



Việt Nam tích cực tham gia và thực hiện các điều ước quốc tế về quản lý rừng bền vững

ĐỖ TUẤN ANH

Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam

Việt Nam tham gia tiến trình quản lý rừng bền vững (QLRBV) từ Hội nghị môi trường và phát triển năm 1992 và chứng chỉ rừng từ năm 1998. Các điều ước quốc tế mới như Hiệp định thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam (EVFTA) và các Hiệp định thương mại tự do (FTAs) khác cũng đưa ra điều khoản về vấn đề tiếp cận thị trường của các sản phẩm gỗ gắn liền với chứng chỉ QLRBV. Tuy nhiên, trong tiến trình QLRBV vẫn còn nhiều khó khăn, thách thức đặt ra đối với Việt Nam. Bài viết tổng hợp và phân tích các dữ liệu tiềm năng tài nguyên rừng của Việt Nam, cơ hội và thách thức khi thực thi QLRBV, yêu cầu của các điều ước quốc tế và tổ chức quốc tế liên quan. Từ đó, đề xuất một số biện pháp cải thiện cơ chế thực thi và báo cáo của Việt Nam về QLRBV theo các thỏa thuận quốc tế.

1. TIỀM NĂNG RỪNG VIỆT NAM

Trên thế giới, rừng che phủ gần 31% diện tích Trái đất và là nhà của hơn 80% các loại động, thực vật và côn trùng [1]. Rừng và cây xanh đóng góp quan trọng cho cả con người và hành tinh, từ điều hòa khí hậu, hỗ trợ sinh kế, cung cấp không khí và nước sạch, bảo tồn đa dạng sinh học tới ứng phó biến đổi khí hậu (BĐKH). Tuy nhiên, rừng trên thế giới đã và đang bị mất hoặc suy thoái với tốc độ đáng báo động, gây ra những hậu quả tiềm tàng cho Trái đất và con người. Vì vậy, bảo vệ và quản lý rừng là một trong những Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) của Liên hợp quốc (Mục tiêu 15) và Thỏa thuận Paris 2015 [2,3].

Việt Nam là quốc gia có diện tích đất rừng lớn, chiếm khoảng từ 43% đến 45% tổng diện tích cả nước tùy từng giai đoạn. Năm 1943, Việt Nam có 14,3 triệu ha rừng tự nhiên, chiếm 43% tổng diện tích đất của cả nước. Tuy nhiên, diện tích rừng đã giảm nhanh chóng và đến năm 1990 chỉ còn 9,18 triệu ha, tương đương 27,2% tổng diện tích đất. Trong giai đoạn 1980-1990, Việt Nam mất trung bình 100.000 ha rừng mỗi năm. Ngoài việc giảm diện tích rừng, chất lượng rừng cũng đã suy giảm - diện tích rừng có mức độ thưa dày phong phú và trung bình đã giảm trong khi diện tích rừng nghèo và phục hồi đã tăng nhanh chóng. Năm 1990, diện tích của các loại rừng này khoảng 7 triệu ha, nhưng đến năm 2005 đã tăng lên 10,2 triệu ha, chiếm 80% tổng diện tích rừng tại Việt Nam [4]. Kể từ

năm 1995, diện tích rừng đã tăng lên nhờ các chương trình phục hồi và trồng rừng. Đến cuối năm 2006, diện tích rừng tại Việt Nam đạt 12,874 triệu ha (độ che phủ rừng 38%), trong đó 10,41 triệu ha là rừng tự nhiên và 2,464 triệu ha là rừng trồng. Tỷ lệ này tiếp tục tăng lên, tới năm 2023, diện tích rừng là 14.860.309 ha, trong đó rừng tự nhiên là 10.134.082 ha và rừng trồng là 4.655.993 ha với tỷ lệ che phủ toàn quốc là 42,2%, tính tới năm 2023 [5].

Lợi thế này đã mang lại một nguồn tài nguyên thiên nhiên rừng rộng lớn trong sản xuất, kinh doanh cho Việt Nam. Trên thực tế, rừng nói riêng và lâm nghiệp nói chung đang đóng góp ngày càng quan trọng vào phát triển kinh tế - xã hội, BVMT sinh thái, an ninh nguồn nước, giảm thiểu thiên tai và ứng phó chủ động với BĐKH. Tuy nhiên, tình trạng chặt phá rừng và khai thác rừng không bền vững vẫn xảy ra, điều này làm diện tích đất rừng tự nhiên ở Việt Nam ngày càng giảm nhanh, chất lượng rừng bị suy thoái nặng nề. Trong giai đoạn từ năm 2011 đến nay, diện tích đất rừng bị mất khoảng 22.800 ha, trong đó chỉ 13.700 ha rừng bị cháy, còn lại là do bị chặt phá trái phép [6]. Như vậy, mỗi năm Việt Nam suy giảm khoảng 2.500 ha rừng, đặc biệt nghiêm trọng là các rừng nguyên sinh [7]. Việc tăng cường các biện pháp trồng rừng chỉ hạn chế chứ không làm giảm xu thế suy thoái rừng. Bên cạnh những nguyên nhân khách quan như BĐKH, việc quản lý rừng chưa khoa học, là nguyên nhân quan trọng.

Bên cạnh vấn đề sụt giảm diện tích rừng, vấn đề về chất lượng rừng cũng giảm sút. Trữ lượng gỗ trung bình của rừng tự nhiên vào khoảng 76,5 m³/ha và tổng diện tích rừng giàu và rừng trung bình đã giảm liên tục [6]. Diện tích rừng nghèo và rừng thứ sinh đã tăng nhanh từ 7 triệu ha năm 1990 lên 10,2 triệu ha năm 2005, chiếm hơn 80% tổng diện tích rừng của Việt Nam. Tổng trữ lượng gỗ cả nước vào cuối năm 2005 đạt 811,678 triệu m³, trong đó rừng tự nhiên chiếm 93,4% và rừng trồng chiếm 6,6%. Trữ lượng trung bình của rừng trồng chuyên canh sử dụng giống tiên tiến và các phương pháp lâm sinh đạt 40,6 m³/ha. Trữ lượng tre và mây rất cao, khoảng 8,5 tỷ cây phân bố trong rừng tự nhiên và một số khu vực rừng trồng [8]. Xét về diện tích và trữ lượng tổng thể, Việt Nam có diện tích rừng và trữ lượng gỗ bình quân đầu người thấp so với các nước khác. Trung



binh, Việt Nam có 0,15 ha rừng/người và 9,16 m³ trữ lượng gỗ đứng/người, trong khi con số trung bình toàn cầu là 0,97 ha và 75 m³ tương ứng [6].

Với quan điểm xác định lâm nghiệp là một ngành kinh tế kỹ thuật đặc thù bao gồm tất cả các hoạt động gắn liền với sản xuất hàng hóa và dịch vụ từ rừng như các hoạt động bảo vệ, gây trồng, khai thác, vận chuyển, sản xuất, chế biến lâm sản và các dịch vụ môi trường có liên quan đến rừng, nước ta luôn chú trọng việc xây dựng các chính sách quản lý bền vững rừng và thương mại rừng. Chính sách này nhằm hướng tới mục tiêu tăng giá trị sản xuất lâm nghiệp từ 5% đến 5,5%/năm; Giá trị xuất khẩu đồ gỗ và lâm sản: 18 đến 20 tỷ USD vào năm 2025, 23 đến 25 tỷ USD vào năm 2030; giá trị tiêu thụ lâm sản thị trường trong nước đạt 5 tỷ USD vào năm 2025, đạt trên 6 tỷ USD vào năm 2030 [8].

2. CÁC ĐIỀU ƯỚC QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ RỪNG BỀN VỮNG VÀ THƯƠNG MẠI RỪNG TẠI VIỆT NAM

Để đảm bảo việc khai thác các nguồn tài nguyên rừng một cách bền vững, các quốc gia cần hướng tới xây dựng những quy phạm pháp luật quốc tế chung, mang tính toàn cầu. Các quy phạm về QLRBV chủ yếu dưới dạng các nguyên tắc, quy tắc quốc tế hay hệ thống tiêu chuẩn quốc tế được đưa ra trong các hội nghị, diễn đàn quốc tế. Các quy phạm tiêu chuẩn, nguyên tắc đó QLRBV xuất hiện nhiều hơn trong các Hiệp định FTA thế hệ mới, các điều ước quốc tế về thương mại rừng, liên quan tới sản xuất, chế biến, xuất nhập khẩu các sản phẩm gỗ hay chế phẩm từ gỗ và các lâm sản khác.

Việt Nam bắt đầu tham gia tiến trình QLRBV từ sau Hội nghị môi trường và phát triển (UNCED), thường được gọi là Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất hoặc Hội

nghị Rio, diễn ra tại Rio de Janeiro, Brazil vào năm 1992 (viết tắt Rio 1992), đại diện cho một bước tiến lớn trong các hiệp định môi trường đa phương. Hội nghị Rio đánh dấu nỗ lực đầu tiên liên kết các ưu tiên phát triển kinh tế với BVMT dưới cái nhìn của “phát triển bền vững”. Tại Hội nghị Rio, một chiến lược toàn cầu phối hợp cho rừng lần đầu tiên xuất hiện. Theo đó, Hội nghị Rio đã nhấn mạnh sự hợp tác toàn cầu và nhu cầu công nhận về sự phát triển bền vững của các quốc gia trong QLRBV [12]. Nỗ lực của Hội nghị tạo ra một điều ước có giá trị ràng buộc về quản lý rừng, nhưng không đạt được. Thay vào đó, Hội nghị đã thành lập một số công cụ tự nguyện liên quan đến quản lý rừng như Tuyên bố các nguyên tắc quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng. Sau Rio 1992, Việt Nam cũng tham gia Công ước khung Liên hợp quốc về BĐKH (UNFCCC), ngày 11/6/1992, phê chuẩn ngày 16/11/1994. Đồng thời thông qua Chương trình Nghị sự 21 về phát triển bền vững (PTBV) với quan điểm “PTBV là sự phát triển nhằm thỏa mãn các nhu cầu hiện tại của con người, nhưng không gây tổn hại tới sự thỏa mãn nhu cầu của thế hệ tương lai”. Chương trình Nghị sự 21 đã được triển khai ở các cấp độ khác nhau ở từng quốc gia và tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện thông qua Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về PTBV họp ở Johannesburg (Nam Phi) năm 2002. Sau 10 năm triển khai và áp dụng, khái niệm PTBV đã được Hội nghị bổ sung hoàn thiện hơn “PTBV là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý, hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển xã hội và BVMT nhằm đáp ứng nhu cầu đời sống con người trong hiện tại, nhưng không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”. Mục tiêu mà các Hội nghị môi



Vườn Quốc gia Cúc Phương



trường Rio + hướng tới là sự phát triển kết hợp chặt chẽ, hài hòa và hợp lý giữa con người với tự nhiên trên ba mặt: Phát triển kinh tế, an sinh xã hội và BVMT. Việt Nam cũng phê chuẩn Nghị định thư Kyoto của Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH, ngày 25/9/2002 nhằm hướng tới mục tiêu đẩy mạnh công tác QLRBV, trồng rừng và khôi phục rừng.

Tháng 9/2015, Hội nghị Thượng đỉnh Liên hợp quốc về phát triển bền vững, các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã thông qua Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững. Trong số 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDG), SDG 15 về “Life on land - The Central Role of Forests in Sustainable Development” (Cuộc sống trên đất liền – Vai trò trung tâm của rừng trong phát triển bền vững). SDG 15 gồm 9 chỉ tiêu cụ thể, trong đó chỉ tiêu 15.1 nêu rõ về độ che phủ và quản lý rừng, trực tiếp đưa ra các quy định hỗ trợ và định hướng PTBV thông qua QLRBV và các chính sách thương mại về rừng.

Việt Nam là một trong số 195 quốc gia đã thông qua Thỏa thuận Paris về khí hậu, tại Hội nghị lần thứ 21 các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH (COP21) diễn ra ở Paris (Pháp), ngày 12/12/2015. Thỏa thuận Paris là văn bản pháp lý toàn cầu đầu tiên sau 20 năm thực hiện UNFCCC, nhằm ràng buộc trách nhiệm của tất cả các bên trong ứng phó với BĐKH.

Năm 2021, tại Hội nghị lần thứ 26 các bên tham gia Công ước khung của Liên hợp quốc về BĐKH UNFCCC (COP26) ở Glasgow, Việt Nam đã hưởng ứng Tuyên bố quan trọng về BĐKH bằng cam kết sẽ đưa khí thải nhà kính về Net Zero vào năm 2050, cam kết chấm dứt sự mất mát rừng và suy thoái đất vào năm 2030. Như vậy, khuôn khổ pháp lý toàn cầu này dù không trực tiếp đề cập đến QLRBV nhưng đều có mối liên hệ mật thiết đến vấn đề quản lý môi trường rừng, nói cách khác, đều gián tiếp đặt ra những yêu cầu về bảo vệ và phát triển môi trường bền vững, làm nền tảng cho những yêu cầu về QLRBV.

Trên cơ sở những mục tiêu chung của quốc gia và thực thi các khuôn khổ pháp lý đa phương toàn cầu, Việt Nam đã phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 1996-2005; Giai đoạn 2006-2020 và Giai đoạn 2021-2030. Xuyên suốt chiến lược phát triển các giai đoạn khác nhau, Việt Nam đều thực hiện quan điểm phát triển bền vững trên cơ sở quản lý, sử dụng hiệu quả tài nguyên rừng; Hài hòa các mục tiêu về kinh tế, xã hội, BVMT đưa lâm nghiệp thực sự trở thành một ngành kinh tế - kỹ thuật theo hướng hiện đại, hiệu lực, hiệu quả và sức cạnh tranh cao, liên kết theo chuỗi từ phát triển rừng, bảo vệ rừng, sử dụng rừng đến chế biến và thương mại lâm sản để nâng cao giá trị rừng, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên.

Luật Bảo vệ và phát triển rừng được ban hành lần đầu tiên vào năm 1991, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2016, được xem là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong lĩnh vực lâm nghiệp. Luật này đã được thay thế bằng Luật Lâm nghiệp năm 2017 có hiệu lực thi hành từ ngày 1/1/2019. Luật mới đã cụ thể hóa quyền và trách nhiệm của các chủ rừng khác nhau cung cấp quyền sở hữu rộng rãi hơn cho các nhà đầu tư vào rừng và bảo vệ quyền của cộng đồng địa phương đối với rừng thiêng, rừng tâm linh. Thêm vào đó, thể chế hóa các chính sách cho hệ thống chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) ở cấp quốc gia, quản lý và chứng nhận rừng bền vững. Trước khi Luật Lâm nghiệp có hiệu lực năm 2019, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã xây dựng 4 Nghị định và 7 Thông tư nhằm triển khai, thực hiện các nội dung chưa phù hợp với yêu cầu hiện tại về QLRBV và thương mại rừng của Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Điều này thể hiện quan điểm mở trong xây dựng Luật, tiếp thu ý kiến từ các đơn vị trong và ngoài nhà nước, ở các khu vực địa lý khác nhau tư vấn trong quá trình soạn thảo Luật. Ngoài ra, Chính phủ ban hành các Quyết định phê duyệt và triển khai thực hiện Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020. Từ năm 2012 tới 2016, ngành lâm nghiệp thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 theo Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 9/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ...

Không chỉ đơn thuần trong hoạt động QLRBV vì mục đích môi trường sống chung, QLTVR còn hướng tới khai thác rừng bền vững nhằm phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế bền vững. Từ lâu, Việt Nam đã xác định mục tiêu và luôn kiên trì theo định hướng phát triển bền vững, xây dựng và đẩy mạnh kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, bảo vệ bền vững môi trường. Vì thế, Việt Nam đã tham gia ký kết nhiều hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương với các điều khoản sâu về cam kết môi trường nói chung và quản lý bền vững rừng, thương mại rừng nói riêng, như Hiệp định Thương mại tự do Liên minh châu Âu - Việt Nam EVFTA; Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ Xuyên Thái Bình Dương (CPTPP; Thỏa thuận liên quan tới QLTVR như Hiệp định đối tác tự nguyện về thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản (VPA/FLEGT), ASEAN...

3. MỘT SỐ ĐỀ XUẤT NHẪM NÂNG CAO NĂNG LỰC THỰC THI CÁC THỎA THUẬN QUỐC TẾ CỦA VIỆT NAM

Việt Nam hiện nay đang hội nhập sâu rộng với kinh tế thế giới. Hai Hiệp định CPTPP và EVFTA là hai FTA thế hệ mới tiên phong với những cam kết môi trường được ghi nhận chính thức, nhiều điều khoản được ghi nhận tại một chương riêng biệt theo hướng bảo đảm



phát triển bền vững. Các Hiệp định thương mại tự do này mang lại cho Việt Nam những thuận lợi về thương mại quốc tế. Một số ngành hàng, trong đó có nhiều mặt hàng mà chủ yếu là mặt hàng nông nghiệp (89%) được hưởng thuế suất ưu đãi và bằng 0. Điều này tạo ra lợi thế cạnh tranh cho các doanh nghiệp Việt Nam với các doanh nghiệp nước khác, đồng thời tạo ra cơ hội và củng cố vị trí cho ngành hàng lâm nghiệp, đặc biệt là sản xuất, xuất khẩu gỗ cho các thị trường khác nhau trên thế giới (chủ yếu là EU và các thị trường CPTPP). Tuy nhiên, Việt Nam cũng phải đối diện với các thách thức về cơ chế thực thi hai Hiệp định này. Nhằm nâng cao năng lực thực thi các cam kết quốc tế, Việt Nam cần thực hiện một số nội dung:

Thứ nhất, để những quy định nội luật hóa các cam kết quốc tế được thực hiện đầy đủ và hiệu quả, cần nâng cao nhận thức của các doanh nghiệp, cá nhân tham gia hoạt động sản xuất rừng và lâm sản về những yêu cầu của Hiệp định EVFTA và CPTPP đối với môi trường bền vững. Từ đó, thúc đẩy ý thức của mỗi hộ sản xuất, mỗi chủ rừng về thực hiện và đạt được các tiêu chí có thể nhận chứng chỉ rừng. Chính phủ cần xây dựng hệ thống văn bản hướng dẫn về cơ chế, chính sách khi Việt Nam tiến hành thực thi các cam kết quốc tế như: EVFTA, VPA/FLEGT, CPTPP, chú trọng đơn giản hóa các thủ tục hành chính trong khai thác, chế biến và xuất khẩu, nhập khẩu gỗ, lâm sản. Đồng thời, tập trung nghiên cứu, đề xuất ban hành một số cơ chế, chính sách để tháo gỡ khó khăn cho DN như: Hạn chế xuất khẩu nguyên liệu gỗ thô để bảo đảm nguồn nguyên liệu cho sản xuất trong nước; phát triển vùng nguyên liệu gỗ lớn, đạt chất lượng và có chứng chỉ rừng bền vững được quốc tế công nhận; nghiên cứu khả năng đóng cửa rừng tại một số khu vực trọng điểm nhằm khôi phục độ phủ và chất lượng rừng.

Thứ hai, cơ quan quản lý nhà nước cần hoàn thiện các văn bản pháp luật nhằm nâng cao năng lực quản trị rừng và phát triển bền vững như sửa đổi Nghị định số 102/2020/NĐ-CP ngày 1/9/2020 của Chính phủ quy định Hệ thống bảo đảm gỗ hợp pháp Việt Nam cho phù hợp với Luật BVMT năm 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT.

Thứ ba, với mục tiêu hướng tới xuất khẩu gỗ sang các thị trường khác nhau trên thế giới đạt từ 18 đến 20 tỷ USD vào năm 2025, 23 đến 25 tỷ USD vào năm 2030 theo Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2021-2030, Việt Nam cần đảm bảo đầu vào gỗ nguyên liệu đáp ứng được nguồn gốc truy xuất, được quản lý bền vững thông qua việc được cấp chứng chỉ QLRBV và đạt tiêu chuẩn vào các thị trường khó tính như EU. Để đạt được sản lượng gỗ đúng tiêu chuẩn, cần

sớm ban hành Bộ tiêu chuẩn QLRBV. Dựa vào đó, các chủ rừng có thể chủ động xây dựng và thực hiện các tiêu chuẩn đánh giá và sớm đủ điều kiện để được cấp chứng chỉ QLRBV.

Thứ tư, cần quy hoạch đầu tư trồng rừng phải song song với việc quản lý rừng trồng theo chứng chỉ FSC hay FLEGT■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Sustainably Manage Forests, Combat Desertification, Halt and Reverse Land Degradation, Halt Biodiversity Loss.* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/biodiversity/>, n.d.
2. <https://sdgs.un.org/goals/goal15>.
3. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.
4. Forest Science Institute of Vietnam (FSIV), 2009, *Vietnam Forestry Outlook Study. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II, Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/09*, n.d., p. 4.
5. Quyết định số 816/QĐ-BNN-KL của Bộ NN&PTNT ngày 20/3/2024 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2023., n.d.
6. Tlđđ, Rừng suy giảm, báo động lối sống của con người với thiên nhiên.
7. Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg của Thủ Tướng Chính Phủ phê duyệt Chiến lược Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020, ngày 5/2/2007, n.d.
8. Chiến lược Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020. Chiến lược Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030.
9. Shivakoti, G. và cộng sự, 2017. Các mối quan ngại về động lực và quản lý tài nguyên thiên ở miền Trung Việt Nam.
10. Holvoet, Muys, B, 2004, *Sustainable Forest Management Worldwide: A Comparative Assessment of Standards*.
11. Tlđđ, Holvoet, Muys, B, 2004.
12. Kasimbazi, Emmanuel B. (1995) "An International Legal Framework for Forest Management and Sustainable Development," *Annual Survey of International & Comparative Law*: Vol. 2: Iss. 1, Article 6.
13. Available at: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol2/iss1/6>.
14. TS Đào Công Khanh, QLRBV cả tiến trình chứng chỉ rừng ở Việt Nam, Tham luận tại Dự án FAO UN_REDD tổ chức 2015.
15. Báo cáo nghiên cứu đánh giá cam kết và thực thi Chương 13 Hiệp định EVFTA về thương mại và phát triển bền vững, quản trị rừng.
16. Forest Science Institute of Vietnam (FSIV), 2009, *Vietnam Forestry Outlook Study. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II, Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/9*.