



Hoàn thiện các quy định về lấn biển trong Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi)

TS. NGUYỄN SONG TÙNG

Viện Địa lí nhân văn, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

Lấn biển là hoạt động quan trọng để phát triển kinh tế đối với nhiều quốc gia trên thế giới để bảo vệ bờ biển, ứng phó với biến đổi khí hậu và phục vụ nhu cầu sinh sống của người dân. Việc lấn biển đã trở thành một hướng mở tích cực cho các đô thị, khu vực ven biển, khẳng định một hướng phát triển cần thiết cho tương lai. Đây không chỉ là giải pháp để mở rộng quỹ đất, phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) mà còn là giải pháp chủ động ứng phó với tình trạng xói lở bờ biển, nước biển dâng. Tại Khoản 3, Điều 9 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) đã đề cập: Nhà nước khuyến khích đầu tư vào sử dụng đất đai: “Khai hoang, phục hồi đất bị thoái hóa, lấn biển, đưa diện tích đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt nước hoang hóa vào sử dụng theo quy định của Luật này”. Do đó, trong phạm vi báo cáo này tập trung làm rõ một số vấn đề về lấn biển, để từ đó đưa ra những gợi ý để hoàn thiện Luật Đất đai (sửa đổi).

1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA HOẠT ĐỘNG LẤN BIỂN

Ở các nước trên thế giới, hoạt động lấn biển có lịch sử khá lâu và thu được nhiều kết quả. Tại Việt Nam, hoạt động này hiện đang phát sinh tại nhiều địa phương trên cả nước. Bên cạnh các lợi ích về KT- XH mà hoạt động lấn biển mang lại, còn có những ảnh hưởng nhất định đến môi trường sinh thái, quy hoạch hạ tầng, sinh kế của người dân, cả trên lĩnh vực KT-XH, an ninh, quốc phòng. Chính vì vậy, việc tăng cường quản lý hoạt động lấn biển là yêu cầu cấp thiết.

Theo nghiên cứu của Bộ TN&MT, lấn biển đã được thực hiện ở nhiều quốc gia: Ai Cập, Maroc, Senegal và Tunisia (châu Phi); ở Bangladesh, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Iraq, Nhật Bản, Malaysia, Myanmar, Hàn Quốc, Pakistan, Thái Lan (châu Á); ở Bỉ, Đan Mạch, Đức, Ý, Ba Lan, Bồ Đào Nha, Romania, Tây Ban Nha, Anh, Nga (châu Âu); ở Argentina, Colombia, Suriname, Venezuela, châu Mỹ... [2].

Theo thống kê, hơn 10% diện tích đất phát triển của Hồng Kông, Trung Quốc có được là nhờ lấn biển. 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...[6].

Việt Nam được đánh giá là có tiềm năng và lợi thế lớn để mở rộng không gian phát triển ra biển, phục vụ phát triển bền vững.

Tại Việt Nam, thực tế, đã có nhiều dự án lấn biển được thực hiện như: 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) rộng 1.329 ha; Khu đô thị du lịch Hùng Thắng (Bãi Cháy - Quảng Ninh) rộng 224 ha; Khu đô thị Halong Marina rộng 230 ha; Khu đô thị quốc tế Đa Phước (Đà Nẵng) rộng 210 ha; Dự án Saigon Sunbay

(Cần Giờ, TP. HCM) hơn 600 ha (đã được điều chỉnh lên 2.870 ha) [7].

Nhiều dự án lấn biển phát triển đô thị đạt hiệu quả cao về KT-XH, đảm bảo an ninh môi trường, phát triển bền vững do quy hoạch được nghiên cứu kỹ, ranh giới lấn biển được xác định rõ, không ảnh hưởng tới các vùng cảnh quan liên kề), quản lý thực hiện quy hoạch nghiêm túc, hiệu quả. Trong đó phải kể đến các dự án lấn biển tại TP. Rạch Giá (Kiên Giang), khu vực đường Trần Quốc Nghiễn, TP. Hạ Long hay TP. Cẩm Phả (Quảng Ninh)... [5, 7].

Nhìn chung, hoạt động lấn biển xảy ra ở hầu hết các tỉnh, thành phố ven biển với quy mô khác nhau nhưng chỉ có một số khu vực lấn biển có quy mô lớn như tại tỉnh Quảng Ninh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Kiên Giang... Việc lấn biển đã trở thành một hướng mở tích cực cho các đô thị, khu vực ven biển, khẳng định một hướng phát triển cần thiết cho tương lai; đây không chỉ là giải pháp để mở rộng quỹ đất, phát triển KT - XH mà còn là giải pháp chủ động ứng phó với tình trạng xói lở bờ biển, nước biển dâng. Ngày càng có nhiều dự án lấn biển ra đời với nhiều loại quy mô, tính chất, cách thức quy hoạch lấn biển khác nhau. Đây có thể được coi là quy luật tất yếu song để các dự án này phát triển bền vững cần có sự nhìn nhận nghiêm túc trên cơ sở khoa học, khách quan... tránh làm theo phong trào tổn hại đến môi trường cảnh quan, tài nguyên biển.

Các dự án có hoạt động lấn biển gây những tác động, ảnh hưởng đến sinh kế, việc làm, chỗ ở của người dân khu vực lấn biển; phá vỡ quy hoạch về hạ tầng, giao thông, y tế, giáo dục [2, 3]. Thực tế vừa qua cho thấy, có những dự án có hoạt động lấn biển mà chủ yếu là các dự án bất động sản đã “quây” mặt biển và đường ra biển như là “của riêng”, cản trở quyền tiếp cận của người dân với biển, ảnh hưởng đến quyền lợi của người dân nơi đây, hạn chế tiềm năng du lịch biển [3].



2. QUY ĐỊNH VỀ LẤN BIỂN TẠI VIỆT NAM

Hiện nay, hoạt động lấn biển được quy định rải rác trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như: Pháp luật đất đai có quy định nguyên tắc khuyến khích khai hoang, lấn biển; Pháp luật về đầu tư quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư liên quan đến rừng phòng hộ lấn biển; Pháp luật bảo vệ môi trường 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 về lâm nghiệp và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành có 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; Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo quy định việc khai hoang, lấn biển trong phạm vi hành lang bảo vệ bờ biển...

Mặc dù Điều 9 Luật Đất đai năm 2013 quy định Nhà nước có chính sách khuyến khích người sử dụng đất “khai hoang, phục hóa, lấn biển, đưa diện tích đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt nước hoang hóa vào sử dụng...” nhưng pháp luật đất đai hiện hành chưa có các quy định nhằm cụ thể hóa. Do vậy, chính sách khuyến khích lấn biển tạo quỹ đất cho đến nay vẫn chỉ mang tính chất nguyên tắc.

Nghị định số 11/2021/NĐ-CP về giao các khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên biển đã có quy định về thời hạn giao khu vực biển để lấn biển được xem xét trên cơ sở kế hoạch lấn biển của dự án đầu tư đã được phê duyệt; Tổ chức, cá nhân được giao khu vực biển để lấn biển thực hiện dự án đầu tư thì được tiếp tục sử dụng diện tích đất hình thành sau khi lấn biển theo quy định của pháp luật về đất đai.

Như vậy, có thể khẳng định, hiện, pháp luật hiện hành đã đề cập vấn đề lấn biển và quy định giao khu vực biển để thực hiện lấn biển. Tuy nhiên, hiện chưa có văn bản pháp quy nào quy định cụ thể, rõ ràng về quản lý, kiểm soát hoạt động lấn biển, đặc biệt là chưa rõ cơ chế quản lý, sử dụng đất lấn biển...

Chính lỗ hổng pháp lý này khiến cho hoạt động lấn biển trên thực tế tại nhiều địa phương gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Hiện tại, các dự án lấn biển, nhất là các dự án có diện tích cả trong và ngoài đường mép nước triều thấp nhất trung bình nhiều năm, đang chịu sự điều chỉnh bởi cả hai hệ thống pháp luật đất đai và pháp luật biển, hải đảo. Chủ đầu tư dự án vừa phải thực hiện thủ tục giao khu vực biển để lấn biển, vừa phải làm thủ tục xin giao đất, cho thuê đất hình thành sau lấn biển. Đồng nghĩa với đó là chủ đầu tư phải thực hiện cả hai nghĩa vụ tài chính là nộp tiền sử dụng biển để lấn biển và tiền sử dụng đất hình thành sau lấn biển.

Hơn nữa, pháp luật đất đai cũng 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. Điều này dẫn đến khó khăn

trong quá trình xác định nghĩa vụ tài chính đối với nhà đầu tư...

Từ thực tế trên nhận thấy, Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi) quy định hoạt động lấn biển là yêu cầu cấp thiết, nhằm thiết lập khuôn khổ pháp lý đầy đủ, đồng bộ và thống nhất về quản lý, kiểm soát các hoạt động lấn biển. Tuy nhiên, các quy định này cần phải đồng bộ với Luật Tài nguyên, môi trường biển, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đầu tư... để đảm bảo sự thống nhất trong thực hiện.

3. BÌNH LUẬN VÀ GỢI MỞ MỘT SỐ NỘI DUNG CẦN HOÀN THIỆN

Tại Khoản 3, Điều 9 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi): Nhà nước khuyến khích đầu tư vào sử dụng đất đai: “khai hoang, phục hồi đất bị thoái hóa, lấn biển, đưa diện tích đất trống, đồi núi trọc, đất có mặt nước hoang hóa vào sử dụng theo quy định của Luật này” [4].

Tuy nhiên, Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi mới chỉ ghi nhận hình thức “dự án lấn biển đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước” để tạo lập quỹ đất (Chương VIII - Phát triển quỹ đất, Khoản d) điểm 3) Điều 111). Trên thực tế, các dự án lấn biển yêu cầu vốn đầu tư vô cùng lớn, cần huy động tốt nguồn lực từ khối tư nhân để triển khai có hiệu quả. Nếu pháp luật quy định nhà đầu tư tự bỏ vốn để thực hiện lấn biển nhưng vẫn phải đấu giá quyền sử dụng đất để được giao đất, cho thuê đất thì sẽ không tạo động lực cho nhà đầu tư, không phù hợp với chính sách khuyến khích khai hoang, phục hóa, lấn biển tại Điều 9 Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).

Bởi vậy, cơ quan soạn thảo cần bổ sung các hình thức khác: Dự án lấn biển bằng nguồn vốn ngoài đầu tư công; dự án lấn biển sử dụng vốn hỗn hợp; dự án lấn biển theo phương thức đối tác công - tư... để tạo khung khổ pháp lý triển khai.

Như vậy, với các dự án có hạng mục lấn biển sử dụng vốn tư nhân là: Sau khi nhà đầu tư tự bỏ vốn để thực hiện lấn biển, làm thay đổi hiện trạng (từ mặt biển trở thành mặt đất) thì việc quản lý, sử dụng đất như thế nào? Nhà đầu tư bỏ vốn lấn biển đương nhiên được giao đất, cho thuê đất để tiếp tục thực hiện dự án sản xuất, kinh doanh hay Nhà nước thực hiện đấu giá quyền sử dụng đất?

Để đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý cho việc xây dựng và nội dung của Luật Đất đai sửa đổi Luật Tài nguyên, môi trường biển hải đảo và các Luật liên quan, đề xuất ngay cơ quan có thẩm quyền:

(1) sửa đổi, bổ sung các quy định của các Luật về hoạt động lấn biển, đất hình thành từ hoạt động lấn biển (đất lấn biển) như: khái niệm đất lấn biển, cơ chế quản lý, chế độ sử dụng đất lấn biển, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho khu vực biển khi đất lấn biển chưa hình thành, việc đưa khu vực biển để lấn biển vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quản lý, sử dụng khu vực biển để lấn biển theo chế độ quản lý, sử dụng đất, và các vấn đề

(Xem tiếp trang 51)



Thứ nhất, sản xuất giấy và bột giấy không phải là một quy trình đơn lẻ mà là một chuỗi các quá trình, thường được liên kết và phụ thuộc lẫn nhau. Với đặc điểm số lượng các doanh nghiệp có quy mô nhỏ và vừa, lớn, trình độ công nghệ đa dạng, do đó, xây dựng tài liệu hướng dẫn thực hiện BAT cần chú ý đến các nhóm cơ sở sản xuất khác nhau và đưa ra giải pháp để giải quyết vấn đề ở quy trình sản xuất có liên quan.

Thứ hai, tài liệu hướng dẫn áp dụng BAT cho ngành giấy và bột giấy không phải là tài liệu tham khảo duy nhất để các doanh nghiệp lựa chọn. Các doanh nghiệp có thể lựa chọn áp dụng nhiều kỹ thuật để đảm bảo ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm tổng thể cho nhà máy, đảm bảo kết quả đầu ra đáp ứng được quy chuẩn hiện hành hoặc BAT-AELs (nếu được thiết lập).

Thứ ba, việc thiết lập BAT-AELs cần đảm bảo chắc chắn cho việc giảm phát thải trong ngành. Các giá trị này có thể dựa vào các chỉ số môi trường của cơ sở sản xuất đã áp dụng BAT hoặc kết hợp BAT trong điều kiện hoạt động bình thường. BAT-AELs nên được thiết lập dựa vào dữ liệu từ các cơ sở sản xuất có thực hành môi trường tốt đã khảo sát, thu thập dữ liệu. Không nên sử dụng giá trị phát thải chung của tất cả các cơ sở sản xuất hiện tại. Khoảng giới hạn BAT-AELs nên được thiết lập từ phương pháp tiếp cận hệ thống và thống nhất, dựa vào phương pháp luận minh bạch. Việc tham khảo giới hạn phát thải của các nước có trình độ kỹ thuật tiên tiến và các nước có trình độ tương tự cũng cần cân nhắc. BAT-AELs nên dựa vào các bằng chứng, chứ không phải là mức độ dựa trên thương lượng chính trị.

Thứ tư, với trình độ quản lý, kỹ thuật quan trắc, giám sát trong ngành sản xuất giấy và bột giấy của Việt Nam còn hạn chế thì việc thiết lập BAT-AELs theo quy trình sản xuất như EU là khó áp dụng vào thực tiễn. Do vậy, các cơ quan quản lý cần cân nhắc để đưa ra BAT-AELs đơn giản hơn để tăng tính hiệu quả khi áp dụng■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngành công nghiệp giấy của Việt Nam nỗ lực mở rộng sản xuất: <https://moit.gov.vn/tin-tuc/phat-trien-cong-nghiep/nganh-cong-nghiep-giay-cua-viet-nam-no-luc-mo-rong-san-xuat.html>.
2. Michael Suhr: *The BREF in the pulp and paper industry BAT for an industry with a large variety of raw materials and products*.
3. EU: *Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Production of Pulp, Paper and Board*.

Hoàn thiện các quy định về lấn biển trong Dự thảo Luật...

(Tiếp theo trang 48)

liên quan khác...); (2) bổ sung các quy định của Luật Đất đai về đất có mặt nước ven biển (khái niệm, phạm vi, ranh giới và các vấn đề liên quan khác...).

Đề nghị Ban soạn thảo xem xét và bổ sung nội dung này vào Dự thảo (trong đó, có thể chia ra các dự án lấn biển theo mục đích sử dụng theo hướng thu tiền sử dụng đất phù hợp: như nhà ở, khu đô thị, công trình công cộng, bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, đất nông nghiệp...). Việc bổ sung quy định này phù hợp với Điều 183, điểm 3 của Dự thảo: “Việc sử dụng đất có mặt nước ven biển để thực hiện dự án lấn biển phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo quy định của Chính phủ. Chế độ sử dụng đất của loại đất hình thành sau hoạt động lấn biển thực hiện loại đất tương ứng theo quy định của Luật này” [4].

Ngoài ra, hiện nay, Bộ TN&MT đang Dự thảo Nghị định quy định về quản lý hoạt động lấn biển (quy định chi tiết thi hành Luật TN&MT biển). Do vậy, để đảm bảo sự thống nhất, đồng bộ, đề nghị Chính phủ xem xét tạm dừng ban hành và có sự tích hợp với các Nghị định hướng dẫn sau khi Luật Đất đai (sửa đổi) được ban hành■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ TN&MT (2020), *Đánh giá sơ bộ một số nội dung đề nghị xây dựng Nghị định quy định về lấn biển, Dự thảo Báo cáo chính sách*.
2. Bộ TN&MT (2020), *Đánh giá thực trạng các vấn đề liên quan đến đề nghị xây dựng Nghị định quy định về lấn biển, Dự thảo Báo cáo chính sách*.
3. Bộ TN&MT (2021), *Báo cáo đánh giá tác động của chính sách và thủ tục hành chính của Dự thảo Nghị định quy định lấn biển*.
4. Dự thảo Luật Đất đai (sửa đổi).
5. Nguyễn Song Tùng (2021), *Kiểm soát chặt chẽ những vấn đề môi trường của các dự án lấn biển, Tạp chí Nghiên cứu Địa lý nhân văn, số 2/2021*.
6. Nguyễn Thục Anh và nnk (2022), *Kinh nghiệm của một số quốc gia trong quản lý hoạt động lấn biển và đề xuất cho Việt Nam, Tạp chí Môi trường, số Chuyên đề Tiếng Việt III/2022*.
7. Vụ Pháp chế, Bộ TN&MT (2020), *Đánh giá thực trạng lấn biển tại Việt Nam*.