

MỘT SỐ NỘI DUNG MỚI CỦA LUẬT KHOÁNG SẢN (SỬA ĐỔI)

TS. LẠI HỒNG THANH
Bộ Tài nguyên và Môi trường

Ngày 17 tháng 11 năm 2010, tại Kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XII đã biểu quyết thông qua Luật Khoáng sản (sửa đổi) và ngày 30 tháng 11 năm 2010 Chủ tịch nước đã ký lệnh chính thức công bố Luật Khoáng sản số 17/2010/L-CTN, dưới đây gọi chung là Luật Khoáng sản. Luật Khoáng sản lần này được ban hành để thay thế Luật Khoáng sản (năm 1996) và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản (năm 2005). Nếu như Luật Khoáng sản năm 1996 chỉ có 66 điều thể hiện trong 12 chương thì Luật lần này có 86 điều thể hiện trong 11 chương. Trong đó đã bổ sung 48 điều mới hoàn toàn về nội dung và sửa đổi, bổ sung 38 điều giữ lại từ Luật cũ. Luật Khoáng sản đã kế thừa được những quan điểm chỉ đạo, những chủ trương lớn của Đảng, nhà nước trong quản lý tài nguyên khoáng sản, đồng thời có nhiều nội dung được sửa đổi, bổ sung mới mang tính “đột phá” và khá toàn diện nhằm khắc phục những bất cập của pháp luật về khoáng sản, những tồn tại trong công tác quản lý nhà nước về khoáng sản thời gian qua. Những điểm mới của Luật thể hiện trên một số nhóm vấn đề chính sau đây.

1. Về chiến lược, quy hoạch khoáng sản

Điểm mới trong Luật là đã bổ sung quy định về “Chiến lược khoáng sản” tại Điều 9 với các nguyên tắc, căn cứ, nội dung chiến lược nhằm định hướng phát triển công nghiệp khai khoáng cũng như công tác lập quy hoạch khoáng sản.

Đối với quy hoạch khoáng sản Luật đã bổ sung quy định về nguyên tắc, căn cứ, nội dung “Quy hoạch thăm dò, khai thác khoáng sản chung cả nước” tại Điều 12, “Quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản làm vật liệu xây dựng cả nước, Quy hoạch khai thác, sử dụng từng loại, nhóm khoáng sản khác cả nước” tại Điều 13. Luật cũng quy định “Quy hoạch thăm dò, khai thác, sử dụng khoáng sản của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương” nhưng do Chính phủ hướng dẫn cụ thể nội dung có liên quan. Các quy định về quy hoạch trong Luật đã làm rõ nội dung của từng loại quy hoạch, khắc phục tình trạng chồng chéo về nội dung giữa các loại quy hoạch như hiện nay. Ngoài ra để công khai hóa nội dung quy hoạch, đồng thời tránh tình trạng điều chỉnh quy hoạch một cách tùy tiện, Điều 14 của Luật cũng đã quy

định cụ thể trường hợp được điều chỉnh quy hoạch.

2. Về bảo vệ tài nguyên khoáng sản chưa khai thác và bảo vệ quyền lợi của địa phương và người dân nơi có khoáng sản được khai thác

Điểm mới của Luật là đã quy định cụ thể trách nhiệm bảo vệ khoáng sản chưa khai thác của tổ chức, cá nhân tại Điều 17, bao gồm cả tổ chức, cá nhân được phép hoạt động khoáng sản, cá nhân sử dụng đất cũng như trách nhiệm của các tổ chức lập quy hoạch xây dựng vùng, quy hoạch chung đô thị, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn. Đồng thời đã quy định cụ thể trách nhiệm của Ủy ban nhân dân các cấp (Điều 18), trách nhiệm của Bộ Tài nguyên và Môi trường cũng như các Bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan tại Điều 19. Đồng thời, để tạo cơ sở pháp lý cho các địa phương chủ động bảo vệ khoáng sản chưa khai thác, Điều 20 của Luật đã khẳng định “Nhà nước bảo đảm kinh phí cho công tác bảo vệ khoáng sản chưa khai thác” và bố trí trong dự toán ngân sách hằng năm.

Thực thi chính sách bảo đảm hài hòa lợi ích giữa “Nhà nước-Người dân-Doanh nghiệp”, Điều 5 của Luật đã quy định rõ trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản đối với địa phương nơi có khoáng sản được khai thác như: hỗ trợ chi phí đầu tư nâng cấp, duy tu, xây dựng hạ tầng kỹ thuật và xây dựng công trình phúc lợi; kết hợp khai thác với xây dựng hạ tầng kỹ thuật, bảo vệ, phục hồi môi trường.... Mặt khác, Luật cũng quy định, nếu tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản gây thiệt hại đến hạ tầng kỹ thuật,... thì tùy theo mức độ thiệt hại phải có trách nhiệm sửa chữa, duy tu, xây dựng mới hoặc bồi thường; phải ưu tiên sử dụng lao động là người địa phương vào hoạt động có liên quan....

3. Đối với công tác điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản

Điều 21 của Luật Khoáng sản tiếp tục khẳng định để làm rõ tiềm năng, triển vọng của tài sản “khoáng sản” công tác điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản là trách nhiệm của Nhà nước. Điểm mới của Luật là đã quy định cụ thể nội dung công tác điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản tại Điều 22 cũng như các quyền và nghĩa vụ

của tổ chức thực hiện điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản tại Điều 23.

Mặt khác, xuất phát từ thực tiễn, Luật lần này đã cụ thể hóa chính sách “xã hội hóa” nguồn vốn thực hiện điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản. Theo đó Điều 24 của Luật cho phép tổ chức, cá nhân được tham gia đầu tư cho công tác điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản nhằm giảm bớt gánh nặng ngân sách nhà nước hàng năm cho công tác này.

4. Các quy định về khu vực khoáng sản và hoạt động khoáng sản

Ngoài việc “luật hóa” các quy định cụ thể về tiêu chí xác định khu vực cấm hoạt động khoáng sản, khu vực tạm thời cấm hoạt động khoáng sản tại Điều 28, Luật lần này đã quy định cụ thể “khu vực dự trữ khoáng sản quốc gia” và bổ sung quy định về “khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ” làm cơ sở xác định thẩm quyền cấp giấy phép hoạt động khoáng sản của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Luật cũng đã quy định rõ “khu vực hoạt động khoáng sản” phải là khu vực có khoáng sản đã được điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền khoanh định trong quy hoạch.

Thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực khoáng sản, Luật Khoáng sản đã bỏ các quy định về “khảo sát khoáng sản”, “chế biến khoáng sản”, đồng thời lồng ghép nội dung phân loại, làm giàu khoáng sản vào hoạt động khai thác khoáng sản; nội dung liên quan đến khảo sát khoáng sản được lồng ghép vào quy định “lựa chọn khu vực thăm dò khoáng sản” tại Điều 37. Theo đó, tổ chức, cá nhân muốn khảo sát thực địa, lấy mẫu trên mặt để khoanh diện tích lập đề án thăm dò chỉ cần có văn bản đồng ý của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mà không phải thực hiện thủ tục xin cấp giấy phép khảo sát như hiện nay.

Các quy định khác liên quan đến hoạt động khoáng sản đã được Luật điều chỉnh, bổ sung hợp lý nhằm tăng trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khi được nhà nước giao quyền thăm dò, khai thác khoáng sản. Theo đó, “luật hóa” quy định về diện tích khu vực thăm dò tại Điều 38, nội dung đề án thăm dò tại Điều 39, điều kiện tổ chức hành nghề thăm dò khoáng sản tại Điều 35. Mặt khác, Luật đã bỏ quyền thừa kế quyền thăm dò khoáng sản, quyền khai thác khoáng sản (đối với cá nhân thăm dò, khai thác khoáng sản), bổ sung mới các quy định chặt chẽ về điều kiện chuyển nhượng quyền thăm dò khoáng sản tại Điều 43, Điều 55.

Kiểm kê trữ lượng khoáng sản trong phạm vi khu vực được phép khai thác là nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản khi được Nhà nước giao sử dụng tài sản là “khoáng sản”. Tuy nhiên, trong thực tế gần như quy định này chưa được các tổ chức, cá nhân thực hiện. Do đó tại Điều 63 của Luật đã quy rõ nội dung này nhằm tăng trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng

sản. Đồng thời, tại các điều 62, 73, 74 và Điều 75 của Luật đã “luật hóa” các quy định về khu vực khai thác khoáng sản, đóng cửa mỏ khoáng sản cũng như quy định cụ thể trình độ, năng lực giám đốc điều hành mỏ.

5. Về các quy định liên quan đến giấy phép hoạt động khoáng sản

Nhằm khuyến khích các nhà đầu tư có năng lực, kinh nghiệm, công nghệ tham gia hoạt động khoáng sản, các quy định liên quan đến việc lựa chọn tổ chức, cá nhân thăm dò, khai thác khoáng sản đã được Luật điều chỉnh và bổ sung khá chặt chẽ. Theo đó, đã bổ sung các quy định mới về nguyên tắc và điều kiện cấp giấy phép thăm dò khoáng sản (Điều 40), nguyên tắc và điều kiện cấp giấy phép khai thác khoáng sản (Điều 53). Đồng thời, tại khoản 3 Điều 40, khoản 3 Điều 53 của Luật cũng đã quy định việc cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản cho hộ kinh doanh cũng phải bảo đảm theo các điều kiện do Chính phủ quy định.

Để ngăn chặn tình trạng đầu cơ trong hoạt động khoáng sản, nhất là đối với hoạt động khai thác khoáng sản, Luật đã bổ sung quy định điều kiện chuyển nhượng quyền thăm dò khoáng sản (Điều 43), quyền khai thác khoáng sản (Điều 66). Thực hiện cải cách hành chính Luật lần này đã quy định cụ thể nội dung hồ sơ cấp, gia hạn, cho phép trả lại, chuyển nhượng quyền thăm dò khoáng sản, khai thác khoáng sản tại các điều 47, 48, 59, 60 và khai thác tận thu khoáng sản tại Điều 70, Điều 71 cũng như hồ sơ phê duyệt trữ lượng khoáng sản tại Điều 49, Điều 50. Nội dung chi tiết về thủ tục cấp, gia hạn, trả lại... đối với giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản, giấy phép khai thác tận thu khoáng sản giao cho Chính phủ quy định.

6. Về phân cấp thẩm quyền cấp phép hoạt động khoáng sản

Khắc phục những bất cập, hạn chế trong cấp giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác trong thời gian qua tại nhiều địa phương, Điều 82 của Luật đã quy định việc phân cấp theo hướng giảm bớt thủ tục hành chính, tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương. Theo đó, giữ nguyên thẩm quyền cấp giấy phép thăm dò, khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, than bùn và giấy phép khai thác tận thu khoáng sản của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; bỏ quy định giao cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy phép khai thác khoáng sản ở những khu vực ngoài quy hoạch khoáng sản của cả nước và ngoài khu vực dự trữ tài nguyên khoáng sản quốc gia. Đồng thời, điều chỉnh quy định theo hướng tăng cường sự quản lý của Trung ương trong việc cấp phép: đối với các diện tích khu vực có khoáng sản phân tán, nhỏ lẻ chỉ phân cấp cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác khoáng sản ở các khu vực đã được Bộ Tài nguyên và Môi trường khoanh định và công bố.

7. Tài chính về khoáng sản và đấu giá quyền khai thác khoáng sản

Điểm mới mang tính “đột phá” của Luật là sự thay đổi cơ bản cơ chế quản lý khoáng sản thông qua các quy định về tài chính, phù hợp với nền kinh tế thị trường. Xuất phát từ chế độ sở hữu toàn dân về khoáng sản, Điều 77 của Luật quy định, khi cấp quyền khai thác khoáng sản cho các tổ chức, cá nhân Nhà nước thu một khoản tiền được gọi là “tiền cấp quyền khai thác khoáng sản”. Đây là một phần lợi ích mà chủ sở hữu được hưởng khi giao quyền khai thác khoáng sản cho tổ chức, cá nhân. Việc xác định mức thu được căn cứ vào giá, trữ lượng, chất lượng, điều kiện khai thác khoáng sản và do Chính phủ quy định và hướng dẫn cụ thể. Ngoài ra, tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản còn phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ tài chính về thuế, phí, lệ phí theo quy định của pháp luật.

Một điểm mới cơ bản của Luật là về nguyên tắc, việc cấp quyền khai thác khoáng sản phải thực hiện trên cơ sở đấu giá quyền khai thác khoáng sản nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch, tăng thu cho ngân sách nhà nước (Điều 78). Tuy nhiên, có một số trường hợp khi cấp quyền khai thác không thể thông qua đấu giá, như khoáng sản có tính chiến lược, khoáng sản ở khu vực nhạy cảm về môi trường, về bảo đảm quốc phòng, an ninh... Để giải quyết vấn đề này, Luật đã quy định việc cấp quyền khai thác khoáng sản không thông qua đấu giá được tiến hành ở khu vực khoáng sản do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở các tiêu chí do Chính phủ quy định để xem xét cụ thể.

Khi đấu giá quyền khai thác khoáng sản sẽ thực hiện cả ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản và khu vực đã thăm dò khoáng sản. Trường hợp trúng đấu giá quyền khai thác khoáng sản ở khu vực chưa thăm dò khoáng sản thì tổ chức, cá nhân trúng đấu giá khai thác khoáng sản phải thực hiện việc thăm dò khoáng sản. Kết quả thăm dò khoáng sản do Hội đồng đánh giá trữ lượng khoáng sản quốc gia thẩm định, phê duyệt để bảo đảm lợi ích quốc gia.

8. Quy định về quản lý nhà nước về khoáng sản

Đây là nội dung quan trọng liên quan đến quản lý tài sản “khoáng sản” của Nhà nước và cũng là điểm mới của Luật. Theo đó đã “luật hóa” các quy định cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước về khoáng sản của Bộ Tài nguyên và Môi trường tại Điều 80 và của Ủy ban nhân dân các cấp tại Điều 81 nhằm tăng cường hiệu quả công tác quản lý về khoáng sản tại cấp cơ sở.

Để bảo đảm sự thống nhất trong quản lý nhà nước về khoáng sản, tạo điều kiện chủ động cho Chính phủ trong công tác điều hành, về thẩm quyền lập, trình phê duyệt quy hoạch khoáng sản quy định Điều 10 đã không quy định cụ thể trách nhiệm của Bộ nào mà giao cho

Chính phủ quy định, phân công cụ thể các bộ, ngành trong việc lập quy hoạch khoáng sản và hướng dẫn việc lập quy hoạch thăm dò, khai thác, sử dụng khoáng sản của địa phương.

9. Quy định về điều khoản chuyển tiếp

Ngoài việc bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân hoạt động khoáng sản được cấp phép trước ngày Luật có hiệu lực (khoản 1; khoản 2 Điều 84), để bảo đảm bình đẳng giữa các dự án khai thác khoáng sản cấp theo quy định của Luật và các dự án khai thác khoáng sản đang triển khai theo giấy phép cấp trước ngày Luật có hiệu lực (trước ngày 1/7/2011) khoản 3 Điều 84 quy định đối với các dự án khai thác khoáng sản đã được cấp phép trước ngày Luật có hiệu lực cũng phải thực hiện thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản (đối với trữ lượng khoáng sản chưa khai thác) để bảo đảm quyền của chủ sở hữu Nhà nước.

Luật Khoáng sản sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2011. Để Luật sớm được triển khai thực hiện, Chính phủ sẽ ban hành các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật, nhất là quy định về đấu giá quyền khai thác khoáng sản, xử phạt vi phạm hành chính về khoáng sản. Đồng thời, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành có liên quan sẽ phải ban hành một số thông tư hướng dẫn chi tiết các nội dung của Luật. Ngoài ra, việc tiến hành rà soát các quy định liên quan như thuế tài nguyên khoáng sản, thuế xuất khẩu khoáng sản, rà soát điều chỉnh quy hoạch khoáng sản, xây dựng chiến lược khoáng sản đến năm 2020, xây dựng quy hoạch các loại khoáng sản chung của cả nước... để trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc phê duyệt cũng sẽ được sớm thực hiện. Việc ban hành các văn bản hướng dẫn cùng với các nội dung khác nêu trên chắc chắn sẽ tạo nên hệ thống văn bản pháp luật về khoáng sản đồng bộ, đáp ứng yêu cầu của doanh nghiệp và xã hội để Luật Khoáng sản thực sự đi vào cuộc sống; khoáng sản sẽ được quản lý, bảo vệ, khai thác, sử dụng hợp lý, tiết kiệm, có hiệu quả; ngân sách nhà nước được bổ sung đáng kể để khoáng sản thực sự trở thành một trong những nguồn lực quan trọng phát triển kinh tế-xã hội đất nước trong giai đoạn mới. □

Người biên tập: Võ Trọng Hùng

SUMMARY

The paper shows some new parts of the Mineral Laws in the charging variant.