

BÁO CÁO PHÂN TÍCH VÀ ĐÓNG GÓP Ý KIẾN HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

(Phần nội dung liên quan đến các quy định về bảo vệ môi trường, giảm phát thải khí nhà kính, thị trường các-bon và trao đổi quốc tế, Kinh tế tuần hoàn).

Đơn vị góp ý: Viện Tài chính bền vững - UEH

I. MỤC ĐÍCH BÁO CÁO

- Phân tích, đánh giá các quy định trong Dự thảo Luật có liên quan đến quản lý phát thải khí nhà kính (KNK), thị trường các-bon trong nước và cơ chế trao đổi quốc tế, kết quả giảm phát thải, tín chỉ các-bon.
- Đề xuất sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện khung pháp lý; bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ với các văn bản dưới luật và điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên; tạo nền tảng vận hành hiệu quả thị trường các-bon giai đoạn sau 2028, đóng góp thực hiện mục tiêu NDC và Net zero.

II. PHÂN TÍCH CÁC QUY ĐỊNH TRONG DỰ THẢO LUẬT VÀ KIẾN NGHỊ

1. Các quy định của Dự thảo Luật liên quan quản lý phát thải khí nhà kính (KNK)

- **Phân tích Dự thảo Luật** (Điều 91 Dự thảo Luật [2])
 - Dự thảo Luật đã sửa đổi các định nghĩa về Giảm phát thải khí nhà kính, Ứng phó với biến đổi khí hậu và Hạn ngạch phát thải khí nhà kính (Khoản 31,32,33 Điều 3 Dự thảo Luật) [2].
 - Hệ thống pháp luật đã hình thành khung quản lý phát thải KNK ở cấp quốc gia, bao gồm quy định về kiểm kê KNK, xây dựng và thực hiện NDC, quản lý hạn ngạch phát thải và phát triển thị trường các-bon trong nước [3].
 - Các nghị định và thông tư hướng dẫn đã bước đầu quy định rõ trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương, cơ sở phát thải lớn; thiết lập hệ thống báo cáo phát thải, kiểm kê và theo dõi giảm phát thải ở cấp ngành, địa phương và cơ sở [3].
 - Dự thảo Luật điều chỉnh thuật ngữ thành "quản lý phát thải khí nhà kính", đồng thời yêu cầu các cơ sở phát thải phải thực hiện kiểm kê KNK định kỳ hằng năm (thay vì 2 năm/lần) và cập nhật số liệu trên hệ thống trực tuyến quốc gia trước ngày 31 tháng 3 năm sau (Khoản 4, 5, 7 Điều 91 Dự thảo Luật) [2].
- **Hạn chế, khó khăn**
 - Năng lực thực hiện Đo đạc, Báo cáo và Thẩm định (MRV) tại doanh nghiệp còn rất hạn chế, việc chưa có quy định tách bạch lộ trình theo các phạm vi phát thải (Scope

1, 2, 3) gây khó khăn lớn về chi phí tuân thủ, đặc biệt với nhóm doanh nghiệp vừa và nhỏ (SMEs).

- **Ý kiến đóng góp bổ sung:**

- Tại Điều 91 Dự thảo Luật, kiến nghị bổ sung nội dung: Giao Chính phủ ban hành lộ trình kiểm kê KNK phân kỳ theo từng Phạm vi phát thải (Scope 1, 2, 3).
- Cần bổ sung cơ chế ưu đãi, hỗ trợ tài chính cho việc xây dựng năng lực MRV cấp cơ sở.

- **Minh chứng tham khảo quốc tế:**

- Tiêu chuẩn Kế toán và Báo cáo Chuỗi giá trị Doanh nghiệp (Scope 3) thuộc Nghị định thư Protocol (GHG Protocol - WRI/WBCSD) chỉ rõ phát thải Scope 3 thường chiếm hơn 70% tổng lượng phát thải; yêu cầu đo lường cần có lộ trình tiếp cận dần dần[8].
- Chỉ thị Báo cáo Bền vững Doanh nghiệp (CSRD) của Liên minh Châu Âu (EU) thiết lập lộ trình báo cáo phân kỳ từ năm 2024 đến 2028 dựa trên quy mô doanh nghiệp, ưu tiên nói lỏng cho SMEs để hệ thống dữ liệu có thời gian thích ứng [9].

2. Khung pháp lý cho Thị trường Các-bon và Giao dịch Quốc tế

- **Phân tích Dự thảo Luật:**

- Dự thảo Luật định danh rõ tín chỉ các-bon là "quyền tài sản" phát sinh từ hoạt động giảm phát thải (Khoản 35 Điều 3 Dự thảo Luật) [2].
- Điều 139 được sửa đổi để xác định rõ khái niệm thị trường các-bon; quy định về các loại tài sản các-bon được giao dịch (hạn ngạch phát thải, tín chỉ các-bon, tài sản các-bon khác); nguyên tắc hoạt động (công khai, minh bạch, công bằng, hiệu quả)[2]. Quy định về đối tượng tham gia giao dịch (cơ sở được phân bổ hạn ngạch, tổ chức, cá nhân khác), tổ chức vận hành sàn giao dịch các-bon, trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tài chính trong quản lý nhà nước đối với thị trường các-bon.
- Hệ thống pháp luật đã hình thành các quy định quản lý hạn ngạch phát thải và phát triển thị trường các-bon trong nước [3]
- Điều 139a bổ sung vào Điều 139 trong Dự thảo Luật [2] về nhóm quy định về trao đổi quốc tế kết quả giảm phát thải KNK và tín chỉ các-bon.

- **Hạn chế, khó khăn**

- Thị trường các-bon trong nước mới ở giai đoạn chuẩn bị, chưa vận hành trao đổi hạn ngạch và tín chỉ ở quy mô thực tế; doanh nghiệp thiếu kinh nghiệm, năng lực về kiểm kê, xây dựng dự án, giao dịch và quản trị rủi ro[2,3].
 - Khung pháp lý hiện nay chưa có một “Chiến lược phát triển thị trường các-bon” dài hạn đến 2050; chưa quy định đầy đủ về các công cụ điều tiết thị trường (dự trữ ổn định thị trường, dải giá, quỹ bình ổn...) [2,3]
 - Năng lực xây dựng phương pháp luận, thẩm định dự án, hệ thống đo đạc – báo cáo – thẩm định (MRV) chưa đồng đều giữa các ngành, địa phương; Số dự án có thể tạo tín chỉ chất lượng cao để tham gia thị trường quốc tế còn hạn chế
- **Ý kiến đóng góp bổ sung:**
 - Đồng bộ hóa hạ tầng giao dịch và công cụ điều tiết (Khoản 2 và Khoản 5 Điều 139 Dự thảo Luật): Cần luật hóa cơ chế liên thông dữ liệu thời gian thực giữa Hệ thống đăng ký quốc gia và Hệ thống giao dịch, lưu ký, thanh toán. Đồng thời, phải xây dựng các quy trình, công cụ điều tiết thị trường các-bon hiệu quả nhằm bình ổn giá và ngăn chặn các hành vi đầu cơ thao túng.
 - Đánh giá toàn diện giai đoạn thí điểm thị trường các-bon đến năm 2028: Bổ sung cơ chế yêu cầu tổng kết, đánh giá quá trình thí điểm thị trường các-bon đến hết năm 2028, làm rõ hiệu quả giảm phát thải thực tế so với kịch bản không có cơ chế thị trường, tác động đến chi phí tuân thủ và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp; hiệu quả giảm phát thải từ hệ thống giao dịch hạn ngạch (ETS) và cơ chế trao đổi bù trừ tín chỉ các-bon trong nước; Mức độ thu hút đầu tư, chuyển giao công nghệ, khả năng tạo tín chỉ chất lượng cao phục vụ trao đổi quốc tế.
 - Dựa trên cơ sở đó, Chính phủ xây dựng và ban hành “Chiến lược phát triển thị trường các-bon Việt Nam đến năm 2050”, đảm bảo điều chỉnh thị trường ETS Việt Nam phù hợp với các mục tiêu giảm phát thải sau 2030 hướng tới Net Zero [2]. Xác định rõ vai trò của ETS và cơ chế bù trừ trong nước trong từng giai đoạn 2028-2035 và giai đoạn 2035-2050.
 - Nâng cao chất lượng tín chỉ và thu hút nguồn lực (Điều 139a Dự thảo Luật) : Đề nghị bổ sung quy định về chương trình nâng cao chất lượng dự án giảm phát thải và Tín chỉ các-bon của Việt Nam, bảo đảm tương thích với các tiêu chuẩn quốc tế (Điều 6 của thỏa thuận Paris [11]) và tuân thủ tiêu chí môi trường – xã hội, tính bổ sung, tính bền vững. Xây dựng khung pháp lý để xây dựng thương hiệu tín chỉ các-bon Việt Nam chất lượng cao, giúp tăng giá trị kinh tế của tín chỉ trên thị trường quốc tế, đồng thời nâng cao uy tín quốc gia.
 - Thiết lập các công cụ điều tiết thị trường các-bon: Chính phủ thiết kế các công cụ điều tiết thị trường như: cơ chế dự trữ ổn định thị trường, ưu tiên nguồn cung tín

chỉ các-bon cho mục tiêu bù trừ nội địa của các doanh nghiệp trong nước trước khi cấp phép chuyển giao quốc tế, giá hoặc dải giá tham chiếu, quỹ bình ổn, cơ chế can thiệp nguồn cung khi biến động cực đoan. Các công cụ này cần được thiết kế trên cơ sở dữ liệu phát thải, đánh giá cung – cầu tín chỉ, bảo đảm ổn định thị trường, hạn chế rủi ro cho doanh nghiệp và nhà đầu tư, đồng thời không làm suy giảm mục tiêu giảm phát thải dài hạn nhằm bảo vệ năng lực tuân thủ của doanh nghiệp nội địa trước rào cản thuế các-bon quốc tế (như CBAM).

- **Minh chứng tham khảo quốc tế:**

- Báo cáo State and Trends of Carbon Pricing 2023 của Ngân hàng Thế giới (World Bank) khuyến nghị các quốc gia đang phát triển cần thiết lập Cơ chế Dự trữ Ổn định Thị trường (MSR) để tránh cạn kiệt nguồn cung nội địa [10].
- Tài liệu Guidance on Cooperative Approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement của UNFCCC nhấn mạnh nguyên tắc thiết lập ngưỡng an toàn chuyển giao gắn với cơ chế "Điều chỉnh tương ứng" (Corresponding Adjustments) nhằm bảo vệ mục tiêu Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) của nước chủ nhà[11].

3. Quy định về kinh tế tuần hoàn, quản lý chất thải gắn với giảm phát thải KNK

- **Phân tích Dự thảo Luật:**

- Dự thảo sửa đổi, bổ sung các điều về quản lý chất thải, sản phẩm tái chế, kinh tế tuần hoàn, nhấn mạnh tiềm năng giảm phát thải KNK thông qua tái sử dụng, tái chế, sử dụng chất thải làm nguyên, nhiên, vật liệu (Điều 72, 72a, Dự thảo Luật [2])
- Kinh tế tuần hoàn được lồng ghép vào quy hoạch, chiến lược (Điều 142 Dự thảo Luật). Nguồn tiền thu từ trái phiếu xanh ưu tiên cho kinh tế tuần hoàn, phát thải ít các-bon và làm mát bền vững (Khoản 2 Điều 150 Dự thảo Luật[2]).

- **Hạn chế, khó khăn**

- Mối liên hệ giữa các mô hình kinh tế tuần hoàn với thị trường các-bon chưa được quy định rõ, chưa xác định cụ thể điều kiện để các dự án tuần hoàn đủ điều kiện tạo tín chỉ các-bon trong nước và cho trao đổi quốc tế [3]
- Việc áp dụng Kỹ thuật hiện có tốt nhất (BAT) đã được chuyển từ hình thức "trách nhiệm" sang "khuyến khích" áp dụng nhằm giảm áp lực (Điều 105 Dự thảo Luật), tuy nhiên sẽ thiếu thực chất nếu không kết nối với các đòn bẩy tài chính .

- **Ý kiến đóng góp bổ sung:**

- Kiến nghị bổ sung tại Điều 142 (Kinh tế tuần hoàn) và Điều 141 (Ưu đãi, hỗ trợ): “Dự án tự nguyện áp dụng tiêu chuẩn BAT và đáp ứng hệ thống quản trị ESG đồng

thời tiêu chí kinh tế tuần hoàn và giảm phát thải KNK theo quy định được ưu tiên vào Danh mục phân loại xanh quốc gia. Các dự án này phải được tự động ưu tiên cấp tín dụng xanh, trái phiếu xanh với chi phí vốn (cost of capital) ưu đãi nhất và các cơ chế tín chỉ các-bon.

- Chính phủ ban hành danh mục mô hình kinh tế tuần hoàn ưu tiên gắn với giảm phát thải KNK đối với các lĩnh vực phát thải lớn (xi măng – rác thải, thép – tro xỉ, rác – năng lượng, nông nghiệp – chất thải chăn nuôi...)

- **Minh chứng tham khảo quốc tế:**

- Báo cáo Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change của Quỹ Ellen MacArthur (Ellen MacArthur Foundation) minh chứng các chiến lược tuần hoàn trong công nghiệp thâm dụng năng lượng có thể giảm tới 45% phát thải KNK toàn cầu [12].
- Khung pháp lý Phân loại Xanh của Liên minh Châu Âu (EU Taxonomy for Sustainable Activities - European Commission) thiết lập tiêu chí kỹ thuật sàng lọc, trong đó doanh nghiệp tích hợp BAT tự động đáp ứng điều kiện tiếp cận dòng vốn từ các quỹ đầu tư bền vững với lãi suất ưu đãi [13].

4. Quy định chung về Quy định bảo vệ môi trường

- **Phân tích Dự thảo Luật:**

- Dự thảo Luật đã bổ sung những quy định chung về bảo vệ môi trường, các điều kiện về xả thải yêu cầu phải phù hợp với quy hoạch bảo vệ môi trường [2].

- **Ý kiến đóng góp bổ sung:**

- Khoản 2 Điều 7 Dự thảo Luật, Đề xuất sửa nội dung: “dự án đầu tư có phương án xử lý nước thải đạt cột A của quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải tương ứng” thành nội dung sau đây “dự án đầu tư có phương án xử lý nước thải đạt quy chuẩn kỹ thuật môi trường về chất lượng nước mặt đối với những thông số đã vượt khả năng chịu tải”[2].
- Khoản 2 Điều 65 – nội dung "xe ô tô tải sử dụng động cơ diezen khi tham gia giao thông phải lắp đặt thiết bị giám sát phát thải khí thải theo quy định của Chính phủ.” đã được điều chỉnh bởi Luật Trật tự, an toàn giao thông đường bộ năm 2024 (khoản 2 Điều 35). Đề xuất chỉ quy định nguyên tắc đáp ứng yêu cầu giám sát khí thải, giao Chính phủ và Bộ Giao thông vận tải quy định cụ thể, tránh lặp quy định chi tiết trong Luật.
- Khoản 2 Điều 72 – nội dung “Nước thải có chứa thông số môi trường nguy hại vượt ngưỡng quy định” đề xuất chỉnh sửa thành “Nước thải có chứa thông số môi trường nguy hại vượt Quy chuẩn kỹ thuật môi trường tương ứng”[2].

- Khoản 4 Điều 75 – “Khuyến khích tận dụng tối đa chất thải thực phẩm để làm phân bón hữu cơ, làm thức ăn chăn nuôi”, tuy nhiên việc sử dụng chất thải thực phẩm làm thức ăn chăn nuôi cần được cân nhắc kỹ vì có thể dẫn đến lây lan dịch bệnh. Đề xuất nhấn mạnh chỉ cho phép khi đáp ứng điều kiện thú y, an toàn thực phẩm, hoặc ưu tiên hướng sử dụng cho phân bón hữu cơ, xử lý công nghiệp; bổ sung dẫn chiếu đến Luật Chăn nuôi 2018.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Nguồn tài liệu pháp lý và báo cáo trong nước

1. Tờ trình Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Ngày 31/3/2026).
2. Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường (Ngày 31/3/2026).
3. Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Giai đoạn 2020 - 2025).
4. Báo cáo rà soát các chủ trương, đường lối của Đảng, văn bản quy phạm pháp luật, điều ước quốc tế có liên quan đến dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
5. Bản đánh giá thủ tục hành chính, việc phân quyền, phân cấp, việc ứng dụng, thúc đẩy phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số, bảo đảm bình đẳng giới, việc thực hiện chính sách dân tộc trong Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
6. Bản thuyết minh quy phạm hóa chính sách của dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.
7. Bản so sánh, thuyết minh dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bảo vệ môi trường.

B. Nguồn tài liệu và minh chứng quốc tế (Thông tin chuyên ngành đối chiếu)

8. World Resources Institute (WRI) & World Business Council for Sustainable Development (WBCSD): *Greenhouse Gas Protocol - Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard*.
9. European Commission: *Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)*.
10. World Bank: *State and Trends of Carbon Pricing 2023*.
11. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): *Guidance on Cooperative Approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement*.

12. Ellen MacArthur Foundation: *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change.*
13. European Commission: *EU Taxonomy for Sustainable Activities.*

VIỆN TÀI CHÍNH BỀN VỮNG UEH