

ĐẠI HỌC HUẾ
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT



ĐỖ THỊ THU HIỀN

**PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG
HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐỎI,
QUA THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI ĐỊA BÀN
HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG**

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 838 01 07

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

THỪA THIÊN HUẾ, năm 2018

Công trình được hoàn thành tại:

Trường Đại học Luật, Đại học Huế

Người hướng dẫn khoa học: **PGS.TS. Vũ Thị Duyên Thủy**

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Luận văn sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận văn thạc sĩ họp
tại: Trường Đại học Luật

Vào lúc.....giờ.....ngày.....tháng năm.....

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Tình hình nghiên cứu của đề tài	2
3. Mục đích và nhiệm vụ của đề tài	3
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	3
5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu.....	4
6. Những đóng góp mới của luận văn	4
7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài	4
8. Kết cấu của luận văn	5
Chương 1. TỔNG QUAN VỀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐÒI.....	5
1.1. Tổng quan về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	5
1.1.1. Quan niệm về đất sét, đất đồi.....	5
1.1.2. Quan niệm về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	7
1.2. Điều chỉnh pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi.....	7
1.2.1. Khái niệm, nội dung pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi.....	7
1.2.2. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	8
Chương 2. CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐÒI VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG.....	8
2.1. Các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	8
2.1.1. Các quy định về đánh giá tác động môi trường khi khai thác đất sét, đất đồi	8
2.1.2. Các quy định về giấy phép khai thác đất sét, đất đồi.....	9
2.1.3. Các quy định về quản lý chất thải trong khai thác đất sét, đất đồi ..	10
2.1.4. Các quy định về phục hồi môi trường sau khai thác đất sét, đất đồi	10
2.1.5. Các quy định về xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	11
2.2. Thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng	11

2.2.1. Khái quát về Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.....	11
2.2.2. Đánh giá thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.....	12
2.2.2.1. Những kết quả đạt được	12
2.2.2.2. Những tồn tại hạn chế	13
Chương 3. CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐỒI	18
3.1. Các yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	18
3.1.1. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải bảo đảm phát triển bền vững	18
3.1.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải đảm bảo tính cụ thể và tính khả thi.....	19
3.1.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường	19
3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi	19
3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật	19
3.2.1.1. Hoàn thiện các quy định pháp luật về Đánh giá tác động môi trường khi tiến hành hoạt động khai thác đất sét và đất đồi	19
3.2.1.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật về giấy phép khai thác đất sét và đất đồi	20
3.2.1.3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về phục hồi môi trường sau quá trình tiến hành hoạt động khai thác đất sét và đất đồi	21
3.2.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.....	21
3.2.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong khai thác đất sét đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng	21
KẾT LUẬN	23

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Là một loại tài nguyên khoáng sản, đất sét đất đồi giữ một vai trò rất quan trọng trong việc đảm bảo nguồn nguyên liệu cho sản xuất vật liệu xây dựng. Việt Nam là một trong những quốc gia có nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi dồi dào, phong phú với gần 5.000 mỏ và điểm quặng của khoảng 60 loại đất sét, đất đồi khác nhau [16]. Đây là một lợi thế mà thiên nhiên ban tặng cho quốc gia chúng ta. Tận dụng lợi thế này, thời gian qua hoạt động đất sét, đất đồi ở nước ta được các cấp, các ngành, các tổ chức, cá nhân quan tâm đầu tư công nghệ để thăm dò, khai thác, chế biến, tận thu triệt để các loại đất sét, đất đồi, đóng góp tích cực cho quá trình phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.

Đà Nẵng là thành phố trực thuộc Trung ương duy nhất của khu vực miền Trung, đây cũng là nơi có nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi đa dạng [52]. Hòa Vang là huyện chiếm diện tích lớn nhất, với nhiều nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi đa dạng hơn so với các quận khác trên địa bàn thành phố, đặc biệt là nhiều mỏ đất sét dùng làm vật liệu xây dựng và đất đồi dùng làm vật liệu san lấp. Chính việc khai thác những nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi này đã đóng góp không nhỏ cho sự phát triển nền kinh tế của huyện Hòa Vang nói riêng và thành phố Đà Nẵng nói chung [50].

Tuy nhiên, trong thời qua bên cạnh kết quả đạt được, công tác thực hiện pháp luật về đất sét, đất đồi, trong đó có hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại huyện Hòa Vang vẫn còn những hạn chế. Chẳng hạn như: một số tổ chức, cá nhân còn lợi dụng việc cải tạo, hạ thấp cao trình để khai thác đất sét, đất đồi, không có giấy phép của UBND thành phố; công tác phối hợp giữa các Sở, ngành và UBND các cấp trong việc kiểm tra, ngăn chặn khai thác đất sét, đất đồi nói chung, đất sét đất đồi nói riêng trái phép; việc tuyên truyền pháp luật về đất sét, đất đồi chưa được quán triệt thường xuyên đến tận các tổ chức, cá nhân, do vậy, hiệu quả thực thi pháp luật chưa cao. Hoạt động khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn huyện Hòa Vang còn gây nhiều ảnh hưởng đến đời sống người dân như ô nhiễm môi trường, ô nhiễm tiếng ồn. Công tác thu hồi đất trước khi khai thác và bàn giao đất sau khai thác cho địa phương quản lý thực hiện còn lỏng lẻo. Công tác hoàn thổ, quản lý đất đai sau khai thác đất sét, đất đồi chưa chặt chẽ, phần lớn các mặt bằng sau khai thác không đúng phương án phê duyệt, gây mất mỹ quan và lãng phí tài nguyên đất. Các đơn vị được cấp phép khai thác đất sét và đất đồi chưa thực sự quan tâm đến công tác hoàn thổ sau khai thác đất sét, đất đồi mà chỉ chạy theo lợi ích kinh tế, nhiều khu vực mỏ đã kết thúc khai thác nhưng chưa thực hiện việc đóng cửa mỏ, phục hồi môi trường, để lại mặt bằng nham nhở, gây lãng phí tài nguyên đất đai [52]. Việc khai thác đất sét, đất đồi ở Hòa Vang chủ yếu là khai thác lộ thiên nên làm thay đổi cảnh quan môi trường trên đất như thảm thực vật, phong cảnh thiên nhiên, đa dạng sinh học... Những tồn tại nêu trên đặt ra thách thức lớn cho huyện Hòa Vang nói riêng và thành phố Đà Nẵng nói chung trong công tác quản lý khai thác đất sét, đất đồi bền vững để đáp ứng phù hợp với chiến lược xây dựng

thành phố trở thành trung tâm kinh tế văn hóa xã hội, động lực phát triển của khu vực miền Trung - Tây Nguyên theo tinh thần văn kiện Đại hội Đảng bộ thành phố lần thứ XXI, nhiệm kỳ 2015-2020 đã đề ra.

Với vị trí công tác hiện tại huyện Hòa Vang, và là một học viên cao học ngành Luật kinh tế, tôi rất mong muốn nghiên cứu một cách đầy đủ, hệ thống về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi, từ thực tiễn áp dụng tại địa phương để từ đó đưa ra một số giải pháp nhằm góp phần khắc phục tình trạng trên. Vì lý do đó, tôi chọn đề tài “*Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi qua thực tiễn áp dụng tại địa bàn Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng*” làm công trình nghiên cứu khoa học, nhằm đáp ứng những đòi hỏi cấp bách mới trên phương diện lý luận và thực tiễn về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi tại huyện Hòa Vang, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường.

2. Tình hình nghiên cứu của đề tài

Bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi có một vai trò rất quan trọng trong việc giữ gìn môi trường sống của con người, giảm thiểu những tác động xấu đến môi trường nhằm hướng đến việc phát triển bền vững. Chính vì vậy, đã có nhiều đề tài nghiên cứu, bài báo và sách viết về vấn đề này với nhiều hướng tiếp cận và phát triển khác nhau.

Ở Việt nam, đã có một số bài viết của các nhà khoa học liên quan đến pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động đất sét, đất đồi như: Nguyễn Văn Thuận (2013), *Đánh giá tình hình thực hiện Nghị quyết số 02-NQ/TW ngày 25-04-2011 của Bộ Chính trị khóa XI về định hướng chiến lược đất sét, đất đồi và công nghiệp khai khoáng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, chủ động ứng phó biến đổi khí hậu, đẩy mạnh công tác bảo vệ tài nguyên môi trường- một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia-sự thật, Hà Nội; Tác giả Nguyễn Văn Nghệ, *khai thác và sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên với Bảo vệ môi trường ở nước ta hiện nay*, Tạp chí khoa học công nghệ và môi trường tháng 10/2012; Lê Văn Khoa và Phan Đình Nhã, *Thực trạng khai thác, chế biến và sử dụng Tytan tại Việt Nam*, Tạp chí khoa học công nghệ và môi trường tháng 6/2012; Nguyễn Quang Hùng (2012), *tình hình ban hành chính sách pháp luật, pháp luật về quản lý, khai thác đất sét, đất đồi gắn với bảo vệ môi trường*, Vụ Khoa học công nghệ và môi trường-Văn phòng Quốc hội, Hà Nội; Trần Thanh Thủy và Nguyễn Việt Dũng (2010), *khai thác đất sét, đất đồi và giảm nghèo: mối quan hệ trái chiều và một số vấn đề chính sách*, Bản tin chính sách quý II/2010, Trung tâm con người và thiên nhiên, Hà Nội; Nguyễn Văn Cư và Nguyễn Hoàng Sơn, *Phát triển bền vững tài nguyên và môi trường nước lưu vực sông Hương, huyện Hòa Vang*, Tạp chí khoa học Đại học Huế, tháng 9/2009.

Nhìn chung, các công trình khoa học, các đề tài, các bài viết trên đã nghiên cứu ở nhiều khía cạnh, lĩnh vực khác nhau pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản, các tác giả đã mô tả tình trạng môi trường, nhiều nơi có lượng khoáng sản lớn, dẫn đến khai thác tràn lan và để lại hậu quả nặng nề về môi trường, chỉ ra những tác hại lớn về môi trường, kinh tế, xã hội của tình trạng vi phạm pháp luật về

môi trường trong lĩnh vực khai thác khoáng sản gây ra, tình trạng quản lý yếu kém về môi trường. Các tác giả đã đưa ra những giải pháp nhằm giảm thiểu vi phạm pháp luật về môi trường trong lĩnh vực khoáng sản, nâng cao ý thức bảo vệ môi trường nói chung và trong lĩnh vực khoáng sản nói riêng. Kết quả nghiên cứu của các đề tài trên đã góp phần làm sáng tỏ nhiều vấn đề lý luận, thực tiễn phục vụ hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động khoáng sản nói chung và khai thác đất sét, đất đồi nói riêng.

Những công trình khoa học nêu trên đã có những đóng góp ban đầu, xác định phương hướng cho sự hoàn thiện về mặt lý luận và thực tiễn pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động đất sét, đất đồi. Tuy nhiên, hiện tại, chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách toàn diện, chuyên sâu về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi cũng như thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật trong lĩnh vực này. Vì vậy, đề tài “*Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi, qua thực tiễn áp dụng tại địa bàn Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng*” là công trình đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống các quy phạm pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi tại huyện Hòa Vang để từ đó đưa ra một số giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi ở Việt Nam nói chung và huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng nói riêng.

3. Mục đích và nhiệm vụ của đề tài

Mục đích nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu những vấn đề lý luận và các quy định của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi qua thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật này tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng. Trên cơ sở đó phân tích, đánh giá, tổng hợp nhằm tìm ra giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm của pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi;

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi và thực tiễn áp dụng ở huyện Hòa Vang để chỉ ra những kết quả đạt được cũng như những tồn tại, hạn chế cần khắc phục.

- Đề xuất phương hướng và các giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi qua thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:

- Lý luận về đất sét, đất đồi, về bảo vệ môi trường trong khai thác đất sét, đất đồi và pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

- Thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi tại huyện Hòa Vang qua kết quả nghiên cứu khảo sát thực tiễn, các báo cáo tổng kết, sơ kết của các bộ, ngành về lĩnh vực tài nguyên môi trường.

Phạm vi nghiên cứu của đề tài:

- Về nội dung: Đề tài chỉ nghiên cứu các vấn đề về bảo vệ môi trường trong khai thác đất sét, đất đồi dưới góc độ chúng là tài nguyên khoáng sản và chịu sự điều chỉnh của Luật Khoáng sản, Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Về thời gian: Đề tài tiến hành nghiên cứu, phân tích thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi từ năm 2010 đến nay, từ đó làm cơ sở nghiên cứu, vận dụng biện pháp này trong thời gian tới.

- Về không gian: Đề tài nghiên cứu trên địa bàn huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài được tiến hành nghiên cứu trên cơ sở phương pháp luận Chủ nghĩa Mác-Lê nin; quan điểm đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước về quản lý hoạt động khai thác đất sét, đất đồi.

Trong quá trình thực hiện đề tài, tác giả lựa chọn các phương pháp nghiên cứu cụ thể sau: phân tích, thống kê, chứng minh, tổng hợp và quy nạp. Cụ thể như sau:

- Phương pháp phân tích được sử dụng ở tất cả các chương, mục của luận văn để thực hiện mục đích và nhiệm vụ của đề tài.

- Phương pháp thống kê và phân tích số liệu thứ cấp được sử dụng ở cả ba chương để tổng hợp, xử lý các tài liệu, số liệu... phục vụ cho việc nghiên cứu đề tài.

- Phương pháp chứng minh được sử dụng để chứng minh các luận điểm tại chương I, các nhận định về thực trạng áp dụng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi ở Việt Nam tại chương II và các yêu cầu, đề xuất phương án xây dựng, hoàn thiện pháp luật tại chương III của luận văn.

- Phương pháp tổng hợp, quy nạp được sử dụng chủ yếu trong việc đưa ra những kết luận của từng chương và kết luận chung của luận văn.

6. Những đóng góp mới của luận văn

Kết quả nghiên cứu của luận văn có những đóng góp mới cụ thể như sau:

Thứ nhất, làm rõ được các vấn đề lý luận khoa học về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi ở Việt Nam.

Thứ hai, phân tích một cách toàn diện, đầy đủ về pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi ở Việt Nam, chỉ ra những bất cập trong hệ thống pháp luật này; phân tích nguyên nhân của sự yếu kém về việc thực thi pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi ở Việt Nam từ thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Thứ ba, xây dựng hệ quan điểm khoa học cũng như đưa ra những giải pháp tiến bộ, hiện đại cho việc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi từ thực tiễn áp dụng tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

7. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài

Luận văn là công trình chuyên khảo đầu tiên nghiên cứu một cách có hệ thống và tương đối toàn diện về lý luận và thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại huyện Hòa Vang, thành phố

Đà Nẵng. Những kết luận rút ra qua nghiên cứu của đề tài góp phần hoàn thiện cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý cho việc thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi, đặc biệt là hoạt động khai thác đất sét, đất đồi đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững.

Việc làm rõ thực trạng quản lý và sử dụng đất sau khi khai thác đất đồi, đất sét trên địa bàn huyện Hòa Vang sẽ góp phần hỗ trợ chính quyền các cấp, các ban ngành liên quan trong việc ban hành những chính sách hợp lý nhằm nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng tài nguyên đất sét, đất đồi đất sét và đất đồi, đảm bảo hài hòa giữa phát triển kinh tế địa phương với bảo vệ môi trường và nâng cao chất lượng sống cho người dân trong huyện Hòa Vang nói riêng và thành phố Đà Nẵng nói chung.

Đề tài có thể được dùng làm tài liệu tham khảo cho công tác nghiên cứu, phục vụ giảng dạy trong các trường Đại học và Viện nghiên cứu.

8. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được kết cấu thành 3 chương:

Chương 1: Tổng quan về pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Chương 2: Thực trạng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi và thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng.

Chương 3: Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Chương 1

TỔNG QUAN VỀ PHÁP LUẬT BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐỒI

1.1. Tổng quan về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

1.1.1. Quan niệm về đất sét, đất đồi

Đất sét là một thuật ngữ được dùng để miêu tả một nhóm các khoáng vật phyllosilicat nhôm ngậm nước, thông thường có đường kính hạt nhỏ hơn 2 µm (micromét). Đất sét bao gồm các loại khoáng chất phyllosilicat giàu các ôxít và hiđrôxít của silic và nhôm cũng như bao gồm một lượng lớn nước tham gia vào việc tạo cấu trúc và thay đổi theo từng loại đất sét. Đất sét nói chung được tạo ra do sự phong hóa hóa học của các loại đá chứa silicat dưới tác động của axit cacbonic nhưng một số loại đất sét lại được hình thành do các hoạt động thủy nhiệt. Đất sét được phân biệt với các loại hạt đất đá nhỏ khác có trong đất, chẳng hạn như bùn nhờ kích thước nhỏ của chúng, hình dạng tạo bông hay tạo lớp, khả năng hút nước cũng như chỉ số độ dẻo cao.

Đất sét được phân loại thành các nhóm chính như sau: kaolinit, montmorillonit- smectit, illit và chlorit (nhóm cuối cùng không phải lúc nào cũng

được coi là một phần của đất sét và đôi khi được phân loại như là một nhóm riêng, trong phạm vi phyllosilicat). Đất sét phiến hàng năm là loại đất sét với các lớp tạo ra hàng năm thấy rõ được, được hình thành bởi sự khác biệt theo mùa trong sự xói mòn và hàm lượng chất hữu cơ. Dạng này của trầm tích là phổ biến trong các hồ băng cũ từ thời kỳ kỷ băng hà.

Đất sét là chất mềm dẻo khi ẩm, điều này có nghĩa là rất dễ tạo dạng cho nó bằng tay. Khi khô nó trở nên rắn chắc hơn và khi bị "nung" hay làm cứng bằng nhiệt độ cao, đất sét trở thành rắn vĩnh cửu [19]. Đất đồi nằm trong nhóm đất đồi núi, nhóm đất này được xem là tài nguyên quý báu, là loại đất chính để phát triển nông nghiệp và lâm nghiệp của nước ta và có thể sử dụng làm nguyên liệu để sản xuất vật liệu xây dựng [42].

Tại khoản 1, Điều 64 Luật Khoáng sản quy định đất sét, đất đồi thuộc nhóm khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường [31]. Theo quy định này, khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường bao gồm:

- Cát các loại (trừ cát trắng silic) có hàm lượng SiO_2 nhỏ hơn 85%, không có hoặc có các khoáng vật calsiterit, wolframit, monazit, ziricon, ilmenit, vàng đi kèm nhưng không đạt chỉ tiêu tính trữ lượng theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường;

- Đất sét làm gạch, ngói theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam, các loại sét (trừ sét bentonit, sét kaolin) không đủ tiêu chuẩn sản xuất gốm xây dựng, vật liệu chịu lửa samot, xi măng theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam;

- Đá cát kết, đá quarzit có hàm lượng SiO_2 nhỏ hơn 85%, không chứa hoặc có chứa các khoáng vật kim loại, kim loại tự sinh, nguyên tố xạ, hiếm nhưng không đạt chỉ tiêu tính trữ lượng theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc không đủ tiêu chuẩn làm đá ốp lát, đá mỹ nghệ theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam;

- Đá trầm tích các loại (trừ diatomit, bentonit, đá chứa keramzit), đá magma (trừ đá syenit nephelin, bazan dạng cột hoặc dạng bọt), đá biến chất (trừ đá phiến mica giàu vermiculit) không chứa hoặc có chứa các khoáng vật kim loại, kim loại tự sinh, đá quý, đá bán quý và các nguyên tố xạ, hiếm nhưng không đạt chỉ tiêu tính trữ lượng theo quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường, không đủ tiêu chuẩn làm đá ốp lát, đá mỹ nghệ, nguyên liệu kỹ thuật felspat sản xuất sản phẩm gốm xây dựng theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam;

- Đá phiến các loại, trừ đá phiến lợp, đá phiến cháy và đá phiến có chứa khoáng vật serixit, disten hoặc silimanit có hàm lượng lớn hơn 30%; Cuội, sỏi, sạn không chứa vàng, platin, đá quý và đá bán quý; đá ong không chứa kim loại tự sinh hoặc khoáng vật kim loại;

- Đá vôi, sét vôi, đá hoa (trừ nhũ đá vôi, đá vôi trắng và đá hoa trắng) không đủ tiêu chuẩn làm nguyên liệu sản xuất xi măng pooc lăng theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam hoặc không đủ tiêu chuẩn làm nguyên liệu sản xuất đá ốp lát, đá mỹ nghệ theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam; Đá dolomit có hàm lượng MgO nhỏ hơn 15%, đá dolomit không đủ tiêu chuẩn sản xuất thủy tinh xây

dựng, làm nguyên liệu sản xuất đá ốp lát, đá mỹ nghệ theo tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật Việt Nam.

Như vậy, đất sét đất đồi là tài nguyên khoáng sản nên nó mang đầy đủ các đặc điểm của khoáng sản. (Theo quy định tại Điều 3 Luật Khoáng sản thì đất sét, đất đồi là tài nguyên trong lòng đất, trên mặt đất dưới dạng những tích tụ tự nhiên khoáng vật, khoáng chất có ích ở thể rắn, thể lỏng, thể khí, hiện tại hoặc sau này có thể được khai thác. Khoáng vật, khoáng chất ở bãi thải của mỏ mà sau này có thể được khai thác lại, cũng là khoáng sản). Hiện tại, nhóm khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường, trong đó có đất sét và đất đồi được sử dụng rất nhiều trong cuộc sống con người: từ nguyên liệu, nhiên liệu sử dụng trong ngành công nghiệp cho đến xây dựng, chế tạo các sản phẩm phục vụ cuộc sống... Vì thế, các hoạt động khai thác đất sét, đất đồi được thực hiện ngày một nhiều trong xã hội hiện đại.

1.1.2. Quan niệm về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

Theo Khoản 3, Điều 3 Luật bảo vệ môi trường 2014: Hoạt động bảo vệ môi trường là hoạt động giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế các tác động xấu đến môi trường; ứng phó sự cố môi trường; khắc phục ô nhiễm; suy thoái, cải thiện, phục hồi môi trường; khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên [28].

Từ khái niệm đó, có thể hiểu bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi như sau: *Bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi là hoạt động giữ gìn phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đối với môi trường, ứng phó sự cố môi trường trong khai thác đất sét, đất đồi; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, phục hồi và cải thiện môi trường do hoạt động khai thác đất sét, đất đồi gây ra; khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên đất sét, đất đồi.*

Hoạt động bảo vệ môi trường trong khai thác đất sét đất đồi phải đáp ứng các yêu cầu sau: phải đảm bảo phòng ngừa ô nhiễm môi trường khi khai thác đất sét đất đồi; cần sử dụng đồng bộ nhiều biện pháp khác nhau trong bảo vệ môi trường khi tiến hành các hoạt động khai thác đất sét, đất đồi. Với những yêu cầu đòi hỏi cao như vậy, để bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi có hiệu quả cần có sự chung tay của toàn xã hội: từ phía nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cá nhân, các doanh nghiệp hoạt động đất sét, đất đồi và cộng đồng dân cư.

Ở Việt Nam tiềm năng khoáng sản làm vật liệu xây dựng nói chung và đất sét, đất đồi nói riêng là rất lớn. Khối lượng đất sét, đất đồi đã khai thác về cơ bản đã đáp ứng được nhu cầu sản xuất của ngành công nghiệp vật liệu xây dựng trong thời gian qua.

1.2. Điều chỉnh pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

1.2.1. Khái niệm, nội dung pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

Pháp luật môi trường là tổng hợp các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình khai thác, sử dụng hoặc tác động đến một hoặc một vài yếu tố của môi trường trên cơ sở kết hợp các phương pháp điều chỉnh khác nhau nhằm bảo vệ một cách có

hiệu quả môi trường sống của con người [25].

Pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi là một bộ phận của pháp luật môi trường. Đây là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình con người tiến hành các hoạt động khai thác đất sét đất đồi, nhằm giữ gìn, phòng ngừa, hạn chế tác động xấu đối với môi trường, ứng phó sự cố môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi; khắc phục ô nhiễm, suy thoái, phục hồi và cải thiện môi trường do hoạt động khai thác đất sét, đất đồi; khai thác, sử dụng hợp lý và tiết kiệm đất sét đất đồi.

1.2.2. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

Vai trò của pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi là nền tảng pháp lý cho việc thực hiện các giải pháp cân đối giữa phát triển khai thác đất sét và đất đồi phù hợp với vị trí, giá trị và nhu cầu về hai loại đất sét, đất đồi này trong nền kinh tế quốc dân, thực hiện các giải pháp bảo vệ và tiết kiệm tài nguyên đất sét, đất đồi cũng như thực hiện các giải pháp bảo vệ môi trường. Ở Việt Nam, do đất sét đất đồi là một loại khoáng sản nên các hoạt động bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi chịu sự điều chỉnh chung của pháp luật về bảo vệ môi trường trong khai thác khoáng sản. Theo đó, chúng luôn được hoàn thiện nhằm đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của thực tiễn.

Nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành Luật Khoáng sản, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khoáng sản đã được các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương và địa phương ban hành kịp thời và khá đồng bộ, phù hợp với quy định của pháp luật về khoáng sản và quy định của pháp luật khác có liên quan; đã thể chế hoá được các chính sách lớn của Đảng và Nhà nước nhằm thúc đẩy sự phát triển ngành công nghiệp khai thác, chế biến đất sét, đất đồi và tăng cường công tác quản lý nhà nước về đất sét, đất đồi. Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có những quy định pháp luật cụ thể về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác tài nguyên đất sét và đất đồi, trong khi đây là các dạng khoáng sản được khai thác thường xuyên phục vụ cho việc sản xuất vật liệu xây dựng và vật liệu san lấp nhằm góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Chương 2

CÁC QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG HOẠT ĐỘNG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐỒI VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG TẠI HUYỆN HÒA VANG, THÀNH PHỐ ĐÀ NẴNG

2.1. Các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

2.1.1. Các quy định về đánh giá tác động môi trường khi khai thác đất sét, đất đồi

Theo quy định tại các Điều 18, 19, 20, 21 và 22 Luật Bảo vệ môi trường và Nghị định số 18/2015/NĐ-CP về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá tác

động môi trường, đánh giá môi trường chiến lược và kế hoạch bảo vệ môi trường, các dự án trước khi thực hiện khai thác đất sét đất đồi phải làm thủ tục ĐTM mới được phê duyệt.

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã có những quy định quan trọng trong quy trình thực hiện ĐTM như quy trình thẩm định và phê duyệt báo cáo ĐTM; báo cáo kiểm tra, xác nhận về môi trường trước khi dự án đi vào vận hành, nhưng vẫn chưa có quy định về quy trình thực hiện ĐTM, nhất là việc thực hiện ĐTM đối với các dự án khai thác đất sét, đất đồi.

- Thiếu những chuẩn mực cần thiết cho ĐTM, cũng như chưa có quy chuẩn kỹ thuật địa phương về chất thải để áp dụng cho những nơi sức chịu tải của môi trường xung quanh đã tới hạn hoặc đã quá tải. Do đó, không đủ chuẩn mực để so sánh và xác định mức độ tác động, công tác ĐTM không đáp ứng yêu cầu thực tế của công tác BVMT và phát triển bền vững nhất là trong khai thác đất sét, đất đồi.

- ĐTM là công cụ mang tính khoa học và kỹ thuật cao cần có những hướng dẫn kỹ thuật càng tỷ mỉ, cụ thể càng tốt nhưng hiện nay thiếu nhiều hướng dẫn kỹ thuật cần thiết về ĐTM nên chất lượng ĐTM chưa cao, áp dụng các cách tiếp cận khác nhau theo nhiều kiểu khác nhau không phù hợp với yêu cầu và quy định của Việt Nam.

- Khi thẩm định ĐTM với mục đích chính của việc huy động các bên tham gia là để tăng sự minh bạch của ĐTM, thu thập những thông tin chưa được công bố, khai thác kiến thức bản địa; cung cấp thông tin về dự án và các tác động của dự án, nhất là dự án khai thác đất sét, đất đồi để tìm kiếm sự ủng hộ của các bên có liên quan... nhưng công tác này còn rất hạn chế.

- Hiện nay cơ chế tài chính chưa rõ ràng, thỏa đáng cho ĐTM như: quy định về thu phí thẩm định ĐTM ở mức thu quá thấp, mức chi cho thẩm định ĐTM cũng quá thấp không thỏa đáng; bên cạnh đó còn chưa có các quy định về chi phí cho lập ĐTM nên đối với các dự án khai thác đất sét, đất đồi thì tình trạng đấu thầu, cạnh tranh không lành mạnh xảy ra gây lộn xộn giữa các cơ quan liên quan.

2.1.2. Các quy định về giấy phép khai thác đất sét, đất đồi

Các tổ chức, cá nhân chỉ được xác định là chủ thể khai thác đất sét, đất đồi một cách hợp pháp khi học có giấy phép khai thác đất sét, đất đồi làm vật liệu xây dựng thông thường. Theo quy định của Luật Khoáng sản 2010 và Nghị định số 158/2016/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Khoáng sản thì có thể hiểu các quy định về cấp, thu hồi giấy phép cho các tổ chức, cá nhân khai thác đất sét đất đồi.

Hiện nay, Nghị định 158/2016/NĐ-CP, đã có hiệu lực thi hành, đã giải quyết một cách cơ bản, toàn diện và khá triệt để những tồn tại, bất cập; tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc của các địa phương, doanh nghiệp khi thực hiện Luật Khoáng sản; chấn chỉnh và tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động khoáng sản thời gian tới. Nghị định 158/2016/NĐ-CP đã sửa đổi, bổ sung các nội dung về thành phần, hình thức hồ sơ cấp phép khai thác khoáng sản như, bỏ quy định về Giấy chứng nhận đầu tư thay bằng Quyết định chủ trương đầu tư; cho phép nộp bản sao kèm theo bản chính để đối chứng. Nghị định cũng đã điều chỉnh các nội dung liên quan đến trình tự, thời gian thẩm định hồ sơ cấp phép khai thác khoáng sản theo hướng rõ ràng, minh bạch hơn, làm rõ trách nhiệm của cơ quan liên quan trong quá trình

phối hợp thẩm định hồ sơ, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân đề nghị cấp phép hoạt động khoáng sản khi chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện hồ sơ... Nghị định đã bổ sung tiêu chí “là tổ chức, cá nhân đã và đang sử dụng công nghệ, thiết bị khai thác tiên tiến, hiện đại để thu hồi tối đa khoáng sản; chấp hành tốt trách nhiệm bảo vệ môi trường, nghĩa vụ tài chính về khoáng sản” nhằm loại bỏ các doanh nghiệp không có đủ năng lực về công nghệ, thiết bị cũng như không có trách nhiệm trong bảo vệ môi trường, sử dụng tiết kiệm khoáng sản. Nghị định 158/2016/NĐ-CP điều chỉnh nhằm ngăn chặn tình trạng doanh nghiệp cố tình chây ỳ, không hoàn thiện hồ sơ gia hạn giấy phép để tiếp tục khai thác, kéo dài hàng năm, thậm chí vài năm, đó là quy định khi đã được tiếp nhận hồ sơ gia hạn Giấy phép khai thác khoáng sản mà đã hết thời hạn giấy phép thì tổ chức, cá nhân phải tạm dừng hoạt động khai thác cho đến khi được gia hạn hoặc trả lời không gia hạn. Ngoài ra, các quy định liên quan đến chuyển nhượng quyền khai thác khoáng sản; điều kiện của hộ kinh doanh khi cấp phép khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường; nội dung đề án khai thác khoáng sản làm vật liệu xây dựng thông thường của hộ kinh doanh... cũng đã được điều chỉnh phù hợp với thực tiễn.

Như vậy có thể nói, đến thời điểm hiện tại pháp luật quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý Nhà nước trong công tác cấp phép khai thác khoáng sản, trong đó bao gồm cả giấy phép cấp cho các hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tương đối hoàn thiện, đầy đủ và rõ ràng, tạo điều kiện cho các cơ quan thực hiện tốt trách nhiệm của mình. Tuy nhiên, các quy định hiện hành vẫn tạo ra những kẽ hở trong quản lý khai thác đất sét, đất đồi, chẳng hạn: tại Khoản 2 điều 64 Luật Khoáng sản 2010 quy định các trường hợp khai thác đất sét, đất đồi làm vật liệu xây dựng thông thường trong diện tích đất của dự án đầu tư xây dựng công trình đã được cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt hoặc cho phép đầu tư mà sản phẩm khai thác chỉ được sử dụng cho xây dựng công trình đó, thì không phải đề nghị cấp giấy phép. Quy định này tạo kẽ hở cho các chủ dự án cho các tổ chức bên ngoài vào nạo vét, khai thác và bán ra thị trường, nhà nước không thu được thuế, việc kiểm tra thanh tra còn hạn chế không phát hiện được những trường hợp này.

2.1.3. Các quy định về quản lý chất thải trong khai thác đất sét, đất đồi

Quản lý chất thải trong khai thác đất sét, đất đồi được thực hiện theo đúng quy định chung của việc quản lý chất thải tại Luật Bảo vệ môi trường và Nghị định số 38/2015/NĐ-CP về quản lý chất thải và phế liệu.

2.1.4. Các quy định về phục hồi môi trường sau khai thác đất sét, đất đồi

Tổ chức, cá nhân khai thác đất sét, đất đồi có trách nhiệm sau: Có phương án cải tạo, phục hồi môi trường khi tiến hành các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường; Tiến hành biện pháp khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường khi gây ô nhiễm môi trường; Trường hợp có nhiều tổ chức, cá nhân cùng gây ô nhiễm môi trường mà không tự thỏa thuận được về trách nhiệm thì cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường phối hợp với tổ chức, cá nhân có liên quan làm rõ trách nhiệm của từng đối tượng trong việc khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường.

2.1.5. Các quy định về xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

* *Về trách nhiệm hành chính:* Trách nhiệm hành chính là hình thức trách nhiệm pháp lý đặt ra đối với các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính. Khi tổ chức, cá nhân thực hiện hành vi vi phạm hành chính, nhà nước sẽ buộc họ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi nhất định.

* *Về trách nhiệm hình sự:* Các tổ chức, cá nhân khai thác đất sét, đất đồi thường dẫn tới gây ô nhiễm môi trường đất, nước, không khí hoặc hủy hoại tài nguyên rừng, hủy hoại khu bảo tồn thiên nhiên. Những hành vi đó nếu gây hậu quả nghiêm trọng và có đủ yếu tố cấu thành tội phạm thì sẽ bị xử lý hình sự theo quy định tại chương XIX Bộ luật hình sự 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017).

* *Về trách nhiệm dân sự:* Áp dụng theo các quy định của Bộ luật dân sự năm 2015, luật khoáng sản năm 2010 và Luật bảo vệ môi trường, chủ thể vi phạm pháp luật môi trường trong khai thác đất sét, đất đồi phải chịu trách nhiệm dân sự bằng cách bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại và chịu mọi chi phí khôi phục hiện trạng môi trường.

2.2. Thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

2.2.1. Khái quát về Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Huyện Hòa Vang là một huyện ngoại thành bao bọc quanh phía Tây khu vực nội thành thành phố Đà Nẵng. Phía Bắc giáp các huyện Nam Đông và Phú Lộc của tỉnh Thừa Thiên - Huế. Phía Nam giáp hai huyện Điện Bàn, Đại Lộc của tỉnh Quảng Nam. Phía Đông giáp các quận Cẩm Lệ và Liên Chiểu của thành phố Đà Nẵng. Phía Tây giáp huyện Đông Giang của tỉnh Quảng Nam.

Về các nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi, theo kết quả điều tra, tìm kiếm, thăm dò, đánh giá trữ lượng cho thấy huyện Hòa Vang là huyện có tiềm năng tài nguyên đất sét, đất đồi chiếm ưu thế hơn nhiều so với các quận khác của thành phố Đà Nẵng. Tổng số các điểm, mỏ đất sét, đất đồi trên địa bàn thành phố Đà Nẵng được phát hiện tính đến năm 2017 là 37 mỏ, trong đó huyện Hòa Vang có 35 mỏ [50]. Nguồn tài nguyên đất sét, đất đồi chủ yếu trên địa bàn huyện là vật liệu xây dựng thông thường như đất đồi, đất sét, cát sỏi sông. Ngoài ra còn có các đất sét, đất đồi kim loại quý hiếm như vonfram ở Nà Hoa, thạch anh hồng ở khu rừng phòng hộ Bà Nà - Hòa Ninh, thiếc ở Đồng Nghệ (Hòa Khương), mỏ vàng ở Khe Đương xã Hòa Bắc, cao lanh ở Nam Mỹ Hòa Bắc [54].

- Nguyên liệu đất sét: Chủ yếu tập trung tại xã Hòa Khương (mỏ sét Phú Sơn, mỏ sét Phước Sơn, mỏ Đồng Nghệ), xã Hòa Phú (thôn An Châu), xã Hòa Phong (thôn Nam Thành), xã Hòa Bắc (mỏ Nam Yên)... Nguồn tài nguyên đất sét có thành phần độ hạt và tính chất cơ lý đạt tiêu chuẩn làm gạch nung, gạch cotto, ceramit đặc biệt làm nguyên liệu màu cho gốm sứ. Theo số liệu điều tra của Viện Địa chất và môi trường đánh giá: Địa bàn huyện Hòa Vang về trữ lượng cấp đất sét $p_2 = 20.000.000m^3$. Tổng diện tích: $35km^2$, chiều dày trung bình: 1,5m [54].

- Nguyên liệu đất đồi: chủ yếu ở các xã Hòa Liên; Hòa Sơn, Hòa Ninh; Hòa Phú, Hòa Phong; Hòa Nhơn... đây là nguồn vật liệu san lấp chủ yếu phục vụ cho hầu hết các dự án trên địa bàn thành phố Đà Nẵng [54].

2.2.2. Đánh giá thực tiễn áp dụng các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

2.2.2.1. Những kết quả đạt được

Thực hiện các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi trên địa bàn huyện Hòa Vang đã được các cơ quan chức năng, doanh nghiệp quan tâm, chú ý và bằng các hành động cụ thể làm giảm thiểu đáng kể các tác động tiêu cực đến môi trường xung quanh như; trồng cây xanh, kiên cố hóa đường vận chuyên, phun nước, làm vệ sinh xe trước khi ra khỏi mỏ, chờ đứng khô, đứng tải để tránh làm rơi vãi đất sét, đất đồi trên đường vận chuyên, ảnh hưởng đến hệ thống giao thông công cộng như trong báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được duyệt.

Công tác quản lý môi trường và thanh, kiểm tra xử lý vi phạm về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn huyện Hòa Vang đã được lãnh đạo các ban ngành, các cấp quan tâm tăng cường chỉ đạo thực hiện quyết liệt. Mặc dù vậy, vẫn chưa đáp ứng được so với yêu cầu thực tiễn đặt ra.

Tại huyện Hòa Vang, công tác cấp giấy phép trên địa bàn đã được UBND thành phố Đà Nẵng và huyện quan tâm, ngày càng chuyên môn hóa và chặt chẽ theo quy định của pháp luật. Tính đến tháng đầu năm 2017, huyện Hòa Vang có 60 mỏ đất sét, đất đồi được thành phố cấp phép khai thác, trong đó có 25 mỏ đất sét, đất đồi đã hoàn thành việc khai thác và đã có Quyết định chấm dứt khai thác, và 35 mỏ còn hiệu lực đang khai thác.

- Đối với 25 mỏ đất sét, đất đồi đã hoàn thành khai thác thì có 19 mỏ đất đồi, 04 mỏ đá, 02 mỏ đất sét được UBND thành phố Đà Nẵng cấp phép từ giai đoạn 2002-2013.

- Đối với 35 mỏ còn trong hiệu lực và đang tiến hành khai thác, trong đó có 22 mỏ khai thác đá, 07 mỏ khai thác đất đồi, 02 mỏ khai thác đất sét, 04 mỏ khai thác cát. Chia theo từng xã: xã Hòa Nhơn có 16 mỏ, gồm 12 mỏ đá và 04 mỏ đất đồi; xã Hòa Sơn có 05 mỏ, gồm 04 mỏ đá và 01 mỏ đất đồi; xã Hòa Ninh có 06 mỏ, gồm 05 mỏ đá và 01 mỏ đất đồi; xã Hòa Khương có 01 mỏ đá; xã Hòa Phong có 02 mỏ gồm 01 mỏ đất đồi, 01 mỏ đất sét; xã Hòa Phú có 02 mỏ gồm 01 mỏ đất sét và 01 mỏ cát; xã Hòa Bắc có 03 mỏ cát [50].

Trong thời gian qua, UBND thành phố Đà Nẵng, Sở, ban ngành các cấp có liên quan đã rất quan tâm đến công tác quản lý hoạt động khai thác đất sét, đất đồi làm vật liệu xây dựng, đặc biệt là đất sét là gạch và đất đồi làm vật san lấp. Những việc đó đã phần nào giúp chấn chỉnh, lập lại trật tự, kỷ cương trong công tác quản lý Nhà nước về đất sét, đất đồi; Ngăn chặn kịp thời các hoạt động khai thác đất sét, đất đồi đất sét và đất đồi trái phép làm ảnh hưởng đến môi trường, gây mất an ninh, trật tự, an toàn xã hội; làm thất thoát tài nguyên, mất đất sản xuất của người dân và thất thu ngân sách; Bảo vệ cảnh quan, môi trường, an ninh, trật tự và đời

sống của người dân địa phương tại khu vực có đất sét, đất đồi đất sét và đất đồi.

2.2.2.2. Những tồn tại hạn chế

Trong thời gian qua, công tác quản lý khai thác đất sét, đất đồi trên địa bàn huyện tồn tại bất cập, cụ thể:

** Về Đánh giá tác động môi trường khi khai thác đất sét, đất đồi*

Theo báo cáo của sở Tài nguyên và Môi trường thành phố và Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện thì vẫn còn một số đơn vị hoạt động khai thác đất sét và đất đồi chưa thực hiện nghiêm túc công tác giám sát môi trường định kỳ; hầu hết các doanh nghiệp khai thác chưa thực hiện đầy đủ, nghiêm túc theo nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt, nhất là trong khâu vận chuyển sản phẩm làm phát sinh bụi, gây hư hại đường xá và ô nhiễm tiếng ồn làm ảnh hưởng đến chất lượng môi trường không khí và đời sống của người dân sinh sống xung quanh khu vực mỏ.

Công tác lập, thẩm định, phê duyệt ĐTM hiện nay vẫn còn một số bất cập cần được sửa đổi, bổ sung. Công tác đánh giá môi trường trong hoạt động khai thác, chế biến đất sét, đất đồi là quá trình tìm hiểu, dự báo các tác động môi trường và tác động xã hội tiêu cực, đề xuất giải pháp ngăn ngừa, hạn chế các tác động này khi dự án khai thác, chế biến đất sét, đất đồi được thực hiện, đảm bảo dự án khai thác, chế biến đất sét, đất đồi không chỉ mang lại lợi ích kinh tế mà còn thúc đẩy phát triển an sinh xã hội và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, một bộ phận các nhà quản lý và chủ đầu tư chưa nhận thức được ý nghĩa của công tác này. Họ thường coi yêu cầu lập báo cáo đánh giá môi trường trong hoạt động thăm dò, khai thác, chế biến đất sét, đất đồi như là một thủ tục trong quá trình chuẩn bị hoặc thực hiện dự án. Hơn nữa, để báo cáo đánh giá tác động môi trường được thẩm định và phê duyệt, doanh nghiệp luôn phải chi phí nhiều hơn so với phí thẩm định báo cáo ĐTM được pháp luật quy định. Vì vậy, không ít trường hợp chủ dự án né tránh việc phải lập báo cáo đánh giá môi trường bằng cách báo cáo công suất khai thác thấp hơn thực tế, trì hoãn không lập báo cáo ĐTM hoặc có lập báo cáo ĐTM nhưng nội dung sơ sài mang tính hình thức, nhiều giải pháp xử lý môi trường đưa ra trong ĐTM chưa đảm bảo tính khả thi. Doanh nghiệp giao khoán cho các cơ sở lập không cần quan tâm đến, thậm chí thuê những người lập ĐTM chính là những người có trách nhiệm thẩm định ĐTM. Các cơ quan phê duyệt chưa có khảo sát đánh giá thực tế của dự án dự kiến triển khai nên chất lượng thẩm định chưa cao. Cơ quan quản lý chưa làm hết trách nhiệm trong việc kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm. Chính vì vậy, công tác đánh giá môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi đất sét và đất đồi chưa thực sự đem lại hiệu quả trong việc bảo vệ môi trường.

Một số dự án khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn huyện thường xuyên vi phạm về ô nhiễm không khí và ô nhiễm tiếng ồn, gây ảnh hưởng lớn đến đời sống người dân. Cụ thể là dự án của hai doanh nghiệp Thịnh Quốc Phong và Thịnh Phú Lâm khai thác đất đồi, đất sét ở thôn Hòa Phước, xã Hòa Phú.

** Về cấp giấy phép khai thác đất sét, đất đồi*

Việc cấp phép và quản lý hoạt động khai thác đất sét, đất đồi trong thời gian qua ở huyện Hòa Vang bộc lộ nhiều bất cập là do trình độ quản lý còn hạn chế của

UBND các cấp và đặc biệt là tư tưởng nhiệm kỳ, hoàn thành kế hoạch. Việc cấp phép tràn lan gây lãng phí, thất thoát tài nguyên môi trường của các địa phương trong những năm qua tương đối phổ biến. Nhiều dự án được cấp phép không theo quy hoạch, vượt quy hoạch, cấp phép mà không có thẩm định thiết kế cơ sở, thẩm định năng lực đầu tư để cấp phép tại khu vực chưa có quy hoạch thăm dò khai thác, cấp phép vượt quá diện tích, vượt quá thẩm quyền của địa phương, cấp phép khai thác tận thu không đúng với vị trí được giao tận thu, cấp phép khai thác đất sét, đất đồi trong diện tích khu kinh tế mà chưa có ý kiến thỏa thuận của cơ quan có thẩm quyền. Thậm chí, một số trường hợp cố tình lách luật bằng cách chẻ những mỏ lớn ra thành những mỏ nhỏ để khỏi phải ra xin phép Trung ương. Ngoài ra, nhiều doanh nghiệp không đủ năng lực, không có hồ sơ thiết kế mỏ, không làm báo cáo đánh giá tác động môi trường hoặc chỉ làm chiếu lệ theo thủ tục... nhưng vẫn được cấp phép. Cụ thể như trường hợp nguyên chủ tịch UBND thành phố ký văn bản đồng ý cho nhóm hộ ông Nguyễn Duy Vinh cải tạo đồi gò ký ngày 29/12/2014, văn bản đồng ý cho Công ty Thịnh Phú Lâm khai thác đất ruộng dưới hình thức cải tạo đất nuôi trồng thủy sản được ký ngày 30/12/2014 không có sự tham mưu của đơn vị quan trọng là Sở Tài nguyên và Môi trường thành phố, không có các báo cáo theo quy định.

Thủ tục xin cấp giấy phép còn phức tạp, chưa có quy định chặt chẽ về điều kiện cấp giấy phép hoạt động đất sét, đất đồi và điều kiện chuyển nhượng quyền hoạt động đất sét, đất đồi nên chưa ngăn chặn được tình trạng đầu cơ trong hoạt động đất sét, đất đồi; thiếu các quy định để tăng thu cho ngân sách nhà nước, chi phí để khảo sát, thăm dò trữ lượng và ký quỹ BVMT còn cao so với khả năng tài chính của doanh nghiệp, thời hạn trả giấy phép còn kéo dài.

Việc cấp giấy phép nhưng thiếu kiểm tra, quản lý giấy phép được cấp, nhiều doanh nghiệp vi phạm kéo dài thời gian khai thác nhưng không thu hồi giấy phép hoặc không xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật như: doanh nghiệp tư nhân Huỳnh Đức May, Công ty Cổ phần Chu Lai ở xã Hòa Nhơn, Công ty Đất sét, đất đồi Miền Nam giấy phép đã hết hạn khai thác vẫn ngang nhiên hoạt động, không ai giám sát đóng mỏ.

Hiện nay, hoạt động chuyển nhượng quyền khai thác đất sét, đất đồi đem lại nguồn thu đáng kể cho doanh nghiệp nhưng Nhà nước chưa thu được khoản phí hoặc thuế nào, dẫn tới thất thu cho ngân sách nhà nước; tình trạng đầu cơ, chuyển nhượng giấy phép hoạt động đất sét, đất đồi chưa có cơ chế hiệu quả để ngăn chặn. Với cơ chế cho phép chuyển nhượng dễ dãi như vậy, rất dễ xảy ra tình trạng đầu cơ xin giấy phép hoạt động đất sét, đất đồi để chuyển nhượng như một hình thức mua đi bán lại.

Ngoài số lượng ít dự án được cấp phép khai thác, phần lớn các doanh nghiệp tự thu mua từ đất ruộng của các hộ dân cải tạo đồng ruộng, hoặc các đơn vị san lấp mặt bằng. Sở dĩ việc cấp phép khai thác đất sét càng ngày càng ít là do UBND thành phố thực hiện chủ trương xây dựng “Đà Nẵng - thành phố môi trường”, sử dụng các vật liệu thân thiện với môi trường dần thay thế gạch tuynen bằng gạch

không nung nên dần xóa bỏ các lò gạch thủ công, gạch tuynel để sản xuất gạch ngói theo công nghệ mới.

- *Về quản lý chất thải trong khai thác đất sét, đất đồi*

Tại huyện Hòa Vang, các công ty và doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đất sét, đất đồi đã có quan tâm đến công tác quản lý các loại chất thải và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, việc quản lý các chất thải trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi còn lỏng lẻo, gây ô nhiễm môi trường như: gây bụi và ô nhiễm tiếng ồn. Với số lượng xe ra vào các khu mỏ khai thác đất sét và đất đồi rất lớn và chạy liên tục trong ngày gây ô nhiễm môi trường không khí, làm ảnh hưởng đến đời sống người dân trong ở khu vực xung quanh và cả những hộ dân sống gần tuyến đường giao thông. Trong khi đó việc tưới nước để giảm bụi chỉ được các công ty thực hiện 01 lần/tuần.

Trong thời gian qua, đặc biệt là thời điểm nhiều dự án trọng điểm của quốc gia, thành phố đặt trên địa bàn huyện như dự án đường cao tốc Đà Nẵng Quảng Ngãi, đường Hồ Chí Minh đoạn La Sơn Túy Loan, đường vành đai phía Nam thành phố... huyện cũng như đường dây nóng của thành phố thường xuyên nhận được kiến nghị của nhân dân về việc hoạt động khai thác, vận chuyển đất sét, đất đồi gây ô nhiễm môi trường, nhiều trường hợp người dân xã Hòa Nhơn, Hòa Phú, Hòa Phong chặn đường không cho xe vận chuyển do lượng bụi phát sinh quá lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống người dân.

- * *Về phục hồi môi trường sau khai thác đất sét, đất đồi*

Tại huyện Hòa Vang, việc ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường hiện nay vẫn chưa được thực hiện nghiêm. Một số doanh nghiệp còn đưa ra nhiều lý do để trốn tránh hoặc kéo dài thời gian thực hiện việc ký quỹ. Cụ thể như doanh nghiệp tư nhân Hải Yến có giấy phép số 7714/GP-UBND cấp ngày 09/10/2009 cho phép khai thác đất đồi tại thôn Phước Hưng, còn nợ 58.895.000 đồng. Công ty trách nhiệm hữu hạn Phúc Đăng có giấy phép số 2893/GP-UBND cấp ngày 09/4/2010 với loại đất sét, đất đồi khai thác là đất đồi tại thôn Phú Hạ - Đại La với diện tích khai thác là 6 ha hiện đang nợ 173.785.000 đồng. Công ty trách nhiệm hữu hạn đầu tư và khai thác đất sét, đất đồi Hòa Vang được cấp giấy phép số 9465/GP-UBND 21/12/2015 khai thác loại đất sét, đất đồi đất đồi tại mỏ Đất đồi Phú Hạ, Hòa Sơn, hiện số tiền quá hạn chưa nộp là 818.809.178 đồng. Công ty trách nhiệm hữu hạn Hiệp Đại Hưng được cấp giấy phép số 3713/GP-UBND 09/6/2014 khai thác loại đất sét, đất đồi đất sét tại mỏ Đất sét An Châu, xã Hòa Phú, hiện số tiền quá hạn chưa nộp là 198.317.579 đồng [36].

Nhiều doanh nghiệp khai thác đất đá không chấp hành quy định về phục hồi môi trường như cam kết. Theo thống kê, có 7/21 mỏ đá không tiến hành hoàn thổ; 9 doanh nghiệp khai thác đem đất đá đi bán nhưng chưa thực hiện xong nghĩa vụ tài chính, không nộp tiền vào ngân sách, 13 mỏ vi phạm các quy định về tài nguyên đất sét, đất đồi, thủ tục thuê đất, đang thanh tra, chưa có kết quả nhưng vẫn hoạt động bình thường.

Nhiều khu vực mỏ đất sét và đất đồi đã khai thác xong nhưng chưa thực hiện hoàn thổ, để lại nhiều mặt bằng nham nhở, gây tác động xấu đến địa phương

nhưng chưa có biện pháp xử lý dứt điểm. Điển hình là các trường hợp: Cty TNHH XD TM&DV Đại Hồng Tín có giấy phép số 8046/GP-UBND cấp ngày 19/10/2010 với loại đất sét, đất đồi được khai thác là đất đồi tại thôn Thạch Nham Tây. Hiện trạng Sau khi khai thác xong thì Công ty không tiến hành cải tạo PHMT để lại hiện trạng mặt bằng nham nhở, hiện nay UBND thành phố giao cho UBND huyện tiến hành cải tạo PHMT theo nội dung Công văn số 398/UBND-TNMT ngày 16/1/2017; Công ty TNHH Vạn Tường có giấy phép số 4362/GP-UBND24/5/2011 với loại đất sét, đất đồi được khai thác là đất đồi tại thôn Thạch Nham Đông: Sau khi khai thác xong thì Công ty không tiến hành cải tạo PHMT; Công ty TNHH 405 có giấy phép số 1934/GP-UBND23/3/2010 với loại đất sét, đất đồi được khai thác đất đồi tại thôn Tùng Sơn với diện tích 2,7 ha [34], [35].

Khu vực khai thác đất đồi trái phép có diện tích khoảng 1,0 ha, hiện trạng khu vực trước khi bị khai thác trái phép là khu đồi núi trồng phủ bởi thảm thực vật hỗn tạp, do lớp đá phong hóa nhiều không phù hợp với việc trồng keo lá tràm nên người dân không sản xuất cây lâm nghiệp. Khu vực này nằm sát khu vực mỏ được UBND thành phố cấp phép cho các Công ty TNHH Phúc Đặng, Công ty Đại Hồng Tín, do đó đối tượng khai thác lợi dụng khu vực giáp ranh với các mỏ đang khai thác để tổ chức khai thác trái phép. UBND huyện Hòa Vang đã xử phạt đối tượng khai thác trái phép và yêu cầu khôi phục hiện trạng ban đầu. Mặt bằng hiện nay nham nhở, lồi lõm và tạo thành vách đứng rất nguy hiểm.

** Về xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi*

Thực tiễn áp dụng các quy định xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi gặp nhiều khó khăn, do ô nhiễm môi trường là sự tích tụ của các chất thải trong thời gian dài và nhiều chủ thể cùng thực hiện, người gánh chịu hậu quả này là cộng đồng dân cư sinh sống trong khu vực ô nhiễm, mức độ gây ra cho mỗi người là khác nhau, căn cứ để xác định thiệt hại gây ra là tương đối nên khó trong áp mức bồi thường thiệt hại.

Hiện trên địa bàn huyện Hòa Vang có 25 mỏ khai thác đất sét, đất đồi, đã có 13 mỏ đang vi phạm chủ yếu về vệ sinh môi trường, tiếng ồn... Riêng việc đo đạc ranh giới đã phát hiện 9 mỏ vi phạm, cụ thể như: Công ty Cổ phần (CP) khai thác mỏ đất đồi thôn An Tân xã Hòa Phong, huyện Hòa Vang khai thác ra ngoài giấy phép với diện tích 0,42 ha, khối lượng 15.817 m³ đất, khai thác thấp hơn cốt cho phép trên diện tích 0,65 ha, khối lượng 20.295 m³. Tại mỏ đất đồi Phú Hạ của công ty cổ phần Khai thác đất sét, đất đồi Hòa Vang khai thác ra ngoài diện tích quy định 0,52 ha, tương đương khối lượng 36.720 m³, diện tích vượt cốt 2,17 ha, khối lượng 95.766 m³ đất. Mỏ đất đồi Thạch Nham Đông do Cty TNHH Phúc Đặng khai thác diện tích vượt ra ngoài 2,1ha, khối lượng 303.314 m³. Công ty cổ phần Quang - HT khai thác ngoài ranh giới mỏ đá Suối Mơ II thuộc xã Hòa Ninh với diện tích 0,27 ha, khối lượng 10.280 m³ đất. Công ty CP Đất sét, đất đồi và Đầu tư VISACO khai thác thấp hơn cốt cho phép +60m, diện tích 0,65 ha, tương đương khối lượng 19.475 m³ đất. Công ty Khai thác đất sét, đất đồi Thanh Hòa khai thác đất sét Bàu Tràm tại xã Hòa Phong vượt độ sâu 1,52 ha, khối lượng 9.505 m³, thi

công ra ngoài ranh giới 0,39 ha, khối lượng 169 m³ đất. Doanh nghiệp Huỳnh Đức May khai thác mỏ đá Hố Sâu ra ngoài diện tích cấp phép 0,52 ha, khối lượng 44.691 m³, khai thác thấp hơn cốt cho phép 0,55 ha, khối lượng 2.200 m³ đất... [50]

Công tác quản lý môi trường và thanh, kiểm tra xử lý vi phạm về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi ở cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) vẫn chưa thực hiện nghiêm, chưa sâu sát dẫn đến việc tình trạng khai thác đất sét, đất đồi trái phép còn diễn ra lén lút và rất phức tạp.

Thực tiễn tại huyện Hòa Vang trong các năm qua chưa có xử lý hình sự vụ việc có dấu hiệu tội phạm về môi trường và tội phạm xâm phạm trật tự quản lý kinh tế nào.

** Những tồn tại khác*

Mặc dù đất sử dụng cho hoạt động khai thác đất sét, đất đồi nằm trong quy hoạch đất dùng cho hoạt động đất sét, đất đồi của Quy hoạch sử dụng đất huyện Hòa Vang, tuy nhiên công tác thu hồi đất chi tiết trước khi thành phố ban hành Quyết định cho thuê đất để khai thác đất sét, đất đồi từ những năm 2013 về sau mới dần đi vào nề nếp, khắc phục được tình trạng trước đây không thu hồi đất chi tiết trước khi ban hành Quyết định cho thuê đất dẫn đến dẫn đến phát sinh doanh nghiệp tự thỏa thuận đền bù với dân, sau khi khai thác xong việc lập thủ tục thu hồi đất để giao địa phương quản lý gặp nhiều khó khăn. Một số trường hợp UBND huyện cho phép cải tạo mặt bằng, đồng ruộng để tăng hiệu quả sản xuất nhưng các tổ chức, cá nhân lợi dụng chủ trương của UBND huyện Hòa Vang tận thu đất sét, đất đồi, hoặc các trường hợp cố tình khai thác đất đồi, đất sét trái phép gây thất thoát nguồn tài nguyên, ngân sách huyện và suy giảm diện tích đất sản xuất nông lâm nghiệp và để lại nhiều hậu quả về cảnh quan, môi trường.

Các mỏ đã khai thác đều có đặc điểm chung là khối lượng khai thác quá lớn, lớp phủ trước khai thác đã được bóc sử dụng mục đích khác, thay đổi độ cao, địa hình nên đều không thể khôi phục lại hiện trạng ban đầu sau khai thác.

Mức thu tiền ký quỹ phục hồi môi trường theo quy định hiện nay thấp, các đơn vị sau khi khai thác chấp nhận bỏ tiền ký quỹ đã đóng mà không tiến hành phục hồi môi trường.

Mặt bằng sau khai thác đối với đất đồi là các moong cao, nhiều tầng, lồi lõm, nhấp nhô, nhiều khu vực đá phong hóa, mặt bằng sau khai thác đối với đất sét là các moong sâu, tích nước thường xuyên và hình thành ao, để lại nhiều nguy cơ rủi ro cho người, động vật, mất cảnh quan và lãng phí tài nguyên đất sét, đất đồi và tài nguyên đất đai và gây khó khăn về phương án kỹ thuật cũng như phương án đầu tư tài chính để phục hồi môi trường.

Chương 3

CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG TRONG KHAI THÁC ĐẤT SÉT, ĐẤT ĐỒI

3.1. Các yêu cầu đặt ra đối với việc hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

Trong điều kiện hiện tại của Việt Nam và từ thực tiễn áp dụng tại huyện Hòa Vang, việc hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi cần phải đảm bảo các yêu cầu sau:

3.1.1. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải bảo đảm phát triển bền vững

Trước tình trạng ô nhiễm môi trường ở các nước phát triển và những thách thức lớn về môi trường đang đặt ra hiện nay, loài người đã xác định cho mình một quan điểm bảo vệ môi trường phù hợp, để giải quyết một cách tốt nhất mâu thuẫn nội tại vốn có giữa bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế, xã hội. Đó chính là quan điểm phát triển bền vững. Tại Hội nghị thượng đỉnh trái đất lần thứ hai họp tại Rio De Janeiro năm 1992, trong Tuyên bố của Hội nghị, quan điểm phát triển bền vững đã chính thức được công bố. Theo tinh thần của Tuyên bố này, phát triển bền vững được hiểu là cách phát triển thoả mãn nhu cầu của các thế hệ hiện tại nhưng không làm ảnh hưởng đến khả năng thoả mãn nhu cầu của các thế hệ mai sau.

Phát triển kinh tế, xã hội là xu thế tất yếu của mỗi quốc gia, đặc biệt là các quốc gia đang phát triển như Việt Nam hiện nay. Phát triển bền vững là một tiến trình phát triển đòi hỏi sự tiến triển đồng thời của ba yếu tố: kinh tế, xã hội và môi trường. Quan điểm này đã được xác định rõ trong Nghị quyết số 41/2004/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.

Cụ thể hóa quan điểm đó, dưới góc độ pháp lý, vấn đề này đã được đề cập tại Điều 4 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014: *“Phát triển bền vững là phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn hại đến khả năng đáp ứng nhu cầu đó của các thế hệ tương lai trên cơ sở kết hợp chặt chẽ, hài hoà giữa tăng trưởng kinh tế, bảo đảm tiến bộ xã hội và bảo vệ môi trường”*. Theo quan điểm này, Nhà nước Việt Nam tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, cá nhân trong xã hội được khai thác, sử dụng các yếu tố của môi trường vào mọi mục đích khác nhau, song các chủ thể này cũng phải thực hiện nghĩa vụ duy trì và cải thiện chất lượng môi trường cho các thế hệ mai sau. Để đảm bảo phát triển bền vững, pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét đất đồi ở Việt Nam cần được xây dựng và hoàn thiện đáp ứng các yêu cầu sau:

Một là, đảm bảo đồng thời lợi ích của chủ nguồn thải, chủ thu gom hay xử lý chất thải phát sinh trong hoạt động khai thác đất sét đất đồi và lợi ích quốc gia, lợi ích công cộng.

Hai là, đảm bảo các hoạt động sản xuất luôn được thực hiện trên cơ sở kết hợp hài hoà giữa bảo vệ môi trường với phát triển kinh tế, xã hội và đề cao việc phòng ngừa ô nhiễm môi trường.

3.1.2. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải đảm bảo tính cụ thể và tính khả thi

Việc hoàn thiện pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét đất đồi phải thể hiện được quan điểm của Đảng và Nhà nước về những yêu cầu đảm bảo tính minh bạch, tính khả thi.

Liên quan đến việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Đảng ta xác định rõ: “*Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật*”. Quan điểm này không chỉ mang tính chất định hướng mà còn là một yêu cầu hết sức quan trọng cho việc hoàn thiện pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét đất đồi ở nước ta trong điều kiện hiện nay. Để đáp ứng yêu cầu này, việc hoàn thiện pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét đất đồi cần phải được thực hiện theo hướng làm tăng tính cụ thể và tính khả thi của các quy định trong các văn bản pháp luật hiện hành.

3.1.3. Hoàn thiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi phải đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường

Pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi là một bộ phận không thể thiếu của pháp luật môi trường. Vì thế, pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi luôn phải đảm bảo sự thống nhất với các bộ phận pháp luật khác của pháp luật môi trường. Kinh nghiệm xây dựng và thực hiện pháp luật tại các quốc gia trên thế giới đã cho thấy, tính khả thi của một quy phạm pháp luật không chỉ phụ thuộc vào nội dung của quy định đó có phù hợp với thực tiễn hay không, mà còn phụ thuộc vào sự tương hỗ giữa các quy định có liên quan và khả năng thực thi của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Nếu không đảm bảo sự phù hợp với các quy định có liên quan, việc thực thi một cách thống nhất và thuận lợi quy phạm pháp luật đó trên thực tế sẽ khó có thể được đảm bảo. Vì vậy, để đảm bảo sự đồng bộ của hệ thống pháp luật môi trường, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi trong điều kiện hiện tại cần phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau: Đảm bảo sự đồng bộ với các quy định pháp luật về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi; Đảm bảo sự đồng bộ với các quy định pháp luật về bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên là một yêu cầu đặt ra cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật BVMT trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi là phải đảm bảo sự an toàn cho các nguồn tài nguyên thiên nhiên trong quá trình con người tiến hành các hoạt động liên quan đến hoạt động khai thác đất sét, đất đồi.

3.2. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi

3.2.1. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật

3.2.1.1. Hoàn thiện các quy định pháp luật về Đánh giá tác động môi trường khi tiến hành hoạt động khai thác đất sét và đất đồi

Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và các văn bản hướng dẫn thi hành cần có những quy định cụ thể, rõ ràng hơn đối với các ĐTM như:

- Cần có những hướng dẫn kỹ thuật, quy định cụ thể về tính chất dự báo các tác động đến môi trường (tự nhiên) và cả các tác động đến môi trường xã hội, sức khỏe con người, kinh tế.

- Có quy định cụ thể về những thông tin cần thiết cho quá trình lập, thẩm định và phê duyệt ĐTM, thông tin đầu vào.

- Ban hành những quy chuẩn kỹ thuật về môi trường cần thiết đối với tất cả các loại tác động (liên quan đến chất thải và không liên quan đến chất thải).

- Ban hành cơ chế tài chính rõ ràng, thỏa đáng cho ĐTM.

- Hướng dẫn cụ thể về tiến hành ĐTM tổng hợp để từ đó có cơ sở đánh giá tổng thể về khả năng chịu tải về môi trường của vùng lãnh thổ, có phương án bố trí, quy hoạch các dự án phát triển kinh tế xã hội phù hợp nhằm hạn chế cao nhất nguy cơ xảy ra ô nhiễm, suy thoái môi trường nghiêm trọng.

Ngoài ra, cần hoàn thiện các quy định đảm bảo chất lượng của báo cáo ĐTM được lập, cần đưa ra các tiêu chí để đánh giá chất lượng của báo cáo ĐTM. Cần có cơ chế đảm bảo sự tham gia của cộng đồng địa phương vào quá trình lập, thẩm định và giám sát thực hiện các ĐTM thông qua việc nâng cao năng lực của cộng đồng.

3.2.1.2. Hoàn thiện các quy định pháp luật về giấy phép khai thác đất sét và đất đồi

- Đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong cấp giấy phép đất sét, đất đồi, xóa bỏ cơ chế xin-cho, có xem xét đánh giá yếu tố năng lực của chủ thể được cấp phép để đảm bảo tính khả thi và hạn chế việc chuyển nhượng giấy phép. Hạn chế tối đa việc cấp phép khai thác đất sét, đất đồi dưới dạng thô, tăng cường chế biến sâu, dự trữ tài nguyên đất sét, đất đồi.

- Quy định cụ thể khi cấp phép khai thác đất sét, đất đồi, yêu cầu các tổ chức, cá nhân phải đổi mới công nghệ, áp dụng công nghệ tiên tiến trong khai thác đất sét, đất đồi nhằm thu hồi tối đa đất sét, đất đồi, tăng giá trị của đất sét, đất đồi, giảm thiểu tác động tiêu cực tới môi trường.

- Cần sửa đổi Luật Khoáng sản năm 2010 và Nghị định số 15/2012/NĐ-CP ngày 9/3/2012 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Khoáng sản quy định cụ thể nội dung quản lý nhà nước về đất sét, đất đồi cũng như thẩm quyền quản lý nhà nước nhưng đưa vào nội dung “quy định chung”.

- Bổ sung quy định chi tiết về việc chuyển nhượng giấy phép thăm dò, khai thác đất sét, đất đồi.

- Bổ sung một số điều khoản quy định rõ hơn về trách nhiệm của tổ chức, cá nhân cũng như trách nhiệm của cơ quan cấp giấy phép hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Bộ Tài nguyên và Môi trường cần xây dựng chiến lược quản lý và khai thác đất sét, đất đồi một cách tổng thể, toàn diện. Thành phố Đà Nẵng cần sớm ban hành quy hoạch bảo vệ môi trường phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế-xã hội trong từng giai đoạn phát triển.

3.2.1.3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về phục hồi môi trường sau quá trình tiến hành hoạt động khai thác đất sét và đất đồi

Hoàn thiện các quy định về cải tạo phục hồi môi trường theo hướng bắt buộc các tổ chức, cá nhân phải thực hiện các biện pháp cải tạo, phục hồi môi trường sau khi kết thúc hoạt động khai thác.

3.2.1.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật về xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi

Thực tế cho thấy, do mức phạt quá thấp, nên nhiều doanh nghiệp khoáng sản không thực hiện các quy định BVMT. Đối với một số hành vi chây ì nộp phí, lệ phí cũng cần phải tăng mức phạt lên cao hơn mức phí phải nộp.

3.2.2. Các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về bảo vệ môi trường trong khai thác đất sét đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng

Đối với Huyện Hòa Vang, Thành phố Đà Nẵng, sau khi Luật Khoáng sản 2010 có hiệu lực, UBND thành phố phê duyệt các quy hoạch đất sét, đất đồi: Quy hoạch quản lý, khai thác cát, sỏi sông trên địa bàn thành phố Đà Nẵng, giai đoạn 2006-2010 tại Quyết định số 7227/QĐ-UBND ngày 18 tháng 10 năm 2006 (đã hết hiệu lực); Quy hoạch quản lý, khai thác đất đồi, cát tạp làm vật liệu san lấp trên địa bàn thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2006-2010 tại Quyết định số 1288/QĐ-UBND ngày 08 tháng 02 năm 2007 của UBND thành phố (đã hết hiệu lực); Quy hoạch thăm dò, khai thác và sử dụng đất đồi làm vật liệu san lấp trên địa bàn thành phố Đà Nẵng giai đoạn 2012-2015 và tầm nhìn đến 2020 (Quyết định số 6790/QĐ-UBND ngày 20 tháng 8 năm 2012); Quy hoạch thăm dò, khai thác và sử dụng đá xây dựng trên địa bàn thành phố, giai đoạn 2013- 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (Quyết định số 7747/QĐ-UBND ngày 06 tháng 11 năm 2013). Hiện nay, UBND thành phố đã có chủ trương giao Sở Xây dựng lập đề án điều chỉnh, bổ sung quy hoạch thăm dò, khai thác và sử dụng đất sét, đất đồi làm vật liệu xây dựng thông thường trên địa bàn thành phố đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 tại các Công văn số: 9862/UBND-QLĐT ngày 15/12/2015 và 1681/UBND-QLĐT ngày 11/3/2016. Mặc dù vậy, công tác quản lý Nhà nước đối với hoạt động khai thác đất sét, đất đồi ở Đà Nẵng còn nhiều thiếu sót, tồn tại như: Khâu hậu kiểm sau khi cấp phép khai thác mỏ thiếu thường xuyên, chưa thực sự hiệu quả để bảo đảm các doanh nghiệp tuân thủ đúng quy định pháp luật trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi. Sự phối hợp giữa các ngành chưa hiệu quả, chồng chéo trong thanh, kiểm tra, giám sát giữa ngành chức năng, UBND các quận, huyện và lực lượng cảnh sát môi trường... Vì vậy, cần hoàn thiện các quy định về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi, bổ sung các tiêu chí lựa chọn dự án phát triển khi có sự xung đột về môi trường giữa dự án đất sét, đất đồi và các dự án khác.

Để làm được điều đó, cần triển khai các giải pháp sau:

Một là: Xây dựng kế hoạch tổng hợp và từng bước hoàn thiện khung pháp lý về hoạt động khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn huyện.

Hai là: Nâng cao công tác lãnh đạo, điều hành và quản lý của các cơ quan, ban ngành các cấp có liên quan trong việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Ba là: Tăng cường phổ biến pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn Huyện.

Bốn là: Tăng cường sự tham gia của cộng đồng trong hoạt động bảo vệ môi trường khi khai thác đất sét, đất đồi, nhất là người dân tại vùng khai thác đất sét, đất đồi.

Năm là: Thường xuyên tổ chức các hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi.

Tóm lại, để đảm bảo nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác đất sét, đất đồi tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng, cần sự nỗ lực của tất cả các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân cũng như cộng đồng dân cư.

KẾT LUẬN

Hoạt động khai thác đất sét, đất đồi có một tầm quan trọng trong sự phát triển kinh tế - xã hội. Mặc dù việc khai thác đất sét, đất đồi đem lại rất nhiều lợi nhuận, nhưng cũng tác động không nhỏ đến môi trường, đến chất lượng cuộc sống của con người. Để kiểm soát hoạt động khai thác đất sét, đất đồi nói chung và hoạt động khai thác đất sét, đất đồi nói riêng, pháp Luật Khoáng sản đã ra đời, tạo ra những hành lang pháp lý minh bạch, thúc đẩy nền công nghiệp khai khoáng phát triển, đem lại nhiều lợi ích cho đất nước và hạn chế tối đa những tác động xấu đến môi trường. Trong số các biện pháp để BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi thì biện pháp pháp lý là biện pháp mang lại hiệu quả cao và được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng.

Tại Việt Nam, các quy định về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi vẫn còn rất nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu của công tác BVMT trong lĩnh vực này: các văn bản pháp luật ban hành còn chậm, không kịp thời thiếu các Nghị định, Thông tư để hướng dẫn thi hành; nhiều quy định còn chưa thống nhất và chưa hợp lý. Quá trình thực thi pháp luật về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi còn cho thấy nhiều vấn đề cần chấn chỉnh như: cán bộ quản lý còn thiếu và yếu, quy hoạch đất sét, đất đồi chưa có tính khả thi cao trong thực tế; công tác lập, thẩm định, phê duyệt ĐTM, công tác thanh tra, xử lý vi phạm còn nhiều bất cập, nguồn thu để BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi chưa được quản lý chặt chẽ và sử dụng hợp lý...

Tại Huyện Hòa Vang, thành phố Đà Nẵng, tài nguyên đất sét, đất đồi tương đối đa dạng nhưng nhìn chung các đất sét, đất đồi có giá trị công nghiệp tập trung vào một số ít nhóm chính, chủ yếu là nhóm vật liệu xây dựng. Mặc dù UBND thành phố thường xuyên chỉ đạo các cơ quan chức năng, UBND các quận, huyện tổ chức kiểm tra, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi khai thác và vận chuyển đất sét, đất đồi trái phép trên địa bàn. Sự phối hợp của các cơ quan chức năng và UBND các quận, huyện trong công tác phối hợp kiểm tra, giám sát đã giảm đáng kể các vụ việc khai thác đất sét, đất đồi trái phép. Tuy nhiên, công tác thực hiện pháp luật về hoạt động khai thác đất sét và đất đồi trên địa bàn huyện vẫn còn những hạn chế, cụ thể: tại một số mỏ, chủ đầu tư còn khai thác ngoài diện tích cho phép, chưa tuân thủ nghiêm quy trình khai thác mỏ; tại một số địa phương, một số tổ chức, cá nhân còn lợi dụng việc cải tạo, hạ thấp cao trình để khai thác đất sét, đất đồi, không có giấy phép của Ủy ban nhân dân thành phố; công tác phối hợp giữa các Sở, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp trong việc kiểm tra, ngăn chặn khai thác đất sét và đất đồi trái phép vẫn còn chưa đồng bộ, thiếu kiên quyết; việc tuyên truyền pháp luật về đất sét, đất đồi chưa được quán triệt thường xuyên đến tận các tổ chức, cá nhân, do vậy, hiệu quả thực thi pháp luật chưa cao. Khai thác đất sét, đất đồi đất sét và đất đồi còn gây nhiều ảnh hưởng đến đời sống người dân như ô nhiễm môi trường, ô nhiễm tiếng ồn. Công tác thu hồi đất trước khi khai thác và bàn giao đất sau khai thác cho địa phương quản lý thực hiện còn lỏng lẻo. Công tác hoàn thổ, quản lý đất đai sau khai thác đất sét, đất đồi chưa chặt chẽ.

Do đó, để nâng cao hiệu quả công tác BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi thì trong thời gian tới cần tăng cường nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện các quy phạm pháp luật về BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi. Cần phải hoàn thiện quy định về quy hoạch đất sét, đất đồi; làm rõ mối quan hệ giữa đề án cải tạo, phục hồi môi trường trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi với báo cáo đánh giá tác động môi trường và đề án đóng cửa mỏ; quy định chặt chẽ về điều kiện cấp giấy phép hoạt động khai thác đất sét và đất đồi và điều kiện chuyển nhượng quyền khai thác đất sét và đất đồi, ngăn chặn cơ chế xin-cho và tình trạng đầu cơ trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi; Đồng thời phải kết hợp với các giải pháp nhằm bảo đảm thực thi pháp luật như: kiện toàn đội ngũ cán bộ có năng lực, trình độ nắm vững pháp luật; tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát; tăng cường hiệu quả công cụ kinh tế để BVMT trong hoạt động khai thác đất sét và đất đồi; thu hút sự tham gia của người dân và các tổ chức trong xã hội. Từ đó đóng góp tích cực cho việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững ngành công nghiệp khai khoáng nói riêng và phát triển bền vững kinh tế - xã hội Việt Nam nói chung.