



THÍ ĐIỂM PHÂN BỐ HẠN NGẠCH PHÁT THẢI KHÍ NHÀ KÍNH: “Chìa khóa” mở cửa thị trường các-bon Việt Nam

LƯƠNG QUANG HUY

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

Trong thế kỷ 21, biến đổi khí hậu (BĐKH) và ô nhiễm môi trường đã trở thành những thách thức mang tính sống còn mà nhân loại phải đối mặt, trong đó nguyên nhân cốt lõi xuất phát từ sự gia tăng không ngừng của lượng phát thải khí nhà kính (KNK) do các hoạt động kinh tế - xã hội của con người. Để ứng phó hiệu quả với tình trạng này, nhiều quốc gia trên thế giới đã thúc đẩy việc áp dụng chính sách hạn ngạch phát thải KNK, coi đây là một công cụ quản trị chiến lược nhằm kiểm soát chặt chẽ và lộ trình hóa việc giảm thiểu các tác động tiêu cực đến môi trường toàn cầu.

1. PHÂN BỐ HẠN NGẠCH PHÁT THẢI KNK- NỀN TẢNG VẬN HÀNH THỊ TRƯỜNG CÁC-BON

Hạn ngạch phát thải KNK không chỉ đơn thuần là một chỉ tiêu quản lý môi trường mà còn đóng vai trò là công cụ cốt lõi, mang tính quyết định đến khả năng vận hành hiệu quả của thị trường các-bon. Về bản chất, đây là một cơ chế kinh tế nhằm kiểm soát tổng lượng phát thải KNK trong toàn nền kinh tế thông qua việc thiết lập ngưỡng “trần” phát thải và phân bổ quyền phát thải một cách có hệ thống cho các chủ thể liên quan. Trong khuôn khổ cơ chế này, mỗi đơn vị hạn ngạch được định chuẩn tương ứng với quyền phát thải một tấn CO₂ tương đương, có thể thực hiện giao dịch, chuyển nhượng hoặc tích lũy theo quy định của pháp luật.

Thị trường các-bon vận hành dựa trên nguyên tắc “người phát thải phải trả tiền và người giảm phát thải được hưởng lợi”. Khi tổng hạn ngạch phát thải được xác định ở mức thấp hơn kịch bản phát triển thông thường, các doanh nghiệp buộc phải lựa chọn giữa hai phương án: hoặc đầu tư cải tiến công nghệ để giảm phát thải, hoặc chấp nhận mua thêm hạn ngạch trên thị trường. Cơ chế này tạo ra tín hiệu giá cho các-bon, qua đó chuyển áp lực giảm phát thải thành động lực kinh tế thúc đẩy đổi mới công nghệ và nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng.

Trong bối cảnh Việt Nam cam kết đạt phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, phân bổ hạn ngạch phát thải KNK giữ vai trò đặc biệt quan trọng. Nếu không có cơ chế phân bổ rõ ràng và minh bạch, thị trường các-bon sẽ không thể hình thành, bởi không có “hàng hóa” để giao dịch và cũng không thể xác lập giá các-bon trong nước. Ngược lại, việc thiết kế hợp lý cơ chế phân bổ

hạn ngạch sẽ cho phép Nhà nước kiểm soát tổng lượng phát thải KNK quốc gia, đồng thời tạo không gian linh hoạt để doanh nghiệp chủ động lựa chọn lộ trình giảm phát thải phù hợp với điều kiện công nghệ và năng lực tài chính của mình.

Một điểm cần nhấn mạnh là sự chuyển dịch từ cách tiếp cận tự nguyện sang bắt buộc. Trước đây, các hoạt động giảm phát thải KNK tại Việt Nam chủ yếu được thực hiện dưới dạng sáng kiến tự nguyện hoặc trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp. Với cơ chế hạn ngạch, giảm phát thải KNK lần đầu tiên được “định danh” như một loại nghĩa vụ pháp lý gắn với chi phí kinh tế cụ thể. Hạn ngạch vì vậy không chỉ là công cụ quản lý, mà còn trở thành một loại hàng hóa hoặc nghĩa vụ tài chính, tác động trực tiếp đến chiến lược sản xuất, đầu tư và cạnh tranh của doanh nghiệp.

Chính từ góc độ đó, phân bổ hạn ngạch phát thải KNK được xem là nền tảng không thể thiếu để Việt Nam từng bước xây dựng thị trường các-bon trong nước. Đây không chỉ là bước đi nhằm thực hiện các cam kết quốc tế về khí hậu, mà còn là công cụ giúp Việt Nam chủ động thích ứng với xu thế định giá các-bon toàn cầu, hạn chế rủi ro từ các biện pháp điều chỉnh các-bon xuyên biên giới và bảo vệ năng lực cạnh tranh của nền kinh tế trong dài hạn.

2. THÍ ĐIỂM PHÂN BỐ HẠN NGẠCH TẠI VIỆT NAM: THIẾT KẾ CHÍNH SÁCH VÀ LỰA CHỌN TRỌNG TÂM

Việc thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK tại Việt Nam không diễn ra một cách đột ngột, mà là kết quả của một quá trình chuẩn bị có tính hệ thống về mặt pháp lý và thể chế. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã lần đầu tiên đặt nền móng cho việc kiểm soát phát thải KNK thông qua các công cụ kinh tế. Trên cơ sở đó, Nghị định số 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn và đặc biệt là Nghị định số 119/2025/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 06/2022/NĐ-CP đã cụ thể hóa lộ trình hình thành thị trường các-bon, trong đó phân bổ hạn ngạch phát thải KNK được xác định là bước đi trung tâm của giai đoạn thí điểm.

Điểm đáng chú ý là Việt Nam đã chuyển từ giai đoạn thảo luận mang tính định hướng sang giai đoạn triển khai thực tế. Việc rà soát hơn 2.100 cơ sở phát thải KNK lớn cho thấy cơ quan quản lý không chỉ dừng lại



Kiểm soát hiệu quả phát thải trong ngành sắt thép có ý nghĩa quyết định đối với mục tiêu giảm phát thải chung của toàn nền kinh tế

ở xây dựng chính sách, mà đã chủ động tiếp cận dữ liệu phát thải ở cấp cơ sở, được xem là điều kiện tiên quyết để phân bổ hạn ngạch có cơ sở thực tiễn. Trong bối cảnh nhiều doanh nghiệp mới lần đầu thực hiện kiểm kê KNK, giai đoạn thí điểm 2025 - 2026 được thiết kế như một giai đoạn thích nghi cần thiết, cho phép cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp làm quen với các yêu cầu mới về đo đạc, báo cáo và thẩm định.

Việc lựa chọn ba ngành nhiệt điện, sắt thép và xi măng làm đối tượng thí điểm phản ánh rõ tư duy ưu tiên trọng tâm trong thiết kế chính sách. Đây là ba ngành giữ vai trò trụ cột đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển hạ tầng, đồng thời cũng là những nguồn phát thải KNK lớn nhất trong cơ cấu phát thải quốc gia. Chỉ riêng ba nhóm ngành này đã chiếm khoảng 40% tổng lượng phát thải KNK của Việt Nam, do đó việc kiểm soát hiệu quả phát thải trong các ngành này có ý nghĩa quyết định đối với mục tiêu giảm phát thải chung của toàn nền kinh tế.

Đối với ngành nhiệt điện, đặc biệt là nhiệt điện than, việc phân bổ hạn ngạch đặt ra yêu cầu trực tiếp về nâng cao hiệu suất sử dụng nhiên liệu và từng bước chuyển đổi công nghệ. Trong khi nhiệt điện vẫn giữ vai trò quan trọng trong bảo đảm an ninh năng lượng, đây cũng là ngành có hệ số phát thải KNK cao trên mỗi đơn vị sản phẩm. Cơ chế hạn ngạch buộc các nhà máy phải tính toán lại chi phí phát thải như một yếu tố cấu thành giá thành điện năng, từ đó tạo động lực cho các giải pháp tối ưu hóa vận hành, chuyển đổi một phần

sang nhiên liệu sinh khối hoặc đầu tư vào công nghệ thu giữ các-bon.

Ngành sắt thép đối mặt với áp lực kép, vừa phải đáp ứng yêu cầu giảm phát thải trong nước, vừa chịu áp lực từ các rào cản thương mại xanh trên thị trường quốc tế. Trong bối cảnh thép Việt Nam ngày càng mở rộng xuất khẩu, đặc biệt sang các thị trường áp dụng cơ chế điều chỉnh các-bon biên giới, việc không kiểm soát phát thải ngay từ giai đoạn đầu sẽ làm suy giảm lợi thế cạnh tranh về giá. Thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK không chỉ mang ý nghĩa môi trường, mà còn là công cụ giúp ngành thép từng bước thích ứng với xu thế định giá các-bon toàn cầu.

Đối với ngành xi măng, thách thức giảm phát thải KNK mang tính cấu trúc rõ nét hơn. Phát thải KNK trong sản xuất xi măng không chỉ đến từ việc đốt nhiên liệu, mà còn phát sinh từ quá trình nung clinker, một công đoạn phát thải hóa học khó tránh khỏi. Việc đưa ngành xi măng vào diện thí điểm thể hiện định hướng kiểm soát phát thải có trọng tâm của Nhà nước, đồng thời tạo áp lực chính sách nhằm thúc đẩy nghiên cứu vật liệu thay thế clinker và cải tiến công nghệ lò nung theo hướng tiết kiệm năng lượng.

Nhìn tổng thể, thiết kế thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK tại Việt Nam cho thấy cách tiếp cận thận trọng nhưng có trọng tâm. Thay vì mở rộng phạm vi ngay từ đầu, chính sách tập trung vào những ngành phát thải lớn nhất, có tác động lan tỏa mạnh đến toàn bộ nền kinh tế. Cách tiếp cận này không chỉ giúp giảm



thiếu rủi ro trong giai đoạn đầu, mà còn tạo điều kiện để Nhà nước đánh giá chính xác tác động của cơ chế hạn ngạch đối với tăng trưởng, chi phí sản xuất và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp trước khi tiến tới vận hành chính thức thị trường các-bon trong giai đoạn tiếp theo.

3. THÁCH THỨC TRIỂN KHAI VÀ GIÁ TRỊ CHIẾN LƯỢC CỦA GIAI ĐOẠN THÍ ĐIỂM PHÂN BỐ HẠN NGẠCH

Mặc dù đã có lộ trình và khung pháp lý tương đối rõ ràng, việc triển khai thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK trên thực tế đặt ra nhiều thách thức mang tính cấu trúc. Thách thức lớn nhất và cũng mang tính nền tảng là vấn đề dữ liệu. Thị trường các-bon chỉ có thể vận hành hiệu quả khi được xây dựng trên cơ sở dữ liệu phát thải đầy đủ, chính xác và có tính liên tục. Tuy nhiên, tại Việt Nam, phần lớn các cơ sở phát thải lớn mới bắt đầu thực hiện kiểm kê KNK một cách bài bản từ năm 2024, trong khi dữ liệu lịch sử cho giai đoạn trước đó còn thiếu và phân tán. Việc thu thập dữ liệu chi tiết đến từng công đoạn sản xuất vẫn là một khoảng trống đối với nhiều doanh nghiệp, làm gia tăng rủi ro sai lệch trong quá trình xác định mức phát thải cơ sở để phân bổ hạn ngạch.

Bên cạnh thách thức về dữ liệu là bài toán cân bằng giữa mục tiêu tăng trưởng kinh tế và mục tiêu giảm phát thải KNK. Nếu lượng hạn ngạch được phân bổ dựa trên các kịch bản tăng trưởng quá lạc quan, thị trường sẽ rơi vào tình trạng dư thừa hạn ngạch, khiến giá các-bon ở mức thấp và không tạo đủ động lực để doanh nghiệp đầu tư đổi mới công nghệ. Ngược lại, nếu áp lực giảm phát thải được đặt ra quá sớm và quá mạnh, chi phí sản xuất gia tăng có thể tác động tiêu cực đến các ngành công nghiệp then chốt, đặc biệt trong bối cảnh phục hồi và duy trì đà tăng trưởng kinh tế. Việc xác định một mức trần phát thải và hệ số điều chỉnh phù hợp vì vậy trở thành yếu tố mang tính quyết định đối với hiệu quả của giai đoạn thí điểm.

Một thách thức khác không kém phần quan trọng là năng lực thực thi và hệ thống đo đạc, báo cáo và thẩm định (MRV). Cơ chế hạn ngạch đòi hỏi sự tham gia của đội ngũ chuyên gia có trình độ cao và các tổ chức thẩm định độc lập, bảo đảm tính khách quan và minh bạch của dữ liệu. Trong khi đó, số lượng các đơn vị đủ năng lực thực hiện thẩm định tại Việt Nam hiện vẫn còn hạn chế, tạo áp lực lớn cho cả cơ quan quản lý và doanh nghiệp trong giai đoạn thí điểm 2025 - 2026. Nếu hệ thống MRV không được thiết lập vững chắc ngay từ đầu, niềm tin vào thị trường các-bon sẽ khó có thể hình thành.

Những thách thức nêu trên cũng chính là lý do khiến nhiều quốc gia lựa chọn triển khai thí điểm

trong thời gian tương đối dài trước khi vận hành chính thức hệ thống giao dịch hạn ngạch. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, Liên minh châu Âu đã dành giai đoạn 2005 - 2007 để thử nghiệm phương pháp MRV và thiết lập giá cho hạn ngạch trước khi hoàn thiện hệ thống giao dịch hạn ngạch phát thải KNK (ETS). Hàn Quốc sử dụng giai đoạn thí điểm thông qua hệ thống quản lý mục tiêu giảm phát thải KNK và sử dụng năng lượng nhằm chuẩn hóa dữ liệu và hoàn thiện năng lực quản lý. Trung Quốc triển khai các chương trình thí điểm theo khu vực trong nhiều năm để điều chỉnh chính sách linh hoạt trước khi vận hành ETS trên phạm vi toàn quốc. Điểm chung của các mô hình này là trong giai đoạn đầu, hạn ngạch thường được phân bổ miễn phí và có mức dư địa nhất định nhằm giảm chi phí cho doanh nghiệp và tránh gây "sốc" cho nền kinh tế.

Đặt trong bối cảnh đó, giai đoạn thí điểm phân bổ hạn ngạch tại Việt Nam mang giá trị chiến lược vượt ra ngoài ý nghĩa thử nghiệm kỹ thuật.

Trước hết, đây là bước chuyển quan trọng từ các cơ chế giảm phát thải mang tính tự nguyện sang một khuôn khổ quản lý bắt buộc, trong đó phát thải KNK được gắn trực tiếp với chi phí kinh tế. Thông qua cơ chế này, doanh nghiệp bắt đầu nhìn nhận phát thải như một yếu tố cấu thành của chi phí sản xuất, buộc phải tính toán và quản trị một cách chủ động hơn.

Thứ hai, giai đoạn thí điểm tạo ra một cơ chế thử nghiệm để Nhà nước đánh giá tính phù hợp của các quy định pháp luật trong điều kiện thực tế. Những kinh nghiệm về thiếu hụt hay dư thừa hạn ngạch, về mức độ tuân thủ của doanh nghiệp và hiệu quả của hệ thống MRV trong hai năm thí điểm sẽ là căn cứ quan trọng để điều chỉnh chính sách trước khi thị trường các-bon được vận hành chính thức từ năm 2029.

Cuối cùng, thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK còn mang ý nghĩa chiến lược trong việc giữ nguồn lực tài chính ở lại trong nước. Trong bối cảnh các cơ chế điều chỉnh các-bon xuyên biên giới đang dần được áp dụng, nếu Việt Nam không thiết lập được cơ chế định giá các-bon trong nước, doanh nghiệp xuất khẩu sẽ phải nộp chi phí các-bon cho các thị trường nhập khẩu. Ngược lại, khi có thị trường các-bon nội địa, các khoản chi phí này có thể được thu và tái đầu tư trong nước, phục vụ cho đổi mới công nghệ và phát triển hạ tầng xanh. Đây chính là một trong những giá trị dài hạn quan trọng nhất của giai đoạn thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK.

4. ĐỊNH HƯỚNG HOÀN THIỆN ĐỂ TIẾN TỚI VẬN HÀNH THỊ TRƯỜNG CÁC-BON

Kết quả của giai đoạn thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK giai đoạn 2025 - 2026 sẽ quyết định



trực tiếp khả năng vận hành thực chất của thị trường các-bon tại Việt Nam trong giai đoạn tiếp theo. Do đó, việc xác định sớm các định hướng hoàn thiện chính sách ngay trong quá trình thí điểm có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, nhằm bảo đảm tính liên tục, ổn định và khả năng mở rộng của cơ chế này.

Trước hết, cần từng bước hoàn thiện phương pháp phân bổ hạn ngạch theo hướng dựa trên hiệu suất phát thải KNK. Việc chỉ dựa vào dữ liệu lịch sử trong bối cảnh chuỗi số liệu còn thiếu và chưa đồng nhất có thể dẫn đến sai lệch trong phân bổ, làm suy giảm động lực giảm phát thải. Phương pháp phân bổ dựa trên mức phát thải trên một đơn vị sản phẩm cho phép phản ánh sát hơn trình độ công nghệ thực tế của doanh nghiệp, đồng thời tạo ra cơ chế khuyến khích rõ ràng đối với các cơ sở đầu tư đổi mới công nghệ và nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng. Đây cũng là cách tiếp cận được nhiều hệ thống ETS trên thế giới áp dụng trong quá trình chuyển từ giai đoạn thí điểm sang vận hành chính thức.

Song song với đó, việc xây dựng và hoàn thiện hệ sinh thái dữ liệu và MRV theo hướng số hóa là điều kiện không thể thiếu. Dữ liệu phát thải cần được thu thập một cách nhất quán, minh bạch và có khả năng kiểm chứng, không chỉ phục vụ cho mục tiêu phân bổ hạn ngạch mà còn là nền tảng để hình thành niềm tin đối với thị trường các-bon. Việc phát triển các công cụ thu thập dữ liệu tự động và hệ thống đăng ký quốc gia sẽ giúp giảm thiểu rủi ro sai lệch, đồng thời tạo điều kiện để các tổ chức tài chính và nhà đầu tư tiếp cận thông tin một cách thuận lợi khi tham gia vào các hoạt động liên quan đến giảm phát thải.

Một định hướng quan trọng khác là bảo đảm sự phối hợp đồng bộ giữa trụ cột kỹ thuật và trụ cột tài chính của thị trường các-bon. Trong đó, trụ cột kỹ thuật giữ vai trò xác lập “giá trị môi trường” thông qua việc xác định tổng hạn ngạch, phân bổ và quản lý dữ liệu phát thải; trụ cột tài chính giữ vai trò chuyển hóa giá trị đó thành các giao dịch kinh tế thông qua sàn giao dịch các-bon. Nếu hai trụ cột này vận hành rời rạc, thị trường sẽ khó hình thành một cơ chế giá minh bạch và ổn định. Việc bảo đảm sự liên thông giữa hệ thống đăng ký hạn ngạch và sàn giao dịch ngay từ giai đoạn thí điểm là điều kiện tiên quyết để thị trường có thể vận hành thông suốt trong giai đoạn chính thức.

Bên cạnh các yếu tố nội tại, Việt Nam cũng cần tính đến khả năng liên thông của thị trường các-bon trong nước với các cơ chế quốc tế, đặc biệt trong khuôn khổ Thỏa thuận Paris. Việc từng bước tiệm cận các tiêu chuẩn quốc tế về MRV và công nhận lẫn nhau về giá các-bon sẽ giúp hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam giảm

thiểu rủi ro từ các biện pháp điều chỉnh các-bon xuyên biên giới. Đây không chỉ là vấn đề kỹ thuật, mà còn là lựa chọn mang tính chiến lược nhằm bảo vệ năng lực cạnh tranh của nền kinh tế trong dài hạn.

Nhìn tổng thể, các định hướng hoàn thiện nêu trên cho thấy giai đoạn thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK không phải là bước đi mang tính tạm thời, mà là nền tảng để Việt Nam từng bước xây dựng một thị trường các-bon có chiều sâu, vận hành theo nguyên tắc thị trường và phù hợp với bối cảnh phát triển trong nước. Nếu được triển khai nhất quán và có điều chỉnh kịp thời, cơ chế này sẽ trở thành công cụ quan trọng giúp Việt Nam vừa thực hiện các cam kết khí hậu, vừa duy trì dư địa cho tăng trưởng kinh tế bền vững.

5. KẾT LUẬN

Thí điểm phân bổ hạn ngạch phát thải KNK giai đoạn 2025–2026 là bước đi mang tính nền tảng để Việt Nam chuyển từ quản lý thông qua các quy định hành chính sang kiểm soát phát thải KNK bằng công cụ thị trường. Cơ chế này không chỉ tạo cơ sở hình thành thị trường các-bon trong nước, mà còn giúp Việt Nam chủ động thích ứng với xu thế định giá các-bon toàn cầu và giảm thiểu rủi ro từ các rào cản thương mại xanh. Dù còn đối mặt với nhiều thách thức về dữ liệu, năng lực thực thi và cân bằng mục tiêu phát triển, giá trị cốt lõi của giai đoạn thí điểm nằm ở khả năng hoàn thiện khung chính sách trong điều kiện thực tế. Nếu được triển khai nhất quán và điều chỉnh kịp thời, phân bổ hạn ngạch phát thải KNK sẽ trở thành công cụ quan trọng giúp Việt Nam vừa thực hiện cam kết phát thải ròng bằng “0”, vừa bảo vệ năng lực cạnh tranh của nền kinh tế trong dài hạn ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2020), Luật Bảo vệ môi trường.
2. Chính phủ (2022), Nghị định số 06/2022/NĐ-CP quy định giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ô-dôn.
3. Chính phủ (2025), Nghị định số 119/2025/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 06/2022/NĐ-CP.
4. UNFCCC (2015), Paris Agreement.
5. European Commission (2023), Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).
6. European Union (2023), EU Emissions Trading System (EU ETS) – Revision and Implementation.
7. World Bank (2023), State and Trends of Carbon Pricing.
8. Ministry of Ecology and Environment of China (2021), National Emissions Trading Scheme Implementation Overview.
9. Government of the Republic of Korea (2015), Korea Emissions Trading Scheme (K-ETS) Framework.