

Số: /TTr-BNN-TCLN

Hà Nội, ngày tháng năm 2021

TỜ TRÌNH

Về việc ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ Thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh tại văn bản số 10365/VPCP-QHQT ngày 10/12/2020 của Văn phòng Chính phủ về việc báo cáo kết quả đàm phán, ký kết và đề xuất thực hiện Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ, trong đó giao Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: “*Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp và các tỉnh vùng Bắc Trung Bộ xây dựng, trình cấp có thẩm quyền quyết định về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ đã ký với Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế (IBRD) thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới (WB), bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Lâm nghiệp, Luật Bảo vệ môi trường và pháp luật khác có liên quan*”, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã tổ chức xây dựng dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ, kính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt với những nội dung chủ yếu như sau:

I. CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN

1. Cơ sở pháp lý

- Luật Lâm nghiệp số 16/2017/QH14, ngày 15/11/2017, Quốc hội Khóa 14 có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, tại khoản 3 Điều 61 quy định hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng là một loại dịch vụ môi trường rừng;

- Nghị định số 156/2019/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp;

- Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 5/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các - bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng (Chương trình REDD+) đến năm 2030. Trong Quyết định này, có mục tiêu cụ thể cho giai đoạn 2021-2030 là “*Hoàn thiện chính sách,*

pháp luật, khung hành động của chương trình REDD+ và tiếp cận các nguồn tài chính chi trả dựa vào kết quả phù hợp với các yêu cầu quốc tế”.

- Việt Nam đã tham gia ký Thỏa thuận Paris về Biến đổi khí hậu (2015), đệ trình Báo cáo đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) cho Ban thư ký Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu. Theo đó, Việt Nam cam kết đến năm 2030, bằng nguồn lực trong nước sẽ giảm 9% lượng phát thải khí nhà kính so với kịch bản phát triển thông thường. Chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với 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 là cơ hội để có thêm nguồn lực thực hiện mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính theo cam kết, góp phần thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050, Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu, Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh gắn với phát triển bền vững, bảo đảm an ninh môi trường quốc gia.

2. Cơ sở thực tiễn

- Tính đến năm 2018, có 52 sáng kiến định giá khí thải CO₂ đã được triển khai hoặc dự kiến sẽ được thực hiện ở 46 quốc gia. Các sáng kiến này được dự kiến sẽ bù đắp được 11 tỷ tấn CO₂, chiếm 19,5% lượng khí thải toàn cầu, với tổng giá trị trên 79 tỷ USD. Hiện nay có hai cách tiếp cận để định giá khí thải CO₂, là cơ chế thuế các-bon và cơ chế thương mại các-bon. Trong đó, cách tiếp cận thứ hai được cho là phù hợp với các nước chưa có thị trường các-bon, hoặc khó tiếp cận với thị trường các-bon, như Việt Nam.

- Để giảm phát thải khí nhà kính, có thể áp dụng nhiều biện pháp khác nhau trong đó biện pháp được đánh giá hữu hiệu hiện nay là tăng cường khả năng hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng thông qua bảo vệ rừng, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh rừng và trồng rừng là giải pháp quan trọng, phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

- Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ (ERPA) đã được ký vào ngày 22/10/2020 tại Hà Nội, giữa Bộ Nông nghiệp và PTNT với tư cách là Cơ quan thực hiện Chương trình và Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế (IBRD) với tư cách là Bên được ủy thác của Quỹ Đối tác Các-bon Lâm nghiệp (FCPF). Việc ký kết này được thực hiện theo Văn bản số 2471/VPCP-HTQT ngày 31/3/2020 của Văn phòng Chính phủ về chủ trương đàm phán ERPA với IBRD. ERPA nhằm chuyển nhượng lượng giảm phát thải 10,3 triệu tấn các-bon đi-ô-xít tương đương (CO₂e) ở 06 tỉnh vùng Bắc Trung Bộ giai đoạn 2018-2025 cho FCPF, với tổng số tiền là 51,5 triệu đô la Mỹ. ERPA gồm Điều khoản chung và Điều khoản thương mại. Điều khoản chung (18 Điều và 3 Phụ lục) gồm các quy tắc và quy định chung (đã được FCPF thống nhất tại Hội nghị các quốc gia thành viên họp tại Tanzania (năm 2014) được áp dụng cho tất cả quốc gia tham gia ERPA. Điều khoản thương mại (10 Điều và 5 Phụ lục) gồm các điều kiện cụ thể được hai bên cùng đàm phán để thống nhất và ký. Điều khoản thương mại gồm Nhánh A và Nhánh B. Nhánh A nhận chuyển nhượng khoảng 5% tổng lượng giảm phát thải, tương đương khoảng 0,51 triệu tấn CO₂e và lượng giảm phát thải bổ sung (nếu có). Nhánh B nhận chuyển nhượng khoảng 95% lượng

giảm phát thải, tương đương khoảng 9,79 triệu tấn CO₂e; lượng giảm phát thải này cùng lượng bổ sung (nếu có) sẽ được chuyển giao lại cho Việt Nam để sử dụng cho mục đích đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC). Thời điểm chuyển giao lại cho Việt Nam được xác định sau khi hoàn thành ERPA.

- Hai điều kiện hiệu lực cần được Thủ tướng Chính phủ Việt Nam ban hành trong thời hạn 12 tháng kể từ ngày ký ERPA (22/10/2020) để việc chuyển nhượng và thanh toán giảm phát thải được thực thi như quy định tại Điều III và Điều V của Điều khoản thương mại, gồm: quy định về chuyển nhượng kết quả giảm phát thải; quy định về quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải (trong thỏa thuận ERPA là Kế hoạch chia sẻ lợi ích). Theo ERPA, kết quả giảm phát thải được xác định chung cho cả vùng Bắc Trung Bộ. Nghĩa là, cả vùng Bắc Trung Bộ là một đơn vị tính toán kết quả để chuyển nhượng lượng giảm phát thải cho IBRD; còn việc tính toán lượng giảm phát thải cho từng tỉnh là để thanh toán dựa trên kết quả thực hiện ở tỉnh đó.

- IBRD sẽ thực hiện chi trả dựa trên báo cáo của Bộ Nông nghiệp và PTNT về kết quả giảm phát thải theo 03 giai đoạn: 2018-2019; 2020-2022 và 2023-2024. Việc chi trả được xác định sau khi IBRD tiến hành thẩm định kết quả theo từng kỳ báo cáo. Thẩm định xong kỳ báo cáo nào, chi trả cho kỳ báo cáo đó. Việt Nam không tạm ứng để thực hiện ERPA. Vì vậy, giảm thiểu được rủi ro đối với quá trình giải ngân. Đồng thời cũng cho thấy, kết quả thực hiện 6 năm (2018-2024) chủ yếu là do nỗ lực của Việt Nam đầu tư cho các hoạt động REDD+ từ ngân sách nhà nước, các dự án ODA và từ các nguồn lực xã hội hóa được thực hiện ở 6 tỉnh Bắc Trung Bộ.

- Theo báo cáo giảm phát thải quốc gia do Bộ Tài nguyên và Môi trường gửi UNFCCC (2021), tiềm năng giảm phát thải từ rừng của Việt Nam đạt khoảng 57 triệu tấn/năm. Vì vậy, nếu thương mại hóa được lượng giảm phát thải này, sẽ có ý nghĩa lớn trong việc huy động nguồn lực hỗ trợ công tác bảo vệ và phát triển rừng.

Mặc dù vậy, về mặt pháp lý, hiện nay còn một số vướng mắc trong việc thương mại hóa các-bon, như: chưa có quy định cụ thể về việc chuyển nhượng kết quả giảm phát thải cũng như quản lý tài chính đối với nguồn thu này.

Xuất phát từ những vấn đề nêu trên, để đáp ứng tốt yêu cầu và xu thế của thực tiễn, khơi thông và tiếp nhận kịp thời các nguồn lực cho bảo vệ và phát triển rừng, đồng thời tạo tiền đề cho việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về vấn đề này, việc ban hành Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ trước khi ban hành áp dụng rộng rãi trên toàn quốc, là rất cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM

1. Mục đích

Làm căn cứ cho việc thực hiện Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ, tiến tới thể chế hóa về 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 để tăng nguồn thu hỗ trợ công cuộc bảo vệ và phát triển rừng, thực hiện mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính theo cam kết với quốc tế, góp phần thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu, Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh, bảo đảm an ninh môi trường quốc gia, đưa lâm nghiệp trở thành trụ cột quan trọng của nền kinh tế xanh quốc gia.

2. Quan điểm chỉ đạo

- Thực hiện theo quy định tại Luật Lâm nghiệp, các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan và các điều ước, cam kết quốc tế có liên quan.

- Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh tại văn bản số 10365/VPCP-QHQT ngày 10/12/2020 của Văn phòng Chính phủ về việc báo cáo kết quả đàm phán, ký kết và đề xuất thực hiện Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ. Trong khi Luật Bảo vệ môi trường và các Luật khác có liên quan chưa đề cập tới thương mại các-bon rừng ở phạm vi quốc tế và chi trả dịch vụ các-bon rừng, Luật Lâm nghiệp trở thành căn cứ rất quan trọng, mang tính định hướng lớn.

- Bám sát nội dung Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 5/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng (Chương trình REDD+) đến năm 2030.

- Áp dụng tối đa các quy định pháp luật hiện có để triển khai Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ; chi tiết được những nội dung mà pháp luật chưa quy định cụ thể về loại dịch vụ này.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã triển khai xây dựng Dự thảo Quyết định với những hoạt động cơ bản sau:

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT đã ban hành Quyết định số 4641/QĐ-BNN-TCLN ngày 16/11/2020 về Thành lập Tổ soạn thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm chuyển quyền giảm phát thải và quản lý tài chính ERPA, với sự tham gia của các thành viên thuộc các Bộ: Nông nghiệp và PTNT, Tài chính, Kế hoạch và Đầu tư, Tài nguyên và Môi trường, Tư pháp.

2. Ngày 22/01/2021, Bộ Nông nghiệp và PTNT có văn bản số 05/VnForest-MARD gửi Ngân hàng Thế giới về Báo cáo kết quả giảm phát thải kỳ đầu cho giai đoạn 2018-2019; Ngày 22/4/2021, Bộ Nông nghiệp và PTNT có văn bản số 47/VnForest-MARD gửi lại Ngân hàng Thế giới Báo cáo kết quả giảm phát thải kỳ đầu cho giai đoạn 2018-2019 (bản cập nhật theo góp ý của WB).

3. Tổ chức các hoạt động, khảo sát, hội họp xây dựng dự thảo Quyết định.

4. Tổ chức lấy ý kiến lần thứ nhất bằng văn bản của các Bộ liên quan, UBND 06 tỉnh vùng Bắc Trung Bộ về một số nội dung xây dựng Quyết định tại

văn bản số 2757/BN-TCN ngày 13/5/2021; kết quả đã nhận được 10/10 ý kiến của các Bộ và địa phương gồm: Bộ Tài chính; Bộ Tư pháp; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Tài nguyên và Môi trường; Thanh Hóa; Nghệ An; Hà Tĩnh; Quảng Bình; Quảng Trị; Thừa Thiên Huế.

5. Tổ chức lấy ý kiến lần thứ hai bằng văn bản của các Bộ và địa phương, gồm: Bộ Tài chính; Bộ Tư pháp; Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Tài nguyên và Môi trường; các tỉnh gồm: Thanh Hóa; Nghệ An; Hà Tĩnh; Quảng Bình; Quảng Trị; Thừa Thiên Huế về dự thảo Hồ sơ Quyết định của Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 4239/BN-TCN ngày 07/7/2021. Đến nay, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã nhận được 10/10 ý kiến góp ý bằng văn bản của các Bộ, ngành, địa phương.

6. Trên cơ sở ý kiến góp ý của các cơ quan, đơn vị, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã nghiên cứu tiếp thu, giải trình và chỉnh lý dự thảo Quyết định.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CỦA QUYẾT ĐỊNH

1. Bố cục

Dự thảo Quyết định có 03 Chương, 19 Điều và các Phụ lục, Biểu mẫu:

- Chương I: Quy định chung. Gồm 04 Điều, từ Điều 01 đến Điều 04.

- Chương II: Chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính ERPA. Gồm 12 Điều, từ Điều 05 đến Điều 16.

- Chương III: Tổ chức thực hiện thí điểm. Gồm 03 Điều, từ Điều 17 đến Điều 19.

2. Nội dung cơ bản của Quyết định

a) Chương I: Quy định chung

Chương này quy định các nội dung về phạm vi điều chỉnh, thực hiện thí điểm tại 06 tỉnh vùng Bắc Trung Bộ, gồm: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế; đối tượng áp dụng là các cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng có hoạt động liên quan đến quản lý bảo vệ rừng, giảm phát thải; giải thích một số thuật ngữ; các nguyên tắc chuyển nhượng và quản lý tài chính nguồn thu từ ERPA.

b) Chương II: Chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính ERPA. Chương này quy định hai điều kiện hiệu lực của ERPA là chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính ERPA.

- Về chuyển nhượng kết quả giảm phát thải: Bộ Nông nghiệp và PTNT là đại diện chủ sở hữu, quản lý và sử dụng kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ trong thời gian thí điểm, thực hiện chuyển nhượng kết quả giảm phát thải cho Quỹ Đối tác các-bon Lâm nghiệp ủy thác qua Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế (IBRD) thông qua các kỳ báo cáo kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ. Sau khi phía Ngân hàng tổ chức thẩm định kết quả, tiền chi trả theo ERPA sẽ được chuyển về Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam tiếp nhận để quản lý, điều phối cho các tỉnh đến đối tượng hưởng lợi thông qua Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng 06 tỉnh vùng Bắc Trung Bộ.

- Về quản lý tài chính nguồn thu từ ERPA: quy định các nội dung về tiếp nhận nguồn thu, các hoạt động được chi trả, xác định số tiền chi trả, chia sẻ lợi ích từ ERPA, lập kế hoạch chia sẻ lợi ích, giải ngân, thanh toán, chế độ báo cáo, quyết toán, kiểm toán, kiểm tra giám sát, công khai tài chính.

+ Về tiếp nhận nguồn thu từ ERPA: Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam mở tài khoản ngoại tệ tại ngân hàng thương mại, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh mở tài khoản tiền Việt Nam đồng tại Kho bạc Nhà nước hoặc ngân hàng thương mại, chủ rừng là tổ chức, UBND cấp xã, các tổ chức khác được hưởng lợi mở tài khoản tiền Việt Nam đồng tại ngân hàng thương mại để tiếp nhận nguồn kinh phí được chi trả.

+ Các hoạt động được chi trả gồm: ở cấp Trung ương chi hỗ trợ cho các hoạt động quản lý, điều phối, hỗ trợ nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện chính sách, tuyên truyền và một số nhiệm vụ đặc thù; tại cấp tỉnh chi cho các hoạt động quản lý, hỗ trợ xây dựng, hoàn thiện chính sách, hướng dẫn; số còn lại chủ yếu chi trả cho các chủ rừng và cộng đồng dân cư tham gia hoạt động quản lý rừng (là cộng đồng dân cư quy định tại khoản 24 Điều 2 Luật Lâm nghiệp, gồm cộng đồng dân cư là chủ rừng hoặc không phải là chủ rừng, cư trú hợp pháp trong khu vực có ranh giới tự nhiên tiếp giáp với khu rừng hoặc nằm trong khu rừng của chủ rừng là tổ chức) thông qua hoạt động quản lý rừng có sự tham gia như nhận khoán bảo vệ rừng và các hoạt động hỗ trợ phát triển sinh kế.

+ Về xác định số tiền chi trả, gồm: xác định loại rừng và diện tích rừng được chi trả, tiêu chí xác định số tiền điều phối cho địa phương, xác định số tiền thu được từ ERPA. Xác định số tiền chi trả, điều phối cho các tỉnh dựa vào diện tích rừng tự nhiên và kết quả giảm phát thải của từng tỉnh. Xác định số tiền chi trả cho các chủ rừng dựa vào diện tích rừng tự nhiên của từng chủ rừng; quy định về sử dụng tiền (chia sẻ lợi ích từ ERPA).

+ Về chia sẻ lợi ích từ ERPA: Tại cấp trung ương: Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam được trích tối đa 0,5% tổng tiền thu được để chi cho hoạt động quản lý, điều phối và trích tối đa 7,5% chi cho các hoạt động đặc thù (như hỗ trợ nghiên cứu, xây dựng các quy định, hướng dẫn, hoàn thiện chính sách; đo đạc, báo cáo, thẩm định kết quả giảm phát thải ...), số còn lại điều phối về quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh. Tại cấp địa phương: Quỹ tỉnh được trích tối đa 10% để chi cho các hoạt động quản lý và hoạt động hỗ trợ xây dựng chính sách, số còn lại chuyển chi trả cho các chủ rừng, Ủy ban nhân dân cấp xã và các tổ chức khác được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng tự nhiên. Đối với chủ rừng là tổ chức được trích 10% cho chi phí quản lý; số còn lại 90% ưu tiên chi trả cho các cộng đồng, Ủy ban nhân dân cấp xã tham gia vào hoạt động quản lý rừng có sự tham gia, phần còn lại có thể chi cho các hoạt động liên quan đến biện pháp lâm sinh. Chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, Ủy ban nhân dân cấp xã và các tổ chức được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng được sử dụng tiền theo quy định tại Điều 70 của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

+ Về lập kế hoạch chia sẻ lợi ích: Kế hoạch chia sẻ lợi ích gồm Kế hoạch tài chính tổng thể và Kế hoạch tài chính hằng năm. Quy định về việc lập kế

hoạch tài chính tại cấp Trung ương, cấp tỉnh, chủ rừng là tổ chức, Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức khác được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn biểu mẫu lập kế hoạch;

+ Về giải ngân, thanh toán: quy định về phương thức giải ngân, theo kế hoạch được phê duyệt; giải ngân từ Trung ương về địa phương; và giải ngân, thanh toán đến các đối tượng hưởng lợi tại địa phương;

+ Về chế độ báo cáo, kế toán, kiểm toán, quyết toán: quy định về chế độ báo cáo; công tác kế toán; kiểm toán độc lập; quyết toán hằng năm và quyết toán giai đoạn thí điểm. Cơ bản áp dụng theo các quy định về chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng tại Nghị định 156/2018/NĐ-CP. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn biểu mẫu quyết toán;

+ Về Kiểm tra, giám sát, công khai tài chính: Quy định về công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá; công khai tài chính theo quy định hiện hành và yêu cầu của IBRD.

c) Chương III về Tổ chức và hướng dẫn thực hiện thí điểm: Quy định về trách nhiệm của các Bộ, ngành liên quan; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các tỉnh vùng Bắc Trung Bộ; và điều khoản thi hành.

Về phụ lục của Quyết định, gồm: quản lý rừng có sự tham gia, biểu mẫu về kế hoạch, tài chính, báo cáo quyết toán.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN

1. Về thẩm quyền ban hành văn bản

Bộ Tư pháp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề nghị cần làm rõ cơ sở pháp lý của việc Thủ tướng Chính phủ ban hành văn bản cá biệt để thí điểm thực hiện ERPA. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giải trình như sau:

- Khoản 2 Điều 30 Luật Tổ chức Chính phủ hiện hành quy định về thẩm quyền ban hành văn bản của Thủ tướng Chính phủ: "*2. Thủ tướng Chính phủ thay mặt Chính phủ ký các văn bản của Chính phủ; ban hành quyết định, chỉ thị và hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương.*". Điểm b khoản 2 Điều 5 (Trách nhiệm, phạm vi và cách thức giải quyết công việc của Thủ tướng Chính phủ) Nghị định số 138/2016/NĐ-CP ngày 01 tháng 10 năm 2016 của Chính phủ ban hành quy chế làm việc của Chính phủ, quy định Thủ tướng Chính phủ "*quyết định thí điểm thực hiện cơ chế, chính sách đối với những vấn đề cần thiết theo quy định, làm cơ sở cho việc điều chỉnh hoặc ban hành cơ chế, chính sách mới*".

- Khoản 11 Điều 139 (Tổ chức và phát triển thị trường các-bon) Luật Bảo vệ môi trường 2020, "*11. Chính phủ quy định chi tiết Điều này, chi phí phân bổ hạn ngạch phát thải khí nhà kính, lộ trình, thời điểm triển khai thị trường các-bon trong nước phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.*".

- Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định các trường hợp Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không phải là văn bản quy phạm pháp luật, tại điểm e “*Các Quyết định khác không có nội dung quy định tại Điều 20 của Luật.*”.

- Khoản 3 Điều 61 Luật Lâm nghiệp xác định nguồn thu từ ERPA là nguồn thu từ một loại dịch vụ môi trường rừng (DVMTR), nhưng là một loại DVMTR mới, chưa được quy định cụ thể về cơ chế chuyển nhượng tiếp nhận, quản lý và sử dụng, cơ chế hưởng lợi nguồn thu này. Vì vậy, *cần thí điểm thực hiện*, qua đó thu được kết quả để tổng kết, đánh giá làm cơ sở cho việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật áp dụng thực hiện chung trên toàn quốc. Nhiệm vụ này đã được Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh giao tại văn bản số 10365/VPCP-QHQT ngày 10/12/2020 của Văn phòng Chính phủ về việc báo cáo kết quả đàm phán, ký kết và đề xuất thực hiện Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ:

“1. Chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp và các tỉnh vùng Bắc Trung Bộ xây dựng, trình cấp có thẩm quyền quyết định về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ đã ký với Ngân hàng Tái thiết và Phát triển quốc tế (IBRD) thuộc Nhóm Ngân hàng Thế giới (WB), bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Lâm nghiệp, Luật Bảo vệ môi trường và pháp luật khác có liên quan.

2. Chủ trì hướng dẫn và phối hợp với các bộ, ngành và các tỉnh triển khai Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ.”

Căn cứ cơ sở pháp lý và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và PTNT xây dựng dự thảo Quyết định *thí điểm theo hình thức văn bản cá biệt* không phải văn bản quy phạm pháp luật, trình Thủ tướng Chính phủ ban hành ***là có cơ sở pháp lý và đúng quy định.***

2. Chuyển nhượng kết quả giảm phát thải

Bộ Nông nghiệp và PTNT đề xuất, Nhà nước là đại diện chủ sở hữu kết quả giảm phát thải và giao cho Bộ Nông nghiệp và PTNT quản lý và sử dụng kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ (chủ Chương trình giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ) để thực hiện việc chuyển nhượng sang IBRD, với lý do như sau:

a) Xác định chủ sở hữu kết quả giảm phát thải

- Luật Lâm nghiệp 2017, quy định tại khoản 3 Điều 61 về các loại dịch vụ môi trường rừng, trong đó có “*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.*”. Tại khoản 1 Điều 7 Luật này quy định: .

“1. Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân bao gồm:

a) Rừng tự nhiên;

b) Rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ;

c) Rừng trồng do Nhà nước thu hồi, được tặng cho hoặc trường hợp chuyển quyền sở hữu rừng trồng khác theo quy định của pháp luật.”

- Theo số liệu công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2020, tổng diện tích có rừng tại 6 tỉnh vùng Bắc Trung Bộ là 3.126.704 ha, trong đó rừng tự nhiên 2.205.433 ha, chiếm trên 70% tổng diện tích rừng và trên 75% tổng trữ lượng rừng (Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng tự nhiên). Do đó, kết quả giảm phát thải từ rừng vùng Bắc Trung Bộ chủ yếu là từ rừng tự nhiên. Đối với rừng tự nhiên, căn cứ quy định tại Điều 53 Hiến pháp 2013; Điều 197, Điều 198 Bộ Luật dân sự 2015; khoản 1 Điều 3, khoản 7 Điều 4, khoản 1 Điều 16 Luật quản lý, sử dụng tài sản công thì tài nguyên rừng thuộc sở hữu toàn dân và do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

- Theo báo cáo kết quả giảm phát thải kỳ I tại vùng Bắc Trung Bộ của Bộ Nông nghiệp và PTNT (2021), lượng tín chỉ giảm phát thải có thể chuyển nhượng trong kỳ báo cáo này đã đạt xấp xỉ 14,8 triệu tấn CO₂e (cao hơn tổng lượng CO₂ cần chuyển nhượng cho IBRD theo ERPA đã ký).

- Ngoài ra, theo báo cáo của Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR) về kinh nghiệm của 87 quốc gia trong việc xác định và chuyển nhượng quyền các-bon, phần lớn các quốc gia chọn giải pháp gắn quyền các-bon với quyền tự chủ và tài sản quốc gia và được quản lý bởi một cơ quan Nhà nước.

Do đây là nội dung mới, đang trong giai đoạn bước đầu triển khai thí điểm, để đáp ứng được điều kiện có hiệu lực của ERPA là cơ quan thực hiện chương trình cần đề trình bằng chứng chứng minh năng lực chuyển nhượng giảm phát thải của Cơ quan thực hiện chương trình mà không có bất kỳ lợi ích, trở ngại hoặc khiếu nại của Bên thứ ba nào, Bộ Nông nghiệp và PTNT đề nghị Thủ tướng Chính phủ chỉ chuyển giao kết quả giảm phát thải từ rừng tự nhiên thuộc sở hữu nhà nước, chưa thực hiện đối với rừng trồng (sẽ tiếp tục nghiên cứu làm rõ thêm trong giai đoạn thí điểm) và giao Bộ Nông nghiệp và PTNT là đại diện chủ sở hữu, quản lý và sử dụng kết quả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ trong thời gian thí điểm để chuyển nhượng kết quả giảm phát thải sang IBRD.

b) Chuyển nhượng từ Bộ Nông nghiệp và PTNT sang IBRD

Theo Thỏa thuận chi trả giảm phát thải đã ký kết:

- Kết quả giảm phát thải sẽ được Bộ Nông nghiệp và PTNT chuyển nhượng cho IBRD trong giai đoạn 2018 – 2024 là 10,3 triệu tấn CO₂e, tổng số tiền thu về là 51,5 triệu USD;

- Về đăng ký lượng giảm phát thải: Bộ Nông nghiệp và PTNT sử dụng hệ thống đăng ký miễn phí của Quỹ đối tác Các-bon Lâm nghiệp (FCPF);

- Về chi trả, IBRD sẽ thực hiện chi trả dựa trên kết quả báo cáo của Bộ Nông nghiệp và PTNT về kết quả giảm phát thải theo 03 giai đoạn: 2018-2019; 2020-2022 và 2023-2024; được xác định sau khi IBRD tiến hành thẩm định kết quả theo các kỳ báo cáo. Với kết quả về lượng giảm phát thải đã đạt được ở giai đoạn

I (2018 - 2019), có thể cho phép rút ngắn thời gian thực hiện ERPA như đã đề cập ở trên.

3. Quản lý nguồn thu ERPA

Bộ Tài chính đề nghị ưu tiên thực hiện phương án quản lý tài chính theo hướng nộp toàn bộ nguồn thu từ ERPA vào ngân sách trung ương. Nếu thực hiện theo phương án của Bộ Nông nghiệp và PTNT đề xuất thì cần sửa đổi, bổ sung cơ chế tài chính Quỹ gắn với chính sách chi trả DVMTR quy định tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP. Đề nghị có phương án so sánh cụ thể hai phương án này để Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề nghị Thủ tướng Chính phủ cho phép thực hiện theo hướng như trong dự thảo Quyết định, nộp toàn bộ nguồn thu vào Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam, và giải trình như sau:

Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh tại văn bản số 10365/VPCP-QHQT ngày 10/12/2020 của Văn phòng Chính phủ, trong đó giao Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn "*... xây dựng, trình cấp có thẩm quyền quyết định về thí điểm ..., bảo đảm phù hợp với quy định của Luật Lâm nghiệp, Luật Bảo vệ môi trường và pháp luật khác có liên quan*".

Hiện nay, Luật Bảo vệ môi trường và pháp luật khác có liên quan không quy định về việc quản lý tài chính đối với trường hợp như ERPA (do FCPF chi trả qua IBRD). Trái lại, Luật Lâm nghiệp (2017) quy định rõ dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng là một loại DVMTR (khoản 3 Điều 61). Vì vậy, triển khai ERPA theo Luật Lâm nghiệp là hướng đi phù hợp.

Theo Luật Lâm nghiệp, nguồn thu là một loại DVMTR, nhưng là một loại DVMTR mới, chưa được quy định cụ thể về việc chuyển nhượng, cơ chế tiếp nhận, quản lý và sử dụng, cơ chế hưởng lợi nguồn thu này. Vì vậy, các nội dung này cần được xây dựng trong dự thảo quyết định để có thể triển khai được Thỏa thuận, mà Thủ tướng Chính phủ đã giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ký với IBRD.

Ưu điểm của phương án là căn cứ theo quy định của Luật Lâm nghiệp về loại dịch vụ. Bên cung ứng dịch vụ được hưởng lợi thêm từ dịch vụ, góp phần tăng thu nhập và hỗ trợ sinh kế cho người làm nghề rừng, nâng cao nhận thức và thúc đẩy xã hội hóa hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, góp phần giải quyết các “điểm nóng” về bảo vệ rừng, nâng cao chất lượng rừng tự nhiên. Trong giai đoạn thí điểm tổ chức theo dõi riêng làm cơ sở cho việc giám sát, đánh giá của các bên liên quan về thực hiện thí điểm, làm căn cứ cơ sở để tổ chức triển khai thực hiện, nhân rộng, tiến tới cụ thể hóa chính sách trong thời gian tới.

Về việc sửa đổi bổ sung cơ chế tài chính Quỹ gắn với chính sách chi trả DVMTR quy định tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề xuất đưa các nội dung phù hợp vào quy định trong dự thảo Quyết định để triển khai thí điểm trước. Trong quá trình thực hiện ERPA, cùng với việc đánh giá 10 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR, sẽ tiến hành tổng kết, đề xuất điều chỉnh, bổ sung nội dung Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

Về việc thực hiện theo phương án “*Nộp toàn bộ nguồn thu từ ERPA vào ngân sách trung ương*”, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn nhận thấy, ưu điểm của phương án là không cần ban hành quyết định của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm. Tuy nhiên, hạn chế của phương án này là chưa có đủ cơ sở pháp lý để xác định là nguồn thu của ngân sách nhà nước; khi triển khai không xác định được kinh phí thực tế từ nguồn ERPA đã chỉ cho thỏa thuận, dẫn tới việc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn không thực hiện được việc giám sát, báo cáo cho Bên Ủy thác (IBRD - WB) cũng như việc trực tiếp giám sát tình hình thực hiện Kế hoạch đảm bảo an toàn và Kế hoạch chia sẻ lợi ích hằng năm của Bên ủy thác (Bên được ủy thác có quyền thuê một Bên thứ ba độc lập để tiến hành hoạt động giám sát riêng) như trong thỏa thuận ERPA mà Thủ tướng Chính phủ đã giao cho Bộ Nông nghiệp và PTNT ký với IBRD.

4. Về chia sẻ lợi ích từ ERPA

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề xuất các mức chi, nội dung chi phù hợp với quy định của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR, gắn kết với dự thảo kế hoạch chia sẻ lợi ích thỏa thuận theo ERPA. Cụ thể như sau:

a) Tại Trung ương

- Mức trích cho các hoạt động quản lý và điều phối tối đa là 0,5% như quy định tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP;

- Trích tối đa 7,5% cho các hoạt động thực hiện ERPA ở cấp trung ương để chi cho các hoạt động mang tính đặc thù như: đo đạc, báo cáo, kiểm chứng lượng giảm phát thải; hỗ trợ các hoạt động tăng cường các điều kiện cần thiết để giảm phát thải.

Mức trích cụ thể do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quyết định. Kinh phí còn lại điều phối cho các địa phương.

b) Tại địa phương

- Quỹ tỉnh được trích tối đa 10% tổng số tiền được điều phối từ trung ương. Kinh phí còn lại được chi trả đến đối tượng hưởng lợi là các chủ rừng quản lý rừng tự nhiên. Mức trích theo như quy định tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

- Tại chủ rừng là tổ chức: dự thảo Quyết định quy định các chủ rừng là tổ chức sau khi được trích kinh phí quản lý 10%, phần còn lại không phải là nguồn thu của chủ rừng (như quy định về chi trả DVMTR), chủ rừng sử dụng kinh phí để thực hiện các hoạt động về quản lý rừng có sự tham gia (bảo vệ rừng, hỗ trợ cộng đồng phát triển sinh kế), hỗ trợ UBND cấp xã tham gia vào quản lý bảo vệ rừng thông qua Thỏa thuận quản lý rừng có sự tham gia và chi trả cho các hoạt động đóng góp vào kết quả giảm phát thải, là các hoạt động liên quan đến biện pháp lâm sinh. Nội dung chi này khác với chi trả DVMTR, là các hoạt động đặc thù của chi trả giảm phát thải, được phía IBRD/WB đồng thuận trong dự thảo Kế hoạch chia sẻ lợi ích trước khi ký ERPA. Mục đích là để ưu tiên chia sẻ lợi

ích cho cộng đồng, tăng cường hỗ trợ cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng, tạo công ăn việc làm, cải thiện sinh kế, gián tiếp không gây mất rừng. Tỷ lệ chi cho hoạt động này tương đương với mức chi đã dự kiến tại dự thảo Kế hoạch chia sẻ lợi ích là tài liệu để ký ERPA.

5. Về định mức chi

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề xuất quy định trong dự thảo một số mức chi nhằm khuyến khích người dân, cộng đồng dân cư (sống tiếp giáp với khu rừng hoặc nằm trong khu rừng) tích cực tham gia vào hoạt động thí điểm, phù hợp với các mức chi trong dự thảo Nghị định về một số chính sách đầu tư trong lâm nghiệp do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang trình Chính phủ, gắn với quy định về chính sách chi trả DVMTR và vận dụng các chính sách hiện hành của nhà nước:

- Đối với khoán bảo vệ rừng: Dự thảo quy định mức khoán tối thiểu bằng 1,5 lần mức hỗ trợ của ngân sách nhà nước cho khoán bảo vệ rừng, tối đa không lớn hơn 2 lần mức hỗ trợ của ngân sách nhà nước cho khoán bảo vệ rừng theo đối tượng nhận khoán trên cùng địa bàn cấp tỉnh. Cơ sở đề xuất: Mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước hiện nay cho khoán bảo vệ rừng từ 300.000 đến 400.000 đồng/ha. Nếu tăng lên 1,5 lần sẽ tương ứng là 450.000 - 600.000 đồng/ha. Tại dự thảo Nghị định về một số chính sách đầu tư trong lâm nghiệp, ngân sách nhà nước cấp kinh phí cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư là 500.000 đồng/ha/năm. Mức tối đa là áp dụng theo quy định về chính sách chi trả DVMTR theo Nghị định số 156/2018/NĐ-CP.

- Đối với hoạt động hỗ trợ phát triển sinh kế: dự thảo Quyết định quy định mức hỗ trợ 50 triệu đồng/cộng đồng/năm, như mức trong dự thảo Nghị định về một số chính sách đầu tư trong lâm nghiệp. Hiện nay, mức hỗ trợ cộng đồng vùng đệm theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020 là 40 triệu đồng/cộng đồng/năm.

- Đối với các định mức khác, Bộ Nông nghiệp và PTNT đề xuất trong dự thảo Quyết định là “thực hiện theo quy định hiện hành của Nhà nước. Đối với các nội dung chưa được quy định và nội dung chưa có định mức chi, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quyết định trên cơ sở ý kiến đồng thuận của Bộ Tài chính”. Lý do: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đề xuất nguồn thu là nguồn thu DVMTR. Bộ Tài Chính đề nghị đối với các nội dung chưa được quy định và nội dung chưa có định mức chi theo quy định của pháp luật cần báo cáo Thủ tướng Chính phủ, cấp có thẩm quyền quyết định. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng thành 02 phương án, đề xuất áp dụng theo phương án 1, trình Thủ tướng Chính phủ như sau:

Phương án 1 như trong dự thảo quyết định: “Các định mức khác: thực hiện theo quy định hiện hành của Nhà nước. Đối với các nội dung chưa được quy định và nội dung chưa có định mức chi, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quyết định trên cơ sở ý kiến đồng thuận của Bộ Tài chính.”

Phương án 2: “Các định mức khác: thực hiện theo quy định hiện hành của Nhà nước. Đối với các nội dung chưa được quy định và nội dung chưa có định mức chi, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trình Thủ tướng Chính phủ xem xét quyết định.”

Trên đây là những nội dung cơ bản của dự thảo Quyết định về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn kính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định./.

(Xin gửi hồ sơ kèm theo: (1) Dự thảo Quyết định; (2) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến của các Bộ, ngành, địa phương; (3) Báo cáo đánh giá tác động thực hiện thí điểm).

Nơi nhận:

- Thủ tướng Chính phủ;
- PTTg Phạm Bình Minh (để b/c);
- Bộ trưởng (để b/c);
- Lưu: VT, TCLN.

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG

Lê Quốc Doanh