

Hướng tới khung pháp lý về các-bon rừng hiệu quả, thiết thực và công bằng tại Việt Nam

Các khuyến nghị và đề xuất cho Dự thảo Nghị định về dịch vụ hấp thu và lưu giữ các-bon của rừng thông qua tổng hợp kinh nghiệm và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam

Phạm Thu Thủy
Menelisi Falayi
Terry Sunderland
Lê Thị Hồng Giang
Trần Văn Hồ
Nguyễn Đức Tú
Nguyễn Thị Thu Hà

Đỗ Trọng Hoàn
Trần Thị Kim Liên
Alessia Cascione
Rebecca Pearse
Paul Brandon
Alexandra Boyle
Phạm Thị Cẩm Nhung

Vũ Quốc Anh
Ana Karla Perea
Rueban Manokara
Moritz von Unger
Trịnh Thanh Long
Tăng Thị Kim Hồng
Trần Phương Mai

Hướng tới khung pháp lý về các-bon rừng hiệu quả, thiết thực và công bằng tại Việt Nam

Các khuyến nghị và đề xuất cho Dự thảo Nghị định về dịch vụ hấp thu và lưu giữ các-bon của rừng thông qua tổng hợp kinh nghiệm và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam

Phạm Thu Thủy
Đại học Flinders

Menelisi Falayi
Đại học - The University of British Columbia

Terry Sunderland
Đại học UBC – CIFOR

Lê Thị Hồng Giang
CARE tại Việt Nam

Trần Văn Hồ
CARE tại Việt Nam

Nguyễn Đức Tú
Đại học Adelaide

Nguyễn Thị Thu Hà
UNDP

Đỗ Trọng Hoàn
UNDP

Trần Thị Kim Liên
UNDP

Alessia Cascione
NatureCO

Rebecca Pearse
CarbonNeutral

Paul Brandon
CarbonNeutral

Alexandra Boyle
WWF

Phạm Thị Cẩm Nhung
WWF

Vũ Quốc Anh
WWF

Ana Karla Perea
WWF

Rueban Manokara
WWF

Moritz von Unger
Silvestrum

Trịnh Thanh Long
Face for the Future

Tăng Thị Kim Hồng
Đại học Nông Lâm Thành phố Hồ Chí Minh

Trần Phương Mai
Global Alliance for Inclusion and Nature Positive

Báo cáo kỹ thuật 51

© 2025 CIFOR-ICRAF



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phái sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor-icraf/009385

Phạm TT, Falayi M, Sunderland T, Lê THG, Trần VH, Nguyễn ĐT, Nguyễn TTH, Đỗ TH, Trần TKL, Cascione A, Pearse R, Brandon P, Boyle A, Phạm TCN, Vũ QA, Perea AK, Manokara R, von Unger M, Trịnh TL, Tăng TKH, Trần PM. 2025. *Hướng tới khung pháp lý về các-bon rừng hiệu quả, thiết thực và công bằng tại Việt Nam: Các khuyến nghị và đề xuất cho Dự thảo Nghị định về dịch vụ hấp thu và lưu giữ các-bon của rừng thông qua tổng hợp kinh nghiệm và thực tiễn trên thế giới và Việt Nam*. Báo cáo kỹ thuật 51. Bogor, Indonesia: CIFOR; Nairobi, Kenya: ICRAF.

CIFOR

Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia
T +62 (251) 8622622
F +62 (251) 8622100
E cifor@cifor-icraf.org

ICRAF

United Nations Avenue, Gigiri
PO Box 30677, Nairobi, 00100
Kenya
T +254 (20) 7224000
F +254 (20) 7224001
E worldagroforestry@cifor-icraf.org

cifor-icraf.org

Tất cả các thiết kế về hình ảnh và tài liệu trong ấn phẩm này không thể hiện bất cứ quan điểm nào của CIFOR-ICRAF, các đối tác hay các nhà tài trợ về các quy định hiện hành của quốc gia.

Mục lục

Lời cảm ơn	iv
1 Mở đầu	1
2 Tổng quan về Dự thảo Nghị định	3
2.1 Những điểm đột phá và tiên phong của Dự thảo của Việt Nam so với các quốc gia trên thế giới	3
2.2 Những vấn đề cần xem xét thêm	3
3 Các đóng góp chi tiết cho Dự thảo	13
4 Hướng tới hệ thống quản lí chất lượng cao về các-bon rừng	34
Chú thích cuối trang	58

Bảng	
1 Tập hợp quyền các-bon rừng của bang Victoria, Australia	6
2 Quy định của các-bon rừng về cơ chế khiếu nại và phản hồi tại một số quốc gia	12
3 Đóng góp ý kiến chi tiết về nội dung Dự thảo Nghị định	13
4 Các lĩnh vực cần cân nhắc khi sửa đổi Dự thảo dựa trên tiêu chí của Ủy ban Quốc tế về Liêm chính về các-bon tự nguyện	34

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin cảm ơn UBS, Global Affairs Canada đã hỗ trợ báo cáo này. Chúng tôi xin cảm ơn những lời đóng góp ý kiến quý báu của Ruth S Defries - Đại học Columbia và Sharachchandra Lele – ATREE cho báo cáo này.

1 Mở đầu

Trong những năm gần đây, Việt Nam được biết đến như một quốc gia thành công và tiên phong tại Châu Á trong lĩnh vực quản lý rừng bền vững và xây dựng thị trường các-bon rừng. Với độ che phủ rừng cao (42%) và nguồn tài nguyên đa dạng sinh học phong phú, Việt Nam cũng là quốc gia đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á triển khai thành công Chương trình quốc gia về Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) (Pham et al., 2022¹; Pham, 2025²). Những thành tựu này thể hiện tầm nhìn và quyết sách chiến lược của quốc gia trong việc thực hiện Cam kết tự nguyện quốc gia (NDC), bảo vệ tài nguyên rừng, tăng cường đa dạng sinh học, cải thiện sinh kế địa phương, thích ứng và giảm thiểu khí hậu (VNFOREST 2025³). Chính nhờ những yếu tố này, Việt Nam đã lọt vào trong nhóm 40 quốc gia hàng đầu thế giới được đánh giá là hấp dẫn đối với các nhà đầu tư trong thị trường các-bon tự nguyện. Theo bảng xếp hạng năm 2024 của Abatable, đánh giá các điều kiện kinh tế, thể chế và môi trường quốc gia, Việt Nam hiện đang giữ vị trí thứ 26 trên toàn thế giới - một thành tựu ấn tượng thể hiện tính cạnh tranh và sẵn sàng của Việt Nam để tham gia vào thị trường các-bon quốc tế (Abatable 2025⁴).

Để khẳng định thêm vị trí của Việt Nam trên diễn đàn quốc tế, Chính phủ Việt Nam đã tiếp tục công bố Dự thảo đầu tiên về chính sách các-bon rừng (***Dự thảo Nghị định Quy định về dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng***) vào tháng 6 để lấy ý kiến của các bên có liên quan. Cột mốc này thể hiện cam kết mạnh mẽ của Chính phủ trong việc thực hiện NDC và Chiến lược bảo vệ và phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021–2030, với tầm nhìn đến năm 2050. Dự thảo này đã được các bên liên quan trong nước và quốc tế hoan nghênh nồng nhiệt bởi đây là minh chứng rõ ràng nhất về ưu tiên của Chính phủ và sự đáng tin cậy về thể chế cho các-bon rừng của Việt Nam. Dự thảo này cũng là một tín hiệu rõ ràng đến cộng đồng quốc tế rằng Việt Nam cam kết quản lý rừng bền vững, hoàn toàn có khả năng giảm thiểu và thích ứng đối với biến đổi khí hậu, và cạnh tranh trong thu hút đầu tư các-bon rừng chất lượng cao.

Nhằm cung cấp các thông tin và bằng chứng khoa học để các cơ quan nhà nước có thể xem xét trong quá trình xây dựng và hoàn thiện Nghị định các-bon rừng, 24 chuyên gia tới từ 16 tổ chức trong nước và quốc tế⁵ có nhiều năm kinh nghiệm trong thực hiện các-bon rừng trên toàn cầu và tại Việt Nam đã cùng nhau phối hợp rà soát và tổng hợp các thông tin và đề xuất cần thiết để xây dựng nên báo cáo này. Báo cáo phân tích các nội dung được đưa ra trong Dự thảo Nghị định và đưa ra các thông tin - bằng chứng khoa học liên quan đến vấn đề này trên thế giới và Việt Nam để các nhà hoạch định chính sách xem xét các điều chỉnh cần thiết và phù hợp với bối cảnh thực tế đồng thời chuẩn bị cho Việt Nam trong việc đón đầu xu thế và định hình thị trường các-bon trong tương lai. Cụ thể hơn, để có thể cung cấp các thông tin đầu vào cập nhật và hữu ích liên quan đến các nội dung được đề xuất trong Dự thảo Nghị định, nhóm tác giả đã rà soát:

1. Xu hướng thị trường và kinh nghiệm xây dựng chính sách các-bon rừng trên toàn cầu và trong khu vực Châu Á.
2. Kinh nghiệm quốc tế và phân tích khoa học – rút ra bài học từ 17 quốc gia đã thiết kế và triển khai các quy định về các-bon rừng.
3. Bài học thực tế từ các dự án thí điểm tại Việt Nam.
4. Kinh nghiệm của các chuyên gia tác giả trong báo cáo này trong việc thiết kế và triển khai các dự án các-bon rừng tại Việt Nam và các quốc gia trên thế giới.

Việc tập hợp 16 tổ chức có nhiều năm kinh nghiệm về lĩnh vực các-bon rừng và đang thực hiện các vai trò khác nhau trong toàn bộ thị trường các-bon rừng bao gồm: người mua, người bán, bên trung gian hỗ trợ thương mại các-bon rừng, tài chính, thiết lập, đăng ký, vận hành dự án rừng giúp đảm bảo các ý kiến đóng góp mang tới góc nhìn đa chiều, cập nhật và toàn diện. Đặc biệt, việc phối hợp với các tập đoàn và công ty tài chính – những đơn vị đã và đang phát triển và thực hiện các dự án các-bon rừng trên toàn cầu và Việt Nam - trong việc rà soát các nội dung đang đề ra trong Dự thảo trên góc nhìn của khối

tư nhân nhằm đảm bảo Nghị định sẽ tạo ra các cơ chế khuyến khích đầu tư hấp dẫn và phù hợp cho người mua tín chỉ các-bon rừng trong tương lai. Các tác giả hy vọng rằng báo cáo này sẽ là một đóng góp có giá trị, dựa trên các bằng chứng khoa học cho quá trình hoàn thiện chính sách các-bon rừng của Việt Nam.

Báo cáo này được chia làm 2 phần. Phần 1 của Báo cáo sẽ đưa ra bức tranh tổng thể và ngắn gọn về ưu điểm và những điểm cần xem xét chính của Dự thảo. Phần 2 của Báo cáo cung cấp các thông tin chi tiết hơn cho từng nội dung đưa ra trong Dự thảo với các thông tin phân tích và bằng chứng khoa học tổng hợp từ việc vận hành thị trường các-bon rừng trên thế giới và Việt Nam.

2 Tổng quan về Dự thảo Nghị định

2.1 Những điểm đột phá và tiên phong của Dự thảo của Việt Nam so với các quốc gia trên thế giới

- 1. Là một trong những quốc gia hàng đầu có quy định riêng biệt về các-bon rừng.** Ngoài việc có một chính sách về thị trường các-bon chung, Việt Nam là một trong những nước tiên phong có Chính sách cụ thể về các-bon rừng. Các quốc gia khác bao gồm: Australia⁶, Lào⁷, Solomon⁸, Suriname⁹¹⁰, Guyana¹¹, Lào¹²¹³, UK¹⁴¹⁵, US¹⁶¹⁷, Indonesia¹⁸¹⁹, Mexico²⁰²¹²², Ghana²³, Honduras²⁴²⁵, Singapore²⁶²⁷²⁸, Belize²⁹³⁰, Canada³¹, DRC³², Brazil³³³⁴³⁵, Trung Quốc³⁶³⁷. Việc có một quy định riêng và rõ ràng về các-bon rừng thể hiện cam kết chính trị và thể chế vững chắc về lĩnh vực này, đồng thời tạo niềm tin và nâng cao tính cạnh tranh của Việt Nam trong thị trường quốc tế.
- 2. Mở rộng cánh cửa cho thương mại tín chỉ các-bon rừng khi công nhận cả tiêu chuẩn các-bon rừng và thị trường trong nước và quốc tế.** Xu thế kết hợp cả thị trường trong nước và quốc tế, tiêu chuẩn các-bon nội địa và quốc tế là xu thế toàn cầu. Tất cả các quốc gia đang sở hữu diện tích rừng lớn nhất trên thế giới như Brazil, Indonesia, Cộng hòa dân chủ Congo (DRC), Canada và Trung Quốc³⁸³⁹ đều hướng tới điều này. Việc mở rộng cánh cửa này thúc đẩy cơ chế đầu tư trong nước và quốc tế để bảo vệ rừng và cải thiện sinh kế của người dân tốt hơn đồng thời khẳng định vị thế dẫn đầu của Việt Nam trên thị trường quốc tế.
- 3. Nghị định không chỉ chú trọng vào các phương pháp đảm bảo chất lượng cao về môi trường của tín chỉ các-bon rừng tại Việt Nam mà còn nhấn mạnh tầm quan trọng của đảm bảo chất lượng cao về mặt xã hội** khi đặt ra các nguyên tắc “công khai, minh bạch, công bằng, hiệu quả” và hài hòa lợi ích.
- 4. Vai trò, chức năng và quyền hạn của các bên đã được làm rõ** từ đó giúp các bên tham gia và thực hiện dự án các-bon rừng hiểu rõ hơn về quy trình thực hiện các-bon rừng – điều mà trong các văn bản quy định về thị trường các-bon nói chung của Việt Nam chưa đề cập đến. Dự thảo đã quy định rõ ràng những ai có thể tham gia vào các dự án các-bon rừng và những loại giao dịch nào được thực hiện.

2.2 Những vấn đề cần xem xét thêm

2.2.1 Cập nhật với tình hình trong nước và quốc tế

Bối cảnh trong nước. Dự thảo hiện nay đề cập đến Quỹ Bảo vệ Phát triển Rừng (BVPTR) là một cơ quan quan trọng trong vận hành thị trường các-bon rừng. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng một số tỉnh như Lào Cai đã gộp quỹ BVPTR với Quỹ bảo vệ môi trường thành Quỹ bảo vệ rừng và môi trường và không phải tỉnh nào của Việt Nam cũng có Quỹ BVPTR. Ngoài ra, cũng cần làm rõ mối quan hệ giữa Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp và Nghị định 91 năm 2024 với Dự thảo Nghị định này.

Bối cảnh quốc tế. Bối cảnh vận hành thị trường và Nghị định các-bon rừng cần gắn liền với những diễn biến của Thị trường các-bon rừng thế giới, đặc biệt là Điều khoản 6 của Thỏa thuận Paris bao gồm:

- Điều 6.2. Thương mại và chuyển nhượng giữa các quốc gia. Tín chỉ các-bon được giao dịch theo A6.2 được gọi là Kết quả giảm thiểu được chuyển giao quốc tế (ITMO) và hiện có thể được giao dịch giữa các quốc gia. Đây là một cách tiếp cận phi tập trung, vì các quốc gia tự quyết định các nguyên tắc riêng của mình để giao dịch tín chỉ các-bon⁴⁰. Quốc gia A (quốc gia chủ nhà) đã thực hiện vượt quá mục tiêu NDC của mình, trong khi Quốc gia B (quốc gia mua) đang gặp khó khăn trong việc đạt được mục tiêu NDC của họ. Quốc gia A có thể bán phần thặng Dư này cho Quốc gia B Dưới hình thức ITMO hoặc các đơn vị “Kết quả giảm nhẹ được chuyển giao quốc tế”, và điều này sẽ cung cấp cho Quốc gia A các nguồn lực không có sẵn trong nước⁴¹. Điều 6.2 cũng cho phép các quốc gia ủy quyền và giải trình về các kết quả giảm thiểu được sử dụng cho các mục đích khác ngoài việc đạt được NDC, bao gồm cả việc sử dụng tự nguyện của các bên tư nhân.
- Điều 6.4. Thương mại các-bon trên quy mô dự án. Thương mại các-bon trên thị trường toàn cầu thông qua thị trường tập trung do một cơ quan của UNFCCC giám sát, được gọi là Cơ quan giám sát (SB). Thị trường này sẽ thay thế Cơ chế phát triển sạch (CDM) cũ cho phép giao dịch các-bon theo Nghị định thư Kyoto. Các khoản tín dụng này được gọi là A6.4ER và có thể được các quốc gia, công ty hoặc cá nhân mua. Không giống như ITMO, các khoản tín dụng A6.4ER phải được ủy quyền theo hướng dẫn của UNFCCC. Với mục tiêu giúp các quốc gia đạt được NDC của mình, A6.4 được thiết kế để hỗ trợ phát triển bền vững và huy động khu vực tư nhân tham gia vào việc giảm thiểu biến đổi khí hậu ngoài việc giảm phát thải⁴². Các tổ chức nhà nước và tư nhân đều có thể tham gia vào các nỗ lực giảm phát thải khí nhà kính của quốc gia thông qua tài trợ dự án các-bon. Đơn vị/công ty A hoặc Quốc gia A (chủ nhà dự án) tạo ra tín chỉ các-bon thông qua một dự án do một quốc gia hoặc tổ chức/công ty khác tài trợ. Các đơn vị tín chỉ các-bon theo cơ chế này (A6.4ER) sẽ được phê duyệt thông qua một cơ chế tập trung của UNFCCC và được giám sát bởi một ủy ban của Liên hợp quốc. Các tín chỉ các-bon A6.4ER đã ban hành có 2 loại: Giảm phát thải được ủy quyền (AER) và giảm phát thải không được ủy quyền, còn được gọi là Đơn vị đóng góp giảm thiểu (MCU).
- Điều 6.8. Cung cấp một khuôn khổ chính thức cho các phương pháp tiếp cận phi thị trường (NMA) cho hợp tác khí hậu giữa các quốc gia mà không liên quan đến việc mua bán khí thải. Các phương pháp tiếp cận này có thể bao gồm chuyển giao công nghệ, xây dựng năng lực, viện trợ phát triển hoặc thuế để ngăn chặn khí thải. Tuy nhiên, cơ chế hoạt động của điều khoản này không rõ ràng như điều khoản A6.2 và A6.4.

Dự thảo Nghị định chưa đưa ra các hướng đi cụ thể về việc Việt Nam sẽ định hình thị trường các-bon rừng và vận hành hệ thống quản lý các dự án các-bon rừng như thế nào để đón đầu, hòa nhập và tận dụng được cả 3 phương thức đề ra trong Thỏa thuận 6 Paris. Việt Nam có thể cân nhắc ví dụ từ một số quốc gia đã luật hóa thương mại các-bon rừng trong bối cảnh Thỏa thuận 6 Paris bao gồm:

- Lào đã quy định rõ về thương mại các-bon rừng trong Nghị định các-bon rừng của họ là: “*Giao dịch các-bon rừng: Thỏa thuận giữa người mua (pháp nhân trong nước hoặc nước ngoài hoặc Chính phủ) và người bán (chủ sở hữu dự án các-bon rừng) để giao dịch tCO₂e. Giao dịch này cho phép người mua bù đắp lượng khí thải nhà kính vượt quá hạn mức phát thải được nêu trong Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu*”⁴³
- Ban thư ký quốc gia về biến đổi khí hậu Singapore (NCCS) đang làm việc với hai chương trình tiêu chuẩn các-bon lớn, Gold Standard và Verra’s Verified Carbon Standard (VCS). Mục tiêu của họ là tạo ra một giao thức mới giúp các quốc gia đạt được mục tiêu khí hậu của mình theo Điều 6.2 của Thỏa thuận Paris. Giao thức tín dụng Điều 6.2 mới được thành lập sẽ đơn giản hóa các nỗ lực toàn cầu nhằm cắt giảm khí thải và thúc đẩy tăng trưởng bền vững⁴⁴.
- Suriname đã bán 4,8 triệu tín chỉ các-bon rừng theo cơ chế 6.2 Dưới dạng ITMO. Suriname có thể sử dụng ITMO để đạt được các mục tiêu NDC, nhưng các công ty cũng có thể mua chúng để bù đắp cho các mục tiêu khí hậu của riêng họ. Suriname có thể phát hành các tín chỉ ITMO rừng trong vòng vài