

Tiến trình thương thảo quốc tế về biến đổi khí hậu: Thành tựu, thách thức và triển vọng

Trần Thọ Đạt*, Vũ Thị Hoài Thu**

Ngày nhận: 7/11/2014

Ngày nhận bản sửa: 25/11/2014

Ngày duyệt đăng: 01/12/2014

Tóm tắt:

Hai thập kỷ qua chứng kiến sự ra đời và phát triển của cơ chế khí hậu toàn cầu với Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu (1992) và Nghị định thư Kyoto (1997) với tư cách là những trụ cột chính của cơ chế và là nền tảng cho đàm phán quốc tế về khí hậu. Dù đã đạt được những thành tựu ban đầu đáng khích lệ, các cuộc đàm phán vẫn chưa đạt được các mục tiêu về giải quyết biến đổi khí hậu trên phạm vi toàn cầu. Một thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới áp dụng cho tất cả các quốc gia sau năm 2020 được kỳ vọng sẽ tạo ra những bước tiến mới trong cuộc chiến chống lại biến đổi khí hậu. Bài viết tóm tắt thành tựu của các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu trong hơn 20 năm qua, phân tích những thách thức của cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại, đưa ra triển vọng về cơ chế khí hậu toàn cầu mới sau năm 2020 và đề xuất về sự tham gia của Việt Nam vào tiến trình này.

Từ khóa: biến đổi khí hậu, các nước phát triển, các nước đang phát triển, giảm nhẹ, thích ứng.

International Climate Change Negotiations: Achievements, Challenges and Prospects

Abstract

The last two decades have witnessed the formulation and development of a global climate change mechanism with the United Nations Framework Convention on Climate Change (1992) and the Kyoto Protocol (1997) as pillars of the mechanism serving as foundation for international climate change negotiations. Although the negotiations have gained encouraging achievements, they have not met the desired goals to address climate change on a global scale. An uniform, comprehensive, equal, and effective global climate change agreement which will be applied to all countries after 2020 is expected to make a significant step in the fight against global climate change. This paper summarizes achievements of the international climate change negotiations over the past 20 years, analyzes challenges faced by the current global climate mechanism, points out prospects of the new global climate mechanism after 2020 and proposes the participation of Vietnam in this process.

Key words: Climate change, developed countries, developing countries, mitigation, adaptation.

1. Giới thiệu

Mặc dù các mô hình dự báo biến đổi khí hậu còn nhiều điểm chưa chắc chắn, các nghiên cứu khoa học đều chỉ ra rằng hoạt động của con người đóng vai trò quan trọng trong việc gây ra biến đổi khí hậu toàn cầu cũng như các rủi ro từ biến đổi khí hậu ở hiện tại và tương lai. Sự nóng lên toàn cầu được

nhều nhà khoa học coi là vấn đề môi trường nghiêm trọng nhất mà con người đang phải đối mặt với các bằng chứng về xu hướng gia tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu trong thế kỷ qua. Sự nóng lên do con người gây ra được dự báo sẽ tiếp tục diễn ra trong suốt thế kỷ 21 và xa hơn nữa. Do đó, làm giảm sự nóng lên toàn cầu, qua đó giảm nhẹ biến đổi khí

hậu, phải được bắt đầu từ các hành động được kiểm soát của con người trên toàn cầu đối với lượng phát thải khí nhà kính từ các hoạt động kinh tế-xã hội.

Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu (1992) và Nghị định thư Kyoto (1997) là hai hiệp ước quốc tế quan trọng làm nền tảng cho các nỗ lực quốc tế nhằm chống lại biến đổi khí hậu toàn cầu. Các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu từ trước đến nay đều xoay quanh những nội dung của Công ước và Nghị định thư. Mặc dù đã đạt được những thành tựu ban đầu đáng khích lệ, các cuộc đàm phán vẫn chưa đạt được các mục tiêu mong muốn về giải quyết biến đổi khí hậu trên phạm vi toàn cầu mà nguyên nhân chính là do những bất đồng giữa nhóm nước phát triển và đang phát triển về tính công bằng và hiệu quả của cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại, vai trò chi phối của một nhóm các nước mạnh cũng như những hạn chế trong việc xây dựng và thực thi Nghị định thư Kyoto.

Nghị định thư Kyoto chỉ đưa ra yêu cầu giảm phát thải khí nhà kính bắt buộc đối với các nước phát triển đến năm 2020 và dường như điều này là chưa đủ cho một tương lai an toàn về khí hậu. Với nhận thức rằng, chiến lược phát triển phát thải ít các bon có vai trò then chốt đối với sự phát triển bền vững của tất cả các quốc gia trên thế giới và lượng khí nhà kính cần được kiểm soát để nhiệt độ toàn cầu tăng không quá 2°C vào cuối thế kỷ 21, một thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới thống nhất, toàn diện, công bằng và hiệu quả áp dụng cho tất cả các quốc gia sau năm 2020 được kỳ vọng sẽ tạo ra những bước tiến mới trong cuộc chiến chống lại biến đổi khí hậu toàn cầu.

Bài viết này tóm tắt những thành tựu đạt được của các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu trong hơn 20 năm qua, phân tích những thách thức của cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại, từ đó đưa ra triển vọng về cơ chế khí hậu toàn cầu sau năm 2020. Sự tham gia của Việt Nam vào tiến trình đàm phán quốc tế về khí hậu cũng được trình bày ngắn gọn trong bài viết này.

2. Biến đổi khí hậu – vấn đề của toàn cầu

Sự nóng lên toàn cầu được nhiều nhà khoa học coi là vấn đề môi trường nghiêm trọng nhất mà con người đang phải đối mặt. Lượng khí nhà kính toàn cầu từ các hoạt động của con người đã gia tăng từ thời kỳ công nghiệp hóa, đặc biệt là từ năm 1970 trở lại đây. Theo Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu (IPCC, 2014), tổng lượng phát thải khí nhà kính hàng năm do con người gây ra (chủ yếu là CO₂, CH₄, và N₂O) 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 mức 49 tỷ tấn năm 2010. Mặc dù ngày càng có nhiều chính sách giảm nhẹ được thực hiện nhưng lượng khí nhà kính hàng năm tăng bình quân 2,2%/năm trong giai đoạn 2000-2010 so với 1,3%/năm trong giai đoạn 1970-2000. Tổng lượng khí nhà kính hàng năm tăng nhiều nhất trong giai đoạn 2000-2010, từ mức 40 tỷ tấn CO₂e năm 2000 lên 49 tỷ tấn CO₂e năm 2010, trong đó sự gia tăng từ cung cấp năng lượng là 47%, công nghiệp là 30%, giao thông là 11% và từ các tòa nhà là 3%. Tính trên toàn cầu, tăng trưởng kinh tế và sự gia tăng dân số vẫn được coi là các yếu tố quan trọng nhất đóng góp vào sự gia tăng lượng khí nhà kính toàn cầu.

Bằng chứng phổ biến nhất của sự nóng lên toàn cầu là xu hướng gia tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu. Trong khoảng 100 năm qua (giai đoạn 1906-2005), nhiệt độ trung bình toàn cầu đã tăng khoảng 0,7°C (IPCC, 2007). Sự nóng lên do con người gây ra được dự báo sẽ tiếp tục diễn ra trong suốt thế kỷ 21 và xa hơn nữa. IPCC (2014) dự đoán rằng nhiệt độ trung bình toàn cầu sẽ tăng từ 3,7°C đến 4,8°C vào cuối thế kỷ 21 so với mức tiền công nghiệp và tăng từ 2,5°C đến 7,8°C nếu tính thêm sự không chắc chắn về sự thay đổi của hệ thống khí hậu.

Mặc dù nhiệt độ trung bình toàn cầu được dự đoán có xu hướng ngày càng tăng nhưng các nhà khoa học đã nhất trí rằng cần giữ cho nhiệt độ Trái đất ở thế kỷ 21 tăng không quá 2°C so với thời kỳ tiền công nghiệp, bởi vì nếu vượt khỏi giới hạn này, các nguy cơ biến đổi khí hậu trở thành thảm họa trong tương lai sẽ gia tăng rất nhanh. IPCC (2014) cho rằng cơ hội để giữ cho nhiệt độ trung bình toàn cầu tăng không quá 2°C đòi hỏi phải giảm đáng kể lượng khí nhà kính trên toàn cầu vào năm 2050 so với năm 2010 từ 40% đến 70% thông qua những thay đổi trên quy mô lớn về hệ thống năng lượng và các hoạt động sử dụng đất. Do vậy, làm giảm sự nóng lên toàn cầu, qua đó giảm nhẹ biến đổi khí hậu, phải được bắt đầu từ các hành động được kiểm soát của con người trên toàn cầu đối với lượng phát thải khí nhà kính từ các hoạt động kinh tế - xã hội.

Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu (1992) và Nghị định thư Kyoto (1997) là hai hiệp ước quốc tế quan trọng làm nền tảng cho các nỗ lực quốc tế nhằm chống lại biến đổi khí hậu toàn cầu. Với mục tiêu 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

thông khí hậu nhằm đảm bảo sản xuất lương thực không bị đe dọa và sự phát triển kinh tế được thực hiện theo cách thức bền vững, Công ước là một diễn đàn đa phương tập trung giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu với sự tham gia của hầu hết các quốc gia trên thế giới. Bản thân Công ước không đưa ra ràng buộc pháp lý về giới hạn phát thải khí nhà kính cho từng nước tham gia cũng như không có cơ chế để thực thi, nhưng nó cũng đưa ra khuôn khổ cho việc đàm phán các hiệp ước quốc tế cụ thể mà từ đó có thể thiết lập những giới hạn ràng buộc có tính pháp lý về phát thải khí nhà kính. Nghị định thư Kyoto chính là một phương tiện để đạt được mục tiêu của Công ước và được xây dựng trên quan điểm cho rằng các nước phát triển chủ yếu chịu trách nhiệm về mức 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 trong việc giảm phát thải khí nhà kính.

3. Tiến trình thương thảo quốc tế về biến đổi khí hậu

Các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu từ trước đến nay đều xoay quanh những nội dung được đề cập trong Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto. Hội nghị Biến đổi khí hậu của Liên Hợp Quốc – một hội nghị hàng năm được tổ chức trong khuôn khổ Công ước - được coi là Hội nghị chính thức của các Bên tham gia Công ước (COP). Từ năm 2005, Hội nghị các bên tham gia Công ước cũng được coi là Hội nghị các bên tham gia Nghị định thư Kyoto (CMP).

3.1. Thành tựu đạt được

Sau hơn 20 năm, từ năm 1992 đến năm 2014, các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu đã đạt được những kết quả ban đầu đáng khích lệ trên tất cả các phương diện. Điều này thể hiện sự quyết tâm, nỗ lực và tham vọng của cộng đồng quốc tế trong cuộc chiến chống biến đổi khí hậu toàn cầu thông qua các cam kết chính trị mạnh mẽ ở cấp quốc tế và quốc gia. Các thành quả quan trọng từ các cuộc đàm phán bao gồm:

3.1.1. Tham vọng về giảm nhẹ biến đổi khí hậu được tăng cường theo thời gian

- Cam kết giảm phát thải khí nhà kính theo Nghị định thư Kyoto được áp dụng cho các nước phát triển. Trong thời kỳ cam kết đầu tiên 2008-2012, 37 quốc gia công nghiệp và Cộng đồng Châu Âu đã cam kết giảm phát thải khí nhà kính trung bình 5,2% của mức năm 1990. Trong thời kỳ cam kết thứ hai

2013-2020, 36 quốc gia công nghiệp và Cộng đồng Châu Âu cam kết giảm phát thải khí nhà kính ít nhất 18% của mức năm 1990.

- Một thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới có tính ràng buộc pháp lý về giảm phát thải khí nhà kính áp dụng cho tất cả các quốc gia được COP 17/CMP 7 (năm 2011) đề xuất xây dựng và dự kiến sẽ được thông qua tại COP 21/CMP11 vào năm 2015, có hiệu lực từ năm 2020. Tại COP 18/CMP 8 (năm 2012), COP 19/CMP 9 (năm 2013) và COP 20/CMP10 (năm 2014), các chính phủ đã củng cố quyết tâm về việc thực hiện mục tiêu trên cũng như đưa ra khung thời gian cụ thể để đạt được mục tiêu này.

- Bên cạnh cam kết của các nước phát triển, các nước đang phát triển cũng tham gia giảm phát thải khí nhà kính thông qua các hành động giảm nhẹ phù hợp điều kiện quốc gia (NAMAs) được khởi xướng tại COP 13/CMP 3 năm 2007 và được chính thức hóa tại COP 15/CMP 5 năm 2009. Cơ chế đăng ký của NAMAs được thành lập tại COP 16/CMP 6 vào năm 2010 và được hoàn tất tại COP 17/CMP 7 vào năm 2011.

- Những tiến bộ đáng kể cũng đạt được về giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng, cụ thể là đề xuất cơ chế REDD tại COP 13/CMP 3 vào năm 2007, sau đó phát triển thành REDD+ tại COP 15/CMP 5 vào năm 2009, và Khung Warsaw cho REDD+ đã được thông qua tại COP 19/CMP 9 vào năm 2013.

- Các cơ chế thị trường của Nghị định thư Kyoto như cơ chế phát triển sạch, đồng thực hiện và mua bán phát thải quốc tế hoạt động khá hiệu quả và có vai trò lớn trong việc mang lại lợi ích về tài chính và chuyển giao công nghệ cho các nước đang phát triển. Cơ chế thị trường mới bên ngoài Nghị định thư Kyoto được đề xuất tại COP 17/CMP 7 vào năm 2011; sau đó được chính thức xây dựng tại COP 18/CMP 8 vào năm 2012 với một số cơ chế như các chương trình do quốc gia quản lý hoặc hoặc các chương trình bù trừ song phương.

3.1.2. Thích ứng với biến đổi khí hậu được ưu tiên như giảm nhẹ biến đổi khí hậu

- Các chính phủ đều nhất trí rằng tăng cường hành động và hợp tác quốc tế về thích ứng là yêu cầu cấp bách nhằm làm giảm khả năng dễ bị tổn thương và xây dựng khả năng phục hồi ở các nước đang phát triển.

- Tại COP 16/CMP 6 năm 2010, Khung Thích ứng Cancun được thông qua và Ủy ban Thích ứng được thành lập. Ủy ban Thích ứng chính thức đi vào

hoạt động tại COP 17/CMP 7 vào năm 2011.

3.1.3. Hỗ trợ các nước đang phát triển là vấn đề luôn được coi trọng trong các cuộc đàm phán về khí hậu

- Các chính phủ đã thống nhất rằng các nước phát triển có trách nhiệm cung cấp các nguồn tài chính đầy đủ và bền vững, chuyển giao công nghệ và xây dựng năng lực để hỗ trợ thực hiện các hoạt động giảm nhẹ và thích ứng ở các nước đang phát triển.

- Hỗ trợ người dân bị ảnh hưởng bởi các tác động của biến đổi khí hậu là một yêu cầu cấp bách. Tại COP 19/CMP 9 (năm 2013), các chính phủ đã thông qua Cơ chế quốc tế Warsaw về tổn thất và thiệt hại, theo đó cơ chế này sẽ giải quyết các tổn thất và thiệt hại nảy sinh từ các tác động dài hạn của biến đổi khí hậu ở các nước đang phát triển, đặc biệt là các nước dễ bị tổn thương nhất.

3.1.4. Các thể chế hỗ trợ cho giảm nhẹ và thích ứng ngày càng được hoàn thiện, cụ thể là các thể chế nhằm hỗ trợ tài chính và chuyển giao công nghệ cho các nước đang phát triển

- Các thể chế về tài chính: Ủy ban Thường trực về Tài chính, Quỹ Khí hậu Xanh, Quỹ Môi trường toàn cầu, Quỹ Thích ứng đã được thành lập và đi vào hoạt động.

- Các thể chế về công nghệ: Nhóm chuyên gia về Chuyển giao công nghệ và Cơ chế công nghệ, bao gồm Ủy ban chấp hành Công nghệ và Trung tâm và Mạng lưới Công nghệ Khí hậu, đã được thành lập và đi vào hoạt động.

3.2. Thách thức của cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại

Mặc dù ngày càng có nhiều thể chế và chính sách biến đổi khí hậu được thiết lập, cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại được đánh giá là vẫn còn những hạn chế lớn: (i) thất bại trong việc giảm phát thải khí nhà kính, trong khi lượng khí nhà kính đã tăng lên 25% kể từ khi Nghị định thư Kyoto được đàm phán; (ii) mới chỉ đưa ra một số hình thức hỗ trợ hạn chế cho các nước đang phát triển; (iii) cơ chế phát triển sạch chưa tạo ra những thay đổi căn bản trong chiến lược phát triển ít các bon của các quốc gia; (iv) Quỹ Thích ứng được triển khai chậm và thất bại trong việc cấp vốn kịp thời cho những nhu cầu đã được dự báo; và (v) thất bại trong việc thúc đẩy các nước hợp tác với nhau trong hoạt động nghiên cứu và phát triển hoặc trong huy động vốn dành cho chuyển giao công nghệ (Ngân hàng Thế giới, 2010).

Những tiến bộ về giải quyết biến đổi khí hậu trên toàn cầu được đánh giá là chậm chạp do còn khoảng cách lớn giữa những gì đã cam kết và những gì được

thực hiện trên thực tiễn. Những lý do về sự tiến bộ chậm chạp cũng khó được lý giải một cách đầy đủ. Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto đã bị một số người chỉ trích là không tạo ra sự khác biệt đáng kể trong việc giảm phát thải khí nhà kính và giải quyết biến đổi khí hậu. Điều này xuất phát từ một số nguyên nhân chính sau:

3.2.1. Tính công bằng và hiệu quả của cơ chế khí hậu toàn cầu hiện tại

Vấn đề công bằng trong giảm phát thải khí nhà kính luôn nảy sinh giữa các nước phát triển và đang phát triển. Các nước phát triển biện luận rằng những nước đang tiến hành công nghiệp hóa mới là những nước phát thải nhiều và có xu hướng đóng góp ngày càng nhiều vào tổng lượng phát thải trong tương lai; vì thế các nước này cần giảm tối đa lượng phát thải của mình. Trong khi đó, các nước đang phát triển cho rằng họ không có nghĩa vụ phải gánh vác trách nhiệm lịch sử trong việc giảm khí nhà kính. Có hàng chục triệu người đang phải sống trong cảnh nghèo đói ở mỗi nước thuộc nhóm này và cơ chế khí hậu dựa trên cắt giảm phát thải thông qua đàm phán sẽ tạo ra sự bất bình đẳng vĩnh viễn trong quyền được thải và điều này không có lợi cho sự phát triển của họ (Ngân hàng Thế giới, 2010). Thực tế đã chứng minh những điều trên với 3 nước phát thải lớn nhất thế giới là Mỹ, Trung Quốc và Ấn Độ cũng như với một số nước khác bao gồm Nga, Nhật Bản và Canada. Mỹ - nước phát triển duy nhất không tham gia Nghị định thư Kyoto - đưa ra lập luận tương tự khi Nghị định thư không đưa ra mục tiêu giảm phát thải cho Trung Quốc và Ấn Độ trong khi Trung Quốc và Ấn Độ cũng có những lý do tương tự khi cho rằng họ không có nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính.

Biến đổi khí hậu là một vấn đề toàn cầu và do đó, hành động toàn cầu là cần thiết để tối thiểu hóa chi phí, bởi vì nếu một nước hay một nhóm nước không thực hiện các biện pháp giảm nhẹ thì những nước khác sẽ phải thực hiện những biện pháp tốn kém hơn; và hành động chậm trễ của bất kỳ nước nào đều làm tăng chi phí toàn cầu đối với bất kỳ mục tiêu nào đã đề ra. Ví dụ, nếu thoả thuận quốc tế chỉ gồm 5 nước có tổng phát thải khí nhà kính cao nhất (chiếm 2/3 lượng khí thải) thì chi phí thực hiện một mục tiêu nhất định sẽ tăng gấp ba lần so với việc các nước tham gia đầy đủ; và nếu chậm trễ trong hành động ở các nước đang phát triển đến năm 2050 thì sẽ làm tăng hơn hai lần tổng chi phí thực hiện một mục tiêu nhất định (Ngân hàng Thế giới, 2010). Kết

quả là sự thiếu hiệu quả về tài chính này không khuyến khích được các nước phát triển tham gia.

3.2.2. Vai trò chi phối của một nhóm các nước mạnh

Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi khí hậu là một cơ quan đa phương và có thể là một hệ thống không hiệu quả trong việc ban hành chính sách quốc tế về khí hậu. Công ước khung bao gồm 192 quốc gia thành viên và các cuộc đàm phán trong khuôn khổ Công ước thường bị chi phối bởi sự đồng thuận nên một nhóm nhỏ các quốc gia có thể cản trở sự tiến bộ. Mâu thuẫn lớn nhất trong các cuộc đàm phán là tranh cãi xung quanh nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính giữa các nước phát triển và đang phát triển. Điều này sẽ không là vấn đề lớn nếu các nước có sự tin tưởng lẫn nhau để đảm bảo rằng các cuộc đàm phán được thực hiện trên tinh thần thẳng thắn và có tính xây dựng. Tuy nhiên, các cuộc đàm phán thường bị thống trị bởi sự nghi ngờ, phòng thủ, hiểu lầm cũng như vai trò chi phối của một nhóm các nước mạnh; từ đó cản trở việc tiến tới một thỏa thuận làm hài lòng cả hai bên (Helm và Hepburn, 2011). Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng nguyên nhân sâu xa của việc không đạt được tiến bộ đáng kể về giảm phát thải nằm ở chính những bất đồng sâu sắc về chính trị giữa các nước lớn, điển hình là Cộng đồng Châu Âu, Mỹ, Canada, Nhật Bản và ba nước có tiềm lực kinh tế mạnh của thế giới đang phát triển là Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil.

3.2.3. Những hạn chế trong việc xây dựng và thực thi Nghị định thư Kyoto

Nhiều nhà phân tích cho rằng biến đổi khí hậu không phải là vấn đề đơn giản để đàm phán và thực hiện vì những điều kiện cơ bản của Nghị định thư liên quan đến xây dựng và thực hiện các mục tiêu giảm phát thải không được dựa trên các căn cứ vững chắc (Helm và Hepburn, 2011):

- Về xây dựng các mục tiêu giảm phát thải: (i) các mục tiêu giảm phát thải được xây dựng dựa trên trách nhiệm phát thải khí nhà kính trong quá khứ và hiện tại của các nước phát triển mà căn cứ để đo lường khối lượng khí nhà kính và phân bổ trách nhiệm cho từng quốc gia không được dựa trên các cơ sở vững chắc; (ii) các mục tiêu giảm phát thải được xây dựng dựa trên cách tiếp cận dựa vào sản xuất mà không tính đến khía cạnh nhập khẩu và tiêu dùng; và (iii) không đưa ra mục tiêu giảm khí nhà kính đối với lĩnh vực hàng không và vận tải biển.

- Về thực thi các mục tiêu giảm phát thải: Nghị định thư Kyoto không đưa ra cơ chế thực thi nghiêm ngặt dưới hình thức khuyến khích hoặc xử phạt đối

với việc tuân thủ và không tuân thủ. Giảm phát thải khí nhà kính bản chất là một hành động mà quốc gia nào cũng muốn hưởng lợi miễn phí, tức là hưởng thụ lợi ích của việc giảm phát thải từ nước khác mà không muốn bỏ chi phí để giảm phát thải ở nước mình - vấn đề người ăn theo. Do vậy, thiếu cơ chế thực thi sẽ không giải quyết được vấn đề người ăn theo và có thể dẫn đến tình huống tất cả các quốc gia không thực hiện bất kỳ một biện pháp cắt giảm nào.

Có thể thấy rằng, nhu cầu phát triển nội tại, sự mâu thuẫn về lợi ích và bất đồng trong việc chia sẻ trách nhiệm cứu Trái Đất giữa các quốc gia là những lý do chính cản trở tiến bộ của quá trình thương thảo quốc tế về biến đổi khí hậu. Điều này thể hiện bản chất phức tạp của vấn đề biến đổi khí hậu và là kết quả tất yếu của việc các quốc gia đặt lợi ích kinh tế cao hơn ý chí chính trị và những lợi ích về môi trường. Mặc dù còn có những hạn chế nhưng hầu hết các quốc gia vẫn ủng hộ Nghị định thư Kyoto và coi nó là một dấu mốc quan trọng trong quá trình đảm bảo rằng biến đổi khí hậu vẫn sẽ là một vấn đề ưu tiên hàng đầu trong các chương trình nghị sự chính trị cấp quốc tế nhằm thúc đẩy các hành động phối hợp trên phạm vi toàn cầu, tạo ra diễn đàn cho các cuộc đàm phán quốc tế về khí hậu và tạo lập khung khổ cho việc cắt giảm khí nhà kính rộng hơn và nhiều hơn trong tương lai.

4. Triển vọng về cơ chế khí hậu toàn cầu sau năm 2020

4.1. Bối cảnh phát triển: Những xu hướng mới

Nghị định thư Kyoto chỉ đưa ra yêu cầu giảm phát thải khí nhà kính bắt buộc đối với các nước phát triển đến năm 2020 và dường như điều này là chưa đủ cho một tương lai an toàn về khí hậu. Với những mục tiêu tham vọng hơn về giảm phát thải và để giữ nhiệt độ Trái Đất tăng không quá 2°C vào cuối thế kỷ 21, tại COP 17/CMP 7 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 dự kiến sẽ được thông qua vào năm 2015 và có hiệu lực từ năm 2020. Theo lộ trình này, thế giới có 4 năm (2012 – 2015) để thảo luận về khung cam kết mới và 5 năm tiếp theo (2016-2020) để thông qua khung pháp lý này trước khi chính thức đưa vào thực hiện vào năm 2020. Tuy nhiên, có ý kiến quan ngại rằng thời gian đàm phán có thể sẽ kéo dài hơn vì bối cảnh phát triển hiện nay đã khác trước rất nhiều. Theo Helm và Hepburn (2011), sự gia tăng dân số, tăng trưởng kinh tế nhanh ở Trung Quốc và Ấn Độ trong thời gian tới làm gia tăng tiêu dùng năng lượng (ví dụ,

nhu cầu năng lượng toàn cầu dự kiến sẽ tăng thêm 45% vào năm 2030, trong đó Trung Quốc và Ấn Độ chiếm một nửa sự gia tăng đó), đặc biệt là việc tiêu dùng một loại nguyên liệu bản như than cho sản xuất điện sẽ là mối lo ngại đối với việc giảm phát thải khí nhà kính toàn cầu trong thời gian tới và từ đó cũng gợi ý về việc cần phải giảm phát thải khí nhà kính ở Trung Quốc, Ấn Độ và các nước đang phát triển.

Khi thảo luận và thông qua Nghị định thư Kyoto, các nhà đàm phán mới chỉ quan tâm đến nghĩa vụ và trách nhiệm lịch sử ở quá khứ và hiện tại về phát thải khí nhà kính của các nước phát triển. Trong bối cảnh hiện nay, những vấn đề như trách nhiệm và nghĩa vụ giảm phát thải của các nền kinh tế mới nổi, sự chuyển dịch trong cơ cấu kinh tế cũng như địa chính trị giữa các quốc gia, sự công bằng và hiệu quả trong việc chia sẻ trách nhiệm và lợi ích trong một cuộc chơi chung cần được quan tâm thích đáng nhằm sửa chữa những hạn chế của Nghị định thư Kyoto trước đây.

4.2. Thỏa thuận khí hậu toàn cầu sau năm 2020

Ngay cả khi các quốc gia đều nhất trí về nguyên tắc cùng chịu trách nhiệm giảm phát thải khí nhà kính thì vẫn cần thiết lập một cơ chế khí hậu toàn cầu rõ ràng, tin cậy, đủ mạnh và toàn diện để có thể giám sát và thực thi đầy đủ nhằm giải quyết vấn đề người ăn theo. Thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới cần hướng đến những vấn đề then chốt sau:

4.2.1. Xem xét đầy đủ hoàn cảnh cụ thể của các nước phát triển và đang phát triển

Giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu đòi hỏi tất cả các quốc gia trên thế giới phải phối hợp với nhau để đưa ra một giải pháp toàn cầu. Tuy nhiên, giữa các nước phát triển và đang phát triển có những điểm khác nhau về lượng phát thải khí nhà kính trong quá khứ, hiện tại và tương lai, tiềm lực tài chính và công nghệ, tiềm năng giảm phát thải khí nhà kính đạt hiệu quả chi phí, những thiệt hại phải gánh chịu từ biến đổi khí hậu và những đặc điểm này cần được xem xét đầy đủ trong cơ chế khí hậu toàn cầu mới. Nếu cơ chế khí hậu toàn cầu mới được xây dựng với mục đích thúc đẩy những hành động mạnh mẽ hơn nữa của các nước đang phát triển thì cơ chế này cần được thiết kế theo hướng giải quyết các nhu cầu và hạn chế của các nước này, từ đó xây dựng các hành động phù hợp với hoàn cảnh của họ để vừa có thể giảm phát thải khí nhà kính trong khi vẫn cố gắng đạt được các mục tiêu phát triển.

4.2.2. Thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới cần được

xây dựng theo hướng thống nhất, toàn diện, công bằng và hiệu quả

- **Thống nhất:** Để hợp nhất những mối quan ngại về phát triển với các nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu, thỏa thuận khí hậu toàn cầu cần được xây dựng linh hoạt và phù hợp với bối cảnh cụ thể của các quốc gia với những ưu tiên về giảm nhẹ. Hai nội dung giảm nhẹ chính cần được thể hiện trong thỏa thuận này là: xác định các mục tiêu giảm nhẹ thông qua những mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính bắt buộc và thực hiện các mục tiêu dựa trên các chính sách và chương trình hành động quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính.

- **Toàn diện:** Bên cạnh các chương trình giảm nhẹ, một thỏa thuận khí hậu toàn diện phải bao gồm: (i) chương trình thích ứng nhằm hỗ trợ các nước dễ bị tổn thương; (ii) kế hoạch toàn diện về hỗ trợ tài chính, chuyển giao công nghệ và xây dựng năng lực cho các nước đang phát triển, và (iii) các phương tiện, công cụ cho phép đo lường, báo cáo và kiểm chứng các hành động giảm nhẹ của các quốc gia.

- **Công bằng:** Quy định lượng phát thải bình quân đầu người trong dài hạn có thể là một cách để đảm bảo rằng cơ chế khí hậu toàn cầu không áp đặt những quy định bất công về quyền được thải trong tương lai của các quốc gia. Ngoài ra, một thỏa thuận khí hậu đáp ứng được nhu cầu và nguyện vọng của các nước đang phát triển cũng được coi là công bằng nếu xem xét đến khả năng hạn chế hơn về tài chính, công nghệ để ứng phó với biến đổi khí hậu của các nước đang phát triển so với các nước phát triển.

- **Hiệu quả:** Thỏa thuận khí hậu toàn cầu phải đảm bảo các quốc gia hành động cùng nhau; bởi vì hành động cùng nhau sẽ giúp giảm thiểu chi phí. Ngoài ra, một thỏa thuận hiệu quả về chi phí phải là một thỏa thuận cho phép tạo ra các công cụ tài chính phù hợp nhằm huy động các nguồn lực cho ứng phó với biến đổi khí hậu.

5. Sự tham gia của Việt Nam vào tiến trình thương thảo quốc tế về biến đổi khí hậu và một số gợi ý chính sách

Nhận thức được những tác động nghiêm trọng của biến đổi khí hậu đến sự phát triển bền vững của đất nước, Việt Nam đã có những cam kết và hành động mạnh mẽ nhằm ứng phó với những thách thức của biến đổi khí hậu. Ở cấp độ quốc tế, Việt Nam đã 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 biến đổi khí hậu (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 cũng nhận được sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật từ Liên Hiệp Quốc, các nhà tài trợ song phương, các quỹ đa phương và các tổ chức phi chính phủ để tăng cường năng lực ứng phó với biến đổi khí hậu.

Gần đây nhất, tại COP 20/CMP 10 (năm 2014), Việt Nam đã có những hoạt động tích cực và chủ động trong quá trình đàm phán nhằm chung tay cùng cộng đồng thế giới chống biến đổi khí hậu. Việt Nam là một trong số ít các quốc gia đã đệ 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. Bên cạnh đó, Việt Nam đã tổ chức và tham gia các sự kiện bên lề; chia sẻ kinh nghiệm và bài học thực tiễn về ứng phó với biến đổi khí hậu với cộng đồng quốc tế, trong đó đáng chú ý là các kinh nghiệm về xây dựng Dự kiến đóng góp do quốc gia quyết định (INDC), thực hiện hoạt động giảm nhẹ phù hợp điều kiện quốc gia (NAMA), sử dụng hiệu quả và tiết kiệm năng lượng, và xây dựng và thực hiện chiến lược Tăng trưởng Xanh. Ngoài ra, Việt Nam cũng có các cuộc trao đổi song phương với các quốc gia và các tổ chức như Hà Lan, Đan Mạch, Đức, Thụy Sĩ, Nhật Bản, ASEAN, Ngân hàng Thế giới... nhằm huy động các nguồn lực cho ứng phó với biến đổi khí hậu.

Ở cấp độ quốc gia, Việt Nam đã ban hành nhiều luật, chiến lược, kế hoạch và chương trình có liên quan đến biến đổi khí hậu như Luật Bảo vệ môi trường (2014), Luật Tài nguyên nước (2012), Luật sử dụng Năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (2010), Luật Đa dạng sinh học (2008), Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (2004), Chương trình Nghị sự 21 về Phát triển bền vững (2004), 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 biến đổi khí hậu (2008), Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu (2011), Kế hoạch hành động quốc gia về biến đổi khí hậu (2012), Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh (2012), Nghị quyết số 24 ngày 03/06/2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, Kế hoạch hành động quốc gia về Tăng trưởng Xanh (2014).

Trước mắt, năm 2015 được các nhà đàm phán quốc tế coi là năm quyết định trong việc xây dựng Thỏa thuận khí hậu mới. Nếu Thỏa thuận mới được

thông qua vào năm 2015 và có hiệu lực vào năm 2020, bên cạnh việc thích ứng với những tác động bất lợi của biến đổi khí hậu, Việt Nam có nghĩa vụ giảm phát thải khí nhà kính theo cam kết và điều này ít nhiều sẽ gây khó khăn cho một nước đang phát triển như Việt Nam. Do vậy, Thỏa thuận khí hậu mới có xem xét đến nhu cầu và nguyện vọng của các nước đang phát triển như Việt Nam đóng vai trò quan trọng. Trong năm 2015, Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ phối hợp với các nhà tài trợ, các bộ/ngành liên quan để triển khai xây dựng INDC của Việt Nam; nghiên cứu các Quyết định của COP 20 để triển khai một cách phù hợp tại Việt Nam; kiện toàn thành viên Ban công tác đàm phán về biến đổi khí hậu và chuẩn bị tốt năng lực đàm phán để Việt Nam có thể tham gia thảo luận xây dựng Thỏa thuận khí hậu 2015 nhằm đảm bảo quyền lợi chính đáng của Việt Nam cũng như có những đóng góp phù hợp với các quy định của Công ước.

Trong dài hạn, Việt Nam cần tích cực và chủ động hơn nữa trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu trên cả 2 phương diện: giảm nhẹ và thích ứng. Là một trong những nước chịu tác động nặng nề nhất của biến đổi khí hậu và là nước có đóng góp ít vào lượng phát thải khí nhà kính toàn cầu, Việt Nam nên đặt ưu tiên vào thích ứng thông qua tăng cường năng lực thích ứng như: lồng ghép thích ứng với biến đổi khí hậu vào công tác lập kế hoạch phát triển cấp quốc gia/ngành/địa phương, tăng cường các biện pháp thích ứng theo ngành, tăng cường hệ thống an sinh xã hội, hỗ trợ sinh kế bền vững và chuyển đổi việc làm theo hướng ít bị tổn thương hơn trước các tác động của biến đổi khí hậu.

Bên cạnh đó, với sự tăng trưởng kinh tế và dân số nhanh trong thời gian tới, Việt Nam được dự đoán sẽ trải qua thời kỳ tăng trưởng tiêu dùng và phát thải khí nhà kính cao trong những thập kỷ tới. Hướng tới một nền kinh tế phát thải ít carbon và hướng ứng các hành động giảm nhẹ phù hợp điều kiện quốc gia là yêu cầu cấp thiết đối với Việt Nam và cần tập trung vào chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng xanh hóa, đổi mới công nghệ và chính sách năng lượng, tăng cường các hoạt động kiểm kê khí nhà kính, đẩy mạnh thực hiện cơ chế tài chính các bon và huy động các nguồn lực cho Tăng trưởng xanh.

6. Kết luận

Thách thức ở hiện tại và sau này là thúc đẩy các hành động về khí hậu càng nhanh càng tốt không chỉ ở bên trong mà còn ở bên ngoài các cuộc đàm phán chính thức về biến đổi khí hậu. Ở cấp độ quốc tế, một thỏa thuận khí hậu toàn cầu có tính ràng buộc

pháp lý gặp phải những rào cản mà được cho là không một cuộc đàm phán quốc tế nào từ trước đến nay có thể giải quyết được. Phối hợp các hành động ứng phó với biến đổi khí hậu từ tất cả các quốc gia trong bối cảnh mà các tác động dài hạn của biến đổi khí hậu là không chắc chắn và thay đổi theo khu vực địa lý, mức độ phát triển và sự tăng trưởng dân số ở các quốc gia là khác nhau, mỗi quan tâm và ưu tiên

của các quốc gia cũng khác nhau luôn là những thách thức rất lớn. Mặc dù biến đổi khí hậu là một vấn đề rất phức tạp và giải quyết nó không đơn giản, hợp tác quốc tế vẫn sẽ là cần thiết để hạn chế sự nóng lên toàn cầu. Do vậy, quá trình này cần được tiếp tục và những thành tựu ban đầu theo hướng này sẽ là những bước đi cần thiết của con đường còn khó khăn hơn ở phía trước. □

Tài liệu tham khảo

- Helm, D. và Hepburn, C. (2011), *The Economics and Politics of Climate Change*, Oxford University Press. Oxford.
- IPCC [Intergovernmental Panel on Climate Change] (2007), *Climate Change 2007*, Synthesis Report.
- IPCC (2014), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change - Summary for Policymakers*, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, USA.
- Ngân hàng Thế giới (2010), *Phát triển và Biến đổi khí hậu*, Báo cáo Phát triển Thế giới.
- UNFCCC [United Nations Framework Convention on Climate Change] (2001), *The Marrakesh Accords and The Marrakesh Declaration*, Conference of Parties, Seventh Session, Marrakech, Morocco, 29 October – 10 November 2001.
- UNFCCC (2007), *Report of the Conference of the Parties on its Thirteenth session - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Thirteenth session*, Bali, Indonesia, 3 to 15 December 2007.
- UNFCCC (2009), *Report of the Conference of the Parties on its Fifteenth session - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Fifteenth session*, Copenhagen, Denmark, 7 to 19 December 2009.
- UNFCCC (2010), *Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth session - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session*, Cancun, Mexico, 29 November to 10 December 2010.
- UNFCCC (2011), *Report of the Conference of the Parties on its Seventeenth session - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Seventeenth session*, Durban, South Africa, 28 November to 11 December 2011.
- UNFCCC (2012), *Report of the Conference of the Parties on its Eighteenth session - Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its Eighteenth session*, Doha, Qatar, 26 November to 8 December, 2012.
- UNFCCC (2013), *Press Release of the Conference of the Parties on its Nineteenth session*, Warsaw, Poland, 11 to 23 November, 2013.
- UNFCCC (2014), *Lima Call for Climate Action*, Lima, Peru, 1 to 12 December, 2014.

Thông tin tác giả:

* **Trần Thọ Đạt**, Giáo sư, Tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: kinh tế phát triển, tăng trưởng kinh tế, mô hình tăng trưởng, tài chính - ngân hàng, kinh tế vĩ mô, kinh tế học biến đổi khí hậu.

- Một số tạp chí đã từng đăng tải công trình: *Journal of Economics and Development*, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*,...

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: tranthodat@neu.edu.vn

** **Vũ Thị Hoài Thu**, Tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa Môi trường và Đô thị, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.

- Lĩnh vực nghiên cứu chính: kinh tế và chính sách biến đổi khí hậu; sinh kế bền vững và biến đổi khí hậu; phát triển bền vững.

- Một số tạp chí đã từng đăng tải công trình: *Journal of Economics and Development*, *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, *Tạp chí Kinh tế Môi trường*.

- Địa chỉ liên hệ: Địa chỉ email: thuwh@neu.edu.vn