
TRAO ĐỔI

Pháp luật Việt Nam về biến đổi khí hậu trước yêu cầu thực thi các điều ước Quốc tế

Nguyễn Lan Nguyễn*

Khoa Luật Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 01 tháng 7 năm 2013,
Chỉnh sửa ngày 20 tháng 7 năm 2013; Chấp nhận đăng ngày 20 tháng 8 năm 2013

Tóm tắt: Ngày nay thế giới đang chứng kiến những cố gắng lớn lao của nhân loại trong việc bảo vệ môi trường. Việc các quốc gia trên toàn thế giới chống lại biến đổi khí hậu là cách thức duy nhất bảo vệ trái đất và cuộc sống con người. Pháp luật quốc tế về biến đổi khí hậu được coi là nền tảng cho việc xây dựng pháp luật quốc gia về một vấn đề mang tầm quốc tế. Việt Nam là một trong số những quốc gia chịu ảnh hưởng lớn của biến đổi khí hậu, bởi vậy việc hoàn thiện pháp luật phục vụ công cuộc chống biến đổi khí hậu là một nhiệm vụ cần thiết, cấp bách hơn bao giờ hết.

Cùng với sự phát triển của khoa học kỹ thuật, của nền đại sản xuất công nghiệp, của những thành quả về cải tạo tự nhiên, con người cũng phải hứng chịu những thảm họa nặng nề của biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu được hiểu là những thay đổi trong khí hậu mà nguyên nhân chủ yếu là do các hoạt động của con người làm thay đổi thành phần của khí quyển toàn cầu, bên cạnh sự biến động của khí hậu tự nhiên được quan sát qua nhiều thời kỳ.

Dưới góc độ pháp lý quốc tế, định nghĩa về biến đổi khí hậu lần đầu tiên được đưa ra tại khoản 2 Điều 2 Công ước khung của Liên hợp quốc năm 1992 về biến đổi khí hậu, theo đó “*Biến đổi khí hậu nghĩa là thay đổi của khí hậu được quy trực tiếp hoặc gián tiếp cho hoạt động*

của con người làm thay đổi thành phần của khí quyển toàn cầu và sự thay đổi này được cộng thêm vào khả năng biến đổi tự nhiên của khí hậu quan sát được trong những thời kỳ có thể so sánh được”[1]

Năm 1979, Hội thảo toàn cầu về biến đổi khí hậu nhận định biến đổi khí hậu là một vấn đề nghiêm trọng và kêu gọi các chính phủ quan tâm. Từ năm 1980 đến năm 1990, nhiều hội thảo liên chính phủ về biến đổi khí hậu đã được tổ chức để bàn bạc và thảo luận về vấn đề này. Năm 1985, hai Nghị định thư ban hành kèm theo Công ước chống gây ô nhiễm không khí qua biên giới tầm xa đã được thông qua. Tiếp đó là công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn (1985) và Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn (1987).

*ĐT.: 84 - 936101112

Email: lannguyen145@yahoo.com

Vào năm 1988, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã chính thức thông qua Nghị quyết 43/53, thừa nhận sự biến đổi khí hậu là một vấn đề thực sự cần được quan tâm của cả nhân loại. Cũng trong năm đó, ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) được thành lập bởi chương trình môi trường Liên hợp quốc (UNEP) và Tổ chức khí tượng thế giới (WMO).

Vào tháng 12 năm 1990, Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu đã ra đời và được đưa vào thảo luận trong Hội nghị thượng đỉnh Rio de Janeiro 1992.

Đến thời điểm 1992, Công ước khung này mới chính thức ra đời với 154 quốc gia phê chuẩn và ngày 21 tháng 3 năm 1994, Công ước khung có hiệu lực.

Với mục tiêu triển khai thực hiện công ước khung, tại Hội nghị các bên lần thứ 3 tổ chức vào tháng 12 năm 1997, Nghị định thư Kyoto đã được đưa ra. Sau nhiều cuộc hội nghị và qua nhiều lần sửa đổi bổ sung cho phù hợp với quyền và lợi ích hợp pháp của các bên, đến năm 2005 Nghị định thư Kyoto mới chính thức có hiệu lực sau khi được Liên bang Nga phê chuẩn.

Sau thời điểm này, rất nhiều cuộc đàm phán giữa các quốc gia đã được tổ chức, tính đến tháng 11/2010 đã có tới 16 Hội nghị các bên về việc thực thi Nghị định thư Montreal. Nhiều giải pháp được đưa ra đã gây rất nhiều tranh cãi giữa các bên bởi nó liên quan trực tiếp đến việc phát thải, ảnh hưởng đến lợi ích và tỷ lệ phát triển công nghiệp của các quốc gia thành viên, đặc biệt là các nước phát triển khiến cho việc thực hiện các Công ước và Nghị định thư này gặp nhiều khó khăn.

Hiện thời, Nghị định thư Kyoto đang có nhiều vướng mắc trong giải quyết phát thải khí nhà kính liên quan đến chuyển đổi sử dụng đất. Nghị định thư có tiềm năng lớn để thu được lợi ích gấp ba từ nỗ lực giảm nhẹ biến đổi khí hậu

cho tới sự thích ứng và phát triển bền vững. Tuy nhiên, những cơ chế này hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế. Có thể thấy, chặt phá rừng không xuất hiện trong Nghị định thư Kyoto, ngoài một điều khoản rất hạn chế về hỗ trợ trồng rừng thông qua cơ chế phát triển sạch (CDM). Nghị định thư không cho phép các nước đang phát triển đạt được mục tiêu cắt giảm phát thải từ việc hạn chế chặt phá rừng, hạn chế cơ hội chuyển giao tài chính các bon. Nó cũng không xác lập được cơ chế tài chính nào để nhờ đó các nước phát triển có thể tạo động cơ khuyến khích không chặt phá rừng [7].

Thực tế cho thấy, Nghị định thư Kyoto chỉ áp dụng đối với hơn 30 nước công nghiệp phát triển trong khi nó được hơn 140 nước phê chuẩn [6, tr.216]. Quốc gia tiêu biểu cho việc phản đối Nghị định thư Kyoto là Hoa Kỳ, với lý do “chưa đủ bằng chứng khoa học” để chứng minh rằng nguyên nhân Trái Đất nóng lên là do những yếu tố nhân tạo gây ra để rút lui khỏi Nghị định thư Kyoto. Sau này, Hoa Kỳ đưa ra lý do Nghị định thư Kyoto là không công bằng do chỉ những nước phát triển phải giảm lượng khí thải, trong khi đó Trung Quốc, Ấn Độ, Baraxin là những nước thải ra đến 23,2% lượng khí gây hiệu ứng nhà kính lại không chịu trách nhiệm gì, để bào chữa cho hành động của mình.

Nghị định thư Kyoto còn bị phản đối bởi một số chuyên gia quan tâm đến vấn đề gia tăng nhiệt độ toàn cầu, cho rằng Nghị định thư sẽ có tác động tiêu cực đến sự gia tăng của các nền dân chủ trên thế giới do các tác động của nó trong tiến độ chuyển giao thành quả công nghiệp cho các nước thuộc thế giới thứ ba. Một số các chuyên gia kinh tế môi trường lại có suy nghĩ rằng chi phí bỏ ra cho hoạt động duy trì mục tiêu Nghị định thư là vượt xa hiệu quả mà nó mang lại. Đồng thời bày tỏ hoài nghi khi chỉ có một lượng nhỏ khí thải được cắt giảm thông qua các cam kết. Điều này cho thấy,

việc các Quốc gia phê chuẩn Nghị định thư chỉ mang tính hình thức. Các Quốc gia không tự giác thực hiện nghĩa vụ của mình như đã cam kết trong Nghị định thư.

Mặc dù chính phủ các Quốc gia nhận thức được thực tế và hiện tượng nóng lên của trái đất, song hành động chính trị vẫn còn quá ít so với yêu cầu tối thiểu để giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu. Vẫn tồn tại khoảng cách lớn giữa bằng chứng khoa học và biện pháp đối phó về chính trị. Một số nước phát triển chưa đề ra chỉ tiêu cắt giảm phát thải khí nhà kính ở mức cao. Một số nước khác đã đề ra chỉ tiêu tham vọng nhưng lại chưa xây dựng các biện pháp cải cách chính sách về năng lượng cần thiết để đạt được các chỉ tiêu này. Thế giới chưa có một khuôn khổ hành động dài hạn, rõ ràng và đáng tin cậy để tránh biến đổi khí hậu nguy hiểm.

Từ năm 1994 thời điểm Việt Nam phê chuẩn Nghị định thư Montreal đến nay, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách để hạn chế việc tiêu thụ các chất làm suy giảm tầng ôzôn. Hai văn bản pháp luật quan trọng liên quan đến lĩnh vực này đã được Việt Nam ban hành là Nghị định về cấm nhập khẩu các thiết bị làm lạnh sử dụng khí gas lạnh CFC- một trong 10 chất chính làm suy giảm tầng ozon đang được sử dụng ở Việt Nam và Thông tư liên tịch của Bộ Công thương và Bộ Tài nguyên và Môi trường về việc xuất nhập khẩu và tạm nhập - tái xuất các chất làm suy giảm tầng ôzôn theo quy định của Nghị định thư.

Nhằm hoàn thành đúng lộ trình cam kết khi tham gia Nghị định thư Montreal là đến năm 2010 loại trừ hoàn toàn các chất chính làm suy giảm tầng ôzôn như CFC, halon và đến năm 2040 loại trừ hoàn toàn các chất khác làm suy giảm tầng ozon, Việt Nam đã xây dựng kế hoạch hành động, trong đó có các biện pháp chính như thiết lập cơ sở thu gom, tái chế chất halon; tổ chức kiểm định chất khí lạnh sử dụng trong các máy điều hòa không khí của ô tô

thông qua chương trình đăng kiểm cơ giới; cung cấp thiết bị giảng dạy, phương tiện kỹ thuật cho các trung tâm đào tạo, cơ sở sản xuất các sản phẩm có sử dụng các chất làm suy giảm tầng ôzôn.

Tháng 3 năm 2003, theo yêu cầu của Nghị định thư Kyoto và Thỏa thuận bổ sung Marrakech, Việt Nam đã thành lập Cơ quan quốc gia về CDM thuộc Văn phòng Ozone và biến đổi khí hậu, trực thuộc Bộ Tài nguyên và môi trường. Hiện nay, Việt Nam đã phê duyệt 105 dự án CDM và 15 dự án CDM được quốc tế công nhận. Các dự án này đã đem lại những hiệu quả rõ rệt. Kết quả thu được từ các dự án CDM ở nước ta trong thời gian qua là hết sức thiết thực. Điển hình là Dự án tăng hiệu quả sử dụng năng lượng trong lĩnh vực nồi hơi công nghiệp và Dự án thu gom khí đồng hành mỏ Rạng Đông của nhà thầu JVPC (Nhật). Dự án trong lĩnh vực nồi hơi công nghiệp có mục tiêu giảm tiêu thụ năng lượng của nồi hơi công nghiệp, nâng cao hiệu suất nồi hơi với chi phí đầu tư thấp, nhờ đó giảm phát thải khí CO₂ trong lĩnh vực công nghiệp. Kết quả cụ thể thu được từ dự án này là giảm được khoảng 150 nghìn tấn CO₂ mỗi năm, nhờ tăng cường được hiệu suất trung bình của nồi hơi công nghiệp từ 45% lên 60% [8].

Việc Việt Nam tham gia các điều ước quốc tế về biến đổi khí hậu thể hiện chính sách mở cửa của Việt Nam trong hợp tác quốc tế nhằm giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu. Các công ước quốc tế Việt Nam tham gia ký kết cũng đã tạo ra một khuôn khổ pháp lý quốc tế quan trọng cho sự hợp tác trên lĩnh vực khác nhau giữa Việt Nam với các quốc gia trên thế giới nhằm giải quyết hậu quả của biến đổi khí hậu. Việt Nam đã chủ động xây dựng và đang tích cực triển khai thực hiện Chương trình mục tiêu Quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu. Chương trình Mục tiêu Quốc gia ứng phó với

biến đổi khí hậu đã xác định những nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu như đánh giá mức độ của biến đổi khí hậu, tác động biến đổi khí hậu đến các lĩnh vực, các ngành và địa phương; Xác định các giải pháp ứng phó với biến đổi khí hậu; Đẩy mạnh hoạt động khoa học và công nghệ; Củng cố và tăng cường năng lực tổ chức, thể chế, chính sách về ứng phó với biến đổi khí hậu; Nâng cao nhận thức và phát triển nguồn nhân lực; Đẩy mạnh hợp tác quốc tế; Tích cực vấn đề biến đổi khí hậu vào các chiến lược phát triển kinh tế xã hội, ngành và địa phương; Xây dựng và thực hiện kế hoạch hành động của các Bộ, ngành và địa phương để ứng phó với biến đổi khí hậu.

Tuy nhiên Việt Nam không nằm trong số những nước buộc phải cắt giảm lượng khí thải nhà kính theo Nghị định thư Kyoto, nhưng để góp phần chống biến đổi khí hậu cùng với các nước khác trên thế giới thì Việt Nam cũng đã tiến hành những chính sách, biện pháp nhằm cắt giảm lượng khí thải gây hiệu ứng nhà kính. Điều này cũng gây ra khó khăn cho nền công nghiệp đang phát triển của Việt Nam vì khí gây hiệu ứng nhà kính phần lớn là khí CO₂. Do đó, muốn cắt giảm loại khí gây ô nhiễm môi trường này, Việt Nam cần đầu tư để cải tiến công nghệ sản xuất và máy móc hiện đại để giảm thiểu tác hại gây ô nhiễm môi trường.

Sau nhiều năm thực hiện các điều ước quốc tế về biến đổi khí hậu, Việt Nam còn gặp nhiều khó khăn trong công tác thực thi các điều ước quốc tế và còn nhiều điểm cần khắc phục, cụ thể là:

+ Thiếu công nghệ tiên tiến, thân thiện với môi trường và khí hậu, mặc dù đã có một số chính sách khuyến khích áp dụng và phát triển công nghệ mới. Thiếu các công cụ kinh tế để khuyến khích các doanh nghiệp đổi mới công nghệ, quản lý nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường, tiết kiệm chi phí sản xuất. Đặc biệt các

công cụ kinh tế và chính sách để khuyến khích và thu hút các nhà đầu tư vào các lĩnh vực tái chế và xử lý chất thải.

+ Các dự án CDM của Việt Nam được đăng ký với quốc tế chưa nhiều, chưa thu hút được nhiều các nguồn vốn đầu tư trong và ngoài nước vào các dự án CDM tại Việt Nam. Các văn bản pháp quy và các cơ chế hành chính để quản lý thực hiện CDM còn thiếu. Nhận thức về CDM của cả các nhà hoạch định chính sách và công chúng đều còn thấp. Trong thời gian tới, cần khắc phục các trở ngại này để bảo đảm đạt được các mục tiêu trước mắt cũng như lâu dài của CDM.

+ Nghiên cứu và ứng dụng các công nghệ thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu còn hạn chế, đặc biệt là việc ứng dụng các công nghệ này cho lĩnh vực nông nghiệp và lâm nghiệp, một trong các nguồn phát thải khí nhà kính chủ yếu ở Việt Nam trong giai đoạn này.

Hiện nay văn bản pháp lý quan trọng và cao nhất của Việt Nam liên quan đến biến đổi khí hậu là Chương trình Mục tiêu Quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 12/2008, một trong những thành công ban đầu quan trọng trong nỗ lực của Việt Nam cùng cộng đồng quốc tế ứng phó với biến đổi khí hậu và thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Nhìn chung các luật và văn bản dưới luật chỉ sơ lược đề cập đến vấn đề biến đổi khí hậu và có rất ít công cụ pháp luật để thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Vẫn những điểm bất cập về khung pháp lý; về cơ chế chính sách phối hợp, về các hoạt động ưu tiên trong ứng phó với biến đổi khí hậu.

Thời gian tới, Việt Nam cần hoàn thiện chính sách, pháp luật quốc gia về biến đổi khí hậu. Nếu không chuẩn bị tốt để ứng phó nhằm ngăn chặn và hạn chế thì nó sẽ gây những hậu quả khó lường, đe dọa đến thành quả và mục

tiêu trở thành một quốc gia công nghiệp hùng mạnh trong khu vực và thế giới. Từ nay đến năm 2020 chúng ta cần chủ động và tích cực tham gia chống lại hiện tượng trái đất nóng lên, cụ thể là:

+ Chủ động hình thành một chiến lược thích nghi với tình trạng biến đổi khí hậu của trái đất. Trọng tâm của chiến lược này nên nhằm vào một số lĩnh vực dễ bị tổn thương như: tài nguyên nước, nông nghiệp, quy hoạch khu dân cư và khu công nghiệp ở các vùng ven biển, năng lượng và giao thông vận tải. Chiến lược này cần được hoạch định với tầm nhìn xa ít nhất một thế kỷ.

Hiện nay, Việt Nam tiếp tục công cuộc đổi mới, nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ theo hướng đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Công tác quy hoạch phát triển những nhà máy, xí nghiệp, những khu đô thị, những phương tiện giao thông hiện đại cần phải gắn liền với việc tuân thủ chặt chẽ những quy định về các vấn đề bảo vệ môi trường, chống phát thải vô nguyên tắc các chất thải gây ô nhiễm môi trường. Để hạn chế sự phát thải khí nhà kính và chất thải vào môi trường, Việt Nam cần đưa ra nhiều biện pháp như biện pháp kinh tế, kỹ thuật, pháp lý, trong đó biện pháp pháp lý ngày càng phải được quan tâm, và pháp luật về biến đổi khí hậu phải được tiếp tục hoàn thiện, cần rà soát, đề xuất sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật để thích ứng với biến đổi khí hậu.

+ Rà soát lại những công trình phát triển liên quan đến diện tích rừng hiện có, thúc đẩy mạnh hơn việc bảo vệ rừng và trồng rừng, vì các loài sinh vật chỉ có thể chống đỡ được với những sự biến đổi về môi trường khi sinh sống trong một hệ sinh thái ổn định; sử dụng hợp lý đất đai, củng cố và quản lý tốt các khu bảo tồn thiên nhiên, tăng cường tiết kiệm năng lượng, giảm thiểu ô nhiễm và xóa đói, giảm nghèo,

thực hiện tốt công tác truyền thông, nhằm nâng cao nhận thức của tầng lớp nhân dân về thảm họa của biến đổi của biến đổi khí hậu toàn cầu. Cần lưu ý đúng mức đến bảo tồn đa dạng sinh học, vốn tài nguyên quý giá, cơ sở cho sự phát triển bền vững của đất nước.

+ Cần xây dựng được hệ thống văn bản pháp luật đồng bộ về biến đổi khí hậu để nhằm mục đích thực hiện các cam kết quốc tế và hạn chế các tác động của biến đổi khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường. Để làm được điều này trước hết phải nâng cao nhận thức của toàn dân về vấn đề biến đổi khí hậu.

Tiếp tục hợp tác với các quốc gia trên thế giới về biến đổi khí hậu nhằm thích nghi với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, phát triển các quy hoạch tổng thể cho việc quản lý bờ biển, tăng cường và hợp tác và chuyển giao công nghệ, tiến hành quá trình kiểm soát. Làm giảm hoặc ngăn ngừa khí thải gây hiệu ứng nhà kính, đấu tranh yêu cầu các nước công nghiệp phát triển và các nước phát hải một lượng lớn các khí gây hiệu ứng nhà kính phải tôn trọng và thực thi các cam kết trong Nghị định thư Kyoto.

Việc tăng cường tham gia đóng góp cho tiến trình xây dựng thỏa thuận toàn cầu mới về biến đổi khí hậu thay thế cho Nghị định thư Kyoto sau năm 2012 là hết sức cần thiết, bởi lẽ thỏa thuận này sẽ có một ý nghĩa quyết định đối với việc ngăn chặn hiện tượng trái đất nóng lên, ngăn chặn những tác động bất lợi của biến đổi khí hậu đối với sự sống của nhân loại.

Tài liệu tham khảo

- [1] Công ước Viên về bảo vệ tầng ôzôn, 1985.
- [2] Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn, 1987.
- [3] Tuyên bố Liên hợp quốc về môi trường và phát triển, 1992.

- [4] Công ước khung của Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu, 1992.
- [5] Nghị định thư Kyoto về giảm khí phát thải nhà kính, 1997.
- [6] TS. Nguyễn Trường Giang, Những phát triển của luật pháp quốc tế trong thế kỷ XXI, NXB Chính trị quốc gia Hà Nội, 2008.
- [7] <http://www.scribd.com>.
- [8] <http://www.unescovietnam.vn>.

The Vietnam Law on Climate Change in Face of the Demand for carrying out International Treaties

Nguyễn Lan Nguyễn

VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hanoi, Vietnam

Abstract: Nowadays, the world is witnessing the great efforts of humanity in environment protection. The fact that countries all over the world combat against the change of climate is the only way to protect the earth and human life. International law on climate change is considered as the foundation for the building of national law on an issue of international stature. Vietnam is one of the countries which have heavily been affected by climate change, so the completion of the law in service of the fight against climate change is the ever most urgent and necessary task.