|  |  |
| --- | --- |
| **NGUYỄN VĂN ĐỈNH**  **Chuyên gia pháp lý đất đai, đầu tư xây dựng, kinh doanh bất động sản** | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc** |
| V/v Tham gia ý kiến về dự thảo Luật Đất đai sửa đổi. | *Hà Nội, ngày 04 tháng 8 năm 2022* |

Kính gửi:Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI).

Tôi nhận được giấy mời tham gia Hội thảo góp ý dự thảo Luật Đất đai sửa đổi ngày 04/8/2022 của VCCI. Sau khi nghiên cứu dự thảo Luật Đất đai sửa đổi và dự thảo Tờ trình của cơ quan chủ trì soạn thảo, tôi xin gửi nội dung dự kiến tham luận tại Hội thảo như sau:

**A. VỀ HÌNH THỨC, BỐ CỤC TRÌNH BÀY**

Hình thức, bố cục trình bày dự thảo Luật Đất đai (**“Dự thảo”**) hiện nay cơ bản bám theo bố cục Luật Đất đai năm 2013.

Tôi nhận thấy tháng 12/2021, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã gửi dự thảo Luật Đất đai xin ý kiến các địa phương và tổ chức các Hội thảo về tổng kết thi hành Luật Đất đai và xây dựng dự án Luật Đất đai (sửa đổi) tại 3 miền Bắc, Trung, Nam.

Qua nghiên cứu, đối chiếu 2 bản dự thảo, về hình thức, bố cục trình bày, tôi kiến nghị áp dụng bố cục của bản dự thảo tháng 12/2021 vì tính hợp lý, khoa học của nó. Cụ thể: Chương I đề cập **Những quy định chung** (theo thông lệ với mọi văn bản Luật). Chương II quy định **Quyền và trách nhiệm của Nhà nước, công dân đối với đất đai** là hợp lý bởi đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý nên vai trò, trách nhiệm của Nhà nước với đất đai phải đặt lên hàng đầu. Ngay sau là Chương III quy định **Quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất**, cách sắp xếp này rất khoa học vì tạo sự cân xứng về quyền, trách nhiệm của Nhà nước và quyền, nghĩa vụ của người sử dụng đất. Mặt khác, giả định một tổ chức, cá nhân có ý định, mong muốn được sử dụng đất, khi nghiên cứu Luật Đất đai thì câu hỏi đầu tiên là mình có quyền gì và chịu nghĩa vụ ra sao nếu sử dụng đất.

Bố cục các chương tiếp theo của bản dự thảo tháng 12/2021 bắt đầu tư các vấn đề vĩ mô thuộc quản lý nhà nước (Chương IV. **Phân loại và chế độ sử dụng các loại đất**; Chương V. **Địa giới hành chính và Điều tra cơ bản về đất đai**; Chương VI. **Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất**). Các chương tiếp theo đi theo đúng tuần tự của quá trình quản lý, sử dụng đất: **Thu hồi đất, trưng dụng đất** (Chương VII); **Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất** (Chương VIII); **Giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, đấu giá quyền sử dụng đất** (Chương IX)...

Nay với bố cục của bản dự thảo tháng 7/2022 thì quay về với bố cục của Luật Đất đai năm 2013 và có một số điểm chưa chặt chẽ, khoa học: **Giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất** (Chương V) đặt trước **Thu hồi đất, trưng dụng đất** (Chương VI) và **Bồi thường, hỗ trợ, tái định cư** (Chương VII) là chưa hợp lý, vì tuyệt đại đa số diện tích đất đã có người sử dụng, phải thu hồi đất mới có thể giao đất, cho thuê đất.

**B. VỀ NỘI DUNG DỰ THẢO**

**I. Về dự án lấn biển**

**1. Nội dung dự thảo**

Điều 101 Dự thảo quy định:

***“Điều 101. Phát triển quỹ đất***

*3. Đất đưa vào để tạo quỹ đất bao gồm:*

*đ) Đất được tạo lập từ việc thực hiện dự án lấn biển* ***đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước****;”*

**2. Đề xuất sửa đổi**

Đề nghị sửa thành:

***“Điều 101. Phát triển quỹ đất***

*3. Đất đưa vào để tạo quỹ đất bao gồm:*

*đ) Đất được tạo lập từ việc thực hiện dự án lấn biển* ***~~đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước;~~****”*

**3. Căn cứ đề xuất sửa đổi**

Lấn biển là hoạt động quan trọng để bảo vệ bờ biển, ứng phó biến đổi khí hậu và mở rộng diện tích tự nhiên phục vụ nhu cầu sinh sống của người dân cũng như hoạt động sản xuất, kinh doanh.

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. Địa hình nhiều sông ngòi giúp các đồng bằng châu thổ của nước ta được mở rộng tự nhiên do phù sa bồi đắp hàng năm. Hoạt động lấn biển trên thực tế tại Việt Nam đã và đang được thực hiện để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội bằng đa dạng các nguồn vốn trong đó **chủ yếu là vốn tư nhân**.

Dự thảo chỉ ghi nhận *“dự án lấn biển đầu tư bằng nguồn vốn của Nhà nước”* để tạo lập quỹ đất. 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. Bởi vậy, kiến nghị 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.

**II. Về quản lý, sử dụng đất hình thành từ lấn biển bằng nguồn vốn tư nhân**

**1. Nội dung dự thảo**

*Chưa có quy định.*

**2. Đề xuất sửa đổi**

Đề xuất bổ sung vào Dự thảo quy định về quản lý, sử dụng đất hình thành từ lấn biển (đặc biệt là dự án lấn biển không sử dụng vốn đầu tư công, vốn nhà nước ngoài đầu tư công).

Sửa đổi Luật Đất đai cần gắn liền với sửa đổi các luật liên quan, gồm Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư để tạo hành lang pháp lý lựa chọn nhà đầu tư các dự án có cấu phần lấn biển.

**3. Căn cứ đề xuất sửa đổi**

Việc quản lý đất đai theo Luật Đất đai. Việc quản lý khu vực biển, không gian biển thực hiện theo Luật Biển Việt Nam và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.

Hoạt động lấn biển sẽ làm thay đổi hiện trạng, biến khu vực đang là biển trở thành đất, dẫn đến thay đổi luật áp dụng.

Pháp luật đất đai hiện hành 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 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.

Theo Nghị quyết số 134/2020/QH14, Quốc hội đã giao Chính phủ ban hành quy định về hoạt động lấn biển. Tuy nhiên cho đến nay, Nghị định về lấn biển vẫn chưa được ban hành.

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 (“**Nghị định 11**”) đã có quy định về giao khu vực biển để lấn biển: *“Thời hạn giao khu vực biển để lấn biển được xem xét trên cơ sở kế hoạch lấn biển của dự án 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”.*

Tuy nhiên Nghị định 11 là văn bản quy định chi tiết Luật Biển Việt Nam và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo, không căn cứ vào Luật Đất đai. Dẫn đến Nghị định 11 không quy định về chế độ quản lý, sử dụng đất sau lấn biển.

Câu hỏi mấu chốt 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?***

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 lấn biển tại Luật Đất đai.

Bởi vậy, việc quản lý, sử dụng đất sau lấn biển cần được “luật hóa” trong Luật Đất đai sửa đổi để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

Ngoài ra, hệ thống pháp luật hiện hành chỉ quy định lựa chọn nhà đầu tư (đấu giá, đấu thầu, chấp thuận nhà đầu tư) đối với dự án đầu tư có sử dụng đất; không quy định lựa chọn nhà đầu tư đối với dự án sử dụng mặt biển (mà sau khi lấn biển sẽ trở thành mặt đất). Như vậy việc sửa đổi Luật Đất đai cần gắn liền với sửa đổi các luật liên quan, gồm Luật Đấu thầu và Luật Đầu tư để tạo hành lang pháp lý lựa chọn nhà đầu tư các dự án có cấu phần lấn biển.

**Ghi chú:** Khoản 6 Điều 67 Dự thảo quy định về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng; sau khi liệt kê các loại hình dự án có bổ sung *“Dự án lấn biển để sử dụng vào các mục đích quy định tại Điều này”* là chưa chuẩn xác. Lý do như đã nêu: Hệ thống pháp luật tách bạch việc quản lý đất đai theo Luật Đất đai; việc quản lý khu vực biển thực hiện theo Luật Biển Việt Nam và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Dự án lấn biển là dự án sử dụng mặt nước biển, khu vực biển, không sử dụng đất nên không thể thu hồi đất theo pháp luật đất đai mà chỉ có thể thu hồi khu vực biển theo pháp luật về biển.

**III. Về quyền sử dụng đất của người nước ngoài tại Việt Nam**

**1. Nội dung dự thảo**

Điều 6 Dự thảo chỉ thống kê “tổ chức kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài” và “tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao” là người sử dụng đất, không bao gồm cá nhân nước ngoài.

**2. Đề xuất sửa đổi**

Bổ sung “cá nhân nước ngoài” hoặc “người nước ngoài” vào Điều 6 dự thảo quy định về “Người sử dụng đất”.

**3. Căn cứ đề xuất sửa đổi**

Theo văn kiện Đại hội XIII của Đảng: *“Tập trung sửa đổi những quy định mâu thuẫn, chồng chéo, cản trở phát triển kinh tế”.*

Pháp luật về đất đai, nhà ở, kinh doanh bất động sản hiện nay có “xung đột” về quyền sử dụng đất của cá nhân nước ngoài với quyền sở hữu nhà ở của cá nhân nước ngoài. Pháp luật nhà ở thừa nhận người nước ngoài có quyền sở hữu nhà ở nhưng pháp luật đất đai không thừa nhận người nước ngoài có quyền sử dụng đất tại Việt Nam.

Điều 159 Luật Nhà ở năm 2014 quy định cá nhân nước ngoài được sở hữu nhà ở thông qua mua, thuê mua, nhận tặng cho, nhận thừa kế nhà ở thương mại trong dự án nhà ở. Điều 14 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014 cũng quy định cá nhân nước ngoài được mua, thuê, thuê mua nhà ở theo pháp luật về nhà ở.

Tuy nhiên Điều 5 Luật Đất đai năm 2013 cũng như Điều 6 dự thảo Luật Đất đai sửa đổi không thống kê “người nước ngoài” thuộc đối tượng có quyền sử dụng đất tại Việt Nam.

Như vậy, các cá nhân nước ngoài được thừa nhận quyền sở hữu nhà ở trong dự án thông qua các giao dịch nhưng lại không được thừa nhận quyền sử dụng đất, trái nguyên tắc tại Điều 19 Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014: “*Việc mua bán nhà, công trình xây dựng phải gắn với quyền sử dụng đất*”.

Nếu cá nhân nước ngoài mua nhà ở thương mại trong dự án nhà ở theo Điều 159 Luật Nhà ở, do không có quyền sử dụng đất nên giao dịch mua bán nhà ở này không *“gắn với quyền sử dụng đất”* như Luật Kinh doanh bất động sản quy định. Nếu chủ sở hữu bán lại nhà ở này (chẳng hạn cho người Việt Nam) thì giao dịch mua bán này liệu có *“gắn với quyền sử dụng đất”* hay không?

Về mặt logic, người bán (người nước ngoài) không có quyền sử dụng đất thì đương nhiên người mua cũng không có quyền sử dụng đất (bởi không được nhận chuyển giao quyền này từ người bán). Vô hình trung người Việt Nam mua nhà ở của người nước ngoài chịu quy chế pháp lý như người nước ngoài (chỉ có quyền sở hữu nhà ở mà không gắn với quyền sử dụng đất).

**Ghi chú:** Trong Tờ trình đề nghị xây dựng Luật Nhà ở sửa đổi (dự kiến thông qua cùng thời điểm với Luật Đất đai sửa đổi), Bộ Xây dựng đề xuất tập trung giải quyết 8 nhóm chính sách lớn, đầu tiên là chính sách về sở hữu nhà ở: *“Tiếp tục chính sách* ***khuyến khích, tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức nước ngoài được mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam*** *phù hợp với thông lệ quốc tế, thu hút đầu tư đồng thời vẫn bảo đảm an ninh quốc phòng”.*

Nhưng chính sách khuyến khích cá nhân nước ngoài mua nhà ở sẽ không thể thực hiện trọn vẹn nếu không giải quyết được tận gốc vấn đề chứng nhận quyền sở hữu. Để giải quyết tận gốc, Luật Đất đai sửa đổi cần thiết phải ghi nhận quyền sử dụng đất của cá nhân nước ngoài.

**IV. Về quyền bề mặt**

**1. Nội dung dự thảo**

*Chưa có quy định.*

**2. Đề xuất sửa đổi**

Bổ sung cụm từ “quyền bề mặt” và quy định chi tiết khái niệm, căn cứ xác lập, hiệu lực, thời hạn, nội dung, chuyển giao, chấm dứt... quyền bề mặt.

**3. Căn cứ đề xuất sửa đổi**

Theo Luật Đất đai năm 2013 và Bộ luật dân sự năm 2015 (Điều 175), người sử dụng đất được sử dụng không gian và lòng đất theo chiều thẳng đứng từ ranh giới của thửa đất. Phạm vi sử dụng không gian của người sử dụng đất là rất rộng, có toàn quyền khai thác, sử dụng khoảng không gian bên trên và trong lòng đất và chỉ bị hạn chế trong một số trường hợp cá biệt. Như vậy trên một thửa đất, ở cùng một thời điểm chỉ có một chủ thể khai thác, sử dụng, dẫn đến bất cập trong việc tận dụng tối đa nguồn lực đất đai.

Bộ luật dân sự năm 2015 đã chính thức đưa ra khái niệm “quyền bề mặt”: *“Quyền bề mặt là quyền của một chủ thể đối với mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất mà quyền sử dụng đất đó thuộc về chủ thể khác”* (Điều 267); Về căn cứ xác lập, *“Quyền bề mặt được xác lập theo quy định của luật, theo thỏa thuận hoặc theo di chúc”* (Điều 268); Về nội dung, *“Chủ thể quyền bề mặt có quyền khai thác, sử dụng mặt đất, mặt nước, khoảng không gian trên mặt đất, mặt nước và lòng đất thuộc quyền sử dụng đất của người khác để xây dựng công trình, trồng cây, canh tác..”, “có quyền sở hữu đối với tài sản được tạo lập…”* (Điều 271).

Luật Đất đai năm 2013 ban hành trước Bộ luật dân sự năm 2015 chưa có quy định về quyền bề mặt. Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi đã quy định về “quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không”; cụ thể đã quy định về *đăng ký lần đầu và đăng ký biến động với quyền sử dụng không gian ngầm và khoảng không* (Điều 111 và Điều 112); đã có quy định về không gian sử dụng đất: *“Người sử dụng đất được Nhà nước xác định không gian sử dụng đất, bao gồm độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không theo pháp luật về xây dựng, pháp luật về quy hoạch đô thị. Đối với phạm vi ngoài phần không gian sử dụng đất đã xác định cho người sử dụng đất, Nhà nước thực hiện giao đất, cho thuê đất gắn với phần không gian đó cho người sử dụng đất khác có nhu cầu để xây dựng công trình ngầm, công trình trên không...”* (Điều 182).

Tuy nhiên, dự thảo Luật Đất đai sửa đổi vẫn chưa trực tiếp sử dụng cụm từ “Quyền bề mặt” nên chưa thực sự bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

Kiến nghị cơ quan chủ trì soạn thảo Luật Đất đai sửa đổi trực tiếp sử dụng cụm từ “Quyền bề mặt” đã được quy định về nguyên tắc tại Bộ luật dân sự và quy định cụ thể để tháo gỡ vướng mắc cho các trường hợp cá nhân, tổ chức có nhu cầu trả tiền để sử dụng đất trên không (xây công trình trên khoảng không gian phía trên bề mặt đất) hoặc sử dụng đất xây dựng công trình ngầm (đường hầm kết nối các khối nhà mà trên bề mặt đất là công trình giao thông hoặc là đất thuộc quyền sử dụng của chủ thể khác)...

Khoản 1 Điều 182 Dự thảo quy định: *“Người sử dụng đất theo quy định của Luật này được Nhà nước xác định không gian sử dụng đất, bao gồm độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không theo pháp luật về xây dựng, pháp luật về quy hoạch đô thị.* ***Đối với phạm vi ngoài phần không gian sử dụng đất đã xác định cho người sử dụng đất, Nhà nước thực hiện giao đất, cho thuê đất gắn với phần không gian đó cho người sử dụng đất khác*** *có nhu cầu để xây dựng công trình ngầm, công trình trên không...”*

Kiến nghị xem lại quy định này bởi cách tiếp cận *“giao đất, cho thuê đất gắn với phần không gian đó cho người sử dụng đất khác có nhu cầu để xây dựng công trình ngầm, công trình trên không”* sẽ dẫn đến trên cùng một khu đất có 2 chủ thể cùng có quyền sử dụng đất. Nên tiếp cận theo hướng quyền bề mặt sẽ đảm bảo tính khoa học: một chủ thể có quyền sử dụng đất, một chủ thể có quyền bề mặt đối với quyền sử dụng đất của chủ thể khác.

**V. Về thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng**

**1.** Điều 67 Dự thảo quy định về các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng gồm 8 khoản, trong đó khoản 1 quy định về các dự án quan trọng quốc gia do Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư; khoản 2 quy định về các dự án do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất; khoản 3 quy định về các dự án được Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thông qua sự cần thiết phải thu hồi đất.

Dự thảo vẫn sử dụng kỹ thuật liệt kê các loại hình dự án; cấp quyết định, chấp thuận chủ trương đầu tư; nguồn vốn sử dụng... giống như Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 mà không làm rõ bản chất, nội hàm của thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội; nội hàm của lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Việc xây dựng các trường hợp thu hồi đất theo kỹ thuật liệt kê dẫn đến các hạn chế sau đây:

*Thứ nhất,* thực tiễn sinh động của cuộc sống luôn xuất hiện các loại hình dự án mới cần phải thu hồi đất. Kỹ thuật xây dựng pháp luật theo phương pháp liệt kê, “gọi tên” dự án dẫn đến sẽ phải sửa luật để bổ sung các loại dự án mới. Đây là nguyên nhân khiến “tuổi thọ” của các luật rất ngắn, chỉ 5-10 năm.

*Thứ hai,* kỹ thuật xây dựng pháp luật theo phương pháp liệt kê dẫn đến khi thi hành luật phải “sửa chân cho hợp với giày”: phải “nắn chỉnh” dự án để phù hợp với một trong các loại hình dự án được Luật liệt kê mới đủ điều kiện thu hồi đất.

**2. Về khoản 1**, hiện nay có 3 hình thức đầu tư chủ đạo: Đầu tư công theo Luật Đầu tư công; Đầu tư PPP theo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công - tư; Đầu tư kinh doanh (có thể gọi là đầu tư vốn tư nhân) theo Luật Đầu tư. Trong đó, Luật Đầu tư công và Luật Đầu tư PPP quy định thẩm quyền **quyết định** chủ trương đầu tư của Quốc hội; Luật Đầu tư quy định thẩm quyền **chấp thuận** chủ trương đầu tư của Quốc hội. Mặt khác theo khoản 1 Điều 12 Luật Đầu tư PPP, Quốc hội có thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư một số dự án PPP nhưng đó không gọi là “dự án quan trọng quốc gia”; thuật ngữ “dự án quan trọng quốc gia” dùng cho các dự án đầu tư công theo Luật Đầu tư công.

Đề nghị sửa khoản 1 như sau để phủ kín các trường hợp:

*“1. Thực hiện các dự án ~~quan trọng quốc gia~~ do Quốc hội* ***chấp thuận,*** *quyết định chủ trương đầu tư mà phải thu hồi đất.”*

**3. Về khoản 3**, Dự thảo sử dụng cụm từ *“dự án được HĐND cấp tỉnh* ***thông qua sự cần thiết*** *phải thu hồi đất”* là không hợp lý vì toàn bộ Dự thảo không có quy định về thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh **thông qua sự cần thiết** phải thu hồi đất. Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng không quy định thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh với loại việc này. Đề nghị sửa lại là *“dự án được HĐND cấp tỉnh* ***thông qua danh mục*** *phải thu hồi đất”* là thuật ngữ đang sử dụng tại Luật Đất đai năm 2013, đồng thời sử dụng tại các Điều 47, 102 Dự thảo.

**4. Đối chiếu khoản 2 và khoản 3**, có thể thấy các loại hình dự án trùng lặp rất nhiều (giữa điểm b khoản 2 với điểm a khoản 3, giữa điểm c khoản 2 với điểm b khoản 3). Các loại dự án: *xây dựng khu đô thị, xây dựng trụ sở cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; công trình di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh được xếp hạng, công viên, quảng trường, tượng đài, bia tưởng niệm, công trình sự nghiệp công; Dự án xây dựng kết cấu hạ tầng kỹ thuật gồm giao thông, thủy lợi, cấp nước, thoát nước, năng lượng, thông tin liên lạc; hệ thống dẫn, chứa xăng dầu, khí đốt; kho dự trữ quốc gia; công trình thu gom, xử lý chất thải* lặp lại ở khoản 2 và khoản 3.

Về kỹ thuật lập pháp, hoàn toàn có thể gộp khoản 2 vào khoản 3, không cần thiết phải tách riêng mỗi loại hình dự án theo thẩm quyền quyết định, chấp thuận của Trung ương (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ) và địa phương (Hội đồng nhân dân cấp tỉnh). Chẳng hạn, giữa dự án đường giao thông do Thủ tướng quyết định chủ trương đầu tư và dự án đường giao thông do HĐND cấp tỉnh quyết định chủ trương đầu tư có tính chất khác gì nhau để phải tách thành 2 khoản riêng biệt?

Mặt khác thẩm quyền quyết định, chấp thuận chủ trương đầu tư phải dẫn chiếu áp dụng theo Luật Đầu tư công, Luật Đầu tư PPP, Luật Đầu tư; ở thời điểm hiện tại có thể loại hình dự án này thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ quyết định, chấp thuận chủ trương đầu tư nhưng trong tương lai có thể pháp luật sẽ sửa đổi để phân cấp cho cấp tỉnh. Điển hình là các dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất. Khi xây dựng Luật sửa đổi 9 luật (Luật số 03/2022/QH15) vào đầu năm 2022, đã có nhiều ý kiến đề xuất phân cấp thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất cho UBND cấp tỉnh nhưng không thể sửa bởi khoản 2 Điều 62 Luật Đất đai năm 2013 quy định *“các dự án do Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, quyết định đầu tư mà phải thu hồi đất, bao gồm: a) Dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất”;* khi đóđể phân cấp thẩm quyền chấp thuận chủ trương đầu tư dự án xây dựng khu công nghiệp, khu chế xuất cho UBND cấp tỉnh thì phải sửa Luật Đất đai năm 2013.

Mặt khác theo Điều 67 Dự thảo, một số loại hình dự án chỉ xuất hiện tại khoản 3 (thẩm quyền của HĐND cấp tỉnh) mà không xuất hiện tại khoản 2 (thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ), gồm: *Dự án xây dựng công trình phục vụ sinh hoạt chung của cộng đồng dân cư; dự án khu nhà ở thương mại, khu dân cư nông thôn; dự án tái định cư, nhà ở cho sinh viên, nhà ở xã hội, nhà ở công vụ; xây dựng công trình của tổ chức tôn giáo; khu văn hóa, thể thao, vui chơi giải trí phục vụ công cộng; chợ; nghĩa trang, nghĩa địa, nhà tang lễ, nhà hỏa táng; Cụm công nghiệp; khu sản xuất, chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung; dự án phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; Dự án khai thác khoáng sản được cơ quan có thẩm quyền cấp phép; Dự án sử dụng đất vùng phụ cận các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất*. Cần lưu ý rằng thẩm quyền chấp thuận, quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ dựa theo nhiều tiêu chí, chẳng hạn các loại hình dự án nêu trên dù quy mô rất nhỏ nhưng nếu *“thuộc phạm vi khu vực bảo vệ I của di tích quốc gia, di tích quốc gia đặc biệt; thuộc phạm vi khu vực bảo vệ II của di tích quốc gia đặc biệt thuộc Danh mục di sản thế giới”* thì đều thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Do đó, kiến nghị gộp khoản 3 vào khoản 2 và thống kê chung tất cả các loại hình dự án đã nêu tại khoản 2, khoản 3 Dự thảo.

**5.** Khoản 8 Điều 67 Dự thảo quy định: *“Việc thu hồi đất theo quy định tại các khoản 1, 2, 3, 5, 6 và 7 Điều này phải đáp ứng một trong các điều kiện sau: a) Sử dụng vốn đầu tư công; b) Thuộc trường hợp đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất.”* Quy định này đã bỏ sót các trường hợp: Dự án sử dụng vốn Nhà nước ngoài đầu tư công; Dự án sử dụng vốn xã hội hóa do tổ chức, cá nhân tài trợ (ví dụ, nếu doanh nghiệp A muốn tài trợ cho Nhà nước một cây cầu đầu tư bằng 100% vốn của doanh nghiệp mà phải thu hồi đất, trường hợp này không phải đấu giá quyền sử dụng đất, đấu thầu dự án có sử dụng đất, không sử dụng vốn đầu tư công thì Nhà nước có thể thu hồi đất giao cho doanh nghiệp không?)

**6.** Như đã nêu tại mục I, khoản 6 Điều 67 Dự thảo quy định *“Dự án lấn biển để sử dụng vào các mục đích quy định tại Điều này”* cũng thuộc trường hợp thu hồi đất là chưa chuẩn xác. Lý do là hệ thống pháp luật tách bạch việc quản lý đất đai theo Luật Đất đai; việc quản lý khu vực biển thực hiện theo Luật Biển Việt Nam và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo. Dự án lấn biển là dự án sử dụng mặt nước biển, khu vực biển, không sử dụng đất nên không thể thu hồi đất theo pháp luật đất đai.

**7.** Một điểm mới nổi bật của Dự thảo là thu hồi đất **vùng phụ cận** các công trình xây dựng kết cấu hạ tầng đã được xác định trong quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. *“Đối với dự án hạ tầng kỹ thuật, xây dựng, chỉnh trang khu đô thị, khu dân cư nông thôn thì phải đồng thời xác định vị trí, diện tích đất thu hồi trong vùng phụ cận để thực hiện dự án tái định cư tại chỗ, nhà ở, thương mại, dịch vụ, sản xuất, kinh doanh”* (Điều 41). Đất thu hồi vùng phụ cận của các dự án, công trình thuộc diện Nhà nước thu hồi đất cũng được sử dụng để phát triển quỹ đất (Điều 101). Đây là chính sách mà một số quốc gia đã áp dụng thành công, ví dụ tiêu biểu là Trung Quốc.

Tuy nhiên theo giải thích từ ngữ tại Điều 3 Dự thảo, *“Vùng phụ cận các công trình hạ tầng kỹ thuật, dự án chỉnh trang đô thị, khu dân cư nông thôn là* ***vùng đất tiếp giáp*** *với các công trình, dự án đó theo quy hoạch”*, là chưa đủ rõ ràng, dễ dẫn đến tùy tiện khi áp dụng, thu hồi đất tràn lan, xâm phạm quyền của người sử dụng đất.

**8.** Ngoài ra, Điều 67 Dự thảo cần bổ sung một khoản giao Chính phủ quy định chi tiết các trường hợp thu hồi đất để phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng để Chính phủ ban hành Nghị định giải thích, quy định chi tiết khái niệm, tiêu chí các loại hình dự án được liệt kê tại Điều 67.

Điển hình là khái niệm “dự án xây dựng khu đô thị” hiện nay đang có vướng mắc, “xung đột pháp luật” bởi đây là một loại hình dự án do Nhà nước thu hồi đất nhưng tiêu chí nào để xác định dự án xây dựng khu đô thị lại không được pháp luật đất đai quy định hay dẫn chiếu. Trong khi đó, pháp luật xây dựng đã quy định khái niệm này. Cụ thể, theo Nghị định số 15/2021/NĐ-CP (Nghị định 15) quy định chi tiết Luật Xây dựng:*“Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị có nhà ở là dự án được đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội,* ***hình thành từ một đơn vị ở trở lên*** *theo quy hoạch phân khu được phê duyệt hoặc dự án có* ***quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên*** *đối với trường hợp quy hoạch phân khu không xác định rõ các đơn vị ở”*; *“Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị không có nhà ở là dự án được đầu tư xây dựng đồng bộ hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội với các công trình xây dựng khác có* ***quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên****”*.

Theo cách phân loại của Nghị định 15, “Dự án đầu tư xây dựng khu đô thị” phải là những dự án hình thành từ một đơn vị ở trở lên hoặc có quy mô sử dụng đất từ 20ha trở lên. Vậy các tiêu chí của dự án xây dựng khu đô thị theo Nghị định 15 có đồng thời là tiêu chí để soi chiếu với Luật Đất đai nhằm xác định dự án nào do Nhà nước thu hồi đất hay không? Đây là câu hỏi “làm khó” rất nhiều địa phương trong việc xác định dự án nào Nhà nước được thu hồi đất, dự án nào mà nhà đầu tư phải thỏa thuận với người sử dụng đất.

**VI. Về giao đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất**

**1.** Điều 64 Dự thảo quy định về giao đất, cho thuê đất thông qua hình thức đấu thầu dự án có sử dụng đất, trong đó Khu đất thực hiện đấu thầu dự án có sử dụng đất phải đảm bảo điều kiện đã có quy hoạch chi tiết tỷ lệ 1/500. Quy định này xung đột với khoản 7 Điều 19 Luật Quy hoạch đô thị và khoản 3 Điều 24 Luật Xây dựng, theo đó quy hoạch chi tiết do chủ đầu tư dự án lập. Nếu chưa đấu thầu dự án, chưa lựa chọn được chủ đầu tư thì chủ thể nào chịu trách nhiệm lập quy hoạch chi tiết và bằng nguồn kinh phí nào? Do vậy quy định theo Điều 64 Dự thảo sẽ gây “xung đột pháp luật” và tạo ra tình huống “con gà - quả trứng” trong đấu thầu dự án có sử dụng đất.

Cần lưu ý rằng theo Nghị định số 25/2020/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư hiện nay thì chỉ yêu cầu có quy hoạch phân khu xây dựng hoặc quy hoạch phân khu đô thị là đủ điều kiện đấu thầu, không cần có quy hoạch chi tiết.

**2.** Điều 64 Dự thảo cũng quy định tiêu chí, điều kiện về đấu thầu dự án có sử dụng đất là “*dự án* ***có quy mô diện tích từ 100 héc-ta trở lên****”*. Tiêu chí này theo tôi có phần duy ý chí và bất khả thi bởi quy mô 100 héc-ta là rất lớn. Chẳng hạn với dự án xây dựng khu đô thị theo pháp luật xây dựng chỉ cần có quy mô sử dụng đất từ 20 héc-ta trở lên nhưng Dự thảo quy định quy mô dự án tối thiểu lên tới 100 héc-ta mới được đấu thầu. Cần đặc biệt lưu ý rằng Luật Đất đai áp dụng chung cho cả nước, trong đó có những địa phương có trình độ phát triển kinh tế - xã hội chưa cao, việc đấu thầu dự án có quy mô 100 héc-ta rất khó thu hút đầu tư cũng như kinh doanh, tiêu thụ sản phẩm; dễ dẫn đến dự án treo, bỏ hoang hóa đất đai.

**3.** Điều 64 Dự thảo còn đưa ra một loạt tiêu chí về đấu thầu dự án:

(i) Tiêu chí “*Mục đích sử dụng đất theo quy hoạch* ***có giá trị quyền sử dụng đất cao hơn*** *giá trị sử dụng đất theo mục đích sử dụng đất hiện trạng”* sẽ rất khó đánh giá, lượng hóa bởi không có căn cứ để định giá đất ở thời điểm này. Mặt khác nếu quy định theo hướng này sẽ phải làm rõ “*giá trị quyền sử dụng đất cao hơn”* là đánh giá cho toàn dự án hay từng vị trí. Chẳng hạn dự án xây dựng khu đô thị mà có hiện trạng sử dụng đất gồm một phần đất nông nghiệp, một phần đất ở; khu đất ở có giá đất cao nhưng theo quy hoạch sẽ chuyển mục đích sử dụng đất để làm đường giao thông công cộng có giá đất bằng 0 thì trường hợp này có đáp ứng tiêu chí đấu thầu dự án không?

(ii) Tiêu chí “*Dự án có yêu cầu về* ***động lực lan tỏa*** *về phát triển kinh tế - xã hội, yêu cầu về* ***điểm nhấn*** *kiến trúc, phát triển đô thị”;* (iii) Tiêu chí “*UBND cấp tỉnh tổ chức lập hoặc thi tuyển để lựa chọn phương án quy hoạch chi tiết 1/500 với* ***ý tưởng tốt nhất****”* là rất cảm tính, do không định lượng được nên khi áp dụng sẽ gây lúng túng.

**4.** Điều 64 Dự thảo quy định *“Giá đất khởi điểm để đấu thầu dự án có sử dụng đất được xác định không quá 06 tháng trước thời điểm đấu thầu”* là không thể thực hiện được do giá đất xác định tại thời điểm giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất.

Mặt khác, việc xác định giá đất khởi điểm để đấu thầu không có ý nghĩa bởi doanh nghiệp trúng đấu thầu không nộp tiền sử dụng đất ngay mà sau khi hoàn thành bồi thường, GPMB và giao đất cho doanh nghiệp mới có thể xác định giá đất cụ thể để thu tiền sử dụng đất (thường sẽ có “độ trễ” tối thiểu 2-3 năm để GPMB).

Bởi yếu tố “độ trễ” nêu trên, Điều 126 Dự thảo quy định căn cứ tính tiền sử dụng đất, tính tiền thuê đất trong trường hợp đấu thầu dự án là giá trúng đấu thầu; thời điểm tính thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là thời điểm Nhà nước công nhận kết quả trúng đấu thầu; giá đất để tính tiền sử dụng đất, tiền thuê đất phải được ghi trong quyết định công nhận kết quả trúng đấu thầu là chưa hợp lý.

**5.** Ngoài ra, quy định giao đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất là giao thoa giữa pháp luật đất đai và pháp luật đấu thầu. Hiện nay Bộ KHĐT cũng đang xây dựng dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi. Do vậy, Bộ TNMT cần phối hợp chặt chẽ với Bộ KHĐT trong quá trình soạn thảo 2 luật nêu trên, tránh gây “xung đột pháp luật” trong đấu thầu dự án sử dụng đất.

**VII. Các góp ý khác**

**1. Về các trường hợp giao đất qua đấu giá; đấu thầu; không qua đấu giá, đấu thầu (Mục 2 Chương V)**

Dự thảo đã dùng phương pháp loại trừ để tránh bỏ sót các trường hợp, đây là điểm mới tích cực của Dự thảo so với Điều 118 Luật Đất đai năm 2013 (dùng phương pháp thống kê các trường hợp giao đất qua đấu giá, các trường hợp giao đất không qua đấu giá nên khi thực thi nảy sinh tình huống có các trường hợp vừa không thuộc trường hợp giao đất qua đấu giá, vừa không thuộc các trường hợp giao đất không qua đấu giá).

Tôi đánh giá cao việc cơ quan chủ trì soạn thảo áp dụng phương pháp loại trừ áp dụng xuyên suốt Dự thảo:

**- Về giao đất và cho thuê đất:** Dự thảo thống kê các trường hợp giao đất không thu tiền sử dụng đất (Điều 56), các trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất (Điều 57), các trường hợp còn lại mặc nhiên là cho thuê đất (Điều 58).

**- Về cho thuê đất trả tiền một lần và cho thuê đất trả tiền hàng năm:** Dự thảo thống kê các trường hợp cho thuê đất trả tiền một lần(khoản 2 Điều 58), các trường hợp còn lại mặc nhiên là cho thuê đất trả tiền hàng năm (khoản 3 Điều 58).

**- Về giao đất qua đấu giá; đấu thầu; không qua đấu giá, đấu thầu:** Dự thảo thống kê các trường hợp giao đất không qua đấu giá, đấu thầu (Điều 63), các trường hợp giao đất qua đấu thầu (Điều 64), các trường hợp còn lại mặc nhiên là giao đất qua đấu giá (Điều 65).

Cách sắp xếp các Điều, khoản trong Dự thảo thể hiện “ý chí” của cơ quan chủ trì soạn thảo:

- Định hướng chủ yếu cho thuê đất bởi chỉ có hữu hạn các trường hợp giao đất, còn lại là cho thuê đất.

- Trong cho thuê đất, định hướng chủ yếu cho thuê đất trả tiền hàng năm bởi chỉ có hữu hạn các trường hợp cho thuê đất trả tiền một lần, còn lại là cho thuê đất trả tiền hàng năm.

- Định hướng chủ yếu giao đất qua đấu giá bởi chỉ có hữu hạn các trường hợp giao đất không qua đấu giá, đấu thầu; các trường hợp giao đất qua đấu thầu; còn lại là giao đất qua đấu giá.

Như vậy trong Dự thảo này, Nhà nước khuyến khích cho thuê đất, khuyến khích cho thuê đất trả tiền hàng năm, khuyến khích giao đất qua đấu giá.

Tuy nhiên, Dự thảo vẫn chưa làm rõ được và quy định chưa hợp lý về 3 hình thức giao đất.

Chẳng hạn tại Điều 64 quy định các trường hợp giao đất qua đấu thầu, Dự thảo chưa nêu bật được việc dự án sử dụng đất chưa giải phóng mặt bằng. Hai đặc trưng của đấu thầu dự án sử dụng đất là: dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất; và việc dự án triển khai trên khu đất chưa giải phóng mặt bằng. Điều 64 Dự thảo mới chỉ nêu vế đầu tiên, cần quy định vế thứ hai bởi nếu đất đã giải phóng mặt bằng sẽ phải đấu giá.

Tôi cho rằng bản chất Điều 64 (giao đất qua đấu thầu) và Điều 65 (giao đất qua đấu giá) là giống như nhau, đều là các dự án thuộc trường hợp Nhà nước thu hồi đất; sự khác nhau chỉ thể hiện ở khía cạnh: Nếu đất chưa giải phóng mặt bằng thì đấu thầu, nếu đã giải phóng mặt bằng thì đấu giá. Riêng với các dự án được miễn tiền sử dụng đất (ví dụ dự án nhà ở xã hội) và được giao đất không thu tiền sử dụng đất (ví dụ dự án nhà ở tái định cư) thì chỉ áp dụng đấu thầu, kể cả đất đã giải phóng mặt bằng.

Ngoài ra, dự thảo mới chỉ quy định về giao đất thông qua đấu thầu dự án có sử dụng đất mà chưa quy định giao đất thông qua đấu thầu dự án theo pháp luật chuyên ngành, pháp luật về xã hội hóa, đấu thầu trong trường hợp có 02 nhà đầu tư trở lên đăng ký thực hiện.

Cần lưu ý rằng dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi hiện nay đã mở rộng phạm vi điều chỉnh, không chỉ giới hạn ở các dự án đầu tư có sử dụng đất theo Luật Đất đai mà còn mở rộng phạm vi sang bao quát các dự án đầu tư kinh doanh nói chung.

Ví dụ, ngoài các dự án có sử dụng đất theo Luật Đất đai, Luật Đấu thầu còn điều chỉnh việc lựa chọn nhà đầu tư các dự án đầu tư kinh doanh khác như: Dự án sân golf (theo Nghị định số 52/2020/NĐ-CP của Chính phủ về đầu tư xây dựng và kinh doanh sân golf); Dự án kinh doanh nghĩa trang (theo Nghị định số 23/2016/NĐ-CP của Chính phủ về xây dựng, quản lý, sử dụng nghĩa trang và cơ sở hỏa táng); Dự án cấp nước sạch (theo Nghị định số 117/2007/NĐ-CP của Chính phủ về sản xuất, cung cấp và tiêu thụ nước sạch)...

Hoặc các dự án đầu tư trong lĩnh vực khuyến khích xã hội hóa gồm giáo dục, y tế, văn hoá, môi trường... cũng phải đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư nếu có từ hai nhà đầu tư trở lên cùng đăng ký thực hiện.

Dự thảo Luật Đấu thầu sửa đổi đã quy định việc lựa chọn nhà đầu tư thực hiện các dự án nêu trên. Nhưng Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi chưa quy định hình thức giao đất, cho thuê đất để thực hiện các dự án này. Vậy các dự án đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư theo pháp luật chuyên ngành, pháp luật về xã hội hóa (không phải đấu thầu dự án có sử dụng đất) sẽ áp dụng cơ chế giao đất nào? Có phải đấu giá khi giao đất, cho thuê đất hay không? Đây là nội dung mà Luật Đất đai sửa đổi cần làm rõ trong mối liên hệ không tách rời với Luật Đấu thầu sửa đổi.

**2. Về chính sách miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất**

Điều 128 Dự thảo quy định miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là việc Nhà nước cho phép người sử dụng đất không phải nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất **cho toàn bộ thời gian sử dụng đất**. Theo tôi quy định này sẽ dẫn đến bất cập, lãng phí. Theo Luật hiện hành, việc miễn tiền thuê đất có thể là miễn cho một số năm hoặc miễn toàn bộ thời gian thuê đất. Căn cứ danh mục địa bàn ưu đãi đầu tư và danh mục lĩnh vực ưu đãi đầu tư theo pháp luật về đầu tư mà dự án có thể được miễn một số năm hoặc toàn bộ thời gian thuê đất.

Ví dụ với dự án xây dựng, kinh doanh kết cấu hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất..., theo Nghị định số 46/2014/NĐ-CP của Chính phủ về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước thì nhà đầu tư hạ tầng sẽ được miễn tiền thuê đất 11 năm nếu đầu tư tại huyện không thuộc địa bàn ưu đãi đầu tư; được miễn tiền thuê đất 15 năm nếu đầu tư tại huyện thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn; được miễn toàn bộ tiền thuê đất nếu đầu tư tại huyện thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.

Quy định hiện nay theo tôi là rất hợp lý và thể hiện đúng bản chất là để hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư hạ tầng khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất... có thời gian hoàn vốn. Sau khi có đủ thời gian cho thuê lại đất gắn với hạ tầng để hoàn vốn thì nhà đầu tư phải nộp tiền thuê đất cho Nhà nước trong thời gian hoạt động còn lại của dự án.

Ví dụ với dự án khu công nghiệp có thời hạn 50 năm, nhà đầu tư được miễn tiền thuê đất 3 năm trong thời gian xây dựng cơ bản. Sau khi hoàn thành đầu tư hạ tầng và bắt đầu kinh doanh cho thuê lại quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng, nhà đầu tư tiếp tục được miễn tiền thuê đất 15 năm nếu dự án thuộc huyện có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn. Tổng cộng nhà đầu tư được miễn tiền thuê đất trong 18 năm, sau đó phải nộp tiền thuê đất cho Nhà nước trong 32 năm còn lại. Chính sách này bảo đảm hài hòa lợi ích cho nhà đầu tư cũng như tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Nay nếu quy định miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất là miễn cho toàn bộ thời gian sử dụng đất như Dự thảo thì quy định tại Nghị định số 46/2014/NĐ-CP sẽ không còn và đi theo 2 chiều hướng: dự án đầu tư hạ tầng khu công nghiệp hoặc không được miễn tiền thuê đất, hoặc được miễn toàn bộ thời gian thuê.

Nếu theo hướng không miễn tiền thuê đất thì sẽ khó thu hút đầu tư, trái nguyên tắc khuyến khích đầu tư vào các lĩnh vực và địa bàn cần ưu đãi theo Luật Đầu tư. Vì các dự án hạ tầng khu công nghiệp đòi hỏi huy động nguồn vốn đầu tư ban đầu rất lớn để tạm ứng giải phóng mặt bằng, để đầu tư hạ tầng, san nền, làm đường giao thông... Nếu không có chính sách ưu đãi về miễn tiền thuê đất sẽ khó thu hút nhà đầu tư hạ tầng khu công nghiệp.

Ngược lại, nếu theo hướng miễn toàn bộ tiền thuê đất trong toàn bộ thời hạn dự án sẽ dẫn đến lãng phí, thất thu cho ngân sách nhà nước.

Do vậy, tôi kiến nghị sửa Điều 128 Dự thảo quy định việc miễn tiền thuê đất có thể là miễn cho một số năm hoặc miễn toàn bộ thời gian thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013 đang quy định.

**3. Về khái niệm quyền thuê đất**

Dự thảo mở rộng các trường hợp thuê đất trả tiền hàng năm, giới hạn thuê đất trả tiền một lần và gắn với mở rộng quyền của người thuê đất trả tiền hàng năm. Nổi bật nhất là việc tổ chức kinh tế sử dụng đất thuê trả tiền hàng năm được bán, cho thuê, thế chấp tài sản gắn liền với đất **và quyền thuê đất** (Điều 198 Dự thảo); hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước cho thuê đất thu tiền thuê đất hàng năm được bán, cho thuê, để thừa kế, tặng cho thế chấp tài sản gắn liền với đất **và quyền thuê đất** (Điều 202 Dự thảo).

Như vậy, **quyền thuê đất trả tiền hàng năm** trở thành một thứ quyền tài sản có thể chuyển giao và định giá được. Đây là điểm mới rất quan trọng của dự thảo Luật Đất đai sửa đổi.

Câu hỏi là khi Luật Đất đai sửa đổi có hiệu lực thì các trường hợp đã được thuê đất trả tiền hàng năm từ trước có được thụ hưởng thứ quyền tài sản này không? Quyền tài sản này định giá như thế nào? Từ trước đến nay việc bán tài sản gắn liền với đất thuê trả tiền hàng năm thì các bên không định giá quyền thuê đất để tính vào giá bán. Nay với việc “luật hóa” thứ quyền tài sản này sẽ ảnh hưởng ra sao đến các giao dịch đã sẵn có?

**\* Các nội dung khác:**

**1. Về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm với các dự án chậm tiến độ, chậm đưa đất vào sử dụng, không đưa đất vào sử dụng**

Giống như Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo tiếp tục có quy định thu hồi đất do vi phạm pháp luật về đất đai, trong đó có nội dung: “*Đất được Nhà nước giao, cho thuê để thực hiện dự án đầu tư vào mục đích sản xuất, kinh doanh phi nông nghiệp mà không đưa đất vào sử dụng theo tiến độ ghi trong dự án đầu tư mà đã bị* ***xử phạt nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm*** *theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 124 của Luật này mà vẫn không đưa đất vào sử dụng và không nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm”* (điểm i khoản 1 Điều 69).

Theo điểm c khoản 1 Điều 124 Dự thảo, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm đối với các dự án chậm tiến độ, không đưa đất vào sử dụng là một trong các khoản thu tài chính từ đất đai. Theo điểm d khoản 3 Điều 130 Dự thảo, khoản thu này tính theo bảng giá đất.

Như vậy, Dự thảo quy định các dự án chậm tiến độ, chậm đưa đất vào sử dụng, không đưa đất vào sử dụng thì người sử dụng đất phải nộp ***tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm*** tính theo bảng giá đất.

Tuy nhiên cần làm rõ nội hàm, bản chất khoản thu này là gì, là khoản tiền bị xử phạt - có tính chất chế tài (theo điểm i khoản 1 Điều 69 Dự thảo) hay là một khoản thu tài chính (theo điểm c khoản 1 Điều 124 Dự thảo)?

Nếu là khoản phạt thì cần cập nhật vào Nghị định của Chính phủ quy định phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai. Nếu là một khoản thu tài chính thì cần sửa Điều 69 Dự thảo cho chính xác.

Điểm i khoản 1 Điều 69 Dự thảoquy định thu hồi đất nếu *“vẫn không đưa đất vào sử dụng* ***và*** *không nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm”.* Vậy nếu có nộp tiền sử dụng đất, tiền thuê đất tăng thêm nhưng tiếp tục không đưa đất vào sử dụng thì xử lý ra sao, có thu hồi đất không? Đây cũng là vấn đề cần làm rõ để hoàn thiện Dự thảo cho chặt chẽ.

**2. Về “Khoanh định khu vực lấn biển” trong quy hoạch sử dụng đất**

Điều 41, 42 Dự thảo quy định nội dung quy hoạch sử dụng đất cấp tỉnh, cấp huyện đều bao gồm “Khoanh định khu vực lấn biển” là chưa hợp lý do lấn biển là hoạt động tác động vào khu vực biển (nằm ngoài *“đường mép nước biển thấp nhất trung bình trong nhiều năm” - “đường triều kiệt”*, không thuộc phạm vi quy hoạch sử dụng đất) để biến khu vực biển thành đất. Không thể khoanh định khu vực lấn biển trong quy hoạch sử dụng đất mà chỉ có thể khoanh định khu vực lấn biển trong quy hoạch không gian biển quốc gia; quy hoạch tổng thể khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên vùng bờ (là các loại quy hoạch được lập theo Luật Quy hoạch năm 2017).

**3. Về** **đất sử dụng cho hoạt động khoáng sản**

Điểm d khoản 3 Điều 171 Dự thảo quy định: *“Trường hợp thăm dò, khai thác khoáng sản mà không sử dụng lớp đất mặt hoặc không ảnh hưởng đến việc sử dụng mặt đất thì* ***không phải thuê đất mặt****”.* Cần giải thích thuật ngữ “thuê đất mặt” là gì. Nếu không thuê đất mặt thì có phải thuê đất ở tầng ngầm không và bản chất hình thức thuê đất này như thế nào? Cần nhấn mạnh rằng Dự thảo (khoản 32 Điều 3, Điều 182) chỉ quy định về *“cho thuê đất xây dựng công trình ngầm”*, tức là thì chỉ quy định thuê phần đất ngầm để xây dựng công trình mà không có quy định thuê đất ngầm cho mục đích khác, bao gồm thăm dò, khai thác khoáng sản.

**4. Về đất do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý, sử dụng**

So với Luật Đất đai năm 2013, Dự thảo bổ sung một điều luật hoàn toàn mới là Điều 183, quy định về *“đất do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý, sử dụng”.*

Do là một điều luật mới được bổ sung, Điều 183 Dự thảo đã bộc lộ một số nội dung bất hợp lý, điển hình là tại khoản 3 Điều 183: *“3. Đất do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước sử dụng theo hình thức thuê đất trả tiền hàng năm: a) Đất do doanh nghiệp nhà nước sử dụng; b) Đất công trình sự nghiệp công lập.”*

Dự thảo thống kê *“Đất do doanh nghiệp nhà nước sử dụng”* vào chung các trường hợp *“đất do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý, sử dụng”,* như vậy đã coi doanh nghiệp nhà nước là “cơ quan, tổ chức của Nhà nước”. Quy định này bất hợp lý bởi Luật Doanh nghiệp năm 2020 quy định *“Doanh nghiệp nhà nước bao gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết”*, dẫn đến doanh nghiệp chỉ cần có 50,01% cổ phần do Nhà nước nắm giữ đã coi là doanh nghiệp nhà nước.

Theo tôi, Dự thảo cần làm rõ *“Đất do doanh nghiệp nhà nước sử dụng”* gồm những loại đất gì. Quy định tại khoản 3 Điều 183 Dự thảo chỉ hợp lý cho trường hợp doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất làm trụ sở làm việc. Trường hợp doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất vào các mục đích kinh doanh, ví dụ để thực hiện dự án đầu tư, kinh doanh bất động sản thì không thể gộp chung vào *“*đất do các cơ quan, tổ chức của Nhà nước quản lý, sử dụng*”* bởi doanh nghiệp nhà nước khi tham gia đầu tư, kinh doanh cũng bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp khác.

Mặt khác khoản 3 chỉ quy địnhđất do doanh nghiệp nhà nước sử dụng theo hình thức thuê đất trả tiền hàng năm là chưa đầy đủ. Doanh nghiệp nhà nước vẫn có thể được giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất trả tiền một lần để thực hiện các dự án đầu tư kinh doanh (ví dụ được giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án nhà ở; được cho thuê đất trả tiền một lần để thực hiện dự án đầu tư, kinh doanh hạ tầng khu công nghiệp).

Khoản 4 Điều 183 Dự thảo cũng quy định: *“Việc quản lý, sử dụng quỹ đất tại các khoản 1, 2 và 3 Điều này thực hiện theo chế độ sử dụng đất tương ứng theo quy định của Luật này và phải đảm bảo phù hợp với định mức sử dụng đất, quy định về tiêu chuẩn, định mức sử dụng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp theo quy định của Chính phủ.* ***Đối với doanh nghiệp nhà nước phải căn cứ vào dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.****”* Quy định này không hợp lý bởi như đã phân tích ở trên, doanh nghiệp nhà nước khi được giao đất, cho thuê đất để thực hiện dự án đầu tư, kinh doanh cũng bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp khác. Các nội dung *“tiêu chuẩn, định mức sử dụng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp”* cũng chỉ phù hợp với trường hợp doanh nghiệp nhà nước sử dụng đất làm trụ sở làm việc.

Quy định việc quản lý, sử dụng quỹ đất của doanh nghiệp nhà nước phải căn cứ vào dự án đầu tư được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt là nhầm lẫn với các dự án đầu tư theo Luật Đầu tư công. Với dự án đầu tư kinh doanh, thẩm quyền phê duyệt dự án là của người quyết định đầu tư, chẳng hạn theo Điều 60 Luật Xây dựng, thẩm quyền quyết định đầu tư xây dựng/phê duyệt dự án là của chủ sở hữu hoặc đại diện chủ sở hữu (có thể là Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên hoặc Đại hội đồng cổ đông tùy theo Điều lệ của doanh nghiệp) và tuân thủ Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp.

Cơ quan nhà nước không có thẩm quyền phê duyệt các dự án đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước.

Trên đây là một số ý kiến góp ý của tôi về dự thảo Luật Đất đai sửa đổi, kính gửi VCCI để nghiên cứu, tổng hợp, chuẩn bị tài liệu cho đại biểu.

Xin trân trọng cảm ơn!

***Thông tin liên hệ:***

Nguyễn Văn Đỉnh

Mobile: 0936638444

Email: nguyendinh.uce@gmail.com

|  |  |
| --- | --- |
| **Nơi nhận:**  - Như Kính gửi;  - Tổng cục Quản lý Đất đai - Bộ TNMT (để góp ý). | **Nguyễn Văn Đỉnh** |