

HOÀN THIỆN CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT HÌNH THÀNH DO LẤN BIỂN

*Hoàng Nhật Thống **

Lấn biển để tạo quỹ đất cho phát triển kinh tế - xã hội

Lấn biển là một phân quan trọng trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của nhiều quốc gia ven biển trên thế giới¹ để phục vụ các hoạt động: mở rộng không gian sống, xây dựng hệ thống phòng thủ và bảo vệ bờ biển, chống nước biển dâng, xâm nhập mặn, ứng phó với biến đổi khí hậu; mở rộng diện tích đất cho việc xây dựng nhà ở, đô thị, cảng biển, khu vui chơi, giải trí, sản xuất công nghiệp, thương mại và phát triển

nông nghiệp... Lấn biển ngày càng có xu hướng tăng với các dự án lấn biển quy mô lớn ở nhiều khu vực ven biển trên khắp thế giới².

Việt Nam là quốc gia biển trong khu vực Biển Đông với đường bờ biển dài hơn 3.260 km (không kể bờ các đảo), trên 3.000 hòn đảo lớn, nhỏ và diện tích vùng biển hơn 1 triệu km², trải dài từ Bắc xuống Nam. Với hình thể đất nước hẹp chiều ngang, nhiều sông ngòi, đồi núi dốc giúp lãnh thổ đồng bằng châu thổ được mở rộng một cách tự nhiên ra

¹ Lấn biển đã được thực hiện ở nhiều quốc gia: Ai Cập, Maroc, Senegal và Tunisia ở Châu Phi; Bangladesh, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Iraq, Nhật Bản, Malaysia, Myanmar, Hàn Quốc, Pakistan, Thái Lan và Việt Nam ở Châu Á; Bỉ, Đan Mạch, Đức, Ý, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Romania, Tây Ban Nha và Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland ở Châu Âu; Liên bang Nga; các bang phía đông nam của Hoa Kỳ ở Bắc Mỹ; Argentina, Colombia, Suriname và Venezuela ở Nam Mỹ (MVenW, 1983). 1.500 km² bờ biển đất ngập nước Sundarbans ở Tây Bengal, Ấn Độ, đã được khai hoang trong hơn 100 năm qua (UNEP, 2009); 9.200 km² (16%) diện tích đất ngập nước hiện có vào những năm 1970 ở Trung Quốc đã biến mất vào năm 2007 (Zuo và cộng sự, 2013). Ở cấp độ địa phương hơn, 28% bãi triều xung quanh bờ biển Hoàng Hải được cải tạo từ những năm 1980 đến cuối những năm 2000 (Murray và cộng sự, 2014).

² Hơn 10% diện tích đất phát triển của Hồng Kông, Trung Quốc, có được nhờ lấn biển (Jiao và cộng sự, 2001). Các đô thị lấn biển quy mô lớn khác là Rotterdam ở Châu Âu, Cảng New York, New Jersey và San Francisco ở Bắc Mỹ, Rio de Janeiro và Rio Grande ở Nam Mỹ, Thượng Hải, Singapore và Tokyo ở Đông Á, Chennai và Kolkata ở Nam Á, Bahrain và Dubai ở Tây Á, Cape Town và Lagos ở Châu Phi. Từ năm 2003 đến 2006, chính phủ Thượng Hải đã chi 40 tỷ nhân dân tệ (6,5 tỷ đô la Mỹ) phát triển Dự án Thành phố Mới Lingang cải tạo 133,3 km² đất nhân tạo từ biển. Từ năm 1949 đến năm 2000, Trung Quốc khai hoang khoảng 12.000 km² đất lấn biển. Trong một số trường hợp đặc biệt, chẳng hạn như Công quốc Monaco, đất khai hoang, lấn biển chiếm 20% diện tích đất toàn quốc (Anthony, 1994).

* Vụ Pháp chế, Bộ Tài nguyên và Môi trường

phía biển do phù sa bồi đắp hàng năm nên Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có tiềm năng và lợi thế lớn để mở rộng không gian phát triển ra biển và đại dương.

Dưới sức ép của các hoạt động kinh tế - xã hội ngày càng tăng cũng như nhằm giảm thiểu những tác động bất lợi của thiên nhiên, hoạt động lấn biển cũng không phải là ngoại lệ đối với Việt Nam. Gắn liền với lịch sử phát triển đất nước, hoạt động lấn biển đã và đang được thực hiện ở nhiều địa phương với quy mô khác nhau thông qua việc thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội³. Hoạt động lấn biển cũng có nhiều vấn đề cần quan tâm, giải quyết về kinh tế, xã hội và môi trường, trong đó có việc quản lý, sử dụng đất hình thành do lấn biển.

Quy định của pháp luật về lấn biển

Ở Việt Nam hiện nay, hoạt động lấn biển được quy định rải rác tại các luật, bộ luật, nghị định khác nhau. Những quy định này điều chỉnh hoạt động lấn biển ở các khía cạnh khác nhau:

- Pháp luật biển, Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển (Việt Nam là thành viên của Công ước) quy định về quyền tài phán quốc gia đối với đảo nhân tạo - một loại hình lấn biển;

- Pháp luật tài nguyên, môi trường biển và hải đảo quy định hạn chế hoạt

động lấn biển trong hành lang bảo vệ bờ biển. Có nghĩa là chỉ hạn chế hoạt động lấn biển ở phạm vi tính từ đường mực nước triều cao trung bình nhiều năm về phía đất liền hoặc về phía trong đảo;

- Pháp luật đất đai quy định nguyên tắc khuyến khích khai hoang lấn biển;

- Pháp luật lâm nghiệp chủ yếu quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, trong đó có rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển;

- Pháp luật đầu tư công quy định về tiêu chí phân loại dự án quan trọng quốc gia, trong đó có dự án liên quan đến lấn biển;

- Pháp luật đầu tư quy định thẩm quyền chấp nhận chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư có yêu cầu chuyển mục đích sử dụng đất rừng lấn biển;

- Pháp luật bảo vệ môi trường có quy định một số dự án lấn biển có quy mô lớn phải thực hiện đánh giá tác động môi trường hoặc đăng ký kế hoạch bảo vệ môi trường;

- Pháp luật giao khu vực biển quy định hoạt động lấn biển thuộc một loại hình khai thác, sử dụng tài nguyên biển;

- Pháp luật hàng hải quy định về an toàn hàng hải khi thực hiện xây dựng các đảo nhân tạo - một loại hình lấn biển.

Những quy định trên cho thấy quy định của pháp luật hiện hành đã đề cập

.....

³ Dự án đầu tư xây dựng, kinh doanh cơ sở hạ tầng khu công nghiệp - cảng biển - phi thuế quan Nam Đình Vũ (Hải Phòng) 1.329 ha; Khu đô thị du lịch Hùng Thắng (Bãi Cháy - Quảng Ninh) 224 ha; Khu đô thị thương mại Halong Marina 230 ha; Khu đô thị quốc tế Đa Phước (Đà Nẵng) 210 ha, KĐT sinh thái biển Phương Trang New Town rộng 117ha (Đà Nẵng); Dự án Saigon Sunbay hơn 600 ha (Cần Giờ, TP. Hồ Chí Minh); Khu đô thị thương mại Rạch Giá (Kiên Giang) 420 ha,...

vấn đề lấn biển và quy định giao khu vực biển để thực hiện lấn biển. Tuy nhiên, pháp luật chưa quy định cụ thể, rõ ràng về quản lý, kiểm soát hoạt động lấn biển, đặc biệt là chế độ quản lý, sử dụng đất lấn biển,...

Trên thực tế, thời gian qua, một số bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp có phản ánh, kiến nghị về các khó khăn, vướng mắc khi triển khai, thực hiện các dự án đầu tư lấn biển, đặc biệt là các dự án đầu tư có diện tích cả trong và ngoài đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm⁴. Đó là cùng một dự án đầu tư mà chủ dự án phải thực hiện hai thủ tục hành chính khác nhau bởi hai hệ thống pháp luật khác nhau (pháp luật đất đai và pháp luật biển, hải đảo) là thủ tục giao khu vực biển để lấn biển và thủ tục giao đất, cho thuê đất hình thành sau lấn biển để được sử dụng đất; đồng thời, chủ dự án phải thực hiện hai nghĩa vụ tài chính khác nhau: nộp tiền sử dụng khu vực biển để lấn biển và tiền sử dụng đất hình thành sau lấn biển. Hiện nay, pháp luật đất đai chưa có quy định cụ thể về việc xác định tiền sử dụng đất đối với trường hợp vừa nộp tiền giao khu vực biển đồng thời nộp tiền sử dụng đất sau khi đã đầu tư lấn biển, sẽ rất khó khăn trong quá trình xác định nghĩa vụ tài chính đối với nhà đầu tư. Việc thực hiện nhiều thủ tục hành chính khác nhau dẫn

.....

đến chậm trễ thực hiện các dự án đầu tư, đặc biệt là các dự án quan trọng đã được Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định hoặc chấp thuận chủ trương đầu tư.

Quy định về quản lý, sử dụng đất lấn biển

Xuất phát từ thực tiễn nêu trên, việc xây dựng các quy định của pháp luật về hoạt động lấn biển nhằm thiết lập khuôn khổ pháp lý đầy đủ, đồng bộ và thống nhất về quản lý, kiểm soát các hoạt động lấn biển; đồng thời cũng nhằm tạo sự đồng bộ, thống nhất trong quản lý nhà nước về đất đai. Do vậy, cần thiết xây dựng các quy định quản lý, sử dụng đất lấn biển như sau:

Thứ nhất, quy định về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất khu vực lấn biển

Hoạt động lấn biển được tiếp cận ở góc độ đặc thù - khi hoàn thành lấn biển sẽ thay đổi cơ bản trạng thái khu vực biển: từ diện tích biển chuyển thành diện tích đất. Các khu vực biển đã được điều tra, khảo sát phục vụ mục đích lấn biển cần được đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Khi được đưa vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thì việc quản lý, sử dụng được thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai. Thực tế trước đây, khi chưa có quy định của pháp luật về giao khu vực biển, thì quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được mở rộng ra phía

⁴ Theo quy định của pháp luật hiện hành: đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm (18,6 năm) là đường phân định giữa đất và biển. Phần diện tích từ đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm trở ra phía biển là biển, phần diện tích từ đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm trở vào đất liền là đất có mặt nước ven biển.

biển (ngoài đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm) và việc giao đất, cho thuê đất có mặt nước ven biển không có giới hạn ra phía biển.

Quy định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất khu vực lấn biển bao gồm các nội dung sau:

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo xác định, đưa khu vực lấn biển vào phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai theo khu chức năng, loại đất đến từng đơn vị hành chính cấp huyện của quy hoạch tỉnh và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện để làm căn cứ giao đất, cho thuê đất;

- Nội dung quy hoạch sử dụng đất đối với khu vực lấn biển trong phương án phân bổ, khoanh vùng đất đai trong quy hoạch tỉnh và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện bao gồm: vị trí địa lý, diện tích, ranh giới, tọa độ khu vực lấn biển; sự cần thiết, mục đích và thời gian lấn biển; các chỉ tiêu sử dụng đất của từng khu vực lấn biển; so sánh, đánh giá tính khả thi, chi phí lợi ích về kinh tế, xã hội, môi trường trước và sau khi lấn biển; hiện trạng và dự báo các thay đổi, tác động đến tài nguyên, môi trường biển, hệ sinh thái, đa dạng sinh học và nguồn lợi thủy sản biển và các giải pháp hạn chế tác động xấu đến môi trường biển; đánh giá tác động, thiệt hại và giải pháp hạn chế thiệt hại của các đối tượng có liên quan tại khu vực lấn biển và khu vực lân cận (nếu có);

- Khu vực lấn biển được đưa vào quy hoạch tỉnh, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện và được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, điều chỉnh theo

quy định của pháp luật thì việc quản lý, sử dụng khu vực lấn biển thực hiện theo chế độ quản lý, sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai;

- Khi lập, phê duyệt quy hoạch xây dựng chi tiết của dự án lấn biển, nhà đầu tư phải dành quỹ đất dọc theo bờ biển để xây dựng công trình hạ tầng công cộng, bao gồm lối đi xuống biển nhằm bảo đảm quyền tiếp cận biển của người dân, cộng đồng;

- Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cụ thể quỹ đất xây dựng công trình hạ tầng công cộng phù hợp với từng dự án lấn biển.

Thứ hai, quy định về giao đất, cho thuê đất lấn biển

Việc giao đất, cho thuê đất lấn biển cần quy định như sau:

i) Đối với dự án lấn biển bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước, sau khi hoàn thành và được nghiệm thu theo quy định, nhà đầu tư dự án lấn biển phải bàn giao toàn bộ diện tích đất lấn biển, công trình xây dựng (nếu có) cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh để thực hiện giao đất, cho thuê đất cho các tổ chức, cá nhân sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

ii) Việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án lấn biển bằng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư. Việc giao đất, cho thuê đất lấn biển đối với dự án lấn biển bằng nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước được thực hiện theo các trường hợp lựa chọn nhà đầu tư thông qua hình thức: đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu; đấu thầu việc giao đất, cho thuê đất; giao đất, cho thuê đất đối với trường

hợp giao đất, cho thuê đất không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật hiện hành.

Trường hợp lựa chọn nhà đầu tư không thông qua hình thức đấu giá quyền sử dụng đất và không thông qua hình thức đấu thầu thì việc giao đất, cho thuê đất được thực hiện theo quy định.

iii) Sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao khu vực biển để lấn biển, nhà đầu tư dự án lấn biển được giao đất, cho thuê đất lấn biển, được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai; tiền sử dụng đất, tiền thuê đất lấn biển thực hiện theo quy định của pháp luật về đất đai.

iv) Khi định giá đất theo phương pháp thặng dư để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất thì các chi phí đầu tư lấn biển được tính vào tổng chi phí phát triển của bất động sản. Chi phí đầu tư lấn biển gồm chi phí san lấp, lấn biển và chi phí khác để tạo quỹ đất. Việc xác định chi phí đầu tư lấn biển được thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Như vậy, hiện nay pháp luật còn khoảng trống về việc quản lý, sử dụng đất hình thành sau khi lấn biển. Việc xây dựng các quy định về quản lý, sử dụng đất lấn biển nhằm tạo sự đồng bộ, thống nhất trong quản lý nhà nước về đất đai./.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2021), *Hồ sơ xây dựng dự thảo Nghị định quy định lấn biển*, Hà Nội.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022), *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học và công nghệ “Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn, đề xuất nội dung quy định về quản lý hoạt động lấn biển phục vụ phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam”*, Hà Nội.
3. Hoàng Nhật Thống (2022), *Quản lý môi trường biển: Tiếp cận từ kiểm soát hoạt động lấn biển*, Tạp chí Môi trường số 2/2022, Hà Nội.