

Hà Nội, ngày 29 tháng 11 năm 2013

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG
của Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì
công trình đường cao tốc.

Kính gửi: Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện việc đánh giá tác động trước và trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật theo quy định tại Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2009 của Chính phủ quy định chi tiết và Biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Giao thông vận tải báo cáo đánh giá tác động của Dự thảo Nghị định về quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường bộ cao tốc (dưới đây viết tắt là Dự thảo Nghị định) như sau:

I. Hiện trạng, đặc điểm của đường cao tốc và các vấn đề cần giải quyết

1. Hiện trạng của hệ thống đường cao tốc

Hệ thống đường cao tốc nước ta hiện đang được khai thác bao gồm: đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương, cầu Giẽ - Ninh Bình, Láng - Hòa Lạc; đường cao tốc đô thị như đường vành đai III trên cao với tổng chiều dài các tuyến gần 200km. Những đoạn khai thác tiền cao tốc như cầu Thanh Trì và đoạn tuyến nam Vành đai III, cầu Thanh Trì - cầu Phù Đổng; một phần của dự án đường cao tốc Hà Nội - Thái Nguyên. Những dự án đang chuẩn bị đưa vào khai thác như dự án đường cao tốc Hà Nội - Lào Cai, Long Thành - Dầu Giây; các Dự án đang triển khai xây dựng như: đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng, Đà Nẵng - Quảng Ngãi. Các đoạn đang thực hiện chuẩn bị đầu tư như Pháp Vân - cầu Giẽ, Ninh Bình - Thanh Hóa, Thanh Hóa - Hà Tĩnh, Nha Trang - Phan Thiết, Bến Lức - Long Thành, Trung Lương - Mỹ Thuận - Cần Thơ. Như vậy, trong thời gian tới có rất nhiều tuyến đường cao tốc sẽ được hoàn thành và đưa vào khai thác, sử dụng.

Để nhanh chóng xây dựng mạng đường cao tốc quốc gia hoàn chỉnh, hợp lý, đáp ứng nhu cầu phát triển lâu dài của đất nước, đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp vào năm 2020, ngày 01/12/2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1734/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020. Theo đó, mạng đường bộ cao tốc Việt Nam bao gồm 43 tuyến có tổng chiều dài 5.873 km. Đồng thời, Nghị quyết số 13-NQ/TW Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020 có nêu rõ "*Ưu tiên đầu tư trước một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam,*

tuyến nối Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh với các cửa ngõ và các đầu mối giao thông quan trọng; phần đầu đến năm 2015, hoàn thành khoảng 600 km và đến năm 2020 hoàn thành đưa vào sử dụng khoảng 2.000 km đường cao tốc”.

Mục tiêu trong thời gian tới phải hình thành mạng đường cao tốc, bảo đảm kết nối các trung tâm kinh tế trọng điểm, các cửa khẩu chính, các đầu mối giao thông quan trọng có nhu cầu vận tải lớn, tốc độ cao; tạo khả năng liên kết cao với các phương thức vận tải hiện đại khác và hội nhập khu vực, quốc tế; đồng thời góp phần giải quyết ách tắc giao thông mà trước hết tại các thành phố lớn như thành phố Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh.

Tại Quyết định số 355/QĐ-TTg ngày 25/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt điều chỉnh chiến lược phát triển giao thông vận tải Việt Nam đến năm 2020 tầm nhìn đến năm 2030, các tuyến đường cao tốc vẫn được ưu tiên đầu tư xây dựng, đặc biệt là tuyến đường cao tốc theo trục dọc Bắc – Nam, tuyến đường cao tốc thuộc hai hành lang một vành đai kinh tế Việt Nam – Trung Quốc, các tuyến đường cao tốc hướng tâm và vành đai vùng thủ đô Hà Nội, các tuyến đường cao tốc nối thành phố Hồ Chí Minh với các cửa ngõ và các đầu mối giao thông quan trọng và đường vành đai thuộc khu vực thành phố Hồ Chí Minh.

2. Đặc điểm của đường cao tốc

Đường cao tốc là một cấp đường trong mạng lưới giao thông đường bộ. Việc quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc tuân theo các quy định chung của pháp luật về giao thông đường bộ. Tuy nhiên, do đặc thù của đường cao tốc là “*đường dành cho xe cơ giới, có dải phân cách chia đường cho xe chạy hai chiều riêng biệt; không giao nhau cùng mức với một hoặc các đường khác; được bố trí đầy đủ trang thiết bị phục vụ, bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra, vào ở những điểm nhất định*”, nên việc quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc có một số nội dung đặc thù khác so với các cấp đường bộ khác. Việc hình thành hệ thống pháp lý cho công tác quản lý, vận hành, khai thác và bảo trì đường cao tốc là thực sự cần thiết để việc tổ chức điều hành giao thông và quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc có hiệu quả.

3. Các vấn đề cần giải quyết

- Tại Điều 89 Luật Giao thông đường bộ năm 2008 có quy định “*Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các điều khoản được giao trong Luật; hướng dẫn những nội dung cần thiết khác của Luật này để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước*”.

- Hiện nay, các quy định hiện hành về quản lý kết cấu hạ tầng giao thông bao gồm: Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/2/2010 của Chính phủ quy định về quản lý kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ; Nghị định số 100/2013/NĐ-CP ngày 03/9/2013 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 11/2010/NĐ-CP; Nghị định số 10/2013/NĐ-CP ngày 11/01/2013 của Chính phủ quy định về việc quản lý, sử dụng và khai thác tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ. Tuy nhiên, tại các Nghị định này vẫn chưa có quy định cụ thể về quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc. Do đặc thù của đường cao tốc là đường chỉ

dành cho xe cơ giới và phần lớn đường cao tốc được thực hiện thu phí, đồng thời đường cao tốc được khai thác với tốc độ cao để rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra vào tại những điểm nhất định nên việc quản lý, khai thác và bảo trì cũng khác so với các cấp đường bộ khác.

Để thuận tiện cho tuyến đường cao tốc mà phương tiện cơ giới lựa chọn lưu hành, đường cao tốc được điều khiển giao thông bằng hệ thống quản lý, giám sát giao thông, có bố trí các đội cứu hộ, đội cứu nạn thường trực để ứng phó và xử lý kịp thời khi có trường hợp tai nạn, sự cố, cháy nổ, ùn tắc giao thông hoặc các trường hợp bất khả kháng khác xảy ra trên đường cao tốc; các tai nạn, sự cố xảy ra trên đường cao tốc phải được giải quyết nhanh nhất, đảm bảo thông tuyến đường trong thời gian ngắn nhất nhằm sớm đưa đường cao tốc trở lại hoạt động bình thường. Mặt khác, do chạy với tốc độ cao, lưu lượng giao thông lớn, nếu xảy ra sự cố thì chỉ trong một thời gian rất ngắn sẽ xảy ra ùn tắc giao thông trên đường cao tốc. Các điểm kết nối giao thông thường có khoảng cách lớn nên mỗi tuyến đường cao tốc phải có một trung tâm quản lý, điều hành giao thông riêng hay còn gọi là trung tâm quản lý, điều hành giao thông tuyến. Trung tâm quản lý, điều hành giao thông tuyến sẽ kiểm soát, điều khiển giao thông theo phương án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Các trung tâm quản lý, điều hành giao thông tuyến chịu sự quản lý và điều hành của Trung tâm quản lý, điều hành giao thông khu vực. Khi xảy ra sự cố, tai nạn trên đường cao tốc, Trung tâm điều hành giao thông tuyến sẽ thực hiện theo sự chỉ đạo của Trung tâm quản lý, điều hành giao thông khu vực để phân luồng giao thông tại các điểm ra vào đường cao tốc phù hợp với mạng lưới giao thông khu vực. Với đặc thù khai thác với tốc độ cao và chỉ được dừng đỗ xe trên đường cao tốc ở những nơi quy định, công tác bảo trì đường cao tốc cũng phải có các quy định riêng để không ảnh hưởng đến việc khai thác, vận hành bình thường của đường cao tốc.

Với các nội dung nêu trên, việc quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc có liên quan trực tiếp đến nhiều ngành như Công an, Y tế, Viện Kiểm sát nhân dân, chính quyền địa phương, nơi có tuyến đường cao tốc đi qua.

Từ những đặc thù riêng và các vấn đề cần giải quyết nêu trên, Bộ Giao thông vận tải đã đăng ký chương trình với Văn phòng Chính phủ đề nghị xây dựng Nghị định quy định về đầu tư, xây dựng, quản lý, khai thác đường cao tốc. Tuy nhiên, trong quá trình xây dựng Dự thảo Nghị định, các vấn đề về quản lý đầu tư xây dựng đường cao tốc không có đặc thù ngoài các nội dung đã được quy định tại Luật Đầu tư xây dựng cơ bản, Luật Xây dựng, Nghị định số 12/2009/NĐ-CP ngày 10/02/2009, Nghị định số 83/2009/NĐ-CP ngày 15/10/2009, Nghị định 108/2009/NĐ-CP ngày 27/11/2009 (hiện nay Nghị định này đang được Bộ KHĐT dự thảo sửa đổi trình Chính phủ về đầu tư theo hình thức đối tác công tư). Đối với các nội dung về quản lý, khai thác và bảo trì do có đặc thù riêng của đường cao tốc và chưa được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, Bộ Giao thông vận tải đề nghị xây dựng Nghị định về quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc để quản lý, khai thác hiệu quả đường cao tốc góp phần phát triển nền kinh tế của đất nước.

II. Mục tiêu của Dự thảo Nghị định, phương án giải quyết và nội dung cụ thể trong Dự thảo Nghị định

1. Mục tiêu của Dự thảo Nghị định

- Tạo khung pháp lý cho việc quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc;
- Nêu rõ trách nhiệm của từng cơ quan đơn vị đối với công tác quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc;
- Đề ra nguyên tắc cơ bản để vận hành, quản lý, điều tiết giao thông của từng tuyến đường cao tốc cũng như của cả mạng lưới giao thông khu vực được đồng bộ và liên kết chặt chẽ với nhau giúp tăng cường khai thác hiệu quả;
- Phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong việc quản lý, khai thác đường cao tốc đặc biệt là khi xảy ra sự cố như tai nạn đặc biệt nghiêm trọng, hỏa hoạn, thiên tai, ...
- Giúp cho các cơ quan, đơn vị liên quan đến quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc thực hiện tốt chức trách, nhiệm vụ được giao;
- Khai thác hiệu quả đường cao tốc và bảo vệ tốt công trình đường cao tốc.

Việc ban hành *Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc* là một văn bản dưới luật hết sức phù hợp và cần thiết trong thời điểm hiện nay.

2. Các phương án để giải quyết vấn đề

Hiện nay, trong tình hình phát triển kinh tế của đất nước, có rất nhiều tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư xây dựng công trình đường cao tốc. Việc kêu gọi nhà đầu tư cũng như các chính sách quy định về đầu tư đã được quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật khác. Việc thực hiện công tác quản lý, khai thác và bảo trì công trình sau đầu tư xây dựng là rất quan trọng, ảnh hưởng đến chất lượng công trình và năng lực khai thác của tuyến đường. Việc quản lý, khai thác đường cao tốc do nhiều tổ chức, cá nhân tham gia thực hiện quản lý, bảo trì đòi hỏi phải có sự quản lý của Nhà nước chặt chẽ.

Hiện tại, hệ thống đường cao tốc của Việt Nam đang ở giai đoạn phát triển ban đầu. Tuy nhiên, trong thời gian tới, số lượng đường cao tốc sẽ tăng lên rất nhanh nên việc xây dựng hệ thống văn bản quy phạm pháp luật cho đường cao tốc là rất cần thiết, đảm bảo cho tính thống nhất trong quá trình thực hiện quản lý và khai thác đạt hiệu quả.

Việc xây dựng các quy định về quản lý, khai thác đường cao tốc có thể theo các phương án sau:

Phương án 1: Xây dựng Nghị định bổ sung một số điều của Nghị định số 11/2010/NĐ-CP ngày 24/02/2010 quy định về quản lý và bảo vệ kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, trong đó có bổ sung những quy định đặc thù của đường cao tốc.

Phương án 2: Xây dựng Nghị định riêng quy định về quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc, theo đó những tính đặc thù của đường cao tốc sẽ được quy định tại Nghị định này.

3. Lựa chọn phương án giải quyết

Do có những quy định mang tính chất đặc thù nhằm đáp ứng được mục tiêu đề ra là có một khung pháp lý để quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc, Bộ Giao thông vận tải đề nghị lựa chọn Phương án 2. Vừa qua, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 100/NĐ-CP ngày 03/9/2013 về sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 11/2010. Do vậy, Phương án 2 sẽ phù hợp, đồng thời đẩy nhanh tiến độ ban hành, kịp thời đáp ứng yêu cầu của công tác quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc.

4. Quan điểm xây dựng Nghị định

a) Căn cứ xây dựng Nghị định

- Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001;
- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008;
- Luật Giao thông đường bộ năm 2008;

Dự thảo Nghị định đã được xây dựng trên cơ sở các ý kiến tham gia của các Bộ, ngành, địa phương, các đơn vị đang đầu tư, quản lý đường cao tốc... và chuyên gia đường bộ cao tốc Nhật Bản (*đất nước có hệ thống đường bộ cao tốc phát triển nhất thế giới hiện nay*) trên mọi phương diện kinh tế, xã hội, đời sống... Ngoài ra, Dự thảo Nghị định đã được xây dựng trên quan điểm thực hiện Hiến pháp, pháp luật và Điều ước Quốc tế mà Việt Nam là thành viên, Dự thảo Nghị định đã kế thừa các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật đã được áp dụng rộng rãi và phổ biến trên toàn xã hội và đang được xã hội tuân theo, việc này chứng minh khi đưa Nghị định vào áp dụng vào thực tế đời sống sẽ có tính khả thi cao.

b) Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng của Nghị định

- Nghị định này quy định về quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường bộ cao tốc, bao gồm tổ chức giao thông trên đường cao tốc, điều hành giao thông, đảm bảo an toàn giao thông, bảo trì công trình đường cao tốc, xử lý sự cố, tai nạn xảy ra trên đường cao tốc, công tác cứu nạn, cứu hộ, trách nhiệm quản lý và bảo vệ công trình đường cao tốc.

- Đối tượng áp dụng: Nghị định này áp dụng đối với tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc.

5. Một số vấn đề cụ thể giải quyết trong Dự thảo Nghị định:

a) Về việc tổ chức giao thông: Việc tổ chức giao thông nói chung đã được quy định tại Điều 37 Luật Giao thông đường bộ, Dự thảo Nghị định quy định các vấn đề cụ thể, đặc thù đối với việc tổ chức giao thông trên đường cao tốc.

b) Để thống nhất công tác quản lý và khai thác đồng bộ, hiệu quả các tuyến đường cao tốc, ngoài Trung tâm quản lý, điều hành giao thông tuyến, đòi hỏi phải

có Trung tâm quản lý, điều hành giao thông khu vực để điều hành giao thông của khu vực khi một trong các tuyến có sự cố hoặc điều tiết giao thông khu vực để đảm bảo giao thông được thông suốt, an toàn và hiệu quả.

c) Do đặc thù khai thác với tốc độ cao nên các điểm ra, vào đường cao tốc theo tiêu chuẩn thiết kế thường có khoảng cách lớn, phần lớn các đường cao tốc có thu phí và trạm thu phí được đặt tại các vị trí ra, vào của đường cao tốc. Với đặc thù rút ngắn hành trình và thời gian lưu thông ngắn, việc áp dụng công nghệ thu phí tiên tiến, hiện đại là rất cần thiết nhằm tránh ùn tắc giao thông tại trạm thu phí. Tuy nhiên còn phụ thuộc vào khả năng thích ứng công nghệ của xã hội. Do vậy, Dự thảo Nghị định quy định các nguyên tắc chung đối với trạm thu phí.

d) Trên đường cao tốc, ngoài các thông tin trên các biển báo cố định, còn các thông tin bố trí trên biển báo điện tử để thông báo những thông tin thay đổi đối với các trường hợp cần thông báo tới người lái xe trên đường. Dự thảo Nghị định cũng quy định theo hướng nội dung này.

đ) Dự thảo Nghị định cũng quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị liên quan trong việc phối hợp thực hiện quản lý, khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc do việc này liên quan đến nhiều Bộ, ngành như Công an, Y tế, Viện Kiểm sát nhân dân, chính quyền địa phương nơi có tuyến đường cao tốc đi qua.

III. Đánh giá tác động của Dự thảo Nghị định

1. Tác động đến kinh tế, xã hội, môi trường, hệ thống pháp luật

Để thúc đẩy phát triển kinh tế, trong thời gian qua Chính phủ đã có rất nhiều nỗ lực trong việc phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng, trong đó bao gồm cả việc đầu tư xây dựng các tuyến đường bộ cao tốc phục vụ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, là tiền đề quan trọng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp.

Với quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn sau năm 2020, theo đó mạng đường bộ cao tốc Việt Nam bao gồm 43 tuyến có tổng chiều dài 5.873 km. Do vậy, trong những năm tới, số lượng đường cao tốc sẽ tăng lên nhanh chóng. Việc ban hành Nghị định sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc được hiệu quả, nâng cao năng lực kinh tế của từng tuyến công trình đường cao tốc cũng như năng lực khai thác của giao thông đường bộ nói chung, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; dần dần từng bước đưa việc quản lý khai thác và bảo trì công trình đường cao tốc cũng như của quản lý hệ thống giao thông nói chung bắt kịp các nước trên thế giới.


Hiện nay đã có một số tuyến đường bộ cao tốc vận hành đưa vào sử dụng, vì vậy một khung pháp lý cho công tác quản lý, vận hành, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc là hết sức cần thiết.

Việc ban hành *Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc* là một văn bản dưới Luật hết sức phù hợp và cần thiết trong thời điểm hiện nay. Nghị định sẽ là bước đầu xây dựng hành lang pháp lý cho các hoạt động quản lý,

khai thác và bảo trì đường cao tốc và từ đó tạo điều kiện cho việc quản lý, phát triển hệ thống đường bộ cao tốc.

2. Tác động đến quyền và nghĩa vụ của công dân, khả năng tuân thủ của cơ quan, tổ chức, cá nhân

Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc là căn cứ pháp lý quan trọng để các Bộ, ngành, địa phương thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước trong công tác quản lý, vận hành, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc trên lãnh thổ Việt Nam, từ đó phát hiện, chấn chỉnh và xử lý kịp thời các hoạt động không phù hợp trong quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc. Ngoài ra, Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc cũng sẽ có những tác động tích cực đối với việc đảm bảo quyền lợi và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động quản lý, khai thác và bảo trì đường bộ cao tốc.

Trên đây là Báo cáo đánh giá tác động của Nghị định về Quản lý, khai thác và bảo trì đường cao tốc. Bộ Giao thông vận tải báo cáo Chính phủ xem xét quyết định. 

Nơi nhận:

- Văn phòng CP;
- Bộ Tư pháp;
- TTr. Nguyễn Hồng Trường;
- Tổng cục ĐBVN;
- Trung tâm CNTT- Bộ GTVT (để đăng tải);
- Lưu: VT, KCHT (N20).

BỘ TRƯỞNG



Đinh La Thăng