



Hoàn thiện cơ chế sử dụng đất đối với hoạt động khai thác khoáng sản làm vật liệu san lấp

PHẠM ĐỨC MINH, NGUYỄN THỊ KIM NGÂN, NGUYỄN VĂN CƯỜNG,
NGUYỄN THỊ MINH TÂM, PHẠM THỊ MINH THỦY, NGUYỄN THỊ LÝ

Viện Chiến lược, Chính sách nông nghiệp và môi trường

Bài báo phân tích thực trạng cơ chế sử dụng đất đối với hoạt động khai thác khoáng sản làm vật liệu san lấp ở Việt Nam, trong bối cảnh nhu cầu ngày càng gia tăng từ các dự án hạ tầng trọng điểm (như cao tốc Bắc - Nam, sân bay Long Thành, các tuyến đường vành đai, đường cao tốc và các khu công nghiệp). Kết quả cho thấy, mặc dù khung pháp lý hiện hành (pháp luật về đất đai, khoáng sản, và gần đây là Luật Đất đai năm 2024, Luật Địa chất và Khoáng sản năm 2024, cùng các văn bản hướng dẫn thi hành) đã có nhiều cải tiến, song vẫn tồn tại những bất cập, đặc biệt trong thủ tục đất đai, đấu giá quyền khai thác và tích hợp quy hoạch. Nguồn cung vật liệu hợp pháp vì vậy mới chỉ đáp ứng khoảng 60-65% nhu cầu, gây ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ và chi phí các dự án hạ tầng. Trên cơ sở phân tích, bài viết đề xuất một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế sử dụng đất, đẩy nhanh quá trình tích hợp quy hoạch và áp dụng cơ chế linh hoạt hơn trong cấp phép, hướng tới phát triển hạ tầng bền vững.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong giai đoạn hiện nay, nhu cầu vật liệu san lấp ở Việt Nam tăng cao, gắn liền với việc triển khai hàng loạt dự án hạ tầng giao thông và đô thị trọng điểm. Vật liệu san lấp - gồm đất sét, đất đồi, đất pha đá, cát, cuội sỏi và đất đá thải mỏ - thuộc nhóm IV khoáng sản theo phân loại mới [4], tuy giá trị kinh tế thấp hơn nhiều loại khoáng sản khác (các khoáng sản kim loại, đá quý, khoáng sản làm vật liệu trong ngành công nghiệp xây dựng...) nhưng có ý nghĩa nền tảng đối với tiến độ và hiệu quả của các công trình. Thực tiễn cho thấy, hoạt động khai thác vật liệu san lấp gặp nhiều khó khăn về cơ chế sử dụng đất. Sự chồng chéo giữa các văn bản pháp luật (Đất đai, Khoáng sản, Đầu tư, Lâm nghiệp...) kéo dài thời gian cấp phép, làm tăng chi phí và cản trở tiến độ dự án. Sự ra đời của Luật Địa chất và Khoáng sản năm 2024 [4] đã đánh dấu bước tiến quan trọng, đặc biệt trong việc phân nhóm khoáng sản và đơn giản hóa thủ tục đối với khoáng sản nhóm IV. Tuy nhiên, để luật mới phát huy hiệu quả trong thực tiễn, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế sử dụng đất - yếu tố quyết định khả năng cung ứng vật liệu san lấp cho các công trình hạ tầng. Dựa trên phân tích tổng hợp các văn bản pháp luật hiện hành, báo cáo thống kê của các Bộ, ngành liên quan [5-8] cùng các nghiên cứu trước đây, bài viết

nhận diện những bất cập trong cơ chế sử dụng đất và tác động của chúng đến tiến độ cung ứng vật liệu san lấp cho các dự án trọng điểm.

2. CƠ CHẾ SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC KHOÁNG SẢN LÀM VẬT LIỆU SAN LẤP

2.1. Khung pháp lý

Luật Khoáng sản năm 2010 [1] và Luật Đất đai năm 2013 [2] đã quy định đầy đủ về thủ tục cấp phép thăm dò, khai thác, chuyển đổi mục đích sử dụng đất, giải phóng mặt bằng, bồi thường và tái định cư. Tuy nhiên, các quy định này chủ yếu phù hợp với hoạt động khai thác khoáng sản quy mô lớn, chưa phản ánh đặc thù của các mỏ đất, cát, sỏi quy mô nhỏ, thời gian khai thác ngắn, nhưng nhu cầu triển khai thường rất cấp bách.

Luật Địa chất và Khoáng sản năm 2024 [4] có nhiều điểm đổi mới: phân loại khoáng sản thành bốn nhóm, trong đó nhóm IV được quản lý theo cơ chế riêng; bỏ thủ tục thăm dò đối với nhóm IV, thay bằng cơ chế đăng ký khai thác tại cấp tỉnh; phân quyền mạnh cho địa phương. Tuy nhiên, cơ chế sử dụng đất vẫn còn khoảng trống: chưa có quy định đất đai đặc thù, vướng mắc trong đấu giá, quy hoạch thiếu linh hoạt và chưa có cơ chế rõ ràng cho mỏ phục vụ riêng dự án trọng điểm.

2.2. Những bất cập nổi bật

Thực tiễn triển khai các dự án khai thác đất san lấp cho thấy còn tồn tại nhiều hạn chế trong khung pháp lý và công tác quản lý. Trước hết, sự chồng chéo giữa pháp luật về đất đai và pháp luật về khoáng sản khiến quá trình triển khai dự án gặp nhiều khó khăn, đang gây ra không ít khó khăn cho doanh nghiệp và cơ quan quản lý. Các dự án khai thác phải đồng thời thực hiện cả hai nhóm thủ tục về đất đai và khoáng sản, dẫn đến quá trình chuẩn bị hồ sơ, phê duyệt và cấp phép bị kéo dài, thường từ 12 đến 18 tháng. Bên cạnh đó, cơ chế đấu giá quyền khai thác khoáng sản cũng bộc lộ những bất cập nhất định, việc thẩm định nhu cầu sử dụng đất, đấu giá quyền khai thác khoáng sản tại nhiều địa phương còn thiếu đồng bộ, gây cản trở tiến độ cấp phép. Quy định về đấu giá rộng rãi nhằm bảo đảm tính cạnh tranh và minh bạch trong quản lý tài nguyên chưa thật sự phù hợp với thực tế, bởi nhiều mỏ đất san lấp chỉ được khai thác để phục vụ riêng cho một dự án, khiến phần lớn các khu vực đấu giá không thu hút được nhà đầu tư tham gia.



Một vấn đề khác là thiếu sự tích hợp, đồng bộ trong công tác quy hoạch. Quy hoạch sử dụng đất chưa được gắn kết chặt chẽ với quy hoạch khoáng sản, dẫn đến mâu thuẫn và chồng lấn không gian phát triển. Nhiều trường hợp mỏ khoáng sản được cấp phép lại nằm trong khu vực đất lúa hoặc rừng phòng hộ, làm phát sinh các xung đột về mục tiêu sử dụng đất. Cuối cùng, tác động xã hội và môi trường từ hoạt động khai thác đất san lấp vẫn là thách thức lớn. Công tác bồi thường, hỗ trợ, tái định cư còn tồn tại nhiều khiếu kiện; trong khi hoạt động khai thác thường gây ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống người dân địa phương thông qua ô nhiễm bụi, tiếng ồn và thay đổi dòng chảy. Cơ chế giám sát, kiểm soát môi trường tuy đã được quy định nhưng vẫn thiếu hiệu quả trong thực thi, dẫn đến nguy cơ phát sinh tác động tích lũy và lâu dài đối với môi trường sinh thái khu vực.

2.3. Tác động đến tiến độ dự án trọng điểm

Theo Bộ Giao thông vận tải (2022) [5], nhu cầu vật liệu san lấp cho các dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia trong giai đoạn 2022-2024 tăng mạnh, song nguồn cung hợp pháp chưa đáp ứng yêu cầu. Cụ thể, tuyến cao tốc Bắc - Nam giai đoạn 1 cần khoảng 84 triệu m³ đất đắp nhưng thực tế chỉ có khoảng 50 triệu m³ được cấp phép khai thác hợp pháp, đạt tỷ lệ đáp ứng khoảng 60%, tương đương thiếu hụt gần 34 triệu m³. Đối với giai đoạn 2 của tuyến cao tốc này, nhu cầu dự kiến lên tới 120 triệu m³, song nguồn cung mới đạt khoảng 70 triệu m³ (tương đương 58%), làm gia tăng áp lực lên tiến độ khởi

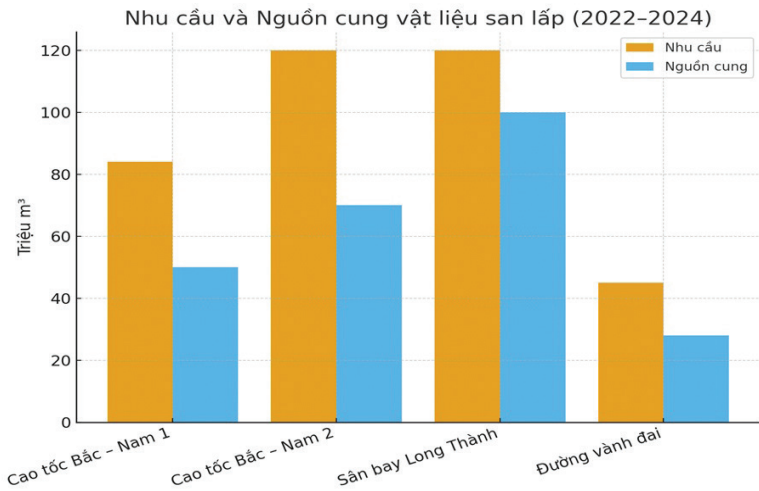
Bảng 1. Tình hình cấp phép và nhu cầu vật liệu san lấp tại một số dự án trọng điểm (2022-2024)

Dự án hạ tầng trọng điểm	Nhu cầu vật liệu (triệu m ³)	Nguồn cung hợp pháp (triệu m ³)	Tỷ lệ đáp ứng (%)	Ghi chú
Cao tốc Bắc - Nam (giai đoạn 1)	84	50	60	Thiếu khoảng 34 triệu m ³
Cao tốc Bắc - Nam (giai đoạn 2)	120	70	58	Khởi công cuối năm 2022, thiếu lớn nguồn vật liệu san lấp
Sân bay Long Thành (giai đoạn 1)	120	100	83	Nguy cơ chậm tiến độ san nền
Đường vành đai (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh)	45	28	62	Cần bổ sung mỏ đất tại chỗ

(Nguồn: [5-8])

công từ cuối năm 2022. Trong khi đó, dự án sân bay Long Thành giai đoạn 1 có nhu cầu khoảng 120 triệu m³ vật liệu san lấp, nhưng đến năm 2024 mới chỉ có cam kết cung cấp 80-85% khối lượng, tiềm ẩn nguy cơ chậm tiến độ thi công san nền. Tình trạng tương tự cũng xảy ra tại các dự án đường vành đai ở Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh, khi nguồn cung vật liệu tại chỗ chỉ đáp ứng khoảng 62% nhu cầu, đòi hỏi phải bổ sung thêm mỏ khai thác mới.

Những thông tin trên cho thấy, sự thiếu hụt nguồn cung vật liệu san lấp không chỉ là vấn đề kỹ thuật, mà bắt nguồn chủ yếu từ hạn chế trong cơ chế, chính sách quản lý đất đai và khoáng sản. Việc chậm hoàn thiện quy định về sử dụng đất cho hoạt động khai thác khoáng sản làm vật liệu san lấp, cùng với quy trình cấp phép phức tạp, kéo dài, đã ảnh hưởng trực tiếp đến tiến độ thi công và chi phí đầu tư công. Hệ quả là nhiều dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia bị chậm tiến độ, làm tăng tổng mức đầu tư và gây áp lực lên ngân sách. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện cơ chế quản lý, khai thác và sử dụng hợp lý nguồn đất san lấp, bảo đảm vừa đáp ứng tiến độ xây dựng hạ tầng, vừa tuân thủ các nguyên tắc sử dụng đất bền vững và bảo vệ môi trường (các chính sách đặc thù đã góp phần tháo gỡ khó khăn, vướng mắc, nhưng mới chỉ áp dụng đối với danh mục cụ thể một số công trình quan trọng quốc gia, các dự án trọng điểm ngành giao thông vận tải trong khoảng thời gian nhất định).



Biểu đồ nhu cầu và nguồn cung vật liệu san lấp tại các dự án trọng điểm (2022-2024)



3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ SỬ DỤNG ĐẤT ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC KHOÁNG SẢN LÀM VẬT LIỆU SAN LẤP

Trên cơ sở các phân tích về thực trạng và những hạn chế trong cơ chế quản lý hiện nay, nhóm tác giả đề xuất một số định hướng hoàn thiện chính sách, pháp luật về sử dụng đất cho hoạt động khai thác khoáng sản làm vật liệu san lấp như sau:

Thứ nhất, hoàn thiện các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Đất đai năm 2024 [3], trong đó cần có quy định cụ thể, linh hoạt hơn về chuyển đổi mục đích sử dụng đất và cơ chế sử dụng đất nông nghiệp đa mục đích. Việc này nhằm rút ngắn thời gian thực hiện thủ tục thu hồi, cho thuê đất phục vụ hoạt động khai thác vật liệu san lấp, đồng thời bảo đảm tính thống nhất giữa các cấp quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất.

Thứ hai, cụ thể hóa cơ chế đăng ký khai thác khoáng sản nhóm IV [4], nhất là đối với các mỏ đất cung ứng riêng cho các dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia. Cần quy định rõ ràng về trình tự, thời hạn, điều kiện đăng ký và trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc xác định khu vực khai thác, nhằm tạo thuận lợi cho nhà đầu tư nhưng vẫn bảo đảm quản lý chặt chẽ tài nguyên.

Thứ ba, làm rõ quy định về miễn đấu giá quyền khai thác khoáng sản đối với các dự án trọng điểm, quan trọng quốc gia, đồng thời cụ thể hóa tiêu chí và quy trình áp dụng theo Luật Địa chất và Khoáng sản năm 2024. Mục tiêu là bảo đảm tính minh bạch, hạn chế lạm dụng cơ chế miễn đấu giá, nhưng vẫn tạo điều kiện cho việc huy động nhanh nguồn vật liệu san lấp trong các dự án cấp bách.

Thứ tư, đẩy nhanh tiến độ tích hợp quy hoạch, đặc biệt là giữa quy hoạch đất đai và quy hoạch khoáng sản, qua đó hình thành cơ sở dữ liệu thống nhất về không gian khai thác vật liệu san lấp. Bên cạnh đó, cần dành quỹ đất dự phòng hợp lý trong quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh để bảo đảm nguồn cung ổn định, đáp ứng nhu cầu của các dự án hạ tầng lớn.

Cuối cùng, tăng cường cơ chế bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và giám sát môi trường theo hướng hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người dân. Đồng thời, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ khai thác thân thiện với môi trường và thiết lập hệ thống quan trắc, giám sát trực tuyến để giảm thiểu các tác động tiêu cực trong quá trình khai thác, góp phần hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

4. KẾT LUẬN

Khoáng sản làm vật liệu san lấp giữ vai trò chiến lược trong phát triển kết cấu hạ tầng quốc gia, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh đầu tư

công và xây dựng các dự án trọng điểm như cao tốc Bắc - Nam, sân bay Long Thành hay hệ thống đường vành đai đô thị lớn. Hai đạo luật mới, Luật Đất đai năm 2024 [3] và Luật Địa chất và Khoáng sản năm 2024 [4] đã mở ra khuôn khổ pháp lý quan trọng, hướng tới quản lý thống nhất, minh bạch và bền vững hơn đối với tài nguyên khoáng sản gắn với sử dụng đất. Tuy nhiên, thực tiễn triển khai vẫn còn nhiều hạn chế, đặc biệt ở khâu sử dụng đất cho khai thác và tích hợp quy hoạch giữa hai lĩnh vực. Sự thiếu đồng bộ này dẫn đến việc chậm cấp phép, thiếu nguồn cung hợp pháp và phát sinh các hình thức khai thác tự phát ngoài quy hoạch.

Để khắc phục các hạn chế trên, việc ban hành cơ chế đặc thù cho các dự án hạ tầng trọng điểm là cần thiết, nhằm rút ngắn thủ tục, bảo đảm nguồn cung vật liệu hợp pháp và ổn định. Song song với đó, cần phân cấp mạnh hơn cho địa phương trong thẩm định, cấp phép và quản lý hoạt động khai thác, đồng thời thiết lập cơ chế giám sát chặt chẽ, minh bạch, đặc biệt thông qua ứng dụng công nghệ số và cơ sở dữ liệu thống nhất. Xây dựng cơ chế chia sẻ dữ liệu liên thông giữa Trung ương - địa phương - chủ đầu tư, đồng thời hoàn thiện tiêu chí phân vùng, cấp phép mỏ gắn với trách nhiệm phục hồi môi trường. Bên cạnh đó, khuyến nghị thí điểm mô hình “ngân hàng vật liệu san lấp” và cơ chế đấu giá linh hoạt nhằm bảo đảm nguồn cung bền vững, minh bạch và hiệu quả kinh tế. Cách tiếp cận này không chỉ giúp kiểm soát chi phí và hạn chế khai thác trái phép, mà còn góp phần đảm bảo tiến độ các dự án hạ tầng trọng điểm, hướng tới mục tiêu phát triển bền vững tài nguyên đất đai trong giai đoạn tới■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Quốc hội (2010). Luật Khoáng sản số 60/2010/QH12.
- Quốc hội (2013). Luật Đất đai số 45/2013/QH13.
- Quốc hội (2024). Luật Đất đai số 31/2024/QH15.
- Quốc hội (2024). Luật Địa chất và Khoáng sản số 33/2024/QH15.
- Bộ Giao thông vận tải (2022). Báo cáo tình hình triển khai dự án đường cao tốc Bắc - Nam phía Đông giai đoạn 2017-2021.
- Bộ Giao thông vận tải (2023). Báo cáo về nhu cầu và khả năng cung ứng vật liệu cho dự án Cảng hàng không quốc tế Long Thành giai đoạn 1.
- Bộ Tài nguyên và Môi trường (2024). Báo cáo công tác quản lý nhà nước về khoáng sản năm 2022-2023.
- Quốc hội (2023). Báo cáo giám sát chuyên đề của Ủy ban Kinh tế Quốc hội về tiến độ các dự án hạ tầng trọng điểm quốc gia.