

Thỏa thuận Paris về khí hậu: Cơ hội, thách thức và gợi ý chính sách đối với Việt Nam

VŨ THỊ HOÀI THU*

Các tác động ngày càng thường xuyên và nghiêm trọng của biến đổi khí hậu (BĐKH) đòi hỏi các hành động khẩn cấp trên phạm vi toàn cầu. Những nỗ lực giải quyết BĐKH toàn cầu trong hơn hai thập kỷ qua đã được thể hiện bằng việc thực hiện các hiệp ước quốc tế về BĐKH như Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH (năm 1992), Nghị định thư Kyoto (năm 1997) và gần đây nhất là Thỏa thuận Pari về Khí hậu (năm 2015). Là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi những tác động bất lợi của BĐKH, Việt Nam đã có những cam kết và hành động mạnh mẽ nhằm ứng phó với những thách thức của BĐKH. Việc thực hiện Thỏa thuận Pari về Khí hậu một mặt mang lại những cơ hội, mặt khác cũng tạo ra những thách thức mà Việt Nam cần nhận diện rõ ràng; từ đó xây dựng kế hoạch và lộ trình thực hiện một cách hiệu quả. Bài viết này phân tích những cơ hội và thách thức của Việt Nam trong việc thực hiện Thỏa thuận Pari về Khí hậu, từ đó đưa ra một số gợi ý chính sách để thực hiện hiệu quả Thỏa thuận Pari tại Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, giảm nhẹ, thích ứng với biến đổi khí hậu, Thỏa thuận Paris.

1. Giới thiệu

Biến đổi khí hậu (BĐKH), nảy sinh từ sự gia tăng lượng phát thải các khí nhà kính (chủ yếu là CO₂, CH₄, N₂O), là một trong những vấn đề nghiêm trọng và cấp bách nhất mà thế giới đang phải đối mặt. Quan điểm cho rằng các hoạt động của con người chịu trách nhiệm chính cho sự gia tăng lượng khí nhà kính và làm bầu khí quyển ấm dần lên đã nhận được sự đồng thuận của hầu hết các nhà khoa học. Theo Ủy ban Liên chính phủ về BĐKH (IPCC, 2014), tổng lượng khí nhà kính hàng năm do con người gây ra được quy đổi về đơn vị CO₂ tương đương (CO₂e) đã tăng từ 27 tỷ tấn (năm 1970) lên 33 tỷ tấn (năm 1980), 38 tỷ tấn (năm 1990), 40 tỷ tấn (năm 2000) và đạt 49 tỷ tấn năm 2010.

Nhiệt độ trung bình toàn cầu đã tăng 0,85°C trong giai đoạn 1880 - 2012 và mực nước biển đã dâng 0,19 m trong giai đoạn 1901 - 2010. BĐKH được dự đoán sẽ khuếch đại các rủi ro ở hiện tại và tạo ra những rủi ro mới cho hệ thống tự nhiên và con người trong tương lai. Các rủi ro từ BĐKH được phân bố không đồng đều và thường tập trung ở các quốc gia và các cộng đồng nghèo trên thế giới.

Những tác động ngày càng thường xuyên và nghiêm trọng của BĐKH đòi hỏi các hành động khẩn cấp trên phạm vi toàn cầu. Trong những năm gần đây, các nghiên cứu về BĐKH củng cố thêm một thực tế là BĐKH đang gây ảnh hưởng lớn đến tất cả các quốc gia trên thế giới trên mọi phương diện và kêu gọi tăng cường hơn nữa các hành động giảm nhẹ BĐKH và coi đó là cách bảo hiểm tốt nhất cho một tương lai bất định.

*Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Bên cạnh đó, ngay cả khi lượng khí nhà kính được kiểm soát, các nước đang phát triển vẫn cần sự hỗ trợ nhiều hơn nữa để thích ứng với sự thay đổi của hệ thống khí hậu toàn cầu.

Những nỗ lực giải quyết BĐKH trên phạm vi toàn cầu trong hơn hai thập kỷ qua đã được thể hiện bằng việc thông qua các hiệp ước quốc tế về BĐKH như Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH (năm 1992), Nghị định thư Kyoto (năm 1997) và gần đây nhất là Thỏa thuận Paris về khí hậu (được thông qua tại Hội nghị các bên tham gia Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH - COP 21 tại Paris, Pháp năm 2015). Điều này thể hiện sự quyết tâm, nỗ lực và tham vọng của cộng đồng quốc tế trong cuộc chiến chống BĐKH toàn cầu thông qua các cam kết chính trị mạnh mẽ ở cấp quốc tế và quốc gia. Thỏa thuận Paris về khí hậu được coi là một bước ngoặt cho cuộc chiến chống BĐKH toàn cầu và là cách thức duy nhất để cứu Trái Đất.

Là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng nghiêm trọng bởi những tác động bất lợi của BĐKH, Việt Nam đã có những cam kết và hành động mạnh mẽ nhằm ứng phó với những thách thức của BĐKH. Việc thực hiện Thỏa thuận Paris về Khí hậu một mặt mang lại những cơ hội cho đất nước; mặt khác cũng tạo ra những thách thức mà Việt Nam cần nhận diện rõ ràng; từ đó xây dựng kế hoạch và lộ trình thực hiện một cách hiệu quả. Bài viết này tổng quan về các hiệp ước quốc tế về BĐKH và Thỏa thuận Paris về Khí hậu, phân tích những cơ hội và thách thức của Việt Nam trong việc thực hiện Thỏa thuận Paris về Khí hậu, từ đó đưa ra một số gợi ý chính sách để thực hiện hiệu quả Thỏa thuận Paris tại Việt Nam trong thời gian tới.

2. Tổng quan về các hiệp ước quốc tế về biến đổi khí hậu và Thỏa thuận Paris về khí hậu

2.1. Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về biến đổi khí hậu

Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc lần đầu tiên quan tâm đến vấn đề BĐKH do con người gây ra vào năm 1988 khi có các bằng chứng khoa học về một mùa hè nóng bất thường ở Hoa Kỳ cũng như nhận thấy sự gia tăng nhận thức của

con người về các vấn đề môi trường toàn cầu và kỳ vọng về sự tham gia của cộng đồng quốc tế vào việc giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu. Cũng trong năm 1988, Tổ chức Khí tượng Thế giới (WMO) và Chương trình Môi trường Liên Hiệp Quốc (UNEP) cùng thành lập Ủy ban Liên chính phủ về BĐKH (IPCC) với nhiệm vụ đánh giá các thông tin khoa học về BĐKH. Khi các học giả của IPCC một lần nữa khẳng định những mối đe dọa từ BĐKH do con người gây ra trong Báo cáo đánh giá lần thứ nhất (năm 1990), Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc đã chính thức phát động các cuộc đàm phán về Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH (UNFCCC). Công ước đã được đàm phán trong 15 tháng, được thông qua vào ngày 9/5/1992 và chính thức có hiệu lực vào ngày 21/3/1994. Hiện nay, 195 quốc gia trên thế giới đã phê chuẩn Công ước. Đây được coi là công ước quốc tế đầu tiên về BĐKH và là nền tảng cho các nỗ lực quốc tế nhằm chống lại BĐKH toàn cầu.

Mục tiêu chính của Công ước được nêu trong Điều 2 là “ổn định nồng độ khí nhà kính trong khí quyển ở mức có thể ngăn chặn được các rủi ro nguy hiểm do tác động của con người đối với hệ thống khí hậu”. Điều 3 của Công ước đã đưa ra một số nguyên tắc nhằm đạt được mục tiêu ổn định nồng độ khí nhà kính trong khí quyển, bao gồm: i) tất cả các quốc gia phải có trách nhiệm bảo vệ hệ thống khí hậu vì lợi ích của thế hệ hiện tại và tương lai trên cơ sở công bằng, trách nhiệm chung nhưng có sự phân biệt; ii) xem xét đầy đủ nhu cầu cụ thể và hoàn cảnh đặc biệt của các nước đang phát triển, đặc biệt là các nước dễ bị tổn thương trước những tác động bất lợi của BĐKH; và iii) tất cả các quốc gia đều có quyền thúc đẩy phát triển bền vững; do đó các chính sách và biện pháp bảo vệ hệ thống khí hậu phải phù hợp với điều kiện cụ thể của từng nước.

2.2. Nghị định thư Kyoto

Báo cáo đánh giá lần thứ nhất (năm 1990) và lần thứ hai (năm 1995) của IPCC chỉ ra rằng việc ổn định nồng độ các khí nhà kính là chưa đủ để ngăn chặn những ảnh hưởng của con

người đối với hệ thống khí hậu, các bên tham gia Công ước đã quyết định xây dựng các cam kết giảm phát thải khí nhà kính cho các nước phát triển dưới hình thức một nghị định thư có tính pháp lý. Năm 1995, các bên tham gia Công ước đã gặp nhau ở Hội nghị các bên tham gia (COP 1) tại Berlin, (CHLB Đức) để soạn thảo các mục tiêu cụ thể về giảm phát thải. Sau nhiều vòng đàm phán, một Nghị định thư như vậy đã được thông qua tại COP 3 ở Kyoto, Nhật Bản (được gọi là Nghị định thư Kyoto) vào ngày 11/12/1997. Nghị định thư chính thức có hiệu lực vào ngày 16/02/2005. Hiện nay, 192 nước tham gia Công ước đã phê duyệt Nghị định thư Kyoto.

Nghị định thư công nhận các nước phát triển chịu trách nhiệm chủ yếu về lượng phát thải khí nhà kính trong khí quyển ở quá khứ và hiện tại – là kết quả của hơn 150 năm thực hiện các hoạt động công nghiệp - và do vậy Nghị định thư đặt gánh nặng nhiều hơn lên các nước phát triển theo nguyên tắc "trách nhiệm chung nhưng có sự phân biệt". Nghị định thư Kyoto đã thiết lập các mục tiêu giảm phát thải có tính ràng buộc đối với các nước phát triển, theo đó, năm 2012, các quốc gia thuộc Phụ lục I phê chuẩn Nghị định thư phải hoàn thành nghĩa vụ giảm và hạn chế phát thải khí nhà kính trong giai đoạn cam kết đầu tiên (2008 - 2012) với mục tiêu chung là cắt giảm trung bình 5,2% so với mức của năm 1990. Mục tiêu chung này được phân chia cho các nước thuộc Phụ lục I với các mức cắt giảm khác nhau, ví dụ như giảm 8% cho các nước thuộc Liên minh Châu Âu, 6% cho Canada, Nhật, Hungari và Ba Lan và 7% cho Mỹ; hoặc một số nước được ổn định ở mức của năm 1990 (như Nga, New Zealand, Ukraina) trong khi một số nước khác được phép phát thải trên mức năm 1990 (bao gồm Na uy, Úc, Ai-xơ-len).

Các nước không thuộc Phụ lục I hầu hết là các nước đang phát triển có thu nhập thấp. Theo Điều 10 của Nghị định thư, các nước này được miễn trừ khỏi việc giảm phát thải trong thời kỳ cam kết thứ nhất. Ba lý do chính được giải thích cho điều này đã được thể hiện trong Nhiệm vụ Berlin là: i) phần lớn lượng khí nhà kính trên toàn cầu ở hiện tại và trong quá khứ là từ các nước phát triển; ii) mức phát thải tính theo đầu

người ở các nước đang phát triển là tương đối thấp và; iii) các nước đang phát triển cần được ưu tiên về tăng trưởng và giảm nghèo; do vậy, tỷ trọng khí nhà kính của các nước đang phát triển trong bầu khí quyển sẽ tăng trong tương lai để đáp ứng các nhu cầu phát triển (UNFCCC, 1995). Các nước đang phát triển có nghĩa vụ chung là xây dựng và triển khai các chương trình quốc gia về giảm nhẹ và thích ứng với BĐKH.

Hội nghị lần thứ 18 các bên tham gia Công ước (COP 18) được tổ chức tại Doha, Qatar năm 2012 đã thông qua bản sửa đổi Nghị định thư Kyoto, trong đó nội dung chính là đưa ra những cam kết mới về giảm phát thải khí nhà kính cho các nước thuộc Phụ lục I áp dụng cho thời kỳ cam kết thứ hai từ 01/01/2013 đến 31/12/2020. Theo bản sửa đổi, 36 quốc gia công nghiệp và Cộng đồng Châu Âu đã cam kết giảm phát thải khí nhà kính trung bình 18% so với mức của năm 1990.

2.3. Thỏa thuận Paris về khí hậu

Với những mục tiêu tham vọng hơn về giảm phát thải khí nhà kính và để giữ nhiệt độ Trái Đất tăng không quá 2°C vào cuối thế kỷ XXI, tại COP 17 vào năm 2011, các chính phủ đã khởi xướng một quá trình đàm phán nhằm tiến tới một thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới áp dụng cho tất cả các quốc gia. Tại COP 21 diễn ra ở Paris (Pháp) năm 2015, 195 nước tham dự đã chính thức thông qua Thỏa thuận Paris về Khí hậu (the Paris Agreement). Thỏa thuận Paris bao gồm 29 Điều, tập trung giải quyết toàn diện các nội dung của Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH, được áp dụng cho tất cả các quốc gia và sẽ thay thế Nghị định thư Kyoto từ năm 2020.

Về mục tiêu, 195 quốc gia thành viên của UNFCCC đã nhất trí hạn chế sự gia tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu vào cuối thế kỷ XXI không quá 2°C so với thời kỳ tiền công nghiệp và các quốc gia nỗ lực theo đuổi mục tiêu hạn chế sự gia tăng nhiệt độ toàn cầu vào cuối thế kỷ XXI không quá 1,5°C. Tuy nhiên, không có kế hoạch thời gian hay mục tiêu cụ thể đối với từng quốc gia được nêu trong Thỏa thuận Paris - trái với Nghị định thư Kyoto trước đây. Ngoài ra, mặc dù Thỏa thuận Paris quy định rằng tất cả các quốc gia phải báo cáo tiến trình thực thi cam kết

nhưng chưa có chế tài đối với các quốc gia chưa hoàn thành mục tiêu cắt giảm khí nhà kính. Về trách nhiệm của các quốc gia, Thỏa thuận Paris được xây dựng dựa trên cơ sở tất cả các quốc gia cùng cam kết thực hiện với nỗ lực cao nhất trong cuộc chiến chống BĐKH toàn cầu nhưng đã giải quyết sự khác biệt về trách nhiệm giữa các quốc gia phát triển và đang phát triển; theo đó các quốc gia phát triển phải đóng vai trò dẫn đầu trong việc cắt giảm khí nhà kính nhằm giảm nhẹ BĐKH; đồng thời cung cấp tài chính để giúp các nước đang phát triển chuyển đổi sang mô hình phát triển phát thải các bon thấp cũng như tăng cường năng lực thích ứng với BĐKH.

Nhìn chung, Thỏa thuận Paris về khí hậu đã tạo ra bước ngoặt quan trọng trong nỗ lực của Liên Hiệp Quốc trong hơn hai thập kỷ qua nhằm thuyết phục chính phủ các nước hợp tác để giảm lượng khí nhà kính và hạn chế sự gia tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu. Lần đầu tiên trong lịch sử thương thảo quốc tế về BĐKH đã đạt được một thỏa thuận toàn cầu về ứng phó với BĐKH với mục tiêu tham vọng nhất; đồng thời mang lại cơ hội thúc đẩy tăng cường liên kết khu vực, hợp tác giữa các quốc gia để hướng đến mô hình phát triển phát thải các bon thấp ở phạm vi quốc gia và toàn cầu.

3. Sự tham gia của Việt Nam vào các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu

3.1. Biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Việt Nam là một trong những quốc gia trên thế giới phải chịu ảnh hưởng của các kiểu thời tiết khắc nghiệt và thường xuyên phải chịu ảnh hưởng của bão biển, bão nhiệt đới và áp thấp nhiệt đới. BĐKH đang ngày càng được biểu hiện rõ nét ở Việt Nam. Trong 50 năm qua (1958 - 2007), nhiệt độ trung bình năm đã tăng khoảng 2 - 3°C và mực nước biển tại trạm Hòn Dấu đã dâng khoảng 20 cm. Bên cạnh sự gia tăng nhiệt độ và mực nước biển, lượng mưa tính trung bình trên cả nước trong 50 năm qua đã giảm khoảng 2%/năm. Các hiện tượng thời tiết cực đoan gia tăng, đặc biệt là bão có cường độ mạnh xuất hiện nhiều hơn và mùa bão kết thúc muộn hơn, các đợt không khí lạnh gây rét đậm, rét hại có xu hướng kéo dài. Theo kịch bản phát

thải trung bình, đến cuối thế kỷ 21, nhiệt độ trung bình năm ở Việt Nam sẽ tăng từ 2 - 3°C; lượng mưa tăng từ 2 - 7%; nước biển dâng từ 57 - 73 cm (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2012). BĐKH được dự đoán sẽ tác động đến mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội của Việt Nam và trở thành một trong những thách thức lớn đối với sự phát triển bền vững của Việt Nam cả ở trước mắt và lâu dài.

3.2. Sự tham gia của Việt Nam vào các hiệp ước quốc tế về biến đổi khí hậu và Thỏa thuận Paris về Khí hậu

Việt Nam đã có những cam kết và hành động mạnh mẽ nhằm ứng phó với những thách thức của BĐKH. Ở cấp quốc tế, Việt Nam đã tích cực và chủ động tham gia vào các quá trình đàm phán khí hậu quốc tế và xây dựng các chính sách về giảm nhẹ và thích ứng theo yêu cầu của cộng đồng quốc tế. Việt Nam đã phê chuẩn Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về BĐKH năm 1994 và Nghị định thư Kyoto năm 2002. Việt Nam đã trình Thông báo Quốc gia lần thứ nhất (năm 2003) và lần thứ hai (năm 2010) cho Ban thư ký của Công ước. Việt Nam là một trong số ít các quốc gia đã trình Báo cáo cập nhật hai năm một lần (BUR1) cho Ban Thư ký Công ước về tình hình kiểm kê khí nhà kính của Việt Nam năm 2014. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với các nhà tài trợ, các bộ/ngành liên quan xây dựng Dự kiến đóng góp do quốc gia quyết định (INDC) và nộp cho Ban Thư ký công ước vào năm 2015. Việt Nam cũng nhận được sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật từ Liên Hiệp Quốc và các tổ chức quốc tế để tăng cường năng lực ứng phó với BĐKH, trong đó tập trung vào các hành động giảm nhẹ khí nhà kính phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA), giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD), sử dụng năng lượng hiệu quả và tiết kiệm, xây dựng và thực hiện chiến lược Tăng trưởng Xanh; đồng thời chủ động thích ứng với BĐKH.

Ở cấp quốc gia, Việt Nam đã ban hành nhiều luật, chiến lược, kế hoạch và chương trình có liên quan đến BĐKH, đáng chú ý là Chiến lược và Kế hoạch Quốc gia lần thứ hai về Quản lý và Giảm nhẹ thiên tai giai đoạn 2001 - 2020,

Chương trình Mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH (2008, 2012), Chiến lược quốc gia về BĐKH (2011), Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH (2012), Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh (2012), Nghị quyết số 24 - NQ/TW ngày 03/06/2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về ứng phó với BĐKH, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, Kế hoạch hành động quốc gia về Tăng trưởng Xanh (2014), Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 23/01/2014 về ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW. Thực hiện Quyết định số 607/QĐ-TTg ngày 13/04/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc Việt Nam ký Thỏa thuận Pari về Khí hậu, ngày 22/4/2016, Việt Nam (và hơn 170 quốc gia) đã ký Thỏa thuận Pari về Khí hậu. Việt Nam cũng đã cam kết đóng góp 1 triệu USD vào Quỹ Khí hậu Xanh trong giai đoạn 2016 - 2020. Những hành động trên cho thấy cam kết mạnh mẽ của Việt Nam trong nỗ lực toàn cầu nhằm ứng phó với BĐKH.

Bảng 1: Tình hình phát thải khí nhà kính của thế giới năm 2012

STT	Tên quốc gia	Lượng phát thải khí nhà kính (không tính thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp)		Lượng phát thải khí nhà kính (có tính thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp)	
		Tổng (triệu tấn CO ₂ tương đương)	Tỷ lệ (%)	Tổng (triệu tấn CO ₂ tương đương)	Tỷ lệ (%)
I	Cả thế giới	44.815	100	47.598	100
II	10 quốc gia phát thải lớn nhất	27.985	62,5	29.072	60,9
1	Trung Quốc	10.975	24,5	10.684	22,4
2	Hoa Kỳ	6.235	13,9	5.822	12,2
3	Ấn Độ	3.013	6,7	2.887	6,1
4	Liên bang Nga	2.322	5,2	2.254	4,7
5	Nhật Bản	1.344	3,0	1.207	2,5
6	Braxin	1.012	2,3	1.823	3,8
7	Đức	887	2,0	810	1,7
8	Indonesia	760	1,7	1.981	4,1
9	Mexico	723	1,6	748	1,6
10	Canada	714	1,6	856	1,8
III	Việt Nam	264	0,6	251	0,5

Nguồn: World Resource Institute (không năm xuất bản).

4. Cơ hội và thách thức của Việt Nam trong việc thực hiện Thỏa thuận Pari về khí hậu

4.1. Cơ hội

Thực hiện Thỏa thuận Pari về khí hậu mang lại một số cơ hội cho Việt Nam, cụ thể là:

Thứ nhất, chuyển đổi nền kinh tế sang mô hình tăng trưởng phát thải các-bon thấp và thân thiện với môi trường

Theo số liệu thống kê của tổ chức WRI (World Resource Institute), 10 quốc gia phát thải khí nhà kính lớn nhất thế giới năm 2012 lần lượt là Trung Quốc, Hoa Kỳ, Ấn Độ, Liên bang Nga, Nhật Bản, Braxin, Đức, Indonesia, Mexico và Canada. Mười quốc gia này chiếm trên 60% tổng phát thải khí nhà kính toàn cầu, trong đó Trung Quốc chiếm khoảng 22 - 24%. Việt Nam chỉ chiếm khoảng 0,5 - 0,6% lượng phát thải khí nhà kính của thế giới. Như vậy, lượng phát thải khí nhà kính ở Việt Nam là thấp so với các nước trên thế giới.

Mặc dù Việt Nam là quốc gia có mức phát thải khí nhà kính thấp so với thế giới nhưng tổng lượng phát thải khí nhà kính của Việt Nam (bao gồm CO₂, CH₄, N₂O) được quy đổi về đơn vị CO₂ tương đương đang có xu hướng tăng lên

theo thời gian. Tổng lượng khí nhà kính của Việt Nam năm 1994 là 103,8 triệu tấn; tăng đến 150,9 triệu tấn vào năm 2000 và 246,8 triệu tấn vào năm 2010. Hai lĩnh vực phát thải khí nhà kính lớn nhất là năng lượng và nông nghiệp.

Bảng 2: Phát thải khí nhà kính theo ngành của Việt Nam năm 1994, 2000 và 2010

Đơn vị: triệu tấn CO₂ tương đương

TT	Lĩnh vực	Năm 1994	Năm 2000	Năm 2010
1	Năng lượng	25,6	52,8	141,1
2	Nông nghiệp	52,4	65,1	88,3
3	Công nghiệp	3,8	10,0	21,2
4	Sử dụng đất và lâm nghiệp	19,4	15,1	-19,2
5	Chất thải	2,6	7,9	15,4
	Tổng	103,8	150,9	246,8

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2014.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), với tốc độ tăng trưởng hiện tại, Việt Nam được dự đoán sẽ trở thành nguồn phát thải khí nhà kính lớn trong tương lai. Tổng lượng phát thải khí nhà kính ở Việt Nam được dự báo sẽ tăng gấp bốn lần từ năm 2010 đến 2030. Tốc độ gia tăng phát thải của Việt Nam nằm trong số những nước cao nhất trên thế giới và cường độ các-bon trên GDP của Việt Nam hiện đang đứng thứ hai trong khu vực (sau Trung Quốc). Sự gia tăng này chủ yếu bắt nguồn từ tăng trưởng dự kiến do sử dụng than để sản xuất điện, được dự đoán sẽ chiếm hơn 50% các loại năng lượng vào năm 2030.

Nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra rằng mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam được đánh giá là không bền vững với một cơ cấu kinh tế chủ yếu dựa trên thâm dụng vốn tài nguyên, lao động tay nghề thấp, ít hiểu biết về bảo vệ môi trường và lồng ghép vấn đề môi trường vào các hoạt động sản xuất và tiêu dùng. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ nền kinh tế nâu sang nền kinh tế xanh nhằm giảm phát thải khí nhà kính và ứng phó với BĐKH là một xu hướng phổ biến trên thế giới hiện nay. Các chuyên gia kinh tế cho rằng, nếu thực hiện hiệu quả các

chính sách ứng phó với BĐKH, Việt Nam sẽ có nhiều cơ hội để phát triển nền kinh tế nhanh và bền vững hơn.

Khi Thỏa thuận Pari có hiệu lực, tất cả các quốc gia trên thế giới đều có trách nhiệm giảm nhẹ BĐKH bằng cách giảm phát thải khí nhà kính. Việt Nam sẽ đứng trước những cơ hội lớn trong chuyển đổi sang nền kinh tế các-bon thấp, giảm dần việc sử dụng các nguyên liệu hóa thạch và chuyển sang năng lượng sạch, năng lượng tái tạo nhằm phát triển bền vững nền kinh tế. Để chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng xanh, Việt Nam có thể tập trung vào: i) điều chỉnh cơ cấu ngành kinh tế theo hướng xanh hóa sản xuất: loại bỏ những ngành gây ô nhiễm môi trường hoặc chuyển đổi sang sử dụng công nghệ kỹ thuật cao để giảm phát thải khí CO₂; ii) phát triển công nghiệp xanh theo hai hướng: xanh hóa các ngành công nghiệp hiện tại và hình thành các ngành công nghiệp xanh mới và iii) phát triển nông nghiệp thông minh với khí hậu theo hướng giảm phát thải khí nhà kính, thích ứng trước những tác động bất lợi của BĐKH, đảm bảo an ninh lương thực quốc gia và xóa đói giảm nghèo.

Thứ hai, tăng cường năng lực thích ứng trước những tác động của BĐKH

Việt Nam đóng góp rất ít vào lượng phát thải khí nhà kính toàn cầu trong khi lại là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng rất lớn bởi BĐKH. Nếu đánh giá theo Chỉ số dễ bị tổn thương trước tác động của BĐKH (CCVI - Climate Change Vulnerability Index), Việt Nam xếp thứ 23 trong số 193 quốc gia và được xếp vào nhóm 30 quốc gia cực kỳ rủi ro trước tác động của BĐKH (UNDP, 2012). Do vậy, thích ứng với BĐKH là một vấn đề cấp thiết trước mắt và lâu dài ở Việt Nam.

Trong thời gian qua, Việt Nam đã tích cực thực hiện các chính sách thích ứng với BĐKH theo ngành (tập trung vào các ngành nhạy cảm với BĐKH như tài nguyên nước, nông nghiệp, y tế) và chính sách thích ứng với BĐKH theo vùng (tập trung vào những vùng địa lý dễ bị tổn thương trước BĐKH như vùng ven biển, đồng bằng sông Cửu Long, đồng bằng sông Hồng, vùng núi). Thỏa thuận Paris về khí hậu cũng nhấn mạnh đến việc tăng cường năng lực thích ứng với BĐKH của các quốc gia dễ bị tổn thương và kêu gọi các nước phát triển hỗ trợ các nước đang phát triển thực hiện các hoạt động thích ứng. Do vậy, việc các nước đang phát triển như Việt Nam đề xuất các kế hoạch thích ứng cụ thể (theo các ngành/lĩnh vực và các vùng địa lý ưu tiên) cũng như các yêu cầu về nguồn lực (tài chính và công nghệ) để thực hiện các hoạt động thích ứng sẽ giúp Việt Nam giảm thiểu thiệt hại do BĐKH gây ra, đồng thời tận dụng những cơ hội có lợi từ BĐKH để phát triển bền vững đất nước.

Thứ ba, tận dụng các cơ hội hợp tác quốc tế để tăng cường nguồn lực và năng lực ứng phó với BĐKH

Theo Thỏa thuận Paris, các nước phát triển phải thể hiện vai trò đi đầu bằng cách không chỉ thực hiện các cam kết giảm nhẹ BĐKH của mình mà còn có trách nhiệm huy động và cung cấp nguồn tài chính (theo cam kết là huy động 100 tỷ USD mỗi năm bắt đầu từ năm 2020) cho các nước đang phát triển để giúp các nước này

thực hiện các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng với BĐKH. Xu hướng chủ đạo trong hợp tác ứng phó với BĐKH trong thời gian tới giữa các quốc gia sẽ là hợp tác thúc đẩy nghiên cứu, phát triển và chuyển giao công nghệ về hiệu quả năng lượng, năng lượng tái tạo để hướng tới nền kinh tế xanh, phát thải các bon thấp.

Thực hiện Thỏa thuận Paris sẽ giúp Việt Nam tranh thủ được nguồn lực, kinh nghiệm, công nghệ của các nước tiên tiến, qua đó đẩy mạnh phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, nghiên cứu và phát triển công nghệ phát thải các bon thấp, tăng cường đầu tư vào năng lượng sạch và năng lượng tái tạo nhằm từng bước thay thế nhiên liệu hóa thạch; đồng thời đa dạng hóa nguồn lực huy động cho ứng phó với BĐKH thông qua phát triển các công cụ thị trường, ví dụ như định giá các bon, trao đổi tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon toàn cầu,... Đây cũng là cơ hội để huy động tất cả các thành phần trong xã hội, đặc biệt là khu vực tư nhân, tham gia vào các hoạt động đầu tư vào ứng phó với BĐKH nhằm phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

4.2. Thách thức

Thực hiện Thỏa thuận Paris về khí hậu cũng tạo ra nhiều thách thức mà Việt Nam phải giải quyết trong thời gian tới, cụ thể là:

Thứ nhất, thể chế và chính sách liên quan đến BĐKH ở cấp quốc tế và quốc gia chưa được hoàn thiện đầy đủ.

Ở cấp quốc tế, các thể chế hỗ trợ các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng đã được hình thành và đi vào hoạt động, đặc biệt là thể chế về tài chính (ví dụ như Ủy ban thường trực về Tài chính, Quỹ Khí hậu Xanh, Quỹ Môi trường toàn cầu, Quỹ Thích ứng) và thể chế về chuyển giao công nghệ (ví dụ như Nhóm chuyên gia về chuyển giao công nghệ và Cơ chế công nghệ cho BĐKH). Mặc dù các thể chế về tài chính và công nghệ đã bước đầu được thiết lập nhưng cần phải được vận hành đầy đủ thông qua việc xây dựng các cơ chế, chính sách hỗ trợ tài chính và chuyển giao công nghệ một cách cụ thể để giúp các nước đang phát triển có thể tiếp cận và

khai thác các nguồn lực này. Ví dụ, Thỏa thuận Paris về khí hậu quy định rằng các nước phát triển cam kết huy động mỗi năm 100 tỷ USD kể từ năm 2020 để giúp các nước đang phát triển thực hiện các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng, nhưng chưa có cơ chế ràng buộc pháp lý đối với cam kết đóng góp tài chính của các nước phát triển nên chưa có cơ sở vững chắc để đảm bảo thực hiện thành công mục tiêu huy động tài chính cũng như hỗ trợ tiếp cận công nghệ xanh miễn phí hoặc chi phí thấp cho các nước đang phát triển như Việt Nam.

Ở cấp quốc gia, trong những năm qua, Việt Nam đã ban hành nhiều chủ trương lớn và các chính sách quan trọng liên quan đến ứng phó với BĐKH và là cơ sở vững chắc cho việc thực hiện Thỏa thuận Paris tại Việt Nam trong thời gian tới. Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao nhiệm vụ thay mặt Chính phủ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường, trong đó có nội dung ứng phó với BĐKH. Để chỉ đạo, phối hợp và giám sát hoạt động ứng phó với BĐKH ở Việt Nam, Chính phủ đã thành lập Ủy ban Quốc gia về BĐKH. Mặc dù thể chế và chính sách về BĐKH ở Việt Nam đã bước đầu được hình thành nhưng Việt Nam cũng đứng trước yêu cầu phải đổi mới rất cơ bản về thể chế, chính sách liên quan đến BĐKH để phù hợp với những quy định quốc tế mới được đưa ra trong Thỏa thuận Paris, đặc biệt là cơ chế giám sát chặt chẽ để đảm bảo sự minh bạch trong các hành động ứng phó với BĐKH.

Thứ hai, nguồn lực (nhân lực, tài chính, khoa học công nghệ) trong nước cho công tác ứng phó với BĐKH còn hạn chế.

Để thực hiện nghĩa vụ của một quốc gia tham gia vào Thỏa thuận Paris, Việt Nam phải cắt giảm lượng phát thải khí nhà kính, đồng thời phải tuân thủ các quy định quốc tế về kiểm kê khí nhà kính, chế độ báo cáo, giám sát, kiểm chứng kết quả giảm phát thải khí nhà kính. Điều này đòi hỏi nhu cầu lớn về nguồn lực có kiến

thức về BĐKH và đây là thách thức lớn đối với Việt Nam.

Về khía cạnh tài chính cho ứng phó với BĐKH, nghiên cứu của Nicolas Stern (2006) đã chỉ ra rằng chi phí để ứng phó với BĐKH ước tính chiếm khoảng 1% GDP toàn cầu trong khi thiệt hại do BĐKH gây ra có thể giao động từ 10-20% GDP. Nói cách khác, nếu thế giới không huy động và đầu tư 1% GDP để ứng phó với BĐKH thì cái giá phải trả do BĐKH gây ra có thể lên tới 10 - 20% GDP. Đối với Việt Nam, báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015) chỉ ra rằng chi ngân sách cho ứng phó với BĐKH ở Việt Nam vẫn còn thấp, ước tính chỉ chiếm 0,1% GDP của Việt Nam. Để chuyển đổi sang con đường phát triển phát thải các bon thấp và thích ứng với BĐKH, Việt Nam cần tăng tỷ lệ này và đây là thách thức không nhỏ đối với một nước đang phát triển như Việt Nam.

Năng lực khoa học và công nghệ phục vụ công tác ứng phó với BĐKH ở Việt Nam còn nhiều hạn chế. Trong nhiều năm qua, đã có nhiều đề tài nghiên cứu khoa học và công nghệ các cấp (nhà nước, bộ/ngành, địa phương) về BĐKH được triển khai. Chương trình khoa học công nghệ ứng phó với BĐKH giai đoạn 2011 - 2015 và giai đoạn 2016 - 2020 đã được Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt. Bên cạnh đó, nhiều bộ/ngành, địa phương cũng đã xây dựng và thực hiện các chương trình nghiên cứu và triển khai về ứng phó với BĐKH trên cả hai phương diện là giảm nhẹ và thích ứng. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu vắng các nghiên cứu cơ bản liên quan đến phát triển và chuyển giao các công nghệ thân thiện với khí hậu, năng lượng sạch và năng lượng tái tạo để có thể hỗ trợ chuyển đổi sang nền kinh tế phát thải các bon thấp.

5. Một số gợi ý chính sách liên quan đến thực hiện Thỏa thuận Paris về khí hậu ở Việt Nam trong thời gian tới

Việt Nam một mặt cần nhiều nguồn lực hơn cho các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng với

BĐKH trong khi vẫn phải nỗ lực thực hiện các mục tiêu tăng trưởng, giảm nghèo và bảo đảm an sinh xã hội. Để tận dụng cơ hội và chuyển hóa thách thức nhằm phát triển nền kinh tế theo hướng bền vững, Việt Nam cần xây dựng kế hoạch, lộ trình thực hiện và các giải pháp một cách hiệu quả.

Thứ nhất, Việt Nam cần lựa chọn các lĩnh vực ưu tiên trong ứng phó với BĐKH. Đối với giảm nhẹ BĐKH, Việt Nam nên đặt ưu tiên vào lĩnh vực năng lượng và lâm nghiệp vì hai lĩnh vực này có tiềm năng giảm phát thải khí nhà kính và hấp thụ các-bon lớn nhất. Đối với thích ứng với BĐKH, Việt Nam cần xây dựng kế hoạch thích ứng quốc gia với những hành động cụ thể của các bộ/ngành nhằm giảm thiểu tổn thất và thiệt hại do bão và xâm nhập mặn gây ra, đặc biệt đối với các ngành dễ bị tổn thương như nông-lâm-thủy sản và các vùng dễ bị tổn thương như đồng bằng sông Cửu Long, khu vực ven biển. Trên cơ sở lựa chọn các lĩnh vực ưu tiên, Việt Nam cần xây dựng lộ trình cụ thể về giảm nhẹ và thích ứng để thực hiện.

Thứ hai, Việt Nam cần rà soát các cơ chế, chính sách trong nước về BĐKH trên cơ sở các nội dung của Thỏa thuận Paris về khí hậu, từ đó sửa đổi, bổ sung, ban hành những cơ chế, chính sách ứng phó với BĐKH phù hợp với những quy định mới ở cấp toàn cầu và khu vực. Một số lĩnh vực trọng tâm có thể là: i) lồng ghép những nội dung của Thỏa thuận Paris, bao gồm giảm nhẹ và thích ứng, vào quá trình xây dựng và thực hiện các chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia, ngành và địa phương ngay từ giai đoạn 2016 - 2020 để chuẩn bị các điều kiện cần thiết cho giai đoạn sau năm 2020; ii) xây dựng khung pháp lý và chính sách để huy động và quản lý hiệu quả các nguồn tài chính cho ứng phó với BĐKH (bao gồm tài chính công, tài chính tư nhân, hợp tác công tư, tài chính quốc tế); iii) ban hành chính sách khuyến khích, ưu đãi, hỗ trợ các doanh nghiệp thực hiện các hoạt động giảm phát thải

khí nhà kính; iv) xóa bỏ cơ chế, chính sách hỗ trợ giá đối với nhiên liệu hóa thạch từ sau năm 2020; v) luật hóa những quy định mang tính ràng buộc pháp lý của Thỏa thuận Paris vào hệ thống chính sách, pháp luật của Việt Nam (ví dụ như xây dựng Luật BĐKH); vi) xây dựng hệ thống các chỉ tiêu và công cụ đánh giá, giám sát, báo cáo tiến độ thực hiện các hoạt động ứng phó với BĐKH.

Thứ ba, Việt Nam cần tăng cường huy động các nguồn lực cho ứng phó với BĐKH, tập trung vào: i) đào tạo nguồn nhân lực để tạo ra các việc làm xanh; tăng cường phổ biến các kiến thức về sản phẩm xanh, nhãn quan, sản xuất và tiêu dùng bền vững; ii) đa dạng hoá các nguồn tài chính và xây dựng cơ chế huy động tài chính trong nước (từ doanh nghiệp, cộng đồng, cá nhân...); tăng cường áp dụng các công cụ kinh tế trong ứng phó với BĐKH như các cơ chế tài chính các-bon thông qua các dự án thuộc cơ chế phát triển sạch (CDM) và giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD), trợ cấp cho các nghiên cứu và phát triển nhằm giảm phát thải khí nhà kính, tiến tới áp dụng thuế các bon trong các ngành công nghiệp; iii) tăng cường hoạt động nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ phù hợp, đặc biệt là một số ngành khoa học và công nghệ mũi nhọn như vật liệu thông minh với BĐKH, năng lượng tái tạo, để chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng phát thải các bon thấp.

6. Kết luận

Thiếu hành động về BĐKH ngày hôm nay sẽ là một mối đe dọa lớn cho thế hệ tương lai. BĐKH là một trong những thách thức lớn nhất phải đối mặt của quá trình phát triển và thế hệ hiện tại cần chịu trách nhiệm đạo đức để hành động vì lợi ích của thế hệ tương lai. Thỏa thuận Paris về Khí hậu – một thỏa thuận toàn cầu về BĐKH - đã thể hiện cam kết chính trị mạnh mẽ của từng quốc gia đối với một vấn đề đang đe dọa đến sự an toàn và phát triển bền vững của thế giới. Mặc dù Thỏa thuận Paris được coi là

cuộc cách mạng về giải quyết BĐKH trên phạm vi toàn cầu nhưng đây mới chỉ là sự khởi đầu trong cuộc chiến chống BĐKH. Việc thực hiện Thỏa thuận Paris về Khí hậu là cơ hội để Việt Nam nâng cao nhận thức, thay đổi tư duy của cộng đồng về tầm quan trọng của vấn đề bảo vệ môi trường trong quá trình phát triển kinh tế -

xã hội, từ đó thay đổi hành vi và lối sống của toàn xã hội nhằm xây dựng nền kinh tế các bon thấp và thích ứng hiệu quả trước các tác động của BĐKH. Do đó, Việt Nam cần chủ động xây dựng lộ trình, kế hoạch và các giải pháp tổng thể để thực hiện hiệu quả Thỏa thuận Paris nhằm đạt được các mục tiêu đã cam kết♦

Tài liệu tham khảo:

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015): *Ngân sách cho ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Đầu tư thông minh vì tương lai bền vững*, Tháng 4/2015.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2012), *Kịch bản biến đổi khí hậu và nước biển dâng cho Việt Nam*, Hà Nội.
3. IPCC (2014): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change - Summary for Policymakers*, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, USA.
4. Stern, N. (2006): *Stern Review: Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
5. UNDP (2012): *Sustainable Poverty Reduction and Natural Disaster Risk Management in the Central Coast Region: Lessons Learned and Policy Implications*. UN Issues Paper, Vietnam.
6. UNFCCC (1995): *The Berlin Mandate*, Decision 1/CP.1, Conference of Parties, First Session, Berlin, 28 March - 7 April 1995.
7. UNFCCC (2015): *Adoption of the Paris Agreement*, Conference of the Parties, Twenty-first session, Paris, 30 November to 11 December 2015.
8. United Nations (1992): *United Nations Framework Convention on Climate Change*.
9. United Nations (1998): *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.
10. World Resource Institute (không năm xuất bản), *CAIT Climate Data Explorer*, retrieved on January, 15th from <cait.wri.org/historical/country>.