

Số: /TTr-BTNMT

Hà Nội, ngày ..... tháng ..... năm 2021

DỰ THẢO

## **TỜ TRÌNH**

### **Đề nghị xây dựng Dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi)**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020, Nghị định số 154/2020/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; và thực hiện nhiệm vụ được giao tại Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30 tháng 8 năm 2021 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026 thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2026, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiến hành rà soát, tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Tài nguyên nước 2012, các quy định pháp luật khác có liên quan, lấy ý kiến rộng rãi tổ chức, cá nhân có liên quan trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ, Cổng thông tin điện tử Bộ Tài nguyên và Môi trường và kính trình Chính phủ về đề nghị xây dựng Dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) như sau:

#### **I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VĂN BẢN**

Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ 3 thông qua ngày 21 tháng 6 năm 2012, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2013 đến nay. Luật Tài nguyên nước năm 2012 với mục tiêu khắc phục những hạn chế, bất cập Luật Tài nguyên nước năm 1998, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, có được hành lang pháp lý trong quản lý tài nguyên nước phù hợp với xu hướng phát triển của đất nước và thế giới.

Trên cơ sở các quy định của Luật, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, ngành, các cấp chính quyền địa phương đã ban hành nhiều văn bản quy định chi tiết thi hành Luật; các bộ, ban, ngành, các cấp chính quyền địa phương tích cực triển khai thi hành Luật, các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành. Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng, trình Chính phủ, Thủ tướng Chính

phủ ban hành hoặc Bộ ban hành theo thẩm quyền **63** văn bản để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành và triển khai Luật, trong đó có **12** Nghị định (4 sửa đổi, bổ sung), **16** Quyết định của Thủ tướng và **35** Thông tư. Tại các địa phương, theo số liệu báo cáo 49 tỉnh, đã ban hành gần **300** văn bản hướng dẫn, thi hành Luật Tài nguyên nước và các quy định của Nghị định.

Qua gần 9 năm thực hiện, Luật Tài nguyên nước năm 2012 đã góp phần tạo chuyển biến tích cực, từng bước đáp ứng được việc đưa các chủ trương của Đảng, quy định của Nhà nước đối với công tác quản lý tài nguyên nước, phù hợp với quy định quốc tế mà Việt Nam đã tham gia, đặc biệt là quy định tài nguyên nước do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (Điều 53 Hiến pháp năm 2013) mang lại nguồn thu cho ngân sách Nhà nước từ hoạt động khai thác, sử dụng nước kể từ khi Luật Tài nguyên nước được ban hành, với sự phát triển nhanh chóng và đạt được nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế - xã hội dẫn đến sự gia tăng nhanh chóng về nhu cầu khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Trong khi đó, tài nguyên nước Việt Nam đang phải đối mặt với nhiều thách thức lớn và cần thiết phải được bảo vệ, phục hồi để bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, đòi hỏi pháp luật về tài nguyên nước và một số Luật liên quan đến quản lý, bảo vệ tài nguyên nước cần thiết phải sớm được cập nhật, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp, bảo đảm tính thống nhất, toàn diện.

Thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã chủ trì, phối hợp với các bộ, ngành và địa phương tổ chức rà soát, đánh giá các bất cập, hạn chế của các quy định pháp luật về tài nguyên nước trong Luật Tài nguyên nước và các luật khác có liên quan; phân tích bối cảnh, yêu cầu quản lý và bảo vệ tài nguyên nước trong thời gian tới và cho thấy cần thiết phải được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung xuất phát từ những lý do cụ thể sau:

### **1. Tiếp tục cập nhật, thể chế hóa quan điểm, chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về quản lý, bảo vệ tài nguyên nước**

Hiến pháp năm 2013 quy định: Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý; đồng thời Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo; tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên,... phải bị xử lý nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã chỉ rõ “Chủ động thích ứng có hiệu quả với biến đổi khí hậu, phòng chống và giảm nhẹ thiên tai, dịch bệnh, quản lý, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên; lấy bảo vệ môi trường sống và sức khỏe nhân dân làm mục tiêu hàng đầu; kiên quyết loại bỏ những dự án gây ô nhiễm môi trường, bảo đảm chất lượng môi trường sống, bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái; xây dựng nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, thân thiện với môi trường”. Báo cáo chính trị

của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng nêu rõ “Xây dựng chiến lược an ninh nguồn nước quốc gia”.

Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2013 của Hội nghị Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, nêu rõ: “Đổi mới, hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính, tăng cường và đa dạng hóa nguồn lực cho ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; quán triệt và vận dụng có hiệu quả các nguyên tắc: người gây ô nhiễm phải trả chi phí để xử lý, khắc phục hậu quả, cải tạo và phục hồi môi trường; người được hưởng lợi từ tài nguyên, môi trường phải có nghĩa vụ đóng góp để đầu tư trở lại cho quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường”.

Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15 tháng 01 năm 2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế, nêu rõ quan điểm: đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực; thúc đẩy xã hội hóa, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước; áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý, khai thác, sử dụng các nguồn lực cho phát triển; Đẩy mạnh kinh tế hóa nguồn vật lực, trong đó tập trung vào nguồn lực tài nguyên thiên nhiên; tất cả các nguồn lực được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tiết kiệm hợp lý, phát huy tối đa hiệu quả và phát triển bền vững. Đồng thời Nghị quyết cũng đưa ra các giải pháp như: sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách để khơi thông, giải phóng tối đa và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực hiện có, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý, khai thác, sử dụng các nguồn lực của đất nước; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin, phương pháp quản lý hiện đại,...

Nghị quyết số 06/NQ-CP ngày 21 tháng 01 năm 2021 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường theo kết luận số 56-KL/TW ngày 23/8/2019 của Bộ Chính trị nêu các giải pháp, nhiệm vụ về ứng phó với biến đổi khí hậu, phòng chống và giảm nhẹ thiên tai, trong đó cần tập trung hoàn thiện chính sách pháp luật, kiện toàn hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về ứng phó với biến đổi khí hậu, quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường; hoàn thiện cơ chế để thực hiện minh bạch hóa trong quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên, đặc biệt đối với tài nguyên đất, tài nguyên khoáng sản và tài nguyên nước.

Nghị quyết 120/NQ-CP ngày 17 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ ban hành về phát triển bền vững đồng bằng sông Cửu Long thích ứng với biến đổi khí hậu nhấn mạnh Tài nguyên nước là yếu tố cốt lõi, là cơ sở cho việc hoạch định chiến lược, chính sách, quy hoạch phát triển vùng, cần phải được quản lý tổng hợp trên toàn lưu vực. Bên cạnh tài nguyên nước ngọt, cần coi nước lợ, nước mặn cũng là nguồn tài nguyên thiên nhiên để phát triển kinh tế. Tăng cường quản lý và sử dụng hiệu quả tiết kiệm và bền vững tài nguyên nước, đất đai và các tài nguyên khác trong vùng

Tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIV đã thông qua Nghị quyết số 122/2020/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2020 trong đó nêu rõ nội dung “Có giải pháp cụ thể, khả thi, trước mắt và lâu dài bảo đảm an ninh nguồn nước trong bối cảnh diễn biến phức tạp của thiên tai, biến đổi khí hậu,...” trong đó giao Chính phủ xây dựng Đề án Bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia và an toàn đập, hồ chứa nước trình Quốc hội. Trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng và trình Chính phủ Đề án Bảo đảm an ninh nguồn nước và an toàn đập, hồ chứa nước giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2045, trong đó có giải pháp: rà soát, hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách liên quan đến nước theo hướng quản lý nhu cầu, kinh tế hoá, xã hội hoá, chuyển đổi số, hoàn thiện cơ chế phối hợp giữa các bộ, ngành, địa phương tăng cường phân cấp, giảm thủ tục hành chính, minh bạch; huy động nguồn lực, tạo điều kiện, động lực cho tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư, quản lý, khai thác cơ sở hạ tầng ngành nước; khuyến khích sử dụng nước tiết kiệm, nâng cao hiệu quả sử dụng nước, tái sử dụng nước, bảo vệ môi trường nước.

Nghị quyết số 50/NQ-CP ngày 20 tháng 5 năm 2021 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng nêu rõ “khai thác và sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên quốc gia (đất, nước, khoáng sản) theo nguyên tắc thị trường. ... Bảo đảm an ninh nguồn nước quốc gia và an toàn đập, hồ chứa nước; tăng cường hợp tác quốc tế về sử dụng nguồn nước xuyên biên giới”.

Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 30 tháng 8 năm 2021 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ nhiệm kỳ 2021-2026 thực hiện Nghị quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2021-2026 nêu giải pháp đẩy mạnh rà soát, bổ sung hoàn thiện các quy định của pháp luật theo hướng vướng mắc ở cấp, ngành nào thì cấp ngành đó chủ động, tích cực sửa đổi, hoàn thiện, nghiên cứu khẩn trương sửa đổi, thay thế cơ chế, chính sách không còn phù hợp với thực tiễn để tháo gỡ điểm nghẽn và giải quyết những vấn đề tồn đọng gây thất thoát, lãng phí, bảo đảm tổng thể, toàn diện và sự thống nhất trong hệ thống pháp luật. Theo đó, Chính phủ giao Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi), trình Quốc hội ban hành vào năm 2023. Như vậy, cần thiết phải cập nhật, thể chế hóa quan điểm, chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về quản lý, bảo vệ tài nguyên nước. Trong đó, cần nghiên cứu, sửa đổi ban hành Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) theo hướng bổ sung, hoàn thiện các chính sách đã ban hành và nghiên cứu tích hợp các quy định về quản lý nước trong một bộ luật về nước để quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước.

## **2. Khắc phục những vướng mắc của Luật Tài nguyên nước hiện hành, bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật khác có liên quan đến quản lý, bảo vệ tài nguyên nước**

Kể từ khi Luật Tài nguyên nước 2012 có hiệu lực thi hành, có thể thấy rằng qua quá trình thực thi và triển khai thực hiện Luật Tài nguyên nước và hệ

thống các văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước và các chính sách liên quan cho thấy, về cơ bản các quy định của Luật Tài nguyên nước 2012 phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ trong xã hội, nâng cao nhận thức, trách nhiệm và hành động của các Bộ, ngành, địa phương, các tổ chức, cá nhân và người dân về bảo vệ tài nguyên nước. Tuy nhiên, trong quá trình triển khai cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần thiết phải sửa đổi, bổ sung để bảo đảm phù hợp với thực tế, nâng cao hơn nữa hiệu quả hiệu lực, tháo gỡ khó khăn cho các Bộ, ngành, địa phương và các đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Tài nguyên nước, cụ thể:

- Một số quy định của pháp Luật Tài nguyên nước cần phải được cập nhật, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của thực tế và phù hợp với pháp luật có liên quan như quy định về quy định vật thể chứa nước (dòng sông, tầng chứa nước); quy hoạch tài nguyên nước; cấp giấy phép tài nguyên nước; bảo vệ tài nguyên nước; bảo vệ các dòng sông, tầng chứa nước, quản trị nước thông minh, chuyển đổi số, dự báo nguồn nước phục vụ điều hòa phân bổ tài nguyên nước cho sinh hoạt, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ...; Ngoài ra, thể chế, chính sách hiện nay chưa được tích hợp các quy định về quản lý nước trong một bộ luật về nước để quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước. Điều này gây chông chéo trong quản lý, phân định thẩm quyền, trách nhiệm của từng Bộ, ngành, địa phương trong quản lý nguồn nước, quản lý hoạt động khai thác, quản lý hệ thống cấp nước, xử lý nước thải,...

Trong thực tế hiện nay, nhất là trong việc quản lý, vận hành các công trình, hệ thống công trình thủy lợi nhiều trường hợp đã đồng nhất khái niệm hệ thống công trình thủy lợi là bao gồm cả về nguồn nước, dòng sông dẫn đến chông chéo trong quá trình thực thi (ví dụ: hệ thống Sông Cầu, Sông Nhuệ, Bắc Hưng Hải, Quản Lộ - Phụng Hiệp, Tứ giác Long Xuyên, Đồng Tháp Mười... đây là các sông nằm trong danh mục nguồn nước liên tỉnh không phải là hệ thống thủy lợi, không phải công trình thủy lợi). Vấn đề này đã gây nên việc chông chéo về chức năng, nhiệm vụ, không rõ đối tượng quản lý, dẫn đến nhiều bộ, ngành, địa phương cùng quản lý một đối tượng hoặc không rõ trách nhiệm trong quản lý công trình và quản lý tài nguyên nước. Đồng thời, tránh trùng lặp, khó khăn trong việc triển khai công tác điều tra cơ bản quy định tại Điều 9 Luật Thủy lợi và công tác điều tra cơ bản quy định tại Điều 12 Luật tài nguyên nước, gây lãng phí ngân sách nhà nước.

- Vấn đề bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia chưa được quy định trong cụ thể trong Luật (bao gồm định nghĩa, nội hàm, phương thức, tổ chức thực hiện, chỉ số an ninh nước...) trong bối cảnh tài nguyên nước của nước ta đang phải chịu nhiều thách thức như phụ: thuộc lớn vào nước ngoài; phân bố nước không đều theo không gian, thời gian; tác động của biến đổi khí hậu; suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm nguồn nước; mâu thuẫn sử dụng nước trên lưu vực sông; khả năng tiếp cận nước sạch an toàn chưa cao; hiệu quả sử dụng nước thấp,...

Đặc biệt là vấn đề bảo đảm an ninh nước cho sinh hoạt đã và đang là vấn

đề lớn cần phải có các cơ chế, chính sách đồng bộ để giải quyết, nâng cao tính chủ động về nguồn nước và bảo đảm an toàn cấp nước cho sinh hoạt và nhu cầu thiết yếu của nhân dân ở mức cao nhất trong mọi tình huống.

- Chưa có cơ chế, chính sách minh bạch, rõ ràng để điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích các nguồn lực xã hội (nguồn lực về tài chính, con người, công nghệ) của các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội tham gia thực hiện các hoạt động thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ, ngành, địa phương như hoạt động quan trắc tài nguyên nước; phục hồi các dòng sông bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm; thẩm định các dịch vụ công; các hoạt động bảo vệ lòng, bờ, bãi sông, khôi phục cảnh quan, phát triển nguồn sinh thủy. Điều này dẫn đến việc thực thi các chính sách, pháp luật còn chậm, kém hiệu quả, hiệu lực, thiếu đồng bộ và gây áp lực rất lớn lên ngân sách nhà nước.

- Chưa có chính sách, quy định cụ thể nhằm tính toán đầy đủ, định giá giá trị của tài nguyên nước, dẫn đến các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân khai thác, sử dụng nước không xác định rõ vai trò, giá trị của nước; chưa có cơ sở tính toán đủ giá thành sản phẩm (vì chưa coi nước là nguyên liệu đầu vào cho sản xuất). Điều này dẫn đến tình trạng sử dụng nước không tiết kiệm, thất thoát, lãng phí nước và triệt tiêu động lực phát triển, không kêu gọi được việc xã hội hóa trong ngành nước, nhất là cấp nước cho nông nghiệp, thủy sản và cấp nước sạch đô thị, nông thôn.

- Việc phát triển kinh tế nước, coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, cần được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước; khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế đầu tư vào ngành nước nhằm nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển nguồn nước chưa có chính sách cụ thể để thực hiện.

- Chưa có chính sách cụ thể, rõ ràng về sử dụng và phân bổ nguồn thu cho hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy, dẫn đến không thúc đẩy phát triển kinh tế các vùng miền, không bố trí đầy đủ kinh phí hoặc nhiều địa phương không có quỹ đất để trồng rừng thay thế, đặc biệt là cơ chế tài chính khuyến khích các địa phương bảo vệ và phát triển rừng ở thượng nguồn được tăng nguồn thu, tăng chi trả bảo vệ, phát triển rừng từ các địa phương hưởng lợi từ nước ở hạ nguồn các lưu vực sông đã giảm giảm ý nghĩa chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, sử dụng tiền chưa thực sự đúng mục tiêu dẫn đến giảm động lực tham gia đóng góp của các tổ chức, cá nhân trong bảo vệ, phát triển rừng và các hoạt động tạo nguồn sinh thủy.

### **3. Tiếp thu kinh nghiệm quản lý và bảo vệ tài nguyên nước của các nước trên thế giới**

Để nâng cao hiệu quả công tác quản lý trong khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước, ngoài việc nghiên cứu, rà soát những tồn tại, bất cập của Luật Tài nguyên nước 2012, cần thiết phải tiếp tục tham khảo và tiếp thu các kinh nghiệm của các nước tiên tiến trên thế giới, các nước có điều kiện tương đồng trên thế giới như Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Pháp, Úc,

Nam Phi, Hà Lan..., nhất là trong việc nghiên cứu, đề xuất các chính sách mới trong việc quy định quản lý dòng sông, hành lang bảo vệ nguồn nước, không gian cho sông, vùng bồi đắp nước dưới đất, phòng chống sạt lở bờ sông, phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, tài chính về tài nguyên nước, phân công, phân cấp trong quản lý, bảo vệ, khai thác, phát triển nguồn nước, bảo đảm an ninh nguồn nước, tài chính nước, kinh tế nước... đảm bảo công bằng trong tiếp cận nguồn nước; mọi người dân, mọi đối tượng sử dụng nước được tiếp cận và sử dụng nguồn nước trong sinh hoạt, sản xuất với chi phí hợp lý.

*Như vậy, để tiếp tục thể chế hóa chủ trương, quan điểm mới của Đảng và Nhà nước về quản lý, bảo vệ tài nguyên nước và việc tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện công tác quản lý nhà nước về tài nguyên nước, việc sửa đổi, bổ sung các quy định của Luật Tài nguyên nước, đồng thời bổ sung các chính sách mới để điều chỉnh một số nội dung phát sinh trong thực tiễn là cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn tài nguyên cho phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh, quyền, lợi ích của người dân, doanh nghiệp; xây dựng hệ thống chính sách pháp luật về tài nguyên nước một cách đồng bộ, tổng hợp, thống nhất, đảm bảo an ninh tài nguyên nước.*

## **II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG VĂN BẢN**

### **1. Mục đích**

Tiếp tục hoàn thiện các quy định pháp luật về tài nguyên nước và một số các quy định pháp luật khác liên quan đến khai thác, sử dụng nguồn nước, sản xuất và cung cấp nước sạch,... quản lý chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực tài nguyên nước theo nguyên tắc thị trường, bảo đảm minh bạch, đồng bộ các yếu tố thị trường để có khả năng vốn hóa nguồn lực tài nguyên, phân bổ hợp lý và sử dụng có hiệu quả; khắc phục các chồng chéo, xung đột pháp luật nhằm tạo môi trường pháp lý thuận lợi nhằm tăng cường hiệu lực, hiệu quả, nâng tầm công tác quản lý nhà nước về tài nguyên nước phù hợp các quan điểm, chủ trương, chính sách mới của Đảng, Nhà nước và tạo được hành lang pháp lý đồng bộ về quản lý, bảo vệ tài nguyên nước quốc gia, góp phần quan trọng trong phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước đảm bảo an ninh tài nguyên nước quốc gia.

Hoàn thiện khung pháp lý về tài nguyên nước phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, hướng tới quản trị tài nguyên nước quốc gia trên nền tảng công nghệ số và tích hợp các quy định về quản lý nước trong Luật Tài nguyên nước để quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước, bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước; đáp ứng yêu cầu của thực tiễn, đủ cơ sở pháp lý để giải quyết những vấn đề về tài nguyên nước đặt ra của giai đoạn phát triển mới; bảo đảm tương thích với pháp luật và thông lệ quốc tế; tạo hành lang pháp lý đồng bộ về tài nguyên nước, thúc đẩy sự phát triển bền vững kinh tế - xã hội.

## 2. Quan điểm xây dựng văn bản

a) Tài nguyên nước là tài nguyên đặc biệt quan trọng, thiết yếu, là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân và do Nhà nước thống nhất quản lý. Kế thừa các quy định của Luật Tài nguyên nước năm 2012 đang phát huy hiệu quả; bãi bỏ các quy định bất cập; cập nhật, sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành cho phù hợp với thực tiễn, các yêu cầu về bảo đảm an ninh tài nguyên nước, bảo vệ tài nguyên nước và các yêu cầu về tài nguyên nước trong tình hình mới; luật hoá một số quy định trong các văn bản dưới luật đã được phát huy hiệu quả trong thực tiễn nhằm tăng giá trị pháp lý của các quy định này;

b) Bảo đảm an ninh tài nguyên nước là vấn đề hết sức cấp bách. Lấy tài nguyên nước là cốt lõi để xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế xã hội, quy hoạch dân cư, quy hoạch các ngành, lĩnh vực có khai thác sử dụng nước, hoạch định chiến lược phát triển đất nước; việc khai thác sử dụng tài nguyên nước phải theo quy định về quản lý, sử dụng tài sản công và phải được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đáp ứng nhu cầu trước mắt và lâu dài;

c) Hướng tới quản trị tài nguyên nước quốc gia trên nền tảng công nghệ số và tích hợp các quy định liên quan đến quản lý nguồn nước, khai thác, sử dụng, cấp nước trong Luật Tài nguyên nước; tiếp tục đổi mới thể chế, chính sách theo hướng xã hội hóa ngành nước, khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ, phát triển nguồn nước, giảm thiểu tác hại do nước gây ra và nâng cao giá trị của nước;

d) Nâng cao mức đảm bảo an ninh tài nguyên nước quốc gia, giảm thiểu sự phụ thuộc vào nguồn nước từ nước ngoài và ảnh hưởng của biến đổi khí hậu; chú trọng phòng ngừa, kiểm soát và phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt và ô nhiễm; đồng thời tách bạch quản lý tổng hợp thống nhất về tài nguyên nước với quản lý, vận hành công trình khai thác, sử dụng nước (công trình thủy lợi, thủy điện, cấp nước đô thị, nông thôn, cấp nước công nghiệp dịch vụ, giao thông thủy...);

đ) Giải quyết cơ bản các vấn đề bức xúc, nổi cộm trong thời gian qua và các vấn đề đặt ra trong giai đoạn phát triển mới; bổ sung quy định những vấn đề mới phát sinh trong thực tiễn; những vấn đề đã có đủ cơ sở lý luận và thực tiễn thì phải quy định chi tiết ngay trong nội dung của Luật;

e) Coi sản phẩm nước là hàng hoá, được xác định giá, khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ, phát triển nguồn nước, giảm thiểu tác hại do nước gây ra và nâng cao giá trị của nước. Đảm bảo công bằng trong tiếp cận nguồn nước; mọi người dân, mọi đối tượng sử dụng nước được tiếp cận và sử dụng nguồn nước trong sinh hoạt, sản xuất với chi phí hợp lý;

g) Phát triển kinh tế nước, coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, cần được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước; khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế đầu tư vào



ngành nước nhằm nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển nguồn nước;

h) Các quy định của Luật phải bảo đảm phù hợp với Hiến pháp, đồng bộ với các pháp luật chuyên ngành liên quan và phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc tham gia có liên quan đến lĩnh vực tài nguyên nước; rõ ràng, dễ hiểu và mang tính khả thi cao, thúc đẩy đầu tư, xã hội hóa đi đôi với tăng cường bảo vệ, nâng cao hiệu quả công tác quản lý nhà nước về tài nguyên nước, gắn với yêu cầu cải cách các thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, hiệu quả, hiệu lực.

### **III. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH, ĐỐI TƯỢNG ÁP DỤNG CỦA VĂN BẢN**

#### **1. Phạm vi điều chỉnh**

- Luật này quy định về quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra; sông, suối, kênh, rạch, hồ, ao, đầm, phá, biển, các tầng chứa nước dưới đất; mưa, băng, tuyết và các dạng tích tụ nước khác thuộc lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

- Nước dưới đất và nước biển thuộc vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nước khoáng, nước nóng thiên nhiên không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này.

#### **2. Đối tượng áp dụng**

Đối tượng áp dụng của Luật này không thay đổi so với Luật Tài nguyên nước năm 2012.

### **IV. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG VĂN BẢN**

#### **1. Chính sách 1: Bảo đảm an ninh tài nguyên nước**

##### ***1.1. Mục tiêu của chính sách***

Quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước nhằm bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, đặc biệt là đảm bảo an ninh nước cho sinh hoạt, hướng đến chỉ số bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia ngang bằng với các nước tiên tiến trong khu vực và trên thế giới; chủ động nguồn nước trong mọi tình huống, nâng cao khả năng tiếp cận số lượng, chất lượng nước để duy trì sinh kế, đời sống con người, phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả, phòng ngừa ô nhiễm nguồn nước, phòng chống thảm họa thiên tai liên quan đến nước, bảo tồn hệ sinh thái, đảm bảo quốc phòng và an ninh với chi phí hợp lý thông qua việc thực hiện đổi mới thể chế, chính sách có tính chất then chốt.

##### ***1.2. Nội dung của chính sách***

Bổ sung các quy định về bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia theo hướng tích hợp các quy định về quản lý nước trong một bộ Luật Tài nguyên nước trên cơ sở thống nhất quản lý về tài nguyên nước nhằm sử dụng nước tiết

kiệm, hiệu quả, nâng cao mức bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, an ninh nước cấp cho sinh hoạt.

### ***1.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn***

Sau gần 9 năm thi hành Luật Tài nguyên nước năm 2012 và các văn bản quy định chi tiết được ban hành, công tác quản lý tài nguyên nước đã đạt được một số thành tựu nhất định trong thể chế, chính sách, trong quản lý khai thác, bảo vệ tài nguyên nước, phòng chống khắc phục tác hại do nước gây ra, đảm bảo an ninh quốc phòng và đã tạo được những quan hệ ngoại giao về nguồn nước và có thể đánh giá là tương đối đầy đủ. Các quy định trong Luật Tài nguyên nước năm 2012 và các văn bản dưới luật cũng có thể được xem là một trong các giải pháp bảo đảm an ninh tài nguyên nước ở một góc độ nào đó. Tuy nhiên, trong nội dung không có các định nghĩa, nguyên tắc, quy định nào đề cập đến bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia.

Trong các năm 2013, 2016, 2020, Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) đã thực hiện đánh giá an ninh nguồn nước cho các quốc gia khu vực Châu Á - Thái Bình Dương thông qua 5 khía cạnh, gồm: (1) An ninh nguồn nước hộ gia đình; (2) An ninh nguồn nước đô thị; (3) An ninh nước cho ngành kinh tế (nông nghiệp, công nghiệp, năng lượng); (4) An ninh nước cho môi trường; (5) Ứng phó với các thảm họa (hạn hán, thiếu nước, lũ lụt). Đối với Việt Nam, ADB đánh giá an ninh nguồn nước quốc gia của Việt Nam trong các năm 2013, 2016 và 2020 chỉ đạt mức bảo đảm 2/5 và ở mức thấp, trong khi đó ở Indonesia đạt mức 3/5, Hàn Quốc và Úc đạt 4/5.

Ủy ban KHCNMT của Quốc hội (10/2020) cũng đã chỉ ra 09 thách thức đối với an ninh nguồn nước: (1) thiếu nước, phân bố nước không đều theo không gian, thời gian; (2) tác động của biến đổi khí hậu; (3) ô nhiễm nguồn nước; (4) nguồn nước phụ thuộc lớn vào nước ngoài; (5) mâu thuẫn sử dụng nước trên lưu vực sông; (6) khả năng tiếp cận nước sạch an toàn chưa cao; (7) bảo vệ rừng, nguồn sinh thủy lưu vực sông; (8) hiệu quả sử dụng nước thấp; (9) vấn đề nguồn lực và cũng khẳng định việc bảo đảm an ninh nguồn nước là vấn đề hệ trọng có tính chiến lược trong phát triển của các quốc gia và ở Việt Nam và phải có giải pháp tổng thể và nguồn lực đủ mạnh cho vấn đề này.

Thực hiện Nghị quyết số 06/NQ-CP ngày 21 tháng 01 năm 2021 của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã xây dựng và trình Chính phủ Đề án đảm bảo an ninh tài nguyên nước quốc gia vào tháng 8 năm 2020, nội dung đề án đã đề xuất các giải pháp về tăng cường hoàn thiện, đổi mới thể chế, chính sách, cơ chế tài chính ngành nước và thực hiện các giải pháp công trình và phi công trình để nâng cao khả năng bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia. Tuy nhiên, Bộ Tài nguyên và Môi trường thấy rằng, vấn đề bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia trong thời gian tới cần phải được xem xét, và quy định cụ thể trong Luật Tài nguyên nước, trong đó nghiên cứu, bổ sung và luật hóa các quy định về thể chế, bao hàm cả các nguyên tắc thực thi, ứng xử và trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương một cách đồng bộ, tổng thể hay nói cách khác sẽ tích hợp các quy định về quản lý nước trong một bộ Luật trên cơ sở thống nhất

quản lý về tài nguyên nước. Điều này, nhằm giải quyết dứt điểm tình trạng trông chéo trong quản lý, phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng Bộ, ngành, địa phương trong quản lý nguồn nước, quản lý hoạt động khai thác, quản lý hệ thống cấp nước, xử lý nước thải,..... và cũng có thể hiểu là quản lý tài nguyên nước sẽ quản lý nước từ “nguồn” tới “vòi” để bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, bảo vệ nguồn nước, giảm tối đa sự phụ thuộc vào nguồn nước nước ngoài và chủ động về nước trong mọi tình huống.

Với việc bổ sung các chính sách liên quan đến bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia, trong đó sẽ nghiên cứu, quy định các cơ chế, chính sách liên quan điều hòa phân bổ tài nguyên nước trong điều kiện xảy ra hạn hán, thiếu nước nghiêm trọng; điều chỉnh nhu cầu sử dụng nước theo hiệu quả sử dụng nước; quy định các cơ chế tài chính liên quan đến việc huy động tham gia điều tiết, cấp nước cho các mục đích sử dụng của các hồ chứa trên các lưu vực (hiện nay cả nước có trên 7.000 hồ chứa thủy lợi và khoảng 800 hồ chứa thủy điện với tổng dung tích khoảng 70 tỷ m<sup>3</sup>); quy định các cơ chế, giải pháp công trình và phi công trình,... sẽ góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, bảo đảm sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả ở tất cả các ngành, lĩnh vực và các địa phương, đặc biệt là bảo đảm an ninh nước cấp cho sinh hoạt.

Vấn đề bảo đảm an ninh nước cho sinh hoạt cho nhân dân trong thời gian qua ở các đô thị lớn và các khu vực tập trung dân cư đang bộc lộ rất nhiều bất cập như: nguồn nước khai thác không bảo đảm cả về số lượng, chất lượng do bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm; chất lượng nước cấp đến người dân bị ô nhiễm, ảnh hưởng không nhỏ đến sức khỏe và tâm lý của người dân do việc khai thác, xử lý, cấp nước chưa được quản lý chặt chẽ và chưa có các chính sách, chế tài để xử lý tổng thể các vấn đề trong việc cấp nước sinh hoạt (hiện nay mới chỉ được điều chỉnh bằng Nghị định và Thông tư). Các vấn đề này là vấn đề quan trọng, cấp bách, phải được giải quyết đồng bộ và cần phải được Luật hóa.

Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị bổ sung 1 Chương về bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia.

## **2. Chính sách 2: Về xã hội hóa ngành nước**

### **2.1. Mục tiêu của chính sách**

- Phát triển kinh tế nước, coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, cần được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước; khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế đầu tư vào ngành nước nhằm nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển nguồn nước.

- Xây dựng được cơ chế, chính sách minh bạch, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn, khuyến khích các nguồn lực xã hội của các thành phần kinh tế, các tổ chức chính trị - xã hội nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu lực trong thực thi tài nguyên nước, giảm áp lực chi ngân sách nhà nước.

## **2.2. Nội dung của chính sách**

- Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến tăng cường xã hội hóa trong các hoạt động thu xếp trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước như: quan trắc tài nguyên nước; phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm; bảo vệ lòng bờ, bãi sông, khôi phục cảnh quan, phát triển nguồn sinh thủy; hoạt động điều tra cơ bản; và dịch vụ công nhằm phù hợp với điều kiện thực tiễn về nguồn lực của nhà nước.

- Bổ sung quy định về kinh tế nước, coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, cần được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước; khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế đầu tư vào ngành nước nhằm nâng cao hiệu quả khai thác, sử dụng, bảo vệ, phát triển nguồn nước.

## **2.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn**

Theo quy định tại các Điều 10, Điều 13 thì kinh phí điều tra cơ bản tài nguyên nước được bố trí trong dự toán ngân sách nhà nước và trách nhiệm tổ chức thực hiện điều tra cơ bản do Bộ Tài nguyên và Môi trường, các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh có trách nhiệm tổ chức thực hiện điều tra cơ bản; Điều 26, Điều 27 chỉ đưa ra các yêu cầu về phòng, chống ô nhiễm, suy thoái, cạn kiệt nguồn nước và trách nhiệm phục hồi các nguồn nước bị ô nhiễm cạn kiệt là do Bộ Tài nguyên và Môi trường và UBND các tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện. Cũng tương tự như đối với các hoạt động về quan trắc tài nguyên nước quy định tại Điều 28, phòng, chống sạt, lở bờ, bãi sông quy định tại Điều 63, chỉ quy định trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường, Ủy ban nhân dân các tỉnh trong hoạt động quan trắc về số lượng, chất lượng nguồn nước liên tỉnh, nội tỉnh và bảo vệ lòng bờ, bãi sông. Bên cạnh đó, hiện nay, cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước đang thực hiện việc cung cấp dịch vụ công bao gồm cấp, điều chỉnh, gia hạn, cấp lại Giấy phép khai thác tài nguyên nước, trong bối cảnh số lượng công chức về tài nguyên nước mỏng, thiếu chuyên môn (đặc biệt tại các địa phương), việc tổ chức thẩm định các Hồ sơ thường kéo dài, thiếu hiệu quả, nguồn kinh phí thực hiện hạn chế (dựa trên nguồn phí thu được) cũng làm giới hạn các công cụ kỹ thuật có thể được sử dụng vào đánh giá các tác động của việc khai thác, sử dụng nước tới nguồn nước.

Tuy nhiên, hiện nay, với tình trạng thiếu thông tin, số liệu quan trắc các nguồn nước, số liệu điều tra cơ bản để phục vụ công tác quản lý nhà nước về tài nguyên nước, phục vụ hỗ trợ ra quyết định; suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm các dòng sông đang là vấn đề nổi cộm, cần được giải quyết sớm và triệt để; vấn đề bảo vệ lòng bờ, bãi sông, khôi phục cảnh quan, phát triển nguồn sinh thủy cũng rất cần thiết và cấp bách; cũng như các yêu cầu bảo đảm tiến độ, chất lượng trong khâu thẩm định cấp giấy phép tài nguyên nước là hết sức quan trọng. Tuy nhiên, nếu chỉ phụ thuộc vào nguồn lực, ngân sách của nhà nước để triển khai thực hiện các nhiệm vụ nêu trên thì không thể bảo đảm các yêu cầu về quản lý, khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên nước bền vững trước điều kiện thực tế về nguồn lực còn hạn chế của nước ta hiện nay và trong khoảng 10 năm tới, đặc

biệt là với sự phát triển vượt bậc của nền tảng công nghệ số ở trên thế giới cần phải có sự tham gia của các tổ chức, cá nhân có nguồn lực về kinh tế, nguồn lực về con người, cơ sở hạ tầng, công nghệ mới có thể đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao trong công tác quản trị tài nguyên nước.

Có thể đưa ra ví dụ về việc phải đầu tư nguồn lực liên quan đến công tác phục hồi những dòng sông đang bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm hiện nay ở các nước trên thế giới như sau: theo kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới (Hàn Quốc, Nhật Bản,...), để bảo đảm tính hiệu quả về mặt môi trường - kinh tế - xã hội, việc phục hồi các dòng sông bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm không chỉ đơn thuần xem xét các vấn đề về cải thiện chất lượng nước, lưu thông dòng chảy mà còn phải kết hợp thống nhất với việc khôi phục, phát triển hệ sinh thái, hành lang bảo vệ nguồn nước, đảm bảo tính đa mục tiêu, đồng bộ với việc phát triển kinh tế - xã hội, không gian sống ven sông trên cơ sở phát huy tối đa giá trị tiềm năng của nguồn nước và các đối tượng ven sông... Do đó, các dự án phục hồi dòng sông bị ô nhiễm, cạn kiệt đòi hỏi sự tham gia của nhiều bên liên quan, lộ trình, kế hoạch rõ ràng và nguồn kinh phí đầu tư lớn.

Tại Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 15 tháng 01 năm 2019 của Bộ Chính trị về nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng và phát huy các nguồn lực của nền kinh tế cũng đã xác định rõ tầm quan trọng của việc đa dạng hóa các nguồn lực và thúc đẩy xã hội hóa: "...đa dạng hóa các hình thức huy động và sử dụng nguồn lực; thúc đẩy xã hội hóa, thu hút mạnh mẽ các nguồn lực đầu tư ngoài nhà nước; áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý, khai thác, sử dụng các nguồn lực cho phát triển; sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện luật pháp, cơ chế, chính sách để khơi thông, giải phóng tối đa và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực hiện có, phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa,...".

Đổi mới thể chế, chính sách theo hướng xã hội hóa ngành nước là cần thiết và thiết yếu, góp phần quan trọng công tác quản lý, bảo vệ và phát triển tài nguyên nước thông qua huy động các nguồn vốn, nguồn lực của các tổ chức, cá nhân, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước và bảo đảm các chính sách về tài nguyên nước được thực thi một cách hiệu quả, đồng bộ. Quy định chính sách xã hội hoá để tạo hành lang pháp lý cho các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động nêu trên; xây dựng được chính sách minh bạch, rõ ràng, tạo cơ chế, điều kiện thuận lợi, hấp dẫn khuyến khích được các nhà đầu tư tham gia. Trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề xuất bổ sung một số điều như sau:

- Nội dung liên quan đến đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động quản trị tài nguyên nước; phục hồi các dòng sông bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm; thẩm định các dịch vụ công lĩnh vực tài nguyên nước; các hoạt động bảo vệ lòng, bờ, bãi sông, khôi phục cảnh quan, phát triển nguồn sinh thủy.

- Sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định chi tiết nội dung liên quan đến cơ chế, tổ chức thực hiện và phương thức huy động nguồn lực của các tổ chức, cá nhân, các tổ chức chính trị xã hội trong hoạt động điều tra cơ bản, hoạt động

quan trắc tài nguyên nước, phục hồi các nguồn nước bị suy thoái, cạn kiệt, ô nhiễm và hoạt động bảo vệ lòng bờ, bãi sông.

- Bổ sung quy định chi tiết trong Luật nội dung liên quan đến thẩm quyền cấp giấy phép tài nguyên nước và cơ chế, tổ chức và phương thức huy động nguồn lực của các tổ chức, cá nhân, các tổ chức chính trị xã hội trong việc thực hiện các dịch vụ công để thẩm định, cấp giấy phép tài nguyên nước.

- Bổ sung quy định coi sản phẩm nước là hàng hóa thiết yếu, quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước nhằm khuyến khích, thu hút các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế đầu tư vào ngành nước.

### **3. Chính sách 3: Tài chính về tài nguyên nước**

#### **3.1. Mục tiêu của chính sách**

- Tính đúng, tính đủ giá trị của nước nhằm sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả, giảm thất thoát, lãng phí nước và tránh thất thu ngân sách nhà nước. Đồng thời là động lực phát triển, kêu gọi các nhà đầu tư ở các thành phần kinh tế tham gia vào công tác bảo vệ và phát triển tài nguyên nước.

- Phân bổ nguồn thu cho các đối tượng thụ hưởng từ hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy một cách hợp lý để khuyến khích quản lý, bảo vệ, phát triển rừng và các hoạt động tạo nguồn sinh thủy.

#### **3.2. Nội dung của chính sách**

- Bổ sung quy định liên quan đến cơ chế tài chính nhằm làm rõ giá trị kinh tế, giá trị hàng hóa (ngoài giá trị xã hội) và nâng cao giá trị đóng góp của tài nguyên nước trong phát triển kinh tế xã hội.

- Bổ sung công cụ kinh tế, cơ chế tài chính liên quan đến phân bổ nguồn thu cho các đối tượng thụ hưởng từ hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy.

#### **3.3. Giải pháp thực hiện chính sách đã được lựa chọn và lý do lựa chọn**

##### **a) Bổ sung quy định liên quan đến tính đúng, tính đủ giá trị của nước**

Trong Luật Tài nguyên nước năm 2012, liên quan đến tài chính về tài nguyên nước kết cấu 02 điều liên quan đến Nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt động tài nguyên nước (điều 64) và Tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước (điều 65).

Điều 64 quy định các nguồn thu gồm: (i) Thuế tài nguyên nước và các khoản thuế khác theo quy định của pháp luật về thuế; (ii) Các loại phí, lệ phí theo quy định của pháp luật về phí, lệ phí; (iii) Tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước và (iv) Tiền bồi thường thiệt hại cho Nhà nước, tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tài nguyên nước theo quy định của pháp luật. Trên thực tế cho thấy, các doanh nghiệp cũng đã hoạch toán giá tổng giá thành sản xuất và kinh doanh cho sản phẩm bán ra, trong đó đã tính đến các loại thuế, phí và chi phí liên quan về tài nguyên môi trường dưới dạng sau khi tính giá thành sản xuất kinh doanh sẽ cộng thêm các thành phần này vào thêm trước hoặc sau khi xuất hóa đơn tùy từng lĩnh vực.

Theo số liệu của Tổng cục Thuế, tổng số tiền thuế tài nguyên nước thu được từ năm 2013 đến tháng 7/2021 khoảng 48.000 tỷ đồng, trong đó riêng thủy điện đóng góp khoảng 43.600 tỷ đồng (chiếm 91%). Đối với tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước, theo quy định của Nghị định số 82/2017/NĐ-CP ngày 17 tháng 7 năm 2017 của Chính phủ quy định về phương pháp tính, mức thu tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước thì tiền cấp quyền là một loại chi phí được xác định trong giá thành sản xuất, theo thống kê thì tính đến ngày 30 tháng 7 năm 2021, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã phê duyệt được 772 công trình tính tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước với tổng số tiền khoảng 11.500 tỷ đồng và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương vào khoảng 540 tỷ đồng. Tuy nhiên quy định này mới dừng lại ở phạm vi tiền cấp quyền khai thác nước, trong khi đó liên quan về các vấn đề an toàn, bảo vệ, phát triển nguồn nước khai thác cần phải có các chi phí nhất định. Vì vậy, kết cấu giá thành còn cần tính đến các yếu tố khác để đảm bảo tính đúng, tính đủ để xác định đúng hiệu quả của tài nguyên nước.

Do chưa có hành lang pháp lý để các tổ chức, đơn vị triển khai thực hiện khi hoạch toán giá thành sản xuất đối với sản phẩm có sử dụng tài nguyên nước nên mặc dù hiện nay các ngành cũng đã có những quy định riêng trong tính toán tổng giá thành sản phẩm kinh doanh nhưng mới dừng lại ở quy định chung về chi phí nguyên liệu đầu vào (chi phí vật tư trực tiếp, chi phí nhân công, chi phí quản lý kinh doanh, chi phí sản xuất trực tiếp, chi phí bán hàng...). Điều này dẫn đến các đơn vị, tổ chức, doanh nghiệp chưa tính toán đủ giá thành sản phẩm (một phần do chưa tính đúng, tính đủ giá trị của nước kết cấu trong sản phẩm) dẫn đến “bán rẻ hoặc cho không”, không phản ánh đúng chi phí bỏ ra, làm triệt tiêu động lực phát triển, không kêu gọi được các nhà đầu tư ở các thành phần kinh tế tham gia vào công tác bảo vệ và phát triển tài nguyên nước. Điều này là nguyên nhân chính dẫn đến việc sử dụng nước không tiết kiệm, thất thoát, lãng phí nước và gây thất thu ngân sách nhà nước.

Do đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị bổ sung điều, khoản quy định về yêu cầu, căn cứ tính đủ, đúng giá thành sản xuất đối với sản phẩm có sử dụng tài nguyên nước.

*b) Bổ sung quy định liên quan đến phân bổ nguồn thu cho các đối tượng thụ hưởng từ hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy*

Trong nội dung của Luật Tài nguyên nước 2012 cũng đã có các quy định liên quan đến bảo vệ và phát triển nguồn sinh thủy. Tuy nhiên, các chính sách mới chỉ dừng lại ở quan điểm, định hướng là chính mà chưa được triển khai một cách toàn diện và phù hợp với thực tế, đặc biệt là chưa có chính sách cụ thể, rõ ràng về sử dụng và phân bổ nguồn thu cho hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy.

Hiện nay, phí chi trả dịch vụ môi trường rừng được đưa về Quỹ bảo vệ và phát triển rừng ở cấp địa phương mà không đưa vào nguồn thu ngân sách nhà nước, dẫn đến việc phân bổ chưa hợp lý, trả tiền dịch vụ môi trường rừng phân cho các địa phương chưa hợp lý dẫn đến không thúc đẩy phát triển kinh tế các vùng miền, đặc biệt là không bố trí đầy đủ kinh phí hoặc nhiều địa phương

không có quỹ đất để trồng rừng thay thế đã giảm giảm ý nghĩa chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, sử dụng tiền chưa thực sự đúng mục tiêu dẫn đến giảm động lực tham gia đóng góp của các tổ chức, cá nhân trong bảo vệ, phát triển rừng và các hoạt động tạo nguồn sinh thủy.

Chính sách liên quan đến phân bổ nguồn thu từ khai thác sử dụng nước ở các địa phương hạ nguồn để chi trả cho các địa phương thượng nguồn trong bảo vệ, phát triển rừng, vùng sinh thủy còn chưa được chú trọng. Ví dụ như, Bắc Kạn, Tuyên Quang là địa phương ở thượng nguồn hệ thống sông Hồng, đứng đầu cả nước về mật độ che phủ rừng, bảo vệ rừng đầu nguồn, nguồn sinh thủy, tuy nhiên nguồn thu từ nước lại rất thấp, kinh phí hỗ trợ trồng và bảo vệ rừng không được phân bổ, điều tiết lại từ các địa phương hưởng lợi ở hạ lưu.

Vì vậy, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị bổ sung điều, khoản liên quan đến phân bổ lại nguồn thu cho các đối tượng thụ hưởng từ hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy, theo hướng: thu hết tiền trả dịch vụ môi trường rừng vào ngân sách nhà nước; trả tiền dịch vụ môi trường rừng cho các địa phương theo diện tích rừng và mức chi trả theo loại rừng của từng địa phương; dành một phần tiền thu được để chi cho công tác phát triển nguồn nước xuyên biên giới, công tác trồng rừng trên cả nước.

#### **4. Chính sách về bảo vệ tài nguyên nước, phòng chống tác hại do nước gây ra và đề xuất sửa đổi, bổ sung một số chính sách khác**

##### ***4.1. Quy định về bảo vệ tài nguyên nước***

Để có biện pháp, chính sách quản lý, bảo vệ tài nguyên nước hiệu quả đối với các vùng hạn chế khai thác; hoàn thiện các quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả trong các hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy và phát triển nguồn nước, cũng như nhằm tăng cường chức năng, tính hiệu lực, hiệu quả về bảo vệ lòng, bờ, bãi sông, phù hợp với yêu cầu thực tế. Đề xuất một số nội dung cần sửa đổi, bổ sung liên quan đến nội dung bảo vệ tài nguyên nước quy định tại Chương 3 của Luật Tài nguyên nước 2012.

*a) Bổ sung quy định về bổ sung nhân tạo cho nước dưới đất và quản lý các hoạt động trong các vùng được xác định là vùng hạn chế khai thác nước dưới đất, vùng không có nước mặt và vùng bổ cập cho nước dưới đất.*

Trong Điều 35 của Luật Tài nguyên nước 2012 quy định về bảo vệ nước dưới đất, trong đó quy định “Ở những vùng nước dưới đất bị khai thác quá mức hoặc bị suy thoái nghiêm trọng, cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước phải khoanh vùng cấm, vùng hạn chế khai thác và có các biện pháp kiểm soát nghiêm ngặt để bảo vệ nguồn nước dưới đất”. Tuy nhiên, hiện nay, với việc gia tăng các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội, gia tăng các hoạt động khai thác, sử dụng nước ở nhiều vùng đã gây ra nhiều hệ quả tiêu cực như làm sụt lún đất, suy giảm mực nước ngầm, gia tăng xâm nhập mặn, sạt lở,...đặc biệt là ở các vùng như Đồng bằng Sông Hồng, Đồng bằng Sông Cửu Long. Để hạn chế vấn đề này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 167/2018/NĐ-CP ngày 26/12/2018 quy định việc hạn chế khai thác nước dưới đất, nghị định này quy định việc hạn



chế khai thác nước dưới đất ở các vùng chứa nước ngọt thuộc lãnh thổ của nước Việt Nam và hiện nay, nhiều địa phương đã tổ chức khoan định vùng hạn chế khai thác nước dưới đất.

Để bảo đảm giảm thiểu tác động đến nguồn nước của việc khai thác, sử dụng của các công trình khai thác nước dưới đất đã được cấp phép (nhiều công trình chỉ sử dụng nước vào mùa khô) ở các vùng hạn chế và bảo đảm cung cấp đủ nguồn nước cho các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội ở hiện tại và trong tương lai trong bối cảnh thiếu hụt nguồn nước thay thế (nguồn nước mặt), đặc biệt là trong mùa khô thì cần thiết phải có các giải pháp và quy định trách nhiệm trong việc bổ cập nước dưới đất từ nguồn nước mưa, nước mặt trong mùa mưa vào các tầng chứa nước và sử dụng trong mùa khô khi không có nước mưa, nước mặt.

Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị sửa đổi, bổ sung Điều 35 theo hướng quy định về bổ cập cho nước dưới đất, trong đó quy định rõ ràng trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đang khai thác nước dưới đất có trách nhiệm xây dựng phương án công trình để thu, trữ nước mưa, nước mặt để bổ cập cho nước dưới đất.

*b) Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến bảo vệ nguồn sinh thủy và phát triển nguồn nước*

Rừng đầu nguồn bị suy giảm, tình trạng phá rừng ở Việt Nam đã ở mức báo động gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến nguồn sinh thủy trên các lưu vực sông. Rừng là nguồn sinh thủy, giữ đất, phòng chống sạt lở, điều tiết nguồn nước. Mất rừng làm mất khả năng làm chậm dòng chảy, tăng xói mòn lớp đất bề mặt, tăng bồi lắng, làm giảm dung tích hữu ích các hồ chứa, tăng nguy cơ lũ lụt, đồng thời làm giảm lượng trữ. Trong 3 năm 2016-2018, diện tích rừng bị mất trung bình 2.430 ha/năm. Bên cạnh đó, do chưa có quy định, định nghĩa cụ thể về những hoạt động phát triển tài nguyên nước và kết nối các hoạt động để tạo sức mạnh tổng hợp trong quản lý phát triển tài nguyên nước; chưa có sự gắn kết chặt chẽ giữa quy hoạch tài nguyên nước với quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng, quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển kinh tế, xã hội và quy hoạch quốc phòng, an ninh gây lúng túng trong việc thực hiện các biện pháp quản lý, làm ảnh hưởng xấu đến bảo vệ phát triển rừng, hành lang bảo vệ nguồn nước và phần diện tích đất là miền cấp của các tầng chứa nước dưới đất,...

Luật Tài nguyên nước 2012 đã quy định trách nhiệm của Nhà nước và các tổ chức, cá nhân trong việc bảo vệ và phát triển nguồn sinh thủy tại Điều 29, việc bảo vệ và phát triển nguồn sinh thủy tập chung chủ yếu vào bảo vệ, phát triển rừng phòng hộ đầu nguồn và các loại rừng khác, không quy định nội dung cụ thể về phát triển nguồn nước và cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan trong bảo vệ phát triển nguồn sinh thủy. Tài nguyên nước bao gồm các thành phần chính là nước mặt, nước mưa và nước dưới đất và nước biển ven bờ, mặc dù các thành phần này có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, tuy nhiên để có những giải pháp cụ thể nhằm bảo vệ nguồn sinh thủy, cần tiếp cận theo từng đối tượng cần bảo vệ để đảm bảo tính toàn diện. Ngoài ra, rất cần có những giải pháp để tối ưu

hóa việc vận hành các kho nước hiện có, tăng khả năng trữ nước của các hồ chứa nước và tăng hiệu quả khai thác sử dụng nước của các ngành, giảm thiểu các thất thoát, lãng phí trong quá trình truyền dẫn của các hệ thống cấp nước.

Vì vậy, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị bổ sung, sửa đổi quy định về bảo vệ và phát triển vùng sinh thủy theo hướng bổ sung các quy định cụ thể đối với hoạt động bảo vệ nguồn sinh thủy và phát triển nguồn nước, trong đó có cơ chế phối hợp giữa các bên liên quan trong bảo vệ phát triển nguồn sinh thủy; đề xuất các giải pháp phi công trình và công trình “kho chứa nước” để tích trữ nước nhằm điều hòa nguồn nước giữa các mùa; bảo vệ và phục hồi thảm thực vật, đặc biệt là rừng đầu nguồn, rừng ngập mặn ven biển nhằm tăng khả năng tích trữ nước, giảm thiểu lũ lụt về mùa mưa, tăng nguồn sinh thủy về mùa khô.

*c) Sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến bảo vệ lòng, bờ, bãi sông.*

Mạng lưới sông, suối, kênh, rạch ở nước ta khá phát triển, nếu tính những sông có chiều dài từ 10 km trở lên và có dòng chảy thường xuyên thì trên lãnh thổ nước ta có trên 3.450 sông, suối, kênh, rạch. Các sông, suối được phân bố trải dài trên phạm vi cả nước và thuộc khoảng trên 106 lưu vực sông lớn, nhỏ. Vùng đất ven sông, không gian dọc bờ sông có giá trị cao về môi trường, cảnh quan văn hóa, đặc biệt tại các khu đô thị lớn. Chính vì thế, tình trạng lấn chiếm, sử dụng sai mục đích vùng đất ven sông đang diễn ra ngày càng gia tăng, xâm phạm đến chức năng của hành lang bảo vệ nguồn nước, đặc biệt diễn ra tại các khu đô thị lớn, đông dân cư như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh. Tình trạng lấn chiếm sông, xây dựng các công trình trong phạm vi lòng, bờ, bãi sông như dự án sông Đồng Nai, dự án sông Hàn,... làm thu hẹp dòng chảy luôn là vấn đề nóng và ngày càng xuất hiện nhiều trên các lưu vực sông trên phạm vi cả nước.

Liên quan đến công tác quản lý các hoạt động trong phạm vi lòng, bờ, bãi sông, Luật Tài nguyên nước có quy định về đảm bảo sự lưu thông của dòng chảy tại Điều 30, quy định về hành lang bảo vệ nguồn nước tại Điều 31 và quy định về phòng chống sạt, lở lòng, bờ bãi sông tại Điều 63. Các hoạt động trong phạm vi hành lang bảo vệ nguồn nước phải có ý kiến chấp thuận bằng văn bản của cơ quan quản lý về tài nguyên nước quy định tại Nghị định 43/2015/NĐ-CP về quản lý, lập hành lang bảo vệ nguồn nước và của Nghị định 23/2020/NĐ-CP quy định về cát, sỏi lòng sông và bảo vệ lòng, bờ, bãi sông.

Tuy nhiên, trên thực tế, trên cùng một dòng sông, đoạn sông đang được nhiều cơ quan quản lý như tài nguyên nước, thủy lợi, giao thông, đất đai. Xây dựng ... theo yêu cầu quản lý chuyên ngành (pháp luật về giao thông đường thủy nội địa điều chỉnh luồng lạch và phần sông có công trình thủy; pháp luật về đất đai, phòng chống thiên tai điều chỉnh phần bờ và bãi sông có đê...) Khi xảy ra xói lở, sạt lở bờ thì phần phòng do ngành tài nguyên và môi trường thực hiện, tuy nhiên phần chống lại do ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn thực hiện. Bên cạnh đó, các vấn đề mang tính liên ngành, liên tỉnh, địa phương như: quy hoạch, phát triển, khôi phục rừng đầu nguồn, bảo vệ nguồn sinh thủy; bảo vệ nguồn nước trong quá trình thực hiện các dự án thủy điện, thủy lợi, nuôi trồng thủy sản,... chưa có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ giữa cơ quan quản lý tài

nguyên nước với các cơ quan, bộ, ngành liên quan và UBND các tỉnh nhất là còn sự giao thoa, chưa làm rõ được đối tượng quản lý về nguồn nước và công trình thủy lợi giữa lĩnh vực tài nguyên nước và thủy lợi.

Vì vậy, cần được bổ sung các quy định liên quan đến bảo vệ lòng, bờ bãi sông, đặc biệt là bổ sung quy định về phạm vi bảo vệ và Luật hóa các quy định về hành lang, quy định về khai thác cát, sỏi lòng sông và bảo vệ lòng, bờ, bãi sông ở các văn bản dưới Luật. Trên cơ sở đó, Bộ Tài nguyên và Môi trường đề nghị bổ sung theo hướng: mở rộng phạm vi của vùng quản lý sông theo đó gồm cả vùng đê và vùng thực vật ven đê và; tăng cường vai trò quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên nước, theo đó tất cả hoạt động có liên quan đến đất và nước sông nào trong vùng sông phải được sự chấp thuận của cơ quan quản lý sông được chỉ định cụ thể bất kỳ tổ chức/cá nhân có ý định xây dựng, tái tạo hoặc dỡ bỏ công trình trên đất trong vùng sông phải được sự cho phép của người quản lý sông và chỉ được sử dụng sau khi được kiểm tra bởi cơ quan quản lý sông.

#### ***4.2. Về phòng chống tác hại do nước gây ra***

Trong những năm qua, dưới sự tác động mạnh mẽ của biến đổi khí hậu đã xuất hiện nhiều hình thể thời tiết cực đoan, trong đó mưa, lũ thất thường với quy mô và mức độ ngày càng gia tăng đã và đang gây lên thiệt hại nghiêm trọng đến các hoạt động kinh tế xã hội, trong đó nghiêm trọng hơn là gây ra tình trạng ngập lụt ở các đô thị lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh và cả các đô thị ở trên khu vực trung du và miền núi như Hà Giang, Lào Cai,... Một trong những nguyên nhân chính là việc xuất hiện ngày càng nhiều đô thị mới, chung cư, nhà cao tầng dẫn đến quá trình thấm tự nhiên suy giảm nên dòng chảy mặt sinh ra thường lớn hơn so với lưu vực tự nhiên. Như vậy có thể thấy đô thị hóa là nhân tố làm vấn đề ngập lụt trở nên nghiêm trọng và xảy ra thường xuyên hơn so với lưu vực tự nhiên. Hơn nữa, đô thị hóa còn làm giảm thời gian trễ (tăng thời gian tập trung nước-thời gian từ đỉnh mưa đến đỉnh lũ) làm ngập úng xảy ra nhanh hơn, khó ứng phó hơn.

Luật Tài nguyên nước 2012 đã có những quy định về phòng chống lũ, lụt ngập úng nhân tạo và quy định về việc hồ, ao, đầm, phá không được san lấp để phòng, chống ngập, úng và bảo vệ nguồn nước. Tuy nhiên, các quy định trên mới chỉ dừng ở các giải pháp tự nhiên, phạm vi rộng ở cấp lưu vực sông, vùng ảnh hưởng của việc vận hành hồ chứa, chưa có các giải pháp cụ thể quản lý mưa trong phòng chống ngập lụt tại các khu vực đô thị và chưa được chủ động ngay từ khi lập quy hoạch đô thị.

Qua đánh giá thực trạng tại các đô thị ở Việt Nam và nghiên cứu các quy định liên quan trên thế giới, cho thấy trên thế giới các nước phát triển đã Luật hóa các quy định cụ thể về các giải pháp quản lý nước mưa, yêu cầu phải có các giải pháp thu trữ nước mưa, tăng khả năng giữ nước mưa theo quy luật tự nhiên, bổ cập cho nước dưới đất, tái sử dụng nước mưa phục vụ các mục đích khác trong thiết kế đô thị mới. Các giải pháp này cần thiết được quy định trong Luật dưới dạng yêu cầu bắt buộc khi lập, điều chỉnh các quy hoạch đô thị, các quy

hoạch chuyên ngành thoát nước, khi đó yêu cầu các chủ đầu tư quá trình thiết kế xây dựng công trình và lập quy hoạch các đô thị cần thiết đưa vào các giải pháp cụ thể thu trữ nước mưa, phòng chống ngập lụt cho đô thị, đồng thời có cơ chế phối hợp giữa các Bộ, ngành, cơ quan, tổ chức, các đơn vị liên quan từ trung ương đến địa phương để giải quyết được hiệu quả vấn đề ngập lụt thành phố hiện nay.

Vì vậy, để nâng cao hiệu quả trong quản lý nước mưa, phòng chống ngập lụt đô thị nhằm thích ứng với thiên tai, biến đổi khí hậu, kết hợp tạo môi trường cảnh quan xanh đẹp thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, đề xuất bổ sung quy định của Điều 60 Luật Tài nguyên nước 2012.

### ***4.3. Một số quy định cần sửa đổi, bổ sung khác***

Ngoài các chính sách nêu trên, trong quá trình sửa đổi bổ sung, sẽ xem xét sửa đổi một số nội dung nhằm khắc phục các tồn tại, bất cập, chồng chéo, xung đột, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các quy định pháp luật về tài nguyên nước dưới đây và các nội dung Luật Tài nguyên nước khác còn bất cập, thiếu khả thi, chưa phù hợp với thực tiễn:

*a) Sửa đổi phạm vi điều chỉnh của Luật Tài nguyên nước:* gồm vật thể/đối tượng chứa nước, dòng sông, tầng chứa nước. Mục tiêu là làm rõ đối tượng điều chỉnh, các yêu cầu đối với các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội có tác động đến các vật thể chứa nước, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất trên cả dòng sông, tầng chứa nước (bao gồm cả việc làm rõ khái niệm hệ thống công trình thủy lợi chỉ là công trình khai thác chứ không phải nguồn nước hay dòng sông).

*b) Về Quy hoạch tài nguyên nước:* theo quy định của Luật Tài nguyên nước năm 2012, Quy hoạch tài nguyên nước gồm có: (i) Quy hoạch tài nguyên nước chung của cả nước; (ii) Quy hoạch tài nguyên nước lưu vực sông liên tỉnh, nguồn nước liên tỉnh; (iii) Quy hoạch tài nguyên nước của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Tuy nhiên, sau khi Luật Quy hoạch ra đời và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch, Nghị định số 37/2019/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch, hiện nay, quy hoạch tài nguyên nước hiện tại bao gồm: (i) Quy hoạch tài nguyên nước quốc gia (là quy hoạch ngành quốc gia); Quy hoạch tổng hợp lưu vực sông liên tỉnh, nguồn nước liên tỉnh và Quy hoạch bảo vệ, khai thác, sử dụng nguồn nước liên quốc gia. Để đảm bảo thống nhất quản lý, Luật đã quy định các quy hoạch về thủy lợi, thủy điện, cấp nước, giao thông đường thủy nội địa và các quy hoạch khác có hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên nước do Bộ, ngành, địa phương lập phải phù hợp với quy hoạch tài nguyên nước.

Vì vậy, cần rà soát, điều chỉnh, bổ sung các quy định liên quan đến quy hoạch tài nguyên nước quy định từ Điều 17 đến Điều 24 của Luật Tài nguyên nước năm 2012 đảm bảo phù hợp với Luật Quy hoạch, các pháp luật liên quan đến tài nguyên nước hiện hành. Trong đó, làm rõ các nội dung, trình tự, yêu cầu đối với các quy hoạch tài nguyên nước và các quy định cụ thể, ràng buộc liên

quan đến việc các xây dựng, thực hiện các quy hoạch ngành có khai thác, sử dụng nước, bảo đảm phù hợp với quy hoạch tài nguyên nước.

*c) Về thủ tục hành chính:* Hiện nay, Giấy phép tài nguyên nước bao gồm 05 loại giấy phép, gồm: Giấy phép thăm dò nước dưới đất; giấy phép khai thác, sử dụng nước mặt; giấy phép khai thác, sử dụng nước dưới đất; giấy phép khai thác, sử dụng nước biển; giấy phép xả nước thải vào nguồn nước. Với việc ban hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, trong đó đã quy định giấy phép xả nước thải vào nguồn nước được gộp vào trong giấy phép môi trường đối với dự án, cơ sở có phát sinh chất thải. Vì vậy, sẽ sửa đổi, lược bỏ các quy định liên quan đến cấp Giấy phép xả nước thải vào nguồn nước đã được quy định trong Điều 37 và Điều 38 của Luật Tài nguyên nước 2012 để bảo đảm phù hợp với Luật Môi trường 2020.

Đồng thời, liên quan đến cấp giấy phép khai thác, sử dụng nước mặt, để bảo đảm phù hợp với đặc điểm, hiện trạng khai thác, sử dụng nước, quản lý thông tin, số liệu của các công trình khai thác, đặc biệt là các công trình thủy lợi đã vận hành trước cả Luật Tài nguyên nước 1998, kiến nghị sửa đổi quy định liên quan đến thẩm quyền theo hướng phân cấp cho địa phương để tăng tính hiệu lực, hiệu quả trong giám sát, bảo vệ tài nguyên nước.

*d) Tách bạch quản lý tổng hợp thống nhất về tài nguyên nước với quản lý, vận hành công trình khai thác, sử dụng nước*

Luật Tài nguyên nước 2012 và các hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về tài nguyên nước đang đồng nhất khái niệm “khai thác, sử dụng” dẫn đến nhiều bất cập trong công tác quản lý dẫn đến các quy định pháp luật đối với hoạt động khai thác, sử dụng còn hiểu chưa đầy đủ, nhầm lẫn khái niệm. Điều này, dẫn đến việc trong thời gian qua đã có sự chồng chéo, giao thoa giữa Luật Tài nguyên nước và các pháp luật khác có liên quan như Luật Thủy lợi, Luật Xây dựng và các quy định dưới luật có liên quan.

Các Bộ, ngành khác có trách nhiệm quản lý các hoạt động, công trình khai thác, sử dụng nước theo chức năng, nhiệm vụ thực hiện quản lý các công trình khai thác và các hoạt động sử dụng nước của ngành mình khi khai thác nguồn nước, cụ thể như: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: quản lý các công trình thủy lợi, gồm: hồ, đập, trạm bơm, cống, kênh thủy lợi, cấp nước tưới, sản xuất nông nghiệp và vệ sinh nông thôn, nước sạch nông thôn; các hoạt động chăn nuôi, cho nuôi trồng,...; Bộ Công Thương có trách nhiệm quản lý các công trình hồ chứa thủy điện, nhà máy nhiệt điện và khai thác, sử dụng nước cho sản xuất công nghiệp; Bộ Xây dựng quản lý các công trình khai thác phục vụ cấp nước đô thị và quản lý chất thải, vệ sinh ; Bộ Y tế có trách nhiệm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các quy định chuyên môn, các tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về vệ sinh chất lượng nước sạch sử dụng cho mục đích sinh hoạt. Như vậy, các Bộ, ngành khác sẽ quản lý các công trình khai thác nguồn nước và hoạt động sử dụng nước tùy theo chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền.

Vì vậy, mục tiêu của việc sửa đổi, bổ sung quy định tại Mục 2, Chương 4 “Khai thác, sử dụng tài nguyên nước”, theo hướng phân định rõ khái niệm và quy định cụ thể các yêu cầu, trách nhiệm trong quản lý đối với hoạt động “khai thác” tài nguyên nước (khai thác nguồn nước trực tiếp từ nguồn nước các sông, suối, hồ,...) và “sử dụng” nguồn nước (nước sau khi được khai thác, được xử lý, cấp cho các mục đích sử dụng), nghĩa là quản lý tài nguyên nước từ “nguồn” đến “vòi”. Điều này bảo đảm tránh chồng chéo trong quản lý, góp phần bảo đảm khai thác, sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả, bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia.

*đ) Bổ sung quy định về quản lý các hoạt động trong ở vùng bổ cập cho nước dưới đất:* sửa đổi, bổ sung nội dung quy định vào Điều 35 của Luật Tài nguyên năm 2012, nhằm bảo đảm có biện pháp, chính sách quản lý, bảo vệ tài nguyên nước hiệu quả đối với các hoạt động trong vùng bổ cập nước dưới đất. Các quy định nhằm tăng cường bảo vệ nguồn tài nguyên nước dưới đất, gia tăng thêm trữ lượng và bảo đảm chất lượng nước sẽ giảm chi phí khai thác, xử lý nước và người dân có lợi ích trong việc sử dụng nguồn nước sạch hơn, có giá cả hợp lý hơn.

*e) Sửa đổi, Bổ sung quy định* nhằm quản lý hoạt động khai thác, sử dụng nước dưới đất trong khai thác các mỏ khoáng sản quy định tại Điều 52 Chương 4 của Luật Tài nguyên nước 2012.

*g) Sửa đổi, bổ sung quy định về hành lang* bảo vệ nguồn nước trong quy định của pháp luật về Tài nguyên nước và hành lang bảo vệ công trình thủy lợi quy định trong pháp luật về Thủy lợi, tránh chồng chéo, lãng phí và không hiệu quả.

*h) Sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách* liên quan đến việc các đơn vị khai thác, sử dụng nước thượng nguồn nếu gây thiệt hại cho công trình công ích ở hạ du thì phải hỗ trợ kinh phí cho việc cải tạo, nâng cấp hệ thống công trình công ích ở hạ du ở Điều 29 và Chương Tài chính về tài nguyên nước.

*i) Sửa đổi, bổ sung trách nhiệm trong quản lý tài nguyên nước* được quy định tại Điều 70, 71, 72, 73, 74 Chương 8 “Trách nhiệm quản lý tài nguyên nước” theo hướng thống nhất phân công rõ trách nhiệm về quản lý tài nguyên nước, quản lý các hoạt động khai thác tài nguyên nước, quản lý hoạt động sử dụng nước của các Bộ, ngành, địa phương theo thẩm quyền; trách nhiệm trong điều phối, giám sát Điều phối, giám sát hoạt động khai thác, sử dụng, bảo vệ tài nguyên nước, phòng, chống và khắc phục hậu quả tác hại do nước gây ra trên lưu vực sông,..bảo đảm tránh chồng chéo trong thực thi pháp luật.

*k) Sửa đổi, bổ sung các quy định liên quan đến bảo vệ môi trường nước mặt, nước dưới đất* và các quy định khác, bảo đảm phù hợp với Luật Bảo vệ Môi trường năm 2020.

## **V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA**

Các chính sách nêu trên không phát sinh đáng kể chi phí cho quản lý nhà nước về quản lý, bảo vệ tài nguyên nước (chủ yếu là kinh phí xây dựng, hoàn thiện thể chế, quy định, phổ biến, tuyên truyền, đào tạo ... thuộc nguồn kinh phí chi thường xuyên). Do vậy, với điều kiện thực tế về tài chính, cơ sở vật chất, nguồn nhân lực hiện nay sẽ đủ nguồn lực, điều kiện cơ bản cho việc thi hành Luật sau khi được Quốc hội thông qua, bảo đảm tính khả thi của chính sách. Cụ thể như sau:

### **1. Dự kiến nguồn lực**

Dự kiến nguồn lực để thi hành Luật như sau:

- Từ nguồn ngân sách trung ương và ngân sách địa phương;
- Từ nguồn kinh phí của các tổ chức, cá nhân tham gia do thay đổi chính sách về xã hội hóa ngành nước;
- Từ các nguồn kinh phí hợp pháp khác (nếu có).

### **2. Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Luật**

Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Luật bao gồm các nội dung được xác định như sau:

- Ban hành văn bản quy định chi tiết và chỉ đạo, đôn đốc thi hành: Các cơ quan có thẩm quyền ban hành kịp thời các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật phù hợp với quy định của Luật Tài nguyên nước và quy định của pháp luật khác có liên quan.

- Tuyên truyền, phổ biến Luật: Các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và các địa phương trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ thực hiện phổ biến, giáo dục Luật và các quy định liên quan; Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng nội dung thông tin, tuyên truyền phổ biến những yêu cầu, nội dung và các quy định của Luật kịp thời đến các cơ quan, tổ chức và người dân, giúp hiểu biết, nắm bắt pháp luật kịp thời để thực hiện.

- Bảo đảm nguồn lực thực hiện:

+ Bộ Tài nguyên và Môi trường chỉ đạo, hướng dẫn cụ thể để Sở Tài nguyên và Môi trường các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tổ chức triển khai thực hiện Luật.

+ Được bố trí nguồn kinh phí để thực hiện các quy định trong Luật, ngoài nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp, huy động nguồn lực từ cơ quan, đơn vị, hỗ trợ của các tổ chức xã hội, tổ chức quốc tế hoặc lồng ghép vào các chương trình, dự án khác để có nguồn kinh phí bảo đảm cho việc thực hiện Luật.

- Kiểm tra, thanh tra, giám sát tình hình thực hiện:

Thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát tình hình thi hành Luật và các văn bản pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật.

## **VI. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH THÔNG QUA DỰ ÁN LUẬT**

Thời gian dự kiến trình Quốc hội thảo luận đối với dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) vào quý II năm 2023 và dự kiến trình Quốc hội thông qua vào quý IV năm 2023.

## **VII. CÁC Ý KIẾN VỀ ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT**

Để triển khai xây dựng hồ sơ đề nghị xây dựng Dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi), Bộ Tài nguyên và Môi trường đã có các Công văn số 3951/BTNMT-TNN và số 3952/BTNMT-TNN 16/7/2021 đề nghị tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Tài nguyên nước năm 2012 gửi đến các Bộ: Tài chính, Công Thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Xây dựng, Giao thông vận tải, Văn hóa, Thể thao và Du lịch và 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trên cơ sở kết quả đánh giá, tổng kết của 6/6 Bộ và 49/63 tỉnh, thành phố (hầu hết các tỉnh tổ chức tổng kết đến cấp huyện và các Sở, ngành), đồng thời rà soát, đánh giá quy định liên quan đến tài nguyên nước trong các Luật có liên quan, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tổng kết, xây hồ sơ đề nghị xây dựng dự án Luật Tài nguyên nước (sửa đổi).

Ngày 13/9/2021, Bộ đã có Công văn số 5566/BTNMT-TNN đề nghị góp ý Dự thảo Hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Tài nguyên nước (sửa đổi) lấy ý kiến các Bộ, UBND các tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương, trong đó có 04 Bộ bắt buộc phải lấy ý kiến theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, gồm: Tư pháp, Tài chính, Ngoại giao, Nội vụ. Đồng thời, hồ sơ Dự án cũng được gửi đến 20 đơn vị trực thuộc Bộ để lấy ý kiến góp ý. Đến nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nhận được ý kiến tham gia 85/104 cơ quan, đơn vị, trong đó: 13/21 Bộ ngành và 52/63 UBND các tỉnh, thành phố và 20 đơn vị liên quan.

Trong đó, có 22/85 cơ quan, đơn vị (gồm 15 địa phương, 3 Bộ, 4 đơn vị thuộc Bộ TNMT) nhất trí hoàn toàn với Dự thảo hồ sơ; các cơ quan, đơn vị còn lại cơ bản nhất trí với nội dung, bố cục Dự thảo hồ sơ, sự cần thiết ban hành văn bản và có một số ý kiến góp ý khác. Về cơ bản các ý kiến đánh giá cao việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng Dự án Luật, cơ bản các ý kiến đánh giá cao việc chuẩn bị hồ sơ đề nghị xây dựng, phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách pháp luật của Nhà nước, hướng tới quản trị tài nguyên nước quốc gia trên nền tảng công nghệ số và tích hợp các quy định về quản lý nước trong Luật Tài nguyên nước để quản lý, kiểm soát, điều tiết toàn diện các vấn đề về nước, bảo đảm an ninh tài nguyên nước quốc gia.

Bộ Tài nguyên và Môi trường đã nghiên cứu, tiếp thu ý kiến, hoàn thiện Hồ sơ đề nghị xây dựng Dự án Luật và có Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu các ý kiến của các Bộ ngành, địa phương và các cơ quan liên quan.

## **VIII. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP**

Ngày      tháng      năm 2021, Bộ Tư pháp đã tổ chức Hội đồng thẩm định



hồ sơ đề nghị xây dựng Luật Tài nguyên nước (sửa đổi). Căn cứ ý kiến thẩm định tại Báo cáo số...../BCTĐ-BTP, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã tiếp thu cơ bản ý kiến thẩm định.

Trên đây là Tờ trình đề nghị xây dựng Luật Tài nguyên nước (Sửa đổi), Bộ Tài nguyên và Môi trường xin kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

*(Hồ sơ gửi kèm theo Tờ trình, gồm: (1) Dự thảo Tờ trình Chính phủ; (2) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách; (3) Báo cáo tổng kết thi hành Luật Tài nguyên nước năm 2012; (4) Dự kiến Đề cương chi tiết Luật Tài nguyên nước (sửa đổi); (5) Bản tổng hợp, giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý của Bộ, ngành, địa phương và các cơ quan liên quan./.*

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ (để phối hợp);
- Bộ Tư pháp (để phối hợp);
- Lưu: VT, PC, TNN.

**BỘ TRƯỞNG**

**Trần Hồng Hà**