



Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định trong Thỏa thuận mới của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu giai đoạn sau năm 2020

○ TRẦN THỰC, HUỖNH THỊ LAN HƯƠNG

Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu
NGUYỄN KHẮC HIẾU, PHẠM VĂN TẤN, CHU THỊ THANH HƯƠNG
Cục Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu

Để bảo đảm mục tiêu giữ cho nhiệt độ Trái đất vào cuối Thế kỷ 21 tăng không quá 2°C so với thời kỳ tiền công nghiệp, Hội nghị các Bên tham gia Công ước khung Liên Hợp Quốc về BĐKH (UNFCCC) đã kêu gọi các quốc gia, không phân biệt thuộc hay không thuộc Phụ lục I, đều cần có đóng góp cụ thể về giảm nhẹ khí nhà kính (KNK). Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (INDC) có thể được xem là “cam kết” quan trọng cho thỏa thuận khí hậu giai đoạn sau năm 2020. Bài báo này giới thiệu về INDC, mối quan hệ giữa INDC với NAMA và Chiến lược tăng trưởng xanh, và phân tích vai trò của INDC trong thỏa thuận khí hậu giai đoạn sau năm 2020.

Các Bên tham gia UNFCCC đang trong quá trình đàm phán cho một thỏa thuận quốc tế mới về BĐKH cho giai đoạn sau năm 2020. Theo tính toán của IPCC, để giữ nhiệt độ trung bình toàn cầu vào cuối thế kỷ tăng không quá 2°C so với thời kỳ tiền công nghiệp, con người phải khống chế tổng lượng phát thải KNK từ nay đến cuối thế kỷ ở mức dưới 1000 tỷ tấn CO₂ tương đương. Để đạt được mục tiêu này, các nước phát triển cần cam kết giảm phát thải mạnh mẽ và các nước đang phát triển cũng cần có những đóng góp cụ thể. Trong bối cảnh đó, Hội nghị các Bên đã kêu gọi tất cả các Bên xây dựng INDC, trong đó, đề xuất các mục tiêu giảm nhẹ KNK,

cùng góp phần đạt được mục tiêu của Công ước.

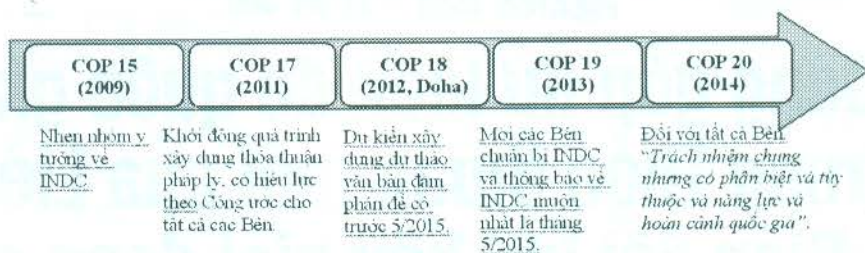
Khái niệm về Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định

Mặc dù đã được đề cập tại COP15 (2009), nhưng đến COP19 (2013), các Bên mới quyết định (1/CP.19) “Kêu gọi tất cả các Bên bắt đầu hoặc đẩy mạnh quá trình chuẩn bị cho INDC” và “Các Bên sẽ đệ trình INDC sớm, trước COP 21 nhằm tạo điều kiện cho sự rõ ràng, minh bạch về những đóng góp được xác định”. Tuy chưa có hướng dẫn rõ ràng về phạm vi của INDC, nhưng các quốc gia hiểu rằng INDC sẽ bao gồm mục tiêu giảm nhẹ của quốc gia để góp phần vào sự “ổn định nồng độ khí nhà kính trong khí quyển ở mức có thể

ngăn ngừa được sự can thiệp nguy hiểm đến hệ thống khí hậu” (Điều 2, UNFCCC). Nhiều nước đang phát triển cho rằng, INDC cần bao gồm cả thích ứng với BĐKH, tài chính, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực cho các nước đang phát triển.

Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định sẽ là đầu vào quan trọng cho quá trình chuẩn bị đàm phán về thỏa thuận khí hậu vào năm 2015 tại Pari. Thuật ngữ “đóng góp” có thể được hiểu như một sự “thỏa hiệp” cho “cam kết”, được sử dụng đối với các nước phát triển; và “hành động giảm nhẹ KNK phù hợp điều kiện quốc gia”, vẫn đang được sử dụng cho các nước đang phát triển. COP20 (2014) đã xác định đây là nghĩa

Hình 1: INDC trong đàm phán về BĐKH



vụ của tất cả các Bên. Nhiều nước cho rằng, đóng góp này cần có sự phân biệt giữa các quốc gia phát triển và chưa phát triển; từ 2020 trở đi, trách nhiệm giảm phát thải sẽ được áp dụng mà không có sự phân biệt là nước thuộc Phụ lục I hay không thuộc Phụ lục I. Về tổng thể, INDC sẽ là các nỗ lực của cộng đồng quốc tế nhằm giải quyết vấn đề BĐKH, bảo đảm mục tiêu 2°C (Hình 1).

Mối liên hệ giữa INDC và các kế hoạch quốc gia về giảm nhẹ biến đổi khí hậu

Các nước đang phát triển có những kế hoạch quốc gia về giảm nhẹ KNK, trong đó đáng kể nhất là Chiến lược quốc gia về BĐKH, Chiến lược tăng trưởng xanh (GGS) và Các hành động giảm nhẹ KNK phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA). Mối liên hệ giữa INDC, GGS và NAMA sẽ được phân tích ở phần sau.

Các hành động giảm nhẹ KNK phù hợp với điều kiện quốc gia và INDC: COP13 (2017) đã hình thành một hướng tiếp cận mới về giảm nhẹ KNK đối với các nước đang phát triển, gọi là "các hành động giảm nhẹ KNK phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA)". Về định nghĩa, NAMA là các hành động tự nguyện và hỗ trợ phát triển bền vững. NAMA được xác định dựa vào kinh nghiệm và thực tiễn thay vì các quy tắc của UNFCCC, nhằm mục tiêu giảm phát thải so với "phát triển như bình thường" (BAU) đến năm 2020.

Vai trò của NAMA trong thỏa thuận khí hậu giai đoạn sau 2020 có thể được tóm tắt như sau: NAMA có thể là một phần của các hành động quốc gia và chiến lược phát triển xanh; là phương tiện liên quan đến hỗ trợ tài chính và kỹ

Bảng 1: Các hành động giảm phát thải KNK của các quốc gia

Giai đoạn	1992 - 1997	1997 - 2010	2010 - 2020	Sau năm 2020
Các nước thuộc Phụ lục 1	Hạn chế phát thải	Mục tiêu giảm phát thải cho toàn bộ nền kinh tế		INDC
Các nước không thuộc Phụ lục 1	Thực hiện các giải pháp giảm nhẹ KNK		NAMA	INDC

thuật quốc tế, là công cụ để thực hiện các cam kết hỗ trợ quốc tế theo thỏa thuận khí hậu mới; NAMA có nhiều đặc điểm phù hợp với thỏa thuận khí hậu mới: Có sự tham gia của nhiều bên liên quan và nhiều dạng hành động, dễ dàng kết hợp với các công cụ khác như cơ chế thị trường, cam kết ràng buộc. Hiện tại, có một số cơ chế hỗ trợ cho quá trình hình thành và thực hiện NAMA như Quỹ Khí hậu Xanh (GCF); NAMA có thể được chuyển đổi hoặc lồng ghép vào INDC, liên kết với các cơ chế khác trong khuôn khổ UNFCCC.

Quá trình hình thành và xây dựng các hoạt động giảm nhẹ của các quốc gia thuộc và không thuộc Phụ lục I được tóm tắt trong Bảng 1. Trước năm 2020, NAMA được xem là công cụ giúp các nước đang phát triển thực hiện việc giảm nhẹ KNK. Tuy nhiên, giai đoạn sau 2020, tất cả các Bên đều có nghĩa vụ thực hiện INDC.

Về lý thuyết, INDC được xác định từ lộ trình giảm nhẹ KNK lý tưởng một cách kinh tế. Tuy nhiên, trên thực tế, INDC nên được xác định từ tổng của các NAMA.

NAMA có một vai trò trong quá trình xây dựng INDC, có thể được xem là một phần của INDC và có thể là điểm khởi đầu để xác định INDC theo cách từ dưới lên. Với mục tiêu rõ ràng, NAMA có thể trở thành một trong những công cụ quan trọng để thực hiện INDC. Theo đó, INDC sẽ là mục tiêu tổng thể, và NAMA sẽ là các hành động cụ thể để đạt được mục tiêu đó. Mặt khác, INDC cũng thúc đẩy việc xây dựng và thực hiện NAMA. NAMA có thể được chuyển đổi thành INDC với các cách thức như sau: NAMA có thể là các hành động thực hiện INDC; NAMA có thể là điểm khởi đầu để xác định INDC; NAMA có thể được coi là "đóng góp" (như vậy sẽ làm giảm tính chất tự nguyện của NAMA, nếu INDC trở thành cam kết); các Bên đã đệ trình mục tiêu giảm nhẹ trong NAMA theo Thỏa thuận Copenhagen có thể chuyển đổi thành INDC. Mặc dù có mối liên kết mật thiết, tuy nhiên, NAMA không phải là INDC. Cụ thể là, do tính chất tự nguyện của NAMA (một trong những bí quyết thành công của NAMA), và tính chất

ràng buộc ngầm của INDC (đặc biệt là nếu sau này INDC được đổi thành cam kết).

Các hành động giảm nhẹ KNK phù hợp với điều kiện quốc gia, INDC và Chiến lược tăng trưởng xanh: Chiến lược tăng trưởng xanh (GGS) thường bao gồm kế hoạch hay chiến lược phát triển KT-XH quốc gia hướng tới một nền kinh tế phát thải thấp, hoặc tăng trưởng KT-XH có khả năng chống chịu với BĐKH. Việc xây dựng và thực hiện GGS được xem là đầu tư cho kế hoạch quốc gia toàn diện, tổng hợp và hiệu quả hơn; giúp ưu tiên lựa chọn các hành động giảm nhẹ KNK và tạo điều kiện thuận lợi để tích hợp vào khuôn khổ các chính sách quốc gia dài hạn. GGS có các ý nghĩa quan trọng như: Là công cụ chính sách xác định các hành động giảm nhẹ KNK ưu tiên của quốc gia; tập trung đạt được mục tiêu phát triển thông qua các hành động giảm nhẹ KNK; giúp cải thiện hệ thống chính sách để tăng đầu tư từ lĩnh vực tư nhân vào các hành động giảm nhẹ KNK. NAMA và INDC được đánh giá là các công cụ hỗ trợ thực hiện GGS, NAMA được xây dựng dựa trên các mục tiêu ngắn và trung hạn của quốc gia (giai đoạn 2012-2020), là công cụ để chuyển đổi các mục tiêu ngắn và trung hạn vào các kế hoạch hành động nhằm thực hiện các kế hoạch và

chiến lược quốc gia (GGS). Một cách tương tự, INDC được xác định cho giai đoạn 2020-2030 trên phạm vi toàn quốc trong bối cảnh khả năng và hoàn cảnh đất nước để giảm nhẹ KNK. Như vậy, INDC cũng có thể được coi là một mục tiêu ngắn và trung hạn để thực hiện GGS. Mặt khác, INDC là một biện pháp toàn diện bao gồm các mục tiêu, kế hoạch và chiến lược giảm nhẹ, do đó sẽ củng cố các mục tiêu của GGS. Như vậy, bản chất của mối quan hệ giữa NAMA, INDC và GGS là: NAMA và INDC là mục tiêu ngắn và trung hạn, trong khi đó GGS là chiến lược dài hạn của quốc gia để tăng trưởng KT-XH với khả năng chống chịu với BĐKH. NAMA là công cụ thông qua INDC để thực hiện các mục tiêu giảm nhẹ KNK trong các chiến lược dài hạn của quốc gia (Hình 2).

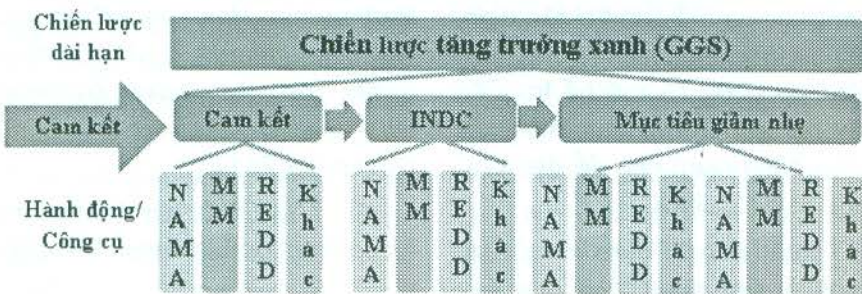
Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định trong Thỏa thuận khí hậu giai đoạn sau năm 2020

Thỏa thuận mới về BĐKH sẽ “áp dụng cho tất cả các Bên”. Điều này có nghĩa là không giống như Nghị định thư Kyoto chỉ có cam kết giảm phát thải đối với các nước thuộc Phụ lục I, các quy định của thỏa thuận mới sẽ áp dụng cho tất cả các Bên tham gia Công ước. Theo quan điểm của nhiều nước phát triển, INDC chỉ cần bao gồm các hành động giảm

nhẹ KNK. Trong khi đó, hầu hết các nước đang phát triển (trừ các nước kém phát triển) đều có quan điểm rằng INDC cần phải bao gồm tất cả các trụ cột của Công ước khí hậu: Giảm nhẹ KNK, thích ứng với BĐKH, tài chính, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực. Giảm nhẹ KNK trong INDC sẽ được xem là các cam kết quốc gia trong khoảng thời gian xác định. Mặc dù, thỏa thuận sẽ được áp dụng cho tất cả các Bên, tuy nhiên, các Bên sẽ có những hành động giảm nhẹ phù hợp với nguyên tắc “*Trách nhiệm chung nhưng có phân biệt và tùy thuộc vào năng lực và hoàn cảnh quốc gia*”. Chuẩn bị cho đàm phán tại Pari vào cuối năm 2015, nhiều quốc gia đề nghị rằng các cam kết có thể bao gồm (không phân biệt giữa hai Bên nước phát triển và đang phát triển) từ các mục tiêu giảm phát thải định lượng đối với toàn bộ nền kinh tế (bắt buộc đối với các nước phát triển), đến các mục tiêu giảm cường độ phát thải, hoặc giảm so với điều kiện phát triển bình thường - BAU (đối với các nước đang phát triển) và các mục tiêu chính sách, năng lượng tái tạo hoặc hiệu quả năng lượng (đối với các nước kém phát triển). Các Bên cũng có thể đề xuất mục tiêu ngắn hạn, dài hạn, hoặc bổ sung thêm thông tin về các hành động trong nước nhằm nâng cao mục tiêu giảm phát thải so với thời kỳ trước năm 2020.

Tại COP20 (2014), các Bên đã thống nhất rằng nội dung INDC cần minh bạch, thuận lợi cho việc giải trình và cần nêu rõ lý do coi “*đóng góp*” là công bằng và phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh quốc gia cũng như góp phần đạt được mục tiêu của Công ước. Ban Thư ký Công ước dự kiến sẽ tổng

Hình 2: Mối liên hệ giữa NAMA, INDC và GGS



hợp INDC của các quốc gia vào tháng 10/2015. COP20 kêu gọi các nước đệ trình INDC trước quý I/2015 hoặc chậm nhất là trước tháng 9/2015. Như vậy, việc tổng hợp trước COP 21 sẽ trở nên khó khả thi. Trong trường hợp phần lớn các quốc gia chưa kịp đệ trình INDC trước tháng 9/2015, nội dung Thỏa thuận khí hậu mới sẽ thiếu đi phần quan trọng nhất là “cam kết” của mỗi quốc gia và của thế giới về giảm nhẹ KNK. Ngược lại, nếu phần lớn các quốc gia đệ trình INDC đúng hạn, sẽ xảy ra tranh luận về mức độ cam kết thế nào là “công bằng” và “phù hợp” với trình độ phát triển KT-XH và trách nhiệm gây nên BĐKH của từng quốc gia trong quá khứ. Khả năng cao là UNFCCC sẽ ghi nhận cam kết của các Bên để thông qua Thỏa thuận khí hậu mới, để ngỏ thời hạn đánh giá mức độ cam kết của từng quốc gia vào các năm 2016, 2017. Trong trường hợp này, Thỏa thuận khí hậu mới đạt được sẽ không trọn vẹn và mang tính chính trị nhiều hơn. Tính đến tháng 4/2015, đã có 6 quốc gia (Thụy Sĩ, Na Uy, Mexico, Mỹ, Gabon và Nga) và Latvia thay mặt cho 27 nước thuộc Liên minh Châu Âu đệ trình INDC lên UNFCCC.

Quá trình xây dựng INDC ở Việt Nam

Việt Nam là một trong số các quốc gia đã nhanh chóng triển khai xây dựng INDC. Cục KTTV&BĐKH (Bộ TN&MT) là cơ quan đầu mối quốc gia chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành liên quan để xây dựng INDC. Quá trình xây dựng INDC đã nhận được sự hỗ trợ kỹ thuật của UNDP thông qua Dự án DHMCC-UNDP CBICS và của GIZ thông qua Dự án IMHEN-GIZ NAMA.

Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định của Việt Nam sẽ bao gồm tất cả các trụ cột của Công ước khí hậu là giảm nhẹ KNK, thích ứng với BĐKH, tài chính, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực. Dự kiến cấu trúc báo cáo INDC của Việt Nam sẽ bao gồm các phần: Phần 1 - Thông tin chung về Bối cảnh quốc tế và quốc gia; Sự cần thiết và cơ sở xác định một số nội dung chủ yếu trong INDC Việt Nam; Phần 2 - Mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể của INDC; Phần 3 - Nội dung INDC của Việt Nam bao gồm: Thích ứng với BĐKH, chú trọng đến các lĩnh vực tài nguyên nước, nông nghiệp và rừng; giảm nhẹ BĐKH, chú trọng đến các lĩnh vực năng lượng, nông nghiệp, chất thải và LULUCF; phương pháp luận và hệ thống MRV quốc gia; Phần 4 - Phân tích các thuận lợi và khó khăn sẽ gặp phải khi triển khai thực hiện INDC.

Kết luận

Các hành động giảm nhẹ KNK phù hợp với điều kiện quốc gia có thể được xem là một phần của INDC, là điểm khởi đầu để xác định INDC theo cách từ dưới lên. Các nước đang phát triển có thể sử dụng NAMA như một công cụ để thực hiện INDC. INDC có thể được coi là mục tiêu tổng thể và NAMA là các hành động cụ thể để đạt được mục tiêu đó. Theo quan điểm này thì NAMA có thể tiếp tục được thực hiện như một thành phần của INDC sau năm 2020. Năng lực và thể chế về xác định, xây dựng và thực hiện NAMA, bao gồm cả MRV, có thể hỗ trợ việc xây dựng INDC và thực hiện các hành động giảm nhẹ để đạt được mục tiêu của INDC.

Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định được coi là mục tiêu

ngắn và trung hạn để thực hiện GGS. INDC là một phương thức để các quốc gia xác định và thực hiện mục tiêu giảm nhẹ KNK. Đối với các nước phát triển, mục tiêu giảm phát thải được áp dụng cho toàn bộ nền kinh tế. Đối với các nước đang phát triển mục tiêu có thể là giảm phát thải so với BAU, hoặc giảm cường độ phát thải theo GDP so với năm cơ sở. Đối với các nước kém phát triển, mục tiêu có thể là các chính sách, mục tiêu ngành nhằm tạo điều kiện giảm phát thải. INDC của Việt Nam đang được Bộ TN&MT phối hợp với các bộ, ngành xây dựng, trong đó các trụ cột của Công ước khí hậu như giảm nhẹ BĐKH, thích ứng với BĐKH, tài chính, chuyển giao công nghệ và tăng cường năng lực đều được xét đến.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường, *Báo cáo Kết quả của Đoàn Việt Nam tham dự Hội nghị của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu tại Lima, Pê-ru*, 2014.
2. Nguyễn Khắc Hiếu, *Chuẩn bị cho INDC của Việt Nam*, Hội thảo khởi động INDC Việt Nam, Hà Nội, 2014.
3. Trần Thục, *Kế hoạch xây dựng INDC của Việt Nam*, Hội thảo giữa kỳ xây dựng INDC của Việt Nam, Hà Nội, 2015.
4. Axel Michaelowa, *The INDC and NAMA landscape - Where do we stand after Lima?*, January 2015.
5. GIZ, UNEP DTU Partnership, *How are INDCs and NAMAs linked?* - Discussion paper on the links between INDCs, NAMAs and LEDS, November 2014.
6. UNFCCC, http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php.