

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

KHOA LUẬT

ĐẶNG VĂN CƯỜNG

**PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG
TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ
BIẾN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

ĐẶNG VĂN CƯỜNG

**PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG
TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ
BIẾN KHOÁNG SẢN Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật kinh tế

Mã số :60380107

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: TS. Doãn Hồng Nhung

HÀ NỘI - 2014

Lời cam đoan

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu, ví dụ và trích dẫn trong luận văn đều do tôi tự thu thập, chính xác và trung thực. Không có bất kỳ luận khoa học của luận văn nào tổng hợp lại công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Nguyễn Văn Cường

MỤC LỤC

	Trang
<i>Trang phụ bìa</i>	
<i>Lời cam đoan</i>	
<i>Mục lục</i>	
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ	7
LUẬN CƠ BẢN VỀ	
BẢO VỆ MÔI	
TRƯỜNG TRONG	
HOẠT ĐỘNG KHAI	
THÁC VÀ CHẾ BIẾN	
KHOÁNG SẢN	
1.1. Tổng quan về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác, chế khoáng sản và vai trò của khoáng sản đối với nền kinh tế quốc dân	7
1.1.1. Khái niệm tài nguyên khoáng sản	7
1.1.2. Phân loại tài nguyên khoáng sản	9
1.1.3. Vai trò của tài nguyên khoáng sản đối với nền kinh tế quốc dân	11
1.2. Khái quát về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản	13
1.2.1. Hoạt động khai thác khoáng sản	13
1.2.2. Hoạt động chế biến khoáng sản	15
1.3. Sự cần thiết phải bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	16
1.4. Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và	18

chế biến khoáng sản	
1.4.1. Khái niệm và đặc điểm pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	18
1.4.2. Bảo vệ môi trường trên phạm vi toàn cầu	19
1.4.3. Bảo vệ môi trường ở Việt Nam	21
1.4.4. Nguyên tắc cơ bản về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai	27

thác và chế biến khoáng sản	
1.4.5. Hệ thống các quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	30
Chương 2: THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN	33
2.1. Nội dung các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	29
2.1.1. Quy định của pháp luật về quản lý nhà nước trong hoạt động khoáng sản	33
2.1.2. Thẩm quyền quản lý nhà nước về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	34
2.1.3. Cấp phép trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	38
2.2. Thực tiễn thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam	51
2.2.1. Chủ thể trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	51
2.2.2. Quyền của chủ thể khai thác và chế biến khoáng sản	53
2.2.3. Nghĩa vụ của chủ thể khai thác và chế biến khoáng sản	56
2.2.4. Đánh giá tác động môi trường của hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	59
2.3. Đánh giá thực tiễn thi hành pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam	64
2.3.1. Thực trạng áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	64
2.3.2. Những ví dụ thực tế trong hoạt động khai thác chế biến khoáng sản gây ảnh hưởng tới môi trường	69
2.3.3. Những mặt tích cực của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	73

2.3.4.	Những mặt tồn tại của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	74
2.3.5.	Nguyên nhân của những khó khăn, tồn tại của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	76
2.3.6.	Các biện pháp khuyến khích bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	78
	Chương 3: GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN	82
3.1.	Sự cần thiết phải nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	82
3.1.1.	Mục đích phải nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	82
3.1.2.	Chiến lược quy hoạch và phát triển hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản	83
3.2.	Giải pháp nâng cao các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản	89
3.2.1.	Giải pháp nâng cao pháp luật	89
3.2.2.	Giải pháp nâng cao tổ chức thực hiện	90
3.2.3.	Giải pháp phối hợp	91
	KẾT LUẬN	95
	DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	96

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Ngày nay, khi thế giới đang bước vào kỷ nguyên của các tiến bộ khoa học và công nghệ hiện đại thì đồng thời nhân loại cũng phải đối mặt với những thách thức lớn lao cho sự tồn tại. Đó là những nguy cơ suy giảm nghiêm trọng các nguồn tài nguyên thiên nhiên và sự suy thoái các yếu tố quan trọng, căn bản của môi trường sống. Tình hình đó đã đặt ra cho toàn nhân loại nhiệm vụ cấp thiết phải có những hành động kịp thời để bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Bảo vệ môi trường nói chung và bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản nói riêng đã và đang trở thành vấn đề toàn cầu, là mối quan tâm của hầu hết các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là những nước có nền công nghiệp mở phát triển.

Việt Nam cũng như các nước đang phát triển khác có nhu cầu rất lớn về tài nguyên khoáng sản để phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Mặt khác, hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản hiện nay đang được xã hội hóa với tốc độ cao. Sự ra đời của Luật khoáng sản năm 2010 đã tạo khung pháp lý vững chắc, môi trường đầu tư an toàn trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản, cũng như về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản. Ngành công nghiệp mỏ ở Việt Nam đã và đang trên đà phát triển, nhu cầu sử dụng tài nguyên khoáng sản ngày càng tăng cao.

Tuy nhiên, tài nguyên khoáng sản là một tài nguyên đặc biệt, không tái tạo được và cũng không phải vô tận. Do tài nguyên khoáng sản trong lòng đất bị con người khai thác liên tục nên trữ lượng của chúng ngày càng cạn kiệt. Mặt khác, hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản làm cho cơ cấu hoặc trạng thái môi trường bị

biến đổi và biến dạng rất lớn. Hầu hết các mỏ ở nước ta hiện nay đều áp dụng công nghệ khai thác và chế biến lạc hậu. Đặc biệt là công nghệ khai thác lộ thiên đã phá

hoại cảnh quan môi trường, phá hủy bề mặt của đất và là nguồn gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng nhất.

Tình trạng ô nhiễm môi trường không khí và ô nhiễm nguồn nước ở các vùng mỏ nước ta hiện nay đang ở mức báo động. Nó đã và đang gây ra những ảnh hưởng không nhỏ đến con người, kinh tế, văn hóa, xã hội của vùng mỏ nói riêng và toàn xã hội nói chung. Trong tình hình hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ngày càng gia tăng ở Việt Nam, những tác động xấu của hoạt động này đến môi trường ngày càng đa dạng và phức tạp đòi hỏi sự quan tâm của Nhà nước, cũng như sự điều chỉnh của pháp luật. Hiện nay, một số văn bản pháp luật quy định về hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản tạo ra cơ sở pháp lý nhất định để hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản phát triển, bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu sót trong những quy định đó chưa đáp ứng được nhu cầu điều chỉnh hoạt động này trên thực tế để bảo vệ môi trường. Đặc biệt, việc thực thi những quy định này còn yếu kém, nhiều bất cập, cần bổ sung kịp thời. Với những lý do trên, em đã mạnh dạn lựa chọn đề tài "***Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản ở Việt Nam***" để làm luận văn tốt nghiệp.

2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Hiện nay ở nước ta, ngoài một số bài báo, công trình nghiên cứu như: PGS.TS. Nguyễn Đức Khiển, *Luật và các tiêu chuẩn chất lượng môi trường*, Nxb Hà Nội, 2002; ThS. Bùi Đức Hiền, *Về quyền được sống trong môi trường trong lành*

ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Luật học, số 11/2011; TS. Doãn Hồng Nhung, *Chính sách pháp luật về quản lý, khai thác khoáng sản gắn với bảo vệ môi trường*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường. Tạp chí Lý luận và bảo vệ khoa học và nghiệp vụ của Bộ Tài nguyên và Môi trường. Số 05 (163). Kỳ 1 tháng 3-201337, Quang Thọ (2011), "*Phòng chống nạn khai thác than trái phép ở Quảng Ninh*",

nhandan.org.vn, ngày 28/09/2011, Nguyễn Cảnh Nam, Nguyễn Quang Tuyết (2010), "*Kiến nghị hoàn thiện một số vấn đề về chiến lược, quy hoạch phát triển*

khoáng sản tại Việt Nam", Công nghiệp mỏ ... đã đề cập một số khía cạnh của hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản. Nhưng kể từ khi Luật bảo vệ môi trường năm 2014 ngày 23 tháng 6 năm 2014, số 55/2014/QH13 đã được Quốc hội thông qua thay thế cho Luật bảo vệ môi trường năm 2014, cũng như vấn đề bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam, thì chưa có công trình nào nghiên cứu một cách sâu sắc, hệ thống và đầy đủ về vấn đề: Khía cạnh pháp lý về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản. Ngoài ra, bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản còn liên quan đến nhiều văn bản pháp luật như: Luật đầu tư, Luật bảo vệ môi trường, Luật khoáng sản, Luật thuế tài nguyên... Vì vậy nghiên cứu về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản một cách có hệ thống về vấn đề này mang ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc.

Đề tài nghiên cứu và từng bước hoàn thiện cơ sở lý luận cho việc xây dựng những quy phạm pháp luật phù hợp với thực trạng bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam và là cơ sở pháp lý cho việc bảo vệ môi trường.

3. Tính mới và những đóng góp của đề tài

Hiện đã có khá nhiều các bài viết, công trình nghiên cứu về tình trạng khai thác, chế biến khoáng sản tại Việt Nam. Tuy nhiên về khía cạnh "Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản" hay bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản tại Việt Nam thì vẫn chưa có nhiều công trình nghiên cứu hoặc có nghiên cứu nhưng mới nghiên cứu bộ phận nhỏ nằm trong tổng thể một chủ thể lớn có liên quan tới vấn đề bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản ở Việt Nam. Do vậy chỉ mang tính phụ trợ, chưa thực sự sâu sắc. Việc nghiên cứu pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản - thực trạng và giải pháp mang tính lý luận và thực tiễn sâu sắc trong tình hình Việt Nam hiện nay khi mà pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản ở Việt

Nam chưa thực sự được quan tâm, tình hình ô nhiễm môi trường trong hoạt động khoáng sản ngày càng gia tăng, gây ảnh hưởng lớn tới môi trường và cuộc sống của con người.

Trên cơ sở đó, tác giả muốn đưa ra điểm mới của việc nghiên cứu đề tài này như sau:

Một là, luận văn nghiên cứu việc bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản gắn với sự phát triển bền vững.

Hai là, luận văn nghiên cứu, tiếp cận vấn đề phát triển bền vững là một vấn đề liên ngành vì nó liên quan đến bốn loại hình trong sự bền vững: bền vững về con người, bền vững về xã hội, bền vững mặt kinh tế và bền vững môi sinh. Bốn loại hình này tác động hỗ tương với nhau, nghĩa là cần có những khoa học liên ngành để tạo sự hỗ trợ cho nhau trong một viễn kiến toàn bộ. Cả bốn loại hình bền vững trên đều liên quan chặt chẽ với nhau; không thể chỉ phát triển kinh tế mà lơ là bảo vệ môi trường.

Ba là, luận văn nghiên cứu cập nhật các quy định mới về khai thác, chế biến khoáng sản trong Luật bảo vệ môi trường năm 2014 có khái quát đến Luật khoáng sản năm 2010.

4. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu

- Luận văn có đối tượng nghiên cứu là: Các vấn đề lý luận về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản; Các văn bản luật thực định của Việt Nam về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản. Thực tiễn xây dựng, áp dụng pháp luật về môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản. Luật khoáng sản năm 2010 chỉ điều chỉnh hoạt động khoáng sản bao gồm hoạt động thăm dò khoáng sản và hoạt động động khai thác khoáng sản. Trong khai thác khoáng sản bao gồm cả phân loại, làm giàu

khoáng sản gắn với quá trình khai thác. Hoạt động chế biến khoáng sản sau khai thác (thường gọi là hoạt động chế biến sâu khai thác), hoạt động tiêu thụ, vận

chuyện chuyển khoáng sản không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật khoáng sản năm 2010. Chính vì vậy, hai chữ "chế biến" trong luận văn bản chất chính là hoạt động phân loại, làm giàu khoáng sản gắn với quá trình khai thác, không bao hàm hoạt động chế biến khoáng sản sau khai thác. Trong luận văn này, tác giả chỉ tập trung nghiên cứu pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản theo Luật khoáng sản năm 2010.

- Luận văn chỉ nghiên cứu những vấn đề về bảo vệ môi trường liên quan đến hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản rắn.

- Phạm vi nghiên cứu của luận văn là hệ thống các văn bản pháp luật quy định về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam, bao gồm: Luật khoáng sản năm 2010 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành: Luật bảo vệ môi trường năm 2014; Pháp lệnh thuế tài nguyên; Pháp lệnh phí và lệ phí...

5. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích của luận văn là làm sáng tỏ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc điều chỉnh pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

Để thực hiện mục đích nghiên cứu trên, nhiệm vụ cụ thể của luận văn là:

- Nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận về hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản và điều chỉnh của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam.

- Phân tích thực trạng pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản, từ đó đánh giá những ưu, nhược điểm của pháp luật về bảo vệ môi trường trong khai thác, chế biến khoáng sản.

- Trên cơ sở nghiên cứu các vấn đề lý luận và thực tiễn nêu trên, luận văn đưa ra một số kiến nghị để hoàn thiện pháp luật Việt Nam hiện hành về bảo vệ môi

trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản.

6. Phương pháp nghiên cứu của luận văn

Để làm sáng tỏ các vấn đề nghiên cứu trên, luận văn sử dụng nhiều phương pháp nghiên cứu khoa học khác nhau như:

- Tác giả đi sâu phân tích thực trạng hoạt động khai thác, chế biến khoáng sản và những ảnh hưởng của hoạt động khai thác, chế biến tới môi trường và những chế định chủ yếu của Luật khoáng sản 2010: Quyền nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức được phép, khai thác, chế biến khoáng sản, đặc biệt nhấn mạnh vấn đề bảo vệ môi trường.
- Phương pháp tổng hợp và phân tích, phương pháp thống kê, phương pháp so sánh, đối chiếu, kết hợp nghiên cứu lý luận và thực tiễn... tham khảo những báo cáo, bài viết của một số tác giả có liên quan đến vấn đề nghiên cứu.
- Cơ sở phương pháp luận của luận văn là triết học Mác - Lênin, nhất là phép duy vật biện chứng. Trong quá trình nghiên cứu, tiếp thu quan điểm trong văn kiện Đại hội Đảng cộng sản Việt Nam vấn đề công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Trong đó có vấn đề "sử dụng hợp lý, tiết kiệm tài nguyên, bảo vệ và cải thiện môi trường tự nhiên".

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận và danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận văn gồm 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản.

Chương 3: Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác và chế biến khoáng sản.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CƠ BẢN VỀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC VÀ CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN

1.1. TỔNG QUAN VỀ THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG KINH TẾ QUỐC DÂN **BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI SẢN VÀ VAI TRÒ CỦA KHOÁNG SẢN ĐỐI VỚI NỀN**

1.1.1. Khái niệm tài nguyên khoáng sản

Tài nguyên là tất cả các dạng vật chất có ích cho con người và sinh vật. Tài nguyên là các tác nhân cơ bản tạo nên môi trường sống của con người. Không có tài nguyên thì không có môi trường.

Khoáng sản là những dạng vật chất rất gần gũi và đóng vai trò to lớn trong đời sống con người như sắt, than đá, kẽm, vàng, dầu khí, nước khoáng thiên nhiên... Khoáng sản có thể tồn tại ở trạng thái rắn, lỏng hoặc khí. Khoáng sản hầu hết là tài nguyên không tái tạo được, là tài sản quan trọng của quốc gia, phải quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả nhằm đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, phát triển bền vững kinh tế-xã hội trước mắt và lâu dài, bảo đảm quốc phòng, an ninh.

Có rất nhiều cách để phân loại các tài nguyên:

- Theo tính chất, các tài nguyên được phân thành: Tài nguyên đất, nước, khí hậu, sinh vật...
- Theo khả năng tái tạo, các tài nguyên được phân chia thành: Tài nguyên tái tạo và tài nguyên không tái tạo được.

Tài nguyên tái tạo được gọi là những nguồn tài nguyên có thể tự duy trì hoặc bổ sung một cách liên tục khi được sử dụng một cách hợp lý, bao gồm: Năng

lượng mặt trời, nước, gió, động vật, thực vật, vi sinh vật...

Tài nguyên không tái tạo được là những nguồn tài nguyên có mức độ giới hạn nhất định trên trái đất, chúng ta chỉ có thể khai thác ở dạng nguyên khai một lần, bao gồm: Khoáng sản, dầu mỏ...

Hiện nay có nhiều định nghĩa khác nhau về tài nguyên khoáng sản. Định nghĩa được nhiều người chấp nhận như sau: *Tài nguyên khoáng sản là tích tụ tự nhiên của các khoáng chất ở thể rắn, lỏng, khí ở trên hoặc ở trong vỏ trái đất, có hình thái, số lượng, chất lượng đáp ứng những yêu cầu tối thiểu cho phép khai thác, sử dụng, có khả năng đem lại giá trị kinh tế ở thời điểm hiện tại hoặc tương lai.*

Môi trường địa chất của lãnh thổ Việt Nam là loại môi trường có lịch sử phát sinh, phát triển và hình thành đặc biệt phức tạp và rất đa dạng. Nhờ đó Việt Nam có nguồn tài nguyên khoáng sản rất phong phú và đa dạng về chủng loại. Theo thống kê chưa đầy đủ thì đến nay đã phát hiện và ghi nhận trên lãnh thổ Việt Nam có không ít hơn 60 trong số 66 loại khoáng sản phổ biến nhất trong vỏ trái đất. Có trên 80 trong số 200 dạng nguyên liệu khoáng được khai thác, chế biến và sử dụng trong nhiều lĩnh vực kinh tế biên giới. Bao gồm: Nhóm khoáng sản năng lượng - nhiên liệu (dầu mỏ, khí đốt thiên nhiên, than đá, đá dầu...); nhóm sắt và hợp kim sắt (Fe, Mn, Cr...); nhóm kim loại phóng xạ (U, Th); nhóm kim loại đất hiếm (La, Ce, Pr, Nd, Gd, Yb...) và hiếm (Ta, Nb, Cd, Ge...); nhóm kim loại quý (Au, Ag, Fe); nhóm hóa chất và phân bón (apatit, photphoric, berit, pyrit); nhóm nguyên liệu trơ (sét chịu lửa, quarit, magnerete...); nhóm vật liệu xây dựng (sét gạch ngói, đá xây dựng, đá ốp lát trang trí, đá vôi, đá phiến lớp...); nhóm nguyên liệu kỹ thuật và khoáng chất công nghiệp khác (giophit, thạch anh áp điện...); nhóm đá quý và bán quý (rubi, saphia...); nhóm nước khoáng nóng.

Những khoáng sản đã phát hiện được kể trên đã được điều tra, thăm dò địa chất với những mức độ rất khác nhau. Bước đầu có thể đưa ra những nhận định

như sau:

- Trên lãnh thổ Việt Nam có những loại khoáng sản có tiềm năng lớn đạt tầm cỡ thế giới như: Bauxit, đất hiếm, khí đốt thiên nhiên, đá vôi, các thạch anh, than nâu, đá ốp lát trang trí mỹ nghệ.
- Có nhiều loại khoáng sản có tiềm năng trung bình đến lớn, đáp ứng được phần nào nhu cầu sử dụng để phát triển kinh tế-xã hội trong nước và góp phần tham gia vào thị trường nguyên liệu khoáng sản khu vực và thế giới như Apatit, sa khoáng tổng hợp ven biển, cromit và một số loại khoáng chất công nghiệp.
- Có nhiều loại khoáng sản đã được phát hiện có thể có triển vọng về tiềm năng lớn. Song chưa được làm sáng tỏ đến mức cần thiết để có thể khẳng định về quy mô và chất lượng của chúng như: đá quý và đồng, chì, kẽm, vàng...

Dưới góc độ pháp luật, khoáng sản được hiểu là các tài nguyên trong lòng đất, trên mặt đất dưới dạng tích tụ tự nhiên khoáng vật, khoáng chất có ích ở thể rắn, thể rắn, thể lỏng, thể khí hiện tại hoặc sau này có thể khai thác, khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ mà sau này có thể khai thác lại, cũng là khoáng sản. Điều 2, khoản 1 Luật khoáng sản năm 2010 có quy định: "Khoáng sản là khoáng vật, khoáng chất có ích được tích tụ tự nhiên ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng đất, trên mặt bao gồm cả khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải mỏ" [25].

Tóm lại, khoáng sản là khoáng vật, khoáng vật có ích được tích tụ tự nhiên hàng nghìn năm ở thể rắn, thể lỏng, thể khí tồn tại trong lòng và trên mặt đất. Khoáng sản là tài nguyên hầu hết không tái tạo được, là tài sản quan trọng của quốc gia. Giá trị to lớn của khoáng sản cũng như tính phức tạp của vấn đề môi trường phát sinh trong quá trình khai thác và chế biến khoáng sản tất yếu dẫn tới nhà nước quản lý khoáng sản bằng pháp luật.

1.1.2. Phân loại tài nguyên khoáng sản

Có nhiều căn cứ phân loại khoáng sản:

Thứ nhất, theo chức năng sử dụng, khoáng sản được phân ra làm ba nhóm

lớn:

- Khoáng sản kim loại:

+ Nhóm khoáng sản sắt và kim loại sắt: Sắt, mangan, crom, niken, coban...

+ Nhóm kim loại cơ bản: Thiếc, đồng, chì, kẽm...

+ Nhóm kim loại nhẹ: Nhôm, titan, beryllium...

+ Nhóm Kim loại quý hiếm: Vàng, bạc, bạch kim

+ Nhóm kim loại phóng xạ, nhóm kim loại hiếm và kim loại đất hiếm. - Khoáng sản phi kim loại:

+ Nhóm khoáng sản hóa chất và phân bón: Apatit, photphorit, muối mỏ thạch cao...

+ Nhóm nguyên liệu: Sứ, gốm, thủy tinh chịu lửa...

+ Nhóm nguyên liệu kỹ thuật: Kim cương, thạch anh, atbet...

+ Nhóm vật liệu xây dựng: Đá macma, đá vôi, đá hoa, cát sỏi...

- Khoáng sản cháy: Than (than đá, than nâu, than bùn), dầu khí (dầu mỏ, khí đốt)...

Thứ hai, theo mục đích và công dụng có thể phân thành:

- Khoáng sản nhiên liệu hay nhiên liệu hóa thạch: Dầu mỏ, hơi đốt, than bùn, than...

- Khoáng sản phi kim: Các dạng vật liệu xây dựng như đá vôi, cát, đất sét..., đá xây dựng như đá hoa cương... và các khoáng sản phi kim khác.

- Khoáng sản kim loại: Các loại quặng kim loại đen, kim loại màu và kim loại đá quý.

- Nhiên liệu đá màu: Ngọc thạch anh, đá mã não... và các loại đá quý như kim cương...

- Thủy khoáng: Nước khoáng và nước ngọt ngầm dưới đất.

- Nhiên liệu khoáng-hóa: Apatit và các muối khoáng khác như phophat...

- Khoáng sản rắn: Quặng kim loại đen, kim loại màu, đá...

- Khoáng sản lỏng: Dầu mỏ, nước khoáng...
- Khoáng sản khí: Khí đốt, khí trơ...

1.1.3. Vai trò của tài nguyên khoáng sản đối với nền kinh tế quốc dân

Tuy không có vai trò quyết định sự tồn tại và phát triển của loài người như các thành phần môi trường nước, đất, không khí... nhưng tài nguyên khoáng sản cũng là những yếu tố hết sức quan trọng trong việc bảo đảm sự duy trì và phát triển xã hội. Xét từ phương diện cá nhân, con người có thể sống mà không cần đến tài nguyên khoáng sản nhưng trên bình diện chung thì một xã hội không thể phát triển bền vững và toàn diện nếu không có bất kỳ nguồn tài nguyên khoáng sản nào. Vai trò và tầm quan trọng của tài nguyên khoáng sản được thể hiện ở những khía cạnh sau:

- Khoáng sản là nguyên liệu chính cho nhiều ngành công nghiệp then chốt. *Ví dụ:* đá vôi dùng trong sản xuất xi măng, sản xuất vật liệu xây dựng, quặng sắt

được dùng trong ngành luyện kim, cơ khí...

- Thực tiễn những năm gần đây nhắc ta nhớ đến tầm quan trọng của các nguồn năng lượng từ hóa thạch như than đá, dầu mỏ, khí thiên nhiên. Đây là nguồn cung cấp năng lượng chủ yếu cho nhiều ngành kinh tế quan trọng cũng như phục vụ sinh hoạt hàng ngày của con người. Nền công nghiệp hóa dầu đồ sộ cũng đã được tạo dựng nhờ những tài nguyên này.

- Xuất khẩu khoáng sản thường đem lại nguồn thu lớn cho các quốc gia.

Đây cũng là xu hướng chung của các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam nhằm đáp ứng nhu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước cũng như phục vụ cho việc trả các món nợ nước ngoài.

- Bản thân ngành công nghiệp khoáng sản cũng là ngành chiếm tỷ trọng cao trong ngành kinh tế của nhiều nước. Nhiều nước có nguồn thu ngân sách chủ yếu là từ khai thác khoáng sản mà ví dụ điển hình là Côoet, Brunei...

Việt Nam có lợi thế rất lớn đó là có nguồn tài nguyên khoáng sản phong

phủ. Kết quả điều tra địa chất đã phát hiện trên 5.000 mỏ và điểm quặng với trên 60 loại khoáng sản khác nhau với các quy mô lớn, vừa và nhỏ. Trong đó, chủ yếu là quy mô vừa và nhỏ. Các khoáng sản tuy có quy mô trữ lượng lớn như than

Quảng Ninh, sắt (Thạch Khê - Hà Tĩnh), apatit (Lào Cai), boxit (Nam Việt Nam), đất hiếm (Lai Châu) nhưng lại có mặt hạn chế là điều kiện địa chất phức tạp (than, sắt), giá trị trên thị trường thế giới thấp, khó tiêu thụ và thường phân bố ở vùng có điều kiện tự nhiên không thuận lợi, cơ sở hạ tầng kém phát triển. Các khoáng sản có quy mô trữ lượng vừa và nhỏ bao gồm khá nhiều loại khoáng sản thường phân bố không tập trung mà trải trên diện rộng với những đặc điểm địa chất mỏ rất khác nhau. Điều này gây khó khăn cho việc đầu tư quy mô lớn và khó áp dụng trong công nghệ thăm dò, khai thác đồng loạt cho nhiều mỏ. Đây cũng chính là những lý do khiến cho ngành công nghiệp mỏ Việt Nam tụt hậu khá xa so với các nước phát triển trong khu vực và thế giới. Mức đóng góp của ngành công nghiệp mỏ vào nền kinh tế quốc dân còn thấp và chưa tương xứng với tiềm năng hiện có [36].

Trong những năm gần đây, nhận được sự quan tâm đặc biệt của Đảng và nhà nước, ngành công nghiệp mỏ của nước ta đã có những bước phát triển đáng kể.

Đặc biệt, việc ban hành Luật khoáng sản năm 2010 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo ra khung pháp lý tương đối hoàn chỉnh về lĩnh vực tài nguyên khoáng sản.

Số dự án đầu tư vào hoạt động khoáng sản tăng nhanh. Công nghiệp mỏ của Việt Nam từng bước hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới. Khung pháp lý của Luật khoáng sản năm 2010 bước đầu tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư trong nước và ngoài nước từ nhiều thành phần kinh tế khác nhau tham gia hoạt

động khoáng sản. Nguồn đầu tư vào lĩnh vực này có mức tăng đáng kể và phần lớn là từ ngoài nguồn ngân sách nhà nước.

Mức thu ngân sách từ các hoạt động khoáng sản tăng đáng kể. Rõ ràng lượng dự án đầu tư vào lĩnh vực khoáng sản tăng mạnh thì nguồn thu vào ngân

sách nhà nước từ lĩnh vực này cũng tăng theo tương ứng. Đối với nhiều địa phương, nhất là các tỉnh miền núi, biên giới, nguồn thu từ thuế tài nguyên khoáng sản và các loại thuế, lệ phí khác từ hoạt động khoáng sản vào ngân sách địa phương có vai trò quan trọng, chiếm một tỷ lệ khá lớn. Tính chung, tỷ trọng đóng góp của ngành công nghiệp mỏ vào GDP của cả nước kể cả công nghiệp dầu khí tăng lên đáng kể từ mức 5,29% trước đây, nay đã lên tới 7,5%.

Việc làm và thu nhập của người lao động khai thác khoáng sản có mức tăng trưởng khá.

Hoạt động khoáng sản phát triển thu hút lực lượng lao động đông đảo. Nếu như trong thời kỳ bao cấp trước đây, trung bình số lao động thường xuyên làm việc trong lĩnh vực khoáng sản vào khoảng 80.000 người thì hiện nay con số này đã tăng lên tới 430.000 người. Ngoài ra, chưa kể số lượng lao động không nhỏ lao động có tính chất thời vụ khác. Thu nhập của người lao động trong lĩnh vực khoáng sản ổn định và có mức tăng trưởng. Đặc biệt mức thu nhập bình quân của người lao động trong một số công việc như: thăm dò, khai thác tận thu khá cao so với thu nhập trung bình của người dân.

Đẩy mạnh phát triển công nghiệp mỏ có ý nghĩa nhiều mặt vừa tạo ra nguồn nhiên liệu quan trọng nuôi sống các ngành công nghiệp then chốt của đất nước vừa tăng thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

1.2. KHÁI QUÁT VỀ HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC, CHẾ BIẾN KHOÁNG SẢN

1.2.1. Hoạt động khai thác khoáng sản

Khai thác khoáng sản là hoạt động nhằm thu hồi khoáng sản, bao gồm xây dựng cơ bản mỏ, khai đào, phân loại, làm giàu và các hoạt động khác có liên quan (khoản 7 Điều 2 Luật khoáng sản năm 2010). Hoạt động khai thác khoáng sản gây ra những tác hại rất lớn tới môi trường tự nhiên. Vì vậy, pháp luật thường đặt ra

những quy định có tính chất là điều kiện bắt buộc chủ giấy phép khai thác khoáng sản phải tuân thủ trước khi được cấp giấy phép, trong suốt cả quá trình khai thác và

cả khi kết thúc khai thác. Các quy định chủ yếu là:

Đặc quyền của tổ chức, cá nhân là được cấp giấy phép khai thác khoáng sản trong thời hạn 06 tháng kể từ ngày kết thúc thăm dò; sử dụng số liệu và thông tin của Nhà nước; cất giữ, vận chuyển, tiêu thụ khoáng sản; chuyển nhượng để lại thừa kế quyền khai thác, khai thác khoáng sản đi kèm. Bên cạnh đó tổ chức cá nhân trong quá trình khai thác khoáng sản phải đáp ứng điều kiện được đặt ra như nộp lệ phí giấy phép, tiền sử dụng số liệu, thông tin về tài nguyên khoáng sản của Nhà nước, thuế tài nguyên khoáng sản và nghĩa vụ tài chính khác, tận thu khoáng sản, bảo vệ tài nguyên khoáng sản, bảo đảm an toàn lao động và vệ sinh lao động; thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường phù hợp với báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được chấp thuận; bảo đảm tiến độ xây dựng cơ bản mỏ và hoạt động sản xuất phù hợp với báo cáo nghiên cứu khả thi về khai thác khoáng sản và thiết kế mỏ đã được chấp thuận... Để được cấp giấy phép khai thác khoáng sản, tổ chức, cá nhân phải có đủ các điều kiện sau đây theo quy định tại khoản 2 Điều 53 Luật khoáng sản 2010:

- a) Có dự án đầu tư khai thác khoáng sản ở khu vực đã thăm dò, phê duyệt trữ lượng phù hợp với quy hoạch quy định tại các điểm b, c và d điều 10 của Luật này. Dự án đầu tư khai thác khoáng sản phải có phải có phương án sử dụng nhân lực chuyên ngành, thiết bị, công nghệ tiên tiến phù hợp; đối với khoáng sản độc hại còn phải được Thủ tướng cho phép bằng văn bản.
- b) Có báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc bảng cam kết bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường.
- c) Có vốn chủ sở hữu ít nhất bằng 30% tổng vốn đầu tư của dự án đầu tư khai thác khoáng sản [25].

Sau 12 tháng kể từ ngày giấy phép có hiệu lực tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản chưa bắt đầu việc xây dựng cơ bản mỏ mà không có lý do chính đáng thì tổ chức sẽ bị thu hồi giấy phép khai thác khoáng sản, kèm theo đó là giấy

phép khai thác khoáng sản cũng chấm dứt hiệu lực (khoản 1 Điều 58 Luật khoáng sản năm 2010).

References.

1. Bảo tàng địa chất Việt Nam (2010), "Danh sách khoáng sản Việt Nam", *dgm.gov.vn*.
2. Bùi Quang Bình (2010), "Khai thác và sản xuất khoáng sản những bài học lớn", *tiasang.com.vn*, ngày 18/3/2010.
3. Bộ Tài chính (2002), *Thông tư số 63/2002/TT-BTC ngày 24/7/2002 hướng dẫn thực hiện các quy định pháp luật về phí và lệ phí*, Hà Nội.
4. Bộ Tài chính (2005), *Thông tư số 105/2005/TT-BTC ngày 30/11/2005 hướng dẫn thực hiện Nghị định số 137/2005/NĐ-CP ngày 9/11/2005 của Chính phủ về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản*, Hà Nội.
5. Bộ Tài chính (2006), *Thông tư số 45/2006/TT-BTC ngày 25/5/2006 sửa đổi, bổ sung Thông tư số 63/2002/TT-BTC ngày 24/7/2002 hướng dẫn thực hiện các quy định pháp luật về phí và lệ phí*, Hà Nội.
6. Bộ Tài nguyên và Môi trường (1996), *Báo cáo môi trường quốc gia năm 1996*, Hà Nội.
7. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Thông tư số 12/2011/TT/BTNMT quy định về chất thải nguy hại*, Hà Nội.

8. Chính phủ (2003), *Quyết định số 256/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về bảo vệ môi trường đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
9. Chính phủ (2005), *Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2005 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 của Bộ Chính trị về bảo*

vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Hà Nội.

10. Chính phủ (2005), *Nghị định số 137/2005/NĐ-CP ngày 9/11/2005 về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản*, Hà Nội.
11. Chính phủ (2006), *Nghị định số 21/2006/NĐ-CP ngày 28/02/2008 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
12. Chính phủ (2006), *Nghị định số 80/2006/NĐ-CP ngày 09/8/2006 về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
13. Chính phủ (2007), *Nghị định số 59/2007/NĐ-CP ngày 09/4/2007 về quản lý chất thải rắn*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2007), *Quyết định số 116/2007/QĐ-TTg, ngày 23/7/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch điều tra cơ bản địa chất về tài nguyên khoáng sản đến năm 2015, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2009), *Nghị định số 117/2009/NĐ-CP ngày 31/12/2009 quy định về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
16. Chính phủ (2011), *Nghị định số 29/2011/NĐ-CP quy định về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, cam kết bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
17. Chính phủ (2012), *Nghị định số 15/2012/NĐ-CP ngày 09/3/2012 hướng dẫn thi hành Luật khoáng sản năm 2010*, Hà Nội.
18. Chính phủ (2012), *Nghị định số 22/2012/NĐ-CP ngày 26/3/2012 quy định về*

đầu giá khai thác khoáng sản, Hà Nội.

19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2004), *Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa*, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2013), *Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03/6/2013 Hội*

ng 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, Hà Nội.

21. Nguyễn Hằng (2011), "Những hệ lụy từ hoạt động khai thác khoáng sản", *vea.gov.vn*, ngày 04/10/2011.
22. "Khoáng sản", <http://vi.wikipedia.org>.
23. Mạnh Quân (2010), "Lộn xộn khai thác khoáng sản" *báo mới.com*, ngày 10/3/2010.
24. Quốc hội (2005), *Luật doanh nghiệp*, Hà Nội.
25. Quốc hội (2010), *Luật khoáng sản*, Hà Nội.
26. Quốc hội (2014), *Luật bảo vệ môi trường*, Hà Nội.
27. Quang Thọ (2011), "Phòng chống nạn khai thác than trái phép ở Quảng Ninh", *nhandan.org.vn*, ngày 28/9/2011.
28. Hà Thu (2011) "Đánh giá tác động môi trường thăm định trên bàn giấy", *Bao moi.com*, ngày 29/10/2011.
29. Tổng cục thống kê (2000), *Niên giám thống kê năm 2000*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.
30. Tổng cục thống kê (2004), *Niên giám thống kê năm 2004*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.
31. Tổng cục thống kê (2005), *Niên giám thống kê năm 2005*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.
32. Tổng cục thống kê (2006), *Niên giám thống kê năm 2006*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.

33. Tổng cục thống kê (2007), *Niên giám thống kê năm 2007*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.
34. Tổng cục thống kê (2008), *Niên giám thống kê năm 2008*, Nxb, Thống kê, Hà Nội.
35. Nguyễn Trinh (2011), "Quy định ký quỹ cải tạo, phục hồi khai thác khoáng sản", *monre.gov.vn*, ngày 29/11/2011.
36. Trường Đại học Luật Hà Nội (2006), *Giáo trình Luật môi trường*, Nxb, Công an nhân dân, Hà Nội.

37. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (1989), *Pháp lệnh tài nguyên khoáng sản*, Hà Nội.
38. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2010), *Nghị quyết số 928/2010/UBTVQH12 ngày 19/04/2010 ban hành mức thuế suất tài nguyên*, Hà Nội.
39. Viện Tư vấn phát triển (2010), "Tổng quan thực trạng khai thác khoáng sản Việt Nam", Hội thảo khoa học: *Công nghiệp khai thác và phát triển bền vững tại Việt Nam*, tổ chức tại Hà Nội.