liệt kê	Danh sách 1	Bổ sung mới
Ngành công nghiệp	Chất thay thế chất làm lạnh có GWP thấp	50%	Danh sách 1	Đã nâng cấp lên Danh sách 1
Rác thải	Xử lý hiếu khí nước thải đô thị	90%	Danh sách 1	Được giữ lại
Rác thải	Thu hồi khí bãi rác	90%	Danh sách 1	Được giữ lại

So sánh đầy đủ tại Phụ lục A. Nguồn: Phụ lục I, Dự thảo Nghị định (tháng 10 năm 2025); Phụ lục I–II, Nghị định 112/2026/ND-CP (tháng 4 năm 2026).

DCC
Department of Climate Change

ENERGY TRANSITION PARTNERSHIP

UNOPS

AFD

Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action

Department for Energy Security & Net Zero

Environment and Climate Change Canada
Environnement et Changement climatique Canada

Australian Government
Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water

CHILDREN'S INVESTMENT FUND FOUNDATION

SEQUOIA CLIMATE FOUNDATION