

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: **3276** /BTNMT-ĐCKS

Hà Nội, ngày **21** tháng 6 năm 2018

V/v tiếp thu, giải trình tiếp thu ý kiến của Bộ Tư pháp đối với dự thảo hồ sơ Nghị định quản lý cát, sỏi lòng sông.

**TỔNG CỤC ĐỊA CHẤT VÀ KHOÁNG SẢN
VIỆT NAM**

Kính gửi: Chính phủ

CÔNG VĂN BẢN
Số: **6403**
Ngày: **25** tháng **12** năm **2017**

Thực hiện Nghị quyết số 46/NQ-CP ngày 09 tháng 6 năm 2017 tại phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 5 năm 2017, chỉ đạo của Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình tại Văn bản số 7875/VPCP-CN ngày 28 tháng 7 năm 2017 của Văn phòng Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan hoàn thành hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị định của Chính phủ quy định quản lý cát, sỏi lòng sông. Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, ngày 23 tháng 10 năm 2017, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có Công văn số 6637/BTNMT-ĐCKS gửi hồ sơ xây dựng Nghị định để Bộ Tư pháp thẩm định. Ngày 21 tháng 12 năm 2017, Bộ Tư pháp đã tổ chức họp Hội đồng thẩm định hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị định và ngày 16 tháng 01 năm 2018 đã có Báo cáo thẩm định số 13/BC-BTP. Sau khi nghiên cứu nội dung Báo cáo thẩm định; trên cơ sở nội dung thống nhất tại phiên họp lần 1 của Ban soạn thảo xây dựng Nghị định, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp thu, hoàn chỉnh hồ sơ xây dựng Nghị định và kính trình Chính phủ như sau:

1. Các nội dung đã tiếp thu

1.1. Về sự cần thiết ban hành văn bản

Tiếp thu ý kiến thẩm định, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã rà soát, bổ sung những vấn đề bất cập trong quản lý cát, sỏi lòng sông để làm rõ hơn về sự cần thiết phải ban hành Nghị định, đó là: (1) cát, sỏi lòng sông là loại khoáng sản đặc thù, hình thành và vận động theo quy luật của dòng sông, luôn tồn tại và cân bằng theo lưu vực sông. Tuy nhiên, chưa có quy hoạch sử dụng tài nguyên cát, sỏi theo lưu vực sông (bản chất là hợp phần quy hoạch được tích hợp trong quy hoạch vùng theo quy định của Luật Quy hoạch) làm cơ sở định hướng lập phương án bảo vệ, thăm dò, khai thác, sử dụng khoáng sản cát, sỏi lòng sông sẽ được tích hợp trong quy hoạch tỉnh; (2) Hoạt động khai thác cát, sỏi thường ở các khu vực giáp ranh địa giới hành chính của hai hay nhiều tỉnh/thành phố, cần có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa các địa phương liên quan trong công tác quản lý, ngăn chặn hoạt động khai thác cát, sỏi trái phép; (3) Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều Chỉ thị, các Bộ, ngành địa phương cũng đã vào cuộc quyết liệt, nhờ đó, tình trạng khai thác cát, sỏi trái phép đã giảm. Tuy nhiên, nguy cơ tái diễn còn hiện hữu, cần có văn bản có tính pháp lý cao hơn, thể hiện rõ chính sách của nhà nước được thể chế hóa cụ thể để nâng cao hiệu quả công

tác quản lý nhà nước đối với tài nguyên cát, sỏi lòng sông; (4) Luật khoáng sản chỉ điều chỉnh hoạt động điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản, thăm dò, khai thác khoáng sản mà không điều chỉnh hành vi tập kết, mua bán, vận chuyển khoáng sản (trong đó có cát, sỏi lòng sông) nên các văn bản hướng dẫn Luật khoáng sản không quy định nội dung này. Trong khi đó, tập kết, mua bán cát, sỏi trái phép là nguyên nhân kích thích hoạt động khai thác cát, sỏi trái phép. Do đó, cần điều chỉnh các hành vi trên trong Nghị định của Chính phủ và căn cứ các Luật liên quan (khoáng sản, thương mại, tài nguyên nước ...) nhằm thống nhất quản lý từ khâu quy hoạch, thăm dò, khai thác đến tập kết, mua bán, vận chuyển cát, sỏi lòng sông; (5) Hoạt động quản lý nhà nước đối với tài nguyên cát, sỏi lòng sông luôn gắn chặt có tính hữu cơ với công tác bảo vệ lòng, bờ, bãi sông. Do đó, nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ lòng, bờ, bãi sông cũng đồng nghĩa với nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước đối với tài nguyên cát, sỏi và ngược lại.

1.2. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng

Tiếp thu ý kiến của Bộ Tư pháp tại Báo cáo thẩm định, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã rà soát về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của Nghị định, theo đó đối tượng quản lý là cát, sỏi lòng sông có mở rộng đến lòng hồ, cửa sông, cửa biển với phạm vi điều chỉnh các hoạt động từ khâu lập quy hoạch, cấp phép thăm dò, khai thác đến tập kết, mua bán, vận chuyển và tiêu thụ cát, sỏi lòng sông, gắn với yêu cầu bảo vệ lòng, bờ, bãi sông như đã nêu trên.

1.3. Về các chính sách dự kiến trong Nghị định

Bộ Tài nguyên và Môi trường đã rà soát, điều chỉnh, làm rõ nội dung các chính sách được thể chế hóa trong Nghị định, điều chỉnh nhằm đảm bảo nguyên tắc quản lý tổng thể theo lưu vực, chịu trách nhiệm phối hợp theo địa giới hành chính, quản lý chặt chẽ cả 4 khâu: quy hoạch, thăm dò, khai thác; tập kết, mua bán, vận chuyển cát, sỏi lòng sông, đồng thời gắn với yêu cầu bảo vệ lòng, bờ, bãi sông, bỏ chính sách 3 (phòng chống tham nhũng trong hoạt động quản lý khai thác cát, sỏi lòng sông) do vấn đề này cũng đã được quy định tại văn bản pháp luật chuyên ngành như ý kiến của Bộ Tư pháp mà thay thế bằng chính sách cụ thể trong quản lý tài nguyên cát, sỏi lòng sông.

Đối với nội dung về sự phù hợp của nội dung chính sách với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, Bộ Tư pháp cho rằng: Hoạt động quản lý khai thác cát, sỏi lòng sông là hoạt động liên quan đến chức năng quản lý Nhà nước của nhiều Bộ, ngành, địa phương và theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 Hội nghị lần thứ sáu, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả đã quy định: “Thực hiện nguyên tắc một cơ quan thực hiện nhiều việc và một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính”. Tiếp thu ý kiến này, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã rà soát, thể hiện rõ các chính sách

trong quản lý tài nguyên cát, sỏi lòng sông mà không làm phát sinh thêm tổ chức bộ máy. Các Bộ, ngành, địa phương liên quan vẫn thực hiện quản lý theo thẩm quyền, các chính sách trong dự thảo Nghị định chỉ là cơ sở để làm rõ hơn cơ chế phối hợp giữa các Bộ, ngành địa phương liên quan, xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan trong việc quản lý khai thác cát, sỏi lòng sông thống nhất theo lưu vực sông, rõ ràng trách nhiệm quản lý theo địa giới hành chính cũng như chức năng, nhiệm vụ, tránh chồng chéo. Các chính sách trong dự thảo Nghị định tuân thủ các quy định của pháp luật liên quan (Luật Quy hoạch, Luật khoáng sản, Luật tài nguyên nước và các luật chuyên ngành khác), không có nội dung trái với chủ trương đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước.

Đối với nội dung cụ thể hóa thủ tục hành chính được quy định tại Điều 63 Luật tài nguyên nước (thủ tục chấp thuận bằng văn bản của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước với các hoạt động tác động đến lòng, bờ, bãi sông), Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp thu, không coi đây là một chính sách mà xác định là quy trình liên thông trong giải quyết thủ tục hành chính giữa việc cho ý kiến chấp thuận bằng văn bản với các dự án theo quy định tại Điều 63 Luật tài nguyên nước với quy trình thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đang được thực hiện, không phát sinh thủ tục hành chính.

Sau khi tiếp thu, 05 chính sách trong quản lý tài nguyên cát, sỏi lòng sông được Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất thể chế hóa trong dự thảo Nghị định cụ thể như sau:

(1) Nhà nước thống nhất quản lý tài nguyên cát, sỏi lòng sông theo quy định của Luật khoáng sản và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật, gắn với trách nhiệm bảo vệ lòng, bờ, bãi sông theo quy định của Luật tài nguyên nước, pháp luật liên quan.

(2) Nhà nước lập quy hoạch sử dụng tài nguyên cát, sỏi theo lưu vực sông, đồng thời phân cấp gắn với trách nhiệm quản lý theo địa giới hành chính của các cấp chính quyền địa phương; phân công trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ, ngành liên quan.

(3) Nhà nước thống nhất quản lý tài nguyên cát, sỏi lòng sông gắn với trách nhiệm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các Bộ, ngành liên quan từ khi lập quy hoạch; cấp phép thăm dò, khai thác cho đến hoạt động tập kết, mua bán, vận chuyển và tiêu thụ cát, sỏi lòng sông

(4) Nhà nước thực hiện đấu giá quyền khai thác khoáng sản trong cấp phép thăm dò, khai thác cát, sỏi lòng sông; đấu thầu thực hiện dự án nạo vét, khơi thông luồng lạch; đấu giá khối lượng cát, sỏi lòng sông thu hồi được (nếu có) từ các dự án nạo vét, khơi thông luồng lạch.

(5) Nhà nước khuyến khích sử dụng các khoáng sản có thể sản xuất cát nhân tạo để thay thế cát tự nhiên; nghiêm cấm việc sử dụng cát, sỏi đủ chất lượng để xây dựng cho mục đích san lấp, cải tạo mặt bằng.

1.4. Về tính tương thích của nội dung chính sách với các điều ước quốc tế

Về các điều ước quốc tế, qua rà soát cho thấy có 02 điều ước quốc tế Việt Nam tham gia, đó là: (1) Hiệp định về hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công bao gồm các nước Vương quốc Campuchia, Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, Vương quốc Thái Lan và Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam tham gia; (2) Công ước về Luật sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy 1997. Sau khi rà soát cho thấy các nội dung chính sách tương thích với các điều khoản quy định tại các điều ước quốc tế nêu trên.

1.5. Về thành phần hồ sơ

Tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã bổ sung thành phần hồ sơ theo quy định tại Điều 87 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bao gồm: Báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến, các văn bản góp ý của các bộ ngành liên quan, báo cáo đánh giá tác động và đánh giá thủ tục hành chính kèm theo.

2. Các ý kiến giải trình

Về ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về việc rà soát phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Nghị định. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã rà soát, làm rõ phạm vi điều chỉnh như đã nêu trên, đồng thời giải trình thêm về việc giữ lại phạm vi điều chỉnh đối với các hoạt động liên quan đến việc bảo vệ lòng, bờ, bãi sông theo quy định của Luật tài nguyên nước, cụ thể như sau:

Như đã nêu trong Tờ trình Chính phủ, nội dung quản lý cát, sỏi lòng sông theo quy định của pháp luật về khoáng sản liên quan đến trách nhiệm quản lý nhà nước của nhiều Bộ, ngành được điều chỉnh bởi nhiều văn bản pháp luật có liên quan như: Tài nguyên và Môi trường, Giao thông vận tải, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Xây dựng, Quốc phòng, Công an và các địa phương theo địa giới hành chính và theo lưu vực sông. Do đó, việc rà soát và kết nối, làm rõ trách nhiệm quản lý nhà nước của các Bộ, ngành thuộc các lĩnh vực nêu trên trong một văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với cát, sỏi lòng sông là hết sức cần thiết và đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường rà soát, đưa vào nội dung dự thảo đề cương chi tiết của Nghị định. Mặt khác, hoạt động khai thác cát, sỏi lòng sông, khai thác khoáng sản khác trên sông (ví dụ: vàng sa khoáng); các hoạt động nạo vét, khơi thông luồng lạch đều có tác động trực tiếp đến sự ổn định của lòng, bờ, bãi sông theo quy định của Luật tài nguyên nước. Do đó, nếu tách các quy định liên quan đến bảo vệ lòng, bờ, bãi sông, nhất là các quy định liên quan đến trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có hoạt động nêu trên ra khỏi phạm vi điều

chính, đối tượng áp dụng của Nghị định sẽ không bảo đảm được nguyên tắc thống nhất quản lý nhà nước của Chính phủ, đồng thời khó khăn khi áp dụng do phải nghiên cứu, vận dụng từ nhiều văn bản quản lý khác nhau, không liên thông về thủ tục hành chính, tăng thủ tục hành chính có liên quan. Đồng thời, tại khoản 4 Điều 63 Luật tài nguyên nước quy định: "Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể việc bảo vệ lòng, bờ, bãi sông; chỉ đạo việc thực hiện các biện pháp bảo vệ lòng, bờ, bãi sông đối với các sông là ranh giới giữa hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương". Trong khi đó, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì vấn đề liên quan đến nhiều Bộ cần điều chỉnh tại Nghị định. Do đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị giữ nguyên nội dung quy định liên quan đến lòng, bờ, bãi sông trong nội dung của Nghị định này.

Về các nội dung thuộc trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ Quốc phòng liên quan đến khu vực cảng quân sự, vùng nước do Bộ Quốc phòng quản lý đã được rà soát, loại bỏ ngay khi Ủy ban nhân dân cấp tỉnh khoanh định khu vực cấm/tạm cấm hoạt động thăm dò, khai thác cát, sỏi đã nêu tại dự thảo Nghị định. Mặt khác, các nội dung liên quan đến trình tự, thủ tục lựa chọn đơn vị thực hiện dự án, công tác triển khai các dự án nạo vét, khơi thông luồng lạch thuộc trách nhiệm quản lý nhà nước của Bộ Giao thông vận tải cũng không quy định trong nội dung Nghị định này để tránh chồng chéo, mà chỉ nêu trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khi thực hiện các dự án nạo vét phải có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ bảo vệ lòng, bờ bãi sông mà không là tăng thủ tục hành chính, đồng thời bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ của các Bộ, ngành liên quan khi thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước thống nhất của Chính phủ.

Trên đây là báo cáo giải trình của Bộ Tài nguyên và Môi trường tiếp thu các ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp đối với hồ sơ xây dựng Nghị định của Chính phủ về quản lý cát, sỏi lòng sông, kính trình Chính phủ quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
 - Thủ tướng Chính phủ;
 - PTTg Chính phủ Trịnh Đình Dũng;
 - Văn phòng Chính phủ;
 - Thứ trưởng Trần Quý Kiên;
 - Lưu VT, ĐCKS, TNN, PC, M10.
- } (để báo cáo)

qu *h*

BỘ TRƯỞNG



Trần Hồng Hà