

PHÁP LUẬT VỀ KÝ QUỸ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC KHOÁNG SẢN

● LUYỆN THỊ THÙY NHUNG

TÓM TẮT:

Bài viết tập trung phân tích những quy định của pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Theo đó, pháp luật trong lĩnh vực này đã có nhiều thành tựu đáng ghi nhận làm cơ sở cho các chủ thể liên quan thực hiện đúng quyền và nghĩa vụ của mình. Bên cạnh những thành công đó, pháp luật trong lĩnh vực này còn tồn tại một số bất cập gây khó khăn cho quá trình áp dụng. Tác giả sẽ phân tích và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản và nâng cao hiệu quả thực thi.

Từ khóa: khai thác khoáng sản, ký quỹ bảo vệ môi trường, pháp luật.

1. Đặt vấn đề

Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường là một công cụ kinh tế hữu hiệu đối với việc bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Nhà nước đã quan tâm và ban hành nhiều quy định của pháp luật về nội dung này. Tuy nhiên, trên thực tế quá trình triển khai những quy định đó còn gặp một số khó khăn. Nguyên nhân của tình trạng này là do quy định của pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản còn một số khiếm khuyết: nguồn nhân lực, cơ chế đảm bảo thực thi pháp luật còn thiếu. Như vậy, việc nghiên cứu nhằm tìm ra các giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản là cần thiết.

2. Khái quát chung về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản

Khái niệm ký quỹ được quy định chính thức trong Bộ luật Dân sự năm 2015. Cụ thể: “Ký quỹ là việc bên có nghĩa vụ gửi một khoản tiền hoặc kim khí quý, đá quý hoặc giấy tờ có giá vào tài khoản phong tỏa tại một tổ chức tín dụng để bảo đảm việc thực hiện nghĩa vụ. Trường hợp bên có nghĩa vụ không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nghĩa vụ thì bên có quyền được tổ chức tín dụng nơi ký quỹ thanh toán, bồi thường thiệt hại do bên có nghĩa vụ gây ra, sau khi trừ chi phí dịch vụ” [1]. Như vậy, ký quỹ là một trong những biện pháp đảm bảo thực hiện nghĩa vụ. Trong lĩnh vực pháp luật bảo vệ môi trường, ký quỹ được coi như

một công cụ kinh tế hữu hiệu để buộc các chủ thể có nghĩa vụ phải tuân thủ nghiêm chỉnh công tác bảo vệ môi trường.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 không đưa ra khái niệm ký quỹ bảo vệ môi trường. Trong Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015, Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 trực tiếp quy định khái niệm ký quỹ bảo vệ môi trường như sau: “Ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường là việc tổ chức, cá nhân gửi một khoản tiền vào Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam hoặc quỹ bảo vệ môi trường địa phương để bảo đảm trách nhiệm cải tạo, phục hồi môi trường của tổ chức, cá nhân đối với hoạt động khai thác khoáng sản” [2].

Theo cách định nghĩa này, ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường chỉ áp dụng đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, khái niệm ký quỹ bảo vệ môi trường không chỉ áp dụng riêng đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Luật đã quy định chung về khái niệm ký quỹ bảo vệ môi trường như sau: “Ký quỹ bảo vệ môi trường nhằm bảo đảm các tổ chức, cá nhân chịu trách nhiệm phục hồi môi trường, xử lý rủi ro, nguy cơ ô nhiễm môi trường phát sinh từ hoạt động sản xuất, kinh doanh của chính họ” [3].

Khái niệm hoạt động khai thác khoáng sản cũng được quy định trong Luật Khoáng sản năm 2010 như sau: “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”. Hoạt động khai thác khoáng sản được đánh giá là hoạt động nhạy cảm với môi trường. Vì hoạt động này làm suy giảm tài nguyên thiên nhiên không thể tái tạo và để lại những hệ lụy rất lớn về môi trường ở khu vực khai thác, khu vực xung quanh. Vì vậy, pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới đã xác định đây là hoạt động cần thực hiện ký quỹ bảo vệ môi trường. Theo quy định của pháp luật Việt Nam, hoạt động khai thác khoáng sản phải thực hiện ký quỹ bảo vệ môi trường [4].

3. Thực trạng pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản và thực tiễn thi hành ở Việt Nam

3.1. Những ưu điểm

Nhà nước đã quan tâm xây dựng, ban hành những quy định pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường

trong hoạt động khai thác khoáng sản. Theo đó, chúng ta đã có khá đầy đủ những quy định pháp luật về hoạt động này. Những quy định này tập trung trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020; Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 Sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014; Thông tư số 38/2015/TT-BTNMT ngày 30/6/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường về cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản; Thông tư số 08/2017/TT-BTC ngày 24/01/2017 hướng dẫn quản lý và sử dụng tiền ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản tại Quỹ bảo vệ môi trường; Quyết định số 18/2013/QĐ-TTg ngày 29/3/2013 của Thủ tướng Chính phủ về cải tạo, phục hồi môi trường và ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản...

Những quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật kể trên đã chỉ rõ những nội dung chủ yếu của pháp luật về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản, bao gồm: Đối tượng phải ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường; Trình tự, thủ tục ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường; Số tiền phải ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường; Cơ quan quản lý nhà nước về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường. Như vậy, chúng ta đã có một khung pháp lý tương đối đầy đủ về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Đây là cơ sở quan trọng để các chủ thể thực hiện đúng quyền và nghĩa vụ pháp lý của mình trong ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường.

3.2. Những tồn tại

Nghiên cứu những quy định pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản, tác giả thấy có một số bất cập như sau:

Thứ nhất, việc sử dụng khái niệm chưa thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật. Trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 sử dụng khái niệm “ký quỹ bảo vệ môi trường” nhưng trong văn bản dưới luật như Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015, Thông tư số 38/2015/TT-BTNMT ngày 30/6/2015 sử dụng khái niệm “ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường”. “Bảo vệ môi trường” được

hiểu bao gồm tất cả các hoạt động phòng ngừa, khắc phục ô nhiễm môi trường và bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên: “Cải tạo, phục hồi môi trường” được hiểu là những hoạt động xử lý tình trạng môi trường bị ô nhiễm.

Như vậy, khái niệm “bảo vệ môi trường” rộng hơn khái niệm “cải tạo, phục hồi môi trường”. Bởi vì, sau khi khai thác khoáng sản, chủ dự án phải thực hiện những hoạt động bao gồm cả cải tạo, phục hồi môi trường do hoạt động khai thác khoáng sản gây ra và đồng thời cũng có ý nghĩa trong phòng ngừa ô nhiễm cho những thành phần môi trường khác xung quanh khu vực đó và góp phần bảo vệ nguồn tài nguyên thiên nhiên (chủ yếu là phần khoáng sản lân cận chưa khai thác).

Thứ hai, nhiều chủ dự án khai thác khoáng sản không chịu nộp tiền ký quỹ bảo vệ môi trường nhưng cơ quan nhà nước có thẩm quyền lúng túng tìm cách xử lý. Chúng ta có thể xem ví dụ điển hình của tình trạng chủ dự án khai thác khoáng sản không nộp tiền ký quỹ bảo vệ môi trường đó là ở tỉnh Bắc Kạn. Trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn có nhiều mỏ khoáng sản (chủ yếu là khoáng sản than đá, than nâu, sắt, mangan, chì, kẽm, đồng...) nên số lượng các dự án khai thác khoáng sản trên địa bàn tỉnh của rất lớn. Theo quy định của pháp luật, các dự án này thuộc trường hợp phải ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường. Nhưng trên thực tế theo kiểm tra, rà soát của ngành Tài nguyên và Môi trường Bắc Kạn cho thấy đa số các cơ sở khoáng sản chưa thực hiện nộp tiền ký quỹ theo đúng thời hạn quy định.

Tuy nhiên, với quy định của pháp luật hiện nay, cơ quan nhà nước có thẩm quyền rất khó khăn trong việc cưỡng chế các chủ thể này phải thực hiện đúng nghĩa vụ. Bởi vì, ngay trong Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường xác định hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm về ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khoáng sản. Tác giả cho rằng với biện pháp khắc phục hậu quả: “Buộc phải thực hiện ký quỹ cải tạo” [5] rất khó để cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể cưỡng chế được chủ dự án khai thác khoáng sản. Bởi trước khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính chủ dự án về hành vi này, cơ quan nhà nước đã đôn đốc, nhắc nhở việc nộp tiền

ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường mà chủ dự án còn “chây ì”.

Thứ ba, nhiều trường hợp chủ dự án khai thác khoáng sản không thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường sau khi khai thác. Theo quy định của pháp luật, trường hợp này cơ quan nhà nước có thẩm quyền có thể sử dụng số tiền mà chủ dự án đã ký quỹ để thực hiện việc bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, thực tế cho thấy thời gian mà một dự án khai thác khoáng sản tồn tại có thể rất lâu (10 năm, 20 năm...). Như vậy, số tiền trước đây chủ dự án ký quỹ thường là ít (do đồng tiền bị trượt giá) nay cơ quan nhà nước sử dụng số tiền đó để cải tạo, phục hồi môi trường là không đủ. Trong trường hợp đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng không thể yêu cầu chủ dự án phải đóng thêm tiền vì không có quy định nào của pháp luật cho phép như vậy. Hơn nữa, chủ dự án đã có tình không cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác khoáng sản thì cũng rất khó để thương lượng, yêu cầu về việc đóng thêm tiền cho cơ quan nhà nước thực hiện việc này.

Thứ tư, hiện nay, pháp luật chưa quy định cụ thể về trường hợp nếu chủ dự án khai thác khoáng sản không thực hiện nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường thì cơ quan nhà nước nào sử dụng số tiền ký quỹ và thực hiện nghĩa vụ này. Vì vậy, ở địa phương nào có dự án khai thác khoáng sản không thực hiện cải tạo, phục hồi môi trường thì thông thường Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sẽ tiến hành thực hiện. Tuy nhiên, tình trạng các cơ quan đùn đẩy trách nhiệm giữa các đơn vị khiến cho quá trình phục hồi diễn ra chậm hoặc không được phục hồi..

4. Giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản và nâng cao hiệu quả thực thi

Trên cơ sở những phân tích những tồn tại trong các văn bản pháp luật được trình bày trên đây, tác giả đề xuất một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường và nâng cao hiệu quả thực thi như sau:

4.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật

Thứ nhất, thống nhất sử dụng khái niệm ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Bởi khái niệm “bảo vệ môi trường” rộng hơn, phù hợp hơn với khái niệm “cải tạo, phục hồi môi trường”. Sử dụng khái niệm “ký quỹ bảo vệ môi trường” còn thể hiện thái độ kiên quyết, tích cực của Nhà nước trong phòng ngừa,

khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên.

Thứ hai, cơ quan nhà nước có thẩm quyền kiên quyết không cho dự án khai thác khoáng sản mà chưa thực hiện ký quỹ bảo vệ môi trường đi vào hoạt động, đồng thời sớm sửa đổi, bổ sung Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 (Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường). Theo đó, các nhà làm luật cần bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả đối với hành vi vi phạm về ký quỹ bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản.

Tác giả cho rằng, biện pháp khắc phục hậu quả hữu hiệu nhất đối với trường hợp chủ dự án cố tình “chây ì” việc thực hiện nghĩa vụ ký quỹ bảo vệ môi trường là đình chỉ hoạt động có thời hạn. Thậm chí, trường hợp cần thiết có thể chuyển qua để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với những chủ thể đó. Với những biện pháp như vậy, cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới có thể củng cố được chủ thể vi phạm. Những chế tài nghiêm khắc sẽ góp phần rất lớn trong việc bảo vệ môi trường, tránh tình trạng tàn phá nghiêm trọng môi trường khi thực hiện khai thác khoáng sản.

Thứ ba, pháp luật cần có quy định về nộp bổ sung số tiền để đảm bảo nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản. Việc tính toán số tiền phải nộp bổ sung được tính theo sự “trượt giá” của đồng tiền VNĐ (đồng tiền ký quỹ). Đồng thời, thời gian nộp bổ sung phải được tính trong một khoảng nhất định (không thể hàng năm). Thời gian đó có thể là 5 năm vì với khoảng thời gian này, người ta có thể đánh giá được mức “trượt giá” của đồng tiền và chủ dự án không thấy phiền phức khi cứ hàng năm phải thực hiện nghĩa vụ đóng bổ sung tiền ký quỹ bảo vệ môi trường.

Thứ tư, pháp luật cần quy định cụ thể cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trách nhiệm thực hiện việc cải tạo, phục hồi môi trường nếu chủ dự án khai thác khoáng sản không thực hiện. Theo đó, cơ quan phù hợp nhất là Sở Tài nguyên và Môi trường. Bởi vì đây là cơ quan quản lý chuyên môn môi trường ở địa phương. Cơ quan này sẽ hiểu rõ nhất về tình trạng môi trường tại các khu vực khai thác khoáng sản địa phương.

4.2. Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi

Bên cạnh những giải pháp về hoàn thiện pháp

luật như trên, tác giả xin đề xuất một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả thực thi những quy định pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Cụ thể:

Thứ nhất, tăng cường đội ngũ cán bộ có chuyên môn nhằm quản lý nghĩa vụ bảo vệ môi trường nói chung, ký quỹ bảo vệ môi trường nói riêng của những chủ dự án khai thác khoáng sản. Theo đó, những cán bộ này phải có chuyên môn trong lĩnh vực môi trường, khoáng sản. Để đảm bảo được điều đó phải thực hiện từ khâu tuyển dụng (tức là tuyển những người được đào tạo các ngành về môi trường, khoáng sản). Đội ngũ cán bộ này làm việc trong các cơ quan chuyên môn về môi trường tại địa phương. Bên cạnh đó, việc giao quyền, trách nhiệm cho họ về quản lý bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản cũng rất cần thiết giúp phát huy được năng lực, sở trường bản thân.

Thứ hai, thường xuyên thanh tra, kiểm tra hoạt động cải tạo, phục hồi môi trường của các dự án khai thác khoáng sản. Việc thanh tra, kiểm tra sẽ giúp cơ quan nhà nước xác định được chủ dự án đã thực hiện hay chưa và nếu thực hiện rồi thì thực hiện có đúng nghĩa vụ cải tạo, phục hồi môi trường sau khai thác khoáng sản của mình không. Hoạt động thanh tra, kiểm tra có thể được tiến hành đột xuất hoặc cũng có thể được tiến hành theo kế hoạch đã báo trước.

Thứ ba, nâng cao vai trò giám sát của cộng đồng dân cư đối với thực hiện nghĩa vụ bảo vệ môi trường của các chủ dự án khai thác khoáng sản. Theo đó, người dân cần được tuyên truyền để hiểu về quyền và nghĩa vụ của mình trong giám sát, phát hiện, khởi kiện, tố cáo những hành vi vi phạm pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản. Hoạt động tuyên truyền, giáo dục đó giúp cho người dân hiểu và hành xử tuân thủ các quy định của pháp luật.

5. Kết luận

Bài viết đã phân tích và chỉ ra những ưu điểm nổi bật của pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản. Đồng thời, bài viết chỉ ra một số tồn tại của pháp luật trong lĩnh vực này. Trên cơ sở những phân tích đó, tác giả đã đề xuất 2 nhóm giải pháp: nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về ký quỹ bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác khoáng sản ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2015). *Bộ luật Dân sự năm 2015, Điều 300.*
2. Quốc hội (2015). *Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường, Khoản 2 Điều 3.*
3. Quốc hội (2020). *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Khoản 1 Điều 137.*
4. Quốc hội (2020). *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, Điều 137.*
5. Quốc hội (2016). *Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, Điểm c Khoản 4 Điều 35.*

Ngày nhận bài: 12/3/2021

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 23/3/2021

Ngày chấp nhận đăng bài: 5/4/2021

Thông tin tác giả:

LUYỆN THỊ THUY NHUNG

Trường Đại học Văn hóa Hà Nội

**LEGAL PROVISIONS
ON ENVIRONMENTAL PROTECTION
DEPOSITS IN MINERAL MINING ACTIVITIES**

● **LUYEN THI THUY NHUNG**

Hanoi University of Culture

ABSTRACT:

The legal provisions on environmental protection deposits in mineral mining activities have achieved many remarkable achievements and have guided parties to properly exercise their rights and obligations. However, these legal provisions still have some shortcomings in the enforcement processes. This paper analyzes these shortcomings and proposes some solutions to improve the effectiveness of legal provisions on environmental protection deposits in mineral mining activities.

Keywords: mining, environmental protection deposits, law.