



Quy định pháp luật đất đai liên quan đến môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

PGS.TS. NGUYỄN THẾ CHINH

Phó Chủ tịch Hội Kinh tế môi trường Việt Nam

ThS. NGUYỄN THẾ THÔNG

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Đất đai là thành phần cơ bản của môi trường, do vậy, giữa đất và môi trường có mối liên hệ mật thiết với nhau. Những quy định pháp luật về đất đai và BVMT được thể hiện ở các văn bản pháp luật khác nhau như Luật BVMT, Luật Đất đai, Luật Quy hoạch, Luật Lâm nghiệp, Luật Khoáng sản..., tuy nhiên, đáng chú ý nhất đó là những quy định trong Luật BVMT và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi). Để có những góc nhìn nhận đầy đủ hơn góp ý cho Luật Đất đai (sửa đổi), những vấn đề môi trường cần phải được xem xét chính xác, chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện trong Luật Đất đai, mặt khác tránh sự chồng chéo và không phù hợp với những quy định đã có trong Luật BVMT đối với đất đai.

1. Quy định chung về môi trường đối với đất đai trong Luật BVMT năm 2020 và các điều khoản trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

1.1. Quy định trong Luật BVMT năm 2020

Luật BVMT đã có những quy định về môi trường làm căn cứ quan trọng cho việc BVMT đất. Tại Chương II “các thành phần môi trường”, mục 3 “BVMT đất” đã được quy định tại Điều 15-17 như sau:

“Điều 15. Quy định chung về BVMT đất

1. Quy hoạch, kế hoạch, dự án và hoạt động có sử dụng đất phải xem xét tác động đến môi trường đất, có giải pháp phòng ngừa ô nhiễm, suy thoái môi trường, BVMT đất.

2. Cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất có trách nhiệm BVMT đất; xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất đối với khu vực ô nhiễm môi trường đất do mình gây ra.

3. Nhà nước xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất ở khu vực ô nhiễm môi trường đất do lịch sử để lại hoặc không xác định được tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm.

4. Chính phủ quy định chi tiết việc BVMT đất.

Điều 16. Phân loại khu vực ô nhiễm môi trường đất

1. Khu vực ô nhiễm môi trường đất là khu vực đất có chất ô nhiễm vượt mức cho phép theo quy chuẩn kỹ thuật môi trường, gây ảnh hưởng xấu đến môi trường và sức khỏe cộng đồng.

2. Khu vực ô nhiễm môi trường đất được phân loại theo tiêu chí nguồn gây ô nhiễm, khả năng lan truyền, đối tượng chịu tác động.

3. Khu vực ô nhiễm môi trường đất được phân loại theo mức độ ô nhiễm, gồm khu vực ô nhiễm, khu vực ô nhiễm nghiêm trọng và khu vực ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng.

Điều 17. Quản lý chất lượng môi trường đất

1. Chất lượng môi trường đất phải được điều tra, đánh giá, phân loại và công khai thông tin theo quy định của pháp luật.

2. Khu vực đất có nguy cơ ô nhiễm phải được theo dõi và giám sát.

3. Khu vực ô nhiễm môi trường đất phải được điều tra, đánh giá, khoanh vùng, xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất.

4. Vùng đất bị ô nhiễm dioxin có nguồn gốc từ chất diệt cỏ dùng trong chiến tranh, thuốc bảo vệ thực vật tồn lưu và chất độc hại khác phải được điều tra, đánh giá, khoanh vùng và xử lý bảo đảm yêu cầu về BVMT.

Điều 18. Xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất

1. Điều tra, đánh giá, phân loại khu vực ô nhiễm môi trường đất, xác định nguyên nhân, phạm vi và mức độ ô nhiễm, xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất.

2. Thực hiện biện pháp kiểm soát khu vực ô nhiễm môi trường đất gồm khoanh vùng, cảnh báo, không cho phép hoặc hạn chế hoạt động nhằm giảm thiểu tác động đến sức khỏe con người.

3. Lập, thực hiện phương án xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất; ưu tiên xử lý các khu vực có mức độ ô nhiễm nghiêm trọng, ô nhiễm đặc biệt nghiêm trọng.

4. Quan trắc, đánh giá chất lượng môi trường đất sau xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất.

Điều 19. Trách nhiệm BVMT đất

1. Bộ TN&MT có trách nhiệm:

a) Quy định chi tiết tiêu chí xác định, phân loại khu vực ô nhiễm môi trường đất theo mức độ ô nhiễm.

b) Chủ trì, phối hợp với các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan có liên quan trong việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện kế hoạch xử lý, cải tạo, phục hồi ô nhiễm môi trường đất đặc biệt nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 15 của Luật này; tổ chức điều tra, đánh giá và công khai thông tin về chất lượng môi trường đất.

c) Trình Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch xử lý, cải tạo và phục hồi khu vực ô nhiễm môi trường đất đặc biệt nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 15 của Luật này.

d) Tổng hợp danh mục các khu vực ô nhiễm môi trường đất; xây dựng, cập nhật vào hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu môi trường quốc gia và công bố thông tin về các khu vực ô nhiễm môi trường đất trên phạm vi cả nước.

2. Bộ Quốc phòng, Bộ Công an chủ trì, phối hợp với UBND cấp tỉnh tổ chức thực hiện việc xử lý, cải tạo và phục hồi khu vực ô nhiễm môi trường đất quốc phòng, đất an ninh và khu vực khác theo quy định của pháp luật.



3. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm sau đây:

a) Thực hiện điều tra, đánh giá, xác định và khoanh vùng các khu vực có nguy cơ ô nhiễm môi trường đất, khu vực ô nhiễm môi trường đất trên địa bàn và xác định trách nhiệm của tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm;

b) Xử lý khu vực ô nhiễm môi trường đất, khu vực ô nhiễm môi trường đất nghiêm trọng thuộc trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 15 của Luật này;

c) Báo cáo Bộ TN&MT về các khu vực có dấu hiệu ô nhiễm môi trường đất liên tỉnh, khu vực ô nhiễm môi trường đất đặc biệt nghiêm trọng;

d) Cập nhật thông tin về khu vực ô nhiễm môi trường đất trên địa bàn vào hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu môi trường theo quy định”.

Ngoài ra, còn có những quy định khác, chi tiết và cụ thể hơn đối với môi trường đất như quy chuẩn kỹ thuật ô nhiễm đất, đánh giá tác động ảnh hưởng tới môi trường đất, đánh giá tác động môi trường trong quy hoạch sử dụng đất.

Như vậy về cơ bản, Luật BVMT năm 2020 đã quy định khá rõ về BVMT đất trong quy hoạch, kế hoạch, các dự án sử dụng đất, vấn đề xử lý ô nhiễm môi trường đất cũng như trách nhiệm của các bên liên quan.

1.2. Quy định liên quan đến môi trường trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) có nhiều điều khoản liên quan đến môi trường như Điều 9, 12, 14, 57, 58, 60, 81, 183, 194, 196..., trực tiếp hay gián tiếp các điều khoản này đã thể hiện được nội dung liên quan đến BVMT:

Điều 9. Nhà nước khuyến khích đầu tư vào sử dụng đất đai

“...2. Bảo vệ, cải tạo, làm tăng độ màu mỡ của đất; xử lý đất, đất có mặt nước bị ô nhiễm...”.

Điều 12. Những hành vi bị nghiêm cấm

“1. Lấn, chiếm, hủy hoại đất đai...”.

Điều 14. Quyền của Nhà nước là đại diện chủ sở hữu về đất đai

“1. Quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân bổ và khoanh vùng đất đai cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, BVMT và thích ứng với biến đổi khí hậu”.

Điều 57. Bảo vệ cải tạo, phục hồi đất đai

“1. Khu vực đất bị thoái hóa, ô nhiễm phải được khoanh vùng bảo vệ, cải tạo, phục hồi.

2. Bảo vệ, cải tạo, phục hồi đất thoái hóa...”.

3. Việc bảo vệ, cải tạo, phục hồi đất bị ô nhiễm bao gồm đất có mặt nước được thực hiện theo quy định của pháp luật về BVMT”.

Điều 58. Tổ chức thực hiện điều tra đánh giá đất đai và bảo vệ, cải tạo, phục hồi đất đai

“2. Bộ TN&MT có trách nhiệm sau đây:... c) Trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch bảo vệ, cải tạo, phục hồi đất đối với đối với các khu vực đất thoái hóa nặng liên vùng, liên tỉnh; khu vực đất ô nhiễm do lịch sử

để lại, khu vực đất ô nhiễm không xác định được tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm và đất ô nhiễm ở các khu vực công cộng khác....

3. UBND cấp tỉnh có trách nhiệm sau: ... b) Thống kê và công bố các khu vực ô nhiễm môi trường đất bao gồm đất có mặt nước; tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án xử lý, cải tạo và phục hồi môi trường đất ở khu vực đất bị ô nhiễm trên địa bàn.

4. Nhà đầu tư thực hiện dự án xử lý, cải tạo phục hồi đất bị ô nhiễm theo quy định tại điểm b khoản 3 Điều này được khai thác, sử dụng toàn bộ hoặc một phần diện tích đất sau khi đã hoàn thành xử lý, cải tạo phục hồi đất, nước mặt bảo đảm quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về chất lượng môi trường.

5. Người sử dụng đất có trách nhiệm bảo vệ đất; xử lý, cải tạo và phục hồi đất đối với khu vực đất bị ô nhiễm, thoái hóa do mình gây ra.

6. Các hoạt động điều tra, đánh giá đất đai; bảo vệ cải tạo phục hồi đất đai được thực hiện bằng nguồn vốn sự nghiệp môi trường và các nguồn vốn khác theo quy định của pháp luật”.

Điều 60. Nguyên tắc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất

“...5. Nội dung quy hoạch sử dụng đất phải kết hợp giữa chỉ tiêu sử dụng các loại đất gắn với không gian, phân vùng sử dụng đất, hệ sinh thái tự nhiên. Quy hoạch đất cấp huyện thể hiện đến từng thửa đất. 6. Sử dụng đất tiết kiệm và có hiệu quả; khai thác hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT; thích ứng với biến đổi khí hậu; bảo vệ, tôn tạo di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh”.

Điều 81. Thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người

“1. Các trường hợp thu hồi đất do chấm dứt việc sử dụng đất theo pháp luật, tự nguyện trả lại đất, có nguy cơ đe dọa tính mạng con người bao gồm:

đ) Đất ở trong khu vực bị ô nhiễm môi trường có nguy cơ đe dọa tính mạng con người các loại đất khác trong khu vực bị ô nhiễm môi trường không có khả năng tiếp tục sử dụng theo mục đích đã xác định”.

Điều 183. Đất có mặt nước ven biển

“...2. Việc sử dụng đất có mặt nước ven biển theo quy định sau đây:... c) Bảo vệ hệ sinh thái, môi trường và cảnh quan”.

Điều 194. Đất công nghiệp, khu chế xuất, cụm công nghiệp

“...8. Chủ đầu tư kết cấu hạ tầng khu công nghiệp có trách nhiệm dành quỹ đất công nghiệp đã đầu tư kết cấu hạ tầng để cho thuê lại đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, các cơ sở di dời do ô nhiễm môi trường”.

Điều 196. Đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản

“...3. Việc sử dụng đất cho hoạt động khoáng sản phải tuân theo các quy định sau đây:...b) Thực hiện các biện pháp BVMT, xử lý chất thải và biện pháp khác để không gây thiệt hại cho người sử dụng đất trong khu vực và xung quanh”.



Về cơ bản, những điều khoản liên quan đến BVMT đã được quy định trong các điều khoản trên khá rõ và có sự kết nối liên kết với các quy định trong Luật BVMT, có bổ sung, cập nhật những nội dung chưa được quy định trong Luật BVMT từ các điều chỉnh của Luật Đất đai. Tuy nhiên, cũng phải rà soát xem xét lại, đối chiếu với hiến pháp về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của người, tổ chức quản lý, sử dụng đất và môi trường. Đối chiếu với Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 16/6/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về “Tiếp tục đổi mới, hoàn thiện thể chế, chính sách, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và sử dụng đất, tạo động lực đưa nước ta trở thành nước phát triển có thu nhập cao”. Đáng chú ý trong “mục nhiệm vụ, giải pháp” liên quan đến đất đai và môi trường; mục “Đổi mới và nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất” yêu cầu “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được lập ở cấp quốc gia, cấp tỉnh và cấp huyện, đáp ứng yêu cầu thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội nhanh, bền vững; bảo đảm quốc phòng, an ninh; BVMT, thích ứng với biến đổi khí hậu”.

2. Những quy định liên quan đến kinh tế trong mối quan hệ giữa môi trường và đất đai trong Luật BVMT năm 2020 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Liên quan đến nội dung kinh tế và môi trường được xem xét đối chiếu giữa Luật BVMT năm 2020 và Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) thể hiện như sau.

2.1. Quy định liên quan đến nội dung kinh tế của đất đai và môi trường trong Luật BVMT năm 2020

Liên quan đến nội dung kinh tế đối với đất đai trong Luật BVMT năm 2020, trong đó đáng chú ý một số nội dung thuộc Chương XI. “Công cụ kinh tế, chính sách và nguồn lực BVMT”.

Điều 138. Chi trả dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên

“... b) Dịch vụ hệ sinh thái đất ngập nước phục vụ mục đích kinh doanh du lịch, giải trí, nuôi trồng thủy sản; ... d) Dịch vụ hệ sinh thái núi đá, hang động và công viên địa chất phục vụ mục đích kinh doanh du lịch, giải trí”.

Điều 141. Ưu đãi, hỗ trợ về BVMT

“1. Chính sách ưu đãi, hỗ trợ về BVMT được quy định như sau:

a) Nhà nước thực hiện ưu đãi, hỗ trợ về đất đai, vốn; miễn, giảm thuế, phí đối với hoạt động BVMT; trợ giá, trợ cước vận chuyển đối với sản phẩm thân thiện môi trường và các ưu đãi, hỗ trợ khác đối với hoạt động BVMT theo quy định của pháp luật”.

Như vậy, liên quan đến các quy định kinh tế đối với đất đai thể hiện trong Luật BVMT năm 2020 chưa nhiều, bởi Luật BVMT chủ yếu tập trung nhiều hơn đến nội dung BVMT.

2.2. Quy định liên quan đến kinh tế và môi trường trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Xem xét các quy định trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi), liên quan đến nội dung kinh tế để giải quyết mối quan hệ giữa đất đai và môi trường chưa rõ, thậm chí một số nội dung chưa có. Một trong những nội dung quan trọng nhất đó là “giá đất”.

Điều 153. Nguyên tắc, phương pháp định giá đất

“1. Việc định giá đất phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

- a) Theo mục đích sử dụng đất định giá;
- b) Theo thời hạn sử dụng đất và các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất;
- c) Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường quyền sử dụng đất trong điều kiện bình thường... 3. Chính phủ quy định phương pháp định giá; quy trình xây dựng bảng giá đất, định giá đất cụ thể; xây dựng cơ sở dữ liệu giá đất; kiểm tra, giám sát việc tổ chức thực hiện”.

Theo quy định này, yếu tố môi trường sẽ nằm trong nguyên tắc “các yếu tố khác ảnh hưởng đến giá đất”. Khi Luật ban hành, Chính phủ sẽ quy định phương pháp cụ thể.

3. Một số đề xuất liên quan đến môi trường đối với Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

Thứ nhất, đối với nội dung sử dụng đất nông nghiệp, cần rà soát, xem xét lại nội dung quy định liên quan đến BVMT trong các trường hợp sử dụng đất phục vụ cho sản xuất nông nghiệp. Ngăn chặn được thời gian vừa qua sản xuất nông nghiệp quá lạm dụng thuốc bảo vệ thực vật và phân hóa học làm ô nhiễm, suy thoái đất.

Thứ hai, đối với đất chưa sử dụng cần quy định duy trì, bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên nhằm bảo đảm chất lượng đất không bị suy giảm.

Thứ ba, đối với đất sử dụng phi nông nghiệp, cần quy định cụ thể, chi tiết hơn và lồng ghép BVMT phù hợp với từng loại đất này như đất khu công nghiệp, đất đô thị, đất khu dân cư, đất sử dụng xử lý chất thải...

Thứ tư, trong quy định Luật Đất đai (sửa đổi) nên nghiên cứu, cân nhắc và bổ sung nội dung đất đai phải được “hạch toán đầy đủ trong nền kinh tế” vì đây là quan điểm của Đảng đưa ra tại Nghị quyết số 18-NQ/TW.

Thứ năm, trong nội dung xác định giá đất, đối với nguyên tắc xác định giá đất cần tính tới yếu tố môi trường rõ hơn dựa trên nguyên tắc “chất lượng môi trường” được cấu thành trong giá đất.

Có thể nói, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã có nhiều quy định bổ sung, hoàn thiện liên quan đến môi trường, mặt khác cũng đã phản ánh các nội dung cơ bản kết nối với Luật BVMT năm 2020, các chủ trương, định hướng, nhiệm vụ yêu cầu trong Nghị quyết số 18-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng. Tuy nhiên, để hoàn thiện đầy đủ hơn và đáp ứng yêu cầu phát triển nhanh, bền vững trên cơ sở giải quyết từ đất đai đối với BVMT, với 5 đề xuất đưa ra cần nghiên cứu và xem xét kỹ để tiếp tục chỉnh sửa, hoàn thiện trong Luật Đất đai (sửa đổi)■