

THỊ TRƯỜNG MUA BÁN PHÁT THẢI THEO PHÁP LUẬT TRUNG QUỐC VÀ MỘT SỐ ĐỀ XUẤT CHO VIỆT NAM

*Đào Gia Phúc**
*Vũ Phạm Huyền Mỹ***
*Phạm Lộc Hà****

Tóm tắt: Trung Quốc là một quốc gia láng giềng có nhiều nét tương đồng với Việt Nam về kinh tế chính trị, đồng thời là nước có thị trường mua bán phát thải lớn nhất thế giới. Do vậy, mô hình thị trường của Trung Quốc đáng để Việt Nam cân nhắc tham khảo và học hỏi trong quá trình xây dựng và thực thi thị trường các-bon dự kiến vận hành thí điểm đến hết năm 2028. Bài viết tập trung phân tích các chính sách, quy định pháp luật và thực tiễn của Trung Quốc trong việc vận hành thị trường mua bán phát thải, từ đó đưa ra một số gợi mở, đề xuất cho Việt Nam.

Từ khóa: Định giá các-bon, ETS, thị trường mua bán phát thải, tín chỉ các-bon.

Abstract: As a neighbouring country with significant economic and political similarities to Viet Nam—and home to the world’s largest carbon market—China offers a valuable reference point. Its market model merits careful consideration as Viet Nam develops and pilots its carbon market through the end of 2028. This article analyses China’s policies, legal framework, and practical operation of its emissions trading system, and offers recommendations for the development of a carbon market in Viet Nam.

Keywords: Carbon pricing; ETS; emissions trading; carbon credits.

1. Đặt vấn đề

Hiện nay, biến đổi khí hậu đang là một vấn đề cấp thiết trên toàn cầu. Trước những tác động đến môi trường, kinh tế, xã hội và đời sống, các quốc gia đã cùng nhau hợp tác xây dựng và phát triển hệ thống các chính sách quốc tế về khí hậu, được thể hiện phổ biến qua các hiệp ước đa phương như Công ước khung của Liên hợp quốc về

Biến đổi khí hậu (UNFCCC) 1992, Nghị định thư Kyoto 1997 hay Thỏa thuận Paris 2015 nhằm đề ra các cam kết liên quan đến giảm thiểu, thích ứng và hỗ trợ, cũng như giám sát sự tuân thủ của các bên¹. Trong đó, định giá các-bon đã được các nhà kinh tế khuyến nghị như một chiến lược không thể thiếu trong việc giảm phát thải khí nhà kính và giải quyết hiệu quả các vấn đề biến đổi khí hậu².

Một trong các công cụ định giá các-bon được áp dụng phổ biến trong những năm

* TS., Viện Pháp luật Quốc tế và So sánh, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh.

** , *** ThS., Viện Pháp luật Quốc tế và So sánh, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh.

Nghiên cứu được tài trợ bởi Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh (ĐHQG-HCM) trong khuôn khổ Đề tài mã số C2023-34-02.

¹ Bodansky, D., *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Vol. 296, 2017.

² Haites, E., *Carbon taxes and greenhouse gas emissions trading systems: What have we learned?*, *Climate policy*, 2018, 18(8), p. 955-966.

gần đây là thị trường mua bán phát thải hay còn gọi là hệ thống giao dịch phát thải (ETS). Hiện nay, đã có 36 thị trường mua bán phát thải hoạt động tại các quốc gia và vùng lãnh thổ³, trong đó, Trung Quốc là quốc gia vận hành hệ thống mua bán phát thải lớn nhất thế giới. Điểm đặc biệt của việc thực thi xây dựng thị trường mua bán phát thải tại Trung Quốc là cách tiếp cận từ dưới lên. Cụ thể, Trung Quốc xây dựng tám thị trường thí điểm tại tám tỉnh, thành phố trước rồi sau đó mới xây dựng thị trường quốc gia. Kinh nghiệm trong việc thiết lập và vận hành các hệ thống thí điểm rất có giá trị đối với Trung Quốc nhằm xây dựng thị trường quốc gia. Do đó, để hiểu được tổng thể chính sách xây dựng và thực thi thị trường mua bán phát thải tại Trung Quốc, cần phải xem xét toàn bộ các thị trường thí điểm này bên cạnh thị trường quốc gia.

Vì vậy, các mục tiếp theo của bài viết này sẽ đối chiếu khung pháp lý về thị trường các-bon Việt Nam với các quy định về thị trường mua bán phát thải quốc gia Trung Quốc cũng như tám thị trường mua bán phát thải thí điểm, gồm có Quảng Đông, Hồ Bắc, Bắc Kinh, Thiên Tân, Thượng Hải, Trùng Khánh, Thẩm Quyển và Phúc Kiến (sau đây gọi chung là các thị trường thí điểm).

2. Các quy định chung về thị trường

2.1. Đối tượng điều chỉnh

Theo quy định tại Biện pháp Hành chính quốc gia cho thị trường mua bán phát thải Các-bon Trung Quốc⁴, các loại khí nhà

kính được thị trường điều chỉnh gồm có CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆, NF₃⁵. Tương tự, khung pháp lý của Việt Nam hiện cũng đang quy định khí nhà kính trong phạm vi giảm nhẹ là CO₂, CH₄ và N₂O, và các khí có hàm lượng thấp nhưng có tiềm năng cao gây hiệu ứng nhà kính là HFCs, PFCs, SF₆ và NF₃⁶. Có thể thấy, về mặt quy định, cả hai quốc gia đều xây dựng tương đồng về các loại khí nhà kính thuộc phạm vi điều chỉnh và phù hợp với Nghị định thư Kyoto⁷. Tuy nhiên, trên thực tế tại Trung Quốc, CO₂ là loại khí nhà kính duy nhất được lựa chọn để quản lý trên cả thị trường quốc gia và tại hầu hết thị trường thí điểm (ngoại trừ Trùng Khánh)⁸. Điều này do lượng khí thải CO₂ chiếm tỉ trọng gần như tuyệt đối trong tổng phát thải khí nhà kính của Trung Quốc⁹. Bên cạnh đó, việc lựa chọn duy nhất CO₂ trong giai đoạn đầu của thị trường có thể giúp cơ quan nhà nước dễ dàng hơn trong việc quản lý và thử nghiệm,

⁵ Khoản 1 Điều 42 Biện pháp hành chính năm 2021.

⁶ Khoản 1 Điều 91 Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020.

⁷ Khí nhà kính có thể điều chỉnh gồm bảy loại theo Phụ lục A Nghị định thư Kyoto 1997: Carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄), nitrous oxide (N₂O), hydrofluorocarbons (HFCs), perfluorocarbons (PFCs), sulphur hexafluoride (SF₆) và nitơ triflorua (NF₃). Trong đó, CO₂ vẫn là khí nhà kính có tác động lớn nhất đến hiện tượng nóng lên toàn cầu, nhưng sáu loại khí còn lại có tiềm năng gây nóng lên toàn cầu trên mỗi đơn vị cao hơn so với CO₂. Xem thêm: Wood, T., & Edis, T. (2011), *New protectionism under carbon pricing*, Melbourne: Grattan Institute, https://grattan.edu.au/static/files/assets/8aeed5f0/101_report_new_protectionism.pdf, truy cập ngày 26/01/2025.

⁸ International Carbon Action Partnership, *China National ETS*, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/china-national-ets>, truy cập ngày 26/01/2025.

⁹ Pizer, W. A., & Zhang, X., *China's new national carbon market*, In AEA Papers and Proceedings, Vol. 108, 2014, p. 463-467.

³ World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing 2024*, Washington, DC: World Bank, 2024.

⁴ Tham khảo tại: https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html, truy cập ngày 26/01/2025.

giúp các doanh nghiệp thực hiện tốt hơn việc đo đạc và báo cáo, từ đó giúp chi phí quản lý hành chính thấp hơn¹⁰. Theo đó, Việt Nam có thể cân nhắc thực hiện tương tự Trung Quốc trong giai đoạn đầu của thị trường để đảm bảo tính hiệu quả và ổn định.

2.2. Chủ thể tham gia thị trường

Việc xác định chủ thể thuộc phạm vi áp dụng gồm hai tiêu chí: Lĩnh vực phát thải và ngưỡng phát thải của các cơ sở phát thải (dựa trên mức phát thải hoặc tiêu thụ năng lượng).

Về lĩnh vực, Trung Quốc và Việt Nam đều có chung quy định rằng một trong những điều kiện để trở thành đơn vị phát thải là phải thuộc danh mục lĩnh vực (ngành) được điều chỉnh của thị trường¹¹. Tuy nhiên, tại các văn bản hướng dẫn thi hành chính thức, Trung Quốc lại chỉ điều chỉnh cho lĩnh vực điện (Kế hoạch phân bổ hạn ngạch cho ngành điện¹² và Danh mục doanh nghiệp phát thải¹³, hay Hướng dẫn doanh nghiệp đo đạc và báo cáo phát thải khí nhà kính-đơn vị sản xuất điện¹⁴). Điều

này có thể được lý giải bởi: (i) Ngành điện Trung Quốc có lượng phát thải lớn từ các nhà máy sử dụng nguồn năng lượng hóa thạch¹⁵, (ii) Hệ thống kiểm kê trong ngành điện tương đối hoàn thiện, cần thiết cho việc thiết kế và vận hành thị trường tốt hơn các ngành khác; (iii) Ngành điện bao gồm nhiều doanh nghiệp nhà nước, có thể dễ dàng quản lý hơn trong giai đoạn đầu¹⁶. Phạm vi áp dụng dự kiến sẽ được mở rộng sang các lĩnh vực khác, tuy nhiên, hiện chưa có mốc thời gian cụ thể cho việc này, cho dù trước đây Trung Quốc từng có kế hoạch sẽ đưa sản xuất xi măng và nhôm vào thực hiện năm 2022, nhưng kế hoạch này đã bị trì hoãn do ảnh hưởng của Covid-19 và các rủi ro kinh tế¹⁷.

Trong khi đó, Việt Nam hiện đang quy định phạm vi thị trường gồm sáu lĩnh vực là năng lượng, giao thông vận tải, xây dựng, quá trình công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp và sử dụng đất, chất thải, tổng 2.166 cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính¹⁸. Tuy nhiên, trong

¹⁰ Heggelund, G., Stensdal, I., & Duan, M., *China's carbon market: Potential for success?*, Politics and Governance, 10(1), 2022, p. 265-274.

¹¹ Khoản 1 Điều 8 Biện pháp hành chính năm 2021 và khoản 13 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 16 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

¹² Tham khảo tại Kế hoạch thực hiện và phân bổ tổng hạn ngạch kinh doanh phát thải carbon quốc gia 2019-2020 (Ngành công nghiệp phát điện), <https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202012/W020201230736907121045.pdf>, truy cập ngày 26/01/2025.

¹³ Tham khảo tại Phụ lục 2, Tổng lượng hạn ngạch kinh doanh phát thải carbon quốc gia năm 2021 và 2022, <https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202211/W020221103336161991455.pdf>, truy cập ngày 26/01/2025.

¹⁴ Tham khảo tại Hướng dẫn hạch toán và báo cáo phát thải khí nhà kính của doanh nghiệp-Cơ sở sản xuất điện, <https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/>

<xxgk06/202012/W020201203724333586831.pdf>, truy cập ngày 26/01/2025.

¹⁵ Gần 40% lượng khí thải CO₂ của Trung Quốc, tương đương 15% lượng khí thải CO₂ toàn cầu. Theo HongQiao Liu, *In-depth Q&A: Will China's emissions trading scheme help tackle climate change?*, 24/6/2021, <https://www.carbonbrief.org/in-depth-qa-will-chinas-emissions-trading-scheme-help-tackle-climate-change/>, truy cập ngày 26/01/2025.

¹⁶ Heggelund, G., Stensdal, I., & Duan, M., năm 2022, t.lđđ, p. 5.

¹⁷ Xiaonan Feng, *China's national ETS update: Free allowances tightened but overall cost increase still limited*, 2023, <https://www.spglobal.com/commodityinsight/s/en/ci/research-analysis/chinas-national-ets-update-free-allowances-tightened.html#:~:text=Compared%20to%20the%20first%20compliance,for%20their%20emissions%20in%202022>, truy cập ngày 26/01/2025.

¹⁸ Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP, được hướng dẫn chi tiết bởi Quyết định 13/2024/QĐ-

giai đoạn đầu, thực hiện phân bổ hạn ngạch sẽ chỉ thực hiện đối với một số lĩnh vực nhất định chứ không phải toàn bộ danh mục. Cụ thể, trong giai đoạn 2025 - 2026, các cơ sở được phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính là các nhà máy nhiệt điện, cơ sở sản xuất sắt thép, cơ sở sản xuất xi măng thuộc danh mục cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính¹⁹, dự kiến có hơn 100 cơ sở được phân bổ hạn ngạch trong giai đoạn đầu, chiếm khoảng 40% tổng phát thải của các cơ sở phải thực hiện kiểm kê. Lựa chọn này có thể được đưa ra dựa trên quy định tại các thị trường xuất khẩu chính của Việt Nam, theo đó: (i) EU đã bắt đầu áp dụng Cơ chế điều chỉnh carbon ở biên giới (CBAM) nhằm kiểm soát phát thải khí nhà kính và áp dụng thuế đối với các mặt hàng nhập khẩu gồm: Sắt thép, nhôm, xi măng, điện, hydro, phân bón; và (ii) Hoa Kỳ và các quốc gia phát triển khác cũng đang cân nhắc các biện pháp tương tự. Vì vậy, để đảm bảo các doanh nghiệp có thể tuân thủ với các quy định của nước nhập khẩu Việt Nam đã quyết định áp dụng phạm vi thị trường bắt buộc đối với các lĩnh vực thuộc CBAM. Đối với một nền kinh tế có độ mở lớn, phụ thuộc nhiều vào xuất khẩu như Việt Nam thì định hướng này là phù hợp, tuy nhiên, khi vận hành thị trường trong giai đoạn đầu với một phạm vi điều chỉnh rộng, cơ quan quản lý có thể sẽ gặp nhiều thách thức về mặt quản trị.

3. Các tiêu chí vận hành thị trường

3.1. Ngưỡng phát thải

TTg về Danh mục lĩnh vực, cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện kiểm kê khí nhà kính (cập nhật).

¹⁹ Khoản 8 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 12 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

Trung Quốc đặt ra ngưỡng phát thải hàng năm đối với các doanh nghiệp thuộc ngành điều chỉnh là 26.000 tấn CO₂ tương đương²⁰. So với ngưỡng dao động từ 10.000 tấn CO₂ đến trên 20.000 tấn CO₂ của các thị trường thí điểm thì ngưỡng của thị trường quốc gia cao hơn, qua đó có thể thấy thị trường quốc gia Trung Quốc đang tập trung kiểm soát nguồn phát thải lớn và loại trừ nguồn phát thải nhỏ. Trong khi đó, khung pháp lý của Việt Nam quy định rằng cơ sở phát thải thuộc danh mục có mức phát thải hàng năm từ 3.000 tấn CO₂ tương đương trở lên hoặc thuộc một trong các trường hợp: (i) Nhà máy nhiệt điện, cơ sở sản xuất công nghiệp có tổng lượng tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 tấn dầu tương đương (TOE) trở lên; (ii) Công ty kinh doanh vận tải hàng hóa có tổng tiêu thụ nhiên liệu hàng năm từ 1.000 TOE trở lên; (iii) Tòa nhà thương mại có tổng tiêu thụ năng lượng hàng năm từ 1.000 TOE trở lên; và (iv) Cơ sở xử lý chất thải rắn có công suất hoạt động hàng năm từ 65.000 tấn trở lên²¹.

Ngưỡng mà Việt Nam đặt ra thấp hơn nhiều so với Trung Quốc, điều này sẽ góp phần giúp Việt Nam nhanh chóng giảm mức phát thải ròng về “0” theo các cam kết quốc tế vì thị trường carbon chỉ hiệu quả khi có sự tham gia bắt buộc của tất cả chủ thể gây ô nhiễm²². Tuy nhiên điều này cũng sẽ gây tác động tiêu cực về mặt chi phí tuân thủ cho các doanh nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung.

3.2. Hạn ngạch phát thải

Hạn ngạch phát thải là giới hạn hoặc mục tiêu tổng đối với lượng khí nhà kính có

²⁰ Khoản 2 Điều 8 Biện pháp hành chính năm 2021.

²¹ Khoản 1 Điều 6 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

²² Rudolph, S., & Aydos, E., Carbon Markets Around the Globe: Sustainability and Political Feasibility, Edward Elgar Publishing, 2021, p. 2.

thể được phát thải trong một khoảng thời gian nhất định bởi các chủ thể phát thải. Trên thế giới hiện nay có hai phương pháp xác định tổng hạn ngạch phát thải là: Hạn ngạch tuyệt đối (được xác định bằng cách đặt ra một giới hạn phát thải cụ thể trước, sau đó mới xác định số lượng hạn ngạch được phân bổ),²³ và phương pháp dựa trên cường độ phát thải được xác định dưới dạng giới hạn tỷ lệ phát thải trên một đơn vị tiêu thụ năng lượng hoặc trên một đơn vị GDP²⁴. Theo Kế hoạch phân bổ hạn ngạch năm 2021 và Kế hoạch phân bổ hạn ngạch năm 2022, tổng hạn ngạch phát thải của thị trường Trung Quốc được xác định dựa trên cường độ phát thải²⁵. Theo đó, quy trình xác định được thực hiện theo ba bước: (i) Cơ quan sinh thái môi trường cấp tỉnh sẽ tính toán số hạn ngạch phân bổ cho từng đơn vị phát thải trong năm tuân thủ; (ii) Hạn ngạch của từng đơn vị phát thải trên địa bàn hành chính được tổng hợp thành tổng hạn ngạch cho khu vực hành chính cấp tỉnh; (iii) Tổng hạn ngạch của từng khu vực hành chính cấp tỉnh được cộng lại để xác định tổng hạn ngạch quốc gia.

Tại Việt Nam, hạn ngạch phát thải khí nhà kính được xác định trên cơ sở mức phát thải khí nhà kính trên đơn vị sản phẩm; mục tiêu tăng trưởng của lĩnh vực; mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính của lĩnh vực, cơ sở theo kế hoạch sản xuất, kinh doanh; tiềm năng giảm phát thải của cơ sở; năng lực kỹ

thuật, công nghệ và tài chính²⁶. Bộ Nông nghiệp và Môi trường sẽ trình Thủ tướng Chính phủ ban hành tổng hạn ngạch phát thải khí nhà kính, sau đó, căn cứ vào tổng hạn ngạch phát thải sẽ tổ chức phân bổ hạn ngạch cho các cơ sở phát thải. Nghị định số 119/2025/NĐ-CP quy định chi tiết về việc tổ chức phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính cho cơ sở theo từng giai đoạn, gồm giai đoạn 2025-2026, giai đoạn 2027-2028 và giai đoạn 2029-2030. Mặc dù có sự phân chia theo giai đoạn, nhưng tựu chung thì quy trình sẽ được thực hiện theo các bước: (i) Các Bộ quản lý lĩnh vực đề xuất danh mục cơ sở phát thải được phân bổ hạn ngạch và lượng hạn ngạch phân bổ hằng năm cho từng cơ sở cho Bộ Nông nghiệp và Môi trường; (ii) Bộ Nông nghiệp và Môi trường tổng hợp, đánh giá và báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt tổng hạn ngạch phát thải khí nhà kính; và (iii) Căn cứ tổng hạn ngạch phát thải khí nhà kính được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, Bộ Nông nghiệp và Môi trường phân bổ hạn ngạch cho các cơ sở phát thải. Dựa trên các quy định trên, có thể hiểu phương pháp mà Việt Nam sẽ sử dụng để xác định hạn ngạch phát thải là dựa trên cường độ phát thải, khác tương đồng với quy định của Trung Quốc về cách thức và quy trình xác định.

Theo kinh nghiệm quốc tế, phương pháp xác định hạn ngạch dựa trên cường độ phát thải có ưu điểm xác định tổng hạn mức phát thải tương ứng với GDP, phù hợp với các quốc gia đang phát triển vốn có tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh và lượng phát thải có thể tăng ngoài dự tính như Việt Nam

²³ Ellerman, A. D., & Wing, I. S., *Absolute versus intensity-based emission caps*, *Climate Policy*, 3(sup2), 2003, S7-S20.

²⁴ Rudolph, S., & Aydos, E. 2021, *sdd*, p. 2.

²⁵ Điều 3 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2021 và Điều 4 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2022.

²⁶ Khoản 8 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 12 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

và Trung Quốc²⁷. Tuy nhiên, về lâu dài phương pháp xác định linh hoạt dựa trên tăng trưởng kinh tế này có thể gây ảnh hưởng tới mục tiêu giảm thải một cách bền vững, tác động lớn đến giá giao dịch trên thị trường. Thay vào đó, các nghiên cứu gần đây đề xuất việc sử dụng phương pháp xác định hạn ngạch tuyệt đối, nhất là ở các giai đoạn thị trường đã đi vào hoạt động ổn định²⁸. Điều này đã được Trung Quốc thể hiện trong Dự thảo Quy định tạm thời quản lý thị trường mua bán phát thải (Interim Regulations for the Management of Carbon Emissions Trading - sau đây gọi là Dự thảo Quy định tạm thời)²⁹ thông qua xây dựng cơ chế thiết lập tổng hạn ngạch được thực hiện theo phương pháp tuyệt đối. Cụ thể, Bộ Sinh thái và Môi trường duyệt tổng hạn ngạch hàng năm và cơ quan sinh thái môi trường cấp tỉnh sẽ dựa vào đó phân bổ hạn ngạch cho thị trường³⁰.

3.3. Phân bổ hạn ngạch

Quyền phát thải thường được thể hiện dưới dạng hạn ngạch, giấy phép hoặc đơn vị phát thải và được cơ quan quản lý cấp cho cơ sở phát thải tương đương với mức tối đa được phép khi tham gia thị trường³¹. Hạn

ngạch có thể được cơ quan quản lý phân bổ thông qua đấu giá hoặc bán theo một mức giá cố định, hoặc trong một số trường hợp được phân bổ miễn phí. Hạn ngạch có thể được tính thông qua mức phát thải trước đó của cơ sở phát thải nhân với sản lượng sản xuất (phương pháp lịch sử) hoặc lấy hệ số tiêu chuẩn sản xuất - được xác định dựa trên cường độ phát thải của một sản phẩm hoặc toàn ngành - nhân với sản lượng sản xuất (phương pháp đối chuẩn)³².

Theo Kế hoạch phân bổ hạn ngạch năm 2021 và Kế hoạch phân bổ hạn ngạch năm 2022 của Trung Quốc, tất cả hạn ngạch sẽ được phân bổ miễn phí và sử dụng phương pháp đối chuẩn để tính hạn ngạch cho các đơn vị phát thải trọng điểm³³. Việc phân bổ được thực hiện theo hai giai đoạn³⁴, ở giai đoạn đầu các cơ sở phát thải sẽ nhận được hạn ngạch tương đương 70% lượng phát thải trước đó đã được thẩm định, do ở giai đoạn này chưa có đầy đủ số liệu để tính toán chính xác số hạn ngạch phân bổ trong năm³⁵. Ở giai đoạn thứ hai, cơ quan sinh thái môi trường cấp tỉnh sẽ xác định số hạn ngạch chính xác mà cơ sở phát thải được phân bổ dựa trên các dữ liệu sản lượng thực tế trong năm liền trước, hạn ngạch có thể được điều chỉnh theo hướng bổ sung hoặc thu hồi cho các trường hợp được phân bổ thiếu hoặc dư trước đó. Ngoài ra, Biện pháp hành chính và Dự thảo Quy định tạm thời

²⁷ Lê Duy Khang, *Pháp luật về thị trường các-bon quốc gia Trung Quốc và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Pháp luật và Thực tiễn, Số 56, năm 2023.

²⁸ Munnings, C., Morgenstern, R. D., Wang, Z., & Liu, X., *Assessing the design of three carbon trading pilot programs in China*, Energy Policy, 96/2016, p. 688-699.

²⁹ Tham khảo Lệnh của Hội đồng Nhà nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, https://www.gov.cn/zhengce/content/202402/content_6930137.htm, truy cập ngày 26/01/2025.

³⁰ Điều 9 Dự thảo Quy định tạm thời.

³¹ International Carbon Action Partnership, *Allocation: How emissions allowances are distributed*, https://icapcarbonaction.com/system/files/document/icap_briefs-en-brief-5.pdf, truy cập ngày 26/01/2025.

³² Rudolph, S., & Aydos, E., năm 2021, *sdd*, p. 2.

³³ Điều 4 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2021 và Điều 3 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2022.

³⁴ Điều 5 và Điều 6 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2022.

³⁵ Lê Duy Khang, *tlđđ*, p. 8.

cũng nêu rõ rằng việc đấu giá sẽ được áp dụng và mở rộng dần trong tương lai³⁶.

Tại Việt Nam, theo khoản 8 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 12 Nghị định 06/2022/NĐ-CP, phương pháp phân bổ được lựa chọn là định mức phát thải khí nhà kính dựa trên đơn vị sản phẩm, có thể hiểu là phương pháp đối chuẩn tương tự như của Trung Quốc. Tuy nhiên, hiện nay chưa có quy định và hướng dẫn về cách thức thực hiện việc phân bổ hạn ngạch. Cơ chế đấu giá hạn ngạch phát thải khí nhà kính dự kiến được xây dựng và thực hiện ở giai đoạn từ năm 2029 trở đi³⁷.

Định hướng tiếp cận phân bổ miễn phí giai đoạn đầu và hướng tới triển khai đấu giá dần trong giai đoạn sau của Trung Quốc có thể xem là một cách thức thận trọng và phù hợp với các thị trường mới vận hành như Việt Nam. Điều này giúp cho các doanh nghiệp không phát sinh chi phí lớn ở giai đoạn đầu vận hành thị trường, cũng như hạn chế làm tăng chi phí sản xuất, bảo vệ hàng hóa nội địa trước các sản phẩm nhập nhẫu từ các quốc gia không có cơ chế định giá các-bon tương đương³⁸.

3.4. Phân phối nguồn thu

Dù chỉ mới đi vào hoạt động và chưa có doanh thu thực tế nhưng Trung Quốc cũng đã hướng tới việc thành lập quỹ thị trường mua bán phát thải quốc gia, với định hướng phần lớn doanh thu được sử dụng để hỗ trợ việc phát triển thị trường các-bon quốc gia, khuyến khích phát triển giải pháp các-bon

thấp, và tài trợ cho các dự án giảm nhẹ và thích ứng với biến đổi khí hậu³⁹. Hiện khung pháp lý của Việt Nam chưa có quy định chi tiết về việc sử dụng và phân phối nguồn thu từ thị trường mua bán phát thải ngoại trừ các quy định tại Nghị định số 107/2022/NĐ-CP về việc thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính thỏa thuận chi trả giảm phát thải khí nhà kính vùng Bắc Trung Bộ và một số đề án thí điểm kinh doanh tín chỉ các-bon rừng khác.

3.5. Vận hành thị trường

Các phương thức vận hành cơ bản của thị trường mua bán phát thải theo kinh nghiệm quốc tế cơ bản gồm có tích lũy (banking), ứng trước (borrowing) và bù trừ (offset)⁴⁰. Các phương thức này giúp doanh nghiệp tham gia thị trường có được sự linh hoạt để tuân thủ các nghĩa vụ giảm phát thải, tuy nhiên không phải tất cả chúng đều được các quốc gia ủng hộ sử dụng, ví dụ phương thức ứng trước thường ít được các quốc gia sử dụng⁴¹, với lo ngại có thể làm giảm hiệu quả bảo vệ môi trường của thị trường mua bán phát thải khi doanh nghiệp mất khả năng hoàn trả vì một lý do nào đó⁴². Tại Trung Quốc, thị trường quốc gia cho phép các đơn vị phát thải có mức thâm hụt so với hạn ngạch được cấp từ 10% trở lên (không vượt quá 50%) xin ứng trước từ hạn ngạch của năm liền sau (thị trường thí

³⁶ Điều 15 Biện pháp hành chính năm 2021 và Điều 9 Dự thảo Quy định tạm thời.

³⁷ Khoản 13 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 16 Nghị định số 119/2022/NĐ-CP.

³⁸ Zhang, Z., *Carbon emissions trading in China: the evolution from pilots to a nationwide scheme*, Climate Policy, 15(sup1), 2015, S104-S126.

³⁹ Điều 9 Dự thảo Quy định tạm thời.

⁴⁰ Kling, C., & Rubin, J., *Bankable permits for the control of environmental pollution*, Journal of Public Economics, 1997, 64(1), p. 101-115.

⁴¹ Tietenberg, T., *Tradable permits in principle and practice*, Penn St. Envtl. L. Rev., 14, 2005, p. 251.

⁴² International Carbon Action Partnership, *Banking and borrowing*, https://icapcarbonaction.com/system/files/document/icap_briefs-en-brief-8.pdf, truy cập ngày 26/01/2025.

điểm không được phép ứng trước)⁴³. Song song đó, hạn ngạch dư thừa cũng có thể tích lũy cho giai đoạn tuân thủ tiếp theo⁴⁴.

Quy định hiện hành của Việt Nam tại khoản 16 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 19 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP cũng cho phép các doanh nghiệp tham gia thị trường “chuyển giao” hạn ngạch chưa sử dụng hết và “vay mượn hạn ngạch” nếu thiếu. Tuy nhiên, lượng hạn ngạch ứng trước phải là hạn ngạch được phân bổ cho giai đoạn kế tiếp của chính cơ sở đó, và không được vượt quá 15% lượng hạn ngạch đã được phân bổ cho giai đoạn được phân bổ và không được sử dụng để trao đổi⁴⁵. Điều này giúp cho Việt Nam có hướng tiếp cận tương tự như thị trường quốc tế.

Các thị trường trên thế giới cũng cho phép phương thức bù trừ tín chỉ các-bon giúp doanh nghiệp có thể bù trừ cho hạn ngạch thâm hụt nhưng với các giới hạn (về chất lượng hoặc số lượng của tín chỉ các-bon)⁴⁶, nhằm đảm bảo tính hiệu quả và công bằng, cũng như thúc đẩy cải tiến công nghệ giảm phát thải⁴⁷. Trung Quốc hiện tại cho phép các đơn vị phát thải tại thị trường quốc gia bù trừ tối đa 5% lượng phát thải bằng tín chỉ các-bon theo tiêu chuẩn CCER, được tạo ra chủ yếu từ các dự án năng lượng tái tạo, bể chứa các-bon, hấp thụ CH₄. Trong khi đó, Việt Nam cho phép các cơ sở phát thải sử dụng tín chỉ các-bon để bù trừ không

quá 30% lượng hạn ngạch phát thải khí nhà kính được phân bổ của cơ sở.⁴⁸ Các tín chỉ các-bon được sử dụng để bù trừ từ dự án thuộc cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế⁴⁹.

3.6. Quản lý giá

Thông thường cơ quan quản lý thị trường mua bán phát thải sẽ xem xét thiết lập mức giá trần hoặc sàn nhằm kiểm soát giá cả của hạn ngạch có thể tăng hoặc giảm đột ngột, tránh tình trạng đầu cơ hoặc mất đi tính hiệu quả bảo vệ môi trường. Hầu hết các thị trường thí điểm tại Trung Quốc đều sử dụng giá trần “mềm” thông qua hạn ngạch dự trữ của Chính phủ. Theo đó, nếu giá tăng quá cao, cơ quan quản lý sẽ bán ra thị trường hạn ngạch dự trữ, còn ngược lại, họ sẽ mua lại với số lượng hạn ngạch nhất định từ thị trường.

Hiện tại, Việt Nam chưa có quy định cụ thể về các biện pháp bình ổn thị trường các-bon. Do vậy, áp dụng giá trần “mềm” như của Trung Quốc kết hợp với mức giá sàn cho hạn ngạch là phương thức Việt Nam có thể cân nhắc để bình ổn thị trường (thông qua hạn ngạch dự trữ). Tuy nhiên, thách thức khi sử dụng công cụ này là khả năng dự đoán thị trường của cơ quan quản lý để xác định mức dự trữ phù hợp, đủ để phản ứng với các biến động của thị trường.

3.7. Giai đoạn tuân thủ

Đối với thị trường mua bán phát thải, giai đoạn tuân thủ (compliance period) là một yếu tố quan trọng giúp xác định chu kỳ

⁴³ International Carbon Action Partnership, *tlđđ*, tr. 4.

⁴⁴ Điều 8 Kế hoạch Phân bổ hạn ngạch năm 2022.

⁴⁵ Khoản 16 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 19 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

⁴⁶ Rudolph, S., & Aydos, E., năm 2021, *sđđ*, p. 2.

⁴⁷ International Carbon Action Partnership, *Offset credits in emissions trading*, https://icapcarbonaction.com/system/files/document/icap_briefs-en-brief-7.pdf, truy cập ngày 26/01/2025.

⁴⁸ Khoản 16 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 19 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

⁴⁹ Khoản 17, 18, Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 20 “Cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước” và bổ sung Điều 20a “Cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon quốc tế” Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

phân bổ hạn ngạch, chế tài, cũng như thời hạn thực hiện đo đạc, báo cáo và thẩm định (monitoring, registration and verification - MRV)⁵⁰. Trung Quốc có quy định tương đồng với thông lệ quốc tế là ấn định giai đoạn tuân thủ tối thiểu 12 tháng liên tục và trùng với năm tài chính⁵¹. Quy định của Việt Nam hiện hành chia ra các giai đoạn 2025-2026, 2027-2028 và 2029-2030. Qua đó có thể thấy giai đoạn tuân thủ của Việt Nam sẽ kéo dài 01 năm (dù chưa rõ có trùng với năm tài chính không), điều này đảm bảo tính hiệu quả của thị trường vì giai đoạn cam kết ngăn giúp cơ quan quản lý có các đánh giá kịp thời và cân nhắc biện pháp bình ổn thị trường tương ứng.

Liên quan đến giai đoạn MRV⁵², Trung Quốc yêu cầu các doanh nghiệp tham gia thị trường thí điểm phải thực hiện hàng năm với việc thẩm định của bên thứ ba (nhưng không được sử dụng cùng một tổ chức trong ba năm liên tiếp), trong một số trường hợp việc thẩm định còn phải được thực hiện bởi bên thứ tư - các báo cáo sẽ được xác minh bởi các chuyên gia được Chính phủ chỉ định để đối chứng tính xác thực. Đối với thị trường quốc gia, việc báo cáo cũng được yêu cầu thực hiện hàng năm do Cơ quan sinh thái môi trường cấp tỉnh tổ chức thẩm

định để đảm bảo tính thống nhất⁵³. Tuy nhiên cơ quan này có thể ủy thác cho các tổ chức dịch vụ kỹ thuật thực hiện⁵⁴. Các báo cáo và kết quả thẩm định này sau đó được công bố rộng rãi cho công chúng⁵⁵.

Khung pháp lý của Việt Nam cũng quy định định kỳ hàng năm, các cơ sở phát thải phải xây dựng báo cáo giảm nhẹ phát thải khí nhà kính cấp cơ sở, đồng thời các Bộ có liên quan sẽ xây dựng báo cáo giảm nhẹ phát thải khí nhà kính theo lĩnh vực, Bộ Nông nghiệp và Môi trường xây dựng báo cáo tổng hợp cấp lĩnh vực và cấp cơ sở do các bộ quản lý gửi về. Như vậy, theo quy định sẽ có 03 loại báo cáo cần thẩm định: Cấp cơ sở, cấp lĩnh vực và tổng hợp. Trong đó, báo cáo cấp cơ sở sẽ được thẩm định bởi một bên thứ ba (cần đáp ứng các yêu cầu luật định về năng lực), còn với 02 loại báo cáo còn lại, các bộ ngành có liên quan sẽ vừa báo cáo vừa tự thẩm định⁵⁶. Điều này chắc chắn sẽ tạo ra nhiều khó khăn, lúng túng cho các cơ quan quản lý trong tương lai.

3.8. Chế tài

Tại Trung Quốc, khi thị trường mới đi vào vận hành quốc gia này áp dụng mức phạt tiền đối với đơn vị phát thải: Báo cáo trễ hạn hoặc không báo cáo, che giấu thông tin, không khắc phục hành vi vi phạm⁵⁷. Tuy nhiên sau một thời gian vận hành, được đánh giá chưa hiệu quả vì chi phí giao dịch, chi phí đầu tư đổi mới công nghệ cao hơn nhiều so với mức phạt⁵⁸. Do đó,

⁵⁰ Rudolph, S., & Aydos, E., năm 2021, *sđd*, p. 2.

⁵¹ Li, J., Yao, Y., & Wang, X., *The first compliance cycle of China's National Emissions Trading Scheme: insights and implications*, Carbon Neutrality, 2022, 1(1), p. 34.

⁵² Theo đó, đo đạc là đánh giá lượng phát thải tương đương CO₂ trong một giai đoạn cam kết; báo cáo là truyền tải thông tin về lượng phát thải đã đo lường được tới cơ quan có thẩm quyền; và thẩm định là xác minh đảm bảo rằng thông tin được đo đạc và báo cáo là chính xác. Xem Deane, F., Hamman, E., & Pei, Y., *Principles of transparency in emissions trading schemes: The Chinese experience*, Transnational Environmental Law, 6(1), năm 2017, p. 87-106.

⁵³ Điều 26 Biện pháp Hành chính năm 2021.

⁵⁴ Điều 26 Biện pháp Hành chính năm 2021.

⁵⁵ Điều 31 Biện pháp Hành chính năm 2021.

⁵⁶ Khoản 6 Điều 1 Nghị định số 119/2025/NĐ-CP, sửa đổi Điều 10 Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.

⁵⁷ Điều 39 Biện pháp hành chính năm 2021.

⁵⁸ Li, J., Yao, Y., & Wang, X., năm 2022, *tlđđ*, p. 14.

trong Dự thảo Quy định tạm thời, Trung Quốc đã xây dựng các quy định với mức phạt cứng rắn và đa dạng hơn⁵⁹, kết hợp cùng các biện pháp phi tài chính như lập hồ sơ tín dụng (của các đơn vị phát thải, tổ chức dịch vụ kỹ thuật và các tổ chức liên quan khác) và đồng thời công khai các vi phạm cho công chúng⁶⁰.

Đối với Việt Nam, các hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực này gồm có: Không lập, nộp báo cáo, cung cấp thông tin không đúng, không đầy đủ và thẩm định báo cáo không đúng lĩnh vực đã được Bộ Nông nghiệp và Môi trường công bố, với mức phạt tiền dao động từ 5 triệu đồng đến 50 triệu đồng⁶¹. So với Trung Quốc, các hình thức xử lý không đa dạng và mức xử phạt còn khá nhẹ.

Ngoài ra, cả 02 quốc gia chỉ mới quy định các chế tài dựa trên các hành vi vi phạm liên quan đến nghĩa vụ MRV mà chưa có các hành vi có thể làm méo mó thị trường như: Không tuân thủ nghĩa vụ giảm phát thải, thao túng giá, cố tình thẩm định báo cáo sai. Do đó, quy định này cần phải tiếp tục được nghiên cứu, xây dựng.

4. Kết luận và đề xuất

Thứ nhất, đối với phạm vi áp dụng, trong giai đoạn vận hành ban đầu của thị trường, để dễ dàng trong việc quản lý, Việt Nam nên chỉ áp dụng đối với CO₂ vì loại khí nhà kính này chiếm tỉ trọng lớn trong lượng phát thải quốc gia. Sau đó cân nhắc dần mở rộng áp dụng với các loại khí nhà kính còn lại sau khi thị trường đã ổn định.

Thứ hai, Việt Nam nên cân nhắc lộ trình sử dụng phương pháp xác định hạn ngạch tuyệt đối bên cạnh phương pháp dựa trên

cường độ phát thải như quy định hiện nay. Theo kinh nghiệm quốc tế, phương pháp này giúp tăng khả năng đạt được các mục tiêu giảm phát thải. Mốc thời gian có thể chọn là sau năm 2035 khi lượng phát thải đã đạt đỉnh (theo dự báo tại Quyết định 896/QĐ-TTg), khi đó về mặt kỹ thuật có thể dự đoán được quỹ đạo phát thải để xác định giới hạn tuyệt đối từ mục tiêu giảm phát thải quốc gia⁶².

Thứ ba, Việt Nam cần lên các kịch bản chi tiết về phân bổ hạn ngạch, nhất là lượng phân bổ miễn phí trong giai đoạn đầu của thị trường. Quy trình phân bổ 02 giai đoạn mà Trung Quốc đang áp dụng có thể là một giải pháp mà Việt Nam có thể cân nhắc khi kho dữ liệu phát thải chưa hoàn chỉnh.

Thứ tư, cần xây dựng chi tiết quy định về sử dụng nguồn thu từ thị trường các-bon cũng như thành lập Quỹ giảm phát thải khí nhà kính quốc gia giúp phân phối nguồn thu phù hợp, đảm bảo sử dụng nguồn thu đúng mục đích, công bằng, bình đẳng và thúc đẩy chuyển đổi công nghệ.

Thứ năm, hoàn thiện các quy định liên quan đến việc thẩm định MRV theo hướng có sự tham gia của bên thứ ba hoặc thứ tư theo mô hình Trung Quốc để đảm bảo tính khách quan. Ngoài ra, cần xem xét lại thẩm quyền thẩm định các báo cáo lĩnh vực và báo cáo tổng hợp nhằm tránh sự chồng chéo thẩm quyền của các cơ quan quản lý.

Thứ sáu, hoàn thiện các quy định về chế tài để thị trường vận hành minh bạch và hiệu quả. Đặc biệt, Việt Nam cần sớm bổ sung quy định thành lập một cơ quan chuyên trách quản lý thị trường như Cơ quan sinh thái môi trường của Trung Quốc để quản lý tập trung, tránh tình trạng chồng chéo thẩm quyền của các Bộ, ban, ngành.

⁵⁹ Điều 24 Dự thảo Quy định tạm thời.

⁶⁰ Điều 27 Dự thảo Quy định tạm thời.

⁶¹ Điều 45 Nghị định số 45/2022/NĐ-CP.

⁶² Lê Duy Khang, *ltdđ*, p. 8.