

CHỦ ĐỘNG XÂY DỰNG, TRIỂN KHAI, KIỂM TRA, GIÁM SÁT VIỆC THỰC HIỆN CÁC CHƯƠNG TRÌNH, KẾ HOẠCH ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU CHO TỪNG GIAI ĐOẠN

TRẦN HỒNG HÀ*

Biến đổi khí hậu đã và đang là vấn đề cấp bách toàn cầu, có tác động mạnh mẽ đến các quốc gia, nhất là các quốc gia đang phát triển, trong đó có Việt Nam. Biến đổi khí hậu hiện nay không chỉ là vấn đề môi trường mà nội hàm của nó đã trở thành nhân tố có ảnh hưởng đến chính trị, ngoại giao, kinh tế, xã hội... Chính vì vậy, trong chương trình nghị sự của các quốc gia, chính sách về biến đổi khí hậu ngày càng chiếm vị trí quan trọng và được ưu tiên triển khai.

BIẾN đổi khí hậu được coi là một trong những thách thức lớn nhất đối với nhân loại trong thế kỷ XXI và là một lực cản trong tiến trình phát triển của xã hội. Theo Chương trình phát triển của Liên hợp quốc (UNDP), biến đổi khí hậu sẽ tạo ra 5 rủi ro lớn cho phát triển, gồm: 1- Giảm năng suất trong nông nghiệp; 2- Giảm an ninh tài nguyên nước; 3- Gia tăng các hiện tượng thời tiết cực đoan, nhất là khu vực ven biển; 4- Suy giảm các hệ sinh thái; 5- Gia tăng nguy cơ dịch bệnh.

Chính vì vậy, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu là hoạt động có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, có vai trò định hình lại các cấu trúc an ninh phi truyền thống, như lương thực - năng lượng - tài nguyên nước, góp phần vào sự phát triển bền vững. Các quốc gia, tổ chức phi chính phủ trên thế giới cũng đã tiếp cận vấn đề biến đổi khí hậu với nhiều giải pháp ứng phó khác nhau, từ việc xây dựng các chính sách đến việc huy động nguồn lực và liên kết thực hiện. Hầu hết các

bên tham gia công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu đều đã xây dựng cho mình một hoặc nhiều chương trình, kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu theo những cách khác nhau: Trong khi các nước phát triển chủ trương đặt nỗ lực vào các biện pháp giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” thì các nước đang phát triển có xu hướng ưu tiên các biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu.

Là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề của biến đổi khí hậu, Việt Nam đã sớm chủ động tích cực nghiên cứu, xây dựng và triển khai các chương trình, kế hoạch ứng phó với biến đổi khí hậu qua các giai đoạn sau:

Giai đoạn thứ nhất: Khởi động, hội nhập quốc tế về ứng phó với biến đổi khí hậu (trước năm 2008)

Nhằm hạn chế tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, Công ước khung của Liên hợp

* TS, Ủy viên Trung ương Đảng, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường

quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã được thông qua vào tháng 6-1992 ở Ri-ô-đê Gia-ne-rô (Bra-xin). Mục tiêu cuối cùng của UNFCCC là ổn định nồng độ các khí gây “hiệu ứng nhà kính” trong khí quyển ở mức có thể ngăn ngừa được sự can thiệp nguy hiểm của con người đối với hệ thống khí hậu. UNFCCC phân chia các nước trên thế giới làm 2 nhóm: Nhóm 1- các bên thuộc Phụ lục I - các nước phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi - là các nước có lượng phát thải các khí gây “hiệu ứng nhà kính” lớn, gây biến đổi khí hậu và nhóm 2- các bên không thuộc Phụ lục I gồm các nước đang phát triển. Nguyên tắc của UNFCCC là tất cả các bên phải tham gia bảo vệ hệ thống khí hậu vì lợi ích chung của nhân loại trên cơ sở công bằng và phù hợp với “những trách nhiệm chung nhưng có phân biệt”.

Nghị định thư Ky-ô-tô về biến đổi khí hậu đã được các bên tham gia UNFCCC thông qua vào tháng 12-1997 tại Ky-ô-tô (Nhật Bản). Nghị định thư Ky-ô-tô đưa ra trách nhiệm đối với các nước phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi về giảm tổng lượng phát thải các khí gây “hiệu ứng nhà kính” định lượng trong các thời kỳ cam kết theo các mức cắt giảm cụ thể.

Trong xu thế hội nhập quốc tế chung, đồng thời nhận thức rõ tác động của biến đổi khí hậu, Việt Nam đã phê chuẩn UNFCCC vào năm 1994 và Nghị định thư Ky-ô-tô năm 2002. Là một bên không thuộc Phụ lục I của UNFCCC, Việt Nam đã tích cực thực hiện các nghĩa vụ chung của UNFCCC và Nghị định thư Ky-ô-tô.

Bên cạnh đó, giai đoạn này Việt Nam cũng đã từng bước tham gia đóng góp vào các tổ chức, diễn đàn quốc tế về biến đổi khí hậu, đặc biệt là cử các đoàn đàm phán cấp Chính phủ tham gia Hội nghị các bên của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (COP). Trên cơ sở kết quả tại các COP, Việt Nam đã chủ động nghiên cứu, chuẩn bị các tiền đề cho việc xây

dựng hệ thống quản lý, giám sát và các chính sách về biến đổi khí hậu mang tính quốc gia.

Giai đoạn thứ hai: Xây dựng, hình thành các thể chế, chính sách nền tảng về biến đổi khí hậu (từ năm 2008 đến 2013)

Đánh dấu cho giai đoạn này là việc vào tháng 3-2008 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 25/2008/NĐ-CP, theo đó Bộ Tài nguyên và Môi trường được giao là cơ quan đầu mối quốc gia thực hiện Nghị định thư Ky-ô-tô và các điều ước quốc tế khác liên quan về biến đổi khí hậu; là cơ quan đầu mối quốc gia thực hiện Nghị định thư Môn-rê-an về các chất làm suy giảm tầng ô-zôn. Và đến tháng 3-2013, tại Nghị định số 21/2013/NĐ-CP, Chính phủ chính thức giao Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan quản lý nhà nước về biến đổi khí hậu.

Giai đoạn này, Chính phủ tập trung vào việc xây dựng và hình thành các thể chế, thiết chế về biến đổi khí hậu từ Trung ương đến địa phương. Đến năm 2012, Ủy ban quốc gia về Biến đổi khí hậu đã được thành lập do Thủ tướng Chính phủ làm Chủ tịch. Việc thành lập Ủy ban quốc gia về Biến đổi khí hậu là một bước tiến về chỉ đạo điều hành và phối hợp liên ngành về biến đổi khí hậu. Theo đó Ủy ban quốc gia về Biến đổi khí hậu có chức năng tư vấn, giúp Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc nghiên cứu, đề xuất, chỉ đạo, điều hòa, phối hợp, đôn đốc giải quyết những công tác quan trọng, mang tính liên ngành, lĩnh vực, các chương trình, chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu; chỉ đạo, điều phối thực hiện các chiến lược, chương trình quốc gia về biến đổi khí hậu; chỉ đạo, tổ chức thực hiện hợp tác quốc tế về biến đổi khí hậu.

Nhằm đẩy mạnh hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu, tháng 12-2008 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu. Chương trình đã mở ra một khuôn khổ pháp

lý mới cho công tác ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam, theo đó Chương trình đã nêu ra các quan điểm và nguyên tắc chỉ đạo về biến đổi khí hậu tại Việt Nam, đồng thời thông qua Chương trình cũng xây dựng được nhiều chính sách, kế hoạch về biến đổi khí hậu, bao gồm:

1- Năm 2009, lần đầu tiên công bố Kịch bản biến đổi khí hậu, nước biển dâng đối với Việt Nam; phê duyệt Chương trình Hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu.

Kịch bản biến đổi khí hậu, nước biển dâng đối với Việt Nam lần đầu tiên được xây dựng và công bố đã thể hiện một cách rõ nét và sinh động hơn các nguy cơ từ biến đổi khí hậu và mực nước biển dâng tại Việt Nam thông qua các hiện tượng khí hậu cực đoan, từ đó giúp các cơ quan, tổ chức nhìn nhận một cách nghiêm túc và làm cơ sở để hoạch định các kế hoạch, hành động của mình.

Chương trình Hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu (SP-RCC) là sáng kiến của Chính phủ Nhật Bản (JICA), Pháp (Afd) và Việt Nam nhằm tiếp cận ứng phó với biến đổi khí hậu theo hình thức đối thoại chính sách. Đây là mô hình mới về ứng phó với biến đổi khí hậu, có tính hiệu quả cao giữa một quốc gia đang phát triển và các đối tác phát triển và nhà tài trợ. Thông qua Chương trình SP-RCC, chúng ta đã tiếp nhận nguồn lực phong phú từ cộng đồng quốc tế về kinh nghiệm, kỹ thuật - công nghệ, tài chính để bước đầu triển khai các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu trên toàn quốc.

2- Năm 2011, phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu.

Chiến lược đã nhận định được những nguy cơ và thách thức của biến đổi khí hậu đến quá trình phát triển của Việt Nam, như các hiện tượng thời tiết cực đoan; mực nước biển dâng; các nguồn nước bị khô hạn; chuyển đổi sử dụng các nguồn nhiên liệu hóa thạch sang sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo bền vững với môi trường; chuyển đổi phương thức sản xuất ít các-bon để hội nhập, tạo điều

kiện cho các hàng hóa của Việt Nam tham gia mạnh mẽ vào thị trường quốc tế...

Đối mặt với những nguy cơ và thách thức nêu trên, nhưng Chiến lược đã không cực đoan hóa các tác động của biến đổi khí hậu, mà đã nhìn nhận cả những mặt tích cực của biến đổi khí hậu để có định hướng tận dụng cơ hội do biến đổi khí hậu mang lại, trong đó tập trung vào các cơ hội nhằm thay đổi tư duy phát triển, tìm ra mô hình và phương thức phát triển theo hướng phát thải các-bon thấp, bền vững, bảo vệ môi trường; tiếp cận các cơ chế mới đang hình thành để tiếp nhận hỗ trợ tài chính và chuyển giao công nghệ từ các nước phát triển; nâng cao vai trò và vị thế của Việt Nam trong khu vực cũng như trên thế giới thông qua việc trở thành một thành viên có trách nhiệm trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo vệ hệ thống khí hậu trái đất.

3- Năm 2012, phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu và Đề án về giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính”.

Để thực hiện Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, từng bước đạt được các mục tiêu và nhiệm vụ mà chiến lược đã đề ra, Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu trong giai đoạn từ năm 2012 đến năm 2020 với nội dung chính gồm các chương trình, đề án, dự án, nhiệm vụ cụ thể sẽ triển khai trong giai đoạn 2012 - 2020, đồng thời phân công trách nhiệm và lộ trình cụ thể để triển khai.

Về giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính”: Thông qua việc chủ động cắt giảm khí gây “hiệu ứng nhà kính” thông qua các dự án Cơ chế phát triển sạch (CDM), giai đoạn này Việt Nam được xếp thứ 6 trên thế giới về số lượng dự án CDM được Ban Chấp hành quốc tế về CDM (EB) công nhận, đăng ký và xếp thứ 9 trên thế giới về số lượng chứng chỉ các-bon (CERs) đã được EB cấp. So với các nước trong khu vực Đông Nam Á, Việt Nam xếp thứ 2 về số lượng dự án CDM được EB

công nhận, và xếp thứ 1 về số lượng CERs đã được EB cấp.

Về các dự án trồng, phục hồi và bảo vệ rừng: Chúng ta cũng đã có nhiều nỗ lực trong bảo vệ rừng, trồng rừng và tái trồng rừng. Chương trình tái trồng 5 triệu héc-ta rừng được triển khai đã mang lại những kết quả tích cực trong việc tăng độ che phủ rừng và diện tích rừng. Việt Nam là một trong những quốc gia tích cực tham gia thực hiện Chương trình Giảm phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” thông qua các nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các-bon rừng (REDD+).

Giai đoạn thứ ba: Đồng bộ triển khai (từ năm 2013)

Giai đoạn này được đánh dấu bằng Nghị quyết số 24-NQ/TW, ngày 03-6-2013, của Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương khóa XI, về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Đây là Nghị quyết có tính bước ngoặt trong công tác ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam. Nghị quyết đã đề ra quan điểm và các mục tiêu tổng quát trong công tác chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu của toàn bộ hệ thống chính trị; chỉ ra các thách thức mang tính chất toàn cầu của biến đổi khí hậu, trong đó Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề, đồng thời cũng nêu được các cơ hội để chuyển đổi mô hình tăng trưởng nền kinh tế theo hướng phát triển bền vững. Từ các thời cơ và thách thức, Nghị quyết cũng định hướng và phân công thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm cho giai đoạn trước mắt cũng như lâu dài của công cuộc ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

Thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương, Chính phủ đã thúc đẩy mạnh mẽ các hành động nhằm chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, cụ thể:

Trên bình diện quốc tế

Thứ nhất, thỏa thuận Pa-ri về biến đổi khí hậu. Tại COP 21, Đoàn đại biểu cấp cao Việt Nam do Thủ tướng Chính phủ dẫn đầu đã có các hoạt động tích cực nhằm thúc đẩy việc hình thành một thỏa thuận toàn cầu mới về biến đổi khí hậu. Tại đây Thủ tướng Chính phủ đã thể hiện nỗ lực của Việt Nam bằng việc cam kết giảm 8% lượng phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” vào năm 2030 và có thể giảm đến 25% nếu nhận được hỗ trợ hiệu quả từ cộng đồng quốc tế. Đây là quyết tâm chính trị lớn của Việt Nam nhằm chung tay cùng cộng đồng quốc tế ứng phó với biến đổi khí hậu, hướng tới một tương lai phát triển xanh, sạch cho các thế hệ mai sau, góp phần triển khai thành công Chương trình Nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững đã được thông qua tại Niu Óoc (Mỹ) vào tháng 9-2015.

Với sự nỗ lực của Việt Nam cũng như của các bên, Thỏa thuận Pa-ri về biến đổi khí hậu mang tính lịch sử đã được 195 quốc gia thông qua. Đây là văn bản pháp lý toàn cầu đầu tiên xác định trách nhiệm tất cả các bên trong ứng phó với biến đổi khí hậu. Thỏa thuận chính thức có hiệu lực từ ngày 4-11-2016. Việt Nam đã đệ trình Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (INDC) ngày 31-10-2015 lên Liên hợp quốc, thể hiện nỗ lực của Việt Nam góp phần ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu.

Để thực hiện các nghĩa vụ của Thỏa thuận Pa-ri, ngày 28-10-2016, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Pa-ri về biến đổi khí hậu tại Quyết định số 2053/QĐ-TTg. Việc phê duyệt Kế hoạch thể hiện quyết tâm của Việt Nam trong thực hiện Thỏa thuận Pa-ri cùng cộng đồng quốc tế ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu. Bản Kế hoạch gồm 68 nhiệm vụ ưu tiên, bao trùm tất cả các lĩnh vực có liên quan tới biến đổi khí hậu và bám sát 5 trụ cột gồm: 1- Giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính”; 2- Thích ứng với biến đổi khí hậu; 3- Chuẩn bị nguồn lực; 4- Thiết lập hệ thống công khai, minh bạch; 5- Xây dựng hoàn thiện thể chế,

chính sách cho giai đoạn 2016 - 2020 và 2021 - 2030 của Việt Nam.

Thứ hai, cơ chế tín chỉ chung. Hiện tại Việt Nam đang thúc đẩy triển khai việc thực hiện Cơ chế tín chỉ chung (JCM). Nhằm tăng cường quản lý nhà nước đối với việc thực hiện JCM, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng và ban hành Thông tư số 17/2015/TT-BTNMT, ngày 6-4-2015 quy định việc xây dựng và thực hiện dự án theo Cơ chế tín chỉ chung trong khuôn khổ hợp tác Việt Nam và Nhật Bản, theo các quy định tại hướng dẫn kỹ thuật của Ủy ban Hỗn hợp và luật pháp Việt Nam.

Trên bình diện quốc gia

Thứ nhất, các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính”. Mặc dù Việt Nam là một trong các quốc gia không có nghĩa vụ phải giảm phát thải định lượng các khí gây “hiệu ứng nhà kính” theo quy định của Nghị định thư Ky-ô-tô, nhưng để góp phần bảo vệ môi trường, hệ thống khí hậu, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách liên quan đến giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” và tổ chức thực hiện mang lại nhiều kết quả khả quan. Cụ thể:

- Về kiểm kê khí gây “hiệu ứng nhà kính”: đã thiết lập Hệ thống quốc gia kiểm kê khí gây “hiệu ứng nhà kính”; kiểm kê quốc gia khí gây “hiệu ứng nhà kính” cho năm cơ sở 2005, 2010 theo hướng dẫn của Ban liên Chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC). Các nguồn phát thải và bể hấp thụ khí gây “hiệu ứng nhà kính” chủ yếu ở trong nước thuộc các lĩnh vực năng lượng, các quá trình công nghiệp, nông nghiệp, sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (LULUCF), chất thải đã được đánh giá và phân loại nhằm tạo cơ sở cho đề xuất và thực hiện các hoạt động giảm nhẹ phát thải/hấp thụ khí gây “hiệu ứng nhà kính”.

- Về JCM: Việt Nam đã có 4 dự án được đăng ký và nhận được tài trợ của Nhật Bản.

- Một số hoạt động khác cũng đang được định hướng triển khai, như nghiên cứu, xây

dựng quy định về lộ trình và phương thức để Việt Nam tham gia các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” toàn cầu; các quy định về Hệ thống đo đạc, báo cáo và thẩm định (MRV) cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải khí gây “hiệu ứng nhà kính” tại Việt Nam, Hệ thống đăng ký NAMA (“Hành động giảm nhẹ khí gây “hiệu ứng nhà kính” phù hợp với điều kiện quốc gia” (Nationally Appropriate Mitigation Action - NAMA), xây dựng thị trường các-bon trong nước.

Thứ hai, các hoạt động thích ứng biến đổi khí hậu. Việt Nam xác định thích ứng với biến đổi khí hậu phải được tiến hành có trọng tâm, trọng điểm; ứng phó với những tác động cấp bách trước mắt và những tác động tiềm tàng lâu dài. Thích ứng với biến đổi khí hậu phải gắn liền với phát triển bền vững, bảo đảm tính hệ thống, tổng hợp, liên ngành, liên vùng, bình đẳng giới, xóa đói, giảm nghèo.

Những kết quả đạt được trong triển khai nội dung thích ứng với biến đổi khí hậu trong các chương trình, chiến lược, kế hoạch đã ban hành liên quan có thể liệt kê như sau: Tính tới thời điểm tháng 5-2014, đã có trên 80 hành động chính sách, pháp luật về thích ứng với biến đổi khí hậu đã được triển khai xây dựng, trong đó có trên 30 hành động chính sách được ban hành tập trung vào 6 mục tiêu cơ bản bao gồm: tăng cường năng lực quản lý tài nguyên nước, quản lý tổng hợp ven biển, quản lý tài nguyên thiên nhiên, tăng cường khả năng chống chịu của kết cấu hạ tầng, tăng cường tính chống chịu biến đổi khí hậu của ngành, lĩnh vực, bảo đảm an ninh lương thực.

Song song với việc xây dựng chính sách, Chính phủ cũng đặc biệt quan tâm đến việc củng cố kết cấu hạ tầng ứng phó với biến đổi khí hậu. Giai đoạn này nhiều dự án, có tính cấp bách, cấp thiết nhằm ứng phó với các tác động trước mắt cũng như lâu dài của biến đổi khí hậu đã được ưu tiên triển khai, bước đầu đem lại những hiệu quả rõ nét trong công tác phòng, chống thiên tai, ổn định an sinh xã hội. □