

Thực tiễn chuyển nhượng carbon rừng ở Việt Nam

Gần đây, Việt Nam bắt đầu tham gia một số thỏa thuận, đề án, dự án thí điểm liên quan đến giảm phát thải. Tuy nhiên, các thỏa thuận này mới dừng ở bước nghiên cứu khả thi, hiện chỉ có Thỏa thuận ERPA Bắc Trung Bộ được ký.

Thỏa thuận giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ (ERPA) giai đoạn 2018-2024

Việt Nam tham gia Chương trình chi trả dựa vào kết quả thực hiện REDD+ theo cơ chế Quỹ đối tác carbon trong lâm nghiệp (FCPF) của WB từ năm 2011. Đến tháng 10 năm 2020, Thỏa thuận giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ (ERPA) gồm các tỉnh Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế giai đoạn 2018-2024 đã được ký giữa Việt Nam (Bộ NN&PTNT) và Ngân hàng thế giới (WB). Theo Thỏa thuận này, Việt Nam chuyển nhượng 10,3 triệu tấn CO₂ giảm từ REDD+ cho WB với đơn giá 5USD/ tấn CO₂ với tổng giá trị là 51,5 triệu USD. Dự án chuyển nhượng kết quả giảm phát thải này được xây dựng theo quy trình và tiêu chuẩn của FCPF cho thị trường carbon bắt buộc. Phía WB 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 NDC. Thỏa thuận ERPA được thực hiện đầy đủ chỉ khi Việt Nam ban hành quy định về cơ chế chuyển nhượng kết quả và cơ chế quản lý tài chính. Sau hơn 2 năm ký Thỏa thuận, Chính phủ Việt Nam mới ban hành Nghị định số 107/2022/NĐ-CP ngày 28/12/2022 về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải KNK vùng Bắc Trung Bộ. Trong thời gian tới, ERPA sẽ là Thỏa thuận đánh dấu mốc đầu tiên về chuyển nhượng carbon rừng thành công ở Việt Nam.

Đề án thí điểm kinh doanh tín chỉ carbon rừng từ REDD+ của tỉnh Quảng Nam

Từ năm 2019, được sự hỗ trợ của Dự án Trường Sơn Xanh của USAID, UBND tỉnh Quảng Nam đã xây dựng Đề án thí điểm kinh doanh tín chỉ carbon rừng từ REDD+. Ngày 22/10/2020, UBND tỉnh Quảng Nam có Tờ trình số 6225/TTr-UBND trình Thủ tướng Chính phủ cho phép xây dựng và thực hiện Đề án thí điểm với các mục tiêu và kết quả chuyển nhượng chứng chỉ carbon rừng cho công ty nước ngoài như sau: 01 hồ sơ mô tả dự án tín chỉ carbon rừng từ REDD+ trong thời gian từ 6/2022 đến 12/2026 được xây dựng theo tiêu chuẩn VCS và CCB; năm 2022 bán 1,5 triệu tín chỉ của các năm 2018, 2019 và 2020; năm 2024 bán 2,5 triệu tín chỉ của các năm 2021, 2022, 2023; năm 2026 bán 2,1 triệu tín

chỉ của các năm 2024, 2025; Kết quả xác minh, phát hành và bán tín chỉ carbon được lưu trữ trên hệ thống đăng kiểm quốc tế của Verra tại <https://registry.verra.org/>. Đến nay Đề án chưa được triển khai do thiếu các quy định về quy trình, thủ tục, trách nhiệm của các bên liên quan, cơ chế tài chính của một dự án kinh doanh tín chỉ carbon rừng ở từng giai đoạn như: nghiên cứu khả thi, xây dựng dự án (project description), thẩm tra dự án (validation), xác nhận tín chỉ (verification), phát hành tín chỉ.

Chuyển nhượng cho LEAF/Emergent carbon rừng tại vùng Nam Trung bộ và Tây Nguyên trong giai đoạn 2022-2026.

Tháng 10 năm 2020, Bộ NN&PTNT và Tổ chức Tăng cường tài chính Lâm nghiệp (Emergent) là cơ quan ủy thác của Liên minh giảm phát thải thông qua tăng cường tài chính cho rừng (LEAF) đã ký Ý định thư (LOI) để chuyển nhượng 5,15 triệu tCO₂e từ rừng của các tỉnh Nam Trung Bộ và Tây Nguyên theo tiêu chuẩn ART/TREES. Theo Ý định thư, hai bên tiếp tục đàm phán, xây dựng nội dung với mục tiêu trong vòng 12 tháng sau khi ký kết, Việt Nam sẽ chuẩn bị để ký Thỏa thuận Mua bán Giảm phát thải (ERPA) với LEAF/Emergent. Tuy nhiên, đến nay các hoạt động đàm phán chưa được triển khai và Thỏa thuận chưa được chuẩn bị.

Dự án giảm phát thải trong lâm nghiệp vùng trung du, miền núi phía Bắc của Công ty SK Forest

Từ tháng 12 năm 2021, Công ty SK Forest với sự hỗ trợ kỹ thuật của Trường Đại học Queensland phối hợp với Tổng cục Lâm nghiệp của Bộ NN&PTNT tiến hành nghiên cứu khả thi dự án chuyển nhượng carbon rừng. Đến nay đã phân tích để lựa chọn vùng dự án là 12 tỉnh miền núi phía Bắc và đối tượng rừng thuộc sở hữu nhà nước; Tiêu chuẩn carbon được áp dụng là VCS với thời gian dự án từ 2023-2030; Mức phát thải tham chiếu – đường cơ sở đã được xây dựng; Tiềm năng giảm phát thải đã được tính toán; Phân tích và dự tính được nguy cơ đảo ngược phát thải; Xác định được nội dung đo đạc, giám sát và báo cáo dự án; Phân tích các yêu cầu Bảo đảm an toàn của dự án REDD+ theo tiêu chuẩn VCS và đánh

sách đối với tín chỉ carbon rừng trong giảm phát thải trong lâm nghiệp; Đề xuất cơ chế chuyển nhượng kết quả giảm phát thải, quản lý tài chính và chia sẻ lợi

ích cho dự án; Đánh giá lợi ích ngoài carbon của dự án; Phân tích và đề xuất các phương án xây dựng dự án giảm phát thải trong lâm nghiệp ở vùng. Đến nay, dự án đang trình báo cáo khả thi cho Bộ NN&PTNT. Bước tiếp theo là giữa Công ty SK Forest với Bộ NN&PTNT sẽ ký Ý định thư (LOI) để làm cơ sở cho triển khai các công việc tiếp theo.

Dự án REDD+ xã Hiếu, huyện Kon Plong, tỉnh Kon Tum

Dự án REDD+ xã Hiếu, huyện Kon Plong, tỉnh Kon Tum triển khai từ năm 2018 với mục tiêu chống mất rừng và suy thoái rừng không theo kế hoạch trên diện tích khoảng 1.200 ha tại 3 thôn (cộng đồng dân tộc M'nâm) của xã Hiếu, kết hợp trồng rừng trên 100 ha diện tích đất rừng bị suy thoái. Dự án được KfW10 hỗ trợ tài chính, đơn vị hỗ trợ kỹ thuật là Tổ chức Bảo tồn Động thực vật hoang dã Quốc tế (FFI) có vai trò điều phối và thúc đẩy dự án, thay mặt cho cộng đồng thực hiện bán tín chỉ carbon Plan Vivo. Dự án được thiết kế theo tiêu chuẩn Plan Vivo. Hồ sơ dự án đã được Tổ chức Plan Vivo thẩm tra (validation). Lượng carbon rừng được hấp thụ và lưu giữ tăng thêm từ các hoạt động can thiệp chống mất rừng được xác định là 5.217 tấn trong 30 năm, bình quân mỗi năm 1.700 tấn CO₂.

Tóm lại, các chương trình, dự án về chuyển nhượng carbon rừng hiện nay đa phần là các chương trình hỗ trợ có điều kiện chứ chưa có chuyển nhượng carbon rừng thành công cả trên thị trường thế giới và trong nước. Mặc dù vậy, bước đầu đã có một số kinh nghiệm, bài học chỉ ra rằng cần phải hoàn thiện cơ chế, chính sách và chuẩn bị đủ mọi điều kiện để sẵn sàng thâm nhập thị trường carbon rừng.

Khoảng trống pháp lý và khuyến nghị chính sách

Thương mại carbon rừng là vấn đề mới nhưng nội hàm carbon rừng đã được đề cập trực tiếp hoặc gián tiếp trong một số văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến chống mất rừng, chống suy thoái rừng, trồng rừng, quyền sử dụng rừng, cụ thể:

Quy định về chống mất rừng và chống suy thoái rừng tự nhiên đáp ứng tiêu chuẩn carbon rừng

Quy định về chống mất rừng được cụ thể hóa tại Khoản 2, Điều 14, Luật lâm nghiệp 2017, cụ thể: *“Không chuyển mục đích sử dụng rừng tự nhiên sang mục đích khác, trừ dự án quan trọng quốc gia; dự án phục vụ quốc phòng, an ninh quốc gia; dự án cấp thiết khác được Chính phủ phê duyệt”*. Ngoài ra, có những quy định

rất chặt chẽ về điều kiện cũng như thẩm quyền quyết định chuyển mục đích rừng sang ngoài mục đích lâm nghiệp tại các Điều 19 và 20, Luật lâm nghiệp. Để chuyển rừng tự nhiên phải đáp ứng được các tiêu chí rất ngặt nghèo được quy định tại Nghị định số 83/2020/NĐ-CP.

Trước thời điểm Luật Lâm nghiệp được ban hành, Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng cũng quy định rõ: *“không chuyển diện tích rừng tự nhiên hiện có sang mục đích sử dụng khác (trừ các dự án phục vụ cho mục đích quốc phòng, an ninh, hoặc các dự án đặc biệt, cấp thiết do Chính phủ quyết định)... Chủ động, nâng cao năng lực, xử lý kịp thời, hiệu quả công tác phòng, chống cháy, chữa cháy và sạt lở đất rừng để hạn chế thấp nhất số vụ cháy rừng và thiệt hại do cháy rừng”*.

Đối với chống suy thoái rừng, Luật lâm nghiệp quy định tại các Điều 29, 30 và 31 về đóng cửa rừng tự nhiên, nghĩa là dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên trong một thời gian nhất định để rừng tự nhiên được phục hồi. Trước đó, Chỉ thị số 13-CT/TW cũng nêu rõ: *“dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên trên phạm vi cả nước; nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường đối với rừng sản xuất; ngăn chặn kịp thời, hiệu quả tình trạng suy thoái rừng”*. Với quy định này, hiện tại gỗ được khai thác từ rừng tự nhiên đều là gỗ bất hợp pháp.

Cùng với các văn bản nêu trên, Thông tư số 27/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 của Bộ NN&PTNT quy định về quản lý và truy xuất nguồn gốc lâm sản nay được thay thế bằng Thông tư số 26/2022/TT-BNNPTNT và Nghị định số 102/2020/NĐ-CP ngày 01/9/2020 của Chính phủ về quy định hệ thống bảo đảm gỗ hợp pháp Việt Nam cũng là khuôn khổ pháp lý rất quan trọng góp phần trực tiếp vào chống khai thác trái phép gỗ rừng tự nhiên, góp phần chống suy thoái rừng.

Như vậy, quy định pháp lý về chống mất rừng và suy thoái rừng tự nhiên hiện hành có thể vận dụng vào các dự án chuyển nhượng carbon rừng cho thị trường carbon bắt buộc cũng như các tiêu chuẩn VCS, ART/TREES, GS, PLAN VIVO, CCB cho thị trường carbon tự nguyện.

Quy định về đất cho trồng rừng mới đáp ứng tiêu chuẩn carbon rừng

Nội dung này được cụ thể hóa tại Thông tư số 29/2018/TT-BNNPTNT quy định về các biện pháp lâm sinh. Theo đó, Khoản 1, Điều 9 quy định đất chưa có rừng để trồng mới rừng đặc dụng bao gồm: *đất trống; đất có thực bì là cỏ thưa, lau*

lách; đất có cây bụi, cây gỗ rải rác, cây tái sinh mục đích; Khoản 2, Điều 9 quy định đất chưa có rừng để trồng mới rừng phòng hộ gồm: đất trống; đất có thực bì là cỏ tranh, lau lách; đất có cây bụi, cây gỗ rải rác, cây tái sinh mục đích không có khả năng tái sinh tự nhiên thành rừng; Khoản 3, Điều 9 quy định đất chưa có rừng để trồng mới rừng sản xuất gồm: diện tích đất chưa có rừng là đất trống hoặc đất có thực bì là cỏ tranh, lau lách; diện tích đất chưa có rừng, thực bì là cây bụi, cây gỗ rải rác và cây gỗ tái sinh mục đích, không có khả năng phục hồi thành rừng có giá trị kinh tế.

Trồng mới các loại rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất ở các loại đất được quy định nêu trên phù hợp với các dự án chuyển nhượng carbon rừng cho thị trường bắt buộc cũng như các tiêu chuẩn VCS, ART/TREES, GS, CCB cho thị trường tự nguyện. Do quy định các loại đất để trồng rừng ở Việt Nam có những điểm tương thích và những điểm không tương thích với từng tiêu chuẩn nên mỗi tiêu chuẩn lại có các quy định chi tiết cho từng loại đất như: mật độ cây rừng hiện có, thời gian đất chưa có rừng để đưa vào trồng rừng, ví dụ: tiêu chuẩn ART/TREES chỉ áp dụng cho rừng trồng trên đất trước đó 5 năm không có rừng kể từ khi phê duyệt dự án. Đây chính là những điểm mở trong quá trình đàm phán thỏa thuận.

Quy định về loại rừng cho khoanh nuôi xúc tiến tái sinh đáp ứng tiêu chuẩn carbon rừng

Loại rừng cho khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên và khoanh nuôi xúc tiến tái sinh có trồng bổ sung được quy định cụ thể tại Thông tư số 29/2018/TT-BNNPTNT. Theo đó, Khoản 1 Điều 4 quy định diện tích đưa vào khoanh nuôi xúc tiến tái sinh là “*diện tích không đạt tiêu chí thành rừng do khai thác kiệt; nương rẫy bỏ hoang, đất có trảng cỏ có mật độ cây tái sinh mục đích đạt chiều cao trên 0,5m lớn hơn 500 cây/ha; núi đá có cây gỗ tái sinh nhưng chưa đạt tiêu chí thành rừng*”; Khoản 1 Điều 5 quy định diện tích đưa vào khoanh nuôi xúc tiến tái sinh có trồng bổ sung là “*diện tích không đạt tiêu chí thành rừng do khai thác kiệt; nương rẫy bỏ hoang, đất có trảng cỏ, cây bụi xen cây gỗ mật độ cây tái sinh mục đích đạt chiều cao trên 0,5 m từ 300 cây/ha đến dưới 500 cây/ha đối với rừng phòng hộ, rừng sản xuất hoặc từ 100 cây/ha đến dưới 500 cây/ha đối với rừng đặc dụng*”.

Về biện pháp trồng bổ sung, Thông tư cũng quy định: “*Đối với rừng đặc dụng là cây bản địa có phân bố trong hệ sinh thái của rừng đặc dụng đó; đối với rừng phòng hộ là cây bản địa có phân bố trong khu vực hoặc từ những vùng sinh thái*

tương tự; đối với rừng sản xuất là cây bản địa có giá trị kinh tế, đáp ứng mục đích sản xuất, kinh doanh”.

Có thể nhận thấy loại rừng cho khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên và khoanh nuôi xúc tiến tái sinh có trồng bổ sung được quy định tại Thông tư hoàn toàn phù hợp với các dự án chuyển nhượng carbon rừng cho thị trường carbon bắt buộc cũng như các tiêu chuẩn VCS, ART/TREES, PLAN VIVO, CCB cho thị trường carbon tự nguyện. Tuy nhiên, việc phân loại rừng có những điểm tương thích hoặc không tương thích với từng tiêu chuẩn nên mỗi tiêu chuẩn lại có các quy định chi tiết cho từng loại rừng. Đây cũng là những điểm mở trong quá trình đàm phán thỏa thuận.

Quy định về quyền sở hữu rừng và quyền sở hữu carbon rừng

Pháp luật Việt Nam quy định hai nhóm chủ sở hữu rừng là sở hữu Nhà nước và sở hữu ngoài Nhà nước. Điều 7, Luật Lâm nghiệp năm 2017 quy định về sở hữu của Nhà nước đối với rừng: *“Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân, gồm rừng tự nhiên, rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ...”*. Chính phủ, UBND các cấp tỉnh, huyện là đại diện chủ sở hữu rừng tự nhiên thực hiện trao ***quyền sử dụng rừng*** cho các tổ chức, cá nhân, cộng đồng dân cư bằng các quy định pháp luật về giao quyền sử dụng rừng và cho thuê rừng.

Điều 7, Luật Lâm nghiệp năm 2017 cũng quy định về sở hữu ngoài Nhà nước: *“tổ chức hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng tự đầu tư...”*. Tổ chức hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng tự đầu tư đương nhiên có quyền sử dụng rừng đối với khu rừng. Quyền sử dụng rừng được quy định tại khoản 1 Điều 2, Luật lâm nghiệp: *“Quyền sử dụng rừng là quyền của chủ rừng được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ rừng”*.

Khoản 1, Điều 105, Bộ Luật dân sự năm 2015 quy định về tài sản như sau: *“Tài sản là vật, tiền, giấy tờ có giá và quyền tài sản”*. Carbon rừng là một trong những tài sản rừng khi carbon rừng được tính, xác nhận là tín chỉ carbon, mỗi tín chỉ carbon rừng chính là *giấy tờ có giá và quyền tài sản*. Với quy định này, tín chỉ carbon được xem như là một trong những tài sản rừng như gỗ, lâm sản ngoài gỗ. Khi đã là tài sản rừng, tín chỉ carbon trở thành hàng hóa được giao dịch, mua bán, chuyển nhượng trên thị trường. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật vẫn còn thiếu những quy định hoặc hướng dẫn cụ thể về quyền sở hữu carbon

rừng, hàng hóa carbon rừng. Do thiếu những quy định này, vấn đề sở hữu carbon rừng cũng chưa rõ ràng.

Quy định về chuyển nhượng carbon rừng

Các quy định về chuyển nhượng carbon rừng nằm trong khuôn khổ pháp lý chung về chuyển nhượng carbon, trong đó có những quy định về tham gia vào các thị trường carbon như: thị trường bắt buộc, thị trường tự nguyện, thị trường quốc tế; quy định về phát triển thị trường carbon trong nước.

Năm 2012, Thủ tướng ban hành Quyết định số 1775/QĐ-TTg ngày 21/11/2012 phê duyệt Đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính; quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ carbon ra thị trường thế giới, trong đó có đề cập đến những quy định đầu tiên về mua bán, chuyển giao tín chỉ carbon ra thị trường thế giới.

Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3/6/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường cũng nêu ra một trong những nhiệm vụ quan trọng là *“Thúc đẩy các hoạt động giảm phát thải KNK phù hợp với điều kiện của nước ta trên cơ sở hỗ trợ tài chính và công nghệ của các quốc gia và tổ chức quốc tế. Phát triển thị trường trao đổi tín chỉ carbon trong nước và tham gia vào thị trường carbon toàn cầu”*.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 với những quy định mới về mua bán tín chỉ và hạn ngạch phát thải KNK cũng lần đầu tiên chế định việc tổ chức và phát triển thị trường carbon như là công cụ kinh tế để thúc đẩy giảm phát thải KNK trong nước, góp phần thực hiện đóng góp về giảm nhẹ do Việt Nam cam kết khi tham gia Thỏa thuận Paris về BĐKH.

Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07/01/2022 của Chính phủ về giảm nhẹ phát thải KNK và bảo vệ tầng ozone cũng có một số quy định liên quan đến chuyển nhượng carbon rừng, cụ thể: Khoản 5 Điều 3 quy định: *“Cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ carbon là các cơ chế thực hiện việc đăng ký, triển khai các chương trình, dự án giảm nhẹ phát thải KNK và tạo tín chỉ carbon theo các phương pháp được quốc tế hoặc Việt Nam công nhận. Tín chỉ carbon từ các chương trình, dự án được trao đổi trên thị trường carbon hoặc bù cho lượng phát thải KNK vượt quá hạn ngạch được phân bổ”*. Điều 8 Nghị định quy định về tăng cường hấp thụ KNK cũng nêu rõ: *“Các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư là chủ rừng hoặc người sử dụng đất xây dựng và thực hiện các biện pháp quản lý rừng bền vững, bảo vệ và nâng cao tỷ lệ che phủ, sinh khối và chất lượng rừng để tăng khả năng hấp thụ*

KNK thì được tham gia các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ carbon trong nước, quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên". Ngoài ra, Điều 16 cũng quy định đối tượng tham gia thị trường carbon trong nước bao gồm những tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư được nêu tại Điều 8.

Như vậy, có thể thấy Nghị định 06/2022/NĐ-CP là văn bản pháp lý đầu tiên có những quy định liên quan đến carbon rừng tham gia vào cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ carbon trong nước và quốc tế. Khi tín chỉ carbon rừng được tham gia vào cơ chế này thì carbon rừng có thể được thừa nhận là một trong những tài sản rừng và khi là tài sản rừng thì quyền quyết định thuộc về chủ rừng như được quy định tại Điều 8 của Nghị định.

Mặc dù nội dung carbon rừng đã được đề cập tại các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là tại Nghị định 06/2022/NĐ-CP, tuy nhiên, vấn đề chuyển nhượng tín chỉ carbon rừng vẫn thiếu những quy định cụ thể để có thể thúc đẩy các tiến trình đàm phán thương mại. Để khắc phục bất cập này, trước tiên cần nhận diện những khoảng trống trong khuôn khổ pháp lý, từ đó có cơ sở đề xuất sửa đổi, bổ sung các thể chế, chính sách tương ứng, phù hợp.

Từ những quy định nêu trên, có thể nhận thấy chính sách carbon rừng còn có một số thiếu hụt như sau:

Thứ nhất, Việt Nam chưa có quy định về sở hữu carbon rừng trong mối quan hệ với quyền sở hữu rừng, quyền sử dụng rừng trong khi đây là điều kiện rất quan trọng để thực hiện chuyển nhượng carbon rừng.

Thứ hai, Việt Nam cũng chưa có quy định về carbon rừng khi được xác nhận dưới dạng tín chỉ carbon là tài sản của rừng cũng như sản phẩm hàng hóa của rừng được “đối xử” ngang bằng như gỗ hay lâm sản ngoài gỗ.

Thứ ba, carbon rừng chỉ trở thành sản phẩm hàng hóa để chuyển nhượng khi được xác nhận là tín chỉ phải qua quá trình nghiên cứu khả thi, lập dự án theo tiêu chuẩn carbon phù hợp, thẩm tra hồ sơ, xác nhận tín chỉ, phát hành và chuyển nhượng, trao đổi, bù trừ. Đây là một quá trình đặc thù, khác với nhiều lĩnh vực khác bởi nhiều giai đoạn phải được các tổ chức độc lập thực hiện, trong khi các quy định hiện hành ở Việt Nam chưa có hoặc có nhưng không phù hợp với thị trường carbon và thông lệ quốc tế.

Thứ tư, Việt Nam đang thiếu những quy định về thể chế chung đối với carbon rừng. carbon rừng đang trong hai xu hướng: một là, dùng để chuyển nhượng

bằng các thỏa thuận giảm phát thải (ERPA) hoặc trao đổi, chuyển nhượng, bù trừ tín chỉ carbon theo thị trường theo Luật Bảo vệ Môi trường; hai là, carbon rừng được hình thành từ chống mất rừng, chống suy thoái rừng, hấp thụ và lưu giữ từ các hoạt động khôi phục rừng lại được quy định là một loại hình dịch vụ môi trường rừng theo Luật Lâm nghiệp. Rõ ràng, hai xu hướng này có những điểm đồng nhất nhưng cũng có những điểm khác biệt, do đó phải cần có một thể chế thống nhất đối với carbon rừng thì mới có thể hài hòa hóa giữa giao dịch tín chỉ carbon rừng theo thị trường và theo cung ứng dịch vụ môi trường rừng.

Thứ năm, do đặc thù của tín chỉ carbon rừng được hình thành từ các hoạt động để giảm phát thải từ rừng hay những hoạt động tăng hấp thụ và lưu giữ carbon rừng, tham gia thị trường carbon phải qua quá trình như đầu tư, kinh doanh tín chỉ carbon. Hiện đang thiếu quy định về hình thức đầu tư kinh doanh tín chỉ carbon rừng cho các doanh nghiệp nước ngoài đầu tư vào lĩnh vực này ở Việt Nam. Các doanh nghiệp đang rất lúng túng lựa chọn hình thức đầu tư.

Thứ sáu, quản lý nhà nước đối với carbon rừng còn nhiều hạn chế. Nội dung quản lý Nhà nước về carbon rừng như điều tra, thống kê, kiểm kê, theo dõi diễn biến và giám sát carbon rừng chưa được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật. carbon rừng chưa phải là chỉ tiêu kiểm kê, thống kê, theo dõi diễn biến nên chưa được công bố về tổng trữ lượng, tăng giảm trong các kỳ tổng điều tra rừng, thống kê rừng, theo dõi diễn biến rừng hằng năm. Giá trị của carbon rừng chưa được định giá, chưa được tính vào giá trị của rừng. Bản đồ trữ lượng carbon rừng như Hình 1 chưa phải là bản đồ carbon rừng quốc gia và chưa được cập nhật thường xuyên. Quy hoạch giảm phát thải từ rừng cho đóng góp NDC gắn với quy hoạch ba loại rừng chưa được tính đến. Trách nhiệm, quyền hạn của cơ quan Nhà nước đối với quản lý carbon rừng chưa rõ và chưa được quy định.

Nhằm góp phần khắc phục những khoảng trống nêu trên, hệ thống cơ sở pháp lý cần được bổ sung các quy định về sở hữu carbon rừng, quy định carbon rừng là lâm sản và quản lý carbon rừng, cụ thể:

Về quy định carbon rừng là lâm sản, để carbon rừng là lâm sản và trở thành hàng hóa như các loại lâm sản khác, tại khoản 16, Điều 2, Luật Lâm nghiệp phải được bổ sung thêm carbon được hấp thụ và lưu giữ trong rừng là một loại lâm sản. Khi đã được công nhận là một loại lâm sản thì các nội dung

liên quan đến quản lý, sử dụng carbon rừng cần được quy định chi tiết tại các điều trong Luật Lâm nghiệp và các văn bản dưới luật.

Về quy định sở hữu carbon rừng, để xác định rõ về quyền carbon rừng, trước hết cần bổ sung một số quy định về quyền sở hữu carbon rừng, quyền sử dụng carbon rừng nằm trong quyền sở hữu rừng và quyền sử dụng rừng hiện được quy định tại khoản 10, khoản 11, Điều 2; Điều 7 về sở hữu rừng và các điều liên quan khác của Luật Lâm nghiệp. Theo đó, các văn bản dưới luật phải sửa đổi, bổ sung một số quy định chi tiết. Nghị định số 156/2018/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành Luật Lâm nghiệp cần phải bổ sung một điều cụ thể quy định các nội dung sau:

- Tín chỉ carbon của những khu rừng tự nhiên giao cho các tổ chức của Nhà nước (Ban quản lý rừng đặc dụng, Ban quản lý rừng phòng hộ, Công ty Lâm nghiệp Nhà nước) thì thuộc quyền sở hữu Nhà nước. Cơ quan Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng tự nhiên có quyền quyết định về xây dựng, phát hành tín chỉ carbon rừng; giao dịch, chuyển nhượng tín chỉ carbon rừng được hình thành từ rừng tự nhiên.
- Tín chỉ carbon của những khu rừng tự nhiên giao cho các tổ chức ngoài nhà nước, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thì những chủ thể này là chủ sở hữu những tín chỉ carbon được tăng thêm do thực hiện các hoạt động bảo vệ rừng, khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh rừng; tín chỉ carbon đã có trước khi giao rừng thì thuộc sở hữu Nhà nước. Như vậy đối tượng rừng này có hai nhóm chủ sở hữu tín chỉ carbon rừng, do vậy cần có quy định về đồng quản lý tín chỉ carbon rừng trong xây dựng, phát hành tín chỉ; giao dịch, chuyển nhượng tín chỉ carbon rừng.
- Tín chỉ carbon của rừng trồng là rừng sản xuất do chủ rừng tự đầu tư thì thuộc về sở hữu của chủ rừng (bao gồm các chủ rừng là tổ chức trong và ngoài nhà nước, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư được quy định tại Điều 8, Luật lâm nghiệp). Những chủ rừng này có toàn quyền quyết định về xây dựng, phát hành tín chỉ; giao dịch, chuyển nhượng tín chỉ carbon rừng. Tuy nhiên, do số lượng chủ rừng nhiều với diện tích rừng nhỏ, manh mún nên việc xây dựng, phát hành tín chỉ carbon rừng; giao dịch, chuyển nhượng tín chỉ carbon rừng có nhiều khó khăn, khó thực hiện riêng lẻ, vậy nên có quy định về cơ chế ủy quyền được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật.