



HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG ĐỐI VỚI DỊCH VỤ HẤP THỤ VÀ LƯU GIỮ CÁC-BON CỦA RỪNG Ở VIỆT NAM

Phan Anh Thu, Trần Thị Ngọc Mai

Trường Đại học Luật, Đại học Huế, đường Võ Văn Kiệt, tp. Huế, Việt Nam

Tác giả liên hệ: **Phan Anh Thu** < thupa@hul.edu.vn >

(Ngày nhận bài: 05-12-2022; Ngày chấp nhận đăng: 06-05-2024)

Tóm tắt. Trong bối cảnh chi trả dịch vụ môi trường đang được xem là một trong những cơ chế hiệu quả nhất để tiến hành chi trả cho các chủ thể tham gia vào hoạt động hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng ở Việt Nam, nhiều nỗ lực nhằm xây dựng khung pháp lý cho hoạt động này đã được thực hiện. Tuy nhiên, qua tổng hợp và phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam về chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, nhóm tác giả nhận thấy rằng mặc dù các quy định này đã đặt được nền móng pháp lý cho hoạt động chi trả nói trên, một số hạn chế vẫn còn tồn tại và cần được khắc phục. Vì vậy, thông qua bài báo này, nhóm tác giả tiến hành rà soát các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Trên cơ sở đó, đề xuất một số giải pháp mang tính gợi mở nhằm hoàn thiện hơn nữa các quy định nói trên.

Từ khóa: chi trả dịch vụ môi trường, hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, giải pháp hoàn thiện pháp luật.

IMPROVE THE LEGAL FRAMEWORK ON PAYMENTS FOR FOREST CARBON SEQUESTRATION AND STORAGE IN VIETNAM

Phan Anh Thu, Tran Thi Ngoc Mai

The University of Law, Hue University, Vo Van Kiet St., Hue City, Vietnam

* Correspondence to **Phan Anh Thu** < thupa@hul.edu.vn >

(Received: December 05, 2022; Accepted: May 06, 2024)

Abstract. In Vietnam, payment for environmental services is one of the most effective schemes used to incentivise stakeholders who directly participate in actions relating to forest carbon sequestration and storage. Therefore, there have been many efforts made to design and implement an effective legal framework for this scheme. This paper aims to scrutinise the current Vietnam regulations on payments for forest carbon sequestration and storage service, and makes some recommendations based on the state-of-art literature about payments for environmental services to pave a way for better regulations to be enacted in Vietnam.

Keywords: payment for environmental services, forest carbon sequestration and storage, recommendations for regulatory frameworks.

1. Đặt vấn đề

Việt Nam là một trong các quốc gia đầu tiên của Châu Á đã xây dựng khung pháp lý và triển khai thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng [6]. Hiện nay, Việt Nam cũng là một trong số ít các quốc gia đang phát triển trên thế giới đưa vào thực thi thí điểm cơ chế chi trả dịch vụ môi trường cho hoạt động hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng để chi trả cho các chủ thể tham gia vào các hoạt động giữ rừng trong khuôn khổ Chương trình giảm phát thải khí nhà kính thông qua giảm mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) của Liên Hợp Quốc [7, p. 2]. Qua quá trình thí điểm, chi trả dịch vụ môi trường được đánh giá là phù hợp với điều kiện kinh tế – xã hội hiện tại của Việt Nam và hiện đang là một trong những lựa chọn tối ưu để chia sẻ lợi ích từ hoạt động hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng [8]. Vì vậy, có thể thấy rằng việc hoàn thiện khung pháp lý để đảm bảo việc thực thi công bằng, minh bạch cơ chế này trên thực tế là vô cùng quan trọng và cấp thiết.

Trên tinh thần đó, bài báo được thực hiện để đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật Việt Nam về chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Để đạt được mục tiêu trên, bài báo được triển khai thành ba nội dung chính. Phần II giới thiệu sơ lược về lịch sử hình thành, phát triển cũng như các nguyên tắc cơ bản của cơ chế chi trả dịch vụ môi trường. Các quy định có liên quan đến chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng được phân tích cụ thể trong phần III. Phần IV đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

2. Phương pháp tiếp cận và phạm vi tiếp cận

Bài báo được thực hiện dựa trên phương pháp tổng hợp và phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Trên cơ sở đó, nhóm tác giả tiến hành đánh giá điểm mạnh, điểm yếu và đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định nói trên của pháp luật. Đề xuất được đưa ra

trên cơ sở phương pháp so sánh luật học. Nhóm tác giả tiến hành so sánh một số quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành với các quy định tương tự của một số hướng dẫn đến từ các quốc gia khác trên thế giới để đề xuất cải thiện những điểm cần thiết trong khung pháp lý hiện hành của Việt Nam về chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Phạm vi tiếp cận về nội dung của bài báo bao gồm các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng trong Luật Lâm nghiệp năm 2017, Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp và Dự thảo sửa đổi Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp với sự tập trung vào Dự thảo sửa đổi Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 nhằm mục đích góp ý để Dự thảo được hoàn thiện hơn trước khi được ban hành.

3. Tổng quan về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng

Chi trả dịch vụ môi trường có thể được hiểu là một thỏa thuận hợp pháp được xác lập trên tinh thần tự nguyện giữa các chủ thể với nhau. Theo thỏa thuận này, bên mua thỏa thuận mua một dịch vụ sinh thái cụ thể từ bên bán bằng cách trả cho bên bán các lợi ích về tài chính hoặc các lợi ích khác. Bên bán trong các thỏa thuận này thường là những đối tượng đã sử dụng một nguồn tài nguyên thiên nhiên cụ thể trong một thời gian xác định để tạo ra các dịch vụ môi trường có thể mua bán được [9]. Theo Tacconi, chi trả dịch vụ môi trường được định nghĩa là “một cơ chế minh bạch được thiết lập để cung cấp các dịch vụ về môi trường thông qua việc chi trả có điều kiện cho các nhà cung cấp dịch vụ tự nguyện” [10].

Cơ chế chi trả dịch vụ môi trường ra đời vào những năm 1990 đánh dấu bước chuyển mình quan trọng của các chiến lược bảo tồn thiên nhiên trên thế giới. Từ việc sử dụng các biện pháp mệnh lệnh – phục tùng để định hướng hành vi của các chủ thể trong các hoạt động bảo tồn thiên nhiên, các chính sách về bảo tồn đã chuyển sang sử dụng các công cụ kinh tế nhằm thúc đẩy các hành vi thân thiện hơn với môi trường. Trong bối cảnh bảo tồn luôn đi kèm với phát triển, việc gắn bảo tồn với một cơ hội về kinh tế đang tỏ ra là một công cụ hứa hẹn trong việc khuyến khích các chủ thể tham gia vào các hoạt động bảo vệ môi trường bằng cách bảo vệ các lợi ích về kinh tế cho họ [7, p. 1].

Trên thực tế, việc sử dụng cơ chế thị trường trong các chiến lược bảo tồn đã được thực hiện từ cuối những năm 1980 trong khuôn khổ sáng kiến Lồng ghép Bảo tồn vào các dự án Phát triển (ICDPs) [11]. Sáng kiến này được đưa ra để đảm bảo việc sử dụng bền vững khu vực đất nằm ngoài các khu bảo tồn và gia tăng thu nhập cho cộng đồng địa phương nhằm giảm nhu cầu khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên để phục vụ cho mục đích phát triển vào thời

điểm đó [7, p. 1]. Tuy nhiên, quá trình thực hiện sáng kiến này đã bộc lộ nhiều hạn chế liên quan đến việc giải quyết những vướng mắc cơ bản giữa bảo tồn và đáp ứng các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội. Trước thực tế đó, nhiều chuyên gia về kinh tế đã kêu gọi thực hiện chi trả trực tiếp cho các hoạt động bảo tồn thay vì lồng ghép các lợi ích vào các dự án phát triển [11]. Đề xuất này đã thu hút sự chú ý từ các nhà hoạt động chính sách vào thời điểm đó. Kể từ đó đến nay, việc áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ môi trường đã được sử dụng rộng rãi như một công cụ kinh tế trong các chính sách bảo tồn hệ sinh thái.

Cơ chế chi trả dịch vụ môi trường được xây dựng dựa trên bảy nguyên tắc cơ bản bao gồm: (i) các bên tham gia vào cơ chế chi trả một cách tự nguyện, (ii) chi trả cho bên có quyền được hưởng lợi, (iii) chi trả trực tiếp cho bên cung cấp dịch vụ môi trường, (iv) việc chi trả được thực hiện cho những dịch vụ làm tăng thêm giá trị của công tác bảo tồn, (v) chi trả có điều kiện¹, (vi) bảo đảm duy trì lâu dài và (vii) tránh việc gây hại cho các hệ sinh thái khác bên ngoài hệ sinh thái được lựa chọn để thực hiện chi trả [12, p. 15].

Từ các nguyên tắc trên có thể thấy được rằng, chi trả dịch vụ môi trường được hình thành dựa trên kịch bản về một giải pháp “đôi bên cùng có lợi”. Thực hiện chi trả dịch vụ môi trường được hy vọng không chỉ làm giảm các tác động xấu đến hệ sinh thái mà còn góp phần cải thiện chất lượng cuộc sống cho các cộng đồng yếu thế thường sống dựa vào các hệ sinh thái này.

Báo cáo Đánh giá hệ sinh thái thiên niên kỷ năm 2005 của Liên Hợp Quốc đã xác định hai mươi bốn dịch vụ hệ sinh thái trên thế giới. Hai mươi bốn loại dịch vụ này được xếp vào ba nhóm lớn là nhóm dịch vụ cung cấp, nhóm dịch vụ điều tiết và nhóm dịch vụ văn hóa. Trong đó, dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon thuộc dịch vụ điều tiết khí hậu theo báo cáo trên [13].

Hệ sinh thái rừng là một trong các bể chứa các-bon lớn nhất trên thế giới, vì vậy phần lớn dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon được thực hiện bởi các chủ thể trực tiếp quản lý rừng. Để duy trì và phát triển các bể chứa này với mục tiêu giảm thiểu khí thải nhà kính, một loạt các sáng kiến đã được đưa ra nhằm khuyến khích các chủ thể quản lý rừng tham gia vào các hoạt động bảo vệ và phát triển hệ sinh thái rừng. Đa phần các sáng kiến hiện tại đều đồng ý với quan điểm cần phải cung cấp một số lợi ích nhất định cho các chủ thể quản lý rừng để khuyến khích họ giữ rừng nhằm mục đích hấp thụ và lưu giữ các-bon. Ở thời điểm hiện tại, chi trả dịch vụ môi trường đang là một trong những cơ chế được lựa chọn để thực hiện chia sẻ lợi ích có được từ việc bán số lượng các-bon hấp thụ và lưu giữ từ hoạt động giảm mất rừng và suy thoái rừng cho các chủ thể có liên quan.

¹ điều kiện ở đây thông thường là việc thực hiện các dịch vụ môi trường.

4. Quy định của pháp luật Việt Nam về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng

Theo ông Hà Công Tuấn, thứ trưởng Bộ Nông Nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT) thì bước đột phá đáng kể nhất là thúc đẩy sự tham gia của nhiều nhóm xã hội khác nhau vào ngành Lâm nghiệp Việt Nam thông qua chi trả dịch vụ môi trường. Cũng theo ông Tuấn, việc duy trì và mở rộng thực thi chi trả dịch vụ môi trường nên được xem là một trong các ưu tiên hàng đầu trong việc thực hiện chương trình REDD+ ở Việt Nam trong tương lai [8]. Bất chấp những thành tựu mà chi trả dịch vụ môi trường nói chung, chi trả dịch vụ môi trường rừng nói riêng đã đạt được trong suốt 14 năm thực thi, khung pháp lý cho cơ chế này ở Việt Nam vẫn chưa thực sự hoàn chỉnh, đặc biệt là đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Các quy định về chi trả dịch vụ môi trường cho loại hình dịch vụ mới nổi này hiện nay vẫn còn đang trong quá trình nghiên cứu xây dựng.

Pháp luật Việt Nam lần đầu tiên ghi nhận dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon là một trong các loại dịch vụ môi trường rừng tại Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Bảy năm sau đó, vào năm 2017, Quốc hội đã thông qua Luật Lâm nghiệp, thay thế Luật Bảo vệ và Phát triển rừng với nhiều quy định mới, phù hợp với bối cảnh quốc gia cũng như điều kiện quốc tế về các yếu tố đảm bảo an toàn. Luật Lâm nghiệp năm 2017 đặt ra dấu mốc quan trọng trong quá trình phát triển của dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, lần đầu tiên loại dịch vụ này được luật hoá thay vì chỉ được quy định trong các văn bản dưới luật như trước đây. Đây là tín hiệu cho thấy dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng đang ngày càng thu hút được sự chú ý của các nhà làm luật nhờ vào vai trò quan trọng của nó trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu.

Cùng với sự ra đời của Luật Lâm nghiệp, Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp cũng được ban hành. Nghị định này đã tạo ra hành lang pháp lý cho việc thực hiện các chính sách về lâm nghiệp trong đó có chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Tuy nhiên, các quy định về chi trả tiền dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng đối với các tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn vẫn còn bị bỏ ngỏ, chờ kết quả thực thi thí điểm của Bộ NN&PTNT đến hết năm 2020².

Đến nay, từ kết quả tổng kết chương trình thí điểm, Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp (năm 2022) (Dự thảo Nghị định sửa đổi,

² Khoản 5 Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP: “Đối với tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn theo quy định tại điểm đ khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tổ chức thí điểm đến hết năm 2020, tổng kết, trình Chính phủ quy định chi tiết đối tượng, hình thức chi trả, mức chi trả, quản lý, sử dụng tiền chi trả dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng”.

bổ sung) đã được ban hành để xin ý kiến góp ý từ các cá nhân, tổ chức có liên quan. Văn bản đã được đăng tải trên cổng thông tin của Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam và xin ý kiến góp ý rộng rãi của các bộ, ngành, đơn vị, địa phương và đang trong thời gian chờ Bộ Tư pháp thẩm định trước khi trình Chính phủ phê duyệt³. Mặc dù chưa ban hành văn bản chính thức nhưng dự thảo này cho thấy sự nỗ lực của Việt Nam trong việc xây dựng cơ sở pháp lý cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Qua tổng hợp, phân tích các quy định của pháp luật Việt Nam⁴ có thể thấy rằng pháp luật Việt Nam về cơ bản đã xây dựng được nền tảng pháp lý cơ bản cho việc thực hiện cơ chế chi trả này. Một số quy định nổi bật có thể được kể đến như:

Thứ nhất, quy định về loại hình dịch vụ, đối tượng chi trả và đối tượng được chi trả, ba điều kiện tiên quyết để xây dựng cơ chế chi trả.

Pháp luật Việt Nam quy định rõ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng là một loại dịch vụ môi trường rừng⁵. Khái niệm pháp lý của thuật ngữ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng cũng lần đầu tiên được đưa ra trong Dự thảo Nghị định sửa đổi góp phần làm rõ thêm tiêu chí xác định loại hình dịch vụ trên⁶.

Bên cạnh đó, đối tượng được chi trả và đối tượng chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng cũng được pháp luật xác định.

Đối tượng được chi trả theo Luật Lâm nghiệp năm 2017 bao gồm: (i) chủ rừng được quy định tại Điều 8 của Luật này; (ii) tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hợp đồng nhận khoán bảo vệ và phát triển rừng với chủ rừng là tổ chức do Nhà nước thành lập; và (iii) Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức khác được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng theo quy định của pháp luật⁷. Cần lưu ý, Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung đã bỏ cụm từ “do Nhà nước thành lập” ở nhóm đối tượng thứ hai nói trên⁸. Điều này cho thấy pháp luật Việt Nam đang có xu hướng mở rộng các đối tượng được nhận chi trả với mục tiêu thu hút nhiều chủ thể hơn tham gia vào việc cung ứng dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Đối tượng được chi trả được xác định trong Dự thảo Nghị định sửa đổi bao gồm: (i) các cơ sở phát thải khí nhà kính phải thực hiện giảm phát thải theo quy định của Chính phủ; và (ii)

³ Chi tiết tại: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/chi-dao-dieu-hanh.aspx?ItemID=3620>, ngày truy cập: 22/11/2022.

⁴ Từ đây, cụm từ pháp luật Việt Nam được sử dụng để chỉ cả các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành và các quy định trong Dự thảo Nghị định sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

⁵ Khoản 3 Điều 61 Luật Lâm nghiệp 2017.

⁶ Khoản 1 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

⁷ Khoản 1 Điều 63 Luật Lâm nghiệp 2017.

⁸ Khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

tổ chức, cá nhân đầu tư kinh doanh, sử dụng kết quả hấp thụ, lưu giữ các-bon của rừng và giảm phát thải⁹. Có thể thấy Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung đã mở rộng đối tượng chi trả cho dịch vụ nói trên so với quy định của Luật Lâm nghiệp 2017 khi luật này chỉ quy định đối tượng chi trả là tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn¹⁰.

Ngoài việc xác định đối tượng được chi trả và đối tượng chi trả, pháp luật Việt Nam cũng quy định cụ thể điều kiện cũng như quyền và nghĩa vụ của các đối tượng này¹¹.

Thứ hai, trong trường hợp Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung được thông qua, quyền các-bon sẽ lần đầu tiên được đưa vào quy định trong một văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam. Theo khái niệm được đưa ra trong Dự thảo, quyền các-bon được thừa nhận là quyền sở hữu kết quả hấp thụ, lưu giữ các-bon của rừng và giảm phát thải khí nhà kính của chủ rừng, gồm quyền mua bán, chuyển nhượng, thế chấp, tặng cho, thừa kế, góp vốn¹². Tức là chủ thể sở hữu quyền này được thực hiện các quyền tương tự của một chủ thể sở hữu tài sản theo Bộ luật Dân sự 2015¹³.

Việc có quy định cụ thể về quyền các-bon sẽ phần nào giúp giải quyết các vấn đề kỹ thuật trọng tâm như những vấn đề liên quan đến quyền tài sản và các quyền về đất đai của đối tượng được chi trả [12, p. 47].

Thứ ba, quy định về hình thức chi trả, phương thức chi trả và mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Hiện nay, có hai hình thức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng là trực tiếp và gián tiếp theo pháp luật Việt Nam. Chi trả trực tiếp được áp dụng trên cơ sở hợp đồng, thỏa thuận tự nguyện của các bên. Chi trả gián tiếp được thực hiện thông qua việc ủy thác cho Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (Quỹ BV&PTR). Tuy nhiên, Nhà nước khuyến khích áp dụng chi trả trực tiếp cho tất cả các trường hợp nếu các bên tự thỏa thuận được với nhau trên cơ sở mức tiền chi trả dịch vụ do Chính phủ quy định¹⁴. Như vậy, có thể thấy pháp luật Việt Nam cho phép các bên tự thỏa thuận về mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng trong khi ký kết hợp đồng với điều kiện mức chi trả được thỏa thuận không được thấp hơn mức chi trả theo quy định của pháp luật¹⁵. Tuy nhiên, hiện Chính phủ chưa quy định về mức tiền chi trả dành riêng cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng¹⁶.

⁹ nt.

¹⁰ Điểm đ khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp 2017.

¹¹ Điều 64, Điều 65 Luật Lâm nghiệp 2017 và Khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

¹² Khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

¹³ Điều 158 Bộ luật Dân sự 2015.

¹⁴ Khoản 3 Điều 63 Luật Lâm nghiệp 2017.

¹⁵ Điều 64 Nghị định 156/2018/NĐ-CP, Khoản 27 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

¹⁶ Điều 59 Nghị định 156/2018/NĐ-CP, Khoản 26 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

Tương tự, pháp luật cho phép các bên tự thỏa thuận phương thức chi trả¹⁷. Tuy vậy, việc chi trả phải được thực hiện bằng tiền theo quy định về nguyên tắc chi trả của Luật Lâm nghiệp 2017¹⁸.

Thứ tư, quy định về đàm phán và thực hiện thỏa thuận chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Theo quy định tại Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung “việc chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng được thực hiện thông qua thỏa thuận, hợp đồng giảm phát thải”¹⁹. Tùy thuộc vào phạm vi Đề án cung ứng dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng mà chủ rừng, Bộ NN&PTNT hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ ký kết hợp đồng chuyển nhượng với các tổ chức trong và ngoài nước có nhu cầu²⁰. Nội dung thỏa thuận sẽ xác định loại dịch vụ, mức chi trả, thời gian chi trả và phương thức chi trả. Thỏa thuận chi trả dịch vụ môi trường rừng phải được lập thành bốn bản, do các bên, Quỹ BV&PTR cấp tỉnh và Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Sở NN&PTNT) giữ²¹.

Thứ năm, quy định về giám sát và xác minh việc thực hiện chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Pháp luật Việt Nam thiết lập một quy trình khá cụ thể để giám sát và đánh giá việc thực hiện chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Dự thảo Nghị định sửa đổi quy định bên cung ứng dịch vụ môi trường có trách nhiệm báo cáo kết quả thực hiện thỏa thuận hằng năm cho Quỹ BV&PTR cấp tỉnh hoặc Sở NN&PTNT đối với tỉnh chưa thành lập Quỹ BV&PTR²².

Thêm vào đó, hằng năm chủ rừng hoặc Quỹ BV&PTR phải xây dựng Đề án cung ứng dịch vụ hấp thụ, lưu giữ các-bon của rừng và giảm phát thải khí nhà kính, sau đó thực hiện nộp hồ sơ đề nghị phê duyệt theo trình tự, thủ tục quy định trong dự thảo Nghị định²³. Bên cạnh đó, các chủ rừng hoặc Quỹ BV&PTR hằng năm phải đăng ký xây dựng Đề án tổ chức thực hiện đo đạc và lập báo cáo kết quả hấp thụ, lưu giữ các-bon của rừng và giảm phát thải khí nhà kính²⁴.

¹⁷ Điều 64 Nghị định 156/2018/NĐ-CP.

¹⁸ Điều 62 Luật Lâm nghiệp 2017.

¹⁹ *Thỏa thuận, hợp đồng (gọi chung là Thỏa thuận) giảm phát thải* là văn bản được ký giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh. (Khoản 1 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung).

²⁰ Khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

²¹ Khoản 27 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

²² nt.

²³ Khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung.

²⁴ nt.

Phương pháp đo đạc, báo cáo kết quả cung ứng dịch vụ: đối với thị trường các-bon trong nước sẽ thực hiện theo quy định của Bộ NN&PTNT; đối với thị trường quốc tế thực hiện theo thỏa thuận do các bên thống nhất. Việc xác minh kết quả giảm phát thải, tín chỉ các-bon rừng do Đơn vị thẩm định thực hiện²⁵.

5. Hoàn thiện các quy định của pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng tại Việt Nam

Có thể thấy rằng Việt Nam đã và đang xây dựng được một khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh cho hoạt động chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Tuy nhiên, để đảm bảo việc thực thi có hiệu quả cơ chế chi trả dịch vụ môi trường trên thực tế, một số sửa đổi, bổ sung cần được xem xét để hoàn thiện hơn nữa cơ chế này. Cụ thể:

Thứ nhất, bổ sung các quy định về bên trung gian²⁶ và sự tham gia của chuyên gia²⁷ vào quá trình thực hiện chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Bên trung gian đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc quyết định thành công của một cơ chế chi trả dịch vụ môi trường [14]. Điều này một lần nữa được khẳng định trong một đánh giá về cơ chế chi trả môi trường Vittel ở Pháp như sau: “*Xây dựng niềm tin giữa các bên thông qua việc thành lập các tổ chức trung gian (có trụ sở đặt tại địa phương và nêu cao tính đồng cảm với bên được chi trả) đã là một trong những điều kiện cơ bản quyết định thành công của cơ chế này*” [12, p. 36]. Nhìn vào các quy định của pháp luật Việt Nam có thể thấy được rằng các cơ quan nhà nước như Quỹ BV&PTR, Sở NN&PTNT hiện đang đóng vai trò của bên trung gian giúp kết nối cũng như giải quyết các vấn đề có thể phát sinh giữa các bên cung ứng và sử dụng dịch vụ. Tuy nhiên, trong tương lai, pháp luật Việt Nam nên cân nhắc ban hành các quy định về bên trung gian cũng như quyền, nghĩa vụ của bên trung gian để khuyến khích các tổ chức, cá nhân khác ngoài các cơ quan nhà nước tham gia vào công tác này nhằm mục đích thúc đẩy sự phát triển của chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Bên cạnh đó, xét đến tính phức tạp của việc giám sát thực hiện cơ chế chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, trong tương lai, các nhà làm luật cũng

²⁵ Đơn vị thẩm định phải đáp ứng các điều kiện theo quy định tại khoản 31 Điều 1 Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung: *Được thành lập, cấp phép hoạt động tại Việt Nam và đủ năng lực về xác minh, chứng nhận kết quả giảm phát thải theo quy định của pháp luật Việt Nam; có quy trình, hướng dẫn về xác minh, chứng nhận kết quả giảm phát thải theo phương pháp, tiêu chuẩn các-bon áp dụng; đối với tổ chức quốc tế phải có đăng ký hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam; được tổ chức công nhận quốc tế hoặc quốc gia công nhận đủ năng lực thực hiện dịch vụ xác minh kết quả giảm phát thải.*

²⁶ Bên trung gian là bên thực hiện các công việc như giúp tìm kiếm đối tượng chi trả tiềm năng, kết nối bên cung ứng và sử dụng dịch vụ, giúp xác định mức chi trả, hình thức chi trả...

²⁷ Chuyên gia là người cung cấp các kiến thức cần thiết trong các lĩnh vực có liên quan như khoa học, pháp lý, quản lý tài nguyên... cho bên cung ứng và sử dụng dịch vụ.

nên cân nhắc ban hành quy định yêu cầu phải có sự tham gia của các chuyên gia trong các lĩnh vực có liên quan như chuyên gia về biến đổi khí hậu, lâm nghiệp hay luật vào quá trình thực hiện cơ chế chi trả để việc thực hiện cơ chế này được hiệu quả hơn.

Thứ hai, ban hành các quy định nhằm làm rõ và hướng dẫn quy định về quyền các-bon để giải quyết các mâu thuẫn tiềm ẩn trong quy định này.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, chủ thể được sở hữu quyền này chỉ có thể là các chủ rừng. Vậy đặt ra trường hợp các chủ rừng chuyển nhượng quyền các-bon này cho một chủ thể khác không phải là chủ rừng như các tổ chức, cá nhân nước ngoài hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không được Nhà nước cho thuê đất để trồng rừng sản xuất thì có được không? Quyền các-bon trong trường hợp này có còn là quyền các-bon nữa hay không? Thiết nghĩ, cần có thêm các quy định về đối tượng được nhận chuyển nhượng quyền các-bon được ban hành để hướng dẫn việc thực hiện quyền này trong tương lai.

Thêm vào đó, pháp luật Việt Nam cũng cần ban hành thêm các quy định hướng dẫn việc thể chấp quyền các-bon giữa các cá nhân với nhau và giữa cá nhân với các cơ quan, tổ chức nhà nước.

Thứ ba, đa dạng phương thức chi trả và mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Theo một số các nghiên cứu gần đây, tùy thuộc vào điều kiện của mỗi cơ chế chi trả mà các phương thức chi trả khác nhau có thể mang lại hiệu quả khác nhau về kinh tế – xã hội [7, p. 3]. Vì vậy, trong tương lai, ngoài tiền, các nhà làm luật nên cân nhắc quy định về những phương thức chi trả khác như bằng hiện vật hay đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

Bên cạnh đó, mức chi trả cũng nên nhận được sự quan tâm của các nhà làm luật. Như đã phân tích ở phần trước, hiện pháp luật Việt Nam chưa có quy định về mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Vì vậy, trong tương lai, các nhà làm luật cần cân nhắc ban hành quy định về mức chi trả cho dịch vụ này làm cơ sở cho các bên thỏa thuận. Bên cạnh đó, pháp luật cũng nên có quy định hướng dẫn đa dạng hóa mức chi trả phụ thuộc vào mức độ cung cấp dịch vụ và chi phí cung cấp dịch vụ của các chủ thể khác nhau. Sự đa dạng hóa về mức chi trả đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc thực thi cơ chế chi trả cho các nhóm đối tượng được chi trả khác nhau [15].

Thứ tư, mở rộng các quy định về nội dung của thỏa thuận chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Pháp luật Việt Nam hiện chỉ có quy định liên quan đến điều khoản thanh toán trong nội dung của thỏa thuận. Tuy nhiên, với tính chất phức tạp và ảnh hưởng trên diện rộng của chi trả dịch vụ môi trường nói chung và dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng nói riêng, các nhà làm luật cần cân nhắc bổ sung các quy định khác vào nội dung của thỏa thuận. Một số nội

dung đặc trưng trong thỏa thuận của các cơ chế chi trả hiệu quả trên thế giới có thể được kể đến như nội dung về đối tượng chi trả chi phí giao dịch và quản lý, giám sát các chi phí phát sinh trong quá trình thực hiện thỏa thuận; nội dung về bên chịu trách nhiệm giám sát, đánh giá kết quả của thỏa thuận hay nội dung về biện pháp phòng tránh tác động xấu có thể xảy đến với các khu vực xung quanh khu vực thực hiện chi trả trong quá trình chi trả [12, p. 64].

Thứ năm, bổ sung các quy định về chế tài được áp dụng trong trường hợp các bên không tuân thủ thỏa thuận hoặc các quy định của pháp luật trong quá trình thực hiện chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

Nghiên cứu chỉ ra rằng phần lớn các cơ chế chi trả dịch vụ môi trường trên thế giới đều có quy định về giám sát thực hiện thỏa thuận chi trả trong khi lại “bỏ quên” quy định về chế tài được áp dụng trong trường hợp các bên không tuân thủ thỏa thuận hoặc các quy định của pháp luật trong quá trình thực hiện chi trả [16]. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Để nâng cao hiệu quả thực hiện cơ chế chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, Việt Nam nên cân nhắc xây dựng và ban hành các quy định liên quan đến chế tài cho các bên trong trường hợp có vi phạm xảy ra.

6. Kết luận

Với nguồn tài nguyên rừng rộng lớn, Việt Nam hiện đang là một trong các thị trường tiềm năng của dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Làm tốt công tác chi trả cho dịch vụ này ngoài góp phần làm giảm các tác động của biến đổi khí hậu còn giúp Việt Nam giải quyết được đáng kể một số vấn đề kinh tế – xã hội còn tồn tại. Xét từ các lợi ích tiềm năng mà dịch vụ này mang lại, có thể thấy rằng việc hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động chi trả đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng đang và sẽ tiếp tục là một trong các ưu tiên hàng đầu của chính sách lâm nghiệp Việt Nam.

Có thể thấy, các quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành đã tạo ra được một nền tảng pháp lý cơ bản cho hoạt động chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon rừng. Một số thành tựu nổi bật có thể được kể đến như: có quy định rõ ràng về loại hình dịch vụ, đối tượng chi trả và đối tượng được chi trả, hình thức chi trả, phương thức chi trả và mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, về đàm phán và thực hiện thỏa thuận chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, về giám sát và xác minh việc thực hiện chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; và lần đầu tiên các nhà làm luật ở Việt Nam có dự định đưa quy định về quyền các-bon vào trong một văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam.

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, nhóm tác giả bài viết cho rằng cần sửa đổi, bổ sung một số quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành về chi trả dịch vụ môi trường đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon rừng để đảm bảo việc thực thi có hiệu quả cơ chế này trên

thực tế như: bổ sung các quy định về bên trung gian²⁸ và sự tham gia của chuyên gia²⁹ vào quá trình thực hiện chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng cũng như các quy định về chế tài được áp dụng trong trường hợp các bên không tuân thủ thỏa thuận hoặc các quy định của pháp luật trong quá trình thực hiện chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; làm rõ hơn nữa quy định về quyền các-bon để giải quyết các mâu thuẫn tiềm ẩn trong quy định này; đa dạng hóa phương thức chi trả và mức chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; và mở rộng các quy định về nội dung của thỏa thuận chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ NN&PTNN (2022), Dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp (Dự thảo 3 gửi thẩm định), chi tiết tại: <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/chi-dao-dieu-hanh.aspx?ItemID=3620>
2. Chính phủ (2010), Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
3. Chính phủ (2018), Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.
4. Quốc hội (2004), Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 (Luật số 29/2004/QH11).
5. Quốc hội (2017), Luật Lâm nghiệp 2017 (Luật số 16/2017/QH14).
6. Phạm Thu Thủy, Karen Bennett, Vũ Tấn Phương Jake Brunner, Lê Ngọc Dũng và Nguyễn Đình Tiến (2013), *Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam. Từ chính sách đến thực tiễn*, Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), Báo cáo chuyên đề 98, Tr. VII.
7. Javier G. Montoya-Zumaeta, Sven Wunder, Luca Tacconi (2021), *Incentive-based conservation in Peru: Assessing the state of six ongoing PES and REDD+ initiatives*, Land Use Policy, Vol 108.

²⁸ Bên trung gian là bên thực hiện các công việc như giúp tìm kiếm đối tượng chi trả tiềm năng, kết nối bên cung ứng và sử dụng dịch vụ, giúp xác định mức chi trả, hình thức chi trả...

²⁹ Chuyên gia là người cung cấp các kiến thức cần thiết trong các lĩnh vực có liên quan như khoa học, pháp lý, quản lý tài nguyên... cho bên cung ứng và sử dụng dịch vụ.

8. Center for International Forestry Research (CIFOR) (2021), *REDD+ online workshop series*, p. 5.
9. Vu Thu Hanh, Patricia Moore and Lucy Emerton (2009), *Review of Laws and Policies Related to Payment for Ecosystem Services in Viet Nam*, International Union for Conservation of Nature (IUCN), p. 1.
10. Luca Tacconi (2012), *Redefining payments for environmental services*, *Ecological Economics*, Vol 73, p.35.
11. R. Muradian et al (2013), *Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions*, *Conservation Letters*, 6 (4), p. 275.
12. UK Department for Environment Food & Rural Affairs (2013), *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*.
13. Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and human well-being*, p. 7
14. Heidi R. Huber-Stearns et al. (2013), *Intermediary roles and payments for ecosystem services: A typology ad program feasibility application in Panama*, *Ecosystem Services*, Vol 6, p. 104–116.
15. S. Engel (2016), *The devil in the detail: a practical guide on designing payments for environmental services*, *International Review of Environmental and Resources Economics*, Vol 9, No 1-2, p. 131–177.
16. Wunder et al. (2018), *From principles to practice in paying for nature's services*, *Nature Sustainability*, Vol 1, p. 145–150.