



BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG
**VIỆN CHIẾN LƯỢC, CHÍNH SÁCH
TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG**

**RÀ SOÁT PHÁP LUẬT VÀ XEM XÉT TÍNH KHẢ THI
CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH
VỀ PHƯƠNG THỨC VÀ LỘ TRÌNH VIỆT NAM THAM GIA GIẢM NHẸ PHÁT
THẢI KHÍ NHÀ KÍNH TOÀN CẦU**

Hà Nội, 17/5/2017

NỘI DUNG CHÍNH

- 1. Rà soát, xem xét sự tương thích với hệ thống pháp luật của Dự thảo nghị định.**
- 2. Xem xét tính khả thi của Dự thảo Nghị định.**
- 3. Một số đề xuất, kiến nghị.**



Rà soát sự tương thích của Dự thảo Nghị định với hệ thống pháp luật

Phương pháp rà soát: theo quy định của Luật BHVBQPPL 2015 và Nghị định 34/2015/NĐ-CP hướng dẫn một số điều của Luật BHVBQPPL:

1. Tính hợp hiến:

- Không trái với quy định cụ thể của Hiến pháp
- Phù hợp với tinh thần của Hiến pháp

2. Tính hợp pháp

- Đúng thẩm quyền: về hình thức và nội dung
- Tuân thủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng, ban hành
- Tuân thủ những quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày.
- Có nội dung phù hợp với hệ thống văn bản QPPL

3. Sự tương thích với các điều ước quốc tế liên quan

- UNFCCC
- Thỏa thuận Pari



Về tính hợp hiến của Dự thảo Nghị định (1)

Hiến pháp Việt Nam 2013:

Các quy định cụ thể liên quan đến BĐKH và giảm nhẹ phát thải KNK:

- Mọi người có quyền **được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường** (Điều 43).
- Nước CHXHCN Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, **gắn kết chặt chẽ với BVMT....**(Điều 50)
- Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lý, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; **chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu.**
- Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, **phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo** (Điều 63).



Về tính hợp hiến của Dự thảo Nghị định (2)

Hiến pháp Việt Nam 2013:

Tinh thần của Hiến pháp:

- Hướng tới BVMT, chủ động ứng phó với BĐKH; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, ***mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc***;
- Việt Nam chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế; là đối tác tin cậy và là ***thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế***.

Các quy định của Dự thảo Nghị định là để giảm nhẹ phát thải KNK, chủ động ứng phó với BĐKH, vì vậy là phù hợp với Điều 63 của Hiến pháp và phù hợp với tinh thần của Hiến pháp

-> Dự thảo Nghị định có tính hợp hiến.



Về tính hợp pháp của Dự thảo Nghị định

1. Về thẩm quyền:

- *Đúng thẩm quyền về hình thức*: Dự thảo Nghị định có căn cứ pháp lý rõ ràng (Luật BVMT 2014); cơ quan ban hành là Chính phủ.
- *Đúng thẩm quyền về nội dung*: Chính phủ quy định các nội dung về lộ trình và phương thức giảm nhẹ phát thải KNK.

2. Về thủ tục xây dựng văn bản:

- *Tuân thủ các quy định của pháp luật về thủ tục xây dựng, ban hành*: Nghị định được Bộ TNMT xây dựng theo quy định của Luật ban hành VBQPPL 2015

3. Về thể thức và kỹ thuật trình bày:

- Dự thảo Nghị định *tuân thủ quy định về thể thức và kỹ thuật trình bày*.

4. Về sự phù hợp về nội dung với hệ thống CSPL:

4.1. Xem xét sự phù hợp về nội dung của Dự thảo Nghị định với hệ thống văn bản về chủ trương, chính sách liên quan đến giảm nhẹ phát thải KNK, gồm:

- Nghị quyết 24/NQ-TƯ' của BCH TƯ' Đảng
- Luật BVMT 2014
- Chiến lược quốc gia về BĐKH
- Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh
- Đề án quản lý phát thải KNK, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ cac-bon ra thị trường thế giới



Các văn bản liên quan đến giảm nhẹ phát thải KNK (1)

Nghị quyết 24/NQ-TƯ' của BCH TƯ' Đảng (2013):

- Phải tiến hành đồng thời thích ứng và giảm nhẹ, mục tiêu đến 2020 giảm 8-10% cường độ phát thải KNK so với 2010.
- Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính: kiểm kê KNK; thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phù hợp điều kiện VN; phát triển thị trường cac-bon; chống mất rừng, suy thoái rừng; sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

Luật BVMT (2014):

- BVMT gắn kết hài hòa với phát triển KT, an sinh xã hội, ..., ứng phó với biến đổi khí hậu để bảo đảm mọi người quyền được sống trong môi trường trong lành.
- Khuyến khích phát triển năng lượng tái tạo; 3R; SXSH...
- Quản lý phát thải KNK: Xây dựng hệ thống kiểm kê; thực hiện các hoạt động NAMA; bảo vệ và phát triển rừng, các hệ sinh thái; kiểm tra, thanh tra việc tuân thủ các quy định về kiểm kê và giảm nhẹ phát thải KNK; phát triển thị trường tín chỉ cac-bon; HTQT về giảm nhẹ KNK.



Các văn bản liên quan đến giảm nhẹ phát thải KNK (2)

Chiến lược quốc gia về BĐKH (2011):

- Ứng phó với BĐKH có ý nghĩa sống còn; tiến hành đồng thời thích ứng và giảm nhẹ phát thải KNK; Nền kinh tế các-bon thấp, tăng trưởng xanh trở thành xu hướng chủ đạo trong phát triển bền vững.
- Bảo vệ, phát triển bền vững rừng; Phát triển các nguồn năng lượng tái tạo, năng lượng mới; Sử dụng tiết kiệm, hiệu quả năng lượng; Thay đổi phương thức canh tác nông nghiệp; Quản lý chất thải hiệu quả.
- Dự tính sau năm 2025 Việt Nam phải đặc biệt quan tâm đến giảm phát thải KNK để bảo vệ hệ thống khí hậu Trái đất.

Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh (2012):

- Tăng trưởng xanh, tiến tới nền kinh tế các-bon thấp, làm giàu vốn tự nhiên trở thành xu hướng chủ đạo trong phát triển kinh tế bền vững; giảm phát thải và tăng khả năng hấp thụ KNK dần trở thành chỉ tiêu bắt buộc và quan trọng trong phát triển KT - XH.
- Giảm cường độ phát thải KNK và thúc đẩy sử dụng năng lượng sạch, năng lượng tái tạo; Xanh hóa sản xuất; Xanh hóa lối sống và thúc đẩy tiêu dùng bền vững.



Các văn bản liên quan đến giảm nhẹ phát thải KNK (3)

Đề án quản lý phát thải KNK, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ cac-bon ra thị trường thế giới (2012):

- Quản lý phát thải KNK nhằm thực hiện UNFCCC và các điều ước quốc tế; phát triển nền kinh tế các-bon thấp, tăng trưởng xanh và cùng cộng đồng quốc tế trong nỗ lực giảm nhẹ phát thải KNK.
- Các hoạt động:
 - Tăng cường năng lực kiểm kê KNK; thiết lập, vận hành hệ thống kiểm kê; thực hiện định kỳ hai (02) năm một lần;
 - Thực hiện mục tiêu giảm phát thải và tăng khả năng hấp thụ KNK đến năm 2020: năng lượng và GTVT; nông nghiệp; LULUCF; quản lý chất thải
 - Đánh giá nhu cầu; phổ biến, áp dụng các công nghệ giảm phát thải và tăng khả năng hấp thụ KNK tiềm năng tại Việt Nam;
 - Xây dựng khung chương trình NAMA
 - Hình thành và đưa vào hoạt động hệ thống MRV cấp quốc gia;
 - Nâng cao nhận thức, trách nhiệm của các cấp, các ngành, các địa phương, doanh nghiệp, cộng đồng;
 - Tăng cường hợp tác quốc tế để tranh thủ sự hỗ trợ về tài chính và chuyển giao công nghệ.



Mục tiêu về giảm nhẹ phát thải KNK

Chỉ tiêu	Mục tiêu cụ thể	Văn bản
Giảm phát thải KNK	<p>Đến 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Năng lượng và GTVT: giảm 8% so với 2005 - Nông nghiệp: giảm 20% so với 2005 - LULUCF: Tăng khả năng hấp thụ KNK: 20% so với 2005 - Chất thải: giảm 5% so với 2005 	Đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính (QĐ 1775/QĐ-TTg)
	<ul style="list-style-type: none"> - Đến 2020, giảm phát thải từ năng lượng từ 10-20% đến 20% so với BAU, tự nguyện 10%, 10% khi có thêm hỗ trợ quốc tế. - Đến 2030, giảm lượng phát thải từ năng lượng 20-30% so với BAU, tự nguyện khoảng 20%, 10% còn lại khi có thêm hỗ trợ quốc tế. - Đến 2030 và 2050, giảm mức phát thải mỗi năm ít nhất 1,5 - 2%; 	CLQG về TTX
Giảm mức phát thải KNK trên đơn vị GDP	- Đến 2020, giảm 8 - 10% so với năm 2010.	NQ 24-NQ/TW, CLQG về BĐKH, CLQG về TTX
Tăng tỉ lệ năng lượng tái tạo, năng lượng mới	- Đến 2020, đạt hơn 5%; đến 2050 đạt 11% trên tổng năng lượng thương mại sơ cấp	NQ 24-NQ/TW, CLQG về BĐKH
Độ che phủ rừng	- Đến 2020, đạt 45% độ che phủ rừng.	Nghị quyết 24-NQ/TW, CLQG về BĐKH, TTX,



Về trách nhiệm các bên liên quan (1)

4.2. Xem xét sự phù hợp về trách nhiệm của các bên liên quan trong việc tổ chức thực hiện Nghị định thông qua rà soát các văn bản quy định chức năng nhiệm vụ các cơ quan liên quan

- **Bộ TNMT:** Nghị định số 36/2017/NĐ-CP ngày 04/4/2017
- **Các Bộ, ngành chuyên môn:**
 - Bộ Công Thương: Nghị định 95/2012/NĐ-CP
 - Bộ NNPTNT: Nghị định 15/2017/NĐ-CP
 - Bộ Xây dựng: Nghị định 62/2013/NĐ-CP
 - Bộ GTVT: Nghị định 12/2017/NĐ-CP
- **Các bộ, ngành tổng hợp:**
 - Bộ KHĐT: Nghị định 116/2008/NĐ-CP
 - Bộ Tài Chính: Nghị định 215/2013/NĐ-CP
 - Bộ KH-CN: Nghị định 20/2013/NĐ-CP



Về trách nhiệm các bên liên quan (2)

- **Ủy ban nhân dân các cấp:** Luật tổ chức chính quyền địa phương (Luật số 77/2015/QH13, ngày 19/6/2015)

Nhận xét:

- *Một số bộ, ngành có đề cập đến BDKH trong chức năng nhiệm vụ (NNPTNT, Xây dựng) trong khi một số khác thì chỉ đề cập chung về BVMT (Công Thương, GTVT).*
- *Chính quyền địa phương có trách nhiệm tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trên địa bàn.*
- *Các quy định Dự thảo Nghị định về các nhiệm vụ của các Bộ, ngành, địa phương là phù hợp với các Nghị định quy định chức năng nhiệm vụ của các Bộ, ngành về BVMT và ứng phó với BDKH và Luật tổ chức chính quyền địa phương.*



Nhận xét, đánh giá chung về sự phù hợp về nội dung

- Các văn bản về chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về ứng phó với BĐKH đều hướng tới giảm nhẹ phát thải KNK, tăng trưởng xanh, phát triển các-bon thấp, đặc biệt cho giai đoạn sau 2025.
- Các văn bản đã đề ra các quan điểm, mục tiêu, định hướng về giảm nhẹ phát thải KNK rõ ràng đến 2020, 2030 và 2050.
- Các nội dung/nhiệm vụ chính: Xây dựng hệ thống kiểm kê KNK; thực hiện các hoạt động NAMA; bảo vệ và phát triển rừng, các hệ sinh thái; phát triển năng lượng tái tạo; phát triển thị trường tín chỉ các-bon; HTQT về giảm nhẹ KNK.
- Trách nhiệm của các bên liên quan là đúng thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ đã được pháp định.

Vì vậy, Dự thảo Nghị định cần có nội dung phù hợp với các quy định về giảm nhẹ phát thải KNK của các văn bản về chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước về BĐKH.

Về sự tương thích với các điều ước quốc tế (1)

Công ước khung của LHQ về BĐKH (UNFCCC):

- Mục tiêu: nhằm đạt được sự ổn định các nồng độ KNK trong khí quyển ở mức có thể ngăn ngừa được sự can thiệp nguy hiểm của con người đối với hệ thống khí hậu.
- Các nhiệm vụ chính của các Bên về giảm nhẹ gồm:
 - *Thực hiện và công bố việc kiểm kê KNK theo định kỳ.*
 - *Thiết lập, thi hành các chương trình quốc gia về giảm nhẹ và thích ứng.*
 - *Đẩy mạnh và hợp tác trong chuyển giao công nghệ, thực hiện giảm nhẹ trong năng lượng, vận tải, công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp và chất thải.*
 - *Tăng cường quản lý bền vững, bảo tồn và phát triển các bể hấp thụ và bể chứa KNK gồm sinh khối, các rừng và đại dương, các HST....*
 - *Tính đến BĐKH trong các chính sách và hành động về MT, KT, XH.*
 - *Tăng cường và hợp tác trong nghiên cứu khoa học, công nghệ; quan trắc và phát triển CSDL; chia sẻ, công khai thông tin về BĐKH và các tác động.*
 - *Tăng cường và hợp tác trong giáo dục, đào tạo và truyền thông, nâng cao nhận thức về BĐKH.*

Về sự tương thích với các điều ước quốc tế (2)

Thỏa thuận Pari về BĐKH (PA):

- Mục tiêu: giữ mức tăng nhiệt độ TB toàn cầu đến cuối TK 21 không quá 2oC và nỗ lực để giữ không quá 1.5oC so với thời kỳ tiền công nghiệp.
- Các nội dung chính gồm:
 - Đạt đỉnh phát thải càng sớm càng tốt nhằm đạt cân bằng giữa phát thải và hấp thụ vào nửa sau của thế kỷ 21.
 - Chuẩn bị, thông báo và thực hiện các biện pháp để đạt được NDC.
 - Xây dựng và thông báo chiến lược dài hạn về phát thải thấp (LEDS).
 - Bảo tồn và tăng cường các bể chứa và hấp thụ KNK.
 - Các bên nước PT phải hỗ trợ tài chính cho các bên nước ĐPT để thực hiện giảm nhẹ và thích ứng.
 - Hợp tác về phát triển và chuyển giao công nghệ về BĐKH.
 - Tăng cường giáo dục, đào tạo, nhận thức về biến đổi khí hậu, tăng cường tham gia của cộng đồng.
 - Thiết lập khung minh bạch: các báo cáo, thực hiện NDC, hỗ trợ ứng phó với BĐKH.



VỀ SỰ TƯƠNG THÍCH VỚI CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ (3)

- Dự thảo Nghị định hướng tới việc Việt Nam thực hiện các mục tiêu của NDC đã cam kết, quy định lộ trình và phương thức để thực hiện hoạt động này.
- Dự thảo Nghị định gồm các điều khoản quy định về phương thức lập kế hoạch của các bộ, ngành; lộ trình thực hiện và khung MRV quốc gia đối với hoạt động giảm nhẹ; trách nhiệm của các bên liên quan.

Vì vậy, Dự thảo Nghị định là tương thích với nội dung các điều ước quốc tế gồm UNFCCC và PA.



Xem xét tính khả thi của Dự thảo Nghị định (1)

- Dự thảo Nghị định quy định về (i) lộ trình; (ii) lập kế hoạch của các bộ, ngành; (iii) thiết lập khung MRV đối với hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK, ***là phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.***
- ***NDC của Việt Nam đã được xây dựng dựa trên cơ sở khoa học;*** với sự tham gia của các bộ, ngành, các bên liên quan; được tham vấn rộng rãi; với sự hỗ trợ của quốc tế (UNDP, GIZ).
- ***Cam kết của Chính phủ*** Việt Nam là mạnh mẽ để đóng góp vào nỗ lực giảm nhẹ với cộng đồng quốc tế.
- Các bộ, ngành ***có các năng lực cần thiết*** về tri thức, hiểu biết, nguồn nhân lực; bên cạnh ngân sách nhà nước có thể huy động thêm sự hỗ trợ từ các dự án TA của các nhà tài trợ quốc tế...

Vì vậy, các quy định của Dự thảo Nghị định về lập kế hoạch thực hiện NDC cấp ngành, xây dựng khung MRV, hệ thống đăng ký giảm nhẹ, LEDS.. là có tính khả thi cao.

Xem xét tính khả thi của Dự thảo Nghị định (2)

- Các tỉnh, TP trực thuộc TƯ được khuyến khích xây dựng và thực hiện các Kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK: ***quan ngại về khả năng các địa phương thực hiện*** do những hạn chế về năng lực, nguồn lực.
- ***UBND cấp huyện, xã rất khó tổ chức thực hiện việc nghiên cứu, rà soát để xây dựng kế hoạch thực hiện NDC*** của tỉnh/TP do những hạn chế về tri thức, hiểu biết, nhân lực, tài chính.
- Cách tiếp cận thực hiện NDC là thông qua thực hiện kế hoạch của các bộ, ngành, cần ***đề cập vai trò của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, các hộ gia đình, cộng đồng***.
- Nguồn lực yêu cầu để thực hiện các hoạt động giảm nhẹ là rất lớn trong giai đoạn 2021-2030, ***đòi hỏi phải có quyết tâm và cam kết cao*** của toàn hệ thống chính trị, toàn xã hội.

Một số vấn đề khác: Công nghệ

Chiến lược quốc gia về BDKH :

- Tăng cường ***nghiên cứu và ứng dụng công nghệ cao trong các ngành công nghiệp trọng điểm;***
- Đến năm 2020, đảm bảo ***giá trị gia tăng trong tổng giá trị sản xuất công nghiệp khoảng 42-45%;*** Đến năm 2050, nâng cao giá trị sản xuất công nghiệp của các ngành công nghiệp áp dụng công nghệ cao lên mức trên 80%;
- Tăng cường đổi mới công nghệ theo hướng áp dụng công nghệ cao, đạt ***tỷ lệ đầu tư đổi mới máy móc, thiết bị trên 20%*** vào năm 2020.

Nên chăng Nghị định đưa ra các quy định mang tính bắt buộc phải áp dụng các công nghệ tiên tiến, công nghệ cao đối với các dự án mới; đồng thời lộ trình chuyển đổi công nghệ đối với các dự án đang hoạt động nhằm từng bước đạt mục tiêu phát thải thấp.



Một số vấn đề khác: Lòng ghép,

đưa chỉ tiêu giảm nhẹ vào quy hoạch phát triển

- **Giai đoạn 2026 – 2050:** Trong giai đoạn này, Việt Nam đã trở thành một nước công nghiệp hiện đại, **giảm phát thải khí nhà kính trở thành tiêu chí** trong các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội. (*Chiến lược quốc gia về BĐKH*).
- Giảm phát thải và tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính dần trở thành chỉ tiêu bắt buộc và quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội (*Mục tiêu của Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh*)
- Rà soát, điều chỉnh quy hoạch các ngành sản xuất, **dần hạn chế những ngành kinh tế phát sinh chất thải lớn, gây ô nhiễm**, suy thoái môi trường, tạo điều kiện phát triển các ngành sản xuất xanh mới; Thúc đẩy các ngành kinh tế xanh phát triển nhanh (*Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh*).

Nên chăng Nghị định đưa ra các quy định về hạn chế các ngành kinh tế ô nhiễm; bắt buộc phải lòng ghép, đưa các chỉ tiêu giảm nhẹ phát thải KNK vào các quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực; quy hoạch phát triển KTXH của các địa phương giai đoạn 2021-2030.

Kết luận

- Dự thảo Nghị định ban hành lộ trình và phương thức để Việt Nam tham gia giảm nhẹ phát thải KNK ***có căn cứ pháp lý rõ ràng, có tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất*** với hệ thống chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước.
- Dự thảo Nghị định ***có tính tương thích*** với các điều ước quốc tế liên quan, cụ thể là ***Công ước khung của LHQ về BĐKH (UNFCCC) và Thỏa thuận Pari (PA)*** mà Việt Nam là thành viên.
- Về tính khả thi, Dự thảo Nghị định hiện nay ***có tính khả thi*** trong việc yêu cầu các Bộ, ngành lập kế hoạch; khuyến khích các tỉnh/TP lập kế hoạch; và thiết lập hệ thống MRV.

Kiến nghị

- Cần cân nhắc, làm rõ **quan điểm** và **cách tiếp cận** khi xây dựng Nghị định. Đặc biệt, là **cách tiếp cận về phương thức** giảm nhẹ phát thải KNK.
- Cần **quy định rõ lộ trình có tính khả thi** để Việt Nam đạt được mục tiêu NDC và tham gia hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK toàn cầu. Nên chăng **đề ra lộ trình trước và sau đó quy định các phương thức** để đạt được lộ trình.
- Về phương thức, ngoài việc **xây dựng và thực hiện kế hoạch** của các Bộ, ngành cần cân nhắc, xem xét thêm các phương thức có thể huy động sự tham gia giảm nhẹ phát thải KNK của toàn xã hội, đặc biệt là **các doanh nghiệp ngoài khu vực nhà nước, cộng đồng dân cư**. Nên bổ sung thêm các quy định về trách nhiệm, quyền lợi và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân phát thải.
- Nên **bổ sung các quy định về đổi mới công nghệ; làm rõ và cụ thể hơn quy định về đưa chỉ tiêu giảm nhẹ** vào các quy hoạch phát triển giai đoạn 2021-2030.



Xin trân trọng cảm ơn!

ntthang@isponre.gov.vn